



ירושלים, ז' בחשוון התש"ע
25 באוקטובר 2009

חוזר מס' 14

אל: סגני המנהלים הכלליים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: התקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה - הבהרות

בתאריך 15 בספטמבר 2009 פורסם חוזר נש"מ המפרט את ההנחיות להתקשרות ולהעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה. על אף שהחוזר יצא לבסוף על ידי נש"מ, קדמה לגיבוש ההוראות והכללים עבודת ועדה משותפת לאגף התקציבים, לממונה על השכר, לחשב הכללי ולנציבות שירות המדינה. הוועדה פעלה במשך זמן רב במטרה להסדיר כראוי נושא סבוך זה, ובמסגרת עבודתה התייעצה עם גורמים רבים, וביניהם סמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש ועם חשבים במשרדי הממשלה.

לאור המציאות עימה נאלצות הנהלות המשרדים להתמודד באופן יומיומי, התקבלו במשרדנו תגובות רבות המברכות על הסדרת הכללים וההנחיות להתקשרויות ולהעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה (מצ"ב לדוגמא מכתבו של סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, מר משה לביאן). להערכה זו שותפים נוספים וזו ההזדמנות להודות לכל חברי הוועדה המשותפת אשר לקחו חלק בעבודת הצוות.

המצדדים בהרחבת ההעסקה של כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה טוענים כי באופן זה אין מגדילים, לכאורה, את היקף כוח האדם בשירות המדינה, ויוצרים גמישות תפעולית. יחד עם זאת, המדינה נתבעת חדשות לבקרים בבתי דין לעבודה על ידי עובדי קבלן כוח אדם ונותני שירותים להכרה ביחסי עובד ומעביד. בחלק ניכר מתביעות אלה אין למדינה כל הגנה ראויה, וכתוצאה מכך נדרשת להסדיר את העסקתם וקליטתם של העובדים בדיעבד, ועומדת בפני עובדות מוגמרות ללא יכולת תכנון והפעלת שיקול דעת.

כבר לפני מספר שנים התריע על תופעה זו מבקר המדינה בדוח מספר 55 ב' לשנת 2004, כמפורט בתקציר ממצאי הדוח:

"מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד המשפטים ובמשרד הרווחה עלה כי קבלנים רבים הועסקו בתנאים ובתפקידים שונים, בניגוד להוראות נוהל נש"מ להעסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה, ובלי שנבחן אם אופן העסקתם היה יכול להביא להכרה ביחסי עובד ומעביד על פי מבחני הפסיקה; חלקם הועסקו בתפקידים אשר על פי הפסיקה והנוהל ראוי היה שעובדי המדינה ימלאו, כגון תפקידי ניהול, בקרה ופיקוח. לדוגמא 169 מהקבלנים שהועסקו במשרד המשפטים עשו את עבודתם דרך קבע בתוך המשרד עצמו, השתמשו בצידו והשתלבו

בתכניות העבודה שלו. לחלק נכבד מהם הייתה זו עבודתם היחידה, והיקפה היה גדול ממשרה מלאה. גם במשרד הרווחה הועסקו עובדים של עמותה במטה של אחד מאגפיו; העסקתם הייתה בניגוד להוראות נוהל נש"מ: מקום מושבם הקבוע היה מטה המשרד; הם דיווחו על נוכחותם בעבודה באמצעות שעון הנוכחות המשרדי, קיבלו אישורים לדוחות הנוכחות מהממונים במשרד וחתמו על ניירות עבודה בשמו."

בימים אלה העבירה לידיעתנו סמנכ"לית בכירה למינהל ולמשאבי אנוש במשרד התקשורת, גב' תמי לשם, מקרה המתאר את אופן ההתנהלות של רבים ממשרדי הממשלה בתחום העסקת כוח אדם (מצ"ב מכתבה מתאריך 30 בספטמבר 2009). בדומה למשרדי ממשלה אחרים, בשנים האחרונות נאלץ משרד התקשורת להתמודד עם קיצוץ כוח אדם משמעותי, וכתוצאה מכך העסיק יועצים חיצוניים אשר סייעו בקביעת הכללים, בפיקוח ובאכיפה של שוק התקשורת בארץ, תפקידים אשר מהווים את ליבת הפעילות של המשרד.

לאחרונה סיים משרד רואי חשבון מהגדולים במשק ביקורת על אחת החברות, עליו אחראי משרד התקשורת. בהתאם להמלצות, ביקש המשרד להטיל עיצומים כספיים על החברה, אך נתקל בקשיים רבים, מאחר שהפיקוח והבקרה נעשו על ידי גורם חיצוני שעובדיו אינם עובדי מדינה. סוגיה זו עדיין מצויה בבדיקה, אך קיים חשש כי עבודה רבה, שעלותה לקופת המדינה נאמדת במאות אלפי שקלים, תרד לטמיון.

