

עובדים בעידן של הפרטה

אמיר פז-פוקס¹

מרצה בכיר בקריה האקדמית אונו ; המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

When the public milieu becomes privatized,
the private becomes a matter of public concern.²

A regime which provides human beings with no deep reason to care
about one another cannot long preserve its legitimacy.³

מבוא: הפרטה וכוח העבודה – שני צמתים

פרק זה בוחן את ההשפעה של מדיניות ההפרטה על יחסי העבודה בישראל, בשני מובנים עיקריים. ראשית, למדיניות ההפרטה השפעה ישירה על כוחם של ארגוני עובדים ועל היכולת של עובדים לעמוד על זכויותיהם. הטענה המרכזית בפרק זה תהיה שמדיניות ההפרטה תורמת להרחבת הריבוד (stratification) של שוק התעסוקה הישראלי. שנית, לשינויים במבנה התעסוקתי אשר נובעים ממדיניות ההפרטה נודעות גם השלכות מוסדיות חשובות, הן באשר לשירות הציבורי, הן באשר לתאגיד או השירות המופרט והן באשר לחברה בכללותה. בהקשר זה ניתן לציין את הקשיים בניהול שנוצרים עקב הפרטה, את אובדן המומחיות, את העלייה ברמת האבטלה ועוד (לניתוח דומה: Barak-Erez, 2009).

הקשיים הידועים במיפוי, הערכה וביקורת של מדיניות ההפרטה רק מתעצמים כאשר מבקשים לאתר את הממשקים בין תופעת ההפרטה לבין עולם העבודה על משמעויותיו החברתיות, הכלכליות והאידיאולוגיות. לאלו יש להוסיף את המורכבות המיוחדת של **משפט** העבודה אשר, יותר מכל תחום משפטי אחר, נטוע עמוק הן בספירה הפרטית והן בספירה הציבורית. מחד, מושא ההתייחסות של משפט העבודה – העובדים והמעסיקים העובסקים בייצור ובשיווק של מוצרים ושירותים מצויים, ברובם המכריע, במגזר הפרטי. מאידך, האינטרסים הציבוריים המחייבים הבטחה של הזכויות והחובות בתחום יחסי העבודה מובילים להסדרה מקיפה ועמוקה של חוקי העבודה המקומיים ואף להתערבות של מוסדות ובתי דין בינלאומיים, במקרה הצורך (DeWinter-Schmitt, 2009).

ובכל זאת, בבואנו לבחון את השפעת ההפרטה על שוק העבודה, אנו נתקלים מיד בהבחנה רלוונטית בין סוגי הפרטה. מצד אחד, אנו מוצאים שבדיון על מכירת חברות ממשלתיות לגורמים פרטיים, מקומן של ההשלכות על העובדים ועל ארגון העובדים בחברה מוסט לשוליים, על פי רוב. כפי שאמרה יו"ר רשות החברות הממשלתיות לשעבר, גב' ציפי לבני, "חשוב לדעתי להפריד בין תנאי הרכישה לבין זכויות העובדים. קישורם של שני דברים אלה ... אינו רצוי" (לבני 2002). אכן, על אף מרכזיותה, ההשפעה של מכירת חברות בדרך הפרטה על שוק העבודה זכתה לתשומת הלב מועטה ביותר (Kikeri 1998; van der Hoeven & Sziraczki 1997). הדבר מעורר תמיהה לאור העובדה שאפילו הבנק העולמי, המצדד בהליכי הפרטה באופן עקבי, מציין שהעובדים עשויים

¹ תודות מיוחדות על הערות מפורטות מגיעות לשרון אברהם-ויס, לגיא מונדלק ולמשתתפי הסדנה לעבודה ורווחה באוניברסיטת תל-אביב.

² Shamir (2004)

³ Sennett (1998) p. 148

להיות "המפסידים העיקריים מהפרטה" (Danjhi & Milanovic 1991, p. 7). יש לציין שגם הספרות על הפרטה בישראל (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998; כ"ץ, 1997) כוללת בעיקר התייחסות לאינטרסים הכלכליים שבהפרטה. אפילו בכתבים של השנים האחרונות, הכוללים התייחסות להשלכות ציבוריות של ההפרטה (בניש, 2007; בניש, 2008; ברק-ארז, 2008; פלג, 2005), חלק הארי של הדיון עוסק בהשפעות ההפרטה על צרכני השירות ולא בעובדים האמונים על סיפוקו.

למכירת חברות ממשלתיות נודעת השלכה שלילית משמעותית על ביטחונם התעסוקתי של עובדים. היא מסכנת את מעמדם ואת כוחם של ארגוני עובדים; היא עלולה להשפיע לרעה על השכר ועל תנאי העבודה של עובדים נוכחיים, של עובדים עתידיים ושל פנסיונרים של המפעל. כמו כן, להפרטה השפעה על מצבם של מיעוטים ושל נשים בשוק העבודה. ניתן על כן לומר כי מדיניות עקבית של הפרטה תביא לשינוי המבנה של יחסי העבודה, בהקשרים שונים ומגוונים.

יש הטוענים שההשפעה של מכירת חברות ממשלתיות על שוק התעסוקה היא בבחינת מטרות משנית, ואולי אף לא מכוונת, של הפרטה בדרך זו. אפשר שכך הדבר במקרים מסוימים. אולם טענה זו אינה נשמעת ואינה יכולה להישמע, ככל שהדברים נוגעים בהפרטה של המשאב האנושי בדרך של מיקור חוץ (outsourcing או contracting out). ככלל, הזזת הגבולות בין המגזר הציבורי לפרטי מתבצעת באחת משתי דרכים: ראשית, העסקת עובדי קבלן כוח אדם בתפקידי הליבה של השירות הציבורי, מתוך שימוש בגורם פרטי מתווך, אשר יהיה המעביד הרשמי של העובדים הללו; ושנית, הוצאת פונקציות מסוימות (ניקיון, שמירה, מחשוב וכו') מידי עובדי המדינה על ידי התקשרות חוזית עם חברות פרטיות. למעשה, ככל שהדבר קשור למיקור חוץ מטעם שירות המדינה ניכרת בשנים האחרונות מגמה של צמצום היקף ההעסקה בדרך הראשונה (קבלני כוח אדם) והרחבת מיקור החוץ בדרך השנייה (קבלני שירותים) (טביביאן מזרחי, 2007; רבין-מרגליות, 2009).⁴ הסבר על שתי השיטות ועל הסיבות למגמה זו יובא להלן. בין כך ובין כך, חשוב להדגיש כי "למיקור החוץ השלכות לא מבוטלות במיוחד בכל הנוגע למעמדם של עובדי הרשות וליחסי העבודה בתחום השירות הציבורי" (דותן ומדינה, 2007, בעמ' 293).

במונחי עולם הניהול, מיקור חוץ הוא הפרדה, ולא הפרטה שכן הוא נוגע רק לחלק מעובדי המפעל.⁵ עם זאת, לא נראה שניתן לייחס להבחנה זו משמעות יתר. ראשית, הנימוקים המנחים מיקור חוץ מסוג זה דומים בעיקרם לאלו אשר פורטו לעיל (פרשטמן, 2007; ברק-ארז, 2008; קטן, 2007): הרצון להקטין את גודלו של המגזר הציבורי, השאיפה לעקוף את האיגודים המקצועיים מתוך צמצום ההחלה של הסכמים קיבוציים, והרצון להגמיש את הארגון ולהתאימו לאילוצים כלכליים וטכנולוגיים (גליון, 1999; Mundlak, 2007). נוסף על כך, ובאופן הנגזר מהאמור לעיל, כאשר קיימת חקיקה מפורשת המעגנת את זכויות העובדים במקרים של הפרטה (כמו החקיקה הבריטית⁶ או הדירקטיבה האירופית⁷), בתי המשפט קבעו, בניגוד לעמדת הממשלה (Radford & Kerr, 1997), כי הנורמות המשפטיות חלות גם במקרים של מיקור חוץ. למשל,

⁴ קבוצה נוספת של עובדים המועסקים בדרך של מיקור חוץ היא קבוצת עובדי המחשוב, המועסקים בדרך של cost+ (תשלום תמורת אספקת חשבוניות). מדובר בקבוצה של כאלף עובדים, אשר הסיבות לאופן העסקתם בדרך זו קשורות לתנאי השכר הייחודיים בתחום המחשוב במגזר הפרטי, ולחוסר היכולת של המגזר הציבורי להתחרות עם תנאים אלו אם יעסיקם כעובדי מדינה. במילים אחרות, קליטתם כעובדי מדינה תוביל לפגיעה משמעותית בשכרם (טביביאן מזרחי 2007).

⁵ ראו דב"ע 3-7/98 מנשה מועדים ואח' נ' משרד הבטחון ושקם בע"מ ואח', פד"ע לג 441, עמ' 471.

⁶ Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981 SI (1998) p. 215

⁷ Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the Approximation of the Laws of the Member States relating to the Safeguarding of Employees' Rights in the Event of Transfer of Undertakings, Businesses or Parts of undertakings or Businesses OJ L 82, 22.3.2001, p. 16

כאשר הנהלת מפעל החליטה למסור לניהול חברה אחרת את הפעלת המזנון (canteen),⁸ וכאשר שירות לטיפול במכורים לסמים הועבר לעמותה ללא מטרת רווח, בתי המשפט ראו בהחלטות להעברת השירות הפרטה על כל המשתמע מבחינת זכויות העובדים.⁹

ישראל מנהיגה זה למעלה מעשרים שנה מדיניות עקבית של החלפת עובדים המועסקים באופן ישיר בעובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירותים. מדיניות זו באה לידי ביטוי באופן המובהק ביותר במסגרת תוכנית הייצוב משנת 1985, אז נקבע במסגרת תקנות לשעת חירום כי הממשלה והרשויות המקומיות יקטינו את מספר עובדי המדינה בדרך של פיטורים באופן מידי בהיקפים משמעותיים.¹⁰ במקביל הוחלט כי פיטורים הנעשים במסגרת העברת עבודות לקבלנים לא יוגבלו על ידי הוראות ההסכם הקיבוצי והנחיות נציג שירות המדינה. בית הדין הארצי לעבודה ובית המשפט העליון לא מצאו כל פסול בהסדר זה,¹¹ ובדרך זו הועברו בשלב הראשון עבודות המדפיס הממשלתי, חלק מעבודות מע"צ ושירותי הניקיון והאחזקה במשרדי הממשלה לידי קבלנים פרטיים.

לחצים משמעותיים למיקור חוץ של פונקציות מינהליות החלו בישראל בשנות התשעים (גלנור, ראוון ורוזנבלום, 1999; גלנור 2007: 31-30), ואז גם ניתן אישור להעסקת עובדי קבלן בתחומים ייעודיים, כגון מזכירות ושירותים. בשל היעדר פיקוח ובקרה על מגבלה זו, החלו משרדי הממשלה להעסיק עובדי קבלן במגוון רחב של תחומים. בתחילה הועברו, כאמור, רק תחומים פריפריאליים לביצוע באמצעות עובדי קבלן, ואילו התחומים המוגדרים "ליבה" הלכו והצטמצמו עם הזמן. כך הועברו עבודת הקלדנות בבתי המשפט לידי קבלני כוח אדם,¹² וברשויות המקומיות מועסקים אחיות, רופאי שיניים, עובדים סוציאליים ומהנדסים דרך קבלני כוח אדם (גלין, 1999). בתחום החינוך, מורים הועסקו דרך חברה קבלנית, בתחילה במסגרת תוכנית לימודים נוספת (תל"ג) ולאחר מכן (בניגוד להנחיות מנכ"ל משרד החינוך) כמורים מן השורה המלמדים מקצועות חובה במשרה מלאה (דודוב, 2009; וורגן, 2006). כפי שעולה מהפרק של ניר מיכאלי הכלול בקובץ זה, מורים אלה "מתוגמלים בדרך כלל רק עבור שעות אפקטיביות, לא זוכים לתנאים סוציאליים, ימי חופשה, שנת שבתון, הפרשות לקרן השתלמות או קרן פיצויים, קביעות וכיוצא ב" (מיכאלי, 2010).

גם בקרב תומכים מובהקים של מדיניות ההפרטה קיימת מודעות גוברת לבעייתיות הציבורית, החברתית והמשפטית של מיקור חוץ. לדברי החשב הכללי לשעבר במשרד האוצר, ירון זליכה, השיטה של מיקור חוץ יצרה "תרבות עבריינית בהתקשרויות הממשלה... העמיקה את העוני ואת הפערים החברתיים... הפחיתה את כדאיות היציאה לעבודה ותרמה את חלקה לשיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה המאפיין את מדינתנו. ... [השיטה] פגעה גם באיכות השירות שניתן לממשלה" (זליכה, 2008: 210-209). החשיבות של בדיקת השלכות מיקור החוץ על זכויות העובדים ועל המערכת הציבורית בכללותה מקבלת משנה תוקף לאור העובדה ששיעורי העסקת העובדים באמצעות קבלני כוח אדם בישראל הם מן הגבוהים בעולם המערבי ולמעלה מחמישים אחוזים מהם מועסקים במגזר הציבורי (ורצברגר, 2002; רוזן-גנוט, 2000). בכך חוברת ישראל למגמה עולמית אשר בה המגזר הציבורי נקשר בחוזים עסקיים עם תאגידים אשר עובדיהם מבצעים עבודות בעלות אופי ציבורי. המדינה משנה את אופייה מ"מדינה מינהלית" ל"מדינה

⁸ *Rask and Christensen v. ISS Kantineservice* Case No. 324/86 [1988] IRLR 133 ECJ

⁹ *מועדים נ' השקם*, עמ' 460; 366 IRLR [1992] E29/91 *Stiching v. Bartol*

¹⁰ ס' 11, 12 לתקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), תשמ"ה-1985 (ק"ת 4830, תשמ"ה, ע' 1612) חייבו פיטורי 4,000 עובדים או 3% מכלל העובדים בכל רשות מקומית שאינה מצוינת במפורש בתקנות.

¹¹ דיון מו/4-13 מדינת ישראל נ' הסתדרות עובדי המדינה פד"ע יד 181; בג"צ 90/86 הסתדרות עובדי המדינה נ' בית הדין הארצי לעבודה מ(3) 318.

¹² ע"ב (ת"א) 911583/99 חני אבני-כהן נ' מדינת ישראל.

חוזית" (זמיר, 1996, בעמ' 33-34). מחקר שפורסם לאחרונה מגלה ש-1.8 מיליון עובדי השירות הציבורי בארה"ב מהווים רק 15% מהעובדים האמריקאיים אשר מבצעים עבודות של השירות הציבורי (Light, 2006). יתר על כן, אפילו במשרד ההגנה האמריקאי (הפנטגון), המחויב לשקול את הסכנות לאינטרסים לאומיים, סודיות וביטחון המדינה, עולה שיעור מיקור החוץ על 50%, לא כולל שירותים (Markusen, 2003); להרחבה אודות הפרטת מערכת הביטחון בישראל ובעולם ראו מאמרו של שיר חבר בקובץ זה), ו-70% מתקציב המודיעין האמריקאי מיועד לקבלנים פרטיים (Chesterman, 2009). המשמעות המידית היא שמספר העובדים בסקטור הפרטי המופקדים על האינטרסים הביטחוניים האמריקאיים (ייצור נשק, מודיעין וכו') עולה על כמות העובדים המועסקים ישירות על ידי הממשל האמריקאי. מצב זה הוביל לצורך בחשיבה מחודשת, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטה של ממשל אובמה לפתוח בדיונים על הגדרת התפקידים אשר לא ניתן להוציאם למיקור חוץ, בהיותם "פונקציות ממשליות במהותן" (inherently governmental functions). תפקידים אלו כוללים, בשלב ראשון, קביעת מדיניות, חתימה על חוזים וביצוע תפקידי ליבה אחרים כגון ביקורת גבולות או פיקוח על זכויות עובדים (O'Keefe, 2010).

מובן מאליו שהפרטה "קלאסית", של מכירת חברות, שונה באופן חשוב מהפרטה בדרך של מיקור חוץ. בעוד שבמהלכי הפרטה יש לשקול את ההשלכות הכוללות של העברת משאבים ושירותים מידיים ציבוריות לידי מעסיק פרטי, הרי במקרה של מיקור חוץ המהלך יכול להיות סלקטיבי. עיסוקי הליבה כגון ייצור הנשק והשליטה על מחצבים חיוניים, יכולים להישאר בבעלות ובניהול ציבורי, ואילו שירותים משלימים יועברו לידי קבלן פרטי (גלן, 1999; Collins, 1990). ההשלכות הציבוריות אשר עשויות לנבוע מהפרטה מלאה כגון חשש לביטחון המדינה, שליטה על מחצבים חיוניים או איכות הסביבה, קטנות במידה ניכרת במקרה של מיקור חוץ, ולכן הפיתוי לנקוט בהפרטה בדרך זו גדול יותר, והמחסומים נמוכים יותר.

אף שההבחנה בין שני סוגי ההפרטה שצוינו לעיל חשובה, יש להכיר בכך שבמקרים רבים המציאות משלבת ביניהם. מכירת חברה ממשלתית מלווה, במקרים רבים, בשמירה על גרעין של עובדים והעברת שיעור לא מבוטל של עובדים להעסקה דרך חברת כוח אדם.¹³ יתר על כן, יש סבירות שמפעל העומד לפני הפרטה, כמו כלל שירות המדינה, יאופיין בשיעור גבוה של העסקת עובדים במיקור חוץ. ההשפעה של עובדים אלו על מהלכי הפרטה שונה מאוד מההשפעה של עובדי הגרעין של המפעל.

בחלקו הראשון של פרק זה אבחן את ההשפעה של ההפרטה על ציבור העובדים באופן ישיר, מתוך דגש בתרומה של ההפרטה לריבוד שוק העבודה ולפגיעה בזכויות עובדים מסוימים. חלקו השני ידון בהשלכות המערכתיות של השינויים בצורות ההעסקה על החברה הממשלתית, המגזר הציבורי והחברה בכללותה. כפי שנראה, התופעות הנדונות בשני החלקים מאפיינות הן הפרטה בדרך מכירה של חברות ציבוריות והן מיקור חוץ.

1. הפרטה כגורם המרחיב ומקבע את ריבוד שוק העבודה

לעתים ניתן להתרשם מהדיון הציבורי והאקדמי העוסק בשוק העבודה כאילו מדובר במערכת חברתית-כלכלית אחת והומוגנית. למעשה, זה למעלה משלושה עשורים מקובלת בקרב החוקרים

¹³ הנשיא אדלר ב-ע"ע 273/03 דברת שוואב נ' מדינת ישראל (טרם פורסם). לתופעה של שימוש בעובדי קבלן בחברת הדואר, המצויה בהליכי הפרטה, ראו חורב (2006). התופעה של הרחבת היקף מיקור חוץ בעקבות הפרטה מוכרת בעולם. ראו (European Industrial Relations Observatory (1999, 2000).

בתחום, כי שוק העבודה נחלק לשניים, או במינוח המקובל: כי שוק העבודה מרובד בין שוק עבודה ראשוני (primary) ושוק עבודה שניוני (secondary) (Barron & Norris, 1976).¹⁴ עובדים בשוק העבודה הראשוני נהנים מביטחון ויציבות תעסוקתיים, ייצוג של ארגון עובדים, הגנה של הסכמים קיבוציים ותנאים סוציאליים כדוגמת פנסיה וביטוח עבור אובדן כושר עבודה. לעומתם, מספר הולך וגדל של עובדים מועסקים במסגרת שוק העבודה השניוני בעבודות זמניות וחלקיות, בעיקר בתחום השירותים, ללא הגנה של ארגון עובדים ותנאי העסקתם מוסדרים בחוזים אישיים ולא בדרך של הסכמים קיבוציים (גלן, 1999 ; Boltanski & Chiapello, 2005). במקרים רבים, תנאים אלו תואמים את התנאים המינימליים הקבועים בחוק, כאשר המעסיק הפורמלי שלהם הוא קבלן כוח אדם, אף שלמעשה הם עובדים אצל ה"משתמש". מידת הריבוד בין שוקי העבודה מהווה אינדיקטור חשוב ליכולת הניעות (מוביליזציה) של עובדים בשוק העבודה. ככל שהריבוד משמעותי ונוקשה יותר, כך עלולים עובדים להיתקע או "להידבק" לעבודות זמניות, לא יציבות וחלקיות.

שני דוחות ממלכתיים אשר הוגשו לאחרונה, מציינים באופן חריג ובולט ש"בישראל מתקיימים למעשה זה כשני עשורים שני שוקי עבודה נפרדים" (יערי 2007, בעמ' 121 ; בנק ישראל, 2006 ; ראו גם תמיר ונוימן, 2007). הוועדות מסיקות שלעובדים בשוק העבודה הראשוני יש כושר מיקוח גבוה יחסית, בעוד שלעובדים בשוק העבודה השניוני כושר מיקוח נמוך (יערי, 2007). תובנה זו צריכה להנחות אותנו בבואנו לדון בהשפעות של שינויים מבניים, ובראשם מהלכי הפרטה, על יכולתם של עובדים בשני שוקי העבודה להגן על זכויותיהם (Van der Hoeven & Sziraczki, 1997).

א. גמישות תעסוקתית והשפעת ההפרטה על ארגון העובדים

i. **גמישות תעסוקתית להחלשת ארגוני עובדים במכירת חברות ממשלתיות:** אחד היעדים המרכזיים של הליך ההפרטה הוא הרצון להגדיל את גמישות הפעולה בשוק העבודה (פרשטמן, 2007: 22). חברה ממשלתית כפופה להסכמים קיבוציים, לפיקוח של גורמים רגולטוריים ואף מחויבת באופן חלקי לכללי תקשי"ר. אף שהיא נהנית מגמישות גדולה יותר ביחס לשירות המדינה, היותה במגזר הציבורי מקשה עליה להעניק תמריצים לעובדים ולהתאים עצמה במהירות לשינויים בטכנולוגיה, בכלכלה או בחברה. חברה ממשלתית נעדרת גמישות תעסוקתית בתחומים רבים, ובהם היכולת להעסיק עובדים באופן זמני, כתוצאה מצרכים נקודתיים ; להעסיק עובדים קבועים באופן חלקי או באופן שונה מהרגיל (לדוגמה, העסקה מהבית) ; לנייד עובדים מתפקיד לתפקיד ; ולהתאים את שכר העבודה לתפוקה וליכולת התשלום ברגע נתון (גלן, 2001). על פי הטענה, ארגוני עובדים והסכמים קיבוציים מקשים מאוד על השגת גמישות תעסוקתית, בעוד שהפרטה מקדמת גמישות זו. יש לשים לב שבכך מודים המצדדים בעמדה זו שהמטרה אינה הפרטה כשלעצמה, אלא צמצום השפעתו וכוחו של ארגון העובדים, כיוון שאם ארגון העובדים נשאר איתן גם לאחר ההפרטה, הגמישות התעסוקתית לכאורה לא תושג. בהערת אגב יש לציין שלעיתים הביטוי "גמישות תעסוקתית" מכווין למאפיינים של שוק העבודה בכללותו, ולא של המפעל המופרט או השירות המופרט. זהו מצב הדברים כאשר מונופול ממשלתי מופרט כדי להגביר תחרות במשק. פרק זה לא יעסוק ביעד זה. די בכך שזכיר שהפרטה

¹⁴ תשומת לב מסוימת ניתנה להפרדה בשוק העבודה הישראלי על בסיס השתייכות אתנית/לאומית, בין יהודים לערבים : Shafir, 1989 ; Shalev, 1992.

אינה בהכרח מביאה לתחרות. חשוב להבחין, לעניין זה, בין ליברליזציה לבין הפרטה (Starr, 1988). בליברליזציה הכוונה להקטנת האסדרה (רגולציה) הממשלתית, לפתיחת המשק לתחרות, להנמכת תנאי הסף לפעילות עסקית או להורדת מכסי מגן. מכאן ברור שניתן לנקוט מדיניות של הפרטה בלא ליברליזציה ותחרות. כך הם פני הדברים כאשר הממשלה מחליפה מונופול ממשלתי במונופול פרטי, כדוגמת חברות אנרגיה ורכבות. צעד זה נעשה לעתים כדי להבטיח מחיר גבוה מצד הקונה, אשר חסין מתחרות. לעומת זאת, ניתן לנקוט מדיניות של ליברליזציה בלא להעביר בעלות על חברות ממשלתיות. פרק זה, כאמור, יבחן את ההשפעה של מדיניות המבקשת להגביר גמישות בהקשר הישיר של שוק התעסוקה.

