

## איוש משרות באמצעות ממלאי מקום החברה העירונית

### מבוא

1. החברה העירונית ראשלי"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית** או **החברה**) אחראית על תכנון וביצוע פעילויות עירוניות הקשורות לתרבות, ספורט, פנאי ונופש ברחבי העיר.
  2. הליך איוש משרות מוסדר בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 (להלן - **תקנות** או **תקנות קבלת עובדים**), במטרה להבטיח שרשויות יאיישו משרות פנויות בהתאם לשיקולים ענייניים ויתבססו רק על כישוריהם המקצועיים של המועמדים והתאמתם לתפקיד, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד. הליך מכרז צריך להיות שוויוני ולהיראות שוויוני.  
סעיף 2 לתקנות קובע:
- "(א) התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגבייה מכרז פומבי.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא תחול חובת עריכת מכרז פומבי על סוגי המשרות האלה:...
- (7) משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, לשם איושה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה; המנהל הכללי רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד שסך כל התקופות הנוספות יפחת משנה;
- (8) משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין, וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז;...
- (ד) איוש המשרות המנויות בתקנות משנה (ב) (1) ו-(4) עד (9) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה." [ההדגשות אינן במקור]
3. משרות המחייבות פרסום מכרז (פומבי או פנימי) וכאלו הפטורות ממכרז, מאוישות לעיתים בממלאי מקום לתקופה קצובה (חופשת לידה, תאונת עבודה וכדומה).
  4. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-11 במאי 2011 בנושא "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (מספר 3/2011) קובע בנוגע לאיוש משרות שהתפנו לגמרי או משרות חדשות: "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום..."

## עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון האם משרות שהתפנו אוישו בממלאי מקום בהתאם להנחיות. הביקורת נערכה בעקבות קבלת תלונה בנוגע להליך קליטתה וקידומה של עובדת בחברה העירונית. ממצאי הבדיקה הפרטנית מוצגים בדוח זה. ממצאי בדיקה דומה שנערכה בעירייה נכתבו בדוח ביקורת בנושא "איוש משרות באמצעות ממלאי מקום", שפורסם במסגרת הדוח לשנת 2017 (מספר 38).

2. ב-18 באוקטובר 2018 התקבלה בלשכת מבקרת העירייה תלונה: "עד לפני שנה, הייתה למנכ"ל החברה העירונית עוזרת מנכ"ל... היא שימשה בתפקיד זה הרבה מאוד שנים. הבת שלה... לאחר סיום לימודיה, התקבלה מיידית לעבודה בחברה העירונית בתפקיד ניהולי בכיר. והיום, לפני מספר שבועות... 'קודמה' באופן מתמיה לתפקיד בכיר מאוד בהנהלה... והיא אמורה לקבל תואר של 'מנהל אגף' שזה אומר תנאים פנסטיים ושכר גבוה במיוחד. ללא מכרז ואפילו ללא ידיעת ועד העובדים כמתחייב. זה כל כך שקוף כל ההתנהלות הזו. אילולא היא לא הייתה הבת של... לא היה סיכוי שבחורה צעירה וללא ניסיון מספק תקבל תפקיד שכזה."

### התייחסות מנכ"ל החברה מ-24 באוקטובר 2018:

"לעניין הרישא זו העובדה הנכונה היחידה במייל!!!!!! השאר כרגיל רכילות זולה!! אכן [העובדת נשוא התלונה] ביתה של [...] אשר הייתה בעברה עוזרתי. [עוזרת מנכ"ל דאז] זכתה במכרז ניהול אגף... ומנהלת את התחום ביד רמה!!! בתה [העובדת נשוא התלונה] החלה צעדיה כשעתית בהיכל התרבות בתפקיד סדרנות, במקביל השלימה לימודיה לתואר ראשון בפסיכולוגיה + בוגרת תואר שני בטיפול משפחתי. [העובדת נשוא התלונה] שכבר בשלבים ראשונים ללימודיה נמשכה לתחום... וכיהנה בתפקיד זוטר בשכר מינימום (אין צורך במכרז) תפקדה כמוזכירה במקום. לימים עם עזיבתה של רכזת... הקבועה והצורך למסד את מינהלת... אשר צברה תאוצה ותקציבים יצא מכרז פנימי לאיתור 'מנהלת אדמיניסטרטיבית'. [העובדת נשוא התלונה] מעוטרת בשני תארים וניסיון קודם זכתה במכרז ומאז מתפקדת בפועל במסגרת הזו. עם כניסתו של מנהל החטיבה החדש פנה אליי בבקשה לצרף את [העובדת נשוא התלונה] כעוזרתו בנוסף וללא כול תמורה בשכרה וברור שללא פגיעה [במקום עבודתה הקבוע], בקשה לה כמובן נתתי ברכתי!! עד כאן מהלך העניינים בעניינה של העובדת אשר יגובו במסמכים מתאימים."

3. בדיקת הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:

- שיחות עם מנכ"ל החברה העירונית, מנהלת משאבי אנוש, העובדת נשוא התלונה ויועץ משפטי של החברה.
- עיון בפרוטוקולי ועדת כוח אדם בחברה לשנים 2017 ו-2018 ובנוסף "קולות קוראים" שפורסמו באותה תקופה.
- עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.

4. הליך איסוף הממצאים נערך בתקופה אוקטובר 2018 עד ינואר 2019. יש להעיר כי איסוף הממצאים ארך זמן רב בשל עיכוב בקבלת הנתונים הנדרשים מאגף משאבי אנוש בחברה.

5. בשנת 2016 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא "עיריית ראשון לציון - מינויים בתאגידים עירוניים" שעסק בין היתר, במינויים בחברה העירונית (להלן - **דוח מבקר המדינה**).  
התייחסות לדוח מבקר המדינה תובא להלן.
6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## ממצאים

### 1. נוהל אסדרת חברה עירונית

1.1. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011 רוכזו הנחיות הנוגעות לפעילותה של רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני, ובהן בין השאר, "נוהל אסדרת חברה עירונית" (להלן - **נוהל אסדרה**). הנוהל מפרט הוראות לעניין ההליכים הנדרשים לאסדרת חברה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים. בהתאם לנוהל זה, יש להסדיר את מעמדה של כל חברה שהרשות המקומית מחזיקה בה.

#### התייחסות היועץ המשפטי של החברה מ-6 במרץ 2019:

"...עמדת החברה העירונית... הינה כי מועד אימוץ נוהל האסדרה והתקנון החדש אשר הינו מועד רישום התקנון ברשם החברות, קרי, **אוקטובר 2017**, הינו גם המועד בו **קיבלה על עצמה החברה העירונית את נוהל האסדרה בשינויים המחויבים כמפורט ב'תקנון החדש'**... להבנתנו, על החברה העירונית, עד למועד אימוץ 'התקנון החדש', לא חלה חובת קיום הוראות חוזרי מנכ"ל ונוהל האסדרה. מסקנה זו נובעת הן מעיקרון האישיות המשפטית הנפרדת, לפיו אין החברה העירונית משמשת מחלקה ממחלקות העירייה, והן לאחר בחינת תוקפם הנורמטיבי של ההנחיות מנהליות, כדוגמת חוזרי מנכ"ל, על החברה העירונית. לאחר ששרד הפנים והחברה העירונית הגיעו להסכמות ביחס להוראות תקנונה החדש של החברה העירונית ו'התקנון החדש' נרשם ברשם החברות ניתן לקבוע כי החברה העירונית אימצה את נוהל האסדרה בשינויים המחויבים והמוסכמים כאמור לעיל." [ההדגשה במקור]

מהתייחסות היועץ המשפטי של החברה עולה כי נוהל האסדרה חל על החברה העירונית החל מאוקטובר 2017, לרבות כללי קליטת עובדים ותנאי העסקתם, כמקובל ברשויות המקומיות ועל-פי הנחיות משרד הפנים והכל בכפוף ובהתאם לקבוע "בתקנונה החדש" של החברה העירונית.

1.2. על-פי סעיף 100 לתקנון החברה, "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים בעיריית ראשון לציון יחולו גם על החברה ועובדיה."

נספח א' לתקנון, העוסק בכללי קליטת עובדים בחברה, קובע בין היתר, כלהלן:  
"קליטת עובדים חדשים במנהלת החברה ובמרכזים שונים - נוהל קליטת עובדים אלו יהא כמקובל ברשויות המקומיות, דהיינו, עובד ששכרו ההתחלתי הצפוי עולה על הסכום הקבוע כ'פמור' בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) תש"ם-1979 (להלן: 'התקנות') ייקלט במסגרת הליך של מכרז או 'קול קורא' ויאושר בוועדת המכרזים לכוח אדם או ועדת קבלה שתאושר על ידי ועדת מכרזים."

