

## המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

### הצעה להסדרת העסקת עובדים על ידי חברות שירותים

דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת – יום ב' 31.1.11

מחבר הפרק: ד"ר אמיר פז-פוקס

#### רקע

דו"חות מבקר המדינה, הוראות החשכ"ל, הודעות הנש"מ והכתיבה האקדמית והעיתונאית בתחום, מאירים באופן ברור 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 – 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. 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 בטרם מסתיימת התקופה הרלוונטית.<sup>1</sup> יתר על כן, קיים חשש כבד שהחמרת האכיפה והפיקוח על עובדי חברות כוח אדם הביאה לניודם אל הריק המשפטי של חברות

<sup>1</sup> ראו עבי' (י"ם) 2918/08 גולן זוהר נ' או.אר.אס (ניתן ביום 20.07.09)

השירותים, המוסדרות באופן מוגבל למדי, ובכך – תרם להרעת מצבם. בין הארגונים הללו ניתן לציין את האגודה לשירותי בריאות הציבור, כמו גם עמותות המעסיקות מורים בבתי ספר או עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות.<sup>2</sup> 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, שלוש ההמלצות העיקריות להסדרת המצב הנוכחי:

1. החשב הכללי ונציבות שירות המדינה צריכים לאסוף כדבר שבשגרה מידע אודות היקף הכספים המוצאים על קבלני שירותים ועל היקפי המועסקים דרך קבלני שירותים במשרדים הממשלה וברשויות המקומיות. דו"חות המפרטים ממצאים אלו צריכים להיות פתוחים לעיון הציבור ולהידון בכל חצי שנה במסגרת ועדת הכנסת הרלוונטית (כספים או עבודה ורווחה).
2. יש לבחון את ההסדרה המשפטית והמוסדית של חברות שירותים. עד לאחרונה, פעלו חברות השירותים (בניגוד לחברות כוח אדם) בחלל משפטי ריק. פיתרון מסוים לתופעה זו ניתן עם כניסתו לתוקף, ביום 1.1.2010 של סעיף 10א לחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם, תשנ"ו – 1996, אשר החיל את ההוראות בדבר תנאים למתן רישיון, ביטול רישיון, הליכי ערעור, חובות פיקוח ועונשים, על חברות שירותים, כפי

---

<sup>2</sup> שרון רבין-מרגליות "חברות שירותים, מזמיני שירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ואכיפת זכויותיהם של עובדי חברות שירותים" מחקרי משפט כה (2009) 525, בעמ' 530.

שהיו נהוגות עד כה לגבי חברות כוח אדם. עם זאת, תחולת ההוראות הוגבלה לחברות המנויות בתוספת השניה לחוק, אשר מציין רק שני סוגי חברות כאמור: חברות שמירה ואבטחה, וחברות ניקיון. הסדרה זו חשובה למדי. עם זאת, היא אינה כוללת חברות שירותים רבות, אשר תיפקדו בעבר כחברות כוח אדם ואשר, עקב כניסתו לתוקף של סעיף 12א האמור, המירו את תיוגם ל"חברות לאספקת שירותים". כך, בתחום הבריאות, הודיע מנכ"ל משרד הבריאות על הכוונה לעבור "ממודל התקשרות המדינה עם קבלן כוח אדם למודל של ספק [קבלן] שירותים".<sup>3</sup> משרד האוצר החליט לשנות את שיטת ההתקשרות עם האגודה לשירותי בריאות הציבור בכל הנוגע לאספקת שירותי בריאות לתלמיד מ"אספקת כוח אדם" ל"אספקת שירותים".<sup>4</sup> הדברים מהותיים, ולעיתים אף חמורים, בעיקר ככל שהם נוגעים לתחומי החברה והרווחה, בהם יש אינטרס חברתי שלעוסקים בתחום תהיה הגנה מפני פיטורים שרירותיים (בשל האופי הטיפולי של העיסוק) והכנסה מכובדת. לאור האמור, מוצע לכלול את ההוראות הבאות **בחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם**, תשנ"ו – 1996:

#### התוספת השנייה

3. חברות אשר עיקר עיסוקן בתחום החינוך.
4. חברות אשר עיקר עיסוקן באספקת שירותי הבריאות.
5. חברות אשר עיקר עיסוקן באספקת שירותים סוציאליים.

3. יש לעגן בחוק את המגבלות הקיימות כיום בהודעות הנש"מ והחשכ"ל,<sup>5</sup> ולאסור באופן חד-משמעי העסקה דרך קבלני כוח אדם אלא במקרים שבהם יש צורך אותנטי למילוי כוח אדם זמני (כדוגמת יציאת עובדת לחופשת לידה, מחלה מתמשכת או נסיעה לחו"ל). העובד המחליף לא ייהנה משיקול דעת שלטוני. כמו כן, יש לעגן את הוראת החשכ"ל מחודש יוני 2010, בדבר איסור התקשרות עם חברת שירותים באופן שיש בו משום "חוזה הפסד", אשר צפוי להביא, בוודאות גבוהה, לפגיעה בזכויות העובדים.<sup>6</sup> ההוראה חלה רק על חברות שירותים בתחום האבטחה, השמירה והניקיון, אולם אין מניעה מלהחיל עיקרון זה על כלל התקשרויות הממשלה והגופים הציבוריים. לצורך כך, מומלץ להוסיף **לחוק חובת מכרזים**, תשנ"ב – 1992, את ההוראה הבאה:

<sup>3</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 59א לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007 (ירושלים, 2009), בעמ' 474.

<sup>4</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 60א לשנת 2009 ולשנת הכספים 2008 (ירושלים, 2010), בעמ' 349.

<sup>5</sup> החשב הכללי, הוראה 13.9.2: העסקת נותני שירותים חיצוניים (2008).

<sup>6</sup> החשב הכללי, הוראה 7.11.3: הגנה על זכויות העובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון

## סעיף 2א

- כל התקשרות לרכישת שירותים על ידי המדינה, תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, אוניברסיטה, הסוכנות היהודית, ההסתדרות וקופת חולים, במכרז או שלא במכרז, תותר רק בהתקיים התנאים המצטברים הבאים:
- (א) חוזה ההתקשרות לעניין מתן השירות נחתם מול החברה/שותפות
  - (ב) החברה/השותפות מעסיקה לפחות שלושה נותני שירותים מקצועיים בתחום שבו ניתן הייעוץ;
  - (ג) לחברה מערך לוגיסטי עצמאי
  - (ד) נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ולא ניתן להעסיקו כעובד מדינה מן המניין.
  - (ה) החברה/שותפות או מי מבעליה לא הורשעו בעבירה פלילית הנוגעת לחוקי העבודה ולא נקנסו על ידי משרד התמ"ת ביותר משני קנסות בגין עבירה על חוקי העבודה בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות.
  - (ו) החברה/שותפות צירפה להצעתה נספח תמחירי שבה יצוינו מרכיבי השכר לעובדים.