



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: מיכל טביביאן מזרחי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ח' באב תשס"ז

23 ביולי 2007

תקציר

במסמך זה מוצגים נתונים על העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, ונסקרות המשמעויות וההשלכות של התרחבות הסדרי העסקה אלה בלב המגזר הציבורי. במסמך זה ידובר בארבעה הסדרי העסקה באמצעות מתווכים: 1. העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם; 2. העסקה באמצעות קבלני שירותים; 3. העסקה באמצעות עמותות; 4. העסקה באמצעות חברות מיקור חוץ (outsourcing). נוסף על אלה ידובר במסמך בהסדרי העסקת נותני שירותים מן החוץ שבמסגרתם מועסקים עובדים כיועצים, כנותני שירותים, כ-freelance או כ-retainers. לשם נוחות הקריאה יכוננו כל ההסדרים האלה בשם "העסקה באמצעות קבלנים", והעובדים המועסקים בהסדרים אלה יכוננו "עובדי קבלן".

מרכז המחקר והמידע של הכנסת העביר בינואר 2007 מכתב בקשת מידע ל-17 ממשרדי הממשלה, ובו התבקשו להציג מידע על עובדים המועסקים בהם שלא באופן הסטנדרטי הנהוג בשירות הציבורי. עשרה מהמשרדים נענו לבקשה ושלחו מידע על עובדי הקבלן ונותני השירותים המועסקים בהם, והמידע שמסרו נציגיהם מוצג בפירוט במסמך זה ומסוכם בטבלה (בעמ' 18). זהו המסמך הראשון שמתפרסמים בו נתונים ממקור ראשון על היקף העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה. להלן כמה מהממצאים העיקריים העולים מהנתונים שנאספו בעת כתיבת מסמך זה ומפורטים בפרק הדיון:

- השיעור הממוצע של העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה הוא 20% מכלל העובדים. שיעור ההעסקה נע בין 8% ל-35%.
- חלק לא מבוטל מעובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה אינם זמניים כלל ועיקר. כך, למשל, 75% מכלל העובדים המועסקים באמצעות חברות מיקור חוץ המעניקות שירותי מחשוב למשרד החינוך (174 עובדים) ו-37% מכלל העובדים המועסקים באמצעות קבלן במשרד הרווחה (304 עובדים) מועסקים במקומות אלה יותר מחמש שנים.
- ניכרת מגמה של צמצום היקף ההעסקה באמצעות קבלני כוח-אדם (עשרות בודדות של עובדים בכל משרד) והרחבת היקף ההעסקה באמצעות קבלני שירותים ומיקור חוץ. הסברים למגמה זו מובאים בפרק הדיון.
- נציבות שירות המדינה אינה רואה את העובדים המועסקים במגזר הממשלתי באמצעות קבלן או כנותני שירותים מן החוץ כנתונים בתחום אחריותה, שכן אופן העסקה זה אינו נתון לפיקוחה ולאישורה. נראה כי החלטה זו מובילה לכך שאין לנציבות סמכות ושליטה על כלל העובדים המועסקים בשירות הציבורי, אף שלפי החלטת הממשלה משנת 1997, ודוח מבקר המדינה לשנת 2000, אמורים המשרדים לדווח לנציבות שירות המדינה אחת לחצי שנה על מספר עובדי הקבלן המועסקים בהם.
- ליחידות למשאבי אנוש במשרדי הממשלה אין מידע מרוכז על עובדי הקבלן ונותני השירותים מן החוץ המועסקים במשרדיהם. בקשת המידע שהפנינו לגורמים האחראים לניהול משאבי אנוש במשרדי

הממשלה הופצה במקרים רבים במסמך פנימי לכמה גורמים במשרד (קצין הביטחון, מנהל תחום בנא"מ, מנהל אגף מערכות המידע ומנהל משאבי אנוש).

- לא נערכה בחינה מקיפה של יעילותן הכלכלית של שיטות ההעסקה הכרוכות ברכישת שירותי כוח-אדם חיצוניים, אף שהשימוש בהן החל לפני כ-20 שנה והוא הולך ומתגבר עם הזמן.
 - בתקציב המדינה נעשית הבחנה בין תקנות שעניינן תקצוב כוח-אדם, ונחשבות "סעיפי שכר", ובין תקנות לרכישת שירותים, המכונות "סעיפי קנייה". בין סעיפי שכר אסור להעביר כספים, אלא רק משרות עם סכום ההוצאה הדרוש להן או בלעדיו, ואילו בין סעיפי קנייה מותר להעביר כספים. כך, למשל, אפשר להגדיל במידה ניכרת את מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלנים בהעברת כספים בין סעיפי קנייה, או לחלופין להעביר כספים שיועדו לרכישת שירותי ניקיון לרכישת ציוד או למימון כל צורך משרדי אחר.
- לבסוף, יודגש כי מסמך זה אינו מקיף את כלל הנושאים והסוגיות בנושא העסקת עובדים באמצעות קבלנים במשרדי הממשלה. יתר על כן, חלק מהנושאים המוצגים במסמך דורשים העמקה, הרחבה ובחינה נפרדת.

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תקציר</u>
<u>5</u>	<u>1. מבוא</u>
<u>6</u>	<u>2. הגדרות</u>
<u>8</u>	<u>3. מסגרת תיאורטית</u>
8	3.1. גלובליזציה או התחזקות המדינה
9	3.2. תמונת המצב בישראל
<u>13</u>	<u>4. הצגת הנתונים בחלוקה למשרדים</u>
13	4.1. משרד הרווחה
14	4.2. משרד החינוך
15	4.3. המשרד לביטחון הפנים
15	4.4. משרד התקשורת
16	4.5. המשרד לקליטת העלייה
16	4.6. משרד הפנים
16	4.7. משרד התשתיות הלאומיות
17	4.8. משרד הבריאות
17	4.9. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
17	4.10. משרד הבינוי והשיכון
18	4.11. משרדי הממשלה שלא נענו לפנייתנו
<u>20</u>	<u>5. דיון</u>
<u>25</u>	<u>6. סוף דבר</u>
<u>27</u>	<u>מקורות</u>
<u>30</u>	<u>נספח</u>



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת שלי יחימוביץ ובו נתונים על העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, וסקירת המשמעויות וההשלכות של התרחבות הסדרי העסקה אלה בלב המגזר הציבורי.

במסמך נבחנים שלושה הסדרי העסקה עיקריים: העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם, העסקה באמצעות קבלני שירותים, ומיקור חוץ (outsourcing), ונמסר מידע על שלושה הסדרים נוספים: העסקת עובדים כיועצים, העסקה באמצעות עמותות והעסקה לפי חוזה למתן שירות (הנקרא גם freelance/retainer – ראו הגדרות בהמשך). **לשם נוחות הקריאה יכוננו כל ההסדרים האלה בשם "העסקה באמצעות קבלנים", והעובדים המועסקים בהסדרים אלה יכוננו "עובדי קבלן".**

בראשית הדברים נדגיש כמה מהתפיסות העומדות בבסיס המסמך ואת מטרותיו העיקריות:

1. סוגיית העסקתם של עובדים באמצעות קבלנים בישראל נדונה בהרחבה בשנים האחרונות הן במסגרת המחקר האקדמי והן באמצעי התקשורת. בפרסומים אלה מפורטים מגוון הסדרי העסקה באמצעות קבלנים, הגורמים להתרחבות השימוש בהם, מאפייני העובדים המועסקים בהסדרים אלה, ההגבלות שקבע המחוקק כדי להתמודד עם התופעה ועוד. במסמך זה אנו מבקשים להתמקד בהצגת תמונת מצב ההעסקה באמצעות קבלנים במגזר הציבורי, ולפיכך סקירת הספרות תהא מצומצמת.

2. הבחירה המחקרית לבחון את ההעסקה באמצעות קבלנים במגזר הציבורי נשענת על העובדה שהמדינה, במסגרת תפקידה כמעסיק במגזר הציבורי, היא המעסיק הגדול ביותר במשק, ולפעולותיה בכל הקשור להעסקת עובדים יש השפעה על כלל המשק, הן מבחינה ניהולית והן מבחינה נורמטיבית. במסגרת המצומצמת העומדת לרשותנו בחרנו להתמקד בבחינת המגזר הממשלתי, שהוא לב לבו של המגזר הציבורי בישראל.

3. כפי שצוין לעיל, רבות נכתב על ההעסקה באמצעות קבלנים, ואף-על-פי-כן אין בנמצא נתונים על ממדי התופעה. בשנת 1998 כתבה פרופסור פרנסס רדאי כי "המידע אודות היקף הפעילות של חברות כוח-אדם ומאפייניה הוא מועט, חלקי, לא שיטתי, וכמובן אינו מאפשר לזהות מגמות... העדר מידע בסיסי על התופעה אינו מאפשר לערוך מחקרים על היבטים שונים של התופעה והשלכותיה"¹. מאז פרסום זה של פרופסור רדאי הציגו חוקרים כמה אומדנים של היקף ההעסקה באמצעות קבלני כוח-אדם בישראל, וגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החלה לאסוף מידע על העסקת עובדים באמצעות גורמים מתווכים בסקרים שהיא עורכת, אולם לצערנו המידע הקיים נשען על הערכות ועל נתונים חלקיים בלבד. **במסמך זה יוצגו לראשונה נתונים ממקור ראשון על היקף התופעה במגזר הממשלתי ועל מאפייניה.**

4. אחת הטענות נגד מחקרים שהכוונה בהם היא להציג תמונת מצב כוללת של הסדרי העסקה באמצעות קבלנים היא שלא נכון להתייחס אל כלל העובדים המועסקים בהסדרים אלה כמקשה אחת, שכן

¹ פרנסס רדאי, העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם: המחוקק, בתי-המשפט וההסתדרות, המכון למחקר כלכלי חברתי של הסתדרות העובדים הכללית החדשה, 1998.

ההשפעה של ההסדרים השונים על שכרם של העובדים ועל תנאי העסקתם אינה אחידה; שעה ששכרם ותנאי העסקתם של רוב עובדי הקבלן נפגעים בשל דרך העסקתם, עובדים המועסקים בהסדר של מיקור חוץ, כנותני שירותים או כפריילנסרים, עשויים להשיג בהסדר זה שכר גבוה שלא היו זוכים לקבל אילו היו מועסקים כעובדי השירות הציבורי. **במחקר הנוכחי מדובר במכלול הסדרי העסקה באמצעות קבלנים כמקשה אחת, שכן הוא עוסק בהתרחבות התופעה של הוצאת עבודה מחוץ לשירות הציבורי לא מצד השפעתה על קבוצות עובדים מסוימות אלא בהדגשת השינויים שהוא מחולל מבחינה ציבורית וארגונית, שינויים שהשלכותיהם נוגעות בכלל החברה בישראל, כגון העמקת האי-שוויון וצמצום שיעור העובדים המאורגנים.**

5. לבסוף, אנו מבקשים להדגיש כי הנתונים המוצגים להלן נמסרו משרדי הממשלה, כאשר למרכז המחקר והמידע יש קושי לבדוק את אמיתותם. כפי שאנו רואים את הדברים, **יש משרדים שדיווחיהם נראים נאמנים למציאות, ויש רושם שמשרדים אחרים מסרו נתוני חסר.** רושם זה נשען על דיווחי משרדים שהצהירו במפורש שהנתונים שמסרו לידינו הם חלקיים או לחילופין מסרו נתונים מעורפלים כגון "המשרד מעסיק יועצים רבים". אפשר שהדיווח החסר נעשה מתוך אינטרס להסתיר את היקף התופעה, ואפשר שהסיבה לו היא העובדה שאין גורם אחד שתפקידו לפקח על העסקת עובדי קבלן, ועקב כך הם "שקופים" למערכת והיא אינה יודעת על קיומם. יתר על כן, גם כאשר ידוע היקף העסקה באמצעות קבלנים במשרדי הממשלה, **מנהלים רבים אינם מבחינים בין שיטות העסקה השונות, ולפיכך ייתכן שבנתונים שנמסרו נפלו טעויות בהבחנה בין הסדרי העסקה שונים.** מהסיבות שנמנו לעיל יוצגו הנתונים על כל משרד לחוד, ולא ייעשה ניסיון להשוות בין המשרדים. בסיום המסמך נדון במגמות העסקה במגזר הממשלתי ובמאפייניה כפי שהם עולים מכלל הנתונים.