**"עובדים שעתיים ומדריכים - קבלת עובדים אלו תהיה ללא מכרז ובמסגרת ועדת קבלה של החברה. שכרם יקבע לפי סוג הפעילות או אחוז מוגדר מסך ההכנסה לחברה בגין הפעילות אותה יבצע..."** [ההדגשות במקור]

## 2. איוש משרה ללא מכרז

2.1. לפי נוהל החברה העירונית בנושא "משאבי אנוש - גיוס וקליטת עובדים" (להלן - נוהל החברה), שנכנס לתוקפו לפני שלוש שנים, ניתן למנות עובדים מבין עובדי החברה או עובדים חדשים, ללא מכרז: "איוש משרות בדירוג נמוך - מינוי בעלי מקצועות בשכר מינימום, בעבודות שביצוען פטור מחובת מכרז..."

לשם כך "מנהל אגף או רשות ימלא 'טופס בקשה לאיוש משרה'... ויגישו למנהל משאבי אנוש. במידה שמנהל משאבי אנוש ממליץ על הגיוס הוא יעביר את הטופס לאישורו וחתימתו של סמנכ"ל כספים ולאחר מכן של מנכ"ל החברה. במידה שמנכ"ל החברה המליץ על הגיוס, הטופס יועבר לאישורו של ראש עיריית ראשון לציון".

להלן המקרים בהם אין צורך באישור ראש עירייה:

- עובד בשכר מינימום לפרק זמן של עד תשעה חודשי העסקה.
- עובד זמני מתחת לגיל 18.
- מדריך על בסיס אחוזים מההכנסה בחוג/גיוס לקייטנה.

"בהיעדר מועמדים מתאימים זמינים במאגר מבקשי עבודה בחברה - תפורסם מודעת דרושים למשרה בעיתונים ובאתרי האינטרנט המתאימים ובמרכזי המידע לתעסוקה."

בתקנות קבלת עובדים, נקבע כי אין חובת מכרז לקבלת עובדים למשרות שדרגתן המרבית אינה עולה על דרגה 7 בדירוג המינהלי או דרגה 37 בדירוג מדעי החברה והרוח או בדירוג ההנדסאים והטכנאים.

2.2. נמצא כי החברה פרסמה באתרי דרושים באינטרנט ובאתר החברה, מודעות דרושים לתפקידים זמניים כממלאי מקום, למעט במקרים בהם בוצע ניווד פנימי של עובדים ולמעט ארבעה ממלאי מקום שאותרו בידי גורמים שונים בחברה.

2.3. מנהל רלוונטי מילא "טופס בקשה לאיוש משרה" והגישו למנהלת משאבי אנוש, כנדרש. נמצאו מקרים בהם הטופס אושר אמנם בידי סמנכ"ל כספים ומנכ"ל החברה, אולם הוא לא אושר בידי ראש העירייה דאז:

הערה	תפקיד	רשות
מנהלת המרכז הועברה מתפקידה עקב תפקוד לקוי	מזכירה	ספורט וקהילה
תקן חדש זמני	פרויקטורית	ספורט וקהילה
במקום מנהל המקום שסיים את תפקידו	מנהל מרכז ספורט	ספורט וקהילה
	רכות לממלאת מקום בחופשת לידה	כספים
במקום עובדת שיצאה לחופשת לידה	ממלא מקום חשב/ת שכר	כספים

התייחסות מנהלת משאבי אנוש:

"חלק מטופסי איוש המשורה הוגשו לעירייה בסמוך לתקופת הבחירות..."

2.4. להלן שני מקרים בהם לא מולא טופס איוש משרה :

רשות	תפקיד	התייחסות מנהלת משאבי אנוש
חי כ"ף	מנהל	"[ראש העירייה דאז] ציין הערה כי אין צורך בטופס איוש משרה לניוד פנימי."
ספורט וקהילה	מנהל	"מולא טופס איוש משרה ונחתם בידי מנכ"ל החברה, אך לא הוגש לעירייה מאחר שהבנו שאין צורך בטופס איוש משרה עבור ניוד פנימי. לציין כי ההליך נעשה בידיעה של ראש העירייה הקודם."

2.5. לפי נוהל החברה, הרכב ועדת כוח אדם לבחירת מועמד מתאים לאיוש משרה ללא מכרז, יהא כלהלן :

- מנהל אגף משאבי אנוש או נציגו - חבר.

- מנהל האגף שבו דרוש לאייש משרה - חבר.

"גיבוש ההמלצות לסדר התאמת מועמדים לאיוש משרה ייעשה על בסיס השכלתו, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו למשרה, על-פי התרשמות חברי הוועדה בראיונו..."

לשאלת הביקורת האם העובדים שנקלטו ללא מכרז עברו ועדת כוח אדם/קבלה, השיבה מנהלת משאבי אנוש כי "העובדים עברו ראיונות במשאבי אנוש ועל ידי גורמים מקצועיים. חלקם רואיינו גם על ידי סמנכ"לית הכספים ו/או המנכ"ל."

עוד קובע הנוהל בנוגע להמלצות ועדת כוח אדם לאיוש משרה ללא מכרז, כי "המלצות ועדת הקבלה מענוות אישור שמי של מנכ"ל החברה או מי שהוסמך מטעמו לאשרן". לשאלת הביקורת האם המלצות הוועדה אושרו בידי מנכ"ל החברה או מי מטעמו, השיבה מנהלת משאבי אנוש כי "מנכ"ל החברה חתם על תנאי ההעסקה של העובדים".

יש להעיר כי לא הומצאו לביקורת פרוטוקולים של ועדת כוח אדם, המשקפים את עיקרי הראיונות עם המועמדים ואת ההחלטות לבחור במועמד מסוים על פני מועמד אחר, אלא סיכום ריאיון של המועמדים שהתקבלו בלבד.

2.6. בדיקת התלונה

העובדת נשוא התלונה, התקבלה לעבודה בחברה ללא מכרז בשנת 2010. להלן פירוט התפקידים שמילאה, כפי שמסר מנכ"ל החברה :

תקופה	תפקיד	הערות
4.6.10 עד 30.9.13	סדרנית	(1)
31.12.13 עד 1.1.14	מזכירה במרכז קהילה	במקביל לעבודתה כסדרנית (1)
4.6.17 עד 1.1.14	רכזת במרכז שירות הנמצא במרכז קהילתי (להלן - <b>מרכז שירות</b> )	(1), (2)
החל מ-5.6.17	מנהלת אדמיניסטרטיבית במרכז שירות	(3)

הערות ללוח:

(1) מנכ"ל החברה מסר כי העובדת התקבלה לתפקידים אלו ללא מכרז מאחר שמדובר במשרות בשכר מינימום הפטורות מחובת מכרז. גם מנהלת משאבי אנוש מסרה בנוגע לתפקידה של העובדת כסדרנית וכמזכירה במרכז קהילה, כי "לעבודה בשכר מינימום לא נדרש מכרז. סדרנים... אינם נקלטים במכרז גם היום".

מבדיקת הביקורת עולה כי שכרה של העובדת היה גבוה משכר מינימום.

(2) העובדת מונתה לתפקיד זה ללא מכרז. מנהלת משאבי אנוש בחברה מסרה: "לא ערכנו בזמנו מכרז שכן החברה לא הייתה תחת נוהל אסדרה." "עד לשנת 2012 מועד קליטתי לתפקיד מנהלת משאבי אנוש למנהלת החברה העירונית, לא התקיימו מכרזי קליטה באופן מוסדר, ולמעט משרות בכירות בהנהלה הראשית הנושא לא היה מוסדר! הלכה למעשה רק עם החלת 'נוהל האסדרה' בחברה העירונית, עוגנו נושאי 'חוק המכרזים' ונוהלי קליטת עובדים בדומה לנעשה בעירייה. [העובדת נשוא התלונה]... הייתה עובדת זוטרה בחברה, השלימה את לימודיה האקדמיים בדיוק בתחום המדובר (תואר שני בלימודי משפחה), ואותרה לתפקיד ריכוז התחום. לצידה של [העובדת נשוא התלונה] מועסק פסיכולוג ותיק המשלים את הצוות המקצועי של [מרכז שירות]."

(3) העובדת זכתה בתפקיד במסגרת מכרז פנימי. לדברי מנכ"ל החברה, מדובר ב"תפקיד חדש שלא היה קיים קודם לכן, אולם בפועל היא ביצעה את המשימות בתפקיד הזה במסגרת תפקידה כרכזת."

לבקשת הביקורת לקבל אישור לאיוש משרה חדשה, השיבה מנהלת משאבי אנוש כי "מדובר בעיגון תפקיד פנימי שלא נדרש אליו טופס איוש משרה (על-פי הנחיות ראש העירייה [דאז])." מנהלת משאבי אנוש הוסיפה כי "תפקיד 'ניהול אדמיניסטרטיבי' של [מרכז שירות] בא לאוויר העולם בשל קידומו של מנהל המרכז... אשר תמך ועזר בניהול השירות... לאחר פרישתו, מנכ"ל החברה קיבל החלטה להפרידו ולצאת למכרז פנימי של התפקיד!"