ברור לכל כי התקשרות עם קבלני שירותים, קבלני כוח אדם ויועצים צריכה להימשך בשירות המדינה, באופן שיינתן מענה לצרכים השונים בניהול משרדי הממשלה. יחד עם זאת, התקשרות זו צריכה להיעשות בהתאם לכללים ולעקרונות המפורסמים בחוזר האמור, ובכפוף להוראות החוק, הפסיקה, התקשי"ר והוראות התכ"מ.

כפי שצוין בחוזר, האחריות לביצוע ההוראות מוטלת על האחראי במשרד. ידוע לנו כי הסדרת ההעסקה של מכלול העובדים תלויה בגורמים רבים, ולפיכך נדרשתם להעביר את הנתונים על כלל ההתקשרויות ואופן ההעסקה הקיימים במשרד, אשר אינם עומדים בקריטריונים המפורטים בחוזר, לידי נציבות שירות המדינה, **עד לתאריך 30 בנובמבר 2009**. לאחר קבלת הנתונים תוקם ועדה משותפת לאגף התקציבים לחשב הכללי ולנציבות שירות המדינה לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתן התקינה. כפי שהובהר בחוזרנו מיום 15 בספטמבר 2009, אופן יישומו של החוזר ייבחן במשך שנה, לאור המיפוי, הערותיכם והמלצותיכם. בסיום תקופה זו, יפורסמו עדכונים ושינויים ככל שיידרש.

אנו נעשה כל שביכולתנו על מנת לסייע להסדרת ההעסקה של כוח האדם שאינו עובד מדינה באופן תקין. מצאתי לנכון לעדכןכם כי בפגישה שהתקיימה לאחרונה עם הממונה על התקציבים וסגנו, עולה האפשרות ליצור תקנה תקציבית נפרדת להעסקת עובדי מדינה **לפרויקט המוגדר בזמן** העוסק בליבת הפעילות של המשרד, בדומה לתקנות תקציביות המאפשרות העסקה בשיא כוח אדם ובחודשי עבודה. מהלך זה ייתן מחד מענה למשרד למילוי כלל יעדיו ומשימותיו ויבטיח גמישות תפעולית, ומאידך יבטיח העסקה בהתאם להוראות החוק והתקשי"ר.

- לאור פניות בעלי תפקידים שונים, לקבלת החוזר שבנדון, הוא מופץ בשנית בתפוצה רחבה.
- לוטה: א. חוזר נש"מ בנושא הנחיות להתקשרות ולהעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה.
- ב. מכתבו של סמנכ"ל בכיר למנהל ולמשאבי אנוש במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, מר משה לביאן.
- ג. מכתבה של סמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש במשרד התקשורת, גב' תמי לשם.

בברכה,



מוטי אהרוני
סגן נציב שירות המדינה

העתק:

מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
 מר אודי ניסן - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 מר שוקי אורן - החשב הכללי, משרד האוצר
 מר אילן לוי - הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
 המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
 מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
 מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
 עו"ד רון דול - היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה
 מר אייל אפשטיין - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 מר אהרון עוזיאלי - סגן בכיר לממונה על השכר, משרד האוצר
 דן גיונה - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
 עו"ד עדו בן-צור - ממונה (יועץ משפטי), נציבות שירות המדינה
 היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
 החשבים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
 חברי הנהלה בנציבות שירות המדינה
 מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
 רפרנטים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בנציבות שירות המדינה

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
משרדי הממשלה ויחידות הסמך

הנחיות להתקשרויות
והעסקת כוח אדם
שאינו עובד מדינה
בתוך משרדי הממשלה

ירושלים, כ"ו באלול התשס"ט
15 בספטמבר 2009

אל: סמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: הנחיות להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה

1. מבוא

ביום 16.11.08 התקבלה החלטת הממשלה מס' 4263 בנושא פטור ממכרז לתפקידים ויחידות שמועברים לשירות המדינה, בה הוטל על נציבות שירות המדינה, בין היתר, לפרסם הנחיות בדבר תנאים להתקשרות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות, במטרה להסדיר ולפקח על אופני העסקת עובדים חיצוניים המועסקים בפועל בתוך משרדי הממשלה.

בעקבות החלטת הממשלה האמורה ולאור ממצאי דו"ח מבקר המדינה 55ב לשנת 2004 בנושא העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה, והנתונים שהוצגו במסגרת מיפוי צורות העסקה שנערך במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בעקבות דו"ח המבקר, ולאחר עבודת מטה ממושכת, להלן עדכון ורענון הכללים וההנחיות באשר להעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה.

