

# העסקה פוגענית

## הדרה וניצול שיטתיים בשוק העבודה

דניאל מישורי - עורך ראשי  
ענת מאור - עורכת משנה

## **Precarious Employment**

Systematic Exclusion and Exploitation in the Labor Market

Edited by Daniel Mishori with Anat Maor

זכויות היוצרים במאמרים שמורות למחבריהם, וזכויות היוצרים בכרך שייכות לעורכים. השימוש במאמרים ובכרך מותר על פי תנאי רישיון CREATIVE COMMONS ישראל, גרסה 2.5 (CC-BY-NC-SA). מותר לעשות במאמרים שימוש, לרבות העתקה והורדה מהרשת, ולמעט שימוש מסחרי, וכל עוד יאוזכר שם המחבר/ת והפרסום בכרך זה של "העסקה פוגענית". יצירה נגזרת מותרת רק לאחר קבלת רשות המחבר/ת.



ספר זה יצא לאור ע"י המכללה ההחברתית כלכלית

בשיתוף עם אחוה הוצאה לאור

עימוד, עיצוב עטיפה והבאה לדפוס:

אחוה הוצאה לאור

Printed in Israel 2012 הודפס בישראל

כל הזכויות שמורות

מסת"ב 978-965-7173-31-2 ISBN

## כרוניקה של ניצול ידוע מראש: העסקה קבלנית באוניברסיטאות

אוהד קרני\* ואיתי סבירסקי\*\*

### 1. תקציר

במהלך העשורים האחרונים העסקה קבלנית של עובדי תחזוקה, מינהל וביטחון הפכה לתופעה שכיחה בישראל בכלל ובאוניברסיטאות בפרט. כמעט תמיד מלווה צורת העסקה זו בהפרה שיטתית של חוקי העבודה ובהתעמרות בעובדים המועסקים במתכונת זו. בשנים האחרונות, האוניברסיטאות היוו כר פורה למאבקים לשיפור תנאי העסקתם של עובדי קבלן, לאיגודם ולמיגור אופן העסקה פוגעני זה. מאמר זה סוקר מגמות אלו ומציג מנגנונים אפשריים לטיפול בבעיה.

### 2. רקע

אירוניה מדכדכת אופפת את מצבם של עובדי הקבלן באוניברסיטאות. פרקטיקות של ניצול ועושק שיטתי של אותם עובדים הינן בגדר חזון נפרץ במוסדות אלו, בהם נלמדות תאוריות של צדק חברתי והלכות של דיני עבודה בכיתות שאותן העובדים האלה מנקים ושעליהן הם שומרים. אף על פי שנתונים כמותיים מדויקים אינם בנמצא, בשני העשורים האחרונים חל גידול דרמטי במספר המועסקים באמצעות מתווכי עבודה באוניברסיטאות, בעיקר לצורך מילוי פונקציות של ניקיון, תחזוקה ובטחון. מנגנוני העסקה קבלנית הובילו באופן כמעט גורף להדרדרות משמעותית בתנאי העסקה ובבטחון התעסוקתי של העובדים בפונקציות האלו. עובדי הקבלן מהווים את אחת מהאוכלוסיות המוחלשות והעניות ביותר בישראל. הם מבצעים עבודה פיזית קשה, שמזכה אותם, במקרה הטוב, לתמורה המינימלית על פי חוקי המגן. בפועל, חלק נכבד מהם אינו זוכה אף לתנאי המינימום. אפילו המונח "העסקה פוגענית" כושל בתיאור נאמן של מצבם, שכן עצם העסקתם של עובדים אלו על ידי המוסד האקדמי מטושטשת בתיווכו של צד שלישי ולעיתים אף רביעי של קבלן או קבלן משנה.

העסקה פוגענית של עובדים באקדמיות בעולם הוותה לא פעם מצע לתסיסה ולמחאה חברתית. כך למשל, ב-2001 ניצת מרי סטודנטים באוניברסיטת הרווארד על רקע תנאי השכר הירודים של עובדי הניקיון במוסד היוקרתי. במהלך המחאה הושבת הקמפוס ועשרות סטודנטים התבצרו במשך שלושה שבועות במשרדי ההנהלה (Goldberg, 2001).

\* חבר הוועד המנהל במכללה החברתית כלכלית, לשעבר יו"ר ארגון הסגל האקדמי הוטר באוניברסיטת תל אביב.

