



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי
קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף"
בשירות המדינה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל-ספירו

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ג' באדר א' תשע"ד

3 בפברואר 2014

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתה של חברת הכנסת מרב מיכאלי, ומוציגים בו נתונים על העסקה לא ישירה במשרדי ממשלה, ביחידות הסמך ובכנסת. בהצגת הנתונים תיעשה הבחנה בין עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירות (בעבודות שמירה, ניקיון והסעדה) ועובדי כתף-אל-כתף (ראו הגדרות בהמשך המסמך).

כדי לאסוף נתונים על עובדים שאינם מועסקים ישירות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ) בבקשת מידע אל אגף הממונה על השכר במשרד האוצר, אל אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואל נציבות שירות המדינה. ביקשנו נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירות ועובדי כתף-אל-כתף המועסקים בחצרותיהם. כמו כן ביקשנו נתונים על משך העסקתם של העובדים, על היקף המשרה שלהם ועל מספר העובדים שהועסקו בהעסקה לא ישירה ונקלטו בשירות המדינה בשנים האחרונות. נציין כי במהלך כתיבת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת גם אל מבקר המדינה, אולם עד מועד סגירת המסמך לא השיב המבקר על פנייתנו.

את הנתונים על עובדי קבלן שירות בתחומי שמירה ואבטחה, ניקיון והסעדה, קיבלנו מיחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר, המפקחת על תנאי העבודה של עובדי קבלן שירות אלו. נתונים על עובדי קבלן כוח אדם מתפרסמים מדי שנה בדוח השכר של הממונה על השכר במשרד האוצר, ונתונים על עובדי כתף-אל-כתף קיבלנו מנציבות שירות המדינה. הממ"מ פנה אל מנהל הרכש הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר בבקשה לנתונים על עובדי מחשוב ועל הפיקוח עליהם, אולם עד מועד סגירת המסמך לא קיבלנו את המידע המבוקש. בקשת מידע זהה נשלחה גם למנגנון הכנסת, והנתונים התקבלו מחשב הכנסת.

מכיוון שהמידע נאסף מכמה מקורות, לשם האחידות ביקשנו מגופים אלו פירוט של גופי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שתשובתם נוגעת להם. נראה כי אין חפיפה מלאה בין רשימות הגופים שהגורמים שפנינו אליהם ציינו, ולכן בתחילת כל פרק מובאת בהערות שוליים רשימת הגופים שנמסרו עליהם נתונים. נוסף על כך ביקשנו להצליב את הנתונים שהתקבלו מהגופים האמורים, ולשם כך פנינו בין השאר לחטיבת השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר, אולם לא היו ברשותו נתונים בנושא המסמך ולכן לא יכולנו להצליב את הנתונים שנמסרו לנו. כמו כן התקשינו להציג השוואה של הנתונים על פני שנים. לדוגמה, בנתוני יחידת הביקורת באגף החשכ"ל על עובדי קבלן שירות אין בסיסי נתונים מלאים על שנים קודמות, ולכן אי-אפשר להסיק מהם על מגמות, למשל על גידול או צמצום בהיקף ההעסקה של עובדי קבלני שירות.

מהנתונים שיוצגו במסמך עולה כי בשנת 2012 הועסקו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך 269 עובדי קבלן כוח אדם ב-94.6 משרות. בכנסת לא הועסקו עובדי קבלן כוח אדם. לפי נתוני דצמבר 2013 מועסקים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך 12,859 עובדי קבלן שירות: בתחום השמירה והאבטחה – 5,782 עובדים; בתחום הניקיון – 5,132 עובדים; בתחום ההסעדה – 1,945 עובדים. נוסף עליהם הועסקו בכנסת 108-92 עובדי קבלן שירות כדלקמן: 37-39 עובדי ניקיון, 17-19 עובדי תחזוקה ו-38-50 עובדי הסעדה. כמו כן, בתחילת שנת 2014 הועסקו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך כ-315 עובדי כתף-אל-כתף. מהכנסת נמסר כי לא ידוע לה על עובדי כתף-אל-כתף המועסקים בה. יש לציין כי אין לנו נתונים על מספר עובדי המחשוב במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, וגם לא בכנסת.

לא ברור עד כמה הנתונים שמסרו הגופים מספקים תמונת מצב מלאה של העסקה לא ישירה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. על סמך נתונים אלו מועסקים כ-13,500 עובדים בהעסקה לא ישירה. יצוין כי

על-פי נתוני נציבות שירות המדינה, בתחילת שנת 2013 הועסקו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך 67,421 עובדים (לא כולל עובדי משרד הביטחון והכנסת).¹

קשה להעריך את מספר העובדים המועסקים באמצעות חברת קבלן כוח אדם או קבלן שירותים בכלל המשק הישראלי. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2011 קיבלו כ-29,200 עובדים את שכרם באמצעות חברת כוח אדם,² לעומת כ-36,100 בשנת 2010 וכ-41,400 בשנת 2009; כ-24.8% מהם עבדו בתעשייה. בחלוקה לפי משלח יד, כ-25% היו עובדים בלתי מקצועיים, כ-19% היו עובדי פקידות וכ-18% היו עובדים מקצועיים בתעשייה, בחקלאות, בבינוי ועוד. נוסף על כך, בשנת 2011 הועסקו כ-121,000 עובדים באמצעות קבלן משנה בענפי כלכלה שבתחומי פעילותם: שמירה, ניקיון ומטפלות בית.³

בכל אחד מהפרקים שלהלן תוצג הגדרת סוג ההעסקה ואחריה – נתונים בנושא.

1. עובדי קבלן כוח אדם

1.1 הגדרה⁴

קבלן כוח אדם מוגדר בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996 (להלן: חוק קבלני כוח אדם) "מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו, לרבות לשכה פרטית... העוסקת גם במתן שירותי כוח אדם".

קבלן כוח אדם מספק עובדים למעסיק בפועל, לדוגמה משרד ממשלתי, ואלו עוסקים בעבודה שהיא חלק מליבת העבודה של המעסיק בפועל, למשל כאשר מזכירה במשרד ממשלתי יוצאת לחופשת לידה ולשם מילוי מקומה המשרד מתקשר עם חברת קבלן כוח אדם, וזו מקצה עובד לשם כך. עובד זה אומנם בעל רקע קודם, כישורים ומיומנויות, אולם את ההכשרה המעשית הרלוונטית לתפקיד זה ואת הוראות העבודה הוא מקבל ישירות מהמעסיק בפועל. מחברת קבלן כוח האדם העובד מקבל בין השאר את המשכורת.

על-פי החוק, עיסוק כקבלן כוח אדם מחויב ברישוי ממשרד הכלכלה,⁵ ומותר למעסיק בפועל להתקשר רק עם חברת קבלן כוח אדם בעלת רישיון.⁶ נבילי 2000 תוקן חוק קבלני כוח אדם והוסף לו סעיף 12א, הקובע כי לאחר תשעה חודשי העסקה של עובד קבלן כוח אדם אצל המעסיק בפועל ייחשב עובד קבלן

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציב](#), כתיבה: פלורה קוך-דווידוביץ', 13 במרס 2013.

