

**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



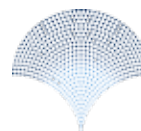
## **דו"ח מעקב**

---

**העסקה ישירה במגזר הציבורי**  
קליטת עובדי קבלן כעובדים מן המניין  
בהמשך למסמך ההבנות שנחתם בין ההסתדרות הכללית  
לבין משרד האוצר בתאריך 20.7.2015

---

פברואר 2017



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

# דו"ח מעקב

---

**העסקה ישירה במגזר הציבורי**  
קליטת עובדי קבלן כעובדים מן המניין  
בהמשך למסמך ההבנות שנחתם בין ההסתדרות הכללית  
לבין משרד האוצר בתאריך 20.7.2015

---

פברואר 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה והחלטות ציבוריות  
מרכזיות.

דו"ח המעקב נכתב על ידי ענבל רכשמן ונטלי שבא, תחקירניות בפרויקט  
המוניטור, ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל  
במרכז להעצמת האזרח.



## הקדמה: העסקה קבלנית

מדינת ישראל היא אחת המדינות המובילות בעולם בהעסקה קבלנית.<sup>1</sup> דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2009 מלמד על היקף התופעה. באותה שנה היו מועסקים בישראל 156,200 עובדים בשיטות העסקה קבלניות, אשר היוו 5.7% משיעור מספר המועסקים הכולל במשק. יחד עם זאת, יש לציין כי מימדי התופעה ככל הנראה גדולים עוד יותר מאחר וקיימת בעיית מיפוי ומידע בכל הנוגע להעסקה מסוג זה.

קיימים שני סוגים עיקריים של הסדרים להעסקה קבלנית. הסוג הראשון הוא העסקת עובדים בחברה או בעסק באמצעות קבלן חיצוני המשמש כמעסיק קבוע וישיר, ואחראי לתשלום שכרם וזכויותיהם הסוציאליות של העובדים. בהסדר השני הקבלן מספק לחברה או לעסק שירותים שונים, כמו ניקיון, שמירה וגינון, ומקבל תשלום עבור השירות המוצע ולא בעבור שעות העבודה של כוח האדם.

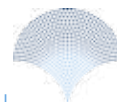
המשותף לשתי צורות העסקה אלו הוא החיסכון שהן נועדו לייצר למעסיקים על גבם של העובדים. שני ההסדרים מאפשרים לפגוע בשכרם ובזכויותיהם של עובדים המשתכרים שכר נמוך או מינימלי ממילא.<sup>2</sup>

מחאת קיץ 2011 העלתה לתודעה את מצוקת עובדי הקבלן. חשיפה זו, וכן המודעות הגוברת למאבק ההירדות של מי שנאלצים לעבוד גם אחרי גיל פרישה בישראל, הולידה שורה של חוקים ותכניות הבראה, שהחשובות שבהן היו ההסכם הראשון שחתמה ההסתדרות עם משרד האוצר בפברואר 2012 בעניין העסקה ישירה של עובדי "כתף אל כתף".<sup>3</sup> במסגרת המאמצים להקטין את התופעה ולקלוש עובדים רבים יותר להעסקה ישירה, חתמו ההסתדרות ומשרד האוצר ביולי 2015 על מסמך הסכמות נוסף שנועד לצמצם את תופעת ההעסקה הקבלנית במשק בכלל, ובמגזר הציבורי בפרט.

1 מומלץ לעיון דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה מחדש נובמבר 2011, אותו ניתן למצוא כאן: <https://www.idi.org.il/articles/8172>

2 כפי שמתאר השופט סולברג בעת"מ (י-0) 201/10 מוקד יסעור נ' מדינת ישראל: "חברות הקבלן המתמודדות במכרז מחוייבות, הלכה למעשה, לתעריף מינימום הנגזר מן החובות כלפי העובדים. התחרות ביניהן מתמקדת, לכאורה, רק בשיעור הרווח. התוצאה היא שחברות קבלן ניגשות למכרז עם הצעה מסויימת, ולאחר הזכייה מתחילות לעשות את רווחיהן, גם על חשבון העובדים. לא נחטא בהכללות – בוודאי יימצאו גם חברות הפועלות ביושר ובצדק – אך ברור לכל כי יש גם כאלה שאינן. קיצוץ של כמה שעות, זעיר פה זעיר שם, 'שכחה' לשלם עבור חופשת חג, הפרשה לפנסיה לא בהתאם לשיעור המשרה, ועוד כהנה וכהנה הורדות 'קטנות', כל אלה מצטרפים יחדיו ל'חיסכון' של מאות ואלפי שקלים בשנה על חשבוננו של העובד". השופט מוצא לנכון לשלב בתיאורו את מצב עובדי הקבלן את הציטוט מספר קהלת: **"ושבתי אני ואראה את כל העשוקים אשר נעשים תחת השמש, והנה דמעת העשוקים ואין להם מנחם ומיד עושקיהם כח ואין להם מנחם."**

3 עובדי "כתף אל כתף" הם עובדים המבצעים תפקידים דומים או זהים לעובדים המועסקים באופן ישיר, אך הם מועסקים בהעסקה קבלנית.



