

בענין: **לסרי אסתר ת.ז. 061865838**  
ע"י ב"כ עוה"ד גל גורודיסקי (מ.ר. 16747) ו/או  
רם גורודיסקי ו/או עבד רביע ואח'  
מרת' יהודה הלוי 75 תל אביב 65796  
טל' 03-5605222 ; פקס 03-5663660

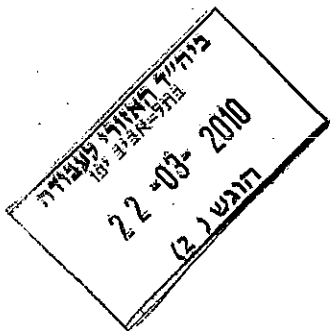
התובעת / המבקשת

נגד

**ברק גדעון בע"מ ח.פ. 512377292**  
ע"י ב"כ עוה"ד ירון אבני  
אבני, בסן, רפפורט ושות' עורכי דין  
בית אמריקה שדרות שאול המלך 35 תל אביב 64927  
טל' 03-6969715 ; פקס 03-6915337

הנתבעת / המשיבה

## בקשה בכתב לאישור תביעה כתובענה ייצוגית בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006



1. מבוא

בקשה זו עניינה אישור עילות מתוך כתב תביעת התובעת כייצוגית. באשר המשיבה קיפתה את זכויותיה של התובעת ואת זכויות עובדיה האחרים בכך שלא הפקידה עבור התובעת כספים בקרן פנסיה כפי חובתה בצו ההרחבה בענף הנקיון.

2. הגדרות

המונחים בבקשה זו יוגדרו כהגדרתם בחוק תובענות ייצוגיות ולפי האמור להלן:

"חוק תובענות ייצוגיות" - חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006.

"התביעה" או "התובענה" - כתב התביעה שהגישה התובעת נגד הנתבעת בד בבד עם הגשת תביעה זו ואשר העתק ממנה מצורף לבקשה זו.

העתק כתב התביעה על נספחיו צורף כנספח 1 לכתב התובענה הייצוגית.

העתק כתב ההגנה צורף כנספח 2 לכתב התובענה הייצוגית.

"התובענה הייצוגית" - העילות מתוך התובענה אשר התובעת מבקשת לאשרן כייצוגיות כמפורט בבקשה זו.

"הבקשה לאישור" - הבקשה לאישור התובענה הייצוגית.

"התקופה הקובעת" - התקופה הקובעת היא 7 שנים שלפני הגשת כתב התביעה בתיק זה.

**"תקופת עבודה ממוצעת"** – תקופת העבודה הממוצעת של חבר קבוצה בנתבעת, לפי הערכת התובעת.

**"עילה ממוצעת"** – עילת תביעה בתקופת העבודה הממוצעת.

**"הקבוצה"** – כל עובדי הנתבעת בתקופה הקובעת, לרבות עובדים שעזבו עבודתם בנתבעת לפני הגשת הבקשה לאישור.

**"קבוצת המעוניינים בעילה"** – עובדי הנתבעת אשר זכאים לזכות המהווה את המקור לעילה בתובענה הייצוגית.

**"ההסכם הקיבוצי"** – ההסכם הקיבוצי הכללי שבין האיגוד הארצי של מפעלי הנקיון והתחזוקה בישראל לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, האגף לאיגוד מקצועי שנחתם ביום ט"ז בטבת תשל"ט (15 בינואר 1979) ונרשם בפנקס ההסכמים הקיבוציים לפי מספר 7006/79 והתיקונים להסכם זה אן הסכם קיבוצי אחר המסדיר תנאי עבודתה של התובעת.

**"צו ההרחבה"** - צו ההרחבה בענף הנקיון שהרחיב את הוראות ההסכם הקיבוצי, החל מיום 1/11/79 על כל העובדים בנקיון ומעבידיהם בישראל במפעלי הנקיון והתחזוקה, למעט עובדים שתנאי עבודתם הוסדרו בהסכמים קיבוציים ומעבידיהם, ולמעט עובדי חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר גופני מוגבל בע"מ.

