

הקואליציה הארצית  
להעסקה ישירה

الاتفاق القطري للتشغيل المباشر  
Всеизраильская Коалиция за Прямую Занятость

# מתווה לצמצום ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי בישראל

פרופ' אורלי בנימין  
אריאל ליבמן  
אורנה עמוס

עריכה לשונית: איה ברסקי - אלישב

18/11/2014

הקואליציה הארצית להעסקה ישירה קמה כדי לקדם נורמה של העסקה ישירה והוגנת בשוק העבודה. שותפים בקואליציה ארגונים חברתיים, מארגוני עובדים, ארגוני סטודנטים ומרצים, נציגי עובדי קבלן, פעילות ופעילים חברתיים.

שותפים בקואליציה:

אגודת הסטודנטים אוניברסיטת בן גוריון | אגודת הסטודנטים האוניברסיטה העברית | אגודת הסטודנטיות והסטודנטים סמינר הקיבוצים | אגודת הסטודנטים אוניברסיטת ת"א | אגודת הסטודנטים של המכללה לחינוך גופני ולספורט ע"ש זינמן במכון וינגייט | איתך-מעכי - משפטניות למען צדק חברתי | ארגון המרצים מן החוץ במכללות | ארגון הסגל האקדמי הזוטר באוניברסיטת תל אביב | ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת תל אביב | הפורום המתאם של ארגוני הסגל האקדמי הזוטר | ארגון הורים למערכת החינוך בירושלים | ארגון העובדים מען | האגודה לזכויות האזרח | המטה להעסקה הוגנת של מורים ומורות | המשמר החברתי | הקול העולה | אנו (השדרה-עורו-אג'נדה) | התאחדות הסטודנטים הארצית | טבקה - משפט וצדק לעולי אתיופיה | כוח לעובדים - ארגון עובדים דמוקרטי | כנסת פתוחה | עו"ם שינוי - סטודנטים למען עתיד העבודה הסוציאלית ושירותי הרווחה בישראל | עמותת מורשתנו - הצהרה דמוקרטית | עתידנו צ"ח - סטודנטים למען צדק חברתי צנטוריון | עיר לכולנו | קו לעובד | שדולת הנשים בישראל | שתי"ל | תבל בצדק | הנהגות של עובדות ועובדי קבלן: איגוד עובדי חסות הנוער, איגוד מורות הלה, מורות מוסדות חינוך, סניף עובדי קרן קרב, איגוד היועצות הארצי במרכז השלטון המקומי בישראל ועובדות הניקיון באוניברסיטת בן גוריון | פעילים ופעילות חברתיים

## תוכן העניינים

2	תקציר
5	1. רקע
9	2. נתונים
9	2.1 מאפיינים לפגיעה בעובדי קבלן
9	2.2 נתונים כלליים
10	2.3 נתונים אודות קבוצות עובדי קבלן
10	2.3.1 מורי קבלן
11	2.3.2 עובדים סוציאליים המועסקים בשירותים מופרטים
12	2.3.3 עובדי חסות הנוער בעמותות מופרטות
12	2.3.4 סייעות במערכת החינוך
13	2.3.5 מטפלי סיעוד
14	2.3.6 עובדי ניקיון ואבטחה
16	2.3.7 אחיות בריאות התלמיד
17	3. סוגיות
17	3.1 עלויות
20	3.2 אכיפת חוקי העבודה ופיקוח על השירות
22	3.3 גמישות ניהולית
23	3.4 מקצועות ה"ליבה"
24	3.5 ניהול כוח אדם
25	3.6 ביטחון תעסוקתי ותחושת שייכות
27	3.7 איכות השרות
31	3.8 מדיניות לצמצום העוני
33	4. מתווה אופרטיבי
33	4.1 שלב א': אסוף מידע מפורט
33	4.2 שלב ב': פיילוט לצמצום ממדי ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי
33	4.2.1 כללי
34	4.2.2 משרד החינוך - מורים
35	4.2.3 משרד הרווחה - עובדות סוציאליות
36	4.2.4 משרד הממשלה - עובדי ניקיון ואבטחה
37	4.2.5 מוסדות להשכלה גבוהה - עובדי ניקיון
37	4.2.6 רשויות מקומיות נבחרות
38	4.2.7 אחיות בריאות התלמיד
38	4.2.8 עובדי מנהל התכנון במשרד הפנים
39	4.3 שלב ג': ביניים
40	4.4 שלב ד': תכנון הפעימות הבאות

## תקציר

העסקה קבלנית במגזר הציבורי התבססה כתגובה לקשיחות ביחסי העסקה ולצורך עמידה בשיאי תקינה, בגלל הרצון של מעסיקים להימנע מיחסי עובד מעביד ומניהול עובדים, בגלל הצורך ב"גמישות ניהולית" ומתוך רצון לשיפור השירות. מהלך זה התעלם מהפגיעה המוכחת שצורת העסקה זו גורמת לשירות שאותו מספקים העובדים ולצרכי העובדים עצמם - חשיבותו של ביטחון תעסוקתי ושכר חוקי והוגן. לפי הנתונים הקיימים, מועסקים כיום בהעסקה קבלנית 15,000 מורים, 6,000 עובדים סוציאליים, כ- 15,000 סייעות במערכת החינוך, 250 אחיות בריאות התלמיד, 83,500 מטפלות ישראליות ומהגרות-עבודה בשירותי הסיעוד, 85,600 עובדי ניקיון ו-42,800 שומרים ומאבטחים. בהעדר נתונים מלאים, ההערכות המקובלות הן כי למעשה יש עוד כ-160,000 מועסקים בצורה קבלנית (כעובדי סמך, מצילים, פסיכולוגים, מרצים, עובדי מחשוב, מתכנתים ומדריכים) ברשויות המקומיות, באמצעות מפעילי שירותים שונים ובאמצעות משרדי הממשלה. סך כל הנתונים תואם את נתוני הלמ"ס, לפיהם מועסקים בישראל בהעסקה קבלנית 408,600 עובדים במגזר הציבורי, שהם 38% מכלל המועסקים במגזר זה. אמנם העסקה קבלנית כשלעצמה מתקיימת גם בארצות אחרות ב-OECD, אך בישראל היא מתקיימת בהיקף נרחב ביותר, תוך דרדור השירותים הציבוריים, וכצורה ספציפית של הפקרה וחילוץ עבודה בתנאי שכר ובתנאי העסקה נמוכים, ובאופן שמקבע את מעמדם של למעלה משליש המועסקים, בעיקר אלה הנמנים על הקבוצות המוחלשות במשק, כ"עובדים ועניים". מסמך זה מציע לצמצם את העסקה הקבלנית בשירותים הציבוריים כאמצעי לצמצום העוני וכאמצעי לחיזוק הביטחון התעסוקתי ותחושת השייכות והסולידריות החברתית גם בקרב האוכלוסיות שנפגעו מהשינויים במדיניות הציבורית בשנים האחרונות.

במסמך ארבעה פרקים. הפרק הראשון דן ברקע לנושא, הפרק השני מציג נתונים עדכניים, הפרק השלישי עוסק בסוגיות המרכזיות, והפרק הרביעי מעלה הצעה למתווה שמטרתו לצמצם את תופעת העסקה הקבלנית במגזר הציבורי.

המתווה המוצע מחולק לארבעה שלבים:

### שלב א': אסוף מידע מפורט

כל גוף ציבורי, משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד סטטוטורי וכד' יתבקש למסור דיווח רבעוני מפורט אודות היקפי ההעסקה הקבלנית המופעלת מתקציבו. הנתונים יועברו אל הממונה על השכר באוצר ויכללו, בין היתר:

1. מספרם ושיעורם של המועסקים בצורה ישירה ע"י אותו גוף, ושל אלה המועסקים בהעסקה עקיפה.

2. רמות השכר ותנאי העסקה של עובדים המועסקים בהעסקה ישירה לעומת רמות שכר ותנאי העסקה של עובדים המועסקים בהעסקה עקיפה.
3. חיתוך מפורט על פי דרגות ותפקידים ביחס להפרשים בשכר ובתנאים, אם יאותרו.

### **שלב ב': פיילוט**

שיעור המועסקים בהעסקה עקיפה בגופים ציבוריים גבוה, אך שונה ממשרד למשרד ומיחידה ליחידה. נוכח שונות זו, מציעה התכנית תוואי מפורט לצמצום מצבת המועסקים בהעסקה קבלנית, מתוך כלל העובדים באותו גוף. המתווה מציע להתחיל בפיילוט.

במסגרת הפיילוט, אנו מציעים להתחיל מעבר להעסקה ישירה במקומות בהם מתקיימים אחד או כמה מהקריטריונים הבאים, שלהערכתנו עשויים לייצר הצלחה להמשך התהליך ולפעילות הבאות:

1. במקומות בהם שרים, מנכ"לים, הראו נכונות והתבטאו באופן חיובי בנוגע להעסקה ישירה של עובדים. כמו למשל: שר החינוך, שר הרווחה, השר לאזרחים ותיקים, נשיאת אוניברסיטת בן גוריון בנגב ועוד.
2. במקומות בהם תנאי העסקה המתקיימים אצל הקבלן ואלה העתידיים להתקיים בהעסקה ישירה, קרובים יחסית ואינם מהווים נטל כלכלי גדול מדי. לדוגמה: מורים ומורות בתכנית היל"ה (תכנית להשכלה לנוער מנותק).
3. במקומות בהם כבר יש הסכמה בין ההסתדרות לאוצר. לדוגמה: העובדות הסוציאליות המועסקות דרך עמותות ברשויות המקומיות, העובדות "כתף אל כתף" עם עובדות סוציאליות המועסקות ע"י הרשות המקומית, ועושות עבודה זהה.
4. במקומות בהם הוכיחו מחקרים והתנסות בשטח כי העסקה ישירה זולה יותר ונכונה יותר לאספקת השירות. לדוגמה: אחיות בריאות התלמיד, שחלקן (במחוז דרום) כבר הוחזרו להעסקה ישירה, לאחר שדוח מבקר המדינה הראה שההעסקה הקבלנית שלהן יקרה ודרדרה את השירות שהן מספקות.

### **שלב ג': שלב ביניים**

המעמד ותנאי ההעסקה של עובדי קבלן לפני החזרה להעסקה ישירה: במהלך תקופת צמצום ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי יינקטו צעדים משלימים כדי למזער את הפגיעה בעובדים שעודם מועסקים בהעסקה קבלנית. ישופרו תנאי השכר של עובדים המועסקים בצורה קבלנית, עד שייקלטו כעובדים מן המניין. במסגרת זו:

1. יחולו על עובדים הנותנים את השירות כל תנאי ההעסקה הנקובים בהסכמים קיבוציים במגזר הציבורי, לרבות תנאי שכר הנגזרים מוותק ומדרגה. כמו למשל עובדי חסות הנוער.
2. בנוגע לעובדי קבלן תינקט מדיניות של צמצום העסקה על פי שעות.

3. עד לחזרה להעסקה ישירה וכדי לפצות על אבדן ההכנסה והיעדר רצף תעסוקתי (בעתות חופשה, חגים וחילופי מרכזים), יקבלו עובדים המועסקים בהעסקה עקיפה תוספת מיוחדת לשכר הבסיס בשיעור של 5%.

**עובדים חדשים** ייקלטו במתכונת של העסקה ישירה על כל המשתמע מכך בתנאי שכר והעסקה.

### **שלב ד': תכנון הפעילות הבאות**

לאחר הפיילוט וביצוע הערכה יוחלט על פעימות לפי שנים. מדי שנה יוחזרו להעסקה ישירה 15% מהעובדים. אנחנו מציעים את העקרונות האלה:

1. על הגופים הציבוריים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים וכד') לחתור למצב של העסקה ישירה של כלל עובדיהם. עובדים המועסקים כיום בהעסקה עקיפה בגופים ציבוריים יקבלו עדיפות בקליטה בהעסקה ישירה, למעט אם יש סיבות מוגדרות ומנומקות להימנעות מקליטתם. קליטת עובד להעסקה ישירה לא תגרע מהוותק והדרגה אשר נצברו לו במשך התקופה שבה היה מועסק בהעסקה עקיפה.
2. הממשלה תאפשר העסקת עובדים בשיטת העסקה קבלנית אך ורק במקרים חריגים, שיוגדרו מראש. החריגים יתמקדו בעבודה או שירות שהם חד-פעמיים במהותם, או בעבודה או שירותים שביצועם דורש מומחיות מיוחדת שבלתי סביר באופן קיצוני לצפות מן הגופים הציבוריים להעמידה בעצמם.
3. ביסוס הליכי התדוּינות והתאמת תהליך החזרה להעסקה ישירה בין המדינה לנציגי העובדים, כדי לקדם מודל הרמוני והדדי להעסקת העובדים בשירות הציבורי ולצורך מציאת איזון הוגן בין ביטחונם התעסוקתי של המועסקים לבין ניהול נכון ויעיל של היחידות השונות.

## 1. רקע

מיקור חוץ של שירותים ציבוריים משמעותו העברת שירותים מסוימים, שאספקתם נמצאת באחריות של המדינה, לביצוע של גופים פרטיים, גופים עסקיים, או גופים שלא למטרות רווח. הפרטת הביצוע של השירות באמצעות מיקור חוץ מושתתת בדרך כלל על הליך תחרותי (מכרז) שבו בוחרת המדינה קבלן אחד (או יותר) מתוך כמה המציעים עצמם לביצוע השירות, ועורכת עמו הסכם. ההסכם קובע כי האחריות לתכנון השירות, להגדרתו, לקביעת הזכאות לקבלתו, וכן מימון השירות והפיקוח על אספקתו, נותרים בידי המדינה. לעתים, גם הפיקוח עצמו מופרט, ועובר למיקור חוץ.

במסמך זה נעסוק בהעסקה עקיפה של עובדים במגזר הציבורי. במונח זה יכוננו כל העובדים המועסקים במגזר הציבורי ואינם מועסקים ע"י הגוף המזמין (ממשלה, רשויות מקומיות, אוניברסיטאות וכו'), אלא ע"י חברות נותנות שירותים, עמותות, חברות פרטיות או חברות כוח אדם. צורת העסקה כזאת תכונה גם "העסקה קבלנית" או "העסקה לא ישירה", בניגוד ל"העסקה ישירה". העובדים המועסקים בהעסקה קבלנית הם עובדי קבלן, ולפי מקצועם: מורות קבלן, עו"סיות קבלן, מדריכי קבלן, עובדות ניקיון, מאבטחים וכו'.

"מזמין השירות" הוא זה שמתקצב (לפחות באופן חלקי) את השירות, מוציא וקובע את תנאי המכרז, אחראי, במידה זו או אחרת, על תנאי העסקת העובדים, מפקח על העבודה (פרט למקרים בהם גם הפיקוח הופרט ונמסר לקבלן). למזמין השרות אין יחסי עובד-מעביד עם העובדים.

### **הליכי חקיקה בתחום זכויות עובדי חברות כוח אדם והמעבר ל"רכישת שירותים" - עובדי קבלן**

ההבחנה בין עובדי קבלן לעובדי כוח אדם קשורה בקשר בל יינתק בחקיקת חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996<sup>1</sup>, הקובע כי: "תנאי העבודה, ובמקום שיש בו הסכם קיבוצי - הוראות ההסכם הקיבוצי, החלים על עובדים במקום העבודה שבו עובדים גם עובדי קבלן כוח אדם, יחולו, לפי העניין, על העובדים של קבלן כוח האדם המועסקים באותו מקום עבודה, בהתאמה, בין היתר, לסוג העבודה ולוותק בעבודה אצל המעסיק בפועל. כמו כן קובע החוק כי: "לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים; יראו רציפות בעבודה לעניין סעיף זה אפילו חלה בה הפסקה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים".

הוראה זו לא חלה על עובדי קבלני שירותים.

<sup>1</sup> חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו - 1996. <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/2CEC9AE2-7113-4101-90B5-579BC32116ED.htm>

\* חברת כוח אדם היא חברה המספקת כוח אדם זמני לגופים שונים ובתחומים שונים. חברת כוח האדם מספקת ללקוח פתרונות נקודתיים של כוח אדם, מעין "כולבוניק" היכול לשלוח ללקוח מזכירה, עובד מחשב, עובד ניקיון ומאבטח.

\* חברות שירותים הן חברות המספקות שירות ללקוחותיהם, והעבודה מתבצעת בחצרי הלקוח. כאלה הן חברות שעוסקות במתן שירותים בתחומי הניקיון, השמירה, ההסעה, ההסעות, והמחשוב. הן מוכרות לנו גם בשם "קבלני שירותים". שלא כמו חברת כוח אדם, חברת השירותים מספקת ללקוחותיה שירות מוגדר ומוגמר שהלקוח בחר לעשות לו מיקור חוץ (outsourcing).