\*\* מייסדי ארגון כוח לעובדים, חבר הנהגתו ומשפטן הארגון; עורך-דין ומנחה בקליניקה לזכויות עובדים בקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

במציאות הישראלית, סולידאריות סטודנטיואלית מעין זו הינה בגדר חלום רחוק, ומנגנוני העסקה קבלנית המושגתים על ניצול עובדים ממגזרים מוחלשים הפכו לנורמה במגזר הציבורי בכלל ובאוניברסיטאות בפרט. יתרה מזאת, עם צמיחתן של החברות הכלכליות של אגודות הסטודנטים, מנגנוני עושק אלו הופעלו לעיתים אפילו על ידי חברות-בת בעלות עקיפה של הסטודנטים עצמם<sup>1</sup>. בפרק זה ננסה לספק סקירה ביקורתית של תהליכים אלו ולשרטט בקווים כלליים את מנגנוני ההעסקה המוצעים כמענה לבעיה.

### 3. העסקה קבלנית - מגמות מרכזיות

המעבר להעסקה קבלנית הינו חלק ממגמה עולמית של העסקה באמצעות מתווכים. מעבר זה משקף העדפת העסקה ארעית על פני העסקה נורמטיבית והתנערות מיחסי עובד-מעביד המאפשרים למעסיק לשמור על "גמישות ניהולית" ומבנה של "ארגון רזה" (2000 Klein), בנוסף למגמות גלובליות אלו, בישראל גבר הביקוש להעסקה קבלנית במידה רבה במהלך שנות התשעים על רקע השפעות תוכנית הייצוב הכלכלית, גל העלייה מבריה"מ לשעבר, הירידה במספר העובדים הפלשתינאים והיחלשות העבודה המאורגנת.

קיימות שתי קטגוריות עיקריות של העסקה קבלנית הרלוונטיות לדיון במאמר זה: קבלנות כוח אדם וקבלנות שירותים. קבלני כוח אדם מעסיקים עובדים אשר נתונים תחת ניהול של המוסד בו הם מועסקים. דפוס העסקה זה הוא היחיד שמוסדר בחקיקה – במסגרת חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם (העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996). לעומת זאת, קבלני שירותים מעסיקים גם הם עובדים בעבור המוסד, אולם בניגוד לקבלני כוח אדם, האחריות הישירה לביצוע המטלות חלה על קבלני השירותים, כך שלכאורה הקבלן מספק **שירותים** בלבד ואינו מתגבר את **כוח אדם** של המוסד. הלכה למעשה, הבחנה זו אינה חדה ועמימותה מאפשרת מניפולציה פשוטה של החוק על ידי הגדרת עובדי הקבלן כנותני שירותים. באופן זה נמנעו על פי רוב האוניברסיטאות והמכללות מלקיים את הוראות חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם. גורם מרכזי נוסף לקיפוח השיטתי של עובדי הקבלן הוא קבלתן של הצעות גירעוניות במסגרת "מכרזי הפסד" של המוסד המזמין את שירותי הקבלן. בעקבות התחרות העזה בין חברות בתחום, מגישים קבלנים הצעות נמוכות ובלתי ריאליות, המחייבות ניצול ועושק במודע של העובדים לצורך הגעה לרווחיות. מצב זה מתאפשר תוך עצימת עין מצד המוסד המזמין, המקבל במסגרת המכרז הצעות גירעוניות כהצעות לגיטימיות.

על פי נתוני משרד התמ"ת, בשנת 2007 הועסקו על ידי קבלני כ"א כ- 115 אלף עובדים, המהווים כ- 4.5% מסך השכירים הישראלים במשק (משרד התמ"ת, 2008). יש להדגיש כי שיעור זה **אינו** כולל את המועסקים באמצעות קבלני שירותים, שלגביהם אין נתונים רשמיים. על פי הערכות, השיעור הכולל של עובדים, המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירותים (להלן: "עובדי קבלן"), מגיע לכדי 10% מכלל השכירים, היקף הגבוה פי 3 מהמוצע במדינות המפותחות החברות ב-OECD (נדב, 2003, 2005). יתרה מזאת, דווקא המגזר הציבורי מתבלט כמעסיק המוביל במנגנוני העסקה פוגעניים מסוג זה: 45% מכלל עובדי קבלני כ"א במשק הועסקו בשנת 2007 על ידי גופים ציבוריים (לוי, 2005; טביבאן מזרחי, 2007; משרד התמ"ת, 2008).