יובהר, כי מטרת חוזר זה הנה להסדיר ולהגביר את הפיקוח על אופני העסקת כוח אדם חיצוני בתוך משרדי הממשלה, על מנת למנוע העסקות שאינן תקינות, המביאות בסופו של יום ליצירת יחסי עובד ומעביד עם המדינה ולקליטת עובדים לשירות המדינה, תוך עקיפת הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים).

למען הסר ספק, אופן ההתקשרות והמכרזים לקבלת שירותים הנו בהתאם לחוק חובת המכרזים ולהנחיות החשב הכללי בעניין זה.

2. חלות

הוראות חוזר זה יחולו על כל סוגי ההתקשרויות הקיימות בשירות המדינה, **במסגרתם מועסקים עובדים שאינם עובדי המדינה בתוך משרדי הממשלה**, לרבות התקשרויות עם עמותות, אגודות, העסקה בשיטת עלות פלוס עמלה (+cost), העסקת "פרוייקטורים", מומחים וכיוצ"ב.

בהוראות חוזר זה מפורטות הנחיות הנוגעות לאופני ההעסקה במסגרת שלושת סוגי ההתקשרויות הבאים:

- 2.1. התקשרויות עם קבלני שירותים (סעיף 5 להלן).
- 2.2. התקשרויות עם קבלני כוח אדם (סעיף 6 להלן).
- 2.3. התקשרויות עם יועצים (סעיף 7 להלן).

הוראות חוזר זה לא יחולו על התקשרויות בתפקידי מחשוב, לגביהן מתבצעת עבודת מטה נפרדת. לעניין זה, "תפקידי מחשוב" – תחזוקה, פיתוח והטמעה של מערכות מחשוב. כמו כן ולמען הסר ספק, הוראות חוזר זה לא יחולו על התקשרויות לרכישת טובין או לרכישת שירותים, במסגרתן לא מועסק כוח אדם בתוך משרדי הממשלה.

3. הגדרות

בחוזר זה -

"קבלן שירותים" - גורם חיצוני למשרד שהינו בעל עסק עצמאי, המבצע עבודות או מספק שירותים למשרד, באמצעות עובדיו, בתחום עיסוקו ומומחיותו, לתקופה קצובה ובנושא מוגדר, ואינו משולב במערך הפונקציונאלי השגרתי של המשרד (לדוגמא: קבלני בניין, תחזוקה, ניקיון, שמירה, מחקר וסקרים חיצוניים וכיוצ"ב).

"קבלן כוח אדם" - מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו,

לרבות לשכה פרטית כמשמעותה בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, העוסקת גם במתן שירותי כוח אדם;
"ייעוץ" - אדם בעל ידע או מומחיות מיוחדת (כגון מומחיות אקדמית), המתקשר באופן ישיר עם המשרד בחוזה קבלני לתקופה קצובה, שלא במסגרת יחסי עובד ומעביד, לצורך מתן ייעוץ או שירות אחר שבתחום מומחיותו.
"משרד" - משרד ממשלתי או יחידת סמך ממשלתית.
"אחראי" - סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד.

4. סוגי תפקידים בהם אין להעסיק או להתקשר עם אדם שאינו עובד המדינה

לא יועסק אדם ולא תתבצע התקשרות עם מי שאינו עובד של המדינה, לצורך ביצוע סוגי התפקידים הבאים:

4.1. תפקידים הכרוכים בהפעלת סמכויות שלטוניות או סמכויות סטטוטוריות של המדינה (כגון: רישוי, רגולציה וכדו'), אלא אם ניתנה לכך הסמכה בדין.

4.2. תפקידים המהווים חלק אינטגרלי מליבת הפעילות של המשרד, תפקידים ניהוליים במשרד ותפקידים העוסקים בקביעת מדיניות המשרד.

5. תנאים להתקשרות עם קבלן שירותים

כתנאי לביצוע התקשרות עם קבלן שירותים, במסגרתה מועסקים עובדים בתוך המשרד, על האחראי במשרד לוודא קיומם של מכלול התנאים הבאים, הן כתנאי לביצוע ההתקשרות והן לאורך כל תקופת ההתקשרות עם קבלן השירותים:

5.1. ההתקשרות עם קבלן השירותים היא לצורך קבלת שירות מוגדר לתקופה קצובה, בתחום עיסוקו ומומחיותו של קבלן השירותים, ואין בה כדי להוות התקשרות לקבלת שירותי כוח אדם גרידא.

