



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא- ישירה ברשויות המקומיות בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נטע משה

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בתשרי תשע"ה

1 באוקטובר 2014

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת איציק שמולי והוא דן בנתונים בדבר העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות.

חבר הכנסת איציק שמולי פנה למרכז המחקר והמידע של הכנסת בבקשה לקבל מידע על מספר העובדים המועסקים בהעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות. כבר בתחילת כתיבת המסמך עלה כי אין בישראל גורם ממשלתי אשר עורך איסוף שיטתי ומהימן של נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות, וכאשר ביקשנו לאסוף נתונים אלה בעצמנו נתקלנו בקשיים רבים, כפי שיוצג בהמשך המסמך. לכן במסמך זה נתמקד במיפוי הקשיים הכרוכים באיסוף נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות, שעלו בעת איסוף הנתונים, ובהצגת הסוגיות העיקריות בנושא, אשר תורמת ליצירת מצע ראשוני לדיון בנושא הקשיים בהערכת היקף ההעסקה הלא-ישירה ברשויות מקומיות בישראל.

חשוב לציין כי המסמך אינו עוסק בהשפעה של העסקה לא ישירה על עובדים. דיון זה הוא חשוב ומרכזי, ומן הראוי שיתקיים, אולם הוא אינו מעניינו של מסמך זה; מטרת המסמך היא למפות את הקשיים והסוגיות העיקריות שעלו במהלך הניסיון להציג תמונה מלאה ומהימנה של היקף ההעסקה הלא-ישירה ברשויות המקומיות.

1. רקע

בישראל יש 255 רשויות מקומיות, בחלוקה שלהלן: 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (הנתונים מסוף שנת 2012).¹ על-פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל,² שנחתמה בין מרכז השלטון המקומי להסתדרות הכללית החדשה, עובד ברשות מקומית הוא "כל עובד או עובדת בכל סוגי העבודה ברשויות המקומיות, בין בעבודה גופנית ובין שאינה גופנית". החוקה מגדירה ארבעה סוגים של עובדים ברשות המקומית: עובד קבוע, עובד יציב, עובד ארעי ועובד זמני, וההבדלים בין הגדרות אלו הם בעיקר במשך ההעסקה ולא ביחסי עובד-מעסיק בין הרשות לעובד.³

על-פי נתוני אגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, בסוף הרבעון הראשון של שנת 2014 היו ברשויות המקומיות כ-101,000 משרות.⁴ נתונים אלו מתבססים על דיווח של כל הרשויות המקומיות בדוח רבעוני המוגש למשרד הפנים. כמו כן, על-פי דוח הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012, שמפרסם הממונה על השכר במשרד האוצר, בשנת 2012 העסיקו הרשויות המקומיות 127,795 עובדים ב-101,038 משרות.⁵ דוח זה מתבסס על דיווח של כלל הרשויות המקומיות, ושל גופים ציבוריים נוספים אחרים, אל משרד האוצר. בעת כתיבת מסמך זה טרם פורסם דוח הממונה על השכר לשנת 2013.

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים לשנת 2012](#), פורסם בספטמבר 2013 (ראו [מבוא](#) לקובץ היישובים), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 2.22 של השנתון הסטטיסטי לישראל 2013](#), יישובים ואוכלוסייה לפי מעמד מוניציפלי ומחוז (1) (מועצות אזוריות), תאריך פרסום: ספטמבר 2013 (ראו [הקדמה לשנתון](#)), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014.

² [חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל \(הסכם מס' 20027008\)](#), אתר האינטרנט "נבו", תאריך כניסה: 29 בספטמבר 2014. חוקת העבודה היא נוסח משולב ועדכני של חוקת העבודה מיום 1 בפברואר 1960 ושל הסכמים קיבוציים והוראות ההודעות בענייני עובדים אשר נחתמו בין מרכז השלטון המקומי בישראל להסתדרות הפקידים, עובדי המינהל והשירותים שבהסתדרות הכללית החדשה, עד 30 ביוני 2001.

³ עובד קבוע מוגדר מי שעובד בעבודה קבועה אשר משך קיומה אינו מוגבל מראש ומקבל משכורת כעובד קבוע; עובד יציב – עובד אשר זכאי ל-21-22 ימי עבודה לחודש בשכר בעבודה שבה מועסקים חמישה ימי עבודה בשבוע, או ל-25-26 ימי עבודה לחודש בשכר בעבודה שבה מועסקים שישה ימים בשבוע; עובד ארעי – עובד המתקבל לביצוע עבודה מסוימת ו/או לתקופת זמן מוגדרת מראש; עובד זמני – עובד המתקבל במעמד זמני (עד 12 חודש ולא יותר).

⁴ מוני מעתוק, ראש אגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב בדואר אלקטרוני, 8 בספטמבר 2014.

⁵ משרות מוגדרות בדוח הממונה על השכר "יחידת עבודה אחת לשנה שלמה". בדוח נכלל דיווח של 257 רשויות מקומיות מתוך 258 רשויות שהיו חייבות בדיווח. הממונה על השכר במשרד האוצר, [דיון-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012, דוח מס' 20 – חלק א'](#), דצמבר 2013, תאריך כניסה: 29 בספטמבר 2014.



בנוסף לעובדים המועסקים ברשויות המקומיות בהעסקה ישירה, יש עובדים המועסקים בהעסקה לא ישירה במגוון צורות והסדרי העסקה, והקושי הראשוני בזיהוי העסקה זו טמון בעצם הגדרתם ומיפויים. במסמך זה נתייחס להעסקה לא ישירה ברשויות מקומיות כאל **כל צורת העסקה שבה אדם (או חברה) מקבל מהרשות המקומית תשלום תמורת עבודה או מתן שירותים לרשות המקומית, והוא (או עובדיו) אינם נכללים במצבת העובדים מן המניין של הרשות המקומית**. על-פי הגדרה זו, מועסק בהעסקה לא ישירה הוא כל אדם שמספק שירותים או עבודה לרשות ואינו נכלל במצבת כוח-האדם שלה, בין שהוא מקבל תשלום באופן ישיר מהרשות ובין שהתשלום משולם באמצעות גורם מתווך, קבלן או חברה אחרת. יש סוגים שונים של העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות, חלקם קיימים במגזר הציבורי כולו ואילו אחרים אופייניים לרשויות המקומיות. בפרק הבא נציג סוגי העסקה אלה.

2. סוגים עיקריים של העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות⁶

עובדי קבלן כוח-אדם – קבלן כוח-אדם מוגדר בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו–1996, "מי שעיסוקו במתן שירותו כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו, לרבות לשכה פרטית... העוסקת גם במתן שירותי כוח-אדם". קבלן כוח-אדם מספק עובדים למעסיק בפועל, והם עוסקים בעבודה שהיא חלק מליבת העבודה של המעסיק בפועל. את ההכשרה המעשית הרלוונטית לתפקיד ואת הוראות העבודה העובד מקבל ישירות מהמעסיק בפועל, ומחברת קבלן כוח-האדם העובד מקבל בין השאר את המשכורת. על-פי החוק, עיסוק כקבלן כוח-אדם מחויב ברישוי ממשרד הכלכלה, ומותר למעסיק בפועל להתקשר רק עם חברת קבלן כוח-אדם בעלת רישיון. ביולי 2000 תוקן חוק קבלני כוח-אדם והוסף לו סעיף 12א, הקובע כי לאחר תשעה חודשי העסקה של עובד קבלן כוח-אדם אצל המעסיק בפועל ייחשב עובד קבלן כוח-האדם לעובד של המעסיק בפועל. במקרים חריגים שר הכלכלה רשאי לאשר העסקת עובד קבלן כוח-אדם אצל אותו מעסיק בפועל עד 15 חודשים. תחילתו של סעיף 12א נדחתה כמה פעמים, והוא נכנס לתוקף רק בינואר 2008.

עובדי קבלן שירות או עובדי חברה לאספקת שירותים – קבלן שירות (הנקרא לעתים קבלן שירותים) או חברה לאספקת שירותים,⁷ מספקים למזמין השירות שירות מוגמר, כגון שירותי ניקיון, גינון, תחזוקה (להבדיל מהפניית עובד על-ידי קבלן כוח-אדם). שירות זה, שלעתים עשוי להיחשב למיקור חוץ (outsourcing) נעשה בחצרות מזמין השירות אך אינו חלק מעבודת הליבה שלו, ומזמין השירות אינו מנהל את מתן השירות. קבלן השירות מקבל תמורה כספית בעבור השירות שהוא נותן לארגון, לדוגמה שירותי ניקיון, ולא בעבור עבודת העובד שמוצב בארגון.

בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו–1996, מוגדר **קבלן שירות** כמי שעיסוקו במתן שירות באחד מהתחומים שמירה, אבטחה וניקיון, וחייב חברת שירותים בתחומים האלה להחזיק ברישיון ממשרד הכלכלה. סעיף 12א לחוק שצוין לעיל חל אך ורק על עובדי קבלן כוח-אדם, והוא אינו מחייב את מזמין השירות לקלוט את עובדי קבלן השירותים כעובדים מן המניין לאחר תקופת העסקה מסוימת.

⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על עובדי קבלן כוח-אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף אל כתף" בשירות המדינה](#), כתב אורי טל-ספירו, 3 בפברואר 2014.

⁷ חברה (תאגיד) המקיימת פעילות עסקית ומספקת שירותים לרשות המקומית לאחר התקשרות, על-פי רוב במכרז, ואינה נמנית עם חברות קבלני שירות כפי שהן מוגדרות בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו–1996. על-פי חוק החברות תשנ"ט–1999, חברה היא אישות משפטית שהתאגדה לפי החוק (או פקודה קודמת). חברה יכולה להיות בין היתר, חברה פרטית, חברה ציבורית (שמניותיה רשומות למסחר בבורסה או שהוצעו לציבור ומוחזקות בידי הציבור), חברה ממשלתית, חברה בת ממשלתית.



עובדי כתף אל כתף – עובד של קבלן כוח-אדם או קבלן שירותים המועסק בחצרות המעסיק בפועל או מזמין השירות בשעה שיש עובד מן המניין (של מזמין השירות או המעסיק בפועל) המבצע את אותה עבודה. אפשר שעובדים אלו יהיו עובדי קבלן כוח-אדם, אולם הם אמורים להיקלט כעובדים מן המניין כעבור תשעה חודשי העסקה; ואולם, אפשר שהם יהיו עובדי קבלן שירותים (לא רק בתחומי ניקיון, אבטחה ושמירה), שהמעסיק אינו מחויב לקלוט אותם.