2. הגדרות

ההתרחבות של דפוסי העסקה לא סטנדרטיים בשוק העבודה בישראל בשני העשורים האחרונים לא לוותה במחקר מקיף, בעיקר בשל בעיות מתודולוגיות הנובעות מקשיים בהגדרת התופעה והסדרי העסקה השונים הכלולים בה ובמידת היקפה.

במסמך זה ידובר בארבעה **הסדרי העסקה באמצעות מתווכים**: 1. העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם; 2. העסקה באמצעות קבלני שירותים; 3. העסקה באמצעות עמותות; 4. העסקה באמצעות חברות מיקור חוץ (outsourcing). נוסף על אלה ידובר במסמך **בהסדרי העסקת נותני שירותים מן החוץ** שבמסגרתם מועסקים עובדים כיועצים, כנותני שירותים כ-freelance או כ-retainers.

הסדרי העסקה באמצעות מתווכים הם דוגמה למערכת יחסי עבודה משולשת, כלומר כזאת שבה יש לעובד שני מעסיקים: מעסיק חוזי – חברות הקבלן למיניהן, ומעסיק בפועל – הארגון המשתמש בשירותיו, במקרה שלפנינו – משרדי הממשלה. במערכת כזאת של יחסי עבודה נחתמים שני חוזים: חוזה מסחרי נחתם בין מזמין השירותים ובין חברת הקבלן, וחוזה העסקה נחתם בין העובד ובין חברת הקבלן.

לעומת הסדרים אלה, הסדרי העסקה של נותני שירותים מן החוץ הם דוגמה להתקשרות ישירה בין משרדי הממשלה ובין אנשים המספקים שירות, על-פי רוב בתחומים מקצועיים, כגון רואי-חשבון, עורכי-דין, פסיכולוגים וכדומה, על בסיס לא קבוע.

הסדרי העסקה השונים מובחנים זה מזה בהגבלות המוטלות עליהם מכוח חקיקה, בסוג ההתקשרות עם מזמין השירות, במאפייני העובדים המועסקים בהם ועוד. התפתחותם של הסדרי העסקה אלה אינה בהכרח כרונולוגית, והיא מאופיינת יותר מכול בהיברידיות, כלומר בשילוב מאפיינים של הסדרי העסקה סטנדרטיים ושל הסדרים שאינם סטנדרטיים, וכן בהכלאה של מאפייני חוזה העסקה ומאפייני חוזה מסחרי.² הסדרי העסקה שנמנו לעיל הם פרקטיקות להוצאת פונקציות מסוימות מהמערכת הארגונית והעברתן לידי קבלני משנה ועובדים עצמאים (מהלך המכונה בספרות "מתמקרים החוצה"). קובעי המדיניות מצדיקים שינוי ארגוני זה במונחי יעילות כלכלית, התמחות וצמצום מצבים של חוסר ודאות.³

לאחר פריסת הקשת הרחבה של הסדרי העסקה, נבקש להבחין ביניהם ביתר פירוט:

קבלני כוח-אדם מעסיקים עובדים בעבור משרדי הממשלה, והמנהלים המקצועיים במשרדים אלה הם שקובעים את המטלות שעל העובד לעמוד בהן ומשגיחים על ביצוען. דפוס העסקה זה הוא היחיד שמוסדר בחקיקה – במסגרת חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, שעליו נרחיב בהמשך.⁴

קבלני שירותים מעסיקים גם הם עובדים בעבור משרדי הממשלה, אולם בניגוד לקבלני כוח-אדם, האחריות הישירה לביצוע המטלות חלה על קבלני השירותים, והמשרד הממשלתי אינו מתערב בניהול השוטף של השירות. קבלני שירותים נוטים להתמחות באספקת שירותי כוח-אדם ספציפיים, כגון אבטחה, שמירה וניקיון. למעשה, בניגוד לקבלני כוח-אדם, הנחשבים ספקים של עובדי ניקיון, אבטחה וכדומה, קבלני השירותים נחשבים ספקים של שירותי ניקיון, אבטחה וכדומה.

חברות מיקור חוץ (outsourcing) מספקות צוותי כוח-אדם ליישום פרויקטים מוגדרים (לתקופות קצרות או ממושכות). דוגמה נפוצה ומקובלת של מיקור חוץ היא קניית שירותי מחשב.

העסקה באמצעות עמותות – יש עמותות שמעסיקות עובדים והן למעשה פעולות כקבלן כוח-אדם או כקבלן שירותים. נוסף על אלה יש עמותות שמעסיקות אנשים עם מוגבלות, עמותות התנדבותיות ועוד.

העסקה לפי חוזה למתן שירות, חוזה ייעוץ וכדומה (freelance או retainer) – אנשי מקצוע שהמשרד זקוק לשירותיהם חותמים על חוזה עם נציגי המשרד אשר בו מפורטים מספר השעות החודשיות שבהן יספקו שירות ומחיר שעת עבודה שלהם.⁵ הסכום מועבר לחשבון הבנק של אנשי המקצוע והם מצדם מספקים למשרד חשבונית המאשרת את קבלת התשלום.

² G. Schmid and D. Storrie, "Employment relationships in the new economy", in: **Yearbook of the Social Science Research Centre**, WZB, Berlin 2001.

³ אמירה גלין, "מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי", **שנתון משפט העבודה**: ביטאון האגודה למשפט ולביטחון סוציאלי 7, 1999, עמ' 43-63.

⁴ בימים אלה נדונות בכנסת כמה הצעות חוק פרטיות שנועדו להחיל את החוק גם על קבלני שירותים: הצ"ח פ/1251/17, של חה"כ יוסי ביילין ואחרים; הצ"ח פ/2110/17, של חה"כ דב חנין ואחרים, והצ"ח פ/2105/17, של חה"כ שלי יחימוביץ.

⁵ את מספר שעות העבודה ואת מחירה של שעת עבודה קובעת ועדה פנימית במשרד לפי תעריפי החשב הכללי שבמשרד האוצר.

3. מסגרת תיאורטית

3.1. גלובליזציה או התחזקות המדינה

בספרות המחקרית מתואר שינוי הסדרי ההעסקה בשני העשורים האחרונים כתהליך המשולב בתהליכי שינוי גלובליים מחד גיסא ובעל מאפיינים מקומיים מאידך גיסא, ומוצגות כמה גישות להסבר התופעה. להלן פירוט הגישות המרכזיות:

“גישת הגלובליזציה” מסבירה את הצמיחה והגידול בהסדרי ההעסקה החדשים כחלק מהתרחבות ומיסוד דפוסי מחשבה ופעולה המאפיינים את הקפיטליזם הגלובלי ובהם השאיפה לרווח מקסימלי.⁶ תהליך הגלובליזציה מלווה בהתגברות התחרותיות, הן בשל פתיחת שווקים רבים לסחר בין-לאומי והן בשל פעילותן של ממשלות להסרת מכשולים מוסדיים ומבניים. תנועות ההון מוטטו את מסגרות הייצור המקומיות, המבוססות על מחויבות ארוכת טווח בין מעסיקים ועובדים, וביזור תהליכי הייצור החליש את כוחו של העובד, משום שמערכת יחסי העבודה אינה חופפת עוד את שוק העבודה המקומי.⁷

המבקשים להצביע על הגורמים האחראים לתהליך שינוי הסדרי ההעסקה מדגישים כי לא הגלובליזציה כשלעצמה היא הגורם להחלשת העובדים, אלא העבודה שהיא נשלטת בידי תאגידים רב-לאומיים אשר מובילים שינוי במערכת יחסי העבודה, בין השאר בהעברת תהליכי הייצור לידי קבלני משנה חיצוניים ובביסוס תבניות העסקה זמניות. יתר על כן, הטיעון הגלובלי חדר לכל תחומי החיים כמעט וייצר עולמות תוכן ושפה עשירים במושגים כגון “גמישות ניהולית” ו”ארגון רזה”, המשמשים הצדקות אידיאולוגיות לשינויים בתחום העבודה.⁸

גישה אחרת להסבר התהליך מדגישה את תרומתה של **המהפכה הטכנולוגית** שהעידן הגלובלי מביא עמו לשינויים בשוק העבודה. לפי גישה זו, טכנולוגיות מידע חדשות שיפרו את יכולת התגובה של חברות לשינוי בביקוש – בהתמחות בייצור, בהסתמכות על ספקים חיצוניים ובהקמת קבוצות עובדים למשימות זמניות.⁹ המהפכה בתחום טכנולוגיות המחשב והמידע יצרה תחרות בין מדינות אשר הובילה להפחתת מסים ולצמצום הרגולציה ומגבלות הסחר. בה בעת הובילה מהפכה זו לשינוי שיטות עבודה והעסקה, בשל הצורך של ארגונים בגמישות פונקציונלית ובשל רצונם לקלוט כוח-אדם עם מיומנויות ספציפיות, לפי הצרכים המשתנים שלהם.¹⁰

גישה שלישית המסבירה את השינויים בהסדרי ההעסקה מייחסת חשיבות ל**שינויים דמוגרפיים וחברתיים** המשפיעים על היצע כוח העבודה (קרי העדפות ומאפיינים של העובדים). גישה זו מצביעה על הגיוון הסוציו-דמוגרפי של העובדים, ומדגישה בין היתר כי כניסת נשים למעגל העבודה והישארות מבוגרים בו הניבו כוח

⁶ Leslie Sklair, **Globalization: Capitalism and its Alternatives**, Oxford University Press, Oxford 2002.

⁷ גיא מונדלק, **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2004.
⁸ דפנה רובינשטיין, “הסחר בכוח-אדם והמשפט הישראלי – שיעור מקומי בכלכלה פוליטית גלובלית”, בתוך: **עובדות זמניות קבועות – בין גלובליזציה לישראל**, שדולת הנשים בישראל, רמת-גן 2003.

⁹ Dwight Lee, “Why is Flexible Employment Increasing?”, **Journal of Labor Research** 17 (4), 1996, pp. 543–553.

¹⁰ רונית נדיב, קבלני כוח-אדם בישראל הפועלים ברישיון, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: המינהל לתכנון, מחקר וכלכלה, 2005.