מושא ההתקשרות שונה: בחוזה לאספקת השירותים מושא ההתקשרות הוא השירות, ובחוזה לאספקת כוח אדם מושא ההתקשרות הוא כוח האדם עצמו.

התיקון לחוק חברות כוח אדם הוביל לצניחה חדה בפעילות חברות כוח האדם ולהסטת מוקד הפעילות למתווה של רכישת שירותים<sup>2</sup>, צורת התקשרות שהפעילות המבוצעת באמצעותה אינה כפופה לחוק האמור. במקום לספק כוח אדם לביצוע מטלה מסוימת כפי שנעשה בעבר באמצעות חברת כוח אדם, המעסיק מוציא הזמנה לרכישת שירותים, למשל שירותי הוראה, הדרכה, מזכירות, ניקיון וכד'. החברה הזוכה תספק את השירות באמצעות עובדים שיבצעו את העבודה. בדרך זו יישמר מנגנון ההעסקה הבלתי ישירה גם אם בהגדרה משפטית שונה.

**נקודת המוצא של החוק הנ"ל ושל המתווה המוצע במסמך זה היא שדפוס ההעסקה הישיר, שבו מתבצעת העבודה במסגרת יחסי עבודה ישירים בין מבצע העבודה לבין מי שנהנה ממנה, הוא הסדר העסקה הטוב ביותר לעובדים, למעסיקים ולמקבלי השירות.**

במקור, העסקה קבלנית נועדה לצורך העסקת עובדים באופן זמני בלבד כגון: החלפת עובדת בחופשת לידה או בחופשת מחלה, איוש עובדים לביצוע פרויקט קצוב בזמן, תגבור זמני של עובדים עקב צרכים עונתיים או תקופתיים, לחץ עבודה בלתי צפוי וכד'. אולם, במיוחד בשני העשורים האחרונים, הפכה שיטת ההעסקה הקבלנית נפוצה מאוד בקרב עובדים שעוסקים באופן קבוע באותה עבודה ובאותו מקום עבודה, מתוך רצון של המעסיקים לנתק איתם את יחסי העובד-מעביד.

מגמה זו היא תולדה של כמה גורמים. רצון להפחית בעלויות העסקת העובדים הקבועים, הקושי לפטרם והקושי לגייס כוח אדם נוסף עקב מגבלות תקינה (שכן כל מינוי חייב בתקן). כל אלה הובילו את המעסיקים במגזר הציבורי לבחור במסלולי העסקה חלופיים. בעקבות תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק שאושרה בשנות השמונים של המאה שעברה, הוצבו חסמים על כמות התקנים, אף שהדרישות לשירותים מהמגזר הציבורי התרבו. כך החלו משרדים ומוסדות הממומנים מכספי המדינה לרכוש שירותי כוח אדם ממקורות חוץ, שכן עובדים אלה אינם נרשמים כעובדי הארגון

---

<sup>2</sup> מיכל טביביאן מזרחי (2007), העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, הכנסת, מרכז המחקר והמידע <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01826.pdf>

ומשכורתם אינה משולמת מתקציב כוח האדם של הארגון. בשביל המעסיק במגזר הציבורי דפוס העסקה אלה הם פתרון המאפשר להם:

1. לעקוף את מגבלות חוק יסודות התקציב וחוק שירות המדינה (מינויים) בדבר שיאי תקינה שכן אין מדובר במינוי אנשים למשרות אלא ברכישת שירותים.
2. לקיים "גמישות ניהולית" בכל הנוגע לפיטוריהם של מבצעי העבודה. פיטורי עובדים קבועים במגזר הציבורי הם הליך מסורבל ויקר, ובפועל, עקב העלויות הכרוכות בו, המעסיק הציבורי נמנע מלפטר עובדים קבועים גם אם החוק מאפשר זאת. לעומת זאת, צמצום מצבת כוח האדם של עובדי קבלן הוא תהליך פשוט באופן יחסי - אפשר לצמצם את היקף השירותים הנרכש.
3. להוזיל את עלויות כוח האדם. יש טענה שהעלות של העסקה עקיפה של עובדים נמוכה יותר לעומת עלות העסקתם הישירה, כיוון שעובדים המועסקים בצורה ישירה במגזר הציבורי נהנים ממגוון זכויות מכוח רשת ענפה של הסכמים והסדרים קיבוציים החלים עליהם.
4. להשתחרר מהצורך לנהל עובדים (איתור, מיון, החלפה, טיפול בבעיות פרט, התמודדות עם דרישות להעלאת שכר וכד') ולקבל את ההגנה הטובה ביותר מפני טענות ותביעות משפטיות עקב הפרה של חוקי העבודה.
5. גורם נוסף היה הטענה שהפרטה משפרת את איכות השירותים המתמחים בנושאים ספציפיים ויכולים לספק שירות טוב יותר מהמדינה.

ממדי ההעסקה הקבלנית בישראל אינם נסקרים ואינם מדווחים באופן שיטתי, אך ההערכות הן כי מדובר בתופעה ההולכת ומתרחבת במהירות. המדינה היא המעסיק העיקרי של עובדי קבלן בישראל. הערכות רשמיות אומדות את שיעור העובדים המועסקים באופן עקיף במגזר הציבורי ב-38%, נוסף על עובדי האבטחה ועובדי הניקיון. שיטת העסקה הקבלנית אינה שמורה רק לאלה שהיו שנים בשולי שוק העבודה, אלא פוגעת ביותר ויותר עובדים, ענפים ומקצועות. כך הפכה שיטה זו לכלי מרכזי להעסקה בשירותים הציבוריים ומקיפה כיום עובדות ניקיון, מאבטחים, מדריכים, עובדות סוציאליות, מורות, אחיות, סייעות, מטפלים סיעודיים ועוד, תוך שהיא גורמת למסחור ולדלדול של שירותים חברתיים וחינוכיים.

סוגיית ההעסקה העקיפה מסמנת בהיקפה, בממדיה ובאופייה את הנתיה שבו צועד שוק העבודה הישראלי. בנתיב זה מתרופפים הקשרים בין המעביד לעובדיו ונעקרת ממקומה מחויבות המעסיקים כלפי אלה שעובדים עבורם. העסקה עקיפה היא פרקטיקה פוגענית הגוזרת על עובדים פיטורים תכופים, החלפת מעסיקים, שכר נמוך, תנאים סוציאליים מינימליים, העסקה חלקית, העסקה לפי שעות, העסקה בתנאים המשתנים מחדש לחדש וממכרז למכרז. כמעט תמיד מלווה מתכונת העסקה זו בהפרה שיטתית של חוקי העבודה, התעמרות בעובדים וניצולם, ומניעת יכולתם לשפר את זכויותיהם ומעמדם באמצעות התאגדות אפקטיבית.



במסגרת "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management), מנסות מדינות המערב להחיל על המגזר הציבורי דרכי פעולה המאפיינות בדרך כלל את המגזר העסקי. במסווה של התייעלות, מייצרת שיטת המכרז תחרותיות באספקת שירותים ציבוריים באופנים שנמצאו בעייתיים ולעתים אף פחותים באיכותם<sup>3</sup>. בהקשר זה, של תחרותיות המכוונת לחיסכון בעלויות, מועסקי הזוכים במכרזים מוצאים עצמם לכודים ב"משולש העסקה" המעודד דרך קבע הפרה של זכויותיהם<sup>4</sup>. המכרז המכוון להפעלת השירות על-ידי גוף שהשירות הספציפי נמצא כביכול בתחום מומחיותו, מייצר למעשה לגיטימציה משפטית להפעלת שירותים על-ידי גופים שכל יתרונם בנכונותם לכוון יחסי עובד מעביד פורמליים עם עובדים גם אם בפועל, רמת השכר, רמת המיומנות המוכרת לצורך תגמולים והיקף המשרה, תלויים לגמרי במדינה כ"מזמין שירות" הקובע את תנאי המכרז לפי קשיי התקצוב שלו. פקידי המדינה המעורבים בתהליך אומרים שקשיי תקצוב אלה מונעים את האפשרות להקצות כוח אדם לפיקוח על איכות השירות הניתן וכך נפגעים הן מקבלי השירות והן ספקיו - העובדים. פיקוח על תנאי ההעסקה של העובדים אינו מופעל בשום דרך מוסדרת על מנת לקיים את ההימנעות מיחסי עובד מעביד<sup>5</sup>. בדרך זו פתחה שיטת המכרזים, שהמירה את העבודה האנושית ב"תפוקות" המוגדרות בין היתר כשירותי ניקיון, בידוק, בלדרות, הוראה, השגחה, הדרכה, שמירה ועוד, את הדלת להאדרת הקריטריון של המחיר הזול ופנייה להצעה הנמוכה ביותר<sup>6</sup> במגזר הציבורי (הפרטי), בשל העובדה הפשוטה שהשינוי האוסר על העדפת ההצעה הנמוכה בתקנות חוק חובת המכרזים, לא לווה בפועל במנגנון לפיקוח ואכיפה על הדברים<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Hefetz and M. Warner (2004) Privatization and Its Reverse: explaining the dynamics of the Government Contracting Process, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 14: 171-190.

<sup>4</sup> ערן גולן (2010). שינוי חברתי בצל תרבות המכרזים, מסחור העבודה והחסר השיפוטי, מעשי משפט, כרך ג, ע"מ 201-228.

<sup>5</sup> אמיר פז-פוקס ואלעד לשם (2011). בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון-ליר.

<sup>6</sup> ערן גולן (2010), שם.

<sup>7</sup> גלית שגב (2013). פיקוח וניהול חוזה במכרזים עתירי כוח אדם בסקטור הציבורי בישראל: תפיסתו ופועלו של מנהל האחזקה בתיווך בין מזמין השירות, הקבלן ועובדיו, עבודת מ.א. אוניברסיטת בר-אילן רמת-גן.

## 2. נתונים

בפרק זה נתאר את אופי הפגיעה בעובדי קבלן, נציג נתונים כלליים על מספר העובדים המועסקים במגזר הציבורי ונתונים על קבוצות ספציפיות של עובדים כאלה, שעליהן נאספו נתונים על ידי גורמים שונים. נתונים אלו הם חלקיים מכיוון שהלמ"ס אינה ממפה באופן מוסדר ושיטתי את מספר עובדי הקבלן המועסקים במגזר הציבורי.

### 2.1. מאפיינים לפגיעה בעובדי קבלן

1. פגיעה בשכר ובזכויות מצטברות: העדר שכר בזמן חופשות הלימודים או בחגים, פגיעה בהצטברות הזכויות במעבר בין קבלנים שונים.
2. אי שוויון בין תנאי השכר של עובדים מן המניין לשכרם של עובדי הקבלן.
3. פגיעה בתחושת השייכות ובתחושת השוויון: אי היותם של עובדי קבלן חלק מהעובדים במוסד גורם להם תחושה של בידוד, הדרה ואי שוויון.
4. חוסר ביטחון תעסוקתי וקושי לתכנן את העתיד הכלכלי והאישי: המעסיק, עצם ההעסקה והיקפה יכולים להשתנות באופן משמעותי באקראי בכל יום, ובמיוחד במעבר בין מרכזים ובין קבלנים שונים.
5. קושי בהתאגדות בשל יחידות התארגנות קטנות ומפוזרות ושינויים תכופים במעסיק.

### 2.2. נתונים כלליים

מנתוני הלמ"ס<sup>8</sup> עולה כי מספר העובדים שאינם מועסקים באופן ישיר במגזר הציבורי בישראל מגיע ל-408,600 עובדים שהם 38% מכלל המועסקים בשירותים הציבוריים, המונים 1,072,300 עובדים. אלה כוללים:

- 181,200 מועסקי מלכ"רים פרטיים.
- 29,800 משקי בית.
- 128,500 חברות פרטיות בתחומי בריאות, רווחה וסעד.
- 38,100 חברות פרטיות בתחום החינוך.
- 31,000 חברות פרטיות בתחום המחקר המדעי והפיתוח.

בשנתון הסטטיסטי של 2013<sup>9</sup> מדווח על עוד 85,600 מועסקים אצל חברות המספקות שירותי ניקיון ו-42,800 מועסקים אצל חברות המספקות שירותי אבטחה ושמירה.

<sup>8</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון שכר ותעסוקה - אוגוסט 2013, לוח 5.7 משרות שכר, לפי מגזר, תת-מגזר וענף כלכלי ראשי, בסך כל השירותים הציבוריים [http://www.cbs.gov.il/www/y\\_labor/e5\\_07.pdf](http://www.cbs.gov.il/www/y_labor/e5_07.pdf)

כמו כן, אחת לשנה מפרסמת המדינה נתונים על עובדי חברות כוח אדם בלבד (ללא קבלני שירותים) בשירות המדינה. בדוח משנת 2011<sup>10</sup>, מדווח על 2,191 משרות של עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה.

פרופ' ראובן גרונאו, מהמחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית ניסה להבין מהנתונים אם אפשר למדוד את היקפי ההפרטה של שירותים ציבוריים. הוא טוען: "אחד הדברים שהסתכלתי עליהם הוא באיזו מידה השתנה לאורך השנים המרכיב של קניית שירותים לעומת תשלום לשכר עבודה. העניין הוא שלא ראיתי שינויים גדולים לא בבריאות ולא בחינוך, שהם התחומים התקציביים המשמעותיים. לכן אני תוהה אם הנתונים עקביים עם ההגדרות של הלמ"ס עצמה, שאספה את הנתונים. לא רואים שינויים דרמטיים מאז 1995, אף שאנחנו יודעים על אלפי אנשים שעובדים במיקור-חוץ. במקום כלשהו זה כנראה חמק מהרדאר של הלמ"ס, שכנראה לא עושה את ההבחנה המדויקת בין עובדי מדינה לעובדים במיקור-חוץ"<sup>11</sup>.

אם נבקש להשוות בין שיעור העסקה הקבלנית בישראל לבין שיעור העסקה הקבלנית במדינות אחרות השייכות ל-OECD<sup>12</sup>, נמצא כי הנתונים אינם בני השוואה, מכיוון שמדינת ישראל מעבירה רק את הנתונים שהיא אוספת - את המידע אודות עובדי חברות כוח אדם (מהדוח הנ"ל) בלבד, וללא מידע אודות קבלני שירותים, שהם כאמור, אלה שמעסיקים את הרוב המוחלט של עובדי קבלן. כדי להתגבר על חסר זה על המדינה לספק מידע אודות מספר עובדי קבלן בכל משרדי הממשלה ושלוחותיה (פרוט בפרק 4 במתווה).

## 2.3. נתונים אודות קבוצות עובדי קבלן

### 2.3.1. מורי קבלן

דוח פנימי של משרד החינוך<sup>13</sup> בדק את הנושא של עובדי הוראה הפועלים באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים ומשמשים חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך, אך מועסקים באמצעות

---

<sup>9</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013 (64), לוח 12.41 משרות שכר, שכיר ושכר ממוצע למשרת שכיר [http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st12\\_41x.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st12_41x.pdf)

כדי לחשב עובדים בניקיון בניינים צריך להפחית את סיווג 813 מסיווג 81 בלוח 1

<sup>10</sup> דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם לשנת 2011 <http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2011-4.pdf>

<sup>11</sup> שאול אמסטרדמסקי, המדינה ממחרת להפריט, אבל לא בודקת אם זה בכלל כדאי, כלכליסט 2.10.12 <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3583875,00.html>

<sup>12</sup> OECD (2013), OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, p91 [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2013\\_empl\\_outlook-2013-en#page91](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en#page91)

<sup>13</sup> דני בר גיורא, דוח "הוועדה לבחינת העסקתם של עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך" (דצמבר 2011) <http://hila.workers.org.il/files/2013/06/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%93%D7%A0%D7%99-%D7%91%D7%A8-%D7%92%D7%99%D7%95%D7%A8%D7%90-12-2011.pdf>

גופים מתווכים (חברות קבלניות, רשויות מקומיות, עמותות) ולא על ידי משרד החינוך. בדוח מצוין כי בארבע התכניות הגדולות המתוקצבות ע"י משרד החינוך מועסקים כ-12,900 מורי קבלן:

- 3,800 בתכנית קרב
- 1,600 בתכנית הי"לה
- 3,500 בתכנית החומש במגזר הערבי
- 4,000 בתכנית מיל"ת

על אלה יש להוסיף מספר לא ידוע של מורים המועסקים ע"י תאגידים עירוניים (דוגמת "יובל חינוך" בתל אביב, המעסיקה כ-1,000 מורי קבלן, ו"רנה קאסן" בירושלים, המעסיקה כ-2,500 מורי קבלן) ומספר לא ידוע של מורים המועסקים כ"כוח עזר פדגוגי" במאות בתי ספר שעברו ל"ניהול עצמי". אם נניח שבמערכת החינוך כולה עובדים כ-150 אלף עובדי הוראה, הרי ששיעור מורי הקבלן הוא 10% לפחות (יותר מ-15,000).