## מסמך הסכמות לצמצום תופעת עובדי הקבלן מיולי 2015

על זכויותיהם של עובדי הקבלן אמור להגן חוק ייעודי שנחקק ב־1996<sup>4</sup> ותקנות משלימות.<sup>5</sup> החוק מעניק לעובדי קבלן זכויות סוציאליות מוגבלות ובסיסיות ביותר הכוללות שכר מלא על היעדרות מעבודה בשל ימי אבל על מות קרוב מדרגה ראשונה; חופשה מיוחדת בשכר רגיל לרגל נישואי העובד או ברית מילה לבנו וכיו"ב.<sup>6</sup> עיקרי החוק נוגעים לחובת הסדרת רישיון ממשרד הכלכלה והתעשייה לצורך פעילות קבלן־מעסיק כוח אדם, לחובת העסקה בעריכת חוזה וכד'.

באוגוסט 2013 נחתם הסכם בין ההסתדרות לממשלה<sup>7</sup> שנועד לשפר את מצבם של עובדי הקבלן במגזר הציבורי. על פי קווי המתאר של הסכם זה – חוקק חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים התשע"ג – 2013. מדובר היה בצעד חשוב שכן המדינה היא המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלן בישראל,<sup>8</sup> ולא בכדי תואר בעיתונות כ"אחד החוקים החברתיים החשובים בישראל".<sup>9</sup> החוק החדש מאפשר הגשת תביעה אזרחית במקרה של אי קיום חובות כלפי עובד ומעגן את הסיכומים והתנאים שנקבעו בהסכם בין המדינה להסתדרות בדצמבר 2012.

כצעד משלים, מטרתו של ההסכם שנסקור בדו"ח זה ואשר נחתם בתאריך 20.7.2015, הינה צמצום תופעת עובדי הקבלן וקליטה של כמה שיותר מהם כעובדים מן המניין. ההסכם, שנחתם בין יו"ר ההסתדרות, אבי ניסנקורן, לבין שר האוצר, משה כחלון, כולל קליטה ישירה של כ־15,000 עובדי קבלן במגזר הציבורי. בין העובדים שנכללו בהסכם: עובדי קרנות מחקרים במקצועות הפרא־רפואיים, אחיות בתי ספר, עובדי ניקיון בבתי החולים הממשלתיים, סיעות מתוקצבות, עובדים סוציאליים ברשויות מקומיות ועובדים סוציאליים המועסקים דרך קרנות המחקר, עובדים של מוקדי הקליטה ליוצאי אתיופיה, עובדי מרכז המידע בשירות התעסוקה והמשפטים ביחידת האפוסטרופוס הכללי.

ההסכם לא כלל רק עובדי קבלן שהועסקו באמצעות חברות כוח אדם או קבלן משנה אלא כיוון גם למיגור מערכות "עוקפות העסקה" שהתבססו במשך שנים. למשל, בצמוד ל־11 בתי חולים כלליים ממשלתיים שמפעיל משרד הבריאות, פועל תאגיד בריאות הנקרא "קרן מחקרים רפואיים פיתוח תשתיות ושירותי בריאות". התאגיד הוא ישות משפטית נפרדת מבית החולים, ויחד עמו נקרא "מרכז רפואי". אחת ממטרות ההסכם הייתה לחסל את תופעת העסקה קבלנית בתאגידי הבוקר שמועסקים בהם עובדים במקצועות פרא־רפואיים (פיזיותרפיסטים, קלינאי תקשורת, מרפאים בעיסוק, דיאטנים ועוד), שכנאים, אחיות וגם רופאים בשכר זעום.

4 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996

5 תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה); תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (בקשה לרישיון); תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (חיוב בתשלום בעד הכשרה מקצועית).

6 בשתי הדוגמאות המובאות וכן בהסדרי "חופשה מיוחדת" אחרים מוגדר כי הזכות קנויה לעובד קבלן שעבד מעל 3 חודשים בחברת הקבלן.

7 להרחבה על הדיאלוג שנוהל בשנת 2013, על החוק שהתקבל ועל התיקונים שהוכנסו בו ברגע האחרון, ר' סיקור "המשמר החברתי" את הדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות מיום 4.8.2013, שפורסם תחת הכותרת "בשורה לעובדי הקבלן במגזר הציבורי: שכר העובדים יעלה, פנסייה תופרש למן היום הראשון", באתר המשמר החברתי: <http://hamishmar.org.il>

8 פסקה 4 לפסק דינו של השופט סולברג בעת"מ (י-210/10).

9 סיקור דה מרקר מתאריך 31.10.2013, תחת הכותרת "חוק עובדי קבלן במגזר הציבורי ייכנס מחר לתוקף – אך אינו חל על המגזר הפרטי".