עבודה המעוניין לעבוד בדפוס העסקה שאינם תואמים את דפוס ההעסקה הסטנדרטי.¹¹ כך, למשל, נשים רבות מועסקות במשרות הנחשבות "ידידותיות לאמהות" (בעיקר במסגרת מדינת הרווחה), כלומר כאלה שמאפשרות להן לשלב עבודה עם מחויבויות משפחתיות.¹²

אף שלפי התפיסה הרווחת השינויים בכלכלות המפותחות מתוארים במונחים של מגמות גלובליות וכחלק מתהליך התחזקות השוק והיחלשות המדינה, צמחו במהלך השנים גישות נאו-ליברליות המדגישות את תפקידה של המדינה בשינוי הסדרי ההעסקה ומערכת יחסי העבודה. גישות אלה מבוססות על ההנחה שכוחות השוק אינם קובעים את תוצאות הרפורמה, אלא משמשים גירוי שממשלות מגיבות עליו בדרכים מגוונות. כך, ההבדלים בין מדינות הם תוצר של שילוב בין תהליכי ליברליזציה ובין רגולציה חדשה (reregulation) הנעשה בשליטת המדינה.¹³ בניגוד לתפיסה הרווחת, שלפיה תהליך הגלובליזציה מאלץ מדינות לאמץ מודל כלכלי אחד, המחקר בתחום הכלכלה המדינית מציג כמה מודלים אלטרנטיביים. למעשה יש מסגרת תיאורטית ענפה לביסוס הטענה כי גם בעידן הגלובלי יש למדינה תפקיד חשוב ומכריע בעיצוב המדיניות הכלכלית, יחסי העבודה והסדרי ההעסקה.¹⁴

3.2 תמונת המצב בישראל

את השינויים בהסדרי ההעסקה בישראל אפשר לראות כנובעים הן מתהליכים גלובליים והן מהמאפיינים הייחודיים של מערכת יחסי העבודה בישראל עצמה. את ראשית השפעת הגלובליזציה בישראל מקובל לקבוע במהלך שנות ה-80, עם ביטול המגבלות על השקעות זרות ועל תנועות ההון. המשק הישראלי החדש הפך אטרקטיבי בעבור תאגידים גלובליים, בהם גם אלה שמתמחים באספקת שירותי כוח-אדם ופועלים בישראל הן בהקמת סניפים והן בקניית חברות ישראליות לכוח-אדם.¹⁵ אולם לצד קביעה זו יש הטוענים כי היה אפשר לראות את הניצנים של שינוי דפוס ההעסקה בישראל עוד קודם להתפשטות הגלובליזציה, וכי ניצנים מוקדמים אלה הם בעיקרם תוצר של צרכים כלכליים אשר גרמו למעסיקים לפעול לצמצום העלויות. ענף הניקיון, למשל, עבר בשנות ה-70 וה-80 שינויים מרחיקי לכת שנבעו ממחסור חמור בעובדי ניקיון במוסדות ציבוריים ופרטיים ומעלות העסקתם של עובדים אלה. שינויים אלה הובילו להעברת חלק ניכר מהעבודה לידיהם של קבלני ניקיון.¹⁶

נציין כמה מהלכים מרכזיים אשר תרמו לצמיחת הסדרי ההעסקה שהם עניינו של מחקר זה:

¹¹ Catherine Hakim, "A Sociological Perspective on Part-Time Work", in: H.P. Blossfeld and C. Hakim (eds.), **Between Equalization and Marginalization: Women Working Part-Time in Europe and the USA**, Oxford University Press, Oxford 1997.

¹² Michael Shalev, Inequality and the State in Israel: Implications of the Social Services as an Employer, Working Paper 06.06, Falk Institute for Economic Research, Jerusalem 2006.

¹³ Steven Vogel, **Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries**, Cornell University Press, New-York 1996.

¹⁴ Peter Hall and David Soskice (eds.), **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**, Oxford University Press, Oxford 2001.

¹⁵ דפנה רובינשטיין, "הסחר בכוח-אדם והמשפט הישראלי – שיעור מקומי בכלכלה פוליטית גלובלית", בתוך: **עובדות זמניות קבועות – בין גלובליזציה לישראלובלוי**, שדולת הנשים בישראל, רמת-גן 2003.

¹⁶ דבורה ברנשטיין, "המשרתת, העוזרת ועובדת הניקיון: התפתחויות בעבודת הניקיון בחברה הישראלית", **מגמות** ל' (1), 1987, עמ' 7-20.

1. שינוי מערכת יחסי העבודה – לאחר הקמת המדינה הושתתה מערכת יחסי העבודה בישראל על המודל הקורפורטיסטי, המתאפיין במשא-ומתן קיבוצי תלת-צדדי – בין המדינה, המעסיקים והעובדים, שהוביל להרחבת הסדרי השכר, אולם מאז ראשית שנות ה-80 התחוללו בשוק העבודה בישראל תמורות משמעותיות אשר הובילו לשינויים בהסדרים המוסדיים בשוק העבודה, ובהם ירידה במשקלה של התעשייה המסורתית וצמיחת ענפי ההיי-טק, הטרוגניות גדלה של כוח העבודה – אשר הקשתה את הייצוג הריכוזי, וירידה בכוחה של ההסתדרות מבחינה פוליטית, כלכלית וייצוגית.¹⁷ תמורות אלה תרמו לשינוי הסדרי ההעסקה הנהוגים במשק.

2. רגולציה – תוכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק שאושרה באמצע שנות ה-80 היא סמן מרכזי של שינוי הסדרי ההעסקה בישראל. התוכנית תבעה קיצוץ של 2% בשנה בתקני כוח-האדם, אף שבמקביל התרבו הדרישות לשירותים שמספק המגזר הציבורי, עקב הגידול הטבעי באוכלוסייה, גלי העלייה, והתמקצעות של ענפים שונים (שבאה לידי ביטוי בעיקר בהופעת ענפים חדשים כמו שמירה ואבטחה). מהלך זה גרם למשרדים ולמוסדות הממומנים בכספי המדינה לרכוש שירותי כוח-אדם ממקורות חוץ, שכן עובדים המועסקים באמצעות קבלנים אינם נרשמים כעובדי הארגון ומשכורתם אינה משולמת מתקציב כוח-האדם של הארגון.¹⁸ הגידול המהיר בשיעור המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם במגזר הציבורי בעשור שלאחר תוכנית החירום הוביל להסדרת דפוס העסקה זה בחקיקה. **חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996**, הציב דרישות אישיות וכספיות למי שמבקש לעסוק בקבלנות כוח-אדם, וקבע כי תנאי העבודה של עובדי קבלן המועסקים במקום עבודה אחד יותר משלוש שנים יושוו לתנאי העבודה של שאר העובדים במקום זה. תיקון לחוק משנת 2000 נועד להשוות את תנאי ההעסקה של עובדי קבלן לתנאי ההעסקה של העובדים הקבועים בארגון ולהסדיר את קליטתם בארגון בתום "תקופת אכשרה".¹⁹ בעקבות התיקון לחוק, וכדי לעקוף את הוראתו בדבר השוואת התנאים, התנהל בשנים 2002–2004 משא-ומתן בין שני ארגוני המעסיקים בענף קבלני כוח-האדם ובין ההסתדרות הכללית וההסתדרות הלאומית, שהסתיים בחתימה על הסכם עבודה קיבוצי (שהורחב לכלל המשק) בענף קבלני כוח-האדם.²⁰

על חוק זה נמתחה ביקורת נוקבת, משום שהוא יצר סביבה מבנית שמתקיימות בה שתי מערכות שכר ותנאי עבודה, ולמעשה אפשר ואף הצדיק דגם העסקה זה.²¹ יתירה מזאת, החוק לא התמודד עם התופעה בכללותה, וגרם למעסיקים לאמץ הסדרי העסקה חלופיים.²² לטענת פרופסור גיא מונדלק,

¹⁷ גיא מונדלק, **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2004.
¹⁸ רונה גוצלב ואורלי בנימין, "גמדים או רובוטים: מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים 'זמניים' בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי", **סוציולוגיה ישראלית** 2, 2006, עמ' 253–280.

¹⁹ יישום הוראה זו נדחה בחוק ההסדרים פעמים אחדות ולמעשה טרם נכנס לתוקף.
²⁰ הצורך בהסכם מעין זה נבע משילוב אינטרסים: האינטרס של קבלני כוח-האדם להימנע מהשוואת תנאי העבודה של עובדיהם לתנאים של העובדים בארגון המקבל את השירות כפי שנדרש בתיקון לחוק, האינטרס של המעסיקים להקטין את עלויות העבודה והאינטרס של ארגוני העובדים להגדיל את שיעור העובדים שהם מייצגים ולזכות במשאבים כלכליים (גביית דמי חבר/דמי טיפול) וביתרונות פוליטיים (ייצוג עובדים). (לפי: פרנסס רדאי, **העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם: המחוקק, בתי-המשפט וההסתדרות**, המכון למחקר כלכלי חברתי של הסתדרות העובדים הכללית החדשה, 1998).

²¹ פרנסס רדאי, שם.

²² אמירה גלן, "על התיקון בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם: האם יצא שכרנו בהפסדנו?", **עבודה, חברה ומשפט** 8, 2001, עמ' 38–46.

חלק מההסבר טמון בעובדה שלמדינה, המעסיקה עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם, היה אינטרס משותף עם המעסיקים במגזר הפרטי לצמצם את המגבלות הקבועות בחוק.²³

בשנת 1985 היה שיעור ההעסקה של עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם בישראל 0.5%, וכבר בסוף עשור זה הוא נאמד בכ-1.5%, דומה לשיעור הממוצע בין ברוב המדינות המפותחות. שלא כבשאר המדינות המפותחות, בישראל המשיך שיעור עובדי הקבלן לעלות, ולפי אומדן, בשנת 2000 הגיע מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלן כוח-אדם לכ-110,000, והם היו אז כ-5.8% מכלל העובדים השכירים במשק.²⁴

במחקרים שונים שנעשו על שוק העבודה בישראל נטען כי שיעור גבוה מכלל העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם מועסקים במגזר הציבורי. בנושא זה אין הסכמה בין החוקרים; לפי רונית נדיב,²⁵ 46% מכלל העובדים שהיו מועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם בשנת 2000 היו מועסקים במגזר הציבורי, ואילו לפי אמירה גלין,²⁶ כ-84% מכלל העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם בשנת 1999 הועסקו בשירות הציבורי על מגזריו השונים (משרדי הממשלה, השלטון המקומי, חברות ממשלתיות וכדומה).

3. רפורמות ניהוליות – המגזר הציבורי בישראל הושפע מכל התהליכים שפורטו לעיל, ובמקביל להם התחוללה בו רפורמה ניהולית וארגונית שנשענה על מודל הניהול הציבורי החדש (New Public Management) שאומץ במדינות רבות. בתחילת המאה ה-20 הונהג ברוב המדינות מודל השירות הציבורי המסורתי, שהתבסס על גיוס עובדים וקידומם על סמך מצוינות, מתוך אחידות בזכויות ובהגנות המוענקות להם ובמתן קביעות תעסוקתית כדי להבטיח שירות ללא מורא פיטורים או התערבות פוליטית. הביקורת על מודל השירות הציבורי הביורוקרטי היתה שהוא בזבזני ולא יעיל, ועיקר הביקורת היה נגד ההגנה והזכויות שניתנו לעובדים מכוח הקביעות שהוענקה להם. האכזבה ממודל השירות הציבורי הביורוקרטי ועמה הלחצים הכלכליים הובילו יחד לכינון סדר חדש. במסגרת הניהול הציבורי החדש אומצו פרקטיקות של הפרטה ומיקור חוץ, שנועדו להפחית את התלות בהליכים ביורוקרטיים, להקטין את המגזר הציבורי ולהפוך אותו ל"מכוון-שוק".²⁷ האחריות לכוח-האדם מתחלקת במודל זה בין מנהל משאבי אנוש, מנהלי היחידות וסוכנויות כוח-אדם שונות.

הדגשת היעילות בהליכי גיוס עובדים והעסקתם הובילה להזנחת פונקציות חשובות אחרות של ניהול המשאב האנושי בארגון, ושינתה את התפיסה הקיימת בדבר מתן תנאי העסקה אחידים לעובדי המגזר

²³ Guy Mundlak, (unpublished:) **The Breakdown of the Corporatist Paradigm of Law: Israel's Labor Law and Industrial Relations in Transition**, 1ST Draft: May 2005.

²⁴ רונית נדיב, העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם, משרד העבודה: הרשות לתכנון כוח-אדם, 2003.

²⁵ שם.

²⁶ אמירה גלין, "על התיקון לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם: האם יצא שכרנו בהפסדנו?", עבודה, חברה ומשפט 8, 2001, עמ' 38–46.

²⁷ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford 1990.