### 2.3.2. עובדים סוציאליים המועסקים בשירותים מופרטים

בישראל מועסקים כ-15,000 עובדים סוציאליים, אשר מעניקים שירותים חברתיים לקהילות וליחידים הנזקקים לכך. כ-60% מהעובדים הסוציאליים מועסקים ישירות בשירות הציבורי וכ-40% (כ-6,000 עובדים סוציאליים) מועסקים בעמותות, בחברות פרטיות ובחברות כוח אדם.

דפוסי העסקה של עובדים סוציאליים המועסקים דרך גופים מתווכים<sup>14</sup>:

1. עובדים המועסקים בעמותות שהקימו רשויות מקומיות כדי לעקוף את הצורך בתקנים: חלקם מועסקים בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכמים הקיבוציים, אך ללא קביעות, וחלקם בחוזים אישיים. כך למשל באשדוד מועסקים 45 עובדים סוציאליים באמצעות עמותה בשירותי הרווחה של העירייה, בקריית ביאליק 16 עובדים סוציאליים, בשדרות 6 עובדים סוציאליים, בעכו 6 עובדים סוציאליים. עוד עשרות עובדים סוציאליים מועסקים ברשויות המקומיות הגדולות כמו תל אביב, ירושלים, באר שבע, חיפה
2. מלכ"רים המפעילים מוסדות ופרויקטים עבור משרד הרווחה: העובדים המועסקים בהם נחלקים לשתי קבוצות: חלקם מועסקים בהתאם לתנאי ההסכמים הקיבוציים אך בדרך כלל ללא קביעות חלקם מועסקים בחוזים אישיים, בדרך כלל בתנאים פחות טובים.
3. חברות פרטיות שנותנות שירותי עבודה סוציאלית כזכייניות של מכרזי משרד הרווחה: חברות אלה פועלות בתחומי תפעול בתי אבות, פנימיות, שירותי סיעוד ועוד. מרבית העובדים מועסקים בחברות הפרטיות בחוזים אישיים.

<sup>14</sup> שתיל, נשים במקצועות הטיפול: תיאור מצב ומאבק פברואר 2012  
[http://www.shatil.org.il/files/Care%20Professions\\_web.pdf](http://www.shatil.org.il/files/Care%20Professions_web.pdf)

### 2.3.3. עובדי חסות הנוער בעמותות מופרטות

רשות חסות הנוער<sup>15</sup> היא אחת מיחידות האגף לשירותי תיקון במשרד הרווחה. הרשות אחראית על טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה במתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית. היא מטפלת בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלו נמצאים במצבי סיכון וסכנה, ומופנים לטיפול במעונות רשות חסות הנוער.

כיום מפעילות את חסות הנוער עמותות אחדות ( שח"ל, ענ"ב, אותות, נווה מלכישוע ונירים). מסגרות חסות הנוער כוללות כ-50 פנימיית, מעונות, הוסטלים ומעונות משפחתיים. חלק מהמוסדות סגורים - החוסים שוהים בהם במשך כל שעות היום והלילה בפיקוח מתמיד. אנו מעריכים כי בכלל העמותות מועסקים בין 800 - 900 עובדים הכוללים: עובדים סוציאליים, מטפלים (בעזרת בעלי חיים, מרפאות בעיסוק וכו'), מורים, אימהות בית ומדריכים<sup>16</sup>.

### 2.3.4. סייעות במערכת החינוך

אנו אומדים את מספר הסייעות בארץ ב כ-30,000, כש-15,000 מהן מועסקות באופן לא ישיר באמצעות עמותות. הסייעות מתחלקות לשתי קבוצות עיקריות:

#### א. סייעות בגני ילדים (בני 3-5)<sup>17</sup>

סייעות במערכת החינוך משמשות ככוח עזר בגני הילדים, בכיתות הלימוד ובמסגרות החינוך המיוחד. הן משמשות כעוזרות למורות ולגננות, בעבודה עם קבוצות ובעבודה פרטנית עם תלמידים מתקשים. עבודתן כוללת סיוע לימודי חינוכי, סיוע פיזי לתלמידים מוגבלים מוטורית, ליווי תלמידים לטיפולים מקצועיים, מעורבות בטיפול קשרים חברתיים, השגחה בעת פעילויות בכיתה ובחצר, קבלת תלמידים בבואם לגן ולבית הספר והשתתפות בפעילויות חינוכיות<sup>18</sup>.

כמחצית מגני הילדים בארץ שייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, כלומר בעלויות פרטיות שמשרד החינוך מכיר בהן ומתקצבות בשיעור של עד 75% מתקציביהן.

#### ב. סייעות בחינוך המיוחד

נחלקות לסייעות כיתתיות, סייעות תגבור וסייעות שילוב. סייעות כיתתיות נוכחות לצד המורה או הגננת באופן קבוע במסגרות החינוך המיוחד. סייעות תגבור משמשות כסייעות כיתתיות חריגות במסגרות חינוך מיוחד. סייעות שילוב מסייעות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות

<sup>15</sup> אתר האינטרנט של רשות חסות הנוער [shaar.org.il/index.php?goto=bep&page\\_from=77](http://shaar.org.il/index.php?goto=bep&page_from=77)

<sup>16</sup> שתיל, שם.

<sup>17</sup> שם.

<sup>18</sup> משרד החינוך (1998) חוזר מנכ"ל תשנח/10(ג) מיום 1 ביוני 1998.

רגילות, באופן פרטני ובקבוצות קטנות. סייעות תגבור מעטות משמשות סייעות אישיות לתלמידים בעלי צרכים מורכבים הנכללים בתכנית השילוב.

בשנת הלימודים תשס"ט תקצב משרד החינוך 6,383 משרות לסייעות במסגרות החינוך המיוחד והשילוב<sup>19</sup>. משרד החינוך משתתף במימון העסקת סייעות במסגרות החינוך המיוחד בשיעור של בין 70%-100% מהעלות וקובע את הכללים להעסקתן<sup>20</sup>. הסייעות מועסקות בשלוש דרכים: חלקן מועסקות על ידי רשויות מקומיות, חלקן על ידי עמותות ורשתות חינוך ורק מיעוטן מועסקות באופן ישיר על ידי משרד החינוך. כל הסייעות מועסקות בשכר מינימום, רבות מועסקות על בסיס שעות, באופן חלקי, בהתאם למספר השעות הנדרש למערכת החינוך ולמשך שנת הלימודים - כשמונה חודשי עבודה מדי שנה - ומפוטרות מדי קיץ. חלק מהסייעות מועסקות בבתי הספר לחינוך מיוחד הפועלים כל השנה ובכיתות חינוך מיוחד בהן מתקיים יום לימודים ארוך.

### 2.3.5. מטפלי סיעוד

המידע כאן לקוח מהדוח של שתיל: נשים במקצועות הטיפול<sup>21</sup>.

מטפלי הסיעוד מועסקים בסיוע לזקנים, תשושי נפש ואנשים עם מוגבלות פיזית. זו עבודה מאומצת הכוללת עזרה פיזית בפעולות בסיסיות, רחיצה, האכלה, הלבשה, מתן תרופות, עבודות משק בית - ניקיון, כביסה, גיהוץ, בישול, קניות וסידורים שונים. נוסף על הטיפול הפיזי, על עובדי הסיעוד להעניק למטופלים תמיכה נפשית, אוזן קשבת וללוותם לסידורים, לקניות ולאירועים חברתיים. הרוב המכריע של מטפלי הסיעוד הן נשים (כ-88%)<sup>22</sup>, ורובן מועסקות באמצעות ארגוני סיעוד - חברות עסקיות ועמותות, בשתי מסגרות עיקריות: האחת, מוסדות שבהם מעונות לבעלי מוגבלויות ומוסדות לקשישים סיעודיים, האחרת - טיפול ביתי במסגרת חוק הסיעוד.

כמה גורמים ייחודיים מונחים בבסיס תנאי ההעסקה הקשים של המטפלים הסיעודיים:

1. קצבת הסיעוד שמממן המוסד לביטוח לאומי מכסה לכל היותר 18 שעות שבועיות, על המטופלים ובני משפחותיהם להשלים בעצמם את היתרה. על אף שיעורה הנמוך של הקצבה, מטופלים מקבלים היתרים על פי מצב בריאותם מבלי לבדוק את יכולתם הכלכלית. זקנים ונכים רבים אינם מסוגלים לעמוד בתשלום גבוה משכר המינימום וחלקם אינם מסוגלים להוסיף על כך תשלום עבור זכויות סוציאליות.

<sup>19</sup> יובל וורגן, 28.6.2009. סייעות לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע

<sup>20</sup> משרד החינוך. חוזרי מנכ"ל (1998) תשנח/10(ג), (2007) תשסח/3(ד), (2008) תשסט/3

<sup>21</sup> שתיל, נשים במקצועות הטיפול: תיאור מצב ומאבק. פברואר 2012

[http://www.shatil.org.il/files/Care%20Professions\\_web.pdf](http://www.shatil.org.il/files/Care%20Professions_web.pdf)

<sup>22</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009. סקר כוח אדם לשנת 2008

2. רוב המטפלים מועסקים על ידי חברות ועמותות שמקבלות את קצבת הסיעוד מהמוסד לביטוח לאומי. חברות הסיעוד מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי 42 ₪ לשעה ומשלמות למטפלות שכר מינימום לשעה<sup>23</sup>.

3. חוזה ההתקשרות של חברות הסיעוד עם המוסד לביטוח לאומי כולל תשלום עבור זכויות סוציאליות אולם בפועל, במקרים רבים חלק מהתשלומים האלה אינם מגיעים למטפלים כלל והופכים למקור רווח של החברות. כך למשל, בדיקת המוסד לביטוח לאומי העלתה כי ב-95% מהמקרים פיצויי הפיטורים שמעביר המוסד לחברות הסיעוד אינם מגיעים לידי המטפלים. מדובר בסכומים הנאמדים בכ-180 מיליון ₪ לשנה. לבסוף, עובדי הסיעוד אינם מועסקים על פי הסכמים קיבוציים.

עובדות הסיעוד נחלקות לשתי קבוצות עיקריות:

### **מטפלות סיעוד ישראליות**

הן עובדות במשרות חלקיות וסובלות מהעדר ביטחון תעסוקתי. בשנת 2008 הועסקו 37,500 מטפלות בית אזרחיות ישראל, כ-90% מהן נשים<sup>24</sup>. מרביתן מטפלות בזקנים. המטפלות הישראליות הן בדרך כלל נשים מבוגרות, מחציתן בנות 50 ויותר, מעל 60% הן עולות חדשות ממדינות חבר העמים וקבוצה גדולה נוספת היא של נשים ממוצא מזרחי. המטפלות עובדות בין 5-30 שעות בשבוע<sup>25</sup> ובמוצע 22.5 שעות שבועיות<sup>26</sup>. מטפלות מתחילות מרוויחות שכר מינימום לשעה, ולאחר ניסיון והכשרה, שכרן עולה אך במעט. בגין שכר נמוך זה נעשות חלק מהמטפלות, המעניקות שירותי סיעוד, לזכאיות בעצמן להבטחת הכנסה ולתלויות במערכת הביטחון הסוציאלי.

### **מטפלות הסיעוד מהגרות עבודה**

אינן זכאיות לשירותי בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי ואינן מוגנות על ידי הסכמים קיבוציים וארגוני העובדים. עובדות סיעוד מהגרות עבודה - עובדות מסביב לשעון, שכרן נמוך ועבודתן נעשית בתנאים קשים. לפי אחת ההערכות היו בישראל ב-2009, 46,000 בעלי היתר להעסקת עובדת סיעוד מהגרות עבודה. לפי הערכה אחרת, ב-2010 היו כ-60,000 עובדות סיעוד בעלות היתר עבודה על כך יש להוסיף בין 15,000 ל-30,000 עובדות סיעוד ללא היתר. במרבית המקרים מדובר בנשים שאיבדו את ההיתר והפכו ל"לא חוקיות"<sup>27</sup>. יותר מ-80% ממהגרי העבודה העוסקים בסיעוד הן נשים, גילן הממוצע 35. רובן, יותר מ-40% הן מהגרות מהפיליפינים<sup>28</sup>.

## **2.3.6. עובדי ניקיון ואבטחה**

<sup>23</sup> עת"מ 8564/08 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' שר הרווחה ואח' <http://www.acri.org.il/he/?p=1917>

<sup>24</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009. סקר כוח אדם לשנת 2008.

<sup>25</sup> קו לעובד (אוקטובר 2010) תנאי עבודתן של מהגרות עבודה המועסקות הסיעוד.

<sup>26</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם

<sup>27</sup> קו לעובד, שם

<sup>28</sup> שלמה סבירסקי ויעל חסון (2008), שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי. תל אביב: מרכז אדוה.

עובדי הניקיון והאבטחה במשרדי הממשלה ושלוחותיהם, ברשויות המקומיות, בבתי החולים ובמוסדות להשכלה גבוהה נתפסו, עד לעשור האחרון, כ"הגדרה המסורתית" של עובדי קבלן. למעשה, מדובר בקבוצה המודרת, המוחלשת והענייה ביותר בקרב עובדים בישראל. אחת הבעיות הנוגעות לתנאי העסקתם של עובדים אלה קשורה בסוגיית התמחור הנמוך שמציעים הקבלנים במכרזים בשירות המדינה כדי שיוכלו לזכות בהם<sup>29</sup>. התמחור הנמוך משמעו במקרים רבים התחייבות מצד הקבלן לתת שירות ללא רווח משמעותי או עתידי, מצב המביא לפגיעה משמעותית בתנאי ההעסקה של עובדי קבלן רבים. ההסכם הקיבוצי<sup>30</sup> שעליו חתמה ההסתדרות עם האוצר, ובעקבותיו החוק שקידם יאיר לפיד<sup>31</sup> בממשלה הנוכחית, שיפרו את תנאיהם של עובדי קבלן בתחום הניקיון והאבטחה. למרות השיפור, החוק לא שינה באופן מהותי את מעמדם כעובדי קבלן. בשנתון הסטטיסטי לשנת 2013<sup>32</sup> מדווח על עוד 85,600 מועסקים אצל חברות המספקות שירותי ניקיון ו-42,800 מועסקים אצל חברות המספקות שירותי אבטחה. ההערכה היא שכמחצית מהם (60,000) מועסקים במגזר הציבורי. לפי דוח של מרכז המחקר של הכנסת<sup>33</sup>, העוסק בעולים עובדי אבטחה, שמירה, מטפלות בית וניקיון, כ-50% מעובדי קבלן בתחומים אלה הם עולים (שהגיעו לארץ מ-1990 ואילך). יש בעיות ייחודיות הנוגעות לעולים עובדי קבלן ובראש ובראשונה בעיית השפה, הבאה לידי ביטוי באי הבנה של מסמכים מתחום העבודה כמו חוזה העבודה ותלוש השכר, ובעיית "האקלים התעסוקתי" הנוגעת לאי קיומם, במקרים רבים, של יחסי אנוש בסיסיים בין המעסיקים לעובדיהם.

דוגמה למצבת עובדי קבלן בעיריית תל אביב<sup>34</sup>:

- 350 מנקי רחובות
- 80 עובדי ניקיון בבתי העירייה ומוסדות העיר
- 300 עובדי שמירה ואבטחה (מוסדות עירוניים ובתי ספר)
- 15 מגישי עזרה ראשונה/חובשים בחופים
- 43 עובדות סמך מקצועיות באגף רווחה
- 300 עובדי גינון
- 100-200 עובדי ניקיון בבתי ספר על יסודיים

<sup>29</sup> חיים ביאור, ההפסד כבר בפנים // משרדי הממשלה ממשיכים להזמין מכרזי הפסד, דה מרקר 7.2.2013

<http://www.themarker.com/career/1.1924328>

<sup>30</sup> המאבק למען עובדי קבלן, ההסתדרות החדשה [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2134](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2134)

<sup>31</sup> צבי זרחיה, אושר לקריאה 2 ו-3: שיפור תנאים לעובדי קבלן בגופים ציבוריים, דה מרקר 30.7.2013

<http://www.themarker.com/career/1.2085192>

<sup>32</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013 (64), לוח 12.41 משרות שכר, שכר ושכר ממוצע

למשרת שכר [http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st12\\_41x.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st12_41x.pdf)

כדי לחשב עובדים בניקיון בניינים צריך להפחית את סיווג 813 מסיווג 81 בלוח 1

<sup>33</sup> אורי פנסירר, העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>

<sup>34</sup> שרון לוזון, חבר מועצת עיריית תל אביב, בשיחה פרטית, נובמבר 2013



- בסה"כ: כ-1,200 עובדים. יש לציין שאלה נתונים חלקיים מאוד, שלא כוללים אלפי מורים, מדריכים, עובדים סוציאליים ועוד.