## פירוט מרכיבי ההסכם וסטטוס יישומם

מסמך ההסכמות בין ההסתדרות למשרד האוצר מיולי 2015 כלל קבוצות עובדים שונות: עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, עובדי מערכת הבריאות בבתי החולים הממשלתיים (המועסקים בשמירה, ניקיון ועובדי משמרות הבוקר), סייעות בגני ילדים, עובדי המוקד הטלפוני של שירות התעסוקה, עובדי "כתף אל כתף" במשרד המשפטים, עובדי הוראה של קרן קרב, עובדי שמירה וניקיון במוסדות חינוך ברשויות המקומיות, עובדי מרכזי קליטה ליוצאי אתיופיה ואחיות בריאות התלמיד.

הסעיפים הבאים מפרטים את ההסכמות בהסכם עבור כל אחת מקבוצות העובדים וסטטוס יישום עדכני נכון לפברואר 2017.

### עובדים סוציאליים

#### 1. אישור 762 תקנים לקליטת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות במימון חלקי של המדינה

בהסכם נקבע כי על שר האוצר לפעול לאישור של 762 תקנים לקליטת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות ב־2016, אשר המדינה משתתפת במימון העסקתם, ללא צורך בהקצאת תקציב נוסף.

**סטטוס:** לא יושם.

עד כה לא נקלט ולו עובד אחד מתוך 762 התקנים המוגדרים בהסכם. נראה כי החסם אינו תקציבי, אלא נובע מתפקוד לקוי של משרד הרווחה שמתקשה למפות את העובדים ולקבוע מי הם העובדים שייקלטו ולאילו רשות יוקצו התקנים. יצויין כי יישום צו ההרחבה (ר' סעיף 3 להלן), צפוי לקדם את הלוחות הזמנים לקליטת העובדים ברשויות.

#### 2. תקנים לעובדים סוציאליים המועסקים במימון הרשויות המקומיות

בהסכם נקבע כי ב־2016 יאושרו לרשויות המקומיות 300 תקנים לקליטת עובדים סוציאליים שהעסקתם כעובדי קבלן מומנה במלואה על ידי הרשויות המקומיות, גם זאת ללא צורך או תלות בהקצאת תקציב נוסף.

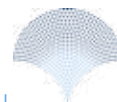
**סטטוס:** לא יושם.

הוראות ההסכם לא יצאו לפועל באופן גורף בכל הרשויות המקומיות. תהליך זה מחייב את השלמת מיפוי העובדים על ידי משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי, וביישומו של סעיף מס' 1. ההסכם מתייחס לעובדים סוציאליים המועסקים בעמותות ובתאגידים העירוניים.

#### 3. החלת צו הרחבה להעסקת עובדים סוציאליים בהתאם למכרזים

בהסכם נקבע כי שר האוצר יפעל להוצאת צו הרחבה<sup>10</sup> שיחול על העובדים הסוציאליים שהעסקתם נדרשת בהתאם למכרזים של משרדי הממשלה בהתקשרות שחלה עליה הוראת חשב כללי בעניין תעריף בגין עובד סוציאלי מתוקנן

10 צו ההרחבה הינו צו הסכמי אשר מרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי או סעיפים ממנו על קבוצת עובדים שהסכם זה לא חל עליהם. על פי סעיף זה, צו ההרחבה יחול על כ־7000 עובדים הסוציאליים המתוקצבים בשכר העיריות ומועסקים בעמותות ובחברות פרטיות שמספקות שירותים למשרדי הממשלה. צו ההרחבה יביא לשינוי גדול בתנאי השכר והתנאים הסוציאליים של עובדי השירותים המופרטים. עד לכניסת צו ההרחבה באופן מלא ההסדר שיחול על העובדים הינו: "שכר המינימום הענפי" שעומד נכון לשנת 2016 על 7,207 שקלים לחודש למשרה מלאה וזכויות סוציאליות נוספות על פי חוק.



בעמותות (ובהתאם חלה עליו ההגדרה לגבי שכר מינימאלי). צו ההרחבה קובע כי על עובדים אלו יחולו תנאי השכר והתנאים הסוציאליים החלים כדין על עובדים סוציאליים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות במהלך שנת 2016.

**סטטוס:** יושם חלקית.

מכיוון שאין הסכם קיבוצי אחיד שעליו ניתן להחיל את צו ההרחבה, אלא שורה של כ־500 הסכמים משנות ה־70 שכוללים מגוון גדול של זכויות, ההסתדרות ביצעה קודיפיקציה ל־40 ההסכמים המרכזיים וחיברה מסמך עקרונות אחיד שיכיל את זכויותיהם של העובדים<sup>11</sup>. לאחר שנבחנו הסעיפים הפוטנציאליים לצו, ובתום דיונים רבים שכללו גם את משרד העבודה והרווחה, התקבלו רוב ההסכמות הדרושות, ונוסחו גובש. נכון לפברואר 2017, צפוי להיחתם הצו על ידי שר העבודה והרווחה ולהתפרסם.