### 3. העתירה

#### בית הדין הנכבד יתבקש בבקשה זו כדלקמן:

- 3.1 לאשר עילה מתוך תביעת התובעת כמפורט להלן כ-"תובענה ייצוגית", להתיר לתובעת לנהל את תביעתה בעילה זו כ-"תובענה ייצוגית" ולאשרה כ-"תובעת מייצגת", הכל כהגדרתם בסעיף 2 לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן – "חוק תובענות ייצוגיות");
- 3.2 להגדיר את קבוצת המעוניינים בכל עילה שבשם תנוהל התובענה. לחילופין, להגדיר תת-קבוצה, שלגביה מתעוררות שאלות של עובדה או משפט, אשר אינן משותפות לכלל חברי הקבוצה ובמקרה כזה, להורות על מינוי תובע מייצג או בא כוח מייצג לתת-הקבוצה, ככל שהדבר דרוש כדי להבטיח שעניינם של חברי תת-הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת;
- 3.3 לפרט בהחלטה לאישור התובענה כייצוגית את עילת התובענה ואת השאלות של עובדה או משפט המשותפות לקבוצה כמבוקש בבקשה זו;
- 3.4 לפרט בהחלטה לאישור התובענה כייצוגית את הסעדים הנתבעים בהתאם למפורט בבקשה להלן.
- 3.5 לחילופין, ולשם הזהירות בלבד, יתבקש בית הדין הנכבד לאשר את התובענה כייצוגית אף אם לא התקיימו התנאים האמורים בסעיף 8(א)(3) או 8(א)(4) לחוק תובענות ייצוגיות, בשינויים הנדרשים, בתוך הבטחת קיומם של תנאים אלה בדרך של צירוף תובע מייצג או בא כוח מייצג או החלפתם, או בדרך אחרת וליתן בהחלטתו הוראות לשם הבטחת ייצוג וניהול עניינם של חברי הקבוצה בדרך הולמת ובתום לב כאמור באותו סעיף קטן;

- 3.6 לחילופין, ולשם הזהירות בלבד, יתבקש בית הדין הנכבד לאשר את התובענה כייצוגית גם אם לא מתקיימים לגבי התובעת התנאים שבסעיף 4(א)(1) עד (3) לחוק תובענות ייצוגיות, לפי העניין, ולהורות בהחלטתו על החלפת התובע המייצג.
- 3.7 לחייב את הנתבעת בתשלום פיצוי כספי ובסעדים, כמפורט בבקשה זו, ולהורות על חלוקת הפיצוי בשיעור ובאופן שיקבע, לכל אחד מחברי הקבוצה שהוכחה זכאותו לפיצוי או לסעד כאמור ובהקשר זה: להורות כי כל חבר קבוצה יהיה רשאי להוכיח את זכאותו לפיצוי כספי או לסעד אחר בתצהיר שיוגש למשרד ב"כ התובעת ולהורות כי ב"כ התובעת ישמש כ-"ממונה" בהתאם להוראת סעיף 20(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות.
- 3.8 לחילופין, להורות על תשלום פיצוי כספי בסכום כולל ועל אופן חישוב חלקו של כל חבר קבוצה, ולהורות בדבר חלוקתו בין חברי הקבוצה באופן יחסי לנוקיהם, של יתרת הסכום שתיוותר אם חבר קבוצה אחד או יותר לא דרש את חלקו ו/או לא הוכיח את זכאותו לפיצוי או לסעד ו/או לא אותר ו/או שלא ניתן לחלק לו את חלקו מסיבה אחרת, ובלבד שתבר קבוצה לא יקבל פיצוי כספי או סעד אחר מעבר למלוא הפיצוי או הסעד המגיע לו; ולהורות כי כל יתרת סכום שנותרה לאחר החלוקה לחברי הקבוצה כאמור, תועבר לאוצר המדינה.
- 3.9 להורות על מתן כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור, כפי שימצא לנכון בנסיבות העניין.
- 3.10 להורות על פרסום הודעה לחברי הקבוצה בהתאם להוראות סעיף 25 לחוק תובענות ייצוגיות;
- 3.11 להורות על תשלום גמול לתובעת המייצגת אף אם לא אושרה התובענה הייצוגית או שלא ניתנה הכרעה בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה;
- 3.12 לקבוע את שכר הטרחה של בא הכוח המייצג בעד הטיפול בתובענה הייצוגית, לרבות בבקשה לאישור;