לבקשת הביקורת לקבל את כל טופסי הבקשה לאיוש משרה של העובדת עבור התפקידים שמילאה בחברה ללא מכרז ואת הפרסומים בעיתונות ובאתרי האינטרנט לתפקידים שמילאה, השיבה מנהלת משאבי אנוש: "כאמור החברה לא הייתה בזמנו תחת נוהל אסדרה. כמו כן, תחום משאבי אנוש חדש יחסית בחברה העירונית (כשש שנים) כך שבראשית הדרך לא התקיים הנוהל במלואו."

לבקשת הביקורת לקבל את פרוטוקול הישיבות של ועדת כוח אדם שבחרה בעובדת נשוא התלונה למשרות שביצעה ללא מכרז, השיבה מנהלת משאבי אנוש: "עד למועד כניסה של מנהלת משאבי האנוש [לפני כשש שנים], למעשה לא היה קיים נוהל מוסדר לקליטת עובדים. הנוהל הקיים של טופסי איוש משרה, פרסומים, פרוטוקולים וכיוצא בזה, כל אלו הוסדרו עם הקמת אגף משאבי אנוש בחברה העירונית."

### 3. מכרזי כוח אדם בחברה העירונית

#### 3.1. כללי

- א. לפי נוהל החברה, "משרות תאוישנה תוך נידוד עובדי החברה או קליטת עובדים חדשים, באישור מנכ"ל החברה ובמידת הצורך באישור ראש העיר..."
- הנוהל קובע כי לאיוש משרות המחייבות פרסום מכרז יפורסם מכרז פנימי, "על מנת לתת קדימות לעובדים הקבועים בעלי הכישורים הדרושים על פני מועמדים מחוץ לחברה, אלא אם יחליט מנכ"ל החברה על איוש המשרה במכרז משולב פנימי-פומבי".
- ב. בשנים 2017 ו-2018 התכנסה ועדת כוח אדם בחברה 8 ו-20 פעמים, בהתאמה. בשנת 2017 נדונו 18 מכרזי כוח אדם ובשנת 2018 - 33 מכרזים. להלן פירוט המכרזים לפי חטיבות:

שנת 2018		שנת 2017		חטיבה
מכרז פנימי	מכרז פומבי	מכרז פנימי	מכרז פומבי	
2	6	0	1	אמנות, כותרים ומורשת
1	3	0	0	הגיל הרך
4	4	7	6	ספורט ומרכזי קהילה
0	1	0	0	חי כיף
0	5	0	2	כספים ומינהל
1	6	1	1	תרבות
8	25	8	10	סך הכל

- ג. מכרזים פנימיים:
- בשנת 2017, 44 אחוזים מהמכרזים היו פנימיים. 88 אחוזים מהם היו בגין תפקידים בחטיבת ספורט ומרכזי קהילה, ביניהם המכרז למנהלת/ת אדמיניסטרטיבי במרכז שירות. בשנת 2018, 24 אחוזים מהמכרזים היו פנימיים - 50 אחוזים מהם היו בגין תפקידים בחטיבת ספורט ומרכזי קהילה. סעיף 2 לתקנות קבלת עובדים קובע כי אם "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי". הליך קבלת עובדים באמצעות מכרז פנימי, הוא תקין.
- ד. מועמד יחיד:
- בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018, בשישה מתוך שמונת המכרזים הפנימיים שפורסמו התמודד מועמד אחד בלבד. בשנת 2018, למכרז פנימי נוסף, ניגשו שלושה מתמודדים, אולם שניים מהם לא עמדו בתנאי הסף ולכן רק מועמד אחד זומן ליועדה.
- לדעת הביקורת, מיעוט מועמדים מקרב עובדי החברה הנבחרים לפני ועדת מכרזים, עשוי לצמצם את האפשרות לבחור במועמד המיטבי. מכרזים פנימיים שבהם מועמד אחד בלבד, מעלה חשש לכאורה, שחרף רצונם של עובדי החברה בקידום, בפועל, חלקם נמנעים מלגשת למכרזים משום שהם מניחים כי ההליך אינו שוויוני והמשרה מיועדת לעובד מסוים ונועדה להסדיר דרך קבע את מינויו.
- ה. לפי נוהל חברה, "עובד חברה, אינו רשאי להגיש מועמדותו למכרז לפני שהשלים שנה בתפקידו הנוכחי".

## מבקרת עיריית ראשון לציון

נמצא כי אחד העובדים התמודד בשנים 2017 ו-2018 בשלושה מכרזי כוח אדם, ובשניים מהם זכה, על אף שלא עבר פרק זמן של שנה בין מועד בחירתו לתפקיד קודם לבין מועד התמודדותו למכרז חדש:

- בוועדת כוח אדם מיוני 2017, זכה העובד בתפקיד מנהל מרכז ספורט (מתמודד יחיד).
- בוועדת כוח אדם מפברואר 2018, לאחר פחות משנה ממועד בחירתו למנהל מרכז ספורט, זכה העובד במכרז לתפקיד מנהל חטיבה.
- בוועדת כוח אדם מיולי 2018, חמישה חודשים לאחר שנבחר העובד למנהל חטיבה, רואיין העובד לתפקיד מנהל חטיבה אחרת, והוא אף דורג כאחד משני המתמודדים הסופיים. העובד אמנם הסיר את מועמדותו, אולם הוועדה לא פסלה את מועמדותו, למרות שלא עמד בתנאי הנוהל.

### 3.2. בדיקת התלונה

א. בינואר 2014 החלה העובדת נשוא התלונה למלא תפקיד של רכזת במרכז שירות, ללא מכרז.

מנהלת משאבי אנוש מסרה: " [מרכז שירות] הוקם 'תוך כדי תנועה', זיהוי הצורך בעיבוי ותמיכה נוספת לפעילות [מרכז שירות אחר] בבוקר, אשר עם השנים הלכה וצברה תאוצה וכיום מהווה פתרון לקידום התפתחותם של תלמידי/ות העיר, למיצוי יכולתם מהבחינה הרגשית לימודית וחברתית. בשלב ראשון מנהלת המרכז הקהילתי בראשות מנהל המרכז [הקהילתי] דאז, נתנו מענה לכלל מינהלת [מרכז שירות]! [מרכז שירות] הופעל בזמנו על-ידי מנהלת שהייתה עובדת עירייה בשירות [נוסף] ועל-ידי מזכירה. לאור הצמיחה של היקפי הפעילות עלה הצורך בהתמקצעות הצוות ובהקמת מינהלת עצמאית מקצועית לצד ניהול לוגיסטי של התחום.

תחומי הפעילות של רכזת/מנהלת אדמיניסטרטיבית: "...

ב. ב-22 במאי 2017 פרסמה החברה העירונית מכרז פנימי לאיתור מועמד/ת לתפקיד מנהל/ת אדמיניסטרטיבית/ת למרכז שירות. מדובר בתפקיד חדש שלא אויש בעבר. נמצא כי לא ניתן במכרז ביטוי לכך שהתפקיד מאויש בידי ממלא מקום, כחלק משמירה על שקיפות בפרסום המידע.

לפי תחומי הפעילות המשותפים לרכזת ולמנהלת אדמיניסטרטיבית כפי שמסרה מנהלת משאבי אנוש, עולה חשש שמא הצורך בתפקיד החדש נועד לשדרוג מעמדה של העובדת נשוא התלונה.

העובדת נשוא התלונה מסרה לביקורת כי מנהל דאז במרכז קהילה שבו פועל מרכז שירות היה אחראי גם על הניהול האדמיניסטרטיבי של מרכז השירות. לאחר שעבר לתפקיד אחר, כל האחריות הניהולית על המרכז, לרבות ניהול התקציב, שגדל משמעותית בשנים האחרונות, שיווק ופרסום, נוסף לתפקידה כרכזת מרכז שירות. יש להעיר כי מנהל המרכז הקהילתי הקודם היה אחראי על פעילות המרכז הקהילתי, על פעילות מרכז השירות ועל ריכוז כלל המרכזים הקהילתיים. נכון לינואר 2019 (מועד הבדיקה), מנהל המרכז הקהילתי הנוכחי



אחראי רק על פעילות המרכז הקהילתי: אחת מעובדות החברה מונתה למנהלת מרכזים קהילתיים, וכאמור, המנהלת האדמיניסטרטיבית אחראית על פעילות מרכז שירות.

מעיון בתנאי הסף שנדרשו במכרז ובנתוני המועמדת, לפי קורות החיים שהציגה, עולה בין היתר:

- הגדרת התפקיד דרשה ניסיון בעבודה טיפולית, אף שמדובר במנהלת אדמיניסטרטיבית. העובדת נשוא התלונה מסרה כי לעניות דעתה, התפקיד דורש ניסיון בעבודה טיפולית, לצורך התאמת סוג טיפול ללקוח ושיבוץ המטפל בצורה המיטבית והמקצועית ביותר.

