



TEL AVIV אוניברסיטת
UNIVERSITY תל אביב

הפקולטה למשפטים

העסקה קבלנית של עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב – נקודת מבט ביקורתית

מוגש על ידי : שקד הרן

מוגש לידי : דר' הילה שמיר במסגרת הנחיה בכתיבת מחקר עצמאי

Contents

4	הקדמה
7	חלק ראשון: התפתחות מודל ההעסקה המתווכת
7	מודל ההעסקה הקלאסי
8	מודל העסקה מתווכת
10	קבלני שירותים
11	השתרשות מודל ההעסקה המתווכת בתחום הניקיון
13	חלק שני: ההשלכות של הבחירה במודל ההעסקה המתווכת על העובדים
13	מיקור חוץ של המשאב האנושי והשלכותיו על תנאי ויחסי העבודה של העובדות
16	אכיפת חוקי העבודה במודל של העסקה מתווכת
16	אכיפה מנהלית
18	אכיפה פרטנית על ידי תביעות בבתי הדין לעבודה
21	חלק שלישי העסקת עובדות הניקיון במוסדות להשכלה גבוהה – מקרי בוחן
	התפתחות ההעסקה הקבלנית של עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב והאירועים המרכזיים במהלך השנים
21	
22	השנים הראשונות – התבססות מודל ההעסקה המתווכת באוניברסיטה
	ממאבק לשיפור התנאים של העובדות למאבק הקורה להעסקתן הישירה על ידי האוניברסיטה
23	
26	ניסיונות התאגדות ופעילות משותפת של וועד עובדות הניקיון וקבוצת הפעילים
27	המאבק להעסקה ישירה ב-5 השנים האחרונות
30	דיון במקרה הבוחן לאור המסגרת התיאורטית
30	הרובד הראשון – אופיין הייחודי של הפרות
	הרובד השני – היחסים בין השחקנים השונים: התמודדות עם הפרות הקבלן ואכיפת הזכויות של העובדות
32	
36	הרובד השלישי- "משא ומתן" להעסקה ישירה
39	מקרי הבוחן של מכון וויצמן ואוניברסיטת חיפה – העסקה ישירה של עובדות הניקיון
39	מכון וויצמן
39	מודל ההעסקה
40	הגישה העומדת בבסיס המודל והשפעתה על עיצוב יחסי ההעסקה
40	התמודדות עם קשיים
42	השלכות מודל ההעסקה על העובדות
42	החסרונות שבבחירה במודל
42	אוניברסיטת חיפה
43	מודל ההעסקה
43	תהליך המעבר מהעסקה קבלנית להעסקה ישירה
44	הגישה העקרונית והשפעתה על המודל
45	קשיים עיקריים במעבר להעסקה ישירה
46	שגרת ההעסקה לאחר המעבר והשפעת המעבר על המעסיקים והעובדים
46	קשיים שהתעוררו בעקבות המעבר להעסקה ישירה

50	סיכום המעבר להעסקה ישירה בנקודת הזמן הנוכחית
51	דיון קצר במקרי הבוחן
53	סיכום ומסקנות

הקדמה

אמא / נפתלי שם טוב

"אמא שלי מנקה

את השרותים

של החוקרת הדגולה

שמחקרה על מגדר

ותפיסות פסיכואנליטיות

פוסט-סטרוקטורליסטיות

הביאו אותה

להשג המדהים

האשה הראשונה

שהתקבלה

כפרופסור מן המניין

עוד הצלחה פמיניסטית בצמרת האקדמיה"¹

(מתוך "מלכה עירומה" שירת מחאה חברתית נשית, בעריכת דורית ויסמן)

שיר זה, של המשורר נפתלי שם טוב, מנכיח את הפער בין הפרופסורית המוערכת לעובדת הניקיון. הכותב אינו רואה צורך להכביר במילים על הפער, מספיק שהוא מציב את שתי הדמויות זו לצד זו בכדי להמחיש את התהום שביניהן. תשומת הלב העיקרית שהופנתה לשיר עסקה בפער שבין שתי הדמויות כנשים, היינו מנקודת מבט הבוחנת את גבולות ה"הצלחה" של התנועה הפמיניסטית.² בעבודתי זאת, המתמקדת בהעסקה קבלנית של עובדות הניקיון באוני' ת"א, אני מעוניינת לבחון את השיר מזווית אחרת המדגישה את הפער בין שתי הדמויות כ"עובדות" את המרחק שבין עובדת הניקיון לבין עובדת האוניברסיטה, הפרופסורית המוערכת. עוצמתו של השיר נובעת מכך שהפער ברור, עבודת הפרופסורית היא עבודה מוערכת, מרשימה ונקייה – דבר להתגאות בו. בעוד עבודתה של האם היא לכאורה מביישת, שקופה ומלוכלכת – דבר הראוי להסתרה. בעבודה זו אדון באופן שבו ניגודיות זו היא, בד בבד הסיבה להשתרשותם של דפוסי ההעסקה שהתפתחו בתחום ההעסקה המתווכת בכלל ובתחום הניקיון בפרט, והתולדה של דפוסים אלו. מודל ההעסקה המתווכת מעמיק

¹ נפתלי שם טוב, **מלכה עירומה** (דורית ויסמן עורכת, הוצאת הקיבוץ המאוחד) (2013)

² כך למשל באתרים הבאים: <https://www.haaretz.co.il/literature/poetry/premium-1.1992084> ;

<https://mekomit.co.il/%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%A8-%D7%A9%D7%97%D7%95%D7%A9%D7%A3-%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A9%D7%AA-%D7%A2%D7%9C-%D7%92%D7%91%D7%95-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%A4%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%96%D7%9D-%D7%94/>

את ההחרגה והנבדלות של עובדות הניקיון מהמוסד בו הן פועלות ומאפשר התבססות של דפוסי העסקה פוגעניים מהם סובלות עובדות הניקיון במוסדות אקדמאים רבים. החרגה זאת מוצדקת בין היתר על ידי טענות מהותיות ביחס לאופייה של עבודת הניקיון שאינה משתייכת לעיסוקי הליבה של המוסד האקדמאי.³

בעבודה זו אתייחס לאופן בו מועסקות עובדות הניקיון בשלושה מוסדות אקדמאיים שונים אוניברסיטת תל אביב, מכון וויצמן ואוניברסיטת חיפה. מקרה הבוחן המרכזי יהיה אוניברסיטת תל אביב שאת עובדות הניקיון המועסקות בחצרה אני מלווה למעלה מארבע שנים. בנוסף לאוניברסיטת תל אביב אציג את המודלים בהם בחרו להעסיק את עובדות הניקיון הן במכון וויצמן והן באוניברסיטת חיפה, שני מוסדות שבחרו במודל של העסקה ישירה של עובדות הניקיון. דרך הרקע התאורטי ובחינת התפתחות מודל העסקה באוניברסיטת תל אביב ארצה להראות שהתחלואות מהן סובלות עובדות הניקיון המועסקות בהעסקה קבלנית באוניברסיטה אינן מקריות או חד פעמיות אלא מהוות חלק שגרתי ושיטתי מדפוסי העסקה של חברות הקבלן. עוד אטען כי מה שאפשר את השתרשות הפרקטיקות הפוגעניות של העסקה קבלנית הוא, בראש ובראשונה, החרגת העובדות ממודל העסקה הקלאסי, בו העובדים זוכים להגנות רבות הן בחוק והן באמצעות מכשירים קיבוציים שונים. הפניה למודלים של העסקה מתווכת הובילה למצב בו ניתן להתחמק מאותן ההגנות והמכשירים הקיבוציים ובכך חשפה את העובדות לפגיעות רבות. התפתחות מודל העסקה המתווכת התאפשר בשל תפיסת העובדות כקבוצה מובחנת הן מעמדית והן מקצועית, תוך כדי שהוא מעמיק החרגה זו וגורם להתבססות הנבדלות של עובדות הניקיון ולפיתוח גישות עקרוניות המצדיקות את החרגתן ממסגרות העבודה הקלאסיות.

היעדר התייחסות לבעיות השיטתיות והמבניות הקיימות בתחום העסקה הקבלנית, והתעלמות מהאופן בו הפרת החוק נהייתה לנורמה של ממש בתחומים אלו, מעקרת את היכולת להציע פתרון בר-קיימא לבעיות הקונקרטיות מהן סובלות עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב. בנוסף, הכרת האופן בו התפתח תחום העסקה המתווכת בכלל והעסקה הקבלנית בתחום הניקיון בפרט עשוי להבהיר את הטענה לפיה העסקה ישירה של העובדות היא הדרך הראויה והנכונה ביותר לטפל בתחלואות הרבות שהעסקתן על ידי חברות קבלן מייצרת. בעבודה זו ארצה להראות שישנה הצדקה ברורה לבחירה במודל של העסקה ישירה על פני העסקה מתווכת. להצדקה זו שני פנים, פן פרקטי, לפיו מודל העסקה המתווכת קשור בטבורו לפגיעה בזכויות עובדים כך שעד היום, על אף מאמצי האכיפה הנרחבים שנעשו בתחום, מהווה המודל כר פורה להפרות חוק. ופן עקרוני, לפיו אין כל הצדקה בהחרגת עובדות הניקיון ממקום עבודתן וכי החרגה זו מובילה להשתרשות התפיסה השגויה של עובדות הניקיון כנבדלות ב"טיבן וטבען"⁴ מעובדות האוניברסיטה האחרות.

בחינת המודלים בהן מועסקות עובדות הניקיון במכון וויצמן ובאוניברסיטת חיפה תחשוף מציאות אלטרנטיבית בה עובדות הניקיון אינן מוחרגות ממקום עבודתן. בשני המוסדות עלתה תמונה ברורה לפיה החלת העובדות כעובדות ישירות של המוסד הובילה לכך שהעובדות נהנות הן מההיבט הפרקטי של השתייכות לשוק העבודה הראשוני, על מגוון הגנותיו, והן מההיבט העקרוני של תחושת השייכות למקום העבודה והערך הרב שהיא מוסיפה לשגרת העבודה. מצדו של המוסד כמעסיק,

³ אורלי בנימין, אריאל ליבמן, אורנה עמוס "מתווה לצמצום העסקה הקבלנית במגזר הציבורי בישראל" דו"ח שפורסם על ידי הקואליציה להעסקה ישירה, עמ' 15-26 (2013)
⁴ ציטוט של נציג ההנהלה מפגישה שהתקיימה איתו בשנת 2002.

העסקת עובדות הניקיון באופן ישיר הפכה את העובדות מכוח עבודה "שקוף" נטול כל ממד אנושי לעובדות מן המניין, כלפיהן מתפתחת תחושת אחריות. הנראות ממנה נהנות עובדות הניקיון במוסדות אלו מובילה בין היתר לשיפור משמעותי בתנאי עבודתן.

בחלק הראשון של העבודה אדון בהתפתחות של מודל ההעסקה המתווכת, חלק זה יפתח בהצגת מודל ההעסקה הקלאסי תוך התייחסות לסיבות שהובילו ליצירתו וכן לתכליות עליהן הוא מגן. לאחר מכן אציג את האופן בו נוצר שוק עבודה שניוני החורג ממודל ההעסקה הקלאסי על ידי הוספת גורם המתווך בין העובד למעסיק. בסוף חלק זה אתייחס באופן נקודתי ותמציתי לאופן שבו התבסס ענף הניקיון כענף המשתייך לשוק העבודה השניוני שבו העובדות מוחרגות מההגנות הניתנות בשוק העבודה הראשוני.

החלק השני ידון בתחלואות העיקריות מהן סובל מודל ההעסקה המתווכת בכלל ותחום שירותי הניקיון בפרט. בחלק זה אדון גם בסביבה המשפטית והרגולטורית המאפשרת את קיומם של דפוסי העסקה פוגעניים ואת קשיי האכיפה העיקריים בתחום.

בחלק השלישי של העבודה אציג את מקרה הבוחן העיקרי – התפתחות ההעסקה הקבלנית באוניברסיטת תל אביב. בחלק זה אתאר את דפוסי ההעסקה הפוגעניים מהם סבלו וסובלות עובדות הניקיון באוניברסיטה וכן את הניסיונות השונים שננקטו במהלך השנים, הן על ידי הנהלת האוניברסיטה והן על ידי פעילים שונים, בכדי למגר את הפגיעות בעובדות. דרך תיאור זה אנסה לעמוד על אופיין של הפרות מהן סובלות העובדות, על הדפוסים המאפיינים את היחסים בין השחקנים השונים באוניברסיטה ועל התפתחות הדרישה להעסקה ישירה והתגובות אליה. לאחר מכן אראה כיצד התייחסות לרקע התאורטי שהוצג בחלקים הקודמים מחייב את האוניברסיטה להתייחס בצורה שונה לדפוסי ההעסקה הפוגעניים מהן סובלות עובדות הניקיון בחצרה ולהשתחרר מהתפיסה לפיה הגברת האכיפה תוביל למיגור הפגיעות. לבסוף, אציג את המודלים להעסקה ישירה בהם פועלים מכון וויצמן ואוניברסיטת חיפה. על ידי הצגת מודלים אלו אדון בהשלכות החיוביות שהיו להעסקת העובדות באופן ישיר הן על תנאי עבודתן של העובדות והן על יחסי העבודה שנקמו בין הצדדים. בנוסף אראה כיצד הבחירה במודלים אלו מאפשרת את קיום התכליות של מודל ההעסקה הקלאסי שהוזכרו בחלק הראשון של העבודה.

חלק ראשון : התפתחות מודל ההעסקה המתווכת

מודל ההעסקה הקלאסי

בכדי להבין את המשמעות של העסקה באמצעות מיקור חוץ יש תחילה להרחיב את המבט ולהסתכל על מודל ההעסקה הקלאסי תוך הבנה של המניעים לעיצובו וכן ההנחות עליהן הוא מושתת. לאחר מכן ניתן יהיה לגבש הבנה מעמיקה יותר אודות המשמעות של חריגה ממודל זה והשלכותיה על העובדת.

מודל ההעסקה הקלאסי הוא מודל המורכב ממעסיק ועובד המקיימים מערכת יחסים לתקופת זמן בלתי מוגבלת בדרך כלל בחצרו של המעסיק ובמסגרת שעות קבועות.⁵ על בסיס מודל זה התפתח משפט העבודה הכולל בין היתר הגנות רבות על תנאי ויחסי העבודה מהן נהנה העובד.⁶ אחת השאלות העולה רבות בדיון זה היא מה הן ההצדקות לקיומו של ענף משפטי נפרד המסדיר את היחסים החוזיים בין עובד למעסיק ויתרה מכך כיצד ניתן להצדיק את ההגנות הרבות שמספק משפט העבודה לעובד המועסק במסגרת מודל ההעסקה הקלאסי.

במאמר הדן במיקור חוץ⁷ מציעה רות בן ישראל תשובה לשאלות אלו על ידי ניתוח הייחודיות בהתקשרויות שעניינן ביצוע עבודה. לפיה משפט העבודה מספק הגנות רבות לעובד מתוך הכרה בכך שיחסי הגומלין שבין העובד למעסיק אינם יחסים חוזיים רגילים וכי המשאב נשוא ההתקשרות, היינו כוח העבודה של העובד, כולל בחובו ערך רב העולה על ערכו הכלכלי עבור המעסיק. לפיה לא בכדי התערב משפט העבודה ביחסים בין הצדדים להתקשרות, שכן למרות שההתקשרות לביצוע עבודה מהווה עסקת חליפין מסחרית של עבודה תמורת שכר מדובר בנשוא התקשרות מיוחד, המשאב האנושי, המחייב התייחסות מיוחדת.⁸

ייחודו של המשאב האנושי הוא בכך שהוא מחובר בקשר בל ינתק לאישיותו של העובד, צרכיו ורגשותיו האנושיים עד כדי כך שהמשאב הופך להיות חלק מה"אני" של העובד ולא ניתן לסחור בו כבכל מצרך אחר.⁹ לאור ייחודיות זו יש הכרח לחרוג מדיני החוזים הכלליים ולפתח כללים משפטיים מיוחדים שיתנו ביטוי לא רק לערכו הכלכלי של העבודה אלא גם לערכו המוסרי ולממד החברתי אותם היא מגלמת. מתוך הכרה זו התפתח משפט העבודה כקובע הגנות על המשאב האנושי מפני כוחות השוק. בכדי לתת ביטוי לממד זה של העבודה יש להתייחס לשלושה עקרונות – על עסקת החליפין להבטיח הן את קיומו הכלכלי של העובד והן את קיומו בכבוד אנושי; הקיום בכבוד אנושי יושג על ידי ההכרה בסטטוס של העובד, על סל הזכויות והחובות שהוא מגלם ועל צביונו הכופה של סטטוס זה; האחראי הבלעדי לקיום הסטטוס של העובד הוא המעסיק (אחראי לסל הזכויות והחובות שהסטטוס מגלם).¹⁰

⁵ GUY MUNDLAK *Contradictions in Neoliberal Reforms: The Regulation of Labor Subcontracting*, 5

NEOLIBERALISM AS A STATE PROJECT 153, 153-171 (2017) (להלן: "מונדלק")

⁶ HILA SHAMIR, *Unionizing Subcontracted Labor*, TIL 17(1) 229, 230-232 (2016) (להלן: "שמיר")

⁷ רות בן ישראל "מיקור חוץ (Outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם פרשנות אחרת המרת העסקה הפורמאלית בהעסקה האוטנטית" שנתון משפט העבודה: בטאון האגודה למשפט ולבטחון סוציאלי 5 (1999)

⁸ שם, בעמ' 15

⁹ שם

¹⁰ שם, בעמ' 13

אם כן אופייה הייחודי של העבודה כמשאב הוא שמצדיק את ההתייחסות לממד החברתי של תרבות העבודה, היינו לקביעה שעל העובד לקבל תמורה לעבודתו החורגת מערכה הכלכלי ולוקחת בחשבון את כבודו האישי. אולם הבנה זו עדיין אינה נוגעת בשאלה כיצד יש לשמור על הממד החברתי של העבודה, לפי בן ישראל הדרך לעשות זאת היא על ידי פיתוח ההכרה המשפטית בצביונו הכופה של סטטוס העובד.¹¹ באופן מעשי משמעות הדבר היא שחלק מהחירות שבעיצוב חוזה העבודה מופקעת על ידי הכללים המשפטיים המסדירים את מערכת היחסים כך שנכפה על הצדדים לקיים ביניהם הסדרים מסוימים. לאור גישה זו לא במקרה התפתח משפט עבודה כמגביל את גמישותו של המעסיק וכמטיל עליו חובות אקטיביים ביחס למערכת היחסים עם העובד.

לדעתי בכדי לתת דין וחשבון מספק לתופעה של מיקור חוץ בפרט, ושל חריגה ממודל ההעסקה הקלאסי בכלל, יש לזכור את הנחות המוצא אותן מציעה בן ישראל. בתמצית, יש לזכור כי יחסי העבודה הם יחסים חוזיים ייחודיים וכי המשאב שהוא נשוא עסקת החליפן הוא משאב הכרוך בעצמיותו של העובד ולפיכך ראוי להגנות ייחודיות. ככל שמקבלים הנחות אלו עולה השאלה מה המחיר של חריגה ממודל ההעסקה הקלאסי לטובת מודלים המעלים על נס את גמישות המעסיק ואת הזולת עלויות ההעסקה.

מודל העסקה מתווכת

במהלך השנים התפתחו מודלים רבים החורגים מהמודל הקלאסי במגוון אופנים.¹² ענף מרכזי במודלים אלו הוא מודל ההעסקה המתווכת, המאופיין בכך שמתווסף למערכת היחסים גורם שלישי המתווך בין העובד למעסיק, כך שנוצרת מערכת יחסים תלת ממדית. במודל ההעסקה המתווכת נוסף ליחסים קבלן כוח אדם ושירותים המהווה את המעסיק הישיר של העובד בעוד הגדרתו של מי שעבורו מתבצעת העבודה משתנה ממעסיק למשתמש או למזמין השירות. הקבלן הופך להיות בד בבד חיץ וחוליה מקשרת בין העובד לבין המשתמש.¹³

תופעת ההעסקה המתווכת נולדה על רקע השינויים בתחומי הכלכלה ובמערכת יחסי העבודה, תוך שערכים של יעילות וגמישות הובילו לחיפוש פתרונות להוזלת עלות העבודה, בין היתר על ידי מציאת מודלים חלופיים המאפשרים לסטות מההגנות הרבות שמספק המודל הקלאסי לעובד.¹⁴ מהלך זה של חריגה ממודל ההעסקה הקלאסי הוביל ליצירת מה שמכונה 'שוק עבודה מפולח'.¹⁵ משמעות הפילוח היא שנוצרים שני שוקי עבודה (או יותר) המתקיימים במקביל במערכת כלכלית אחת, כך שישנו שוק עבודה לסקטור ראשוני ושוק עבודה אחר לסקטור שניוני. השוק הראשוני מאופיין לרוב בעובדים בעלי הכשרה מקצועית הנהנים מהגנה רחבה על זכויותיהם, מביטחון ויציבות תעסוקתית. השוק השניוני מאופיין לרוב בעובדים חסרי הכשרה וניסיון המועסקים בעבודות זמניות הדורשות עבודה פיזית ללא הגנות על תנאיהם או זכויותיהם וללא בטחון או יציבות תעסוקתית. מאפיין בולט המבחין בין קבוצות העובדים המשתייכות לשוק הראשוני אל מול אלו המשתייכות לשוק השניוני הוא מידת העוצמה החברתית של הקבוצה.¹⁶

¹¹ שם, בעמ' 19.

¹² ראי לעיל מונדלק, בעמ' 153.

¹³ ראי לעיל בן ישראל, בעמ' 9.

¹⁴ ראי לעיל מונדלק, בעמ' 153; בן ישראל, בעמ' 7.

¹⁵ אסף בונדי תולדות "הקבלניזציה" של ענף הניקיון: פרק ראשון בהתפתחות הקורפורטיזם המפוצל בישראל" (עבודת תזה באוניברסיטת בן גוריון המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה) 8, (2012).

¹⁶ שם, בעמ' 9.

אחת התופעות המשקפות את היווצרותו של שוק שניוני בישראל היא התופעה הרחבה של מודל ההעסקה המתווכת שנולד בין היתר מרצונם של מעסיקים להתחמק מהמגבלות הרבות הקיימות בשוק העבודה הראשוני וביניהן כוחם של ארגוני העובדים וההגנות הרבות שסופקו לעובדים בכלל ולעובדים מאורגנים בפרט בשוק הראשוני.¹⁷

מודל ההעסקה המתווכת הופיע תחילה כשיטה להעסקת עובדים זמניים באמצעות חברות השמה וכוח אדם, החברה שסיפקה את כוח האדם הזמני היתה המערכת הארגונית הקבועה של העובדים בעוד שמקבל השירות, שבחצרו בוצעה העובדה, היה מתחלף תכופות.¹⁸ אולם, עם הזמן הועתק מודל זה גם ליחסי עבודה שאינם בעלי אופי זמני, כך שבפועל נוסף מתווך ליחסי העבודה המתקיימים בין העובד למשתמש לעיתים אף שנים רבות.¹⁹ שוק העבודה המתווכת אופיין מראשיתו בדפוסי העסקה פוגעניים שכללו בין היתר התעלמות מזכויות קוגנטיות רבות של העובדים, חריגת המודל ממודל ההעסקה הקלאסי יצרה מעין שטח הפקר עליו היה קשה מאוד לפקח. גם מבחינה תפיסתית זכה מודל ההעסקה המתווכת לביקורות שכן הוא נתפס כמודל נצלני בו המתווך מרוויח מעמלו של אדם אחר.²⁰

בשנות ה-90 החלו מאמצים לייצר רגולציה שתטפל בבעיות העולות במודל ההעסקה המתווכת, מאמצים אלו צלחו ובעקבות "חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996" (להלן: "חוק קבלני כוח אדם"), הגיעו לרמת פיקוח והסדרה גבוהות יחסית לאופן בו נוהל שוק זה לפני כן.²¹ אולם הרגולציה החדשה יצרה פיצול נוסף בתוך מודל ההעסקה המתווכת, שכן הרגולציה ומאמצי ההסדרה מוקדו בחברות השמה וכוח אדם שסיפקו עובדים זמניים בניגוד לרגולציה מקיפה הנוגעת לכלל הצורות של העסקה מתווכת.²² למעשה הבעיות שנוצרו עקב התרחבות השוק השניוני של העסקה מתווכת לא נפתרו אלא נדדו לתחום של העסקה קבלנית באמצעות קבלני שירותים (מיקור חוץ). ההבדל העיקרי בין שני המודלים הוא שחברות כוח האדם מספקות את כוח האדם בלבד בעוד חברת שירותים מספקת את השירות במלואו.²³ ההסדרה הרגולטורית הכבדה שהופעלה על חברות כוח האדם הובילה כמעט מיד לשינוי בנוף ההעסקה המתווכת כך שבבת אחת התרבו הקבלנים העוסקים במתן "שירותים" לעומת הקבלנים העוסקים באספקת "כוח אדם". אחד התחומים שהוגדרו מחדש כך שלא יחולו עליו המגבלות הרגולטוריות של חברות כוח אדם הוא תחום הניקיון.²⁴ שהפך כמעט במלואו לשוק שצורת ההעסקה בו היא על ידי קבלני שירותים. לפי מונדלק המתאר את התפתחות הרגולציה בתחומים אלו, היעדר הרגולציה בתחום של קבלני השירותים היא שאפשרה את הקשחת ההסדרים הרגולטוריים שהתפתחו ביחס לקבלני כוח אדם.

¹⁷ שם, בעמ' 13

¹⁸ ראי לעיל רות בן ישראל, בעמ' 8

¹⁹ שם

²⁰ ראי לעיל מונדלק, בעמ' 3

²¹ שם, בעמ' 7

²² שם, בעמ' 3

²³ שם, בעמ' 3-4

²⁴ שם, בעמ' 5

קבלני שירותים

בניגוד להסדרה שהתבצעה ביחס לחברות כוח אדם, התחום של קבלני שירותים ומיקור חוץ של שירותים הוסדר על ידי החוק רק בשנת 2011, עד אז נקבעו כללי המשחק בשוק זה בעיקר על ידי פסיקת בתי הדין לעבודה. מגמות הפסיקה השונות השפיעו רבות על עיצוב היחסים המשולשים שהתקיימו בין מזמין השירות – העובד – והקבלן.