#### 4. תקנים לתגבור רשויות מוחלשות

בהסכם נקבע כי יוקצו 150 תקנים נוספים של עובדים סוציאליים לתגבור רשויות חלשות, לפי אמות מידה שייקבעו משרדי האוצר והרווחה. מדובר על חלוקת תקנים ל־120 רשויות מוחלשות באשכולות 1-4.

**סטטוס:** יושם.

150 התקנים אכן הוקצו. עם זאת, חלוקת התקנים נעשתה באופן שרירותי כך שכל רשות מקומית קיבלה 2 תקנים, כלומר לא הייתה התייחסות לפרמטרים נוספים כגון גודל העיר וצרכיה הפרטניים.

### מעבר להעסקה ישירה של עובדי ניקיון ועובדי משמרות הבוקר בבתי חולים ממשלתיים

#### 5. העסקה ישירה בבתי החולים הממשלתיים

בהסכם נקבע כי עובדי הניקיון המועסקים כעובדי קבלן ייקלטו בבתי החולים הממשלתיים, להעסקה ישירה ב־2016. כמו כן, ייקלטו גם עובדי ניקיון המועסקים על ידי בית החולים איכילוב בתל־אביב ובית החולים בני ציון בחיפה. בנוסף, הוגדר כי תוך 4 שנים מיום חתימת ההסכם תמוגר תופעת עובדי תאגידי הבוקר (לרבות עובדי משמרות) העוסקים בפעילות הכלולה בסל הבריאות (קרנות המחקר במרכזים הרפואיים), וכי עובדים קיימים יקלטו בהתאם לכללים החלים בשירות המדינה. למעשה מדובר על כ־1,500 עובדים שיעברו להעסקה ישירה, בעלות של כ־20 מיליון שקל, ועוד כ־5,000 עובדי בוקר שיעברו להעסקה ישירה תוך ארבע שנים.

**סטטוס:** יושם חלקית.

לקראת סוף שנת 2016 הושלמה פעימת הקליטה הראשונה בבתי החולים הממשלתיים שכללה את עובדי הניקיון ואת עובדי תאגידי הבריאות במקצועות הבאים: אחיות, עובדים סוציאליים, עובדי הדימות והרנטגן, המעבדות הרפואיות ועובדים פרא־רפואיים. בתי החולים הממשלתיים אסף הרופא, פורייה ושער מנשה נבחרו לבצע את הפיילוט לצורך הטמעת המודל גם בבתי החולים הנוספים. הפיילוט הורחב ועד כה נקלטו עובדים בבתי החולים רמב"ם – 220 עובדים ו־40 עובדי קרנות מחקר בבית החולים; שער מנשה – 36 עובדים; אסף הרופא – 300 עובדי ניקיון; הלל יפה – 165 עובדי בית החולים; ברזילי – 196 עובדי בית החולים; איכילוב – 115 עובדי בית החולים; תל השומר – 500 עובדי בית חולים; וולפסון – 65 עובדי בית חולים; פורייה – 51 עובדי קרנות מחקר; זיו – 165 עובדי בית חולים. מדובר בעובדי ועובדות ניקיון, מעבדה ושכנאות רנטגן.

11 בניית מסמך העקרונות נעשתה בתהליך ממושך שכלל שיתוף פעולה בין ההסתדרות והאיגוד תוך קיום משא ומתן מול האוצר.



באשר לעובדי תאגידי הבוקר, קליטתם להעסקה ישירה עדיין לא בוצעה באופן שיטתי, ואמורה להיות מיושמת במהלך 2017-2018. לצורך כך עברה ב־11.8.2016 החלטת ממשלה 1845 לקליטת עובדי התאגידיים תוך חיזוק ושיפור הניהול במערך האשפוז הלאומי והגברת המשילות במרכזים הרפואיים הממשלתיים.

## הסכמות בעניין קבוצות עובדים נוספות

### 6. קליטה בהעסקה ישירה של סייעות בגני ילדים

בהסכם נקבע לתקן את התקנים הנדרשים לצורך קליטה והעסקה ישירה של סייעות המתוקצבות על ידי משרד החינוך ומועסקות ברשויות המקומיות ב־2016.

**סטטוס:** יושם חלקית.

תהליך תגבור הסייעת השנייה בגני טרום-טרום חובה ("רפורמת הסייעת השנייה" המופעלת על ידי משרד החינוך) סייע ליישומו בפועל של סעיף זה ולקליטת סייעות בהעסקה ישירה. עם זאת, עדיין ישנן סייעות שאינן מועסקות בהעסקה ישירה, בהן כ־800 סייעות בעיקר חולון. עד כה לא ניתנה הוראה גורפת לקלוט את הסייעות כדיון.