במסגרת הבחינה של המפעל המופרט, אם כן, גמישות תעסוקתית נתפסת כעומדת ביחס הפוך לעוצמתו של ארגון העובדים. הגברת הגמישות, לפיכך, מחייבת החלשה של ארגון העובדים. כיוון שכך, נקדים כמה מילים על מעמדו, עוצמתו ותפקידיו של ארגון העובדים בניתוח יחסי עבודה. לפי התפיסה המקובלת, "את משפט העבודה מנחה עקרון יסוד, המבוסס על חזקת חוסר השוויון הבסיסי שבין כוחו של העובד לכוחו של המעסיק"¹⁵ (ראו גם Kahn-Freund, 1977). כך, כאשר מול המעסיק עומד העובד היחיד. כוח המיקוח של ארגון עובדים מצמצם מאוד, על פי גישה זו, את פערי הכוחות בין הצדדים. כדברי בית הדין הארצי לעבודה, "כל כולו של משפט העבודה הקיבוצי, ועצם התארגנותם של העובדים בארגוני עובדים, באו על-מנת לבטל את נחיתותו של העובד הבודד מול מעבידו, ולהעמיד "כוח" מול "כוח".¹⁶

הסכם קיבוצי, שהוא תוצר של משא ומתן בין ארגון עובדים לבין המעסיק, מקנה לעובד הגנה וזכויות מעבר לזכויות המינימליות הקבועות בחוק (Summers, 2001). ההסכם הקיבוצי נודע בתור "חקיקה אוטונומית" הנבדלת, אמנם, מחקיקה ראשית של המחוקק, אך גם דומה לה במובנים מסוימים.¹⁷ ההסכם הקיבוצי יוצר "חוק אובייקטיבי" אשר מגביל את חופש החוזים ובכלל זה את היכולת של עובד לוותר על זכויות שהוקנו לו מכוח ההסכם הקיבוצי (Raday, 1989).¹⁸ הוא כונה, על כן, "המנוע המסדיר" (Davies & Freedland, regulatory engine – 2001) של יחסי העבודה, אשר תוחם את האפשרויות הפתוחות בפני המעביד בבואו לנהל משא ומתן מול עובד מסוים. מאחר שרגולציה מסוג זה מכבידה על גמישות, מדיניות המבקשת לעודד גמישות תסמן לה למטרה לצמצם את תחולתם של הסכמים קיבוציים ואת כוחם של ארגוני עובדים. הפרטה של חברה ממשלתית, וכן גם מיקור חוץ, כוללים, על כן, הפרטה של יחסי העבודה (Starr, 1988).

נמצא שהפרטה אשר נועדה "לשבור" את ארגון העובדים משפיעה בהכרח על מצבם היחסי של העובדים בשוק העבודה בכללותו. ואכן, חוקרים, פקידי ציבור ופוליטיקאים מציינים במפורש שזו אחת המטרות המוצהרות של מדיניות ההפרטה (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998, בעמ' 51; אגמון, בעמ' 138-139; פרשמן, 2007; van der Hoeven & Sziraczki, 1997). ראש ממשלת בריטניה, מרגרט תאצ'ר, ציינה מפורשות שהיא רואה בהפרטה אמצעי חשוב להחלשת ארגוני עובדים בדרך "להפוך את ההשפעות המכרסמות והמשחיתות של הסוציאליזם" (Thatcher, 1993: 676), כלשונה. ראש הממשלה המנוח יצחק רבין פטר את החששות מהתנגדות ההסתדרות

¹⁵ ע"ע 164/99 פרוור וצ'ק פוינט נ' רדגארד פד"ע לד 294.

¹⁶ דב"ע נז/41-27 ההסתדרות הכללית – מכתשים מפעלים כימיים פד"ע ל 449, בעמ' 481-480.

¹⁷ דיון לח/3-59 סילשי נ' דורון פד"ע י" 32, 40.

¹⁸ שם, וכן סעיף 20 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז – 1957.

למהלכי ההפרטה המתוכננים, באומרו כי "הוא אינו מודאג מהתנגדותם של האיגודים המקצועיים לתהליך ההפרטה, כשם שאינו מודאג מקבוצות טרור אסלאמיות, המבקשות לפגוע בתהליך השלום" (מצוטט אצל כ"ץ 1997, עמ' 175). אורי יוגב, לשעבר ראש אגף התקציבים באוצר, ציין כהישג הגדול שלו את "שבירת העבודה המאורגנת בישראל" (ארלוזורוב, 2004). בהתייחסו לסקטור ההוראה, אמר יוגב: "אני חושב שצריך ללכת בצורה מאוד קיצונית על ביטול ההסכמים הקיבוציים של המורים" (ארלוזורוב, 2004; ראו גם קטן, 2007: 121). אלא שבהצהרות אלה לא נתנו את הדעת לעובדה שמדובר במדיניות שתכליתה לפגוע בזכות ההתארגנות ובזכות לנהל משא ומתן קיבוצי. זכויות אלו, יש לציין, הוכרו כזכויות יסוד בחוק הישראלי,¹⁹ בפסיקת בית הדין הארצי ובית המשפט העליון בישראל,²⁰ בבתי משפט בעולם,²¹ ובמשפט הבינלאומי.²²

כלכלני עבודה מצביעים על כך שארגוני עובדים מהווים סוכני ידע ופותרים בעיות במצבים של מידע א-סימטרי. הם מרכזים מידע על המתרחש במקומות עבודה שונים, ומהווים גורם מרכזי לא רק בהשגת זכויות נוספות לעובדים אלא גם בשמירה על זכויות קיימות (שכר מינימום, איסור הלנת שכר, איסור פיטורי נשים בהריון וכו'). בכך הם ממלאים תפקיד רגולטורי חשוב – משימה חיונית בשוק עבודה הישראלי, המאופיין בכשלים קשים בתחום זה של אי-מיצוי זכויות עובדים (Davidov, 2005). ארגוני עובדים גם מוסרים לעובדים מידע רלוונטי על החלטות ניהוליות עתידיות (רבין-מרגליות, 2006: 23). לסיום, ישנה טענה שארגוני עובדים חזקים תורמים לאיתנות הדמוקרטיה, לייצוב המערכת הפוליטית ולמיגור תופעות מאוסות כגון גזענות ופשעים (ספורטא, 2007).

יש לציין שבעלי תפקידים בכירים במינהל הציבורי מסתייגים מאמירות שהוזכרו לעיל ושוללים מכול וכול את הטענה כי היתה כוונה מודעת, במסגרת הליכי הפרטה, "לשבור" את ארגון העובדים (ראיונות: ידידי לחמן-מסר, מאיר שרמה, אביטל בירגר). לגישתם, גמישות תעסוקתית היתה יעד משנה של ההפרטה וגם זאת – רק במקרים שדובר בהם על מפעל עתיר כוח אדם, כדוגמת התעשייה הצבאית. במקרים אחרים, בהם עלות כוח האדם היתה שולית ביחס לנכסי החברה (לדוגמה, בתי הזיקוק), היתה גם נכונות מלאה לשמור על כוחו ועל מעמדו של ארגון העובדים (ראיון – מאיר שמרה).

ועל אף האמור, אין בכך כדי לומר שההפרטה היא בעלת השפעה חלקית בלבד על מעמדה של העבודה המאורגנת. האיגודים המקצועיים בבריטניה הבהירו את עמדתם בעניין זה: "מבין השיטות שנוקטת הממשלה השמרנית הנוכחית לתקוף את הפועלים הבריטיים, ההפרטה היא כמדומה הקטלנית ביותר" (Bickerstaffe, 1983: 7). ואכן, במבט לאחור, גם אם המניעים אינם

¹⁹ ס' 33 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ט – 1959.

²⁰ ראו לאחרונה: עס"ק 64/09 כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי נ' עמותת סינמטק ירושלים (טרם פורסם, ניתן ביום 09.07.02); דב"ע לה/5-1 מרקוביץ ואח' – ההסתדרות הכללית, פד"ע ו' 197, בעמ' 206; דב"ע מח/5-1 ארגון עובדי בנק המזרחי-ההסתדרות הכללית – בנק המזרחי, פד"ע כא 283, בעמ' 296, 301; דב"ע נג/5-1 ההסתדרות הרפואית בישראל – ההסתדרות הכללית, פד"ע כה 516, בעמ' 522; דב"ע נב' 41-12 ההסתדרות הכללית – צים פד"ע כו 3; בג"צ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה נא(2) 63, בעמ' 96.

²¹ Health Servs. & Support – Facilities Subsector Bargaining Ass'n v. British Columbia, [2007] 2 S.C.R. 391, *36, *47 (Can.).

²² אמנה 87 (1948) ואמנה 98 (1949) של ארגון העבודה הבינלאומי.

²³ ראו לעניין זה פסק דין אשר ניתן לאחרונה (ת"א (י"ם) 8069/06 החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי נ' אריה גור (ניתן ביום 09.07.13)) אשר בו נדחתה תביעת דיבה של המעביד על סך 2.5 מיליון ₪ כנגד יו"ר ועד העובדים בשל העובדה שהנתבע העביר לידיעת העובדים פרטים מתוך דיון שהתקיים בעניינה של החברה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת. בפסק הדין נקבע כי "היחסים שבין יו"ר ועד העובדים לבין עובדי התובעת הטילו עליו חובה לעשות את הפרסום. גם אם אין זו חובה חוקית, לבטח זו חובה מוסרית או חברתית. משנבחר הנתבע על-ידי העובדים לשמש כיו"ר הוועד, הריהו מחויב במתן דין וחשבון. הנתבע היה חוטא לתפקידו אלמלא עשה כן" (פסקה 28 לפסק הדין).

תמיד ישירים, נמצא קשר ברור בין מגמות הפרטה לפגיעה בכוחם של עובדים וביכולתם להתארגן ולנהל משא ומתן קולקטיבי כדי לחתום על הסכמים קיבוציים (סגל וליטור, 2008; רדאי ונועם, 2004; Raday, 2002).

כך, למשל, בעוד שככלל אין המעסיק חייב לבחור נציג עובדים למועצת המנהלים של חברה פרטית, תקנות החברות הממשלתיות קובעות שיש לבחור שני נציגי עובדים לדירקטוריון של כל חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית המעסיקה 100 עובדים לפחות.²⁴ זכות זו היא מרכיב חשוב בדמוקרטיה התעשייתית וביכולת העובדים להשמיע את דברם בפורום של מקבלי ההחלטות בתאגיד ואולי אף חשוב מכך – להיות מודעים במועד למהלכים מתוכננים ולצעדים שנשקלים. אמנם, מתברר שבמקרים לא מעטים שרי הממשלה לא עמדו בחובתם למנות נציגי עובדים לדירקטוריון (דוידוב, 2001). עם זאת, בטרם הפרטה, ארגון העובדים יכול לפנות לאפיקים משפטיים כדי לקבל ייצוג בדירקטוריון,²⁵ אבל הזכות הזו תיעלם עם מכירת החברה הממשלתית.

ii. **מגבלות וחטאים של ארגוני עובדים ושל ההסתדרות הכללית:** אין הכוונה כאן לעשות אידיאליזציה של ארגוני עובדים. ככל חלקי החברה האזרחית, גם לארגוני העובדים היסטוריה של מדיניות גזענית, מפלה ומדיירה (Esping-Andersen 1990: 24-25). כמו במדינות אחרות בעולם (Conaghan, 1999; Crain, 1992; Klare, 2000), כך גם בישראל, ההסתדרות הכללית וועדי עובדים שונים נקטו במקרים לא מעטים עמדה התומכת במעבידים ובמדינה באופן שהפלה, קיפח וניצל נשים,²⁶ פלסטינים (אזרחי ישראל ומהשטחים – Shalev, 1992), זוגות חד-מיניים²⁷ ועובדים בעמדת מיקוח חלשה. ארגוני עובדים וועדי עובדים חזקים הואשמו, במקרים רבים בצדק, בדאגה לקבוצות חזקות של עובדים על חשבון קבוצות חלשות יותר,²⁸ וברצון לשמר את כוחם על חשבון התארגנויות עובדים אחרות.²⁹ יתר על כן, כפי שמראה ערן גולן (2010), להסתדרות הכללית תפקיד מפתח בהתוויית הדרך שאיפשרה את ההעסקה העקיפה.

המסקנה מביקורת זו היא שיש לפעול לחיזוק השקיפות והדמוקרטיזציה של ארגוני העובדים, ולדאוג שיבצעו את תפקידיהם בתום לב. אין בפרק זה כדי להתוות את הדרך לעשות כן. נסתפק כאן רק בציון הכשל בטיעון של המקטרגים על ארגוני העובדים, כאילו העמדות הבעייתיות אשר הם נקטו בעבר מצדיקות את הכחדתם המוחלטת. הכישלון במתן משקל ראוי לאינטרסים של נשים ולקבוצות מודרות אחרות מאפיין לאורך ההיסטוריה את הרוב המכריע של מוסדות החברה האזרחית והממלכתית, ולא את ארגוני העובדים באופן ייחודי. למעשה, במקרים לא מעטים, ארגוני עובדים נחלו הישגים לא מעטים בעבור נשים וקבוצות אחרות, בפועלם בניגוד לעמדת רשויות ממלכתיות וקובעי מדיניות (Freeman & Medoff, 1984; Raday, 2002; Mandel & Shalev 2008).

²⁴ תקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), תשל"ז – 1977.

²⁵ בג"צ 230/85 **ההסתדרות הכללית נ' שר האוצר** (לט' 722).

²⁶ דב"ע לג' 3-25 **ועד אנשי צוות דיילי אוויר ואל-על בע"מ נ' עדנה חזין** פד"ע ד, עמ' 436 (שם מצוין הנשיא בר-ניב כי "הראשון לערער על פסק הדין של בית הדין האזורי [אשר קיבל את תביעת גב' חזין ואסר על אפליית נשים באל-על] היה ועד העובדים"); בג"צ 6845/00 **איתנה ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה** (נו' 663, בעמ' 669: "מי צפה כי כך תנהג ההסתדרות הכללית [באפליה של גברים עובדים מול נשים עובדות], מגנת העובדים והעובדות?").

²⁷ בג"צ 721/94 **אל על נ' יונתן דנילוביץ** מח(5) 749.

²⁸ ראו בג"צ 6051/95 **אפרים רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה** נא(3) 289 [אפלייה מטעמי גיל. ההסתדרות הכללית חתמה על הסכם קיבוצי המפלה עובדים מבוגרים, אבל השאירה את ההכרעה לשיקול דעת בית המשפט].

²⁹ ראו לאחרונה את העמדה של ההסתדרות הכללית המקשה על התארגנות במפעל בודד השייך לתאגיד אשר לו מספר מפעלים, עמדה אשר מנעה הכרה בארגון "כוח לעובדים" כארגון יציג במפעל אקרשטיין בירוחם: עס"ק 23/10 **אקרשטיין נ' כוח לעובדים** (ניתן ביום 24 במרץ 2010).

iii. **גמישות בראייה רחבה:** שתי הערות ראויות לציון בפרספקטיבה רחבה יותר. ראשית, משקלו הרטורי של המושג "גמישות תעסוקתית" אינו יכול להיות מוטל בספק. מי יכול להתנגד לגמישות? מי יתמוך בקשיחות, או בחוסר גמישות? אולם, "גמישות" זו מהווה שינוי משמעותי לעומת המדיניות התעסוקתית שנהגה במדינת הרווחה המודרנית. הזכויות אשר הוכרו בעולם העבודה בתקופה זו כללו ביטחון תעסוקתי והגנה מפוטורים שרירותיים, בטיחות בעבודה, הכשרות מקצועיות, ביטחון כלכלי וייצוג על ידי ארגון עובדים (Standing, 1999). זכויות אלו עומדות במתח עם התביעה לגמישות תעסוקתית. יתר על כן, מחקר שפורסם לאחרונה על ידי ארגון הבריאות העולמי מאשר שלקיומו או היעדרו של ביטחון תעסוקתי נודעת השפעה משמעותית על בריאות העובדים (World Health Organization, 2008: 72).

שנית, גם בהנחה שיש להעניק משקל לא מבוטל לאינטרס ההתייעלות שבהשגת גמישות תעסוקתית, יש לתת את הדעת להיקף התחולה של מדיניות זו. תחת המעטה של הגברת הגמישות התעסוקתית נעשים מהלכים להרחיב את האפשרויות העומדות לפני **מעסיקים** בלבד. עובדה זו מתבהרת כאשר מדיניות ההפרטה במדינות שבהן מונהגת מערכת רווחה שיווית (ובהן ישראל - מונדלק, 2004) מושווית למדיניות ה-flexicurity, המיושמת בשנים האחרונות במדינות סוציאל-דמוקרטיות כדוגמת פינלנד (להבחנה בין טיפוס מדינת רווחה ראו Esping-Anderson, 1990). באלו האחרונות, מדיניות ה-flexicurity, מדגישה לא רק את פן הביטחון הסוציאלי (security) של העובדים, אלא גם את הגמישות התעסוקתית שלהם (European Commission, 2005). לעומת זאת, הגברת הגמישות של המעבידים בלבד, מתוך קיבוע מצבם של העובדים, מחריפה עוד יותר את הפערים בכוח המיקוח של הצדדים. הגברת הגמישות התעסוקתית של **עובדים** מחייבת התגייסות של המדינה כדי ליצור מנגנונים אשר יקלו על ניידות עובדים ממקום עבודה אחד למשנהו, באמצעות תוכניות הכשרה מקצועית, גיוס מערכת הביטחון הסוציאלי להשלמת הכנסה בתקופה של מחסור והסדרי תעסוקה גמישים יותר. בישראל, לעומת זאת, ניכרת דווקא נסיגה של מערכת הביטחון הסוציאלי (מונדלק, 2004), ולמעשה פירוק של מערך ההכשרה המקצועית. כך, מספר המשתתפים בתוכניות הכשרה מקצועית בקרב מקבלי הבטחת הכנסה פחת מ-14,000 בשנת 2001 ל-654, בשנת 2005, עם העדפה להכשרה "קלה וקצרה" (המוסד לביטוח לאומי, 2005: 46).

iv. **הדינמיקה של ההגמשה – הפרט ומשול:** מעבר לשאלה אם ראוי להפריט חברה ממשלתית או שירות ממשלתי (ולו מנקודת המבט של יחסי העבודה), יש לתת את הדעת להליך ההפרטה (ברק-ארוז, 2008). ואכן, מעמדו ומאפייניו של ארגון העובדים מתחילים להילקח בחשבון על ידי הגורמים המקדמים הליך הפרטה כבר בשלבים הראשונים. ארגון עובדים חזק ("מיליטנטי") עלול לפגוע באטרקטיביות של החברה הממשלתית לרוכש פוטנציאלי. רוכשים יבקשו, באופן טבעי, להימנע מהצורך להיכנס לעימות קשה עם ארגון עובדים או להיגרר לבעיות תדמית קשות עקב פיטורים המוניים מיד לאחר הפרטה. מסיבה זו, הם יתעקשו שנושאים אלו יוסדרו עוד קודם לתחילת מהלכי המכירה, ואף יהיו מוכנים להעלות את מחיר הרכישה בהתאם (Kikeri, 1998; van der Hoeven & Sziraczki, 1997). ואכן, מחקר מקיף מצא שקיומו של ארגון עובדים פעיל בשלוש השנים שקדמו להפרטה מוביל למחיר הנמוך ב-25% בממוצע (Chong & Lopez de Salinas, 2002). על כן, "צעדי הכנה" של החברה לקראת הפרטה עשויים לכלול החלשת ארגון העובדים ואף הגעה להסדרים אישיים עם ראשי ארגוני העובדים כדי "לקנות" את פרישתם או את הסכמתם להסדרים המביאים לפגיעה בעובדים אחרים, על דרך "חווה לרעת צד שלישי".

הסדרים אלו עשויים לכלול קידום מהלכי פיטורים, פגיעה בתנאי ההעסקה ואף פגיעה בתנאי הפנסיה של מי שעבדו במפעל בעבר (כ"ץ, 1997). יש מקום לסברה שהדברים נכונים, בשינויים המחויבים, גם בדינמיקה של הפרטת השירות הציבורי.

נוסף על ניסיונות ישירים לצמצם את כוחו של ארגון העובדים, מכירת חברה ממשלתית פוגעת בארגון העובדים, כיוון שהיא מובילה לצמצום שיעור החברות בארגון העובדים. במבט ראשון, אין הכרח שכך יהיו פני הדברים. שהרי, עובדים יכולים להשתייך לארגון עובדים וליהנות מתחולה של הסכם קיבוצי ללא תלות במקום העסקתם. עם זאת, זו אינה התוצאה שאליה שואפים מצדדי ההפרטה (Starr, 1988). ואכן, המציאות מוכיחה כי בעוד שעובדים במפעלים עם מספר גדול של עובדים (ובאופן בולט – בשירות המדינה) נוטים ליהנות מהסכמים קיבוציים, נמצא ששיעור ההתאגדות במפעלים קטנים נמוך באופן משמעותי. תבניות העסקה במפעלים אלה זמניות יותר, ומקשות על ההתאגדות. הניסיון במדינות אחרות מאשר הנחה זו (גרוזלייה, 2007 ; Standing, 1999 ; Wood, 2000).

במקרים לא מעטים, הפרטה משמעה פירוק השירות הממשלתי למספר רב של ספקי שירות קטנים. כך, דו"ח של הבנק העולמי מציין לשבח את הפרטת חברת הגז הממשלתית של ארגנטינה, אשר הובילה ליצירת 210 חברות קטנות (Kikeri, 1998). בדומה, הפרטת תשתיות המים בגינאה הובילה ליצירת 20 תאגידים קטנים (Berg, 1995). בבריטניה, החברה הממשלתית British Rail פורקה לכ-100 חברות אזוריות, אשר ניהלו משא ומתן קיבוצי בנפרד (European Industrial Relations Observatory, 1999).

המסקנה שמהלך ההפרטה פוגע באופן משמעותי בכוחם של העובדים התקבלה גם על דעתו של בית הדין הארצי לעבודה אשר דן בהפרטה של קונצרן "כור": "העובדים עבדו בחברה השייכת לקונצרן גדול. סכסוכי עבודה בקונצרן עשויים לגרום ליותר תשומת-לב של המעביד ושל הציבור. ... שונה הדבר כשמדובר במעביד שהוא חברה קטנה יותר".³⁰ הוזכרה העובדה שארגוני עובדים מסייעים לא רק בשיפור זכויותיהם של עובדים, אלא במיצוי זכויותיהם הקבועות בחוק או בהסכמים קיבוציים. והנה, לאור העובדה שדווקא עובדי תאגידים קטנים חשופים יותר להפרות של זכויותיהם הבסיסיות (רדאי ונועם, 2004 ; Arthurs, 2006), יש חשיבות יתר לאותה מעורבות של ארגון העובדים. עולה מהאמור שהמדינה יוצרת בודעין מבנה תעסוקתי אשר מקשה עליה מאוד להוציא אל הפועל את סמכויות הפיקוח שלה, ומגדיל בהתאם את התמריצים של מעבידים להפר את חובותיהם כלפי עובדיהם.

מהלכי הפרטה, אם כן, מובילים לצמצום כוחו של ארגון העובדים והקטנת הפירמה. והנה, מתברר ששתי המגמות מובילות, כל אחת בדרכה, לתוצאות דומות: צמצום מעמד הביניים והתרחבות אי-השוויון הכלכלי. ראשית, ככל שהארגון המקצועי חזק יותר, כך גדלה יכולתו להגדיל את נתח השכר של כלל העובדים (קריסטל, מונדלק וכהן, 2006). שנית, ככל שההסכם הקיבוצי ריכוזי יותר וביזורי פחות, כך ייהנו מפירות המשא ומתן כלל העובדים ובאופן בולט – העובדים החלשים יותר. כדברי מונדלק, "שיטה ריכוזית הנשלטת על ידי ארגון אחד גדול מקטינה את פערי השכר בין סקטורים שונים ובין דרגות שונות באותו הסקטור" (מונדלק, 1996 : 235). מצד אחר, הסכמים ביזוריים, המשרתים רק קבוצות חזקות של עובדים, יתרמו לביצור החיץ בין שוק העבודה הראשוני לבין שוק העבודה השניוני.

³⁰ עסק 18/99 ; 17/99 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' – כור תעשיות בע"מ ואח', פד"ע לד 510, 525.

v. יכולת ההשפעה של ארגון העובדים על מהלכי הפרטה: לאור האמור, חשוב לבחון מה מעמדו של ארגון עובדים במסגרת המשא ומתן לקראת ההפרטה, ומה סיכוייו להמשיך את מסגרת העבודה הקיבוצית לאחר ההפרטה. סעיף 18 לחוק הסכמים קיבוציים קובע: "עבר מפעל מיד ליד או חולק או מוזג, יראו את המעביד החדש כמעביד שעליו חל ההסכם הקיבוצי". מצב חוקי זה תואם את הדין האנגלו-אמריקאי (Schrieber, 1992)³¹ וכן גם את ההנחיה האירופית החלים במקרים מעין אלה.³²

עם זאת, קיים חשש שהפרטה תתבצע באופן שיעקוף את סעיף 18. כך הם פני הדברים כאשר הפרטה מתבצעת בדרך של העברת מניות שליטה, בלא שזוהות המעביד משתנה מבחינה משפטית. על פני הדברים, כלל לא ברור שבכך הועבר המפעל "מיד ליד", ועל כן – לא מתקיימים התנאים הנדרשים להחלת סעיף 18, וכן התנאים להחלת זכויות אחרות של עובדים, כדוגמת הזכות לנהל משא ומתן בטרם הפרטה, הנסקרות בתת-פרק זה (רדאי ונועם, 2004; Deakin & Morris, 2001; Raday, 2005).