הציבורי. במסגרת זו החלו קבלני כוח-אדם להעסיק יותר ויותר עובדים זמניים בשירות הציבורי, בלי שהובאה בחשבון ההשפעה שיש לכך על ההון הרוחני של הארגון ועל המחויבות לאיכות השירות.²⁸

בד בבד עם העסקת עובדים בהסדרי ההעסקה שתוארו בפרק הקודם של מסמך זה השתרש בשירות הציבורי גם דפוס מיוחד להעסקת בכירים. עובדים אלה הועסקו לפי "חוזה בכירים" - חוזה מיוחד שנחתם עם בעלי תפקידים בראש ההיררכיה של משרד או היחידה ומאפשר להעניק להם תנאים משופרים מאלה שבחוזה העסקה רגיל בשירות הציבורי. למעשה נראה כי קבוצות העובדים שבשני קוטבי השירות הציבורי – העובדים הבכירים והעובדים במשרות הנמוכות ביותר – הוצאו מהשירות הציבורי, במהלך שהיטיב עם הקבוצה האחת והרע עם האחרת. למהלך זה יש כמובן השלכות על מבנה השירות הציבורי ועל אופיו, אולם יותר מכך יש לו השפעה ניכרת על האי-שוויון הכלכלי והחברתי אשר הולך וגדל בחברה הישראלית.

²⁸ Linda Colley, "The Changing Face of Public Sector Employment", **Australian Journal of Public Administration** 60 (1), 2001, pp. 9–20.

4. הצגת הנתונים בחלוקה למשרדים

בינואר 2007 העביר מרכז המחקר והמידע של הכנסת ל-17 משרדי הממשלה מכתב בקשת מידע על עובדי הקבלן המועסקים בהם. על-פי רוב הופנה המכתב לסמנכ"ל למינהל למשאבי אנוש או למנכ"ל המשרד. בעלי תפקידים אלה התבקשו להציג מידע על עובדים המועסקים במשרד באמצעות קבלני כוח-אדם, באמצעות קבלני שירותים, במיקור חוץ ובאמצעות עמותות ונותני שירותים מן החוץ. מלבד פירוט מספר העובדים בכל הסדר העסקה התבקשו המשרדים למסור מידע על העובדים בחלוקה לפי מגדר, לפי גיל ולפי שנות ותק אצל הקבלן הנוכחי ובעבודה במשרד. לצערנו לא כל המשרדים נענו לבקשה; חלק מהמשרדים בחרו להתעלם ממנה, בכמה משרדים אחרים הבקשה נפלה בין הכיסאות ומשרדים אחרים שיתפו פעולה רק לכאורה, כלומר הבטיחו שהנתונים בידיהם ובקרב ישלחו אותם אלינו – אך לא עשו זאת.

עשרה משרדי הממשלה נענו לבקשתנו ושלחו מידע על עובדי הקבלן המועסקים בהם, אולם רמת הפירוט בתשובותיהם לא היתה אחידה. בשל עובדה זו, ומשום שההיענות לבקשה בחלק מהמשרדים היתה מצומצמת (משרד הבריאות השיב רק על עובדים המועסקים במטה המשרד) ובמשרדים אחרים המענה היה מרחיב (משרד הרווחה פירט את כלל העובדים המועסקים דרך קבלנים בשירותי הרווחה), **המידע יוצג במסמך על כל משרד לחוד, ולא יעשה כל ניסיון להשוות בין המשרדים.** בסיום חלק זה תוצג טבלה ובה סיכום הנתונים (גם כאן - בלי השוואה ביניהם).

בנספח למסמך מוצגת טבלה ובה נתונים על קניית שירותי אבטחה וניקיון במשרדי הממשלה, מעודכנים לספטמבר 2006, שנאספו ביחידת הביקורת של החשב הכללי שבמשרד האוצר.²⁹ רק חלק מהנתונים האלה תואמים את הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע, אולם בשלב זה החלטנו שלא לברר את הסיבה להבדלים אלא להציגם כמו שהם.

4.1 משרד הרווחה

משרד הרווחה מסר מידע מקיף ומפורט על העסקת עובדים באמצעות קבלנים. למעשה הוא המשרד היחיד שמידע זה עמד לרשותו ולא היה צורך לאסוף אותו כמענה לבקשתנו. יש בכך כדי להעיד על המודעות של הנהלת משרד זה לתופעה ועל הכרתה בדבר הצורך הממשי לבחון הליכי הסדרת דפוסי ההעסקה במשרד הרווחה.

המידע שנאסף במשרד הרווחה הוא תגובה על דוח מבקר המדינה 55ב', לשנת 2004, על רכישת שירותים חברתיים במשרד הרווחה. הביקורת בדוח זה נסבה על שתי בעיות מרכזיות: העסקת עובדי קבלן במשרות המעניקות להם סמכויות סטטוטוריות, והעדר פיקוח על נותני השירותים ועל איכות השירות. לדברי מר עופר איקו, מרכז תיאום ומעקב בלשכת הסמנכ"ל, משרד הרווחה ערך מיפוי של המשרות שמועסקים בהן עובדי קבלן, ולפי חוות דעת משפטית יש רק שני סוגי משרות שיש צורך להעביר

²⁹ תודתנו נתונה למר איתן קשמון, מנהל יחידת הביקורת בחשב הכללי, ומר אבי כהן מבקר ביחידת הביקורת, על הסכמתם להציג את המידע שנאסף ביחידה במסמך זה.

להעסקה בתקן (חוקר ילדים ומפקח על מעונות לזקן). כעת מתנהלים מגעים עם נציבות שירות המדינה ועם אגף התקציבים לקידום מהלך זה.³⁰

במשרד הרווחה מועסקים 3,569 עובדים – 2,760 עובדי שירות המדינה ו-809 שאינם עובדי שירות המדינה (האחרונים הם 22.5% מכלל העובדים במשרד הרווחה).³¹ בנתונים אלה מספר העובדים מוצג בלי ציון היקף משרתם, אך ידוע ששיעור גדול יחסית מהעובדים שאינם עובדי שירות המדינה מועסקים במשרות חלקיות ביותר (למשל מדריכי חוגים עובדים שעות בודדות בשבוע, ובודק סמים בשתן עובד חמש שעות חודשיות בלבד).

419 מהעובדים במשרד הרווחה שאינם עובדי שירות המדינה מועסקים באמצעות עמותות (למשל עמותת ענ"ב - עידוד נוער במצוקה, מעסיקה מדריכים חינוכיים, רכזי קבוצה ופנימייה ועובדים סוציאליים בתפקידים שונים, והחברה למתנ"סים מעסיקה מדריכי חוגים במגוון תחומי הפנאי); 261 מהעובדים שאינם עובדי שירות המדינה מועסקים לפי חוזה למתן שירות, ובהם פסיכולוגים רבים, המועסקים בין השאר בעריכת בדיקת מסוגלות הורית ובהדרכת קבוצות בתחומים טיפוליים, וכן דיאטנים, מתורגמנים, פסיכיאטרים ורופאים. 115 עובדים מועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם - רובם מטפלות. 12 עובדי קבלני שירותים מועסקים בתפקידי קלדנות ומזכירות ושני עובדי מיקור חוץ מועסקים בתפקידי מחשוב.³²

304 עובדי קבלן, שהם 37% מכלל עובדי הקבלן במשרד הרווחה, מועסקים בו חמש שנים או יותר, ועובדה זו מעלה את התהייה אם אומנם צריך או מתאים להעסיקם בהסדרי העסקה "זמניים".

שלא כמו בנתונים שנמסרו ממשרדי הממשלה האחרים, בנתונים ממשרד הרווחה לא נכללו נתונים על עובדים המועסקים בתחומי האבטחה והניקיון, אולם לפי הנתונים שנאספו ביחידת הביקורת בחשב הכללי מועסקים במשרד הרווחה 115 מאבטחים, ונוסף על כך משולמות עוד 6,819 שעות אבטחה חודשיות, ומשרד הרווחה מעסיק גם 59 עובדי ניקיון ומשלם עוד על 2,019 שעות ניקיון חודשיות.

4.2 משרד החינוך³³

במטה המרכזי של משרד החינוך מועסקים 2,535 עובדים, בהם 2,067 עובדי שירות המדינה, 232 עובדי מיקור חוץ, 228 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים ושמונה מועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם. **בסך הכול מועסקים במשרד החינוך 468 עובדים באמצעות קבלנים, והם כ-18% מכלל עובדי המשרד.**³⁴

כל העובדים המועסקים באמצעות חברות מיקור חוץ (232) מועסקים בתחום המחשוב, באמצעות 12 חברות שונות. החלוקה המגדרית בין העובדים האלה היא כמעט שווה בשווה (142 נשים ו-138 גברים), **ורוב העובדים (174, שהם 75% מכלל העובדים) מועסקים חמש שנים או יותר.**

³⁰ מר עופר איקו, מרכז תיאום ומעקב בלשכת סמנכ"ל משרד הרווחה, שיחת טלפון, 18 באפריל 2007. להרחבה ראה: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, המחסור בחוקרי ילדים, אתי וייסבלאי, 25 ביוני 2007.

³¹ מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 8 במרס 2007.

³² את החלוקה לפי הסדרי ההעסקה השונים עשתה כותבת מסמך זה לפי שמות הארגונים המעסיקים ולפי תחום התמחותם, וייתכן שנפלו טעויות בסיווג.

³³ הנתונים הם על עובדים המועסקים במשרד המרכזי של משרד החינוך בירושלים, ולא נכללים בהם נתונים על העסקת מורים.

³⁴ מר גד אביקסיס, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד החינוך, מכתב, 19 בפברואר 2007.

93 מכלל המועסקים באמצעות קבלני שירותים מועסקים בתפקידי שמירה ואבטחה מטעם ארבעה קבלנים, 79 עובדים מועסקים בתפקידי ניקיון, 41 עובדים מועסקים במזנון ו-15 עובדים מועסקים בתפקידי אחזקה (לכל תחום מאלה אחראי קבלן שירותים אחד).

הנתונים שהועברו לידינו מאפשרים ללמוד מעט על מאפייני העובדים המועסקים במזנון ובתפקידי ניקיון ואחזקה: החלוקה המגדרית היא כמעט שווה בשווה (66 גברים ו-69 נשים); כ-40% מכלל עובדי קבלני השירותים הם בני 45+ (55 עובדים), ו-60% מכלל העובדים הם בני יותר מ-35 (80 עובדים). 30 עובדים (22%) מועסקים חמש שנים או יותר, 58 עובדים מועסקים בין שנתיים לשלוש שנים, 11 עובדים מועסקים בין שנה לשנתיים ו-36 עובדים מועסקים שנה או פחות.

חשוב לציין כי אין במשרד החינוך גורם המפקח על כל ההתקשרויות עם קבלני כוח-אדם, והמידע שמסר מר גז אביקסיס, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד החינוך, הועבר לו מארבעה גורמים שונים במשרדו. קצין הביטחון מסר מידע על חברות אבטחה ושמירה; מנהלת מינהל תקשוב ומערכות מידע מסרה נתונים על עובדים בתחום המחשוב; מנהל אגף "מנוף" מסר מידע על עובדי אחזקה, ניקיון ומזנון ומנהלת אגף א' משאבי אנוש מסרה מידע על עובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם. תופעה זו, שמאפיינת כמה משרדים נוספים, מלמדת על העדר שליטה ופיקוח בכל הקשור לעובדים המועסקים במשרדי הממשלה באמצעות קבלנים (ראה דיון).

