

העסקת עובדים	הנחיות נציב שירות המדינה 
הנחיות להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה	תאריך: ה' בשבט התשע"ז, 1 בפברואר 2017 מס' הנחיה: 1.51

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

1. בהחלטת הממשלה מס' 4263 מיום י"ח בחשוון התשס"ט (16.11.2008) בנושא פטור ממכרז לתפקידים ויחידות שמועברים לשירות המדינה, הוטל על נציבות שירות המדינה, 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.
2. בעקבות החלטה זו, ביום כ"ו באלול התש"ע (15.9.2009) פרסמה נציבות שירות המדינה הנחיות למשרדי הממשלה להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה.
3. בעקבות מסמך עקרונות מוסכמים שנחתם על-ידי שר האוצר ויו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה מיום י"ט בשבט התשע"ב (12.2.2012) ומסמך הסכמות בין שר האוצר ובין יו"ר ההסתדרות לעניין אופני העסקה במגזר הציבורי מיום ד' באב התשע"ה (20.7.2015), ולאחר שהתקבלו הערות שונות מהמשרדים להנחיות הקודמות, מצורפת הנחיה מעודכנת משותפת לנציב שירות המדינה ולחשבת הכללית במשרד האוצר, באשר לתנאים להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה.
4. מטרת הנחיה זו 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.
5. כמפורט בהנחיה, האחריות הכוללת ליישומה הנה של המנהל הכללי של המשרד ושל האחראי לענייני עובדים במשרד.
6. הנחיה זו מחליפה את חוזר נציבות שירות המדינה מיום כ"ו באלול התש"ע (15.9.2009) בנושא "הנחיות למשרדי הממשלה להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה".





נציבות  
שירות  
המדינה



החשב הכללי

כ' בטבת תשע"ז  
(18 בינואר 2017)

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

### 1. מבוא

- א. בהחלטת הממשלה מס' 4263 מיום י"ח בחשוון התשס"ט (16.11.2008) בנושא פטור ממכרז לתפקידים ויחידות שמועברים לשירות המדינה, הוטל על נציבות שירות המדינה, 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.
- ב. בעקבות החלטה זו, ביום 15.9.2009 פרסמה נציבות שירות המדינה הנחיות למשרדי הממשלה להתקשרות והעסקת כוח אדם שאינו עובדי המדינה בתוך משרדי הממשלה.
- ג. ביום 12.2.2012 נחתם מסמך עקרונית מוסכמים על ידי שר האוצר ויו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – "מסמך העקרונות"), במסגרתו, בין היתר, סוכם כי הממשלה תפעל לאתר ולמנוע מקרים בהם מועסק עובד קבלן שירותים (או עמותה או תאגיד אחר המספק שירות), באותה חצר של המדינה "כתף אל כתף" לצד עובד מדינה מקביל, בתנאים מסוימים.
- ד. ביום 20.7.2015 נחתם מסמך הסכמות בין שר האוצר ובין יו"ר ההסתדרות לעניין אופני העסקה במגזר הציבורי (להלן – "מסמך ההסכמות"), ובכלל זה הוסכם על קליטה והעסקה ישירה של עובדי קבלן מסוימים בשירות המדינה.
- ה. לאור מסמך העקרונות ומסמך ההסכמות, ולאחר שהתקבלו הערות שונות להנחיות הקודמות, להלן עדכון וריענון הכללים וההנחיות באשר להעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה.
- ו. יובהר, כי מטרת הנחיה זו 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").
- ז. האחריות הכוללת ליישום הנחיה זו הנה של המנהל הכללי של המשרד ושל האחראי לענייני עובדים במשרד.



ח. למען הסר ספק, אופן ההתקשרות והמכרזים לקבלת שירותים הנו בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ולהנחיות החשב הכללי בעניין זה.

## 2. תחולה

א. הוראות הנחיה זו יחולו על כל סוגי ההתקשרויות הקיימות בשירות המדינה, במסגרתן מועסקים בפועל עובדים שאינם עובדי המדינה בתוך חצרי משרדי הממשלה, לרבות התקשרויות עם עמותות, אגודות, יועצים חיצוניים וכיוצ"ב. הנחיות אלה לא יחולו על התקשרויות לקבלת שירותים, במסגרתן עיקר ביצוע הפעילות אינו מתבצע בחצרי משרדי הממשלה.

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

- 1) התקשרויות עם קבלני שירותים ויועצים.
- 2) התקשרויות עם קבלני כוח-אדם.

ג. הוראות הנחיה זו לא יחולו על התקשרויות לקבלת שירותים בתפקידי מחשוב. לעניין זה, "תפקידי מחשוב" - תחזוקה, פיתוח והטמעה של מערכות מחשוב (סעיף 13א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996).

יודגש לעניין זה, במסגרת התקשרויות לקבלת שירותים בתחום המחשוב חל איסור להעסיק בפועל עובדים בתפקידי ליבה באגפי מערכות המידע של משרדי הממשלה (כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 4125 מיום 12.1.2012), וכן עובדים שאינם מועסקים בפועל בתפקידי מחשוב, כהגדרתם לעיל.