עובדים יועצים, עצמאיים, פריילנסרים ("משתתפים חופשיים", "העסקה באמצעות חשבוניות") – עובדים שאינם שכירים של הרשות המקומית או של חברה אחרת (לרבות קבלן), ואינם בעלים של חברה, אשר מספקים לרשות המקומית שירותים מקצועיים על-פי התקשרות הנעשית עמם תמורת תשלום. השירותים ניתנים במגוון תחומים ויכולים להיות חד-פעמיים או רב-פעמיים, בהיקפים משתנים ולפרקי זמן שונים. בחלק מן התחומים יש מנגנון אסדרה לעניין העסקת עובדים כאלה, לדוגמה באמצעות ועדות יועצים. מסמך זה יתמקד בעובדים אשר נותנים לרשות שירותים באופן שגרתי ולאורך זמן.

עובדי תאגידים עירוניים⁸ – תאגיד עירוני הוא ישות משפטית נפרדת המוקמת על-ידי רשות מקומית ומנוהלת על-ידי אנשי מקצוע ונציגי ציבור, בבעלות מלאה או חלקית של הרשות המקומית. התאגיד העירוני מעניק שירות לתושבים ומקדם פרויקטים על בסיס עסקי לפיתוח העירייה ולתועלת הציבור. תאגידים עירוניים יכולים להיות חברות ע, חברות לתועלת הציבור ועמותות. עובדים המועסקים בתאגידים הם עובדים של התאגיד ואינם עובדים של הרשות, אף-על-פי שמעצם הגדרת פעילות התאגיד עבודתם היא לתועלת הרשות המקומית ולשם מתן שירותים לה ולתושביה. נרחיב בהמשך (בסעיף 5.2) בדבר סוג העסקה זה והיקפי התעסוקה בו.

עובדי עמותות, חברות לתועלת הציבור וגורמים התורמים לעירייה באמצעות ביצוע עבודה מסוימת – על-פי חוק העמותות, התש"ם-1980, עמותה היא התאגדות "למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו ושמתרתו העיקרית אינה עשיית רווחים". חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וחל בה איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה.⁹ בישראל יש עמותות, חברות לתועלת הציבור וגופים נוספים, המספקים לתושבי הרשויות המקומיות, בתיאום עם הרשויות עצמן, שירותים מסוגים שונים אשר אפשר שהם שייכים לשירותים שבאחריות העירייה לספקם (לדוגמה שירותי חינוך ורווחה). שירותים אלו ממומנים, בחלקם או במלואם, באופן פילנתרופי על-ידי הגורמים התורמים או המפעילים. אם הדבר נעשה בתיאום עם הרשויות ומשמש חלופה להפניית משאבים של הרשויות לתחומים הללו, אפשר לראות בכך העסקה לא ישירה, שכן העירייה מספקת לתושביה שירות שלא על-ידי עובדיה.

לנוכח קיומם של כמה סוגי העסקה, הדיון בהעסקה לא ישירה מורכב מאוד: ראשית כול, המנעד הרחב של סוגי העסקה לא ישירה יוצר קושי בהגדרת סוגי ההעסקה השונים ובעיקר קשה להבחין ביניהם הבחנה ברורה. הקושי השני, הנגזר מכך, הוא איסוף הנתונים, שכן יש צורך בדיווח מגורמים רבים ובעלי מאפיינים שונים, לרבות סטטוס ציבורי ומשפטי שונה. הקושי השלישי טמון במספרן של הרשויות המקומיות, כאמור למעלה מ-250 רשויות.

גורם שבכוחו להתמודד עם איסוף נתונים כאמור הוא גוף ממשלתי, אשר בסמכותו לאסוף נתונים שמוגדרת לגביו חובת דיווח מצד הגורמים השונים ושמקנות לו במידת הצורך סמכויות פיקוח ואכיפה לעניין איסוף הנתונים. בישראל אין כיום גוף ממשלתי אשר אוסף נתונים באופן מקיף, מהימן ושיטתי

⁸ להגדרה ראו אתר האינטרנט של משרד הפנים, [תאגידים עירוניים](#), תאריך כניסה: 8 בספטמבר 2014.
⁹ משרד המשפטים, רשות התאגידים, [חברה לתועלת הציבור](#), תאריך כניסה: 14 בספטמבר 2014.



על העסקה לא ישירה של עובדים ברשויות מקומיות, וגם ניסיון מרכז המחקר והמידע של הכנסת להשיג מידע מגופים ממשלתיים שונים בדבר חלק מסוגי ההעסקה הלא-ישירה ברשויות העלה חרס, כפי שיוצג בפרק הבא.

3. מקורות ממשלתיים למידע על העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות

להלן נציג נתונים של משרד האוצר, משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוספים נתונים על העסקה ברשויות מקומיות.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מפרסם נתונים שנתיים על מספר עובדי הרשויות המקומיות והחברות העירוניות וכן על מספר עובדי קבלן כוח-אדם ברשויות אלה:

- **נתונים על עובדי רשויות מקומיות וחברות עירוניות** – כאמור, במסמך זה העסקה במסגרת תאגידיים עירוניים מוגדרת אחד הסוגים של העסקה לא ישירה של הרשות המקומית. תאגידיים עירוניים יכולים להיות חברות פרטיות, חברות לתועלת הציבור ועמותות. על-פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גופים ציבוריים חייבים להעביר למשרד האוצר, אחת לשנה, דין-וחשבון ובו פירוט מלא על תנאי העסקתו של כל בעל תפקיד שהם מעסיקים. בגופים אלו נכללים בין היתר רשויות מקומיות וחברות עירוניות,¹⁰ אך לא נכללים בהם תאגידיים עירוניים שהם עמותות עירוניות וחברות לתועלת הציבור עירוניות. בדין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012 שפורסם על-ידי הממונה על השכר במשרד האוצר בדצמבר 2013, נכללו 257 רשויות מקומיות ו-122 חברות עירוניות.¹¹ הנתונים על שתי קבוצות אלו מקיפים יחסית, וכוללים מספר עובדים, חלקיות העסקה, שכר ופילוח מגדרי. על-פי הדוח בשנת 2012, ברשויות המקומיות הועסקו 127,795 עובדים ב-101,038 משרות ובחברות העירוניות הועסקו 12,948 עובדים ב-6,415 משרות. מאחר שהן עובדי תאגידיים עירוניים והן עובדי רשויות מקומיות מבצעים עבודה שמעצם הגדרתה היא עבודה לתועלת הרשות המקומית ותושביה, אפשר לומר שבשנת 2012, מכלל המועסקים בעיריות ובתאגידיים העירוניים, 9% מהעובדים הועסקו בחברות עירוניות. כאמור, יש לשים לב כי נתונים אלו חלקיים משום שהם אינם כוללים העסקה בכל התאגידיים העירוניים אלא רק העסקה בחברות עירוניות, כיוון שהחוק מגדיר חובת דיווח רק לגבי חברות עירוניות.

- **נתונים על עובדי קבלן כוח-אדם** – משרד האוצר מפרסם בכל שנה דוח על עובדי קבלן בגופים הציבוריים ובין היתר ברשויות מקומיות.¹² לשם פרסום דוח זה נאספים נתונים על עובדי קבלן כוח-אדם כהגדרתם בחוק ולא על עובדי קבלן שירותים או על מועסקים בחשבונות, מועסקים דרך עמותות וכו'. נוסף על כך, הגופים לא נדרשו לדווח על עובדי כוח-אדם אשר עוסקים בתחזוקה ובפיתוח והטמעה של מערכות מחשב. מתשובה שהתקבלה מאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בתאריך 8 ביולי 2014 עולה כי המידע באגף אשר להעסקה לא ישירה

¹⁰ סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ב-1985, מגדיר חברה עירונית "חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית".

¹¹ בדוח מציינים כי 257 מ-258 הרשויות המקומיות החייבות בדיווח דיווחו, וכן 122 מ-122 החברות העירוניות החייבות בדיווח. הממונה על השכר במשרד האוצר, דין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012, דוח מס' 20 – חלק א', דצמבר 2013.

¹² הממונה על השכר במשרד האוצר, דין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם בשנת 2012, דוח מס' 4, דצמבר 2013.



ברשויות המקומיות אינו מלא ואינו מהימן.¹³ על-פי תשובת האגף, הנתונים שנאספים מתבססים על דיווח של הרשויות המקומיות וחברות הקבלן עצמן, ואין דרך לוודא את מידת דיוקם ואמינותם. בנתונים החלקיים שהועברו נכלל מידע על העסקה בתפקידי הוראה, מהנדסים ועובדים סוציאליים. בנתונים נכלל מספר מצומצם מאוד של רשויות, ויש יסוד סביר להניח שזו אינה התמונה המלאה. לדוגמה, בנתונים על תפקידי הוראה צוינו רק שמונה רשויות מקומיות (ובהן כ-200 עובדי הוראה באמצעות קבלן כוח-אדם), בנתונים על מהנדסים – שתי רשויות מקומיות (ובהן שני מהנדסים עובדי קבלן כוח-אדם), בנתונים על עובדים סוציאליים – חמש רשויות מקומיות (ובהן 74 עובדים סוציאליים עובדי קבלן כוח-אדם). כאמור, בישראל 255 רשויות מקומיות (נתונים מסוף שנת 2012), ואילו הדיווח נסמך על שתי רשויות עד שמונה רשויות, ועל כן נראה שהוא אינו מציג תמונה מקיפה ואמינה.

משרד הפנים, הממונה על הרשויות המקומיות בישראל, אינו אוסף נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות:

- **אגף בכיר לתאגידים עירוניים¹⁴** – האגף עוסק באסדרה ופיקוח ובקרה של מגזר התאגידים העירוניים ובתכנון פעילות המגזר במסגרת השלטון המקומי. האגף מפרסם נהלים בדבר אסדרה בתחום תאגידים עירוניים, חובות דיווח לשר הפנים ואיסוף נתונים על פעילות התאגידים העירוניים. באגף אין נתונים על עובדים בתאגידים עירוניים.¹⁵
- **אגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות¹⁶** – האגף אחראי לקביעת מדיניות השכר והסכמי העבודה לכלל עובדי הרשויות המקומיות בישראל. האגף נוקט, בין היתר, פעולות פיקוח ובקרה על שכר ברשויות מקומיות ועל טיפול בהליכי מכרזים לקבלת עובדים ברשויות מקומיות. על-פי תשובת האגף, יש נתונים על העסקה של עובדים וגמלאים ברשויות המקומיות, אולם אין איסוף נתונים בדבר העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות.¹⁷

גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה אוספת נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות:

בירחון **שכר ותעסוקה** של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מרוכזים נתונים על תעסוקה ושכר בחלוקה למגזרים. בירחון מובאים נתונים על משרות שכיר בתחומים עיקריים ברשויות המקומיות, בחלוקה לחודשי תעסוקה, ויש התייחסות נפרדת לתעסוקה בעיריות.¹⁸ על-פי ההגדרה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרות שכיר הן "מספר המשרות של עובדים (קבועים וארעיים) שעבדו באותו חודש לפחות יום אחד... המופיעות בגיליונות התשלומים של מפעלים או של חברות... הנתונים מתייחסים למספר המשרות שבעבורן שולם שכר באותו חודש, ללא התייחסות להיקף המשרה של העובד".¹⁹ משמעות הדבר היא שנתוני

¹³ משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2014, מכתב בדואר אלקטרוני.