² הגדרת הלמ"ס למקבלי שכר באמצעות חברות כוח אדם או קבלני כוח אדם: שכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם, בעוד מקום העבודה שבו הושמו אחראי לביצוע עבודתם. בהגדרה זו לא נכללו שכירים שהם עובדי הסגל בחברת כוח אדם, ושכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, מכיוון שעליו מוטלת האחריות לביצוע עבודתם ולטיב עבודתם. שכירים אלו מועסקים בעיקר בשני ענפי כלכלה: "שמירה, אבטחה וניקיון" ו"שירותי מטפלות בית".

³ הלמ"ס, סקר כוח אדם 2011, [ממצאים עיקריים](#), פורסם ב-16 בינואר 2013.

⁴ תודה לעו"ד נעה בן-שבת, היועצת המשפטית של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, על סיועה.

⁵ התנאים לקבלת רישיון קבלן כוח אדם: שלוש שנות ניסיון בתחום; הגשת ערבות בנקאית; בחמש השנים הקודמות אין הרשעה של מבקש הרישיון או של בכיר בעסקו בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לעסוק כקבלן כוח אדם; תנאים פיזיים וסביבתיים נאותים – במשרדו של המבקש תהיה גישה לאנשים עם מוגבלויות, תנאים סניטריים נאותים, חדר המתנה וחדרי ראינות מופרדים. ראו פרק ב' לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (במסמך זה – חוק קבלני כוח אדם).

תקנות העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם (בקשה לרישיון), התשנ"ו-1996; אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, [רישיונות והיתרים](#), תאריך כניסה: 2 בפברואר 2014.

⁶ ראו סעיף 2 וסעיף 10 לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.



כוח האדם לעובד של המעסיק בפועל. במקרים חריגים שר הכלכלה רשאי לאשר העסקת עובד קבלן כוח אדם אצל אותו מעסיק בפועל עד 15 חודשים.⁷ **תחילתו של סעיף 12 נדחתה כמה פעמים, והוא נכנס לתוקף רק בינואר 2008.**⁸

סעיף 13 לחוק קבלני כוח אדם קובע כי על עובדי קבלן כוח אדם יחולו תנאי העבודה והוראות ההסכם הקיבוצי החלים על עמיתיהם המועסקים ישירות אצל המעסיק בפועל.⁹ כיום סעיף זה אינו חל במגזר הפרטי.

אשר לשירות המדינה, הוראות תכ"ם (תקנון כלכלה משק) של החשב הכללי במשרד האוצר מחייבות את ועדות המכרזים של משרדי הממשלה, ועליהם מוטלת האחריות לקיומן.¹⁰ על עובדי קבלן כוח אדם נכתב בהוראת תכ"ם 13.9.1, שעודכנה במרס 2010, כי **"ככלל, אין להעסיק עובד קבלן כוח אדם בשירות המדינה"**. במקרים חריגים אפשר לפנות לוועדת חריגים כדי שזו תאשר העסקת עובד קבלן כוח אדם לפני משורת הדין. ועדת החריגים היא בעלת הסמכות הבלעדית לאישור העסקת עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה, וחברים בה נציגי החשב הכללי במשרד האוצר, נציגי הממונה על השכר במשרד האוצר ונציגי נציב שירות המדינה. לשם קבלת אישור להעסיק עובדי קבלן כוח אדם על כל התנאים להלן להתמלא: המשימה זמנית וחולפת; מהות העבודה טכנית וכרוכה בפעולות פשוטות; למילוי התפקיד לא דרוש עובד מקצועי; התפקיד הנדרש אינו ניתן לביצוע על-ידי עובד אחד מכוח האדם התקני של המשרד; נושא התפקיד אינו בעל סמכות שלטונית או סטטוטורית והתפקיד אינו כרוך בגיבוש מדיניות.¹¹

על-פי הוראת התכ"ם האמורה, **משרדי הממשלה אינם רשאים להעסיק עובד קבלן כוח אדם יותר משישה חודשים, ובמקרים חריגים – שמונה חודשים.** לעניין ספירת חודשי ההעסקה בפועל יימנו כל התקופות שבהן הועסק העובד בפועל במשרדי ממשלה וביחידות סמך על-ידי קבלן כוח אדם זה או אחר, אלא אם כן חלפו לפחות תשעה חודשים ממועד סיום העסקתו הקודם.¹² הוראה זו יש לבחון לאור הוראת סעיף 12 לחוק, שלפיה, ככלל, על המעסיק בפועל לקלוט את עובד קבלן כוח האדם לאחר תשעה חודשי העסקה בפועל: נראה שהוראת התכ"ם מונעת את האפשרות לקלוט את עובד קבלן כוח האדם בשירות המדינה, שכן היא לא מאפשרת להעסיקו יותר משמונה חודשים.

1.1.2 נתונים

הממונה על השכר במשרד האוצר פרסם בסוף דצמבר 2013 דוח על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה על עובדי קבלן כוח אדם בשנת 2012. מתוך 40 משרדי ממשלה ויחידות סמך, 12 דיווחו על העסקת עובדי קבלן בשנת 2012, ו-10 דיווחו על העסקת עובדי קבלן כוח אדם בשנת 2011.¹³

⁷ החובה לקלוט עובד קבלן כוח אדם כעובד לאחר תשעה חודשים אינה חלה על עובד זר המועסק על-ידי חברת קבלן כוח אדם בענף הבניין.

⁸ סעיף 12 לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

⁹ סעיף 13 לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

¹⁰ מרדכי אלישע, סגן בכיר לחשב הכללי (חטיבת שכר, תנאי שירות וגמלאות) במשרד האוצר, מכתב, 22 בדצמבר 2013.

¹¹ אגף החשב הכללי במשרד האוצר, **הוראת תכ"ם (תקנון כלכלה משק) 13.9.1 – העסקת עובדי קבלן כוח אדם**, בתוקף מיום 3 במרס 2010.

הנחיות דומות אפשר למצוא בחוזר נציבות שירות המדינה, הנחיות להתקשרות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה, 15 בספטמבר 2009.

¹² אגף החשב הכללי במשרד האוצר, **הוראת תכ"ם (תקנון כלכלה משק) 13.9.1 העסקת עובדי קבלן כוח אדם**, בתוקף מיום 3 במרס 2010.

¹³ 40 משרדי הממשלה ויחידות הסמך הנכללים בדוח הממונה על השכר: משרדי הממשלה, המינהל האזרחי, הטלוויזיה החינוכית, המינהל לחינוך התיישבותי, מרכז שורק, מרכז החינוך העצמאי, המכון למחקר ביולוגי, שירות התעסוקה,



בדוח הממונה על השכר יש נתונים על מספר עובדי קבלן כוח אדם ועל מספר המשרות שאלו הועסקו בהם בכל משרד. בדוח מוסבר כי "משרה" היא יחידת עבודה מלאה למשך שנה, ומשרה מלאה שנתית היקפה 2,200 שעות. עוד מוסבר כי הנתונים מציגים היקף העסקה שנתי; לדוגמה, **עובד שעבד בחצי משרה שנה שלמה יוגדר כעובד בחצי משרה, וכמוהו עובד שעבד במשרה מלאה שישה חודשים. מועסק נספר כיחידה ללא קשר להיקף העסקתו.**

להלן יוצגו מספר המשרות של עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ומספר העובדים שהועסקו במשרות האלה בשנת 2012.¹⁴

טבלה 1 – מספר המשרות ומספר עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשנת 2012

<u>מספר עובדי קבלן כוח אדם</u>			<u>מספר המשרות</u>		
<u>שיעור הגידול</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	<u>שיעור הגידול</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>
11%	269	242	55%	94.6	61

