

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים: חברי הכנסת
זהבה גלאון
חיים כץ
משה גפני
דב חנין
מיכל רוזין
מיכל בירן
אילן גילאון
יריב לוין
אורלי לוי אבקסיס
יצחק וקנין
ניצן הורוביץ
תמר זנדברג
עיסאווי פריג'

1315/19/פ

הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון – מניעת העסקה במיקור חוץ בשירות הציבורי), התשע"ג–2013

הוספת סעיף ג2 1. בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו–1976¹, אחרי סעיף 2ב יבוא:

2ג. "עסקה עם קבלן או קבלן כוח אדם להעסקת עובדים
(א) לא יתקשר גוף ציבורי בעסקה עם קבלן כוח אדם או קבלן שירות, להעסקת עובדים באופן רציף וקבוע אצל או עבור הגוף הציבורי, אלא אם כן העסקה נדרשת לגוף הציבורי לשם ביצוע עבודה או שירות הדורשים ידע ומומחיות מיוחדים אשר העמדתם על ידי הגוף הציבורי בעצמו היא בלתי סבירה באופן קיצוני.

(ב) בסעיף זה –

"גוף ציבורי" – כהגדרתו בסעיף 2ב;

¹ ס"ח התשל"ו, עמ' 280.

"קבלן כוח אדם" – כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996;²

"קבלן שירות" – מי שעיסוקו במתן שירות באמצעות עובדיו, אצל זולתו."

דברי הסבר

מטרת הצעת חוק זו היא לקבוע תנאים שיובילו להעסקה ישירה של עובדי הרשויות הציבוריות בישראל – משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, רשויות ממשלתיות ואחרות.

דוחות מבקר המדינה, הוראות החשב הכללי, הודעות נציבות שירות המדינה והכתיבה האקדמית והעיתונאית, מאירים באופן ברור את הכשלים של שיטת מיקור החוץ. השירות הציבורי הישראלי מאופיין בהעסקה ארוכת טווח של עובדי קבלן בתפקידים הכוללים אחריות שלטונית, בתנאים נחותים ביחס לחבריהם, מעבר לתקן המוכתב, ובלא פיקוח נדרש של נציבות שירות המדינה.

הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים – נציבות שירות המדינה, החשב הכללי, מבקר המדינה ובמידה מסוימת – בתי הדין לעבודה – מודעים למצב זה ומתריעים על הכשלים הנובעים ממנו זה למעלה מ-15 שנים. למרות זאת, משרדי הממשלה, בהכוונה או הכפפה של משרד האוצר, מסרבים לשנות באופן משמעותי את דפוסי ההעסקה במגזר הציבורי.

משרדי הממשלה צריכים להכיר בחובות המוטלות עליהם כחלק מפעולותיהם 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 – עובדי קבלן השירותים עשויים לתבוע (ולזכות) בהכרה כעובדי מדינה.

² ס"ח התשנ"ו, עמ' 201.

לאור כל זאת, מוצע להוסיף בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, סעיף הקובע כי ייאסר על רשות ציבורית להתקשר בעסקה עם נותן שירותים להעסקת עובדים, אם העובדים מועסקים אצל הרשות הציבורית, באופן קבוע. זאת, אלא אם כן העסקה דרושה לביצוע עבודה או שירות הדורשים ידע ומומחיות מיוחדים אשר העמדתם על ידי הגוף הציבורי עצמו היא בלתי סבירה באופן קיצוני. הנחיה זו משמעותה איסור על העסקה דרך קבלני כוח אדם או קבלני שירות, תוך הותרת מקום מצומצם לשיקול דעת שלטוני. בעת הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה ייקבעו הוראות מעבר לעניין התקשרויות קיימות.

הצעת החוק נכתבה בסיוע המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים, וד"ר אמיר פז-פוקס.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חברת הכנסת זהבה גלאון וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4346 ; פ/19/159).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ח בסיוון התשע"ג – 27.5.13