בשנת 1992 ניתן פסק דין "כפר רות"²⁵ שבמשך שנים היווה את ההלכה בתחום, בעניין זה קבע בית הדין כי קיימת חזקה לפיה מזמין השירות הוא המעסיק הישיר של העובד.²⁶ על אף חזקה זו קבע בית הדין מבחנים נוספים אותם יש לבחון בכל מקרה, כך שבמקרים הרלוונטיים ניתן יהיה להפוך חזקה זו ולקבוע שקבלן השירותים הוא המעסיק של העובד.²⁷ כך למשל בחן בית הדין מי חתום על חוזה ההעסקה של העובד; מי שכר את שירותיו; מי נותן לו הנחיות בפועל ומספק את הציוד הנדרש לשם ביצוע השירות ועוד. אחת ההשלכות הבעייתיות של פסק הדין היתה שהוא יצר דיכוטומיה לפיה האחריות על העובד חלה או על המעסיק או על הקבלן. דיכוטומיה זו בשילוב עם מבחני הפסיקה עודדו יצירת "חומה" בין מזמין השירות לבין העובד, כך שעל מנת להגן על עצמו מפני בית הדין היה על מזמין השירות להישאר לחלוטין מחוץ למערכת היחסים שבין הקבלן לעובד. חומה זו היוותה כר פורה להפרות רבות של זכויות ותנאי עבודה של העובדים על ידי חברות הקבלן.²⁸

עם השנים השתנתה מגמת בית הדין כך שגברה הנטייה להכיר בקבלן כמעסיק של העובד, בית הדין אף קבע קביעה עקרונית לפיה העסקה מתווכת היא לגיטימית ככל שהיא נעשית בתום לב ושלא על מנת לפגוע בזכויות העובד.²⁹ נטייה זו התעצמה עד כדי שבית הדין הארצי ביטל את החזקה שנקבעה בכפר רות לפיה מזמין השירות הוא המעסיק של העובד, במקום חזקה זו התייחס בית הדין לשאלה כללית יותר בה בחן האם מדובר בהסדר העסקה פיקטיבי שמטרתו הבלעדית היא התחמקות מאחריות המעסיק או שמא מדובר בהעסקה מתווכת לגיטימית.³⁰ התפתחות הפסיקה של בתי הדין האזוריים, במקביל לביטול החזקה, הובילה לשבירת הדיכוטומיה על ידי יצירת קונסטרוקציה של אחריות משותפת. לפי קונסטרוקציה זו מזמין השירות יישא באחריות שיורית לאכיפת זכויותיו של העובד.³¹ ביטול החזקה של כפר רות וכן מבחני האותנטיות יחד עם הקביעה שבנסיבות מסוימות מזמין השירות יישא באחריות שיורית כלפי זכויות העובד יצרו ערפול ביחס למצב המשפטי החל על מערכת היחסים המשולשת. מחד, על מזמין השירות לשמור על מרחק מסוים מהעובדים בכדי לא להיחשד בהעסקה לא אותנטית ומאידך עליו להיות מעורב בתנאי עבודתם של עובדי הקבלן כיוון שמוטלת עליו אחריות שיורית.³²

לבסוף גם המחוקק אמר את דברו ביחס להעסקה באמצעות מיקור חוץ, בשנת 2011 חוקק "חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011" (להלן: "החוק להגברת אכיפה"). תחולת החוק היא בשלושה סקטורים ספציפיים בהם נעשה שימוש בקבלני שירותים, תחום הניקיון, האבטחה

²⁵ דיון נב/3-142 (ארצי) חסן עליאה אלהרינאת נ' כפר רות ואח' (להלן: "כפר רות")

²⁶ סעיף 16 לפסק הדין בעניין כפר רות

²⁷ סעיפים 18-19 לפסק הדין בעניין כפר רות

²⁸ ראי לעיל מונדלק, בעמ' 7

²⁹ שם, בעמ' 8

³⁰ שם, בעמ' 9

³¹ שם

³² שם, בעמ' 10

וההסעדה.³³ עיקריו עוסקים בשיפור הכלים העומדים לרשות לצורך אכיפת חוקי העבודה, במרכזם האפשרות להטיל עיצומים כספיים קנסות ואף לנקוט בהליכים פליליים במקרים של הפרת סעיפים מסוימים מהחוק ומדיני העבודה בכלל. בנוסף לכך החוק עיגן את מה שהחל להתפתח עוד קודם לכן בפסיקה וזו אחריותו השירותית של מזמין השירות.³⁴ החוק אף הגדיל את האחריות השירותית המוטלת על מזמין השירות וקבע כלים בהם יוכל מזמין השירות להראות כי פעל באופן סביר בכדי לאכוף את זכויות העובדים. כך למשל נקבע שמעבר מדגמי על תלושי השכר של העובדים ויצירת מנגנון דרכו יוכלו העובדים להלין על הקבלן יהוו הגנות עבור מזמין השירות במקרים מסוימים.³⁵ בין היתר קובע החוק כי במקרים בהם ייחתמו "מכרזי הפסד" בין הקבלן למזמין השירות, היינו יקבע בין מזמין השירות לקבלן מחיר הנמוך מהמחיר הנדרש לעמידה בזכויות העובדים, תחולנה סנקציות מוגברות.³⁶ משמעות החוק הינה דואלית, מחד הוא מסדיר את הכללים החלים על קבלני שירותים ומזמיני השירות ומייצר כלים חדשים לשמירה על זכויות העובדים, אולם מאידך הוא נותן לגיטימציה לצורת ההעסקה המתווכת ואף מתווה כללים המאפשרים למזמין השירות להימנע כמעט לחלוטין מלהימצא כמעסיקו הישיר של העובד. נוסף על כך, ובניגוד לחוק קבלני כוח אדם, החוק להגברת אכיפה אינו מקדם את הנורמות של זמניות ושוויון במסגרת ההעסקה המתווכת. בשל אופיו של החוק, בניגוד לעובדי חברות כוח אדם, עובדים של קבלני שירותים לא זוכים לתנאים שווים או לביטחון תעסוקתי כתוצאה מההסדרה הרגולטורית של תחומם.³⁷

השתרשות מודל ההעסקה המתווכת בתחום הניקיון

ענף הניקיון היה אחד הענפים הראשונים בו הופיעה התופעה של ההעסקה המתווכת, ובפרט התופעה של שימוש בקבלני שירותים. כבר בשנות ה-50 החל להתבסס מודל ההעסקה הקבלנית בענף ובמהלך העשורים שעברו הלך המודל והתרחב כך שלבסוף ענף הניקיון הפך כמעט במלואו לענף המתנהל דרך מיקור חוץ. אסף בונדי, הבוחן במחקרו כיצד התעצב ענף הניקיון כענף קבלני, מראה שהחרגת תחום הניקיון מהסקטור הציבורי לידי קבלנים פרטיים החלה הרבה לפני המגמות הכלכליות והחברתיות שהובילו להתפתחות שוק העבודה המתווכת בכלל ותופעת מיקור החוץ בפרט. לפיו לענף הניקיון ישנם מאפיינים ייחודיים שבגינם התבססה בו ההעסקה המתווכת בשלב כה מוקדם.³⁸

בונדי מכנה את תהליכי החרגת עובדי הניקיון מהסקטור הציבורי כתהליכי "קבלניזציה של ענף הניקיון"³⁹ ובוחן אותם בהקשר החברתי פוליטי וכלכלי של ישראל בעשורים הראשונים להתהוותה. בחינה זו חושפת כיצד נוצר קשר הדוק בין מעמדן הנחות של העובדות שהועסקו בניקיון לבין הנצחת ההפרדה שלהן משאר העובדים והפיכת ענף הניקיון לענף הנמצא בשולי הסקטור הציבורי. עוד בראשית היווצרות ענף הניקיון בישראל נחשב העיסוק בניקיון לתעסוקה נחותה ובזויה שכן בשיח של אותה תקופה הועלו על נס עיסוקים חלוציים יותר כחקלאות והתיישבות. בהתאם לתפיסה זו נקלטו לענף הניקיון בעיקר עובדות המשתייכות לחלק התחתון של שוק העבודה שכלל באותה

³³ תוספת ראשונה לחוק להגברת אכיפה

³⁴ פרק ג' בחוק להגברת אכיפה

³⁵ סעיפים 26 ו-27 לחוק להגברת אכיפה

³⁶ סעיף 28 ו-31 לחוק להגברת אכיפה

³⁷ ראי לעיל מונדלק, בעמ' 13

³⁸ ראי לעיל בונדי, בעמ' 2.

³⁹ שם

תקופה עולות חדשות מעדות המזרח וכן נשים ערביות. השילוב בין מעמדן החברתי הנמוך לבין מעמדן הכלכלי הנמוך של אותן נשים אפשר למעסיקים לנצל חולשות אלו ולייצר נורמות העסקה פוגעניות. כך למשל השכר אותו הרוויחו היה נמוך בצורה משמעותית מהשכר שהיה נהוג אז במשק והוצדק על ידי טענות ביחס לכישוריהן ותרבותן, למשל שהן אינן מקצועיות, אנאלפביתיות ושעבודתן אינה איכותית בשל תרבותן הזרה.⁴⁰

מעמדו הנמוך של ענף הניקיון וחדירתן המוגברת של עובדות מוחלשות, משולי החברה, לענף זה במהלך שנות ה-50 הובילו להתעלמות מוסדית של ההסתדרות מהמצב התעסוקתי ששרר בענף. בנוסף בעקבות תהליכים של מוביליות חברתית, מהם נהנו בעיקר נשים ממוצא אשכנזי, בשילוב עם תנאי העסקה הירודים בענף הניקיון נוצרה מצוקת כוח אדם שבתורה דחפה להתחלת הקבלניזציה של התחום.⁴¹ הפיצול שנוצר בסקטור הציבורי בין ענף הניקיון לשאר הענפים קיבל תוקף מוסדי על ידי הסכמות קיבוציות בין ההסתדרות למדינה שנתנו לגיטימציה סופית להחרגת תחום הניקיון מהשתייכות לסקטור הציבורי.⁴²

כפי שמראה בונדי נוצר מעין מעגל סגור בו החרגת ענף הניקיון מהסקטור הציבורי התאפשרה משום שענף זה התבסס על עבודתן של נשים מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל. אולם ההחרגה בתורה הגבירה את תהליכי ההדרה הכלכליים החברתיים והפוליטיים של קבוצת נשים זו תוך שהיא קבעה את השתייכותן לשוק העבודה השניוני המתאפיין בהיעדר הגנות וניצול של כוח העבודה.⁴³ אולם מעגל זה נותר מתחת לפני השטח שכן כלפי חוץ מותגו חברות הקבלן השונות כ"מומחיות לניקיון" וכמציעות את הפתרון היעיל ביותר לקושי בגיוס עובדים ממנו סבלו המוסדות השונים.⁴⁴

כבר בתקופה זו החלו להתבסס בענף הניקיון נורמות של העסקה פוגענית ביניהן הפרות רבות של חוקי העבודה, העסקת קטינות, היעדר פיקוח על תנאי העסקה על צורת העסקה ועל האופן בו מגויסות העובדות לעבודת הניקיון. היה ניתן לחשוב שהמצוקה בכוח אדם, שאפיינה את ענף הניקיון, תוביל לעלייה בכוח המיקוח של העובדות אולם מצוקה זו רק זרזה את היווצרותם של הסדרי העסקה שעוקפים את כוח השוק של העובדות ואת הצורך הרב שיש בעבודתן. כך התרחבה תופעת הקבלניזציה של התחום שהבטיחה את שימור תנאי העסקה הירודים בענף.⁴⁵

בשלב מסוים זכה ענף הניקיון להתייחסות מצד ההסתדרות אולם הייתה זו התייחסות שונה מהאופן בו נהגה ההסתדרות לפעול להסדרת תנאי העבודה של עובדים. בעוד שככלל נהגה ההסתדרות לארגן את העובדים ולייצר איגודים מקצועיים, במקרה של ענף הניקיון זכו העובדות ל"טיפול" במצוקתן על ידי אחד מהמדורים השונים של ההסתדרות. תפקיד המדור היה בין היתר לנסות להסדיר את תנאי העסקה של העובדות דרך קביעה מלמעלה של תנאי שכר אחידים בענף. אופן פעולה זה שימר את חולשתן של העובדות ולא הוביל לשינוי משמעותי בתנאי העסקתן. המדור, שלכאורה היווה מסגרת ארגונית שתפקידה להסדיר את התחום, היווה בפועל דרך נוספת לשעתוק ההדרה של האוכלוסיות החלשות. היעדר ההחלה של העובדות במסגרות ההסתדרותיות המקובלות בשילוב עם התחלואות שאפיינו את ענף הניקיון הוביל להתרחבות הפרקטיקה של העסקה הקבלנית

⁴⁰ שם, בעמ' 46-47

⁴¹ שם, בעמ' 3.

⁴² שם, בעמ' 4

⁴³ שם

⁴⁴ שם

⁴⁵ שם בעמ' 49

בתחום הניקיון כך שהיא הפכה לנוהג נפוץ ומוכר שאפיין את ענף הניקיון ככלל.⁴⁶ אם כן נראה שענף הניקיון כענף המאופיין בהעסקה קבלנית, כפי שהוא מתקיים כיום, נוצר כתוצאה מניצול מעמדן המוחלש של הנשים העוסקות בו ומתוך החרגתן של אותן נשים מההגנות שכבר אז היו קיימות לעובדים בשוק העבודה הראשוני.

חלק שני: ההשלכות של הבחירה במודל ההעסקה המתווכת על העובדים

מיקור חוץ של המשאב האנושי והשלכותיו על תנאי ויחסי העבודה של העובדות

'מיקור חוץ של המשאב האנושי' הוא מונח בו השתמשה בן ישראל במאמרה שנוכר לעיל⁴⁷, השימוש במונח זה מדגיש את המוסתר על ידי השימוש במונח הפשוט 'מיקור חוץ'. לכאורה, ההנחה היא שהשירות הוא שמוחצן על ידי ההתקשרות עם קבלן השירותים אולם בפועל מה שמוחרג הוא המשאב האנושי, היינו כוח העבודה הנשכר לבצע את אותו שירות. בניגוד למודל ההעסקה הרגיל בו האפשרות לקבל את כוח העבודה של העובד כרוכה בהכרה בעובד עצמו כחלק ממקום העבודה, על כל הזכויות והחובות הכרוכות בכך, במצב של מיקור חוץ נהנה מזמין השירות מכוח העבודה של העובד מבלי להכיר בו כחלק ממקום העבודה ומבלי לספק לו את הזכויות המגיעות לו מכוח הדין. בעקבות מיקור החוץ של המשאב האנושי נפגעות בצורה קשה התכליות והרציונאליים שעמדו בבסיס עיצוב משפט העבודה, כפי שאלו הוצגו בחלק הראשון של העבודה. אלו נפגעות הן על ידי הפרות חוזרות ונשנות של דיני העבודה והן על ידי הזרה והחרגה של העובד ממקום עבודתו. לכאורה ניתן היה לטעון שמיקור החוץ מזיז את המשאב האנושי מאחריותו של מזמין השירות לאחריותו של קבלן השירותים, וכי אין סיבה שהזזה מסוג זה תוביל לפגיעה בתכליות של משפט העבודה ובפרט בתנאי ויחסי העבודה מהם נהנה העובד. אולם המציאות בפועל אינה מגבה טענה זו ואף מפריכה אותה כליל.

כבר בראשית היווצרותו של מודל ההעסקה המתווכת הוא הוכר כמודל הפותח פתח לפגיעות בעובדים על ידי חריגה מזכויותיהם הקוגנטיות וניצול היעדר ההסדרה שרווח בתחום. מתוך הכרה זו אף החלו מאמצי ההסדרה הראשונים שמטרתם היתה להתמודד עם הניצול ופגיעה בזכויותיהם של העובדים.⁴⁸ אולם מאמצי הסדרה, רבים ומגוונים ככל שהיו, לא הובילו לסגירת הפרצות הרבות בתחום. עם השנים גבר העיסוק בנושא והתווספה כתיבה מחקרית רבה העוסקת בתחלואות הנפוצות בתחום ההעסקה המתווכת בכלל ובמיקור חוץ בפרט. כבר בשנת 2005 התפרסמו דוחות של ארגונים אזרחיים ומדיניים המדגישים את הפרות החוק הרבות הקורות במודל ההעסקה הקבלנית.⁴⁹

כך למשל בדו"ח שפורסם על ידי עמותת 'קו לעובדי' אותו כתבה עו"ד מיכל תג'ר⁵⁰ הוצגו חלק מן ההפרות הבולטות ביותר בתחום של קבלני שירותים. הפרות אלו כוללות תשלום שכר נמוך מהמינימום; העסקה בשעות נוספות (לרבות ימי מנוחה) ללא תשלום ובניגוד לחוק; פיטורים ללא תשלום פיצויים; אי-תשלום עבור זכויות סוציאליות; מניעת חופשות ואי-תשלום בגין חופשה;

⁴⁶ שם בעמ' 56

⁴⁷ ראי לעיל בן ישראל, בעמ' 8

⁴⁸ ראי לעיל מונדלק, בעמ' 2

⁴⁹ שם, בעמ' 8

⁵⁰ מיכל תג'ר "לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן" נטו פלוס: כתב העת לעבודה וניהול המשאב האנושי (2007)

ניכויים וקנסות בלתי חוקיים; ניסיונות לשבור התארגנות ועוד. נתונים אלו נסמכים בין היתר על פרוטוקול מדיון שהתקיים בוועדת העבודה הרווחה והבריאות בשנת 2004, בו נידונו ההפרות המאפיינות את תחום קבלני השירותים בעיקר בשמירה וניקיון⁵¹. בנוסף מתבסס הדו"ח על הניסיון הרב שנצבר בארגון בעקבות פניות רבות שהגיעו מצד עובדים והטיפול בפניות אלו.

מעבר למיפוי הבעיות מתאר הדו"ח פרקטיקות השגורות בתחום דרכן פועלים קבלנים רבים בכדי "להוזיל" את עלויות ההעסקה דרך הפרת חוקי העבודה. כך למשל בכדי להתחמק מתשלום שכר מינימום עלול הקבלן לייצר רישום שעות פיקטיבי או כלל לא לרשום את שעות העבודה של העובד; בכדי להתחמק מחוק שעות עבודה ומנוחה יבוצע פיצול מלאכותי של שעות העבודה או שהשעות כלל לא תרשמו; פגיעה בחוק הגנת השכר עלולה להתבטא למשל בהלנות שכר של המעסיק ובטענות לקשיים כלכליים הגורמים לו לאחר בתשלום. תופעה נוספת אותה מתעד הדו"ח היא תופעה של ניכויים בלתי חוקיים מהשכר בין היתר בצורה של קנסות אותן מטיל הקבלן על עובדים בשל התנהגותם או בשל טעויות שהם מבצעים במקום העבודה. גם בעת סיום יחסי העבודה חשוף העובד לניצול ולפגיעה בזכויותיו, כך למשל מתוארת התופעה בה הקבלן מפטר את העובדים ללא תשלום פיצויים כתופעה שכיחה מאוד בתחום של העסקה קבלנית. פעמים רבות מנסה הקבלן להימנע מתשלום הפיצויים על ידי טענה שהעובד היה יכול להמשיך איתו למתן שירותים אצל מזמין השירותים הבא.⁵² תגיר מדגישה כי הבחירה בדו"ח היתה להתמקד בהפרות חוק אותן מבצעות חברות הקבלן אולם הפרות אלו הן רק "קצה המזלג" של הפגיעות אותן סופגים העובדים בעקבות יחסי הכוח ביניהם לבין הקבלן. כך למשל ישנם מקרים רבים של פגיעה בכבוד, בפרטיות או בחופש הביטוי של העובדים.⁵³ הבאות לידי ביטוי בין היתר באופן בו הקבלן מתבטא אל מול העובדים, ביצירת מתח רב סביב התנהלותו של העובד ואף בהפחדות ביחס לאופן בו העובד רשאי להתבטא או ביחס לתלונות שעשויות להיות לו כנגד הקבלן.

אחת השאלות המתעוררות מקריאת החומרים הרבים שנכתבו בנושא ההפרות בתחום ההעסקה הקבלנית היא כיצד יתכן שחברות הקבלן מפרות את החוק באופן סידרתי במשך תקופות ארוכות מבלי לתת על כך דין וחשבון ולעיתים רבות אף מבלי להסתיר את הפרקטיקות הפוגעניות בהן הן פועלות. בכדי להשיב על שאלה זו יש להסתכל על שני היבטים מרכזיים המשפיעים על עיצוב הפרקטיקות הבלתי חוקיות בתחום זה. ראשית הסביבה בה פועלות חברות הקבלן, היינו השוק התחרותי של קבלני השירותים והאופן בו הוא התעצב. שנית האופן בו נאכפים חוקי העבודה ביחס לחברות הקבלן הן באמצעות אכיפה מנהלית והן באמצעות בתי הדין לעבודה.

במאמר שפרסמו אורלי בנימין ושרית ניסים ב2012 הן בחנו את האופן בו הפעילות הבלתי חוקית של חברות הקבלן, בתחום הניקיון בפרט, הפכה לנורמה בתחום כך שבפועל חלה סטנדרטיזציה של הפעולות הבלתי חוקיות בהן משתמשים הקבלנים בכדי להוזיל את השירותים אותם הם מספקים. אחד התהליכים המרכזיים שגרמו לתופעה זו הוא השימוש הנרחב שעשו (ועושות) חברות ציבוריות במיקור חוץ על ידי התקשרות במכרזים עם חברות של קבלני שירותים. השימוש בחברות קבלן בדרך של מיקור חוץ מאפשרת לחברות הציבוריות להזיז את הסיכונים הכרוכים בניהול שירותים מסוימים לעבר ספקי השירות. בנוסף המעבר לצורת העסקה לא מוגנת מוזילה את העלויות

⁵¹ שם, בעמ' 44
⁵² שם, בעמ' 53-65
⁵³ שם, בעמ' 70

הכרוכות בביצוע השירותים שהופרטו.⁵⁴ ככל שגדל השימוש של הגופים הציבוריים בחברות הקבלן כך הפכו המכרזים בגופים הציבוריים לפלח השוק העיקרי עבור חברות קבלני השירותים ועיצבו את הפרקטיקות הנהוגות בתחום. הגופים הציבוריים פעלו תחת לחץ מתמיד להזיל עלויות, כך למשל פורסמו הנחיות מנהליות הנוגעות למכרזים לפיהן על מזמין השירות להתקשר עם מציע ההצעה הזולה ביותר. הנחיות אלו יצרו אצל חברות הקבלן תגובה של "מרוץ לתחתית" וגרמו בין היתר לחברות רבות להציע את שירותיהם במחיר שלכתחילה לא אפשר להן לשלם לעובדים את מלוא הזכויות המגיעות להם, מכרזים אלו זכו לכינוי "מכרזי הפסד". לבסוף המפגש בין הלחץ לצמצום בהוצאות ציבוריות בשילוב עם מגמת ההפרטה יצר סביבה רגולטורית, תחרותית ותרבותית שבה הפרת זכויות העובדים של עובדי הקבלן הפכה למצב נורמלי, מקובל ואף צפוי.⁵⁵ במצב עניינים זה היה יותר משתלם לחברות הקבלן להיכנס ביודעין למצב בו הן תפרנה את החוק מאשר להסתכן בכך שהצעתן תדחה והן תפסדנה את המכרז הציבורי.⁵⁶

הסביבה המשפטית הלא ברורה תרמה אף היא לאמביוולנטיות שנוצרה סביב הפרת הזכויות על ידי הקבלנים, כך שבפועל אי האכיפה שרווחה בתחום (ועליה יורחב בהמשך) פעלה כדה-רגולציה והתבטאה בין היתר בהעלמת עין של מזמיני השירות מהפרקטיקות באמצעותן נהגו חברות הקבלן להפר את החוק ולפגוע בזכויות העובדים.⁵⁷ אולם תופעה זו לא הוגבלה לשוק הציבורי שנוהל על ידי המכרזים אלא זלגה גם להתקשרויות של הקבלנים עם גופים פרטיים והשפיעה על האופן שבו התעצבה התחרות בשוק של חברות הקבלן בכלל, כך שדפוסי העסקה בלתי חוקיים הפכו לחלק סטנדרטי ואף הכרחי עבור חברות קבלן שרצו להישאר רווחיות בשוק בכלל.⁵⁸

במאמרו ערכו הכותבות ראיונות עם 31 קבלני שירותים בתחום הניקיון, תחילה הן הניחו כי בראיונות אלו יסתייגו הקבלנים מהשתייכותם לקבוצת המעסיקים המפרים את החוק אולם להפתעתן הקבלנים לא הסתירו כלל את הפרקטיקות הבלתי חוקיות בהן הם פועלים, אדרבא הם הציגו פרקטיקות אלו כנורמטיביות ואף הכרחיות.⁵⁹ בחלק מהראיונות ציינו הקבלנים כי ככל שלא עולה דרישה מפורשת של מזמין השירות לאכוף את תנאי העובדים הם יתעלמו מזכויות אלו ולא ישלמו לעובד את כל המגיע לו. מטענה זו עשוי להתקבל הרושם שככל שמזמין השירות ידרוש זאת הקבלן יקפיד על תשלום זכויותיו של העובד, אולם זה לאו דווקא המצב. אחד הקבלנים ציין שלמרות ההתעוררות סביב זכויות עובדים והדרישות הפורמליות לשמור על תנאי העסקה על פי חוק, מזמיני השירות "לא באמת מוודאים שאתה [הקבלן] משלם להם [לעובדים]... אם ההצעה שלך נמוכה הם יקבלו אותה... זו מדינת ישראל. המדינה רוצה לשמור על החוק אבל במחיר שהיא משלמת לך הם בטח יודעים שזה בלתי אפשרי".⁶⁰ תופעה זו תוארה כנפוצה על אחת כמה וכמה אם מזמין השירות אינו בודק את פעילותן של חברות הקבלן באופן קפדני או מעלים עין מפרקטיקות אלו.⁶¹ הציטוט לעיל ממחיש את הסטנדרט הכפול הקיים בתחום של חברות הקבלן, הוא מדגיש את הפער בין מחויבותה הפורמאלית של המדינה לזכויות עובדים לבין הנכונות של המדינה לשלם

⁵⁴ ראי לעיל אורלי בנימין, בעמ' 677

⁵⁵ שם, בעמ' 679

⁵⁶ שם, בעמ' 680

⁵⁷ שם, בעמ' 680

⁵⁸ שם, בעמ' 689

⁵⁹ שם, בעמ' 684

⁶⁰ שם, בעמ' 687

⁶¹ שם, בעמ' 686

את המחיר הנדרש לכך, הקבלנים שרואיינו תיארו פער זה כידוע ומקובל על ידי כל הצדדים להתקשרות.

היבט מעניין נוסף שעלה בראיונות עם הקבלנים הוא ההשפעה שיש לאוכלוסייה המועסקת באמצעות חברות קבלן על האופן בו הקבלן פועל. כך למשל התייחס אחד הקבלנים לאופי העובדים המועסקים על ידו ובפרט להיעדר הידע שלהם אודות זכויותיהם, המאפשר לו לפעול בצורות לא חוקיות מבלי שהדבר מעורר את חשדם. אותו קבלן סיפר שהוא מפחית עלויות נסיעה משכרה של עובדת שאינה יודעת שהיא אמורה לקבל החזרי נסיעות, במקום לשלם לה עבור נסיעות הוא מנכה משכרה כך שבפועל משכורתה של העובדת יורדת מתחת למינימום. אותה עובדת, לדבריו, סבורה שהדבר חוקי כיוון שהקבלן מגדיר סכום זה כעלות שעולה לו להביאה לעבודה: "היא לא באמת יודעת, ולמה זה קורה? זו הדרך בה הם [חברות קבלן בכללי] מנצלים את אלו שיש להם הכי פחות ידע, שלא באמת יודעים מה הן השעות [שעות העבודה], מהו השכר: הערבים, הרוסים, האתיופים, את רואה את הניצול בכל מקום".⁶²

מסקנתן של בנימין וניסים היא שחברות הקבלן הבהירו בצורה ברורה שבנסיבות המשפטיות והשוקיות בהן הן פועלות דפוסי העסקה פוגעניים והפרות חוק הם חלק מהשגרה היומיומית.⁶³ ממצאים אלו מלמדים שהבעיה אינה בהיעדר הגנות חוקיות על העובדים הנמצאים בשוק השניוני, שכן לכאורה הם זכאים לאותן הגנות ככל עובד אחר, אלא בנכונות המעסיק ליישם הוראות אלו וכן ביכולתה של הסביבה הרגולטורית, בין אם המדינה או מזמין השירות לאכוף את החוקים. מסקנה זו מובילה להיבט השני הרלוונטי לדיון והוא שאלת האכיפה, כיצד יתכן שחברות הקבלן מתייחסות להפרות החוק אותן הן מבצעות כחלק משגרת היום יום מבלי לחשוש מהמשמעות של היותן מפרות חוק. לצורך הבנת המציאות הזו יש לבחון את כלי האכיפה העיקריים בהם נעשה שימוש בתחום זה של העסקה קבלנית. כלים אלו הם כלי אכיפה מנהליים, היינו פיקוח ואכיפה על ידי רשויות מנהליות וכלי אכיפה פרטניים באמצעות תביעות של עובדים לבתי הדין לעבודה.⁶⁴

אכיפת חוקי העבודה במודל של העסקה מתווכת

אכיפה מנהלית

בדו"ח שפורסם על ידי מנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה בשנת 2016⁶⁵ נסקרו ליקויים רבים שנמצאו באופן בו מפעיל מנהל הסדרה ואכיפה של משרד הכלכלה (להלן: "המנהל") את סמכויותיו באכיפת דיני העבודה בכלל ודיני העבודה על פי החוק להגברת האכיפה בפרט. על אף שנעשו מהלכים רבים על מנת לשפר את יכולות האכיפה של המנהל, ביניהם הגדלת כוח האדם שהוקצה לצורך אכיפה, הרחבת הסמכויות של המנהל ויצירת כלים נוספים המאפשרים את אכיפת החוקים, מוצא הדו"ח כי האכיפה בתחום דיני העבודה ביחס לעובדים המשתכרים שכר נמוך אינה אפקטיבית ואינה עומדת ביעדים של מיגור ההפרות השכיחות בתחומים אלו ובראשן היעדר תשלום שכר מינימום. הדו"ח סוקר גם את הליקויים הכלליים שנמצאו בפעילות המנהל וגם ליקויים ספציפיים

⁶² שם, בעמ' 692

⁶³ שם, בעמ' 696

⁶⁴ ראי לעיל תג'ר, בעמ' 75

⁶⁵ רם וייס, אכיפת שכר המינימום בישראל, משרד הכלכלה מחקר וכלכלה (2016) (להלן: "דוח משרד הכלכלה")

באכיפת ההתנהגות של קבלני שירותים. ביחס לליקויים הרלוונטיים לכלל המעסיקים, וביניהם לקבלני השירותים, מוצגים בין היתר הליקויים הבאים:

היעדר כלים מתאימים לאיסוף מידע על מעסיקים מפריס – הדו"ח מציג את שתי השיטות העיקריות בהן יכול המנהל לפעול על מנת להגיע למעסיקים מפריס, האחת היא פעילות אכיפה יזומה למשל על ידי ביקורות פתע, והאחרת היא אכיפה כתוצאה מתלונות של עובדים. בשני הערוצים האלו מתקיימים ליקויים קשים, בתחום האכיפה היזומה מוצא הדו"ח שלמנהל אין את התשתית המודיעינית הנחוצה בכדי לייצר מידע על מעסיקים מפריס, מתוך כך הפעילות היזומה מהווה חלק קטן מכלל הפעילות של המנהל ונמצא שהיא אינה יעילה ואפקטיבית.⁶⁶ ביחס לערוץ השני, היינו אכיפה על ידי תלונות שמגיעות למנהל נמצאו בין היתר שני ליקויים הרלוונטיים לדיון כאן, הראשון הוא בכך שעל פי רוב עובדים המשתכרים שכר נמוך אינם מודעים לזכויותיהם ולפיכך לא ניתן להסתמך על תלונותיהם לצורך אכיפה יעילה. הליקוי השני הוא בכך שבמצב הדברים הנוכחי, בו המנהל אינו עוסק בהשבת כספי העובדים אלא רק באכיפה על מעסיקים, אין לעובדים תמריץ להתלונן שכן הסיכון של העובד הספציפי לאבד את עבודתו גדול מהמוטיבציה שלו להתלונן על מעסיקו.⁶⁷

משכי טיפול ארוכים – ליקוי נוסף שנמצא הוא משכי טיפול ארוכים בתלונות המגיעות למנהל, עד כדי שהדו"ח קובע שמשך ההליכים עשוי לפגוע בכוח ההרתעה של המנהל ובאמינותו.⁶⁸

היעדר ביצוע של בדיקות חוזרות – ליקוי זה מתבטא בכך שהמנהל אינו מבצע בדיקות חוזרות של מעסיקים שנמצאו מפריס.