### 4. העסקה קבלנית באוניברסיטאות

האוניברסיטאות התחזקו נאמנה אחר הרוח הנושבת בשוק העבודה, ומרביתן העבירו בסוף שנות ה-80 ובמהלך שנות ה-90 את החלק הארי של עובדי הניקיון, התחזוקה והביטחון

למתכונת קבלנית. בניגוד למצופה, המעבר להעסקה קבלנית במרבית הקמפוסים נעשה דווקא על רקע של שגשוג באקדמיה, בימים שקדמו למשבר התקציבי של תחילת המילניום. ממודל של העסקה ישירה ארוכת שנים, חלה תמורה הדרגתית להעסקה ארעית לפי שעות ובתיווך של חברות השמה וקבלני שירותים. כאמור, במהלכן של שנות ה-90 הנהיגו האוניברסיטאות גורמה של העסקה קבלנית בהיקף רחב בתחומי הניקיון, הגינון, המזון והאבטחה. לצורך כך קיימו האוניברסיטאות, על פי רוב, התקשרויות עם מספר חברות קבלן בו-זמנית במטרה לצמצם את כוח המיקוח של ספקי השירותים ולהחריף את התחרות ביניהם. השיאנית במספר הקבלנים הייתה דווקא אוניברסיטת חיפה, הקטנה יחסית, אשר הפעילה 15 קבלני ניקיון במקביל (לוגסי, 2002). חברות הקבלן בתורן הפעילו לעיתים קרובות גם הן קבלני משנה, אשר היוו חוליה נוספת בשרשרת התיווך, תוך קיצוץ נוסף בשכר העובדים.

על-פי הערכות פנימיות של אוניברסיטת תל אביב, המעבר להעסקה קבלנית הוביל לחיסכון של 45% בעלויות השירותים (לוגסי, 2002). בהנחה שהערכות אלו נכונות, הן ממחישות את ממדי העושה השיטתי של עובדים אלו. אפילו מבלי לשקלל את עלויות התיווך, חיסכון בסדר גודל שכזה מחייב פגיעה משמעותית בתנאי העסקה של עובדים שגם קודם לכן הועסקו בשכר נמוך, שכן אין בהתמחות או ביתרון לגודל של חברת הקבלן כדי להסביר חיסכון כה גדול בעלויות<sup>2</sup>. משמע, חסכון זה נובע בעיקרו מקבלת הצעות גירעוניות במסגרת מכרזי הפסד. הצעות גירעוניות אלו לא שיקללו את העלות המלאה של העובד על פי חוקי המגן וצווי ההרחבה הרלוונטיים (ראו טבלה) ואף לא כללו הצמדה לשינויים בשכר המינימום במהלך השנים. מכרזי הפסד דחפו את הזכיינים המעוניינים ברווח, להפריה שיטתית של החוק ולנישול העובדים מהשכר וההטבות להן הם זכאים במטרה לגלגל את עלויות המכרז על גבם של העובדים (בניש, 2007). חשוב להדגיש כי התחשיב המוצג כאן מתייחס אך ורק לעלות שעת עבודה של עובד, ואינו לוקח בחשבון עלויות נוספות שמוטלות על הקבלן כגון חומרים, מפקחים וכמובן רווח.

**תשלום בפועל לעובדי קבלן באוניברסיטת ת"א נכון ל-2006<sup>3</sup>**

סעיף	תשלום נדרש (ש"ח)	באחוזים מעלות שכר	תשלום בפועל (ש"ח)	באחוזים מעלות שכר
שכר בסיס לשעה	19.28	71%	17.93	66%
חופשה	0.73	3%	-	0%
ימי מחלה	0.48	2%	-	0%
הפרשה לתגמולים	1.16	4%	-	0%
פיצוי פיטורים	1.61	6%	-	0%
נסיעות	1.16	4%	1.16	4%
הבראה	0.71	3%	0.58	2%
חגים	0.66	2%	-	0%
תוספת ותק	0.35	1%	-	0%
ביטוח לאומי	0.96	4%	0.96	4%
סה"כ לעובד	27.10	100%	20.63	76%