- בניסיון התעסוקתי המפורט בקורות החיים של העובדת מצוינים התפקידים אותם היא מילאה בעברה ללא מידע נוסף, ולכן לא ידוע אם היא עמדה בתנאי סף של ניסיון בניהול מחזור כספי של כ-2 מיליון ש"ח בשנה.

- בתנאי הסף לא נקבע מספר שנות הניסיון המינימלי הנדרש בניהול צוות עובדים.

מפרוטוקול ישיבת ועדת כוח אדם שהתכנסה ביוני 2017 עולה כי העובדת נשוא התלונה הייתה מועמדת יחידה לתפקיד ונבחרה פה אחד. גם יושב ראש ועד העובדים נכח בוועדה. בפרוטוקול לא צוין שהמועמדת היא בתה של מנהלת אגף ועוזרת המנכ"ל באותה תקופה.

#### 4. הליך איוש משרות שהתפנו באופן קבע

##### 4.1. ממלאי מקום

א. חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (להלן - חוזר מנכ"ל 3/2011), העוסק במילוי מקום במקרים שבהם מדובר על משרה שהתפנתה באופן קבוע או משרה חדשה בתקן הרשות המקומית, קובע: "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום..."

העסקה במילוי מקום אפשרית בתנאי שקיים אישור בכתב של המנכ"ל שלא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין למשרה זו כולל הסיבות לכך, הבהרה שמדובר במשרה נחוצה מאוד, אשר הרשות לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, ואישור המנכ"ל כי בדק את קורות חייו של ממלא המקום והשכלתו וכי הוא עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית. התקופה המרבית לאיוש משרה קבועה המחייבת פרסום מכרז במילוי מקום, ללא אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, היא שישה חודשים. עם זאת, בפרק זמן זה, יש לנקוט בפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין (פרסום מכרז ובחירת זוכה בוועדה לבחירת עובדים).

ב. מנהלת משאבי אנוש בחברה מסרה כי בתקופה ינואר 2017 עד נובמבר 2018 הועסקו 26 עובדים במילוי מקום בחברה העירונית, לפי החלוקה הבאה:

סך הכל לחטיבה	חטיבה
13	ספורט ומרכזי קהילה
7	כספים ומינהל
3	אמנות, כותרים ומורשת
1	הנהלה ראשית
1	חי כיף
1	תרבות

מהלוח עולה כי 50 אחוזים מממלאי המקום הם מחטיבת ספורט ומרכזי קהילה ו-27 אחוזים שייכים לחטיבת כספים ומינהל.

ג. עד לסוף שנת 2018, רק בגין תשע מהמשרות (35 אחוזים) פורסמו מכרזים.

#### התייחסות מנהלת משאבי אנוש בחברה :

"אקדים ואציין כי החברה העירונית עתירת כוח אדם והתמורות והתחלופה של בעלי תפקידים כאן הן דינאמיות. הואיל והחל מה-2 באוקטובר 2018 ועד היום לא התכנסו ועדות כוח אדם, אנחנו בפיגור של יציאה למכרזים פנימיים/פומביים. פער זה יטופל עם התכנסותה של ועדת כוח אדם בהרכבה החדש."

#### 4.2. **מכרזים לתפקידים שאוישו בידי ממלאי מקום**

מעיון בנוסח תשעה מכרזים בהם התפקידים אוישו קודם לכן בממלאי מקום עולה, כי באף אחד מהם לא צוין שהמשרה מאוישת בידי ממלא מקום.

מבקר המדינה העיר בדוח "נציבות שירות המדינה - מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה" שפורסם בשנת 2016 (להלן - **דוח בנושא מינוי עובדים בכירים**), כי "מינויים זמניים מאפשרים למשרד לאייש משרות עד שיושלם ההליך המכרזי ובכך מסייעים לו להמשיך בעבודתו, וזאת בייחוד במשרות בכירות, שהן חיוניות מטבען. ואולם המינוי הזמני עלול לפגוע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין 'ציפייה הדדית' להמשך העסקתו."

למעט עובדת אחת, כל העובדים בחברה שהועסקו כממלאי מקום ו/או ביצעו את התפקיד המוצע תחת הגדרת תפקיד אחרת, והתמודדו במכרזים שהתפרסמו בשנים 2017 ו-2018 על התפקיד אותו איישו, זכו במכרז. נתונים אלה עשויים ללמד לכאורה, על היתרון שמקנה מינוי זמני למי שמונה באמצעותו ורכש הכשרה המלווה את התפקיד, שכן סיכוייו לזכות במכרז גבוהים.

לדעת הביקורת, יש לנקוט פעולות מעשיות שיצמצמו באופן ניכר את השימוש במינויים הזמניים ויבטיחו כי מינויים כאלו ייעשו רק בנסיבות מיוחדות שבגינן יש הכרח למנות אדם לתפקיד, עד לעריכת מכרז. יש לפעול מבעוד מועד ובאופן מתוכנן ומושכל לאיוש משרה כדי לא להיקלע למצב של דחיפות והכרח למינוי זמני. כמו כן, יש להקפיד שמשך המינוי הזמני יהיה קצר ככל האפשר.

## 4.3. ממלאי מקום לתפקידים שטרם פורסם בגינם מכרז

א. כאמור, התקופה המרבית לאיוש משרה קבועה המחייבת פרסום מכרז, במילוי מקום, ללא אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, היא שישה חודשים. נמצאו 14 מקרים (54 אחוזים) בהם הועסקו עובדים כממלאי מקום לתקופה העולה על חצי שנה. למרות האמור, לא התבקש אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות:

- חמישה עובדים (19 אחוזים מממלאי המקום) איישו תפקידים כממלאי מקום, לתקופה שמעל שישה חודשים, עד לפרסום מכרז לתפקיד:

הערות מנהלת משאבי אנוש	משך תקופת מילוי מקום, בחודשים	עובד	חטיבה
	7	א'	ספורט וקהילה
(1)	9	ב'	
	9	ג'	כספים
(2)	9	ד'	
(3)	7	ה'	

הערות מנהלת משאבי אנוש:

(1) העובדת נקלטה לעבודה ב-31 במרץ 2018 על תקן זמני כפרויקטורית, אולם מנכ"ל החברה אישר להמשיך להעסיקה באופן זמני עד לסוף שנת תקציב 2018 ולאחר מכן, האריך את המשך העסקתה עד לסוף מרץ 2019, בתקן של רכזת במרכז קהילה אשר טרם אויש.

(2) העובדת נקלטה ב-16 ביולי 2017 כממלאת מקום וב-24 באפריל 2018 התמודדה במכרז לאותו התפקיד, אולם לא נבחרה. ב-30 ביוני 2018 היא סיימה את עבודתה בחברה.

(3) העובדת נקלטה ב-17 בספטמבר 2017 כממלאת מקום רכזת שיצאה לחופשת לידה. עם חזרתה של הרכזת הקבועה לעבודה, התפנה תקן עקב עזיבתה של רכזת אחרת והעובדת הנ"ל איישה את התפקיד במילוי מקום, עד לזכייתה במכרז ב-24 באפריל 2018.

- תשעה עובדים (35 אחוזים מממלאי המקום) איישו תפקידים כממלאי מקום, לתקופה שמעל שישה חודשים, ונכון למועד בדיקת הביקורת (23 בינואר 2019) טרם פורסם מכרז:

הערות מנהלת משאבי אנוש	משך תקופת מילוי מקום נכון ל-23 בינואר 2019, בחודשים	עובד	חטיבה
	10	א'	ספורט וקהילה
	6	ב'	ספורט וקהילה
(1)	13	ג'	ספורט וקהילה
	14	ד'	כספים
(2)	23	ה'	כספים
(3)	17	ו'	כספים

מבקרת עיריית ראשון לציון

הערות מנהלת משאבי אנוש	משך תקופת מילוי מקום נכון ל-23 בינואר 2019, בחדשים	עובד	חטיבה
(4)	7	ז'	כספים
(5)	10	ח'	חי כיף
(6)	18	ט'	תרבות

הערות מנהלת משאבי אנוש :