ביחס לליקויים ספציפיים הנוגעים לקבלני שירותים נמצא שאין בפעולות של מנהל האכיפה בכדי לייצר אכיפה מספקת על מעסיקים בתחום זה. עוד נמצא שהתדירות וההיקף של הבדיקות אינן מאפשרות קיום של התנאים שנקבעו בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התש"ל"ו-1976, לפיהם קבלן שיש לו הרשעות פליליות ביותר משתי עברות או שהמנהל הטיל עליו עיצומים בשל יותר משש עברות לא יוכל להתמודד במכרז עם גוף ציבורי. היות ופעולות המנהל אינן מספיקות בכדי לאכוף את פעולותיהם של קבלני השירותים מאבדות הוראות אלו את כוחן המרתיע ואת יכולתן להשפיע באופן אפקטיבי על התנהלות הקבלן או מזמיני השירות.⁶⁹

הדו"ח ממשיך וסוקר את הליקויים באכיפת זכויות עובדים של קבלני שירות במגזר הציבורי. בחלק זה מוצגים מספר ליקויים, ביניהם ליקוי המתבטא בכך שגופים ציבוריים רבים אינם מפעילים מנגנונים אפקטיביים לתיקון ליקויים שנמצאו בשמירה על זכויות העובדים ובהשבת הכספים לעובדים שנפגעו. כך למשל מציין הדו"ח שגם אם נמצאה הפרה שיטתית ורוחבית של זכויות העובדים לא לכל העובדים יוחזרו כספיהם, כך שעובדים שלא היו חלק מהבדיקה המדגמית שביצע הגוף לא יקבלו את הכספים שנלקחו מהם.⁷⁰ לבסוף בחלק המסכם של הדו"ח נקבע שחברות הקבלן

⁶⁶ שם, בעמ' 18-19

⁶⁷ שם בעמ' 19

⁶⁸ שם בעמ' 22

⁶⁹ שם, בעמ' 26

⁷⁰ שם, בעמ' 27

בתחומי השמירה והניקיון נמצאות בקטגוריה של הענפים בהם רמת אי הציות לחובה לשלם שכר מינימום היא הגבוהה ביותר.⁷¹

אכיפה פרטנית על ידי תביעות בבתי הדין לעבודה

הכלי השני בו ניתן להגביר את ההרתעה על הקבלנים הוא אכיפה על ידי בתי הדין לעבודה, אולם בכדי שהרתעה כזו תתאפשר על עובד שנפגע מהקבלן להגיש תלונה לבית הדין ועל בית הדין לקבל את תלונתו של העובד ולחייב את הקבלן בפיצויים או לכל הפחות בהשבת הכספים לעובד. אמנם אכיפת חוקי העבודה באמצעות תביעות אזרחיות היא פעילות האכיפה בעלת ההיקף הנרחב ביותר אולם נראה שדרך זו מורכבת מכפי שנראה במבט ראשון וכי ישנן מספר משוכות משמעותיות הפוגעות באפשרות שכלי זה ייצר הרתעה משמעותית.⁷²

עוד לפני הגשת התביעה עומדים בפני העובד מחסומים רבים בגיבוש תלונתו. אחת הגישות המתייחסת למיצוי זכויות בהליך המשפטי מונה את התהליכים אותם יש לעבור בכדי להגיש תביעה לבית המשפט, תהליכים אלו מחולקים לשלושה שלבים: naming, blaming, claiming, לפי תגיר ניתן לראות בברור את ההשפעה המצננת שיש להליכים אלו על הגשת תביעות בידי עובדים מוחלשים.⁷³ בשלב ראשון על העובד להבין שמה שהוא חווה הינו פגיעה, עליו לקרוא לפגיעה בשמה ולהכיר בה ככזו. בשלב השני על העובד להבין כי יש מי שגרם לכך שהוא נפגע, היינו יש מי שאשם בפגיעתו. לבסוף בשלב השלישי על העובד להפוך את תלונתו לכדי טענה משפטית שתאפשר לו לתבוע את זכאותו אל מול מי שפגע בו. אופי האוכלוסייה המועסקת באמצעות חברות הקבלן, יחסם של הקבלנים לזכויות העובדים ומודל ההעסקה המתווכת מציבים אתגרים רבים בכל אחד משלושת השלבים האלו, עוד טרם הגעת העובד לבית הדין.

כפי שהוזכר לעיל העובדים המועסקים על פי רוב על ידי חברות הקבלן מגיעים מאוכלוסיות מוחלשות בחברה ולעיתים רבות אינם בעלי הידע הנדרש לגבי זכויותיהם או הכלים המאפשרים מעקב יעיל אחר זכויות אלו.⁷⁴ כפי שהעיד הציטוט שהוצג קודם לכן המעסיק יכול לנצל בצורה מתוחכמת את היעדר הידע של העובדים על ידי ניכויים בלתי חוקיים או הימנעות מתשלום של סכומים לא גבוהים אך שיטתיים. בצורות אלו הופכת ההפרה לכמעט בלתי נראית עבור העובד וכך קטן הסיכוי שהעובד ישים לב אליה ויפעל בנידון, היעדר הידע והכלים מוביל לקושי ניכר בהכרה של העובד בכך שנפגעו זכויותיו ובכך מקשה על מימוש השלב הראשון בהליך שעליו לעבור.

מודל ההעסקה המתווכת המייצר מערך מורכב בו העובד עלול כלל לא לפגוש את הקבלן במשך תקופות ארוכות מקשה על העובד להבין מי אחראי לפגיעה ממנה הוא סובל ולנקוט את הצעדים הנדרשים לניסוח תלונתו. גם כאשר העובד מבין שהוא נפגע ושפגיעה זו נגרמה לו על ידי הקבלן עדיין עומדת בפניו משוכה קשה של ניסוח תלונתו בשפה משפטית בכדי שזו תהפוך לעילה קבילה בבית הדין. בשלב זה ניתן אמנם להיעזר בשרותיו של עורך דין אולם על פי רוב, וכפי שיוצג בהמשך, העלות הכרוכה בכך מהווה מכשול של ממש עבור העובדים. היבט נוסף שעלול להיווצר מהמתואר לעיל הוא שיעברו שנים רבות עד שהעובד יגלה שהמעסיק הפר את זכויותיו, אלמנט הזמן עלול להיות קריטי שכן במקרים רבים בדיני עבודה נקבעו תקופות התיישנות קצרות יחסית. כך למשל

⁷¹ שם, בעמ' 29

⁷² ראי לעיל תגיר, בעמ' 80

⁷³ שם בעמ' 81

⁷⁴ שם

במקרים של הלנת שכר יש התיישנות של שנה אחת, ובמקרים של תביעה בגין אי תשלום פדיון חופשה או דמי הבראה ישנן תקופות התיישנות של שלוש שנים ושנתיים בהתאמה. אולם אפילו תקופת ההתיישנות הסטנדרטית, היינו 7 שנים, עלולה להוות מכשול עבור עובדים רבים המגלים רק בסיום העסקתם את ההפרות מהן סבלו.⁷⁵

גם לאחר שהעובד עבר את המשוכות המתוארות לעיל והחליט להגיש תביעה לבית הדין ניצבים בפניו קשיים רבים. הליך הגשת תביעה לבית הדין הוא הליך שעלול להיות כרוך בהוצאות רבות ביניהן שכירת שירותיו של עורך דין מייצג, אמנם לעובדים עומדת האופציה להגיש תביעה ללא ייצוג של עורך דין, ורבים מהם אכן בוחרים באפשרות זו⁷⁶ אך היעדר הייצוג עלול לייצר קשיים נוספים עבור העובד. עמותת קו לעובד ערכה תצפיות בעשרות מקרים בהם בחרו עובדים בייצוג עצמי, ממצאי התצפיות והקשיים הרבים שהתעוררו סוכמו על ידי עו"ד תגר בדו"ח שהוזכר לעיל. אחד הממצאים היה שהבחירה בייצוג עצמי הינה תופעה רווחת בקרב עובדים המשתכרים בשכר נמוך וזאת משום שתשלום שכר הטרחה לעורך הדין עלול להגיע לעיתים לרבע ואף למחצית מסכום התביעה כולה, מה שהופך את האפשרות הזו ללא משתלמת עבורם.⁷⁷

בין הקשיים אתם מתמודדים עובדים לא מיוצגים הינו הקושי הטמון בפער התרבותי הקיים ביחס לעובדים רבים שאינם דוברים עברית כשפה ראשונה או אף בכלל, הינם חסרי ידע אודות מערכת החוק והמשפט הישראלית ואינם בקיאים בהליכים הבירוקרטיים הנדרשים בעת הגשת תביעה. פער זה מקשה על העובדים בניסוח טענותיהם באופן משפטי ובהתמודדות עם הבירוקרטיה של בתי הדין לעבודה. במקרים מסוימים יוביל הפער לכך שההליך יתנהל בפועל בין השופט לבין עורך הדין של חברת הקבלן, כאשר העובד עצמו נדחק לשוליים ואינו עוקב אחר הדיון המתנהל בעניינו. תגובותיו של העובד וניסיונותיו להשתלב בדיון המשפטי תוארו על ידי השופטים בביטויים כגון "חוסר בהירות" "התפרצויות" או "התחמקויות" ובכך טענותיהן המהותיות לא זכו ליחס הולם.⁷⁸

קושי נוסף מתעורר מכך שרבים מהעובדים אינם מודעים לזכויותיהם ולכן לעיתים אינם תובעים את מלוא הזכויות המגיעות להם. לפי הדו"ח המכשול הבירוקרטי שההליך בבית הדין מציב עבור העובד עלול להוביל לפגיעה ממשית בזכויות.⁷⁹ גם נטל ההוכחה אליו נדרשים בדיונים רבים בדיני עבודה עלול להוות מחסום ממשי על מיצוי הזכויות של העובדים. כך למשל בכדי לתבוע בגין אי-תשלום שעות נוספות על העובד לא רק להוכיח את מספר השעות שעבד אלא גם להראות שקיבל אישור מהמעסיק לעבוד בשעות אלו.⁸⁰ במקרים אחרים יידרש העובד להראות רישומים מדויקים ורשמיים (הרבה פעמים מעקב עצמי שמבצעים העובדים אחר שעותיהם לא יתקבל כראיה כיוון שמועד היווצרותו יוטל בספק) המפרטים את שעות עבודתם, את השכר ששולם להם ועוד. לכאורה המשוכה לא גבוהה מידי שכן נתונים אלו אמורים להיות מפורטים בתלושי השכר אותם מחויב הקבלן על פי חוק לתת לעובדים חודש בחודשו. אולם, כפי שתואר לעיל קבלנים נוהגים במגוון רחב של פרקטיקות על מנת להימנע ממחויבויותיהם על פי חוק, בין היתר על ידי רישום פיקטיבי של שעות עבודה ולעיתים אף דרך היעדר מתן תלוש. גם אם הקבלן פועל בצורה חוקית ומעביר לעובד

⁷⁵ שם

⁷⁶ שם בעמ' 83

⁷⁷ שם

⁷⁸ שם, בעמ' 84

⁷⁹ שם, בעמ' 85

⁸⁰ שם, בעמ' 90

את כלל המידע הדרוש, בכדי לעמוד בנטל ההוכחה על העובד להיות מודע לחשיבות המסמכים ולשמירה עליהם הרבה לפני המועד בו הוא מגיש את תביעתו, ככל שהעובד אינו מודע לזכויותיו או למערכת המשפטית בה הוא מצוי, הסיכוי שהוא ייחס חשיבות למסמכים אלו הולך וקטן.

בניגוד לעובדים, שהם בדרך כלל שחקנים חד-פעמיים במערכת המשפטית, חברות הקבלן ועל אחת כמה וכמה חברות הקבלן הנוהגות כדרך טבע בפרקטיקות בלתי-חוקיות הן שחקניות חוזרות בבתי הדין לעבודה ונהנות מיתרונות ברורים על העובדים. יתרונות אלו כוללים בין היתר את האפשרות לשכור את שירותיהם של עורכי דין מנוסים בתחום וכן את הניסיון וההיכרות שלהם עם האופן בו מתנהלת המערכת בכלל וההליך המשפטי בפרט.

מעבר לקשיים הנערמים בפני העובד והפער המשמעותי הקיים בין יכולתו להגן על עצמו ולטעון את טענותיו לבין יכולותיה של חברת הקבלן, ישנם שני דפוסים נוספים המתקיימים בבתי הדין והמשפיעים על מידת ההרתעה של ההליך המשפטי. הדפוס הראשון הינו הנטייה של בתי הדין להימנע משימוש בסעדים הקבועים בחוק. כך למשל נמנע בית הדין פעמים רבות מלפסוק פיצויים בגין עבירות כגון הלנת שכר או הלנת פיצויי פיטורים, על אף שהחקיקה הרלוונטית קובעת עונש כספי כבד על עבירות אלו (פעמים רבות יתחשב בית הדין בטענות של המעסיק לפיהן לא שילם שכר עבודה משום שנקלע למצב כלכלי קשה).⁸¹ דפוס נוסף המאפיין את ההתדיינויות בבתי הדין הוא הנטייה של שופטים לכוון את הצדדים, לעיתים בצורה אגרסיבית, לסיום התיק בפשרה. פרקטיקה זו עלולה להתקיים גם במצב שבו התוצאה תהיה התפשרות על סכום נמוך שאינו משקף את הפגיעה האמיתית ממנה סבל העובד. חלק מהאופן בו שופטים מעודדים את קידום הפשרה הוא על ידי הדגשת הפער המשפטי הקיים בין העובד למעסיק והקשיים הצפויים לעובד בהמשך ההליך המשפטי. כך בפועל תביעות רבות מובילות לתוצאה המקפחת את זכויותיו של העובד על פי חוק.⁸²

מצב העניינים שנוצר בערכאות השיפוטיות הוא כזה המעודד מעסיקים לפעול ב"שיטת מצליח", הקשיים הרבים העומדים בפני העובד בשילוב עם דפוסים של היעדר פסיקת פיצויים וסיום התיק בפשרה מייצרים מצב בו ככל שהמעסיק מרבה להפר כך סיכוייו להפיק רווח מההפרות גובר. גם אם באחדים מהמקרים יגישו עובדיו תביעות הסיכוי שהם יקבלו בפועל סכום העולה על הכסף שהרוויח המעסיק מקיפוח זכויותיהם הוא נמוך מאוד, שכן בית הדין לא ממחר לפסוק פיצויים אלא לכל היותר השבה של סכומים המגיעים לעובד וכן ברוב המקרים יסתיים המקרה בפשרה בסכום נמוך מסכום התביעה המקורי.⁸³

הליקויים הרבים שנמצאו באכיפה המנהלית והפלילית מובילים לכך שחברות הקבלן אינן חוששות מאכיפה של חוקי העבודה על ידי הרשויות. הקשיים הרבים העומדים בפני עובד שרוצה לבחור בדרך של אכיפה עצמית על ידי הגשת תביעה וכן האופן בו מתנהלות תביעות מסוג זה מובילים לכך שגם בתי הדין אינם מהווים גורם מרתיע עבור חברות הקבלן בבואם לפעול בפרקטיקות לא חוקיות. לבסוף אין מנוס מלהכיר בכך שהפרת הזכויות של העובדים מתבררת כדרך יעילה לשמור על הרווחיות של חברת הקבלן בשוק התחרותי שבו היא פועלת.

⁸¹ שם בעמ' 88-89.

⁸² שם בעמ' 91.

⁸³ שם.

ניתן היה לחשוב כי דרך נוספת למנוע את הפגיעה בעובדים היא על ידי מעורבות של מזמיני השירות, אולם כפי שנראה ממחקרן של בנימין וניסים וכן מהדו"ח שפורסם על ידי משרד הכלכלה מזמיני השירות, הכפופים בעצמם לאכיפה מנהלית, אינם חוששים מפעילויות האכיפה המנהלית ואינם נוטים להוות גורם המונע מהקבלנים להמשיך בפרקטיקות הבלתי חוקיות בהן הם נוהגים.⁸⁴ תמונת המצב העולה מפרק זה ממחישה שלא בכדי נחשבת העסקה הקבלנית להעסקה המוזילה את עלויות ההעסקה של העובדים, שכן היעדר הפיקוח יחד עם התחרותיות המתקיימת בתחום מובילים ליצירת נורמות חדשות בהן הפרת זכויות עובדים היא דבר שבשגרה. עבור חברות הקבלן ומזמיני השירותים נוצר מצב נוח, מזמיני השירותים נהנים מהוזלת עלויות ההעסקה שלהם בד בבד עם העברת האחריות לחברות הקבלן, הם אינם "רואים" את דפוסי ההעסקה הפוגעניים. הקבלנים אשר בפועל מבצעים את הפרקטיקות הבלתי חוקיות המאפשרות לכתחילה את הוזלת עלות ההעסקה אינם משלמים את המחיר על היותם מפרי חוק. לפיכך מי שמשלם את מחיר הוזלת עלויות ההעסקה אלו העובדים עצמם שכן על גביהם מבוצע "החיסכון".

אם אחזור לרגע לתחילת הפרק, בו דנתי במודל ההעסקה הקלאסי, ניתן כעת להבין את המחיר שיש לחריגה ממודל זה לכל הפחות כאשר מדובר במודל של העסקה מתווכת. התיווך הנוסף, הנכנס בין מזמין השירות לבין העובד מאפשר בפועל את החרגת העובד מההגנות שקבע החוק. משמעותה של החרגה זו היא התעלמות כמעט מלאה מערכו הייחודי של המשאב האנושי על ידי הפיכתו למוצר סחיר ש"מחירו" נקבע על פי כללי השוק התחרותיים בלבד, במקרה זה על פי כללי השוק במצב של שוק פרוץ שאינו נאכף על ידי רשויות החוק.

חלק שלישי העסקת עובדות הניקון במוסדות להשכלה גבוהה – מקרי בוחן

לאחר שהוצגה המסגרת הכללית לדין במודל ההעסקה המתווכת בכלל, ובהתפתחות ההעסקה הקבלנית בתחום הניקיון בפרט, וכן הוצגו ההשלכות של הבחירה במודל העסקה המתווכת, מכון חלק זה של העבודה להצגת מקרי בוחן דרכם ניתן לראות בצורה קונקרטית את ההשלכות של בחירת מודל ההעסקה על עובדות הניקיון בשלושה מוסדות להשכלה גבוהה. מקרה הבוחן המרכזי שיוצג הוא העסקת עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב באמצעות קבלני שירותים. לאחר מכן יוצגו שני מקרי בוחן נוספים המציגים העסקה ישירה של עובדות ניקיון במכון וויצמן ובאוניברסיטת חיפה, לבסוף ייערך דיון קצר בהשפעות שיש למודל ההעסקה על האפשרות לקיים את התכליות העומדות בבסיס דיני העבודה.

התפתחות ההעסקה הקבלנית של עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב והאירועים המרכזיים במהלך השנים

חלק זה של העבודה מסתמך ברובו על חומרים שלוקטו ונשמרו על ידי פעילות ופעילים שונים לאורך השנים ועד התקופה הנוכחית. מתוך כך עיקר המידע מגיע מחליפת מכתבים בין הפעילים להנהלה, פרוטוקולים של פגישות, שיחות וראיונות עם מי שהיו פעילות ופעילים בעבר. המידע מסודר באופן שמייצר רצף כרונולוגי של התפתחות ההעסקה הקבלנית באוניברסיטה תוך שהאירועים המוזכרים מציינים הפרות בולטות ומתועדות של הקבלנים השונים שפעלו באוניברסיטה לאורך השנים. כמובן שאין בכך כדי להציג את התמונה המלאה של שגרת ההעסקה באוניברסיטה אלא תמונה של

⁸⁴ ראי לעיל דו"ח משרד הכלכלה, בעמ' 25; אורלי בנימין בעמ' 687-686

האירועים המרכזיים שבהם היתה מעורבות של הנהלת האוניברסיטה, הפעילות השונות, עובדות הניקיון וחברות הקבלן.

השנים הראשונות – התבססות מודל ההעסקה המתווכת באוניברסיטה

ביוני 1956 הוכרז על הקמתה של "אוניברסיטת תל אביב- בית הספר הגבוהה למשפט וכלכלה", שפעלה אז כשלוחה התל אביבית של האוניברסיטה העברית. בתקופה שלאחר הקמתה הועסקו באוניברסיטה כ-7 עובדות ניקיון בהעסקה ישירה, אולם ב-1962 פעלה הנהלת האוניברסיטה כדי להעביר את העובדות להעסקה קבלנית באמצעות קבלן שירותים חיצוני. ⁸⁵ מועצת פועלי ת"א-יפו התנגדה למהלך זה, בעיקר משום שהעסקה קבלנית באותה תקופה נחשבה לפגיעה אנושה בכוחה של ההסתדרות. ⁸⁶ המועצה פתחה במאבק ראשון מסוגו בארץ בו היא הכריזה על סכסוך עבודה עם הנהלת הקמפוס התל אביבי של האוניברסיטה העברית (שכן אוניברסיטת תל אביב טרם היתה עצמאית). המועצה פנתה לפני כן להנהלה בניסיון להתנגד למהלך שמבחינתה יוביל לניצול העובדות ולפגיעה בתנאיהן הסוציאליים, אולם ההנהלה טענה בתגובה שניהול של 7 עובדות נוספות הינו מעמסה כבדה מידי. שיא המאבק היה השבתת שירותי הניקיון בקמפוס למשך 6 שבועות. שבייתה זו זכתה להתנגדות חריפה מצד הסטודנטים סגל ההנהלה והמרצים, שתי הקבוצות האחרונות אף ניסו לשבור את השביתה על ידי החלפת העובדות וניקוי בניין האוניברסיטה במקומן. ⁸⁷ לבסוף הסתיים המאבק בכך שמועצת הפועלים הסכימה להחלפת הדרישה בהעסקה ישירה בהקמת חברת קבלן שתפעל כקואופרטיב הסתדרותי, "קואופרטיב עזרה" הוקם לצורך כך כבר באותה שנה. ⁸⁸

קואופרטיב "עזרה" פעל מטעם ההסתדרות במטרה להיות חברה ללא מטרות רווח, לכאורה ככל שהיו לחברה רווחים אלו הגיעו לידי העובדות. פתרון זה היה אמור להוביל לשמירה על זכויותיהן של עובדות הניקיון וליצירת אחדות אינטרסים ביניהן לבין החברה הקבלנית. אמנם קואופרטיב "עזרה" פעל באוניברסיטה עד שנות ה-2000 אך כבר בשנת 1972 פעלו באוניברסיטה עוד מספר קבלנים במקביל לקואופרטיב. שיטת המכרזים בה פעלה האוניברסיטה בתקופה זו היתה באמצעות מכרז נפרד לכל בניין, כך שהיו שנים בהן פעלו באוניברסיטה לא פחות משבעה ואף שמונה קבלנים במקביל.

העדויות מתקופות אלו מוגבלות ביותר אולם ישנם מספר מסמכים המעידים על כך שלא נעשה פיקוח ממשי על האופן בו הועסקו העובדות על ידי הקבלן. כך למשל ישנם מכתבים שנשלחו על ידי עובדים להנהלה עוד משנת 1977 בהם הם מלינים על הפרת הזכויות שלהם על ידי הקבלן, מעשי גניבה ועוד. בין יתר ההפרות לגביהן יש תיעוד מתקופות אלו ישנן מספר עדויות על הלנות שכר משמעותיות ועל היעדר תשלום שכר מינימום שעות נוספות ועוד. ⁸⁹ תגובות האוניברסיטה המתועדות מציגות תפיסה ברורה לפיה האוניברסיטה מנועה מלעזור לעובדים אל מול הקבלן. כך למשל במספר תגובות לתלונות נטען שהיות ולא מדובר בעובדים של האוניברסיטה עליה להימנע

⁸⁵ ראי לעיל בונדי, בעמ' 64

⁸⁶ שם, בעמ' 59

⁸⁷ שם

⁸⁸ שם

⁸⁹ כך למשל עובד שטען שבמקום לשלם לו, שילם הקבלן למנהל הבית שלא העביר את הכסף לעובד; עובד נוסף טען כי האריכו את יום העבודה שלו מארבע-שלוש שעות ביום לשתים עשרה שעות מבלי להשלים את הפרשי השכר שנבעו מכך.

מהתערבות ביחסים בין העובדים לקבלן. בתגובות נוספות התייחסה האוניברסיטה בקצרה לנטען והשיבה שהתלונות אינן מוצדקות, לעיתים כלל לא ניתנה תגובה לתלונות העובדים.

ממאבק לשיפור התנאים של העובדות למאבק הקורה להעסקתן הישירה על ידי האוניברסיטה בסוף שנות ה-90 החל מאבק מאורגן של קבוצת מרצים ומרצות לשיפור תנאי העסקתן של עובדות הניקיון באוניברסיטה. המאבק החל בחליפת מכתבים בין פרופסור לכלכלה אריאל רובינשטיין לבין רקטור האוניברסיטה דאז פרופסור נילי כהן, מר דוד לניר המנכ"ל ומר יורם דינשטיין הנשיא.⁹⁰ במכתבו הראשון מלין רובינשטיין על מספר הפרות בוטות בהן נתקל- תשלום שכר לעובדי הניקיון הנמוך משמעותית משכר המינימום, העסקת קטינים וקטינות מהמגזר הערבי והעברת השכר ישירות למשפחותיהם (לאבות), עובדים המועסקים בניקיון חלונות גבוהים ללא כל אמצעי בטיחות ועוד. כתגובה להפרות מציע רובינשטיין שהאוניברסיטה תכלול במכרזיה תנאים המחייבים את הקבלן לפעול על פי חוק ואף תפעיל סנקציות כלכליות כנגד קבלנים מפריס. עוד מציע רובינשטיין שהאוניברסיטה תפקח באופן אפקטיבי על הקבלנים, למשל על ידי חיוב הקבלן להעביר העתקים מתלושי השכר של העובדים לצורך ביקורת.⁹¹

בתגובה למכתבו של אריאל, טען המנכ"ל שישנה דרישה מצד האוניברסיטה שהקבלן יפעל על פי חוק ושהאוניברסיטה אף מדגישה בפני הקבלן את הצורך "להקפיד הקפדה יתרה" שמתן השירותים ייעשה בהתאם לחוק. בנוסף עונה המנכ"ל כי אין בידי האוניברסיטה האמצעים לפקח על תשלומי השכר של העובדים ולבדוק את תלושי המשכורת או את ההפרשות לגופים השונים.⁹²

בתשובה נוספת שקיבל רובינשטיין לפנייתו, הפעם מהרקטור ונשיא האוניברסיטה, הוא נתבקש להעביר לנשיא האוניברסיטה "שמות ופרטים הנוגעים להפרת החוזה", על מנת שהנשיא יוכל לטפל בנושא.⁹³ בתגובה לכך ענה רובינשטיין כי פניותיו לא נגעו להפרות ספציפיות של חוזי הקבלנים וכי אין בידו האמצעים לבצע תחקיר מקיף שיביא בפני האוניברסיטה את "השמות והפרטים" שהיא מבקשת. עוד כתב רובינשטיין כי העובדים נרתעים מלהתלונן על הפרות חוק שונות וכי הוא אינו מרגיש "זכאי" להסגיר פרטים אישיים שניתנו לו על ידי העובדים.⁹⁴

בהמשך התרחבה פעילותו של אריאל ונוצרה קבוצה של מרצים ומרצות שפעלו להיטיב את תנאי העסקתן של עובדות הניקיון באוניברסיטה. בין היתר חתמו 133 מרצות ומרצים בכירים על מכתב בו דרשו מהאוניברסיטה להכיר במחויבותיה המוסריות לתנאי העסקה של עובדי הניקיון המועסקים בתחומה. עוד נדרש שהאוניברסיטה תיטול על עצמה פיקוח על הקבלנים והטלת סנקציות משמעותיות על אלו שאינם עומדים במחויבותיהם. בנוסף טענו הפרופסורים כי על אף העלות הנוספת הכרוכה בדרישותיהם, על האוניברסיטה כמוסד ציבורי בעל תפקידים חינוכיים להוביל מהלכים לטובת קבוצות מוחלשות באוכלוסייה.⁹⁵

בשנת 2000 הצטרפה גם אגודת הסטודנטים לדרישות המרצים ופנתה לאוניברסיטה במכתב בו היא מפרטת על הפרות בתנאי העבודה של עובדות הניקיון שהתגלו בבדיקות שערכה האגודה. כך למשל

⁹⁰ בארכיון אינטרנטי שיצר פרופסור רובינשטיין הוא תיעד ושמר את כל חלופות המכתבים והפרוטוקולים המצוטטים בחלק זה. להלן כתובת הארכיון: <http://arielrubinstein.tau.ac.il/ovdim/ovdim.html>.

