



נציבות שירות המדינה  
המטה ליישום הרפורמה  
אגף תורה, מחקר וניהול ידע

מסמך מדיניות בנושא  
**אצילת סמכויות להעסקת  
עובדים באופן זמני לצורך  
מילוי מקום**

ירושלים, אייר התשע"ה אפריל 2015



מסמך זה גובש כחלק מתוכנית 'עץ הדעת' לגיבוש וכתובת  
מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

<b>ראש הצוות</b> <b>צוות הכתיבה</b>	<p>עו"ד עדו בן צור, סגן בכיר ליועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה מר ניסים מזרחי, סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש ברשות ההגבלים העסקיים גב' ורד אבוטבול, מנהלת תחום משרדי הממשלה ויחידות הסמך, נציבות שירות המדינה גב' לימור צרויה, מרכזת בחינות ומרכזים, נציבות שירות המדינה גב' אביגיל ואן וייק-שיפלמן, מתמחה ביעוץ המשפטי, נציבות שירות המדינה מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה וראש אגף בכיר הבקרה הגב' אפרת לוי-רוזנברג, סגנית מנהל אגף בכיר בקרה הגב' ליאב שדה-בק, מרכזת בכירה אגף בכיר בקרה מר חיים עטיה, מנהל תחום בכיר תקש"ר מר מתן רוטמן, רכז פרויקטים, אגף תורה וניהול ידע</p>
<b>צוות בקרה</b>	
<b>מתייחסים</b> <b>עריכה</b>	

## תוכן עניינים

5	תקציר מנהלים.....
7	מבוא .....
7	המצב הקיים.....
9	הפרקטיקה הנוהגת לאישור העסקת ממלא מקום ללא מכרז .....
9	הליך הבחירה למילוי מקום .....
10	נוהל איוש משרות זמניות .....
10	הליך איוש משרות בדירוג המנהלי הפטורות ממכרז במילוי מקום .....
11	בחינת נתוני איוש משרות במילוי מקום במשרות פנויות בשנים האחרונות .....
11	היקף התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום .....
11	השפעת העסקת ממלאי מקום על הליכי מכרזים פומביים .....
12	מסקנות ניתוח הנתונים הקיימים .....
13	הבעייתיות במצב הקיים.....
14	המלצת ועדת הרפורמה לאצילת הסמכויות.....
16	בחינה השוואתית להעסקה זמנית של עובדים במדינות בעולם המערבי .....
17	המלצות לאופן יישום אצילת הסמכויות.....
17	א. צמצום הצורך במילוי מקום ללא מכרז .....
22	ב. הכללים המוצעים להעסקה במילוי מקום.....
24	פיקוח ובקרה .....
24	כללי .....
24	מטרות הבקרה.....
24	יעדים הנגזרים מהמטרה המרכזית: .....
24	שיטה וכלים לבקרה.....
26	מדדים .....
29	שגרות ניהול .....
29	מערכות מידע.....
29	מסמך הדרישות יתייחס לתחומים הבאים:.....
31	נספחים.....
31	נספח א' – הצעה לשינוי תקשי"ר .....



## תקציר מנהלים

במסמך מדיניות זה מוצגות המלצות לאופן יישומן של המלצות ועדת הרפורמה בנושא אצילת סמכות האישור להעסקת עובדים במילוי מקום בשירות המדינה. המסמך מפרט את המצב הקיים, הן ביחס לכללים המפורטים בתקשי"ר להעסקת עובדים במילוי מקום והן ביחס למצב הנוהג בפועל; מוצגת הבעייתיות בתופעת העסקת ממלאי מקום בשירות המדינה ללא מכרז והרקע לקביעת הכללים הקיימים בתקשי"ר; מוצגת סקירה השוואתית להסדרים להעסקה זמנית של עובדים במדינות אחרות בעולם; ומפורטות המלצות הצוות לדרכים לצמצום הצורך בהעסקת עובדים באופן זמני למילוי מקום ללא מכרז והכללים המוצעים להעסקת עובדים במילוי מקום, במקרים בהם הדבר נדרש, במסגרת אצילת סמכות האישור מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה.

בתמצית, הצוות המליץ על מספר דרכים לצמצום הצורך בהעסקת עובדים במילוי מקום ללא מכרז:

- א. פיתוח השימוש במכרזי מכרזי מאגר ומכרזי עתודה לגיוס עובדים במקרים המתאימים, ובכלל זה לצורך העסקת עובדים באופן זמני במילוי מקום;
  - ב. קביעת חובת מכרז לאיוש משרה המתפנה באופן זמני לתקופה ארוכה העולה על שלוש שנים, תוך הוספת הערה לעניין זמניות ההעסקה;
  - ג. קביעת חובת מכרז למשרה של עובד שנבחר לתפקיד אחר ונמצא בתקופת ניסיון, תוך הוספת הערה לעניין זמניות ההעסקה;
  - ד. החרגת העסקת ממלא מקום שנבחר במכרז מהתנאים וההגבלות על מילוי מקום, על מנת לתמרץ את משרדי הממשלה לאיוש משרות של ממלאי מקום במכרז במקרים המתאימים;
  - ה. נוכח העסקה בעבר של עובדים ממלאי מקום תקופות ארוכות בעקבות פרשנות מוטעית של החלטות הממשלה על הקפאת קליטת עובדים חדשים, מוצע להבהיר כי אין בהחלטה על הקפאת קליטת עובדים חדשים כדי להצדיק קליטת עובדים במילוי מקום במשרות פנויות ללא מכרז, שלא בהתאם לכללים ולתנאים המוצעים במסמך זה;
  - ו. פיתוח המנגנון של הטלת תפקיד במסגרת הוראות התקשי"ר, תוך מתן תגמול לעובד עליו יוטל תפקיד בנוסף על תפקידו, וזאת כאמצעי לתמרוץ המשרדים והעובדים להשתמש באמצעי זה על פני מינוי ממלא מקום ללא מכרז, במקרים המתאימים. לאחר בחינת מספר חלופות לתגמול, הצוות המליץ על החלופה של תשלום מענקים חד-פעמיים לעובד, שישולמו בפעילות במהלך תקופת הטלת התפקיד;
- באשר לכללים לאישור העסקה במילוי מקום, מציע הצוות לאצול את סמכות האישור לסמנכ"ל משאבי אנוש במשרד, בהתאם לכללים הבאים:

- א. מילוי מקום של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני – מוצע לקבוע מתאם בין משך תקופת ההעסקה הצפויה במילוי מקום לבין הליך המינוי הנדרש, כדלקמן:
1. מילוי מקום לתקופה של עד שנה – הליך המינוי יהיה בהתאם למצב הקיים, כמפורט בפסקה 11.933 לתקשי"ר, אולם בסמכות המשרד יהיה לאשר העסקת העובד באופן זמני לתקופה של עד שנה.
2. מילוי מקום לתקופה שבין שנה לשלוש שנים – הליך המינוי יהיה תחרותי יותר, בהתאם לנוהל איוש משרות זמניות המפורט בסעיף 11.98 לתקשי"ר, ובסמכות המשרד יהיה לאשר העסקת העובד באופן זמני לתקופה של עד שלוש שנים.
3. מילוי מקום לתקופה ארוכה משלוש שנים – תחול חובת המכרז על המינוי למשרה, עם הערה לעניין זמניות מילוי התפקיד.
4. נציבות שירות המדינה תהיה רשאית לאשר הארכת העסקת ממלא מקום מעבר לתקופות האמורות, על פי בקשת המשרד ומטעמים מיוחדים.

ב. מילוי מקום במשרה פנויה לחלוטין – בהתאם לחוק יש חובה לאייש משרה פנויה במכרז. לכן העסקת ממלא מקום במשרה פנויה צריכה להתקיים במקרים חריגים בלבד ומבלי לפגוע בהליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע. בהתאם להמלצות ועדת הרפורמה, מוצע לאצול את סמכות אישור העסקת ממלא מקום במשרה פנויה לאחראי במשרד, בהתקיים התנאים החריגים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני ורק לאחר שפורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה דרך קבע וחלף המועד האחרון להגשת מועמדותות. איוש המשרה במילוי מקום באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז, יהיה שלא מבין המועמדים במכרז, על מנת שלא לפגוע בשוויון ההזדמנויות של המועמדים במכרז. הליך איוש המשרה במילוי מקום יהיה לפי פסקה 11.933 לתקשי"ר, בדומה למצב הקיים היום, ותקופת העסקת העובד תוגבל בזמן עד לסיום הליכי המכרז או עד שנה, לפי המוקדם.

כחריג לכלל האמור, נציב שירות המדינה יהיה רשאי להגדיר תפקידים או סוגי תפקידים שבהם יתאפשר למשרד להעסיק עובד במילוי מקום, אף שטרם הסתיים המועד האחרון להגשת מועמדותות במכרז פומבי ובלבד שהמשרד החל בהליך איוש המשרה דרך קבע.

כמו כן, נציבות שירות המדינה תהיה רשאית לאשר הארכת העסקת ממלא מקום בשונה מהכללים האמורים או מעבר לתקופות האמורות, על פי בקשת המשרד במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים.

דרך המלך למינוי למשרות בשירות המדינה הנה במכרז פומבי לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים). בצד זאת, על העסקת עובד באופן זמני למילוי מקום במשרה בשירות המדינה לא חלה חובת המכרז. הרציונל העומד בבסיס ההיתר להעסיק ממלא מקום ללא מכרז, הוא לאפשר למשרד לאייש באופן מהיר יחסית משרות חיוניות שהתפנו באופן זמני, וכן משרות שהתפנו ויש חשיבות לאישן בדחיפות, וזאת מאחר שהליך המכרז לפי חוק המינויים אורך זמן.

התופעה של העסקת עובדים למילוי מקום תקופות ארוכות בשירות המדינה הנה תופעה נפוצה ובעייתית ממספר טעמים: ראשית, העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מילוי מקום מקנה לו יתרון במכרז ופוגעת בעיקרון השוויון העומד בבסיס המכרז. שנית, העסקה במילוי מקום ללא מכרז עשויה להוות פתח למינויים לא תקינים בשירות המדינה, בהיעדר כלי פיקוח וכללים מתאימים. שלישית, העסקת עובדים ללא מכרז תקופות ארוכות אף פוגעת בזכויות העובדים המועסקים בדרך זו. על פירוט הבעייתיות שבתופעה זו והדרכים המוצעות להתמודדות עמה נעמוד בהמשך.

בהחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30.6.2013 אימצה הממשלה את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה בראשות נציב שירות המדינה (להלן – ועדת הרפורמה). כמו כן, הנחתה הממשלה את נציב שירות המדינה לפעול, במסגרת סמכויותיו, ליישום המלצות הוועדה, ולצורך כך להציע תיקוני חקיקה, ככל הנדרש, לפעול לעדכון הוראות התקשי"ר בהתאמה, וכן לבצע שינויים והתאמות כפי הצרכים שיעלו.

אחד מהנושאים העיקריים בהם דנה ועדת הרפורמה עסק באצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה והקמת מערך בקרה בנציבות. באופן כללי, מטרת אצילת הסמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה היא להביא, מחד, להפחתת הבירוקרטיה ולהגדלת הגמישות הניהולית של משרדי הממשלה, ומאידך, למקד את פעילותה השוטפת של הנציבות – מעיסוק בנושאים טקטיים ופרטניים לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, בקביעת מדיניות וכללים, בפיקוח ובקרה על ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה, ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח על עיצוב כוח העבודה בשירות המדינה.

בהקשר זה, של אצילת סמכויות ביצוע מהנציבות למשרדי הממשלה, המליצה ועדת הרפורמה, בין היתר, לקבוע מדיניות וכללים ברורים בתקשי"ר להעסקת עובדים במילוי מקום באופן זמני, ולאצול את סמכות האישור של בקשות פרטניות להעסקת עובדים במילוי מקום מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה. על ההמלצות המפורטות של ועדת הרפורמה נעמוד בהמשך.

ביום 12.6.2013 מינה נציב שירות המדינה צוות עבודה לגיבוש מסמך מדיניות לבחינת אופן יישומן של המלצות ועדת הרפורמה בנושא אצילת סמכויות להעסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום. בהתאם לכתב המינוי, הצוות נדרש לתת דעתו, בין היתר לגיבוש התפיסה התורתית לאצילת הסמכויות בנושא העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום; לבחינת כלים לצמצום ככל הניתן של העסקת ממלא מקום ללא מכרז, בין היתר באמצעות עידוד השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד; ולגיבוש הצעה לתיקון התקשי"ר בנושא זה.

## המצב הקיים

פרק משנה 18.1 לתקשי"ר מסדיר את הכללים והנהלים להעסקת עובד במילוי מקום בשירות המדינה. הגדרת "מילוי מקום" בפסקה 18.110 לתקשי"ר היא כדלקמן:

**"העסקה זמנית של אדם שאיננו עובד המדינה, במשרה פנויה, בהתאם להוראות פרק משנה זה; או העסקת אדם, שאיננו עובד המדינה, כממלא-מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, יציאה לתפקיד בחוץ-לארץ וכדומה)."**

בהוראות התקשי"ר, לאחר תיקון בשנת 2006, נקבעה הבחנה בין מילוי מקום במשרה פנויה לבין מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני, כמפורט להלן:

א. מילוי מקום במשרה פנויה

כאמור, בהתאם לחוק המינויים הליך המינוי דרך קבע למשרה פנויה בשירות המדינה הנו במכרז. אולם, לא אחת עולה הצורך לאיית משרה פנויה במילוי מקום באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז. בעקבות המלצות צוות משותף לנציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים<sup>1</sup>, תוקנה בשנת 2006 פסקה 18.131 לתקשי"ר, ונקבע בה כדלקמן:

**"עובד יועסק כממלא-מקום במשרה פנויה רק במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר מתקיימים כל התנאים המפורטים להלן:**

- א. **חיוני כי תפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק וללא דיחוי, למשל כאשר אי העסקת ממלא מקום עלולה לגרום נזק לשלומם או לבריאותם של אנשים, נזק חמור לרכוש, הפסקת שירותים לציבור, או הפרעה חמורה בפעולתו של צוות העובדים;**
- ב. **לא הייתה כל דרך לצפות שהמשרה תתפנה, כגון שהעובד הממלא דרך קבע את המשרה התפטר ממשרתו בהתראה קצרה, ולא ניתן היה לאיית במועד בדרך של מכרז;**
- ג. **אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני; או אם התקיים מכרז פנימי ובין-משרדי לאותה משרה ולא נבחר בו איש;**
- ד. **המשרד נקט כבר צעדים למילוי קבוע של המשרה; או אם התקיימו נסיבות המונעות קיום מידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר למילוי המשרה דרך קבע;**
- ה. **התקיימו נסיבות המונעות קיום מידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר למילוי המשרה דרך קבע, יתחייב המשרד לנקוט בכל הצעדים הדרושים לצורך קיום ההליך החוקי למילוי המשרה דרך קבע בהקדם האפשרי."**

בפסקה 18.135 לתקשי"ר נקבע כי משך תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יוגבל לשלושה חודשים. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת תקופה זו בשלושה חודשים נוספים, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

ב. מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני

מילוי מקום מסוג זה נדרש לצורך החלפת עובדים הנעדרים מתפקידם בשירות המדינה לתקופה מסוימת, כגון: עקב חופשת לידה, חופשה ללא תשלום, השעיה משמעתית, וכיוצ"ב. בהתאם להוראות פסקה 18.141 לתקשי"ר, משך תקופת העסקת ממלא מקום של עובד הנעדר זמנית מתפקידו מוגבל לשנה או לתקופת ההיעדרות של אותו עובד, לפי הקצר מביניהם. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת תקופה זו, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

---

1 צוות משותף לנציבות שירות המדינה ולמשרד המשפטים לגיבוש נהלים חדשים להבטחת תקינות המינויים בשירות המדינה שמונה העקבות דו"ח מבקר המדינה בפרשת המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה. ראה פירוט בפרק 5 להלן.