5.2. ככלל, מקום עבודתו העיקרי של קבלן השירותים לא יהיה בתוך המשרד ובכלל זה משרדים שכורים על-ידי המשרד. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע באפשרות להצבת עובדי קבלן שירותים בתוך המשרד, במקרים בהם לא ניתן לקבל את השירות מחוץ לחצרי המשרד (כגון: שירותי שמירה, ניקיון, שירותי ניהול וכדו').

- 5.3. ככלל, קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייהנו משירותים מנהליים של המשרד, כגון: חדר, מזכירה, טלפון, מחשב ואמצעים אחרים לביצוע העבודה הניתנים לעובדים מן המניין.
- 5.4. ככלל, קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ישתלבו בפעילות הרגילה והשוטפת ובהיררכיה הארגונית של המשרד ולא יעבירו הוראות לעובדים, אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד מדינה אחראי שנקבע לשם כך.
- 5.5. קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייצגו את המשרד כלפי חוץ, אלא אם נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים, ולא ישתמשו בנייר הרשמי של המשרד לצרכי התכתבות. באשר להתקשרות קבלנית לצורך מסירת עבודה משפטית לעו"ד שאינו עובד המדינה - יש לפעול בהתאם להוראות סעיף 40.36 לתקשי"ר.
- 5.6. המשרד לא יקבע ולא יהיה מעורב באופן הבחירה והקבלה לעבודה של עובדי קבלן השירותים, בפיטוריהם ובמכלול תנאי העסקתם (שכר, תנאים נלווים, אישור חופשות, הדרכה, פיקוח ומרות על העובד וכיוצ"ב). יודגש, כי חל איסור על נציגי המשרד לפנות לקבלן השירותים על מנת שזה יעסיק אדם מסוים, ובכלל זה חל איסור על העברת קורות חיים של מועמדים לעבודה אצל קבלן השירותים, וכיוצ"ב. למען הסר ספק, אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהמשרד לפסול או להתנות העסקת עובד מסוים של הקבלן במסגרת השירות שניתן למשרד, וזאת עקב אי עמידת העובד בתנאים הנדרשים או מכל סיבה עניינית אחרת. כמו כן, אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהמשרד לפקח על קיום כל תנאי ההתקשרות עם קבלן השירותים, ובכלל זה עמידת הקבלן בכל החיובים המוטלים עליו כלפי עובדיו, על פי כל דין.

6. מדיניות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם

הכללים באשר להעסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם הוסדרו בחוזר משותף לנציבות שירות המדינה, החשב הכללי ואגף התקציבים מיום 11.5.04, ובחוזר החשב הכללי מיום 2.4.06 בעניין נוהל הפנייה לוועדת החריגים בבקשה להעסקת עובדי קבלן כוח אדם.

יודגש, כי בהתאם לסעיף 12א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (שנכנס לתוקף ביום 1.1.2008), עובד קבלן כוח אדם המועסק אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים, ייחשב כעובד המעסיק בפועל בתום תקופת תשעה החודשים.

להלן עיקרי ההנחיות שנקבעו, לרבות הוראות עדכון:

- 6.1. ככלל, אין להעסיק עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה.
- 6.2. במקרים חריגים ניתן לפנות לוועדת החריגים לעניין העסקת עובדי קבלני כוח אדם, בבקשה לאישור חריג להעסקת עובד קבלן כוח אדם בהתאם לנוהל הפנייה המוזכר לעיל, ובהתקיים התנאים המצטברים הבאים:
 - 6.2.1. המשימה הינה זמנית, עונתית וחולפת, ולכל היותר עתידה להסתיים בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים;
 - 6.2.2. מהות העבודה הנדרשת הינה טכנית;
 - 6.2.3. התפקיד הנדרש איננו בעל סמכויות שלטוניות ו/או סטטוטוריות ואיננו כרוך בנושאים של קביעת או המלצת מדיניות;
- 6.3. אין להעסיק עובד קבלן כוח אדם לתקופה העולה על 6 חודשים, ובמקרים חריגים עד 8 חודשים, בכפוף לאישור ועדת החריגים. לעניין סעיף זה יימנו כל התקופות, שבהן הועסק העובד בפועל ברציפות במשרדי הממשלה או ביחידות הסמך על ידי קבלן כוח אדם זה או אחר. לעניין זה, "רציפות" – לרבות הפסקת עבודה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים.
- 6.4. חל איסור מוחלט על נציגי המשרד לפנות לקבלן כוח האדם על מנת שזה יעסיק אדם מסוים, ובכלל זה חל איסור על העברת קורות חיים של מועמדים לעבודה לקבלן כוח האדם, וכיוצ"ב. בכפוף לאמור לעיל, נציגי המשרד יהיו רשאים לבחור את עובדי הקבלן שיועסקו בפועל במשרד מבין המועמדים להעסקה שישלחו על ידי קבלן כוח האדם, בהתאם לקריטריונים ולתנאים שיוגדרו מראש (כגון: השכלה, רישיון מקצועי, ניסיון רלוונטי וכד').
- 6.5. על העסקת עובדי קבלני כוח אדם חלים הסייגים מטעמי קרבת משפחה, ניגוד עניינים וחובת הבדיקות הביטחוניות.
- 6.6. אופן ההתקשרות עם קבלן כוח אדם ייעשה בהתאם להנחיות החשב הכללי בעניין זה, ובכלל זה ההנחיות בדבר חובת השוואת תנאי העבודה, כמתחייב על פי החוק.