#### 4. רקע עובדתי - העילה האישית

- 4.1 בפרק זה תפרט התובעת את העובדות המקימות לה עילה אישית נגד הנתבעת בעילה אותה היא מבקשת לאשר כתובענה ייצוגית.
- 4.2 התובעת עבדה אצל הנתבעת, ברק גדעון בע"מ (להלן: "המעביד" ו/או "הנתבעת"), בתפקיד מנקה.
- 4.3 עיסוקה של הנתבעת הוא מתן שירותי נקיון ללקוחותיה על ידי השמת עובדיה בתפקידי נקיון אצל לקוחותיה.
- 4.4 התובעת החלה עבודתה אצל הנתבעת ביום 2/11/2003.
- 4.5 התובעת סיימה עבודתה אצל הנתבעת כאשר נפצעה במהלך עבודתה ביום 29/5/2006.
- 4.6 התובעת עבדה עבור הנתבעת במשרדי בנק לאומי בבית מני ברח' יהודה הלוי בתל אביב וכן במשרדי בנק לאומי ברח' לילנבלום בתל אביב.
- 4.7 התובעת השתכרה שכר מינימום בכל תקופת עבודתה.

- העתק תלושי משכורת התובעת צורפו כנספח 3 לכתב התובענה הייצוגית.
- 4.8 ריכוז נתוני עבודתה של התובעת וזכויותיה מפורטים בנספח הישובי שצורף לכתב התביעה.
- 4.9 ביום 05/5/2009, הגישה התובעת תביעה נגד הנתבעת.
- 4.10 לאחר הגשת התביעה התנהלו מגעים בין ב"כ התובעת לב"כ הנתבעת. כעולה מהתכתבויות אלה:
- 4.10.1 הנתבעת איננה חתומה על הסכם קיבוצי המסדיר תנאי עבודתה של התובעת.
- 4.10.2 הנתבעת איננה חברה בארגון מעסיקים החתום על הסכם קיבוצי המסדיר תנאי עבודתה של התובעת.
- מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 17/6/2009 כנספח [1].
- תשובת ב"כ הנתבעת לב"כ התובע מיום 18/6/2009 כנספח [2].
- מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 23/6/2009 כנספח [3].
- מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 02/8/2009 כנספח [4].
- תשובת ב"כ הנתבעת לב"כ התובע מיום 09/8/2009 כנספח [5].
- 4.11 לאור האמור לעיל, על הצדדים חל צו ההרחבה בענף הנקיין.
- 4.12 הנתבעת לא הפקידה עבור התובעת כספים בקרן פנסיה כפי חובתה בהתאם לסעיף יב לצו ההרחבה בענף הנקיין :
- י"ב. תנאים סוציאליים**
- (1) **תשלום ל"מבטחים"**: לשם הבטחת התנאים הסוציאליים המקובלים, על המעסיק לשלם, מידי חודש בחודשו ל"מבטחים"<sup>19</sup>, או לקרן מוכרת אחרת, - אחוזים מהשכר הכולל של העובד לפי הפירוט שלהלן: דמי מחלה - 2.5%<sup>20</sup>; תגמולים ופנסיה - 6% ו-8.3% - פיצויים.
- 4.13 בהתאם לצו ההרחבה בדבר הגדלת תשלומים לפנסיה מקיפה, החל על כל העובדים והמעסיקים המבוטחים בקרן פנסיה מקיפה ומעסיקיהם, תשלומי המעסיקים לקרן פנסיה מקיפה הוגדלו לשיעור של 12% (י"פ 3596 תשמ"ט (27.11.88) ע' 367 ותוקן ב"פ 3672 (תשמ"ט) (25.6.89) ע' 3411). צו זהה הוצא לגבי עובדים המבוטחים בקרן פנסית יסוד (י"פ 3672 (תשמ"ט) (25.6.89) ע' 3411).
- 4.14 עתה כאשר לא ניתן עוד להפקיד כספים בקרן הפנסיה עבור התובעת תטען התובעת כי על הנתבעת לשלם לה את סכומי ההפקדה כפי שהיו צריכים להיות משולמים לקרן הפנסיה, כפיצוי בגין אי הפקדתם.
- 4.15 בנוסף, תטען התובעת כי אי הפקדה לפנסיה בניגוד להוראות צו ההרחבה מהווה הפרה של הוראה אישית בצו ההרחבה ולפיכך חייבת הנתבעת לשלם פיצוי בגין הפרה זו. התובעת תטען כי הפיצוי המגיע שווה לסכום ההפקדות שלא בוצעו עבורה.

4.16 הסכום שעל הנתבעת היה להפקיד לקרן הפנסיה על שם התובעת והיא לא עשתה כן, הוא סך של 4,586.56 ש"ח בהתאם למפורט בנספח החישובי שצורף לכתב התביעה.