במסגרת פרקטיקת מכרזי ההפסד, בחוזי ההתקשרות מול חברות הניקיון, התשלום עבור השירותים נעשה על פי תחשיב של מטרים רבועים ולא על פי שעות העבודה הנדרשות בפועל להשלמת העבודה. תחשיבי עלות מסוג זה מעמעמים את הקשר שבין ביצוע המטלה לעובד אשר נדרש לבצעה. כתוצאה מכך האוניברסיטאות לא נאלצות להתעמת בחוזי ההתקשרות מול תחשיב ישיר של שעות העבודה הנדרשות, אשר בתורו גורר תחשיב של עלויות שכר תקני תואם. כך נהנות למראית עין האוניברסיטאות מהחסד שבחוסר הידיעה. על פי רוב, המכרזים גם לא כללו התייחסות פרטנית לאופן העסקה, אלא רק התחייבות לקונית של קבלן השירותים לפעול כמתחייב על פי חוק. מצדן, מרבית האוניברסיטאות לא קיימו כל הליכי פיקוח מסודרים במטרה לאכוף הנחיה זו, ובהתבסס על סעיף זה התנערו מאחריות לגבי אופן ההעסקה בפועל. בכנס שנערך בנושא ב-2006 סיפר אלי אבידר, מנכ"ל ובעלים של "קבוצת אבידר", חברת קבלן המעסיקה עובדי קבלן באוניברסיטת תל אביב ובסמינר הקיבוצים, כי במקרים מסוימים התשלום שמציעה לו האוניברסיטה הוא כה נמוך, עד כי גם אם היה רוצה, לא היה יכול לשלם לעובדים את המגיע להם לפי חוק. על כן, הוא נאלץ לפטר עובדים כל תשעה חודשים כדי להימנע מתשלום פיצויי פיטורין (אבידר, 2006).

כדוגמה מייצגת, באוניברסיטת תל אביב, המעסיקה כ-170 עובדי קבלן, נחשפו בבדיקות מדגמיות (שנערכו על ידי קבוצות של מרצים וסטודנטים מתנדבים ולא על ידי האוניברסיטה) מקרים רבים של העסקת קטינים מתחת לגיל 15; תשלום שכר הנופל משכר המינימום; הטלת קנסות על העובדים בגין איחורים או בלאי בצידו בניגוד לדין; הלנת שכר; הימנעות מתשלום גמול בגין שעות נוספות; דמי נסיעות; הפרשות לפנסיה ופיצויי פיטורין; העדר תלושי משכורת או חוזי העסקה; "העלמת" שעות עבודה; ופיטורים מדי תשעה חודשים במטרה למנוע רצף העסקה ובכך לחסוך את הצורך לשלם במקרה של הפסקת עבודה פיצויי פיטורין בשיעור של 8.33% מהשכר (אוסנהיים, 1999; ארליך, 2006; ברקאי, 2007). חלק ניכר מהעבירות החמורות יותר בוצעו על ידי קבלני משנה של הקבלנים עצמם, אשר ספקו כוח עבודה לחברות הקבלן עצמן וכוננו בז'רגון המקצועי "ראיסים". אותם ראיסים אתרו והובילו את העובדים ממספר כפרים ערביים ישראלים ובעיקר מג'סר א-זרקא, יישוב ערבי כפרי השוכן צפונית לקיסריה ומדורג בעשירון החברתי-כלכלי התחתון השני (נתוני הלמ"ס, דצמבר 2004). יום עבודה טיפוסי של עובדים ועובדות אלו החל בחמש בבוקר, עם יציאתם מהכפר, והסתיים בקרבת חצות, לעיתים קרובות לאחר שעמלו במספר מוסדות ציבור שונים באותו היום. למרות עלויות הנסיעה הגבוהות יחסית, הסדר זה המבוסס על הביקוש הגבוה לעבודה באזורים מוחלשים בעלי אחוז אבטלה גבוה, השתלם כלכלית כתוצאה מנישול העובדים מזכויותיהם. על פי רוב, הראיס קיבל ישירות לידיו סכום כסף בעבור כלל השירותים אותם סיפק, והעביר נתח כלשהו מסכום זה לעובדים, ללא כל בקרה ועל פי שיקול דעתו. כך למשל, ראיס אשר העסיק שש עובדות במשרה מלאה, קיבל מהקבלן עבור שירותיהן 9,000 שקלים, מתוכם העביר אלף שקלים כשכר לכל אחת מהעובדות ואת שלושת האלפים אלפי השקלים הנותרים שמר לעצמו (אוסנהיים, 1999). בעקבות חשיפת ממצאים אלו בתקשורת הופסקו בראשית שנות האלפיים ההתקשרויות של אוניברסיטת תל אביב מול קבלני המשנה בענפי הניקיון והתחזוקה. אולם, למרות זאת השימוש בקבלנות משנה מסוג זה נמשך ללא פיקוח בחלק ניכר מהקפיטריות בקמפוס. מכל מקום, נתח ניכר מהעבירות בוצעו שלא בתיווכם של קבלני משנה וראיסים אלא ישירות על ידי חברות הקבלן, אפילו הגדולות והמבוססות שבהן. לדוגמה, תחת ניהולה של חברת

ISS-אשמורת, אשר בבעלות קבוצת השמירה וחברת ISS העולמית, תועדו באוניברסיטת תל אביב, במהלך 2006 ו-2007, מקרים של 'העלמות' שעות עבודה בתלוש המשכורת; פיטורים לאחר שמונה חודשים כדי למנוע רצף העסקה וצבירת ותק; לא ניתנה תוספת שכר בגין שעות נוספות; לא הופרשו תגמולים לפנסיה; לא הוענקו תוספות ותק; במקרים רבים לא הועברו תשלומים בעבור דמי הבראה, ימי חג וימי חופשה (ארליך, 2006; ברקאי, 2007).