- (1) העובדת איישה את התפקיד כממלאת מקום למשך מספר שבועות במקום רכזת אחרת שיצאה לחופשת לידה החל מ-10 בינואר 2018. בתקופה 1 בפברואר 2018 ועד 30 בנובמבר 2018 היא איישה תפקיד של מזכירה, והחל מ-1 בדצמבר 2018 היא מועסקת כממלאת מקום מזכירת מנהל אגף, שיצאה לחופשת לידה.
  - (2) העובדת הועסקה כממלאת מקום עובדת שיצאה לחופשת לידה והמשיכה לעבוד גם לאחר חזרתה של העובדת, אולם טרם עברה מכרז.
  - (3) העובדת מועסקת כממלאת מקום של עובדת שנוידה לתפקיד אחר (לאחר שזכתה במכרז), אולם טרם עברה מכרז, עקב חוסר שביעות רצון מתפקודה.
  - (4) העובדת נקלטה לתפקיד לתקופה זמנית, עד לתאריך 31 בדצמבר 2018 או עד לחזרתה של עובדת, מחופשת לידה. העובדת המשיכה לעבוד גם לאחר חזרתה לעבודה של העובדת, ב-19 בנובמבר 2018.
  - (5) העובדת מועסקת כממלאת מקום מנהל חטיבה, ללא תוספת שכר. זאת, נוסף לתפקידה כמנהלת תחום אחר.
  - (6) העובדת החליפה עובדת אחרת שיצאה לחופשת לידה, אך מאחר שהעובדת הקבועה נוידה לאחר שובה לתפקיד אחר, העובדת המחליפה המשיכה לעבוד כעובדת קבועה.
- ב. בניגוד לאמור בחוזר מנכ"ל, לא נמצא אישור בכתב של מנכ"ל החברה, כי לא ניתן היה לקלוט עובדים במכרז כדין למשרות הנ"ל כולל הסיבות לכך, והבהרה שמדובר במשרות נחוצות מאוד אשר החברה לא תוכל לתפקד בלעדיהן ולו לתקופה קצרה. מנהלת משאבי אנוש מסרה כי יתכן שנשלח דואר אלקטרוני בנדון.
- כמו כן, לא נמצא אישור מנכ"ל כי הוא בדק את קורות חייהם של ממלאי המקום והשכלתם וכי הם עומדים בדרישות הסף של המשרות שאותן הם מילאו. מנהלת משאבי אנוש מסרה כי ישנם מקרים בהם המנכ"ל מראיין בעצמו את המועמדים ובמקרים אחרים, הוא מקבל סיכום/המלצה מהצוות המקצועי ו/או מצוות משאבי אנוש.
- ג. באגף משאבי אנוש לא מנוהל מאגר מידע הכולל את כל המשרות שאוישו ו/או מאוישות בממלאי מקום מקרב עובדי החברה ופרק הזמן שאושר לכל מינוי. זאת, אף שפרק הזמן המרבי כאמור, מוגבל. מנהלת משאבי אנוש מסרה כי "לאחרונה

הוקם סמל במערכת השכר... לתפקיד ממלא מקום, כך שניתן לבצע מעקב."

#### 4.4 בדיקת התלונה

א. לפי התלונה, "[העובדת נשוא התלונה] 'קודמה' באופן מתמיה לתפקיד בכיר מאוד בהנהלה".

ב. נמצא כי מאוקטובר 2017 ועד למועד הביקורת (ינואר 2019), העובדת נשוא התלונה ממלאת שני תפקידים:

- מנהלת אדמיניסטרטיבית.

- עוזרת מנהל חטיבה.

מנהלת משאבי אנוש מסרה כי העובדת מאיישת את שני התפקידים מבלי שהשתנו תנאי העסקתה.

מנכ"ל החברה הוסיף כי "[העובדת נשוא התלונה] חולקת את זמנה בין מרכז [שירות]... לתפקידה כעוזרת מנהל החטיבה. הואיל ועבודתה בעיקר מתנהלת בשני תפקידיה במשרד מול מחשב היא יכולה לבצע את התפקידים במקביל!!!!... מונתה לתפקיד הנוסף על ידי מנהל החטיבה ללא תוספת שכר!!!!" [ההדגשה במקור]

העובדת נשוא התלונה מסרה שהיא ממלאת את שני התפקידים ללא פגיעה בטיב עבודתה, אף שמדובר בשני תפקידים המוגדרים כמשרות מלאות.

יש להעיר כי לפי המבנה הארגוני של החטיבה הנ"ל, שהתקבלה ממנהלת משאבי אנוש ב-19 בנובמבר 2018, אמנם לא מוגדר תפקיד של עוזר מנהל חטיבה, אולם קיים תפקיד של מתכלל/ת שטרם אויש. משכך, ייתכן שהעובדת נשוא התלונה לומדת את התפקיד וצוברת ידע וניסיון בתחום, ובעתיד, תוכל לעמוד בדרישות מכרז לתפקיד מתכלל/ת<sup>1</sup>.

יש להדגיש כי במידה שאין כוונה לאייש את תפקיד המתכלל, אין מניעה, לדעת הביקורת, שעובד אחד יבצע את שני התפקידים, ובתנאי כמובן, שלא תהיה פגיעה בטיב העבודה. עם זאת, נמצא כי בשנים 2017 ו-2018 פורסמו ארבעה מכרזים פנימיים, בגין תפקידים חדשים בחברה, בהם התמודדו וזכו מועמדים יחידים, אשר כבר ביצעו את התפקידים הנ"ל, נוסף לתפקידים הקודם:

שנה	חטיבה	תפקיד	הערות בנוגע לתפקיד הנוסף
2017	ספורט ומרכזי קהילה	מנהל אדמיניסטרטיבי למרכז שירות	הרחבה של תפקיד רכזת מרכז שירות, אותו איישה המועמדת.
2017	ספורט ומרכזי קהילה	מנהל אגף	מנהל מרכז אשר עסק גם ברישוי ותחזוקת שאר המרכזים הדומים בעיר, לפי בקשת מנכ"ל החברה.
2018	ספורט ומרכזי קהילה	רכז	במהלך שנת 2018 השתלבה העובדת במטה החטיבה ועסקה בתפקיד דומה.

<sup>1</sup> מנהלת משאבי אנוש מסרה כי "אין תכנון כרגע לצאת במכרז [לתפקיד מתכלל/ת מנהל חטיבה]. [העובדת נשוא התלונה] תמשיך למלא את התפקיד כממלאת מקום."

שנה	חטיבה	תפקיד	הערות בנוגע לתפקיד הנוסף
2018	תרבות	מנהל תחום	העובד עסק בתכנון ובקרה של אותו תחום.

מבקר המדינה העיר בדוח בנושא מינוי עובדים בכירים, כי "בחנינה עיתית של תיאור תפקיד, בין היתר, לאור שינויים בסביבת העבודה ושינויים בתחומי אחריות וסמכות, עשויה להידרש לשם איוש מיטבי של המשרה. עם זאת... הבחינה של נוסח הגדרות תפקיד במכרזי כוח אדם וההחלטה בעניינו הן רגישות, שכן הן עלולות לשנות הגדרות קיימות משיקולים זרים ולקדם מועמדים מסוימים".

ג. כאמור, התקופה המרבית לאיוש משרה קבועה המחייבת פרסום מכרז במילוי מקום, ללא אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, היא שישה חודשים. עם זאת, בפרק זמן זה, על התאגיד העירוני לנקוט בפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין (פרסום מכרז ובחירת הזוכה בוועדה לבחירת עובדים).

#### התייחסות מנהלת משאבי אנוש:

"לא מדובר במילוי מקום אלא בתפקיד נוסף ללא תוספת שכר. העובדת חולקת את שעות עבודתה בין שני התפקידים ללא תוספת שכר בגין עבודתה הנוספת בחטיבת ספורט ומרכזי קהילה והיא נתנה הסכמתה לכך."

#### התייחסות היועץ המשפטי של החברה:

"...

7. נראה כי ניתן ללמוד מהחלטת בית הדין הארצי לעבודה... ובדרך של אנלוגיה מ'הנחיות נציב שירות המדינה' כי השימוש אשר עשתה החברה העירונית בהליך של הטלת תפקיד נוסף באופן זמני על עובדים אחרים בחברה הינו תואם את עמדת בית הדין הארצי לעבודה, הממשלה, נציבות שירות המדינה ויש בו כדי לחסוך משאבים ולתת מענה לצרכים דחופים של המערכת.

8. במענה לשאלתך אציין כי נראה שעל החברה העירונית לצאת במכרז לאיוש המשרה בחלוף 6 חודשים גם במקרה של הטלת תפקיד ממלא מקום באופן זמני על עובד בנוסף לתפקידו."

[התייחסות מלאה של היועץ המשפטי - ראו **נספח א'**]

כאמור, על-פי חוות דעת יועצה המשפטי של החברה, על החברה העירונית לצאת במכרז לאיוש המשרה בחלוף שישה חודשים, גם במקרה של הטלת תפקיד ממלא מקום באופן זמני על עובד, נוסף לתפקידו הקבוע בחברה. יש לציין כי שתי עובדות נוספות בחברה משמשות כממלאות מקום, נוסף לתפקידן וללא תוספת שכר. גם במקרה שלהן, יש צורך בפרסום מכרז בהקדם.