## הפרקטיקה הנוהגת לאישור העסקת ממלא מקום ללא מכרז

למרות המפורט בהוראות התקשי"ר, בפרקטיקה ההתנהלות שונה ואף לא אחידה בין משרדי הממשלה השונים, כמפורט להלן.

ראשית, למרות שבהתאם לתקשי"ר, הסמכות לאשר העסקה במילוי מקום במשרה פנויה ללא מכרז לתקופה של שלושה חודשים הנה בידי המשרד ונציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאי לאשר הארכת תקופה זו בשלושה חודשים נוספים, במערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות במערכת הביטחון (ולמעט מערכת הבריאות), איש משרה פנויה לחלוטין מחייב אישור מוקדם של נציבות שירות המדינה והמשרד אינו מורשה לאשר מילוי מקום ללא קבלת אישור מוקדם כאמור. משרד המעוניין בכך, פונה מבעוד מועד לנציבות במכתב מנומק המפרט את הצורך המקצועי בממלא מקום, הפניה נבחנת בנציבות בהתאם לתבחינים המפורטים בפסקה 18.131 לתקשי"ר, ומועברת לאישור הממונה הרלבנטי בנציבות. לעומת זאת, במערכת הבריאות פועלים בהתאם להוראות התקשי"ר, והאחראי במשרד עושה שימוש בסמכותו לאשר העסקת ממלא מקום על משרה פנויה לחלוטין לתקופה של עד שלושה חודשים ללא פניה מוקדמת לנציבות, ורק הארכת תקופה זו טעונה אישור נציבות שירות המדינה.

שנית, למרות שבהתאם לתקשי"ר נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאי לאשר הארכת תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה בשלושה חודשים נוספים מטעמים מיוחדים שירשמו, דהיינו עד ששה חודשים לכל היותר, בפועל הנציבות נוהגת לאשר הארכת העסקת ממלא מקום לתקופות ארוכות יותר, כדבר שבשגרה, וזאת עד לסיום הליכי אישור המשרה דרך קבע האורכים במקרים רבים יותר זמן.

שלישית, במשך השנים התפתחה פרקטיקה נוהגת שאינה מעוגנת בהוראות התקשי"ר לעניין "תקופת צינון" הנדרשת מעובד שהועסק במילוי מקום. בהתאם לפרקטיקה זו, לאחר סיום העסקת ממלא המקום לא ניתן להעסיקו במילוי מקום במהלך חצי השנה הקרובה על מנת שלא ליצור רצף העסקה. לעיתים אף נוצר מצב בעייתי בו אותו עובד ממלא מקום אינו מורשה להגיש מועמדות למשרות אחרות במילוי מקום בשל מגבלת "צינון" זו. פרקטיקה זו אינה נוהגת באופן אחיד בכל משרדי הממשלה, וכאמור אינה מעוגנת בהוראות התקשי"ר או בהנחיות רשמיות אחרות של הנציבות.

עוד יצוין, כי עובד המועסק במילוי מקום מועסק על פי רוב בחוזה העסקה שאינו כולל כל הוראה לעניין זמניות העסקת העובד. אולם, העובד חותם על הצהרה נפרדת כי הוא מודע למעמדו זה ולזמניות העסקתו וכי ידוע לו כי אינו זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים.

## הליך הבחירה למילוי מקום

לעניין הליך בחירת המועמד למילוי מקום נקבע בפסקה 18.121 לתקשי"ר כי על מילוי מקום לא תחול חובת המכרז, אולם על האחראי במשרד לוודא כי מתקיים הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף, ככל שניתן, לאיתור המועמד המתאים למילוי מקום, בהתאם להוראות פסקה 11.933 לתקשי"ר, בשינויים המתחייבים.

בפסקה 11.933 לתקשי"ר נקבעו עקרונות יסוד להליך הבחירה בפטור ממכרז למילוי מקום, ובהם חובת פרסום המשרה, סינון ומיון מועמדים על פי קריטריונים אובייקטיביים וזימון לפחות שלושה מועמדים בפני ועדת בחירה משרדית. ועדת הבחירה מורכבת משני חברים לפחות, שאחד מהם הוא הסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד או מי מטעמו והשני הוא הממונה הישיר או מי מטעמו.

## נוהל איוש משרות זמניות

לפני כשנתיים, ביום 16.10.2012, אישרה ועדת שירות המדינה נוהל מתן פטור ממכרז למשרות זמניות וקבעה הליך חלופי לאיוש המשרות, שעוגן בסעיף 11.98 לתקשי"ר. ועדת השירות החליטה לאצול מסמכותה לוועדת משנה שתדון בבקשות הפרטניות של משרדים להחלת הפטור ממכרז על משרות זמניות.

על מנת לענות על הגדרת משרה זמנית, המשרה צריכה לעמוד בארבעה תנאים מצטברים: המשרה נועדה למשימה חולפת קצובה בזמן שאינה צפויה להיטמע בשירות המדינה; זמן המשימה צפוי להימשך עד חמש שנים; המשרה עוסקת במשימה חיונית שחייבים לבצע בלי דיחוי ולא יהיה אפשרי לאישה בהליך מכרזי בזמן סביר; ותקציב המשרה שייך לסעיף של עבודה בלתי צמיתה.

בפסקה 11.983 לתקשי"ר נקבע הליך הבחירה לאיוש משרות זמניות. בהתאם להליך זה, יש לפרסם את המשרה בפומבי למשך שבעה ימים, תוך הדגשה כי מדובר במשרה זמנית וציון זמן העסקה המשוער. הפרסום חייב להופיע באתר אינטרנט של הנציבות ושל המשרד וגם בתפוצת עובדי המשרד.

הליך הבחירה למשרה זמנית נעשה באמצעות ועדת בחירה בהתאם להרכב ועדת בוחנים הקבוע במכרז פומבי, ועל חברי הוועדה חלים סדרי הבחירות בעל פה המפורטים בסעיף 12.36 לתקשי"ר, בשינויים המתחייבים. ועדת הבחירה רשאית לבצע הליך מיון בו יסוננו המועמדים העומדים בתנאי הסף כמפורט בתיאור תפקיד, באמצעות קביעת מדדי הערכה אובייקטיביים ושוויוניים בנוסף לתנאי הסף אשר יסייעו במיון ראשוני. בפני הוועדה יש לזמן לראיון לפחות חמישה מועמדים העונים על תנאי הסף ועל שאר הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת הבוחנים וקיבלו את ההערכה הגבוהה ביותר.

עובד שנבחר למשרה זמנית בהליך זה מועסק בחוזה מיוחד באופן זמני לתקופה מוגבלת של שנה בכל פעם או עד לתום המשימה הזמנית, לפי המוקדם מביניהם. משך ההעסקה מוגבל עד חמש שנים לכל היותר. עוד נקבע, כי עובד במשרה זמנית, שנתמנה בהליך בחירה כמפורט לעיל, יהיה זכאי להתמודד במכרז פנימי ובין משרדי כעבור 48 חודשי עבודה.

## הליך איוש משרות בדירוג המנהלי הפטורות ממכרז במילוי מקום

בהתאם להוראות התקשי"ר, משרות זוטורות עד דרגה 17 בדירוג המנהלי או עד דרגה 38 בדירוג ההנדסאים והטכנאים, פטורות מחובת המכרז הפומבי. עד לאחרונה, הליך המינוי למשרות אלה היה בהתאם לעקרונות הקבועים בפסקה 11.933 לתקשי"ר, באופן דומה להליך איוש משרה החייבת במכרז לצורך מילוי מקום זמני, כמפורט לעיל. בהתאם, הליך איוש משרה מסוג זה במינוי קבע או במילוי מקום היה זהה. לאחרונה, בעקבות הרפורמה בהליכי הגיוס והמיון וההסתייעות במכונני מיון חיצוניים לצורך ביצוע מבחני המיון לשירות המדינה, שונו ההנחיות לגבי משרות אלה ונקבע בפסקה 11.934 לתקשי"ר, כי על אף הפטור מחובת המכרז, הליך המיונים והבחירות למשרות אלה יתבצע באופן דומה להליך המכרז, למעט המועד האחרון להגשת בקשות להשתתפות במכרז שלא יפחת משבעה ימים ולמעט ועדת הבחירה שהנה ועדת קבלה פנים-משרדית בהרכב שנקבע בפסקה 11.933 לתקשי"ר ולא ועדת בוחנים בהרכב הקבוע בכללי המכרזים. כחריג לכך, נקבע כי הנחיות חדשות אלה לא יחולו על איוש זמני של משרות זוטורות בדירוג המנהלי לצורך מילוי מקום של עובד שנעדר מתפקידו וכן על איוש משרות של עובדי כפיים בדירוג המנהלי, לגביהם נקבע כי ימשיך לחול הליך המיון שבפסקה 11.933 לתקשי"ר.

לאור האמור, ומשאינן כיום בפועל הבחנה משמעותית בין הליכי המינוי של משרה החייבת במכרז לבין משרה פנויה בדירוג המנהלי הפטורה מחובת המכרז, מוצע להחיל את ההמלצות שיפורטו להלן גם

על משרות בדירוג המנהלי החייבות כיום בהליך המעין מכרזי, בהתאם להוראות פסקה 11.934 לתקשי"ר.

## בחינת נתוני איוש משרות במילוי מקום במשרות פנויות בשנים האחרונות

לצורך בחינת היקף התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום בשירות המדינה והשפעתה על תוצאות הליכי המכרזים הפומביים לאיוש משרות פנויות בשירות המדינה, במיוחד לאור שינוי הכללים שבתקשי"ר בעניין זה בשנת 2006 בעקבות המלצות הצוות משותף לנציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים כמפורט לעיל, ביקש הצוות לקבל ולנתח את הנתונים הבאים:

- א. כמות העובדים שהועסקו במילוי מקום בשנים האחרונות בפילוח לפי: שנים, משרה פנויה / משרה שאינה פנויה, חלוקה לפי משרדים, דירוגים, רמות משרה, משך זמן העסקה במילוי מקום, וכד'.
- ב. כמות המכרזים הפומביים שפורסמו בשנים האחרונות בהן הועסק עובד במילוי מקום במועד פרסום המכרז, מתוך כלל המכרזים הפומביים שפורסמו באותן שנים. זאת בפילוח לפי: משרדים, דירוגים, רמות משרות, וכד'.
- ג. מתוך המכרזים הפומביים שפורסמו ובהן הועסק עובד במילוי מקום כאמור - כמות המכרזים שבהן נבחר אותו עובד שהועסק קודם לכן במילוי מקום, בפילוח דומה.

### היקף התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום

**הבעיה העיקרית בה נתקל הצוות בעניין זה היא היעדרם של נתונים ממוחשבים בנציבות שירות המדינה לצורך בחינת היקף התופעה של העסקת ממלאי מקום בשירות המדינה.**

במערכת החוזים האישיים לא קיימת הבחנה בין עובדים המועסקים בחוזה לפי תקנה 1(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 ביחס למעמד העובדים (ממלאי מקום או עובדים שנבחרו דרך קבע למשרה). כך שלא ניתן לאתר את העובדים המועסקים במילוי מקום בחוזים אלה מבין כלל העובדים המועסקים בסוג חוזה זה. רק בחודשים האחרונים פותחה במערכת המרכב"ה אפשרות לסימון העסקת עובדים המועסקים במילוי מקום. משכך, בהתייחס לתקופות שנבחנו, אין אפשרות לשלוף את הנתונים המבוקשים באמצעות נתוני העובדים (תיק עובד) אלא רק באמצעות מערכת המכרזים (עם ההערה המצוינת, על הבעייתיות שבה כמפורט להלן).

### השפעת העסקת ממלאי מקום על הליכי מכרזים פומביים

אף ביחס לנתונים אודות כמות המכרזים הפומביים שפורסמו בהם מועסק עובד במילוי מקום, ואחוז המקרים מתוכם בהם נבחר העובד ממלא המקום, נתגלה קושי לאתר נתונים המאפשרים לעמוד על מידת השפעת העסקת תופעת ההעסקה במילוי מקום על הליכי המכרזים.

בניסיון לאתר נתונים אלה הופק דו"ח של כל המכרזים הפומביים שפורסמו בכל אחת מהשנים 2011 – 2014, עם ההערה: "במשרה מועסק עובד" (להלן: "ההערה"). הערה זו מופיעה באופן אוטומטי ללא התערבות יד אדם בכל עת שמפורסם מכרז במשרה בה משובץ עובד. המטרה הייתה לעמוד על היקף תופעת מילוי מקום על משרה פנויה לחלוטין, תוך פילוח הנתונים לפי דירוגים ומשרדים בחלוקה לרמות המשרות.

מריכוז הנתונים עולה, כי במהלך השנים 2011 – 2014 פורסמו 6,089 מכרזים פומביים. ב 2,717 מכרזים הופיעה ההערה: "במשרה מועסק עובד". מדובר ב 44.56% מכלל המכרזים שפורסמו.

יודגש, כי שיעור המשרות בהן הופיעה ההערה בדירוגי מקצועות הבריאות (כולל עו"ס) היה גבוה באופן משמעותי - סביב ה- 75% - בכל הדרגים: זוטרי, ביניים, גבוה.

יחד עם זאת, ניתוח הנתונים שהתקבלו לפי דירוגים ומשרדים מלמד כי קשה להסיק מהם מסקנות חד-משמעיות לעניין היקף המכרזים בהם הועסקו עובדים במילוי מקום והשפעת ההעסקה במילוי מקום על הליכי המכרז, וזאת בין היתר מהטעמים הבאים:

א. כאמור, ההערה במכרז "במשרה מועסק עובד" מופיעה באופן אוטומטי ללא התערבות יד אדם בכל עת שמפורסם מכרז על משרה בה משובץ עובד, ולא רק במקרה של עובד המועסק במילוי מקום. כך לדוגמה, הערה זו תופיע גם כאשר המשרה מאוישת באופן זמני על-ידי עובד מתוך השירות במינוי בפועל. כמו כן, ההערה תופיע כאשר על המשרה משובץ עובד העומד לפנותה ברגע שייבחר עובד אחר (לדוגמה פרסום מכרז פומבי לצורך איש משרה עקב הודעת עובד על התפטרות, פיטורים, או פרישה מטעמי גיל). מקרים אלה "משבשים" את התופעה אותה אנו מעוניינים לבדוד. נכון להיום לא ניתן לבדוד מקרים אלה במערכות הממוחשבות.