⁹¹ מכתב מה-10.5.1998

⁹² מכתב מה-19.5.1998

⁹³ מכתב מה-6.9.1998

⁹⁴ מכתב מה-10.9.1998

⁹⁵ מכתב מה-2.5.1999

מפורט במכתב כי התגלו הפרות של אי-תשלום עבור עבודה בשעות נוספות, אי-תשלום עבור ימי הבראה, היעדר הפסקות לאורך כל המשמרת ואף הלנות שכר. האגודה דרשה מהאוניברסיטה בתור מוסד ציבורי שמהווה "דוגמא ומופת חינוכית לחברה הישראלית" לא להסתפק ב"דיבורים באולמות ההרצאות על הצורך בכינון צדק חברתי- אלא לדאוג הלכה למעשה לזכויותיהן של העובדות." האגודה הדגישה שמאז הפנייה הראשונית של פרופסור רובינשטיין לא חלה כל התקדמות בעניין.⁹⁶

בהמשך אותה שנה נערכה ישיבה של ההנהלה ובה התקבלו ההחלטות הבאות- במישור הארגוני תמנה האוניברסיטה עובד בכיר באגף הנדסה שיהווה "נציב קבילות" לעובדי הקבלן. חבר סגל נוסף ונציג מאגודת הסטודנטים יסייעו לנציב במשימתו. במישור המשפטי יתוקנו נוסחי החוזים, על ידי לשכת היעוץ המשפטי, כך שהם יכללו סעיפים מפורטים ומפורשים לגבי שכר מינימום וזכויות סוציאליות. בנוסף יכללו החוזים סעיף שיאפשר לאוניברסיטה לבצע בדיקות מדגמיות שיבחנו את ביצוע סעיפי ההסכם וכן להטיל סנקציות ואף לבטל את ההסכם במקרה של הפרות. הקבלנים (וקבלני המשנה ככל שישנם כאלו) יחויבו להציג אישור רואה חשבון על תשלום שכר מינימום. גם במישור הלוגיסטי קיבלה ההנהלה מספר החלטות, אגף הנדסה מונה כאחראי על העברת המידע הרלוונטי וההחלטות הן לידי הקבלנים והן לידי העובדות.⁹⁷ ההנהלה אף קבעה כי חצי שנה ממועד קיום הישיבה תתקיים ישיבה נוספת לבחון את ביצוע ההחלטות.

בישיבה נוספת שהתקיימה ב-2001, בין נציגי הפעילים לנציגי ההנהלה, ניתן דיווח על ביצוע מספר מהלכים בעקבות ההחלטות שהתקבלו בשנת 2000.⁹⁸ נציגי הפעילים, על אף שברכו על המהלכים השונים, טענו שהפרות לא חדלו ושחברות הקבלן אף אינן טורחות להסתיר הפרות אלו. כך למשל, שעות עבודה החורגות מהמותר בחוק, אי תשלום בעד שעות נוספות, סכנה בפיטורים לעובדים המתלוננים על בעיות או הפרות ועוד. סוגיה נוספת שעולה מתוך המסמכים הקיימים בתקופה זו היא סוגיית ה"ראיסים" מעין מתווכים העובדים מול הקבלנים. לכאורה, מתווכים אלו היו אחראים על סידורי הסעות וסידורים לוגיסטיים שונים מול העובדים אולם בפועל היו גובים "דמי תיווך" מהשכר המשולם לעובדים על ידי הקבלן כך שהשכר שהגיע לעובדים בפועל היה נמוך משכר המינימום.⁹⁹

באותה ישיבה הועלתה לראשונה, על ידי המרצים, השאלה מדוע לא תקלוט האוניברסיטה את העובדות כעובדות מן המניין. על כך השיב המנכ"ל שאפשרות זו כלל אינה על הפרק וכי אין כל כוונה או אפשרות להגדיל את מצבת כוח האדם של האוניברסיטה על ידי "הוספת עובדים שמעצם טיבן וטבען מבוצעת על ידי הקבלנים". בסוף הישיבה הוחלט בין היתר שהאוניברסיטה תבצע בדיקה מדגמית של כ-30% מתלושי השכר של העובדים.¹⁰⁰

⁹⁶ מכתב האגודה מיום 7.5.2000

⁹⁷ בין היתר דרך כינוס הקבלנים והעברת השינויים שנתקבלו על ידי האוניברסיטה. עוד נקבע שכל שיראו שישנן חוסר בהירויות ביחס לזכויות בקרב עובדי הניקיון יחולקו לעובדים מכתבי הסבר בשלוש שפות- עברית ערבית ורוסית.

⁹⁸ שינוי החוזה והדגשים החדשים הועברו לחברות הקבלן איתן האוניברסיטה חתומה, הופצו זכותונים לעובדים דרך אבות הבתים, טופלו וסודרו בין 30 ל-40 תלונות של עובדים, החלו לחלק תלושי שכר בהם מופיע שם החברה אחוז המשורה ושעות העבודה של כל עובד ועוד.

⁹⁹ מסמך מיוני 2002. במסמך שנוצר על ידי נציגי ההנהלה ביוני 2002 מתוארת התופעה כקשה לאכיפה וכמצדיקה פתרונות "מרחיקי לכת" כהקמת "קואופרטיב" של העובדים לניהול ענייניהם הלוגיסטיים.

¹⁰⁰ סיכום ישיבה מה-2.1.2001.

במכתב שנשלח לפרופסורים 7 חודשים לאחר אותה ישיבה מתייחס סגן הנשיא, פרופ' אחיטוב, לכך שעל אף המאמצים שנעשו להגברת האכיפה עדיין ישנן הפרות המתבצעות על ידי הקבלנים השונים באוניברסיטה. עם זאת מדגיש אחיטוב את הגברת המאמצים מצד האוניברסיטה וטוען כי "במידה ונתמיד בלחץ על החברות הקבלניות, נצליח לשפר את תנאי העובדים ולצמצם באופן משמעותי את החרیגות בתנאי העסקתם".¹⁰¹

אם כן 4 השנים הראשונות התאפיינה הפעילות של מרצים וסטודנטים בעיקר בדרישות להגברת האכיפה והמעורבות של האוניברסיטה בהתנהלות חברות הקבלן השונות. אולם בשנת 2002 חל שינוי בגישה מדרישה לאכיפה מוגברת לדרישה להעסקה ישירה. כך גם הודגש בישיבה שהתנהלה בין נציגי המרצים להנהלה בדצמבר 2002. אחת המרצות פותחת בדברים הבאים: "במהלך שנות הפעילות הראשונות, הייתה קבלה מסוימת של עצם העסקת העובדים דרך קבלנים וניסיון לסגור פרצות שכל פעם נפתחו... לאחרונה הייתה הסכמה על שינוי הגישה: דרישה להעסקה ישירה." באותה ישיבה הוסיף רובינשטיין בהערת אגב ששמע שיחה בין שני קבלנים בקפיטריה שהלינו על הלחץ המופעל עליהם כעת אך "הביעו אמונה שגם גל זה של פיקוח יעבור".¹⁰²

תגובת ההנהלה לטענות ש"גלי הפיקוח" לא מועילים היתה כי במכרז שעתיד לצאת הוכנסו מנגנוני פיקוח חדשים שייטיבו את הפיקוח על הקבלנים. מר עופר לוגסי, מנציגי ההנהלה שישבו בפגישה פרט על מנגנונים אלו, ביניהם החתמת כרטיס על ידי העובדים, משכורות שיופקדו ישירות בבנק ולא יינתנו במזומן ועוד. אולם, לוגסי מציין כי ההסכם החדש "אינו מבטיח כמובן שההסכמים יכובדו ב-100% וכנראה שימשיכו משחקי החתול והעכבר".¹⁰³

בשנת 2003, ככל הנראה בעקבות מגמות של קיצוץ בהוצאות, פוטר עובדי ניקיון רבים. במכתב ששלחו המרצים הפעילים להנהלה הם מתארים את מהלך הפיטורים והפרות החוק שנמצאו בו. כך למשל לא ניתנה כלל הודעה מוקדמת לעובדים שעתידים להיות מפוטרים, מכאן שלא נערכו שימועים ולא הוסברו להם זכויותיהם. קבוצת המרצים דרשה מהאוניברסיטה לעכב את התשלומים לקבלנים עד אשר אלו יוכיחו ששילמו לעובדים את כל המגיע להם לרבות פיצויים, משכורת אחרונה, דמי הבראה ועוד.¹⁰⁴ אולם זו לא היתה הפעם היחידה בה התגלו הפרות חוק בוטות במהלך סיום היחסים עם חברות הקבלן או עם עובדות ספציפיות, בשנת 2010 הופסקה ההתקשרות עם חברת הקבלן 'אבידר' שהעסיקה את עובדות הניקיון באוניברסיטה, חברת 'אבידר' פיטרה את העובדות שהועסקו אצלה אך סרבה לשלם להן פיצויי פיטורים. לאחר מאבק מתוקשר של העובדות בתמיכה ושיתוף של אגודת הסטודנטים וההסתדרות התחיבה האוניברסיטה לשלם את פיצויי הפיטורים ולהשאיר את העובדות בתחומה לאחר התחלפות הקבלנים.

כפי שעולה מהמוצג לעיל עם השנים חל שינוי בגישת ההנהלה ביחס לתפקידה אל מול הפרות החוק של הקבלנים. בשנים הראשונות הנהלת האוניברסיטה לא ראתה את תפקידה כמצריך "התערבות ביחסים בין הקבלן לעובד" ודחתה את רוב התלונות שהגיעו מהעובדים. אולם בעקבות מעורבות

¹⁰¹ מכתב מה 12.8.2001.

¹⁰² עמוד ראשון מתמלול הפגישה עם המנכ"ל גדעון לנגהולץ.

¹⁰³ שם

¹⁰⁴ מכתב מה 2.3.2003.

של מרצים וסטודנטים, בסוף שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000, שינתה ההנהלה את גישתה וגילתה יותר אקטיביות בהתערבות בפעולות הקבלנים השונים.

ניסיונות התאגדות ופעילות משותפת של וועד עובדות הניקיון וקבוצת הפעילים

בחלק זה אציג את עיקרי האירועים מהשנים שבין 2010 ל-2016, בין היתר בשנים אלו נעשה ניסיון לארגן את העובדות תחת הארגון "כוח לעובדים" במהלכו הוקם וועד ונוצרה פעילות משותפת בין הוועד לקבוצת הפעילים. בשנים אלו השאלה העקרונית של אחריות האוניברסיטה על אכיפת הזכויות של העובדות לא הוטלה בספק ועיקר הוויכוחים נסובו סביב השאלה מה ההיקף והמשמעות הפרקטית של אותה אחריות, כמו כן הלכה והתחזקה הדרישה להעסקה ישירה כפתרון היחיד להפרות שהתבצעו על ידי הקבלנים השונים.

בשנת 2011 הוקם 'פורום שכנים', פורום שכלל את וועד הסגל הבכיר וועד הסגל הזוטר ואגודת הסטודנטים. הפורום קם על מנת לקדם אינטרסים משותפים ולייצר קול אחיד בהתנהלות מול ההנהלה. בין היתר, פעל הפורום על מנת לקדם את מצבן של עובדות הניקיון באוניברסיטה הן דרך שיפור תנאיהן והן דרך חתירה להעסקה ישירה. אחת מפעולותיו של הפורום היתה ליצור ולממן תקן חדש באגודת הסטודנטים תחת השם 'רכזת עובדות חוץ'. משרה זו כללה בין היתר שמירה על קשר ישיר עם עובדות הניקיון, כתובת לקבלת תלונותיהן ומתן מענה וטיפול בתלונות. שלי שאול היתה הראשונה לאייש תקן זה, בראיון עמה סיפרה שאול שהמגע היומיומי והשוטף עם העובדות חשף צדדים בעייתיים מאוד באופן ההעסקה הקבלני שחרגו ממה שהגיע עד אז לאוזני ההנהלה. בין היתר ציינה שאול את הבעייתיות שבמבנה ההעסקה בו נשים מוחלשות עובדות במסגרת בה "אין להן כמעט זכויות" תחת ניהולם הישיר של אבות הבתים ש"עושים מה שבא להם".

אחד המהלכים המרכזיים אותם יזמה וקידמה שאול בתקופת עבודתה היה ניסיון לאגד את עובדות הניקיון תחת ארגון העובדים הדמוקרטי "כוח לעובדים"¹⁰⁵. בכדי ללוות את ההתארגנות הצטרפו לשלי פעילים מטעם כוח לעובדים. היות ומדובר בארגון עובדים דמוקרטי המאמין ב"פעולה מלמטה" היה צורך ראשוני ביצירת תשתית לפעולות הארגון, העלאת מודעות בקרב העובדות, העברת מידע אודות המשמעות של התארגנות עובדים יצירת ועד ועוד. לאחר מאמצים רבים הוקם וועד של עובדות שנבחרו בבחירות דמוקרטיות על ידי שאר עובדות הניקיון באוניברסיטה. אולם גם לאחר הקמת הוועד לא היה פשוט לקדם את ההתארגנות, הן העובדות והן הפעילים חוו קשיים רבים.

יעל סיני שהייתה בין האחראים על התארגנות העובדים מטעם ארגון "כוח לעובדים" מתארת את הקשיים שהתעוררו בניסיון לאגד את העובדות. ברקע הפעילות של "כוח לעובדים" היו עוד שני ארגוני עובדים, "הסתדרות העובדים החדשה", היתה אחראית לצו ההרחבה שחל על כלל העובדות באוניברסיטה¹⁰⁶. בנוסף, במהלך הניסיון לאגד את העובדות התגלה שחברת ISS פעלה מול ארגון ההסתדרות הלאומית וכל עובדי החברה (8000 ברחבי הארץ) היו, לכאורה, מאוגדים בה. למרות טענת ISS וההסתדרות הלאומית, מעולם לא הועברו טפסים המוכיחים את היציגות של

¹⁰⁵ המידע המתייחס לשלי שאול לקוח מראיון שנעשה איתה על ידי נגה מרמור, אחת מהפעילות בתא המאבק להעסקה ישירה. תמלול של הראיון מופיע בארכיון האינטרנטי של תא המאבק בכתובת <https://drive.google.com/drive/folders/11pxq7jUdhWNrPyJn17mlW54LVwxOD2G8:fbclid=IwAR0Qc.kLCbKJ2famZUwPBFcPbPcWjA-2xB4p8VC0TbKeKeM7I4gIcdfsDNmI>.

¹⁰⁶ בנוסף חלק מהעובדות שילמו (ועדיין משלמות) דמי טיפול להסתדרות ומתוך כך זכאיות לשירותים פרטניים מטעם ההסתדרות. אולם "טיפול" אינו זהה לחברות ולכן העובדות לא מאוגדות בהסתדרות והיא אינה ארגון יציג.

ההסתדרות הלאומית. אולם סביב ההתארגנות החדשה החלו להופיע באוניברסיטה נציגי ההסתדרות הלאומית ולנסות להשפיע על עמדותיהן של העובדות.¹⁰⁷ חברת ISS טענה כי בשל היציגות של ההסתדרות הלאומית באוניברסיטה עובדות הניקיון לא יכולות להתאגד דרך ארגון אחר, גם לא בצורה של יחידת מיקוח נפרדת.

על אף ההתנגדות של האוניברסיטה הצליחו ל הפעילים השונים להחתים אחוז די גבוהה של עובדות והוגשו טפסים לחברת ISS בדרישה להכרה בייציגות וקיום משא ומתן. החברה התנגדה וארגון העובדים הגיש עתירה לבית הדין לעבודה על מנת שיכירו ביציגות שלהם ובעובדות באוניברסיטת תל אביב כיחידת מיקוח נפרדת, אולם עתירה זו נדחתה. מעבר לקושי המבני שהיה כרוך בארגון העובדות העלתה סיני קשיים נוספים הקשורים לצורת ההעסקה הקבלנית, כך למשל העובדה שמדובר בעובדים מוחלשים שכל יום עבודה עבורם הוא חיוני מבחינה כלכלית, מקשה על היכולת לפעול בדרכים שמסכנות את ההכנסה היומית כדוגמת שביתה. נוסף על כך גביית דמי חבר מעובדים אלו, מאותה סיבה שתוארה לעיל, היא בעייתית והארגון מצא את עצמו נותן לרוב העובדים פטור מתשלום דמי חבר.

בן אידלברג סטודנט שפעל תחילה דרך כוח לעובדים תיאר גם הוא את הקשיים הרבים שהיו בהתארגנות ובין היתר את המתחים הפנימיים שנוצרו בין העובדות בתוך הוועד ומחוצה לו ואת החשש שההישגים שיושגו מול הקבלן הנוכחי ירדו לטמיון מול הקבלן הבא.¹⁰⁸ לדברי הפעילים באותה תקופה ככל שעבר הזמן ובעקבות מגוון הקשיים שנערמו התגבשה ההבנה שהמצב כפי שהוא לא מאפשר יצירת התארגנות עובדים קלאסית.

לבסוף הוחלט על ידי כוח לעובדים לסיים את ליווי ההתאגדות של עובדות הניקיון באוניברסיטה. סיני ואידלברג מספרים שלאחר חשיבה משותפת רבה בין חברי הוועד לבין המלווים מטעם כוח לעובדים התקבלה ההחלטה שדרך הפעולה הטובה ביותר תהיה הבטחת זכויותיהן של העובדות על ידי הפעלת לחץ על האוניברסיטה לעבור להעסקה ישירה.¹⁰⁹ בעקבות ההחלטה פסקו הפעילויות הפורמליות של "כוח לעובדים" והחל ליווי מסוג אחר על ידי הנציגים של הארגון שהיו בין היתר סטודנטים באוניברסיטה. לצורך קידום מטרות הוועד ובראשן העסקה ישירה החלו חברי הוועד בליווי בן אידלברג ונציגים נוספים לפעול לצורך העלאת מודעות בקרב סטודנטים וחברי סגל לדרישתן של העובדות להעסקה ישירה. הפעילות נעה בין ארגון כנסי הסברה, קיום ישיבות שבועיות עם הוועד, העברת שיחות והסברים בכיתות לימוד ולעיתים גם הפגנות. על אף המאמצים הרבים החלו להתערור קשיים בשמירה על אחדות הוועד ובמהלך שנת 2015 החל הוועד להתפורר.

המאבק להעסקה ישירה ב 5 השנים האחרונות

משנת 2015 ועד היום מתקיים המאבק בגלגולו החדש, מאבק של עובדות הניקיון, תא הסטודנטים והמרצים הפעילים הקוראים יחד למעבר להעסקה ישירה של עובדות הניקיון. מה שהחל על ידי בן אידלברג בשנת 2015 הפך עם השנים לצורת הפעולה המרכזית של הפעילים השונים בנושא, כך שמוקד המאבק היה פעולות להעלאת מודעות בקרב הסטודנטים וכן הפעלת לחץ על ההנהלה ומעקב אחר תלונות של העובדות. בשלב זה החלה קבוצת הפעילים לפעול כ"תא סטודנטים" עצמאי

¹⁰⁷ ככל הנראה חתמה חברת ISS עם ההסתדרות הלאומית על הסכם קיבוצי בעקבות תובענה ייצוגית שהוגשה על ידי אחד העובדים (שלא היה עובד של האוניברסיטה).

¹⁰⁸ ראיון עם בן אידלברג שנערך על ידי.

¹⁰⁹ ראיון עם יעל סיני שנערך על ידי נגה מרמור, תמלול של הריאיון נמצא בארכיון האינטרנטי של תא המאבק.

שאינו משויך לארגון כוח לעובדים. בשנת 2016 התפרק הוועד הרשמי של העובדות והקשר הישיר עם העובדות התנהל בצורה יותר מורכבת עליה יפורט בהמשך.

ב-4 השנים האחרונות (2015-2019) התגלו מספר רב של הפרות על ידי הקבלנים השונים שפעלו באוניברסיטה. רוב ההפרות בשנים אלו, כפי שיפורט בהמשך, הוצפו על ידי העובדות והועברו על ידי תא הסטודנטים לטיפול האוניברסיטה, אם כי בשונה משנים קודמות היה מדובר בהפרות שהתבצעו "מתחת לפני השטח" ועצם חשיפתן דרשה זמן ומשאבים רבים. במהלך תקופה זו נוצרה דינמיקה בה הפעילים והפעילות השונים פועלים בשני ערוצים מקבילים, האחד ניסיון לאכוף את זכויות העובדות דרך חשיפת ההפרות והשנייה קידום הדרישה להעסקה ישירה והעלאת מודעות לדרישה זו.

בתקופת פעולתה של חברת ISS, חברה בינלאומית שהציגה את עצמה כבעלת מחויבות לסטנדרטים גבוהים של שמירה על זכויות עובדים, התגלו חוסרים רבים (שהגיעו לעיתים לאלפי שקלים) בתשלומי השכר וההפרשות הסוציאליות ששולמו לעובדות. לאחר שהצטבר מספר רב של תלונות והועברו לאוניברסיטה פניות רבות הן מצד פעילים והן מצד העובדות, העבירה האוניברסיטה את הבדיקה לקליניקה לזכויות עובדים הפועלת בפקולטה למשפטים. מהבדיקה שערכה הקליניקה התגלה שהתלונות מוצדקות וכי ישנם חוסרים משמעותיים (שהגיעו לעיתים עד אלפי שקלים) בכספים המועברים לעובדות. גם לאחר ההכרה בחוסרים הרבים עברו מספר שנים עד שהכספים הושבו לעובדות, למעשה רק בשנת 2018 סיימה האוניברסיטה להשיב לעובדות את המגיע להן. נוסף על החוסרים הרבים שהתגלו סירבה חברת ISS לשלם לעובדות עבור חצי שעת הפסקה, לאחר מאבק של העובדות בתמיכת הסטודנטים והמרצים הסדירה האוניברסיטה את תשלום חצי שעת הפסקה נוספת על ידי העברת סכומים ייעודיים לכך לקבלן.

בשנת 2016 הסתיימה ההתקשרות עם חברת ISS והאוניברסיטה התקשרה עם חברת י.יא אחזקות, בין היתר נשמעה הטענה כי חברה זו תהיה מחויבת יותר לשמירה על זכויות עובדים שכן מי שעומד בראשה היה בעברו עובד קבלן. עם זאת, כבר בשנה הראשונה לפעולתה באוניברסיטה התגלה שהחברה אינה מפרישה הפרשות פנסיוניות לעובדות. מיד עם הצפת הבעיה על ידי העובדות החלו חילופי דברים בין הפעילים לבין ההנהלה, תחילה נמסר על ידי ההנהלה כי יש עיכוב בהפרשת הכספים עקב המעבר בין הקבלנים וכי עניין זה יטופל. אולם גם לאחר שחלפו מספר חודשים המשיכו עובדות רבות לקבל מכתבים המתריעים על הקפאת הביטוח הפנסיוני שלהן ועל הפגיעה שנגרמת להן עקב כך. שוב פנו הסטודנטים ליחידת משק (היחידה האחראית על העובדות), בתשובה לפניה זו הובטח כי הדבר בטיפול וכי הקבלן העביר מסמכים המעידים על העברה שהתבצעה לחלק מהעובדות. אולם גם כעבור כמה חודשים מהבטחה זו לא עברו הכספים לכלל העובדות שסבלו מההפרה. פנייה נוספת להנהלה הובילה לתשובה לפיה חברת הקבלן העבירה אישור של רואה החשבון המעיד על העברת הכספים. בהמשך נמסר על ידי ההנהלה שהקבלן העביר את הכספים אך קרנות הפנסיה לא "פיזרו" את הסכומים לקרנות של העובדות.

לבסוף במאי 2018 פנו הפעילים להנהלה באמצעות מייל אליו צורפו מסמכים רבים המעידים על כך שבמשך למעלה משנה לא הופרשו כספי פנסיה למספר רב של עובדות. בעקבות הפניה הזו החליטה הנחלת האוניברסיטה לשכור את שירותיו של בודק שכר חיצוני שיבדוק את ההתנהלות של חברת הקבלן. אולם עניין הפנסיות מאן להסתיים ובינוי 2018 החלה חברת י.יא בהליכים לקראת הכרזה

על פשיטת רגל. אכן כעבור מספר שבועות החלו הליכי הפירוק וניהול כספי החברה, כולל חובותיה, עבר לאחריותו של כונס נכסים. כתגובה למצב זה שכרה האוניברסיטה עורך דין במטרה לטפל בזכויות של העובדות הן אלו שהופרו לפני פשיטת הרגל (למשל אי תשלום הפנסיה) והן אלו שנוצרו עקב פשיטת הרגל (למשל פיצויי פיטורים והפרשות סוציאליות נוספות להן העובדות זכאיות). האוניברסיטה ערכה שיחה בה פגש עורך הדין את העובדות והבטיח להן כי הן יקבלו את כל המגיע להן על פי חוק, כולל כספי הפנסיה.

על אף ההבטחות התגלתה תמונת מציאות מורכבת יותר, ראשית איסוף הפרטים ההכרחיים מהעובדות (למשל תלושי שכר, פירוטי הפקדות ועוד) היה מורכב ודרש סיוע רב של פעילות ופעילים שהקדישו לכך שעות רבות. גם לאחר הסיוע היו עובדות שלא העבירו את פרטיהן לעורך הדין ולא זכו לטיפול שלו. בערך כשנה לאחר שנשכרו שירותיו של עורך הדין התקשרו אליו הפעילות בכדי להבין כיצד התקדם הטיפול בהשבת כספי הפנסיה לעובדות. בתשובה לשאלה ענה עורך הדין שהוא כלל אינו מטפל בכספי הפנסיה של העובדות שכן מרגע שיש כונס נכסים על קופות הפנסיה בעצמן לתבוע את הכספים בשם העובדות. עובדה זו לא נאמרה לעובדות על אף שהיה ידוע עליה עוד בתחילת ההליך. עד כה אין התקדמות בהשבת כספי הפנסיה לעובדות, ובמהלך הזמן שעבר מאז פשיטת הרגל של י.יא פוטרו מספר עובדות בעלות ותק רב ללא שהושלמו להן ההפרשות לקופת הפנסיה.

פשיטת הרגל של י.יא יצרה מורכבויות רבות מעבר להשבת כספי הפנסיה של העובדות. כך למשל במשך מספר שבועות לא הועברה לעובדות הודעה רשמית על מצבה של חברת י.יא ונוצרה אצלן אי-וודאות רבה ביחס להמשך תעסוקתן. לבסוף סמוך לאחר פשיטת הרגל האוניברסיטה הורתה לעובדות להגיע כרגיל לעבודתן וזאת על אף שבפועל לא היה להן מעסיק רשמי. כתוצאה מכך לא היה מי שישלם לעובדות את שכרן בזמנו והן קיבלו את שכרן על העבודה בתקופה זו רק בחודש העוקב.

בעקבות פשיטת הרגל של חברת י.יא חתמה אוניברסיטת תל אביב על הסכם עם חברת ברק גדעון, שפעלה בצד הדרומי של האוניברסיטה, לפיו היא תקלוט את העובדות שהיו עד אז מועסקות על ידי חברת י.יא. מעבר מעסיקים זה נכפה על העובדות ללא אפשרות לדון בתנאי העסקתן או בנוהגי הקבלן החדש. זמן קצר לאחר חילופי חברות הקבלן הוזמנו שתי סטודנטיות, שפעלו יחד עם העובדות לטיפול בתלונותיהן, לפגישה עם סמנכ"ל הכספים שעדכן אותן כי נמצאה הפרה נוספת בתשלומי הפנסיה של עובדות הניקיון. בעקבות בדיקה מדגמית שנערכה על ידי בודק חיצוני לשתי חברות הקבלן שפעלו אז באוניברסיטה- חברת 'אבידר' בשמירה וחברת 'ברק גדעון' בניקיון, התגלה כי ל-20% מהעובדות לא הופרשו כספי הפנסיה המגיעים להן. נציגי ההנהלה הבטיחו שסוגיה זו בטיפול ושהאוניברסיטה פנתה לחברת ברק גדעון בכדי לדרוש את תיקון ההפרה. נציגות הפעילות ביקשו שהודעה בדבר ההפרות תימסר לעובדות אך נתקלו בסירוב בטענה שעדכון מסוג זה ילחץ אותן לשווא. כעבור זמן קצר הועבר לאוניברסיטה אישור רואי חשבון לפיו הכסף פוזר לקרנות אולם כפי שמלמד ניסיון העבר אישור מסוג זה לא בהכרח מעיד שהכספים אכן הגיעו לעובדות.

הפרה נוספת שהתגלתה על ידי חברת ברק גדעון היתה שימוש בקבלני משנה. בשנת 2017 נודע לפעילות במקרה, על ידי שיחה עם אחד מאבות הבתים, כי עובדות רבות עתידות להיות מפוטרות. בברור מעמיק יותר שנערך מול העובדות הסתבר שמדובר בעובדות במעמד של מבקשות מקלט,

שמעסיקן הישיר היא חברת קבלן בשם זרוע הזהב כח אדם בע"מ איתה מתקשרת חברת הקבלן ברק גדעון. בעקבות התייקרות העלות של העסקת עובד במעמד מבקש מקלט הודיעו לעובדות שההתקשרות איתן נפסקת. אולם הפסקת העבודה לא כללה כל הליך פיטורים כדין או תשלום של פיצויי פיטורים וזכויות סוציאליות נוספות. בפנייה שיצאה להנהלת האוניברסיטה ביקשו הפעילות לדעת כיצד יתכן שהעובדות מפורטות ללא הליך כדין וללא קבלת הזכויות המגיעות להן. בתשובה שקיבלו נטען כי אלו אינן עובדות הקשורות לאוניברסיטה שכן הן מועסקת באמצעות חברת קבלן שאיתה האוניברסיטה לא מקושרת בחוזה.