¹⁴ אתר האינטרנט של משרד הפנים, [תאגידים עירוניים](#), תאריך כניסה: 14 בספטמבר 2014.

¹⁵ פנייה אל אגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים הועברה בתאריך 14 בספטמבר 2014, באמצעות הדואר האלקטרוני. אישור טלפוני על קבלת הפנייה ניתן ב-16 בספטמבר 2014.

¹⁶ משרד הפנים, [כוח-אדם ושכר ברשויות-אודות](#), תאריך כניסה: 14 בספטמבר 2014.

¹⁷ מוני מעתוק, ראש אגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב בדואר אלקטרוני, 8 בספטמבר 2014.

¹⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 2.1 רשויות מקומיות – משרות שכיר, יחידות עבודה ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר, לפי ענף כלכלי חדש – סווג 2011](#), עדכון: יוני 2014, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2014.

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון **שכר ותעסוקה**, [הגדרות והסברים](#), יוני 2014, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2014 על-פי דברי ההסבר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הסטטיסטיקה על תעסוקה ושכר מבוססת בעיקרה על עיבוד חודשי של דיווחי המעסיקים (מתוקף חוק) למוסד לביטוח לאומי על משרות שכיר של עובדים ועל שכר".



הלמ"ס מציגים מידע על עובדים מן המניין, מקבלי שכר מהרשות המקומית, ולא נכלל בהם מידע על עובדים בהעסקה לא ישירה בצורותיה השונות.

היעדר נתונים מהימנים הנאספים על-ידי גופים ממשלתיים, כפי שהוצג לעיל, הוביל את מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאסוף נתונים באמצעות פנייה אל הרשויות המקומיות בבקשה לקבל נתונים בנושא זה. בפרקים הבאים נסקור את הפעולות לאיסוף הנתונים שנקט מרכז המחקר והמידע של הכנסת (פרק 4), ואת הסוגיות והקשיים שהתבררו בעת איסוף הנתונים אשר להעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות (פרק 5).

4. איסוף נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות

4.1. שלב א' – גיבוש רשימה של 30 רשויות מקומיות

בהיעדר מסד נתונים על כלל הרשויות, גיבש מרכז מחקר והמידע של הכנסת רשימה של 30 רשויות מקומיות על-פי כמה משתנים, שהמידע עליהן, לשיטתנו, מאפשר הצגת תמונת מצב מייצגת במידה מסוימת של הרשויות המקומיות בישראל והשונויות ביניהן. בגיבוש רשימת הרשויות המקומיות הובאו בחשבון המשתנים האלה:

- מעמד מוניציפלי – עירייה, רשות מקומית, מועצה אזורית;
- השתייכות דתית של התושבים – יהודי, לא יהודי, מעורב, בדואי;
- מעמד חברתי-כלכלי – על-פי החלוקה לאשכולות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אשכולות 1-10);
- גודל אוכלוסייה – כלל הרשויות חולקו כלהלן: עד 20,000 תושבים, 20,000–50,000 תושבים; 50,000–100,000 תושבים; 100,000–200,000 תושבים ומעל 200,000 תושבים;
- מחוז – ירושלים, צפון, חיפה, מרכז, תל-אביב, דרום, יהודה ושומרון.

החלוקה לקטגוריות בכל אחד מהמשתנים, והקידוד של כל אחת מהרשויות על-פי המשתנים, הסתמכו על הקידודים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²⁰

למעט במשתנים של מעמד מוניציפלי וגודל רשות, התפלגות 30 היישובים ברשימה שגובשה קרובה להתפלגות בפועל של הרשויות המקומיות בישראל. אשר למעמד מוניציפלי, יש הטיה מובנית מעצם הבחירה המודעת לפנות אל הערים הגדולות בישראל. הערים הגדולות הן על-פי רוב ערים שנדרשות לספק יותר שירותים לאזרחים (מבחינה כמותית) ומועסק בהן כוח-אדם רב יותר. לפיכך, לבחינתן ישנה

²⁰ המידע בדבר מעמד מוניציפלי, גודל אוכלוסייה ומחוז של עיריות ומועצות מקומיות נסמך על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים לשנת 2012](#), פורסם בספטמבר 2013 (ראו [מבוא](#) לקובץ היישובים), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014; מידע זה על המועצות האזוריות נלקח מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 2.22 של השנתון הסטטיסטי לישראל 2013](#), יישובים ואוכלוסייה לפי מעמד מוניציפלי ומחוז (1) (מועצות אזוריות), תאריך פרסום: ספטמבר 2013 (ראו [הקדמה לשנתון](#)), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014. החלוקה למעמד סוציו-אקונומי לקוחה מתוך [המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008](#) (לוח א2) של הרשויות המקומיות, וכוללת עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות.

לביאור מלא של הקידודים ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יישובים בישראל](#), קבצים: מבוא, הסברים למערכת יישובית רב-שנתית, ביאור סמלי החלוקות הגיאוגרפיות, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח א1 – מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות, לפי סדר א"ב, והמשתנים המשמשים לחישוב המדד](#). בשל שינוי גבולות מוניציפליים ואיחוד רשויות שנעשו לאחר 2008, המועצות המקומיות האלה אינן נכללות בנתונים מדד 2008: נווה-מדבר, אל-קסום, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014.



חשיבות, בניסיון למפות את המצב בפועל ולעמוד על קשיים וסוגיות הקשורים להעסקה לא ישירה ברשויות מקומיות ואף להציג דרכי התמודדות עם הנושא והצעות להסדרתו. בדומה לכך, המידע ברשויות המקומיות הקטנות עלול להיות לא משקף או לא מפולח דיו, שכן הן מספקות סל שירותים מצומצם יותר והיקף המועסקים בהן קטן (לדוגמה, במועצות קטנות לא בהכרח קיימים מוסדות לימוד בכל שלבי החינוך).²¹ להלן 10 הערים, 11 המועצות המקומיות ו-9 המועצות האזוריות הכלולות ברשימה שגובשה:

אל-בטוף, אלעד, אשדוד, באר-שבע, בני-ברק, גבעת-זאב, גדרה, גלבע, דאלית-אל-כרמל, דרום השרון, חבל מודיעין, חיפה, טבריה, ירושלים, כפר-יונה, כפר-כנא, מבשרת-ציון, מטה-אשר, מטה-בנימין, נצרת, עומר, עמק חפר, עמק יזרעאל, עראבה, פרדס-חנה-כרכור, ראשון-לציון, רהט, שוהם, שומרון, תל-אביב-יפו. את מאפייני כל רשות ניתן למצוא בטבלה בפרק הנספח.

ביקשנו מהרשויות נתונים על סוגים שונים של העסקה לא ישירה בכלל הדרוגים והמקצועות הקיימים ברשויות, בהתייחס להעסקה ברשות, עובדים של קבלני כוח-אדם, עובדים של קבלני שירות, עובדים כתף אל כתף, עובדים פרינלנסרים, יועצים, עובדי עמותות, עובדי חברות פרטיות, עובדים בחברות בת ועובדים תאגידיים, או בכל צורת התקשרות אחרת של מתן שירותים לתושבים, במימון ישיר (שכר) של העירייה או במימון עקיף (קניית שירותים).

כאמור, רשימת הרשויות שהוצגה לעיל גובשה בניסיון מודע ליצור קבוצה של רשויות אשר מייצגות את מגוון היישובים בישראל וקיימת בה שונות מספקת בין הערים. ואולם, כבר בשלב ראשוני עלו קשיים רבים שהעיבו על האפשרות לקבל מידע. ממידע שהתקבל בפנייה מקדימה אל מספר מצומצם של רשויות (ראשון-לציון, חיפה, אשדוד),²² עלה כי הנתונים המבוקשים אינם נאספים על-ידי הרשויות דרך שגרה ועל כן אינם זמינים.

4.2. שלב ב' – פנייה אל שמונה הערים הגדולות בישראל

בשל הקשיים באיסוף מידע מקבוצה מייצגת של רשויות ובהכללתו במסמך ובו השוואה וסכימה של הנתונים, הוחלט במרכז המחקר והמידע של הכנסת לפנות רק אל שמונה הערים הגדולות: תל-אביב-יפו, ירושלים, אשדוד, ראשון-לציון, באר-שבע, חיפה, נתניה, פתח-תקווה,²³ ולמקד את הבקשה בארבעה דירוגי שכר עיקריים שבהם מועסקים עובדים: חינוך, רווחה, משפטים, מהנדסים. גם בבקשה זו ההתייחסות הייתה לכל סוג של העסקת עובדים שהיא רציפה ולאורך זמן – על-ידי העירייה, חברה או עמותה אחרת המספקת לה שירותים. הנתונים המבוקשים כללו:

- מספר העובדים המועסקים בהעסקה לא ישירה ובהעסקה ישירה באותו דירוג או מקצוע.

²¹ במקרים שבהם היה הדבר אפשרי, העדפנו לבחור רשויות קטנות ובינוניות אשר בהן יש אוכלוסייה גדולה יחסית (יותר מ-20,000 תושבים). עם זאת, במקרים מסוימים, על-פי רוב במגזר הערבי, אשר בו יש ריבוי של מועצות מקומיות וכן כמה מועצות אזוריות שבהן היקף אוכלוסייה קטן יחסית, בחרנו לכלול ברשימה גם רשויות קטנות, כדי לא לפגוע בהתפלגות בפרמטרים מהותיים אחרים ולשמור על שונות חיונית.

²² פנייה מקדימה בנושא העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות נעשתה בתאריך 2 ביולי 2014 אל הגורמים האלה: מר שמואל גנץ, מנכ"ל עיריית חיפה; מר אילן בן-עדי, מנכ"ל עיריית אשדוד; מר גונן פרנקו, מנכ"ל עיריית ראשון-לציון.