ב. קיימות יחידות עם הליכי מכרז ייחודיים, שיש בהם כדי לשבש את אמיתות הנתונים. כך לדוגמה, כעולה מהנתונים שהופקו, כביכול בכל המכרזים הפומביים שפורסמו למשרות בפרקליטות, בסנגוריה הציבורית ובהנהלת בית המשפט בשנים האמורות נכללה ההערה "במשרה מועסק עובד". בבדיקה מול הפרקליטות עולה כי מדובר בנתון שגוי הנובע מכך שביחידות אלה מתפרסמים מכרזי מאגר שלא למשרות פנויות מסוימות, אלא למשרות שיתפנו במהלך השנה הקרובה. מכרזי המאגר מתפרסמים ללא ההערה האמורה, אולם לצורך פרסום המכרז במערכת המכרזים משויך המכרז למשרה אקראית מסוימת בה מועסק עובד, ולכן בדו"ח מופיע נתון שגוי לפיו כל המכרזים פורסמו עם ההערה.

ג. במשרדים קטנים מסוימים שיעור הופעת ההערה הנו גבוה מאוד. נתון זה יכול שיעוות את המציאות בשטח ואת שכיחות התופעה, שכן אם לדוגמה במשרד קטן שבו מתקיימים מעט מאוד מכרזים פומביים (אפילו מכרז אחד בלבד) ועל משרה זו הועסק עובד יעמוד שיעור המשרות במילוי מקום על 100%! על מנת לנטרל עיוות זה ולשקף בצורה יותר אמיתית את המציאות לצורך עמידה על שכיחות התופעה, יש לשקלל את שיעור הופעת ההערה ביחס לכמות המכרזים הפומביים ולכמות המשרות במשרד כולו.

ד. בנוסף, נעשה ניסיון לבדוק בהתייחס למשרות עם ההערה, האם אותו עובד ששובץ על המשרה ערב המכרז הפומבי משובץ במשרה גם אחריו. לאחר בירור עם נציגי מרכז"ה נמסר שלא ניתן להגיע לנתונים אלה בדו"ח אחד, אלא הדבר מחייב שילוב ועריכה של מספר דוחות, תהליך מורכב שלא ניתן היה להשלימו מפאת קוצר לוחות הזמנים שהצוות נדרש להגיש את מסמך המדיניות. לעניין זה מוצע לאפיין דוח אחד שיספק את הנתונים המבוקשים.

## מסקנות ניתוח הנתונים הקיימים

לסיכום, כמפורט לעיל, הבעיה העיקרית היא היעדרם של נתונים ממוחשבים לצורך בחינת היקף התופעה של העסקת ממלאי מקום בשירות המדינה ומידת השפעתה על הליכי המכרזים.

אין כיום נתונים ממוחשבים על כמות העובדים שהועסקו במילוי מקום בשירות המדינה. מהנתונים הקיימים ניתן ללמוד כי קרוב ל- 50% מהמכרזים הפומביים במשרדי הממשלה וכ- 75% מהמכרזים הפומביים במערכת הבריאות מתפרסמים עם ההערה "במשרה מועסק עובד". אף כי סביר להניח כי באחוז ניכר ממכרזים אלה הסיבה לפרסום ההערה היא העסקת עובד במילוי מקום, אין בידינו נתונים מדויקים בעניין זה, ולכן קיים קושי להסיק מסקנות מבוססות מנתונים אלה.

לפיכך, המסקנה העיקרית מניתוח הנתונים, או יותר נכון מהיעדרם של הנתונים, נוגעת לצורך בגיבוש תשתית נתונים ראויה, הן לצורך פיקוח ובקרה הולמים והן לצורך הפקת לקחים ומסקנות בעתיד. לעניין זה תינתן התייחסות בפרק הפיקוח והבקרה.

## הבעייתיות במצב הקיים

במסגרת גיבוש המדיניות והכללים להעסקת עובדים באופן זמני למילוי מקום, חשוב לעמוד על הבעיות שבתופעה של העסקת עובדים במילוי מקום ללא מכרז תקופות ארוכות בשירות המדינה.

כמפורט לעיל, דרך המלך למינוי עובדים בשירות המדינה היא במכרז בהתאם להוראות חוק המינויים. בבסיס חובת המכרז הקבועה בחוק עומדת תכלית כפולה: הפן האחד שלה - עניינו במתן הזדמנות שווה לכלל אזרחי המדינה להתקבל כעובדי מדינה, בלא שיקולים מפלגתיים ופוליטיים. הפן השני שלה - נועד להבטיח כי "הטובים ביותר יתקבלו לעבודה ולא הקרובים ביותר"<sup>2</sup>.

העסקת עובד לפני מכרז לצורך מילוי מקום מקנה לו יתרון במכרז ופוגעת בעיקרון השוויון העומד בבסיס המכרז. במיוחד נכונים הדברים כאשר מדובר בהעסקת עובד במילוי מקום במשרה פנויה עד לסיום הליכי המכרז בו מתמודד אותו עובד. כך, דו"ח מבקר המדינה לשנת 2005 שעסק בנושא העלה שבלמעלה ממחצית מהמכרזים הפומביים שנדגמו, נבחר העובד שהועסק במשרה קודם לכן במילוי מקום. בעקבות זאת, מבקר המדינה העיר כי "על הנציבות לממש לאלתר את סמכותה ולפעול כדי שהעסקת עובדים במילוי מקום תצומצם במידה ניכרת ותייחד אך ורק למקרים יוצאים מן הכלל אשר להם נועדה"<sup>3</sup>.

שנית, העסקה במילוי מקום ללא מכרז עלולה להוות פתח למינויים לא תקינים בשירות המדינה, בהיעדר כללים וכלי פיקוח מתאימים. כך, בדו"ח מבקר המדינה בפרשת המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה<sup>4</sup> נמצא, בין היתר, כי נעשה שימוש לרעה בהעסקה במילוי מקום על מנת לבצע מינויים פוליטיים. בעקבות דו"ח זה, מונה צוות משותף לנציבות שירות המדינה ולמשרד המשפטים לגיבוש נהלים חדשים להבטחת תקינות המינויים בשירות המדינה. צוות זה המליץ, בין היתר, לצמצם את מספר המקרים בהם יותר לאיש משרה בדרך של מילוי מקום, ולקבוע בתקשי"ר עקרונות מנחים נוספים להעסקת ממלא מקום, לרבות כללים בדבר הליך בחירת ממלא המקום והגבלות על תקופת העסקה במילוי מקום<sup>5</sup>. ההסדר הקיים כיום בפסקה 11.933 לתקשי"ר, כמפורט לעיל, נקבע במסגרת הודעת נש"מ 24/10 מיום 26.6.2006, כחלק מיישום המלצות הצוות האמור.

שלישית, העסקת עובדים ללא מכרז תקופות ארוכות אף פוגעת בזכויות העובדים המועסקים בדרך זו, אשר אינם רשאים להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים ולהתקדם בשירות המדינה, והמדינה נדרשת לא אחת להתמודד בהליכים משפטיים הנוגעים לכך. בהתאם להוראות פסקה 11.411 לתקשי"ר, עובד זכאי להתמודד במכרז פנימי ובין-משרדי אם הוא נבחר למשרתו כדין (בדרך של

---

2 דב"ע מד/20-4 "חלמיש" חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו בע"מ נ' מועצת פועלי תל-אביב יפו, פד"ע טו 320 בעמ' 327; דב"ע נא/3-206 מדינת ישראל נ' הסתדרות העובדים הכללית, פד"ע כג 507.

3 דו"ח מבקר המדינה מס' 56 בשנת 2005 ולשנת כספים 2004 בנושא "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", עמ' 249 (2006).

4 דו"ח מבקר המדינה לבדיקת מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2004).

5 דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת ממצאי דו"ח מבקר המדינה לבדיקת מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (2005).

מכרז פומבי או בהתאם לכללים המקובלים המחויבים לאותה המשרה) והשלים 18 חודשי עבודה במשרה אליה נבחר. עובד המועסק במילוי מקום שלא נבחר במכרז פומבי אינו זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים. על אף האמור, במספר תביעות של עובדים שהועסקו במשך מספר שנים במילוי מקום ללא מכרז, קבעו בתי הדין לעבודה כי "ככל שהעובד מועסק יותר שנים בשירות הציבורי אין למנוע ממנו להשתתף במכרז פנימי"<sup>6</sup>, וזאת ועל אף שלא שהעובד לא נבחר למשרה בשירות המדינה במכרז פומבי לפי חוק המינויים. בפסיקה לא נקבעו מסמרות לעניין משך התקופה המקנה לעובד כאמור את הזכות להתמודד במכרזים פנימיים<sup>7</sup>, ואף בנציבות שירות המדינה לא נקבעה מדיניות סדורה בעניין זה. נכון להיום, בקשות של עובדים המועסקים תקופה ארוכה במילוי מקום, להתמודד במכרז פנימי, נבחנות באופן פרטי בנציבות שירות המדינה, בהתאם לפסיקת בתי הדין לעבודה, אולם מבלי שנקבעו ופורסמו בעניין זה כללים והנחיות.

לבסוף, כמפורט לעיל, קיים פער בין הוראות הקיימות בתקשי"ר לעניין העסקת ממלא מקום לבין הפרקטיקה הנוהגת בהעסקת ממלאי מקום ללא מכרז. בעוד שמטרת תיקון הוראות התקשי"ר משנת 2006 הייתה להביא לצמצום משמעותי בהעסקת ממלאי מקום ללא מכרז, בפועל ספק אם תיקון זה השיג את מטרתו בהיעדר נתונים בעניין זה ובקרה אפקטיבית, כמפורט לעיל. זאת ועוד, כמפורט לעיל, בהתאם להוראות התקשי"ר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה הוגבלה לשלושה חודשים בלבד, כאשר לאחר מכן רשאית נציבות שירות המדינה להאריך את תקופת העסקה בשלושה חודשים נוספים מטעמים מיוחדים שירשמו. בפועל, למעט במערכת הבריאות, נדרש אישור מוקדם של הממונה הרלבנטי בנש"מ לכל העסקה במילוי מקום בשירות המדינה.

אולם, נוכח הצרכים העולים מהמשרדים, הנציבות אינה מקפידה על יישום הוראות התקשי"ר כלשונן, ומאשרת בפועל הארכת העסקת ממלא מקום מעבר למגבלה הקבועה בתקשי"ר של ששה חודשים, וזאת עד לסיום הליכי איש המשרה דרך קבע. מדיניות זו הביאה בפועל לכך שהנציבות נדרשת לעסוק בבחינה ובמתן אישורים פרטניים להעסקה במילוי מקום בכל משרדי הממשלה, במקום להתמקד בקביעת מדיניות ובפיקוח ובקרה על יישום מדיניות זו במשרדי הממשלה.

## המלצת ועדת הרפורמה לאצילת הסמכויות

כמפורט לעיל, אחת מההמלצות העיקריות של ועדת הרפורמה עסקה באצילת סמכויות ביצוע מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה, בין היתר במטרה למקד את פעילותה השוטפת של הנציבות לעיסוק בנושאים אסטרטגיים של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בקביעת מדיניות וכללים ובפיקוח ובקרה על יישומם, וכן על מנת להפחית בירוקרטיה ולהגדיל את הגמישות הניהולית של משרדי הממשלה.

בהקשר זה, של אצילת סמכויות ביצוע מהנציבות למשרדי הממשלה, המליצה ועדת הרפורמה, בין היתר, לקבוע מדיניות וכללים ברורים בתקשי"ר להעסקת עובדים במילוי מקום באופן זמני, ולאצול

---

6 ע"ע 388/99 יעקב חסון ואח' נ' מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, לט 358; בשא (י-ם) 1091/06 גראזי רזנבאום מרים נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה; ע"ע (ארצי) 493/08 מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל נ' עו"ד יואל מורה.

7 בפסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעניין יואל מורה נאמר כך: "הפסיקה לא הכריעה עד כה בתקופת העבודה המינימלית הנדרשת לצורך הקמת זכאותו של מבצע עבודה במדינה להתמודד במכרזים פנימיים. אף אנו לא מצאנו לקבוע מסמרות בעניין לעת הזו". יחד עם זאת, באותו עניין קבע בית הדין כי תקופת העבודה של עו"ד מורה, שהייתה כחמש שנים קודם למועד המכרז הפנימי, די בה על מנת להקים לו זכאות להציג מועמדותו במכרזים פנימיים.

את סמכות האישור של בקשות פרטניות להעסקת עובדים במילוי מקום מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה.

מאידך, ועדת הרפורמה עמדה על בעיתיות התופעה הרווחת בשירות המדינה של העסקת ממלאי מקום ללא מכרז לתקופות ארוכות, ועל החשש כי אצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה בנושא זה, מבלי שייקבעו כללים ברורים ויפותחו כלי פיקוח ובקרה אפקטיביים, עלולה להביא להרחבת התופעה של העסקת עובדים במילוי מקום ללא מכרז לתקופות ארוכות. לפיכך המליצה הוועדה כי "אצילת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה בנושא זה צריכה להתבצע בזהירות רבה, תוך שמירת העקרונות המנחים להבטחת תקינות המינויים וצמצום האפשרות להעסקת ממלא מקום ללא מכרז, רק למקרים יוצאים מן הכלל"<sup>8</sup>.

לגבי אופן אצילת הסמכות והכללים שיחולו על משרדי הממשלה להם תואצל הסמכות בנושא זה, המליצה הוועדה להבחין בין איש תפקיד שהתפנה באופן זמני לבין מילוי מקום זמני במשרה פנויה, כדלקמן:

#### **"איש תפקיד שהתפנה באופן זמני"**

הנציבות תפעל לצמצם ככל הניתן את הצורך בהעסקת ממלא מקום מן החוץ ללא מכרז, בין היתר, באמצעות עידוד השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד, בהתאם לפסקה 42 לתקשי"ר. לעניין זה, נציב שירות המדינה והממונה על השכר יבחנו את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני.

בנוסף, ייקבע כי משך הזמן המרבי המוגדר כמילוי מקום זמני יוארך עד שלוש שנים וסמכות האישור להעסיק במילוי מקום בתפקיד בתקופה זו תהא בידי האחראי. במקרים חריגים, כאשר תקופת היעדרות העובד המועסק במשרה דרך קבע תימשך מעבר לשלוש שנים, יידרש אישור נציבות שירות המדינה להמשך העסקה במילוי מקום.

#### **מילוי מקום זמני למשרה פנויה**

לעניין זה ייקבע כי האחראי יהיה מוסמך לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה רק עד לסיום הליכי אישור המשרה במכרז פומבי ובהתקיים התנאים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות אישור המשרה באופן זמני ולאחר שהושלם הליך המכרז הפנימי שלא העלה מועמדים מתאימים, ובנוסף - פורסם מכרז פומבי לאישור המשרה דרך קבע וחלף המועד האחרון להגשת מועמדות.

רק בהצטבר תנאים אלו, ימונה כממלא מקום זמני אדם אשר לא יהיה מבין המועמדים במכרז הפומבי. הוא יעסק באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז הפומבי ולאישור המשרה דרך קבע או לתקופה מרבית של שנה לפי המוקדם מבין השניים. העסקת ממלא מקום על משרה פנויה מעבר לשנה, במקרים

---

8 דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013), ע' 210.