4.3. המשרד לביטחון הפנים

במשרד לביטחון הפנים מועסקים 168 עובדים, בהם 148 עובדי שירות המדינה, שמונה עובדי מיקור חוץ, חמישה עובדי קבלני כוח-אדם, ארבעה עובדי קבלני שירותים ושלושה עובדים המועסקים באמצעות עמותות. בסך הכול מועסקים במשרד לביטחון הפנים 20 עובדים באמצעות קבלנים, והם כ-12% מכלל העובדים במשרד (בלי עובדי עמותות). העמותות שהמשרד לביטחון הפנים מתקשר עמן הן עמותות שיקום ותמיכה באנשים עם מוגבלויות, ולפיכך יש לראות התקשרות זו באור חיובי יותר.³⁵

לדברי מר יואל לוי, סמנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, משרדו מפקח על תנאי ההעסקה של עובדים אלה בבקרה שוטפת של חשב המשרד ובביקורת על תלושי השכר בידי רואה-חשבון חיצוני.

4.4. משרד התקשורת

במשרד התקשורת מועסקים 191 עובדים, בהם 150 עובדי שירות המדינה, 33 עובדי קבלני שירותים (שמירה וניקיון), שמונה עובדי קבלני כוח-אדם (בקרי צפייה ועובדי מחשוב) ועובד אחד המועסק העסקה נתמכת באמצעות עמותה. בסך הכול מועסקים במשרד התקשורת 41 עובדים באמצעות קבלנים, והם 21% מכלל העובדים (ללא עובדי עמותות).³⁶

מאפיון עובדי הקבלן במשרד התקשורת עולה כי רובם הגדול גברים (36 – ורק שש נשים), ורובם (34 עובדים) בקבוצת הגיל 25–34. 31 מעובדי הקבלן מועסקים במשרד שנתיים או פחות, 11 מועסקים בין שלוש לחמש שנים ושלושה עובדים מועסקים במשרד חמש שנים או יותר.

³⁵ מר יואל לוי, סמנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 24 בינואר 2007.

³⁶ הגב' מירה דאיבוג, מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד התקשורת, מכתב, 4 במרס 2007.

לדברי הגב' מירה דאיבוג, מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד התקשורת, אין אפשרות לקלוט את העובדים המועסקים באמצעות חברות כוח-אדם במשרד כעובדי שירות המדינה. חריגים מבחינה זו הם ששת בקרי הצפייה³⁷ – אלה מועסקים במשרד התקשורת כבר כמה שנים באמצעות קבלני כוח-אדם וכעת נבדקת האפשרות להסדרת העסקתם כעובדי המשרד.

לדברי הגב' דאיבוג, משרד התקשורת נוהג להתערב בתנאי ההעסקה של עובדי הקבלן בעקבות פניות של עובדים ומסייע ביישוב מחלוקות באופן מיידי.

4.5. המשרד לקליטת העלייה

במשרד לקליטת העלייה מועסקים 663 עובדים, בהם 488 עובדי שירות המדינה, 100 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים (שמירה וניקיון), 53 המועסקים באמצעות חברות מיקור חוץ (מערכות מידע) ו-22 עובדים המועסקים באמצעות עמותות (מתנדבי המועצה הלאומית להתנדבות בישראל). **בסך הכול מועסקים במשרד לקליטת העלייה 153 עובדי קבלן, והם 24% מכלל העובדים (ללא עובדי עמותות).**³⁸

עובדי הקבלן במשרד לקליטת העלייה מועסקים באמצעות שתי חברות שמירה, חברת ניקיון ושמונה חברות מיקור חוץ בתחום מערכות המידע. החלוקה לפי מגדר: 110 גברים ו-65 נשים. 118 מעובדי הקבלן הם בקבוצת הגיל 25–44, 49 עובדים הם בני 45–64 וחמישה מהם בני 65 או יותר.

4.6. משרד הפנים

במשרד הפנים מועסקים 2,373 עובדים, בהם 1,628 עובדי שירות המדינה, כ-600 יועצים, רובם רואי-חשבון שנשכרים כדי לערוך ביקורת שוטפת ברשויות המקומיות, 133 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים (כ-80 מאבטחים ו-53 עובדי שירות) ו-12 עובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם (במחשוב ובפקידות). **בסך הכול מועסקים במשרד הפנים 745 עובדי קבלן, והם כ-31% מכלל עובדי המשרד.**³⁹

4.7. משרד התשתיות הלאומיות

במשרד התשתיות הלאומיות מועסקים 174 עובדים, בהם 159 עובדי שירות המדינה, 14 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים (בניקיון ובשמירה) ועובד אחד המועסק באמצעות חברה למיקור חוץ בתחום המחשוב. **בסך הכול מועסקים במשרד התשתיות הלאומיות 15 עובדי קבלן, והם כ-8.5% מכלל העובדים במשרד.**⁴⁰ לדברי נציגי המשרד, הפיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן בתחום הניקיון נעשה בידי רואה-חשבון של החברה הבודק אחת לשלושה חודשים את הפרשות הסוציאליות באמצעות תלושי המשכורת של כל עובד המוגשים לו לצורך בדיקת רישום הפרשות בכל חודש. ללא

³⁷ עובדים העורכים ביקורות על התכנים המשודרים בערוצי הטלוויזיה ועושים את עבודתם מהבית.

³⁸ הגב' יפה גרג'י, סגנית מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד לקליטת העלייה, מכתב, 25 בפברואר 2007.

³⁹ הגב' אמירה נחום, מנהלת אגף א' (משאבי אנוש) במשרד הפנים, מכתב, 28 במרס 2007.

⁴⁰ מר יצחק נחמובסקי, מנהל תחום משאבי אנוש במשרד התשתיות הלאומיות, מכתב, ללא ציון תאריך.

הצגת האישורים ותלושי המשכורת לאגף הכספים במשרד התשתיות הלאומיות לא מועבר תשלום לחברת הקבלן.⁴¹

4.8. משרד הבריאות

במטה משרד הבריאות מועסקים כ-900 עובדי שירות המדינה, 53 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים בתפקידי אבטחה וניקיון ו-61 עובדים מטעם האגודה לבריאות הציבור, המועסקים בעיקר בתחום המחשוב. עובדי הקבלן הם 11% מכלל עובדי המשרד. לדברי מר דב פסט, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, נוסף על אלה משרד הבריאות נעזר רבות ביועצים חיצוניים בתחומים רבים, כגון תשתיות, קונסטרוקציה, חדרי ניתוח ועוד – אולם לא הועברו לידינו נתונים על מספרם.⁴² מכיוון שהנתונים שהועברו לידינו ממשרד הבריאות אינם מלאים, שיעור עובדי הקבלן במשרד הבריאות שהוצג לעיל הוא אומדן חסר.

4.9. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה⁴³

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן התמ"ת) מועסקים 1,434 עובדים, בהם 1,380 עובדי שירות המדינה. 54 עובדים מועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם – 38 מהם עובדות המועסקות בתפקידי פקידות, כולן מועסקות במשרד יותר מחמש שנים, אולם העסקתן באמצעות קבלן כוח-האדם הנוכחי החלה במרס 2006. פיקוח המשרד על תנאי ההעסקה של עובדות אלה בא לידי ביטוי בדרישה מהקבלן שישווה את תנאיהן לאלה של עובדי המשרד המקבילים. לדברי מר משה לביאן, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד התמ"ת, משרדו פועל יחד עם נציבות שירות המדינה ועם משרד האוצר להבהרת מעמדן של עובדות אלה. 16 עובדים נוספים מועסקים באמצעות קבלן כוח-אדם אחר (14 נשים ושני גברים), גם הם בעבודה פקידותית. משך העסקתם הכולל של עובדים אלה במשרד, וגם משך העסקתם באמצעות קבלן כוח-האדם הנוכחי, הוא יותר מחמש שנים. לדברי מר משה לביאן, חלק מעובדים אלה הגישו תביעה משפטית, והנושא נדון כעת בבית-הדין לעבודה.

עוד לדברי מר משה לביאן, מאז מחצית שנת 2004 לא נקלטו עובדים חדשים באמצעות קבלני כוח-אדם, ומשרדו חותר למצב שבו תיעשה העסקה כזאת רק במקרים חיוניים, וגם אז לתקופות קצרות בלבד.

לצערנו לא סיפק משרד התמ"ת נתונים על השירותים הנרכשים ביחידות המשרד השונות (שירותי ניקיון, שמירה, אבטחה וכדומה), וההסבר שניתן היה שנתונים אלה אינם מרוכזים במחלקת משאבי אנוש ואין בידי הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש ריכוז מידע אפילו על אילו שירותים נרכשים ביחידות השונות. משום כך לא נוכל להציג את שיעור עובדי הקבלן במשרד התמ"ת.

לפי נתוני יחידת הביקורת של החשב הכללי מועסקים במשרד התמ"ת 37 מאבטחים, ואילו על עובדי ניקיון לא נמסר מידע.

4.10. משרד הבינוי והשיכון

⁴¹ מר שחר אמיר, מנהל משאבים חומריים במשרד התשתיות הלאומיות, מכתב, 26 במרס 2007.

⁴² מר דב פסט, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הבריאות, מכתבים, 5 במרס ו-29 באפריל 2007.

⁴³ מר משה לביאן, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 20 במאי 2007.

במשרד הבינוי והשיכון מועסקים 1,145 עובדים, בהם 745 עובדי שירות המדינה, כ-344 עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים (בתפקידי אבטחה ושמירה), 39 עובדים המועסקים באמצעות שמונה חברות למיקור חוץ בתחום המחשוב ו-17 עובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם (בתפקידי פקידות ובמחלקת הבנא"מ). **בסך הכול מועסקים במשרד הבינוי והשיכון 400 עובדי קבלן, והם כ-35% מכלל העובדים במשרד.**⁴⁴

חשוב לציין כי משרד הבינוי והשיכון אחראי לאבטחה במזרח-ירושלים, בעיר העתיקה, ברכס ובמגדל-דוד, ומעסיק לשם כך כ-320 מאבטחים ושומרים.

4.11. משרדי הממשלה שלא נענו לפנייתנו

משרד הביטחון לא הסכים למסור מידע.

המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המדע, התרבות והספורט ומשרד החוץ לא שיתפו פעולה עמנו חרף פניות חוזרות ונשנות.

נציגי משרד התיירות ומשרד התחבורה עמדו עמנו בקשר והבטיחו כמה פעמים לשלוח את המידע שברשותם, אך עד סיום כתיבת המסמך מידע זה לא הגיע לידינו.

⁴⁴ הגבי אמירה נחום, מנהלת אגף א' (משאבי אנוש) במשרד הפנים, מכתב, 28 במרס 2007.

טבלה מס' 1: עובדי קבלן במשרדי הממשלה

יועצים חיצוניים	עובדי עמותות	עובדים לפי חוזה למתן שירות	עובדי מיקור חוץ	עובדי קבלן שירותים	עובדי קבלן כוח- אדם	שיעור עובדי הקבלן במשרד	כלל עובדי הקבלן	עובדי שירות המדינה	כלל העובדים במשרד	
	419	261	2	12	115	22.5%	809	2,760	3,569	משרד הרווחה
			232	228	8	18%	468	2,067	2,535	משרד החינוך
	3 (שיקום ותמיכה)		8	4	5	12%	20	148	168	המשרד לביטחון הפנים
	1 (תעסוקה נתמכת)			33	8	21%	41 (ללא עובדי עמותות)	150	191	משרד התקשורת
	22 (מתנדבים)		53	100		24%	153 (ללא עובדי עמותות)	488	663	המשרד לקליטת העלייה
600				133	12	31%	745	1,628	2,373	משרד הפנים
			1	14		8.5%	15	159	174	משרד התשתיות הלאומיות
רבים	61			53		11% אומדן חסר	114 (ללא יועצים)	900	1,014	משרד הבריאות
					54	אין אפשרות לחשב		1,380	1,434	משרד התמ"ת
			39	+ 24 כ-320 מאבטחים במזרח- ירושלים	17	35%	400	745	1,145	משרד הבינוי והשיכון



בחלק זה של המסמך נפנה את תשומת הלב לכמה סוגיות מרכזיות העולות מהמחקר שערכנו, חלקן קשורות לנתונים שנאספו במחקר ולמשמעויות הנגזרות מהם וחלקן קשורות לאופי ההתנהלות של משרדי הממשלה בתחום ההעסקה כפי שנחשף במהלך איסוף המידע לצורך כתיבת המסמך.