²³ פניות בנושא העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות נעשו אל הגורמים המפורטים להלן: חיים גבאי, ראש מינהל עירוני ומשאבי אנוש בעיריית ירושלים, פנייה בתאריך 27 ביולי 2014; מנחם לייבה, מנכ"ל עיריית תל-אביב-יפו, פנייה בתאריך 23 ביולי 2014, עם העתק לעוזי סלמן, יועץ משפטי לעיריית תל-אביב-יפו; אבישג אבטובי, מנכ"לית עיריית באר-שבע, פנייה בתאריך 23 ביולי 2014, עם העתק ללשכה משפטית בעיריית באר-שבע; יצחק ענבר, מנכ"ל עיריית נתניה, פנייה ב-23 ביולי 2014; יעקב ממן, מנכ"ל עיריית פתח-תקווה, פנייה בתאריך 27 ביולי 2014; לפניית אל אשדוד, ראשון-לציון וחיפה ראו לעיל, הערה קודמת.



- מספר המשרות התקניות (מלאות) והיקף המשרות האחרות בכל אחד מהתפקידים.
- צורת ההתקשרות בין העובד לעירייה (מי הגורם המעסיק בפועל).
- מידע על תקציב והתקשרויות עם ספקים חיצוניים, במקרים שבהם לא ניתן להעריך את מספר העובדים אלא קיימים רק נתונים על הסכומים ששולמו בגין העבודה.
- סיבות להעסקה לא ישירה בכל אחד מהדירוגים.

גם מפנייה זו לערים הגדולות, שבהן קיימים להערכתנו מנגנונים מובנים יותר של דיווח ובקרה על העסקת עובדים וקניית שירותים, התקבלו נתונים חלקיים בלבד, מהעיריות האלה:²⁴ ירושלים, תל-אביב-יפו, באר-שבע, נתניה. עיריית פתח-תקווה לא השיבה על פנייתנו ועיריית אשדוד מסרה תשובה ובה מספר התאגידים העירוניים, ללא נתונים על העסקה ישירה או לא ישירה ברשות. חריגות לכלל הערים הן ראשון-לציון וחיפה, אשר סיפקו תשובה ברמת פירוט גבוהה. יש להדגיש כי גם לאחר שצמצמנו את הבקשה ומיקדנו אותה בארבעה דירוגים (חינוך, רווחה, משפטים, מהנדסים), רק שתי רשויות מקומיות – חיפה וראשון-לציון – היו מסוגלות לספק נתונים על ההעסקה בארבעת המקצועות שהוגדרו בבקשתנו. עובדה זו מלמדת על ההבדלים בין העיריות ועל יכולת איסוף הנתונים שלהן גם כאשר מדובר בנתונים חלקיים, ועל כך נרחיב בין היתר בפרק הבא. יש לציין כי איסוף הנתונים היה בחודשים יולי-אוגוסט 2014, בחלקו בעת מבצע "צוק איתן", והדבר הקשה על חלק מהרשויות שהיו נתונות במצב חירום, כגון אשדוד, לענות על פנייתנו.

5. סוגיות מרכזיות בנושא איסוף נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות

בפרק זה יוצגו סוגיות עיקריות שעלו בעת הניסיון לאסוף את הנתונים, אשר יש בהן, על-פי ראייתנו, לשפוך אור על הנושא ולסייע בהבנת הקשיים והמגבלות האינהרנטיים באיסוף הנתונים על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות. נדגיש כי בפרק זה, וכן בהמשך המסמך, לא יוצגו הנתונים החלקיים אשר התקבלו מהעיריות, שכן נתונים אלו שונים במהותם, בהיקפם ובאופן הצגתם בכל רשות ורשות, ובלתי אפשרי ללמוד מהם על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות ועל ההבדלים בין הרשויות בנושא זה. למרות זאת, בנושא זה יש, להבנתנו, משנה חשיבות להצגת סוגיות מהותיות בנושא זה אשר רוב הרשויות מתמודדות עמן, כפי שעלה מהתשובות שקיבלנו, וכן בהצגת כמה סוגיות ייחודיות לערים מסוימות. פרק זה מתבסס על שבע תשובות שהתקבלו בין התאריכים 13 באוגוסט ו-18 בספטמבר 2014 מהעיריות תל-אביב-יפו, ירושלים, ראשון-לציון, חיפה, נתניה, באר-שבע ואשדוד.²⁵

מתשובות העיריות, ומשיחות שקיימנו עם גורמים בעיריות באגפי משאבי אנוש, חשבות, אסטרטגיה ומחקר, עולות שלוש סוגיות ראשיות שיש לדון בהן לקראת בחינת דרכים לאסוף ולהציג נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות: היעדרו של מנגנון לאיסוף נתונים מהימן על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות; הבדלים בין הרשויות המקומיות אשר לתפיסת סוגי העסקה הלא-ישירה; הסיבות לבחירת הרשויות המקומיות להעסיק עובדים בהעסקה לא ישירה ברשויות מקומיות.

²⁴ תשובות התקבלו מהגורמים שלהלן: עיריית באר-שבע, מר ניר גורליצקי, מנהל אגף משאבי אנוש, מכתב מיום 13 באוגוסט 2014 ומכתב המשך מיום 28 באוגוסט 2014; עיריית חיפה, נורית הפרז, ראש תחום בכירים, ביטוח מנהלים ובקרת כוח-אדם, מכתב מיום 13 באוגוסט 2014 ומכתב המשך מיום 16 בספטמבר 2014; עיריית נתניה, חיה שניידר, סמנכ"ל וראש המינהל הכללי, מכתב מיום 26 באוגוסט 2014; עיריית ראשון-לציון, גונן פרנקו, מנכ"ל העירייה, מכתב מיום 28 באוגוסט 2014; עיריית ירושלים – תשובת חברת מוריה לפיתוח ירושלים בע"מ, מכתב מיום 4 בספטמבר 2014, וכן חיים גבאי, ראש מינהל משאבי אנוש והמינהל הכללי, מכתב מיום 18 בספטמבר 2014; עיריית תל-אביב-יפו, זוהר אבי, מנהל אגף משאבי אנוש, מכתב מיום 17 בספטמבר 2014; עיריית אשדוד, אילנית הראל, עוזרת מקצועית למנכ"ל, מכתב מיום 16 בספטמבר 2014.

²⁵ לפירוט התשובות שנמסרו ראו לעיל, הערה קודמת.



5.1. היעדר מנגנון לאיסוף נתונים על העסקה לא ישירה

כפי שצינו בפתח המסמך, אין גורם ממשלתי אשר מוטלת עליו חובת איסוף נתוני העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות. ואולם, גם ברשויות המקומיות עצמן אין גורם המופקד על איסוף מידע זה באופן מסודר ושיטתי, ולפיכך גם אם יוחלט להטיל על הרשויות לדווח על נתונים אלה אחת לתקופה לגורם כלשהו, ספק אם יוכלו לספק נתונים אלו. כל הרשויות שאליהן פנינו השיבו כי נתונים על העסקה לא ישירה לא נאספים ומרוכזים על-ידן דרך שגרה. בקשתנו הצריכה על-פי רוב פנייה פרטנית מצד גורם מסוים בעירייה אל מנהלי היחידות והאגפים או אל תאגידים עירוניים, ולאחר מכן איסוף של הנתונים ואיחודם. צורת איסוף נתונים זו, גם אם תבצע בעתיד, אורכת זמן רב, כרוכה במענה מריבוי גורמים, וקשה לפקח על טיבה ולהפיק ממנה תמונת מצב מלאה. להלן פירוט הקשיים המרכזיים:

מהימנות ותקפות התשובות – לנוכח שיטת איסוף נתונים, הכרוכה בפנייה פרטנית אל גורמים מרובים בעירייה, עולות תהיות בדבר מידת המהימנות והתוקף של הנתונים.

ראשית, קשה להעריך עד כמה התשובה שהתקבלה אכן כוללת את כל המועסקים הבלתי ישירים בעירייה במקצועות השונים ובצורות ההתקשרות השונות. בחלק מהעיריות אנו יודעים לומר בוודאות שהתשובה שניתנה הייתה חלקי, מכיוון שנכללו בה רק חלק מהתאגידים העירוניים או רק חלק מהמקצועות שביקשנו. לדוגמה, עיריית ירושלים השיבה כי "יש קושי רב לאתר את כלל הנתונים מאחר והדבר דורש השקעת משאבים אדירים"²⁶ ועיריית באר-שבע השיבה שרוב הנתונים "אינם נמצאים בידי הרשות"²⁷. אולם קושי גדול יותר הוא שיש מידע שהיעדרו סמוי מעינינו, ולעתים סמוי גם מעיניהם של מנהלי היחידות עצמם, שכן לא תמיד ידעו לומר בעיריות אם יש קבוצות עובדים רלוונטיות נוספות שיש לדווח עליהן ונשמטו בדרך זו או אחרת בעת איסוף הנתונים.

שנית, קשה לקבוע בוודאות שמדובר בנתונים מהימנים. לא מן הנמנע שניסיון כזה לאסוף את נתונים, אילו נעשה במועד אחר היה מניב תשובה אחרת. הסיבה היא שטיב התשובה תלוי בגורם הפרסונלי שאוסף את הנתונים, בהבנתו את ההגדרות של מועסקים בלתי ישירים ובמידת שיתוף הפעולה של מנהלי היחידות והתאגידים.

משרות חלקיות, שעתיות ושאינו רציפות – קשה לאסוף נתונים על העסקה לא ישירה בהיקף משרה חלקי או בהעסקה שעתית שכן לעתים במצבת העובדים או בפרטי ההתקשרות עם החברה המספקת שירותים מובאים נתונים מצרפיים של מספר משרות מלאות ומספר תקנים. כמו כן, במסמך זה ביקשנו לקבל נתונים על עובדים וספקים אשר התקשרו עם הרשות באופן מתמשך וקבוע, אולם יש להביא בחשבון שחלק מההעסקה הלא-ישירה נעשית, מעצם הגדרתה, באופן לא רציף.

מנתוני ההעסקה בדוח הממונה על השכר במשרד האוצר לשנת 2012, שבו אפשר להשוות בין העסקה ברשויות מקומיות (257 רשויות) להעסקה בחברות עירוניות (122 חברות), עולה שיש פער ניכר בהיקפי המשרה של העובדים; כ-41.5% מעובדי החברות העירוניות הועסקו בהיקף משרה של עד חצי משרה אך רק כ-10% מעובדי הרשויות המקומיות הועסקו בהיקפי משרה של עד חצי משרה;²⁸ 62.3% מעובדי

²⁶ תשובת עיריית ירושלים, 18 בספטמבר 2014.

²⁷ תשובת עיריית באר-שבע, 13 באוגוסט 2014.