### 7. מוקד טלפוני של שירות התעסוקה

בהסכם נקבע כי עובדי המוקד הטלפוני של שירות התעסוקה – מרביתם סטודנטים ואנשים בעלי מוגבלויות – יועסקו בהעסקה ישירה. שינויי ההעסקה וכוח האדם במוקד יתבצעו ב־2016.

**סטטוס:** יושם.

הוקצו תקני כוח האדם והמשאבים הנדרשים להפעלת המוקד הטלפוני של שירות התעסוקה על ידי עובדי מדינה. העובדים, חלקם אנשים עם מוגבלויות, מועסקים באמצעות הסכם קיבוצי.

### 8. מעבר להעסקה ישירה עבור עובדי "כתף אל כתף" במשרד המשפטים

בהסכם נקבע כי שר האוצר יפעל להעברה להעסקה ישירה לפי הכללים החלים בשירות המדינה של עובדי "כתף אל כתף" המועסקים במשרד האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי לצד עובדי מדינה המועסקים בתפקידים מקבילים, וזאת במהלך 2016-2017.

**סטטוס:** יושם חלקית.

לקליטת עובדי "כתף אל כתף" הוקצו מקורות תקציביים עבור 100 תקנים, אשר ייקלטו בשתי פעימות. משרות אלה טרם אוישו כיוון שנדרשת הסדרתו של הליך מכרזי לאיוש משרות אלה. על רקע זה, התקבלה החלטת ממשלה 2319 בתאריך 26.1.2017, המגדירה פטור גורף לקליטת עובדים, על פי קריטריונים שגובשו בהסכמה. הצפי לקליטת העובדים הוא ב־2017.

### 9. הקמת צוות ממשלתי

בהסכם נקבע כי יוקם צוות בראשות שר האוצר והשרים הרלבנטיים ובהשתתפות יו"ר ההסתדרות, אבי ניסנקורן, ליישום ההסכמות ממסמך העקרונות הקודם שחתמו משרד האוצר וההסתדרות בפברואר 2012 בעניין עובדי "כתף אל כתף".

**סטטוס:** לא יושם.

עד כה לא הוקם צוות כאמור בהסכם. יצויין כי במקביל משרד האוצר מקדם החלטת ממשלה שתשנה לחלוטין את התקנות של קליטת עובדי "כתף אל כתף". מדובר במהלך מורכב שביצעו ידרוש אפיון של העסקת עובדי "כתף אל כתף" ברשויות המקומיות.

## 10. שיפור תנאים ומעבר להעסקה ישירה של עובדי קרן קרב

בהסכם נקבע כי בהתקשרות המדינה עם עובדי ההוראה של קרן קרב יחויבו התנאים הבאים:

- עובד שעתי יועבר להעסקה במתכונת חודשית בחלקיות משרה לעבודה, אם הוא מועסק בממוצע יותר מתשע שעות שבועיות.
- עובד בקרן יועסק לאורך כל השנה במשך 12 חודשים רצופים.
- החל מינואר 2017 לשכר העובדים ולתנאים הסוציאליים יתווספו הפרשות לקופת גמל, לקצבה ולקרן השתלמות ותשלום דמי הבראה בהתאם לנהוג בשירות המדינה.

הוסכם כי העלות לא תושט על ההורים או על הרשויות המקומיות.

### סטטוס: יושים.

הסעיפים יושמו, אם כי בחריגה ממועדי היעד שהוגדרו בהסכם. ועד העובדים של עובדי קרן קרב וההסתדרות ניהלו משא ומתן ממושך מול האוצר כולל הכרזת סכסוך עבודה שנכנס לתוקפו באפריל 2016. משרד האוצר סרב לממן מכספי המדינה את עלויות תנאי העובדים ברשויות שבהן ישנה התקשרות עצמאית מול קרן קרב. לאחר מחלוקת ממושכת, הושג הסכם בעלות תקציבית של 100 מלש"ח עם כמה שינויים ביחס לנוסח ההסכם המקורי: ראשית, עובד בשנתו הראשונה ייכנס להעסקה חודשית רק אם משרתו תהיה מעל 14 שעות והוא לא יקבל קרן השתלמות. ההסכם המקורי יחול על העובד בשנתו השנייה לעבודה. שנית, החל מספטמבר 2016 עובדי קרב מתחילים לעבוד במתכונת של 12 חודשים ולא מפוטרים בחודשי הקיץ. ובנוסף, יחולו גם התנאים שהובטחו בסעיף ג'.

ב־2016 התקיימה לראשונה רציפות תעסוקתית עבור עובדי קרן קרב, והם לא פוטרו מעבודתם בקיץ. משכורת ינואר 2017 כללה את החלק השלישי בהסכם (השוואה של תנאים סוציאליים בדומה לשירות המדינה). השלב הבא צפוי להיות עיגון כלל התנאים החדשים בהסכם קיבוצי על מנת להגן על ההישגים לאורך זמן.