יתר על כן, גם אם ההפרטה תוכר כהעברה מיד ליד, כלל לא בטוח שהמעביד החדש ימשיך את מסגרת יחסי העבודה הקיבוציים לאורך זמן (רדאי ונועם, 2004). לרוב ההסכמים הקיבוציים יש תאריך תפוגה, אשר לאחריו יכול המעסיק לבטלו (בר-מור, 2002).³³ אמנם ארגון העובדים ידרוש, במסגרת המשא ומתן לקראת ההפרטה, כי ייחתם ההסכם הקיבוצי אשר יחול לתקופה ארוכה יותר. עם זאת, בהפרטת בנק דיסקונט, אחד מסלעי המחלוקת בין ארגון העובדים להנהלת הבנק היה משך הזמן שההסכם הקיבוצי יעמוד בתוקפו לאחר ההפרטה. בעוד שהארגון דרש שההסכם ייחתם לחמש שנים, עמדה הנהלת הבנק על כך שההסכם יפוג אחרי שלוש שנים בלבד (גרוזלייה, 2007).³⁴ בדומה, שנים מספר לאחר מכירת חברת "דלק", מאות עובדים בחברה אינם נהנים עוד מהגנת הסכמים קיבוציים (כץ, 2002). אנו למדים, אם כן, שאף שסעיף 18 עשוי להגן על עובדים בטווח המידי, ההגנה ארוכת הטווח שלהם מצומצמת באופן משמעותי. יתר על כן, ובניגוד לנורמה המוסדרת בדירקטיבה האירופית (Acquired Rights Directive),³⁵ לרוכש המפעל אין, לפי הדין הישראלי, כל מחויבות שלא לפטר את עובדי המפעל מיד לאחר ההפרטה (רדאי ונועם, 2004).

פן נוסף של הליך ההפרטה הוא הצורך ליידע את ארגון העובדים על מהלכים מתוכננים, ואפשרויות הפעולה של ארגון העובדים עם היוודע הכוונה לקדם הפרטה. העמדה המקובלת היא שהמעביד חייב, לכל הפחות, לנהל משא ומתן בתום לב עם העובדים על האופן שבו יבוצע השינוי המבני. אך מה הדין כאשר המשא ומתן לא עולה יפה? האם לעובדים זכות לנקוט צעדים ארגוניים, ובהם שביתה, כאשר מתוכננת הפרטה? בתי המשפט כינו שביתה זו "שביתה מעין פוליטית", וקבעו שהיא מקנה לעובדים זכות ל"שביתה מחאה" קצרה בזמן, במסגרת זכותם

³¹ ראו התקנות הבריטיות: Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981.
³² Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the Approximation of the Laws of the Member States relating to the Safeguarding of Employees' Rights in the Event of Transfer of Undertakings, Businesses or Parts of undertakings or Businesses OJ L 82, 22.3.2001, p. 16.

³³ ס' 13, 14 לחוק הסכמים קיבוציים; דב"ע נז/44-4 חיפה כימיקלים – ההסתדרות הכללית פד"ע ל 216.
³⁴ עס"ק 1013/04 בנק דיסקונט נ' הסתדרות העובדים החדשה.

³⁵ Acquired Rights Directive [Council Directive 77/187 (1977) OJ L61/26].

לחופש הביטוי (רדאי, 1994; שלו, 1999).³⁶ למסקנה דומה הגיע בית המשפט הבריטי אשר דן בשביתת עובדי British Telecom בעקבות החלטה על הפרטת החברה.³⁷ לעובדים, אם כן, עומדת זכות לנקוט צעדים ארגוניים כדי להשיג הסכם אשר ישמור על זכויותיהם לאחר ההפרטה, אך לא כדי למנוע את ההפרטה ככלל. זאת כיוון שלמעביד זכות קניינית למכור את המפעל, ולארגון עובדים אין זכות וטו על המהלך. הארגון לא יכול לנקוט צעדים אשר יכשילו, הלכה למעשה, את ההפרטה.³⁸ יש להעיר, כי אף שהיבטים אלו של המשא ומתן חשובים לקביעת תנאי ההעסקה של עובדים לאחר ההפרטה, יש לקחת בחשבון שבמקרים רבים מתקיים המשא ומתן עם הגרעין החזק של העובדים בלבד. בנקודה זו קיים קשר ברור בין שני טיפוסים ההפרטה אשר צוינו במבוא לפרק זה. עובדי קבלני כוח אדם לא ייהנו מהמשא ומתן, ומניה וביה – לא ייהנו מרותיו. דברים דומים אפשר לומר על עובדי המפעל הכפופים להסכמים קיבוציים נחותים יותר ("עובדי דור ב'") אשר סובלים באופן מסורתי מייצוג חסר בארגוני עובדים.

ב. מיקור חוץ: השגת גמישות תעסוקתית או עקיפת הסכמים קיבוציים?

העובדה שזכויות עובדים נפגעות בשל הפרטת כוח האדם במגזר הציבורי אינה בבחינת חדשות. הממצאים בדבר הפרת זכויות עובדים אלו הולכים ומתרבים, ונראה היום שמשדד האוצר, אשר היה הכוח המניע בדינמיקה של מיקור החוץ בשירות הציבורי, מבקש כעת להחזיר את הגלגל לאחור, ולו באופן חלקי. ירון זליכה מתאר את הממצאים שעלו בעקבות בדיקתו: "למעשה, לא מצאנו חוק עבודה אחד שלא הופר. שכר מינימום לשעה, חופשה, מחלה, שעות נוספות, פיצויים, הבראה, חובת תשלום קורסים ועוד ועוד. חרפה על סף דלתנו" (זליכה, 2008: 208).³⁹ ממצאים דומים נתגלו במחקר שטח שעשתה הקליניקה לרווחה תעסוקתית באוניברסיטה העברית (אבחסרה, בקר וזיו, 2006). חשוב, אם כן, למפות את מאפייני ההפרות ולתור אחר הרקע שמביא להפרות אלו.

בדומה להפרטת חברות ממשלתיות, גם מיקור חוץ מקודם, בין השאר, בשם הרצון להשיג גמישות תעסוקתית. כיצד הדבר מתבצע? מיקור חוץ מביא לשינוי בתבנית ההעסקה, ממערכת יחסים דו-צדדית למערכת יחסים תלת-צדדית. בעוד שבעבר עובדי הניקיון, האבטחה והשירותים הועסקו באופן ישיר על ידי הארגון אשר נודע כ"משתמש" (למשל: הבנק, או המדינה), הרי כעת מתקיים למעשה אופן העסקה משולש (מירוני, 1983; בן-ישראל, 1999). העובדים עשויים להיחשב לעובדים של קבלן כוח אדם, המצוי בקשרים חוזיים-עסקיים עם המשתמש. החוזה העסקי בין המשתמש לבין הקבלן ניתן לחידוש או להפסקה בהתאם לתנאים הקבועים בו. יתר על כן, תנאי החוזה בין הקבלן לבין עובדיו מאפשרים ניתוק היחסים בתנאים נוחים בהרבה מאשר אלו המתקיימים במגזר הציבורי. הגמישות מושגת, אם כן, בשתי צלעות של המשולש.

³⁶ בג"צ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה, בזק-החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(2) 485; עס"ק 1013/04 בנק דיסקונט בע"מ - ההסתדרות הכללית החדשה ואח', (פסק דין מיום 904/26).

³⁷ *Mercury Communications Ltd. v. Scott-Garner* [1984] I.C.R. C.A. (Civ. Div.).

³⁸ **בנק דיסקונט (ה"ש 34); דב"ע נב/4-37 בנק המזרחי המאוחד בע"מ – ארגון עובדי בנק המזרחי המאוחד בע"מ**

פד"ע כה 53. לביקורת ראו שלו, 1999, אשר מכנה מהלך זה, באירוניה, "הפרטת השביתה" (עמ' 215, 218).
³⁹ וראו דברי החשב הכללי של משרד האוצר, מר שוקי אורן: "עובדי הקבלן בשירות המדינה חשופים להפרות בלתי פוסקות של זכויותיהם. נחרדנו לגלות שמתבצעת הפרה בוטה של החוק וכי זכויותיהם של העובדים אינן נשמרות. לא מצאנו אפילו צדיק אחד בסדום. אין ספק, היתה לנו תקלה שהתרחשה במסגרת ההפרטות, שגם מבחינה חברתית אסור היה שתתרחש." (ביאור 2008).

אך המציאות, לעתים, מורכבת יותר. כאשר מתבצע מיקור חוץ לקבלן שירותים, המפעיל שירות חיוני לאורך זמן (כמו במקרה של ניהול מעון לאנשים עם פיגור או "מרכז תעסוקה" הפועל במקום שירות התעסוקה), קבלן השירותים מאגד בתוכו מידע רב המקשה על החלפתו. כך, במקרה של מיקור החוץ לאגודה לשירותי בריאות הציבור,⁴⁰ הן האגודה והן משרד הבריאות ביקשו לפטור את האגודה מהצורך להתחרות במסגרת מכרז עבור אספקת השירותים הרלוונטיים מכיוון שבשנות העבודה הרבות של האגודה "התרכז בידיה כוח אדם רפואי ופרה-רפואי רב, וכך התעצם כוחה התפעולי-עסקי כספק מעין-בלעדי של שירותים אלה". (מבקר המדינה, 2009 : 477). הצהרה זו מלמדת שהשירות הציבורי מוותר מראש על האפשרות לממש את יכולתו לפעול באופן "גמיש" ולהחליף את ספק השירות, אם יעלה הצורך בכך.

מעבר לאפשרות (או היעדרה) להשיג גמישות תעסוקתית, יש לבחון את השלכות הסדר ההעסקה על המשולש ועל עובדי הקבלן. בכך שההעסקה נעשית דרך גורם מתווך (הקבלן), מתאפשרת עקיפה של הסכמים קיבוציים אשר, אלמלא נכנס הקבלן לתמונה, היו חלים על העובד. היות שהסכם קיבוצי חל, במקרה הרגיל, על כל העובדים במפעל של מעביד נתון,⁴¹ אחת הדרכים האפקטיביות להדרת עובדים מסוימים מתחולת ההסכם הקיבוצי היא הקביעה שעובדים מסוימים שעובדים אצל מעביד נתון, אינם עובדים של אותו מעביד. מכאן ברורה המסקנה שמיקור חוץ בישראל מונע בעיקר על ידי הרצון "להוזיל את עלות העבודה למעסיקים על ידי עקיפת התחייבויות המעסיק המעוגנות בהסכמים קיבוציים" (גלן, 2001 : 108). הפרדה זו בין מעבידים מאפשרת גמישות בהקנותה למעביד את האפשרות לקבוע אילו מהוראות ההסכם הקיבוצי יחולו על עובדים מסוימים, אך לא על עובדים אחרים. ברם, יש לציין שאפשרות זו נוגדת את הרציונל של חוק הסכמים קיבוציים, אשר סעיף 20 שבו אוסר על עובד לוותר על זכויות המוקנות לו בהסכם קיבוצי. נוצר, אם כן, מצב משונה: בית הדין לא יכיר בחתימה של עובד על חוזה שבו הוא מוותר על חלק מזכויותיו לפי ההסכם הקיבוצי החל במקום עבודתו, ומצד שני – חתימה על חוזה עבודה עם קבלן כוח אדם מובילה לויתור, למעשה, של עובד על כלל זכויותיו לפי הסכם קיבוצי כאמור. בצדק, לכן, נעשתה הקבלה בין סיטואציה זו לבין סירוב של בית הדין להכיר בויתור של עובד שכיר על מעמדו כעובד שכיר. ההבדל היחיד הוא שבמקרה של העסקה באמצעות קבלן כוח אדם מדובר לא על ויתור על מעמד של עובד ככלל, אלא בויתור על "המעמד הקונקרטי, על סל הזכויות הקונקרטי המגולם בו אילו המשתמש היה מוכר כמעבידו" (בן-ישראל, 1999).⁴² בכך, לדברי בית הדין הארצי לעבודה, המדינה "למעשה עושה Contracting Out מההסכם הקיבוצי. הדבר מנוגד לרעיון המוכח במשפט העבודה".⁴³

במקרים מסוימים, מצבם של עובדי הקבלן במשרדי הממשלה גרוע אף יותר ממצבם של עובדי הקבלן במגזר הפרטי. כך, צו הרחבה שהוצא להסכם הקיבוצי בין ארגוני המעסיקים של חברות כוח האדם לבין ההסתדרות קבע שהעובדים המועסקים בחברות אלו ייהנו מהסדר פנסיוני בסקטור העסקי בלבד. רוצה לומר, צו הרחבה, אשר חתום עליו שר התמ"ת, קיפח ביוזעין ובמפורש עובדי קבלן המועסקים בשירות הציבורי לא רק ביחס לעובדים תקינים בשירות המדינה, אלא גם ביחס לעובדי קבלן המועסקים במגזר העסקי (לוריא, 2010).

⁴⁰ החל משנת 1998 מועסקים 4500 עובדי משרד הבריאות באמצעות האגודה למען שירותי בריאות הציבור. עמותה זו הוקמה על ידי משרד הבריאות כדי לשמש צינור להעסקה של עובדים בכל המקצועות והתחומים, החל מעובדי ניקיון וכלה בפסיכולוגים במרפאות הנפש (תגר 2006, בעמ' 134).

⁴¹ דיון לא/4-1 בנק אוצר החייל – מרכז הסתדרות הפקידים פד"ע ב, עמ' 260.

⁴² ראו בדומה ע" 300245/97 אסולין נ' רשות השידור פד"ע לו 689, בעמ' 712-713; דב"ע נו/4-15 מועצת פועלי רחובות – מכון ויצמן למדע פד"ע ל' 163, בעמ' 186 (דעת מיעוט).

⁴³ דב"ע נו/3-54 מישל לנקרי נ' א.נ.ש. חברה להחזקת נכסים פד"ע לו 361, בעמ' 365.

אופן העסקה בדרך של מיקור חוץ משליך לא רק על התנאים המוחשיים של ההעסקה (קרי: על תנאי העבודה של העובד/ת) אלא גם על בסיס יחסי הכוח בשוק התעסוקה. כמו במקרה של הפרטת חברות ממשלתיות, העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם חותרת תחת כוחו של ארגון העובדים, שכן היא מאפשרת למעביד להעסיק את עובדי הקבלן בתנאים נוחים יותר ביחס לעובדים הרגילים, ובכך מערערת את תנאי ההעסקה שנקבעו עם הארגון היציג ומפצלת את יחידת המיקוח של העובדים (רדאי ונועם, 2004; Raday, 1999). מהלך זה מתאפשר, בין השאר, בשל העובדה שהעברת עבודות לקבלנים אינה נופלת לאחת הקטגוריות המוכרות – הפרטה כפשוטה או פיטורי צמצום – אשר מחייבות את המעביד להיוועץ בארגון העובדים ולנהל עמו משא ומתן.⁴⁴ יוער כי מסקנה זו אינה הכרחית. ניתן לטעון, במילים אחרות, כי לארגון העובדים עומדות זכויות אלו, כמו גם זכויות קיבוציות אחרות, גם במקרה של מיקור חוץ. כך, בית הדין הארצי הכיר באפשרות של עובדים לשבות כדי למחות כנגד העברת עבודות לקבלנים כאשר עיריית תל-אביב החליטה על הפעלת גורמים חיצוניים לביצוע משימות ניקיון באירועים בימים שאינם ימי עבודה בעירייה. עובדי התברואה התנגדו למהלך ופתחו בשביתה. ודוק: אין מדובר כאן בהעברה של עובדים אשר היו משויכים ליחידה המפעלית המקורית לידי קבלן כוח אדם, ואף אין בהכרח העברה של התפקיד שהם ביצעו לידי עובדי קבלן. זהו, אם תרצו, סוג של "הפרטה במחדל" (ברק-ארז 2008). נשיא בית הדין הארצי הסביר:

אנו מייחסים משקל ניכר לשינוי החד-צדדי במרקם יחסי העבודה במחלקת התברואה, שהיוו מעין "הפרטה" של חלק מעבודת המחלקה. ... הכנסת קבלנים פרטיים כדי לבצע עבודה שעד כה בוצעה על ידי עובדי העירייה, מהווה איום ממשי על ארגון העובדים ועל העובדים, וזאת משלושה טעמים: הטעם האחד - האפשרות להחליף בהדרגה עובדים בקבלנים; הטעם השני - שיטת העסקת קבלנים פרטיים תועתק אל מחלקות אחרות של העירייה; והטעם השלישי - העסקת קבלנים פרטיים פוגעת בכוח המיקוח של הארגון כלפי המעביד.⁴⁵

הקושי לקבוע את מתחם הפעולות הלגיטימיות אשר ארגון עובדים יכול לנקוט במקרה של מיקור חוץ טמון בכך שאין ודאות שתהיינה השלכות שליליות מידיות על תנאי ההעסקה של העובדים המועסקים כרגע ביחידה המפעלית. מסיבה זו, פסיקת בית הדין בכל הנוגע לאפשרות השביתה בהקשרים שכאלה לוקה, כדברי גיא מונדלק, ב"חוסר יציבות אינהרנטי" (מונדלק, 2002: 349). בעוד בית הדין הארצי אימץ, בעניין **עיריית תל-אביב**, ניתוח עומק הלוקח בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח ומרחיקות הלכת של השינוי הארגוני, במקרים אחרים הועדף ניתוח צר יותר, הבוחן רק את ההשלכות המידיות על תנאי ההעסקה של העובדים. בתי הדין, במקרים אלו, שללו את האפשרות של העובדים לקיים שביתה מלאה, ונתנו משקל רב יותר לנזקים הצפויים לציבור הרחב בשל שביתה במגזר הציבורי, לקיומם של הסכמים קיבוציים היוצרים תשתית למשא ומתן בין הצדדים, ולעובדה ששביתה חייבת להיות אמצעי אחרון במסגרת סכסוך קיבוצי.⁴⁶

אף ששיקולים אלו נכונים ונכוחים, למותר לציין כי החשש שעובדי הקבלן המבצעים, בשלב הראשון, משימות אשר לא בוצעו בעבר על ידי עובדי הרשות הציבורית יועברו בעתיד לביצוע

⁴⁴ בג"צ 90/86 הסתדרות עובדי המדינה נ' בית הדין הארצי לעבודה מ(3) 318.

⁴⁵ דב"ע 41-97/92 ארגון העובדים בעיריית תל אביב יפו – עיריית תל אביב יפו ואח', פד"ע לא 109; וראו אדלר (2000).

⁴⁶ בג"צ 90/86 הסתדרות עובדי המדינה נ' בית הדין הארצי לעבודה מ(3) 318; ס"ק (ח"י) 62/07 נמל חיפה נ' הסתדרות העובדים (ניתן ביום 5.03.08); עס"ק 1017/04 שירותי בריאות כללית נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (ניתן ביום 16.05.05); ס"ק (ת"א) 19/04 עיריית ראשון לציון נ' הסתדרות הפקידים (ניתן ביום 29.03.04).

משימות במקום עובדי הרשות, הוא חשש ממשי. הוצאה, הלכה למעשה, של כלי השביתה ממאגר האמצעים של העובדים במסגרת מאבק כנגד הפרטת הביצוע הופכת את תופעת מיקור החוץ לעובדה מוגמרת, ומחריפה את ההשלכות על תנאי ההעסקה של העובדים.

ג. השפעות ההפרטה על קבוצות עובדים מוחלשות

i. **מכירת חברות ממשלתיות**: כאמור, החיבורים על השפעת מכירת חברות ממשלתיות על כוח העבודה אינם רבים. אם נוסיף על כך את העובדה שפרק הזמן שעבר מאז החל גל ההפרטה בישראל ובעולם המערבי הוא קצר יחסית, נמצא שיש קושי להעריך את השפעתה הייחודית על קבוצות עובדים מוחלשות בחברה (גרוזלייה, 2007). הנחתי היא, עם זאת, שהשפעות ההפרטה יורגשו ביתר שאת על ידי קבוצות עובדים חלשות יחסית כיוון שהשירות הציבורי מחויב, מבחינה פורמלית ומבחינה ערכית, לסטנדרטים מחמירים יותר בהשוואה למעסיקים פרטיים. לעתים הסטנדרטים אשר הוחלו על המעסיק הציבורי מיושמים, ולו באופן חלקי, גם במגזר הפרטי. כך הם פני הדברים, למשל, בכל הנוגע לחובה לנהוג בשוויון בין עובדים, ולחובה לנקוט הליכי שימוע בטרם פיטורים. בנושאים אחרים, כגון החובה לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת, נגישות פיזית למקומות ציבור או התאמת מקום העבודה באופן שיקל על השילוב בין חיי משפחה לחיים המקצועיים, השירות הציבורי נחשב למתקדם יותר בעבור עובדות, אנשים עם מוגבלות ומיעוטים אתניים (Shalev, 2006 ; Mandel & Shalev, 2008).

הסיבה לפער זה בין המגזר הציבורי לפרטי ראויה להתייחסות מפורשת: על פי תפיסה רווחת (במיוחד בקרב מי שאינם משפטנים העוסקים בתחום דיני העבודה – Collins, 2000), שוק העבודה מהווה, בשינויים המחויבים, חלק מה"שוק החופשי", וככזה - ההנחה היא שבהיעדר סיבה חשובה להתגבר על כשלי השוק הכלכלי, יש לצמצם ככל שניתן את התערבות המדינה בשוק העבודה (Starr, 1988). השירות הציבורי, לעומת זאת, אינו חלק מן השוק הכלכלי ולכן יעדיו שונים. בין השאר, יעדים אלו אינם מקנים משקל משמעותי למקסום רווחים. על כן, יש היגיון בכך שהשירות הציבורי, המופקד על אינטרסים ציבוריים, יביא אינטרסים אלו לידי ביטוי גם בפועל כמעביד. במילים אחרות: אם שוויון, שילוב, ומניעת הדרה הן מטרות ציבוריות חשובות ולגיטימיות בעיני החברה, יש לצפות שהמדינה תקדם ערכים אלו גם "בביתה פנימה", כמעסיקה.⁴⁷

לצמצום ההיקף של המגזר הציבורי בדרך של הפרטה יש, לפיכך, השלכה ברורה על מצבן של נשים, מיעוטים ואנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. ראשית, עובדים השייכים לקבוצות אלו יסבלו מייצוג-יתר במסגרת הפיטורים לקראת ובמהלך ההפרטה (Kikeri, 1997). לפי אחד ההסברים לתופעה זו, הליך ה"התייעלות" שכרוך בהפרטה כולל בחובו צמצום משמעותי של מספר המועסקים במשרה חלקית, כיוון שעלותן של משרות חלקיות גבוהה באופן יחסי מעלות משרה מלאה. המדובר הן בעובדים אשר משרתם מוגדרת כמשרה חלקית והן בעובדים אשר אמורים לעבוד במשרה מלאה, אולם בפועל עובדים פחות שעות ביממה ולוקחים יותר ימי חופשה. כיוון שלאנשים עם מוגבלות ולנשים ייצוג-יתר בקרב העובדים במשרה חלקית, הם הראשונים להיפגע מהליכי התייעלות הנלווים להפרטה (ראיון - גוטוטר 2008 ; גרוזלייה 2007).⁴⁸

⁴⁷ שם, בעמ' 39.

⁴⁸ יצוין כי המיתון המעמיק של שנת 2009 כבר הוביל לתופעות דומות, שכן נמצא שנשים בבריטניה מפוטרות בקצב כפול מאשר גברים, שכן מעסיקים מבקשים לחסוך את ההוצאות הגבוהות הנלוות להעסקת נשים, כדוגמת חופשת לידה ואפשרות להעסקה גמישה. ראו (Oakeshott 2009).

שנית, לאחר ההפרטה ייאלצו עובדים מקבוצות אלו להתחרות על מספר קטן בהרבה של מקומות עבודה במגזר הציבורי. אם ייקלטו במגזר הפרטי, הם ייהנו מסביבה שוויונית פחות, מאהדה מוגבלת לצרכיהם הייחודיים, מתמיכה מסוייגת יותר של ארגון עובדים במאבק על מיצוי זכויותיהם ויצטרפו להסתפק בזכויות סוציאליות מצומצמות יותר.