## בחינה השוואתית להעסקה זמנית של עובדים במדינות בעולם המערבי<sup>9</sup>

בשנת 1994 הממשל הפדרלי בארצות הברית הוציא דו"ח שמטרתו רפורמה בהעסקת עובדים זמניים בסוכנויות הפדרליות. הדו"ח אינו מבחין בין העסקה במילוי מקום לבין העסקה למשרה זמנית. על פי הדו"ח ניצול ההעסקה הזמנית פוגעת בזכויות העובד, ובעקרונות התחרותיות והשוויון מאחר ולא כל המועמדים המתאימים והמוכשרים מגישים מועמדות כאשר מדובר במשרה זמנית. בנוסף עובדים זמניים מוכשרים אינם יכולים להתמנות לתפקידים באופן קבוע בעקבות פרוצדורות שונות בתהליך העסקה. הדו"ח מציע שלוש פתרונות להתמודדות עם הבעיות הנובעות משימוש בהעסקת עובדים זמניים<sup>10</sup>:

- א. המשרד הפדרלי לניהול כוח אדם (Office of Personal Management להלן: "OPM") מגביל את משך המינוי הזמני לשנה אחת בלבד עם אופציה להארכה של שנה אחת נוספת בלבד. הסוכנויות יכולות לבקש הארכת העסקה ל- OPM מעבר לשנתיים רק למצבים מיוחדים. בנוגע למשרות עונתיות (שהעבודה אינה עולה על חצי שנה כל שנה) לא הוטל הגבלה להעסקה.
- ב. יש אפשרות לעובד זמני להפוך לעובד קבוע אם התמלאו התנאים המצטברים הבאים: העובד עבד כעובד זמני שנתיים מתוך חמש שנים אחרונות, הוא התקבל לעבודה בהליך תחרותי אשר עולה בקנה אחד עם עקרונות ההוגנות, התחרות והשוויון ומשרתו הפכה למשרה קבועה.
- ג. לספק הטבות נוספות לעובדים זמניים ללא קשר לזמניות משרתם (ביטוח בריאות, ביטוח חיים, פנסיה וכו').

הגבלה נוספת שקבעה OPM<sup>11</sup> היא כי משרה לא תאוּש על ידי עובד זמני אם כבר אוּשה על ידי עובד זמני במהלך 24 חודשים מתוך שלוש שנים שקדמו. בנוסף, על מנת למנוע ניצול לרעה של סמכות ההעסקה הזמנית, תקנות ה- OPM דורשות כי הממונה על המשרה יצהיר כי הצורך לאיּוש המשרה הוא זמני וכי המינוי יעמוד במגבלות זמן הרגולציה וחייב לתת את הסיבה הספציפית לשימוש במינוי זמני.

---

9 בחינה השוואתית הוכנה בעזרת תקציר שהוכן על ידי חברת מידעניה בנושא העסקה במילוי מקום במדינות שונות בעולם.

10 <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253664&version=253951&application=ACROBAT>

11 <http://www.opm.gov/news/testimony/111th-congress/temporary-employee-practices-how-long-does-temporary-last>



במשרד החינוך שבאוסטרליה המערבית<sup>12</sup>, נקבעו נהלים להעסקה של עובד מדינה (קבוע) במילוי מקום זמני במשרה באותה דרגה או בדרגה יותר גבוהה. בסמכות המנהל לקבוע העסקה במילוי מקום בשלושה מקרים ובכל אחד משלושת המקרים, תהליך בחירת ממלא המקום נעשה בדרך אחרת:

- א. המשרה הינה למשך 6 חודשים ללא אפשרות להארכה או קביעות - יש לבצע הערכה פרטית או תחרותית של המועמד/ים.
- ב. המשרה הינה למעלה מ- 6 חודשים ללא אפשרות לקביעות - יש לפרסם את המשרה באמצעים פנימיים או חיצוניים ולבחור באמצעות הערכה תחרותית.
- ג. המשרה הינה עם אפשרות לקביעות – יש לפרסם את המשרה באמצעים חיצוניים ולבחור את המועמד באמצעות הערכה תחרותית.

בשירות המדינה בבריטניה, כאשר קיים צורך מידי באיוש המשרה או כאשר תקופת הקצרה של ההעסקה לא מאפשרים הליך תחרותי ניתן להעסיק אדם בלי הליך מכרזי לתקופה מקסימאלית של שנתיים על מנת לאפשר גמישות בהעסקה ולענות לצרכים של שירות המדינה. כל הצעה למינוי אדם למשרה זמנית תוך 12 חודשים מהעסקה זמנית קודמת טעונה אישור מוקדם של הנציבות. גם העסקה במשרה זמנית הנמצאת בדרגה 2 ומעלה בדירוג הסגל הבכיר או במשכורת מקבילה לדרגה 2 ומעלה בדירוג הסגל הבכיר מחייבת אישור מוקדם של הנציבות<sup>13</sup>.

כעולה מן המפורט לעיל, קיימים הסדרים שונים בעולם להעסקת עובדים באופן זמני. יחד עם זאת, כולם מתאפיינים בכך שניתנת גמישות מסוימת בהליך המינוי, תוך הגבלת זמן ההעסקה ותוך קביעה כי שילוב העובד במשרה קבועה טעון הליך תחרותי.

## המלצות לאופן יישום אצילת הסמכויות

כמפורט לעיל, ועדת הרפורמה המליצה קודם כל כי הנציבות תפעל לצמצם ככל הניתן את הצורך בהעסקת ממלא מקום ללא מכרז, בין היתר באמצעות השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד. לאחר זאת, המליצה הועדה על קביעת כללים ותנאים לאישור העסקת ממלא ללא מכרז, תוך הבחנה בין איוש תפקיד שהתפנה באופן זמני לבין מילוי מקום זמני במשרה פנויה, ואצילת סמכות האישור בהתאם לכללים שייקבעו לאחראים במשרדי הממשלה. משכך, נתייחס לאופן יישום המלצות אלה כסדרן:

### א. צמצום הצורך במילוי מקום ללא מכרז

להלן מספר המלצות לצמצום הצורך באיוש משרות בדרך של מילוי מקום ללא מכרז במשרדי הממשלה:

---

<http://det.wa.edu.au/policies/detcms/policy-planning-and-accountability/policies-framework/policies/temporary-deployment-acting.en?bbp.9.policyID=14123656&bbp.s=10&bbp.e=select&bbp.10.pane=2&bbp.v=3&bbp.i=d0.b.1.1.1&g11n.enc=UTF-8> 12

## 1. מכרזי מאגר ומכרזי עתודה

מוצע לעודד ולתמרץ את משרדי הממשלה לעשות שימוש בכלי של מכרז מאגר ומכרז עתודה לצורך העסקה של ממלאי מקום, במקרים בהם מדובר בצורך שאינו חד פעמי לאיש משרות רבות שהנן זהות מבחינת מאפייניהן ורמתן. לעניין זה ניתן לאמץ מודלים שהתפתחו כבר בשירות המדינה בשנים האחרונות, באישור נציבות שירות המדינה, כגון: נוהל גיוס וקליטת עובדים למשרות עוזר-סגן בכיר בפרקליטות המדינה, ונוהל גיוס ומיון של עוזרים משפטיים לשופטים בהנהלת בתי המשפט.

## 2. משרות המתפנות באופן זמני לתקופה ארוכה

מוצע לקבוע חובה לאיש משרה במכרז, מקום בו המשרה התפנתה באופן זמני, אולם הצפי לחזרת ממלא התפקיד הקבוע למשרתו הוא מעל שלוש שנים, כגון: חל"ת ארוך, נסיעה לשליחות לחו"ל וכד', או שקיימת סבירות לא מבוטלת שהעובד לא יחזור לתפקידו, כגון: השעית העובד הממלא המשרה דרך קבע בהליך משמעותי וכד'. במקרים כאמור, תפורסם המשרה במכרז עם הערה מפורשת לפיה: "המשרה פנויה באופן זמני בלבד והעובד שייבחר יעסק במילוי מקום לתקופה זמנית. איוש המשרה דרך קבע כפוף להתפנותה".

## 3. משרה של עובד שנבחר לתפקיד אחר ונמצא בתקופת ניסיון

בהתאם להוראות התקשי"ר, עובד מדינה שהתמנה לתפקיד אחר בשירות המדינה נדרש לעמוד בתקופת ניסיון של ששה חודשים, שבמהלכה משרתו הקודמת אינה מאוישת באופן קבע עד לסיום תקופת הניסיון, ולכן לכאורה נחשבת כמשרה שאינה פנויה. בשים לב לכך שברוב הגדול של המקרים העובדים עומדים בתקופת הניסיון בתפקידם החדש בהצלחה, מוצע להתייחס למשרתו הקודמת של העובד כמשרה פנויה לחלוטין ולקבוע חובה לאיש את המשרה במכרז ולא להמתין עם פרסום המכרז עד לסיום תקופת הניסיון של העובד במשרתו החדשה. על מנת לאפשר לעובד לחזור לתפקידו הקודם במהלך תקופת הניסיון, באותם מקרים חריגים בהם הדבר נדרש, יש לפרסם את המכרז עם הערה מפורשת בעניין זה בנוסח שהוצע לעיל. יוער, כי הצעה זו תואמת את המדיניות החדשה שנקבעה בעניין מילוי מקום במשרות עד דרגה 17 בדירוג המנהלי, בהתאם להנחיות שפורסמו על ידי אגף בחינות ומכרזים.

## 4. החרגת העסקת ממלא מקום שנבחר במכרז מהתנאים וההגבלות על מילוי מקום

אחת הדרכים המוצעות על מנת לתמרץ ולעודד את משרדי הממשלה לאיש משרות של ממלאי מקום במכרז, במקרים המתאימים, היא באמצעות קביעה מפורשת בתקשי"ר, כי על העסקת עובד שייבחר במכרז (לרבות במכרז מאגר או במכרז עתודה) למשרה במילוי מקום לא יחולו ההגבלות והתנאים החלים על העסקת ממלא מקום שלא במכרז. כך לדוגמא: לא יחולו כל התנאים המצטברים הנדרשים לצורך אישור העסקת ממלא מקום בהתאם לפסקה 18.131 לתקשי"ר; לא תחול מגבלת זמן ההעסקה במילוי מקום מסוג זה; העובד יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים בהתאם לתקשי"ר; וכיוצ"ב. יודגש, כי הגבלות ותנאים אלה נועדו בראש ובראשונה על מנת לצמצם את העסקת ממלאי המקום ללא מכרז, לאור הבעייתיות בתופעה זו, עליה עמדנו לעיל. משכך, אין הכרח בתנאים והגבלות אלה, מקום בו ינקוט המשרד בהליך של מכרז לפי חוק המינויים לצורך בחירת ממלא המקום.

## 5. אי העסקת ממלאי מקום כתוצאה מהקפאת קליטת עובדים חדשים לשירות המדינה

בעשור האחרון התקבלו החלטות ממשלה שונות על הקפאת קליטת עובדים חדשים לשירות המדינה והקמתה של ועדת חריגים לעניין זה, וזאת במטרה לצמצם את תקן כוח האדם בשירות המדינה. כתוצאה מכך ועקב פרשנות מוטעית של החלטות הממשלה האמורות, במקרים רבים בעבר אושרה קליטת עובדים חדשים במילוי מקום למשרות פנויות לחלוטין, בעוד שהליכי המכרזים לאיוש המשרות דרך קבע הוקפאו ולא קודמו. תופעה זו הביאה בעבר להעסקת עובדים במילוי מקום במשרות פנויות לחלוטין תקופות ארוכות ללא כל הצדקה עניינית. בין היתר בעקבות זאת, בשנת 2006 נדרשה נציבות שירות המדינה לקבוע פטור חד-פעמי מחובת המכרז לעובדים שהועסקו בשירות המדינה ללא מכרז תקופה ממושכת<sup>14</sup>. לפיכך, ממליץ הצוות להבהיר באופן חד משמעי כי אין בהחלטות הממשלה על הקפאת קליטת עובדים חדשים כדי להצדיק קליטת עובדים במילוי מקום במשרות פנויות ללא מכרז. לצורך כך, מוצע להבהיר בהנחיות נציבות שירות המדינה כי משניתן אישור ועדת חריגים לקליטת עובד חדש למשרה פנויה, למרות ההחלטה על הקפאת קליטת עובדים חדשים, יש לאישר את המשרה במכרז כנדרש בחוק. אישור העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יתאפשר רק במקרים חריגים ובכפוף לקיומם של התנאים והכללים המוצעים להלן, ומשניתן אישור ועדת חריגים כאמור לא יהיה צורך באישור נוסף לצורך אישור המשרה במכרז דרך קבע.

#### 6. פיתוח הכלי של הטלת תפקיד ומתן תגמול

כמפורט לעיל, ועדת הרפורמה המליצה לפעול לצמצום הצורך בהעסקת ממלא מקום ללא מכרז, בין היתר, באמצעות השימוש במנגנון של הטלת תפקיד על עובדים אחרים במשרד. כמו כן, המליצה הועדה לבחון את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני ואי אישור המשרה, כאמצעי לתמרוץ ועידוד המשרדים והעובדים להשתמש בכלי זה לצורך מילוי תפקידיו של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני, על פני מינוי ממלא מקום ללא מכרז.

המונח "הטלת תפקיד" מעוגן בתקשי"ר בסעיף 42.25 לתקשי"ר, שכותרתו "מילוי תפקידים זמניים". בפסקה 42.251 לתקשי"ר נקבע כי "ממונה על עובד רשאי להטיל עליו תפקידים זמניים, אף אם אינם בתחום פעולתו הרגילה, הן בדרך העברת העובד למשרה אחרת, הן בדרך של הטלת תפקידים נוספים על תפקידיו הרגילים והן בדרך מינוי בפועל". בהמשך נקבע כי עובד חייב למלא כל תפקיד שהוטל עליו כל עוד אין בכך משום פגיעה בו ואין הם מעל יכולתו, ובתנאי שהטלת תפקיד זמני לתקופה ארוכה משישה חודשים תהיה בהסכמת העובד. בפסקאות 42.253 ו-42.254 לתקשי"ר נקבע כי עובד רשאי לבקש את התערבות ועד העובדים, אם הוא סבור שהתפקיד הזמני שהוטל עליו פוגע בו או מעל יכולתו. במקרה שהועד המקומי או המחוזי של הסתדרות עובדי המדינה הכריז על סכסוך בעקבות טענת העובד, רשאי העובד להפסיק את מילוי התפקיד הזמני עד להחלטת ועדה פריטטית.

הוראות התקשי"ר הנוגעות להטלת תפקיד ממוקמות כיום בחלק 4 לתקשי"ר העוסק בענייני משמעת וסדר ולא בחלק 1 בתקשי"ר הנוגע למילוי משרות ונהלי העסקת עובדים, בו ממוקמות ההוראות הנוגעות למילוי מקום ומינוי בפועל. לכן, ראשית מוצע להעביר את הוראות התקשי"ר הנוגעות להטלת תפקיד למקומן הטבעי, ולשלבן במסגרת

---

14 ר' הודעת נש"מ מס' 3/20 מיום 30.10.2006 בנושא "פטור חד-פעמי מחובת המכרז למשרות בשירות המדינה בהן מועסקים עובדים אשר נקלטו לעבודתם לפני יותר משנתיים".