4.17 בכתב הגנתה טענת הנתבעת, בעניין אי ביצוע ההפקדות לקרן הפנסיה, כדלקמן:

12. מוכחש האמור בסעיף 9 על תתי סעיפיו לכתב התביעה, על הסעד והסכומים הנקובים בהם.  
12.1. מוכחשת תביעת התובעת לכספי קופת הגמל ולפיצויי הלנה בגין רכיב זה. הנתבעת תוסיף ותטען, כי התובעת אינה יכול לתבוע כספי ההפרשה לקופת הגמל, שכן זכות זו נתונה אך ורק לקופת הגמל (ראה לענין זה: דב"ע שנ 366 – נאסר שקרית נ' צבי רחמים (לא פורסם) ו- דב"ע נא/2-3 שפרג צח נ' דהף בע"מ פד"ע כב 462).

4.18 לאור האמור, ברור כי אין לנתבעת הגנה בפני תביעתה האישית של התובעת. יתר על כן, סעיף 12 לכתב ההגנה מציג את מדיניות הנתבעת לגבי הפקדות פנסיוניות ולכן ברור כי גם העילה הקבוצתית מוכחת לכאורה.

4.19 לפיכך תבעה התובעת פיצוי בגין אי הפקדה לפנסיה כאמור ובנוסף, הפרשי הצמדה וריבית מיום שהיה אמור להשתלם כל תשלום ועד למועד התשלום בפועל.

## 5. העילה הקבוצתית

- 5.1 ככל הידוע לתובעת, הנתבעת לא ביצעה הפקדות פנסיוניות עבור עובדיה.
- 5.2 התובעת מכירה עובדים נוספים שעבדו אצל הנתבעת בתקופת עבודתה בשם הפרטי, כגון זהבה שעבדה בנתבעת כ- 5 שנים ומשה שעבד בנתבעת כ- 10 שנים, אשר בכולם התקיימו עילות התביעה של התובעת.
- 5.3 התובעת נתקלה בתופעה של אי תשלום זכויות לעובדי הנתבעת במסגרת מספר מתקנים בהם עבדה.
- 5.4 בשיחות שקיימה התובעת מדי פעם בהפסקות העבודה, התלוננו העובדים שעבדו עם התובעת על רכיבי שכר שלא שולמו על ידי הנתבעת.
- 5.5 התובעת מכירה עובדים שהתלוננו בפני מנהלה של הנתבעת ובעליה, מר שכני גדעון, שלהם נמסר כי אם תנאי העבודה והשכר שמשלמים להם לא מתאימים להם הם יכולים לחפש מקום עבודה אחר.
- 5.6 התובעת מכירה מקרה של עובד לשעבר של הנתבעת העונה לשם אברהם שפנה והתלונן על כך שלא שולמו לו זכויותיו שפוטר לאחר פנייתו לנתבעת.
- 5.7 המסר שהועבר על ידי הנתבעת ומנהלה, מר שכני, לעובדי הנתבעת היה מסר של הפחדה והרתעה לפיו, מי שיתלונן ימצא את עצמו מפוטר.
- 5.8 לאור האמור לעיל, התובעת מעריכה כי עילת התביעה האישית בגין אי הפקדה לפנסיה כמפורט לעיל מתקיימת ברוב המכריע של עובדי הנתבעת, אם לא בכולם.

## 6. חוק תובענות ייצוגיות

6.1 סעיף 4(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע מי רשאי להגיש תובענה ייצוגית.

4. (א) אלה רשאים להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן:

(1) אדם שיש לו עילה בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם – בשם אותה קבוצה;

6.2 סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות קובע:

3. (א) לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה או בענין שנקבע בהוראת חוק מפורשת כי ניתן להגיש בו תובענה ייצוגית; ..

6.3 בהתאם לסעיף 10(1) לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות מוסמך בית הדין הנכבד לאשר בקשה לתביעה ייצוגית בעילה הנמצאת בגדר סמכותו:

10. (1) תביעה בעילה אשר לבית דין אזורי לעבודה הסמכות הייחודית לדון בה לפי סעיף 24(א)(1), (1א) או (3) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, ובלבד שלא נדרש במסגרתה סעד של פיצויי הלנת קצבה, פיצויי הלנת שכר או פיצויי הלנת פיצויי פיטורים לפי הוראות סעיפים 16, 17 ו-20 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

6.4 סעיף 10(3) לתוספת השניה לחוק תובענות ייצוגיות קובע:

"(3) בפרט זה –

"תביעה" – למעט תביעה של עובד שהל עליו הסכם קיבוצי המסדיר את תנאי עבודתו, והמעביד של אותו עובד או ארגון מעבידים שהוא חבר בו, צד להסכם הקיבוצי;

6.5 התובעת רשאית להגיש לבית הדין הנכבד בקשה זו בהתאם לסעיף 4(א) לחוק תובענות ייצוגיות הואיל ויש לה עילה המתאימה לדרישות סעיף זה.