לאור תנאי ההעסקה המועדפים במגזר הציבורי, יש חשיבות לבחון את יכולת העובד להתנגד למעבר למעביד מהמגזר הפרטי. סוגיה זו אינה ייחודית לעובדים מקבוצות מוחלשות אולם, לאור האמור לעיל, המעבר עבורם צפוי להיות משמעותי במיוחד. בהליכי הפרטה בעולם הוקנתה לעובד, במקרים לא מעטים, הזכות לבחור אם ברצונו לשמור על הסטטוס והתנאים של עובד ציבור או להיחשב כעובד החברה הפרטית, על כל המשתמע (Park, 1997; Galal et al., 1994). בישראל, בית הדין העיר, בהערת אגב, כי "עובדי מפעל וכוח העבודה שלהם אינם קניינו של המעביד. גישה כזו היתה קיימת בימי שלטון העבדות. או אז נחשב העובד קניינו של המעביד. אך העבדות פסה מן העולם".⁴⁹ אולם, כאשר הסוגיה עלתה באופן ישיר, היו הדעות פחות חד-משמעיות. בפרשת **רמת"א**, בית המשפט העליון קבע שבמצב שהעובדים מסרבים להתקשר עם המעביד החדש, היחסים החוזיים עם המעביד הקודם נשארים בעינם.⁵⁰ למסקנה דומה הגיע גם בית הדין האירופי.⁵¹ עם זאת, ראוי לציין שהלכת בית המשפט העליון עומדת על רוב שברירי במיוחד (רדאי ונועם, 2005). באופן חריג, לא נמצא רוב של ארבעה שופטים בקרב שבעת שופטי ההרכב.⁵²

ii. **מיקור חוץ והשפעתו על אוכלוסיות חלשות**: לפרקטיקה של מיקור חוץ פוטנציאל שעשוי להכביד באופן מיוחד על קבוצות עובדים חלשות ביחידה המפעלית, כיוון שהוא מאפשר התייחסות סלקטיבית לאותה קבוצה בלבד (השוו Fudge, 2008). באמצעות הפרדת קבוצות העובדים, מיקור החוץ חותר תחת ההיגיון שביסוד הסולידריות הארגונית והאפשרות שקבוצות עובדים חזקות יביאו להישגים אשר ישרתו גם קבוצות עובדים אחרות. מיקור החוץ מתאפשר ביתר קלות, במקרים רבים, כיוון שהייצוג של אוכלוסיות מוחלשות בארגון העובדים, הוא חלקי בלבד. מכאן שגם ההתנגדות של ארגון העובדים למהלכי הפרדה, להבדיל ממהלכי הפרטה כוללים, תהיה מסוייגת יותר. השילוב של שני המאפיינים האמורים מאפשר הרעת תנאי ההעסקה של העובדים ה"מופרכים" באופן משמעותי בהרבה בהשוואה למצב שבו מדובר על הפרטת המפעל כולו.

לדוגמה, בתחום הניקיון נשים מהוות את הרוב המכריע של העובדים בענף; העובדים מגיעים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, עם נציגות גבוהה לאוכלוסיה הערבית ולאוכלוסיית העולים (נדיב, 2003); בחלק מהמקרים מועסקים גם עובדים זרים (אבחסרה, בקר וזיו 2006).⁵³ מחקר אחר מצא ששיעור הנשים מקרב עובדי חברות כוח האדם עולה על 65% (ורצברגר, 2002). ממחקר שנערך במשרד התמ"ת עולה כי שיעור גבוה במיוחד של עולים חדשים נמצא גם בקרב שומרים ומאבטחים (הנדלס, 2004). בשל המאפיינים הדמוגרפיים של קבוצות אלו, עובדי הקבלן מודעים

⁴⁹ עניין ההסתדרות נ' כור (ה"ש 30) 526.

⁵⁰ בג"ץ 8111/96 ההסתדרות נ' התעשייה האווירית בישראל בע"מ, רמת"א בע"מ ואח' (נח) 481.

⁵¹ *Katsikas v. Konstantinidis and Others* (Joined Cases C-132/91, C-138/91 and C-139/91) [1992] ECR I-6577.

⁵² שני שופטים (מצא וגרונס) קבעו שהסוגיה אינה מצדיקה התערבות בהחלטת בית הדין הארצי; שני שופטים נוספים (חשין ונאור) היו מעדיפים להחזיר את הסוגיה לבית הדין האזורי לעבודה כדי לבדוק אם השינוי המבני הביא להרעה משמעותית בתנאי העבודה של העובדים. מכאן שדעת הרוב אשר צוינה לעיל נקבעה למעשה על ידי שלושה (מתוך שבעה) שופטים.

⁵³ טי פכטר, שי ספורטה, שי ספרבר, צי רווח צוות "עמותת כפיים" (עבודת שדה על ניהול מלכ"רים בהנחיית מר אמנון פורטוגלי ופרופ' שמואל קנדל, הפקולטה לניהול, ביה"ס למינהל עסקים, אוניברסיטת תל-אביב, 2005), כמצוטט בס' 8 לפסק הדין עד"צ (ארצי) 1011/04 דינמיקה בע"מ נ' וורונין תק-אר 183 (3) 2005.

באופן מוגבל לזכויותיהם, וגם במקרה שהם מודעים להפרות, הם חוששים להתלונן כדי שלא לאבד את מקום עבודתם. בנוסף, חוסר האמון שלהם ביכולתם לממש את זכויותיהם מונע מהם לפעול באופן עצמאי דרך בתי הדין לעבודה (בניש וצרפתי, 2008; פז-פוקס, 2009).

הדיון בפוטנציאל הפגיעה באוכלוסיות עובדים חלשות חייב להביא בחשבון את עקרון השוויון. כפי שנזכר, בשל מחויבותו לשוויון (כולל ייצוג הולם), ולאפשרות להתקדם במקום העבודה בלא להקריב את חי המשפחה, המגזר הציבורי הוא מעסיק נוח יותר עבור נשים, מיעוטים ואנשים עם מוגבלות. זו אחת הסיבות לכך ש-60% מעובדי המגזר הציבורי הן נשים; בתפקידי הרווחה המסורתיים (חינוך, בריאות, רווחה, סיעוד וכו') שיעורן מגיע ל-70% (חסון, 2007); ובקרב עובדים סוציאליים ועובדים סיעודיים – 90% הם נשים (לוי, 2008). הוצאת פונקציות מסוימות (עובדים סוציאליים, מורים, אחים ואחיות) מתוך המגזר הציבורי בדרך של מיקור חוץ צפויה לפגוע, אם כן, בתנאי ההעסקה של נשים.

ברוב המקרים של המכריע של המכריע, לעובדי קבלן תנאי עבודה נחותים ביחס לעמיתיהם הקבועים המבצעים תפקיד זהה (נדיב ופלדמן, 2010). בכך מופרת דרישת השוויון הבסיסית במקום העבודה, שחייבת להתקיים לא רק במגזר הציבורי.⁵⁴ ממחקר גישוש שהשווה את תנאי ההעסקה של עובדים סוציאליים המועסקים דרך קבלן כוח אדם לעובדים סוציאליים תקינים בשירות המדינה, נמצא ש-30% מהעובדים הסוציאליים המועסקים כעובדי הקבלן אינם זוכים לפנסיה, 37% אינם זוכים לימי הבראה ו-55% אינם נהנים מדירוג העובדים הסוציאליים (קאופמן, 2008). יש לציין, אף שהדבר לא נבדק במחקר, שעובדי קבלן גם אינם מהביטחון התעסוקתי ("קביעות") שממנו נהנים עובדי מדינה (גלן, 2001).

מרכיב חשוב שאמור לסייע להשתלבות של עובדים השייכים לאוכלוסיות מוחלשות במגזר הציבורי נוגע לשלב הקבלה לעבודה. בישראל, ס' 15 לחוק **שירות המדינה (מינויים)**, תשי"ט - 1959 (להלן: חוק המינויים) קובע כי "בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסיה הערבית". ברם, במקום שבו מתבצע מיקור חוץ, מתאפשרת עקיפת חובת הייצוג ההולם על ידי העברת ביצוע העבודה למעביד פרטי (גלן, 2001, דינמיקה דומה קיימת גם בצרפת, גרוזלייה, 2007: 18). אלן דאנין, למשל, מצביעה על כך ש-35% מעובדי חדר הדואר של מס ההכנסה האמריקאי היו אנשים עם מוגבלות. לאחר הפרטתו, לא נותר במקום עבודה זה ולו עובד אחד עם מוגבלות (Dannin, 2008: 1348-1349).

מזווית אחרת, ניתן לומר שכאשר פונקציות לא מעטות, אשר אמורות להיות באחריות השירות הציבורי, מועברות לביצוע של המגזר הפרטי, הדבר משליך על היכולת של המגזר הציבורי לתרום את חלקו להגברת השוויון בשוק התעסוקה. מיקור החוץ, על כן, מהווה סיבה מרכזית למסקנה המדאיגה לפיה "בשירות הציבורי בישראל כיום כמעט אין משרות המאוישות בדרך המלך שהתווה המחוקק" (תירוש, 2009: 710).

ד. סיכום ביניים: הפרטה וריבודיות בשוק העבודה

מדיניות תעסוקתית עשויה להגדיל או להקטין את החיץ בין שוק העבודה הראשוני לשוק העבודה השניוני (Paz-Fuchs, 2008). במקרה של מכירת חברות ממשלתיות, המשא ומתן לקראת הפרטה, המתנהל עם ארגון העובדים, לא בהכרח יביא לייצוג שווה של האינטרסים של כלל

⁵⁴ חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח – 1988.

העובדים במפעל. אמנם, הדרת חלק מעובדי המפעל - ובהם עובדי "דור ב'" או עובדי קבלן - מתנאים מיטביים, עשויה להתממש (ואכן התממשה) גם בחברות ממשלתיות. אולם הייחוד בהליך ההפרטה, בהקשר זה, הוא העובדה שהחלוקה מחדש של טובין (למשל: שכר, הטבות נלוות, סמכות ואחריות) בין העובדים הופכת ממוסדת וקשה בהרבה לשינוי. בעוד שהסכמים קיבוציים ניתנים לשינוי, ועובדי קבלן יכולים להיקלט במקום העבודה כעובדים מן השורה, הסיכוי להחזיר מחדש את גלגלי ההפרטה נראה נמוך למדי. מכאן שעצם ההחלטה על הפרטה וחשוב מכך – מאפייניה בכל הנוגע (בין השאר) לכוח העבודה הרלוונטי, מכוננים שינויים ארוכי טווח במאפייני שוק העבודה.

התומכים בהפרטה מצביעים על כך ששיפור היעילות בדרך של צמצום כוח העבודה יביא להשאת הרווחים, אשר תאפשר העלאת שכר לעובדים אשר יישארו במפעל. דוגמאות לכך קיימות בעולם. כך, הפרטת תאגידי המים בבואנס איירס (ארגנטינה) כללה שיפור של 40% בשכרם של עובדים אשר נשארו במקום העבודה; השכר החציוני בקרב עובדי הנמלים במלאזיה עלה ב-12% בקרב מי שנשאר במפעל המופרט; ומדגם של חברות מופרטות במקסיקו מצא ששכר העובדים שנשארו במפעל הוכפל (Kikeri, 1997).

אלא שהמציאות מורכבת יותר. אף שלעיתים חלק מהעובדים קוצרים פירות משמעותיים בעקבות מהלכי הפרטה, מצבם של חלק אחר של העובדים מורע באופן משמעותי. ההפרטה עושה שימוש בחלוקה בין אלו הקרובים למוקדי קבלת ההחלטות לבין אלו החשופים לפגיעה בשל ריחוקם, ואף מחזקת חלוקה זו. חלוקה זו נודעת כפער בין "אנשי פנים" ו"אנשי חוץ" (Mundlak, 1999; Raday, 2007). העובדים אשר ייפגעו מההפרטה עשויים להיות מי שיאבדו את מקום עבודתם, ואולי אף ייפלטו משוק העבודה כליל (הליך הפרטת תאגידי המים בבואנס איירס, למשל, כלל קיצוץ של 50% בכוח העבודה); הם עשויים להיות עובדי החברה הממשלתית בעבר, ושמועסקים כעת בחברה הפרטית בתנאים נחותים יותר - כעובדי דור ב' (עובדים אשר נכנסו למפעל בשלב מאוחר ואשר ההסכם הקיבוצי אשר נחתם עמם מקנה להם זכויות נחותות) או כעובדי קבלן; והם עשויים להיות עובדים אשר יצטרפו למפעל בעתיד, גם כן בתנאים נחותים יותר.

במצבים מעין אלו ההפרטה גורמת לא רק להעברת הכנסות מהעובדים לבעלים הפרטיים, אלא גם לחלוקה מחדש של ההכנסות מעובדים מוגנים פחות לעובדים מוגנים יותר (Birdsall & Nellis, 2003).⁵⁵ מצב זה מזכיר את הטענה הרווחת כי ארגוני עובדים מגדילים את אי-השוויון על ידי העלאת שכר ה"אליטות" מקרב העובדים והפחתת שכרם של העובדים הלא מאוגדים. מילטון פרידמן טען שארגוני עובדים משרתים בעיקר את עצמם, ודואגים לשכר גבוה לחבריהם, באופן שמוביל לשכר נמוך יותר למי שאינם חברי הארגון ולצמצום מספר מקומות העבודה במשק (Freeman & Friedman, 1980; אך ראו Freeman, 1984).

ברם, בניגוד לגישת פרידמן, המחקר האמפירי בישראל ובעולם מצביע על יחס הפוך בין שיעורי ההתאגדות לבין אי-השוויון בשוק התעסוקה (רדאי ונועם, 2004; קריסטל, מונדלק וכהן, 2006; Card, Lemieux & Riddell, 2004; Stone, 2006; Freeman & Medoff, 1984). במילים אחרות, ארגוני עובדים מהווים כוח משמעותי לקידום שוויון בהכנסות. פגיעה בהתאגדות, לעומת זאת, מחמירה את הריבוד בשוק התעסוקה. ההיגיון של ההפרטה, אם כן, מניח את האפשרות

⁵⁵ ראו לעניין חילופי הדברים בין החשב הכללי, ניר גלעד, לבין ח"כ ח' כץ בעניין זכויות העובדים ברפא"ל לאחר הפרטתה בתוך הפרטה וזכויות עובדים (המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2002) עמ' 74-73.

לתקוע טריז בין קבוצות עובדים ולהרחיב את הפער ביניהם, באופן שיעצים את ההבדלים בין מי שנהנים מביטחון תעסוקתי ותנאים נלווים נדיבים בשוק העבודה הראשוני, לבין מי שסובלים מאי-יציבות תעסוקתית ותנאי העסקה נחותים, בשוק העבודה השניוני.

ההשלכות של הפרטת חברות ממשלתיות על עובדי החברה ועל שוק העבודה בכללותו נדחקו לשולי הדיון סביב יתרונותיה וחסרונותיה של ההפרטה, ומשמעותה והיקפיה לא חדרו עדיין לשיח הציבורי. העובדה שאחת התוצאות הברורות של הפרטת חברות ממשלתיות היא החלשה של ארגון העובדים הובילה לכך שארגוני העובדים רואים, בצדק מבחינתם, את ההפרטה כאיום על יכולתם לשרוד. אולם "מסגור" זה של הדיון מוביל גם לתפיסה כאילו ארגון העובדים נאבק על אינטרסים צרים שלו, ושאינו מגן על ציבור העובדים בכללותו. תפיסה זו, במקרים רבים, מוטעית.

במיקור חוץ, הפרטה "מתבטאת ביצירת שוק עבודה שניוני" בהיותה "מאפשרת, תורמת, מעודדת ומזרזת את נזילות התעסוקה, את שבירת שוק העבודה כמו גם את הקיטוב החברתי" (בן-ישראל, 1999: 41). עובדים לא מעטים מפוטרים ממשורות המאופיינות בביטחון תעסוקתי ובתנאים נלווים והפונקציות אשר הם מילאו מועברות למיקור חוץ (לעתים, העבודה נעשית על ידי אותם עובדים עצמם). אכן, "מיקור חוץ גורם מעצם מהותו להוצאת עובדים מ"שוק העבודה הראשוני" והעברתם ל"שוק העבודה המשני" (גלן, 1999: 51). מיקור חוץ מאופיין, אם כן, בהמרת משרות מלאות, המחייבות הענקת תנאים נלווים חיוניים, כדוגמת פנסיה וביטוח רפואי, בחלקיקי משרה או בעבודה לפי שעות, אשר אינה מזכה בתנאים מסוג זה (Dannin, 2008).

בנוסף להשלכות הישירות, קיימת דינמיקה מורכבת יותר, הקושרת את שתי התופעות של מיקור חוץ ושל ריבוד שוק העבודה. עצם האפשרות לבצע מהלכים של הגמשה דרך מיקור חוץ מאיים על ארגוני העובדים, ועשוי לגרום לפירוק הסולידריות בין עובדים, בתוך מקום העבודה ומחוצה לו. מצד אחד, ארגון העובדים עשוי להסכים למיקור חוץ רק כדי להבטיח שהתנאים המקוצצים יונהגו במקום עבודה אחר, ולא במפעל המאורגן. מצד שני, ארגוני עובדים עשויים להסכים להסדרים של דור ב' בתנאי עבודה או בהסדרי פנסיה, כדי למנוע מיקור חוץ (בן-ישראל, 1999; ראיון – אלי בן-גרא; Dannin 2008; Mundlak, 2007). המסקנה, אם כן, היא שריבוד שוק העבודה פועל לא רק לרעת אלו המצויים בשוק העבודה השניוני, אלא גם לרעת חבריהם, המצויים בינתיים בשוק העבודה הראשוני, כי "עצם קיומה של עתודה מעין זו יכול ליצור רושם אצל מנהלים כי העלות הגבוהה של עובדי "ליבה" קבועים אינה מוצדקת ויש לפעול לצמצומה למינימום האפשרי" (גלן, 1999: 51).

2. השפעות מערכתיות של הפרטת יחסי העבודה⁵⁶

א. מחיר ההתייעלות במכירה של חברות ממשלתיות

קידום התייעלות של חברות ממשלתיות ושל המגזר הציבורי בכללותו מוצג, יחד עם היעד של השגת גמישות תעסוקתית, כרציונל מרכזי להפרטה של חברות ממשלתיות ושל מיקור חוץ (כ"ץ, 1997; זמיר, 2005). אולם מה המדיניות אשר מקודמת בשם השאיפה להתייעלות? פן מסוים של התייעלות מתייחס לאפשרות לבצע את אותה העבודה באמצעות מספר קטן יותר של עובדים.

⁵⁶ יש להדגיש שת-פרק זה יעסוק בהשפעות מערכתיות של הפרטת חברות ממשלתיות ושל מיקור חוץ רק ככל שהדבר נוגע להקשר של יחסי העבודה. להשפעות מערכתיות כוללות יותר של מכירת חברות ממשלתיות ושל מיקור חוץ, ובהן ההשפעה על יחסי האזרח והמדינה, אובדן תקבולים, שקיפות, צמצום האחריות של המדינה ועוד, ראו הפרקים הרלוונטיים בקובץ זה: אסא מרון, 2010; רונן מנדלקרן ואריק שרמן, 2010.

למעשה, פיטורים בקנה מידה משמעותי נחשבים למאפיין טבעי של הפרטה (van der Hoeven & Sziraczki, 1997). חשוב לומר שאין הדבר בגדר גזירת גורל. בעולם ידועים מקרים שבהם הגוף המפריט התעקש לחייב את הרוכש הפרטי לשמור את מצבת כוח האדם למשך תקופה נתונה, גם כשהיה מובן שמדובר במספר עובדים גדול מהנדרש (Kikeri, 1998).

לעומת זאת, דוגמה אופיינית יותר היא British Steel, אשר הקטינה את מצבת העובדים שלה ב-75% בתוך עשור לאחר הפרטתה (Standing, 1999). בדומה, דו"ח של הבנק העולמי מציין שבמסגרת הפרטת שירותי התחבורה הציבורית בארגנטינה, 80,000 משרות, בשווי של 250 מיליון דולר, צומצמו (Kogan, 1996). בישראל, הליך מכירת השק"ם הביא לפיטורי 3000 מתוך 4300 העובדים בחברה (כץ, 2002). במרבית המקרים הללו, מצויין שהפיטורים הוציאו את החברה מן המשבר, הביאו להתייעלות, או לפחות לא הביאו לפגיעה בתפוקה. אלא שגם בהנחה שאין לחלוק על מסקנה זו, התייעלות אינה יכולה להיבחן אך ורק דרך הפרספקטיבה של ביצוע אותה עבודה באמצעות מספר קטן יותר של עובדים (השוו פלג, 2005 : 22-24).

אף שפרק זה אינו מתיימר לבחון את ההשפעות המאקרו-כלכליות של הליכי הפרטה, ולו בהקשר התעסוקתי, לא ניתן להתעלם מהקביעה הנחרצת ש"תהליך הפרטה רחב אכן הביא כמעט בכל הארצות לגידול האבטלה במשק" (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998 : 96). ארגונים בינלאומיים, כדוגמת הבנק העולמי, ה-OECD וארגון העבודה הבינלאומי, מלמדים על אובדן ממוצע של כ-50% בכוח העבודה בעקבות הפרטות (הטיס רולף, 2004 ; Kikeri, 1998; ILO, OECD, 2003).

מובן מאליו שגידול באבטלה משפיע לא רק על העובדים המפוטרים, אלא על שוק העבודה ככלל. אבטלה מקטינה לא רק את כוח המיקוח של המבקשים לחזור למעגל העבודה, אלא גם את כוח המיקוח של עובדים המודעים לביקוש ההולך וגובר למקום עבודתם. אך מעבר לכך: לפיטורים מסיביים תהיה השלכה על החברה והכלכלה בכללותם. כדברי רות בן-ישראל (2002 : 1631):

ההתייעלות המושגת לרוב בעקבות תהליך ההפרטה מתבטאת, בין היתר, בפיטורי עובדים ... התוצאה היא שהרוכשים את המפעלים המופרטים אכן מגדילים את רווחיהם, אך החברה בכללותה יוצאת בהפסד. מבחינת המדינה רווח ההפרטה קטן בהרבה מהמחיר שהמדינה מקבלת בעבור המרת בעלותה הציבורית בבעלות פרטית. יש לגרוע מהמחיר שהמדינה מקבלת בעבור ההפרטה את דמי אבטלה או את הבטחת ההכנסה שהיא תצטרך לשלם למפוטרים שנים רבות, כי המפוטרים הם לרוב המבוגרים שבפוטורים ומבחינתם מדובר באבטלה כרונית. ואכן, לאבטלה כרונית (אבטלה מבנית) השפעה קשה על החברה והכלכלה. מעבר להיעדר הכנסות, מובטלים סובלים מפגיעה בבריאותם הפיזית והנפשית, ובכלל זה – נטייה לדיכאון ואף להתאבדות. אבטלה עמוקה מקושרת גם לעלייה בעוני ובפשעה. התמשכות האבטלה מכבידה על הסיכויים לחזור לשוק העבודה ומגבירה את ההזדהות החברתית (Raphael & Paz-Fuchs, 2008). לכן, מהתרומה של הגברת היעילות של חברה ממשלתית שהופרטה יש לקזז את העלות הנוספת מהפגיעה המתוארת.

בנוסף, עידוד פרישה מוקדמת במסגרת הליכי הפרטה משיתה עלויות כבדות על החברה בכללותה, בהגדילה את "יחס התלות" בין אוכלוסיית הפנסיונרים לאוכלוסייה העובדת (Kikeri, 1998). בעוד מדינות רבות מעלות את גיל הפרישה כדי להתמודד עם המצוקה האקטוארית של

קרנות הפנסיה, הבעיה האמיתית נעוצה בשיעורים הגבוהים של עובדים הפורשים בטרם הגיעו לגיל זה. כך, בשנת 2004 הועלה גיל הפרישה לגברים ולנשים בישראל ל-67.⁵⁷ אלא שבמקביל התברר שרק מחצית מהעובדים במגזר הציבורי בישראל ממשיכים לעבוד עד גיל פרישת החובה (מזר, 2006). יתר על כן, לאור העובדה שצעדי ההכנה לקראת הפרטה מחייבים יצירת מסגרות ייעודיות של ביטחון סוציאלי לעובדים שייפלטו משוק העבודה ולא יחזרו אליו (Kikeri, 1997), יש לבחון אם ההפרטה כרוכה בהסדרים החותרים תחת אינטרסים מרכזיים של החברה והכלכלה. נמצא, אם כן, שבמקרים רבים העלות האמיתית של צעדי ההפרטה אינה נבחנת באופן מקיף.

ב. החיסכון בעלויות עקב מיקור החוץ, ומחירו

ככל שהדבר מפתיע, אין בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים בישראל נתונים חד-משמעיים המצביעים על חיסכון הנובע מהפרטה בדרך של מיקור חוץ (טביביאן-מזרחי, 2007). יתר על כן, לפחות ככל שהדברים נוגעים להעסקה של עובדי קבלן, הגורמים הדומיננטיים ביותר בשירות המדינה העוסקים בנושא זה – נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר – מסכימים שהחל משנת 2001, עם הפסקת הקליטה למסלול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה, העסקה זו הפכה בזבנית, הובילה לניפוח של המגזר הציבורי בעשרות רבות של עובדים לא דרושים, ולשיטתם – שמה לאל את מאמצי הקיצוץ בסקטור הציבורי כולו והיטיבה לכלית רק עם גורם אחד – קבלן כוח האדם. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם קביעות מבקר המדינה, אשר התריע פעמים מספר ב-15 השנה האחרונות, ש"מנגנון העסקת עובדי חברות כוח אדם נעדר כל פיקוח; אין משום חיסכון חד-משמעי בשיטה זו ולעתים אף יש בה בזבוז; עם המעבר הצפוי לפנסיה צוברת יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של העסקת עובדים קבלניים לעומת העסקתם כעובדי מדינה" (משרד מבקר המדינה, 2000: 744-745; ראו גם משרד מבקר המדינה, 1994, 2005).