מהטבלה עולה כי בשנים 2012-2011 חל גידול הן במספר המשרות והן במספר עובדי קבלן כוח האדם שהועסקו בהן, אולם בעוד מספר המשרות גדל ב-55%, מספר המועסקים גדל ב-11%. כך, בשנת 2011 היחס בין מספר המועסקים למספר המשרות היה כמעט ארבעה עובדים למשרה, ואילו בשנת 2012 היחס היה כמעט שלושה עובדים למשרה. **היחס בין מספר המועסקים למספר המשרות עשוי ללמד שהרוב הגדול של עובדי הקבלן מועסקים במשרות חלקיות (כפי שיוצג בהמשך) או לחלופין הוא עשוי ללמד על תחלופה של עובדים במהלך השנה.**

להלן נתונים על מספר משרות עובדי קבלן כוח אדם ומספר העובדים המועסקים בהן במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, בחלוקה לפי חלקיות המשרה, לפי נתוני שנת 2012. נציין כי אף-על-פי שבדוח נכתב כי מספר עובדי קבלן כוח אדם בשנת 2012 במשרדי הממשלה וביחידות הסמך היה 94.6 משרות, בפירוט המשרות לפי משרדים ויחידות סמך מספר המשרות מסתכם ב-92. עם זאת, במספר העובדים אין שינוי. אין לנו הסבר לפער זה.

הלמ"ס, רשות החשמל, רשות המים, משרד ראש הממשלה, בתי-הדין הרבניים, רשות האכיפה והגבייה, המועצה לביטחון לאומי, שב"ס, רשות המסים, רשות מקרקעי ישראל, הנהלת בתי-המשפט, מכון וולקני ומשטרת ישראל. התקבל מאת דותן מורגנשטרן, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מכתב, 9 בינואר 2014.
¹⁴ אגף הממונה על השכר במשרד האוצר, דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח אדם לשנת 2012, 23 בדצמבר 2013.



טבלה 2 – היקף המשרות של עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

מועסקים במשרה מלאה ויותר	מועסקים משלושת רבעי משרה ועד משרה מלאה ¹⁸	מועסקים מחצי משרה ועד שלושת- רבעי משרה ¹⁷	מועסקים מربع משרה ועד חצי משרה ¹⁶	מועסקים עד רבע משרה ¹⁵	מספר העובדים	מספר המשרות	
	44		2	3	49	44.0	משרד הפנים
		7	31	89	127	24.5	משרד הביטחון
			17	7	24	8.0	המינהל לחינוך התיישבותי
			7	11	18	4.2	מכון וולקני
		2	7		9	3.4	משרד הרווחה
		1	4	3	8	2.3	רשות האכיפה והגבייה
		3			3	1.6	המשרד לשירותי דת
				2	2	1.1	משרד החקלאות
			1		1	1.0	המכון למחקר ביולוגי
			1		2	0.9	משרד ראש הממשלה
				17	17	0.6	רשות המסים
			6	2	8	0.2	משרד המשפטים
			1		1	0.2	משרד האוצר
	44	13	77	134	269	92	סך הכול

מהטבלה עולה כי כ-74% מהמשרות לעובדי קבלן כוח אדם היו במשרד הפנים ובמשרד הביטחון (כ-48% וכ-26% בהתאמה). נוסף על כך, כ-65% מעובדי קבלן כוח אדם בשנת 2012 הועסקו במשרד הביטחון

¹⁵ עד 550 שעות בשנה.

¹⁶ בין 550 ל-1,100 שעות בשנה.

¹⁷ בין 1,100 ל-1,650 שעות בשנה.

¹⁸ בין 1,650 ל-2,200 שעות בשנה.



ובמשרד הפנים (כ-47% וכ-18% בהתאמה). יש לשים לב כי במשרד הפנים היחס בין מספר המועסקים למספר המשרות הוא כעובד למשרה, ואילו במשרד הביטחון היחס הוא חמישה עובדים למשרה.

עוד עולה מהטבלה כי כמחצית מעובדי קבלן כוח האדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הועסקו בהיקף של רבע משרה או פחות במונחי העסקה שנתית, כלומר עד 550 שעות בשנה. רק כ-16% הועסקו בהיקף של שלושת רבעי משרה עד משרה מלאה במונחי העסקה שנתית. יש לציין כי **מהצגת היקף המשרה השנתית בדוח קשה ללמוד על משך ההעסקה של העובדים האלה**.

בדוח הממונה על השכר נכתב כי עובדי הקבלן שנתוניהם מוצגים בטבלה הועסקו בעיקר בתפקידי פקידות, עבודה סוציאלית, ייצור ומחסנאות, אולם אין מידע על התפלגות המועסקים על-פי מקצועות אלו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

יצוין כי בדוח הממונה על השכר יש כמה דוגמאות לסתירה בין נתונים. לדוגמה, בפתיחת הדוח נכתב כי בשנת 2012 דיווחו 12 גופים כי הם העסיקו קבלני כוח אדם בשנה זו, אולם בטבלה שהוצגה לעיל נכללו 13 גופים. כמו כן, פנינו אל רשות המסים כדי לברר אם אכן הועסקו 17 עובדי קבלן ברבע משרה או פחות בשנת 2012. לדברי מר עמוס בן-שאול, חשב רשות המסים, **ככל הנראה מדובר בטעות, ורשות המסים לא העסיקה עובדי קבלן בשנת 2012**. דוגמאות אלו מעלות את השאלה אם דוח זה אכן מציג תמונת מצב מלאה של העסקת עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

הממ"מ פנה אל נציבות שירות המדינה ואל אגף החשב הכללי במשרד האוצר בבקשה לקבל נתונים על עובדי קבלן כוח האדם אשר נקלטו בשירות המדינה בתום תשעה חודשי העסקה על ידי קבלן כוח אדם, אולם גורמים אלו מסרו כי אין להם נתונים כאלה.

הממ"מ פנה אל מנגנון הכנסת בבקשה לקבל נתונים על עובדי קבלן כוח אדם שהועסקו בכנסת מאז שנת 2009. מהכנסת נמסר כי הכנסת לא העסיקה עובדי קבלן כוח אדם בשנים אלו.¹⁹

2. עובדי קבלן שירות

2.1. הגדרה

בחוק קבלני כוח אדם תוחמה הגדרת קבלן שירות לשמירה ואבטחה ולניקיון: "מי שעיסוקו במתן שירות באחד מתחומי העבודה המפורטים בתוספת השנייה, באמצעות עובדיו, אצל זולתו"; תחומי העבודה שפורטו בתוספת השנייה הם שמירה ואבטחה וניקיון. בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, מוגדר קבלן שירות "מי שעיסוקו במתן שירות, באמצעות עובדיו, אצל זולתו".²⁰

קבלן שירות, הנקרא גם קבלן שירותים, מספק למזמין השירות שירות מוגמר, כגון שירותי ניקיון (להבדיל מהפניית עובד על-ידי קבלן כוח אדם). שירות זה, שלעתים עשוי להיחשב למיקור-חוץ (outsourcing), נעשה בחצרות מזמין השירות, אך אינו חלק מעבודת הליבה שלו, ומזמין השירות אינו מנהל את מתן השירות. קבלן השירות מקבל תמורה כספית בעבור השירות שהוא נותן לארגון, לדוגמה שירות הניקיון, ולא תמורת עבודת העובד שמוצב בארגון.²¹ משרד ממשלתי עשוי להתקשר עם חברה

¹⁹ חיים אבידור, חשב הכנסת, מכתב, 26 בינואר 2014.