## 11. עובדי שמירה וניקיון במוסדות חינוך שבבעלות המדינה

בהסכם נקבעה העסקה רציפה במשך 12 חודשים בשנה של עובדי ניקיון ושמירה במוסדות חינוך שבבעלות המדינה, בכל ההתקשרויות החל ממרץ 2016. ההסכם קבע גם כי בהתאם לכך ישונה תמחור המכרזים. שר האוצר יפעל להחיל את ההוראה גם על מוסדות חינוך שאינם בבעלות המדינה ושהם המדינה משתפת במימון עלות שירותי ניקיון ושמירה.

בנושא זה קיים פער בין עובדי הניקיון לבין עובדי שמירה:

א. עובדי שמירה במוסדות חינוך:

### סטטוס: יושים.

עובדי השמירה במוסדות החינוך מתקצבים על ידי המשרד לביטחון פנים אשר מעביר את התקציב הדרוש לרשויות המקומיות. סרם ההסכם, תוקצבו עובדי השמירה ל־10 חודשים בלבד, ועל כן היו מפוטרים במהלך הקיץ ובתקופות חגים. כתוצאה מחתימת ההסכם, הורחב התקצוב מצד המשרד לביטחון פנים בהיקף של 60 מלש"ח נוספים עבור חודשי הקיץ, ובכך הובטחה העסקה קבועה של המאבטחים למשך 12 חודשים בשכר מלא. בחודש אוגוסט 2016 יצאה הנחייה מהמרכז לשלטון מקומי לחברות השמירה עצמן בדבר הוראת ביצוע בנוגע ל־12 חודשי העסקה. עם זאת, קיימים פערים בפיקוח של הרשויות על יישום ההליך ובמעקב אחרי היישום בפועל של ההסכם.

ב. עובדי ניקיון במוסדות חינוך:

**סטטוס:** לא יושם.

עובדי הניקיון במוסדות החינוך מתקצבים על ידי משרד החינוך אשר מעביר את התקציב הדרוש לרשויות המקומיות. במקרה זה, התקציב המועבר הוא ל-12 חודשים. ואולם הרשויות המקומיות נוהגות מזה שנים להעביר לחברות הקבלניות תשלום עבור 10 חודשים ומשאירות את יתרת התקציב אצלן. יצוין כי נוהג זה השתרש באופן קבוע בהתנהלות הרשויות המקומיות והפך לאורך השנים למעין תוספת תקציבית שהרשויות מסתמכות עליה. על רקע זה הסדרת העסקתם הרציפה של עובדי הניקיון תקועה וזאת חרף הוראה שניתנה על ידי משרד החינוך לרשויות המקומיות שלא לפטר עובדי ניקיון בחודשי הקיץ. נכון לכתיבת דו"ח זה, לא נראה באופן פתרון לבעיה.

## 12. תקנון משרות לרשויות המקומיות להעסקת עובדים במוקדי קליטה ליוצאי אתיופיה

בהסכם הוחלט לתקן את המשרות של עובדי מוקדי הקליטה ליוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות בהן הם פועלים, ולהעבירם להעסקה ישירה. מדובר ב-88 עובדים בסך הכל. המהלך תוקצב ב-12 מלש"ח.

**סטטוס:** יושם.

בדצמבר 2016 עברו כל 88 העובדים למתכונת של העסקה ישירה לאחר שנים רבות שבהן הועסקו ברשויות המקומיות בתנאים ירודים ועל בסיס זמני בלבד.

## 13. העברת אחיות בריאות התלמיד להעסקה ישירה

בהסכם נקבע כי אחיות בריאות התלמיד יעברו להעסקה ישירה עד סוף שנת 2016<sup>12</sup>. מדובר ב-375 אחיות.

**סטטוס:** לא יושם.

ביולי 2016 האריך משרד הבריאות את החוזה עם חברות הקבלן נטל"י ופמ"י בארבע שנים נוספות, בניגוד להסכם שנחתם. למעט מחוז צפון, שבו ניתן השירות מטעם משרד הבריאות כבר ארבע שנים, ממשיכה ההתקשרות עם חברות הקבלן. עם זאת, טוען משרד הבריאות כי החוזה אינו כובל ויאפשר העברת אזורים נוספים להפעלה שמטעם המשרד.

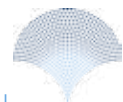
## 14. תיקון חוק המכרזים

בהסכם נקבע כי יש לתקן את חוק חובת המכרזים שלפיו קבלן שירות שקיבל ציון נמוך בשל הפרת זכויות עובדים בתחומי שמירה, שמירה, ניקיון או הסעדה לא יוכל להגיש הצעות במכרזים שמפרסמת המדינה בתחומים אלו, לתקופה שתקבע בתקנות.