ואכן, ביקורת זו הובילה לדו"ח של צוות בדיקה משותף לשלושת הגופים אשר צוינו לעיל. על פיו, התקבלה בחודש מרץ 2003 החלטת ממשלה (מספר 63), להתחיל בקליטת עובדי קבלני כוח אדם המועסקים על ידי המגזר הציבורי למסגרת הרשמית של שירות המדינה (נציבות שירות המדינה, 2003). מהלך זה התבצע בעצלתיים בשנים שחלפו מאז, אולם נראה שהוא מתקרב לסיום. היעדרו של מעקב רשמי וסדור אחר היקף החיסכון בעלויות ההעסקה מטריד במיוחד לאור העובדה שרציונל זה מוצע, פעם אחר פעם, כבסיס עיקרי להפרטה של שירותים. נראה שהיעדר נתונים בתחום מיקור החוץ אינו מקרי, אלא נובע מתפיסה דוגמטית. תגובת משרד הרווחה מספטמבר 2006, למשל, להערות מבקר המדינה היתה כי "הוא סבור שאין לעשות "מחקר" מכיוון ששוררת תמימות דעים שלהפרטת מוסדות ממשלתיים יש יתרונות מבחינת עלות-תועלת" (מבקר המדינה, 2003: 644).

אלא שבניגוד לעמדה זו, הממצאים העולים מהשוואות בינלאומיות מצביעים על כך שלאחר שקלול כל העלויות הנלוות, ישנם מקרים שמיקור חוץ אינו תורם לחיסכון (מנדלקרן ושרמן, 2009; Mosley & Sol, 2005). מחקר מקיף של מכון מחקר עצמאי אמריקאי שפורסם בספטמבר 2011 בחן 550 תחומי פעילות בהם הממשל האמריקאי מתקשר עם קבלנים לקבלת שירותים (Project on Government Oversight, 2011). המחקר מצא שהממשל משלם פי 1.83 מהתשלום

⁵⁷ חוק גיל פרישה, תשס"ד – 2004.

המקביל לעובדים פדרליים ויותר מפי 2 מהתגמול ממנו נהנים עובדים בסקטור הפרטי. המחקר מצא שתשלום ישיר לעובדים פדרליים היה זול יותר ב-33 מתוך 35 סקטורים שנבדקו, ובמקרה אחד היה התשלום לעובדי קבלן גבוה פי 5 מהתשלום לעובדים פדרליים.

בישראל, באחד המקרים הנדירים בהם הנתונים פורסמו – מיקור חוץ של הפעלת המוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי – נמצא שעלות המוקד המופרט, אשר היה אמור להעניק שירות לשליש מהמבוטחים, גבוהה מהעלות השלובה של שני המוקדים שהופעלו על ידי המל"ל (רון, 2007). גם מחקר חיצוני ועדכני אשר בחן מיקור חוץ של שירותי התברואה ברשויות המקומיות, מצא שמיקור החוץ לא הוביל לחיסכון בעלויות (Bresler-Gonen, 2008).

גם בהנחה שהפרטה משיגה הפחתה מסוימת בעלויות ההעסקה, יש לבחון בקפידה מה המחיר האמיתי של החיסכון. לכאורה, שימוש במיקור חוץ אמור להביא **לתוספת**, ולא לחיסכון של עלויות. הכנסת גורם שלישי (הקבלן) לתמונת ההתקשרות גוררת עלויות נוספות: רווח לקבלן, פיקוח ובקרה, עלויות משא ומתן, עלויות בגין מחדלים ועבירות המבוצעים על ידי חברות קבלניות, עלויות הנובעות מחוסר מקצועיות של עובדי הקבלן ודמי אבטלה והבטחת הכנסה לתמיכה במי שיאבד את מקום עבודתו בשל ההפרטה של השירות (Dannin, 2008: 1358-1360,) 1370-1371.

מכאן, שאם שיטה זו תוביל בסופו של דבר לחיסכון בעלויות, יש מקום לסברה שמקורו של חיסכון זה יהיה טמון, לפחות חלקית, בהרעה באיכות השירות ו/או בהרעת תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן לעומת תנאיהם של עובדי מדינה תקינים. למעשה, כפי שעולה מהדברים של ירון זליכה שהובאו לעיל, נראה שהשניים כרוכים זה בזה: הרעה בתנאי העבודה תביא להפחתה באטרקטיביות של המשרה הציבורית ולרמה נמוכה יותר של הפונים למלא תפקידים במינהל הציבורי.

זאת ועוד: כל עוד התשלום לעובדים מצוי בגבולות החוק, אפשר שיהיו מי שיברכו על הגמישות הניתנת למעביד לעקוף את ארגון העובדים ולהעניק, במידה שהוא רואה לנכון, לחלק מהעובדים תנאים נחותים ביחס לחבריהם. במקרים מסוג זה, ייתכן שיהיה מי שיגן על זכותו של המעביד לפעול בדרך זו. ברם, קשה לקבל כראויה את הדינמיקה המובילה מהתקשרות בדרך של מיקור חוץ להפרת הזכויות המינימליות של העובדים, הקבועות בחוקי המגן. והנה, מתברר שהעסקת עובדי קבלן הובילה באופן ישיר להפרה גורפת של זכויות אלה.

כיצד הדבר מתרחש? המנגנון המרכזי להתקשרות בין קבלני כוח אדם לבין משרדי ממשלה הוא המכרז. בניגוד למודל קלאסי של שוק תחרותי, מרגע שהתחרות בשלב המקדים של המכרז הסתיימה וקבלן פלוני זכה במכרז, לא קיימת עוד תחרות בינו לבין קבלנים אחרים. המרכיב העיקרי בתחרות במכרז הוא המחיר הנקוב, אשר כולל את עלות ההעסקה (רון, 2007). כדי לזכות במכרז, קבלן חייב להפחית, בין השאר, את עלות ההעסקה של עובדיו עד למינימום החוקי (ובפועל, לעתים למטה מזה). פרקטיקה זו קיימת גם כאשר המדינה מפרסמת את המכרז: "המדינה אינה עורכת כל הבחנה בין רכישת מהדקי נייר לרכישת שירותי ניקיון" (אבחסרה, בקר וזיו, 2006: 4). המסקנה הנגזרת היא, אם כן, "שלתרבות המכרזים יש תפקיד מוסדי בהעסקה פוגענית של עובדים עניים בישראל" (רובינשטיין, בנימין וגולן, 2008: 164; ראו גם גולן, 2010; רבין-מרגליות, 2009). מסקנה זו קושרת את הפן המוסדי של ההפרטה לפן העוסק בזכויות העובדים, שכן ההפרטה של שוק התעסוקה הובילה לעלייה חדה בשיעור העובדים שנמצאים מתחת לקו העוני בישראל: שיעור המשפחות העובדות באוכלוסיה הענייה עלה בשנת 2008 ל-46.3% (המוסד לביטוח לאומי, 2009). שיעור השכירים המצויים מתחת לקו העוני כמעט הוכפל

בתוך שני עשורים, מ-10% בשנת 1989 ל-18.8% בשנת 2006 (סבירסקי וקונור, 2007). מגמה זו רק התחזקה מאז (המוסד לביטוח לאומי, 2009).

בשנים האחרונות, בתי המשפט פסלו החלטות של ועדת מכרזים לזכות הצעה גירעונית אשר, על פניה, אינה מאפשרת לקבלן המציע לשלם לעובדים את זכויותיהם על פי חוק. בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת קבע שלא ניתן לממש את האופציה בחוזה בין עיריית נצרת לחברת אבטחה כיוון שתשלום שכר מינימום לעובדים, על פי המחיר הנקוב במכרז, לא היה משאיר שולי רווח לקבלן.⁵⁸ בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב ביטל מכרז לשירותי ניקיון של עיריית בת-ים⁵⁹ ומכרז לסילוק אשפה של איגוד ערים דן⁶⁰ כיוון שהתבססו על הצעות גירעוניות שלא מאפשרות לחברות הזוכות לשלם לעובדיהן שכר מינימום כחוק. מנהל אחת מחברות השמירה העיד בפני בית הדין לעבודה כי "אין קיימת חברת שמירה בישראל שיש ביכולתה לקיים את כל הזכויות המוגנות של העובדים, על-פי כל תג ותג", בשל העובדה שמשרדי הממשלה, המהווים את הלקוח העיקרי של חברות השמירה, תמיד מעדיפים את ההצעה הנמוכה ביותר.⁶¹ מנהלי חברות אלו, יחד עם חלק מנציגי המשרדים, העידו ש"מחירי ההתאבדות" שקבלנים מציעים כדי לזכות במכרזים הם "שורש הבעיה" של הפרת זכויות עובדי הקבלן (גולן, 2010; בניש וצרפתי, 2008). לאחרונה גם אמר בית המשפט העליון את דברו, והכיר באותה "מציאות פוגענית, שהיא למרבה הצער מנת חלקם של ענפי שירותים כאבטחה וניקיון זה שנים רבות, וחדרה אל לבו של השירות הציבורי ככל שרבו התקשרויותיו עם קבלנים חיצוניים. מאפיין עיקרי של התקשרויות מסוג זה הוא החיץ שהן מקימות בין המעסיק הישיר לבין העובד, ענין המצמצם את "נראותו" של האחרון, את כוח המיקוח שלו ואת הידע העומד לרשותו, ופותח פתח – רחב עד מאד – לגריעה מזכויותיו".⁶²

אולם, גם כאשר נפסלו מכרזי הפסד, פסילות אלו התגבשו כתוצאה מפניה של חברות מתחרות, המספקות שירותים למשרדי ממשלה ואשר הפסידו מכרזים בשל סירובם להפר את חוקי העבודה. המסקנה המתבקשת היא כי במקרים שחברות מתחרות אינן פונות לבתי המשפט, ההצעה הגרעונית זוכה, והעובדים סובלים תנאי ההעסקה המהווים הפרה של זכויותיהם החוקיות.

כדי להתמודד עם תופעה זו פרסם החשכ"ל במרץ 2007 הוראת שעה שעניינה הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך. בהוראת השעה נקבעו, בין השאר, תנאי סף להשתתפות קבלני שירותים במכרזים. אחד התנאים הוא שהמציע במכרז יצרף להצעתו אישור של יחידת האכיפה בנוגע להפרות של חוקי העבודה של המציע, בעלי השליטה בו וחברות אחרות של מי מבעלי השליטה, בשלוש השנים האחרונות מהמועד האחרון להגשת ההצעה. "אם המציע או מי מבעלי השליטה בו נקנסו על ידי מינהל ההסדרה והאכיפה ב-2 קנסות או יותר, בגין העבירות המנויות בחוקי העבודה... בשלוש השנים האחרונות, תיפסל ההצעה על הסף". ברם, בדיקה של מבקר המדינה את קבלני השירותים בתחום השמירה מצאה שיחידת האכיפה בדקה 77 מתוך 386 (20%) מתאגדי השמירה, בשנה. במצב דברים זה, מסיק המבקר, "קטן הסיכוי שקבלן שירותים ייקנס בשני קנסות בשלוש שנים" (מבקר המדינה, 2008ב):

⁵⁸ עת"מ (נצ"י) 127/01 גשש נ' עיריית נצרת עלית; וראו בדומה עת"מ (י"ם) 1204/06 מוריה שירותי ניקיון נ' הנהלת בתי המשפט (לא פורסם); עת"מ (נצ"י) 1158/07 פרח השקד נ' עיריית מגדל העמק.

⁵⁹ עת"מ (ת"א) 1464/07 פרח השקד נ' עיריית בת-ים (ניתן ביום 14.04.08).

⁶⁰ עת"מ (ת"א) 1757/07 מודיעין אזרחי נ' איגוד ערים דן (ניתן ביום 24.02.08).

⁶¹ דב"ע נז/3-54 מישל לנקרי נ' א.נ.ש. חברה להחזקת נכסים פד"ע לו 361, בעמ' 364.

⁶² פסקה 7 לפסק דינו של השופט לוי בע"מ 9241/09 שלג לבן נ' עיריית אשקלון (ניתן ביום 8.7.10).

1137). יתר על כן, במספר מצומצם של מקרים נבדקו תאגידי שמירה יותר מפעם אחת בשנה, ונמצא שהן הפרו את חוקי העבודה. והנה, בדיקת מבקר המדינה העלתה שלשבעה מתוך 54 תאגידי השמירה ניתנו אישורים שגויים, שכן הוטל עליהם קנס יותר מפעמיים בשלוש השנים האחרונות.

ביוני 2010 פרסם החשב הכללי הוראה נוספת, המתמקדת בהתקשרות של משרדי הממשלה עם קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון (החשב הכללי, 2010א). הוראות אלו כוללות, בנוסף לאמור לעיל בדבר היעדר הרשעות וקנסות בפרקי הזמן הנקובים, גם הטלת חובה על מגיש ההצעה לצרף נספח תמחירי מפורט, הכולל את פירוט השכר שישולם לעובדים וכן הצהרה לפיה מגיש ההצעה ישלם לעובדים את שכרם וכן דמי הבראה, גמל, פנסיה ופיצויי פיטורים.

ג. בין סוגי מיקור חוץ: חברות כוח אדם וחברות שירותים

למעשה, המונח "מיקור חוץ" כורך בחובו שתי תופעות שונות למדי (דוידוב, 2009). אלו זכו לכותרות "מיקור חוץ פונקציונלי", ו"מיקור חוץ של כוח אדם" (גלן, 1999). במקרה הראשון, תחומים שלמים ובהם ניקיון, אבטחה או מחשוב, מוצאים מהמערכת הארגונית ומועברים לידי קבלן משנה ("קבלן שירותים"). במקרה השני, "קבלן כוח אדם" מספק עובדים שהמזמין עושה בהם שימוש רק כל עוד יש בכך צורך. ההבחנה בין "קבלן שירותים" לבין "קבלן כוח אדם" הפכה להיות משמעותית בעיקר לאחר קבלת **חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם** (להלן: חוק קבלני כוח אדם) בשנת 1996, והתיקונים שבוצעו בו במהלך השנים. זאת, כיוון שהחוק אינו חל, ככלל, על קבלני שירותים, על כל המשתמע. במישור המוסדי, ההשלכות העיקריות נוגעות בייחוד לצורך של חברת "כוח אדם" (להבדיל מ"חברת שירותים") לקבל רישיון ולהפקיד ערבות.⁶³ סעיף 10א לחוק קבלני כוח אדם, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2010, קבע חריג מסויים של כלל זה, בהחילו את ההוראות בדבר תנאים למתן רישיון וברישיון, ביטול רישיון, הליכי ערעור, חובות פיקוח ועונשים, רק על חברות שירותים שעיסוקן בשמירה, אבטחה, וניקיון.

ההשלכות המשמעותיות יותר נוגעות לזכויות עובדי הקבלן. ס' 12א לחוק קבלני כוח אדם (אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2008) קובע שעובדי הקבלן ייחשבו לעובדי המשתמש לאחר תשעה חודשים, וס' 13 קובע כי תנאי העבודה במקום עבודה שבו מועסקים עובדי קבלן יחולו גם על עובדי הקבלן, אם תנאי עבודתם אינם מוסדרים בהסכם קיבוצי אחר. כדי להיערך לכניסתו לתוקף של ס' 12א לחוק קבלני כוח אדם, אשר אמור להוביל לקליטה אפקטיבית לשירות הציבורי של מרבית עובדי קבלני כוח האדם הרלוונטיים, פרסמה נציבות שירות המדינה הוראת "עדכון ורענון" להנחייה משנת 2003 (נציבות שירות המדינה, 2003, 2008) שעניינה נהלים לקליטת עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה. אלא שהצורך לקלוט את עובדי חברת הקבלן לא רלוונטי, ככל שהדבר נוגע לעובדי חברות שירותים.⁶⁴

ואכן, ישנם סימנים מובהקים לכך שמשרדי הממשלה מצמצמים את ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם בשנים האחרונות, ומרחיבים את היקף ההעסקה באמצעות חברות שירותים (טביבאן-מזרחי, 2007; ראיון אריאל יעקובי, 22.03.09). לפי נתונים שנמסרו לצורך מחקר זה, במחצית הראשונה של שנת 2009 הועסקו במשרדי הממשלה רק כ-150 עובדי קבלן כוח אדם

⁶³ עב' (ארצי) 11/07 אל אור אילת נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, ניתן ביום 11 באוגוסט 2008).

⁶⁴ אם כי ייתכן בהחלט שבתי הדין יקבעו אחרת. רמז לכך ניתן למצוא בעניין **שמואלוב נ' בנק הפועלים** (ה"ש 70) בו נקבעה שעל מזמין השירות יש אחריות משותפת לחובות הקבלן. עם זאת, הלכה זו הוגבלה לתנאי המינימום הקבועים בחקיקה, ולא לזכויות מכוח ההסכמים הקיבוציים, להם זכאים רק עובדי המשתמש.

לתקופות הנעות בין חודש ימים לשמונה חודשים (מכתב – חגי פדר, 3 באוגוסט 2009). לפי המכתב, אין בידי החשב הכללי נתונים לגבי מספר המועסקים באמצעות קבלני שירותים. בחודש אוקטובר 2010 פרסם החשב הכללי, לראשונה, דו"ח המפרט את מצב ההעסקה של עובדי קבלני כוח אדם (החשב הכללי, 2010). מדו"ח זה עולה תמונה דומה, ולפיה עובדי קבלני כוח אדם מועסקים רק במצבים בהם אין מנוס מלהעסיק עובדים במתכונת זו, ומספרם נמוך עד מאד. ניתוח הנתונים מעלה כי ב-316 גופים ציבוריים ו-45 משרדי ממשלה הועסקו 3872 עובדי קבלן, ב-1159.77 משרות – ממוצע של עשרה עובדים ושלוש משרות לכל גוף ציבורי. הנתונים מרשימים עוד יותר אם ניקח בחשבון שארבעה גופים (רפ"ל, עיריית בני ברק וראשון לציון, והמשטרה) "אחראים" להעסקת כ-3320 עובדים, וכי ב-65% ממשרדי הממשלה לא הועסקו עובדי קבלני כוח אדם כלל. עם זאת, הדו"ח מציין כי "הגופים לא נדרשו לדווח את נתוני השכר עבור עובדים המועסקים על ידי קבלן שירות" (שם: 1, ההדגשה במקור).

נמצא שתבנית ההעסקה שעושה שימוש בקבלני כוח אדם – הולכת ונעלמת, וכי הנחיית החשב הכללי לפיה "ככלל, אין להעסיק עובדי קבלן כוח אדם בשירות המדינה" (החשב הכללי, 2008: סעיף 1.1), מיושמת באופן מרשים. מאידך, קבלני השירותים נמצאים במעין ואקום (ריק) רגולטורי, אשר מושך אליו תבניות העסקה אחרות.

לאור האמור, מובן מדוע אנו חוזים באחרונה בתופעה של חברות כוח אדם העוטות על עצמן כסות של "חברת שירותים". לדוגמה, האגודה למען שירותי בריאות הציבור (להלן: האגודה) המספקת עובדים לביצוע שירותים עבור משרד הבריאות. לאור הנטייה לצמצם את הפעילות באמצעות קבלני כוח אדם, הודיע מנכ"ל משרד הבריאות על הכוונה לעבור "ממודל התקשרות המדינה עם קבלן כוח אדם למודל של ספק [קבלן] שירותים" (מבקר המדינה, 2009: 474). ואכן, משרד האוצר החליט לשנות את שיטת ההתקשרות עם האגודה בכל הנוגע לאספקת שירותי בריאות לתלמיד מ"אספקת כוח אדם" ל"אספקת שירותים" (מבקר המדינה 2010: 349).

מכאן עולה בבירור שהאתגר העיקרי בהתמודדות עם הפרטת כוח האדם הועבר מקבלני כוח האדם אל קבלני השירותים. הפסיקה של בתי הדין לעבודה החלה להידרש לעניין זה. ככלל, ברציונאל העולה מתוך הפסיקה קיים מימד טראגי, ככל שהדבר נוגע לזכויות עובדים ותנאי העסקתם. זאת, כיוון שבבסיס הקריטריונים להבחנה בין חברת כוח אדם לחברת שירותים עומד העיקרון הפשוט הבא: ככל שהעובד "קשור יותר" למקום העבודה של המשתמש, כך יש לראותו כעובד חברת כוח אדם; ואילו ככל שהעובד "מנותק יותר" מההווי היומיומי של מקום העבודה, יש לראותו רק כספק שירותים המתקשר עם העסק בהתקשרות עסקית. כדי להשלים את התמונה, יש להזכיר שהסיכוי של עובד הנתפס כעובד של קבלן כוח אדם יוכר כעובד של המשתמש גבוה בהרבה מאשר ההסתברות של עובד של קבלן שירותים להכרה כאמור. כך, המבחנים של פסק הדין המכונן בעניין **כפר רות**,⁶⁵ אשר נועדו, במקור, כדי לקבוע אם יש לראות עובד קבלן כעובד של המשתמש, משמשים במידה לא מבוטלת כדי להבחין בין עובד של קבלן כוח אדם לבין עובד של קבלן שירותים. בין המבחנים הרלוונטיים ניתן לציין את אלו: בידי מי הכוח לפטר את העובד ובפני מי עליו להתפטר; מי קיבל את העובד לעבודה ומי קבע והסדיר את תנאי התקבלותו אליה; מי קובע את מכלול תנאי עבודתו של העובד, לרבות את גובה שכרו ואת הנילווים לשכרו; מי נותן חופשות לעובד וממי עליו לבקש את אישור חופשותיו; מי חייב לשאת בתשלום שכרו של העובד (בעניין שבמהות, ולא כ"צינור" להעברת כספים); למי הבעלות על הציוד, החומרים, או הכלים המשמשים את העובד בעבודתו.

⁶⁵ דב"ע נב/142-3 אלהרניא-כפר רות 535.

בחינה של מבחנים אלו מגלה, כאמור, שהם תואמים במידה לא מבוטלת את ההבחנה הקיימת בשוק העבודה הנוכחי בין "חברת כוח אדם" לבין "חברת שירותים". ולא בכדי. ראיונות לא מעטים שנערכו במסגרת מחקר זה מגלים באופן ברור וחד משמעי כי מעסיקים רבים, ובכלל זה – מדינת ישראל, ראו את מבחני כפר רות כהנחיה לתכנון צעדיהם והחלו להרחיק עצמם מעובדי הקבלן באופן מודע. בעקבות עצה משפטית שהם קיבלו, מעסיקים מדירים את עובדי הקבלן. הם נמנעים מכל קשר מקצועי או אישי עם עובדים של הקבלן כדי לא ולו ליצור מראית עין של השתייכות העובד למקום העבודה של המשתמש. יתר על כן, יחס זה אינו תחום למסגרת המקצועית בלבד. מעסיקים, גם בשל סיבה זו, החלו למנוע מעובדי הקבלן ליהנות מהתנאים הנלווים הניתנים לעובדי החברה (אכילה בחדר האוכל, הסעות למקום העבודה וממנו, שימוש במקלחות של סגל העובדים).

על רקע האמור, מעניין לראות סנונית ראשונה אשר מעופה לדינמיקה אשר תוארה זה עתה. בעניין **חסידיים** מציע השופטת דוידוב-מוטולה סדרה של "מבחני עזר" למבחנים המוצעים בעניין כפר רות.⁶⁶ ברם, בלב אותם מבחני עזר מצוי רציונאל הסותר במובהק את המבחנים המקוריים. אלו כוללים את השאלות הבאות: האם העובד מפסיד ייצוג ארגוני כתוצאה ממיקור החוץ; האם משמעותו של מיקור החוץ היא הדרה של העובד מתחולת צווי הרחבה או הסכמים קיבוציים; האם מיקור החוץ פוגע בכבודו של העובד על ידי בידודו ופגיעה בתחושת השייכות שלו; האם מיקור החוץ פוגע באפשרויות קידומו והתפתחותו המקצועית של העובד; והאם מיקור החוץ פוגע באפשרות העובד לקיים מערכת יחסים אישית ואנושית מול מעסיקו, באופן סביר בהתאם לסוג העיסוק בו מדובר.

כפי שניתן לראות, ה-Raison d'être של המבחנים הללו, בניגוד לאלו של כפר רות, קושר בין מידת ההדרה וההרחקה של העובד למידת חוסר הלגיטימיות של מיקור החוץ. במילים אחרות, בעוד שההרחקה של העובד (למקום עבודה פסי אחר, למסגרת חוזית אחרת, לפיקוח של מנהל אחר) היתה מגדילה את הסיכוי להכשרת מיקור החוץ, הרי שמבחנים אלו רומזים על כך שההרחקה כאמור מהווה טעם לפגם חמור במיקור החוץ עצמו. כדוגמא, ניתן לציין את העובדים הסוציאליים המועסקים דרך עמותות, אשר הוזכרו לעיל. על עובדים אלו מוסמכים מנהלים מטעם העמותה, אשר מקבלים אותם לעבודה, קובעים את שכרם, מכתיבים את חופשותיהם, ומוסמכים לפטרם. לכאורה, לפי המבחנים המסורתיים – המדובר במיקור חוץ אותנטי של שירותים. ברם, דווקא היעדר הייצוג הארגוני שלהם; מניעת זכאותם לזכויות מכוח ההסכמים הקיבוציים מהם נהנים עובדי הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה; הניתוק שלהם ממערך הרווחה הכללי; מניעת אפשרותם לקידום במסגרת שירותי הרווחה – כל אלו עשויים להצביע על הפסול שבמיקור חוץ מסוג זה.