פרק משנה 18.2 לתקשי"ר שיעסוק במינוי בפועל והטלת תפקיד. כמו כן, מוצע לקבוע בפרק משנה זה הגדרה ברורה להטלת תפקיד ביחס למינוי בפועל, וכן כללים נוספים הנוגעים להטלת תפקיד. בין היתר, מוצע לקבוע כי אחד התנאים לאישור העסקת ממלא מקום ללא מכרז, היא כי האחראי בחן את האפשרות להשתמש במנגנון זה והיא לא נמצאה מתאימה בנסיבות העניין, טרם אישור העסקת ממלא מקום מן החוץ.

באשר להמלצת ועדת הרפורמה לבחון את השימוש במקורות התקציביים שהתפנו כתוצאה מהטלת תפקיד זמני ואי איש המשרה, כאמצעי לתמרוץ ועידוד המשרדים והעובדים להשתמש בכלי של הטלת תפקיד על פני מינוי ממלא מקום ללא מכרז, להלן מספר חלופות אפשריות למתן תגמול ותמרוץ לעובד שמוטל עליו תפקיד נוסף על תפקידו:

א. דרגה זמנית – בהתאם לחלופה זו עובד שהוטל עליו למלא תפקיד נוסף אחר בנוסף על תפקידו באופן זמני יהיה זכאי לדרגה זמנית אחת נוספת על דרגתו בתקופת הטלת התפקיד. מודל זה קיים כיום לגבי הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה, בהתאם להוראת פסקה 03.275 לתקשי"ר, בה נקבע כי עובדת מדינה אשר הוטל עליה למלא את תפקיד הממונה על מעמד האישה במשרד, בנוסף על תפקידה, זכאית לדרגה זמנית אחת נוספת מעל דרגתה, וכל זמן שהיא ממלאת את התפקיד של ממונה על מעמד האישה. חלופה זו פשוטה יחסית ליישום והנה בסמכות נציבות שירות המדינה. מאידך, התגמול בדרגה אישית זמנית הוא נתון, בהתאם לרמות השכר הצמודות לדרגות בדירוגים השונים, ואינו מאפשר גמישות בקביעת גובה התמריץ. כמו כן, מתן דרגה אישית זמנית לאורך תקופה ארוכה, עשוי לעורר קושי בהחזרת העובד לדרגתו הקבועה בתום הטלת התפקיד.

ב. תוספת "הטלת תפקיד" – חלופה אפשרית נוספת היא יצירת תוספת שכר אחוזית זמנית, לתקופת הטלת התפקיד. מאחר שמדובר בתוספת שכר חדשה, אישור תוספת מסוג טעון סיכום עם הממונה על השכר במשרד האוצר, אולם חלופה זו תאפשר יותר גמישות בגובה התוספת שתשולם לעובד ביחס לדרגה הזמנית.

ג. מענקים חד פעמיים – כחלופה אפשרית נוספת ניתן לאמץ מודל קיים שגובש בשנת 2007 על ידי נציבות שירות המדינה, בשיתוף עם החשב הכללי והממונה על השכר במשרד האוצר, לתשלום מענקים (בנוסף) חד פעמיים לעובדים בגין ביצוע משימות ככלי ניהולי בשירות המדינה. בהתאם לחוזר נש"מ מיום 20.1.2007, נקבע כי ניתן יהיה להעניק לעובד מענקים חד פעמיים בגין ביצוע מטלות בנוסף על תפקידו הפורמלי של העובד, כתוצאה מביטול משרות ביחידה, ובכפוף לקריטריונים נוספים שנקבעו בחוזר. לעניין גובה המענק נקבע כעבור ששה חודשים מיום הטלת המטלות הנוספות ישולם לעובד מענק חד פעמי בסכום מרבי של 5,000 ₪, וכעבור שמונה עשר חודשים מיום הטלת המטלות ישולם מענק חד פעמי נוסף בסכום דומה. כמו כן, נקבע כי כמות המענקים לא תעלה על כמות המשרות שקוצצו למשרד, וכי לצורך מתן המענק ניתן לפצל את מטלות המשרה שבוטלה לשני עובדים לכל היותר, כאשר גובה המענק יתחלק ביניהם באופן יחסי לחלוקת המטלות (חוזרי נש"מ בנושא זה מצורפים כנספח א').

ניתן לאמץ מודל זה לגבי הטלת תפקיד שהתפנה באופן זמני על עובד אחר, בשינויים המתאימים, תוך תשלום מענקים חד פעמיים בפעילות במהלך תקופת המינוי בפועל.

כך למשל, מאחר שבענייננו מדובר בהטלת תפקיד לתקופה זמנית וקצרה יותר, מוצע לקבוע כי גובה המענק החד פעמי יהיה נמוך יותר ויעמוד על סכום מרבי של 3,000 ₪ לרבעון, והעובד יהיה זכאי למענק זה בסיומו של כל רבעון במהלך תקופת הטלת התפקיד.

לאחר בחינת החלופות השונות המפורטות לעיל, מוצע לאמץ את החלופה השלישית, של תשלום מענקים חד פעמיים בפעילות במהלך תקופת המינוי בפועל על פני החלופות האחרות, בין היתר מהנימוקים הבאים: חלופה זו מאפשרת גמישות בקביעת גובה המענק וכן בפריסת תשלום המענקים ובמועדי התשלום, וזאת בשונה מדרגה זמנית או תוספת שכר זמנית; לתגמול במתכונת של מענקים אין השפעה על ערך השעה של העובד ועל רכיבי שכר נוספים ויש בו כדי לשקף יותר נאמנה את אלמנט הזמניות הנדרש על פני דרגה או תוספת שכר זמניים; מתן דרגה זמנית עלול להביא במקרים מסוימים לשיבוש המבנה הארגוני של היחידה, בשונה מתגמול במתכונת של מענקים; חלופה זו מאפשרת להעניק מענק שווה בגין הטלת תפקיד לעובדים שונים, ללא קשר הכרחי לדרגתם הקבועה; וכן ניתן לחלק את גובה המענק בין מספר עובדים במקרה שהתפקיד הפנוי מוטל על מספר עובדים (כפי שיפורט להלן, מוצע להגביל זאת עד לשני עובדים).

להלן התנאים המוצעים לאישור המענקים החד פעמיים בגין הטלת תפקיד בנוסף על תפקידו הקבוע של העובד:

1. **מקור תקציבי** – המשרה הרלבנטית, שאת מטלותיה מבקשים להטיל על עובד אחר, לא תאויש באופן זמני ולא יעשה כל שימוש במשרה או במקור התקציבי של המשרה, עד לסיום הטלת התפקיד.
2. **הגבלת כמות** – ניתן יהיה להטיל התפקיד תוך מתן התגמול הכספי על עובד אחד בלבד, ובמקרים מיוחדים כאשר צרכי העבודה מחייבים זאת עד שני עובדים לכל היותר. במקרה של הטלת התפקיד על שני עובדים, סך המענק שייקבע יחולק בין שני העובדים בהתאמה.
3. **הטלת תפקיד במשרה פנויה לחלוטין** – לא יאושר להטיל את התפקיד על עובד אחר תוך מתן התגמול הכספי, אלא לאחר פרסום מכרז פומבי לאיוש המשרה, וזאת על מנת שלא ליצור תמריץ שלילי לעיכוב פרסום המכרז לצורך קבלת התגמול הכספי. כמו כן, התגמול הכספי בכל אחת מהחלופות המפורטות לעיל, יאושר לתקופה זמנית בלבד, עד לאיוש המשרה הפנויה או עד שנה, לפי המוקדם. הטלת התפקיד מעבר לתקופה זו תהיה טעונה אישור נש"מ.
4. **הטלת תפקיד במשרה של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני** – ניתן יהיה לאשר את מתן התגמול הכספי במסגרת הטלת התפקיד, באופן זמני בלבד ועד לחזרת העובד המאייש את המשרה דרך קבע.
5. **תגמול כספי** – לא ניתן יהיה לאשר תגמול כספי בגין הטלת תפקיד במשרה חדשה שנוצרה, או במשרה שלא אוישה במשך 12 חודשים, וזאת על מנת למנוע שימוש לרעה במנגנון זה.
6. **סגל בכיר** – מוצע שלא להחיל את התגמול הכספי על משרות בסגל בכיר, אשר ככלל, ניתן לאישן באופן זמני בדרך של מינוי בפועל מבין עובדי המשרד.

יודגש, כי פירוט התנאים ואופן תשלום המענקים החד פעמיים בגין הטלת תפקיד כאמור, צריך להיקבע בשיתוף הגורמים הרלבנטיים בממונה על השכר ובחשב הכללי במשרד האוצר.

## ב. הכללים המוצעים להעסקה במילוי מקום

להלן הצעתנו לכללים להעסקה במילוי מקום במסגרת אצילת הסמכות למשרדי הממשלה, תוך הבחנה בין הכללים למילוי מקום למשרה פנויה זמנית לבין הכללים למילוי מקום למשרה פנויה, בהתאם להמלצות ועדת הרפורמה.

### 1. כללים למילוי מקום למשרה פנויה זמנית

לעניין איש משרה במילוי מקום של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני, במסגרת אצילת הסמכות למשרדי הממשלה מוצע לקבוע מתאם בין משך תקופת ההעסקה הצפויה במילוי מקום לבין הליך המינוי הנדרש, כך שכל שתקופת ההעסקה הזמנית צפויה להיות ארוכה יותר ידרש לקיים הליך בחירה שוויוני וראוי יותר לבחירת העובד ממלא המקום, כמפורט להלן:

א. **מילוי מקום לתקופה של עד שנה –** לגבי מילוי מקום לתקופה שצפויה להסתיים תוך פחות משנה (לדוגמא: במקום עובדת בחופשת לידה, חל"ת לתקופה של עד שנה), מוצע שלא לשנות מהליך הבחירה הקבוע בפסקה 11.933 לתקשי"ר, על אף מדובר בהליך בחירה מינימאלי על ידי ועדה פנים-משרדית, וזאת על מנת לאפשר הליך בחירה מהיר ויעיל למילוי מקום קצר-טווח. יחד עם זאת, מוצע לקבוע מפורשות כי העסקת עובד שנבחר באופן זה תוגבל לתקופת מילוי המקום ובכל מקרה לא יותר משנה אחת בלבד באותו משרד ממשלתי או יחידת סמך. כמו כן, העובד לא יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים, בדומה למצב הקיים היום.

עוד מוצע לקבוע, כי עובד שהועסק במילוי מקום כאמור תקופה של שנה לא יהיה זכאי להתמודד למשרה אחרת במילוי מקום באותו משרד במשך 6 חודשים ממועד סיום העסקתו. תכליתה של הוראה זו היא למנוע העברת עובדים במילוי מקום ממשלה למשרה באותו משרד והעסקתם בפועל לתקופות ארוכות מעבר למגבלת ההעסקה של שנה, באופן שעשוי להיתפס בסופו של יום כהעסקה שאינה זמנית המקימה זכויות לעובד בתפקידו, מבלי שנבחר במכרז לתפקיד זה. הגבלה זו תחול רק על תפקידים במילוי מקום באותו משרד בו הועסק העובד, ולא תימנע זכות העובד מלהתמודד על תפקידים במילוי מקום במשרדי ממשלה אחרים, ובלבד שמדובר בהעסקה זמנית נפרדת, שלא במסגרת העברה בין-משרדית של העובד.

ב. **מילוי מקום לתקופה שבין שנה לשלוש שנים –** לגבי מילוי מקום לתקופה שצפויה להתארך יותר משנה ועד שלוש שנים (לדוגמא: במקום עובד בחל"ת ארוכה, במקום עובד מושעה, במקום עובד שהתמנה בפועל למשרת אמן בלשכת שר או מנכ"ל וכד'), מוצע לקבוע שהליך המינוי יהיה זהה להליך המינוי למשרה זמנית כפי שנקבע בנוהל איש משרות זמניות בסעיף 11.98 לתקשי"ר, כמפורט לעיל. הליך זה עדיין הליך גמיש וקצר יחסית ביחס להליך המכרז הרגיל, אולם מדובר בהליך מובנה יותר, וועדת הבחירה בו היא בהרכב של ועדת בוחנים במכרז פומבי ולא ועדה פנים משרדית בלבד. יצוין, כי הן לגבי משרות זמניות והן לגבי מילוי מקום, מדובר בהעסקת עובד לתקופה זמנית מוגבלת בזמן של מספר שנים, ולכן ראוי לקבוע הליך מינוי זהה בשתי סיטואציות דומות אלה. העסקת עובד שנבחר בהליך זה תוגבל לתקופת מילוי המקום ולא יותר משלוש שנים, כאשר במקרים חריגים הארכת העסקה מעבר לכך תהיה באישור נציבות שירות המדינה. עובד שנבחר בהליך זה יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים רק לאחר 48 חודשים, אם אושרה העסקתו לתקופה זו על ידי הגורם המוסמך לכך, וזאת בדומה לקבוע לגבי עובד זמני בסעיף 11.98 לתקשי"ר.

ג. **מילוי מקום לתקופה ארוכה משלוש שנים** – כמפורט לעיל, מקום בו המשרה התפנתה באופן זמני לתקופה של מעל שלוש שנים או שקיימת סבירות גבוהה שהעובד המועסק בתפקיד דרך קבע לא יחזור לתפקידו, מוצע לקבוע חובה לאייש את המשרה במכרז, עם הערה לעניין זמניות מילוי התפקיד.

ד. **הארכת העסקה מעבר לתקופות האמורות** – על מנת לתת מענה למקרים חריגים ומיוחדים בהם תידרש הארכת העסקת ממלא מקום באופן לא צפוי מעבר לתקופת ההעסקה שנצפתה מראש, מוצע לקבוע כי נציבות שירות המדינה תהיה רשאית לאשר הארכת העסקת ממלא מקום מעבר לתקופות האמורות, על פי בקשת המשרד ומטעמים מיוחדים.

ה. **משרות בסגל בכיר** – דרך המלך למילוי מקום של עובד בכיר שנעדר מתפקידו באופן זמני הנה באמצעות מינוי בפועל של עובד מתוך השירות, ולא באמצעות מילוי מקום מחוץ לשירות. לכן מוצע שלא לאצול את הסמכות לאישור מילוי מקום במשרה לסגל הבכיר למשרדים, ולקבוע כי ככלל, אין לאשר מילוי מקום למשרה בסגל הבכיר של שירות המדינה, אלא באישור נציב שירות המדינה או מי מטעמו, ומטעמים מיוחדים.

## 2. כללים למילוי מקום במשרה פנויה לחלוטין

כמפורט לעיל, בסיטואציה של העסקה במילוי מקום ללא מכרז במשרה פנויה לחלוטין קיים חשש מוגבר כי מילוי המקום יביא לפגיעה ממשית בעקרונות העומדים בבסיס הליכי המכרז לאיוש המשרה. לנוכח חשש זה, ועדת הרפורמה המליצה להחמיר את הכללים לאישור מילוי המקום במסגרת אצילת הסמכות למשרדים.

בהתאם להמלצות ועדת הרפורמה, האחראי יהיה מוסמך לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה רק עד לסיום הליכי איוש המשרה במכרז פומבי ובהתקיים התנאים המפורטים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני ולאחר שהושלם הליך המכרז הפנימי שלא העלה מועמדים מתאימים, ובנוסף פורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה דרך קבע וחלף המועד האחרון להגשת מועמדותות. רק בהצטבר תנאים אלו, ימונה כממלא מקום זמני אדם אשר לא יהיה מבין המועמדים במכרז הפומבי. ממלא מקום זה יועסק באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז הפומבי ולאיוש המשרה דרך קבע או לתקופה מרבית של שנה לפי המוקדם מבין השניים. העסקת ממלא מקום על משרה פנויה מעבר לשנה, במקרים חריגים, תהיה טעונה אישור נציב שירות המדינה ומטעמים מיוחדים שייקבעו.