#### התייחסות מנכ"ל החברה:

"לאור תלונה אנונימית אשר באה לעולם מקנאת עובד/ת בחברה העירונית, לאור גיוסה של עובדת מוערכת אשר כל חטאה בזה שנענתה לבקשת מנהלה לשמש לו בראשית דרכו כעוזרת ומתכללת **ללא תוספת שכר!** (לאחר שנכנס לתפקיד מורכב של ניהול חטיבת... ללא חפיפה כלל).

חושבני כי דווקא מכתב אנונימי זה, יכול היה לשבח ולפאר את רוח ההתנדבות וההתגייסות של עובדים למערכת ובטח שאנו בפרק 6 החודשים אשר ניתן להעסיק ממלא מקום...

אך לא! תחת זאת, הביקורת נכנסה לביקורת עומק, חוות דעת יועצים משפטיים, כדי לחשוף את כל מכרזי כוח אדם ממלאי המקום בשנים האחרונות, מכרזי כוח אדם וכיוצא בזה.

במערכת כזו סבוכה ובכוח אדם כה מצומצם, ברור כי תמצאנה חריגות וסטיות בגיוס עובדים לאורך תקופה בחברה כה דינמית ומגוונת בעיסוקיה.

אין ספק ש'הלחץ' נלמד, בעתיד נמנע מלגייס עזרה ו/או תמיכה ללא תגמול. נעבוד על-פי הספר, נשלם עד השקל האחרון עבור כל עבודה קטנה כגדולה. "[ההדגשה במקור]

בהמשך לתגובת מנכ"ל החברה, יש לציין כי הביקורת אינה יוצאת נגד איוש משרה בידי עובד, נוסף על תפקידו הקבוע. יחד עם זאת, מהדוגמאות שהובאו לעיל, עולה כי ממלאי מקום זכו במכרזים של תפקידים אותם מילאו כממלאי מקום. התנהלות זו מקנה כאמור, יתרון לממלא המקום ופוגעת בהליך השוויוני של המכרז, לאור העובדה שבכל אותם מכרזים התמודד רק ממלא המקום.

סוגיה נוספת העולה בעקבות מילוי מקום, נוסף למילוי תפקיד קיים, לאורך זמן, היא מידת נחיצותה של משרה מלאה לכל אחד מהתפקידים שממלא העובד.

בנוגע לעובדה שלאור התלונה החליטה הביקורת לבדוק את כלל המכרזים שנערכו בחברה העירונית בתקופה 2017 ו-2018, יש להדגיש כי הבדיקה נערכה על מנת ללמוד האם התלונה התמקדה בעובדת מסוימת (נשוא התלונה) עקב מינויה החריג, או שאין מדובר כלל במקרה חריג, אלא בתהליכי עבודה שיש לשפרם.

## 5. הליך גיוס ממלאי מקום למשרות זמניות

חוזר מנכ"ל 3/2011 מתייחס כאמור, רק למקרים שבהם מדובר על משרה שהתפנתה לגמרי או משרה חדשה בתקן.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2011, בנושא "מילוי מקום ברשויות מקומיות - הבהרות לחוזר המנכ"ל 3/2011", בכל מקרה אחר, שבו מדובר על משרה שהתפנתה באופן זמני (כדוגמת מחלת עובד מעל 30 יום, יציאה לחופשה ללא תשלום או יציאה לחופשת לידה), רשאית הרשות לאייש את המשרה לתקופה של עד שנה, או עד לשובו של העובד הקבוע לעבודתו, לפי המוקדם, ללא צורך בקבלת אישור מהמשרד. במקרים אלה, על מנכ"ל החברה לאשר בכתב שממלא המקום עומד בדרישות הסף וכי המשרה פנויה באופן זמני. נמצא שבתקופה שנבדקה, חמש עובדות הועסקו כממלאות מקום של עובדות שיצאו לחופשת לידה, שתיים הועסקו לתקופה ארוכה משנה (18 ו-23 חודשים).

נכון למועד הביקורת (23 בינואר 2019), שלוש מהעובדות עדיין מועסקות כממלאות מקום, על אף שהעובדות הקבועות, שאת מקומן החליפו, שבו לעבודה לאחר סיום חופשת לידה. זאת, מבלי שפורסם מכרז ו/או התקבל אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות להמשך העסקתן.

יש להעיר כי בשניים מהמקרים צוין במודעות הדרושים כי מדובר במילוי מקום זמני לרגל יציאה לחופשת לידה ומודעת הדרושים לתפקיד הנוסף לא אותרה. כמו כן, נמצא כי מנכ"ל

החברה לא אישר בכתב שממלאות המקום הנ"ל עמדו בדרישות הסף של המשרות ולא הוצג לביקורת פרוטוקול הריאיון שנערך עם אחת העובדות. מנכ"ל החברה הוסיף בנוגע לאחד התפקידים: "ארחיב טיפה בעניינה של ממלאת מקום... רכזת... הודיעה לי מהיום למחר כי לאור התמודדותה על תפקיד ראש העירייה בעיר [אחרת]... [היא] קיבלה ייעוץ משפטי שאסור לה לעבוד בשלושת החודשים טרום הבחירות!!!! בסד הזמנים הזה ובפתאומיות הדבר הכי נכון היה בעיניי להחזיר עובדת, אשר מכירה את התחום מכוח היותה בתפקיד עוזרתה של [רכזת] ולקולטה ל-3 חודשים הללו, כמובן על תקן מילוי מקום."

## 6. העסקת קרובי משפחה

- 6.1. אימה של העובדת נשוא התלונה החלה את עבודתה בחברה העירונית בשנת 1996.
  - 6.2. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 3/2011 בנושא "העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות" (להלן - חוזר מנכ"ל בעניין העסקת קרובי משפחה) קובע את המצבים שבהם נדרש אישור ועדת שירות במשרד הפנים למינוי קרוב משפחה לעבודה ברשות מקומית.

רואת חשבון מרכזת בכירה באגף לתאגידי עירוניים במשרד הפנים מסרה כי חוזר מנכ"ל זה חל גם על התאגידי העירוניים.
  - 6.3. חוזר מנכ"ל בעניין העסקת קרובי משפחה קובע כי אין להעסיק קרוב משפחה של עובד עירייה, ללא אישור ועדת שירות, אם:
    - ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב משפחתו ברשות המקומית.
    - ההעסקה עלולה להביא לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה לעובד אחר ברשות המקומית.
    - מדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור ברשות מקומית."בכל מקרה שבו מדובר בהעסקת קרוב משפחה יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית, כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל ושניתן להעסיק את העובד ללא אישור... ועדת השירות." [ההדגשה אינה במקור]
  - 6.4. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2012 מבהיר כי הוראות חוזר מנכ"ל בעניין העסקת קרובי משפחה חלות על קבלת עובדים או קידומם של עובדים החל ממועד פרסום החוזר, היינו החל מ-11 במאי 2011: "לגבי עובדים שיש להם קשרי עבודה... ומונו לפני פרסום החוזר, אין צורך באישור מטעם ועדות השירות למינוי. עם זאת, על היועץ המשפטי של הרשות לערוך הסדרים למניעת ניגודי עניינים פנימיים בין העובדים הללו, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של הרשות המקומית."
- העובדת נשוא התלונה החלה עבודתה בחברה בשנת 2010, טרם כניסתו של חוזר מנכ"ל לתוקף. לכן בשנים בהם עבדה כסדרנית וכמזכירה במרכז קהילה, נדרש היה לפנות ליועץ המשפטי של החברה כדי שיערוך הסדר למניעת ניגודי עניינים פנימיים בינה לבין אימה. מנהלת משאבי אנוש מסרה כי לא בוצע הסדר כאמור.



בעת שקודמה העובדת לתפקיד רכזת מרכז שירות (בשנת 2014) ולאחר מכן, לתפקיד מנהלת אדמיניסטרטיבית (יוני 2017), נדרש היה לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של החברה כי ניתן להעסיק את העובדת נשוא התלונה ללא אישור ועדת שירות. מנהלת משאבי אנוש מסרה כי אין אישור בכתב מהיועץ המשפטי.

## 7. יישום המלצות דוח ביקורת קודם

להלן ממצאי בדיקת יישום המלצות מדוח ביקורת לשנת 2017 בנושא "בדיקת מינויים בחברה העירונית"<sup>2</sup>:

### 7.1. נוהל עבודה

- המלצה: "יש לכתוב בנוהל [משאבי אנוש - גיוס וקליטת עובדים] את מועד כניסתו לתוקף ולהחתיים את מנכ"ל החברה העירונית."
- ממצא: בנוהל שהעבירה לביקורת ב-29 באוקטובר 2018 מנהלת משאבי אנוש בחברה, לא מצוין מועד כניסתו לתוקף והוא אינו חתום בידי מנכ"ל החברה. זאת, למרות שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בוצעה.
- המלצה: "יש לעדכן את נוהל משאבי אנוש, שבמקרה בו מועמד ידווח על קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצה בעירייה, עובדי עירייה, חברי דירקטוריון חברה עירונית ו/או עובדי חברה עירונית, יועץ משפטי יבחן האם העסקת המועמד עלולה להביא ליחסי כפיפות/קשרי עבודה/ניגוד עניינים, לפני מסירת הודעה על זכייתו במכרז."
- ממצא: הנוהל שהועבר לביקורת לא עודכן בהתאם להמלצה. זאת, למרות שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בוצעה.
- המלצה: "יש לעדכן את השאלון שמועמד נדרש למלא כך שהוא ידווח אף על קרובי משפחתו המכהנים בדירקטוריון החברה העירונית או עובדים בחברה."
- ממצא: לפי "שאלון אישי למגיש מועמדות למשרה/מכרז", המפורסם באתר החברה, ההמלצה יושמה.