6.7. פיקוח ובקרה

ניהול מערך עובדי הקבלן, כמו גם הפיקוח והבקרה על כך שהעסקת העובדים נעשית בהתאם לכללים, כאמור לעיל, הם באחריות האחראי במשרד. כל קליטה של עובד קבלן כוח אדם למשרד ממשלתי תאושר על ידי יחידת משאבי אנוש במשרד. יצוין, כי כל נושא קניית שירותי כוח-אדם חיצוני ינוהל בעתיד במודול עובדים חיצוניים במרכבה, כאשר ניהול כוח האדם החיצוני במערכת יבוצע על-ידי יחידת משאבי אנוש במשרד. בהתאם לכך, האחראי נדרש לבדוק את הנושאים הבאים:

6.7.1. עובד קבלן כוח האדם, אותו מבקשים להעסיק, לא הועסק בפועל בעבר במשרד ממשלתי אחר ברציפות להעסקה המבוקשת מעבר למשך זמן ההעסקה המאושר כאמור לעיל.

6.7.2. יישום שאר התנאים והסייגים להעסקת עובדי קבלני כוח אדם כאמור לעיל. למען הסר ספק, הפיקוח והבקרה כאמור בסעיף זה הנו בנוסף לסמכויות הפיקוח והבקרה של חשב המשרד, ואין באמור לעיל כדי לפגוע בסמכויות אלה.

7. התקשרויות עם יועצים

7.1. מאפייני התפקידים - ניתן להתקשר על בסיס קבלני עם יועצים בהתקיים המאפיינים המצטברים הבאים:

7.1.1. ליועץ ישנה מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש.

7.1.2. ההתקשרות היא עבור מתן שירות או ייעוץ לפרויקט או משימה זמניים ומוגדרים מראש. עם תום הפרויקט או המשימה - תסתיים ההתקשרות במסגרתה מועסק היועץ.

7.2. תנאים להתקשרות - בנוסף לאמור, על התקשרות עם יועצים יחולו כל התנאים להתקשרות עם קבלן שירותים, כמפורט בסעיף 5 לעיל, למעט סעיף 5.6.

7.3. הגבלת תקופת ההתקשרות – על האחראי לוודא שהעסקת יועץ תהיה לתקופה קצובה של עד שנתיים, שניתן יהיה מטעמים מיוחדים להאריכה לתקופה של שנה נוספת לכל היותר.

7.4. הגבלת היקף ההתקשרות – ככלל, רצוי שהתקשרות עם יועצים תהיה על בסיס תפוקה, ככל שהדבר ניתן. במקרים בהם היקף ההתקשרות עם יועץ הוא על בסיס שעות, יש לוודא שהיועץ לא יועסק בתוך המשרד לאורך זמן בהיקף שעות חודשי הקרוב להיקף

ההעסקה של עובד המדינה. משכך, יש להגביל העסקת יועץ בהתאמה לתקופת ההתקשרות המאושרת, בהתאם למדרג הבא:

7.4.1. לתקופת התקשרות של עד חצי שנה – ניתן לאשר עד 180 שעות בחודש.

7.4.2. לתקופת התקשרות של עד שנה – ניתן לאשר עד 150 שעות בחודש.

7.4.3. לתקופת התקשרות של עד שנתיים (עם אפשרות להארכה לשנה נוספת כאמור לעיל) – ניתן לאשר עד 100 שעות.

7.5. עובדים שפרשו משירות המדינה – אין להעסיק עובדים שפרשו משירות המדינה כיועצים על בסיס קבלני, בתפקיד זה או דומה לתפקיד שמילאו ערב פרישתם מהשירות. מקרים חריגים להוראה זו יובאו לאישור נציבות שירות המדינה, בהתאם לכללים המפורטים בחוזרי נציב שירות המדינה מיום 25.3.1998 ומיום 26.11.1998.

7.6. סייגים נוספים להעסקת יועצים - בנוסף לאמור לעיל, על העסקת יועצים חלות הוראות פרק משנה 02.4 לתקשי"ר.