מעניין לציין שהוראות החשב הכללי מחמירות יותר מפסיקת בתי הדין. ההוראה בדבר העסקת נותני שירותי חיצוניים (החשב הכללי, 2008), מתווה את מסגרת ההתקשרות של משרדי ממשלה עם נותן שירותים חיצוני בתנאים המצטברים הבאים: חוזה ההתקשרות לעניין מתן השירות נחתם מול החברה/שותפות; נותן השירותים עובד בחברה/שותפות או שותף בה; החברה/השותפות מעסיקה לפחות שלושה נותני שירותים מקצועיים בתחום שבו ניתן הייעוץ; לחברה מערך לוגיסטי עצמאי (כגון שירותי מזכירות והדפסה, תקורה משרדית וכיו"ב - החשב הכללי, 2008: סעיף 3.4). וחשוב מכל, "נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ולא ניתן להעסיקו כעובד מדינה מן המניין" (החשב הכללי, 2008).

⁶⁶ ע"ע 478/09 חסידיים נ' עיריית ירושלים (ניתן ביום 13.01.11), בפסקה 29 לפסק דינה.

סעיף 4.1.2). הוראה זו, אמנם, אמורה להנחות את משרדי הממשלה באשר לאופן התשלום לנותני השירותים, אולם ניתן להקיש ממנה את התפיסה הנורמטיבית באשר לתנאים בהם ראוי שמשרדי ממשלה יתקשרו עם נותני שירותים.

נמצא שהנחיות החשכ"ל שבות לעקרונות אשר אמורים להיות בבסיס חברת כוח אדם וחברת שירותים. חברת כוח אדם תשוב למתכונתה ה"אותנטית" (גלן, 1999), כחברה לכוח אדם זמני. לעומת זאת, השירות הציבורי יוכל לרכוש **שירותים מחברות אשר זו מומחיותן**, אשר להן יתרון של מומחיות וגודל באספקת השירות הרלוונטי, ואשר מספקות מוצר מוגמר. בכך משתמעת שאיפה למגר את תופעת הביניים הלא-ראויה, של מיקור חוץ לחברת כוח אדם בדגם של payrollling (גלן, 1999), שעיקרה מערכת חוזית משולשת פיקטיבית שמטרתה לחתור תחת עקרונות משפט העבודה והמינהל התקין. כמו כן, משתמע מהדברים שאפילו עובדי ניקיון ועובדי שמירה לא יוכלו להיות מועסקים באמצעות חברה לאספקת שירותים, שכן הם אינם בגדר "בעלי מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש" אשר **לא ניתן** להעסיקם כעובדי מדינה. במובן זה, מדובר בניסיון ראוי.

אמנם, הנחיות החשכ"ל אמורות להבחין באופן חד בין שתי צורות מיקור החוץ – חברת כוח אדם מול חברת שירותים. אולם, משך הזמן הקצר שעבר מאז פרסום ההוראות, ההשלכות האדירות של יישומן (אשר עשויות להביא למסמוסן) והיותן של הוראות החשכ"ל בבחינת הנחיות מינהליות אשר ניתן לסטות מהן בנסיבות ראויות⁶⁷ מחייבים זהירות בטרם נקבע שנפל דבר עם פרסום ההוראות אלו. זהירות זו מתחייבת לאור העובדה שהנחיות דומות פורסמו בעבר על ידי נש"מ והחשכ"ל, ולא זכו ליישום בשטח (מבקר המדינה, 1994; מבקר המדינה, 2005). מעבר לכך, בית הדין לעבודה פסק, בניגוד לעמדה שהובעה כאן, שאדם אשר עבד משך 17 שנה כשומר בתחנת רוטנברג של חברת חשמל לא ייחשב לעובד של חברת חשמל, אף שחברות השמירה שבהן "הועסק" התחלפו כל שלוש שנים בממוצע.⁶⁸

אנו מוצאים, אם כן, שיחסי המגזר הציבורי עם קבלני השירותים נמצאים, מבחינה תודעתית, במקום שבו היו יחסי המגזר הציבורי עם קבלני כוח האדם לפני שני עשורים. מדובר בתופעה רחבת היקף, אשר לוקה בכשלים דומים לאלו שפורטו לעיל. יתר על כן, התופעה מורכבת אף יותר כיוון שיהיה קושי משמעותי להבחין בין קבלן שירותים "אותנטי" (למשל: תחזוקת מזגנים) לבין קבלן שירותים פיקטיבי, אשר נכנס בנעליו של קבלן כוח האדם ומספק, למשל, "שירותי הוראה" או "שירותי עבודה סוציאלית" (להצעות בכיוון זה ראו רבין-מרגליות, 2009). יתר על כן, קיים חשש כבד שהחמרת האכיפה והפיקוח על עובדי חברות כוח אדם הביאה לניודם אל הריק המשפטי של חברות השירותים ובכך – תרמה להרעת מצבם (רבין-מרגליות, 2009: 530). היקף העסקאות עם קבלני השירותים הוא עצום. לפי הערכת החשכ"ל מנובמבר 2006, ישנן כ- 400 התקשרויות של יחידות ממשלה עם קבלני שירותים, בסך כולל של כ-120 מיליון ש"ח בחודש - כ-1.44 מיליארד ש"ח בשנה. בנוסף, אלפי עובדים מועסקים במסגרת התקשרויות של תאגידים סטוטוריים, אוניברסיטאות וקופות חולים, בסך כולל של 650 מיליון ש"ח (מבקר המדינה, 2008: 1135-1139). מידע עדכני ומדויק לגבי היקף ההתקשרויות, מבחינת מספר המועסקים או התקציב המוערך, לא נאסף על בסיס קבוע (מכתב – חגי פדר, 3 באוגוסט 2009).

⁶⁷ בג"צ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כח (2) 449; דנג"צ 10350/02 שר הפנים ואח' נ' עדנאן מטר - חבר מועצת מקומית כפר כנא ואח', תק-על 2004 (1) 1730, עמ' 1736; בג"צ 1440/01 ועד ההורים בביה"ס בארי נ' עיריית חיפה, תק-על 2001 (2) 314, עמ' 316; י. זמיר **הסמכות המינהלית** (חלק ב', ירושלים, 1996) עמ' 773-776.

⁶⁸ עב (בי"ש) 3200/06 מיכאל דהן נ' חברת החשמל (ניתן ביום 09.09.2008).

דוגמה בולטת להעדפה של העסקה באמצעות קבלני שירותים היא אופן ניהול הפרויקט המערכתי החשוב ביותר במשרדי הממשלה בשנים האחרונות – פרויקט מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) אשר יזם החשב הכללי ואשר נמצא בשלבי פיתוח והטמעה החל משנת 2001. נכון לשנת 2006 הועסקו בפרויקט 180 עובדים, אשר רק שניים מתוכם הם עובדים מדינה (מבקר המדינה, 2008א: 128).

לסיום נקודה זו ראוי לציין שהכנסת החלה באחרונה לתת את דעתה לתופעה זו. ביום 12.12.2011 התקבלה, לאחר שנתיים וחצי של דיונים, הצעת החוק הממשלתית **להגברת האכיפה של דיני העבודה**, תשע"ב-2011. בנוגע לענייננו, החוק קובע את אחריות מזמין השירות כאשר הקבלן הפר את זכויות עובדיו. החוק חל על קבלן כוח אדם, וכן על מספר מוגדר של קבלני שירותים: בתחום הניקיון, השמירה, האבטחה וההסעדה. בצד הברכה שבצעד זה, יש לשים לב שהוא אינו חל על "קבלנים" בדמות עמותות וגופים פרטיים המספקים שירותים חברתיים, וכן שכוחו רק במניעת הפרה של חוקי העבודה, ולא כצעד המקדם שוויון בין עובדים המועסקים ישירות לבין עובדים המועסקים באמצעות קבלן.

בשולי הדברים, קיים עוד נתיב העסקה חלופי: העסקה של עובדים כ"משתתפים חופשיים" (פרילנסרים). המדובר בלקיחת הרציונל של הפרטת כוח האדם עד הקצה הלוגי שלו. שהרי ביסוד **ההפרטה** מצוי ה"פרט". על כן, בהעסקה של עובדים כמשתתפים חופשיים יש ניסיון ליצור יחסי עבודה אשר יעקפו את מסגרת ההעסקה הקולקטיבית של שירות המדינה, בלא לעשות שימוש בחברת שירותים כלל. המשתתף החופשי, בניגוד לקבלן העצמאי, אינו "בעל עסק" אשר השקיע הון עצמאי; ובניגוד לעובד השכיר, הוא פטור ממשמעת ארגונית, אינו מחוייב לקבל על עצמו פרויקט שאין ברצונו לקבל, אינו חייב לעמוד לרשות המפעל בכל שלב, ויש באפשרותו לקבל עבודה ממעסיקים שונים ומתחרים, ללא חשש מניגוד עניינים.⁶⁹ כך, המקרה המובהק של העסקה של משתתפים חופשיים הוא בתחומי התקשורת השונים, בהם כותבים ארעיים נשכרים כדי לכתוב מאמרי דעה ולהופיע כמנחים אורחים באופן לא קבוע. ברם, מתקבל הרושם שסגירת האפשרות של העסקה באמצעות קבלני כוח אדם מובילה להרחבת השימוש בהעסקה (פיקטיבית) של עובדים, ובהם מורים ועובדים סוציאליים, כ"משתתפים חופשיים" בשירות המדינה, על כל המשתמע מכך.

ד. עמימות וניוון ארגוני בשל מיקור חוץ

בשל מבנה ההעסקה המשולש, מיקור חוץ כרוך באי-בהירות מובנית, אשר השלכותיה הארגוניות, התקציביות והמשפטיות על המעסיק עשויות להיות קשות למדי. אף שאי-הבהירות הנדונה כאן מכבידה לא רק על המעסיק הציבורי,⁷⁰ יש לה משקל יתר כאשר מדובר בהפרטה (ציבורית) על דרך מיקור חוץ. מיקור חוץ של מעסיק פרטי למעסיק פרטי אחר עשוי אמנם לעורר בעיות של אפליה בין עובדים שונים המבצעים תפקיד דומה ומתוגמלים באופן שונה, או של עקיפת הסכמים קיבוציים, במידה והמעסיק העיקרי כפוף להסכם קיבוצי כאמור. ובכל זאת, מיקור חוץ מהמגזר הציבורי משמעותי עוד יותר, בשל העובדה שהדין החל על מעסיק ציבורי, בהליכי מכרז בקליטת עובדים, תקנים, דרישת השוויון, משמעת, ניגודי עניינים ואחריות, שונה באופן ניכר מזה החל על מעסיק פרטי. בנוסף, קביעה **רטוראקטיבית** של בית הדין כי מיקור החוץ הוא מהלך פיקטיבי

⁶⁹ בג"ץ 5168/93 שמואל מור נ' בית הדין לעבודה נ(4) 628

⁷⁰ בפסק הדין עב' (ת"א) 3054/04 נטליה שמואלוב נ' בנק הפועלים קבע בית הדין האזורי לעבודה שהבנק מחוייב כ"מעסיק במשותף" בתשלום זכויותיה של התובעת, אשר עבדה כמנקה בבנק.

אשר לא ניתן לו גיבוי יכולה להיות משמעותית במישורים רבים, מעבר לזכויות הפרטיקולריות של עובדים מסוימים. לא-ודאות זו יש השלכות על היכולת לתכנן תקציבי הולם, לבחינה של תקנים ולאחריות משפטית במקרה של עבירות פליליות, משמעותיות או תביעות נזיקין.

כפי שעלה מהסעיף הקודם, שהוקדש לחשיבות ההבחנה בין מיקור חוץ של כוח אדם למיקור חוץ של שירותים, גם המצב המשפטי של העסקה במיקור חוץ תורם את חלקו לעירפול. כך, בית הדין הארצי קבע, בפרשת **שוואב**, שעובדת אשר הועסקה במשרד החקלאות במשך 9 שנים באמצעות חברת כוח אדם שעמה לא היה לה קשר ממשי – תיחשב לעובדת חברת כוח האדם:⁷¹

המדיניות המוצהרת של כלל ממשלות ישראל מאז אמצע שנות השמונים הנה העברת המשק הישראלי ממשק בשליטת המדינה למשק תחרותי. אחת הדרכים להשיג יעד זה היא להפריט שירותים שהמדינה היתה רגילה לבצעם באמצעות עובדים. בית הדין אינו צריך ואינו רשאי למנוע מדיניות זאת"

לטענת גיא דוידוב, פסק דין זה "בישר שינוי מגמה ויצר בלבול ניכר" (דוידוב, 2009), שכן אף על פי שחברת כוח האדם שימשה צינור להעברת כספים בלבד, בית הדין ראה באופן ההעסקה האמור "הפרטה ממשית", קרי: העברת פעילות חקר השווקים במשרד החקלאות לידי גורם פרטי. בדומה, בפרשת **חג'בי**⁷² דובר בקבוצה של פקחים אשר הועסקו על ידי משרד החינוך לפיקוח על ליווי טיולים. הפקחים, אשר חלקם מילאו את תפקידם במשך 10 שנים, לא הועסקו ישירות על ידי משרד החינוך, אלא על ידי חברת מרמנת. הם איבדו את תפקידם כאשר חברת מרמנת לא זכתה במכרז של משרד החינוך בשנת 2002, ותבעו הכרה כעובדי המשרד. בית הדין ציין את קיומם של קשרים הדוקים בין המשרד לבין הפקחים, ובהם החובה לבצע תפקידים שונים מעת לעת, חובת השתתפות בהשתלמויות של המשרד, קבלת רכב מטעם המשרד, העברת שיעורים על פי מערכי המשרד, וחובת דיווח שוטף של המשרד. ובכל זאת, בית הדין סירב לראותם כעובדי המשרד.

נכון לשעה זו, העמימות המשפטית כה משמעותית בהקשר זה, עד שבית הדין הארצי מתקשה אפילו לקבוע את ברירת המחדל – החזקה המשפטית – לזיהוי המעביד. ההלכה שנקבעה בעניין **כפר רות**, לפיה המשתמש הוא המעביד האמיתי, "ועל המבקש להפריך הנחה זו ולטעון כי הצד השלישי הינו המעביד הנכון, להוכיח את טענתו",⁷³ הועמדה בסימן שאלה בפסקי דין שניתנו בשנים האחרונות. בעניין **פאהום**⁷⁴ קבע השופט צור כי "הכרה במשתמש כמעסיק האמיתי אינה דבר המובן מאליה אלא החרג ועל כן זקוקה למטען רב של אינדיקציות עובדתיות ומשפטיות אשר יטו את הכף".⁷⁵ ובעניין **זוהר גולן**⁷⁶ הבהירה סגנית הנשיא ארד כי בעקבות כניסתו לתוקף של ס' 12א לחוק, השתנתה החזקה ההלכתית אשר נקבעה בעניין **כפר רות**, שכן המחוקק הבהיר את עמדתו לפיה "מעבידו של העובד המועסק זמנית בחצריו של "המשתמש" בפועל לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים, הינו קבלן כוח-האדם".⁷⁷ אך גם בכך לא די, שכן בעניין **חסידיים**⁷⁸ קבע בית הדין הארצי כי אף שאין מקום לחזקה שנקבעה בכפר רות, אין גם מקום לחזקה הפוכה.

⁷¹ ע"ע 273/03 **דברת שוואב נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 2.11.06).

⁷² ע"ע 116/03 **משרד החינוך נ' משה חג'בי** (ניתן ביום 2.2.06).

⁷³ דב"ע נב/142-3 **אלהרניאת-כפר רות** 535, 541.

⁷⁴ ע"ע 410/06 **ראיד פאהום נ' מדינת ישראל** (ניתן ביום 02.11.08).

⁷⁵ **שם**, פסקה 31.

⁷⁶ ע"ע 472/02 **זוהר גולן נ' או.אר.אס. משאבי אנוש בע"מ** (ניתן ביום 12.09.10).

⁷⁷ **שם**, פסקה 9.

⁷⁸ ע"ע 478/09 **חסידיים נ' עיריית ירושלים** (ניתן ביום 13.01.11).

סוגיה הנוגעת באופן ייחודי למיקור חוץ שנעשה בידי גופים ממשלתיים, עניינה התביעה של עובדים לא רק להכרה כעובדי מדינה, אלא גם בכל הזכויות הנלוות, ובראשן – קביעות. למותר לציין שהמדינה התנגדה לכך, בטענה שהעובדים לא עומדים בתנאים הנדרשים לצורך קליטה בשירות המדינה בית הדין התקשה לקבוע שעובדים שלא התקבלו לעבודה דרך המנגנון של חוק המינויים (קבלה באמצעות מכרז, קבלת כתב מינוי, משרה פנויה בתקן, בדיקות רפואיות וכו') יעקפו את ההליך הפורמלי וייחשבו לעובדי מדינה. בית הדין קבע במקרים אחדים, שהמדינה אינה יכולה להעלות טענה זו לאחר שנים רבות של העסקת העובדים, שכן בכך תצא נשכרת מחטאה שלה.⁷⁹ לדוגמה, בית הדין הארצי לעבודה קבע שיש לראות את עובדי האגודה לשירותי בריאות הציבור כעובדי משרד בריאות, שאם לא כן "משמעו שהם עובדים סוג ב' שהזכויות של משפט העבודה נמנעות מהם למרות שהם לא היו זמניים אלא הועסקו במשך תקופות ארוכות במדינה".⁸⁰ עם זאת, נראה שההלכה אשר התגבשה בבית הדין לעבודה מחייבת הכרה במעמד מיוחד: עובד מדינה אשר, כיוון שלא התקבל לעבודה באמצעות מכרז ולא עבד בתקן, אינו זכאי למעמד של "עובד מדינה קבוע". עובד כזה יהיה זכאי לתנאי העבודה בחוזה האישי שלו אך לא לזכויות או הטבות המוקנות לעובדי מדינה, ובהן ביטחון תעסוקתי מוגבר או פנסייה תקציבית, במקרה המתאים.⁸¹ מעבר לעמימות הטבועה באופן העסקה זה, יש לציין שעמדה זו אינה משביעת רצון, שכן היא מעניקה תמריץ ניכר למשרדי ממשלה להמשיך ביישום מדיניות העסקה פיקטיבית כדי לעקוף את דרישת הקביעות שבחוק.

לסיכום, עובדים המועסקים על ידי עמותות וחברות כוח אדם במסגרת שירות המדינה עשויים ליפול, בסופו של יום, לאחת משלוש קטגוריות: עובדי שירות המדינה לכל דבר ועניין (לאחר הליך משפטי), עובדי העמותה או חברת כוח האדם, או עובדי שירות המדינה אשר אינם זכאים למעמד של עובד קבוע. מצב זה אינו תורם לבהירות הנדרשת בהעסקת עובדי ציבור. שיקול זה, בין השאר, הוביל את משרדי הממשלה למהלך ארוך שנים, המסתיים כעת, של חיסול תופעת עובדי הקבלן המועסקים באופן מתמשך בשירות המדינה. ברם, יש חשש שקשיים אלו יועברו, אחר כבוד, לשתי קטגוריות אחרות: הראשונה, המשמעותית יותר, היא העסקה באמצעות קבלן השירותים; והשנייה, הקטנה יותר בממדיה, היא העסקה בדרך של "משתתפים חופשיים" (פריילנסרים).

ה. מטרגדיה לפארסה: ההיסטוריה חוזרת

מעבר לסוגיית אי-הבהירות, מיקור החוץ בדרך של העסקת קבלן שירותים ממחזר ומשחזר את הכשלים הידועים של מיקור החוץ בדרך של העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם. "שכר הלימוד" בגין תופעה אחרונה וכואבת זו כבר שולם. כדי שלא לחזור ולשלם אותו שנית, נחזור כאן על הקשיים המוסדיים של אופן העסקה זה:

1. **אובדן השליטה במערכת:** קיימת אפשרות שהרחבת השיטה של מיקור חוץ תוביל למעגל קסמים של הוצאת פונקציות מהמערכת שיוביל לניווט ארגוני, אובדן שליטה ובאופן פרדוקסלי – גם לאובדן גמישות (גלן, 1999). כאמור, תופעות אלו אינן ייחודיות למיקור חוץ בשירות הציבורי, ומאפיינות גם מיקור חוץ במגזר הפרטי (גלן, 1999; בן-ישראל, 1999). ובכל זאת, דווקא בשירות הציבורי קיימת אירוניה בולטת במצב שבו דווקא אותן הבעיות אשר הפרטה בדרך של מיקור חוץ

⁷⁹ ע"ע 1189/00 אילנה לוינגר - מדינת ישראל (טרם פורסם); ע"ע 168/05 שלמה נקש נ' מדינת ישראל (טרם פורסם); ע"ע 326/03 מדינת ישראל נ' ילנה צ'פקוב (טרם פורסם); ראו גם דוידוב 2009.

⁸⁰ שם, עניין צ'פקוב, פסקה (ג)(4).

⁸¹ הנשיא אדלר ניסח את גישתו בהערת אגב בעניין שוואב, ועמדה זו התקבלה פה אחד בעניין פאהום. ראו גם ע"ב 1596/05 חיים מויאל נ' מדינת ישראל - משרד הרווחה ואח' (ניתן ביום 26.10.08).

נועדה לפתור – משוכפלות, ואף ביתר שאת. כך, אם מיקור החוץ, כמופע של הפרטה, נועד לקדם ניהול מתקדם וצמצום ההשפעה הפוליטית של משרדי הממשלה, הרי נראה שהוא מחמיר את הבעיה שהוא נועד לפתור. דו"ח של המודיעין האמריקאי משנת 2007 מצביע על כך שבשל השימוש הגובר בקבלני שירותים, לקהילת המודיעין אין מידע אודות גודלו והרכבו של כוח האדם, אין שיטה עקבית וברורה להערכת תפקוד העובדים או אסטרטגיה לניהול כוח אדם משולב. החדירה של עובדי קבלן לתחומים מגוונים הובילה גם לאובדן המשמעות של תפקידי ליבה, המהווים את גרעין השירות הציבורי ואשר אמורים להיות מבוצעים על ידי עובדיו באופן ישיר (Chesterman, 2009: 195).

הזכרנו לעיל כיצד מיקור החוץ מאפשר עקיפה של הכללים הקשוחים והברורים שנועדו להסדיר את ההעסקה במגזר הציבורי ולצמצם את ההשפעות הפוליטיות. מסיבה זו, מסביר סגן החשב הכללי בדבריו למבקר המדינה, "הסדרי ההעסקה הקיימים של עובדי המדינה [בדרך של מיקור חוץ – א.פ.פ.] יוצרים בעיות קשות ביותר בניהול, מיצוי המשאבים ואפקטיביות פעילויות משרדי הממשלה. בעיה זו באה לידי ביטוי גם באשר להעסקתם של בעלי קשרים פוליטיים בממשלה" (מבקר המדינה, 2005, עמ' 49). גם נציבות שירות המדינה מודעת לכך שהעסקת עובדי קבלן הובילה להעסקה של עובדים לא ראויים ול"גיוס מטעם" של קרובי משפחה ובעלי קשרים, ללא כל ביקורת. יתר על כן, עובדי הקבלן הוותיקים (מעל חמש שנים) נקלטו בשירות המדינה בלא שנדרשו לעמוד בבחינות כניסה של שירות המדינה. כיוון שכך, מועסקים היום ברמות שונות בשירות המדינה עובדים שכישרוניהם לא הולמים את תפקידם, אשר אין להם אפשרות מעשית לקידום ובלא שקיימת היום יכולת להעבירם מתפקידם. מבקר המדינה מציין, למשל, שבדרך זו נקלטו 950 עובדי קבלן בחברת דואר ישראל (מבקר המדינה, 2008א: 59; ראו גם נציבות שירות המדינה, 2003, 2008).

חלק מאובדן השליטה המערכתית מיוחס למחסור הבסיסי בידע על כוח האדם בארגון. לאור העובדה שהפרטה מוצדקת כאמצעי להגברת השקיפות בעבודת כוח האדם (ראיון – רביב סובל), מפתיע לגלות עד כמה מועטים הנתונים, בישראל ובעולם (כ"ץ, 1997), בדבר היקף ההעסקה של עובדי קבלן בשירות הציבורי ובדבר החיסכון הגלום בהעסקתם. עמימות זו חמורה במיוחד ככל שהדבר נוגע לעובדי קבלן השירותים, ה"שקופים" למשתמש, אשר נעדר כל מידע לגבי זהותם ומספרם (מכתב – חגי פדר, 3 באוגוסט 2009). לפי ההערכה העדכנית והיחידה לגבי מספר המועסקים באמצעות קבלן שירותים, השיעור הממוצע של העסקת עובדים באמצעות עובדי קבלן ועובדי חברות שירותים במשרדי ממשלה עומד על 20% מכלל העובדים, כאשר שיעור ההעסקה נע בין 8% לבין 35% (טביביאן מזרחי, 2007). דו"ח מבקר המדינה משנת 2005 (בעמ' 39) קובע: במשך השנים הלך וגדל היקף ההעסקה של קבלנים לסוגיהם, אך נש"מ עסקה במעקב ובפיקוח רק על עובדי המדינה, ולא היה לה מידע שלם על המועסקים בשירות המדינה בדרכים אחרות. למעשה לא היה רישום מרכזי על עובדים אלה לא במשרדי הממשלה, לא בנש"מ ולא בגופי מטה אחרים כגון החשב הכללי באוצר.