## 3. הגדרות

בחוזר זה –

"קבלן שירותים" - גורם חיצוני למשרד, לרבות עמותה או תאגיד אחר המספק שירות, המבצע עבודות או מספק שירותים למשרד, בתחום עיסוקו ומומחיותו, לרבות שירותי ייעוץ.  
 "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 (סעיף 1 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996);  
 "משרד" - משרד ממשלתי או יחידת סמך ממשלתית;  
 "האחראי" - כהגדרתו בפסקה 01.111 לתקשי"ר.

## 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:

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

א. ההתקשרות עם קבלן השירותים היא לצורך קבלת שירות מוגדר לתקופה קצובה, בתחום עיסוקו ומומחיותו של קבלן השירותים, שאינו משולב במערך הפונקציונאלי השגרתי של המשרד, ואין בה כדי להוות התקשרות לקבלת שירותי כוח-אדם גרידא.

ב. אין להעסיק בפועל עובד קבלן שירותים באותה חצר של המדינה, "כתף אל כתף" לצד עובד מדינה מקביל, המועסק באותו עיסוק ומאפייני ונסיבות ההעסקה הרלוונטיים דומים. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע מההנחיות להעסקת עובדי קבלני כוח אדם, כמפורט להלן.

ג. אין להעסיק בפועל עובד קבלן שירותים שלא במסגרת תכולת השירותים שנקבעה במסגרת הסכם ההתקשרות עם קבלן השירותים.

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

ה. קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייהנו משירותים מנהליים של המשרד, כגון: חדר, מזכירה, טלפון, מחשב ואמצעים אחרים לביצוע העבודה הניתנים לעובדים מן המניין, אלא אם ניתן אישור האחראי במשרד, לאחר שנמצא כי הכרחי לאשר שירותים מסוימים לעובד הקבלן לצורך ביצוע הפעילות ואין בכך, בנסיבות העניין, כדי להביא לקיומם בפועל של יחסי עובד ומעביד בין המדינה לבין עובדי קבלן השירותים.

ו. על האחראי לוודא, כי קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ישתלבו בפעילות הרגילה והשוטפת ובהיררכיה הארגונית של המשרד ולא יעבירו הוראות לעובדי המשרד, אלא באמצעות הנהלת המשרד או על-ידי עובד מדינה אחראי שנקבע לשם כך.

ז. הגורם האחראי על ההתקשרות במשרד יוודא, כי קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייצגו את המשרד כלפי חוץ, אלא אם נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים ובאישור מראש

של מנכ"ל המשרד, ולא ישתמשו בנייר הרשמי של המשרד לצרכי התכתבות. באשר להתקשרות קבלנית לצורך מסירת עבודה משפטית לעורכי-דין שאינם עובד המדינה - יש לקבל את אישור הוועדה לאישור העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה, בהתאם להוראות סעיף 40.38 לתקשי"ר.

ח. במסגרת הסכם ההתקשרות עם קבלן השירותים, על המשרד לקבוע הסדרים אשר יגבילו את תקופת ההתקשרות ואת היקף ההתקשרות. ככלל, רצוי שהתקשרות עם קבלני שירותים תהיה על בסיס תפוקה בהתאם להוראות התכ"מ. במקרים בהם היקף ההתקשרות עם קבלן השירותים הוא על בסיס שעות, יש לוודא שקבלן השירות או עובדיו לא יועסקו בתוך המשרד לאורך זמן בהיקף שעות חודשי הקרוב להיקף ההעסקה של עובד המדינה.

לעניין זה, הסכם התקשרות לקבלת שירותים, במסגרתו מועסקים בפועל עובדים בתוך משרדי הממשלה, יוגבל לתקופת התקשרות מרבית, שלא תעלה על חמש שנים ממועד תחילת ההתקשרות. בכלל זה, תובא בחשבון גם אפשרות הארכת ההתקשרות בהתאם לזכות ברירה שנקבעה בהסכם ההתקשרות המקורי (מימוש אופציה).

ט. נציגי המשרד לא יהיו מעורבים באופן הבחירה והקבלה לעבודה של עובדי קבלן השירותים, בפיטוריהם ובמכלול תנאי העסקתם (שכר, תנאים נלווים, אישור חופשות, הדרכה, פיקוח ומרות על העובד וכיוצ"ב), אלא אם כן נקבעו לכך מראש הסדרים במסגרת המכרז או ההסכם לקבלת השירותים.

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. תנאים להעסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם

א. בהתאם לסעיף 12א לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים; יראו רציפות בעבודה לעניין סעיף זה אפילו חלה בה הפסקה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים.