²⁰ סעיף 20 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. סעיף 5 לחוק איסור קבלת ביטחונות מעובד, התשע"ב-2012, מפנה להגדרה בסעיף 20 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

²¹ עו"ד יפעת שרפיר, "קליטת עובד קבלן אצל המעסיק בפועל: מה עלה בגורלו של סעיף 12 לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם?" **עת סיוע** – ביטאון האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, 16 ביולי 2012.



המספקת שירותי ניקיון, ואינו מתערב בניהול עבודת הניקיון, שלא כמו עובד קבלן כוח אדם, אשר מקבל הוראות מהמעסיק בפועל ועוסק בליבת העבודה שלו.

חוק קבלני כוח אדם בא להגן על עובדי קבלן שירותים בתחומי הניקיון והשמירה והאבטחה. החוק קובע כי חברת שירותים בתחומים האלה חייבת להחזיק רישיון ממשרד הכלכלה,²² ומותר למזמין שירות להתקשר רק עם חברת קבלן שירותים בעלת רישיון.²³ שלא כמו בהוראות החוק בעניין עובדי קבלן כוח אדם, מזמין השירות אינו מחויב לקלוט את עובדי קבלן השירותים כעובדים מן המניין לאחר תקופת העסקה מסוימת.

ב-19 ביוני 2012 נכנס לתוקף חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011. חוק זה מטיל בתנאים מסוימים אחריות אזרחית, מינהלית או פלילית, גם על מזמין שירות בתחומי הניקיון, השמירה והאבטחה וההסעדה, אולם ניתנות לו הגנות מסוימות מפני הטלת אחריות כאמור אם הוא פעל לוודא שאין פגיעה בעובדי קבלני השירותים האלה.

לפיכך, יחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר עורכת ביקורת על ההתקשרויות של המדינה עם קבלני שירותים כדי לוודא שזכויות העובדים נשמרות. לדברי יחידת הביקורת, היא אוספת נתונים באמצעות חשבי המשרדים, מפעילה מוקד תלונות, עורכת ביקורות במקומות העבודה ומפיקה דוחות ביקורת בעקבותיהן ודורשת תיקון הפרות מצד קבלני השירותים. אי-תיקון ליקויים עשוי להביא לביטול התקשרות עם קבלן שירותים או להשפיע על המשך ההתקשרות עמו.²⁴

לפי סעיף 28(ב) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, השר יקבע בתקנות את ערך עלות השכר המינימלי לשעת עבודה של עובד קבלן שירותים (ניקיון, שמירה ואבטחה והסעדה). כלומר, בחווי ההתקשרות אסור שמזמיני שירות יתחייבו לשלם לקבלן פחות מסכומים אלו, כדי שיימנע מצב שמלכתחילה שכר העובדים יהיה נמוך מהמותר. על-פי החוק, תקנות אלו היו אמורות להיות מותקנות בתוך תשעה חודשים מיום פרסומו של החוק²⁵ – קרי עד 19 באוגוסט 2012 – אולם הן טרם הותקנו. עוד לפני המועד לסיום התקנת התקנות הפיץ אגף החשב הכללי במשרד האוצר במשרדי הממשלה את מרכיבי השכר המינימליים שעל המעביד לשלם לעובדים בתחומי השמירה והניקיון, כדי שהמשרדים המתקשרים יודאו בעת בדיקת הצעות במכרז שהקבלן ישלם כחוק לעובדים וזכויותיהם לא ייפגעו.²⁶

ב-4 בדצמבר 2012 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין מדינת ישראל²⁷ לבין ההסתדרות²⁸ הקובע תנאי עבודה מינימליים של עובדי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בהתקשרויות קבלניות של המדינה, למשל

²² התנאים למתן רישיון קבלן שירות: ניסיון ניהולי או עסקי של שנה אחת לפחות; ידע בתחום זכויות עובדים; המצאת ערבות בנקאית; בחמש השנים שקדמו לבקשת הרישיון אין הרשעה של מבקש הרישיון או ממלא תפקיד בכיר בעסקו בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לעסוק כקבלן שירות; תנאים פיזיים וסביבתיים נאותים במשרדו של המבקש; גישה לאנשים עם מוגבלויות ותנאים סניטריים נאותים. קבלן שירות בתחום האבטחה והשמירה חייב ברישיון בתוקף גם מטעם משרד המשפטים. משרד הכלכלה, רישיונות והיתרים, תאריך כניסה: 2 בפברואר 2014.

²³ ראו פרק ב' לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

²⁴ אגף החשב הכללי במשרד האוצר, הוראת תכ"ס 7.11.4: מערך מרכזי לביקורת על זכויות עובדים המועסקים על-ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה, בתוקף מיום 17 ביוני 2013; ר"ח יוני טייב, יחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר, שיחת טלפון, דצמבר 2013.

²⁵ סעיף 53(ב)(1) לחוק.

²⁶ אגף החשב הכללי במשרד האוצר, הודעה 7.11.3.2: עלות שכר למעביד לכל שעת עבודה בתחום הניקיון, בתוקף מיום 1 ביולי 2013; אגף החשב הכללי במשרד האוצר, הודעה 7.11.3.3: עלות שכר למעביד לכל שעת עבודה בתחום האבטחה והשמירה, בתוקף מיום 1 ביולי 2013.

²⁷ את המדינה ייצג שר האוצר יובל שטייניץ.

²⁸ הסתדרות העובדים הכללית החדשה בראשות עופר עיני.



בעניין השכר, דמי הבראה וקרן השתלמות של עובדים אלו. באוגוסט 2013 הוחלו עקרונות הסכם זה **בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013**, על כלל הגופים הציבוריים שאינם משרדי הממשלה ויחידות הסמך. החוק נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2013, ולכן כבר מתחילת חודש ינואר 2014 אפשר לבחון את העמידה בהוראות החוק.

לפי מאמר של עו"ד יפעת שרפול שפורסם בכתב-העת של האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, בית-הדין הארצי לעבודה ציין בעבר כי מיקור-חוץ (חברות שירותים) מאפשר הורדת עלויות וגמישות ניהולית, והוא לגיטימי בעיקר בתחומי עיסוק שאינם חלק אינהרנטי מהמערך הרגיל של מזמין השירות. ואולם, לדברי עו"ד שרפול, בעבר נעשו שירותים אלו על-ידי עובדיו של מזמין השירות.²⁹

2.2. נתונים

לשם בדיקת מספרם של עובדי קבלני שירותים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך מסר רו"ח יוני טייב מיחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר לבקשת הממ"מ שלושה בסיסי נתונים בנושא מאז אפריל 2012. ואולם, בסיסי הנתונים הקודמים אינם מלאים, ולכן אי-אפשר להסיק מהם אם מספרם עלה מאפריל 2012 עד דצמבר 2013. לדבריו, הנתונים המעודכנים ביותר – כלומר מדצמבר 2013 – כוללים התקשרויות שיחידת הביקורת "גילתה" במהלך עבודתה, למשל כמה מאות עובדי שמירה ואבטחה ברשות המעברים היבשתיים (יחידת סמך של משרד הביטחון). עובדים כאלה היו מועסקים גם בעבר, אלא שהם הוספו לנתוני דצמבר 2013, ולא רטרואקטיבית.³⁰

להלן נתוני דצמבר 2013 על עובדי קבלני שירותים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך³¹ שנמסרו מיחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר:³²

טבלה 3 – מספר עובדי קבלן שירות בשירות המדינה, דצמבר 2013

מספר עובדים	תחום שירות
5,132 ³³	ניקיון
5,782	שמירה ואבטחה
1,945	הסעדה
12,859	סך הכול ³⁴

²⁹ עו"ד יפעת שרפול, "קליטת עובד קבלן אצל המעסיק בפועל: מה עלה בגורלו של סעיף 12 לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם?" עת סיוע – ביטאון האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, 16 ביולי 2012.