6.6 התובעת מתאימה להגיש תביעה ייצוגית הואיל ואינה מבקשת במסגרת בקשת האישור סעד של פיצויי הלנת שכר.

6.7 הסייגים להגשת תובענה ייצוגית בבית הדין לעבודה לא חלים על התובעת הואיל ולא חל על התובעת הסכם קיבוצי המסדיר את תנאי עבודתה, והנתבעת, מעבידתה של התובעת איננה חברה בארגון מעבידים שהוא צד להסכם הקיבוצי.

6.8 הפסיקה העדכנית של בתי הדין לעבודה בעניין תביעות ייצוגיות לאור חוק תובענות ייצוגיות, מבהירה כי הדרך הראויה לברר את העילות כמפורט בבקשה זאת היא בתובענה ייצוגית.

ראו עניין שמואלביץ<sup>1</sup> - אישור תובענה ייצוגית בהסכמה בבית הדין הארצי.

ראו: עניין סבצ'קוב<sup>2</sup> - אישור תובענה ייצוגית בעניין תוספת ותק בענף השמירה.

ראו: עניין סיגל בן שלמה<sup>3</sup> - אישור תובענה ייצוגית בעניין הפקדות לפנסיה בענף השמירה.

ראו: עניין רדושיצקי<sup>4</sup> - אישור תובענה ייצוגית בעניין דמי חגים.

<sup>1</sup> עע 238/07 שמואלביץ נ' קודקוד - פסק דין בהסכמה (פורסם במאגר נבו)

<sup>2</sup> עב (חיי) 750/07 סבצ'קוב ודים נ' ביטחון לאומי בע"מ (פורסם במאגר נבו)

<sup>3</sup> בשא (תי"א) 10440/06 סיגל בן שלמה נ' ב.ג. מוקד אבטחה בע"מ (פורסם במאגר נבו)

ראו: עניין חבושה<sup>5</sup> – אישור תובענה ייצוגית בעניין פנסיה בענף השמירה למרות הסכם קיבוצי.

## 7. טיעון העילה והסעד בגין אי הפקדה לקרן פנסיה – סעיף תגמולים

7.1 הנתבעת לא הפקידה עבור התובעת כספים בקרן פנסיה באופן מלא כפי חובתה בהתאם לסעיף יב לצו ההרחבה.

7.2 כמפורט, הנתבעת לא הפקידה עבור עובדיה כספים בקרן פנסיה באופן מלא, כפי חובתה, בתקופה הקובעת.

7.3 בהתאם לסעיף ה' לצו ההרחבה כל עובד בענף הנקיון מתקבל לעבודה לתקופת נסיון בת 6 חודשים. סעיף ה' קובע כי:

**"לאחר שעבר את קופת הניסיון, ייחשב כקבוע ויחולו עליו כל תנאי העבודה זכויות וחובות הקבועים בהסכם זה החל מיום כניסתו לעבודה"**

7.4 אם כן, לאחר חלוף תקופת הניסיון חלה על הנתבעת לשלם לעובד תשלומים בגין פיצויים ובגין פנסיה ותגמולים בשיעורים הנקובים בצווי ההרחבה, באופן רטרואקטיבי, ממועד תחילת עבודתו.

7.5 התובעת תטען כי הנתבעת לא האריכה לא תקופת הניסיון של עובדיה. מכל מקום, גם אם הוארכה תקופת הניסיון, אזי מחויבת הנתבעת לשלם את ההפקדות לקרן הפנסיה באופן רטרואקטיבי מתחילת העבודה.

7.6 סעיף 19 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, קובע:

19. הוראות שבהסכם קיבוצי בדבר תנאי עבודה, סיום עבודה, וחובות אישיות המוטלות לפי אותן הוראות על עובד ומעביד וזכויות המוקנות להם (להלן – הוראות אישיות), יראו אותן כחווה עבודה בין כל מעביד וכל עובד שעליהם חל ההסכם, ותקפן אף לאחר פקיעת תקפו של ההסכם הקיבוצי, כל עוד לא שונו או לא בוטלו כדין; השתתפות בשביתה לא יראו כהפרת חובה אישית."