### 2.3.7. אחיות בריאות התלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד אמורים לספק בדיקות רפואיות, חיסונים מפני מחלות מידבקות, רפואה מונעת, חינוך וייעוץ בריאותי לתלמידים, מורים והורים, ומתן שירותי עזרה ראשונה. הם מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א-ט ב-3,500 בתי ספר בישראל.

שירותי בריאות התלמיד הופרטו בשנת 2007 ועברו מדי כמה שנים מקבלן לקבלן: תחילה באגודה לבריאות הציבור, לאחר מכן בחברה הפרטית "נטלי" וכעת הצטרפה לשירות גם חברת "פמי פרימיום". ההפרטה, שאותה הוביל משרד האוצר למרות התנגדות משרד הבריאות, עוררה במהלך השנים ביקורת ציבורית קשה — כולל של מבקר המדינה<sup>35</sup> ובג"ץ.

בניסיון לבטל את הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד, עתרו ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון רופאי המדינה בנוגע לאיכות ביצוע השירות לבג"צ בשנת 2007. העתירות הללו עדיין תלויות ועומדות, אבל המשרד נדרש, עד להכרעה, להקים מנגנון פיקוח על השירות.

כיום מועסקות ברחבי הארץ כ-250 אחיות לבריאות הציבור ביחס של אחות אחת לכל 5,000 תלמידים (בעבר היה היחס של אחות אחת לכל 1,500 תלמידים). עקב הביקורת על הפרטת השירות, הוחזרו בשנת 2012 אחיות בריאות התלמיד במחוז דרום להעסקה ישירה<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> מבקר המדינה (2010) דו"ח שנתי 60א'

<sup>36</sup> אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל - דוח שנתי 2010, מכון ון ליר בירושלים  
[http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/141\\_PDF.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/141_PDF.pdf)

### 3. סוגיות

בחלק זה נדון בסוגיות העוסקות בנימוקים בעד העסקה קבלנית ובטיעונים בעד העסקה ישירה.

#### 3.1. עלויות

##### בעד העסקה קבלנית

הטענה העיקרית להצדקת התרחבות השימוש בהסדרי ההעסקה הקבלניים הייתה שהסדרים אלה נדרשים להתייעלות המערכת ולחיסכון בהוצאות ממשלתיות. השיטה שבה נבחר קבלן השירותים בהליך תחרותי, כלומר מכרז פומבי הכולל הצעת מחיר, היא השיטה הטובה ביותר לקבלת שירות מסוים. הטענה היא כי באמצעות תחרות בין מספר קבלנים, אפשר להחליף את הזוכה אם לא יעמוד בתנאי המכרז וניתן לתבוע מהקבלן להחליף עובדים שאינם עומדים בסטנדרטים שהציב הלקוח. נוסף על כך, מדובר בהתקשרות לזמן קצר יחסית - לא יותר משלוש שנים, ובתום תקופה זו מוצג מכרז חדש, המבטיח פעילות מתמדת בסביבה תחרותית ובמחירי השוק.

בישראל נערכו שני מחקרים השוואתיים בנושא:

1. מחקרם של אמיר וספיבק<sup>37</sup> עסק בהשוואה כלכלית במעבר להעסקה ישירה של עובדות הניקיון באוניברסיטאות, ומצא שההעברה להעסקה ישירה של עובדות הניקיון באוניברסיטת בן גוריון בנגב תייקר את שירותי הניקיון, בטווח של 20 שנה, ב-25%.
2. במחקר נוסף של אמיר וספיבק<sup>38</sup>, נמצא שהעברתן של עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב להעסקה ישירה תייקר את שירותי הניקיון ב-17%. עם זאת, יש לציין שבמחקר זה לא נלקחו בחשבון כמה הוצאות שכרוכות בהעסקה קבלנית, כגון הוצאות על תהליך המכרז ועלות הפיקוח על תנאי ההעסקה של העובדות.

##### בעד העסקה ישירה

אף גוף ממשלתי לא ערך בחינה מקיפה של היעילות הכלכלית של שיטות ההעסקה הכרוכות ברכישת שירותי כוח-אדם חיצוניים. חשוב לציין שגם אם יוכח שהעסקה ישירה יקרה יותר, הניסיון מוכיח שעלות נמוכה במכרז באה בסופו של דבר על חשבון זכויות העובדים ואיכות השירות.

עם זאת, יש כמה הוכחות מחקריות בארץ ובעולם שהעסקה קבלנית לא תמיד זולה יותר מהעסקה ישירה<sup>39</sup>:

<sup>37</sup> מאיר אמיר, אביה ספיבק (2011), העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל, <http://www.news1.co.il/uploadFiles/815273463726044.pdf>

<sup>38</sup> מאיר אמיר ואביה ספיבק (2012), העסקה ישירה של עובדות ניקיון באוניברסיטת תל-אביב

<sup>39</sup> יוסי לוס ואורלי בנימין (2012), מי אמר שאין ברירה?, העוקץ, 13.09.12

1. במחקר גדול שנערך באנגליה<sup>40</sup> הראו הממצאים שקשה לערוך את ההשוואה בין עלויות של העסקה הקבלנית לעומת העסקה ישירה, מכיוון שהעלויות של העסקה קבלנית גדלות תוך כדי התהליך. כך למשל, ספק שזוכה במכרז על בסיס סכום ספציפי נוטה במהלך הפעלת השירות לדרוש סכומים נוספים בטענה שיש לו הוצאות לא צפויות. ככל שתפעול השירות המדובר מורכב יותר וככל שהרמה הטכנולוגית הנדרשת להפעלתו גבוהה יותר כך קשה יותר לנציגי המדינה להעריך את מציאותיות הטענות והם נכנעים מהר יותר ומשלמים סכומים נוספים מעבר לתקציב המכרז.
2. מקרה דומה קרה באוניברסיטת בן גוריון בנגב, בו לאחר לחץ של סטודנטים ומרצים, נוספו זכויות כספיות לעובדות. בעקבות כך נאלצה הנהלת האוניברסיטה להוסיף כספים לקבלנים, ללא הפקת מכרז חדש<sup>41</sup>.
3. חוקרים אמריקנים עצמאיים ערכו מחקר משווה<sup>42</sup> שהקיף 550 מקרים ב-35 תחומי העסקה וממצאיו הראו שב-33 מתוך 35 התחומים שנבדקו ההעסקה הקבלנית הייתה יקרה יותר, **לעתים עד פי 5**, מהעסקה ישירה. העלות הממוצעת של העסקה קבלנית בכל המקרים שנבדקו הייתה גבוהה פי 1.83 מהעלות של העסקה ישירה.
4. וורנר וחפץ<sup>43</sup> תיעדו כבר ב-2006 מקרים רבים של חזרה להפעלה מדינתית בארצות הברית. הם פירטו את הסיבות שהביאו במקרים השונים את המדינה לקחת אחריות מחדש ולהפעיל באופן ישיר שירותים אזרחיים.
5. הפרטת הרכבת באנגליה, במחצית שנות התשעים של המאה ה-20, כללה הפרדת התאגידים המפעילים את תנועת הרכבות מן התאגיד שמחזיק בבעלות על המסילות ומן התאגיד הממונה על תחזוקתן. התברר שההפרטה גרמה לעלויות פרויקטים גבוהות מהצפוי, לתקלות תפעוליות, להגבלות מהירות ולהחמרת תקני בטיחות לאחר תאונות רכבת קטלניות. כל אלה גרמו לגודש בלתי נסבל על קווי הרכבות בבריטניה בשנת 2000, עד ששנה לאחר מכן הועברה חברת תשתיות הרכבת לבעלות המדינה, במהלך שהיה הלאמה לכל דבר. נוסף על כך, הממשלה נאלצה לספק מאות מיליוני ליש"ט של סובסידיות לחברות הפעלת הרכבת, רק כדי לשמור על תנועת הרכבות. המטרה העיקרית של ההפרטה, הורדת הסובסידיות הממשלתיות לא הושגה, להיפך, הן עלו בצורה משמעותית לעומת התקופה שלפני ההפרטה. הפרטת הרכבת בניו זילנד

<sup>40</sup> Marchington, Mick, ed. *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*. Oxford university press, 2005

<sup>41</sup> טל בהרב, אורנה עמוס (2012) התארגנות של עובדות הניקיון באוניברסיטת בן גוריון בנגב כמקרה בוחן להתמודדות עם דיכוי ממוסד רב מימדי. בתוך: העסקה פוגענית, הדרה וניצול שיטתיים בשוק העבודה, דניאל מישורי וענת מאור, הוצאת המכללה החברתית כלכלית והוצאת אחוה. עמ' 113-128.

<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.sea.org.il%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F08%2F%D7%A4%D7%A8%D7%A7-8.pdf>

<sup>42</sup> Paul Chassy, Scott H. Amey (2011) *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring* <http://www.pogo.org/our-work/reports/2011/co-Contractors>, POGO Project On Government Oversight [gp-20110913.html](http://www.pogo.org/our-work/reports/2011/co-Contractors)

<sup>43</sup> Hefetz, A. & Warner, M.E. (2007) Beyond the market vs. planning dichotomy: understanding privatisation and its reverse in U.S. cities, *Local Government Studies*, 33(4), pp.555-571

נכשלה אף היא מבחינה כלכלית ובשנת 2004 נאלצה הממשלה להלאים את רשת הרכבות המידרדרת ולהקצות כספי ציבור בהיקף של למעלה מ-200 מיליון דולר ניו זילנדי לטובת תיקון ליקויים ושדרוג התשתיות<sup>44</sup>.

6. על פי דו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת משנת 2007<sup>45</sup>, אין ראייה חד-משמעית לחיסכון בשיטת ההעסקה הקבלנית ולעתים אף יש בה בזבוז.

7. שולמית סהלו, סגנית ראש עיריית קרית גת, בנתה בשנת 2012 מתווה שמחזיר את עובדות הניקיון בעיריית קרית גת להעסקה ישירה. ממצאיה מראים שהעסקה הישירה זולה לעירייה בכ-13%, ומבטיחה לעובדות תנאי עבודה משופרים מבחינת קופות גמל פנסיה, קרן השתלמות, חופשה ומחלה ותנאים נוספים<sup>46</sup>.

8. רונן סלטון, מנ"ל דיזנגוף סנטר, שהעביר את עובדי המשק והאבטחה שלו להעסקה ישירה, מוכיח שחסך כך 12% מההוצאות על העסקתם. כתוצאה מחיסכון זה, עלה שכר העובדים ב-10% לעומת המקובל במשק<sup>47</sup>.

9. מדוח מבקר המדינה<sup>48</sup> עולה, כי למרות שהפרטת שירותי הבריאות לתלמיד נעשתה בגלל הערכת משרד האוצר שהדבר יחסוך למדינה 7 מיליון שקלים בשנה, נמצא כי ההוצאה על השירות המופרט גדלה. הדוח מסביר שהדבר נובע מכך שמשרד האוצר לא הכין תכנית פעולה כללית ואף לא עשה בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד, ושל עלויותיהם. כמו כן, לא עלתה סוגיית שירותי העזרה הראשונה בעת קבלת ההחלטה על העברת השירותים לגוף חיצוני, וההערכה של משרד האוצר בדבר החיסכון הצפוי הייתה לא מבוססת. בפועל, נגרמה הוצאה נוספת של כ-20 מיליון שקלים לשנה, מאחר שהיה צורך לחתום עם מד"א על הסכם לאספקת שירותי עזרה ראשונה לתלמידים.

10. בדוח ביקורת פנים של בית הספר אליאנס בתל אביב<sup>49</sup>, ערך רואה חשבון חישוב ממנו עלה כי עלות ההעסקה העקיפה של עובדי הניקיון היא 873,000 שקלים בשנה. לעומת זאת, לו היה בית הספר עצמו מעסיק את העובדים בצורה ישירה, עלות העסקתם הייתה מסתכמת ב-765,000 שקלים בשנה, כלומר – חוסכת 108,000 שקלים בשנה<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> אמנון פורטוגלי ומורן סבוראי (2011) מאבק עובדי רכבת ישראל בהפרטה ובמיקור חוץ ולקחים מפסק-הדין בעניינם, מעשי משפט, כרך ו' 2011 <http://www.law.tau.ac.il/Heb/Uploads/dbsAttachedFiles/portugali-savorai.pdf>

<sup>45</sup> מיכל טביביאן מזרחי, העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, מרכז המחקר והמידע, כנסת.

23 ביולי 2007 <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01826.pdf>

<sup>46</sup> 9.7.13 - "ערב טוב ישראל" בערוץ 1 - שולמית סהלו על החוק להעסקה ישירה

<http://www.youtube.com/watch?v=CKrdHN8GRQw>

<sup>47</sup> רונן סלטון (2013) מכתב לקואליציה הארצית להעסקה ישירה <https://docs.google.com/document/d/1GCH-dVb6WRqjUuVi1keRs4i4VN9wu0vuS-JOOZiKPU/edit>

<sup>48</sup> מבקר המדינה (2010) דו"ח שנתי 60'א'

<sup>49</sup> ר"ח גבריאל איזק, דוח ביקורת של מבקר פנים על התקשרות ותנאי העסקה של עובדי קבלן, בית ספר תיכון עירוני "כל ישראל חברים", אוגוסט 2013 <https://dl.dropboxusercontent.com/u/2934201/img-Y10062558-0001.pdf>

<sup>50</sup> אור קשתי, האם מוסד חינוכי צריך להעסיק עובדי קבלן? הארץ 12.11.2013

[http://blogs.haaretz.co.il/orkashti/269/?fb\\_action\\_ids=10201853861221993&fb\\_action\\_types=og.recommends&fb\\_source=aggregation&fb\\_aggregation\\_id=288381481237582](http://blogs.haaretz.co.il/orkashti/269/?fb_action_ids=10201853861221993&fb_action_types=og.recommends&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582)

## 3.2. אכיפת חוקי העבודה ופיקוח על השירות

### בעד העסקה קבלנית

הדוגלים בהמשך העסקה קבלנית מאמינים שעם מערכת אכיפה מוגברת ניתן להמשיך להעסיק עובדי קבלן בישראל באופן הגון. הם מסתמכים בעמדתם על העובדה שבמדינות בעולם קיימת העסקה באמצעות קבלנים אך זכויות העובדים נשמרות באמצעות מנגנוני הפיקוח.

במשרד הכלכלה (לשעבר התמ"ת) עוסק בתחום זה מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה. למינהל שני אגפים: (א) אגף ההסדרה, המנפיק רישיונות לחברות קבלני שירותים, מקבל ערבויות בנקאיות ומוציא התראות לחברות שאינן פועלות על-פי החוק, עד כדי שלילת הרישיון שלהן (ב) אגף האכיפה, המעסיק מפקחים המבצעים ביקורות יזומות בחברות כדי לבדוק אם הן עומדות בתנאי החוק באשר לתשלומים לעובדים. מדי שנה נרשמות מאות תלונות נגד החברות, מוטלים קנסות ומוגשות מאות תביעות לבתי המשפט. גם באגף החשב הכללי באוצר מתבצע פיקוח על קבלני השירותים הממשלתיים, הכולל הנחיות מפורטות למניעת התקשרויות במתכונת "חוזי הפסד". חוק הגברת האכיפה של דיני העבודה<sup>51</sup> מורה על הליכים מהירים וקנסות גבוהים נגד מעבידים הפוגעים בזכויות עובדים.

### בעד העסקה ישירה

יש כמה סיבות לעובדה שהאכיפה והפיקוח של המדינה אינם יעילים ואינם מספקים.

1. דוח האגודה לזכויות האזרח<sup>52</sup> מראה שמצבת כוח האדם של אגף האכיפה אינה יכולה לטפל בהיקף ההפרות הנוכחי. הציפייה שהאגף לאכיפת חוקי העבודה, יפתור את בעיית הפרת זכויות העובדים באמצעות מנגנוני הרתעה (ביקורות וקנסות מנהליים) אינה מעשית.

פז-פוקס ומנדלקרן<sup>53</sup> מוסיפים וטוענים כי:

2. הפרטות נידונות לכישלון משום שהפיקוח מתבצע דווקא בתחומים שבהם התחרותיות היא מוגבלת, כך שהחברות הפרטיות שיזכו במרכזים לבצע את השירות לא יהיו תחת איום ההחלפה בחברה אחרת במקרה שיספקו שירות באיכות לא נאותה.