המקרים שהובאו לעיל מהווים, כפי שנאמר בפתיחת חלק זה, רק דוגמאות אחדות למגוון ההפרות בהם נתקלה קבוצת הפעילים בשנים אלו. אלו מקרים מייצגים המלמדים שלאורך כל תקופה זו, ובמשך התקשרויות עם שלוש חברות קבלן שונות לא חלפה שנה בה לא היתה הפרה משמעותית, בין אם בשלבי חשיפה ובין אם בשלבי טיפול בהפרה.

דיון במקרה הבוחן לאור המסגרת התיאורטית

כפי שעולה מהתיאור המפורט לעיל דפוסי ההעסקה הקבלנית שהתגלו לאורך השנים באוניברסיטת תל אביב אינם בגדר חריג לכלל, לפיו העסקה קבלנית מהווה כר פורה להפרות חוק ולפגיעה בזכויותיהם של העובדים. אמנם במהלך השנים חלו שינויים ניכרים באופן שבו פעלו חברות הקבלן אולם במהלך יותר מ-50 שנה בהן האוניברסיטה פועלת בצורה של מיקור חוץ היא טרם הצליחה לייצר שיטה בה יאכפו זכויותיהן של העובדות ותובטח להן העסקה הוגנת ובטוחה.

בעשורים הראשונים של ההעסקה הקבלנית נראה שהקבלנים לא הסתירו את הפגיעות השונות ופעלו בדרכים של תשלום שכר מינימום נמוך, היעדר רישום של שעות עבודה נוספות ואף הלנות שכר גלויות. בשנים אלו, בהן ההפרות היו על פני השטח, הנהלת האוניברסיטה לא ראתה את היחסים בין הקבלן לעובד כיחסים שהם בתחום אחריותה ולא פעלה בכדי לסייע לעובדים בהבטחת זכויותיהם.

עם ההתעוררות של מרצים ופעילים נוספים לעניין תנאי העסקתן של העובדות החלה ההנהלה להראות יותר נכונות בהתערבות ביחסים. אולם על אף נכונות זו, כפי שניתן לראות, הן האוניברסיטה והן קבוצת הפעילים לא הצליחו להביא להפסקת ההפרות. במהלך השנים נוצרה דינמיקת יחסים מורכבת ומסורבלת שכללה ארבעה שחקנים עיקריים: הנהלת האוניברסיטה, חברות הקבלן המתחלפות, עובדות הניקיון ופעילים ופעילות מקרב הסטודנטים והמרצים. בחלק זה ארצה לדון בכמה רבדים שהרכיבו את הדינמיקה הזו והפכו את ההתמודדות עם פרקטיקות ההעסקה הפוגעניות למורכבת ביותר. הרובד הראשון יעסוק באפיון הפגיעות וההפרות מהן סבלו העובדות במהלך השנים וזאת לאור הדיון התיאורטי שהוצג בחלק השני של העבודה. הרובד השני יעסוק ביחסים בין השחקנים השונים לאורך השנים וכן בדינמיקת האכיפה והטיפול בבעיות שהתגלו. לבסוף ברובד השלישי אגע בקצרה במה שאני מכנה "משא ומתן" להעסקה ישירה ושלבי השונים לאורך השנים, מהעשורים הראשונים דרך ניסיון ההתארגנות של עובדות הניקיון ועד למצב העניינים הנוכחי.

הרובד הראשון – אופיין הייחודי של ההפרות

במהלך השנים סבלו עובדות הקבלן שפעלו באוניברסיטה ממגוון רחב של הפרות חוק שפגעו בזכויותיהן הבסיסיות כעובדות. כפי שתואר ההפרות הנפוצות ביותר, ואלו שחזרו על עצמן לאורך

השנים, היו אי-תשלום שכר מינימום; הלנות שכר וביניהן גם הלנות של פיצויי פיטורים ואף היעדר תשלום של פיצויי פיטורים; היעדר רישום של שעות העבודה או רישום מוטעה של השעות בכדי להימנע מתשלום עבורן; היעדר תשלום של זכויות סוציאליות ובעיקרן הפרשות לתשלומים פנסיוניים; ציוד עבודה לקוי ורמת בטיחות ירודה במסגרת העבודה; העסקת קטינים; העסקת עובדים בדרך של קבלנות משנה ועוד.

כפי שנידון בחלק השני של העבודה הפרות מהסוג שתואר לעיל נפוצות מאוד בקרב ההעסקה קבלנית עוד מראשית התפתחות מודל ההעסקה המתוכנת סוג ההפרות הנ"ל אף תואר רבות במחקרים שעסקו בנושא¹¹⁰ וכן הוצג הן בדו"ח של ארגון קו לעובד והן בפרוטוקול וועדת הכנסת שהתקיימה בנושא. המשותף לכל ההפרות האלו הוא שמטרתן היא זהה, הוזלת עלויות ההעסקה של הקבלן. אוניברסיטת תל אביב, כשאר הגופים הציבוריים, פועלת בדך של התקשרויות עם חברת הקבלן הזוכה במכרז אותו מוציאה האוניברסיטה. בין השיקולים לבחירת חברת הקבלן הינו המחיר שבו מציעה החברה לביצוע העבודה. כפי שהוצג לעיל חברות הקבלן מלינות תדיר על התחרות הקשה בתחום המובילה למתח רווחים נמוך עבור החברה. גם אם מניחים שהאוניברסיטה דואגת שלא להתקשר במכרזי הפסד, בהם לקבלן לא מועבר מספיק כסף לכיסוי עלויות ההעסקה על פי חוק, עדיין קשה להניח שהיא חורגת מטווח המחירים הממוצע בשוק ולפיכך ניתן להסיק שחברות הקבלן איתן מתקשר האוניברסיטה חשופות לאותה תחרות המאפיינת את השוק כולו ומתוך כך לאותן תחלואות הנולדות מתחרות זו.

אורלי בנימין ושרית ניסים מצאו במחקרן שדפוסי העסקה פוגעניים הכוללים בין היתר הפרות חוק רבות הפכו לנורמה בהעסקה הקבלנית בכלל ובתחום של קבלני שירותים בניקיון בפרט. הקבלנים שרואיינו במחקרן מעידים בצורה ברורה וגלויה כי זו הדרך העיקרית בה הם שומרים על רווחיות החברות שברשותם ואף מפנים אצבע מאשימה לשוק התחרותי ש"מחייב" אותם לפעול כך. לטענתם כלל השחקנים הפועלים בתחום זה של העסקה קבלנית, כולל מזמיני השירות, מודעים לכך שאלו הפרקטיקות הנהוגות בו ובחרים "להעלים עין" ממצב זה.

אין בכוונתי לטעון שאוניברסיטת תל אביב מעלימה עינה מהפגיעות בעובדות, שכן כפי שהוצג לעיל וכן ידון בהמשך, לפחות בעשורים האחרונים, האוניברסיטה עושה מאמצים ניכרים לטפל בבעיות הצפות על פני השטח. יחד עם זאת ברצוני להאיר את האופן בו נתפסות הפרקטיקות הפוגעניות בהן נוקט הקבלן באופן כמעט טבעי על ידי האוניברסיטה. על אף שמדובר בהפרות חוק שהשלכותיהן עלולות לעלות לכדי אלפי שקלים הנלקחים מהעובדות, הן אינן נתפסות כהפרות חמורות ומכוונות אלא כטעויות או שגיאות ברות תיקון. התייחסות זו כלפי הפרות הקבלן יכולה להתקיים בשני תרחישים שונים, מחד יתכן שהאוניברסיטה אינה ערה לדפוסים הפוגעניים ולכך שבמשך עשרות שנים חוזרות על עצמן אותן הפרות. מאידך יתכן שהתופעה בה דנות בנימין וניסים במאמרן, הסטנדרטיזציה של הפרות החוק בקרב חברות הקבלן, זלגה גם לאופן בו תופסת אוניברסיטת תל אביב את הבעיות המתעוררות בקרב העובדות בחצרה. סטנדרטיזציה זו מובילה לכך שהפרות החוק החמורות הופכות בנאליות וצפויות ואף אינן מעוררות זעזוע רב. אמנם ישנה דרישה ברורה מהקבלן לנהוג על פי חוק אולם בהתעוררות הבעיות הן אינן מובילות ל"שבירת הכלים" מול הקבלן אלא לדרישה חוזרת ונשנית שיתקן את המעוות. מאפיין נוסף התורם לגישה זו הוא שכל הפרה כשלעצמה

¹¹⁰ ראי למשל בונדי, בעמ' 47; בן ישראל, בעמ' 25; בנימין, בעמ' 691-693; מונדלק בעמ' 8.

אינה מעוררת זעזוע רב, שכן כאשר הקבלן לא מפריש פנסיה לעובדת אחת במהלך חודש נתון מדובר בסכום נמוך. אולם בהתחשב בטענתן של בנימין וניסים לפיה לא מדובר בהפרה נקודתית אלא בשיטת הפעולה דרכה מוזיל הקבלן את עלות ההעסקה הכוללת, הופך אותו סכום חד פעמי ונמוך לסכום נכבד של כסף הנלקח ממספר רב של עובדות. הנטייה של האוניברסיטה להימנע מהתייחסות להפרות קבלן כהפרות שיטתיות ורוחביות עולה גם מהתגובה, החוזרת על עצמה עוד מסוף שנות ה-90, לתלונות שמוצגות על ידי העובדות וקבוצת הפעילים. תגובה זו, במקרים רבים, מסתכמת בדרישה להעברת פרטיהן האישיים של העובדות שנפגעו, בכדי שהאוניברסיטה תוכל לפעול להשבת מה שנלקח מהן. אמנם פתרון זה יעיל כשלעצמו עבור העובדות הספציפיות שבעניינן פנו, אולם הוא לא נותן דין וחשבון ממצה לכך שייתכן ומדובר בהפרה שיטתית המשפיעה על חתך עובדות רחב בהרבה מאלו שבגינן פנו וכן לכך שאותן עובדות עלולות להיפגע שוב בעתיד. בהתייחסותה של האוניברסיטה להפרות הקבלן הרבות כהפרות פרטניות הנובעות מליקויים של הקבלן, מפספסת האוניברסיטה את טיבן האמיתי של הפרות אלו כחלק מרכזי במודל ההעסקה הקבלנית.

הרובד השני – היחסים בין השחקנים השונים: התמודדות עם הפרות הקבלן ואכיפת הזכויות של העובדות

כפי שתואר בחלק הראשון של העבודה מודל ההעסקה הקלאסי כולל שני שחקנים עיקריים, המעסיק והעובד, אולם במודל ההעסקה המתווכת מתווסף למערכת היחסים גורם שלישי, חברת הקבלן הפועלת כמתווכת בין המעסיק (מזמין השירות) לבין העובד. מודל ההעסקה הייחודי שהתפתח בתל אביב לאורך השנים כולל ארבעה שחקנים, מזמין השירות, העובדות, חברת הקבלן וקבוצת פעילים המורכבת מפעילות ופעילים שונים שניסו לאורך השנים לסייע לעובדות לשמור על זכויותיהן. לא בכדי התווספה הקבוצה הרביעית לתמונה שכן כפי שכבר הוצג קודם לכן יחסי הכוחות בין הקבלנים לעובדיהם אינם יחסי כוחות מאוזנים, במקרים רבים מדובר ביחסים בהם הקבלן מודע לחולשות של האוכלוסיות אותן הוא מעסיק ומנצל חולשות אלו להשאת רווחים. הישועה, על פי רוב, אינה מגיעה ממזמין השירות שהתערבות מרובה מידי ביחסים בין הקבלן לעובדיו עלולה ליצר עבורו חשיפה משפטית, נוסף על כך אין לו תמריץ של ממש לייקר את עלויות ההעסקה של העובדים. הצגת ההיסטוריה של העסקת עובדות הניקיון באוניברסיטה תל אביב מלמדת שמעורבותם של קבוצת הפעילים במהלך השנים היוותה גורם משמעותי בהשבת תשומת הלב של האוניברסיטה להפרות החוק וכן בהתמודדות איתן. אולם נוכחות זו של פעילים יצרה גם מורכבויות רבות שהשפיעו על היחסים בין שאר השחקנים.

כך למשל בין האוניברסיטה לעובדות התפתחה דינמיקה בה האוניברסיטה נסמכת יתר על המידה על נוכחותם של הפעילים הן בכדי להציף את הפרות החוק והן בכדי לטפל בהן, ואינה מפתחת מנגנונים יעילים לבירור יזום של זכויותיהן של העובדות. בין העובדות לקבלן השפיעה נוכחותם של הפעילים לעיתים על ידי יצירת מתח ואף סיכון פרנסתן של העובדות, זאת בעיקר בשל כך שהתמיכה של הפעילים והפעילות השונים עודדה את העובדות להשמיע את קולן ולעמוד על זכויותיהן בין היתר דרך הפגנות והתבטאויות בתקשורת. קבוצת הפעילים שמטרתה העיקרית היתה תיקון העוולות מהן סובלות העובדות לא תמיד היתה ערה למתח בו נתונות העובדות מול הקבלן וכן לעלויות האישיות שעלולות להיות להן עקב מעורבותן. לבסוף בין העובדות לקבוצת הפעילים נוצרה גם כן דינמיקה מורכבת, על אף הרצון הטוב והמאמצים לשפר את תנאיהן של העובדות פעמים רבות נוצרו מתחים סביב אופני הפעילות הרצויים וכן הדרישות אותן מעלים מול האוניברסיטה.

בנוסף על התמודדויות הקשורות ללכידות קבוצת העובדות, פעמים רבות לא היה נכון להתייחס לכל העובדות כקבוצה אחת אחידה, במצב זה היה קשה עוד יותר לנווט את הפעילות ולסייע לעובדות. עוד ניתן לומר שהיחסים בין קבוצת הפעילים לעובדות התאפיינו במתח אותו הזכיר בונדי במחקרו, המתח שבין "טיפול" באוכלוסיות מוחלשות לבין מתן הכלים הנדרשים לאותן אוכלוסיות לטפל בעצמן. מודל ההעסקה הקבלנית החושף את העובדות לניצול ולפגיעות רבות בידי הקבלן תוך שהוא משמר את התלות הרבה של העובדות בקבלן. מודל זה יוצר קושי עבורן לפעול לשיפור תנאיהן בעצמן, אולם הניסיון לעקוף קושי זה על ידי פעילות חיצונית, טובה ככל שתהיה, מוביל למצב בו חולשתן של העובדות בתוך מערכת היחסים נשמרת ופעולתן העצמאית מוגבלת.

מערכת יחסים נוספת שנוצרה בריבוע היחסים שתואר לעיל היא מערכת היחסים בין האוניברסיטה לקבוצת הפעילות. יחסים אלו נוצרו והתקיימו בעיקר סביב אכיפת זכויותיהן של העובדות והטיפול בהפרות שכבר בוצעו. מעורבותן של הפעילות הפכה לחלק מהותי מהאופן בו התמודדה האוניברסיטה עם הפרות הקבלן השונות, מעורבות זו היתה מחד חיובית שכן היא היוותה ערוץ יחסית אפקטיבי דרכו הוצפו הבעיות של העובדות, אך מאידך היא יצרה מצב בעייתי בו האוניברסיטה מסתמכת על עבודתן ה"שקופה" של הפעילות כחלק ממנגנוני האכיפה שלה. מצב זה עורר דיונים רבים בקרב הפעילות בשאלה עד כמה מעורבותן מסייעת לעובדות ועד כמה היא מהווה מתן לגיטימציה לאוניברסיטה בדבקותה במודל ההעסקה הקבלנית.

דינמיקת האכיפה והטיפול בהפרות החוק של חברות הקבלן, המצטיירת מהתמונה שתוארה באוניברסיטת תל אביב, דומה באופנים רבים לדינמיקה שתוארה בחלק השני של העבודה הדן בבעיות האכיפה במודל ההעסקה המתווכת. כפי שמראה מונדלק במאמרו, וכן מגובה בדו"ח של עמותת קו לעובד ובדו"ח של משרד הכלכלה, על אף מאמצים ניכרים לשיפור האכיפה בתחום ההעסקה הקבלנית סובל תחום זה מהפרות חוק רבות.

ניתן היה לשאר שככל שמדובר במזמין שירות בעל מוטיבציה לשמור על החוק, שעליו להתמודד אך ורק עם חברות הקבלן איתן הוא מתקשר, יראה המצב אחרת ותתאפשר אכיפה אפקטיבית של חוקי העבודה. אולם מקרה הבוחן של אוניברסיטת תל אביב מלמד אחרת. במהלך עשרות השנים בהן האוניברסיטה מעסיקה חברות קבלן היא טרם הצליחה להגיע למצב בו חברות הקבלן שומרות על חוקי העבודה במלואם. אמנם נעשו באוניברסיטה ניסיונות רבים למיגור הפרות החוק של הקבלן, אולם הגברת האכיפה לא הובילה למיגור ההפרות ולכל היותר גרמה למעבר מהפרות שבוצעו על פני השטח להפרות שבוצעו מתחת לפני השטח ושחשיפתן היתה מורכבת יותר. באופן מסוים קשה לראות במצב עניינים זה מצב חריג או מפתיע, שכן ככל שמקבלים את הטענה לפיה הפרות החוק מהוות פרקטיקה מקובלת להוזלת עלויות ההעסקה מובן שהקבלן לא רק שאינו נמנע מהפרות החוק אלא הולך ומפתח מיומנויות מתוחכמות יותר באשר לביצוען.

במהלך השנים נקטה האוניברסיטה במגוון טקטיקות בכדי לנסות למנוע את הפרות הקבלן. ניתן לסווג טקטיקות אלו באופן גס לשני סוגים, סוג אחד עסק בהגברת האכיפה הפורמאלית על ידי שינוי המכרזים והחוזים עליהם חתמה האוניברסיטה עם הקבלן, כך שאלו כללו עם הזמן יותר ויותר פירוט ביחס לחובות הקבלן ולסנקציות הצפויות לו אם יפר את חובות אלו. סוג זה של אכיפה טמן בחובו את התפיסה העקרונית לפיה ככל שהאוניברסיטה תדגיש את חשיבות השמירה על החוק כך ייעתר הקבלן לדרישותיה ואכן ימנע מהפרות חוק. את סוג האכיפה השני אכנה "אכיפה בדיעבד"

סוג זה כולל הוספת כוח אדם, בין היתר על ידי יצירת תקנים חדשים ושימוש בקבוצת הפעילים השונות, במטרה להוות כתובת לתלונות של העובדות ולאכיפה פרטנית אחר זכויותיהן. סוג זה של אכיפה אינו מתמקד בחברות הקבלן המפרות אלא בעובדות הנפגעות, כך שלא מדובר במניעה של ההפרה לכתחילה אלא ביצירת מנגנונים שמטרתם להתמודד עם תוצאות ההפרה, היינו הפגיעה בעובדות. ההנחה הניצבת בבסיס מנגנונים אלו היא שזיהוי וטיפול בהפרות הקבלן יהוו עבור חברות הקבלן הרתעה אפקטיבית מלבצע הפרות אלו לכתחילה.

כפי שאראה להלן שני סוגי האכיפה בהן נקטה האוניברסיטה לאורך השנים לוקים בכשלים שהופכים את האפקטיביות שלהם למזערית. ביחס לסוג הראשון של מנגנוני האכיפה, היינו האכיפה הפורמאלית, ישנה בעיה בהנחת המוצא שלהן לפיה התעקשות פורמאלית על קיום החוק תוביל לשינוי דפוסי הפעולה של הקבלן. כפי שכבר נידון קודם לכן נראה שהפרקטיקה של הפרת זכויות העובדים רווחת בשוק התעסוקה הקבלנית ואף תואר כמרכזית בניסיון לשרוד את התחרותיות הקשה שבשוק. עוד תואר שחברות הקבלן אינן שוות למלא אחר הדרישות של מזמין השירות לאכוף את החוק. כך למשל התבטא הקבלן במחקרן של בנימין וניסים, ביחס להתעוררות של מזמיני השירות שהחלו לדרוש את אכיפת זכויות העובדים. לפיו מזמיני השירות "לא באמת מוודאים" שהקבלן משלם לעובדים ולכן הוא יכול להמשיך לבצע את הפרות החוק מהן הוא גורף רווחים. גישה דומה עלתה גם בקרב חברות הקבלן עמן התקשרה האוניברסיטה, כפי שתואר על ידי פרופ' רובינשטיין, התייחסו הקבלנים להגברת אכיפה של האוניברסיטה כ"גל של פיקוח" זמני שעתיד לשכוח.

מה שמעניין לראות הוא שגם נציגי ההנהלה של האוניברסיטה התבטאו במספר הזדמנויות באופן המלמד שהם אינם מצפים שמנגנונים אלו ישיגו אכיפה מלאה של זכויות העובדים. כך למשל במכתב שנשלח לפרופ' אריאל רובינשטיין מסגן הנשיא פרופ' אחיטוב הביע סגן הנשיא את שאיפתו שהתמדה בהפעלת לחץ על חברות הקבלן תוביל לצמצום של החריגות בתנאי העסקה. התבטאות זו מלמדת שכלל לא היתה ציפייה למניעה מלאה של הפרות הקבלן אלא אך לצמצומה. התבטאות ברוח דומה נשמעה על יד מר עופר לוגסי בפגישה שהתקיימה בין נציגי ההנהלה לבין קבוצת הפעילים. באותה ישיבה הלינה קבוצת הפעילים על כך שמאמצי האוניברסיטה אינם מועילים והפרות הקבלן נמשכות. בתגובה לכך תיאר לוגסי את מנגנוני הפיקוח החדשים שעתידים להיכנס במכרז עליו תחתום האוניברסיטה, אולם בסוף דבריו טען לוגסי שהוא אינו מבטיח שההסכמים יכובדו ב"100% וכנראה שימשיכו משחקי החתול והעכבר".

במצב עניינים זה ברור מדוע פנתה האוניברסיטה גם לסוג השני של מנגנוני האכיפה, היינו מנגנוני האכיפה בדיעבד. אולם גם סוג זה של אכיפה סובל מקשיים מבניים הפוגעים באפקטיביות שלו, בהיותו מנגנון לאכיפה בדיעבד הוא מסתמך על ההנחה שהעובדות יזהו את ההפרות, ילינו עליהן ושלאוניברסיטה יעמדו הכלים לתיקון ההפרות. כפי שתואר בחלק השני של העבודה, בהקשר של העסקה קבלנית מדובר בציפייה לא ריאלית מכמה סיבות. ראשית בכדי לזהות את הפגיעות על העובדות להכיר את הזכויות המגיעות להן ואת הכלים למעקב אחר העמידה בזכויות אלו, דבר אשר מהווה בפני עצמו אתגר משמעותי בקרב רוב העובדות המועסקות בחברות הקבלן. קושי זה אף נתגלה בליווי העובדות באוניברסיטת תל אביב, כאשר בניסיון להתמודד עם אי-הפרשת תשלומי הפנסיה של הקבלן היה על קבוצת הפעילות להשקיע שעות רבות בהסברה על מהן ההפרשות וכיצד לוודא את ביצוען. בנוסף ליוו קבוצת הפעילות עובדות רבות שמסיבות טכניות של קשיי שפה

ואתגרים נוספים לא הצליחו להגיע למידע הרלוונטי. קשיים אלו עלולים אף לגדול ככל שמתייחסים לעמדה שהציג הקבלן במחקרן של בנימין וניסים, לפיה הקבלנים מודעים לכך שהעובדות ברובן משתייכות לאוכלוסיות מוחלשות ומנצלים חולשות אלו, כפי שצוטט אותו קבלן: "מנצלים את אלו שיש להם הכי פחות ידע... הערבים, הרוסים, האתיופים, את רואה את הניצול בכל מקום".

אולם גם אם התגברו העובדות על הקושי הראשון על ידי גילוי ההפרות והן מודעות לפגיעה שנגרמה להן על ידי הקבלן עדיין ישנה בעייתיות בהנחה שמנגנוני האכיפה יוכיחו את עצמם וזאת בשל החשש שעלול להיות לעובדות מלהיחשף בפני האוניברסיטה ולסכן את המשך עבודתן תחת הקבלן. כך למשל העיד פרופ' רובינשטיין כבר כשנתבקש על ידי נשיא האוניברסיטה, בסוף שנות ה-90, להעביר רשימה של "שמות פרטיים הנוגעים להפרת החוזה". בתגובה לבקשה זו ענה רובינשטיין שהעובדים נרתעים מלהתלונן על הפרות החוק והוא עצמו אינו מתכוון להסגיר את פרטיהם האישיים. תופעה זו אף חזרה על עצמה בשנים האחרונות בהן נשמע לא פעם חששן של העובדות ביחס לחשיפת הפרה מסוימת שנעשתה כלפיהן, אותן עובדות חששו מהיחס של הקבלן ואף מכך שהוא יביא לסיום העסקתן לאחר שידע לו שהן התלוננו על התנהגותו.

לבסוף גם אם העובדת החליטה לפנות לנציגים השונים, בין אם אלו קבוצת הפעילים או נציגי האוניברסיטה, עדיין עומד בפניה מרחק רב מלהשיב את הזכויות שנפגעו. כפי שמעידות הדוגמאות הרבות שהוצגו בהתפתחות ההעסקה הקבלנית בתל אביב, לפיהן טיפול בהפרות של הקבלן עלול לקחת שנים רבות ולעיתים אף לא להניב פיצוי של ממש עבור העובדות. כך למשל לקח מספר שנים עד שניתנו לעובדות כספי הפיצויים על סיום העסקתן בחברת אביר, וכן עד היום טרם הושבו לעובדות כספי הפנסיה שחברת י.יא לא הפרישה עבורן וזאת על אף שהאוניברסיטה שכרה את שירותיו של עורך דין שיטפל בעניינן.

בעיה נוספת המתעוררת במנגנוני האכיפה מסוג זה היא שהם נוטים לעורר את הרושם שמדובר בהפרות נקודתיות, בבעיות פרטניות של עובדת אחת או אחרת, כאשר על פי רוב מדובר בהפרות רוחביות ושיטתיות מהן סובלות עובדות רבות. גם אם העובדת צלחה את הקושי בגילוי ההפרה ואף העזה להתלונן, במידה שתלונתה אכן תזכה לטיפול, עדיין ברוב המקרים לא יהיה בכך בכדי לתת מענה אמיתי להיקף ההפרה. כמעט בכל המצבים שתוארו לעיל היו הפרותיו של הקבלן הפרות רוחביות שנגעו לעשרות עובדות במקביל, כך שגם אם ההפרה טופלה מול עובדת אחת או אף עובדות אחדות לא ניתן מענה לכלל העובדות. דפוס בעייתי זה, בו לא ניתן מענה רוחבי מספק לכלל העובדות, עולה גם בדו"ח שפורסם על ידי משרד הכלכלה והתייחס לליקויים באכיפה, בין היתר באופן בו מזמיני שירות מתמודדים עם טיפול בבעיות מול הקבלן. לפי הדו"ח ישנה תופעה נפוצה לפיה מזמיני שירות המבצעים בדיקות שכר מדגמיות ומגלים שבאחוז מסוים מהתלושים התבצעה הפרה, ייטו לטפל באותן עובדות ספציפיות שאצלן נמצאה ההפרה אולם לא להרחיב את הבדיקה לכלל העובדות המועסקות תחת הקבלן.

כל הקשיים שנמנו לעיל באכיפת חוקי העבודה אל מול הקבלן, מלמדים שעל אף המאמצים הרבים שהשקיעה האוניברסיטה באכיפה היא רחוקה מלהגיע למצב אידיאלי בו הקבלן פועל על פי חוק. נראה שהעסקה קבלנית מייצרת מודל המקשה באופן מבני על אכיפת זכויות העבודה של העובדות בו הן מנגנוני אכיפה פורמאליים והן מנגנוני אכיפה הפועלים בדיעבד לתיקון ההפרות אינם מוכיחים את עצמם כיעילים

הרובד השלישי - "משא ומתן" להעסקה ישירה

המסקנה שתוארה לעיל, לפיה אכיפת זכויות העובדים במודל העסקה קבלנית היא משימה קשה עד בלתי אפשרית, היא שהובילה את הפעילים עוד בתחילת שנות ה-2000 לדרוש מהאוניברסיטה להעביר את עובדות הניקיון להעסקה ישירה. שינוי גישה זה התבטא בין היתר בישיבה שהתקיימה בין המרצים לנציגי ההנהלה, באותה ישיבה התייחסה אחת המרצות הפעילות לכך שלאחר 4 שנים בהן האמינו שניתן להמשיך בהעסקה קבלנית תוך שמירה על העובדות באמצעים שונים של אכיפה הבינו הפעילים שכמות הפרצות הקיימת אינה מאפשרת להם להמשיך בגישה זו. מסקנתם הובילה להצבת דרישה חדשה מהאוניברסיטה, העסקה ישירה של עובדות הניקיון.

דרישה זו של המרצים נענתה בסירוב מוחלט מצד ההנהלה ובטענה שהדיון אודות העסקה ישירה כלל אינו על הפרק. במהלך השנים החלה להתגבש צורת פעולה נוספת שמטרתה היתה להתמודד עם הקשיים המבניים של ההעסקה הקבלנית. כפי שהוזכר לעיל סביב שנת 2013 החלו ניסיונות התארגנות של העובדות שלוו על ידי ארגון כוח לעובדים. העובדות קיימו בחירות דמוקרטיות והקימו וועד של העובדות הנבחרות כאשר מטרת ההתארגנות היתה לממש את כוחן המשותף אל מול הקבלן. העובדות ומלוויהן קיוו שהן תוכלנה לקיים משא ומתן על תנאי העסקתן, בצורה שתבטיח שהן עצמן יוכלו להגן על זכויותיהן. אולם עם הזמן התברר שהתארגנות עובדים, על אף מיקומה המרכזי כזכות חוקתית המוקנה לעובדים¹¹¹, הינה קשה ביותר למימוש במסגרת העסקה קבלנית.