**סטטוס:** לא יושם.

לא בוצע תיקון בחוק חובת המכרזים כאמור. התיקונים שגובשו ממתנינים לטיפול של הלשכה המשפטית במשרד האוצר מזה כמה חודשים.

12 לפי כעשור השתייך שירות האחיות לתלמיד למדינה, ואז הופרט. משנת 2012 בעקבות הפקת לקחים החל תהליך של החזרת השירות למדינה. בשנת 2013 פורסם דו"ח חמור של ועדה במשרד הבריאות שהמליצה באופן חד משמעי להחזיר את כלל השירותים לידי משרד הבריאות. לאחר פרסום הדוח הוחלט על ביצוע פיילוט במחוז דרום שהוגדר כהצלחה ובעקבותיו נכתב סעיף זה בהסכם העקרונות.



## פירוט מרכיבי ההסכם וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	מרכיב בהסכם	
לא יושם	טרם נעשה מיפוי של משרד הרווחה ולא התקבלו ההחלטות לגבי הרשויות שבהן ייקלטו העובדים.	קליטת 762 <b>עובדים סוציאליים</b> ברשויות המקומיות (שהמדינה משתתפת בהעסקתם) במהלך 2016.	1
לא יושם	הוראות ההסכם לא יצאו לפועל באופן שיטתי המוחל על כלל הרשויות המקומיות.	מתן 300 תקנים לרשויות המקומיות לשם קליטת <b>עובדים סוציאליים</b> (שהרשויות ממנות את העסקם).	2
יושם חלקית	הנוסח גובש וצפוי להיחתם על ידי שר העבודה והרווחה בפברואר 2017.	יוצא צו הרחבה שיחול <b>על העובדים הסוציאליים</b> המתוקצבים בשכר העיריות ושהעסקתם נדרשת בהתאם למכרז ממשלה.	3
יושם	יושם עקרונית אך נעשתה חלוקה שרירותית לפיה כל רשות קיבלה עוד שני תקנים.	תוספת של 150 תקני <b>עובדים סוציאליים</b> לתגבור רשויות מוחלשות (בחלוקה ולפי אמות מידה).	4
יושם חלקית	ב־2016 נקלטו 1,500 עובדים. בכל הנוגע לעובדי הבוקר – באוגוסט 2016 עברה החלטת ממשלה בנושא שטרם הושלמה. העובדים טרם נקלטו.	קליטת <b>עובדי הניקיון ועובדי תאגידי הבוקר המועסקים בבתי החולים ממשלתיים</b> , והעברתם להעסקה ישירה.	5
יושם חלקית	על אף "רפורמת הסייעת השנייה" בגני טרום-טרום חובה ששיפרה את קליטת הסייעות ברשויות, סייעות רבות עדיין מועסקות בהעסקה קבלנית.	תקנון התקנים הנדרשים לצורך קליטה והעסקה ישירה ברשויות המקומיות של <b>סייעות</b> המתוקצבות על ידי משרד החינוך במהלך 2016.	6
יושם	הוקצו תקנים והמוקד פועל.	הפעלת המוקד הטלפוני של <b>שירות התעסוקה</b> בהעסקה ישירה באמצעות סטודנטים ואנשים עם מוגבלויות ב־2016.	7
יושם חלקית	הוקצו כ־100 תקנים שטרם אוישו ועברה החלטת ממשלה בינואר 2017 להעסקת העובדים בפטור ממכרז.	העסקה ישירה של <b>עובדי "כתף אל כתף" במשרד המשפטים</b> .	8
לא יושם	לא הוקם צוות.	<b>הקמת צוות ממשלתי</b> ליישום מסמך העקרונות מפברואר 2012 בעניין "עובדי כתף אל כתף".	9
יושם	ניתנה תוספת תקציבית של 100 מלש"ח. העובדים הועברו להעסקה מלאה של 12 חודשים וקיבלו תנאים סוציאליים בינואר 2017. היתה חריגה מהמועדים שנקבעו במסמך.	שיפור תנאים ומעבר להעסקה ישירה של <b>עובדי קרן קרב</b> .	10
יושם	העובדים מועסקים במשך 12 חודשים בשכר מלא, והופסק נוהג הפיטורים בחגים ובחודשי הקיץ. עדיין קיימים פערים בפיקוח ואכיפה.	החלת העסקה רציפה במשך 12 חודשים בשנה של <b>עובדי שמירה במוסדות חינוך</b> שבבעלות המדינה החל ממרץ 2016.	11
לא יושם	העובדים עדיין מפוטרים בקיץ ובחגים ולא מסתמן פתרון בשל הנוהג של הרשויות המקומיות לקחת אליהן את התקציב שמקצה משרד החינוך לחודשי הקיץ.	החלת העסקה רציפה במשך 12 חודשים בשנה של <b>עובדי ניקיון במוסדות חינוך</b> שבבעלות המדינה החל ממרץ 2016.	