7.7 לעניין סעיף 19 נקבע כי:

"רואים הוראות אישיות הקבועות בהסכם קיבוצי, לרבות הוראות שנכפו על הצדדים, כחייבים חוזיים לכל דבר ועניין הנובעים מרצון הצדדים ממש."

בג"צ 5105/95 אליהו מודגזשווילי נק התעשייה האוירית בע"מ  
נבית הדין הארצי, פ"ד נב(1) 459

ועוד:

"אותו חלק של הסכם קיבוצי שהוא נורמטיבי מסדיר ושעניינו זכויות וחובות העובדים שעליהם חל ההסכם הוא בבחינת חוק, כי קובע כללי התנהגות מחייבים החלים על ציבור שלם..."

דב"ע לא/4-1 בנק אוצר החייל נ' מרכז הסתדרות הפקידים ומועצת פועלי באר שבע, פ"ד ע ב 260

<sup>4</sup> בשא (תי"א) 8248/07 רדושיצקי כרמי נ' קין. אי. אס ישראל בע"מ (פורסם במאגר נבו)

<sup>5</sup> עב 4524/06 חבושה נ' יבטח (פורסם במאגר נבו)

7.8 חובתו של מעסיק לשלם עבור העובד לקופת גמל – ובמקרה זה, לקרן פנסיה – היא חלק מתנאי עבודתו של העובד והיא הוראה אישית כמשמעותה בחוק ההסכמים הקיבוציים, התשי"ז-1957 ולעובד זכות תביעה ישירה בגינה.

ראו: דב"ע מב/3-132 "להבים" עבודות שרברבות – משה פרנסה, פד"ע י"ד 264.

7.9 לפי סעיף 20 לחוק הסכמים הקיבוציים; התשי"ז-1957, אין כל משמעות לעמדת העובד בעניין חובת המעסיק להפקיד עבורו בגין התנאים הפנסיוניים, לרבות אי הסכמה, מחאה או ויתור בכתב או בעל פה:

"20. זכויות המוקנות לעובד בהוראות אישיות שבהסכם קיבוצי אינן ניתנות לויתור."

7.10 אין גם דרישה כי העובד ידרוש את זכותו לפי צו ההרחבה כתנאי לתשלום:

"... החובה המוטלת על המעביד להעברת התשלומים לקרן הפנסיה אינה מותנית בדרישה של העובד. הפרתה של חובה זו מזכה את העובד בזכות לתבוע ביצוע בעין של אכיפת התשלומים למבטחים" או "את הסכום המוכח שהיה על המעביד לשלם לקופת הגמל" (דב"ע תשן/3-66 שקריאת נאצר – צבי רחמים, פד"ע כב 13, 15; דב"ע לד/3-40 אולמי פאר בע"מ – ארמונד אזרזר, פד"ע ה' 401).

עע 300001/98 בוריס שוסטר נ' רמי הרושת מוצפות בע"מ (פורסט בנבו)

7.11 אי תשלום דמי גמולים כמתחייב מההסכם הקיבוצי דינה כהפרת חוזה והמעסיק חייב בפיצוי בגובה הסכומים שהיה חייב להעביר לקרן כחלקו הוא בדמי הגמולים בתוספת הפרשי הצמדה וריבית:

"תשלום לקרן פנסיה או לקופת גמל יש לבצע מדי חודש בחודשו..."

דב"ע לט/3-46, דוד פלדון - אריגי דן בע"מ; פד"ע, כרך י"א, ע' 107.

וגם:

"אי תשלום לקרן פנסיה מכח הסכם קיבוצי או צו הרחבה מהוות הפרת הסכם, המזכה את העובד בפיצוי בגובה הנזק שנגרם בגין אי ההפרשה."

דב"ע לז/3-109 שבתאי פיננו נ' דפוס אורטנר, פד"ע ט 160.

וגם:

"המעורר טען בפנינו כי יש ללכת בדרך המלך ולברר עם מבטחים אם היא מוכנה לקבל את הכסף. נראה לי שהיום אין עוד מקום לפנות למבטחים ולברר האם ניתן להפריש היום את הכספים בתנאי שגם המעורר יפרישם."

דב"ע נז/3-54 מישל לנקרי – א.נ.ש. חברה להחזקת נכסים והשקעות בע"מ פד"ע לו 361.