3. הרגולציה המושלמת ביותר לא תוכל לאתר את כל הקבלנים. ניסיון העבר מוכיח כי קבלנים אינם נרתעים מלעבור על חוקי המגן ולפגוע בשכר העובדים ובתנאים הנלווים, לטובת הרווח הפרטי שלהם.

<sup>51</sup> החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב 2011

<http://www.knesset.gov.il/laws/data/law/2326/2326.pdf>

<sup>52</sup> עו"ד מיכל תגר, (2006) לעבוד בלי כבוד זכויות עובדים והפרתן. האגודה לזכויות האזרח בישראל.

<http://www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf>

<sup>53</sup> אמיר פז-פוקס ורון מנדלקרן (2013) לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים באסדרת (רגולציה) שירותים ציבוריים

מפורטים חלקית שפטים, כרך מ"ג. [http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/pz-poks\\_mndlkrn\\_-\\_nbo.PDF](http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/pz-poks_mndlkrn_-_nbo.PDF)

4. למדינה אין למעשה עניין ורצון לפקח על השירותים יתר על המידה. כך נוצר מצב אבסורדי, שבו הפתרון מבחינת המדינה הוא להטיל פיקוח רופף, אם בכלל, על השירותים שהופרטו או להפריט גם את הפיקוח. כך מתחילה הפרטה מדרג שני, שעובדת בדיוק כמו הפרטת השירות עצמו. מסיבות תקציביות מתייבש מערך הפיקוח הממשלתי, ולכן בהמשך אין מנוס מהפרטתו.

הסיבות לכך שהממשלה נמנעת מפיקוח בפועל על עבודת הקבלנים הן:

1. הממשלה יודעת שאם היא תפעיל פיקוח הדוק מדי, בתי המשפט עלולים להכיר בה כמעסיקה של עובדי הקבלן. פסיקות של בתי הדין האזורי לעבודה<sup>54</sup> כמו גם בית הדין הארצי לעבודה<sup>55</sup> מובילות לכך שכדי להימנע מיחסי עובד-מעביד נוצר תמריץ למדינה להתרחק מהעובדים ולהימנע ממעורבות ברמת השירות המופרט ובאיכותו. בית המשפט דחה ערעור שהגישה המדינה, וקבע כי מדריכי שיעורי הזהירות בדרכים בבתי הספר, שהועסקו לאורך השנים כעובדי קבלן, הם עובדי מדינה לכל דבר, חרף הניסיון של המדינה להתנער מהם. הקו המנחה של בית המשפט בפסיקתו היה כי בחירת המדריכים נעשתה בידי משרד החינוך, הכוח לפטרם, קביעת שכרם היו בידי המשרד, והמדינה היא גם שקבעה את התכנים שהם העבירו בשיעורים. אי לכך, פסק בית המשפט, הקבלן במקרה זה הוא רק צינור להעברת המשכורות למדריכים, ולכן בפועל המדינה היא המעסיק הישיר של המדריכים.

מנקודת המבט של העובדים זו פסיקה חיובית. אלא שעל פי החוקרים, הממשלה יכולה לפרש זאת כתמריץ להתרחק עוד יותר מהשירות המופרט. "המסקנה המתבקשת מפסיקת בית המשפט היא שאם המדינה לא מעוניינת בעתיד להיחשב כמעסיקה של עובדים בשירות שהופרט עליה להימנע לא רק ממגע איתם, אלא גם מהפיקוח על התכנים, על איכות העבודה ועל איכותם המקצועית של העובדים".

2. המדינה מנסה להימנע מנשיאת אחריות משפטית וכספית לנזק שייגרם לצרכני השירות כתוצאה מליקוי בשירות המופרט: פז-פוקס ומנדלקרן מביאים כדוגמה את ההפרטה של השירות לאימוץ בין-לאומי של ילדים ממדינות זרות.

### אכיפה פרטית

גם אכיפה פרטית, כגון הגשת תביעות אישיות של עובדים נגד חברות השירותים, אינה יכולה להיות מכשיר הרתעה יעיל, בשל היקף התביעות הדל. עובדים חוששים להגיש תביעות נגד המעסיק שלהם פן יבולע להם. לעובדים אחרים, שסיימו את עבודתם אצל מעביד שהפר את זכויותיהם ויכולים להגיש תביעות בלא מורא, חסרים בדרך כלל כוחות הנפש והמשאבים הכלכליים הגדולים הנדרשים לניהול תביעה משפטית. במקרים אחרים הם אינם יודעים אל מי לפנות או שאינם יודעים עד כמה נרחבת

<sup>54</sup> עב' (תל-אביב-יפו) 5002/06 - חנה אלוני ו-18 אח' נ' מדינת ישראל - משרד החינוך ואח'  
<sup>55</sup> ע"ע 602/09 ע"ע 604/09, ערעור מדינת ישראל - משרד החינוך נ' חנה אלוני ו-18 אח', העמותה לפיתוח אקדמי של מדע ותרבות, 24/01/2012, סעיף 51.  
[http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/general/private/ver\\_suec.htm](http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/general/private/ver_suec.htm)

הפרת זכויותיהם. גם במקרים שעובדים מגישים תביעה נגד חברת השירותים, יכולה זו להגיע לפשרה עם עובד זה או אחר הדורש את אכיפת זכויותיו, ובתוך כך להמשיך להתנהל עם עובדים אחרים באופן פוגעני, כלומר להמשיך להפר זכויותיהם של עובדים אחרים בהנחה שבסופו של דבר, רק קומץ עובדים תובע את מלוא זכויותיו<sup>56</sup>.

### 3.3. גמישות ניהולית

#### בעד העסקה קבלנית

"במקום להעסיק עובדים קבועים, נרכשים כעת שירותים מקבלני שירותים. תקופת השירות תחומה בזמן, תוך גמישות בהתאמת היקף השירות, וללא התקשרות ישירה להעסקת עובדים. מתכון ידוע לגמישות, הוא שיש אפשרות להתיר את החוזה אם הקבלן לא עומד בתנאיו. גם הקבלן, מצדו, נהנה מגמישות ניהולית: העובדים שלו אינם במעמד קבוע, וניתן לפטר אותם בהליך קצר מאד בניגוד לעובדים המועסקים בהעסקה ישירה, למשל במשרדי ממשלה. אופק ההתקשרות עם עובדי הקבלן חופף את אופק ההתקשרות שלו עם הלקוח בעסקה ספציפית. מצב זה מאפשר לו להניף את שוט הפיטורים, דבר המבטיח, על פי גישה זו, את פריון העבודה הנדרש. הכללת עובדי קבלן בתוך ציבור העובדים הכללי תביא במוקדם או במאוחר בהכרח לירידה בתפוקה שלהם. על פי תפיסה זו, לדוגמה, עבודת הניקיון היא עבודה מונוטונית מפרכת, שוחקת מבחינה מנטלית ופוגעת במבצעה פגיעה פיזית. כשהיא מלווה במשטר העסקה נאור ולא הדוק, כפי שנהוג בשאר עובדי המנהל, מביא הדבר לירידה בפריון העבודה של המנקות, שסופו נזק גדול יותר מכל תוספת עלות כספית כפי שחושבה. הטענה היא כי לא ניתן להתמיד בעבודות במשך עשרות שנים ללא ירידה בפריון העבודה. את השחיקה ואבדן המוטיבציה תולים גם בהשחתה שבמנגנון הקביעות לעובדים המאורגנים"<sup>57</sup>

פז-פוקס ערך מחקר<sup>58</sup> בקרב 12 מעסיקים גדולים ו-408 עסקים קטנים בנוגע למניעים של הארגונים להעסיק עובדי קבלן. מהמחקר עלה כי המניע העיקרי של מעסיקים לפנות למיקור חוץ הוא רצון ב"גמישות ניהולית", הגובר אפילו על השיקול הכלכלי. הבשורות חיוביות: 63% בקרב המעסיקים ציינו כי יפנו להעסקה ישירה אם תתאפשר העסקה גמישה, לעומת 42% מהמעסיקים שאמרו שיפנו להעסקה ישירה אם יוכח כי העסקה עקיפה יקרה יותר. ככלל, כאשר מדובר בעובדים שעיסוקם אינו תחום העיסוק העיקרי של החברה, יעדיפו 83% מקרב המעסיקים בחברות גדולות להעסיק עובדים באמצעות חברות קבלניות או בעזרת מיקור חוץ.

#### בעד העסקה ישירה

<sup>56</sup> שרון רבין-מרגליות, (2009) חברות השירותים, מזמיני השירותים, ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים, מחקרי משפט, כה(2), 525-562.

<sup>57</sup> מאיר אמיר, אביה ספיבק (2011) העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל

<sup>58</sup> ד"ר אמיר פז פוקס מסביר על ההיקף והמניעים להעסקת עובדי קבלן בישראל. במסגרת כנס "העסקה ישירה: למה לא בעצם?" של המכללה החברתית כלכלית <http://www.youtube.com/watch?v=hSmlsUOJfzA>

בעולם ובארץ אין מחקרים אמפיריים המבוססים על מדגם מייצג ורחב היקף המשווים תפוקה ופריון של עובדי קבלן לעומת עובדים המועסקים באופן ישיר<sup>59</sup>. מאיר וספיבק<sup>60</sup> טוענים כי צירוף עובדות הניקיון לכלל העובדים בארגון בהעסקה ישירה יכול להביא לגידול בתפוקה שלהן, תודות להזדהות עם מקום העבודה הישיר ומתוך הכרת תודה על המחווה האנושית הזאת. השאלה הנשאלת היא אם אכן יש פגיעה בפריון במהלך הזמן, האם העסקת העובדות באמצעות קבלן היא הפתרון היא? משמעות הדבר היא הדיפת הבעיה והעברתה לאחריות העובדים הוותיקים, שאותם יפטר מן הסתם הקבלן, כשהיו שחוקים.

בשרותי בריאות התלמיד אנו רואים מקרה הפוך שבו העסקה ישירה מביאה לגמישות רבה יותר. לדברי פרופ' איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, הפיילוט באזור הדרום, במסגרתו חזר השירות והאחיות לידי המדינה, דווקא באזור שסובל מחוסר קשה באחיות ובו כיסוי החיסונים היה הנמוך ביותר, הוא הצלחה: "המצב בדרום כיום טוב - הצלחנו להעלות את אחוזי כיסוי החיסונים לבין הגבוהים בארץ ולא רק בחיסונים אלא גם בפעולות אחרות". הוא מדווח עוד כי "הנתונים עומדים בשנת הלימודים הנוכחית על מעל 90% חיסונים בכל הארץ וגם בפעולות בדיקות ראייה ושמיעה. מחוז הדרום נמצא מעל הממוצע הארצי, ולפני כן הוא היה הרבה מתחת—במיוחד במגזר הבודאי". לדבריו, "הבחירה באזור הדרום הייתה חיונית לאור הבעיות שהיו שם והוכיחה את עצמה במיוחד לאור ההתפרצות של הפוליו בדרום כי אנחנו מכסים גם את בתי הספר התיכונים שאינם כלולים בהסכם עם הספק הפרטי. העובדה שהשירות שם בידינו מאפשרת לנו גמישות תפעולית"<sup>61</sup>.

### 3.4. מקצועות ה"ליבה"

#### בעד העסקה קבלנית

יתרון והצדקה נוספת להעסקה קבלנית באמצעות קבלני שירותים היא טענת "מקצועות הליבה" או טענת ההתמחות. לפי טענה זו, לכל חברה או מוסד יש תחום פעילות מרכזי שבו הוא מתמחה, פעילות ליבה שמגדירה את מהות קיומו, ואותה הוא חייב לשמור בין כתליו, לא להוציא החוצה ולא להעביר את האחריות עליו לגורמי חוץ. כך לדוגמה, לפי טענה זו באוניברסיטה פעילות הליבה היא הוראה ומחקר ולכן פעילות כמו של שירותי ניקיון בקמפוס איננה פעילות ליבתית, אין לה לאוניברסיטה כל מומחיות ויתרון בתחום זה ואל לה להשקיע מאמצים בלימוד התחום. היא תמיד

<sup>59</sup> מאיר אמיר, אביה ספיבק (2011) העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות

בישראל.

<sup>60</sup> שם.

<sup>61</sup> רוני לינדר - גנץ, "אם לא נהפוך לעובדות מדינה - לא יהיו אחיות בבתי הספר", דה מרקר, 7.7.2013.



תהיה יעילה בו פחות מגופים שמתמחים בו, למשל קבלני השירותים שתחום הניקיון הוא תחום הליבה שלהם, ולכן יוכלו לבצע אותו בדרך יעילה וזולה מאשר המוסד רוכש השירות<sup>62</sup>.

### **בעד העסקה ישירה**

"מתוך כ-1,500 עובדי מנהל באוניברסיטת בן גוריון, כ-240 הן עובדות ניקיון המועסקות על ידי קבלני שירותים וכל השאר מועסקים ישירות על-ידי האוניברסיטה. אפשר כמובן לשאול האם מתוך ה-1,500 הללו, כל שאר העובדים, במשק, במזכירות, בתחזוקה, במנהל, בכספים, ואפילו בהנהלת האוניברסיטה, הם עובדי ליבה ורק עובדות הניקיון הן עובדות מחוץ לתחום הליבה. הרי עובדי הליבה באוניברסיטה הם על פי ההגדרה של מטרות האוניברסיטה רק מי שעוסק באופן ישיר במחקר והוראה. עובדות הניקיון במעבד—שיו"ר הוועד באב"ג, מרי, היא אחת מהן—אשר מנקות את עזרי הניסוי קרובות יותר למחקר מאשר מי שמעבד את תלוש המחקר של החוקרים במעבדה, ותפקוד נכון שלהן תורם באופן ישיר לאיכות המחקר. מושג הליבה הוא מושג מלאכותי, אין לו כל מעמד אוניברסלי או אנליטי שיכול למיין תעסוקות על-פי הגדרה אובייקטיבית. הניסיון להעניק לדברים מעמד אובייקטיבי 'מדעי' אינו נכון. אם החלטה כזו משפיעה על גורל העובדים היא נעשית החלטה ערכית ומוסרית ולא החלטה טכנית. רבים מהשירותים המפורטים הם שירותי ליבה כמו חינוך ורווחה"<sup>63</sup>.

## **3.5. ניהול כוח אדם**

### **בעד העסקה קבלנית**

העסקה ישירה של עובדים מצריכה טיפול במגוון בעיות כגון: אנשים חולים שלעתים לא מגיעים לעבודה, התארגנות של עובדים הבאים בתביעות שונות מהמעביד, בהן תוספת שכר, תנאי עבודה טובים יותר, עזרה במקרה של מצוקה, פנייה בבקשה להשפיע על מקום העבודה, תלונות על מנהלים, דרישה ליחס הוגן ואנושי יותר, השתתפות בפעילויות מחוץ למקום העבודה הישיר ועוד. מבחינת המעביד כל הדרישות הללו הן הסחת דעת, גזילת משאבי זמן ניהולי יקר ופוטנציאל לייקור של השירות. את כל אלה יחסוך לעצמו המעסיק אם אותם עובדים יועסקו בצורה עקיפה, באמצעות קבלן שירותים. כמו כן, האחראים הישירים על העסקת עובדים - עובדי המחלקות למשאבי אנוש - בדרך כלל רוצים להשתלב בניהול הכללי של הארגון ואין להם עניין לעסוק במה שאינו מביא להם יוקרה או תהילה.

### **בעד העסקה ישירה**

---

<sup>62</sup> מאיר אמיר, אביה ספיבק, העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל, מאי 2011.

<sup>63</sup> שם.

מתוך המסמך שכתב רונן סלטון, מנכ"ל דיזנגוף סנטר<sup>64</sup>:

1. העסקה ישירה מאפשרת גישה ישירה לבעיות העובד ופתרון. הנחת המוצא היא שלכל העובדים יש בעיות המונעות מהם לתת תפוקה מרבית כל הזמן. קבלן סופג את הרגעים האלו מבלי לשתף את המזמין. בתקופות כאלו איכות השרות שמקבל המזמין מהעובד ובהתאם מהקבלן היא נמוכה. אם עזרת לעובד, 'הרווחת אותו'. כשאתה פותר בעיה של עובד אתה מקבל חזרה עובד שהמחויבות שלו לאנשים שעזרו לו לפתור את הבעיה גבוהה
2. בהעסקה ישירה העובדים הינם חלק מאירועי חברה. כך יוצא שהם נושאים בסוג של אחריות כלפי העובדים האחרים בארגון, מתקיימת ערבות הדדית לקיום הארגון שמקיים את כולם
3. בהעסקה ישירה העסקה העובד מועסק קבוע לאורך שנים, מה שיוצר קשרי אמון עם העובד, שמרגיש שהוא בבית ולא מועמד להחלפה כל תקופה קצרה.
4. בהעסקה ישירה יש גישה ישירה של העובד אל מול מנהלים עד לרמה של סמנכ"ל כספים.