יישום	סטטוס	מרכיב בהסכם	
 יושם	בדצמבר 2016 עברו 88 עובדים למתכונת של העסקה ישירה.	העסקה ישירה ברשויות המקומיות של <b>עובדי מוקדי קליטה ליוצאי אתיופיה</b> .	12
 לא יושם	ביולי 2016 האריך משרד הבריאות ב-4 שנים את החוזה עם חברות הקבלן. ישנה העסקה ישירה רק במחוז צפון.	העברת 375 <b>אחיות בריאות התלמיד</b> להעסקה ישירה.	13
 לא יושם	החוק לא תוקן. נמצא בלשכה המשפטית של משרד האוצר כמה חודשים.	<b>תיקון חוק חובת המכרזים</b> כך שקבלן שירות שקיבל ציון נמוך בשל הפרת זכויות עובדים לא יוכל לגשת למכרזים של המדינה.	14



## תובנות ומסקנות

### 1. גיבוי ציבורי ופוליטי

אחד הגורמים המרכזיים המסייעים בקידום יישום מסמך ההסכמות שמון בגיבוי הציבורי והפוליטי אשר ניתן לנושא. העובדה שקיימת "רוח מפקד" מצד שר האוצר, משה כחלון, המזוהה עם התהליך, מרבה להתבטא לטובת העסקה ישירה, ונוכח באירועים המסמנים את אבני הדרך ביישום ההסכם – מעבירה מסר ומעניקה גיבוי לדרגים המקצועיים, בייחוד באגף התקציבים באוצר. העובדה ששר האוצר שחתם על ההסכם הוא זה הפועל ליישום, מייצרת רציפות במדיניות עצמה, ובמחויבות המיניסטרילית לביצועה.

### 2. יתרון בקליטת עובדים במשרד הבריאות

מתוך מגוון האוכלוסיות שבהן עוסק ההסכם, בולטת קליטתם המוצלחת של עובדים במסגרות מערכת הבריאות. מרכיבים רבים בהסכם מחייבים מעורבות ושיתוף פעולה ברמה המוניציפאלית, וכוללים תהליכי תקצוב, מיפוי והסכמה מורכבים. לעומתם, בכל הנוגע למרכיבים העוסקים בקליטת עובדי מערכת הבריאות, מהווה משרד הבריאות שחקן מרכזי, האוחז בידו את מרבית הכלים והסמכויות למימוש סעיפי ההסכם.

### 3. חולשת היישום בשלטון המקומי

המעקב אחר יישום מרכיבי ההסכם ממחיש היטב את הקושי לממש תהליכי מדיניות מורכבים במפגש שבין שלטון מרכזי ומקומי. הפערים ביישום מתבטאים בראש ובראשונה בהעדר מסד נתונים מדויק ומעודכן, ובקושי המובנה לבצע מיפוי של תופעות ההעסקה הקבלנית במבט מתכלל. בנוסף, מבטאים תהליכי היישום את העדרו של גורם מרכזי ובעל סמכות כלפי הרשויות המקומיות, הן בהיבטי גיבוי והתאמת המדיניות והן בהיבטי אכיפה, בקרה ופיקוח. כפי שעולה היטב בעניין עובדי הניקיון במוסדות החינוך, במערך היחסים שבין שלטון מרכזי למקומי, ובעיקר בתאגידים עירוניים, התפתחו לאורך השנים תופעות מורכבות ושליליות הנוגעות לתחום ההעסקה, שהפכו לחלק מבסיס הפעולה והתקצוב של הרשויות עצמן, ועל כן מייצרות בעיות שורש, שיש קושי רב בפתרון.

### 4. "הגיאולוגיה" של הסכמי העבודה

מסמך ההסכמות לקליטת עובדי הקבלן מדגים מחויבות הדדית ליישום, הן מצד ארגון העובדים – ההסתדרות והן מצד השותף הממשלתי – משרד האוצר. הסכמה מהותית זו דוחפת ומקדמת את יישום מרכיבי ההסכם, ומחייבת את "תרגומם" באמצעות שיפול פרטני בכל אחת מקבוצות העובדים המצוינות בהסכם. ה"תפירה" הייחודית ליישום ההסכם עבור כל אחת מקבוצות העובדים מייצרת תהליכים המערבים עיסוק משפטי רב, דיון בהשפעות ותופעות רוחב וכן ביצוע פעולות משלימות (דוגמת מיפוי העובדים הסוציאליים או העברת החלטת ממשלה על פטור גורף למשרות במשרד המשפטים). תהליכים אלה משקפים את המורכבות הכרוכה בעולם הסכמי העבודה, המתאפיינת בריבוי שכבות, הסכמים קודמים, השפעות רוחב, תקדימים ועוד. כל אלה מביאים לכך שלמרות שקיימת הסכמה וזהות אינטרסים בקידום ההסכם, הרי שיישום, על מרכיביו השונים, מייצר התמשכות הליכי יישום לצד גיבוי פתרונות נדרשים תוך כדי תנועה.