5.1. שיעור העסקת עובדי קבלן בפרספקטיבה השוואתית

אפשרות אחת להבנת משמעות הנתונים שהתקבלו ממשרדי הממשלה היא באמצעות בחינתם במבט משווה. תחילה יודגש כי יש בעיה של ממש באיסוף נתונים סטטיסטיים על העסקת עובדים במגוון הסדרי ההעסקה שנמנו במחקר זה, הן בשל חוסר הבהירות של המושגים הללו והן בשל קושי אופרטיבי באיסוף מידע בעניינו. לצערנו, אין מידע בר-השוואה על שיעור עובדי הקבלן בקרב העובדים בשירות הציבורי, ולפיכך נשווה את הנתונים שנאספו בהכנת מסמך זה לנתונים על העובדים המועסקים בהסדרי העסקה לא סטנדרטית במדינות שונות ואז נציין את ההשלכות של מצב עניינים זה על העסקת עובדי קבלן בשירות הציבורי.

בשנים האחרונות מכונים ההסדרים שפורטו במסמך זה במחקר האקדמי בשם הכולל "העסקה לא סטנדרטית". מושג זה מכוון לכלול את כל הסדרי ההעסקה שאינם במשרה מלאה, רגילה או קבועה, ובהם העסקה במשרה חלקית או זמנית, העסקה לפי חוזה קצוב, העסקה עונתית ועוד.⁴⁵

השיעור הממוצע של העובדים המועסקים בהסדרי העסקה לא סטנדרטית באוסטרליה וב-14 מדינות האיחוד האירופי עלה מ-9.6% בשנת 1983 ל-13.8% בשנת 1999. בין שנת 1997 ושנת 2002 היו שיעורי הגידול הגבוהים ביותר בבליה ובפינלנד, ואילו באיסלנד, בנורבגיה ובשווייץ היה שיעור ההעסקה הלא-סטנדרטית 10%–12%. למעשה נמשכה במדינות אלה מגמת הגידול בשיעור הסדרי ההעסקה הלא-סטנדרטית, למרות הרגולציה החדשה שהוחלה עליהם.⁴⁶ ניתוח של פיזור עובדי הקבלן במגזרים ובענפים התעסוקתיים מוכיח כי רובם מועסקים בתעשייה ובשירותים, ובמדינות סקנדינביה (דנמרק ושבדיה) ניכרת מגמה חדשה יחסית של התרחבות דפוס העסקה זה גם בשירותי הבריאות.⁴⁷

מסקירת הרגולציה במדינות אירופה הוותיקות עולה כי **בשלוש מדינות – בלגיה, צרפת וספרד (בשתיים מהן שיעור עובדי הקבלן גבוה יחסית) החוק אוסר העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם במגזר הציבורי.** בספרד ובצרפת האיסור חל רק על השירות הציבורי, ובבלגיה הוא חל גם על ענפי הבנייה והטקסטיל ועל מקצועות הגרפיקה. עם זאת, אף שרוב עובדי הקבלן במדינות אירופה מועסקים בתעשייה, שיעורם בשירותים ובמגזר הציבורי גדל בשנים האחרונות.⁴⁸

⁴⁵ Zeenobiyah Hannif and Felicity Lamm, "When Non-Standard Work Become Precarious: Insights from the New Zealand Call Center Industry", *Management Revue* 16(3), 2005, pp. 324-350.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Trade Union Congress, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across European Union*, June 2005, at http://www.tuc.org.uk/extras/eu_agency.pdf

⁴⁸ Donald Storrie, *Temporary agency work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

הנתונים על שיעור העובדים המועסקים בהסדרי העסקה לא-סטנדרטית במדינות שונות (עד כ-14%) מוכיחים כי גם במבט השוואתי שיעור ההעסקה של עובדי קבלן ושל נותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה בישראל גבוהים מאוד (כ-20%). נדגיש כי, בניגוד לישראל במדינות אירופה היקף ההעסקה הלא-סטנדרטית נמדד בכלל שוק התעסוקה, ובמחקרים מודגש כי העסקה בהסדרים כאלה נהוגה בעיקר בענפי התעשייה והשירותים, וכן כי ברוב המדינות אין למגזר הציבורי נתח משמעותי בהעסקה מסוג זה, ומדינות מסוימות אף אוסרות בחקיקה העסקה לא סטנדרטית במגזר הציבורי.

5.2. העסקה ממושכת של עובדי קבלן

באנגלית נהוג לכנות את העובדים המועסקים באמצעות קבלנים temporary agency workers, אולם חוקרים הצביעו על כך שהסדר העסקה זה הוא זמני רק במה שקשור להגדרת אופי המשימות שהעובדים המועסקים במסגרתו מיועדים לבצע, ולא בהכרח במה שקשור לאופיו האמיתי. לפיכך נטען כי בביטוי באנגלית הדגש צריך להיות מושם בהיות העובדים מועסקים דרך קבלנים (agencies), ולא במשך תקופת העסקתם.⁴⁹

טיעון זה רלוונטי מאוד גם לענייננו, שכן כאמור, הטיעון המרכזי להצדקת העסקת עובדים באמצעות קבלנים בישראל בתחילת הדרך היה שהשירות הציבורי זקוק לעובדים זמניים למילוי משימות קצרות טווח, להחלפת עובדים שיצאו לחופשה מחמת מחלה, לידה וכדומה, או לתגבור כוח-האדם בתקופות לחץ.⁵⁰

מנתונים שמסרו משרדי הממשלה המופיעים במסמך זה עולה כי חלק לא מבוטל מהעובדים המועסקים באמצעות קבלנים אינם זמניים כלל ועיקר. כך, למשל:

- 75% מכלל העובדים המועסקים באמצעות חברות מיקור חוץ המעניקות שירותי מחשוב למשרד החינוך (174 עובדים) מועסקים במשרד זה חמש שנים או יותר.
 - 37% מכלל עובדי הקבלן המועסקים במשרד הרווחה (304 עובדים) מועסקים במשרד זה חמש שנים או יותר.
 - 22% מכלל עובדי קבלני השירותים המועסקים במשרד החינוך (30 עובדים) מועסקים במשרד חמש שנים או יותר.
 - כל העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם במשרד התמי"ת (54 עובדים) מועסקים במשרד זה חמש שנים או יותר.
- לנוכח נתונים אלה עולה השאלה אם לא יהיה יעיל יותר מבחינה כספית – ובעיקר מבחינה ארגונית – לקלוט את העובדים האלה כך שיהיו חלק אינטגרלי מהשירות הציבורי.

⁴⁹ Ibid, p.95.

⁵⁰ עם השנים, ועקב הגידול בהעסקת עובדים באמצעות קבלנים והתארכות משך העסקתם, הוחלף טיעון זה בטיעון חדש, שלפיו הסדרים אלה יעילים יותר מבחינה כלכלית. דיון בנושא זה ראה בסעיף 5.5.

5.3. צמצום ההתקשרות עם קבלני כוח-אדם לעומת הסדרים קבלניים אחרים

הנתונים שנאספו במחקר זה מצביעים על מגמה של הפחתת ההעסקה באמצעות קבלני כוח-אדם (כדי עשרות בודדות של עובדים בכל משרד) והרחבת היקף ההעסקה באמצעות קבלני שירותים ומיקור חוץ במידה ניכרת. כך, למשל, במשרד הפנים מועסקים 12 עובדי קבלני כוח-אדם ו-133 עובדי קבלני שירותים, והמשרד לקליטת העלייה אינו מעסיק עובדי קבלני כוח-אדם כלל, ומעסיק 100 עובדי קבלני שירותים ו-53 עובדי מיקור חוץ.

אפשר לייחס את התופעה הזאת לשני מהלכים: חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, הטיל מגבלות רק על מי שמעסיקים עובדים בהסדר זה, ואילו בשאר ההסדרים האמורים לא חלה על המעסיק כל מגבלה. קבלני כוח-האדם החלו חותמים על חוזים למתן שירותים (הפכו קבלני שירותים) וכך פטרו את עצמם מחובות המוטלות עליהם על-פי החוק והוראות שונות, ולמקבלי השירותים (כלומר המשרדים) היה אינטרס לזכות בשירותי עובדים שחוק זה אינו חל עליהם.

נוסף על כך, במרס 2003, כשבע שנים לאחר חקיקת החוק, החליטה הממשלה⁵¹ ליישם את מסקנות הצוות המשותף לנציבות שירות המדינה, לאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי במשרד האוצר (צוות א'), והורתה לקלוט את עובדי קבלני כוח-אדם שהועסקו במשרדי הממשלה לשירות הציבורי (עובדים שהמשרדים לא קלטו לשירות – פוטר).⁵² לפי נהל שהפיץ החשב הכללי שבמשרד האוצר בדצמבר 2003 לכל החשבים של משרדי הממשלה, מינואר 2004 העסקת עובדי קבלן כוח-אדם טעונה אישור ועדת חריגים, ואישור שיינתן להעסקת עובד בהסדר זה יהיה לתקופה שלא תאריך משישה חודשים. לפי נהל זה, השיקולים שינחו את ועדת החריגים יהיו אופי המשימה – אישור להעסיק עובד קבלן יינתן רק לצורך מילוי משימה מזדמנת, חולפת וקצובה בזמן, שעובדי המשרד אינם יכולים למלא, ורק אם יש מקור תקציבי הולם להעסקה הנדרשת.⁵³

מהנתונים שבידינו עולה כי מספר העובדים בשירות הציבורי המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם אומנם פחת, אולם עדיין מועסקים עובדים רבים בדרך זו. למשל במשרד הרווחה מועסקים 115 עובדי קבלן כוח-אדם, רובם נשים המועסקות כמטפלות, במשרד התמ"ת מועסקים 54 עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם ובמשרד הפנים מועסקים 12 עובדי קבלן כוח-אדם.

יש לשוב ולהעמיק בנושא זה, אולם ממבט ראשוני בנתונים נראה כי מחד גיסא הגברת הבקרה והפיקוח – באמצעות חקיקה ובעיקר באמצעות נהלים פנימיים של החשב הכללי – הוכיחה את יעילותה בהגבלת היקף ההעסקה באמצעות קבלני כוח-אדם, ומאידך גיסא גם אמצעים משמעותיים אלה לא הצליחו למנוע לחלוטין את השימוש בהסדר העסקה זה.

במרס 2007 פרסם החשב הכללי הוראה שכותרתה "הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים". הוראה זו נועדה להסדיר היבטים שונים של התקשרות משרדי הממשלה עם קבלני שירותים.⁵⁴ שלא כמו ההוראה בדבר התקשרות עם קבלני כוח-אדם, הוראה זו לא נועדה לצמצם את

⁵¹ החלטת הממשלה מס' 63, התקבלה ב-25 במרס 2003.

⁵² ההוראה היתה לקלוט את עובדי הקבלן במשרות שהוקצו לשם כך, ובמקביל הופחתו התקציבים שיועדו לקניית שירותי כוח-אדם.

⁵³ הוראת שעה כספית 2003/56, 21 בדצמבר 2003, בנושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם – יישום מסקנות צוות א'. הוראת שעה זו אינה חלה על עובדי מחשוב במשרדי הממשלה המועסקים בשיטת עלות פלוס עמלה (+cost).

⁵⁴ הוראת שעה משקית 2007-2-16, בנושא "הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים", 21 במרס 2007.

היקף ההעסקה באמצעות קבלני שירותים, אלא לאתר ולמנוע תופעות של הפרת זכויות עובדים המועסקים כך במשרדי הממשלה.