³⁰ רו"ח יוני טייב, מרכז המערך המרכזי לביקורת חברות הקבלן במשרדי הממשלה, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, מכתבים, נובמבר 2013 וינואר 2014, שיחת טלפון, 2 בינואר 2014.

³¹ הגופים הנכללים בביקורת ונתונים להלן: משרדי הממשלה; בתי-החולים הממשלתיים, הפסיכיאטריים והגריאטריים; לשכות הבריאות; החטיבה ההתיישבות; החינוך העצמאי; הטלוויזיה החינוכית; המוסד לביטוח לאומי; המינהל לחינוך התיישבותי; המינהל האזרחי; המרכז למיפוי ישראל; הנהלת בתי-הדין הרבניים; הנהלת בתי-המשפט, הרשות לזכויות ניצולי השואה; השב"כ, הלמ"ס, לשכת הפרסום הממשלתית; לשכת הנשיא; מינהל המחקר החקלאי; מינהל מקרקעי ישראל; המרכז למחקר גרעיני; מרכז החינוך התורני; משטרת ישראל; מינהל מחקר מדעי האדמה והים; משרד ראש הממשלה; נתיב; קמ"ג; בנייני הממשלה ברמלה, בבאר-שבע, בחיפה, בירושלים ובתל-אביב; בניין ג'נרי בירושלים; רשות האוכלוסין; רשות האכיפה והגבייה; רשות המיסים; רשות המסים; שע"מ; רשות המעברים היבשתיים; שב"ס; שירות התעסוקה.

הגופים שאינם נכללים: רשות הדואר, המועצה להשכלה גבוהה, הסוכנות היהודית, הרשות להגבלים עסקיים, הרשות לניירות ערך, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, מבקר המדינה, מכון התקנים, קרן קיימת לישראל, רשות העתיקות, רשות השידור, הרשות לביטוחים בדרכים ורשות שדות התעופה.

³² רו"ח יוני טייב, יחידת הביקורת באגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוא"ל, 1 בינואר 2014.

³³ כולל 36 עובדים המוגדרים "עובדי שמירה וניקיון".

³⁴ הנתונים אינם כוללים עובדים ששימשו שליחים, מובילים ומפעילי חדר כושר; בשנת 2012 היו 36 עובדים כאלה.



מהטבלה עולה כי כ-45% מעובדי קבלן שירות מועסקים בתחום השמירה והאבטחה וכ-40% מועסקים בתחום הניקיון.

מעיון מדוקדק בקובצי הנתונים עולה כי בשירות בתי-הסוהר מועסקים 48 עובדי קבלן שירותים בתפקידי שמירה, ובמשטרת ישראל מועסקים 447 עובדי קבלן שירותים בתפקידי שמירה. כמו כן במשרד הביטחון מועסקים יותר מ-2,000 עובדי קבלן בתפקידי שמירה, רובם ברשות המעבירים היבשתיים.

כאמור, עובד קבלן שירות מועסק בתחומים שאינם בליבת העבודה של מזמין השירות. ואולם, הנתונים על מספר השומרים המועסקים באמצעות קבלן שירות בשירות בתי-הסוהר, במשטרת ישראל ובמשרד הביטחון מעלים את השאלה אם לא מדובר בהעסקה בתחומי ליבת העבודה של גופים אלו.

עוד יצוין כי על-פי הנתונים, 607 עובדי ניקיון מועסקים במשרד הביטחון, וחלקם מועסקים בבסיסי צה"ל, למשל בבסיסי חיל האוויר, חיל הים וחיל הרפואה.

מהכנסת נמסר כי בבדיקה של החודשים ספטמבר-דצמבר 2013 עלה כי בחצרות הכנסת הועסקו בתקופה זו 108-92 עובדי קבלן שירות כדלקמן: 37-39 עובדי ניקיון, 17-19 עובדי תחזוקה ו-38-50 עובדי הסעדה. עוד נמסר כי בכנסת מונה רואה-חשבון לממונה על יישום הוראות החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011.³⁵ נוסף על כך, ממשמר הכנסת נמסר כי כל עובדי משמר הכנסת מועסקים ישירות בכנסת, ורק לשם אבטחת חברי כנסת בביתם בשעת הצורך המשמר מתקשר עם חברת אבטחה.³⁶

3. עובדי כתף-אל-כתף

3.1. הגדרה

ככלל, עובד כתף-אל-כתף³⁷ הוא עובד של קבלן המועסק בחצרות המעסיק בפועל או מזמין השירות אשר יש עובד מן המניין (של מזמין השירות או המעסיק בפועל) העושה את אותה עבודה. אומנם עובדים אלו עשויים להיות עובדי קבלן כוח אדם, אולם במקרה זה הם אמורים להיקלט כעובדים מן המניין כעבור תשעה חודשי העסקה, ולפיכך הם אינם מעניינו של מסמך זה. עובדי כתף-אל-כתף במסמך זה הם עובדי קבלן שירותים – גם שלא בתחומים שהמונח קבלן שירות בחוק קבלני כוח אדם או בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה חל עליהם – אשר מזמין השירות מעסיק עובדים מן המניין בעבודה שמאפייניה דומים ובנסיבות דומות. כלומר לשם ביצוע אותה העבודה, עובד אחד מועסק על-ידי מי שאצלו נעשית העבודה, למשל המדינה, ועובד שני מועסק על-ידי קבלן שירותים שעמו התקשרו למתן השירות, במיקור-חוץ או בסוג אחר של התקשרות.

מאחר שעובד מן המניין מועסק בעבודה דומה לזו שעובד קבלן השירותים מועסק בה בחצרות מזמין השירות, ייתכן כי מהות העבודה היא חלק מליבת העבודה של מזמין השירות, ולמעשה עובד קבלן השירות עושה עבודה שעובד מדינה או עובד קבלן כוח אדם עשה בעבר או אמור לעשות. כלומר, הגדרת

³⁵ חיים אבידור, חשב הכנסת, מכתב, 26 בינואר 2014.

³⁶ אייתמר יעקב, קצין משאבי אנוש, מהימנות אבטחת מידע ומודיעין במשמר הכנסת, מכתב, 2 בפברואר 2014.

³⁷ פעמים נקרא עובד זה עובד "שכם אל שכם".