קושי זה מוכר לנציבות שירות המדינה, אשר התריעה על הקשיים המשפטיים, הכספיים והמינהליים שבצורת העסקה זו כבר בשנת 1992, ושוב בשנת 1996. בהודעות הנש"מ מהשנים הללו, משרדי הממשלה נדרשו שלא להעסיק עובדי קבלן כחלק מהמערך הפונקציונלי של

המשרד.⁸² ואכן, המחסור במידע נוגע הן לעובדים דרך קבלני שירותים, והן לעובדים דרך קבלני כוח אדם, כגון עובדים סוציאליים ומורים (וורגן, 2006). יתר על כן, אף שממצאים דומים פורסמו על ידי מבקר המדינה כבר בשנת 2000 (מבקר המדינה, 2000), לא חל שינוי משמעותי בגישת נש"מ, אשר סירבה להכיר בעובדי מיקור החוץ כעובדים המצויים בתחום אחריותה וסמכותה. הבעיות הנוגעות לחוסר הפיקוח על כמות ואיכות ההעסקה של עובדי קבלני כוח אדם הומרו, כאמור, לחוסר הפיקוח בנוגע לעובדי קבלני השירותים. מצב זה בעייתי לאור העובדה שהעברת התפקיד למגזר העסקי כוללת גם העברת סמכויות ניהול ואחריות על עובדי מדינה קבועים (מבקר המדינה, 2005). כך, במסגרת דיון בהעברת סמכויות משרד הבריאות לעמותה אשר הוקמה על ידי משרד הבריאות כ"ידו הארוכה", מצביע השופט חשין על כך שעובדי העמותה "אינם עובדי המדינה; אין עובדיה נתונים למרות המדינה ולמרותה של נציבות שירות המדינה; חוקי שירות המדינה למיניהם אינם חלים על האגודה וכללים החלים על עובדים בשירות המדינה אינם מחייבים אותה".⁸³ לפי גישה זו, עובדי קבלן שלתפקידיהם השלכות ציבוריות אינם כפופים, למשל, לתקנון שירות המדינה ולדין המשמעתי שבו, או לכללים בדבר הצורך להימנע מניגוד עניינים. לעומת זאת, יש לציין שבפסק דין שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון, הורשע מאבטח של משרד הפנים, אשר עבד מטעם חברת שמירה פרטית, בקבלת שוחד כעובד ציבור.⁸⁴ מיקור החוץ הוביל, אם כן, לחוסר בהירות קשה בנוגע לצורך הבסיסי לזהות עובדים השייכים למערכת הציבורית. מצב זה מוביל לא רק לקשיים ניהוליים ברורים, אלא עשוי להוביל לקשיים משפטיים ממגוון סוגים, כפי שיפורט להלן (ראו לעניין זה, בהקשר של תאגידים העוסקים במשימות לוחמה בעולם – Fisher, 2009).

2. **עקיפת תקני כוח אדם ומילוי תפקידים על פי חוק:** יש הסוברים שהדגם של מיקור חוץ הואץ במגזר הציבורי בשל מאפיינים ייחודיים שלו, מעבר לעלות העבודה. במסגרת זו, תשומת לב מיוחדת ניתנת למגבלות התקנים. תוכנית הייצוב הכלכלית, **וחוק יסודות התקציב**, תשמ"ה - 1985 כללו מדיניות של הפחתה עקבית של 1% עד 2% בשנה בתקני כוח האדם. במסמך פנימי של אגף התקציבים משנת 1999 נכתב: "אנו עלולים למצוא עצמנו נאלצים להוסיף אלפי משרות בתקן לתקציבי המשרדים. העסקת עובדים במסגרת חודשי עבודה בלתי צמיתה [עבודה שלפי טיבה זמנית, ומבצעים אותה עובדים במשרות שאינן בתקן – א.פ.פ.] הפכה לדרך לעקיפת התקן במשרדים" (משרד מבקר המדינה, 2000: 741). התמודדות זו עם הגבלה "שרירותית" (כלשונו של דו"ח בנושא) של תקנים מאפיינת גם את אופן הפעולה של הממשל האמריקאי (Chesterman, 2009).

האפשרות לשכור עובדים בדרך של מיקור חוץ הביא משרדים ממשלתיים ומוסדות הממונים בכספי מדינה "לרכוש" שירותי כוח אדם ממקורות חוץ, שכן "עובדים המועסקים באמצעות קבלנים אינם נרשמים כעובדי הארגון ומשכורתם אינה משולמת מתקציב כוח-האדם של הארגון" (טביבאן-מזרחי, 2007; גוצלב ובנימין, 2006). כך, שיעור העובדים במשרות תקניות במשרד הבריאות ירד מ-47% בשנת 1995 ל-33% בשנת 2003, ובמערכת הרווחה מ-46% ל-35.6%, במקביל לעלייה בהעסקת עובדים דרך סעיפי "קניית שירותים וסחורות" מ-47% ל-63% (במערכת הבריאות – סבירסקי, 2007: 11) ומ-45% ל-57% (במערכת הרווחה – חסון, 2007).

⁸² הדעות נש"מ נב/48 מחודש יולי 1992 ו-נו/20 מחודש פברואר 1996.

⁸³ בג"ץ 5012/97 מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות פ"ד נב(1) 49 (1998), בעמ' 68.

⁸⁴ דנ"פ 10987/07 ברק כהן נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 02.03.09).

אולם ההגבלה הקשיחה על תקני כוח האדם, המונעת משיקולים תקציביים בלבד, אינה מאפשרת להביא בחשבון צרכים אשר משתנים ואף מתרבים. כך, משרד המשפטים הודה כי הוא מצוי "במלכוד בלתי נסבל: מחד גיסא, יחידות רבות שלו מעניקות שירותים לפי החוק, ואי-תפקודן התקין יהווה הפרת חוק; מאידך גיסא, כוח האדם שלו 'מעמיד בצל כבד (בלשון המעטה) את האפשרות לעמוד במטלות הקבועות בהוראות הדין השונות'" (משרד מבקר המדינה, 2005: 49); העסקת מורים באמצעות מורים מתווכים התרחבה עם הקיצוץ בתקציב החינוך ובשעות ההוראה (וורגן, 2006); ובעוד מספר הנזקקים לשירותי רווחה גדל עם השנים, רשויות מקומיות רבות מצויות בתקינת-חסר ביחס לנוסחה אשר נקבעה על ידי הממשלה. יש לציין שנוסחת התקינה עצמה ספגה ביקורת שעיקרה חוסר ההתאמה שלה לצרכים בפועל, הנובעים, בין השאר, מעלייה בתחולת העוני ובמטלות חדשות אשר הוטלו בחקיקה על עובדי רווחה.

ה"פתרון" שרשויות מקומיות מצאו למצוקה זו היה העסקת למעלה מ-30% מהעובדים הסוציאליים באמצעות עמותות פרטיות, כאשר 37% מעובדי משרד הרווחה מועסקים דרך עובדי קבלן כוח אדם – העסקה שבמקורה היתה אמורה להיות פיתרון זמני – חמש שנים או יותר (טביביאן-מזרחי, 2007). בהנחה שיש היגיון וחשיבות בעמידה על "שיא כוח אדם", אזי העסקה בדרך של מיקור חוץ חותרת תחת היגיון זה. משרד האוצר, מצדו, משתף פעולה עם שיטה זו בשל העובדה ש"סעיפי הקנייה" (להבדיל מ"סעיפי השכר") אינם נכללים במסגרת בסיס התקציב ומאפשרים קיצוץ ביתר קלות (טביביאן-מזרחי, 2007).

3. **אובדן זיכרון ארגוני ומומחיות:** במקרים לא מעטים, מנהלים במגזר הפרטי מעדיפים לשמור את שרשרת הייצור בתוך המפעל כדי לשמר את הידע הרלוונטי – בתחומי הטכנולוגיה, הייצור, השיווק, המכירה ועוד – לתחרות. קולינס מציין, למשל, שחברות התוכנה הגדולות בארצות הברית מעדיפות אינטגרציה של הליך הייצור על פני דיס אינטגרציה של ההליך (Collins, 1990: 358-359). אם ניישם תובנה זו למגזר הציבורי, נמצא שבמקרים שמיקור החוץ מוציא לביצוע בידי המגזר הפרטי תפקידים הדורשים מומחיות (להבדיל משירותים טכניים, כדוגמת ניקיון או אבטחה) אובדים למערכת הציבורית כוחות חיוניים וידע, והדבר עשוי לדרדר את רמת התפקוד שלה (Dannin, 2008: 1372). ראשית, כאשר השירות הציבורי אמור להנחות את הקבלן כיצד לבצע את תפקידו, הקבלן עשוי, באמצעות עובדיו, לצבור ידע העולה על זה המצוי בידי הגורם הציבורי אשר אמור להנחות אותו (ריאיון – ערן פייטלסון). במצב דברים מעין זה, השירות הציבורי יתקשה יותר בהתוויית מדיניות ובפיקוח עליה. שנית, עובדים חדשים ומוכשרים המעוניינים לבצע תפקידים משמעותיים (למשל: תכנון ערים או הנדסת כבישים) יגלו כי העבודה ה"אמיתית" מבוצעת במגזר הפרטי, עבור המגזר הציבורי. בנסיבות אלו לא תתבצע התחדשות של כוח אדם איכותי וחיוני במגזר הציבורי. שלישית, כאשר השירות הציבורי נדרש "רק" לפיקוח ולאסדרה, הנסיגה במומחיות תאפשר רמת פיקוח מוגבלת בלבד. במקרים אחרים, יכולות וכישורים בסיסיים הנדרשים לביצוע מקצועי של התפקיד לא יפותחו ולא יישמרו בשל התחלופה הגבוהה המאפיינת עובדי קבלן, ביחס לעובדי מדינה. יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, יצחק פרי, הצביע על כך שכתוצאה מאופן העסקה זה, הרווח באופן בולט בקרב עובדים סוציאליים, "נוצרת תחלופה אינסופית שפוגעת ביכולת העובדים לפתח אמון אצל מטופליהם, ומונעת צבירת ניסיון וידע" (הארץ, 2007). בדומה, נמצא שלאחר העברת המוקד הטלפוני של המל"ל לחברה פרטית, בתוך שנה התחלפו שליש מהעובדים, והזמן הממוצע של העסקת מוקדן עמד על שנה וחצי בלבד (רוני, 2007).

סיכום והמלצות

בבואנו לבחון את השלכות "מדיניות ההפרטה" על שוק התעסוקה, אנו מבחינים בין שני סוגים של הפרטה. במקרה הראשון, של הפרטת חברות ממשלתיות, ההשלכות על העובדים נתפס כתוצר שולי של המדיניות, והמאבק של העובדים נגד ההפרטה נתפס כמייצג אינטרס מגזרי צר שלהם. במקרה השני, של דפוס ההפרטה בדרך של מיקור חוץ, מדובר במדיניות אשר כל כולה מתמקדת בקבלה לעבודה ובתנאי העסקה של עובדים. מניה וביה, במקרה זה ההתייחסות להשלכות המדיניות על שוק התעסוקה ברורים יותר. על אף המאפיינים השונים של שני סוגי ההפרטה, קיים מכנה משותף בהשלכות שלהם על שוק העבודה, אשר עיקרו בהחלשה של העבודה המאורגנת ובהרחבת הפער בין שוק עבודה ראשוני ושניוני. בפער זה הכוונה להבחנה בין עובדים בעלי תנאי העסקה נוחים אשר זכויותיהם נשמרות לבין קבוצה הולכת וגדלה של עובדים זכויותיהם תואמות, פחות או יותר, את תנאי ההעסקה המינימליים הקבועים בחוק. עם זאת, במסגרת סיכום הדיון והמלצות המדיניות ראוי לחזור ולהבחין בין שני סוגי ההפרטה אשר נדונו כאן.

הפרטה בדרך של מכירת חברות

1. יש לשלול, באופן חד וברור, מהלכי הפרטה אשר מטרתן העיקרית היא "שבירת" ארגוני העובדים. מטרה זו לא מתיישבת עם ההקפדה על זכות יסוד מעוגנת (חופש ההתאגדות), וחותרת תחת מסגרת חשובה אשר מובילה לתוצאות חיוביות לעובדי התאגיד, לעובדים ככלל ולחברה האזרחית בכללותה.

2. יש לעגן בחקיקה את זכויות העובדים במסגרת מהלכי הפרטה, על בסיס אלו הנהוגות במדינות אחרות ובמסגרת הנחיות של האיחוד האירופי. אף שארגוני עובדים נוטים להסתייג ממהלכי חקיקה, ומעדיפים את המנגנון של הסכמים קיבוציים, המקרה של הפרטה מיוחד בהיותו חותר כליל תחת האפשרות למסד את יחסי העבודה בדרך של הסכמים קיבוציים. לפנינו, אם כן, סוג של כשל שוק המחייב פתרון בדרך של הסדרה חיצונית.

לא כאן המקום להציע חקיקה מפורטת לעיגון זכויות עובדים בהליכי הפרטה. עם זאת, אפשר לעמוד על עיקרי חקיקה רצויה כזו, המתבססת על הצעות חוק דומות (אשר לא התקבלו) וכן על ניסיון למצוא מכנה משותף בעמדות של דוברים, החלוקים בהשקפתם לגבי הפרטה ככלל:

א. החלטה על המהלך: בוועדת השרים לענייני הפרטה יהיו חברים, נוסף על ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים, גם שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר הרווחה.

ב. שקיפות ההליך: הודעה על החלטת ועדת השרים להפרטה להתחיל בהליכי הפרטה תימסר, בנוסף לרשם החברות, גם להסתדרות הכללית.

ג. עיגון ושמירה על זכויות העובדים: מיד לאחר קבלת החלטה ראשונית על ידי ועדת השרים להפרטת חברה ממשלתית, ינוהל משא ומתן לחתימת הסכם מחייב בין ארגוני העובדים לממשלה באשר לעקרונות ההפרטה והבטחת זכויות העובדים. לעובדים ולגמלאים תינתן עדיפות ברכישת מניות החברה אגב הקלה במיסוי. במסגרת ההסכם תובטח רציפות זכויות פנסיה, דרגה, ותק ותנאים נלווים. לעובדים יהיו לפחות שני נציגים בתאגיד המופרט.

ד. הגבלות: לא תתאפשר הנהגת הסכמים קיבוציים שונים לעובדים בעלי ותק שונה אשר מבצעים עבודה זהה. ביתר פירוט: לא יינתן תוקף להסכם קיבוצי המרע תנאי עובדים חדשים על חשבון עובדים קיימים.

ה. שביתה: יש לעגן בחוק את הפריסה של זכות השביתה על עצם ההחלטה להפריט חברה ממשלתית.

ו. אסדרה ושקיפות: לפי אתר רשות החברות הממשלתיות, היא אמורה להוות "גורם מטה ממשלתי לעניין חברות ממשלתיות, הפרטות וביצוע שינויים מבניים בהן".⁸⁵ יש לקבוע בחוק את תפקידה של הרשות לקבל ולפרסם מידע מלא אודות השלכות ההפרטה של חברות ממשלתיות על עובדי החברה הממשלתית ולבצע הערכות לגבי השלכות הרוחב של ההפרטה על תנאי ההעסקה בתחום הרלוונטי, ככלל.

מיקור חוץ: השלכות על עובדים

בהסתמך על דו"חות מבקר המדינה, הוראות החשכ"ל, הודעות הנש"מ והכתיבה האקדמית והעיתונאית בתחום, ניתן לאתר את הכשלים של שיטת מיקור החוץ ביצור הכלאיים אשר נארג כחיבור בין חברת כוח האדם (הזמני) לבין חברת השירותים. בכל אחת מצורות ההתקשרות יש היגיון ניהולי, כל עוד היא נעשית בתום לב. במקומן, השירות הציבורי הישראלי מאופיין בהעסקה ארוכת טווח של עובדים בתפקידים הכוללים אחריות שלטונית, בתנאים נחותים ביחס לחבריהם, מעבר לתקן המוכתב, ובלא פיקוח נדרש של נציבות שירות המדינה. בהיותו יצור כלאיים, מודל זה מעסיק את בתי הדין לעבודה באופן תכוף, ומוליד פסיקות סותרות, אשר אינן מוסיפות לבהירות הנדרשת. הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים (כאמור – נש"מ, חשכ"ל, מבקר המדינה ובמידה מסוימת – בתי הדין לעבודה) מודעים למצב זה ומתריעים על הכשלים הנובעים ממנו זה למעלה מ-15 שנה. והנה כי כן, משרדי הממשלה, בהכוונה או הכפפה של משרד האוצר, מסרבים לשנות באופן משמעותי את דפוסי ההעסקה במגזר הציבורי.

כניסתו לתוקף של סעיף 12א לחוק קבלני כוח אדם חייב את הרשויות לשינוי מסוים בהתנהלותם, שכן כעת החוק מחייב קליטת עובדי חברות כוח אדם על ידי המשתמש (במקרה זה: על ידי שירות המדינה) לאחר תשעה חודשים לכל היותר. ועם זאת, התביעות שהוגשו בשנה האחרונה מלמדות שבמידה לא מבוטלת, השינוי העיקרי שבוצע הוא טקטי ולא תודעתי. כפי שציין מבקר המדינה בעניין הפרטת מתן שירותי בריאות התלמיד: "השיקול היחיד שנשקל היה החיסכון הכספי הצפוי, שלמרות חשיבותו אינו השיקול הבלעדי" (מבקר המדינה, 2010: 346). אכן, נדמה שבכל הנוגע לזכויות העובדים, יש מקום לעודד את הפנמת העיקרון המכונן של ארגון העבודה הבינלאומי כי "העבודה אינה מצרד". עיקרון זה, אשר התקבל בהצהרת פילדלפיה בשנת 1944, מקדם את הרעיון שכוח העבודה של העובד קשור בקשר בל יינתק לאישיותו, ולא ניתן להפרדה. על כן, הגנה על זכויות העובד היא הגנה על כבוד האדם, ומקום עבודה שבו העובד לא יכול לממש עצמו הוא מקום עבודה מנוכר.

אשר להקשרים המוסדיים של העסקה באמצעות חברות כוח אדם או חברות שירותים: במקום להכריע באופן כן וישר בדבר גודלו של המגזר הציבורי, הרשויות בוחרות לכנות את מי שהיו עובדי חברות כוח אדם "עובדי חברות שירותים", להעסיקם כמשתתפים חופשיים או לחלופין לפטרם

⁸⁵ כהערת אגב, מעניין לציין שהתפקיד המרכזי של הרשות כגורם מוביל בהפרטה של חברות ממשלתיות נוצר עם הזמן, והוא כלל אינו מופיע במסגרת פירוט תפקידי הרשות בחוק. ראו ס' 54 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה - 1975. לסקירה ההיסטורית בתחום זה ראו את הפרק של יאיר ברק "היסטוריה של ההפרטה בישראל".

בטרם מסתיימת התקופה הרלוונטית.⁸⁶ משרדי הממשלה צריכים להכיר בחובות המוטלות עליהם כחלק מפעולותיהן השוטפות וכתוצאה מהטלת משימות קונקרטיות על ידי המחוקק. התמודדות עם משימות אלו בדרך של העסקה עקיפה פוגעת לא רק בזכויות העובדים וביכולת לנהל מנגנון ממשלתי בצורה תקינה, על כל המשתמע מכך. היא גם מהווה הטעיה של הציבור בנוגע לגודלו האמיתי של המגזר הציבורי.

האתגר המרכזי העומד לפתחם של העוסקים במיקור חוץ של כוח אדם – רשויות מפקחות, בתי הדין לעבודה, מוסדות אקדמיים וארגונים חברתיים – הוא לבחון את ההתקשרות של רשויות המדינה עם חברות שירותים. התובנות שכבר התגבשו בכל הנוגע להעסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם רלוונטיות גם להעסקת עובדים באמצעות קבלני שירותים: החיסכון בעלויות אינו חד-משמעי; קיים פיקוח מוגבל על איכות כוח האדם המבצע פונקציות עבור המגזר הציבורי; כמות העובדים המועסקת עשויה לנפח את המנגנון הממשלתי; השמירה על זכויות העובדים מצטמצמת; המקצועיות של השירות הציבורי והזיכרון הארגוני שלו אובדים, וכך גם יכולתו לפקח באופן אפקטיבי על השירות שהוא רוכש; קיימת חתירה תחת כוח ארגוני העובדים; ובסופו של יום – עובדים קבלן השירותים עשויים לתבוע (ולזכות) בהכרה כעובדי מדינה. להלן, אם כן, ההמלצות העיקריות להסדרת המצב הנוכחי:

1. יש לעגן בחוק את המגבלות הקיימות כיום רק בהודעות הנש"מ והחשכ"ל, ולאסור באופן חד-משמעי העסקה דרך קבלני כוח אדם אלא במקרים שבהם יש צורך אותנטי למילוי כוח אדם זמני, אשר לא יהנה משיקול דעת שלטוני.
2. התקשרות עם חברות שירותים תיעשה רק כאשר נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ולא ניתן להעסיקו כעובד מדינה מן המניין. פתרון זה עולה בקנה אחד עם הוראות הגופים הרגולטוריים אשר צוינו.
3. יש לעגן בחוק את החובה של משרדי הממשלה להעביר לנציבות שירות המדינה מידע בדבר כל העסקה של עובד באמצעות חברת שירותים, מתוך פירוט הצורך להעסיק בדרך זו, כישורי העובד, קשריו הרלוונטיים ומשך הזמן הצפוי להעסקה.
4. במקרה של מיקור חוץ אותנטי לחברת שירותים, הרשות הציבורית תחויב בפיקוח מתמיד על זכויות העובדים, טיב השירות, עלויות ופגיעה אפשרית באינטרסים ציבוריים אחרים (כדוגמת פרטיות הלקוחות).
5. יש לעגן בחוק את האיסור של חברות כוח אדם וחברות שירותים לגשת למכרזים ממשלתיים אם הועמדו לדין (עד לזיכוי), נקנסו או שנפסק כנגדן שהפרו את חוקי העבודה. למען הסר ספק, יש להחיל כלל זה גם על חברות כוח אדם ושירותים המתקשרים עם רשויות מקומיות ועל תאגידים סטטוטוריים, כגון בתי חולים ואוניברסיטאות (בניגוד למצב כיום).
6. יש להחיל באופן מלא את כללי המשפט המינהלי על פעולת חברות כוח אדם וחברות שירותים, ובכלל זה לחייב אותם בחובות שקיפות של אחזקותיהם ואחזקות בעלי השליטה בהם.
7. יש להרחיב ולהחמיר את הפיקוח של נציבות שירות המדינה ושל נציבות שוויון זכויות בעבודה על תנאי ההעסקה של עובדי חברות השירותים. שלב מקדמי בפיקוח זה כולל איסור על עריכת "מכרזי הפסד" אשר כרוכים בהפרה ברורה של זכויות עובדים. פיקוח זה חייב לכלול בדיקה "ברמת השטח", וכן פגישות עם עובדים ועם לקוחות. הבקרה חייבת להיות מקצועית וסדירה, תוך ניהול "רשימת בדיקה" הכוללת הן את תפקוד העובדים והשירות שהם נותנים, והן

⁸⁶ ראו עב' (י"ם) 2918/08 גולן זוהר נ' או.אר.אס (ניתן ביום 20.07.09)

את תנאי העסקתם הפורמליים (שכר ותנאים נלווים) והבלתי פורמליים (לדוגמה: יחס המעסיקים והאחראים הישירים). מעבר לכך, הפיקוח יחייב השגה ופרסום של המידע על מספר המועסקים בחברות שירותים באופן קבוע, התאמתם לתפקיד ועלות העסקתם. בקרה זו, אם תיושם, עשויה להביא למסקנה שיש להשיב את המצב לקדמותו, לבטל את ההתקשרות עם ספק השירות ולהחזיר את העובדים לשירות הציבורי. יש לדרוש שאפשרות זו, של "הפנמת" ההעסקה, תהיה תמיד פתוחה ושתובא תמיד בחשבון.