5.4. העדר שליטה ובקרה

אחת הבעיות המטרידות ביותר העולות ממחקר זה היא שאין לנציבות שירות המדינה סמכות ושליטה בכל הקשור לעובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ המועסקים בשירות הציבורי.⁵⁵ לדברי הגב' הניה מרקוביץ, הממונה על יחידת השירות למשרדים בנציבות שירות המדינה, הנציבות אינה רואה את עובדי הקבלן המועסקים במגזר הממשלתי כנתונים בתחום אחריותה, שכן אופן העסקה זה אינו נתון לפיקוחה ולאישורה.⁵⁶ למרות הצהרה זו, פנתה נציבות שירות המדינה לאחרונה לכל משרדי הממשלה וביקשה מהם נתונים על עובדים שאינם עובדי שירות המדינה המועסקים במסגרתם. לדברי הגב' מרקוביץ, צעד זה נעשה משום שתקדימים משפטיים חייבו את המדינה לקלוט עובדי קבלן למסגרת שירות המדינה.

מצב זה, שבו נציבות שירות המדינה טרם גיבשה מדיניות אשר להעסקת עובדי קבלן, וכעת היא רק אוספת מידע בתחום זה, יש בו כדי להתמיה, שכן בדוח מבקר המדינה 50ב, לשנת 1999, נכתב: "במסגרת 1997 החליטה הממשלה, בין היתר, להטיל על הסמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה לדווח אחת לשישה חודשים לנציבות שירות המדינה ולאגף תקציבים על מספר העובדים הקבלניים במשרדיהם, ולפרט את ההוצאות הכספיות ואת נסיבות העסקתם". נראה כי גם היום, כעשר שנים לאחר החלטת הממשלה, וכשבע שנים לאחר פרסום דוח המבקר המצוטט לעיל, לא מתקיים איסוף נתונים שיטתי על עובדי הקבלן בנציבות שירות המדינה.

העדר השליטה והבקרה של הנציבות חלחל מטה, גם לסמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה, הן מבחינה הצהרתית והן מבחינה מעשית. כמה מנהלים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה אמרו, בתשובה לשאלות על עובדי הקבלן במשרדם: "הם אינם מעניינים אותנו". אומנם כוונת הדברים היא שלפי הנחיית נציבות שירות המדינה עובדי קבלן אינם בתחום האחריות של מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה, אולם הדברים המשתמעים מאמירה זו מטרידים מאוד מבחינה אנושית וחברתית.

מבחינה מעשית הופתענו לגלות שלא במקרה לנציבות שירות המדינה אין נתונים על עובדי הקבלן המועסקים במשרדי הממשלה, שכן ליחידות משאבי אנוש במשרדים עצמם אין מידע עליהם. כאמור, במקרים רבים הופצה בקשת המידע שהפנינו לגורמים האחראים לניהול משאבי אנוש במשרדי הממשלה במסמך פנימי לכמה גורמים במשרד. במשרד התחבורה, כך הובא לידיעתנו, ארבעה גורמים מנהלים התקשרויות עם גופים מתווכים: קצין הביטחון, מנהל תחום בנא"מ, מנהלת אגף מערכות מידע ומנהל משאבי אנוש.⁵⁷ גם במשרד החינוך אין גורם המפקח על כל ההתקשרויות עם קבלני כוח-אדם, והמידע שמסר מר גד אביקסיס, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, הגיע לידינו מארבעה גורמים שונים

⁵⁵ מצב זה של אובדן הסמכות והשליטה של הארגון הממשלתי המרכזי האחראי לניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי אינו ייחודי לישראל, ומוזכר גם במחקרים בין-לאומיים, למשל: United Nation Publication, *World Public Report*, 2005.

⁵⁶ הגב' הניה מרקוביץ, הממונה על יחידת השירות למשרדים בנציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 9 במאי 2007.

⁵⁷ מידע זה עולה מתוך: מר אלישע שחף, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד התחבורה, מכתב, 11 במרס 2007, וכן: מר דב לבנשטיין, מנהל תחום בנא"מ – משאבים חומריים, מכתב, 12 באפריל 2007.

במשרדו: קצין הביטחון, מנהלת מינהל תקשוב ומערכות מידע, מנהל אגף "מנוף" ומנהלת אגף א' משאבי אנוש.

העובדה שאין לנציבות שירות המדינה ולמשרדי הממשלה נתונים מלאים על עובדי הקבלן המועסקים בשירותיהם אינה מאפשרת פיקוח של ממש על היקף ההעסקה של עובדים אלה ועל התנאים שבהם הם מועסקים, הטלת מגבלה על מספרם או קביעת מדיניות בכל הקשור להמשך העסקתם ולאופן ההעסקה הרצוי.

5.5. בחינת הכדאיות הכלכלית

לפי דוח מבקר המדינה 50 ב', לשנת 1999, "ביוני 1999 התקיים כנס של הסמנכ"לים לכוח-אדם במשרדי הממשלה שדן בנושא 'סוגיית העסקת כוח-אדם קבלני בשירות המדינה על יתרונותיה וחסרונותיה של השיטה'. בין היתר צוין בכנס כי אין משום חיסכון חד-משמעי בשיטה זו ולעתים אף יש בה בזבוז; עם המעבר לפנסיה צוברת יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של העסקת עובדים קבלניים לעומת העסקתם כעובדי מדינה".

מבירורים שערכנו עולה כי שום גוף ממשלתי לא ערך בחינה מקיפה של היעילות הכלכלית של שיטות ההעסקה הכרוכות ברכישת שירותי כוח-אדם חיצוניים, אף שהשימוש בהן החל לפני כ-20 שנה (מאמצע שנות ה-80) והוא הולך ומתגבר עם הזמן. העובדה שלא נבחנה הכדאיות הכלכלית של הסוגיה מתמיהה, בפרט משום שהטענה העיקרית להצדקת התרחבות השימוש בהסדרי ההעסקה הקבלניים היתה שהסדרים אלה נדרשים להתייעלות המערכת.

5.6 רישום תקציבי

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מוגדר "שיא כוח-אדם": "המספר המרבי של משרות שבהן ניתן להעסיק עובדים קבועים, זמניים וארעיים, למעט עובדים ארעיים למשימה חולפת המועסקים עד 120 ימים". מהגדרה זו משתמע כי כל העובדים המועסקים בהסדרי ההעסקה שמדובר בהם במסמך זה כלולים בשיא כוח-האדם של המשרדים, אולם כפי שלמדנו ממחקר זה – לא זאת המציאות.

כשמדובר בתקצוב כוח-אדם בתקציב המדינה יש להביא בחשבון תקנות תקציביות מסוגים שונים:

1. תקנות "שיא כוח-האדם" – שלצד התקציב הכספי המוקצה להן מופיע גם תקצוב המשרות שבעבורן התקציב משתלם.

2. תקנות עבודה בלתי צמיתה (עב"צ) – המיועדות למימון שכר עובדים שאינם משובצים במשרות שבתקן המאושר ושמועסקים בעבודה שלפי טיבה היא מוגבלת בזמן. יש שלושה סוגים של עבודה בלתי צמיתה: עבודה שנועדה להתגבר על עומס עבודה זמני, עבודה לביצוע משימה זמנית ומילוי מקום.⁵⁸

⁵⁸ משרד מבקר המדינה, דוח שנת 50 ב', לשנת 1999, בנושא שיא כוח-אדם והוצאות שכר.

3. תקנות לרכישת שירותים – במסגרת תקנות אלה משרדי הממשלה רוכשים שירותי כוח-אדם באמצעות קבלנים או מנותני שירות עצמאים.⁵⁹

התקנות מהסוגים השונים מובחנות הן בסוג העובדים שאת שכרם הן נועדו לממן והן במגבלות המוטלות עליהן מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. תקנות "שיא כוח-האדם" ותקנות עבודה בלתי צמיתה נחשבות סעיפי שכר, ואילו התקנות לרכישת שירותים מכונות "סעיפי קנייה". ההבחנה בין סעיפי שכר ובין סעיפי קנייה היא מהותית לעניין העברת כספים בין תוכניות באותו סעיף בתקציב המדינה, שכן בין סעיפי שכר אין להעביר כספים, אלא רק משרות, עם סכום ההוצאה הדרוש להן או בלעדיו (סעיף 11(א)), ואילו בין סעיפי קנייה מותר להעביר כספים (במגבלות הקבועות בסעיף 11 בחוק).

העובדה שמותר להעביר כספים מתקנות תקציביות של קניית שירותי כוח-אדם לקניית טובין מאפשרת "גמישות ניהולית", ומה שיותר חשוב לענייננו - גם מאפשרת לעשות שינויים בתוכנית העבודה השנתית בלי גורם מפקח שיחתור להבנת השלכות של שינויים אלה. אפשר למשל להגדיל במידה ניכרת את מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלנים בהעברת כספים בין סעיפי קנייה, כשם שאפשר להעביר כספים שיועדו לרכישת שירותי ניקיון לרכישת ציוד או למימון כל צורך משרדי אחר.

הגידול בסעיפי הקנייה נובע משילוב אינטרסים; משרדי הממשלה מעוניינים להגדיל את התקציב בסעיפי הקנייה (לעומת הגדלתו בסעיפי שכר), משום שהגדלת התקציב בסעיפים אלה מאפשרת להם להעסיק כוח-אדם בהתאם לצורכיהם ובד בבד להגדיל את יכולת התמרון שלהם בניהול התקציב. למשרד האוצר יש אינטרס להעביר כספים לסעיפי קנייה ולא לסעיפי שכר משום שסעיפי קנייה אינם נכנסים ל"בסיס התקציב" ואפשר לקצץ בהם ביתר קלות.

הערה זו היא בבחינת נגיעה בקצה קצהו של הקרחון בסוגיית אופן התקצוב של שכר העובדים המועסקים בשירות המדינה, ויש צורך חיוני במחקר שלם ומקיף בנושא זה.

6. סוף דבר

במחקר זה מתפרסמים לראשונה נתונים על היקף העסקת עובדי קבלן בחלק ממשרדי הממשלה. אומנם המחקר מקיף רק חלק ממשרדי הממשלה, אולם מוצג בו מידע חדש על הסדרי ההעסקה הנהוגים בהם, על ההיקף של הסדרים אלה, מוצגים בו נתונים (אומנם מעטים) על מאפייני העובדים, ובעיקר מוצג בו אופן ניהול כוח-האדם בשירות הציבורי, הן ברמה המשרדית והן ברמה העל-משרדית.

מעבר לנושאים שפורטו בדיון, חשיבותו העיקרית של מחקר זה היא בכך שהוא מאיר פינות חשוכות בכל הקשור להסדרי העסקת עובדים באמצעות קבלן ופותר פתח למחקרים עתידיים. בעת עריכת המחקר נגלה לענייננו המגוון הרחב של הסדרי ההעסקה הנהוגים בשירות הציבורי. נדרש מחקר פרטני של הסדרים אלה, שהוגדרו בתחילת המסמך, כדי להבין את משמעותם ואת היקפם האמיתי. למשל, חשוב להבין את הסדרי העסקת עובדים באמצעות עמותות והעסקת עובדים כנותני שירות עצמאים (retainer,)

⁵⁹ לפי חוזר החשב הכללי 2000/15, בנושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם, 3 באפריל 2000, מאז שנת 2001 כל התקנות המיועדות לרכישת שירותי כוח-אדם מתוקצבות נוסף על התקצוב הכספי גם בשעות.

גם שיטת ההעסקה המכונה "עבודה בלתי צמיתה" היא למעשה כר נרחב להסדרי העסקה (freelance). עוקפי מסלול השירות הציבורי הסטנדרטי. שני נושאים נוספים שיש לעסוק בהם ביתר הרחבה נוגעים בהיבטים כספיים של נושא זה: העובדה שמעולם לא נעשתה בחינה תקציבית שתאפשר לאשר או להפריך את הטענה שהעסקת עובדים באמצעות קבלנים היא יעילה יותר מבחינה כספית, ובחינה מדוקדקת של תקצוב התקנות לרכישת שירותים בתקציב המדינה.