לצורך יישום המלצה זו, מוצע לקבוע בתקשי"ר כי ככלל, לא יועסק ממלא מקום במשרה פנויה ויש לאישר את המשרה במכרז, כנדרש בחוק המינויים. במקרים חריגים, לאחר שפורסם מכרז פנימי שלא העלה מועמדים ופורסם מכרז פומבי למשרה ועבר המועד האחרון להגשת מועמדותות, ובהתקיים התנאים הקבועים בתקשי"ר לגבי דחיפות איוש המשרה באופן זמני נוכח התארכות הליכי המכרז, רשאי יהיה האחראי לאשר העסקת ממלא מקום עד לסיום הליכי המכרז בלבד. ממלא המקום לא יהיה מבין המועמדים המתמודדים במכרז, ובכך יישמר טוהר הליך המכרז ואישור מילוי המקום לא יפגע בו. מאחר שהעסקה זו תהיה עד לסיום הליכי המכרז הפומבי, שבממוצע אורך פחות משנה, הליך הבחירה למשרה יהיה לפי פסקה 11.933, בדומה למצב הקיים היום. העסקתו של העובד ממלא המקום תוגבל בזמן עד לסיום הליכי המכרז או עד שנה, לפי המוקדם. העובד ממלא המקום לא יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים.

כחריג לכלל האמור, מוצע לקבוע כי נציב שירות המדינה יהיה רשאי להגדיר תפקידים או סוגי תפקידים שבהם יתאפשר למשרד להעסיק עובד במילוי מקום, אף שטרם הסתיים המועד האחרון להגשת מועמדותות במכרז פומבי ובלבד שהמשרד החל בהליך איוש

המשרה דרך קבע. חריג זה נועד להתמודד עם סוגי תפקידים ייחודיים בשירות המדינה בהם יהיה קושי משמעותי ליישם את הכלל האמור, כגון מקצועות במצוקה במערכת הבריאות. כמו כן, על מנת לתת מענה למקרים חריגים ומיוחדים, מוצע לקבוע כי נציבות שירות המדינה תהיה רשאית לאשר הארכת העסקת ממלא מקום בשונה מהכללים האמורים או מעבר לתקופות האמורות, על פי בקשת המשרד במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים.

משרה בסגל בכיר – בדומה למוצע לגבי איוש משרה פנויה זמנית בסגל הבכיר, אף לגבי משרה פנויה לחלוטין בסגל הבכיר, וביתר שאת, מוצע לקבוע כי אין לאשר העסקה במילוי מקום, אלא באישור נציב שירות המדינה ומטעמים מיוחדים.

## פיקוח ובקרה

### כללי

האגף לבקרת ניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה יישם בקרות ליישום מדיניות העסקת עובדים במילוי מקום, באמצעות "נוהל חליפת בקרה", בהתאם לתורת הבקרה לניהול ההון האנושי ולתפישת ההפעלה הנובעת ממנה.

### מטרות הבקרה

א. בחינת אופן השגת המטרה והיעדים של המדיניות, כמפורט להלן:

---

*יישום תפישה תורתית מגובשת, סדורה ואחידה להעסקה במילוי מקום, הכוללת מדיניות, הנחיות וכללים ברורים וישימים, והאצלת הסמכויות למשרדים.*

---

### יעדים הנגזרים מהמטרה המרכזית:

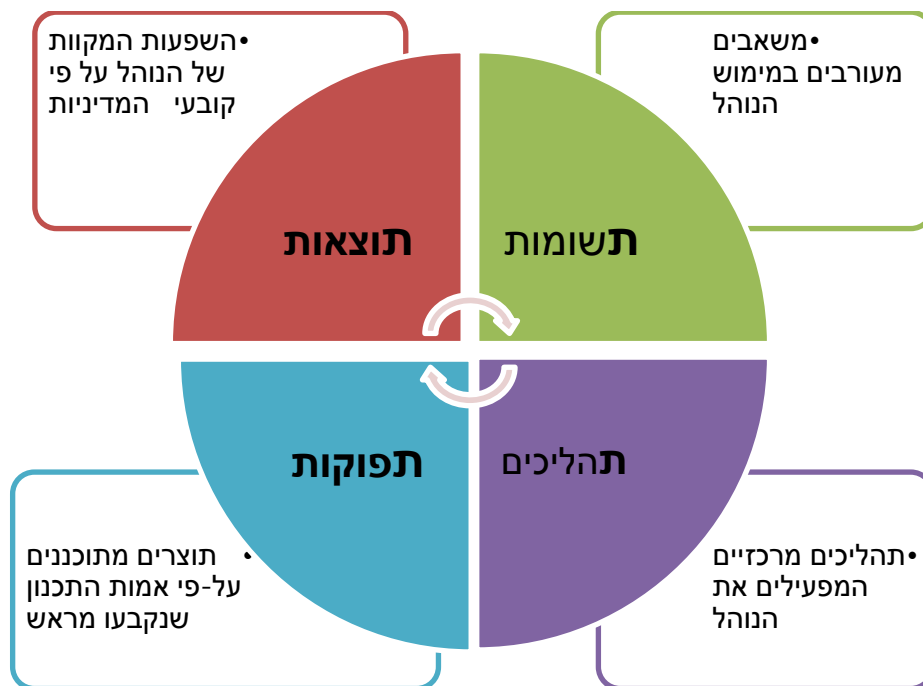
1. שימוש בסט כלים תפעוליים שנועדו לצמצם את תופעת העסקות בדרך של מילוי מקום ללא מכרז למשרות פנויות זמנית ופנויות לחלוטין
2. צמצום הפגיעה בשוויון בהליכי המכרזים כתוצאה מהעסקה במילוי מקום
3. מתן גמישות ניהולית למשרדים בהעסקת ממלאי מקום במסגרת הכללים שנקבעו
- ב. בדיקת היקף מימוש המדיניות ההנחיות והאפקטיביות של השפעותיה.
- ג. ניטור תהליך איוש משרות במילוי מקום וזיהוי מוקדי שיפור אפשריים.
- ד. המלצה לנציב שירות המדינה על עדכון או שינוי במדיניות בהתאם להישגים המתוכננים אל מול הביצועים בפועל.

### שיטה וכלים לבקרה

הבסיס המרכזי לשיטת הבקרה נעוץ בניתוח המדיניות על-פי ארבעה ממדים של משאבים, תהליכים, תפוקות ותוצאות עם יחסי גומלין ביניהם ("ארבעת התווים"). הנחת היסוד בקביעת מידת ההצלחה



היא כי אם יעדי הנוהל מושגים במונחי ארבעת התווים בתרשים שלהלן, הרי שתוכן הנוהל ומימושו מוצלחים המה:



מידת ההצלחה בהשגת היעדים תבחן על ידי מדדי בקרה (כפי שיוצגו בהמשך). לכל יעד הוגדרו מספר מדדים כאשר תמהיל של מדדים משקף הצלחתו של יעד.

עבור כל יעד יתקבל ערך מספרי סופי, המבטא את יעד המדידה בפועל. ערך זה הינו עומד ביחס ליעד התכנוני שיקבע בעת הגדרת המדדים.

יעד 1 - שימוש בסט כלים תפעוליים שנועדו לצמצם העסקות בדרך של מילוי מקום ללא מכרז			
מס"ד	תיאור המדד	אזור מדידה	מטרת המדד
1	<p>אחוז העובדים המועסקים במילוי מקום ללא מכרז במשרות פנויות זמנית ולחלוטין (מאושרות):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>במשרות פנויות זמנית - עד שנה</li> <li>במשרות פנויות זמנית- בין שנה לשלוש שנים</li> <li>במשרות פנויות זמנית – מעל שלוש שנים</li> <li>במשרות פנויות לחלוטין – עד שנה</li> <li>במשרות פנויות לחלוטין – מעל שנה</li> </ul>	תוצאה	בחינת התופעה על מנת לשקף עמידה ביעד
2	יישום תכנון כ"א בהתייחס למילוי משרות באופן זמני	תפוקה	בחינת מידת הצלחת התכנון - תכנון מול ביצוע במשרות שהתפנות צפויה מראש (חל"ד, חל"ת, שבתון, פרישת גיל)
3	<p><sup>15</sup> הטלת תפקיד במשרה פנויה זמנית:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>עד שנה</li> <li>בין שנה לשלוש שנים</li> <li>מעל שלוש שנים</li> <li>סגל בכיר</li> </ul> <p>במשרה פנויה לחלוטין:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>עד דרגה 43</li> <li>סגל בכיר</li> </ul>	תהליך/תוצאה	שימוש בכלי הניהולי לצמצום העסקות במילוי מקום
4	<p>מינוי בפועל במשרה פנויה זמנית:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>עד שנה</li> <li>בין שנה לשלוש שנים</li> <li>מעל שלוש שנים</li> </ul> <p>סגל בכיר במשרה פנויה לחלוטין:</p> <p>עד דרגה 43</p> <p>סגל בכיר</p>	תהליך/תוצאה	שימוש בכלי הניהולי לצמצום העסקות במילוי מקום

15 לאחר קביעת המדיניות ואישור על ידי נציב שירות המדינה בעניין מענק חד פעמי להטלת תפקיד, ייקבע מדד לנושא זה בהתאמה

5	אחוז העובדים במילוי מקום שנקלטו בהליך של מכרז, לרבות מכרזי מאגר ועתודה	תוצאה	הגברת שימוש במכרזי מאגר ועתודה
---	--	-------	--------------------------------

יעד 2- צמצום הפגיעה בשוויון בהליכי המכרזים כתוצאה מהעסקה במילוי מקום			
מס"ד	תיאור המדד	אזור מדידה	מטרת המדד
1	בחינת היקף המכרזים הפומביים שפורסמו ובהם הועסק עובד ממלא מקום במועד פרסום המכרז, מתוך כלל המכרזים הפומביים שפורסמו.	תוצאה	בדיקה לקיומה של פגיעה בעיקרון השוויון במכרזים לאורך זמן
2	בחינת היקף המכרזים הפומביים שבהן נבחר העובד שהועסק במילוי מקום, מתוך כלל המכרזים כאמור בסעיף 1.	תוצאה	בדיקה לקיומה של פגיעה בעיקרון השוויון במכרזים לאורך זמן

יעד 3 - גמישות ניהולית בהעסקת ממלאי מקום במסגרת הכללים שנקבעו			
מס"ד	תיאור המדד	אזור מדידה	מטרת המדד
1	בקשות חריגות - שיעור הבקשות החריגות שהועברו לנש"מ לאישור מילוי מקום שלא בהתאם לכללים, מכלל העסקות במילוי מקום	תוצאה	בחינת עמידה בנהלים ובכללים
2	סקר עמדות - בחינת מידת אפקטיביות של המדיניות בקרב סמנכ"לים ומנהלי משאבי אנוש	תוצאה	בחינת אפקטיביות של המדיניות

## שגרות ניהול

אגף בקרה יפעל להטמעת שגרות בקרה לבחינת יישום המדיניות, תוך שימוש בכלים של "חליפת הבקרה", הן ברמת משרדי הממשלה ויחידות הסמך והן ברמת נציבות שרות המדינה, כמפורט להלן:

סוג דיווח	מטרת הדוח	אחראי דיווח	תקופת דיווח	גורם מטפל / אחראי	הערות
<b>דוח תכנון יעדים</b>	לאפשר היערכות לאיוש משרות המתפנות באופן זמני או לחלוטין אשר ניתן לצפות מראש את התפנות	מנהל משאבי אנוש	שנתי	סמנכ"ל למנהל	במסגרת תכנית העבודה השנתית הנתונים יועברו לפרנט ולאגף הבקרה בנש"מ
<b>דוח הערכת מצב תקופתי</b>	לשקף תמונת מצב של המשרות הפנויות אל מול האיוש	מנהל משאבי אנוש	רבעוני	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	כל סוף רבעון (תלוי גודל משרד)
<b>דוח יישום המדיניות</b>	ביצוע פיקוח ובקרה אחר יישום המדיניות ויכולת לביצוע שינויים במידת הצורך	רפרנט המשרד בנש"מ	חציוני	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	כל סוף חציון. הנתונים יועברו לאגף בקרה
<b>דוח מסכם - מילוי מקום</b>	הצגת אופן הצלחת המדיניות ועמידה במטרה וביעדים בהתאם למדדי הבקרה שנקבעו	אגף הבקרה	שנתי	נציב שירות המדינה	יפורסם במסגרת דוח שנתי ברבעון ראשון של כל שנה

## מערכות מידע

לאור האמור לעיל, נדרש פיתוח פתרון במרכב"ה בתחום העסקת עובדים באופן זמני לצורך מילוי מקום אשר ייתן מענה לצורך בכלי דיווח, פיקוח ובקרה וכן יתמוך במטרת המדיניות לעשות שימוש מושכל בכלי של מילוי מקום לאחר מיצוי כל שאר הכלים החלופיים של איוש משרות (פרסום מכרז, הטלת תפקיד, מינוי בפועל); שימוש בכלי להעסקה באופן זמני בלבד לתקופות קצרות; צמצום הפגיעה במועמדים בהליכי מכרזים; מתן גמישות למשרדים בביצוע וצמצום הבירוקרטיה תוך שמירה על מנהל תקין ובקרה.

## מסמך הדרישות יתייחס לתחומים הבאים:

1. הסדרת מערך הרשאות משרדי ממשלה יחידות סמך ונציבות שירות המדינה.
2. הסדרת מערך התראות וחסימות על חריגות.
3. הבנייה של הטעמים והנימוקים להעסקה במילוי מקום במשרה זמנית ופנויה לחלוטין

4. הבנייה של מערך דוחות הכולל:

- א. מערך נתונים להעסקת ממלאי מקום בפילוח לפי: משרדים, דירוגים, דרגות, משרה פנויה/ משרה שאינה פנויה, משך זמן העסקה וכד'.
- ב. מערך נתונים למכרזים המפורסמים בהם מועסק עובד במילוי מקום, ונתונים אודות המכרזים האמורים שבהם נבחר העובד ממלא המקום במכרז, בפילוח דומה לסעיף א'.

5. מערך דיווח על הטלת תפקיד.

מסמך דרישות למרכב"ה בנושא העסקת עובדים באופן זמני למילוי מקום יפורסם בנפרד.

## 18.1 - מילוי מקום

18.11 הגדרה / 18.12 מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני  
18.13/ מילוי מקום במשרה פנויה/ 18.14 הוראות כלליות

### (א) 18.11 - הגדרה

18.110

"מילוי מקום" - העסקה זמנית של אדם שאיננו עובד המדינה, במשרה פנויה, בהתאם להוראות פרק משנה זה; או העסקת אדם, שאיננו עובד המדינה, כממלא מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, יציאה לתפקיד בחוץ-לארץ וכדומה).

### (ב) 18.12 - מילוי מקום של עובד הנעדר ממשרתו באופן זמני

18.121

האחראי במשרד רשאי לאשר העסקת ממלא מקום של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני למשרה שדרגת השיא שלה עד דרגה 43 בדירוג המח"ר ובדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, בהתקיים התנאים הבאים:

(א) קיימת חיוניות באיזו המשרה באופן זמני במהלך תקופת היעדרותו של העובד הממלא את המשרה דרך קבע.