²⁸ חלקיות העסקה ברשויות מקומיות: עד רבע משרה – 3.0%, מעל רבע משרה ועד חצי משרה – 7.3%, בין חצי משרה לשלושת-רבעי משרה – 14.0%, בין שלוש-רבעי משרה ועד 99% משרה – 13.4%, עובדים במשרה מלאה ומעלה – 62.3%. חלקיות העסקה בחברות עירוניות: עד רבע משרה – 22.2%, מעל רבע משרה ועד חצי משרה – 19.3%, בין חצי משרה



הרשויות המקומיות הועסקו בהיקף של משרה מלאה ומעלה, לעומת 44.7% מעובדי החברות העירוניות. מהנתונים שנאספו בעיריית חיפה עולה כי בקרב עובדי התאגידים, 13% הועסקו בהעסקה שעתית ו-23% הועסקו בהיקף של רבע משרה. מנתוני עיריית נתניה עולה שיש תפקידים המתאפיינים בהעסקה שעתית או בהעסקה בהיקף משרה מצומצם (באמצעות העמותה לחינוך בלתי-פורמלי), למשל תומכי למידה, מתגברים, סייעים, מדריכים בתוכניות ייעודיות, עובדי מועדוני גמלאים ומועדוניות לילדים. מתשובת עיריית נתניה עולה כי בתפקידים מעין אלו נדרשת גמישות תעסוקתית, לעתים בשל הצורך להתאים בין מועסק למקבל השירות, לעתים בשל ריבוי מוקדים גיאוגרפיים לשירות ולעתים בשל שינוי בהיקפי המשרה והפרויקטים עקב שינויים בתקצוב.

אומנם אלו נתונים על העסקה בחברות עירוניות בלבד, ולא על כלל ההעסקה הלא-ישירה ברשויות מקומיות, אולם הם מהווים אינדיקציה מסוימת לשימוש הנרחב בחלקיות המשרה בתחום ההעסקה הלא-ישירה, ולחשיבות העיסוק בנתון זה לשם הערכת היקף ההעסקה הלא-ישירה ברשויות מקומיות.

שוני במועד איסוף הנתונים – מאחר שחלק מההעסקה הלא-ישירה היא העסקה שאינה רציפה, התלויה בפרויקטים, בסדרי עדיפויות משתנים ובהיקפי משרה משתנים, יש חשיבות מכרעת למועד איסוף הנתונים. בניגוד למקרים אחרים, שבהם נהוג למנות את מספר המועסקים על-פי הנתונים בסוף רבעון או בסוף שנה, לא מן הנמנע שנתוני העסקה לא ישירה יהיו שונים, ולעתים קטנים או גדולים יותר, בשיעור ניכר, בנקודות זמן שונות. לדוגמה יש עיריות שנוהגות לשכור את שירותיהם של קבלנים ויועצים טרם פתיחת שנת הלימודים כדי לבצע עבודות אחזקה וגינון בחופשה, ומנגד לא להזדקק לשירותיהם של עובדי חינוך אחרים בעתות אלו. סוגיה זו יכולה להיפתר אם יש חובת דיווח מוגדרת לרשויות אשר חלה על כולן נעשית בפרקי זמן מוגדרים.

פרק הזמן הדרוש לאיסוף הנתונים – גם העיריות שהביעו נכונות לשתף פעולה ואתן עמדנו בקשר הבהירו כי מדובר בבקשה מורכבת שנדרש זמן רב להשיב עליה, אף אם באופן חלקי, ועל-פי ההערכות, נדרשו לכך כמה שבועות עד כמה חודשים. בפועל הנתונים המעטים והתשובות שהתקבלו נאספו בפרק זמן של כחודשיים. עובדה זו כשלעצמה היא להבנתנו מהותית בדיון הנוכחי. לעיריות אין מידע זמין על העסקה לא ישירה, ואין ביכולתן לאסוף מידע זה בפרק זמן סביר. גם מידע כללי יותר, על מספר התקשרויות עם ספקים חיצוניים ותקציבי פעילות, לא היה זמין.

5.2. הבדלים בין הרשויות המקומיות בתפיסת סוגי ההעסקה הלא-ישירה

יש חוסר אחידות ברור בהגדרתה של העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות. יש צורות העסקה שלא כל עירייה או כל מנהל יחידה רואים אותן בהכרח כהעסקה לא ישירה. לצד המקרים המובהקים של העסקה לא ישירה – באמצעות קבלני שירות ניקיון, אבטחה ושמירה, המוגדרים אף בחוק ופועלים בחצרות מזמין השירות – יש מגוון רחב מאוד של מועסקים שקשה יותר לזהות אותם, ושלעתים לא הרשויות, לא המעסיקים בפועל ואולי גם לא העובדים עצמם תופסים את העסקתם כהעסקה לא ישירה ברשות. בפנייתנו אל העיריות ניסינו לפרט במידה רבה ככל האפשר את קבוצות המועסקים שאנו מבקשים לכלול במסמך, אולם מהתשובות שקיבלנו עולה כי לא כל העיריות התייחסו להעסקה לא

שלושת-רבעי משרה – 8.1%, בין שלוש-רבעי משרה ועד 99% משרה – 5.7%, עובדים במשרה מלאה ומעלה – 44.7%. הממונה על השכר במשרד האוצר, [ד"ר-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012, דוח מס' 20 – חלק א'](#), דצמבר 2013, עמ' 16.



ישירה במובנה הרחב, כפי שהוגדר על-ידנו. חלק מהעיריות ידעו להצביע על הקשיים העומדים בפניהן בזיהוי קבוצות העסקה השונות, ואילו אחרות בחרו להשיב רק על המצב במספר מצומצם של קבוצות.

להלן נציג כמה דוגמאות להתקשרויות של הרשויות שלא בהכרח נתפסות על-ידן כהעסקה לא ישירה: העסקה על-ידי תאגידים עירוניים או חברות פרטיות, רכישת שירותים משפטיים והעסקה בעמותות:

תאגידים עירוניים – תאגיד עירוני הוא אישיות משפטית נפרדת המוקמת על-ידי רשות מקומית, בבעלות מלאה או חלקית של הרשות, והוא עוסק במתן שירות לתושבים ובקידום פרויקטים על בסיס עסקי לתועלת הציבור.²⁹ הקמה והפעלה של תאגידים עירוניים מוסדרת בפקודת העיריות [נוסח חדש],³⁰ בצו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ם–1980, ובוהלי אסדרה שמפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים.³¹ תאגידים עירוניים פועלים בישראל זה עשרות שנים, והצו הראשון בנושא הקמת תאגידים פורסם בשנת 1963.³² על-פי פקודת העיריות [נוסח חדש] ובוהלי האסדרה, כדי שתאגיד ייחשב לתאגיד עירוני, מחצית מההון או מחצית מכוח ההצבעה בתאגיד או הזכות למנות מחצית מהדירקטורים בתאגיד חייבים להיות בידי הרשות המקומית.³³ תאגיד עירוני יכול להיות חברה עירונית (לרבות חברה כלכלית), עמותה עירונית או חברה לתועלת הציבור עירונית. הקמה של תאגיד עירוני, על סוגיו השונים, דורשת אישור שר הפנים ואישור מועצת הרשות המקומית. על תאגיד עירוני חלות חובות דיווח שונות למשרד הפנים ובהן דיווחים על הקמת תאגיד בת או סניף לתאגיד, התמזגות עם תאגיד אחר, הגדלת הון המניות הרשום של החברה, הנפקת או העברת מניות, קבלת אשראי ומתן ערבות. כמו כן, תאגיד עירוני מחויב לדווח על מתן שירותים לתושבי הרשות שהם בסמכות הרשות המקומית. משמעות הדבר היא, אם כן, שמבחינה חוקית לתאגיד אין כל מניעה לספק שירותים שהם בסמכות הרשות, כל עוד הדבר מדווח ומוסדר. תאגיד עירוני פטור מהתקשרות במכרז עם הרשות המקומית, שכן על-פי נוהל האסדרה הוא למעשה "זרוע ארוכה של הרשות המקומית השולטת בו",³⁴ אך חל עליו חוק חובת המכרזים (התקשרות עם ספקים אחרים). תקציב התאגיד מגיע מהרשות המקומית (בתקצוב, או על-פי נוהל תמיכות לתאגיד עירוני שאינו בשליטה), מהלוואת בעלים או איגרות חוב, מהכנסות עצמיות ומהכנסות הנובעות מביצוע מטלות שהרשות המקומית הטילה עליו לבצע.³⁵

תאגידים עירוניים, מעצם הגדרתם, הם מאפיין ייחודי של הרשויות המקומיות בישראל, ואינם קיימים ביתר חלקי הסקטור הציבורי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל אגף התאגידים העירוניים במשרד הפנים כדי לקבל מידע על מספר התאגידים וחלוקתם לקטגוריות השונות, אולם פנייתנו לא

²⁹ תאגיד עירוני יכול להיות גם בבעלותן של כמה רשויות מקומיות, ראו משרד הפנים, אגף תאגידים עירוניים, **תאגידים עירוניים – ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים**, תאריך כניסה: 29 בספטמבר 2014.

³⁰ סעיפים 249 ו-249א לפקודת העיריות [נוסח חדש].

³¹ משרד הפנים, אגף תאגידים עירוניים, **תאגידים עירוניים – ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים**, נוהל אסדרת חברה עירונית, נוהל אסדרת עמותה עירונית, נוהל אסדרת חברה לתועלת הציבור עירונית (חל"צ). הרקע המובא בסעיף זה מתבסס גם על: אהוד גרא, **החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים**, חלק ראשון – ייסוד החברה העירונית, סעיף 1.10 היתרון הכלכלי, תשס"ח.

³² צו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשכ"ד–1963, ואחריו צו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשל"ד–1974. הקמת תאגידים במועצות אזוריות ובמועצות מקומיות מוסדרת באופן דומה לעיריות, אם כי בדברי חקיקה אחרים: צו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958, צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג–1953.

³³ תאגיד שאינו מקיים אחד מאלה, גם אם הרשות המקומית מחזיקה בחלק מהונו, בכוח ההצבעה בו או בסמכות מינוי הדירקטורים בו, נחשב לתאגיד עירוני שאינו בשליטה (תאגיד מעין-עירוני), וחלות עליו חובות אחרות.

³⁴ אתר האינטרנט של משרד הפנים, **תאגידים עירוניים – ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים**, סעיף 7.

³⁵ אהוד גרא, **החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים**, חלק ראשון – ייסוד החברה העירונית, סעיף 1.10 היתרון הכלכלי, תשס"ח, עמ' 9.