ב. כמו כן, בהתאם לחוק האמור, עובד קבלן כוח-אדם המועסק אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים, ייחשב כעובד המעסיק בפועל בתום תקופת תשעת החודשים. לעניין זה יימנו כל התקופות שבהן הועסק העובד בפועל אצל אותו

מעסיק בפועל על ידי קבלן כוח אדם, אלא אם כן חלפו לפחות 9 חודשים ממועד סיום העסקתו הקודם.

ג. להלן ההנחיות והתנאים להעסקת עובדי קבלני כוח אדם במשרדי הממשלה, לרבות הוראות עדכון:

(1) ככלל, אין להעסיק עובדי קבלני כוח-אדם בשירות המדינה.

(2) במקרים חריגים ניתן לפנות לוועדת החריגים לעניין העסקת עובדי קבלני כוח-אדם (להלן – "ועדת החריגים"), כמפורט בהוראת התכ"מ 13.9.1 בנושא העסקת עובדי קבלני כוח אדם, בבקשה לאישור חריג להעסקת עובד קבלן כוח-אדם ובהתקיים התנאים המצטברים הבאים:

- (א) המשימה הינה זמנית, עונתית וחולפת, ולכל היותר עתידה להסתיים בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים;
- (ב) מהות העבודה הנדרשת הינה טכנית וכוללת פעולות פשוטות;
- (ג) התפקיד הנדרש איננו ניתן לביצוע על ידי עובד אחר מכוח האדם התקני של המשרד;
- (ד) התפקיד הנדרש איננו בעל סמכויות שלטוניות ו/או סטטוטוריות ואיננו כרוך בנושאים של קביעת או המלצת מדיניות;

ד. אין להעסיק עובד קבלן כוח-אדם לתקופה העולה על 6 חודשים, ובמקרים חריגים עד 8 חודשים לכל היותר, 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.

ה. חל איסור 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').

ו. בנוסף, באחריות האחראי לוודא כי העסקת עובדי קבלני כוח-אדם במשרדי הממשלה תהיה בכפוף לסייגים מטעמי קרבת משפחה, ניגוד עניינים וחובת הבדיקות הביטחוניות.

ז. 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.

## 7. הוראות נוהל

- א. טרם אישור ועדת המכרזים של המשרד התקשרות לקבלת שירותים, לרבות הארכת התקשרות קיימת, במסגרתה יועסקו עובדי קבלן בתוך המשרד, על האחראי במשרד, לבחון את עמידת ההתקשרות המבוקשת בתנאי הנחיה זו. כמו כן, טרם אישור התקשרות כאמור, יש לקבל את חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד, כי אין בהתקשרות האמורה כדי להביא ליצירת יחסי עובד ומעביד עם המדינה ולהעסקת עובדים בניגוד להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. תנאי לאישור או הארכת התקשרות כאמור על ידי ועדת המכרזים המשרדית הוא קבלת אישור האחראי וחוות דעת היועץ המשפטי, כמפורט לעיל.
- ב. יודגש, כי על האחראי במשרד לוודא לאורך כל תקופת ההתקשרות את קיומם של התנאים המפורטים בהנחיה זו, 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.
- ג. 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 הוראות הנחיה זו.
- ד. בכל מקרה של ספק ו/או צורך בהתייעצות בדבר אופן יישום הוראות הנחיה זו, ניתן לפנות לרפרנט הרלוונטי בנציבות שירות המדינה, בצירוף חוות דעת הלשכה המשפטית במשרד באשר להתקשרות המבוקשת, בהתאם למפורט בהנחיה זו.

## 8. פיקוח ובקרה


- א. ניהול מערך עובדי הקבלן, כמו גם הפיקוח והבקרה על כך שהעסקת העובדים נעשית בהתאם להנחיה זו לכל אורך ההתקשרות, כאמור לעיל, הינם באחריות האחראי במשרד.
- ב. כל קליטה בפועל של עובד קבלן שירותים ו/או עובד קבלן כוח אדם המועסק בפועל בתוך המשרד ממשלתי תדווח על-ידי יחידת משאבי אנוש במשרד במערכת המרכזית ותאושר על ידי האחראי. כמו כן, כל הארכת התקשרות/מימוש אופציה במסגרת ההתקשרות מחייבת אישור האחראי ומנהל היחידה המקצועית שבה מועסק בפועל עובד קבלן השירותים ו/או עובד קבלן כוח האדם.
- על אף האמור בסעיף 2 ג' לעיל, חובת הדיווח והאישור כאמור בסעיף זה, תחול גם על עובדי קבלן המועסקים בפועל בתפקידי מחשוב בתוך משרדי הממשלה.




## 9. סיכום

נבקש להקפיד הקפדה יתרה על קיומן של ההוראות והכללים המפורטים בהנחיה זו, על מנת להימנע מהעסקות לא תקינות שיש להן השלכות משפטיות ומנהליות.

הנחיה זו מחליפה את חוזר נציבות שירות המדינה מיום 15.9.2009 בנושא "הנחיות למשרדי הממשלה להתקשרות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה".

  
 מיכל עבראדי-בויאנג'ו  
 החשבת הכללית

  
 משה דיין  
 נציב שירות המדינה