(ב) אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני, בדרך של הטלת תפקיד או בדרך של מינוי בפועל בהתאם להוראות פרק משנה 18.1.

18.122

הליך המינוי לאיזו משרה במילוי מקום של עובד שנעדר ממשרתו באופן זמני יהיה בהתאמה לתקופה הצפויה להיעדרות העובד הממלא את המשרה דרך קבע, בהתאם לכללים הבאים:

(א) מילוי מקום לתקופה של עד שנה - האחראי רשאי לאשר לבחור ממלא מקום לתקופה של עד שנה שלא במכרז, בכפוף לקיומו של הליך בחירה בהתאם להוראות פסקה 11.933, בשינויים המתחייבים מהיות המשרה מאוישת בדרך של מילוי מקום כמפורט להלן:

1. בנוגע לחובת הפרסום כאמור בפסקה 11.933(א), יודגש כי מדובר באיזו משרה בדרך של מילוי מקום לתקופה זמנית;
2. כמו כן, יצוין מועד סיום משוער של ההעסקה וכל הוראה אחרת הנוגעת לאיזו משרה זו בדרך של מילוי מקום.

(ב) מילוי מקום לתקופה שבין שנה לשלוש שנים - האחראי רשאי לאשר לבחור ממלא מקום לתקופה של עד שלוש שנים שלא במכרז, בכפוף לקיומו של הליך בחירה לפי נוהל איזו משרה זמנית, בהתאם להוראות פסקה 11.983 לתקשי"ר, בשינויים המתחייבים.

(ג) מילוי מקום לתקופה ארוכה משלוש שנים - הליך המינוי למילוי מקום לתקופה ארוכה משלוש שנים יהיה במכרז פומבי, בהתאם להוראות פרק 12 לתקשי"ר, בשינויים המתחייבים מהיות המשרה מאוישת במילוי מקום באופן זמני בהתאם למפורט בנסמן (א).

18.123

משך תקופת העסקת ממלא מקום של עובד הנעדר זמנית מתפקידו יוגבל בהתאם למפורט להלן:

(א) ממלא מקום שנבחר לתפקידו בהליך לפי פסקה 11.933 לתקשי"ר - העסקתו תוגבל לתקופת היעדרות העובד הממלא את המשרה דרך קבע או עד שנה, לפי הקצר מביניהם.

(ב) ממלא מקום שנבחר לתפקידו בהליך איזו משרה זמנית בהתאם לפסקה 11.983 לתקשי"ר - העסקתו תוגבל לתקופת היעדרות העובד הממלא את המשרה דרך קבע או עד שלוש שנים, לפי הקצר מביניהם.

- (ג) ממלא מקום שנבחר לתפקידו במכרז פומבי – העסקתו תוגבל לתקופת היעדרות העובד הממלא את המשרה דרך קבע. התפנתה המשרה בה הועסק העובד במילוי מקום – ניתן יהיה למנותו למשרה דרך קבע.
- (ד) נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת העסקת ממלא מקום מעבר לתקופות הנקובות בסעיף זה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

### (ג) 18.13 - מילוי מקום במשרה פנויה

18.131

על מינוי דרך קבע של עובד מן החוץ למשרה פנויה חלה חובת המכרז הפומבי, בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 כאמור בפרק 12, אלא אם נקבע הליך אחר לאיוש המשרה כאמור בפרק משנה 11.9

18.132

האחראי במשרד רשאי לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה שדרגת השיא שלה עד דרגה 43 בדירוג המח"ר ובדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, ועד לסיום הליכי איוש המשרה דרך קבע, רק במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר מתקיימים כל התנאים המצטברים המפורטים להלן:

- (א) לא הייתה דרך לצפות מבעוד מועד שהמשרה תתפנה, כגון: שהעובד הממלא דרך קבע את המשרה התפטר ממשרתו בהתראה קצרה, ולא ניתן היה לאישה במועד בדרך של מכרז;
- (ב) קיימת חיוניות לאיוש המשרה במילוי מקום באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע;
- (ג) אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני, בדרך של הטלת תפקיד או בדרך של מינוי בפועל בהתאם להוראות פרק משנה 18.2;
- (ד) פורסם מכרז פנימי או בין-משרדי לאיוש המשרה בהתאם לפרק משנה 11.4 ולא נבחר עובד במכרז;
- (ה) פורסם מכרז פומבי לאיוש המשרה בהתאם לפרק 12 ועבר המועד האחרון להגשת מועמדות במכרז הפומבי, והעובד שיועסק במילוי מקום אינו מבין המועמדים המתמודדים במכרז.

18.133

הליך המינוי לאיוש משרה פנויה במילוי מקום עד לסיום הליכי איוש המשרה דרך קבע, יהיה בהתאם להוראות פסקה 11.933, בשינויים המתחייבים כמפורט בפסקה 18.122;

18.134

משך תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יהיה לתקופה של עד ששה חודשים או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם מביניהם. במקרים בהם התאריך הליך המכרז מעבר לתקופה זו, האחראי רשאי להאריך את תקופת העסקת ממלא מקום לתקופה של עד ששה חודשים נוספים בלבד או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם מביניהם.

18.135

נציב שירות המדינה רשאי לקבוע תפקידים או סוגי תפקידים שבהם ניתן יהיה להעסיק ממלא מקום במשרה פנויה, אף שטרם הסתיים המועד האחרון להגשת מועמדות במכרז הפומבי, ובלבד שהמשרד החל בהליכי איוש המשרה דרך קבע.

18.136

נציבות שירות המדינה רשאית לאשר העסקת ממלא מקום במשרה פנויה בשונה מהכללים האמורים או מעבר לתקופות הנקובות בסעיף זה, על פי בקשת המשרד במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים.

### (ד) 18.14 – הוראות כלליות

18.141

האחראי או מי שהוסמך לכך על ידיו, חייב להודיע במפורש למועמד להעסקה לפי פרק משנה זה את כל זכויותיו כעובד המדינה בעת כניסתו לשירות ובכל מקרה של שינוי במעמדו, בדרגתו או בדירוגו,



כאמור בפרק משנה 02.7 לתקשי"ר, וכן ליידע אותו בדבר מעמדו הזמני כממלא מקום לפי פרק משנה זה.

18.142

- (א) ממלא מקום יועסק רק אם הוא ממלא אחר דרישות הסף הנדרשות למילוי המשרה;  
(ב) במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר חיוני שתפקידי המשרה יבוצעו ללא כל דיחוי, רשאית נציבות שירות המדינה לאשר העסקת ממלא מקום שאינו ממלא אחר דרישות המשרה, אם שוכנעה שאין אפשרות להעסיק עובד אחר הממלא אחר דרישות המשרה. באישורה, רשאית נציבות שירות המדינה להתנות כי העובד האמור יועסק בדרגה נמוכה מדרגת המשרה.

18.143

- (א) אדם שאינו עובד המדינה יועסק במילוי מקום במעמד ארעי באופן זמני על פי חוזה מיוחד. (נח/2)  
(ב) המקור התקציבי לתשלום שכרו של ממלא מקום יחיד מסעף המשכורת של המשרה בה הוא מועסק;  
(ג) ניתן להעסיק ממלא מקום של עובד שנעדר מתפקידו באופן זמני, אך ממשיך לקבל משכורת, מלאה או חלקית בתקופת היעדרותו (כגון עובד הנמצא בחופשת מחלה), בכפוף לקיומו של מקור תקציבי לכך.  
(ד) ממלא מקום יבצע את תפקידי אותה המשרה אליה נבחר בהתאם להוראות פרק משנה זה, ולא יבצע תפקידים אחרים.

18.144

- (א) משרה של עובד מתוך השירות, שנתקבל לתקופת ניסיון במשרה אחרת וניתן להחזירו למשרתו הקודמת במהלך תקופת הניסיון בהתאם לסעיף 13.82, תיחשב למשרה פנויה ויש לאישה במכרז;  
(ב) בקשה להעסקת ממלא מקום במשרה כאמור תיבחן בהתאם להוראות לגבי מילוי מקום במשרה פנויה, כאמור בסעיף 18.13.

18.145

- (א) אין לאשר העסקת ממלא מקום למשרה שמתח הדרגות שלה הוא 42-44 ומעלה בדירוג המח"ר ובדרגות המקבילות בדירוגים אחרים, אלא באישור נציב שירות המדינה או מי מטעמו ומטעמים מיוחדים.  
(ב) מילוי מקום של אחראי ייעשה רק אחרי קבלת אישור בכתב מאת נציב שירות המדינה.

18.146

עובד שהועסק במילוי מקום באופן זמני, ונבחר לתפקידו שלא במכרז פומבי, לא יהיה זכאי להתמודד על משרות אחרות במילוי מקום בפטור ממכרז באותו משרד או יחידת סמך בה הועסק, וזאת לתקופה של ששה חודשים ממועד סיום העסקתו.

18.147

- זכאות להתמודד במכרז פנימי ובין-משרדי  
עובד המועסק במילוי מקום באופן זמני לא יהיה זכאי להתמודד במכרזים פנימיים או בין-משרדיים, אלא בהתקיים אחת משני אלה:  
(א) ממלא המקום התקבל במכרז פומבי, לרבות מכרז מאגר או מכרז עתודה, והשלים 18 חודשי עבודה במשרה, כאמור בפסקה 11.411;  
(ב) ממלא המקום הועסק באותו תפקיד, באישור נציבות שירות המדינה, תקופה העולה על 48 חודשי עבודה.

18.148

סיום העסקה

- (א) העסקה במילוי מקום תסתיים כאשר חלפה התקופה המותרת להעסקה בדרך זו, כאמור לעיל, או אם אוישה המשרה דרך קבע, על-פי המוקדם מביניהם;
- (ב) הגורם שאישר את מילוי המקום במשרד וכן נציב שירות המדינה או מי מטעמו, רשאים לבטל מילוי מקום, אם לא קוימו ההוראות דלעיל, או אם נוכחו לגלות כי העסקת ממלא-המקום נועדה לעקוף את חובת המכרז.

## 18.2 – הטלת תפקיד ומינוי בפועל

18.20 הגדרות והוראות כלליות / 18.21 נוהל / 18.22 מינוי בפועל במשרד למשרה בה משובץ עובד / 18.23 מינוי בפועל במשרד למשרה פנויה / 18.24 מינוי בפועל במשרות שהמינוי להן טעון אישור הממשלה / 18.25 מינוי בפועל במשרד אחר / 18.26 מינוי בפועל באישור נציבות שירות המדינה / 18.27 העברה זמנית למילוי תפקידים בגופים אחרים של המדינה / 18.28 חישוב תקופת מינוי בפועל / 18.29 סיום מינוי בפועל

### 18.20 (ה) - הגדרות והוראות כלליות

18.201

בפרק משנה זה:

- "עובד" - עובד בכל מעמד, אשר התקבל לשירות המדינה כדין, ואשר סיים את תקופת הניסיון שלו כעובד מן החוץ;
- "מינוי בפועל" - מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד למלא באופן זמני, במעמד של ממונה בפועל, את כל התפקידים של משרה במשרדו או במשרד אחר, כאשר נושא המשרה נעדר מעבודתו, בין אם הוא מקבל משכורת ובין אם לאו (למשל: הוא נעדר לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, חופשה, מינוי בפועל במשרה אחרת, יציאה לתפקיד בחוץ-לארץ), או כאשר המשרה פנויה;
- "מינוי בפועל" - שיבוץ עובד בכל מעמד, למשרת מתמחה במשפטים למשך תקופת ההתמחות. לצורך התמחות במשפטים
- "הטלת תפקיד" - מתן הוראה מיוחדת בכתב לעובד למלא, בנוסף על תפקידו הקבוע, תפקיד או תפקידים נוספים באופן זמני.

### הטלת תפקיד

18.202

- (א) האחראי רשאי להטיל על עובד תפקידים זמניים, אף אם אינם בתחום פעולתו הרגילה, כמפורט בפסקה זו;
- (ב) עובד חייב למלא כל תפקיד שהוטל עליו לפי נסמן (א) לעיל, כל עוד אין בהטלת התפקידים משום פגיעה בו ואין הם מעל יכולתו, בתנאי שהטלת תפקיד זמני על עובד לתקופה ארוכה משישה חודשים - תהייה טעונה הסכמתו. מילוי כל תפקיד שהוא בתחום האחריות הכוללת של עובד במילוי תפקידו, ביחידה בה הוא מועסק - אין בו, בשום מקרה, משום פגיעה בעובד;
- (ג) סבור עובד כי בתפקיד הזמני שהוטל עליו, לפי פסקה נסמן (א) לעיל, יש משום פגיעה בו או כי הוא מעל יכולתו, ואין הממונה על העובד מקבל את טענתו, רשאי העובד לבקש את התערבות ועד העובדים, והוועד רשאי לבקש התערבות הוועד המקומי או המחוזי של הסתדרות עובדי המדינה, אך אין בכך כדי לפטור את העובד מחובת מילוי התפקיד הזמני;
- (ד) הכריז ועד מקומי או מחוזי של הסתדרות עובדי המדינה על סכסוך, בהתאם לסעיף 06.22, בעקבות טענת עובד לפי נסמן (ג) לעיל, רשאי העובד להפסיק את מילוי התפקיד הזמני עד

למתן החלטת הוועדה הפריטטית או כל עוד לא עבר הזמן המרבי לדיוניה (ראה פסקה 06.225), הכל לפי המועד המוקדם יותר.

#### מינוי בפועל

18.203

(א) הוטל על עובד, בתנאים שפורטו לעיל, למלא זמנית, לתקופה של שבעה ימים לפחות, את כל התפקידים של משרה שאינה משרתו הקבועה, ימונה העובד בפועל למלא אותה משרה, כאמור באותה פסקה;

(ב) אושרה בקשת עובד להתמחות במשפטים בהתאם להוראות הודעות נש"מ **שס/26**, **ד/4 ו-סח/21**, ימונה בפועל למשרת מתמחה במשפטים למשך תקופת ההתמחות. **(סח/21)**

18.204

מותר למנות עובד בפועל לא רק למשרה הכלולה בתקן, אלא אף למילוי תפקידים בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה, ובלבד שתתמלאנה הוראות פסקה **16.131**.

18.205

במקרים בהם ימונה בפועל לתפקיד עובד בעל חוזה מיוחד, יש להעסיקו על-פי חוזה מיוחד חדש. **(סד/33)**

18.206

עובד ארעי המועבר לביצוע עבודה המזכה בשכר אחר, זכאי לקבל שכר בהתאם לעבודה שאליה הועבר.

18.207

(א) על מינוי בפועל במשרות שהמינוי להן טעון אישור הממשלה, ראה סעיף **18.24**.

(ב) על מינוי בפועל של מנהל כללי, ראה פרק משנה **17.1**.

18.208

על משכורת עובד במינוי בפועל, ראה סעיף **24.51**.