ראה גם:

"... החובה המוטלת על המעביד להעברת התשלומים לקרן הפנסיה אינה מותנית בדרישה של העובד. הפרתה של חובה זו מזכה את העובד בזכות לתבוע ביצוע בעין של אכיפת התשלומים למבטחים" או "את הסכום המוכח שהיה על המעביד לשלם לקופת הגמל" (דב"ע תשן/3-66 שקריאת נאצר – צבי רחמים, פד"ע כב 13, 15; דב"ע לד/3-40 אולמי פאר בע"מ – ארמונד אזרזר, פד"ע ה' 401).

ו. במקרה הנוכחי, כפי שהתברר, לאחר ניתוק יחסי עובד ומעביד בין



הצדדים, לא ניתן לאכוף העברת התשלומים ל"מבטחים", ולכן יש לפסוק  
לזכות שוטטר את הסכום, שהיה על רמי חרושת לשלם ל"מבטחים".

ענע 300001/98 בודיס שוטטר נ' רמי חרושת מרצפות בע"מ (פורסם  
בנבו)

7.12 הפקדה לביטוח מנהלים אינו תחליף לקרן פנסיה. ראה

"נפסק כי ביטוח מנהלים אינו בא במקום ביטוח בקרן פנסיה, מאחר  
שקיים שוני רב בין המסלולים (דב"ע נב/30-40 פדידה - וייז (להלן -  
פרשת פדידה [12]); דב"ע נא/193-3 שוינגר - סונול ישראל בע"מ (להלן -  
פרשת סונול [13]) וראה גם: ע"ע 600029/97 אליאב - קרן מקפת מרכז  
לפנסיה ותגמולים אגודה שיתופית בע"מ [14] וע"ע 600013/96 ליבוביץ -  
קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ [15])."

עס"ק 1007/01 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' - מדינת  
ישראל, פד"ע לח, 795.

7.13 התובעת תטען כי הנתבעת איננה משלמת את התשלומים לקרן הפנסיה לעובדיה  
כפי חובתה בצו ההרחבה באופן שיטתי, למרות שלמעשה, אין לה כל טענה או  
הגנה מפני התביעה בעניין זה.

7.14 אין זאת אלא כי המשיבה החליטה באופן מודע ושיטתי שלא לשלם לעובדיה את  
ההסדר הפנסיוני המגיע להם על פי צו ההרחבה בתוך שהיא לוקחת "סיכון  
מחושב" לפיו הנזק שעשוי להיגרם לה מאי ההפקדה קטן לאין שיעור מעלות  
ההפקדה עבור כל עובדיה. הכל בתוך פגיעה אנושה ומכוונת בזכויות עובדיה.

7.15 הסעדים המבוקשים:

7.15.1 לאכוף את הנתבעת לקיים את צו ההרחבה ולשלם לכל אחד מתברי  
הקבוצה את סכומי ההפקדה כפי שהיו צריכים להיות משולמים לקרן  
הפנסיה בשיעור של 6% מהשכר בגין הפקדת המעסיק לתגמולים.

7.15.2 לחילופין, לשלם לקבוצת המעוניינים בעילה את הסכום שהיה אמור  
להיות מופקד בתקופה הקובעת, כאמור, כפיצוי על כך שהנתבעת לא  
הפקידה עבורם סכומים אלה.

7.15.3 לחילופין, להשיב לקבוצת המעוניינים בעילה את הסכום שהיה אמור  
להיות מופקד בתקופה הקובעת, כאמור, בגין עשיית עושר ולא במשפט.

7.15.4 בנוסף, להצהיר כי חברי הקבוצה העובדים במועד פסק הדין אצל  
הנתבעת יהיו זכאים כי הנתבעת תפקיד עבורם כספים בגין הסדרים  
פנסיוניים ולחייב את הנתבעת לשלם את התשלומים הנדרשים בגין  
ההסדר הפנסיוני בהתאם לחובתה החל ממועד הגשת התביעה  
ולחילופין, ממועד תחילת עבודתם ועד למועד סיום עבודתם בפועל.

7.15.5 על הנתבעת לשלם את סכומי ההפקדה כפי שהיו צריכים להיות  
משולמים לקרן הפנסיה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום שהיה  
אמור כל תשלום להשתלם ועד ליום התשלום בפועל.