הערך הרב שבהתארגנות עובדים טמון בכך שיש לה פוטנציאל לאזן את יחסי הכוח שבין העובד למעסיק. כאשר מדובר בעובדת אחת ישנה הנחה שהיא זקוקה למעסיק יותר משהוא זקוק לה, אולם כשמדובר בכל העובדות יחד הרי שהמעסיק תלוי בהן לא פחות משהן תלויות בו. בהעסקה מתווכת מאותגרות ההנחות לעיל, שכן ישנו פיצול בין המעסיק הפורמאלי של העובדות לבין מי שמושפע ומשפיע בפועל על עבודתן, מזמין השירות. מזמין השירות הוא הגורם העיקרי שקובע את תנאי העבודה וכן את המסגרת הכספית שממנה נובעת משכורתן. כך למשל גם אם העובדות יצליחו לשבות יתכן שאפקטיביות השביתה שלהן תפגע עקב יכולתו של מזמין השירות להתקשר עם קבלן אחר.¹¹² קושי מבני נוסף, הנובע באופן מסוים ממה שתואר לעיל, הוא שמערכת היחסים המתווכת מטבעה אינה מערכת יציבה אלא מתבססת על התקשרויות זמניות. כך למשל מתקשרת האוניברסיטה עם קבלן שונה בכל כמה שנים. זמניות זו היא חתירה מתחת לכוחן המאורגן של העובדות אמנם הן נשארות באוניברסיטה אולם המעסיק שלהן עוזב כל כמה שנים. כך גם אם העובדות יגיעו להישגים מול הקבלן הנוכחי, הישגיהן ירדו לטמיון ברגע שתתחלפנה חברת הקבלן באוניברסיטה. כפי שתיארו יעל סיני ובן אידלברג, מלווי ההתארגנות, קושי זה אכן היווה חשש משמעותי שפגע בנכונות של העובדות להתארגן. עוד קושי מבני המאפיין מצבים בהם עובדי קבלן מנסים להתארגן עולה בהקשר של יחידת המיקוח. ככלל, בכדי להכריז על יציגות, ארגון העובדים צריך להחתים לפחות כשליש מהעובדים של אותו מעסיק, וככל שישנו ארגון עובדים נוסף עליו להראות שהעובדים המאורגנים אצלו מהווים את רוב העובדים המאורגנים במפעל.¹¹³ לרוב לחברת

¹¹¹ עס"ק 1008/00 הורן את ליבוביץ בע"מ – הסתדרות העובדים הכללית החדשה סעיפים 17-10 לפסק הדין שניתן על ידי כבוד הנשיא אדלר (פורסם בנבו ב-23.7.2000).

¹¹² ראי לעיל שמיר, בעמ' 239.

¹¹³ סעיף 3 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

הקבלן ישנם מאות עובדים המפוזרים בחצרותיהם של מזמיני שירות שונים וכלל אינם מקיימים קשר ביניהם. במצב עניינים זה, הניסיון לעמוד בדרישות החוק הופך לכמעט בלתי אפשרי. כך בדיוק קרה בהתארגנות של עובדות הניקיון בתל אביב, מיד עם הכרזת ארגון העובדים על יציגות השיב הקבלן שעובדיו כבר מאורגנים בארגון ההסתדרות הלאומית. לאותה חברת קבלן היו למעלה מ-800 עובדים במקומות שונים בארץ והיא דאגה להחתים חלק נכבד מהם (ואולי אף את כולם) בארגון ההסתדרות הלאומית. על אף שלכאורה העובדות היו חברות בארגון עובדים הן לא נהנו מפירות ההתארגנות, ובמקרה זה קיומו של הארגון היווה חיץ בין לבין מימוש זכויותיהן. בתגובה לכך פנה ארגון כוח לעובדים יחד עם וועד העובדות לבית הדין בטענה שעובדות האוניברסיטה מהוות יחידת מיקוח נפרדת ולפיכך זכאיות להתארגן דרך הארגון. אולם תביעתם נדחתה, סיני אף מציינת שהדחייה נעשתה תוך זלזול מופגן מצד בית הדין בדרישתם. משוכה זו היוותה גורם מרכזי בגינו, לבסוף, חדלו העובדות ומלוויהן מניסיונות ההתארגנות.

המסקנה המשותפת אליה הגיעו העובדות והמלווים היתה שערופך ההתארגנות, בהינתן המגבלות המבניות שהתעוררו, אינו הערוץ היעיל לקידום מטרותן. לפיכך הוחלט להפסיק עם מאמצי ההתארגנות ולחזור לגישה לפיה הדרך היעילה ביותר לשמירה על זכויות העובדות תהיה דרישה מהאוניברסיטה לעבור למודל של העסקה ישירה של עובדות הניקיון. אחת השאלות הראשונות שהתעוררו היא כיצד ניתן "לדרוש" מהאוניברסיטה מעבר להעסקה ישירה כאשר הן לעובדות והן לקבוצת הפעילים אין מעמד של ממש אל מול האוניברסיטה. לבסוף הדרך בה בחרו לנקוט בשנים האחרונות היא דרך של הפעלת לחץ ציבורי על האוניברסיטה תוך העלאת המודעות לתחלואות הרבות של ההעסקה קבלנית בכלל ושל חברות הקבלן הפועלות באוניברסיטה בפרט. על אף המאמצים הרבים שכללו הפגנות תכופות, פניות לתקשורת קמפיינים של פנייה המונית להנהלה ועוד, מעולם לא נערך משא ומתן אמיתי בעניין ההעסקה ישירה. למרות זאת במהלך השנים כן היו הזדמנויות בהן נוצר שיח אל מול ההנהלה ביחס לדרישה להעסקה ישירה. בין היתר התקיימו פגישות עם נציגי ההנהלה אליהן הוזמנו נציגי קבוצת הפעילים ולעיתים אף העובדות. את ההתנגדויות שהוצגו לא אחת על ידי ההנהלה ניתן לחלק באופן גס לשני סוגים, התנגדויות טכניות המעלות את הקשיים הלוגיסטיים שבהעסקת עובדות הניקיון, והתנגדויות עקרוניות המתייחסות לתפיסה מהותית של שירותי הניקיון.

עיקר ההתנגדויות הטכניות היה הטענה שהוספת עובדות הניקיון למצבת העובדים של האוניברסיטה היא צעד שגוי מבחינה ניהולית שכן העסקתן של עובדות אלו תהיה כרוכה בשינויים לוגיסטיים נרחבים ותייקר את עלויות ביצוע העבודה באופן ניכר. לפי נציגי ההנהלה רוב העובדות המועסקות כיום על ידי הקבלן הן עובדות מבוגרות ועבודת הניקיון היא עבודה פיזית ושוחקת, שילוב שני רכיבים אלו מוביל למסקנה לפיה עובדת אינה יכולה לעסוק בעבודה זו באופן אפקטיבי לאורך זמן. ככל שהאוניברסיטה תקלוט את העובדות להעסקה ישירה היא תצטרך למצוא פתרון לאותן עובדות שנשחקו מעבודת הניקיון ואינן מסוגלות עוד לבצעה באופן יעיל. בנוסף יתכן שכמות העובדות הנדרשות לביצוע העבודה אף היא תגדל בשל השחיקה של העובדות. אותה גמישות ממנה נהנית האוניברסיטה בתור מזמינת שירות, גמישות המאפשרת לה בין היתר לא להתעסק עם בעיית השחיקה של העובדות, תיעלם ברגע שהאוניברסיטה תעבור להעסקה ישירה. עוד במסגרת הקשיים הלוגיסטיים התייחסה האוניברסיטה לטיעון המומחיות, לפיו הקבלן הוא מומחה בתחום שירותי הניקיון ולפיכך מבצעם באופן היעיל ביותר. לעומתו האוניברסיטה אינה מוכשרת לביצוע עבודת

הניקיון ולכן לא תוכל לנהל עבודה זו בצורה היעילה והמקצועית ביותר. בטיעון זה הועלו בין היתר דוגמאות כגון יכולתה של האוניברסיטה לרכוש חומרי ניקיון וציוד עבור העובדות וכן היכולת לנהל באופן יומיומי את העובדות על כל הנדרש מכך. ניתן לסכם את הטיעונים הלוגיסטיים של האוניברסיטה בכך שהעסקה ישירה של עובדות הניקיון תהיה כרוכה הן בבעיות ניהוליות הקשורות לשחיקת העובדות ולגמישות האוניברסיטה והן בעיות לוגיסטיות הכרוכות בביצוע עבודת הניקיון בפועל.

סוג הטענות השני שהועלה על ידי האוניברסיטה, הטענות העקרוניות, כללו בעיקרן את טיעון "תחומי הליבה" שיוצג להלן. תגובת ההנהלה לדרישה להעסקה ישירה, עוד בשנת 2002 עת זו עלתה לראשונה, היתה שעבודת הניקיון ועובדות הניקיון "מעצם טיבן וטבען" אינן חלק מהאוניברסיטה ולפיכך כלל לא ניתן לשקול את הוספתן למצבת העובדים. תגובה זו מבטאת באופן מובהק את האופן שבו הבחירה במיקור חוץ מייצרת הן החרגה פורמאלית של העובדות ממקום העבודה, על ידי הוספת הגורם המתווכ, והן החרגה מהותית, על ידי כך שהעובדות נתפסות כחריגות בעצם מהותן. בהמשך השתכלל טיעון זה על ידי ההנהלה כך שבמספר רב של הזדמנויות בהן עלתה הדרישה להעסקה ישירה, הן על ידי קבוצת הפעילים והן על ידי העובדות עצמן, טענו נציגי ההנהלה שעבודת הניקיון אינה משתייכת לליבת העיסוק האקדמאי. לפי טיעון הליבה האוניברסיטה היא מוסד העוסק במחקר והוראה, לפיכך עובדים שעיסוקם קשור לתחומים אלו הינם עובדים אותם צריכה האוניברסיטה להעסיק, בעוד עובדים העוסקים בתחומים שחורגים מהליבה ככלל לא צריכים להיות מועסקים על ידי האוניברסיטה. טיעון זה אינו ייחודי להנהלת האוניברסיטה בתל אביב אלא נשמע גם באוניברסיטאות שונות בהן בחרה ההנהלה לפעול בדרך של מיקור חוץ.¹¹⁴

לכאורה היה ניתן לסווג את טיעון הליבה כטיעון מקצועי ואף טכני, האוניברסיטה אינה רואה עצמה מוכשרת לניהול תחומים שאינם בליבת עיסוקה, כתחום הניקיון. אולם נראה שבפועל מדובר בטיעון עקרוני הטומן בחובו גם היבטים מהותיים וערכיים המשקפים את האופן בו תופסת ההנהלה את עבודת הניקיון. כך למשל בדו"ח שפורסם על ידי מאיר אמיר ואביה ספיבק, בו הם בחנו את ההעסקה הבלתי ישירה במוסדות שונים להשכלה גבוהה הגיעו השניים למסקנה הבאה: "מתוך כ-1,500 עובדי מנהל באוניברסיטת בן גוריון, כ-240 הן עובדות ניקיון המועסקות על ידי קבלני שירותים וכל השאר מועסקים ישירות על-ידי האוניברסיטה. אפשר כמובן לשאול האם מתוך ה-1,500 הללו, כל שאר העובדים, במשק, במזכירות, בתחזוקה, במנהל, בכספים, ואפילו בהנהלת האוניברסיטה, הם עובדי ליבה ורק עובדות הניקיון הן עובדות מחוץ לתחום הליבה. הרי עובדי הליבה באוניברסיטה הם על פי ההגדרה של מטרות האוניברסיטה רק מי שעוסק באופן ישיר במחקר והוראה.... מושג הליבה הוא מושג מלאכותי, אין לו כל מעמד אוניברסלי או אנליטי שיכול למיין תעסוקות על-פי הגדרה אובייקטיבית. הניסיון להעניק לדברים מעמד אובייקטיבי 'מדעי' אינו נכון. אם החלטה כזו משפיעה על גורל העובדים היא נעשית החלטה ערכית ומוסרית ולא החלטה טכנית." [ההדגשה לא במקור].¹¹⁵

מסקנתם של אמיר וספיבק מהדהדת בין היתר את מחקרו של אסף בונדי המראה כיצד תחום הניקיון הוחרג מהסקטור הציבורי עוד בראשית שנות ה-50. כפי שהוצג בחלק הראשון של העבודה,

¹¹⁴ ראי לעיל מתווה לצמצום העסקה קבלנית, בעמ' 23.
¹¹⁵ מאיר אמיר, אביה ספיבק "העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל: ניתוח כלכלי והצעה למדיניות חדשה" (2011).

בונדי טוען שענף הניקיון עוד בהיווצרותו נחשב לתעסוקה נחותה ובזויה. תפיסה זו של ענף הניקיון בשילוב עם מעמדן הנמוך של העובדות המועסקות בו, שהיו ברובן עולות חדשות מעדות המזרח וערביות, הם שאפשרו את הנצחת ההפרדה שלהן משאר העובדים בסקטור הציבורי. מודל ההעסקה המתווכת שבא לידי ביטוי דרך מיקור חוץ של שירותי הניקיון, התאפשר בשל מעמדן המוחלש של העובדות שהועסקו בו ובשל היותן שונות מיתר העובדים שהועסקו על ידי הסקטור הציבורי. המצב באוניברסיטת תל אביב אינו שונה מזה המתואר על ידי ספיבק ואמיר, גם בתל אביב ישנם מאות עובדי אוניברסיטה שאינם עוסקים באופן ישיר במחקר והוראה אלא מהווים מעטפת מנהלית המאפשרת את קיומם השוטף והתקין של המחקר וההוראה באוניברסיטה. לפיכך בהחלט ייתכן שבבסיס ההחלטה להחריג את עובדות הניקיון מהשתייכות למעטפת זו טמונה תפיסה עקרונית ואף ערכית ביחס לעובדות ולעבודתן. ניתן אף להניח שתפיסה זו מושפעת מהאופן שבו התפתח ענף הניקיון ומהגישות לענף ולעובדות בו עוד משנות ה-50, ובעיקרן שונותן המובהקת של עובדות הניקיון מיתר עובדי האוניברסיטה. אם כן, נראה שקשה לקבל את טיעון הליבה כטיעון טכני גרידא ויש לכל הפחות לעורר שאלות לגבי מה שעומד מאחורי ההחלטות להחריג את עובדות הניקיון מיתר עובדי האוניברסיטה גם כאשר המחיר של החרגה זו הוא פגיעה כמעט וודאית בזכויותיהן.

מקרי הבוחן של מכון וויצמן ואוניברסיטת חיפה – העסקה ישירה של עובדות הניקיון מכון וויצמן

באופן ייחודי וחרוג בנף המוסדות האקדמאיים פועל מכון וויצמן מאז הקמתו באמצעות מודל של העסקה ישירה של עובדות הניקיון. את המידע על מודל ההעסקה במכון וויצמן וכן על היבטים נוספים בשגרת ההעסקה של עובדות הניקיון במכון, למדתי מראיון שנערך עם יוסי ורנר ראש אגף תפעול במכון ב-8 השנים האחרונות, האגף שבמסגרתו מועסקות העובדות.

מודל ההעסקה

במכון מועסקות כ-150 עובדות ניקיון המנקות קרוב ל-140 אלף מטר מידי יום, כל עובדת מנקה בערך כ-1000 מטר ביום (בהינתן שינויים באזורים המורכבים לניקוי ולא נמדדים ע"פ מטר כמעבדות ועוד). עובדות הניקיון מחולקות ל-4 אזורים, בכל אזור עובדות בין 30 ל-40 עובדות ומנהלות על ידי מנהל או מנהלת אזור, מנהלי האזור כפופים לראש ענף נראות ואיכות הסביבה הכפוף לראש אגף התפעול (עמו נערך הריאיון).

עובדות הניקיון נקלטות להעסקה ישירה כבר ביומן הראשון בהיקף של 75% משרה, 6 שעות עבודה יומיות, העובדות נכנסות למסלול לקביעות כך שבחלוף 4 שנים, במידה והיו מרוצים מעבודתן והן עצמן מרוצות, מקבלות העובדות קביעות ונכנסות להסכם הקיבוצי שחל על עובדי הסגל המנהלי-טכני. כיום מרבית העובדות במכון (בין 130 ל-120) נהנות מקביעות (היתר טרם הגיעו לוותק של 4 שנים). לאחר הכניסה לקביעות יכולה ההנהלה להחליט שהיא מרחיבה את אחוזי המשרה של העובדת ל-90% עבודה. העובדות מתחילות את יחסי העבודה בשכר מינימום אך אין תקרת שכר המגבילה אותן, שכרן עולה בהתאם למספר נתונים הקשורים בוותק ובנהלי דרגות שכר של המכון, עם זאת העובדות לא מגיעות לדרגת השכר המקסימלית של עובדי הסגל. בנוסף לשכר הבסיסי יש מספר תוספות שכר שמטרתן לעודד מצוינות והשקעה בעבודה (עליהן יפורט עוד בהמשך) שבזכותן עולה שכרן של רוב העובדות על שכר המינימום גם בהיעדר וותק משמעותי.

הגישה העומדת בבסיס המודל והשפעתה על עיצוב יחסי ההעסקה

מר ורנר, בראיון עמו, הרחיב על נקודת המוצא המעצבת את יחסי העבודה עם עובדות הניקיון. לפיו מדובר בעובדות ככלל העובדים והוא מחויב להן כפי שהוא מחויב לכל עובד או עובדת אחרת בסגל המנהלי. מתוך כך בכניסתו לתפקיד הוא החל לייצר מנגנונים שיאפשרו להכיר יותר לעומק את תחום הניקיון, את אוכלוסיית העובדות ואת האתגרים הניהוליים השונים. הגישה הניהולית הקיימת כיום היא גישה של מתן משוב והצבת יעדים לעובדות הניקיון על מנת לשמור על רמת שירות גבוהה ועל שביעות הרצון של העובדות.

מנהלי האזורים פועלים בתפקיד כפול, מטרתם מחד לבקר את איכות העבודה של העובדות ולהיות בקשר עם "מקבלי השירות" (בבניינים השונים), מאידך תפקידם לתת שירות טוב לעובדות הכולל חלוקת תלושי השכר, ניהול יומיומי שוטף ותקין של צרכיהן כולל אישור ימי חופשה ומחלה, היכרות עם צרכים אישיים בעיות פיזיות ועוד. בנוסף לקשר הישיר עם מנהלי האזור מקיים ורנר שיחות חתך עם העובדות. מידי שבוע פוגש ורנר עד 4 עובדות לשיחות קצרות שאת תוכן הוא רושם ומתעד לצורך היכרות מתמשכת עם העובדות והצרכים שעולים מהן. כלי נוסף דרכו נשמר קשר שוטף עם העובדות הינו "שולחנות עגולים" מפגש המתקיים אחת לרבעון, כל פעם עם עובדות ניקיון מאזור אחר. במפגשים אלו עולים גם צרכים עקרוניים אך זה המקום בו עולים גם צרכים יומיומיים פשוטים, למשל החלפת יאה עם מוט קצר ליאה עם מוט ארוך בכדי לשמור על הגב ועוד עניינים מסוג זה.

גישה זו, הרואה בעובדות חלק בלתי נפרד מהסגל הטכני המצריך ניהול שוטף ותשומת לב שגרתית, היא הבסיס להתנהלות השוטפת של המכון מול העובדות ומתוכה נובעת גם ההתמודדות עם הבעיות הייחודיות לתחום זה. כפי שהזכרתי בחלק הקודם ישנם מספר טיעונים עקרוניים כנגד העסקה ישירה של עובדות הניקיון, אולם כפי שאפרט להלן נראה שגישה ניהולית המתייחסת לעובדות הניקיון כעובדות מן המניין מגיבה לקשיים אלו באמצעות פתרונות ניהוליים שאינם מובילים להעסקה קבלנית.

התמודדות עם קשיים

שחיקת העובדות

כך למשל ביחס לחשש משחיקת העובדות בשל הקושי הרב שבעבודה וכן החשש כי הקושי הפיזי יוביל ל"ירידה בפריון העבודה", מפרט ורנר על גישה לפיה יש לעדכן את המיכון והכלים המשמשים את העובדות בעבודתן כך שכלל שהזמן עובר והמיכון משתכלל עבודתן נהיית פשוטה יותר. בהקשר זה ציין ורנר כמה מהלכים, ביניהם למשל ציוד העובדות בביגוד והנעלה השומרים עליהן מפני החלקה על משטחים רטובים ומפני נזקים אחרים שיכולים לקרות במהלך העבודה (למשל מגע עם חומרים מסוכנים ועוד). בנוסף כיום יש מחשבה לצייד עובדות מסוימות (שצרכי עבודתן מתאימים לכך) במכונת שטיפה של משטחים גדולים שתאפשר ייעול של הניקיון ואף תקטין את הצורך בכוח אדם. אמצעי נוסף אותו שוקלים להכניס, לאחר פיילוט שיבחן את יעילותו, הוא חיישן לחדרי השירותים. חיישן זה יספור את הכניסות לשירותים ויתריע לעובדת הניקיון לאחר מספר הכניסות המצדיק את הגעתה לנקות. מטרת כל האמצעים לעיל היא כאמור הקטנת הקושי הפיזי הכרוך בעבודת הניקיון ומתוך כך התמודדות עם החשש משחיקה של העובדות.

התייקרות השירות בשל מוביליות של העובדות

קושי נוסף המתואר כמרכזי בהתנגדות להעסקה ישירה הינו החשש מכך שעובדות הניקיון שיועסקו ישירות "יחתרו" לשיפור המעמד התעסוקתי שלהן, הן על ידי דרישות לתנאים טובים יותר (שכר קביעות, התארגנות ועוד) והן על ידי ניסיון לעבור מתפקיד הניקיון לתפקידים בעלי אופי ניהולי יותר (כמפקחת או אם בית). במכון ויצמן ההתמודדות עם הקושי הזה נעשית בשני ערוצים משלימים, הערוץ הראשון קשור במתן תנאי עבודה טובים. לפי ורנר "כל אחד חושב שהוא מרוויח מעט מידי" השאיפה לשיפור תנאי העסקה היא דבר טבעי ומקובל ביחסי עבודה, למרות זאת לא תמיד הפתרון הוא העלאת שכר. מתוך היכרות עם העובדות פותחו כלים רבים המיטיבים את תנאי העסקתן במגוון דרכים. כך למשל ההנהלה מפעילה מספר קורסי הכשרה לעובדות שמטרתם לתת להן כלים שישפרו את כישוריהן, בין הקורסים ישנו קורס להתנהלות כלכלית תקינה, קורסי מחשב ושימוש ברשת האינטרנט, וכן "אולפן" בו לומדות העובדות קרוא וכתוב בעברית. בנוסף לקורסים הגישה הניהולית היא של יצירת קשר והיכרות בין העובדת לבין שאר חברי הסגל, כך למשל מנסים לשמור על קביעות במקום העבודה של העובדת ולרוב העובדות לא ינוידו מבניין אחד לאחר. יצירת הקשר משמעותית ומתוכה משתלבות העובדות בחיי החברה בבניינים בהן עובדות. ורנר מספר כי מעבדות רבות היוצאות ל"ריטריטים" ושאר פעילויות העשרה מזמינות לאירועים אלו גם את עובדות הניקיון. בנוסף לימים אלו העובדות נהנות מטיולים וימי גיבוש בהתאם למגיע לשאר עובדי המכון (טיול של יומיים אחת לשנה).

המסלול השני דרכו מתמודד ורנר עם הקושי שלעיל הוא על ידי הנחה מקדמית שעובדת לא תרצה להישאר שנים רבות בתפקיד של עובדת ניקון. מתוך ההנחה הזו משתדלים לייצר אופקי התקדמות לעובדות הניקיון, כך נותנים להן יתרון בקבלה לתפקידים שונים באגף נראות ואיכות סביבה. עובדת שעברה הכשרות שונות במהלך תקופת עבודתה כעובדת ניקיון יכולה במקרים רבים להתקדם לתפקידים שונים כגון אם בית, מנהלת אזור, מנהלת דיור ועוד. ורנר מציין שהאופק התעסוקתי אף מגדיל את המוטיבציה של העובדות להוכיח את עצמן בעבודת הניקיון ולהשקיע על מנת להתקדם. אם כן ורנר לא רואה את הרצון להתקדם כמקור לחשש אלא מנצל אותו ככלי להגברת המוטיבציה וקידום העובדות. מעבר למסלולי הקידום ישנן תוספות שכר המתקבלות בגין התמדה ורציפות של העבודה וכן תוספות הקשורות לוותק כך שיש הטבות ויתרונות גם לעובדת שלא משנה את תפקידה ונשארת לאורך זמן בעבודתה. בנוסף לאפיקי ההתקדמות ולתוספות השכר המכון ייצר מנגנוני התמחות דרכם עובדת מתמחה בסוג ניקיון מסוים והתמחות זו מאפשרת לקדם אותה לסוג תפקיד חדש, כך למשל ישנה התמקצעות בתחום של "שטיפת כלים סטריליים" הנובעת מהעבודה הרבה שנעשית במעבדות המכון ומצריכה ידע מעמיק יותר אודות כלים וחומרים שונים.

קשיי ניהול של העובדות והתחום בכלל

תופעה נוספת אליה נחשף ורנר בכניסתו לתפקיד היתה תופעת ההיעדרויות הרבות של עובדות הניקיון. תחילה העריכו שהסיבה להיעדרויות נובעת מהקושי שבעבודה הפיזית של העובדות. אולם כאשר בחן ורנר את התופעה הוא גילה שהסיבה להיעדרויות היתה שונה בתכלית, הוא גילה שמנהלי האזור לא מרבים לתת לעובדות לנצל ימי חופש ועל פי רוב דוחים את בקשותיהן, מתוך כך למדו העובדות עם השנים כי הדרך היעילה ביותר היא לצאת לחופש ולהודיע על כך בדיעבד. ורנר ביקש ממנהלי האזורים לשנות את הגישה כלפי הבקשות ולדחות בקשה רק במקרים חריגים בהם באמת אין אפשרות לשחרר את העובדת, שינוי הגישה הוביל לצמצום משמעותי של ההיעדרויות.

השלכות מודל ההעסקה על העובדות

לפי ורנר היתרונות של הגישה הניהולית על פיה פועל המכון הם רבים, העובדות מרוצות ממקום עבודתן ודבר זה מתבטא בנאמנות ומסירות למקום העבודה וכן בביצוע העבודה ברמה גבוהה מאוד. בנוסף המכון מצליח לייצר מנגנונים שונים המתגמלים עובדות טובות ומייצרים תמריצים רבים לביצוע העבודה בצורה טובה. ורנר אף מציין כי ישנן עובדות טובות שהיו מעוניינות להמשיך לעבוד אחרי גיל הפנסיה והמכון אפשר זאת.

החסרונות שבבחירה במודל

לצד כל מה שתואר לעיל מתייחס ורנר גם לקשיים ולחסרונות שיש להעסקה ישירה, אם כי הוא מציין שמנקודת מבטו עולים היתרונות על החסרונות.

עלויות

לפי ורנר קשה להשוות שכן מכון ויצמן מעולם לא פעל באמצעות חברות קבלן אך יתכן מאוד שהעלויות של מודל העסקה זה גבוהות ממודל ההעסקה הקבלנית. אולם הגישה המנחה את המכון היא שהחיסכון שעשוי להיות להעסקה באמצעות הקבלן אינו חיסכון "אמיתי" שכן הוא נובע, לפי ורנר, מניצולן של עובדות הניקיון ולא מייעילותו של הקבלן ולפיכך אינו מוצדק.

גמישות

הגישה הניהולית שתוארה לעיל מגבילה את הגמישות של ההנהלה בניהול העובדות, כך למשל יתכן שבמודל העסקה קבלנית היה קל יותר לפטר עובדת מסיבות של צמצום היקף העבודה ועוד. אולם, הגמישות, לפי ורנר, אינה מהווה בעיה רצינית עבור הניהול התקין של העובדות שכן על אף היותן תחת ההסכם הקיבוצי ניתן לפטר עובדת אם יש חוסר שביעות רצון מתפקודה. בנוסף, ההנהלה מצאה מנגנונים חלופיים המאפשרים גמישות למשל הגמישות שיש להנהלה עם אחוזי המשרה שבהן מעסיקים את העובדות מאפשר להן להתנהל בצורה יותר גמישה ביחס להיקף ההעסקה.

גיוס עובדים

אחד הקשיים העיקריים הקיימים כיום הינו הקושי של גיוס עובדים, מכון ויצמן לא מפעיל הסעות ולכן נסמך על עובדות הגרות באזור המכון בלבד. בשל כך יש למכון קושי בגיוס של עובדות חדשות. דרך אחת דרכה מנסים להתמודד עם קושי זה היא על ידי מענק חד פעמי של "חבר מביא חבר" כך למשל עובדת שמגייסת עובדת חדשה לעבודה תזכה למענק חד פעמי על סך 5000 שח.