18.209

עובד לשכת נבחר או עובד לשכת מנכ"ל כהגדרתו בפסקה **01.111** הבא מתוך השירות, ימונה למשרתו אך ורק בדרך של מינוי בפועל, בהתאם להוראות פרק משנה זה. על סיום שירות עובד לשכת הבא מתוך השירות, ראה סעיף **82.82**. **(סט/10)**

#### (ו) 18.21 - נוהל

18.211

אושר מינוי בפועל של עובד על-ידי מי שהוסמך לכך בהתאם להוראות פרק משנה זה, יודיע על כך מנהל היחידה בכתב לעובד, בנוסח הבא:

"נתמנית בפועל למלא את התפקידים של משרה \_\_\_\_\_ המינוי בפועל כפוף להוראות התקשי"ר בדבר מינוי בפועל, זכויותך בתקופת המינוי בפועל תהיינה לפי הוראות סעיפים **18.28 ו-24.51** בתקשי"ר".

מנהל היחידה ישלח עותק מההודעה לנציבות שירות המדינה.

18.212

(א) אישור מינוי בפועל של עובד מותנה בכך שתישמר לעובד משרתו עד תום המינוי בפועל;

(ב) במקרים בהם מועסק עובד על-פי חוזה מיוחד - תישמר לעובד משרתו עד תום תוקפו של החוזה המיוחד. הארכת מינוי בפועל מעבר לכך, טעונה אישור נציבות שירות המדינה;

(ג) בהסכמת העובד, מותר לשמור לו משרה אחרת המתאימה לו, שדרגתה כדרגת משרתו. המשרה השמורה לעובד לא תמולא בתקופת היעדרו, אלא בדרך של מינוי בפועל או של מילוי מקום (ובכפוף להוראות פרק משנה זה), אשר יסתיים לא יאוחר מתום המינוי בפועל;

(ד) אין האמור בפסקה זו פוגע בהסדרים מיוחדים בדבר שמירת משרה לעובד בתקופת המינוי בפועל ואחריה, אשר ייקבעו בכתב, בהסכמת העובד ובאישור מראש של נציבות שירות המדינה.  
(סד/33)

18.213

(א) אין לאשר למפרע מינוי בפועל של עובד. במקרים יוצאים מן הכלל, מותר לאשר למפרע מינוי בפועל לתקופה שאינה ארוכה מ-30 יום, בתנאי שהעובד מילא למעשה בתקופה הנדונה את כל תפקידי המשרה לה הוא עומד להתמנות בפועל;  
(ב) מינוי בפועל למפרע, מוקדם יותר מ-30 יום, טעון בכל מקרה אישור נציבות שירות המדינה.

18.214

על מינוי בפועל של עובד, וכן על סיום מינוי בפועל של עובד, יודיע האחראי בטופס הודעה על שינויים בשיבוץ (מדף 2716) ובטופס הודעה על שינויים אישיים (מדף 2717). עותקים מטפסי הודעות השינוי האמורות, יימסרו גם לעובד שנתמנה בפועל.

18.215

(א) אין לאשר מינוי בפועל של עובד למשרה שדרגתה גבוהה מדרגתו של העובד, כל עוד מתנהלים נגדו חקירה או דיון בקשר להאשמה משמעתית או פלילית;  
(ב) נציב שירות המדינה רשאי לאשר מינוי בפועל כאמור, אם השתכנע כי החקירה או הדיון מתמשכים זמן רב וכי בנסיבות העניין מן הראוי שלא לעכב את קידומו של עובד בהתאם לסעיף 24.55.

## (י) 18.22 - מינוי בפועל במשרד למשרה בה משובץ עובד

18.221

(א) אחראי מוסמך למנות בפועל עובד של המשרד למשרה בתקן משרדו בה משובץ עובד הנעדר מעבודתו (בין אם הוא מקבל משכורת ובין אם לאו). המינוי בפועל לפי פסקה זו יסתיים עם שובו לעבודה של העובד הנעדר;  
(ב) מינוי בפועל מותנה בקיום דרישות ההשכלה והניסיון של המשרה אליה מתמנה העובד בפועל, או שהוא היה רשאי להציג את מועמדותו במכרז פנימי למשרה האמורה, בהתאם להוראות סעיפים 11.41 ו-11.13.

18.222

(א) מותר למנות בפועל עובד, רק אם דרגת העובד המתמנה בפועל אינה נמוכה ביותר משתי דרגות מהדרגה הנמוכה ביותר הצמודה למשרה אליה הוא מתמנה בפועל;  
(ב) לא נמצא עובד אשר ימלא אחר התנאי האמור, וחיוני שתפקידי המשרה ימולאו ללא דיחוי, רשאי אחראי למנות בפועל, לתקופה של לא יותר משנה אחת, עובד אשר לא נתמלא בו התנאי האמור, ובלבד שנתמלאו בו דרישות ההשכלה והניסיון, כאמור לעיל.

18.223

מינוי בפועל והארכת מינוי בפועל, במקרים שונים מהאמור לעיל או מעבר לתקופות הנקובות לעיל, טעון אישור נציבות שירות המדינה (ראה סעיף 18.26).

## (ח) 18.23 - מינוי בפועל במשרד למשרה פנויה

18.231

אחראי מוסמך למנות בפועל עובד של המשרד למשרה פנויה בתקן משרדו, לרבות מינוי בפועל למילוי תפקידים בעבודה שלפי טיבה אינה צמיתה שאושרה על-ידי נציבות שירות המדינה, לפי סעיף 16.13.

18.232

מינוי בפועל לפי פסקה 18.231 מותנה בקיום התנאים שנקבעו בסעיף 18.22 בעניין הפרשי דרגות ודרישות השכלה וניסיון.

18.233

מותר למנות עובד בפועל לפי פסקה 18.231, עד למילוי המשרה בקביעות, לתקופה שלא תעלה על שנה, בתנאי שהוחל כבר בהליכים למילוי קבוע של המשרה (לעניין מינוי בפועל של עובד המשרה פנויה שהוחל בהליכים למילוייה - ראה סעיף 13.84).  
(סד/23)

18.234

- (א) מינוי בפועל והארכת מינוי בפועל במקרים שונים מהאמור לעיל, או מעבר לתקופות הנקובות לעיל, טעון אישור נציבות שירות המדינה;  
(ב) נציבות שירות המדינה לא תאשר מינוי בפועל למי שאיננו ממלא אחר דרישות ההשכלה והניסיון כאמור לעיל, אלא במקרים חריגים ויוצאים מן הכלל.

18.235

מינוי בפועל של אחראי ייעשה רק אחרי קבלת אישור בכתב מאת נציב שירות המדינה.  
(סג/2)

## 18.24 - מינוי בפועל במשרות שהמינוי להן טעון אישור הממשלה (ט)

18.241

- (א) על-פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אם התפנתה משרת מנכ"ל או משרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק הנ"ל או משרה של עובד המדינה שנתונה לו סמכות על-פי חוק שעליו להפעילה בעצמו (להלן - "נושא משרה") - או משנבצר מנושא משרה תקופה מסוימת להשתמש בסמכותו או למלא תפקידו משום שהוא נעדר או נטול כושר מחמת כל סיבה, רשאי השר הממונה על המשרד, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, להטיל את התפקיד על עובד מדינה אחר, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים;  
(ב) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, להאריך את התקופה האמורה כאמור בנסמן (א) לעיל בתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופת הטלת התפקיד באופן זמני לא תעלה על שישה חודשים; ואולם, רשאי השר, בהסכמת נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, להודיע לממשלה על הארכת תקופת הטלת התפקיד באופן זמני מעבר לשישה חודשים כאמור, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכל עוד מתקיימות נסיבות מיוחדות כאמור;  
(ג) היה נושא משרה מנוע מלעסוק בעניין מסוים במסגרת תפקידו, רשאי השר, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד באותו עניין עד שתוסר המניעה.  
(חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (תיקון מס' 15), ס' 12, 23, 23א)

18.242

החלטת שר לפי פסקה 18.241 טעונה מתן הודעה בכתב למזכירות הממשלה, ונכנסת לתוקפה ביום המצוין בהודעת השר.

18.243

- (א) מנכ"ל, מוקבל למנכ"ל או הנושא משרה, המכהן בפועל כאמור בפסקה 18.241, זכאי למשכורת של נושא משרה לפי העניין, למשך תקופה מינוי בפועל;  
(ב) מינוי בפועל של עובד לתפקיד מנכ"ל או נושא משרה כמשמעו לעיל, אינו מקנה לו כל זכות קבועה על המשרה או לרמת השכר, תנאי הפנסיה והתנאים הנלווים של נושא משרה.  
(עב/10)

## 18.25 - מינוי בפועל במשרד אחר (י')

18.251

הוראות פרק זה יחולו גם על מינוי בפועל במשרד אחר. מינוי כאמור טעון הסכמת האחראי במשרד בו מועסק העובד ובהסכמת העובד.

18.252

מינוי בפועל והארכת מינוי בפועל, במקרים שונים מהאמור לעיל או מעבר לתקופות הנקובות לעיל,

טעון אישור נציבות שירות המדינה (ראה סעיף 18.26).

18.253

על משכורתו של עובד, שמונה בפועל למשרה במשרד אחר, יחולו הוראות סעיף 24.51; אותן הוראות לא יחולו על עובד אשר, בהתחשב באופי עבודתו קבעה נציבות שירות המדינה כי ימשיך לקבל בתקופת המינוי בפועל במשרד אחר את משכורתו הרגילה במשרד המעסיק אותו, ולפי התנאים הקיימים במשרדו.

18.254

עובד שמונה בפועל, מקבל את משכורתו, לרבות הוצאות נסיעה ואש"ל, מהמשרד בו הוא משרת בפועל, אלא אם נקבע אחרת.

18.255

המשרד והיחידה, בהם מועסק בקביעות העובד בפועל, ירשמו את היעדרויותיו ואת זכויותיו ויטפלו בכל ענייניו האישיים, לרבות מסירת הודעות שינוי לפי פסקה 93.223, במשך כל תקופת המינוי בפועל.

18.256

- (א) מנהל היחידה, בה מועסק העובד בתקופת המינוי בפועל, יודיע בכתב בסוף כל חודש למנהל היחידה בה מועסק העובד בקביעות, פרטים על היעדרויותיו של העובד באותו חודש, וכן יצרף להודעתו את האסמכתות להיעדרויות אלו;
- (ב) מנהל היחידה, בה מועסק העובד בקביעות, יודיע למנהל היחידה בה מועסק העובד בפועל, במקרה הצורך, על שינויים העשויים להשפיע על משכורתו של העובד וכן אם העובד אינו זכאי למשכורת, כולה או מקצתה, בתקופת היעדרו מעבודתו.

#### (יא) 18.26 - מינוי בפועל באישור נציבות שירות המדינה

18.261

מינוי בפועל והארכת מינוי בפועל במקרים שונים מהמקרים המצוינים בסעיפים 18.22, 18.23 ו-18.25 או מעבר לתקופות הנקובות בפסקאות 18.223 או 18.233, טעון אישור נציבות שירות המדינה.

18.262

- האחראי יגיש לנציבות שירות המדינה בקשה לאישור מינוי בפועל, לפי פסקה 18.261, לפני היום המבוקש כתחילת המינוי בפועל. ייכללו בה הפרטים הבאים:
- (א) שם העובד שמוצע למנותו בפועל;
- (ב) תואר משרתו הקבועה ומספרה בתקן;
- (ג) דרגתו הקבועה ומשכורתו המשולבת;
- (ד) התוספות הצמודות למשרה הקבועה של העובד (כגון תוספת הערבה ותוספת סיכון);
- (ה) תואר המשרה שהעובד ימלא בפועל, דרגתה ומספרה בתקן;
- (ו) התוספות הצמודות למשרה שהעובד ימלא בפועל (כגון תוספת הערבה ותוספת סיכון), והאם העובד ממלא אחר התנאים לתשלומן;
- (ז) תאריך התחלת המינוי בפועל;
- (ח) התקופה המשוערת של המינוי בפועל;
- (ט) הנימוקים לבקשה לאישור המינוי בפועל.

18.263

אישורה נציבות שירות המדינה מינוי בפועל של עובד במשרה, אשר בה כיהן בפועל לפני כן ללא הפסק לפי סעיפים 18.22, 18.23 או 18.25, זכאי העובד למשכורת בעד כל תקופות המינוי בפועל ברציפות.

#### (יב) 18.27 - העברה זמנית למילוי תפקידים בגופים אחרים של המדינה

18.271

התעורר צורך בהעברה זמנית של עובד למילוי תפקידים בשירות קבע בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, במחלקה לשיתוף בין-לאומי במשרד החוץ או בהוראה במסגרת משרד החינוך, או בהעברה זמנית של עובד מיחידות אלו למילוי תפקידים במשרד ממשלתי אחר, יפנה האחראי של המשרד הנוגע בדבר אל נציבות שירות המדינה לקבלת הוראות בדבר הסדרת ההעברה.

#### (יג) 18.28 - חישוב תקופת מינוי בפועל

18.281

על משכורתו של עובד שמונה בפועל ראה סעיף 24.51.

18.282

מינוי בפועל של עובד אינו מקנה לו כל זכות למשרה שהוא ממלא בפועל או להעלאה בדרגה, אולם אח שמונה בפועל למשרה שרמת התפקוד שלה עד 13 תחילית, (למעט משרה בה משובץ עובד הנמצא בחופשת לידה או בחופשה ללא משכורת) והמינוי בפועל נמשך יותר מ-12 חודשים - יועסק במשרה זו דרך קבע, זאת בתנאי שעונה לדרישות המשרה. (שע/18)

18.283

מכסת חופשת המנוחה של עובד שמונה בפועל, בתקופת המינוי בפועל, תיקבע לפי דרגת משכורתו בתקופת המינוי בפועל.

18.284

לעניין שעות נוספות, תשלומים בתקופת היעדר מן העבודה (כגון: חופשת מחלה, חופשת אבל, שירות במילואים וקצובת אש"ל) לעובד שמונה בפועל, בתקופת המינוי בפועל, תיחשב דרגת העובד בתקופת המינוי בפועל כדרגתו הקבועה.

18.285

מונה עובד בקביעות למשרה אותה מילא לפני כן בפועל, ולא חלה הפסקה בין המינוי בפועל לבין המינוי הקבוע, רשאי האחראי להביא בחשבון את תקופת המינוי בפועל בדרגה גבוהה מדרגתו הקבועה של העובד, כתקופת שירות באותה משרה ובאותה דרגה, לצורך חישוב תקופת הניסיון במשרה החדשה (ראה פסקה 13.822), ולצורך חישוב הוותק בדרגה. לעניין העלאה בדרגה במשרה שצמודות לה כמה דרגות - ראה סעיף 21.24, ולעניין העלאה לדרגת המשרה בתקן - ראה סעיף 21.23.

#### 18.29 - סיום מינוי בפועל (יד)

18.291

מינוי בפועל מסתיים מאליו בתום האישור למינוי בפועל שניתן לפי הוראות פרק משנה זה.

18.292

מינוי בפועל יסתיים לפני תום האישור למינוי בפועל, באחד המקרים הבאים:

- (א) המינוי בוטל על-ידי מי שאישר אותו;
- (ב) מונה עובד אחר למלא את המשרה הנדונה בפועל או באופן קבוע;
- (ג) העובד שמונה בפועל נעדר מעבודתו במשרה אותה הוא ממלא בפועל מאיזו סיבה שהיא, במשך 60 ימים רצופים, בין אם הוא זכאי למשכורת בתקופת ההיעדר ובין אם לאו;
- (ד) העובד פרש מן השירות.