### 3.6. ביטחון תעסוקתי ותחושת שייכות

#### בעד העסקה קבלנית

מאמרה של הסוציולוגית איירין פאדאביק<sup>65</sup> מראה שעובדים בהעסקה זמנית מוצאים דרכים לחוות את צורת ההעסקה הזו כמתאימה במיוחד לאישיותם ואף ההפסקות בהעסקה שלהם נתפסות בעיניהם כהפסקות שהם זקוקים להן על מנת לקיים את חיי העבודה שלהם. מאמר זה תומך גם בטענה המוצגת בספרה של ויקי סמית<sup>66</sup> לפיו במצבים של אי ביטחון תעסוקתי העובדים מזדהים עם המעסיק שלהם עד כדי כך שתחושת השייכות שלהם והנכונות שלהם לתת עבודה בחינם מתחזקת - טיעון זה נתמך בממצא של ארגון כיאן<sup>67</sup>, לפיו נשים שמעסיקים קבלני ניקיון בחברה הערבית מוכנות להחזיר לקבלן את ההפרש בין השכר החוקי שניתן להן לבין רמת השכר שהייתה מקובלת לפני שהתקבלו התקנות המפקחות עליו, כדי לאפשר לו לזכות במכרז. בדרך כלל מדובר ביותר ממחצית השכר.

#### בעד העסקה ישירה

העסקה קבלנית מקבעת את העובד בתחתית הסולם בעולם העבודה, מונעת ממנו אפשרות לייצוג הולם והופכת אותו ליוצא דופן, הנמצא מחוץ לגדר המוסד שבו הוא עובד. עובדים מדווחים על תחושת "האחרות", הזרות, תחושת אי השייכות המצטברות כולן לתחושת השפלה.

<sup>64</sup> רונן סלטון (2013) מכתב לקואליציה הארצית להעסקה ישירה <https://docs.google.com/document/d/1GCH-dVb6WRqjCUuVi1keRs4i4VN9wu0vuS-JOOZiKPU/edit>

<sup>65</sup> Irene Padavic, (2005) Labouring under uncertainty: Identity renegotiation among contingent workers. *Symbolic Interaction* 28(1): 111-134

<sup>66</sup> Smith Vicky (2001) Crossing the Great Divide: Worker Risk and Opportunity in the New Economy. Ithaca. Cornell University Press

<sup>67</sup> עולא שתייוו (2013) התמודדות עם העסקה פוגענית של נשים ערביות, חיפה: עמותת כיאן.

תנאי ההעסקה במקום העבודה עשויים להיות מקור לתחושת שייכות של העובדים למקום עבודתם (בין אם הוא יצרני או בתחום השירות) לחלופין, הם עלולים להיות מקור לניכור שלהם ממנו. אופן העסקתם של העובדים, צורת השתייכותם החוקית, גוזרים תמיד את אופי ההשתייכות הרגשית לארגון. ההיבט החוקי של ההעסקה, המתבטא בחוזי ההעסקה הפורמליים של העובדים, אינו בלתי קשור להיבט הרגשי שלה, למרות הניסיון להפריד ביניהם.

תחושת שייכות נובעת ממדיניות של הכלה (inclusion) ושל הכרה (recognition). העסקת עובדות ניקיון באופן לא ישיר על-ידי האוניברסיטה היא צורה של הדרה (exclusion) שלהן, השקולה לאמירה "אינכן שייכות", או "אתן עובדות עבורנו - אבל לא אצלנו". זו לא רק אמירה, אלא מדיניות של ממש, מדיניות של "אי-שייכות" ושל חוסר לקיחת אחריות. ההעסקה הלא ישירה היא הפעלה של כוח על עובדים, שנותרים חשופים, ללא הגנה של מזמין השירות<sup>68</sup> עבודת הגמר של הלפרין<sup>69</sup> מחזקת טענות אלו.

שאלות של הכלה והדרה, של שייכות ואי-שייכות, של הכרה ואי-הכרה אינן שאלות תאורטיות. אלה הן שאלות של חיים, חיים שאנחנו מבקשים להבטיח לעצמנו ולאחרים במקום העבודה שלנו, חיים שמתאפשרים לנו ולאחרים במקום העבודה שלנו. המאבק לשייכות ולהכרה הוא אם כן מאבק לחיים אפשריים: "מה שחשוב", אומרות העובדות, "הוא שמעריכים את מה שאנחנו עושות ומכבדים אותנו כבני אדם"<sup>70</sup>. אמירה זאת מבקשת שיכירו בהן כבני אדם, שלא יהיו שקופות. קבלת הכרה על-ידי אחרים היא הכרח קיומי, והיא תנאי לתחושה של עצמי ועצמיות. מי שנמנעת ממנה הכרה, מי שחווה אי-הכרה, חווה גם פגיעה בעצמי ובתחושת ההערכה העצמית שלה<sup>71</sup>.

רות בן ישראל<sup>72</sup> טוענת שכאשר נגזלת מהעובד הזכות למעסיק ידוע שאחראי על זכויותיו, מתערערת השייכות שלו לקולקטיב ומתערער היסוד של אחווה חברתית או סולידריות חברתית. משמעות הדברים היא שבהעדר מעסיק המחויב להגנה על אנושיותו וכבודו של העובד אי אפשר לקיים אחריות חברתית הדדית ואזרחים הולכים ומאבדים את הקשר שלהם עם הקולקטיב באופן שגורם להם לסרב לראות עצמם מחויבים למטרותיו. ממצא שתומך באמירה זו נמצא בעבודת מ.א. שכתבה לאחרונה

<sup>68</sup> מעובדות קבלן לעובדות מן המניין (2010) נייר עמדה שהוגש לפרופ' רבקה כרמי, <http://issuu.com/dimonanet/docs/cleaningworkers>

<sup>69</sup> שרה הלפרין (2012), חוויות העבודה של נשים העובדות בניקיון דרך חברות קבלני שירותים, ותפיסותיהן ביחס להסדרי העסקתן, עבודת גמר לקראת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, <http://in.bgu.ac.il/icqm/DocLib1/%D7%A9%D7%A8%D7%94-%D7%94%D7%9C%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9F.pdf>

<sup>70</sup> עמנואל רוזן ותמר פיין (2010) "מאבק עם מגב ומטאטא", כתבת טלוויזיה ב"חדשות 2", 19.3.2010. [www.mako.co.il/news-israel/education/Article-b9f6a165a877721004.htm](http://www.mako.co.il/news-israel/education/Article-b9f6a165a877721004.htm)

<sup>71</sup> Benjamin, Jessica (1988). "The First Bond", ch.1 in: The Bonds of Love: Psychoanalysis, Feminism and the Problem of Domination. New York: Pantheon Books. pp. 11-50

<sup>72</sup> רות בן-ישראל, (1999). מיקור חוץ (outsourcing) "מתמקרים" החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, פרשנות אחרת, המרת העסקה הפורמלית בהעסקה אותנטית. שנתון משפט העבודה, ז', עמ' 5-42. האגודה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי

גלית שגב<sup>73</sup>, שבה חשפה את האופן שבו מנהלי האחזקה האחראים על מכרזי הניקיון ועל הפיקוח על קבלני הניקיון אינם מסוגלים גם מבחינה מקצועית וגם מבחינה ארגונית לפקח על הקפדת הקבלן על זכויות העובדים, וכך עולה שלעובדים אין כתובת לפנות אליה בכל עניין שהוא.

### 3.7. איכות השרות

#### בעד העסקה קבלנית

אחת ההצדקות העיקריות למדיניות הפרטת שירותים ציבוריים היא הטענה כי המגזר הפרטי מסוגל לספק שירותים באיכות גבוהה יותר ובעלות נמוכה יותר מאלה שהמגזר הציבורי יכול לספק. שוורץ<sup>74</sup> מוסיף, כי להפרטה השפעות חיוביות על איכות עבודתם של עובדי השרות ומידת מיקודם בשירותי הליבה שעליהם לספק. במחקר שבו חקר את אופי יחסי הגומלין הקיימים בין הרשויות המקומיות לבין ספקי שירותי רווחה מהמגזר השלישי, ציינו נציגי רשויות כי פעילות ארגונים חוץ-ממשלתיים בתחומים מסוימים, מאפשרת לעובדי מחלקת הרווחה להתמקד בשירותים אחרים. דוגמה לכך היא התמקדות בטיפול פרטני ויצירת שיתוף פעולה עם ארגון לא ממשלתי בנושאים קהילתיים.

לה גראנד<sup>75</sup> מציין כי ההפרטה מגדילה את אפשרויות הבחירה של הלקוחות וכך הם יכולים לבחור את סוג השירות וספק השירות. קטן<sup>76</sup> מסביר כי ההפרטה מאפשרת לצרכנים המעוניינים לרכוש שירותים לבדוק ארגונים אחדים ולבחור מתוכם, לאחר שיקול דעת רצינולי, את אלה שיספקו להם שירותים שעונים מבחינת עלות ואיכות על הצרכים והציפיות שלהם. ספקי השירותים הפועלים בתנאי תחרות מעוניינים להרוויח ולשרוד, לכן, הם מציעים לצרכנים מוצרים או שירותים איכותיים במחיר הולם. הוגט<sup>77</sup> מוסיף כי תחרות מעודדת שירותים ציבוריים ליוזמות מגוונות וליצירתיות. לאור זאת, משמשת זירת השירותים המופרטים קרקע פורייה להתהוות של שירותים חדשים, מגוונים ואיכותיים יותר מאשר אלה המוצעים בהיעדר תחרות. שוורץ<sup>78</sup> מדגיש, כי יחסי גומלין המתהווים בין המגזרים השונים, מעודדים פיתוח שירותים חדשים על-ידי המגזר הפרטי-עסקי ועל-ידי המגזר השלישי. קרנס ופאדיסון<sup>79</sup> מציינים, כי להפרטה השפעות חיוביות על היבטים של חדשנות, יעילות

<sup>73</sup> גלית שגב, (2013) פיקוח וניהול חוזה במכרזים עתירי כוח אדם בסקטור הציבורי בישראל: תפיסתו ופועלו של מנהל האחזקה בתיווך בין מזמין השירות, הקבלן ועובדיו, עבודת מ.א. אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן.

<sup>74</sup> ראובן שוורץ, (2003), ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים. אלכא, גוינט ישראל.

<sup>75</sup> Julian Le Grand. (1991) Quasi-markets and social policy Social security (37). 32-45

<sup>76</sup> יוסף קטן, (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוי סיעוד – לקחים ראשונים. ביטחון סוציאלי. 60, עמ' 129-155.

<sup>77</sup> Paul Hoggett. (1996). New modes of control in the public service. Public Administration. Vol.74.

pp:9-32

<sup>78</sup> ראובן שוורץ, (2003). ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים. אלכא, גוינט ישראל.

<sup>79</sup> Ade Kearns.,Ronan Paddison, (2000). New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies*. Vol.37.No.5-6.pp: 845-850

**והתפתחות שירותים בסביבה משתנה.** בהקשר זה מדגישים פטרסון ופינץ<sup>80</sup> כי לתחרות השפעה רבה על איכות, זמינות ויעילות אספקתם של שירותים ציבוריים. ממדים אלו משקפים את הרמה הגלויה יותר ללקוחות. רמה היוצרת השפעה מיידית על מידת שביעות רצונם. השפעת תהליכי ההפרטה על אופן התנהלותם של עובדי המגזר הציבורי - יש לציין כי לשותפויות האלה יש השפעה מיידית וחיובית על התנהלות עובדי המגזר הציבורי. הוגט<sup>81</sup> מציין, כי לפתיחת המגזר הציבורי לתחרות יש השפעה על אופן התנהגותם של עובדים ומנהלים בשירות הציבורי. כך עולה מודעות העובדים לתחרות ולהשלכותיה. כנגזרת לכך, משתנה התנהגותם בפועל והם נעשים יעילים יותר<sup>82</sup>.

### **בעד העסקה ישירה**

הטענה כי איכות השירות משתפרת אינה מוכחת. השירות שמעניקים עובדים מנוצלים גרוע מזה שנותנים עובדים המרוצים מתנאי עבודתם. תנאי העבודה הקבלניים גורמים לתחלופה מואצת של נותני השירות, ומכאן גם לאיבוד ידע מקצועי ולדרדור רמת השירות. תהליך זה גורם לאוכלוסיות חזקות לרכוש שירותים באופן פרטי, בכסף מלא, וכך הופך השירות הציבורי לשירות עני, הניתן לאוכלוסיה ענייה, על ידי עובדים עניים. בצד תחלופת העובדים התכופה, שיטת המכרז מביאה לתחלופה מהירה של החברות המספקות את השירות, לעתים קרובות על בסיס שנתי, דבר המביא לפגיעה נוספת בידע המקצועי ולדרדור נוסף ברמת השירות הניתן לציבור. לאור קיומם של הסדרים גלויים וסמויים בין הספקים והשתלטות ספקים אחדים על אחרים, עלולים אינטרסים של הצרכנים וכמו כן התחרותיות בשוק להיפגע. מצב כזה עלול להוביל לקיומו של ספק אחד או מספר קטן של ספקים באזורים אחדים. ההשפעות האפשריות מכך הן: מניעת תחרות, הגדלת הנטייה של רשויות לחתום על חוזים עם ספקים מוכרים הפועלים בשוק, והימנעות מהתקשרות עם ספקים חדשים ולא מוכרים<sup>83</sup>.

פעילותם של ארגונים בתנאי שוק תחרותיים המוכתבים על-פי הסדרי ההפרטה עלולה להביא ל"מסחורם", לפגיעה בעקרונותיהם ובמחויבותם לשליחותם החברתית, לכרסם בהבדלים העקרוניים בינם ובין הארגונים הפרטיים-עסקיים ולאיים על מעמד הציבורי<sup>84</sup>. לדוגמה, חלק מספקי שירותי ביטוח הסיעוד המופעלים על-ידי ארגונים וולונטריים, אימצו דפוס פעילות האופייניים לארגונים עסקיים-פרטיים במקום דפוס פעילות בעלי אוריינטציה חברתית, כגון: שימת דגש על שיקולים כלכליים ועל יעילות, גיוס מנהלים בעלי אוריינטציה עסקית, מתן תשומת לב רבה לנושאי שיווק ופרסום ותגמול עובדים. כמו כן נטען כי קיימת אי יציבות באספקת השירותים וחוסר שוויון בין מקומות

<sup>80</sup> Alan Patterson, Philip L Pinch. (1995). "hollowing out" the local state: compulsory competitive tendering & restructuring of British public sector services. *Environment & Planning*. Vol:27. pp:1437-

1461

ש.מ.<sup>81</sup>

<sup>82</sup> ליאת רמתי נבון, (יולי 2006), עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בישראל,

אוניברסיטת תל אביב. <http://socsci.tau.ac.il/government/images/PDFs/socailworkers.pdf>

<sup>83</sup> יוסף קטן, (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים. ביטחון סוציאלי. 60, ע"מ: 129-

155.

ש.מ.<sup>84</sup>

שונים. יתר על כן, העמותות מספקות השירות נדרשות למצוא מקורות מימון משלימים על מנת לספק את השירותים וחלקן אינן עומדות בנטל הגיוס המשאבים או בתחרות במכרזים ונסגרות. כמו כן נטען כי מצב זה יוצר כפילויות מיותרות ובזבוז משאבים<sup>85</sup>.

דוגמאות לפגיעה באיכות השירותים בתחומים שונים:

### **בתחום החירום**

המשפטן ג'ושוע שוורץ הציג ביקורת חריפה על התגובה של הממשל הפדרלי בארצות הברית לנזקי ההוריקן קתרינה.<sup>86</sup> הוא הראה שבשל שיטת ההפעלה באמצעות גופים מכווני רווחיות ובשל ההתקשות לנסות להפחית בעלויות, לא הייתה הצטיידות מתאימה בציוד הצלה, זמן התגובה היה ממושך מדי, והתקלות וחוסר התיאום בין כל הגופים בשטח רדפו זה את זה.

### **בתחומי הטיפול וההוראה**

רצף טיפולי והוראתי חשוב במיוחד במסגרות טיפול והוראה. משמעות הרצף היא שמירה על יחסים טיפוליים וקשרי מורה-תלמיד ומטפל-מטופל ועל יחסי אמון שנרכשו במהלך השנים. במכרזים בתחום הרווחה והחינוך אין כל הוראה ברורה בעניין השמירה על הצוות הקיים, הקשר עם התלמידים או המטופלים ומשך זמן הקשר. על חשיבות הרצף הטיפולי ויחסי האמון שנרקמו בין צוותי טיפול והוראה לבין מטופלים ותלמידים אפשר ללמוד מתצהירה של עותרת בבג"צ מרכזי המתדון: "בתחילת הטיפול נפגשתי עם עו"ס למרות שלא רציתי בכך והתנגדתי, אולם הצוות במרכז לא וויתר לי. התחלתי להיפגש איתה פעם בשבוע. לקח לי הרבה זמן לרכוש בה אמון, כיוון שאנשים כמותי מהססים לבטוח באנשים אחרים ובמיוחד באנשי מקצוע. לכן היה לי חשוב מאד שהקשר היה עם אותה עובדת סוציאלית וכך נבנו יחסי אמון וקשר אישי שהיה עבורי משמעותי בתהליך הגמילה"<sup>87</sup>.