בסיכום דבריו מדגיש ורנר שהגישה הניהולית בה הוא פועל ללא ספק מוסיפה הרבה "התעסקות", שמירה על קשר ישיר עם העובדות, דאגה לצרכיהן, התאמת ציוד העבודה ועוד, אולם לדעתו זו הדרך הנכונה והראויה להעסיק את עובדות הניקיון. לפיו בסופו של יום מדובר בצורך לראות אנשים כאנשים ולפעול בצורה שמכבדת את העובדות ומתייחסת אליהן בצורה הוגנת ומיטיבה ככל שאר העובדים של המכון.

אוניברסיטת חיפה

המידע שיוצג להלן ביחס לאוניברסיטת חיפה נלמד מראיון שנערך באוניברסיטה בו נכחו המשתתפים הבאים: הילה שטורמן, הממונה על תכנון ופיתוח אגף משאבי אנוש; עמיר אלוני, מנהל היחידה לאחזקה משקית; חסן אבו פאלס, ראש מדור לניקיון ביחידה לאחזקה משקית; אייל

אופיר, ראש אגף תפעול. בניגוד למכון וויצמן ההחלטה לעבור להעסקה ישירה באוניברסיטת חיפה התקבלה רק בשנת 2018.

מודל ההעסקה

באוניברסיטת חיפה מועסקים כיום 83 עובדי ניקיון מתוכם 62 עובדים השייכים לסגל המנהלי ועוד 21 עובדים שעתיים. העובדים השייכים לסגל המנהלי עובדים במשרה מלאה וזכאים לכל התנאים המגיעים לסגל המנהלי באוניברסיטה. עד אוקטובר האחרון היו עובדי הניקיון באוניברסיטה מועסקים באמצעות מספר חברות קבלניות איתן התקשרה האוניברסיטה. בתקופה זו עבדו באוניברסיטה 106 עובדי ניקיון דרך החברות השונות. בחישוב גס כל עובד היה אמון על ניקיון 1600 מטר, אולם אין הערכה מדויקת שכן כל שטח הוא שונה מבחינת סוג הניקיון והמשאבים שהוא מצריך, כך למשל ניקוי מעבדה אינו כניקוי אולם הרצאות ועוד.

עובדי הניקיון כפופים למנהלי הבניינים (האחראים על כל הקשור בתחזוקה וניהול לוגיסטי של הבניינים) וכן לראש מדור ניקיון שאחראי גם על הקשר בין העובדות לבין מנהלי הבניין והמחלקות השונות. ראש מדור ניקיון הוא התפקיד החדש היחיד שנוצר בעקבות המעבר להעסקה ישירה ומטרתו לרכז את תחום הניקיון בכללי, מנקודת מבט רחבה הרואה הן את צרכי העובדות, הן את צרכי הבניינים ומקבלי השירות (סגלים, סטודנטים וכו') והן את צרכי ההנהלה. רמ"ד הניקיון כיום הוא חסן אבו פאלס הממלא את תפקיד ליחידה לאחזקה משקית אותה מנהל מר עמיר אלוני. היחידה לאחזקה משקית היא חלק מאגף התפעול אותו מנהל מר אייל אופיר. בנוסף עקב קליטת העובדות להעסקה ישירה, ובייחוד בתקופת המעבר הראשונית, ישנה התגייסות של אגף משאבי אנוש לליווי ומעקב אחר ההיבטים השונים הכרוכים בהעסקת העובדות, ליווי זה נעשה בריכוזה של גב' הילה שטורמן, הממונה על תכנון ופיתוח באגף משאבי אנוש.

תהליך המעבר מהעסקה קבלנית להעסקה ישירה

בדצמבר 2017 החלו "גישושים" ביחס למעבר להעסקה ישירה שהבשילו לכדי החלטה אופרטיבית בחודש מרץ 2018. ההחלטה התקבלה בוועד המנהל ובתמיכת נשיא האוניברסיטה והמנכ"ל, תחילה הוצע רעיון של פיילוט רק בחלק מהבניינים אולם המנכ"ל התעקש שהמעבר יהיה מלא ויכלול את כל הבניינים בהם נגמר המכרז על חברת הקבלן. בחודש מאי ירדה ההוראה להתחיל במעבר הקונקרטי של העובדות להעסקה באוניברסיטה, כאשר ההוראה היתה לקלוט את העובדות עד אוקטובר 2018, כך ששנת הלימודים של 2018 תפתח כאשר עובדות הניקיון הן עובדות מן המניין. לוח הזמנים הצפוף, בשל חופשות מרוכזות וחגים, הותיר לבעלי התפקיד השונים רק שלושה וחצי חודשים להיערך למעבר. כיום נותר רק בניין אחד ששירותי הניקיון בו ממשיכים להינתן על ידי קבלן אולם המצב עתיד להשתנות ב-2020 כשייגמר המכרז עם הקבלן שפועל שם כיום. בנוסף ישנם עוד עובדי ניקיון המועסקים באמצעות קבלן בשלוחות של האוניברסיטה כדוגמת שדות ים ומקומות נוספים. לפי דבריו של אייל, ראש אגף התפעול, תהיינה שלוחות בהן יהיה קשה מאוד להעביר להעסקה ישירה.

על מנת להוציא לפועל את החלטת ההנהלה נדרשו שלבים מקדימים רבים. ראשית היה צריך לסיים את ההתקשרות עם הקבלנים השונים שפעלו באוניברסיטה תוך שמירה על האוניברסיטה מפני חשיפה משפטית. החשש מחשיפה משפטית נבע מכך שאחת המטרות המרכזיות במעבר להעסקה ישירה היתה להעסיק חלק ניכר מהעובדות שהיו קודם לכן עובדות של הקבלנים, אולם מהלך כזה

היה עלול להוביל לתביעות מצד הקבלן בטענה לגניבת עובדים. על מנת להקטין ככל הניתן את החשיפה המשפטית נעזרה האוניברסיטה ביעוץ משפטי צמוד, שתי המטרות המרכזיות בליווי כלולו שמירה על האוניברסיטה מפני האשמות של גניבת עובדים ובדיקה שהזכויות המגיעות לעובדות מהקבלן הועברו להן במלואן כך שהאוניברסיטה לא קולטת אותן עם חובות. אחד הגורמים שהקלו על הקטנת החשיפה היא שממילא רוב המכרזים בהם היתה מקושרת האוניברסיטה הסתיימו ב-30.9.18 לכן היה ניתן לקלוט את העובדות כבר באוקטובר 2018 להעסקה ישירה.

השותפים העיקריים במעבר היו אגף משאבי אנוש, אגף תפעול, אגף כספים ואגף הנדסה וכן הדבורות של האוניברסיטה וועד העובדים. לצורך המעבר נפגשו בעלי התפקידים הרלוונטיים עם נציגים מרמב"ם בכדי לשמוע על המעבר שהתקיים שם להעסקה ישירה. אולם היו הבדלים ניכרים בין רמב"ם לבין האוניברסיטה, כך למשל לרמב"ם היה ליווי וגיבוי של משרד הבריאות ומשרד האוצר שכלל בין היתר גיבוי תקציבי ככל שיידרש. לעומת זאת בחיפה ההנחיה שירדה מההנהלה היתה להישאר באותה מסגרת תקציבית שהייתה קיימת לפני המעבר.

הגישה העקרונית והשפעתה על המודל

גם בחיפה התקבלה ההחלטה על מעבר להעסקה ישירה מתוך גישה עקרונית לפיה העובדים יהיו חלק מעובדי האוניברסיטה לכל דבר ועניין וכי הם לא יוחרגו מיתר העובדים. אולם החלטה זו הולידה את הצורך בקבלת החלטות עקרוניות נוספות, כך למשל הוחלט שהעובדים יקלטו להעסקה ישירה כחלק מהסגל המנהלי ולפיכך תנאי העסקתם יהיו כשל הסגל המנהלי. עוד הוחלט שהעובדים יקלטו למשרה מלאה שתתבצע על פי רוב במשך חמישה ימים בשבוע, בשתי משמרות בוקר/צהרים, אך תאפשר גמישות והתאמה לצורכי המבנים הספציפיים (בכל מקרה אורך כל משמרת הוא של משרה מלאה). ביחס לשכר של העובדים נקבע שהוא יתחיל במינימום עם פוטנציאל לעלות בעקבות תוספת וותק וכן לפי דירוגי שכר שונים. בשורה התחתונה משמעות ההחלטות היתה שתנאי העבודה של עובדי הניקיון הם כשל הסגל המנהלי, על כל הזכויות והתנאים מהם נהנים עובדי הסגל המנהלי, ככל שהעובדות תהיינה מועסקות יותר זמן כך יגדלו זכויותיהן.

אם כן הנחת המוצא היא שעם הזמן יעלו עובדי הניקיון בדרגות השכר (לפי הדרוג הקיים בסגל המנהלי) ואף יקבלו קביעות ויהיו זכאים לפטור משכר לימוד לבני משפחה ולעוד זכויות ייחודיות תלויות ותק. בנוסף להשוואת התנאים אגף משאבי אנוש עבר על כלל התנאים המגיעים לעובדי הניקיון בעקבות צו ההרחבה הענפי על מנת לוודא שהמעבר להעסקה ישירה לא יגרום לפיחות כלשהו בתנאים והזכויות המגיעים להם. החלטה עקרונית נוספת שהתקבלה היתה שהאוניברסיטה לא תספק שירותי הסעות לעובדים כפי שהיה נהוג על ידי חברת הקבלן, שכן אלו לא שירותים שהאוניברסיטה יודעת או רגילה לספק.

לאחר קבלת ההחלטות העקרוניות התחילו בתהליך האופרטיבי של הוצאת ההחלטה אל הפועל. את עיקרי התהליך הוביל צוות שהורכב מנציגי כמה מחלקות ובעיקרן מחלקת משאבי אנוש ואגף משק ותחזוקה, בנוסף הצוות קיבל ליווי של יועץ חיצוני שעזר בשלבים רבים לאורך הדרך. התהליך לא היה פשוט והתעוררו אתגרים וקשיים רבים, בין היתר בשל לחץ הזמנים הרב בו פעל הצוות.

אחד האתגרים המרכזיים, כפי שהוזכר קודם, היה הרצון לקלוט כמה שיותר מהעובדים שעד כה עבדו תחת חברות הקבלן, בכדי לעשות כך היה לתת הודעה מוקדמת של לפחות 30 יום לקבלן מה שהצריך מהצוות לעבוד גם במהלך החגים והחופשות המרוכזות. עם רוב הקבלנים התהליך עבר

בצורה פשוטה יחסית אבל התעוררו גם בעיות עם חברת קבלן מסוימת שעיקר פרנסתה הגיע מהאוניברסיטה לבסוף לאחר חילופי דברים רבים הגיע המנכ"ל לפשרה עם חברת הקבלן שאיפשרה את קליטת העובדות.

לאחר שצלחו את המשוכות מול הקבלנים פנו חברי הצוות למנהלי הבניינים על מנת שאלו ימליצו על העובדים שרוצים להמשיך להעסקה ישירה ושיש רצון גם מצד האוניברסיטה להמשיך להעסיק אותם. הצוות לקח בחשבון שרוב העובדים לא צעירים והיה רצון לקלוט את העובדים על אף גילם המבוגר ואכן קלטו לא מעט עובדים מעל גיל 65 ויותר. ההחלטה לקלוט את העובדים המבוגרים על אף גילם נבעה בין היתר מההבנה שעובדים אלו לא צברו מספיק זכויות במהלך השנים בהן עבדו בניקיון ולכן לא יכולים לפרוש בכבוד בגיל פנסיה. התכנית היתה לקלוט 68 משרות מנהליות ו11 עובדים שעתיים כאשר ככל שלא יתמלאו תקנים אלו מעובדי הקבלן הקודמים תפנה האוניברסיטה לגיוס עובדים חדשים.

קשיים עיקריים במעבר להעסקה ישירה

גיוס עובדים

הגיוס החיצוני, היינו גיוס עובדים שלא עבדו באוניברסיטה לפני כן, התגלה כאחד האתגרים הכי משמעותיים בתהליך, ועד היום מהווה אתגר מרכזי. במסגרת המאמצים פנה הצוות לכל מיני ערוצים, בין היתר לחברות השמה של כוח אדם, אשר לפיהם "צחקו להם בפנים" ולא היו מוכנים לשלוח עובדים. בנוסף חברות ההשמה הביעו חוסר אמון ביכולת של האוניברסיטה לנהל את המהלך הזה וניסו להרתיע את הצוות מלהמשיך עם המהלך. מעבר לחברות ההשמה פנה הצוות גם לעמותות ולשירות התעסוקה העירוני אך לא הצליח לקבל עזרה משמעותית. לבסוף הקושי בגיוס העובדים גרם לצוות להתפשר ביחס לנהלים הנהוגים באוניברסיטה, כך למשל התירו גיוס של בני משפחה, דבר שעלול לעורר מגוון קשיים.

קליטת העובדים

גם לאחר שגויסו העובדים היו עוד אתגרים, שכן הצוות והאוניברסיטה כלל לא מורגלים בקליטת מסה גדולה של עובדים (בדרך כלל נקלטים עובדים אחדים למשרות ספציפיות). כדי להתמודד עם הקושי יצרו ערכות קליטה בכל השפות הרלבנטיות- אמהרית, רוסית, ערבית ועברית, הביאו לראיונות מתורגמנים ויצרו שרשרת קליטה בה קלטו את העובדים בקבוצות ולא ביחידים. בנוסף ערכו 2 ימי עיון ואוריינטציה לעובדים לפני שקלטו אותם, בימים אלו נתנו לעובדים הרבה מידע על המשמעות של להיות מועסקים על ידי האוניברסיטה. בין היתר לצוות היה חשוב לייצר תחושה של מחויבות בקרב העובדים ולכן נעשו מגוון פעולות שמטרתן להמחיש לעובדים את המחויבות החדשה, בין היתר חולקו לכל העובדים הנקלטים מכתבי קבלה שפירוטו את תנאי העסקתן ומחויבויותיהם. בנוסף למה שכבר נעשה, מתכוון הצוות לפעילויות עתידיות וימי הכשרה נוספים שיערכו לעובדים הנקלטים.

מעבר להכנות שנעשו לעובדים הנקלטים נעשו גם הכנות לעובדים שהיו עתידים לקלוט את עובדי הניקיון, כך למשל נערכו הדרכות על קליטה של אוכלוסייה רב תרבותית, היבטים חוקיים של העסקת עובדי ניקיון, מניעת הטרדות מיניות, הדרכות בטיחות ועוד. לבסוף, הנוכחים בפגישה מסכמים שהמעבר יצא אל הפועל בהצלחה בזכות הרבה עבודה קשה ויצירתיות רבה מכל מי שלקח בו חלק כולל העובדים עצמם (בעיקר אלו שהועסקו לפני כן על ידי הקבלנים).

שגרת ההעסקה לאחר המעבר והשפעת המעבר על המעסיקים והעובדים

המעבר להעסקה ישירה הוא טרי ובזמן קיום הריאיון טרם חלפה שנה מביצועו, לפיכך ישנו קושי משמעותי להעריך באופן נרחב את תוצאות המעבר ואת משמעויותיו הכלכליות והארגוניות. עם זאת לצוות ישנן כבר מספר מסקנות ביחס להשפעות שיש למעבר וכן לקשיים המרכזיים שהתעוררו במהלך השנה האחרונה. כך למשל בסקר שביעות רצון בקרב מקבלי השירות, סטודנטים וסגלים, שנערך זמן קצר לפני הריאיון, היה שינוי קטן לטובה ביחס לשביעות הרצון משירותי הניקיון. אייל מציין שעל אף שמדובר בשינוי כמעט חסר משמעות, העובדה שלא היה שינוי לרעה היא משמחת בפני עצמה בין היתר בשל העובדה שכיום מועסקים על ידי האוניברסיטה פחות עובדי ניקיון משהיו מועסקים על ידי הקבלן.

קשיים שהתעוררו בעקבות המעבר להעסקה ישירה

גיוס עובדים

בחודשים הראשונים לאחר הקליטה של העובדים היתה עזיבה משמעותית של עובדים, בעיקר של עובדים חדשים שגויסו לאחר המעבר להעסקה ישירה. בנוסף היו גם עובדים שהאוניברסיטה החליטה לסיים את יחסי ההעסקה איתם. בשל העזיבה של עובדים רבים וסיום יחס העבודה עם אחרים, נוצר צורך לגייס עובדים חדשים, הקושי שתואר לעיל המשיך גם לאחר הכניסה לשגרה של העסקה ישירה. הצוות נמצא בנקודה בה הוא מנסה לחשוב על דרכים יצירתיות להתמודד המחסור בכוח האדם, בין היתר חשבו לייצר מענק של 'חבר מביא חבר' בו עובדים יקבלו תמריצים שונים לפרסם את העבודה בקרב מכריהם ולהביא עובדים נוספים.

קשיים ניהוליים

סוג נוסף של קשיים הם קשיים ניהוליים, הנובעים מהשינוי החד באופן ההעסקה וכן מהעובדה שהאוניברסיטה הפכה להיות מעסיקה של אוכלוסיות שלפני כן לא הכירה. כך למשל קושי שהורגש בחודשים הראשונים לאחר המעבר היה מספר רב של היעדרויות, הצוות העריך שמדובר בהרגלים שהיו שכיחים בקרב עובדי הניקיון בזמן העסקתם בחברות הקבלן. מתוך כך כוונת הצוות היא לקדם פעילויות שיעלו את המודעות למבנה העבודה החדש ולחובה לבקש חופש או להודיע על מחלה.

קושי ניהולי נוסף הוא טיפול בסוגיות של רווחה, הצוות הופתע מכך שלא היה מדובר במספר רב של מקרים, למרות זאת גם בהינתן מספר מועט של מקרים, מדובר בהתמודדות חדשה עבור האוניברסיטה. כך למשל פתאום ישנה חשיפה לסיפורי החיים הלא פשוטים של העובדים, באחד הסיפורים שעלו במהלך הריאיון תוארה סיטואציה בה הגיעו נציגים של משאבי אנוש לניחוח אבלים של עובדת שהילד שלה נפטר. הצוות חווה את הפער הניכר בין עולמה של העובדת לעולם בו הם רגילים לפעול. בנוסף להתגייסות הצוות למקרי הרווחה היו גם התגייסויות ספונטניות של חברי הסגל המנהלי, במקרים מסוימים של מצוקות הפתרון הגיע מכיוונם של מתנדבים שרצו לסייע. לבסוף ישנה הסכמה בקרב המרואיינים שברמה הניהולית ישנה למידה מתמדת הן על התרבות של העובדים והן על צורת הניהול המיטבית. כך למשל ברמדאן היתה הבנה שלעובדים המוסלמים יהיה קשה יותר לעמוד בקצב העבודה לכן יצאה הודעה לכל הבניינים השונים ובה צוין שצפוי חג הרמדאן ושיש להיאזר ביתר סבלנות כיוון שבחלק מהימים יהיו פחות עובדים, לשמחת הצוות הודעה זו הוכיחה את עצמה ואכן היתה סבלנות והערכה לעבודה של עובדי הניקיון.

קושי נוסף התעורר ביחס לשינוי המשמעותי שחל בתפקידם של מנהלי הבניינים שהפכו עם המעבר למנהלים ישירים של מספר רב של עובדים. אמנם ניתן לראות בשינוי מסוג זה מעין קידום אבל הוא הוביל גם למורכבות מסוימת, שכן לא כל מנהלי הבניינים היו בעלי יכולות או רצון לנהל באופן אישי את עובדי הניקיון. אחת הדרכים להתמודד עם הקושי הזה ולזהות מתי מדובר במקרים המצריכים סיוע חיצוני היא דרך יצירת התקן החדש של ראש מדור ניקיון. חסן, המכהן בתפקיד זה כיום, מגיע מהשטח ויודע איך לעבוד הן עם מנהלי הבתים והן עם עובדי הניקיון לכן במקרים רבים הוא מצליח לתווך ולמצוא פתרון לקשיים שעולים. בנוסף הצוות לוקח בחשבון את האפשרות שלאחר סיום שנת הניסיון הזו תהיה מסקנה שיש צורך בשינוי המבנה הניהולי של העסקת עובדי הניקיון. כך למשל ייתכן שתתקבל החלטה לפיה יש להוסיף מספר מפקחים לפי אזורים שיעבדו ישירות עם ראש מדור ניקיון ויהיו אחראים לניהול הישיר של העובדים.

קשיים לוגיסטיים

המעבר להעסקה ישירה דרש מהצוות שהוקם ומהאוניברסיטה בכלל ירידה לרזולוציות מאוד גבוהות בתחום הניקיון, נדרשה התעסקות בפרטים שמעולם לפני כן לא היתה בהם נגיעה. כך למשל מתאר עמיר את ההתמודדות עם רכישת חומרי ניקיון, בחירת הניחוח וההתנסות במגוון ספקים וסוגים כהתמודדות חדשות לחלוטין. גם בחירת הצוות וכלי העבודה לרבות הביגוד וההנעלה שיש לספק לעובדות מהווים תחום התעסקות חדש שיש ללמוד אותו. עמיר מתאר שיש ניסיון כל הזמן לשפר את הכלים והציוד אותו מספקת האוניברסיטה, כך למשל כשקלטו את העובדים רכשו עבורם נעליים מאוד מאסיביות כדי שיהיו בטיחותיות וימנעו החלקה. לא מזמן גילו שיש בשוק נעליים יותר קלות ונוחות אך בטיחותיות באותה מידה, לכן רכשו עבור העובדים את הנעליים החדשות, העובדים בתורם הביעו התרגשות מהשיפור ברמת הנוחות של עבודתם וטענו שמדובר בשיפור המורגש ברמה היומיומית. עמיר מציין שטרם המעבר להעסקה ישירה כלל לא היתה מודעות לכל הפרטים הקטנים האלו שתוארו לעיל ובטח שלא לשאלת הנוחות שבעבודת הניקיון.

שחיקה

אחד האתגרים המרכזיים שמטרידים את הצוות, הוא האתגר של השחיקה, כרגע קושי זה אינו מורגש בצורה משמעותית אך יש צפי שהוא יהווה קושי בעתיד. העבודה הפיזית הקשה בשילוב עם גילם המבוגר של העובדים מוביל למסקנה שהעובדים לא יוכלו להישאר לאורך זמן רב בסוג העבודה הזו על הקשיים הפיזיים הכרוכים בה. לפיכך עולה השאלה האם בתור עובדי אוניברסיטה תוכל האוניברסיטה למצוא להם תעסוקה חלופית, כרגע אין חלופה כזו. אולם יש מחשבה לקדם יוזמה של הכשרות לעובדים, במטרה לתת להם כלים כך שבעתיד יוכלו לבצע תפקידים נוספים כגון תפקידים פקידותיים ומנהליים. דרך נוספת בה מתמודדים עם החשש משחיקה היא על ידי שיפור הכלים והמיכון בהם משתמשים העובדים לביצוע העבודה. ככל שישתפרו כלי העבודה כך יקטן הקושי והנטל הפיזי המוטל על העובדים. כך למשל ישנו ניסיון להוסיף מכשיר שיסייע בריקון פחים ובשטיפת משטחים גדולים.

אייל מחדד את הנקודה הזו, של הירידה לפרטים הקטנים, לפיו מבחינת חברי הסגל (כולל הוא עצמו) בזמן ההעסקה הקבלנית כל עניין התחזוקה והניקיון היה ממש שקוף עבורם, הם כלל לא חשבו על כל ההיבטים של עבודת הניקיון. היום, בעקבות ההעסקה הישירה, הם מבינים שמדובר במשהו ששייך להם ויש להם אחריות כלפיו, עבודת הניקיון הפכה להיות חלק ממסגרת העבודה

לכן הם יורדים לרזולוציות אלו שמחייבות אותם בין היתר לראות את העובדים, את תנאי העבודה שלהם ואת הצרכים שלהם.

גמישות

אחד ההיבטים המשמעותיים שהשתנו עקב המעבר להעסקה ישירה הוא עניין הגמישות. בתקופה בה פעלה האוניברסיטה באמצעות קבלן היתה מעט מאוד התייחסות לשאלה כיצד פועל הקבלן. אם היה מחסור בכוח עבודה היו יוצרים קשר עם חברת הקבלן ומבקשים עוד עובדים. אמנם לא תמיד הקבלן היה עומד בבקשות האוניברסיטה אבל הדאגה לעובדים לא היתה תחת אחריותה של האוניברסיטה. כיום האחריות הבלעדית על עמידה בצורכי הניקיון מבחינת כוח אדם מוטלת על האוניברסיטה. אולם באופן מסוים חל גם שיפור במידת הגמישות ממנה נהנית האוניברסיטה, לפני ההעסקה הקבלנית היו באוניברסיטה מספר קבלנים שונים ולא היה ניתן להעביר עובדות בין בניינים גם אם התעורר בכך צורך חריג. היום האפשרות להעביר עובדות בין בניינים בעת הצורך קיימת, אמנם משתמשים בה לעיתים רחוקות בכדי לא לפגוע בעובדות אולם כשיש צורך בכך זו אפשרות שעומדת לאוניברסיטה.

השפעת המעבר על העובדים

מעבר לקשיים ולאתגרים הטכניים למעבר להעסקה ישירה היתה השפעה ניכרת הן על עובדי הניקיון והן על האוניברסיטה כמעסיקה. אמנם לא עבר זמן רב מאז שינוי צורת ההעסקה אולם נראה שעובדי הניקיון מאוד שבעי רצון מהמעבר. אחד ההבדלים המרכזיים המוזכרים הן על ידי העובדים והן על ידי עמיר ומחלקת המשק בכללי הוא שעובדי הניקיון מרגישים יותר שייכות למקום העבודה ממה שהרגישו בעבר, תחושה זו מתבטאת בין היתר ברצון של העובדים לבצע את העבודה על צידה הטוב ביותר ואף מעבר לנדרש, כפי שהוזכר קודם לכן בעניין שטיפת החדרים. לדבריו של עמיר ניתן לומר באופן כללי שיש יחס יותר אישי ושהאווירה השתנתה ונהייתה חיובית יותר.

שינוי נוסף המורגש מצדם של העובדים הוא תחושת השייכות שנוצרה אצלם אל מול האוניברסיטה. כך למשל הם מביעים שביעות רצון רבה מהחלוקים החדשים הנושאים את סמל האוניברסיטה, ובאופן כללי מהשייך המוסדי כעובדי אוניברסיטה. בין היתר מספר עמיר על עובדת ששיתפה אותו בחוויה מרגשת שעברה, מאז ההעסקה הישירה כל פעם שהיא מגיעה לבנק "פורשים בפניה שטיח אדום", שכן בעקבות ההעסקה הישירה יש לה משכורת קבועה, מגורם מוכר ומכובד, שנכנסת לחשבונה כל חודש באותו תאריך. היבט נוסף של השייכות מתבטא במתן שי לחגים ואירועים, העובדים הביעו התרגשות מאוד גדולה מהשי שניתן על ידי הוועד לכבוד החגים וכן מהגיפטקארד שניתן להם גם כשי, בתור עובדי אוניברסיטה.

מעבר לשי לחג נהנים העובדים מרצף תעסוקתי ומביטחון כלכלי בעקבות המעבר להעסקה ישירה, כך למשל עמיר מציין את העובדה שבפגרת הקיץ, העובדים נשארו בבית ולא עבדו ובכל זאת המשיכו לקבל שכר, ההפתעה מהתנהלות זו היתה ניכרת והיה ברור שמדובר בשיפור משמעותי עבורם. גם הקשר בין חברי ההנהלה, הסגל והסטודנטים לעובדים השתפר מאוד, בין היתר יש הרבה התעניינות בעובדים, הן מהצוות האחראי על המעבר והן מהסגל והסטודנטים. כך למשל אחד ממנהלי הבניינים נכנס לכיתה וראה שהסטודנטים השאירו לעובדי הניקיון ולעובדי הבניין כרטיס ברכה שמצוינת בו ההערכה הרבה לעבודה שלהם. מחוות אלו, על אף שהן קטנות, מאוד מרגשות את העובדים ואף מעלות את המוטיבציה שלהם. גם בפן של מחלקת משאבי אנוש, ובפרט מבחינת

העיסוק ברווחה נעשים מאמצים מאוד גדולים כדי לחזק את תחושת השייכות של העובדים ולמצוא פתרונות לקשיים נקודתיים שעולים.

בד בבד ישנם גם שינויים הנתפסים כפחות טובים בעיני חלק מהעובדים, שינויים אלו קשורים בעיקרם לעובדה שהאוניברסיטה היא מעסיק המקפיד על החוק. כך למשל היו עובדים שעוקל להם חשבון הבנק, כאשר היו מועסקים אצל הקבלן הוא היה משלם במזומן או בצ'ק בכדי שהכסף לא יעוקל, אלו דברים שהאוניברסיטה לא יכולה לעשות. בנוסף אצל הקבלן יכלו העובדים לעבוד יותר שעות מאשר שעות העבודה המותרות, אולם האוניברסיטה מקפידה על ההגבלה של שעות נוספות אל מול העובדים דבר שעלול לצמצם את שעות העבודה שלהם. בנוסף מקפידה האוניברסיטה על ההפרשות על פי חוק, הקפדה זו לא תמיד מוערכת על ידי העובדים שכן חלקם היו מעדיפים שורת שכר גבוהה יותר.