7.7. פיקוח ובקרה - עם השלמת הקמת המערכת הממוחשבת לניהול עובדים חיצוניים, תידרש יחידת משאבי אנוש במשרד להזין את פרטי היועץ במערכת הממוחשבת, כפי שנדרש לגבי עובדי קבלני כוח אדם, כמפורט בסעיף 6.7 לעיל.

8. בקשות לתוספת משרות בשיא כוח אדם

במקרים בהם ההעסקה הנדרשת אינה עומדת בתנאים המפורטים בחוזר זה וקיימת הצדקה למתן תוספת משרות בשיא כוח אדם לצורך ביצוע הפעילות הנדרשת באמצעות עובדים של המדינה, על האחראי לפנות לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת משרות בשיא כוח אדם וליצירת המשרות במבנה הארגוני של המשרד, כמקובל.

9. מעקב

לכל אורך ההתקשרות באחריות האחראי לבצע מעקב מדי שנה על אופן ניהול וביצוע ההתקשרות בהתאם לתנאים ולסייגים המפורטים חוזר זה.

10. אחריות

- 10.1. האחריות לביצוע ההוראות המפורטות בחוזר זה מוטלת על האחראי במשרד.
- 10.2. יודגש, כי יש לוודא לאורך כל תקופת ההתקשרות את קיומם של התנאים המפורטים בחוזר זה, וכי לא יוטלו על מי שאינו עובד המדינה מטלות שמן הראוי שיבוצעו על ידי עובד מדינה, ולא ייווצרו סממנים של יחסי עובד מעביד עם המדינה בכל אופני ההתקשרות וההעסקה המפורטים לעיל.
- 10.3. על האחראי במשרד לוודא כי לא יוקצו משאבים פיזיים במשרד (כגון: אישור כניסה, חניה, חדר, מחשב וכד') לאדם שאינו עובד המדינה, שמבקשים להעסיקו בתוך חצרי המשרד, אלא לאחר בחינת התקיימות ההוראות חוזר זה.
- 10.4. בכל מקרה של ספק ו/או לצורך התייעצות בדבר אופן יישום ההוראות החוזר, ניתן לפנות לרפרנט הרלוונטי בנציבות שירות המדינה, בצירוף חוות דעת הלשכה המשפטית במשרד באשר להתקשרות המבוקשת, בהתאם לעקרונות חוזר זה.
- 10.5. אי ביצוע ההוראות המפורטות בחוזר זה תהווה עבירת משמעת.

11. תחילה והוראות מעבר

- 11.1. לגבי התקשרויות חדשות - תחילת ההוראות החדשות בחוזר זה מיום פרסומן.
 - 11.2. לגבי התקשרויות קיימות – באחריות האחראי למפות את כל ההתקשרויות ואופני ההעסקה הקיימים במשרד, אשר אינם עומדים בקריטריונים המפורטים בחוזר זה, ולהביאם בפני גב' אפרת לוי-רוזנברג, המרכזת את הנושא מטעם האגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, עם העתק לרפרנט הרלוונטי בנציבות שירות המדינה, בצירוף מאפייני ההתקשרות והמלצות המשרד בעניין (מצ"ב טבלה). יש להעביר הנתונים עד לתאריך 30 בנובמבר 2009.
- לאחר קבלת הנתונים תוקם ועדה משותפת לנציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, והחשב הכללי לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתם באופן תקין.

11.3. אופן יישום הוראות חוזר זה ייבחן במשך תקופת ניסיון של שנה מיום פרסומו. בסיום תקופה זו יפורסמו עדכונים ושינויים בנושא, ככל שיידרש.

12. סיכום

אבקש להקפיד הקפדה יתירה על קיומן של ההוראות והכללים המפורטים בחוזר זה, על מנת להימנע מהעסקות לא תקינות שיש להן השלכות משפטיות ומנהליות.

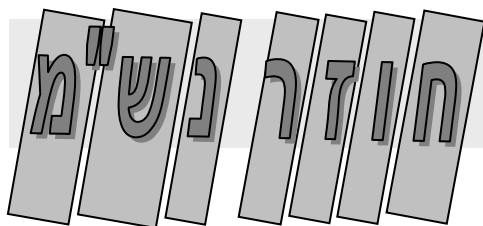
בברכה,



מוטי אהרוני

סגן נציב שירות המדינה

העתק: מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
מר אודי ניסן - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר שוקי אורן - החשב הכללי, משרד האוצר
מר אילן לוי - הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
עו"ד רון דול - היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה
עו"ד עדו בן-צור - ממונה (יועץ משפטי), נציבות שירות המדינה
מר אייל אפשטיין - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר אהרון עוזיאל - סגן בכיר לממונה על השכר, משרד האוצר
מר דן גיונה - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
חברי הנהלת נציבות שירות המדינה
מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
רפרנטים באגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך



המשרד _____ היחידה _____

מס"ד	שם המועסק	מספר ת.ז.	תאריך תחילת העסקה	הגדרת התפקיד	צורת העסקה	חלקיות העסקה/שעות	המלצות המשרד
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							



משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
סגן מנהל כללי

לכבוד

מר מוטי אהרונ

סגן נציב שירות המדינה

נציבות שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: הנחיות להתקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה במשרדי ממשלה

סימוכין: חוזר בנושא הנחיות להתקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה,
מיום 15 בספטמבר 2009

קראתי בעיון את החוזר שבנדון אשר הופץ על ידך לסמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש, במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

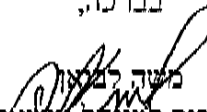
זכות נעימה היא עבורי, לציין כי מצאתי אותו כלי עזר בניהול אחד מהתחומים המרכזיים, להם נדרשים אלו האמונים במשרדי הממשלה על נושא משאבי האנוש - התקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה.

המסמך הינו נהיר, מקיף ומסדיר את סוגיית אופני העסקת כוח אדם חיצוני בתוך משרדי הממשלה ואני משוכנע, כי מי שיקרא אותו בקפידה, יימנע מהעסקות שאינן תקינות העלולות ליצור מצב של יחסי עובד ומעביד עם המדינה.

באשר למשרדנו - התמ"ת, שחוזה תלאות בסוגי העסקה שונים, כגון: הקלדניות, הסבת אקדמאים, אשר בימים אלה פועל כדי להסדיר את אופן העסקת עובדים באמצעות חברת ענבל, הרי שיש במסמך תרומה משמעותית להסדרת ההתקשרויות הרלוונטיות אלינו באופן מקצועי והולם.

ישר כח!

בברכה,


משה לישם
סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש

העתק:

מר שמואל הולנדר, נציב שירות המדינה

מר שרון קדמי, המנהל הכללי

מר שוקי אורן, החשב הכללי, משרד האוצר

מר אילן לוי, הממונה על השכר, משרד האוצר

מר אודי ניסן, הממונה על התקציבים, משרד האוצר

גב' עדנה אלפסי, סגנית נציב שירות המדינה (מינהל ומשאבי אנוש)

ירושלים, בנין הג'נרי 1, רח' בנק ישראל 5. טלפון: 6662310 – 02 פקס: 6662949 – 02

אתר אינטרנט: <http://www.moital.gov.il>

משרד התקשורת מינהל ומשאבי אנוש

י"ב תשרי תש"ע
30 ספטמבר 2009

לכבוד:
מר מוטי אהרוני
סגן נציב שירות המדינה
נציבות שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: הנחיות להתקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה מיום 15.09.09

בפתח הדברים, הרשה לי לברך אותך על היוזמה החיונית והחשובה להסדיר את נושא העסקת כוח האדם במשרדי הממשלה, שאינם עובדי מדינה.

כידוע לך משרד התקשורת הינו משרד מטה קטן, המונה כ-150 עובדי מדינה, רובם ממקצועות המשפטים, כלכלה והנדסת אלקטרוניקה. עיקר עיסוקו של המשרד הוא להסדיר את שוק התקשורת: לקבוע עבורו נהלים וכללים ולפקח כי אלה נאכפים ע"י חברות התקשורת.

בשנים האחרונות נאלץ המשרד להתמודד עם קיצוץ כוח אדם משמעותי. רק בשנה האחרונה קיצץ המשרד 9 תקני כוח האדם ממצבת כוח האדם שלו ובשנה הנוכחית הוא נדרש לקצץ עוד 9 תקנים. בשנת 2010 אמורים להיות מקוצצים עוד 5 תקנים. במצב דברים זה לא נותרת בידי המשרד הברירה אלא להעסיק יועצים חיצוניים, אשר יסייעו לו להסדיר שוק גדול, שמחזור הכספים השנתי שלו הוא כ-30 מיליארדי שקלים בשנה.

ואכן, בראש רוב הוועדות המקצועיות, אשר עסקו בתחום התקשורת ואשר המליצו בין היתר על אופן הגברת התחרות ותפקודו, עמדו מומחים (אשר הועסקו כיועצים חיצוניים למשרד), עם ליווי וסיוע צמודים של עובדי המשרד הרלוונטיים.