דוגמאות נוספות מהפרטת שירותי בריאות הנפש בארץ: קבלן המספק שירותי הוסטלים מקבל תשלום עבור כל מטופל השוהה אצלו. עובדות סוציאליות מדווחות שמטופל שנדרש לתהליך שיקום בקהילה אינו מתקדם בתהליך מכון שיש אינטרס מנוגד של הקבלן לא לשחרר מטופלים.

מציאות ישראלית זו היא תמונת ראי של זו האמריקנית שבה גופים מכווני רווח שמתפרנסים מ"הטיפול" אינם רוצים לוותר על אסירים, על נוער מורחק מהבית ועל חוסים אחרים, ומשחדים שופטים בצורה המגדילה באופן בוטה את שיעור המקרים שעליהם המדינה חייבת לשלם למפעילי השירות מכווני הרווחיות.

<sup>85</sup> ליאת רמתי נבון, (יולי 2006), שם

<sup>86</sup> Joshua, I. Schwartz, (2011) "Procurement in times of Crises: Lessons from US Government Procurement in Three Episodes of 'Crisis' in the Twenty-First Century", Pp. 803-829 in Sue Arrowsmith and Robert D. Anderson (Eds.) *The WTO Regime on Government Procurement: Challenging and Reform*, Cambridge, UK: Cambridge University Press

<sup>87</sup> הפרטת מרכזי המתדון לטיפול במכורים לסמים עת"מ 49145-07-10 ל.ס.צ. נגד שר הבריאות; בג"צ 8447/10 ש. נגד שר הבריאות; עת"מ 17478/11-11 ד. ש. נגד משרד הבריאות

בישראל, עובדות סוציאליות שעובדות בשירותים מופרטים נעדרות ביטחון תעסוקתי ומתחלפות בתדירות גבוהה עקב תנאי השכר. התוצאה היא פגיעה ברצף הטיפול שמבוסס על בניית קשר ארוך טווח. נוסף על כך, נפגעת זכאותן לתהליכי הכשרה מקצועיים, ובכך נפגעת מקצועיותן. רוני קאופמן ושותפותיו<sup>88</sup> תיעדו רשימה של כעשרים הטבות מהן נהנות עובדות סוציאליות בהעסקה ישירה ונמנעות מעובדות סוציאליות בשירותים המופרטים.

### בתחום הבריאות

בדוח מבקר המדינה על הפרטת מערך שירותי הבריאות לתלמיד<sup>89</sup> נחשף כי "בשנים שקדמו להעברת השירותים לגוף חיצוני חל כרסום ניכר בהקצאות הכספיות לתחום זה—מ-79 מיליון שקל בשנת 2001 לעומת 60 מיליון שקל בלבד בשנת 2006, אף שבאותן שנים גדל מספר התלמידים בכ-10%". זה חלקו הראשון של הייבוש. התוצאה הייתה פגיעה באיכות השירות: הקטנה בלתי נסבלת של מספר האחיות ביחס לגידול במספר התלמידים, כרסום מתמשך בתפקוד האחיות בבתי הספר ופגיעה בשירותים כמו ביקורי בית במשפחות עם ילדים עם צרכים רפואיים מיוחדים ובשירות מתן עזרה ראשונה לתלמידים בבתי הספר. בית המשפט העליון הגדיר את הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד (אחיות בתי הספר) ככישלון. הפרטה זו פגעה חמורה ברמת החיסונים לילדים, בקשר הטיפולי ובהיכרות עם הילדים שהיא חיונית לשמירה על בריאותם. אחות בית הספר, עובדת חברת נטלי (חברה פרטית) האחראית על ביצוע חיסונים ובדיקות ראייה בתלמידים, קיבלה מכתב נזיפה חריף על כי לא עמדה במכסה היומית שלה: 60 בדיקות ראייה לתלמידים ביום, ו-30 שניות לפתיחת תיק לתלמיד. אחות בכירה מתחום בריאות התלמיד שראתה את המכתב ציינה כי "מדובר בניהול דיקטטורי. אף אחד לא יכול לראות 60 תלמידים ביום ולעשות בדיקה מקצועית. בדיקת ראייה של ילד לוקחת שלוש-ארבע דקות, אבל לכך צריך להוסיף הסבר לילד על תוצאות הבדיקה (הרי לא מדובר פה בחפץ) ובסוף לתת מכתב הסבר להורים"<sup>90</sup>.

העסקת מורות קבלן שמפוטרות מדי כמה חודשים מגבילה את יכולתן לתכנן תכנית לימודים ארוכת טווח משלה. לימודים אלה חיוניים לשיפור איכות עבודתן. כך פוגעים השכר הנמוך וחוסר הביטחון התעסוקתי באיכות החינוך<sup>91</sup>.

בהנחה שעיקר הידע והמומחיות ביחס לשירות כלשהו נמצאים אצל מי שמספק את השירות, הרי שאם גורמים פרטיים מספקים את השירות, נמצא שהם המחזיקים בעיקר הידע והמומחיות, ולא המדינה. משמעות הדבר היא שהיכולת המקצועית של המדינה מצטמצמת ואיה מצטמצם גם הזיכרון הארגוני (כלומר, היכולת ללמוד מניסיון העבר ולהשתפר קטנה). נסיבות אלה עלולות להוביל

<sup>88</sup> רוני קאופמן, דורית ברק ועידית בליט-כהן (2008) עובדים סוציאלים כקורבנות הפרטת שירותי הרווחה, באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, נייר עמדה שלא פורסם.

<sup>89</sup> מבקר המדינה (2010). דו"ח שנתי 60'א

<sup>90</sup> מיטל יסעור בית אור, "אחות ב"ס לא בדקה תלמידים מהר - ונזפה", ynet, 18 בנובמבר 2010

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3984273,00.html>

<sup>91</sup> יוסי לוס ואורלי בנימין (2012), "מי אמר שאין ברירה?" העוקץ, 13.09.12

ל"מהפך עוצמה" – מצב שבו המדינה קובעת רשמית את מדיניות אספקת השירות, אולם הקבלנים הפרטיים הם השולטים בידע הנוגע לאספקת השירות, ולמעשה הם יהיו אלה שיקבעו את הסטנדרטים של השירות המסופק, ולא המדינה.

### **בתחום הניקיון והשמירה**

רונן סלטון, מנכ"ל דיזנגוף סנטר, מדווח שלאחר המעבר להעסקה ישירה של עובדי הניקיון והשמירה, "מבחינת רמת ואיכות הניקיון: הואיל ובניקיון אין רשות המכתיבה את הרמה הנדרשת יש צורך בפרמטרים לבדיקה האם הרמה הנוכחית תואמת/עולה/נחותה? מהמצב ערב ההחלפה.

1. החשבון המקובל הוא מדידת שעות עבודה: החברה לניהול מנקה היום את המרכז המסחרי בעצמה עם כמות שעות הפחותה ב-6% מכמות השעות ששולמו לקבלן. מבלי להיכנס לאיכות הקבלן אני מניח כי הקבלן דיווח כי ניקה את המרכז בפחות שעות מאשר נדרש.
2. רמת הניקיון כנראה עלתה. כמות התלונות ירדה בוודאות. כמות התביעות בגין החלקה על לכלוך ירדה גם היא.
3. יעילות בעבודה של עובדים מרוצים גבוהה מעובדים שאין להם מה להפסיד<sup>92</sup>.

### **3.8. מדיניות לצמצום העוני**

מעצבי מדיניות במדינת ישראל שואלים איך לצמצם את ממדי העוני בישראל. מתווה זה רואה את העוני כתוצר של האיכות הירודה של המשרות בהעסקה קבלנית, המוצעות לכוח העבודה המיומן, האקדמאי והבלתי מיומן כאחד: משרות חלקיות, זמניות, ושעתיות, שהן המשרות הטיפוסיות המוצעות בהעסקה קבלנית, אינן יכולות לאפשר להיחלץ מעוני. המתווה מציע חלופה הממוקדת במדיניות ציבורית בשוק העבודה שעיקרה חזרה להעסקה ישירה מלאה ויציבה בכלל המשק, ובעיסוקי הטיפול והשירות בפרט.

להעסקה ישירה חמישה יתרונות עיקריים:

1. חילוץ משקי בית ממשברי חובות הנוצרים כשנקטעת ההכנסה של אחד המפרנסים בהקשר של העסקה קבלנית זמנית.
2. הגנה על משקי בית מירידה משמעותית בשכר המתרחשת בתקופות חגים והפסקות עבודה אחרות בהקשר של העסקה קבלנית שעתית.
3. הגנה על מפרנסים מפני שתי פגיעות המתרחשות בהקשר של העסקה קבלנית חלקית: האחת, שעות עבודה שאינן משולמות בהיותן עודפות ביחס להיקף המשרה שנקבע. האחרת, שעות נסיעה שאינן משולמות במעברים בין משרה חלקית אחת לאחרת.

<sup>92</sup> רוני סלטון (2013) מכתב לקואליציה הארצית להעסקה ישירה - <https://docs.google.com/document/d/1GCH-dVb6WRqjUuVi1keRs4i4VN9wu0vuS-JOOZiKPU/edit>



4. הגנה על משקי בית מעוני בגיל השלישי. בהיות מרבית המשורות הקבלניות כבולות לחוק פנסיה חובה, הצבר תשלומי הפנסיה חובה שולל מהם אפשרות להיות זכאים להבטחת הכנסה בגיל השלישי למרות שכספי הפנסיה שנצברו במהלך חיי עבודה נותרים זעומים כשרמת ההכנסה נותרת קרובה לשכר מינימום.

5. הגנה על מפרנסים מפני משברי בריאות וטווח של משברים נפשיים הנגרמים בהקשר של אי ביטחון תעסוקתי וקיטועים חוזרים במעמדם כמפרנסים כשגורם מתח ראשון במעלה הוא מספר שעות העבודה אותן מקבל מועסק ממעסיקו - לא רק שהפסקת העבודה צפויה בכל פעם שהקבלן איבד מכרז אלא שמספר השעות שאותן מקבל העובד מהקבלן עלול לעתים קרובות להיות נמוך מזה הדרוש לו על מנת להשלים את הכנסתו לשכר מינימום.

חמישה יתרונות אלו חשובים הן לצמצום ממדי העוני והן לצמצום עול הטיפול המועבר לתקציב המדינה בהקשר של תמיכה במשקי בית עניים ועלויות משברי הבריאות. במתווה שנציג להלן נדגיש יתרונות נוספים למדיניות ציבורית המכוונת להעסקה ישירה, יציבה והוגנת.

## 4. מתווה אופרטיבי

העוול החברתי והכישלון הכלכלי של שיטת העסקה העקיפה מחייבים לפתוח במהלך ממשלתי יזום ומקיף שיצמצם את ממדי התופעה ויתמודד עם פגיעיה. אנו ממליצים וקוראים לממשלה לאמץ את מתווה ההתמודדות הרב-שנתי שלהלן, לרבות צעדים ולוחות זמנים מפורטים לביצוע.

### 4.1. שלב א': איסוף מידע מפורט

ממדי ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי אינם ידועים דיים. מרכיב ראשון והכרחי בדרך להתמודדות ממשית עם התופעה הוא איסוף מידע מפורט והצגת תמונת המצב המלאה. שלב איסוף הנתונים, ניתוחם ופרסומם המלא יושלם תוך שישה חודשים, כך שניתן יהיה לעגן את תכנית הביצוע בתקציב המדינה. כל גוף ציבורי, משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד סטטוטורי וכד' יחויב למסור דיווח רבעוני מפורט אודות היקפי ההעסקה הקבלנית בתחומי אחריותו. הנתונים יועברו אל הממונה על השכר באוצר ויכללו, בין היתר:

1. מספרם ושיעורם של המועסקים מן המניין, ושל המועסקים בהעסקה עקיפה מקרב כלל עובדי המשרד והיחידות.
  2. רמות השכר ותנאי ההעסקה של העובדים המועסקים בהעסקה ישירה לעומת רמות השכר ותנאי ההעסקה של העובדים המועסקים בהעסקה עקיפה.
  3. חיתוך מפורט על פי דרגות ותפקידים ביחס להפרשים בשכר ובתנאים אם יאותרו.
- המידע המפורט יהיה שקוף, יפורסם לציבור הרחב, וידווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מדי שישה חודשים.

### 4.2. שלב ב': פיילוט לצמצום ממדי ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי

#### 4.2.1. כללי

עוד לפני שיושלם איסוף הנתונים המלא ע"י הממשלה ומוסדותיה, אפשר להתחיל בהחזרה להעסקה ישירה של עובדים שכבר זהו כעובדי קבלן. בשלב הפיילוט מציע המתווה להתחיל את היישום במקומות שבהם מתקיימים אחד או יותר מהקריטריונים שלהערכתנו עשויים לייצר הצלחה להמשך התהליך ולפעימות הבאות:

1. במקומות שבהם שרים ומנכ"לים הראו נכונות והתבטאו באופן חיובי בנוגע להעסקה ישירה של עובדים.
2. במקומות שבהם תנאי העסקה המתקיימים אצל הקבלן ואלה העתידיים להתקיים בהעסקה ישירה, קרובים יחסית ואינם מהווים נטל כלכלי גדול מדי.

3. במקומות שבהם כבר יש הסכמה בין ההסתדרות לאוצר על מעבר להעסקה ישירה.
4. במקומות שבהם עובדי הקבלן עושים עבודה זהה, "כתף אל כתף"<sup>93</sup>, כמו עובדים מן המניין.
5. במקומות שבהם הוכיחו מחקרים והתנסות בשטח כי העסקה ישירה זולה יותר ונכונה יותר לאספקת השירות.

העובדים ייקלטו במתכונת של העסקה ישירה על כל המשתמע מכך בתנאי שכר והעסקה. קליטת עובד המועסק כיום בהעסקה עקיפה תכלול את הוותק והדרגה שנצברו לו במשך תקופת ההעסקה הקבלנית שלו.

המעבר להעסקה ישירה ייעשה תוך התדיינות והתאמת התהליך בין המדינה לבין נציגי העובדים, כדי לקדם הסכמה הדדית על המודל להעסקת העובדים בשירות הציבורי ולצורך מציאת איזון הוגן בין ביטחונם התעסוקתי של המועסקים, שמירה על אופי השירות וניהול נכון ויעיל של היחידות השונות. כשלב מקדים מציע המתווה:

1. קיום פגישה עם הממונה על השכר במשרד האוצר לצורך הסכמה על המתווה המוצע.
2. קיום פגישות עם שרים ומנכ"לים של משרדי ממשלה שמטרתן בדיקת היתכנות והסכמה ראשונית להשתתף בפילוט החזרה להעסקה ישירה.
3. הכרזה פומבית ותקשורתית על המהלך בשיתוף הקואליציה הארצית להעסקה ישירה.

## חזרה להעסקה ישירה ע"פ תחומים:

### 4.2.2 משרד החינוך - מורים

עם כניסתו לתפקיד הצהיר שר החינוך, שי פירון<sup>94</sup>, על נכונותו להחזיר להעסקה ישירה את מורי הקבלן. במשרדו כבר הוקמה ועדה לבדיקת הסוגיה. ע"פ [פרק הנתונים](#) במסמך זה, אנו מעריכים כי בישראל יש כ- 15,000 מורי קבלן.

ההמלצה היא לבחור בשלב הראשון ב- **1,500 המורים בתוכנית היל"ה**. הסיבות להצעה זו:

1. המכרז של תוכנית היל"ה קובע כי תקופת ההסכם היא לשנה, כי המשרד יכול להאריכו לארבע שנים וכי המשרד יכול לקצר את תקופת ההסכם ולהחליט על אי חידושו בתחילת כל שנת לימודים.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> פורטל העובדים, עובדי קבלן אשר הועסקו במשרד הביטחון יוכרו בתור עובדי מדינה <http://www.ovdim.org.il/%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99-%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94-%D7%9B%D7%AA%D7%A3-%D7%90%D7%9C-%D7%9B%D7%AA%D7%A3/#ixzz2kQTXtAXB>

<sup>94</sup> רעות וילף (2013) "פירון: בתוך שנתיים לא יהיו מורי קבלן" מעריב 15.14.2103 <http://hila.workers.org.il/files/2013/11/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%91-%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%99-%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F-%D7%A4%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9F-15-4-13.jpg>

2. תנאי העסקה במכרז זה הם הקרובים ביותר מבחינת התנאים לתנאים של מורים מן המניין, דבר שיאפשר להחיל את המעבר ביתר קלות.