חברת הקבלן "קבלן שירות" עוקפת למעשה את החובה לקלוט את העובד כעבור תשעה חודשי העסקה (סעיף 12א לחוק קבלני כוח אדם) ואת חובת השוואת התנאים (לפי סעיף 13 לחוק האמור).³⁸

כדי לבחון אם אכן יש מגמה של הפחתת היקף ההעסקה באמצעות קבלני כוח אדם והרחבת היקף ההעסקה באמצעות קבלני שירותים ומיקור-חוץ פנינו אל אגף ההסדרה במשרד הכלכלה בבקשה לקבל נתונים על חברות שקיבלו בעבר רישיון קבלן כוח אדם וכיום הן נקראות קבלן שירות, אולם לא היו לו נתונים כאלה. בממצאי מחקר של הממ"מ שפורסם בסוף יולי 2007 עלה כי נראה שהייתה מגמה כזאת.³⁹

לשם התמודדות עם עקיפה מלאכותית זו של הוראות סעיף 12א, בין השאר, נחתם ב-12 בפברואר 2012 הסכם עקרונות מוסכמים בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה. סעיף 11 להסכם זה קובע בין השאר כי כדי למנוע עקיפה מלאכותית של חובת הקליטה לאחר תשעה חודשים (סעיף 12א לחוק קבלני כוח אדם), "תפעל הממשלה לאתר ולמנוע מקרים בהם מועסק עובד קבלן שירותים (או עמותה או תאגיד אחר המספק שירות), באותה חצר של המדינה, 'כתף אל כתף' לצד עובד מדינה מקביל, המועסק באתו עיסוק ומאפייני ונסיבות העסקה הרלוונטיים דומים, תקופת העסקה העולה על 9 חודשים... לעניין זה מניין הימים לצורך צבירת 9 החודשים יחל להימנות ב-1 במאי 2012". יצוין כי מועד זה חלף ב-1 בפברואר 2013.

עוד קובע סעיף 11 להסכם העקרונות כי תוקם ועדה פריטטית (משותפת למעסיקים ולנציגי העובדים) כדי לדון ביישום הוראות אלו. בדיוני ועדה זו ייבחנו מכלול מאפייני ההעסקה הרלוונטיים ונסיבותיה, ואם יוחלט כי נעשתה עקיפה מלאכותית של הוראות סעיף 12א, היא תקבע מנגנונים שיבטיחו מניעת הישנות המקרה "והחלפת העובד בעובד קבלן שירותים אחר". אף-על-פי שחלפו כמעט שנתיים מיום חתימת הסכם העקרונות, ועדה פריטטית זו לא הוקמה עד כה.

בעקבות הסכם העקרונות הפיצו ב-2 במאי 2012 נציבות שירות המדינה והחשב הכללי במשרד האוצר חוזר משותף שבו התבקשו משרדי הממשלה להעביר נתונים על עובדי כתף-אל-כתף המועסקים בחברותיהם ועל עובדי המדינה המועסקים לצדם. בהמשך הוקמה ועדה שחברים בה נציגי נציבות שירות המדינה, אגף החשכ"ל, אגף הממונה על השכר ואגף התקציבים במשרד האוצר לשם בחינת צורות ההתקשרות והחלופות להסדרתן. על סמך תשובות המשרדים קבעה הוועדה לכל משרד שדיווח על העסקת עובדי כתף-אל-כתף בחצרותיו פגישה כדי להחליט לגבי כל עובד אם יש לקלוט אותו כעובד מדינה מן המניין, להעביר את העסקתו אל מחוץ לחצרות המשרד או לסיים את העסקתו. בחוזר מודגש על אילו עובדים אין צורך לדווח לוועדה: עובדי קבלני שירותים בתחומי הניקיון והשמירה, עובדי מחשב, עובדים המועסקים בתאגידי הבריאות שליד בתי-החולים הממשלתיים ועובדי קבלן כוח אדם המועסקים באישור ועדת החריגים. בהסכם העקרונות יש סעיפים המסדירים את תנאי העסקתם של עובדים אלו.⁴⁰

³⁸ על בסיס גורמים המייצגים את העובדים שעמם שוחחנו במסגרת הכנת מסמך זה, ובהם ההסתדרות, עמותת "קו לעובד" והקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל-אביב.

³⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה](#), כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי, 23 ביולי 2007.

⁴⁰ נציבות שירות המדינה, חוזר: "יישום הסכם העקרונות עם ההסתדרות בנושא העסקה לא ישירה של עובדי כתף אל כתף", 2 במאי 2012; אפרת לוי-רוזנברג ורמסיס חרבאוי, אגף בכיר משרדי ממשלה ויחידות סמך בנציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 22 בינואר 2014; מירי יוגב, סגנית מנהל אגף בכיר משרדי ממשלה ויחידות סמך בנציבות שירות המדינה, מכתב, 20 בינואר 2014.



יצוין כי בוועדה משותפת זו לא חבר נציג של ההסתדרות. עוד יצוין כי לדברי נציבות שירות המדינה, עד מועד זה לא היו לנציבות נתונים על העסקה לא ישירה בשירות המדינה.⁴¹

3.2 נתונים

להלן נתונים שנמסרו בינואר 2014 מנציבות שירות המדינה על מספר עובדי כתף-אל-כתף שכל משרד ממשלתי דיווח שמועסקים בחצרותיו ועל החלטת הוועדה האמורה.⁴²

טבלה 4 – מספר עובדי כתף-אל-כתף בשירות המדינה והחלטות הוועדה המשותפת בנוגע אליהם

המשרד	מספר עובדי כתף-אל-כתף	הערות	דוגמאות לתפקידי העובדים בדיווח הראשון	החלטת הוועדה
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	14		מרכזים ומדריכים בשה"מ ⁴³ ומש"ב ⁴⁴	יש לקלוט את כולם
רשות המים	19	בדיווח קודם לוועדה דיווחה הרשות על 31 עובדי כתף-אל-כתף	פקח, מנהל ומלווה פרויקטים, מהנדס, כימאי	לבחון ⁴⁵
המשרד לביטחון הפנים	0	בדיווח קודם לוועדה דיווח המשרד על 12 עובדי כתף-אל-כתף	ב"עיר ללא אלימות": רכז אזור, רכז מטה, מנהל שטח מקצועי, מרכז תחום מדידה והערכה, דובר	
המשרד לקליטת העלייה	74		רכז טיפול, רכז דובר שפות, רכז דסק, מדריך, יועץ חיצוניים	חלקם – לבחון; חלקם – לסיים התקשרות
משרד המשפטים	66	עובדים אלו נקלטו לפי סעיף 7 בהסכם העקרונות, ולא בעקבות החלטת הוועדה. 36 מהם הם עורכי-דין המועסקים באגף לסיוע משפטי	רואי-חשבון, קלדניות, עורכי-דין, מתרגם	כולם נקלטו
משרד הכלכלה	4 או 5	בדיווח קודם לוועדה דיווח המשרד על שני עובדי כתף-אל-כתף	כלכלנים	לבחון
משרד החוץ	3	נקבע דיון נוסף לתחילת פברואר לשם סגירת הנושא	ראשי ענפים המועסקים במש"ב	עד ספטמבר 2013 יגובש פתרון

⁴¹ ש.ם.

⁴² ש.ם.

הנתונים על אפיון התעסוקה נמסרו ממירי בן שטרית, מרכזת בכירה כלכלה ומחקר באגף החשכ"ל במשרד האוצר, דוא"ל באמצעות רמסיס חרבאוי, 26 בינואר 2014.