נענתה.³⁶ על-פי ההערכות, יש בישראל מאות תאגידים עירוניים ותאגידים מעין-עירוניים מסוגים שונים, המעסיקים עובדים רבים.³⁷ מספר התאגידים משתנה בין רשות לרשות, ויש רשויות שצורת פעילותן זו נפוצה בהן במיוחד. לדוגמה, בעיריית תל-אביב-יפו פועלים 33 תאגידים בבעלות מלאה או חלקית של העירייה.³⁸ בעיריית חיפה פועלים 16 תאגידים,³⁹ בעיריית ראשון-לציון פועלים ארבעה תאגידים,⁴⁰ בעיריית ירושלים יש שבעה תאגידים עירוניים ועוד כמה תאגידים מעין-עירוניים,⁴¹ בעיריית אשדוד פועלים שבעה תאגידים עירוניים.⁴²

על-פי דוח הממונה על השכר לשנת 2012, ב-122 החברות העירוניות (שהן רק חלק מהתאגידים העירוניים), הועסקו באותה שנה כ-12,000 עובדים, וכפי שהוצג לעיל (פרק 3) הם כ-9% מהמועסקים ברשויות המקומיות ובחברות העירוניות. סביר להניח שמספר העובדים בתאגידים העירוניים גדול מזה, משני טעמים: ראשית, לא כל התאגידים העירוניים נכללים בדוח, שכן דוח זה מתייחס כאמור רק לחברות העירוניות ולא לעמותות עירוניות. דהיינו, אנו למדים שההבדלים בין סוגי התאגידים העירוניים רלוונטיים לא רק מבחינת הגדרתם המשפטית אלא גם מבחינת יכולת איסוף הנתונים עליהם וחובת הדיווח שלהם. לדוגמה, בתשובה שהתקבלה מעיריית נתניה עולה כי בעמותה העירונית, "העמותה לחינוך בלתי פורמלי" מועסקים קרוב ל-700 עובדים. תאגיד זה נחשב לעמותה, ועל כן אינו נכלל בדוח הממונה על השכר. שנית, אפשר שיש פערים בין מספר המועסקים הרשומים בדוח למספר המועסקים הקיים בפועל או הידוע לעירייה. ואכן, לפחות במקרה אחד התגלה פער ניכר: על-פי תשובת עיריית ראשון-לציון, בחברה העירונית לתרבות, ספורט ונופש הועסקו בסוף שנת 2013 כ-2,867 עובדים בהיקף משרות של 1,808. בדוח הממונה על השכר והסכמי עבודה מדווח כי בסוף שנת 2012 הועסקו בחברה זו עובדים בהיקף משרות של 999.51.⁴³ אף אם מביאים בחשבון שינויים שנובעים ממועדי הדיווחים (סוף 2013 לעומת 2012), מדובר בהבדל גדול למדי, של כ-800 משרות.

עובדים המועסקים בתאגידים העירוניים הם עובדים של התאגיד עצמו, ועל-פי רוב אינם נחשבים בעיני העיריית לעובדים בהעסקה לא ישירה. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בכך שאין בעיריית נתונים על עובדים אלו. עיריית באר-שבע השיבה על פנייתנו בעניין זה כי "חברות הבנות העירוניות מנהלות את מערך כוח-האדם שלהן באופן עצמאי ועל כן אין ברשותנו הנתונים המבוקשים".⁴⁴ עיריית חיפה ועיריית ראשון-לציון, שהציגו תמונת מצב מספרית כוללת ומפולחת של מספר העובדים בתאגידים, השיגו את הנתונים באמצעות פנייה פרטנית אל התאגידים וקבלת המידע מהן. מעיריית נתניה התקבלו נתונים רק על

³⁶ פנייה אל אגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים הועברה בתאריך 14 בספטמבר 2014, באמצעות הדואר האלקטרוני. אישור טלפוני על קבלת הפנייה ניתן ב-16 בספטמבר 2014.

³⁷ בדוח הממונה על השכר במשרד האוצר הוזכרו כאמור 122 חברות עירוניות, ועליהן יש להוסיף עמותות עירוניות, חברות לתועלת הציבור עירוניות ותאגידים מעין-עירוניים. במצגת המופיעה באתר האינטרנט של לשכת עורכי-הדין בישראל, מובאים נתונים של משרד הפנים (מינהל אגף תאגידים עירוניים, ר"ח דודי ספיר), ומצוין שם כי במרס 2013 אותרו כ-600 תאגידים עירוניים בישראל. לא התקבלה תשובת משרד הפנים על נתונים אלו.

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לתאגידים עירוניים, [מצגת – תאגידים עירוניים](#), מרס 2013, באתר האינטרנט של לשכת עורכי-הדין בישראל, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014.

³⁸ אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו, [תאגידים עירוניים](#), תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2014.

³⁹ תשובת עיריית חיפה, נורית הפרז, ראש תחום בכירים, 16 בספטמבר 2014.

⁴⁰ תשובת עיריית ראשון-לציון, 28 באוגוסט 2014; אתר האינטרנט של עיריית ראשון-לציון, [חברות עירוניות](#), תאריך כניסה: 21 בספטמבר 2014.

⁴¹ בין התאגידים המעין-עירוניים שבהם עיריית ירושלים שותפה בשיעור שאינו מגיע למחצית הבעלות ואו כוח ההצבעה: גן החיות התנכ"י, תיאטרון ירושלים, מוזיאון מגדל דוד, חברת מרכז הקונגרסים – בנייני האומה, החברה לפיתוח מזרח ירושלים ועוד; תשובת עיריית ירושלים, 18 בספטמבר 2014.

⁴² תשובת עיריית אשדוד, 16 בספטמבר 2014.

⁴³ הממונה על השכר במשרד האוצר, [דין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012](#), דוח מס' 20 – חלק א', דצמבר 2013, עמ' 111.

⁴⁴ תשובת עיריית באר-שבע, 13 באוגוסט 2014.



העמותה לחינוך בלתי פורמלי. מנגד, מתשובות של כמה עיריות אנו למדים כי סוגיית ההעסקה של עובדי התאגידים עלתה בעבר; מעיריית ירושלים נמסר, ביחס לתאגידים עירוניים, כי "העירייה פועלת בשנים האחרונות לצמצם את התופעה של עבודה 'כתף אל כתף'. במסגרת תהליך זה, חלק מעובדי התאגידים הועברו להעסקה עירונית, הופסקה העסקתם של חלקם, והועברו גופים מסוימים לעירייה".⁴⁵ גם בימים אלו מתקיימים דיונים בחברת מוריה לפיתוח ירושלים בדבר אופן העברתם וקליטתם בעירייה של עובדי התאגיד.⁴⁶ מעיריית נתניה נמסר כי בתחילת שנות ה-2000 פעל ועד העובדים של העירייה לקידום בחינת קליטת עובדי העסקה לא ישירה על-ידי העירייה בתפקידים אורגניים, כדוגמת אחראי משק ותחזוקה ומזכירות בבתי-הספר, והם נקלטו. מנגד, בימים אלו העירייה בוחנת את העברת פעילותו של אגף מבני ציבור במינהל הנדסה בעירייה אל החברה הכלכלית העירונית, מסיבות של התייעלות והרחבת הפעילות.⁴⁷

כפי שהגדרנו בפרק המבוא, במסמך זה העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות מוגדרת כל צורת העסקה שבה אדם מבצע שירות או עבודה לטובת רשות מקומית אך אינו נכלל במצבת כוח-האדם שלה. הגדרה זו היא אומנם נרחבת, ויש מקום לדון בשאלה אם עובדי התאגידים העירוניים נכללים בה ואם מעמדם שונה בהשוואה לעובדי קבלני כוח-אדם, עובדים עצמאיים וכו', אולם, כדי לעשות זאת ולהציג תמונה מלאה על עובדי התאגידים העירוניים יש צורך בנתונים רבים ובהסברים – ואת אלה לא עלה בידנו לאסוף. לדוגמה, יש לבחון מהי מגמת ההעסקה בתאגידים לעומת ההעסקה ברשויות המקומיות, ובתוך כך את השינוי במספר התאגידים ובהיקף המשרות: האם מדובר בעובדים תחליפיים לעובדי הרשות או בעובדים נוספים, האם יש מעבר בין העסקה בתאגיד עירוני להעסקה ברשויות המקומיות ולהפך. כמו כן, יש לברר את נוהלי הקליטה וההעסקה של עובדי תאגיד, לרבות שכרם, תנאיהם, זכויותיהם. נוסף על כך, יש מחסור בנתונים על חלקיות העסקה, שכר ודרגות לכלל העובדים בתאגידים העירוניים (חלק מהנתונים על עובדי חברות עירוניות מובאים בדוח הממונה על השכר). מעל לכול עולה השאלה, מהו המשקל שנותנות הרשויות המקומיות בהחלטתן להפעיל תאגידים עירוניים לשיקול של העסקת עובדים על-ידי הרשות (או אי-העסקתם) לעומת שיקולים אחרים (כלכליים, ארגוניים, מקצועיים, פוליטיים). אלו שאלות מרכזיות ביותר בדיון על עובדי תאגידים עירוניים, ואף שאין ביכולתנו להשיב עליהן בנקודת הזמן הנוכחית, הן מחזקות את הצורך להמשיך וללבו את הנושא, הן לשם הבנת ההעסקה הלא-ישירה ברשויות המקומיות והן לשם הסדרת ההעסקה בתאגידים העירוניים כשלעצמם.

התקשרויות עם ספקים וחברות פרטיות – התקשרויות אלה הן בבחינת רכישת שירותים בהסכם חוזי ולא בהסכם עבודה אל מול עובדים. כמוכן, היינו מודעים לאי-היכולת להצביע על מספר מועסקים כולל בהסדרים אלו ולכן ביקשנו מהרשויות להציג נתוני תקציב על התקשרויות עם ספקים וחברות חיצוניות לרכישת שירותים. ההיענות לבקשה זו הייתה מינורית מאוד; יתר על כן, גם אילו התקבל אומדן של היקף ההתקשרויות, כל עוד ההתקשרות אינה נתפסת או מתועדת כמתן שירותים על-ידי עובדים, היה קשה לחלץ ממנו את עלות השכר, על אחת כמה וכמה את ההערכה בכמה עובדים מדובר.

התקשרויות עם משרדי עורכי-דין – בסקטור המשפטי יש שימוש ניכר בהתקשרות עם משרדי עורכי דין פרטיים אולם לא כל העיריות מגדירות התקשרות זו כהעסקה לא ישירה. לדוגמה, עיריית נתניה מסרה כי "אין משפטנים בהעסקה לא ישירה, מאידך, עו"ד חיצוניים מועסקים בפרויקטים".⁴⁸ תשובה דומה נמסרה

⁴⁵ תשובת עיריית ירושלים, 18 בספטמבר 2014.