### 5. פעילות מחאה ותמורות באופני העסקה

אל ההתפתחות האיטית והספוראדית לעתים של הביקורת והמחאה הציבורית בגנות העסקה פוגענית של עובדי קבלן באוניברסיטאות, ניתן להתייחס הן לחיוב והן לשלילה. הן כתעודת עניות של אפאתיות ואובדן האחריות החברתית והן כמפת לדרך בה פרטים בודדים עשויים להביא לשינוי ממסדי רחב היקף לאורך זמן. ניתן היה לצפות כי דווקא במוסד אקדמי המתהדר במצוינות אקדמית ובמעורבות חברתית, תפרוץ מהומה סביב עושיק המתרחש ממש תחת אפם של אנשי הסגל והסטודנטים. אולם, במשך שנים ארוכות מאז עברו האוניברסיטאות למתכונת קבלנית פוגענית, לא נשמעו לא צעקה ולא ציוץ בגנות המדיניות החדשה. ככל הנראה, פרופ' אריאל רובינשטיין היה הראשון לצאת בפומבי בביקורת כלפי אופן העסקה זה, בהרצאה אותה נשא בשנת 1998, במהלך הגיגות היובל של אוניברסיטת תל אביב, ואשר עובדה מאוחר יותר למאמר בנושא (רובינשטיין, 2000). רובינשטיין, אשר חקר את הנושא באופן עצמאי וראיין עובדים בקמפוס של אוניברסיטת תל אביב בנוגע לתנאי העסקתם, גישר במעשה זה על תהומות של פערי מידע ואדישות. במאי 1999 רובינשטיין הוביל אחריו קבוצה של 133 מרצים לחתום על מכתב מחאה על התנאים המחפירים בהם מועסקים העובדים ועל שיטת מכרזי ההפסד. מכתב זה עורר הדים רבים, וגרר שינויים הצהרתיים מצד סנאט האוניברסיטה, אשר הובילו להקמתה של ועדת מעקב משותפת מטעם ההנהלה וקבוצת המרצים. בשנה שלאחר מכתב הפרופסורים, פעילותה של קבוצת המרצים הדהדה בקמפוס והובילה לגינוי רשמי ראשון גם מצד אגודת הסטודנטים, ולמעקב פעיל מצד עמותת "קו לעובד". גינויים פומביים אלו הביאו לגיבושן של קבוצות הסטודנטים "סולידאריות" ו"אחוזה", אשר את שתיהן הנהיג אביב וסרמן, בעת היותו סטודנט למשפטים באוניברסיטת תל אביב. וסרמן טען כי קיפוח עובדי הקבלן אינו ניתן לפיתרון של ממש על ידי אכיפה מוגברת בלבד, והינו מושרש במבנה העסקה הקבלנית, ועל כן רק העסקה ישירה של עובדי הניקיון והאבטחה תאפשר תנאי העסקה הוגנים. שיאו של מאבק זה הגיע בהפגנה של 150 סטודנטים אשר הסתיימה בהתפרצות ללשכת מנכ"ל האוניברסיטה. פעילויות אלו עוררו עניין ציבורי בנושא ובאוקטובר 2001 שודרה בערוץ השני, בתוכנית "אולפן שישי", כתבת תחקיר על העסקתן הבלתי חוקית של קטינות מתחת לגיל 15 באוניברסיטת תל אביב. בעקבות הכתבה הופיעו לראשונה פקחי משרד העבודה באוניברסיטה, הופסקו ההתקשרויות מול מרבית חברות הקבלן במוסד, וכונס דיון בוועדת הכנסת לקידום מעמד הילד בנושא (הוועדה לקידום מעמד הילד, 2001).