רשימת הגופים שבפיקוח נציבות שירות המדינה: משרדי הממשלה, הלמ"ס, הרבנות הראשית, המטה לביטחון לאומי, מנהלת תנופה, שע"מ, המדפיס הממשלתי, מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, אגף המכס והמע"מ, רשות החברות הממשלתיות, מינהל מדעי האדמה והים, הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, רשות המים, המרכז למיפוי ישראל, הטלוויזיה החינוכית, המינהל לחינוך התיישבותי, הרשות הארצית למדידה והערכה, יחידת שירותים וטרינריים, מינהל המחקר החקלאי, שה"מ, רשות האכיפה והגבייה, בית-הדין הרבניים, הנהלת בתי-המשפט, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות כבאות והצלה, השירות המטאורולוגי, שירות התעופה האזרחית, רשות ההגבלים העסקיים ורשות הפטנטים.

התקבל ממירי יוגב, סגנית מנהל אגף בכיר (משרדי הממשלה ויחידות הסמך) בנציבות שירות המדינה, מכתב, 20 בינואר 2014.

⁴³ שירות הדרכה ומקצוע של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

⁴⁴ האגף לסיוע לפיתוח בין-לאומי במשרד החוץ.

⁴⁵ הכוונה היא לבחון את ההתקשרות או שתשתית הנתונים לא הייתה מספקת בעבור הוועדה כדי לגבש החלטה.



המשרד	מספר עובדי כתף-אל-כתף	הערות	דוגמאות לתפקידי העובדים בדיווח הראשון	החלטת הוועדה
משרד הפנים	85	בדיווח קודם דיווח המשרד על 95 עובדי כתף-אל-כתף	מנהל יחידת מימון בחירות, מרכז פרויקטים בוועדה לתשתיות לאומיות, בודקי תוכניות, אדריכל ועדה, עובד ארכיב, אחראי התאמה ביטחונית ותפקידים מיוחדים באגף הביטחון, מזכיר	להסדיר ⁴⁶ 71 עובדי תכנון; לא ברור בנוגע לשאר
משרד ראש הממשלה	6	בדיווח קודם דיווח המשרד על שבעה עובדי כתף-אל-כתף; בפועל נקלטו שלוש עובדות מזנון	עובדי בנא"מ ⁴⁷ ומזנון	חלקם – לבחון; שניים נקלטו
משרד האוצר	40	בדיווח קודם דיווח המשרד על 46 עובדי כתף-אל-כתף	מנהלת ניהול נכסים, פיקוח טכני, עובד במחלקת הלוואה וגבייה, עובד ביקורת חיצונית גמלאות, מרכז מענה טלפוני, יועץ חשבונאי	חלקם – לבחון; לא ברור לגבי השאר
משרד התיירות	1		לא ברור	הוחלט כי לא מדובר בעובד כתף-אל-כתף
המרכז למיפוי ישראל (מפ"י)	1		מועסק בתקציב מחשוב, אך בפועל עוסק במכירת מפות	לא ברור
בתי-הדין הרבניים	0	בדיווח קודם דיווח המשרד על עובד כתף-אל-כתף אחד	מנהל חשבונות	--
סך הכול	314 או 315 עובדי כתף-אל-כתף		בדיווחים קודמים לוועדה דיווחו המשרדים על 380 עובדי כתף-אל-כתף	

מהטבלה עולה כי 11 משרדי ממשלה ויחידות סמך העסיקו עובדי כתף-אל-כתף בחצרותיהם. עוד עולה מהטבלה כי כיום מספר עובדי כתף-אל-כתף לפי הדיווח של משרדי הממשלה לוועדה המשותפת הוא כ-315, ואילו בדיווחים קודמים מספרם הכולל היה 380.⁴⁸

מהטבלה עולה כי בעקבות פעולות הוועדה נקלטו במשרד ראש הממשלה שתי עובדות הסעדה. למעט משרד החקלאות, שהוועדה קבעה שיש לקלוט את כל העובדים בו (14 במספר), וחלק מעובדי המשרד לקליטת עלייה, שנקבע כי יש לסיים את ההתקשרות עמם, הוועדה לא קיבלה החלטות בדבר קליטת עובדים, כלומר, הוועדה קבעה שיש להמשיך ולבחון את הסדרת העסקתם של עובדים רבים.

יצוין כי לנציבות שירות המדינה אין אינדיקציה אם עובדים שנקבע כי ייקלטו במשרדים אכן נקלטו בהם. לדברי נציבות שירות המדינה, החלטה של הוועדה שעל משרד לקלוט עובד כתף-אל-כתף אינה סוף

⁴⁶ להסדיר – לקלוט כעובדי מדינה, לסיים התקשרות או להוציא את העובדים מחצרות משרד הפנים.

⁴⁷ בנא"מ – בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק.

⁴⁸ הנתונים לעיל אינם כוללים את נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים על עובדי הניקיון המועסקים במעונות הממשלתיים לאנשים עם פיגור ולאנשים עם נכות. בסעיף 4 להסכם העקרונות הוחלט שעבודת הניקיון במוסדות אלו תיעשה על-ידי עובדי מדינה.



תהליך הקליטה שלו, שכן על המשרד להשיג חוות דעת משפטית נוספת וגיבוי תקציבי לשם קבלת תקן לעובד נוסף.⁴⁹

לפי נציבות שירות המדינה, שאר משרדי הממשלה ויחידות הסמך דיווחו שאין הם מעסיקים עובדי כתף-אל-כתף בחצרותיהם. יש לשים לב כי הדיווחים מבוססים על ההגדרה של המשרדים ל"כתף-אל-כתף". הפירוט של מספר עובדי כתף-אל-כתף שדיווחו בדיווח הראשוני לוועדה הובא בטבלה כדי להמחיש את הבעייתיות שבהגדרה. לפי ההגדרה שבהסכם העקרונות עובד כתף-אל-כתף הוא עובד קבלן שירותים אשר לצדו המדינה מעסיקה עובד מן המניין "באותו עיסוק ובמאפייני ונסיבות העסקה רלוונטיים דומים". הגדרה זו כוללת למדי, ולעתים נסיבות ההעסקה ומאפייניה עשויים להיות דומים במידה מסוימת או במידה רבה, ולא פשוט כלל לאתר עובדי כתף-אל-כתף. יתרה מזו, לדברי נציבות שירות המדינה, פעמים טעו משרדי ממשלה בדיווחיהם לוועדה על עובדי כתף-אל-כתף, ובדיוני הוועדה עלה כי עובדים אלו אינם מתאימים להגדרה, למשל מפני שאין עובד מדינה המועסק בעבודה דומה דייה.⁵⁰

לעמותות "קו לעובד" ולקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל-אביב אין נתונים על עובדי כתף-אל-כתף המועסקים בשירות המדינה, אולם נציגי ארגונים אלו מטילים ספק באמינות הנתונים שהוצגו בטבלה לעיל. עו"ד איתי סבירסקי מהקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל-אביב ציין כי סעיף 11 בהסכם העקרונות אינו מקוים במלואו, אף שכבר חלפו תשעה חודשים מ-1 במאי 2012 ועל המדינה היה לסיים את הליך קליטתם של העובדים האמורים.⁵¹ סעיף 11 להסכם העקרונות נועד להביא לסיומה את העקיפה המלאכותית של הוראות סעיף 12א, אולם לא ברור עד כמה סעיף זה מיושם.