⁴⁶ תשובת חברת מוריה לפיתוח ירושלים בע"מ, 4 בספטמבר 2014.

⁴⁷ תשובת עיריית נתניה, 26 באוגוסט 2014.

⁴⁸ תשובת עיריית נתניה, 26 באוגוסט 2014.



מעיריית באר-שבע: "לא ידוע לנו על העסקה לא ישירה במקצועות הנ"ל [מהנדסים ומשפטנים, נ"מ], אלא רק באמצעות ועדת יועצים".⁴⁹ מעיריית ירושלים ומעיריית תל-אביב-יפו נמסר כי אין קניית שירות של משפטנים כעובדי חוץ.⁵⁰

יש רשויות המקבלות כתרומה שירותים לקהילה מטעם עמותות או גורמים אחרים, ובמסגרת התרומה מועסקים על-ידי גורמים אלה עובדים, והעירייה אינה משלמת את משכורתם. פעמים רבות הדבר נעשה בתיאום עם העירייה והשירותים הניתנים הם מעצם טיבם שירותים שהעירייה אמורה לספק לתושביה (חינוך ורווחה לדוגמה), ואפשר שתרומה זו מובילה את הרשות המקומית לנתב את משאביה לתחומים אחרים שאינם העסקת עובדים בתחומים שבהם ניתנה תרומה זו. מצד אחד, לא מדובר בתקציב עירייה ומצד אחר, אלו שירותים שניתנים לעירייה ולתושביה ולשם כך מועסקים אנשים שאינם עובדי העירייה. לא ברור עד כמה הרשויות המקומיות רואות בכך סוג של העסקה לא ישירה.

הדוגמאות שהוצגו לעיל מעלות את השאלה אם גם לאחר קבלת כלל הנתונים או לאחר יצירת מנגנון לאיסוף הנתונים באופן שיטתי, אפשר היה להשוות בין הנתונים, לסכום אותם ולהציג תמונה מלאה ומייצגת על העסקה לא ישירה ברשויות המקומיות.

5.3. הסיבות שהעלו בפנינו הרשויות המקומיות לבחירה בהעסקה לא ישירה⁵¹

במהלך הניסיון של מרכז המחקר והמידע לאסוף את הנתונים האמורים ותוך כדי העמקה בנושא, עלתה שאלה כללית ומהותית יותר לעצם הדיון: **מה מוביל את הרשויות המקומיות לבחור בהעסקה לא ישירה?** בסעיף הנוכחי יוצגו כמה סיבות מרכזיות, להבנתנו וכפי שהן עלו מתשובות העיריות, לבחירה או לנטייה של רשויות מקומיות לבחור בהעסקה לא ישירה. ציון סוגיות אלו הוא בבחינת הצגה ראשונית של הנושא, במטרה להציב כיווני מחשבה ומצע לדיון, אם יוחלט בעתיד להעמיק בו לגבי העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות, ובכלל המשק:

גמישות ניהולית

רוב העיריות שהשיבו על פנייתנו העלו את הטיעון כי העסקה לא ישירה מהווה יתרון על שום הגמישות הניהולית שהיא מאפשרת לעירייה. גמישות ניהולית נדרשת מכמה סיבות אפשריות, המובאות מטה, וכאמור העסקה לא ישירה נתפסת כאחד הכלים שמאפשרים אותה. גמישות ניהולית, במילים אחרות, מאפשרת לרשות המקומית לשכור שירותים של אדם או חברה לפרקי זמן משתנים, בהיקפים משתנים ולצרכים משתנים. במקרים שבהם הרשות רואה בכך יתרון – ולעתים היא אף רואה בכך כורח המציאות – יותר תפקידים ביותר משרות מבוצעים באמצעות עובדים בהעסקה לא ישירה. להלן מוצגים כמה נימוקים לצורך בגמישות ניהולית, כפי שהועלו בפנינו:

- **סיבות תקציביות** – העיריות נסמכות בפעילותן, בין היתר, על תקציבים שאינם קבועים, למשל תקציבי פעולה ממשרדי הממשלה או מגורמים חיצוניים אחרים לפרויקטים ייחודיים, תקציבים המתבססים על הכנסות שאינן קבועות, ותרומות. כמו כן, יש כספים שהם פרי הפעילות העסקית של

⁴⁹ תשובת עיריית באר-שבע, 13 באוגוסט 2014.

⁵⁰ תשובת עיריית, 18 בספטמבר 2014.

⁵¹ סעיף זה מתבסס על תשובות העיריות (ראו לעיל, הערה 24) ועל אהוד גרא, **החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים**, חלק ראשון – ייסוד החברה העירונית, תשס"ח.



החברות העירוניות (ובהן החברתיות הכלכליות), וגם הם נתונים לשינויים. הפעולות והפרויקטים שמבוצעים במימון תקציבים אלו אינם קבועים מטבעם. בנסיבות אלו הרשויות מעוניינות לשמור לעצמן את האפשרות לצמצם או לבטל את הפעילות, בהתאם להמשך העברת המימון מהגורם החיצוני. סיבה תקציבית נוספת היא צמצום עלויות על-ידי רכישות שירותים מחברות שמתמחות במתן השירותים. לדוגמה, שירותי ניקיון, אבטחה ושמירה, שנרכשים על-ידי רשויות מקומיות – וכן על-ידי משרדי ממשלה וחברות פרטיות – מאפשרים לרשות לרכוש במרוכז שירותים במחירי מכרז שנקבעים מראש, ועל-פי רוב להפחית את עלויותיהם.

• **מתן עדיפות לפרויקטים וקשר ישיר עם מבצעי הפרויקטים** – לעתים הרשויות המקומיות מעוניינות לקדם פרויקטים מסוימים ולא אחרים, על-פי הצרכים, סדרי העדיפויות והעלויות. הפרויקטים יכולים להיות קצרים ותחומים בזמן או בלתי מוגבלים, אך בשני המקרים הרשויות מעוניינות לשמור על גמישות, שתאפשר להן להכריע באילו תחומים להתמקד ומתי, ולצורך כך אילו עובדים לשכור ולאילו פרקי זמן. אשר לתאגידים עירוניים, עולה בספרות היבט ארגוני-פוליטי בסוגיית מתן העדיפות לפרויקטים – הנובע מהקרבה ההיררכית האפשרית בין ראש הרשות (או בכירים אחרים בה) לבין מנהלי התאגידים. כפי שמתואר בספרו של אהוד גרא, "החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים", בחברות עירוניות המנהל כפוף באופן ישיר לראש הרשות ועל כן גם הדיווח ישיר והעברת ההנחיות יכולים להיעשות באופן ישיר. כאשר מדובר בפרויקט שבו יש לראש הרשות עניין מיוחד או רצון לקדמו, קיצור ההיררכיה הארגונית יכול להוות יתרון. כמו כן, לעתים יש למכהנים בתפקידי ניהול בתאגידים העירוניים היכרות קודמת (מקצועית או פוליטית) עם ראש הרשות; הדבר המשפיע על יחסי האמון ביניהם, וגם לכך יכולות להיות השפעות על קידום הפרויקטים.⁵²

• **מקצועיות, איכות, יעילות** – העיריות מציינות כי העסקה לא ישירה מאפשרת להן להעסיק עובדים מקצועיים ומיומנים למטרות ממוקדות, ובין היתר להעסיק עובדים שכישריהם מתאימים לצרכיו של מקבל שירות מסוים (בשירות פרטני, כדוגמת סייעות, מתגברים וכו'). כמו כן, במתכונת העסקה זו אפשר להחליף חברה מבצעת אם העירייה או התושבים אינם מרוצים מפעילותה, ניתן לספק שירותים במוקדים גיאוגרפיים רבים (על-ידי ריבוי עובדים בהעסקה חלקית) ואפשר לשכור את שירותיהם של מומחים שמעוניינים להמשיך ולעבוד בכמה מקומות בו-זמנית. נוסף על כך, מבחינה ארגונית אפשר לחולל ביתר קלות שינויים מבניים בפעילות התאגיד העירוני או החברה המספקת את השירותים, על-פי הצרכים של הרשות המקומית.

קשה לחזות אילו רשויות תעדפנה העסקה לא ישירה בהיקפים גדולים או במספר רב של תחומים. קשר אפשרי אחד בין מאפייני הרשות למתכונת העסקה זו הוא **גודל הרשות ומעמדה החברתי-כלכלי**, אך גם מאפיין זה יכול להשפיע השפעה דו-כיוונית או לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות: אפשר שברשויות גדולות וחזקות יהיו יותר תאגידים עירוניים, התקשרויות רבות יותר עם ספקים ויועצים, ריבוי של תת-מקצועות והתמחויות נדרשים – תוצאה של מספר התושבים ומהיקף השירותים השונים שצריך לספק. מנגד, אפשר שתקציבי הפעולה של רשויות קטנות וחלשות מוגבלים יותר והן נסמכות לעתים על פעילות של עמותות ותורמים ונזקקות לשירותים מבעלי מקצוע בהיקפי משרה מצומצמים. לפיכך, הן יכולות, מסיבות הפוכות, לבחור בהעסקה לא ישירה. כהמחשה לקושי לחזות באילו רשויות יהיה היקף ההעסקה הלא-ישירה גדול יותר ובאילו הוא יהיה קטן יותר נציג לדוגמה את הפעלת התאגידים העירוניים בשתי

⁵² אהוד גרא, **החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים**, חלק ראשון – ייסוד החברה העירונית, תשס"ח.



עיריות גדולות ומבוססות – ראשון-לציון וחיפה – שתי ערים שגודל אוכלוסייתן דומה (235,000 ו-272,000 בהתאמה) והן מדורגות באשכולות 6 ו-7 במדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בכל אחת מערים אלה יש תמהיל שונה של מספר תאגידי עירוניים, התחומים שבהם עוסק כל תאגיד עירוני ומספר המועסקים בתאגידים. בעיריית ראשון-לציון פועלות שלוש חברות עירוניות (ונוסף על כך תאגיד מים וביוב), ויש הבדלים גדולים מאוד ביניהם במספר המועסקים: החברה העירונית לתרבות, ספורט ונופש מרכזת מגוון תחומים ומועסקה כ-90% מעובדי החברות העירוניות בראשון-לציון, בעוד החברה הכלכלית מעסיקה פחות מ-1% מעובדי החברות העירוניות בעיר. מנגד, בחיפה, שבה דווח על 16 תאגידי עירוניים, יש פיזור רב יותר בין התאגידיים מבחינת תחומי הפעילות ומספר העובדים, וחברה העירונית הגדולה ביותר (אתו"ס, חברה לאמנות תרבות וספורט, חברה לתועלת הציבור) מעסיקה כ-17% מקרב עובדי התאגידיים העירוניים. אם כן, בפן של תאגידיים עירוניים אנו רואים כי בכל רשות יש תמהיל שונה של מספר תאגידיים ומספר עובדים בכל תאגיד, ולתמהיל זה השפעה על העסקה של ישירה הן בפן של מספר מועסקים והן בפן של תחומי העסקה.