מקורות

ספרים

- Hakim Catherine, A Sociological Perspective on Part-Time Work, in: Blossfeld H.P. and Hakim C., (eds.), **Between Equalization and Marginalization: Women Working Part-Time in Europe and the USA**, Oxford University Press, Oxford 1997
- Hall Peter and Soskice David (eds.), **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**, Oxford University Press, Oxford 2001
- Mundlak Guy (unpublished), **The Breakdown of the Corporatist Paradigm of Law: Israel's Labor Law and Industrial Relations in Transition**, 1ST draft: May 2005
- Pollitt Christopher, **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**, Basil Blackwell, Oxford 1990
- Sklair Leslie, **Globalization: Capitalism and its Alternatives**, Oxford University Press, Oxford 2002
- Vogel Steven, **Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries**, Cornell University Press, New-York 1996

מאמרים ופרסומים

- ברנשטיין דבורה, "המשרתת, העוזרת ועובדת הניקיון: התפתחויות בעבודת הניקיון בחברה הישראלית", **מגמות** ל' (1), 1987, עמ' 7–20.
- גלין אמירה, "מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי", **שנתון משפט העבודה**: ביטאון האגודה למשפט ולביטחון סוציאלי 7, 1999, עמ' 43–63.
- גלין אמירה, "על התיקון לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם: האם יצא שכרנו בהפסדנו?", **עבודה, חברה ומשפט** 8, 2001, עמ' 38–46.
- גוצלב רוני ובנימין אורלי, "גמדים או רובוטים: מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים 'זמניים' בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי", **סוציולוגיה ישראלית** ז' 2, 2006, עמ' 253–280.
- מונדלק גיא, **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2004.
- נדיב רונית, **קבלני כוח-אדם בישראל הפועלים ברשיון**, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: המינהל לתכנון, מחקר וכלכלה, 2005.
- נדיב רונית, **העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם**, משרד העבודה: הרשות לתכנון כוח-אדם, 2003.

- רדאי פרנסס, העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם: המחוקק, בתי-המשפט וההסתדרות, המכון למחקר כלכלי חברתי של הסתדרות העובדים הכללית החדשה, 1998.
- רובינשטיין דפנה, "הסחר בכוח-אדם והמשפט הישראלי – שיעור מקומי בכלכלה פוליטית גלובלית", בתוך: **עובדות זמניות קבועות – בין גלובליזציה לישראל**, שדולת הנשים בישראל, רמת-גן, 2003.
- Colley Linda, "The Changing Face of Public Sector Employment", **Australian Journal of Public Administration** 60 (1), 2001, pp. 9–20
- Hannif Zeenobiyah and Lamm Felicity, "When Non-Standard Work Become Precarious: Insights from the New Zealand Call Center Industry", **Management Revue** 16(3), 2005, pp. 324-350.
- Lee Dwight, "Why is Flexible Employment Increasing?", **Journal of Labor Research** 17 (4), 1996, pp. 543–553
- Schmid G. and Storrie D., "Employment relationships in the new economy", in: **Yearbook of the Social Science Research Centre**, WZB, Berlin 2001
- Shalev Michael, Inequality and the State in Israel: Implications of the Social Services as an Employer, Working Paper 06.06, Falk Institute for Economic Research, Jerusalem 2006
- Storrie Donald, "Temporary agency work in the European Union", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditioned, 2002, at <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/02/en/1/ef0202en.pdf>
- Trade Union Congress, "The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across European Union", June 2005, at http://www.tuc.org.uk/extras/eu_agency.pdf
- United Nation Publication, World Public Report, 2005

חקיקה

- חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996.
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

מסמכי הממשלה

- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 50 ב', לשנת 1999, בנושא שיא כוח-אדם והוצאות שכר.
- החלטת הממשלה מס' 63, 25 במרס 2003.
- הוראת שעה כספית 2003/56, 21 בדצמבר 2003, בנושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם – יישום מסקנות צוות א'.

- הוראת שעה משקי 2007-2-16, 21 במרץ 2007, בנושא הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים.
- חוזר החשב הכללי 2000/15, בנושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם, 3 באפריל 2000.

מכתבים

- אביקסיס גד, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד החינוך, 19 בפברואר 2007.
- אמיר שחר, מנהל משאבים חומריים במשרד התשתיות הלאומיות, 26 במרס 2007.
- גרגי יפה, סגנית מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד לקליטת העלייה, 25 בפברואר 2007.
- דאיבוג מירה, מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד התקשורת, 4 במרס 2007.
- לביאן משה, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 20 במאי 2007.
- לוי יואל, סמנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 24 בינואר 2007.
- נחום אמירה, מנהלת אגף א' משאבי אנוש במשרד הפנים, 28 במרס 2007.
- נחמובסקי יצחק, מנהל תחום משאבי אנוש במשרד התשתיות הלאומיות, ללא ציון תאריך.
- פסט דב, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הבריאות, 5 במרס ו-29 באפריל 2007.
- שחף אלישע, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד התחבורה, 11 במרס 2007.
- שיאון משה, מנכ"ל משרד הרווחה, 8 במרס 2007.

פגישות ושיחות טלפון

- איקו עופר, מרכז תיאום ומעקב בלשכת סמנכ"ל משרד הרווחה, 18 באפריל 2007.
- כהן אבי, מבקר ביחידת הביקורת של החשב הכללי, 1 ביולי 2007.
- לבנשטיין דב, מנהל תחום בנא"מ – משאבים חומריים במשרד התחבורה, 12 באפריל 2007.
- מרקוביץ הניה, הממונה על יחידת השירות למשרדים בנציבות שירות המדינה, 9 במאי 2007.
- נחום עמירה, מנהלת אגף א' משאבי אנוש במשרד הפנים, 16 באפריל 2007.
- קשמון איתן, מנהל יחידת הביקורת בחשב הכללי, 1 ביולי 2007.

קניית שירותי אבטחה וניקיון במשרדי הממשלה (נתונים מעודכנים לחודשים אוגוסט וספטמבר 2006

60

להלן נתונים שנאספו ביחידת הביקורת של החשב הכללי המציגים את מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלנים במשרדי הממשלה בתחומי האבטחה/שמירה וניקיון, והעלות החודשית של רכישת שירותים אלו. עמודת ההערות מעמתת את נתוני החשב הכללי עם הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע על ידי משרדי הממשלה.

המשרד	תחום ההעסקה	מספר העובדים / שעות חודשיות	העלות החודשית של ההסכמים לקניית שירותים	הערות
משרד המשפטים	אבטחה	6,360 שעות	908,004 ש"ח	
	ניקיון	64 עובדים		
	סך הכול	64 עובדים + 6,360 שעות		
המשרד לביטחון הפנים ושירותי בתי-הסוהר	אבטחה	2,865 שעות		היקפי ההעסקה שנמסרו למרכז המחקר והמידע קטנים יותר – 5 עובדי קבלן כוח-אדם ו-4 עובדי קבלני שירותים – אולם לא נכללים בהם העובדים בשירותי בתי-הסוהר.
	ניקיון	25 עובדים + 486 שעות		
	סך הכול	25 עובדים + 3,351 שעות		
משרד המדע	אבטחה	8 עובדים + 3,290 שעות	201,603 ש"ח	
	ניקיון	לא דווח		
	סך הכול	8 עובדים + 3,290 שעות		
משרד התקשורת	אבטחה	1,500 שעות	260,180 ש"ח	הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע זהים כשמדובר במספר עובדי הניקיון, אולם לפי הנתונים שנמסרו לידנו המשרד מעסיק 25 מאבטחים באמצעות קבלני שירותים.
	ניקיון	8 עובדים		
	סך הכול	8 עובדים + 1,500 שעות		
משרד הרווחה	אבטחה	115 עובדים + 6,819 שעות	1,059,145 ש"ח	בנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע לא נכללו עובדי אבטחה וניקיון.
	ניקיון	59 עובדים + 2,019 שעות		
	סך הכול	174 עובדים + 8,838 שעות		
המשרד לקליטת עליה	אבטחה	5,419 שעות	280,565 ש"ח	הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע אחרים: 48 מאבטחים ו-52 עובדי ניקיון.
	ניקיון	5 עובדים		
	סך הכול	5 עובדים + 5,419 שעות		
משרד התשתיות	אבטחה	1 עובד + 1,432 שעות	203,968 ש"ח	הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע על עובדי ניקיון זהים. כמו כן נמסר על העסקתם של 7
	ניקיון	7 עובדים		

⁶⁰ תודתנו נתונה למר איתן קשמון, מנהל יחידת הביקורת ביחידת חשב הכללי, ולמר אבי כהן, מבקר ביחידת הביקורת, על הסכמתם שנציג במסמך זה את המידע שנאסף ביחידה.

הערות	העלות החודשית של ההסכמים לקניית שירותים	מספר העובדים / שעות חודשיות	תחום ההעסקה	המשרד
	עובדי אבטחה.	8 עובדים + 1,432 שעות	סך הכול	
הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע דומים: 80 מאבטחים, 53 עובדי שירות ועוד 12 עובדי קבלני כוח-אדם. המספר הכולל של עובדי הקבלן דומה: 145.	852,206 ש"ח	72 עובדים	אבטחה	משרד הפנים
		47 עובדים	ניקיון	
		34 עובדים	מוקדנים	
		153 עובדים	סך הכול	
	141,825 ש"ח	9 עובדים	אבטחה	המשרד להגנת הסביבה
		8 עובדים	ניקיון	
		17 עובדים	סך הכול	
הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע אחרים: 24 מאבטחים במשרד עצמו ועוד כ-320 מאבטחים במזרח-ירושלים, ו-6 עובדי ניקיון.	2,943,345 ש"ח	31 עובדים + 54,900 שעות	אבטחה	משרד הבינוי והשיכון
		18 עובדים	ניקיון	
		49 עובדים + 54,900 שעות	סך הכול	
	673,863 ש"ח	45 עובדים + 900 שעות	אבטחה	משרד האוצר
		לא דווח	ניקיון	
		45 עובדים + 900 שעות	סך הכול	
	76,971 ש"ח	19 עובדים + 900 שעות	אבטחה	משרד התיירות
		4	ניקיון	
		23 עובדים + 900 שעות	סך הכול	
	1,542,742 ש"ח	11 עובדים + 7,050 שעות	אבטחה	משרד ראש הממשלה
		58 עובדים	ניקיון	
		69 עובדים + 7,050 שעות	סך הכול	
כפי הנראה משרד הבריאות מסר נתונים חסרים גם ליחידת הביקורת בחשב הכללי.	243,528 ש"ח	5,640 שעות	אבטחה	משרד הבריאות
		לא דווח	ניקיון	
		5,640 שעות	סך הכל	
	499,258 ש"ח	93 עובדים	אבטחה	משרד התחבורה
		29 עובדים	ניקיון	
		122 עובדים	סך הכול	
למרכז המחקר והמידע לא נמסרו נתונים על עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים בניקיון ובאבטחה.	560,744 ש"ח	37 עובדים	אבטחה	משרד התמ"ת
		לא דווח	ניקיון	
		37 עובדים	סך הכול	
הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע אחרים: 93 מאבטחים ו-79 עובדי ניקיון.	1,164,423 ש"ח	49 עובדים	אבטחה	משרד החינוך
		מחושב ע"פ מטר מרובע	ניקיון	
		49 עובדים	סך הכול	
	352,040 ש"ח	31 עובדים	אבטחה	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
		79 עובדים	ניקיון	

הערות	העלות החודשית של ההסכמים לקניית שירותים	מספר העובדים / שעות חודשיות	תחום ההעסקה	המשרד
		110 עובדים	סך הכול	