לשאלת הממ"מ נמסר מהכנסת כי לא ידוע לה על עובדי כתף-אל-כתף המועסקים בה.⁵²

4. עובדי מחשוב

עובדי מחשוב הוגדרו בחוק קבלני כוח אדם כעובדים המועסקים בתפקידי תחזוקה, פיתוח והטמעה של מערכות מחשוב. עובדי מחשוב עשויים להיות עובדי קבלן כוח אדם או עובדי קבלן שירותים. אם הם עובדי קבלן כוח אדם, המעסיק בפועל אינו חייב לקלוט אותם כעובדים מן המניין לאחר תשעה חודשים, שכן הם הוחרגו מתחולת סעיף 12א לחוק. כמו כן אין חובה להשוות את תנאיהם לתנאי שאר עובדי המעסיק בפועל.

יצוין כי בהסכם העקרונות שנחתם בין המדינה להסתדרות בפברואר 2012 נקבע כי יימשך המשא-ומתן האינטנסיבי בין הצדדים בנוגע לחתימה על הסכם קיבוצי להעסקת עובדי מחשוב בהעסקה ישירה.⁵³ ככל הידוע לנו המשא-ומתן עדיין נמשך.

ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם חברות מחשוב נעשות באמצעות מכרז של מינהל הרכש הממשלתי באגף החשכ"ל במשרד האוצר. במכרז הוקמו שישה מאגרים של ספקים זוכים, ספק אחד לכל אשכול תפקידים מקצועיים שהוגדרו. הממ"מ פנה אל מנהל הרכש לשם קבלת נתונים על מספר עובדי

⁴⁹ אפרת לוי-רוזנברג ורמסיס חרבאוי, אגף בכיר משרדי ממשלה ויחידות סמך בנציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 22 בינואר 2014.

⁵⁰ שם.

⁵¹ עו"ד איתי סבירסקי, הקליניקה לזכויות עובדים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 22 בינואר 2014.

⁵² חיים אבידור, חשב הכנסת, מכתב, 26 בינואר 2014.

⁵³ סעיף 6 להסכם העקרונות המוסכמים בין המדינה לבין ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, 12 בפברואר 2012.



המחשוב במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ומידע על הגוף המדינתי המפקח על תנאי עבודתם, אולם חרף בקשות חוזרות ונשנות לא נמסרה לנו תשובה.

הכנסת מתקשרת עם חברת מחשוב ישירות, ולא דרך מינהל הרכש הממשלתי. כדי ללמוד על העסקת עובדי מחשוב באמצעות חברת שירותי מחשוב פנה הממ"מ אל הכנסת בבקשה לקבל נתונים על מספר עובדי המחשוב בכנסת, על משך העסקתם, על היקף המשרה שלהם ועל הגורם בכנסת המפקח על תנאי עבודתם. מהכנסת נמסר כי אין מעקב אחר כוח האדם של חברת המחשוב. לדברי הכנסת, חברת המחשוב נותנת לכנסת שירות ומקבלת תמורה לפי תפוקה, ללא תלות במספר העובדים שהחברה מעסיקה.⁵⁴

למעשה, לא ידוע מה מספר העובדים בתחום המחשוב שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך מקבלים מהם שירות.

דיון

במסמך זה ניסינו להציג את תמונת המצב בנושא העסקה לא ישירה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. להלן כמה סוגיות העולות מהמסמך.

- הגדרות סוגי ההעסקה בגופים שהנתונים נוגעים אליהם אינן אחידות. לדוגמה, **יחידת הביקורת באגף החשב הכללי מפקחת על עובדי קבלן שירות בגופים רבים יותר מנציבות שירות המדינה ומהממונה על השכר במשרד האוצר**. הגדרה לא אחידה מקשה על הערכת היקף המועסקים בהעסקה לא ישירה בשירות המדינה.
- כאמור, כמה גופים אוספים נתונים על עובדים המועסקים שלא בהעסקה ישירה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. נראה כי אין אחידות בשיטת האיסוף; **הממונה על השכר למשל מציג את נתוני ההעסקה של עובדי קבלן כוח אדם לפי העסקה שנתית, והדבר אינו מאפשר ללמוד על משך העסקתם של עובדי קבלן כוח אדם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך**. הנתונים על עובדי כתף-אל-כתף שנמסרו לנו מנציבות שירות המדינה הם אלו שהמשרדים מסרו לוועדה המשותפת כפי שהם מבינים את המושג עובדי כתף-אל-כתף. ואולם, הגדרתו של מושג זה מעורפלת למדי בהסכם העקרונות: **"...לצד עובד מדינה מקביל, המועסק באותו עיסוק ומאפייני ונסיבות ההעסקה הרלוונטיים דומים..."**. כאמור, **הדמיון בין עבודת עובד המדינה לבין עבודת מקבילו המועסק על-ידי חברה פרטית עשוי להיות יחסי**. כמו כן, ייתכן שיש עובדי כתף-אל-כתף נוספים שאין מידע עליהם. לפיכך, **קשה לצייר תמונת מצב מלאה של העסקת עובדי קבלן כוח אדם ועובדי כתף-אל-כתף במשרדי הממשלה ויחידות הסמך**. נוסף על כך, כאמור, אין בידנו מידע על מספר עובדי המחשוב המועסקים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.
- מאחר שאין נתונים מלאים על עובדים אלו במהלך השנים האחרונות, **קשה לצייר מגמות בהעסקת עובדים שלא בהעסקה ישירה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך**.
- כאמור, סעיף 12א לחוק קבלני כוח אדם קובע כי ככלל, יש לקלוט עובד קבלן כוח אדם כעבור תשעה חודשי העסקה בפועל. עוד יצוין כי **יותר מ-13 שנה לאחר שסעיף 12א הוסף לחוק קבלני כוח אדם,**

⁵⁴ חיים אבידור, חשב הכנסת, מכתב, 26 בינואר 2014.



ושש שנים לאחר שנכנס לתוקף, אף אחד מהגורמים שאליהם פנינו לא יכול להשיב על השאלה כמה עובדי קבלן כוח אדם נקלטו במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

- המדינה מודעת לאפשרות של עקיפה מלאכותית של הוראות סעיף 12א, ולכן גובש סעיף 11 בהסכם העקרונות שנחתם בין המדינה להסתדרות בפברואר 2012. המדינה אומנם פועלת לאתר ולמנוע את העסקתם של עובדי כתף-אל-כתף, המועסקים תוך עקיפת הוראות סעיף 12א, אולם הוועדה הפריטטית שעליה הוחלט בסיפה של סעיף 11 להסכם העקרונות – שמטרתה דיון בחילוקי דעות בדבר יישום הסעיף, בחינת מכלול מאפייני ונסיבות ההעסקה הרלוונטיים וקביעת מנגנונים שיבטיחו מניעת הישנות המקרה והחלפת העובד בעובד קבלן שירותים אחר – לא הוקמה, וההחלטות על עובדים אלו נקבעות בוועדה המשותפת לנציבות שירות המדינה ולמשרד האוצר, ללא שיתוף ההסתדרות. נוסף על כך, המשא-ומתן בעניינם של עובדי המחשוב, אשר בסעיף 6 להסכם העקרונות נקבע שיימשך באינטנסיביות, טרם הגיע לסימום.
- **בדיון על ההעסקה הלא-ישירה יש לזכור כי המדינה היא מחד גיסא רגולטור הממונה על קביעת המדיניות בתחום זה ואכיפתה, ומאידך גיסא היא מעסיק הרוכש שירותי כוח אדם ושירותים אחרים.**