כמו כן מועסקים על-ידי המשרד יועצים חיצוניים אשר נותנים למשרד ייעוץ בנושאים שהם ליבת עיסוק המשרד כגון: קישוריות סלולאר - השלמת שיחה ברשת סלולארית ותמחור רכיבי רשת נוספים, בדיקת היתכנות לערוץ חדשות נוסף, נאותות הדיווח בחשבונות הטלפון הקווי והסלולארי של חברות התקשורת, בחינת סוגיית הפרסום המסחרי בכבלים ובלוויין, תמחור אגרות התדירים ועוד ועוד.

בסעיף 8 בחוזר שבנדון, מצוין מפורשות כי "במקרים שבהם ההעסקה הנדרשת אינה עומדת בתנאים המפורטים בחוזר זה, וקיימת הצדקה למתן תוספת משרות בשיא כוח אדם, לצורך ביצוע הפעילות הנדרשת באמצעות עובדים של המדינה, על האחראי לפנות לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת משרות בשיא כוח אדם וליצירת המשרות במסגרת המבנה הארגוני של המשרד, כמקובל".

בימים אלה אנו מצויים בעיצומו של דיון עם אגף התקציבים במשרד האוצר בדרישה לתוספת של כוח אדם כעובדי מדינה. על-פי תכנית העבודה המסתמנת לשנה זו ולשנה הבאה על המשרד

משרד התקשורת מינהל ומשאבי אנוש

להתמודד עם כ-12 פרויקטים ברמה הלאומית – צרכנית, וזאת מעבר לעבודה השוטפת היומיומית של המשרד. לצורך כך מבקש המשרד תוספת של תקני כוח אדם מקצועי לביצוע פרויקטים אלה. האוצר טרם נתן את תשובתו, אך כבר בדיונים שהתקיימו עד כה עלה הנושא של שימוש ביועצים חיצוניים למימוש נושאים, שהם כאמור נושאי ליבה של המשרד ובעיקר נושאי רגולציה ופיקוח שזהו כאמור עיקר עיסוקו של המשרד.

אני סבורה כי קיימת חשיבות רבה לכך שהעיסוק בנושא הליבה של משרדי הממשלה ייעשה על-ידי עובדי מדינה הבקאים בהליכים ובכללים החלים על המשרדים. לא פחות חשוב בעיני הוא הצורך כי הידע שנצבר על ידי עובדים אלה יישאר כנכס בתוך הארגון. זאת, במקום שהוא ייצא החוצה וייעלם כאשר היועצים החיצוניים יסיימו את עבודתם וייקחו עימם את שיטות העבודה ואת התהליכים שבוצעו תוך כדי ביצוע הפרויקט על-ידם. נקודת המוצא צריכה להיות שהסדרה ואכיפה צריכות להיעשות בידי עובדי מדינה.

הראייה לכך היא דוגמא מהתקופה האחרונה במשרד התקשורת: לאחרונה סיים משרד רואי חשבון מהגדולים במשק, ביקורת רחבה ומעמיקה על אחת החברות המפוקחות על-ידי משרד התקשורת. בהמלצותיו התברר כי החברה שנבדקה חרגה מחלק מהוראות החלות עליה. משכך, שוקל המשרד להטיל עיצומים כספיים על חברה זו בגין ליקויים אלה, בהתאם לסמכותו של המשרד על-פי חוק. לצערנו המשרד נתקל בקשיים להטיל עיצומים אלה, מצד משרד המשפטים וזאת, בטענה, כי הסקר נעשה ע"י גוף חיצוני שעובדיו אינם עובדי מדינה, כך שלא ניתן לעשות בו שימוש בנושא שהוא במהותו פיקוח ואכיפה. אציין עוד, שסוגיה זו עדיין מצויה בדיון מול משרד המשפטים ואנו תקווה כי עבודה רבה שהושקעה בעריכת הביקורת הנ"ל, שארכה חודשים רבים ועלתה למשרד מאות אלפי שקלים, לא תרד לטמיון.

דוגמא זו מלמדת את כולנו כי יועצים חיצוניים אינם הפתרון לכל בעיית כוח אדם המתעוררת במשרדי הממשלה. לפעמים עדיף לגייס כוח אדם מקצועי ומיומן לשירות המדינה, גם לפרויקטים קצרי טווח, ולהגביל את זמן עבודתם לאורך הפרויקט המסוים אליו גויסו. אבקש התייחסותך לסטאטוס של ההנחיות אותן פרסמת בחוזר שבנדון.

בברכה,
תמוז לשם
סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש

העתק: מר שמואל הולנדר, נציב שירות המדינה
מר עדן ברטל, מנכ"ל משרד התקשורת
מר אודי ניסן, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר שוקי אורן, החשב הכללי, משרד האוצר
מר אילן לוין, הממונה על השכר, משרד האוצר