הדי הפרשה והפעילות האינטנסיבית של קבוצות המרצים והסטודנטים היכו גלים באוניברסיטאות נוספות. קבוצות דומות החלו לצמוח גם באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת בן-גוריון. באוניברסיטת חיפה הובילה בשנים 2005-2006 קבוצת מרצים בהנהגת פרופ' דני גוטוויין וד"ר גיא דוידוב שינויים במבנה המכרזים לתחשיב

ישיר של שעות העבודה, תוך הצמדה לשכר המינימום, מינוי רואה חשבון בלתי תלוי לפיקוח אחר הקבלנים ובדיקה ישירה של שעות העבודה על ידי שעות נוכחות. אולם, הפרקטיקה עצמה של העסקה בלתי-ישירה של העובדים לא שונתה. באוניברסיטה העברית פעלה קבוצת מרצים קטנה בהנהגת פרופ' ורד ויניצקי-סרוסי ופרופ' אלון הראל, ומספר קבוצות סטודנטים, ביניהן "במעגלי צדק", "תיקון", "תא חד"ש", "רוח חדשה" ואף אגודת הסטודנטים עצמה. בשנת 2005 הוביל הלחץ המשולב לתביעה ראשונה מסוגה מצד הנהלת האוניברסיטה העברית כנגד חברת קבלן על הפרת זכויות העובדים. ההליך יצא לפועל בעזרת סטודנטים מהקליניקה המשפטית לרווחה תעסוקתית של האוניברסיטה. יוזמות דומות של הקליניקה למשפט ורווחה באוניברסיטת תל אביב נדחו על ידי הנהלת אוניברסיטת ת"א, אך הקליניקה סייעה לפעילות דומה באוניברסיטת בן-גוריון ביוזמת תא הסטודנטים "צדק חברתי" (צ"ח). תא צ"ח הוביל ב-2008 סדרה של מאבקים חלוציים בבן-גוריון שמנעו את פיטוריהן של 150 עובדות קבלן ואף סייעו בהקמת ארגון עובדים יציג של עובדות הניקיון באוניברסיטה תחת ארגון "כוח לעובדים". פירוש נוסף על מאבק זה ניתן למצוא במאמרן של אורנה עמוס וטל בהרב המופיע באסופה זו (עמוס, 2012). מאבק זה סלל את הדרך להתאגדות של עובדות ניקיון גם באוניברסיטת תל אביב במהלך 2010 תחת ההסתדרות, ובאוניברסיטה העברית תחת "כוח לעובדים" ב-2011.

מסקירה זו עולה כי בשנים האחרונות חל מפנה במאבק לזכויות עובדי הקבלן. זאת כתוצאה מהעלייה במודעות לנושא ומהתארגנות של מספר קבוצות של עובדי קבלן ברחבי הארץ תחת ועדי עובדים. מגמה זו תודלקה ונתמכה בעיקר על ידי הקליניקה למשפט ורווחה באוניברסיטת ת"א, אשר לוותה ועדי עובדים רבים לאורך תהליך ההקמה, וביניהם גם התאגדויות של המאבטחים בפקולטה לחקלאות ברחובות ובקמפוס גבעת רם של האוניברסיטה העברית. אולם, נראה כי המשבר התקציבי העמוק בו מצויות האוניברסיטאות בשנים האחרונות מאט תהליכים אלו ואף עלול להסיט את הגלגל אחורנית.

## 6. מנגוני בקרה ותחליפים

כאמור, לאורך השנים נאסף מידע רב על העוולות הכרוכות בהעסקה הקבלנית וגורמים רבים ומגוונים הקדישו מזמנם לבעיה. זרע הפורענות שבהעסקה הקבלנית מקורו במידה ניכרת בנוהלי בניית המכרזים ובחירת הזכיין. כדי לפסול מראש הצעות גירעוניות מצד הקבלנים, אשר מובילות לעושק של העובדים, על המכרז לכלול תחשיב מפורט וישיר של עלות העסקת העובדים, הן ברמת הפרט הבודד והן באופן כולל עבור סך כל העובדים במכרז, ולהצמיד תחשיב זה לשכר המינימום. יש לשקלל גם הוצאות תפעוליות אחרות מצד הקבלן ושולי רווח סבירים. בנוסף, צריך המכרז לשקלל את דפוסי ההעסקה של הקבלן בעבר ולבחון את אופן התנהלותו כלפי העובדים. במרץ 2007 העביר החשב הכללי במשרד האוצר חוזר המפרט את תנאי המינימום למכרזים במטרה למנוע קבלתם של מכרזי הפסד, אולם האוניברסיטאות דחו את אימוץ ההנחיות האלו בטענה מופרכת של פגיעה בחופש האקדמי (קשמון, 2007).