השפעת המעבר על האוניברסיטה כמעסיקה

אחד השינויים המרכזיים שמציינים כל המשתתפים בפגישה הוא תחושת האחריות החדשה שנוצרה בעקבות המעבר להעסקה ישירה. כפי שתואר קודם לכן בחלק הדן בקשיים הלוגיסטיים, בתקופה בה עבדו עם הקבלן הוא דאג לכל הפרטים הנחוצים, לכלי העבודה, ציוד, ביגוד, חומרים ועוד. גם בפן האנושי לא היתה לאוניברסיטה נגיעה משמעותית שכן הליכי פיטורים וקבלה לעבודה נעשו על ידי הקבלן. המעבר להעסקה ישירה הביא איתו המון התמודדויות חדשות, ביגוד הנעלה, חומרים, חוסרים של עובדים, בעיות אישיות של העובדים, ימי מחלה ואבל ועוד. אמנם זו התמודדות לא פשוטה אבל היא הובילה לשינוי מאוד משמעותי ביחסים בין העובדים לצוות שמרכז את הפרויקט בפרט, ולצוות האוניברסיטה בכלל. שני ההיבטים המרכזיים של השינוי הם תחושת השותפות ועבודת הצוות שנוצרה, ותחושת האחריות שמתוכה צמחה גם היכרות אישית עם העובדים.

השינוי הראשון, היינו תחושת השותפות ועבודת הצוות, מתוארים על ידי אייל ועמיר, לפיהם המעבר להעסקה ישירה לא יכול להתבצע ללא מסירות ועבודת צוות משותפת של גורמים רבים באוניברסיטה, ואף של עובדי הניקיון עצמם. בתהליך המעבר היתה התמסרות למאמץ גם מבחינת השקעת זמן עבודה וגם מבחינת התגייסות אישית ומציאת פתרונות יצירתיים. גם היום, לאחר המעבר קיימת תחושה שיש צורך בעבודת הצוות ובשיתוף הפעולה, עדיין ישנה למידה מתמדת ומקום רב לשיפור. מעבר לשותפות ולמאמץ שנוצרו בין חברי הצוות הורגשה ומורגשת גם שותפות של העובדים והמאמץ שלהם לשמור על איכות העבודה ולהתאקלם לאופי ההעסקה חדש מתואר כגורם משמעותי בהצלחת המעבר.

ההיבט השני הוא האחריות החדשה אותה מרגישים חברי הצוות ויתר ההנהלה ביחס לתנאי העבודה של העובדים. אייל כיצד מאז המעבר, ומאז שהעובדים נמצאים תחת אחריותו, הוא החל לשים לב למגוון רב ש פרטים בשגרת העבודה היומיומית שלהם, פרטים שעובר להעסקה ישירה היו בגדר שקופים עבורו. כך למשל החל לתהות לגבי מגוון פרטים בהתנהלות היומיומית של העובדים, בין היתר המרחק הרב שהעובדים צריכים ללכת כדי לרוקן פחים או הקושי שעלול להיות בהתכופפות לפחים או בניקיון של חללים מסוימים. באופן כללי התחדדה אצלו ההבנה שלפחות חלק מעבודה הפיזית אותה הם נדרשים לבצע ניתן לחסוך מהם באמצעות כלי עבודה נוחים יותר. לפי אייל בניגוד להעסקה באמצעות קבלן בהעסקה ישירה "פתאום זה אצלך, וזה שלך, אתה מתחיל

לשאול שאלות, למה הציוד שלהן ככה, למה לא יותר משוכלל? זה מאוד חידד את האחריות". עם תחושת האחריות מתחיל גם תהליך של חשיבה על פתרונות ועל שיפור שגרת העבודה של העובדים. כך למשל החלו לחשוב על מכונות שטיפה, דחסן עם מהפך שיחסוך את ההתכופפות לפחים, ציוד נוח יותר ועוד.

עמיר מצטרף לתחושת השינוי שמתוארת על ידי אייל, ומעלה עוד היבט הקשור להעסקה ישירה, והוא ההיבט של סיום יחסי ההעסקה. כך למשל מתייחס עמיר לאחריות החדשה של קיום שימועים ופיטורים לעובדים. בעבר אם לא היו רוצים להמשיך עם עובד היו מודיעים לקבלן, זה היה קורה מאחורי הקלעים העובד פשוט היה מפסיק להגיע. היום כל האחריות היא על עמיר, הוא זה שצריך לערוך שימוע ולפגוש את העובד פנים מול פנים, זה החלק שהוא הכי פחות אוהב וזה מאוד לא נעים לבשר למישהו שלא מרוצים ממנו. אבל בנוסף לאי הנעימות יש גם הבנה של האחריות שיש כלפי העובד, פתאום צוות שאלות כגון מה המצב האישי שלו, מה הסיפור שעומד מאחורי העובד, אלו דברים שלפני כן עמיר כלל לא נדרש להם ולא ראה אותם. כיום הוא חייב לקחת אותם בחשבון, זה לא מוביל לכך שימנעו מפיטורים, שכן עובד שלא מרוצים מעבודתו לא יישאר, אבל זה מוביל לגיבוש החלטה מתוך תחושת אחריות. כך למשל הוא מספר על עובדת שהיה עליו לבשר לה שהיא עדיין בתקופת ניסיון בשל איכות העבודה שלה, היא מאוד נפגעה ואמרה שהיא עוזבת. בזכות ההיכרות האישית שנוצרה עמיר יכול היה לדבר איתה, לעשות עוד שיחה ולהסביר לה מה עומד מאחורי ההחלטה ובסוף היא חזרה לעבודה. מתוך הניסיון הזה הבין עמיר בצורה עוד יותר מובהקת את החשיבות של ההיכרות האישית ושל הצורך בשיחות ובקשר ישיר עם העובדים. אייל מציין שאמנם הקלות שהייתה נעלמה וכולם מרגישים שבאופנים מסוימים ההעסקה הישירה מהווה אתגר ניהולי מורכב יותר, אבל יש בכך היגיון שכן בסוף מדובר בניהול של אנשים, שזו משימה מורכבת תמיד, ההבדל הוא שלפני המעבר הם לא ראו אותם והיום הם רואים אותם.

סיכום המעבר להעסקה ישירה בנקודת הזמן הנוכחית

לצד כל הדברים החיוביים מציינים המשתתפים שעדיין יש חששות מעניין השחיקה, מגילם המבוגר של העובדים ומקשיי הגיוס וההיערכות במצבים של היעדרויות או באירועים בהם יש צורך יוצא דופן בעבודת ניקיון.

לקראת תחילת השנה, באוקטובר 2019, תתבצע הערכה מקיפה של המעבר באופן רחבי. כל אגף יציג את המסקנות ביחס להתנהלות בתחומו ותתקבל הערכה כוללת של השלכות המעבר. כרגע טרם יודעים להגיד מה המסקנות באופן חד משמעי. כך למשל מעריכים שהייתה התייקרות אך לא יודעים באיזה סדר גודל ולא יודעים מה הצפי לגבי עלויות בעתיד. אחד האתגרים המתוארים על ידי הצוות הוא כך שמבחינה ניהולית לא נקבע מראש מה יהיו מדדי ההצלחה שלפיהם יבחנו האם המעבר הצליח.

למרות שנמצאים בנקודת הזמן טרם ההערכה הסופית כל המשתתפים מסכימים שהמעבר, אמנם מורכב ומאתגר, היה צעד בכיוון הנכון ושרור להם שההעסקה הישירה היא הדרך הנכונה והראויה להעסיק את עובדי הניקיון. הם שותפים לתפיסה העקרונית שעומדת מאחורי המעבר גם אם רואים בצורה ישירה את הקשיים והמורכבויות שהמעבר הזה מייצר בשגרת העבודה.

ניהול ההיבט הכספי של המעבר הוא גם נקודה מרכזית בהתמודדות. במהלך המעבר היו הרבה רעיונות יצירתיים של ייעול והרבה שיתוף פעולה בין הבניינים ובין הגורמים התפעוליים

והלוגיסטיים. עוד היבט שמתואר כבעל חשיבות עליונה זה המקום של ההנהלה והגישה שלה למעבר, ברור לכל הנוכחים שאם המנכ"ל לא היה מאמין במהלך כזה, המעבר לא היה יכול לעבוד. היתה בין כל המשתתפים הסכמה שההצלחה או אי ההצלחה תלויה בגורם האנושי, יש הרבה משקל על השאלה של הגורם האנושי של מי מבצע את המעבר ומה הגישה שלו ביחס לביצוע המעבר. למשל, ישנה הסכמה גורפת שההיכרות האישית של חסן, רמ"ד ניקיון, עם העובדים היתה חלק מרכזי בהצלחה ובשיתוף הפעולה שנוצר ביניהם לבין הצוות בכל התקופה הלא יציבה שנוצרה עקב המעבר.

אייל והילה מספרים שהרבה מקורות אמרו להם שהאתגרים יהיו רבים מידי ושהמעבר לא יחזיק מעמד, או שתוך שנה יחזרו למודל של העסקה קבלנית. לשמחתם זה לא המצב, לפיהם לא ניתן לחזור אחרונה מההחלטה על המעבר להעסקה ישירה. בכל זאת יש הרבה ללמוד ועוד יעשו בעתיד שינויים רבים ושיפורים במודל הנוכחי. כך למשל הם מציינים שיש צורך ניכר בעוד תקנים, עוד עובדי ניקיון, בין היתר כדי להתמודד עם החשש משחיקה של העובדים.

דיון קצר במקרי הבוחן

על אף השונות הניכרת בין המוסדות ובראשה העובדה שבמכון ויצמן מעולם לא היתה העסקה קבלנית בעוד אוניברסיטת חיפה עבר רק בשנה האחרונה למודל העסקה ישירה, אני רוצה לדון בקצרה בקווי הדמיון העולים מתוך בחינת שני המקרים לעיל.

בשני המוסדות מתייחסים להחלטה להעסיק את עובדות הניקיון ישירות על ידי המוסד כהחלטה עקרונית וערכית הנובעת מהתפיסה של המוסד את העובדות כחלק בלתי נפרד מההתנהלות היומיומית וההכרחית שלו. החלטה זו ממחישה, על דרך הניגוד, את הטענה של ספיבק ואמיר לפיה טיעון "תחומי הליבה" הינו טיעון ערכי שבבסיסו קביעה מוסרית לגבי השתייכותן של העובדות למוסד. מרגע שהעובדות נתפסות כחלק מאותה "ליבה אקדמאית" נראה שנוצרת התמודדות חדשה עם החששות הקיימים ביחס לאתגרי ההעסקה הישירה. כאשר ישנה הבנה שפנייה למודל ההעסקה הקבלנית אינה אפשרות מתפתחים פתרונות יצירתיים שבתורם מובילים לשיפור משמעותי של תנאי ההעסקה של העובדות.

כך למשל שני המוסדות מתמודדים עם הקושי בגיוס עובדים, הנובע ככל הנראה מאופייה המאתגר של העבודה, על ידי מתן תמריצים כלכליים לעובדות שיסייעו בגיוס עובדות נוספות. כאשר נחסמת האפשרות לפעול בדרך של מיקור חוץ נוצר ערוץ חדש בו העובדות מתוגמלות בצורה חיובית בכדי לעודד אותן לשתף פעולה עם מטרות המוסד. גם ביחס לחשש מהיעדר הגמישות התפתחה התמודדות מעניינת, במכון ויצמן ישנו מדרג של אחוזי משרה כך שעובדת מתחילה ב-75% אחוזי משרה וניתן להעלות את אחוזי המשרה עד 100% לפי הצורך והרצון של שני הצדדים. בחיפה מנסים לשמור על הגמישות על ידי מספר קטן של עובדים המועסקים ישירות כעובדים שעתיים, בנוסף מורגשת הגמישות גם בחלוקת העבודה בין עובדי המוסד כך שניתן להיעזר בעובדי ניקיון מבניין אחד לצורך השלמת חוסרים במקרים מסוימים בבניינים אחרים או באירועים מיוחדים. אולם מעל הכל מעניינת ההתמודדות שנוצרה עם החשש העיקרי מהעסקת העובדות, החשש משחיקה של העובדת בשל הקושי הפיזי הכרוך בעבודה. במודל ההעסקה הקבלנית ישנו לכאורה "פתרון" לשחיקה זו שכן המוסד אינו מחויב להמשיך ולקבל את שירותיה של עובדת שנשחקה עקב העבודה, קושי זה נפתר ברמת היחסים שבין הקבלן לעובדת. בפועל מדובר בהעברת האחריות להתמודדות עם מוגבלותה של העובדת, עקב השחיקה שגרמה לה עבודתה, מהאוניברסיטה לקבלן כאשר ברור

שככל שהיא אינה מסוגלת עוד לבצע את עבודת הניקיון הקבלן יביא לסיום יחסי העבודה עמה. אם כן העסקה קבלנית אינה מייצרת פתרון של ממש ביחס לשחיקת העובדות אלא לכל היותר מסיטה את האחריות מהאוניברסיטה לקבלן כך שבעיה זו יוצאת מתווך ראייתה של האוניברסיטה.

המצב במוסדות המעסיקים את העובדות ישירות הוא שונה בתכלית. כפי שתיאר זאת ראש אגף תפעול באוניברסיטת חיפה, מרגע שעברו להעסקה ישירה הוא החל לדאוג את העובדות, עד אותה נקודתה עבודתן על כל אתגריה היתה שקופה לגביו, הוא פשוט לא הבחין בה. אולם מרגע שאלו הפכו לעובדות שלו, תחת אחריותו, הוא החל להבחין בפרטים רבים ביניהם אף המרחק בין פחי האשפה המצריך מהעובדות מאמץ או הציוד המיושן איתו הן עובדות. עם תחושת האחריות החדשה החלו גם המחשבות כיצד לשפר את תנאי העבודה של העובדות וכיצד להקל עליהן ולהפחית את שחיקתן. גם במכון ויצמן תואר אתגרי השחיקה כקשור לאחריות של המוסד על העובדות ועל תנאי עבודתן וגם כאן הושקעה מחשבה רבה בהתמודדות עם אתגר זה. שני המוסדות בחרו בדרכים דומות להתמודד עם קושי, כך שהם יצרו שני מישורי התמודדות שונים, הראשון שם דגש על מניעת השחיקה על ידי הקטנת הקושי הפיזי הכרוך בעבודת הניקיון. המישור השני מתמקד בהתמודדות עם התוצאות של שחיקת העובדות על ידי פתיחת ערוצים אלטרנטיביים להעסקתן מרגע שלא תוכלנה לבצע יותר את עבודת הניקיון. בשני מקרי הבורח מתואר כיצד ההעסקה הישירה הובילה לשיפור משמעותי בציוד המסופק לעובדות, המוסדות שמים דגש על שיפור המיכון כך שהעובדות תוכלנה לבצע את אותה עבודתן בפחות מאמץ פיזי. שיפור תנאי העבודה התבטאה הן בשינויים קטנים ופשוטים כגון צמצום המרחק בין פחי האשפה ורכישת יאה עם מוט בכדי למנוע את ההתכופפות של העובדות ועד שינויים שדרשו השקעה כלכלית ולוגיסטית רחבה יותר כגון מכונות לשטיפת משטחים גדולים, מכשירים המאפשרים דחיסת פחים או הרמתם ללא כיפוף, גלאי תנועה בשירותים על מנת לחסוך לעובדת הגעה מיותרת, לבוש והנעלה נוחים ומתקדמים יותר ועוד. כל הפתרונות הללו יוצאים מתוך נקודת הנחה שניתן להתמודד עם אתגרי השחיקה על ידי שיפור תנאי העסקתן של העובדות והציוד בו הן משתמשות ותוך הפחתת הנזקים הגופניים שעבודתן מסבה להן. הערנות הנדרשת מהמוסדות בכדי להגיע לפתרונות אלו היא באופן מסוים תוצר של צורת ההעסקה הישירה בה המוסד הוא האחראי הבלעדי להעסקתן של העובדות.

המישור השני של ההתמודדות עם הקושי של שחיקת העובדות, היינו פתיחת ערוצי קידום עבורן, גם הוא מלמד על פער גדול שנוצר בין מודל ההעסקה המתוכננת למודל ההעסקה הישירה. אחד הטעונונים שעלו כנגד ההעסקה הישירה היה החשש מכך שעקב הקושי הכרוך בעבודה תרצנה העובדות, ברגע שיתאפשר להן, "לטפס" בסולם ההיררכי ולא תשארנה בתפקיד של עובדות ניקיון. ההתייחסות למצב זה היתה כאל התנהגות בלתי רצויה שהדרך היחידה למנוע אותה היא על ידי החרגת העובדות מהמערכת הפנימית של האוניברסיטה, על ידי מיקור חוץ, כך ששום ערוץ התקדמות לא יהיה פתוח בפניהן. אל מול גישה זו הן במכון ויצמן והן בחיפה הבינו שהרצון או השאיפה של העובדות לא להישאר בתפקיד של עובדות ניקיון הוא נקודת המוצא, יתרה מכך יש בו אף כדי להוות פתרון לבעיית השחיקה. שני המוסדות התייחסו לאפשרות שהעובדות תתקדמנה במסגרת יחסי העבודה עם האוניברסיטה, ושאיפיקי ההתקדמות יהיו עבורן (כמו עבור עובדים שכירים רבים) מוטיבציה חזקה להיות עובדות טובות יותר. כך למשל הציעו המוסדות פתרונות כגון התמחות של העובדות בתחומים ספציפיים, הכשרות מגוונות במהלך העסקה וכניסה לתפקידי פיקוח או ניהול של בניינים. גם במישור זה החרגת העובדות דרך העסקתן בצורה של מיקור חוץ לא

פותרת את הבעיה אלא מרחיקה אותה מהמוסד ומסירה לכאורה את האחריות שיש למוסד על העובדות. זאת אל מול מודל ההעסקה הישירה שבו החלתן של העובדות ותפיסתן כחלק מהמערכת הרחבה יותר מאפשרת התמודדות יצירתית ומציאת פתרונות של ממש עבור השחיקה שבעבודת הניקיון.

ניתן לסכם חלק זה בכך שמקרי הבוחן של מכוון וויצמן ואוניברסיטת חיפה מחזקים באופן ניכר את טענתה של בן ישראל, לפיה הצמדות למודל ההעסקה הקלאסי היא שמבטיחה את ההתייחסות להיבט החברתי של העבודה, להיותו של כוח העבודה האנושי משאב מיוחד במינו שלא ניתן לסחור בו כבכל משאב אחר. המקרים האלו מלמדים שדרך מודל ההעסקה הישירה נוצר קשר אישי ואנושי בין המוסד לעובדות, קשר שהתאפיין בתחושת אחריות כלפי תנאי עבודתן וכלפי הציוד והמיכון המסופק להן. ההעסקה הישירה הובילה להגברת תחושת השייכות של העובדות למקום העבודה כך שבפועל הן זכו להיראות על ידי מעסיקיהן באופן שחשף את הקשיים המרכזיים בעבודתן והכריח התמודדות יצירתית וברת קיימא עם קשיים אלו.

סיכום ומסקנות

"אמא שלי מנקה את השירותים של החוקרת הדגולה" כך נפתח השיר המוצג בהקדמה, ובמילים ספורות אלו אנו מבינים כי האמא והחוקרת מייצגות ניגודים. מכל שהוצג לעיל נראה שניגודים אלו אינם מקריים וכי הפער בין החוקרת הדגולה לעובדת הניקיון הוא תולדה של תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שאפשרו את החרגת עובדות הניקיון משוק העבודה הראשוני ובכך חשפו אותן למודל העסקה פוגעני ונצלני שבתורו העמיק את הפער ביניהן לבין העובדים המוגנים ואף השריש תפיסות עקרוניות לגבי זרותן.

לפי בונדי, מה שאפשר לכתחילה את החרגת עובדות הניקיון מההגנות מהן נהנו עובדים אחרים בסקטור הציבורי היה היותן נשים, עולות חדשות וערביות, שמעמדן החברתי והכלכלי נמוך, שזרותן בולטת, ושעיסוקן מהווה את "מאחורי הקלעים" של המפעל הציוני. בעבודה זו ניסיתי להראות שמודל ההעסקה המתווך, ובפרט העסקת עובדות הניקיון על ידי חברות קבלן, העמיק את זרותן של העובדות ועם השנים אף הוביל ליצירת טעמים עקרוניים המצדיקים את החרגתן. לעומתו, כפי שמציגה זאת בן ישראל, מודל ההעסקה הקלאסי הוא בעל ערך משום שהוא מבוסס על ההבנה שהמשאב האנושי, כוח העבודה של העובד, מחובר בקשר בל ינתק לאישיותו של העובד, צרכיו ורגשותיו האנושיים. לא בכדי ישנן הגנות רבות שמטרתן לייצר מרחב זכויות שאינו בר-מיקוח, שכן הגבלת גמישותו של המעסיק והטלת חובות אקטיביים על מערכת היחסים בין עובד למעסיק היא הדרך לבטא את ייחודיותו של המשאב האנושי. בעבודה זו רציתי להראות שהחריגה מהמודל הקלאסי פוגעת בעובדות בשני מובנים – ראשית, הן חשופות לניצול ופגיעה בזכויותיהן הקוגניטיביות על ידי חברות הקבלן, ושנית, הן נשארות מוחרגות וזרות במקום עבודתן. החרגה והזרה אלו, בשילוב עם המאפיינים המבניים של ההעסקה הקבלנית, מובילים לכך שהעובדות הן בגדר שקופות הן עבור הקבלן והן עבור מזמין השירות.

בכדי לעמוד על המובן הראשון בו נפגעות העובדות בחנתי את התחלואות אותן מייצר מודל ההעסקה הקבלנית הן באמצעות מחקרים תיאורטיים והן באמצעות דו"חות המשקפים את הנתונים בשטח. בחינת ממצאים אלו מצביעה באופן מובהק על תרומתו של מודל ההעסקה הקבלנית להתפתחותן של פרקטיקות העסקה בלתי חוקיות ונצלניות. חברות הקבלן מצדיקות את בחירתן בשיטות פעולה לא חוקיות על ידי כך שהן מפנות אצבע מאשימה לתחרותיות הקשה בתחום בו הן פועלות ובפרט למכרזים של מזמיני השירות המייצרים תחרותיות זו. מזמיני השירות בתורם, נמנעים מהתערבות של ממש בפרקטיקות הפוגעניות בהן פועלים הקבלנים ומסתפקים בדרישות פורמאליות לאכיפת החוק שאינן מרתיעות את חברות הקבלן מהמשך פעילותן. גם המערכות הרגולטוריות, הן האכיפה המנהלית והן האכיפה על ידי בתי המשפט, סובלות מקשיים וכשלים שהופכים את יכולתן להרתיע קבלנים לזניחה יחסית. לפיכך נוצר מצב בו חולשתן ופגיעותן הראשונית של העובדות, אשר הביאה אותן לכתחילה לעבוד בתחום הניקיון, מתעצמת ומעמיקה בעקבות ההעסקה הקבלנית והניצול הרווחי בה.

בכדי לעמוד על המובן השני בו נפגעות העובדות בחנתי שלושה מקרי בוחן שונים – העסקת עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב באמצעות חברות קבלן, והעסקת עובדות הניקיון במכון וויצמן ואוניברסיטת חיפה על ידי המוסדות עצמם. מקרה הבוחן של תל אביב לימד שמודל ההעסקה הקבלנית שהתפתח באוניברסיטה אינו מהווה חריג לכלל לפיו העסקה קבלנית מייצרת כר פורה להפרת זכויותיהן של העובדות. בחינה היסטורית ועכשווית של הפרקטיקות בהן נהגו ונהגות חברות הקבלן באוניברסיטה וכן של התנהלות האוניברסיטה אל מול פגיעות אלו חושף את הקשר המורכב בין מודל ההעסקה בו מועסקות העובדות, אשר מעמיק ומשריש את זרותן וחריגותן, לבין חשיפתן החוזרת לפגיעות מצד חברות הקבלן. מודל ההעסקה הקבלנית, על ידי האמביוולנטיות שהוא יוצר ביחס לפגיעה בעובדות, הוא שמאפשר מציאות בה **יותר משישה עשורים** ממשיכות להתבצע הפרות חוק בתוך חצרות האוניברסיטה, הן על פני השטח והן תחתיו. חלק מרכזי באמביוולנטיות שיוצר המודל הוא תולדה של שגרת חיי העבודה של העובדות המועסקות באמצעותו. שגרה זו מתנהלת כולה בחצר האוניברסיטה, כאשר יום אחר יום מגיעות העובדות לאותו בניין ומבצעות את אותן פעולות תחת אותם מנהלים, אולם הן אינן שייכות למקום עבודה זה ואינן זוכות לביטחון או לתשומת לב האופייניים לעובד במקום עבודתו. היה ניתן לחשוב כי תמורת החרגתן מהאוניברסיטה ישנו מעסיק אחר לעובדות דהיינו – חברת הקבלן, עמה מתקיימים יחסי העבודה האופייניים בין מעסיק לעובד, אולם, המציאות בפועל מלמדת שהקבלן אינו חש כל מחויבות למתן יחס או תשומת לב לעובדות ולצרכיהן. הקבלן אינו שחקן קבוע בחייהן של העובדות, שכן חברות הקבלן מתחלפות "על ראשן" של העובדות כל כמה שנים. הקבלן אינו רואה את העובדות, הן במובן הפיזי הפשוט שכן אינו נוכח באוניברסיטה, והן במובן העמוק יותר שכן אינו חש כל מחויבות לעובדות אלו, לשביעות רצונן או להרגשתן ביחס לעבודה אותה הן מבצעות. בפועל, העובדות נשארות קירחות מכל הכיוונים, הן אינן שייכות לעובדי האוניברסיטה מחד ואינן שייכות לחברת הקבלן מאידך. במצב זה שגרת עבודתן של העובדות על כלל פרטיה הקטנים, וכן על כל הקשיים והפגיעות הנוצרים בה, נותרת שקופה ואין מי שייקח את האחריות על הטיפול בפגיעות מהן הן סובלות. הפיכת העובדות לשקופות ושימור מודל העסקה בו הן חוות החרגה וזרות הן שמובילות לפגיעה במה שבן ישראל מכנה כ"יחודיות המשאב האנושי" שכן העסקה מסוג זה לא נותנת ביטוי אלא לערכה הכלכלי של עבודתן.

נקודה זו מתחדדת כאשר נחשפים למקרי הבוחן של העסקת העובדות במכון וויצמן ובחיפה. אמנם, ישנם הבדלים ניכרים בין שני המוסדות ובראשם פרק הזמן שבו הם מעסיקים את עובדות הניקיון ישירות, אולם בשניהם התפתחה אותה תחושה של אחריות ומחויבות כלפי העובדות כתוצאה מהבחירה במודל ההעסקה הישירה. ראשית הבחירה במודל ההעסקה הישירה, או ההחלטה להמשיך בו על אף המורכבויות שבו, היא בחירה שהתבססה על תפיסת העובדות כשייכות למערך הרחב של המוסד. כפי שתואר על ידי ראשי האגפים, הבחירה היא הפנמה של התפיסה לפיה העובדות הן עובדות המוסד לכל דבר ועניין. אם כן, נראה שמלכתחילה הבחירה במודל ההעסקה הישירה מתאפשרת בשל דחיית התפיסה הרואה את העובדות כזרות. זאת ועוד, המציאות הנולדת מהעסקה במודל זה מאפשרת בתורה את השרשת שייכותן של העובדות ואת העמקת תפיסתן כשוות. מרגע שהעובדות נתפסות כחלק מהמוסד, כפי שתואר במקרה הבוחן של אוניברסיטת חיפה, מופנית באופן טבעי וכמעט מידי תשומת לב למציאות אתה הן מתמודדות. תחושת המחויבות כלפי העובדות וכלפי תנאי עבודתן נולדת גם היא מתוך ההבנה שמדובר בעובדות של המוסד. לבסוף השילוב בין תשומת הלב, ראיית העובדות, לבין תחושת האחריות הנוצרת מתוקף היותן מועסקות ישירות מוביל לשיפור משמעותי בשגרת יומן ובתנאי ההעסקה של העובדות. שיפור זה מורגש גם ברמה האנושית והחברתית, הן במכון וויצמן והן באוניברסיטת חיפה תוארו המאמצים הנעשים על מנת להבין את תרבותן של העובדות ולהכיר את הרקע ממנו הן מגיעות. בד בבד עם מאמצים אלו נעשו גם מהלכים קונקרטיים לשילוב העובדות בתוך עובדי האוניברסיטה על ידי טיולים משותפים, חלוקת שי ועוד. כל המאמצים האלו לא נתפסו כהכרחיים כאשר המוסד העסיק את העובדות באמצעות חברות הקבלן, שכן אז, בשורש היחסים, הייתה תפיסה של נפרדות ושל חוסר מחויבות כלפיהן.

לסיכום, נראה שבחירת מודל ההעסקה בו מועסקות העובדות היא **בחירה ערכית** לא פחות משהיא בחירה כלכלית או ניהולית. כפי שהוצג לעיל, מודל ההעסקה המתווכת הוא מודל שנולד מתוך מציאות של החרגה וזרות והבחירה בו משרישה ומעמיקה תפיסות אלו, ומאפשרת פגיעה וניצול של העובדות המועסקות באמצעותו. אל מול זה, בחירה במודל ההעסקה הישירה נובע מתוך תפיסה של שייכות העובדות והיותן חלק מהמוסד והוא אף מעמיק ומבסס תפיסות אלו על ידי כך שהוא מחייב הפניית תשומת לב ואחריות לשגרת העסקתן. לכן, ככל שיש רצון כן ואמתי להיטיב את תנאי ההעסקה של העובדות ולשמור עליהן מפני פגיעה בזכויותיהן נראה שהדרך הבטוחה לעשות זאת היא על ידי בחירה במודל ההעסקה הישירה.