### 7.2. מכרזים

- המלצה: "למספר את המכרזים שמפרסמת החברה העירונית מדי שנה ולתעדם בצורה מסודרת במערכת הממוחשבת."
- ממצא: מעיון בנוסחי המכרזים שפורסמו בשנת 2018 עולה כי ההמלצה לא יושמה. זאת, למרות שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.
- המלצה: "לפרסם מכרז בשני עיתונים שאחד מהם לפחות עיתון יומי, כנדרש בתקנות קבלת עובדים." "לתלות את המכרזים על לוחות המודעות, כנדרש בנוהל משאבי אנוש."
- גם לפי תקנות קבלת עובדים, מכרז יפורסם בין היתר, "בשני עיתונים שאחד מהם לפחות עיתון יומי" וכן, "דאג העירייה יכול לפרסם הודעה על המכרז בכל דרך נוספת שימצא לנכון".

<sup>2</sup> ב-8 במרץ 2018 נערכה ישיבת צוות לתיקון ליקויים, שדן בממצאי והמלצות דוח ביקורת לשנת 2017 בנושא בדיקת מינויים בתאגידים העירוניים.

לפי נוהל החברה, במכרז פנימי "מנהל אגף משאבי אנוש יפיץ העתקים של המכרז למנהלי האגפים ולמנהלי יחידות עצמאיות. על מקבלי המכרזים לפרסמם בלוחות המודעות ביחידותיהם."

במכרז פומבי "יש לפרסם מכרז באתר האינטרנט של החברה ובעיתון יומי. מנכ"ל החברה רשאי לפרסם הודעה על מכרז בכל דרך נוספת שימצא לנכון".

ממצא: לפי פרוטוקולי ועדת כוח אדם בשנת 2018, מכרזים פנימיים פורסמו באתר החברה ובתפוצת דואר אלקטרוני לעובדים. מכרזים פומביים פורסמו לרוב (84 אחוז מהמכרזים) בעיתון יומי אחד, ולא בשני עיתונים כנדרש, ברשימת תפוצה פנימית של עובדי החברה, באתר החברה ובאתרי דרושים באינטרנט. המכרזים לא נתלו על לוחות המודעות. זאת, למרות שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצות מבוצעות.

- המלצה: "יש לקבוע שכר למשרה עובר לפרסום המכרז ולציין במכרז את דרגת המשרה המוצעת. כמו כן, מומלץ ליידע את המועמדים שעומדים בתנאי הסף על אודות גובה השכר המוצע לתפקיד, לפני זימונם לוועדה."

ממצא: מעיון בפרוטוקולים לשנת 2018 עולה כי ב-64 אחוזים מהמקרים, יושב ראש הוועדה הסמיך את מנכ"ל החברה לנהל עם המועמדים משא ומתן על תנאי העסקתם. לפי נוסח המכרזים, רק בשלושה מהמכרזים (9 אחוזים) פורסמו תנאי השכר. משכך, ההמלצה לא יושמה.

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר "שהנושא נבחן באופן יסודי בין החברה לנציגי האוצר והחברה תפרסם בהתאם להנחיות שתתקבלנה".

- המלצה: "על החברה העירונית לפרסם תנאי סף גם בקול קורא לאיוש משרות הפטורות ממכרז. בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת. ממצא: נמצא כי ההמלצה יושמה. מנהלת משאבי אנוש הוסיפה כי "לרוב מבוצע, אלא אם יש לנו קורות חיים זמינים במאגר."

### 7.3. ועדת מכרזים ופרוטוקולים

- המלצה: לפי התקנות "הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה." הומלץ אז "להקפיד שמספר החברים בוועדת בחינה יהיה אי-זוגי."

ממצא: מעיון בפרוטוקולי ועדת כוח אדם לשנת 2018, בעשר מתוך עשרים הפעמים שהוועדה התכנסה (50 אחוזים) מספר החברים בוועדה היה זוגי. זאת, למרות שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

- המלצה: "יש לתעד בכתב החלטות לבחירת עובדים, לרבות נימוקים להחלטות בנוגע להתאמתו של מועמד או אי-התאמתו לתפקיד."

ממצא: מעיון בפרוטוקולים לשנת 2018, עולה כי ברוב המכרזים ההמלצה יושמה (91 אחוזים).

## ריכוז ממצאים ומסקנות

הליך איוש משרות מוסדר בתקנות במטרה להבטיח שרשויות יאיישו משרות פנויות בהתאם לשיקולים ענייניים ויתבססו רק על כישוריהם המקצועיים של המועמדים והתאמתם לתפקיד, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד.

נוהל האסדרה, אשר הוחל על החברה העירונית החל מאוקטובר 2017, קובע כי כללי קליטת עובדים בתאגידים עירוניים יהיו כמקובל ברשויות המקומיות ועל-פי הנחיות משרד הפנים. הביקורת בחנה את הליך איוש משרות שהתפנו ואוישו בממלאי מקום בחברה העירונית בשנים 2017 ו-2018, לרבות בדיקת תלונה על אודות קליטת עובדת בחברה וקידומה. חלק ממצאי בדיקת התלונה אותרו גם בנוגע לתפקידים ומכרזים אחרים שפרסמה החברה העירונית.

### 1. הליך איוש משרות שהתפנו באופן קבע

1.1. בתקופה שנבדקה הועסקו 26 עובדים במילוי מקום בחברה העירונית. עד סוף שנת 2018, רק בגין תשע מהמשרות פורסמו מכרזים; שישה מהמכרזים היו פנימיים; בשמונה מהמכרזים זכה ממלא המקום שאייש את התפקיד.

נתונים אלה עשויים ללמד לכאורה, על היתרון שמקנה מינוי זמני למי שמונה באמצעותו ורכש הכשרה המלווה את התפקיד, שכן סיכווי לזכות במכרז גבוהים.

1.2. בשנים 2017 ו-2018 פורסמו ארבעה מכרזים פנימיים, בגין תפקידים חדשים בחברה, בהם התמודדו וזכו מועמדים יחידים, אשר כבר ביצעו את התפקידים הנ"ל, נוסף לתפקידים הקודם. מכרזים אלה מעלים חשש שמא הצורך בתפקיד החדש נועד לשדרוג מעמדם של העובדים.

1.3. מעיון בנוסח המכרזים הנ"ל עולה, כי באף אחד מהם לא צוין שהמשרה מאוישת בידי ממלא מקום, כחלק משמירה על שקיפות בפרסום המידע.

יש לפרסם מכרזים בהקדם האפשרי ולהימנע מאיוש משרות שהתפנו באופן קבע בממלאי מקום.

יש לציין בנוסחי המכרזים שמשרות מאוישות בידי ממלא מקום.

1.4. נמצא כי אחד העובדים התמודד בשנים 2017 ו-2018 בשלושה מכרזי כוח אדם, על אף שלא עבר פרק זמן של שנה בין מועד בחירתו לתפקיד קודם לבין מועד התמודדותו למכרז חדש, כפי שנדרש בנוהל החברה.

יש להקפיד לפעול בהתאם לנוהל העבודה הקובע שלא ניתן להגיש מועמדות למכרז לפני שהעובד השלים שנה בתפקידו הנוכחי.

1.5. נמצאו 14 מקרים בהם הועסקו עובדים כממלאי מקום לתקופה העולה על חצי שנה, מבלי שנתבקש אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, בניגוד לנדרש בחוזר מנכ"ל 3/2011.

לא נמצא אישור בכתב של מנכ"ל החברה, כי לא ניתן היה לקלוט עובדים במכרז כדין למשרות הנ"ל כולל הסיבות לכך, והבהרה שמדובר במשרות נחוצות מאוד אשר החברה לא תוכל לתפקד בלעדיהן ולו לתקופה קצרה.

- 1.6. בתקופה שנבדקה, חמש עובדות הועסקו כממלאות מקום של עובדות שיצאו לחופשת לידה, שתיים הועסקו לתקופה ארוכה משנה, מבלי שנתבקש אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות, כנדרש בחוזר מנכ"ל 4/2011. נכון למועד הביקורת, שלוש מהעובדות עדיין מועסקות כממלאות מקום, על אף שהעובדות הקבועות, שאת מקומן החליפו, שבו לעבודה לאחר סיום חופשת לידה. זאת, מבלי שפורסם מכרז ו/או התקבל אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות להמשך העסקתן.
- 1.7. על-פי חוות דעת משפטית, על החברה העירונית לצאת במכרז לאיוש משרה בחלוף שישה חודשים, גם במקרה של הטלת תפקיד ממלא מקום באופן זמני על עובד, נוסף לתפקידו.