ביבליוגרפיה

ראיונות

עו"ד גלית אשכנזי, מחלקת הייעוץ המשפטי, משרד הרווחה
אלי בן-גרא, סגן יו"ר האגף לאיגוד מקצועי
צבי גוטוטר, מ"מ יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה.
עו"ד אביטל בירגר, סגן היועמ"ש ברשות החברות הממשלתיות, 20.09.09
אריאל יעקובי, יו"ר ועד עובדי המדינה – 22.03.09
הניה מרקוביץ, מנהלת אגף תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה.
עו"ד רביב סובל, סגן ראש אגף התקציבים, 23 ביוני 2008.
חגי פדר, מנהל תחום (תקציב ושכר), החשב הכללי, משרד האוצר.
פרופ' ערן פייטלסון, ראש התוכנית למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.
יצחק פרי, יו"ר ועד העובדים הסוציאליים.
מאיר שמרה, מנהל תחום הפרטה ברשות החברות הממשלתיות, 20.09.09

ספרות באנגלית

- Arthurs, H. (2006). *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21st Century*. Ottawa: Human Resources and Skill Development Canada.
- Barak-Erez, D. (2009). *The Privatization Continuum*. In S. Chesterman & A. Fisher (Eds.) *The Outsourcing of Public Services and its Limits* (pp. 71-85). Oxford: Oxford University Press.
- Barron, R. D., & Norris, G. M. (1976). *Sexual Divisions and the Dual Labor Market*. In D. Barker & S. Allen (Eds.), *Dependence and Exploitation in Work and Marriage*. London: Longmans.
- Bentham, J. (1816). *Anarchical Fallacies*. In J. Waldron (Ed.), *Nonsense Upon Stilts: Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man* (pp. 46-69). London: Methuen.
- Berg, E. (1995). *Action Program for Privatization in Guinea* Washington, D.C.: World Bank.
- Bickerstaffe, R. (1983). *Forward: Keep Our Services Public*. In S. Hastings & H. Levie (Eds.), *Privatization?* Oxford: Spokesman Books.
- Birdsall, N., & Nellis, J. (2003). *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*. *World Development*, 31, 1617-1633.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (2005). *The New Spirit of Capitalism* (G. Elliot, Trans.). London Verso.

- Bresler-Gonen, R., & Dowding, K. (2008). Shifting and Shirking: Political Appointments for Contracting Out Services in Israeli Local Government. *Urban Affairs*.
- Card, D., Lemieux, T., & Riddell, C. (2004). Unions and Wage Inequality. *Journal of Labor Research*, 25, 519-562.
- Chesterman, S. (2009). Intelligence Services. In S. Chesterman & A. Fisher (Eds.) *The Outsourcing of Public Services and its Limits* (pp. 184-204). Oxford: Oxford University Press.
- Chong, A., & Lopez de Salinas, F. (2002). Privatization and Labor Force Restructuring (No. Working Paper 2884). Cambridge, MA: World Bank.
- Colling, T. (1999). Tendering and Outsourcing: Working in the Contract State?. In S. Corby & G. White (Eds.), *Employee Relations in the Public Services* (pp. 136-155). London: Routledge.
- Collins, H. (1990). Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws. *Oxford Journal of Legal Studies*, 10, 353.
- Collins, H. (2000). Justifications and Techniques of Legal Regulation of the Employment Relation. In H. Collins, P. Davies & R. Rideout (Eds.) *Legal Regulation of the Employment Relation* (3-26). Dordrecht: Kluwer Law International.
- Conaghan, J. (1999). Feminism and Labour Law: Contesting the Terrain. In A. Morris & T. O'Donnell (Eds.), *Feminist Perspectives on Employment Law* (pp. 13). London: Cavendish.
- Crain, M. (1992). Feminism, Labor and Power. *Southern California L. Rev.*, 65, 1819.
- Danjhi, F., & Milanovic, B. (1991). Privatization in Eastern and Central Europe (No. 770): World Bank.
- Dannin, E. (2008). Counting What Matters: Privatization, People with Disabilities, and the Cost of Low-Wage Work. *Minnesota Law Review*, 92, 1348-1389.
- Davidov, G. (2005). Enforcement Problems in 'Informal' Labor Markets: A View from Israel. *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 27, 3-25
- Davies, P., & Freedland, M. (2001). National Styles in Labor Law Scholarship: the United Kingdom. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 765.
- Deakin, S. (2005). The Capability Concept and the Evolution of European Social Policy. In M. Dougan & E. Spaventa (Eds.), *Social Welfare and EU Law* (pp. 3). Oxford: Hart.
- Deakin, S., & Morris, G. (2001). *Labour Law* (3rd ed.). London: Butterworths.
- Deakin, S., & Wilkinson, F. (1991). *Labour Law, Social Security and Economic Inequality*. Cambridge J of Economics, 15, 125.
- DeWinter-Schmitt, R. (2009). Human Rights and Self-Regulation in the Apparel Industry. In

- S. Chesterman & A. Fisher (Eds.) *The Outsourcing of Public Services and its Limits* (pp. 133-155). Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Dworkin, R. (1984). Rights as Trumps. In J. Waldron (Ed.), *Theories of Rights* (pp. 153). Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission. (2005). *Employment in Europe 2004*.
- European Industrial Relations Observatory. (1999). *Comparative Study on Industrial Relations in the Rail Transport Sector: UK Response* London.
- European Industrial Relations Observatory. (2000). *Privatisation and Industrial Relations*
- Feinberg, J. (1970). The Nature and Value of Rights. *Journal of Value Inquiry* 4, 243.
- Finnis, J. (1982). *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, A. (2009). Accountability to Whom?. In S. Chesterman & A. Fisher (Eds.) *The Outsourcing of Public Services and its Limits* (pp. 46-70). Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, R. (2005). What Do Unions Do? (No. 11410): NBER.
- Freeman, R., & Medoff, J. (1984). *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. New York: Harcourt.
- Fudge, J. (2008). The Legal Boundaries of the Employer, Precarious Workers and Labour Protection. In Guy Davidov & Brian Langille (Eds.), *Boundaries and Frontiers in Labour Law*. Oxford: Hart (295-316).
- Galal, A., Jones, L., Tandon, P., & Vogelsang, I. (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Gross, J. (1994). The Demise of the National Labor Policy: A Question of Social Justice. In S. Friedman, R. Hurd, R. Oswald & R. Seeber (Eds.), *Restoring the Promise of American Labor Law*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Haltiwanger, J., & Singh, M. (1999). Cross Country Evidence on Public Sector Retrenchment. *World Bank Economic Review*, 13(1), 23-66.
- Holmes, S., & Sunstein, C. (1999). *The Cost of Rights*. London: WW Norton.
- ILO. (1998). *Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities*.
- Kahn-Freund, O. (1977). *Labour and the Law*. London: Stevens.
- Kikeri, S. (1997). Privatization and Labor: What Happens to Workers when Governments Divest? (No. 396). Washington DC: The World Bank.
- Klare, K. (2000). Countervailing Workers' Power as a Regulatory Strategy. In H. Collins, P.

- Davies & R. Rideout (Eds.), *Legal Regulation of the Employment Relation* (pp. 63-82). Dordrecht: Kluwer Law International.
- Kogan, J. H. (1996). *The Role of Labor in Enterprise Restructuring and Privatization: Strategies and Implementation Techniques*, Washington D.C.
- Lhoczky, C. K. (2007). *Work and Family Issues in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe: The Case of Hungary*. In J. Conaghan & K. Rittich (Eds.), (pp. 289).
- Light, P. (2006). *The New True Size of Government*.
- Mandel, H., & Shalev, M. (2008). *How the Welfare State Shapes the Gender Gap*. Social Forces (forthcoming).
- Markusen, A. (2003). *The Case Against Privatizing National Security*. *Governance*, 16, 471-501.
- Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto.
- Minow, M. (2003). *Public and Private Partnerships: Accounting for a New Religion*. *Harvard Law Review*, 116, 1229.
- Mosley, H., & Sol, E. (2005). *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*. In E. Sol & M. Westerveld (Eds.), *Contractualism in Employment Services* (pp. 1-20). The Hague: Kluwer Law.
- Mundlak, G. (2007). *Fading Corporatism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Oakeshott, I. (2009, 25 January 2009). *Women Losing Jobs Twice as Fast as Men*. *The Sunday Times*.
- OECD. (2003). *Privatizing State-owned Enterprises*. Paris.
- O'Keefe, E. (2010). *White House to Seek Input on Roles of Private Contractors, Federal Workers*. *Washington Post* (March 31). http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/30/AR2010033003810.html?wpisrc=nl_fed
- Park, Y. (1997). *Privatization and Employment in the Republic of Korea*. In R. van der Hoeven & G. Sziraczki (Eds.), *Lessons from Privatization – Labour Issues in Developing and Transitional Countries* (pp. 21-45). Geneva.
- Paz-Fuchs. (2008). *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy* Oxford: Oxford University Press.
- Project on Government Oversight (2011). *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors*. <http://pogoarchives.org/m/co/igf/bad-business-report-only-2011.pdf>
- Raday, F. (1989). *Status and Contract in the Employment Relationship*. 23 *Isr. L. Rev.* , 77.
- Raday, F. (1999). *The Insider-Outsider Politics of Labour-Only Contracting*. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 21.
- Raday, F. (2002). *The Decline of Union Power – Structural Inevitability or Policy Choice?* In

- J. Conaghan, M. Fischl & K. Klare (Eds.), *Labour Law in an Era of Globalization* (pp. 353). Oxford: Oxford University Press.
- Radford, M., & Kerr, A. (1997). *Acquiring Rights, Losing Power: A Case Study in Ministerial Resistance to the Impact of European Community Law*. *Modern Law Review*, 60, 23-43.
- Rama, M. (1999). *Efficient Public Sector Downsizing*. *World Bank Economic Review*, 13(1), 1-22.
- Raphael, S., & Winter-Ember, R. (2001). *Identifying the Effects of Unemployment on Crime*. *Journal of Law and Economics*, 64, 259-283.
- Raz, J. (1977). *Promises and Obligations*. In P. M. S. H. a. J. Raz (Ed.), *Law, Morality and Society* (pp. 210). Oxford: Clarendon.
- Raz, J. (1984). *Legal Rights*. *Oxford Journal of Legal Studies*, 4, 1-21.
- Schreiber, P. M. (1992). *Potential Liability of New Employers to Pre-Existing Collective Bargaining Agreements and Pre-existing Unions: A Comparison of Labor Law Successorship Doctrines in the United States and Canada*. *Northwestern Journal of International Law and Business*, 12, 571-600.
- Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character: Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York: Norton.
- Shafir, G. (1989). *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict 1882-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, M. (1992). *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, M. (2006). *Inequality and the State in Israel: Implications of the Social Services as an Employer* (No. 06.06). Jerusalem: Falk Institute.
- Shamir, R. (2004). *Between Self-Regulation and the Alien Tort Claims Act: On the Contested Concept of Corporate Social Responsibility*. *Law and Society Rev.*, 38, 635.
- Smith, A. (1961). *The Wealth of Nations*.
- Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility*. Basingstoke: Macmillan.
- Starr, P. (1988). *The Meaning of Privatization*. *Yale Journal of Law and Policy Review* 6, 6-41.
- Stone, K. V. (2006). *Flexibilization, Globalization and Privatization: Three Challenges to Labor Rights in Our Time*. *Osgoode Hall Law Journal*, 44, 77-104.
- Summers, C. (2001). *Individualism, Collectivism and Autonomy in American Labor Law*. *Employee Rights and Employment Policy*, 5, 478.

- Thatcher, M. (1993). The Downing Street Years. London: HarperCollins.
- van der Hoeven, R., & Sziraczki, G. (1997). Privatization and Labour Issues. In R. van der Hoeven & G. Sziraczki (Eds.), Lessons from Privatization – Labour Issues in Developing and Transitional Countries. Geneva: ILO.
- Virtanen, M. (2005). Temporary Employment and Health: A Review. International Journal of Epidemiology, 34, 610-622.
- Wood, S. (2000). From Voluntarism to Partnership: A Third Way Overview of the Public Policy Debate in British Industrial Relations. In H. Collins, P. Davies & R. Rideout (Eds.) Legal Regulation of the Employment Relation (111-135). Dordrecht: Kluwer Law International
- World Health Organization. (2008). Closing the Gap in a Generation: Health Equity Through Action on the Social Determinants of Health.

ספרות בעברית

- אבחסרה, נ., בקר, נ., וכחן, ז. (2006). עובדים שקופים בשירות המדינה ירושלים: הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית.
- אגמון, מ. (1993). "מניית זהב" וההפרטה. הפרקליט, מא, 138-139.
- אדלר, ס. (2000). חופש השביתה בראי הפסיקה (כרך שני, עמ' 475-497) (תל-אביב: נבו).
- אקשטיין, ש., זילברברג, ב.-צ., ורוזביץ, ש. (1998). הפרטת חברות בישראל ובעולם. רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- ארלוזורוב, מ. (2004). צריך לפרק את המינהל ולמכור את קרקעות המדינה. הארץ.
- ביאור, ח. (2008). עיני, זו ההזדמנות שלך להפסיק את החרפה. הארץ.
- בניש, א. (2007). יישום תוכנית ויסקונסין בישראל – היבטים משפטיים. עבודה חברה ומשפט, יא, 127.
- בניש, א. (2008). מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה ובעיות כשלי הפיקוח". משפטים, לח, 283.
- בניש, א., וצרפתי, ר. (2008). כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד. מעשי משפט, א, 93-108.
- בן-ישראל, ר. (1999). מיקור חוץ (outsourcing) "מתמקרים" החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם – פרשנות אחרת. שנתון משפט העבודה, ז, 41-5.
- בן-ישראל, ר. (2002). דיני עבודה (כרך 4). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בנק ישראל. (2006). דו"ח שנתי. ירושלים.
- בר-מור, ה. (2002). זכויות עובדים - היבטים חוקיים. בתוך א. זילוני (עורך) הפרטה וזכויות עובדים (עמ' 31-34) ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- ברק-ארז, ד. (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה. עיוני משפט, ל, 461-515.
- גולן, ע. (2011). שינוי חברתי בצל תרבות המכרזים. מעשי משפט, ג, 201-228.
- גוצלב, ר., ובנימין, א. (2006). גמדים או רבובטים: מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים 'זמניים' בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי. סוציולוגיה ישראלית, ז, 253-280.

גלין, א. (1999). מיקור חוץ – (outsourcing) מתמקרים החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי. שנתון משפט העבודה, ז', 43-63.

גלין, א. (2001). על התיקון בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם: האם יצא שכרנו בהפסדנו. עבודה, חברה ומשפט, 8, 103-126.

גלנור, י. (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.

גלנור, י., רוזנבלום, ד., ויראוני, א. (1999). רפורמה במינהל הממשלתי בישראל בתוך ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים) המדיניות הציבורית בישראל. (117-158) ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גרוזלייה, א.-מ. (2007). השפעת ההפרטה על התעסוקה ועל תנאי העבודה של נשים בצרפת ובאיחוד האירופי. נייר שהוצג בכנס תעסוקת נשים בימי הפרטה, ירושלים.

גרוס, א. כיצד היתה "התחרות החופשית" לזכות חוקתית? בנפתולי הזכות לחופש העיסוק. עיוני משפט, כג, 229-261.

דוידוב, ג. (2001). נציגות עובדים במועצות מנהלים: מודל מוצע בתוך א. ברק (עורכים), ספר גולדברג. (251-285) תל-אביב: סדן.

דוידוב, ג. (2008). הפררוגטיבה של המעביד ודיני החוזים: בעקבות פרשות נהרי וגרינשפן. משפטים, לח, 415-442.

דוידוב, ג. (2009). העסקה עקיפה. עבודה, חברה ומשפט, יב.

דורון, א. (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18-34.

דורון, א. (1999). חמישים שנות עיצוב מדיניות ביטחון סוציאלי: מסע של משתתף. ביטחון סוציאלי, 56, 11-22.

דורון, א. (2002). משטר הרווחה בישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה(2), 417-434.

דורון, א. (2004). שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי. ביטחון סוציאלי, 67, 39-61.

דורון, א. (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005 בתוך א. אבירם, ג. ו. גל וי. קטן (עורכים), מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות. (33-57) ירושלים: מרכז טאוב.

דותן, י. ומדינה, ב. (2007). חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים. משפטים, לו, 387-347 (pp. 33-57) ירושלים: מרכז טאוב.

החשב הכללי (2007). הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים (הוראת שעה משקית 2-16-2007, 21 במרס). ירושלים.

החשב הכללי (2008א). הוראה 13.9.1: העסקת עובדי קבלן כוח אדם.

החשב הכללי (2008ב). הוראה 13.9.2: העסקת נותני שירותים חיצוניים.

החשב הכללי (2010א). הוראה 7.11.3: הגנה על זכויות העובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.

החשב הכללי (2010ב). דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי הקבלן לשנת 2009. ירושלים: משרד האוצר.

הטיס רולף, ש. (2004). השפעת ההפרטות על עובדים ויחסי עבודה, על מחירים ועל רמת השירות - סקירה

עולמית. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

המוסד לביטוח לאומי. (2009). מימדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי. ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי. (2005). סקירה שנתית. ירושלים.

הנדלס, ש. (2006). מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003. ירושלים: מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

וורגן, י. (2006). העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

ורצברגר, ר. (2002). העסקת עובדים בחברות כוח אדם ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

זליכה, י. (2008). הגווארדיה השחורה אור יהודה: כנרת-זמורה-ביתן.

זמיר, י. (1996). הסמכות המינהלית. ירושלים: נבו.

זמיר, י. (2005). פיקוח ציבורי על פעילות פרטית. משפט ועסקים, ב, 67-157.

חורב, ג. (2006, 26.11.2006). דואר ישראל מציג: מלחמת המעמדות. מעריב.

חסון, י. (2007). הפרטת השירותי הציבוריים בישראל – תמונת מצב. נייר שהוצג בכנס תעסוקת נשים בימי הפרטה.

טביביאן-מזרחי. (2007). העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

יערי, (2007). המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

כ"ץ, י. (1997). הפרטה בישראל ובעולם. תל-אביב: פקר.

כהן, י., הברפלד, י., מונדלק, ג., וספורטא, י. (2004). שיעור העובדים המאורגנים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה, עתיד. עבודה, חברה ומשפט, י, 15-50.

כץ, ח. (2002). זכויות עובדים בחברות המועמדות להפרטה – עמדתם של ועדי העובדים בתוך א. זילוני (עורך), הפרטה וזכויות עובדים (עמ' 49-54) ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

לבני, צ. (2002). דברי פתיחה בתוך א. זילוני (עורך), הפרטה וזכויות עובדים (עמ' 1-6). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

לוי, ש. (2008). המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

מאור, ע. (2004). חוק פעור בספר החוקים: הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות בתוך י. רבין וי. שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל. תל-אביב: רמות.

מבקר המדינה. (1994). דו"ח שנתי 44 לשנת הכספים 1993 ולשנת הכספים 1992 ירושלים.

מבקר המדינה. (2000). דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולשנת הכספים 1998. ירושלים.

מבקר המדינה. (2005). דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולשנת הכספים 2003 ירושלים.

מבקר המדינה. (2007). דו"ח שנתי 57 לשנת 2006 ולשנת הכספים 2005. ירושלים.

מבקר המדינה. (2008א). דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולשנת הכספים 2006. ירושלים.

מבקר המדינה. (2008ב). דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולשנת הכספים 2006. ירושלים.

מבקר המדינה. (2009). דו"ח שנתי 59 לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007. ירושלים.

מבקר המדינה. (2010). דו"ח שנתי 60 לשנת 2009 ולשנת הכספים 2008. ירושלים.

מונדלק, ג. (1996). יחסים בין ארגוני עובדים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל. שנתון משפט העבודה, ו, 219-285.

מונדלק, ג. (2001). שביתה מעין פוליטית, הוראה מעין פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן. עיוני משפט, כה, 343-368.

מונדלק, ג. (2002). שביתה מעין-פוליטית, הוראה מעין-פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן. עיוני משפט, כה, 343-368.

מונדלק, ג. (2004). חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית המשפט. ביטחון סוציאלי, 67, 83-108.

מזר, י. (2006). פרישה לפנסיה במגזר הציבורי מאז שנות השמונים ועד היום ירושלים: מחלקת המחקר, בנק ישראל.

מירוני, מ. (1983). מיהו המעביד? הגדרת יחסי עובד-מעביד בתבניות העסקה מודולריות. עיוני משפט, ט, 505.

מנדלקר, ר., ושרמן, א. (2009). מיקור חוץ של שירותים חברתיים בישראל בתוך גבולות ההפרטה. ירושלים: מכון ון ליר.

מרגליות, י. אפליה בהסדרי החיסכון הפנסיוני ופתרונה המוצע. משפטים, לא(3), 529-.

נדיב, ר. (2003). העסקה באמצעות קבלני כוח אדם. ירושלים: הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה.

נדיב, ר., ופלדמן, י. (2010). היבטים פוזיטיביים ונורמטיביים של שוויון (או אי-שוויון) ביחסי העסקה משולשים בישראל. עבודה, חברה ומשפט, 12, 153-190.

נציבות שירות המדינה (1992). נוהל העסקת עובדים בהעסקה בלתי צמיתה בשירות המדינה. ירושלים (הודעה נב/48 מיום 7 ביולי).

נציבות שירות המדינה (1996). נוהל העסקת עובדים בהעסקה בלתי צמיתה בשירות המדינה. ירושלים (הודעה נב/20 מיום 20 בפברואר).

נציבות שירות המדינה (2003). חוזר מספר 663 בדבר סדרי קליטת עובדי קבלני כוח-אדם לשירות המדינה. ירושלים (13 ביוני).

נציבות שירות המדינה (2008). חוזר מספר 3 בדבר סדרי קליטת עובדי קבלני כוח-אדם לשירות המדינה – הוראות עדכון ורענון. ירושלים (6 באוקטובר).

סבירסקי, ב. (2007). ההפרטה במערכת הבריאות הציבורית בישראל: ביטוייה והשלכותיה. תל-אביב: אדזה.

סבירסקי, ש., וקונור, א. (2007). תמונת מצב חברתית: מרכז אדווה.

סגל, ז., וליטור, ל. (2008). אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי. ירושלים: נבו.

סיני, ר. (2007, 19 בפברואר). שליש מהעובדים הסוציאליים אינם עובדי מדינה. הארץ.

סיני, ר. (2008, 15 באפריל). המדינה מגבילה ההפרטה. הארץ.

ספורטא, י. (2007). איגודים מקצועיים (נייר עמדה מספר 7). ירושלים: מכון ון-ליר.

פז-פוקס, א. (2009). מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי בתוך ג'. גל ומ. אייזנשטט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל. (עמ' 78-29). ירושלים: מרכז טאוב.

פלג, א. (2005). ההפרטה כהצברה. תל אביב: רמות.

פרשטמן, ח. (2007). גבולות ההפרטה. ירושלים: מכון ון ליר.

קאופמן, ר. (2008). משמעות בעיית העובדים הסוציאליים "המופרטים והשקופים" לייחודיות העיסוק: אוניברסיטת בן-גוריון.

קאופמן, ר., ברק, ד., ובלית-כהן, ע. (2007). בעיית העסקה פוגענית של עובדים סוציאליים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם.

קטן, י. (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים בתוך א. אבירם, ג'. גל וי. קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב.

קטן, י. (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קריסטל, ט., מונדלק, ג., וכהן, י. (2006). האיגוד המקצועי וגידול באי-השוויון הכלכלי בישראל 1970-2003. ירושלים: מכון ון-ליר.

רבין-מרגליות, ש. (2006). רגולציה של שיחות בין עובדים. עיוני משפט, ל, 189-228.

רבין-מרגליות, ש. (2009). חברות שירותים, מזמיני שירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ואכיפת זכויותיהם של עובדי חברות שירותים. מחקרי משפט, כה, 525-562.

רדאי, פ. (1994). שביתות פוליטיות ושינוי יסודי במבנה הכלכלי של מקום העבודה. המשפט, ב, 159-175.

רדאי, פ., ונועם, ג. (2004). ארגוני עובדים ומשא ומתן קיבוצי בישראל – מבט אל המאה ה-21. משפטים, לד, 39.

רדאי, פ., ונועם, ג. (2005). זכויות עובדים בעת חילופי מעבידים. המשפט, 20, 76.

רובינשטיין, ד., בנימין, א., וגולן, ע. (2008). "דרך המלך": העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים בתוך ג. מונדלק ומ. אייזנשטט (עורכים), העצמה במשפט (עמ' 159-194) תל-אביב: נבו.

רוזן-גנוט, א. (2000). עבודה בעיניים. גלובס.

רוזנהק, ז., ואייזנשטט, מ. (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.

רון, י. (2007). הפעלת מוקד טלפוני במוסד לביטוח לאומי בשיטת מיקור חוץ. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שקד, מ. (1999). תיאוריה של איסור השביתה הפוליטית. שנתון משפט העבודה, ז, 185-219.

תג'ר, מ. (2006). לעבוד בלי כבוד. תל-אביב: האגודה לזכויות האזרח.

תירוש, י. (2009). ייצוג הולם במשפט הישראלי - סיכום ביניים ריאליסטי בתוך ספר מישאל חשין (עמ' 699-741).

תמיר, י., ונוימן, ז. (2007). מסוגלות תעסוקתית ועידוד תעסוקה: השלכות למציאות הישראלית. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.