המלצת המתווה היא להעביר את מורי היל"ה להעסקה ישירה באמצעות **אגף מינהל חברה ונוער במשרד החינוך**, כפי שמועסקים מורי השל"ח, ויישום המהלך בשיתוף הנהגת האיגוד שלהם.

#### **צעדים אופרטיביים:**

1. צירוף של נציגי מורי היל"ה מהקואליציה הארצית להעסקה ישירה לוועדה שהוקמה במשרד לצורך התאמה מקסימלית של המהלך.
2. קיום פגישת הסכמה עם אגף מינהל חברה ונוער במשרד החינוך.
3. כתיבת מתווה מותאם שיכלול: הערכות תקציביות, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והערכות מקצועיות.
4. הוצאה לפועל של המתווה.
5. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

### **4.2.3. משרד הרווחה - עובדות סוציאליות**

בשלב הפיילוט אנחנו ממליצים להתמקד בעובדות סוציאליות המועסקות ברשויות מקומיות באמצעות קבלני משנה שונים (חברות בת, עמותות של הרשות). המתווה ממליץ להתחיל ברשויות חיפה, תל אביב, באר שבע, אשדוד וירושלים.

הסיבות לכך:

1. שר הרווחה, מאיר כהן, הביע את מורת רוחו מתהליך ההפרטה במשרד הרווחה וציין שיעצור את ההפרטות במשרדו וילאים שירותים מופרטים<sup>96</sup>.
2. בשלב הפיילוט יעברו להעסקה ישירה תחילה עובדות "כתף אל כתף", שעושות עבודה זהה לעובדות הסוציאליות המועסקות על ידי העירייה.
3. בהסכם בין ההסתדרות הכללית לאוצר נאמר כי: "מדובר בעובדים המועסקים 'כתף אל כתף' ליד חבריהם העובדים מן המניין באותו מקום עבודה ובאותה עבודה. לאחר 9 חודשי עבודה יוחלט בוועדה פריטטית משותפת לנציגי ההסתדרות והמדינה האם העובד צריך להיקלט. אם לא נקלט לא ניתן להביא עובד אחר במקומו. כך, למעשה, מתבטלת תופעת 'כתף אל כתף' לדוגמה:

---

<sup>95</sup> מכרז 7/3.2012 הפעלה ושירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק, מדינת ישראל, משרד החינוך (סעיף 30)  
<sup>96</sup> שי ניב (2013) "מאיר כהן רמז כי יפעל להשיב למדינה שירותים מופרטים" גלובס, 19/03/2013  
<https://docs.google.com/document/d/1pTPo4mtv8-iofVLkq4qYaJT0xkQz5kZFAlibd7Qiaeo/edit>  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000831077>

עובדים סוציאליים המועסקים בעירייה ולידו עובד סוציאלי המועסק בעמותה (העסקה קבלנית).  
העובד הסוציאלי מהעמותה יעבור להעסקה ישירה בעירייה"<sup>97</sup>.

#### **צעדים אופרטיביים:**

1. הקמת ועדה משותפת להנהלת משרד הרווחה, מנכ"ל הרשויות המקומיות שהשתתפו בפילוט ולנציגות איגוד העובדים הסוציאליים ותא עמותא באיגוד העובדים הסוציאליים.
2. כתיבת מתווה מותאם הכולל: הערכות תקציביות, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והערכות מקצועיות.
3. הוצאה לפועל של המתווה.
4. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

#### **4.2.4. משרדי הממשלה - עובדי ניקיון ואבטחה**

כל משרד ממשלתי מוציא כיום מרכז לעבודת ניקיון ושמירה עבור משרדו ושלוחותיו ברחבי הארץ באמצעות מינהל כוח האדם של אותו משרד. לדוגמה, מרכז ניקיון של משרד הפנים בשנת 2013<sup>98</sup>.

המתווה מציע להחזיר להעסקה ישירה במסגרת הפילוט עובדי ניקיון ושמירה בשלושה משרדי ממשלה: המשרד לאזרחים ותיקים, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד האוצר. בשונה מהמתווה להעסקה ישירה של מורות ושל עובדות סוציאליות, בשלושה המשרדים האלה אנו מציעים כי כלל העובדים המועסקים בניקיון ושמירה יועברו להעסקה ישירה.

הנימוק המרכזי לבחירת שלושת המשרדים הללו היא נכונותם של השרים לעסוק בתחום ולקדמו.

- השר עמיר פרץ, המשרד להגנת הסביבה<sup>99</sup>.
- השר יאיר לפיד, משרד האוצר<sup>100</sup>.

#### **צעדים אופרטיביים:**

1. ריכוז נתונים מכלל משרדי הממשלה בדבר מספר עובדי הניקיון והשמירה.
2. קיום פגישת היתכנות עם השרים ומנכ"ל המשרדים הנדונים.
3. כתיבת מתווה משותף למעבר להעסקה ישירה של עובדי ניקיון ואבטחה במשרדים אלו. המתווה יכלול: הערכות תקציביות, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והיערכות מקצועיות.
4. הוצאה לפועל של המתווה.

<sup>97</sup> המאבק למען עובדי הקבלן, ההסתדרות החדשה, סעיף ב' [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2134](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2134)

<sup>98</sup> משרד הפנים, מרכז מס' 1/2013, שירותי ניקיון במתקני משרד הפנים בירושלים

[www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/Tenders/Documents/tender-1-2013.pdf](http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/Tenders/Documents/tender-1-2013.pdf)

<sup>99</sup> עמיר פרץ מבטיח לפתור את בעיית עובדי הקבלן <http://www.youtube.com/watch?v=r6M1GrCvAc>

<sup>100</sup> שר האוצר יאיר לפיד על הצעת חוק העסקת עובדי קבלן <http://www.youtube.com/watch?v=sBOqtbqi5ZE>

5. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

#### 4.2.5 מוסדות להשכלה גבוהה- עובדי ניקיון

בשלב הפיילוט מציע המתווה לבחור שני מוסדות להשכלה גבוהה שבהם עובדים כ-350 עובדי ניקיון:

1. אוניברסיטת בן גוריון בנגב. פרופ' רבקה כרמי נשיאת האוניברסיטה ציינה<sup>101</sup> כי תוכל להחזיר את עובדות הניקיון להעסקה ישירה רק בסיוע הממשלה.

2. האוניברסיטה העברית בירושלים. פרופ' מנחם בן ששון נשיא האוניברסיטה.

הסיבות לכך:

1. אוניברסיטאות שבהן הייתה בשנים האחרונות פעילות לקידום העסקה ישירה ובהן קיימת התארגנות של עובדי הניקיון.

2. אוניברסיטאות בשנה יש נכונות הן בקרב ההנהלה והן בקרב אגודות הסטודנטים והתאחדות הסטודנטים להובלת המהלך.

#### צעדים אופרטיביים:

1. שיחת הכנה ותיאום עם ות"ת.

2. פגישה עם נשיאי האוניברסיטאות הנבחרות ומנכ"ל"הן לבדיקת היתכנות.

3. כתיבת מתווה משותף למעבר להעסקה ישירה של עובדי הניקיון והאבטחה במוסדות אלה בשיתוף ועדי העובדים. המתווה יכלול: הערכות תקציביות, הערכות אדמיניסטרטיביות לקליטת העובדים והיערכות מקצועית.

4. הוצאה לפועל של המתווה.

5. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

#### 4.2.6 רשויות מקומיות נבחרות

בפיילוט אנו ממליצים להחזיר להעסקה ישירה עובדי קבלן ברשות מקומית גדולה אחת. אנו ממליצים להתחיל בעיריית תל אביב יפו. בעיריית תל אביב יפו מועסקים: 1,500 עובדי קבלן, 1,500 עובדי קבלן נוספים ב-33 חברות עירוניות, כ-2000 עובדי הוראה בחברת "יובל חינוך" וכ-2000 נוספים ב"מוסדות חינוך".

בשלב הפיילוט אנו מציעים להתמקד בהעברה להעסקה ישירה בעירייה של:

---

<sup>101</sup> רדיו "דרומי" - העסקה קבלנית של עובדות ניקיון באוניברסיטת בן-גוריון, 9/6/2010  
<http://www.youtube.com/watch?v=T2tn5gc0Esc>

## א. עובדי קבלן

1. 45 עובדות סמך ומט"זיות - עובדות שחלקן פועלות בשירות העירייה למעלה מ- 20 שנים ועבודתן נדרשת לאורך כל השנה.
2. 200 עובדי ניקיון בבתי הספר התיכונים<sup>102</sup>. עובדי הניקיון בבתי הספר היסודיים רובם עובדי עירייה.
3. שומרים ב - 98 חניונים "אחוזת חוף" של הרשות המקומית.
4. 350 עובדי טיטוא רחובות.

### צעדים אופרטיביים:

1. מיפוי עובדי הקבלן ב-33 החברות העירוניות של עיריית תל אביב יפו.
2. פגישות היתכנות עם ראש העיר ומנכ"ל עיריית תל אביב יפו.
3. כתיבת מתווה משותף למעבר להעסקה ישירה בשיתוף ועד העובדים. המתווה יכלול: היערכות תקציבית, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והיערכות מקצועית.
4. הוצאה לפועל של המתווה.
5. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

### 4.2.7. אחיות בריאות התלמיד

החזרת 250 אחיות בריאות התלמיד להעסקה ישירה במשרד הבריאות, כפי שנעשה בהצלחה במרחב דרום. מהסיבות האלה:

1. הסכמה של משרד הבריאות למהלך.
2. הוכחה מחקרית על חסכון בעלויות וביתרון התפעול של מערך העובדות ביום-יום באופן ישיר.

### צעדים אופרטיביים:

1. פגישת לבדיקת היתכנות עם משרד הבריאות ונציגות איגוד האחיות.
2. כתיבת מתווה משותף למעבר להעסקה ישירה בשיתוף ועד האחיות. המתווה יכלול: היערכות תקציבית, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והיערכות מקצועית.
3. הוצאה לפועל של המתווה.
4. הערכה, בקרה והיערכות לפעימה ראשונה.

### 4.2.8. עובדי מנהל התכנון במשרד הפנים

---

<sup>102</sup> אור קשתי, האם מוסד חינוכי צריך להעסיק עובדי קבלן? הארץ 12.11.2013  
[http://blogs.haaretz.co.il/orkashti/269/?fb\\_action\\_ids=10201853861221993&fb\\_action\\_types=og.recommends&fb\\_source=aggregation&fb\\_aggregation\\_id=288381481237582](http://blogs.haaretz.co.il/orkashti/269/?fb_action_ids=10201853861221993&fb_action_types=og.recommends&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582)

העברת כ-50 עובדים במנהל התכנון להעסקה ישירה במשרד הפנים, מהסיבות האלה :

1. כל העובדים הם עובדי "כתף אל כתף", העושים עבודה זהה לזו של עובדי המנהל שהם עובדי מדינה. בנוגע לעובדים אלה קובע סעיף 11 בהסכם שנחתם בין ההסתדרות לאוצר ביום 12.2.2012<sup>103</sup> שאין להעסיקם באופן זה למעלה מ-9 חודשים (ר' סעיף 4.2.3). חשיבות הטיפול בנושא הודגשה במכתבו של יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות אבי ניסנקורן<sup>104</sup>. ההעסקה של רוב העובדים האלו נמשכת למעלה מ-9 חודשים.
2. מתשובתו של שר האוצר יאיר לפיד לשאלתא בנושא שהגיש ח"כ איציק שמולי, עולה כי הוא מכיר ב-"התחייבות המדינה לאתר ולמנוע מקרים שבהם מועסק עובד קבלן שירותים כתף אל כתף לצד עובד מדינה באותה חצר של המדינה"<sup>105</sup>.
3. במשא ומתן שהתקיים בין מנהל התכנון למשרד האוצר על עובדים אלה, הבהירו נציגי מינהל התכנון כי יש צורך בכל העובדים האלה ולא היו מוכנים לוותר עליהם (מינהל התכנון הוא הגוף האחראי בין השאר על יצירת מלאי תכנוני של יחידות דיור, תפקיד שחשיבותו רבה בתקופה הנוכחית של משבר דיור עמוק).
4. בשיחות עם העובדים הביעו שר הפנים, מנכ"ל המשרד היוצא, וראש מינהל התכנון נכונות לקדם את נושא קליטתם של העובדים כעובדי מדינה.
5. העובדים מועסקים בפועל בשש לשכות התכנון המחוזיות ובמנהל התכנון. ההכשרה המקצועית שלהם נעשית במסגרת מקום העבודה. מספרם ופיזורם יקל על קליטתם ע"י המערכת האדמיניסטרטיבית הקיימת.

#### צעדים אופרטיביים:

1. כתיבת מתווה מותאם שיכלול: היערכות תקציבית, היערכות אדמיניסטרטיבית לקליטת העובדים והיערכות מקצועית.
2. הוצאה לפועל של המתווה.
3. הערכה ובקרה.

### 4.3. שלב ג': ביניים

**מעמדם ותנאי העסקתם של עובדי קבלן לפני החזרה להעסקה ישירה:** במהלך תקופת צמצום ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי יינקטו צעדים משלימים כדי למזער את הפגיעה בעובדים שעודם מועסקים בהעסקה קבלנית וישופרו תנאי השכר שלהם עד שייקלטו כעובדים מן המניין.

במסגרת זו:

<sup>103</sup> [חסר קישור]

<sup>104</sup> אבי ניסנקורן, מניעת התופעה של עובדי "כתף אל כתף", 22/5/13 <http://wp.me/a3Mcvl-gv>

<sup>105</sup> יאיר לפיד, תשובה לשאלתא ישירה מס' 15 בעניין יישום הסכם העסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי, 26/6/13 <http://wp.me/a3Mcvl-gw>



1. יחולו על העובדים כל תנאי ההעסקה הנקובים בהסכמים קיבוציים במגזר הציבורי לרבות תנאי שכר הנגזרים מוותק ודרגה. **המתווה מציע להחיל את ההסכמים הקיבוציים שהושגו בעמותת אותות ובעמותת ענ"ב בחסות הנוער על יתר העמותות שמפעילה חסות הנוער.**
2. באשר לעובדים אלה תינקט מדיניות של צמצום העסקה השעתית.
3. עד לחזרה להעסקה ישירה וכדי לפצות על אובדן ההכנסה והיעדר רצף תעסוקתי (בעתות חופשה, חגים וחילופי מכרזים), יקבלו העובדים המועסקים בהעסקה עקיפה תוספת מיוחדת לשכר הבסיס **בשיעור של 5%.**

**עובדים חדשים** ייקלטו במתכונת של העסקה ישירה על כל המשתמע מכך בתנאי שכר והעסקה.

#### **4.4. שלב ד': תכנון הפעימות הבאות**

לאחר הפיילוט וביצוע הערכה יוחלט על פעימות לפי שנים, כשמדי שנה יוחזרו להעסקה ישירה 15% מהעובדים. **המתווה מציע את העקרונות האלה:**

על הגופים הציבוריים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים וכד') לחתור למצב של העסקה ישירה של כלל עובדיהם.

1. במעבר להעסקה ישירה עובדים המועסקים כיום בהעסקה עקיפה בגופים ציבוריים, יקבלו עדיפות בקליטה בהעסקה ישירה על פני קבלה של עובדים חדשים, למעט אם יש סיבות מוגדרות ומנומקות להימנעות מקליטתם. בכל מקרה, לא יפוטרו עובדים עקב יישום המתווה.
2. קליטת עובד המועסק כיום בהעסקה עקיפה לא תגרע מהוותק והדרגה שנצברו לו במשך תקופת העסקתו על-ידי הקבלן/ים.
3. הממשלה תאפשר העסקת עובדים בשיטת העסקה קבלנית רק במקרים חריגים שיוגדרו מראש. החריגים יתמקדו בעבודה או בשירות שהם חד-פעמיים במהותם, או בעבודה או בשירותים שביצועם דורש מומחיות מיוחדת שבלתי סביר באופן קיצוני לצפות מן הגופים הציבוריים להעמידה בעצמם.
4. ביסוס הליכי התדיינות והתאמת תהליך החזרה להעסקה ישירה בין המדינה לנציגי העובדים כדי לקדם מודל הרמוני והדדי להעסקת העובדים בשירות הציבורי ולצורך מציאת איזון הוגן בין ביטחונם התעסוקתי של המועסקים לבין ניהול נכון ויעיל של היחידות השונות.