יש להקפיד להעסיק ממלאי מקום בהתאם להנחיות חוזרי מנכ"ל, ובמקביל, על החברה לנקוט בפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין (פרסום מכרז ובחירת זוכה בוועדה לבחירת עובדים).

- 1.8. באגף משאבי אנוש לא מנוהל מאגר מידע הכולל את כל המשרות שאוישו ו/או מאוישות בממלאי מקום מקרב עובדי החברה ופרק הזמן שאושר לכל מינוי. זאת, אף שפרק הזמן המרבי כאמור, מוגבל.

יש להקים מאגר מידע ממוחשב שיכלול מידע על אודות המשרות המאוישות בממלאי מקום, על מנת לוודא עמידה בדרישות חוזר מנכ"ל.

## 2. איוש משרה ללא מכרז

- 2.1. נמצאו מקרים בהם טופס בקשה לאיוש משרה לא אושר בידי ראש העירייה דאז. לדברי מנהלת משאבי אנוש חלק מהטפסים הוגשו בסמוך לתקופת הבחירות. כמו כן, בשני מקרים לא מולא טופס איוש משרה. לדברי מנהלת משאבי אנוש אין צורך בטופס כאשר מדובר בניוד פנימי של עובדים.
- 2.2. העובדים שנקלטו ללא מכרז לא עברו ועדת כוח אדם/קבלה, כנדרש בנוהל העבודה. לא הומצאו לביקורת פרוטוקולים של ועדת כוח אדם, המשקפים את עיקרי הראיונות עם המועמדים ואת ההחלטות לבחור במועמד מסוים על פני מועמד אחר, מלבד סיכום ראיון של המועמדים שהתקבלו בלבד.

יש להקפיד לאייש משרות ללא מכרז בהתאם להנחיית נוהל החברה, לרבות מילוי טופס בקשה לאיוש משרה והחתמת הגורמים הרלוונטיים, קיום ראיונות למועמדים בוועדת כוח אדם ותייעודם בפרוטוקולים המשקפים את עיקרי הראיונות ואת ההחלטות לבחור במועמד מסוים על פני מועמד אחר.

**3. יישום המלצות דוח ביקורת קודם בנושא "בדיקת מינויים בחברה העירונית"**

חלק מהמלצות דוח ביקורת קודם טרם יושמו, על אף שבישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שהן בוצעו.

יש להשלים את יישום המלצות דוח ביקורת בנושא "בדיקת מינויים בחברה העירונית".

**4. קרבת משפחה**

לעובדת נשוא התלונה ולאימה לא נערך הסדר למניעת ניגוד עניינים ו/או פנייה לוועדת שירות.

יש להקפיד לפעול לפי חוזר מנכ"ל 3/2011 - לפנות לוועדת שירות ולערוך הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

## נספח א'

### התייחסות היועץ המשפטי של החברה: "

1. הגדרה של ממלא מקום הינה: אדם המאייש משרה מסוימת באופן זמני, אם משום שהאדם המאייש משרה זו באופן קבוע נעדר זמנית או באופן קבוע ונדרש למלא את מקומו.
2. בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) תש"ס-1979 נקבע בסעיף 2(ב)(8) אשר דן בפטור מפרסום מכרז במקרה בו: 'משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על 3 חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש משרה כדין...'.
3. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 אשר דן בין היתר, בהעסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות קובע כמפורט [לעיל].
4. טרם מתן מענה לשאלתך בנוגע לנדון אבקש לציין כי 'בהנחיות נציב שירות המדינה' מיום 18 ביולי 2016 אשר דן, בין היתר, 'באצילת סמכויות העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום' וזאת על בסיס החלטת ממשלה ולאחר שהתקבלו מסקנות 'ועדת הרפורמה', נקבע ביחס למשרדי הממשלה ותאגידי ממשלתיים כדלקמן:  
**'ועדת הרפורמה המליצה לפעול לצמצום הצורך בהעסקת ממלא מקום ללא מכרז, בין היתר, באמצעות פיתוח השימוש במנגנון של הטלת תפקיד באופן זמני על עובדים אחרים במשרד בנוסף על תפקידם. כמו כן, המליצה הוועדה את השימוש במקורות תקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני ואי-איוש משרה כאמצעי לתמרוץ ועידוד המשרדים והעובדים להשתמש בכלי זה לצורך מילוי תפקידיו של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני, על פני מינוי ממלא מקום ללא מכרז'. בהתאם הוחלט לעגן את הוראות תקנון שירות המדינה הקיימות הנוגעות להטלת תפקיד במסגרת פרק משנה 18.2 לתקנון שירות המדינה שכותרתו כעת היא 'הטלת תפקיד ומינוי בפועל'. כמו כן, נקבע כעת בפסקה 18.132 לתקנון שירות המדינה, כי אחד התנאים לאישור העסקת ממלא מקום באופן זמני ללא מכרז במשרה פנויה על-ידי האחראי כי 'אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני, בדרך של הטלת תפקיד... בהתאם, על האחראי במשרד מוטלת החובה לבחון את האפשרות להשתמש במנגנון זה של הטלת תפקיד או מינוי בפועל בכל מקרה של בקשה להעסקת ממלא מקום מן החוץ'.**
5. 'נציב שירות המדינה' פרסם הנחיות נוספות ביום 27 בספטמבר 2016 ואשר עודכנו ביום 11 בינואר 2018, המוסיפות גם הוראות בדבר תגמול מסוים לעובד שממלא 2 תפקידים וזאת מתוך רצון לעודד ולתמרץ את המשרדים לנהוג באופן האמור תוך הטלת תפקיד נוסף (לדוגמה ממלא מקום) על בעל משרה מתאים.
6. בית הדין הארצי לעבודה בעע (ארצי) 446-08 וכסלר עוזיאל נגד 'הגיוון' מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ, [פורסם בבנו] (ניתן ביום 6 ביולי 2010) קבע ביחס להטלת תפקיד נוסף על עובד כדלקמן:  
**'במקומות עבודה רבים נושאים עובדים במספר תפקידים או 'כובעים' במסגרת משרתם. כך במגזר הפרטי וכך במגזר הציבורי. כך, למשל, באוניברסיטאות; בעירויות; במשרדי**

ממשלה; במערכת החינוך; במערכת הבריאות; ועוד. בין תפקידים אלה: חברות בוועדות שונות; אחריות על סוג מסוים של פעולות או נושאים; ניהול מדור מסוים; ניהול פרויקטים; ועוד. יש ואדם נושא, מתוקף תפקידו הרגיל, במגוון תפקידים כאמור. זאת ועוד, הנשיאה במספר תפקידים או תחומי אחריות מאפיינת בעיקר בעלי משרות בכירות, החולשים על תחומים מגוונים של עבודת ה'מפעל' או המשרד ומנהלים, לעתים באמצעות סגניהם או עובדים אחרים הכפופים להם, תחומים רבים של פעילות המשרד. אין הדבר מלמד, בהכרח, על מצב של נשיאה במספר משרות המזכות את העובד בכפל שכר או בתוספת שכר. הוספת מטלה נוספת למנהל בכיר אינה מקנה לו זכאות לשכר נוסף או לאחוזי משרה מוגדלים, ודאי לא באופן אוטומטי, ומבלי שנקבעה תוספת שכר במפורש בכתב בעת הוספת המטלה. מבחינה זו, ראוי להבחין בין היותו של אדם 'עובד' במקום עבודה מסוים, לבין נשיאתו במספר תפקידים. הוספת תפקיד או אחריות אינה בהכרח בבחינת הוספת 'משרה' נוספת ואינה מקנה בהכרח זכאות לתוספת שכר.

7. נראה כי ניתן ללמוד מהחלטת בית הדין הארצי לעבודה בעניין וכסלר ובדרך של אנלוגיה מ'הנחיות נציב שירות המדינה' כי השימוש אשר עשתה החברה העירונית בהליך של הטלת תפקיד נוסף באופן זמני על עובדים אחרים בחברה הינו תואם את עמדת בית הדין הארצי לעבודה, הממשלה, נציבות שירות המדינה ויש בו כדי לחסוך משאבים ולתת מענה לצרכים דחופים של המערכת.

8. במענה לשאלתך אציין כי נראה שעל החברה העירונית לצאת במכרז לאיוש המשרה בחלוף 6 חודשים גם במקרה של הטלת תפקיד ממלא מקום באופן זמני על עובד בנוסף לתפקידו. [ההדגשות במקור]