על כך יש להוסיף כי חלק מהתאגידיים העירוניים וההתקשרויות ארוכות הטווח קיימים שנים רבות, עד כדי יצירת תלות בין העירייה לנותן השירות. גם אם יחליט ראש הרשות כי ברצונו לצמצם את פעילות ההעסקה הלא-ישירה או לבטלה בתחומים מסוימים, יש מקרים שבהם המנגנון הקיים ממוסד עד כדי כך שההוצאה לפועל של החלטה כזאת עשויה להיות כרוכה בעלויות רבות ובזמן ממושך – המקשים את המהלך.

כפי שצינו, אלה כמה מהסיבות לבחירה בהעסקה לא ישירה מנקודת ראותן של העיריות, אשר רואות בה כלי המאפשר גמישות ניהולית. ברור כי להעסקה לא ישירה יש השפעות נרחבות על תנאי העובדים, חלקן השפעות שאינן חיוביות, אולם כאמור מסמך זה אינו עוסק בתנאי העסקה של העובדים.



נספח א' – רשימת רשויות מקומיות מייצגות לבחינת העסקה בלתי ישירה (ראו סעיף 4.1)

ממנד	דת	מחוז	אוכלוסייה (באלפים)	אשכול חברתי- כלכלי	יישוב
עיר	מעורב	ירושלים	815	4	ירושלים
עיר	יהודי	תל-אביב	414	8	תל-אביב-יפו
עיר	מעורב	חיפה	272	7	חיפה
עיר	יהודי	מרכז	235	6	ראשון-לציון
עיר	יהודי	דרום	215	5	אשדוד
עיר	יהודי	דרום	197	5	באר-שבע
עיר	יהודי	תל-אביב	168	3	בני-ברק
עיר	לא יהודי	צפון	74	3	נצרת
עיר	לא יהודי	דרום	57	2	רהט
מועצה אזורית	יהודי	יהודה ושומרון	52	5	מטה בנימין
עיר	יהודי	צפון	41	4	טבריה
מועצה מקומית	יהודי	מרכז	41	2	אלעד
מועצה אזורית	יהודי	מרכז	40	8	עמק חפר
מועצה מקומית	יהודי	חיפה	34	6	פרדס-חנה-כרכור
מועצה אזורית	יהודי	צפון	34	7	עמק יזרעאל
מועצה אזורית	יהודי	יהודה ושומרון	29	5	שומרון
מועצה אזורית	יהודי	מרכז	28	8	דרום השרון
מועצה אזורית	58.7% יהודים, 37.5% מוסלמים ⁵³	צפון	27	5	הגלבוע
מועצה מקומית	יהודי	מרכז	24	6	גדרה
מועצה מקומית	יהודי	ירושלים	24	8	מבשרת-ציון
מועצה אזורית	81.1% יהודים, 16.9% מוסלמים ⁵⁴	צפון	24	6	מטה אשר
מועצה מקומית	לא יהודי	צפון	22	2	עראבה
מועצה אזורית	יהודי	מרכז	21	7	חבל מודיעין
מועצה מקומית	לא יהודי	צפון	20	2	כפר-כנא
מועצה מקומית	יהודי	מרכז	20	7	כפר-יונה
מועצה מקומית	יהודי	מרכז	19	8	שוהם
מועצה מקומית	לא יהודי	חיפה	16	3	דאלית-אל-כרמל
מועצה מקומית	יהודי	יהודה ושומרון	13	5	גבעת-זאב
מועצה מקומית	יהודי	דרום	7	10	עומר
מועצה אזורית	לא יהודי	צפון	7	1	אל-בטוף

⁵³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [פרופיל מועצות אזוריות – הגלבוע 2012](#), פרסום מס' 1573 מתאריך: 9 ביולי 2014, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014.

⁵⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [פרופיל מועצות אזוריות – מטה אשר 2012](#), פרסום מס' 1573 מתאריך: 9 ביולי 2014, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014.



מקורות הנתונים והסברים:

המידע בדבר מעמד מוניציפלי, גודל אוכלוסייה ומחוז של עיריות ומועצות מקומיות נסמך על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ היישובים לשנת 2012](#), פורסם בספטמבר 2013 (ראו [מבוא](#) לקובץ היישובים), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014; מידע זה על המועצות האזוריות נלקח מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 2.22 של השנתון הסטטיסטי לישראל 2013](#), יישובים ואוכלוסייה לפי מעמד מוניציפלי ומחוז (1) (מועצות אזוריות), תאריך פרסום: ספטמבר 2013 (ראו [הקדמה לשנתון](#)), הנתונים מעודכנים לסוף שנת 2012, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2014. החלוקה למעמד סוציו-אקונומי לקוחה מתוך [המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008](#) (לוח א2) של הרשויות המקומיות, וכוללת עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. אשר למועצות אזוריות (שאינן נכללות בקובץ היישובים) לא מאופיינת הדת בלוח 2.22. מידע זה נלקח מתוך [פרופיל מועצות אזוריות](#), ובו מידע פרטני על כל מועצה בנפרד, ובין היתר מספר התושבים בחלוקה לדתות. במועצות אזוריות מעורבות אשר נכללות ברשימה לעיל (הגלבוע ומטה אשר), הבאנו את פילוח הדת על-פי השיעורים המוזכרים בפרופיל המועצה, ולא בחלוקה לאחת מהקטגוריות הנזכרות בקובץ היישובים ביחס לעיריות ורשויות מקומיות.



רשימת מקורות

חקיקה

- חוק החברות, תשנ"ט–1999 ;
- חוק העמותות, התש"ם–1980 ;
- חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו–1996 ;
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 ;
- חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (הסכם מס': 20027008) ;
- פקודת העיריות [נוסח חדש] ;
- צו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950 ;
- צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג–1953 ;
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958 ;
- צו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשכ"ד–1963 ;
- צו העיריות (הקמת גופים מאוגדים), תשל"ד–1974.

הכנסת

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על עובדי קבלן כוח-אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף אל כתף" בשירות המדינה](#), כתב אורי טל-ספירו, 3 בפברואר 2014.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- לוח 2.22 של השנתון הסטטיסטי – [יישובים ואוכלוסייה, לפי מעמד מוניציפלי ומחוז](#), לשנת 2013 – מספר 64 ;
- [יישובים בישראל](#), קבצים: מבוא, הסברים למערכת יישובית רב-שנתית, ביאור סמלי החלוקות הגיאוגרפיות ;
- ירחון שכר ותעסוקה, [הגדרות והסברים](#), יוני 2014 ;
- לוח 2.1 רשויות מקומיות – [משרות שכיר, יחידות עבודה ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר, לפי ענף כלכלי חדש – סווג 2011](#), עדכון: יוני 2014 ;
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח א1 – מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות, לפי סדר א"ב, והמשתנים המשמשים לחישוב המדד](#) ;
- [פרופיל מועצות אזוריות-הגלבוע 2012](#), [פרופיל מועצות אזוריות-מטה אשר 2012](#), פרסום מס' 1573 מתאריך 9 ביולי 2014 ;
- [המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008](#) (לוח א2) של הרשויות המקומיות, וכוללת עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות ; הנתונים נכונים לאוגוסט 2014 ;
- [קובץ היישובים לשנת 2012](#).

משרד האוצר

- הממונה על השכר במשרד האוצר, [דין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם בשנת 2012](#), דוח מס' 4, דצמבר 2013 ;
- הממונה על השכר במשרד האוצר, [דין-וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012](#), דוח מס' 20 – חלק א', דצמבר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מכתבים

- מוני מעתוק, ראש אגף כוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מכתב בדואר אלקטרוני, 8 בספטמבר 2014 ;
- משרד האוצר, אגף שכר והסכמי עבודה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביולי 2014 ;
- עיריית אשדוד, אילנית הראל, עוזרת מקצועית למנכ"ל, מכתב מיום 16 בספטמבר 2014 ;
- עיריית באר-שבע, מר ניר גורליצקי, מנהל אגף משאבי אנוש, מכתב מיום 13 באוגוסט 2014 ומכתב המשך מיום 28 באוגוסט 2014 ;
- עיריית חיפה, נורית הפרז, ראש תחום בכירים, ביטוח מנהלים ובקרת כוח-אדם, מכתב מיום 13 באוגוסט 2014 ומכתב המשך מיום 16 בספטמבר 2014 ;
- עיריית ירושלים – מענה מחברת מוריה לפיתוח ירושלים בע"מ, מכתב מיום 4 בספטמבר 2014 ; חיים גבאי, ראש מינהל משאבי אנוש והמינהל הכללי, מכתב מיום 18 בספטמבר 2014 ;
- עיריית נתניה, חיה שניידר, סמנכ"ל וראש המינהל הכללי, מכתב מיום 26 באוגוסט 2014 ;
- עיריית ראשון-לציון, גונן פרנקו, מנכ"ל העירייה, מכתב מיום 28 באוגוסט 2014 ;
- עיריית תל-אביב-יפו, זוהר אבי, מנהל אגף משאבי אנוש, מכתב מיום 17 בספטמבר 2014 .

פרסומים ואתרים

- אתר האינטרנט של משרד הפנים, [תאגידי עירוניים](#), [תאגידי עירוניים](#) – [ריכוז ההנחיות בנושא תאגידי עירוניים](#), [נוהל אסדרת חברה עירונית](#), [נוהל אסדרת עמותה עירונית](#), [נוהל אסדרת חל"צ עירונית](#), [כוח-אדם ושכר ברשויות – אודות](#) ;
- אתר האינטרנט של לשכת עורכי הדין בישראל, [מצגת – תאגידי עירוניים](#), נתונים של משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לתאגידי עירוניים, מרס 2013 ;
- אתר האינטרנט של משרד המשפטים, רשות התאגידיים, [חברה לתועלת הציבור](#) ;
- אהוד גרא, [החברה העירונית: ייסוד, התנהלות ומכרזים](#), חלק ראשון – ייסוד החברה העירונית, היתרון הכלכלי, תשס"ח ;
- אתר האינטרנט של עיריית ראשון-לציון, [חברות עירוניות](#) ;
- אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו, [תאגידי עירוניים](#) .