אולם, קיפוח עובדי קבלן מתקיים, למרבה הצער, גם כאשר לא מדובר במכרזי הפסד, אלא במכרזים תקינים, כאשר הקבלן בוחר שלא להעביר את מלוא הסכומים המגיעים על פי החוק או המכרז לעובדיו. על כן, גורם הכרחי באכיפת העסקה הוגנת על ידי הקבלן הוא



כמובן קיומה של מערכת בקרה ופיקוח יעילה. אוניברסיטת חיפה מהווה דוגמה להפעלתו של מנגנון בקרה מעין זה. במוסד נעשה תחשיב ישיר של עלויות העבודה על בסיס שעוני נוכחות הנמצאים בפיקוח ישיר של ההנהלה ורואה חשבון חיצוני. בנוסף, ועדת בדיקה המכילה נציגים מקבוצת המרצים המקומית, מתכנסת לעתים תכופות ובוחרת תלונות על עובדי הקבלן. מובן שדרוש גם הליך מרתיע של הטלת סנקציות והפסקת התקשרות מול קבלנים עבריינים. באוניברסיטת תל אביב נוצרה לצורך מטרה זו קרן בוררות בה מפיקדים הזכייין והאוניברסיטה, כל אחד, סכום השווה ל-2.5% מסכום המכרז. קרן זו משמשת לתשלום פיצויים לעובדי קבלן אשר נפלו קורבן לעבירות מצד המעסיק, ואם עד תום תקופת המכרז לא נעשה שימוש בכולה, מועברים הכספים הצבורים בה לידי חברת הקבלן. עם זאת, בבחינת מודל זה, יש לתהות על הנכונות של העובדים להתלונן כנגד המעסיק. כמו כן, עולה החשש שסנקציות כספיות עשויות למעשה להוביל את הקבלן לגלגל את הפסדיו על גב העובדים, בין אם באמצעות קיצוץ ישיר בשכרם או במרכיבי ובין אם באמצעות "קנסות מנהליים" המוטלים על העובדים על ידי המעסיק בתאונות שונות.

יצירת מנגנוני אכיפה מסוג זה אינה מסתייעת על פי רוב ברצון טוב מצד הנהלות האוניברסיטאות, והניסיון מראה כי שינוי בדפוסי העסקה מגיע רק לאחר הפעלת לחץ ציבורי רב. מבחינה זו ייתכן כי השתתפותן של חברות ודירוג בלתי תלוי של חברות הקבלן עשוי לתפוס תפקיד חשוב בהתנהלות האוניברסיטאות. תווי תקן חברתיים נהוגים ברחבי העולם והפכו להיות חלק אינטגרלי מניהול המותג של פירמות רבות. בישראל יזמה עמותת ב"מעגלי צדק" הנפקתו של תו תקן חברתי למאות בתי עסק המקפידים על העסקה הוגנת ונגישות לנכים. סקרים חיצוניים ובלתי תלויים של תנאי העסקה באוניברסיטאות נעשו לאורך השנים במספר אוניברסיטאות. אולם, המידע מעולם לא רוכז על פי קריטריונים אחידים ומעולם לא נעשו דירוג או השוואה של המוסדות אשר יוכלו לשמש להסברה בקרב הציבור הרחב ובפני חברי הנאמנים של המוסדות האקדמיים.

הפיתרונות המוצגים לעיל, על אף שהם עשויים להוביל לשיפור מסויים בתנאי העסקה של עובדי קבלן, אינם יוצרים קשר של אחריות ממשית בין האוניברסיטאות לעובדי הקבלן. אנו מאמינים כי להעסקה קבלנית מטבעה אין כל תקנה, שכן היא יוצרת הפרדה מלאכותית בין המעסיק בפועל לעובד, המובילה לקיפוח ידוע מראש. על כן הפיתרון היחיד המתקבל על הדעת הוא העסקה ישירה של העובדים. ראשית, עמדה זו נתמכת בעובדה שהנטל הכלכלי הכרוך בהעסקה ישירה הוא שולי ביחס לתקציב המשכורות באוניברסיטאות, גם על פי ההערכות השמרניות ביותר. למעשה, סביר להניח כי העסקה קבלנית בתנאים נורמטיביים, תהיה ממילא יקרה יותר מהעסקה ישירה בשל כניסת הגורם המתווך. כמו כן, ייתכן בהחלט כי העסקה ישירה לא רק שתחסוך את עלויות המתווך ואת הסרבול שבמנגנון ניהולי דו-ראשי, היא גם תבטל את הצורך ביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה לבדיקה בציציותיהן של חברות הקבלן. הלכה למעשה אין מניעה להעסקה ישירה, והיא עדיין מתקיימת במרבית האוניברסיטאות במתכונת מצומצמת כתוצאה מנוחות לוגיסטית או נוהג. כך למשל, כלל עובדי האבטחה באוניברסיטת בן-גוריון ועובדי האבטחה הליליים באוניברסיטת ת"א מועסקים ישירות על ידי האוניברסיטה. מעל לכל, ישנו ערך מוסרי בסיסי בהעסקה ישירה של עובדים העוסקים במשך שנים ארוכות בעבודה מפרכת בעבור המוסד. העסקה ישירה של עובדים אלו תהווה הכרה ביחס העובד-מעסיק שמתקיימים בפועל, הכרה שמן הראוי שתתקיים.

## הערות

- <sup>1</sup> כך למשל, אגודת הסטודנטים של אוניברסיטת תל אביב מחזיקה בבעלותה את חברות הבת "ג'ובטוב" ו"אאוטקום", חברות כוח אדם ומיקור חוץ המעסיקות עובדי קבלן. בשנת 2008 לא הכירה חברת אאוטקום בוועד יציג של עובדי הסינמה-סיטי, אותם העסיקה.
- <sup>2</sup> ההשוואה נעשית תוך בחינה של עלות אלטרנטיבית הכוללת שכר ותנאים סוציאליים מלאים ע"פ חוק, עלות חומרי ניקיון והוצאות הנהלה.
- <sup>3</sup> על פי בדיקה מדגמית של תלושי שכר של עובדי אבטחה אשר הועסקו ע"י חברת קבלן באוניברסיטת תל אביב במהלך 2005 ו-2006.

## הפניות

- אבחסרה נועם, בקר נטע, כהן זיו וביניש אבישי. 2006. עובדים שקופים בשירות המדינה: דו"ח הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה בדגש על עובדי ניקיון. ירושלים: הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית.
- בניש אבישי וצרפתי רועי. 2007. בזכות ההגינות ובגנות מכרזי ההפסד, על מכרזי הפסד, תחרות בלתי הוגנת ופגיעה בזכויות עובדים. הקליניקה לרווחה תעסוקתית, המרכז לחינוך משפטי קליני, האוניברסיטה העברית. אוסנהיים עמרי. 1999. הפקולטה למדעי הניצול. העיר. 19 באפריל.
- ארליך הילה. 2006. בחינת העסקת עובדי שעות ועובדי קבלן באוניברסיטת תל אביב. אגודת הסטודנטים החדשה של אוניברסיטת תל אביב. אפריל.
- ברקאי אבנר. 2007. העסקה פוגענית של עובדי קבלן בשטחי אוניברסיטת תל אביב. אגודת הסטודנטים החדשה של אוניברסיטת תל אביב. אוגוסט.
- הוועדה לקידום מעמד הילד. 2001. העסקת ילדות כעובדות ניקיון באוניברסיטת תל אביב. פרוטוקול מס' 111. 5 בנובמבר.
- משרד התמ"ת. 2008. מינהל הסדרה ואכיפה קיים מבצע אכיפה בפריסה ארצית בקרב קבלני כ"א וספקי שירותים בחצרות משרדי הממשלה בשיתוף אגף הביקורת בחשב הכללי באוצר. ידיעוט - ידיעון מספר 75. ינואר.
- טביביאן-מזרחי מיכל. 2007. העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי ממשלה. הכנסת – מרכז המחקר והמידע. 23 ביולי.
- לוגסי עופר. 2002. בדיקת חלופות להעסקת עובדי ניקיון בקמפוס אוניברסיטת תל אביב. אוניברסיטת תל אביב. יוני.
- לוי שלי. 2005. מאפייני ההעסקה של עובדי שמירה ואבטחה בישראל. הכנסת – מרכז המחקר והמידע. 10 ביולי.
- נדיב רונית. 2003. העסקה באמצעות קבלני כוח-אדם. משרד העבודה: הרשות לתכנון כוח-אדם.
- נדיב רונית. 2005. קבלני כוח אדם בישראל הפועלים ברשיון. משרד התמ"ת. יוני.
- עמוס אורנה ובהרב טל. 2012. התארגנות עובדות הניקיון באוניברסיטת בן גוריון כנגד כמקרה בוחן להתמודדות עם דיכוי ממוסד רב-מימדי. בספר זה.
- קשמון איתן. 2007. הגנה על זכויות עובדים בהתקשרויות של גופים ממשלתיים עם חברות אבטחה וניקיון. סמינר עובדי קבלן. שדות ים. אוקטובר.
- רובינשטיין אריאל. 2000. עשר הערות על הנוכחים השקופים. מקום למחשבה – בשער. אפריל.

Goldberg, Carey. 2001. Cambridge Journal: Protesters Blooming in Harvard Yard. The New York Times. April 25.

Klein, Naomi. 2000. No Logo. No Job. Knopf Canada. January. 195-230.