7.15.6 למען הסר ספק - עילת התביעה בגין אי הפקדה לפנסיה כוללות הפסד  
כספי בלבד בגין אי עריכת הסדר פנסיוני, כמפורט לעיל, ואינן כוללות  
נזק שנגרם למי מחברי הקבוצה בגין אי עריכת ההסדר הפנסיוני לרבות  
עקב הרעה במצב בריאות, נכות או מוות - עילות שספק אם הן

בסמכות בית הדין הנכבד ואישורה של תביעה זו כייצוגית לא ימנע מי מחברי הקבוצה לתבוע בגין עילות אחרות באם הן מתקיימות לגביו.

## 8. הגדרת הקבוצה וחישוב הסעד הממוצע

- 8.1 בפתח פרק זה חשוב לציין כי כל הנתונים אודות חברי הקבוצה נמצאים ברשותה של המשיבה לרבות במערכות השכר הממוחשבות שלה וניתנים לשליפה בלחיצת כפתור. המספרים שיפורטו להלן מובאים לצורך הערכה בלבד.
- 8.2 המבקשת מעריכה כי בתקופה הקובעת היו לנתבעת כ- 500 עובדים בכל שנה, לרבות עובדים שעזבו את הנתבעת מכל סיבה שהיא, לאחר מועד תחילת התקופה הקובעת, למעט עובדים שעניינם תלוי ועומד בפני בית הדין הנכבד או שהוכרע על ידו. לפיכך, במהלך תקופה של 7 שנים מדובר בכ- 3500 "שנות עבודה" (500 עובדים בכל אחת מ-7 השנים).
- 8.3 לפי מיטב ידיעתה של המבקשת משך התקופה הממוצעת לעובד אצל המשיבה הוא שנתיים. לפיכך, מעריכה המבקשת את מספר העובדים בתקופה הקובעת אצל המשיבה בכ- 1750 עובדים (3500 שנות עבודה לחלק לממוצע של שנתיים לכל עובד) – להלן "חברי הקבוצה".
- 8.4 באם יגיע בית הדין הנכבד למסקנה, בהתאם לסעיף 14(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות, כי מתקיימות תנאי-קבוצות במסגרת חברי הקבוצה, תוגדרנה תת-קבוצות המעוניינים בכל עילה (מתוך חברי הקבוצה), להלן.
- 8.5 כפי שיוסבר להלן, הסעד הממוצע כפי שיחושב להלן, נמוך מסכום התביעה האישית של התובעת.
- 8.6 הסעד הממוצע:
- 8.6.1 הזכאות להפקדות לקרן פנסיה על פי צו ההרחבה היא לעובד בעל ותק מעל 6 חודשים, באופן רטרואקטיבי מיום תחילת עבודתו. לפיכך, קבוצת המעוניינים בעילת התגמולים בפנסיה הם חברי הקבוצה, שעבדו בנתבעת מעל 6 חודשים.
- 8.6.2 התובעת מעריכה כי כ-10% ערך מעובדי המשיבה בתקופה הקובעת עבדו פחות חצי שנה. לכן, מספר המעוניינים בעילה הנוגעת לאי הפקדה בסעיף תגמולים לפנסיה הוא כ-1,575 עובדים (1,750 כפול 90%).
- 8.6.3 העילה האישית הממוצעת לשנה בגין אי הפקדה לסעיף התגמולים בפנסיה היא בסכום השווה לשכר המינימום החודשי כפול 6% שהם 231 ₪ לחודש.
- 8.6.4 כאמור, המבקשת מעריכה כי אחוז המשרה הממוצע של עובדי הנתבעת עומד על 75% משרה. מכיוון שכך, סכום העילה האישית של כל אחד מחברי הקבוצה עומד על 173.26 ₪ (שהם 75% מ-231 ₪) לחודש, ו- 4,158 ₪ לתקופת העבודה (לתקופת עבודה של 24 חודשים כאמור).
- 8.6.5 תחשיב סכום התביעה הייצוגית בעילה זאת, הוא כמפורט בתחשיב העילה הממוצעת והקבוצתית כפי שיפורט להלן.

8.7 בהתחשב בהגדרת קבוצת המעוניינים כמפורט לעיל וסכום התביעה האישית הממוצעת, גודל הקבוצה, חישוב הסעד לחברי הקבוצה בעילות התובענה הייצוגית הוא כדלקמן:

הפקדות לפנסיה		תחשיב קבוצתי לפי ממוצע
תגמולים		
500		מס' עובדים לשנה
7		תקופת התביעה - שנים
2.00		תקופת עבודה ממוצעת
1750		מספר חברי הקבוצה
90%		שיעור המעוניינים בעילה
1,575		מספר המעוניינים בעילה*
ש"ח 2,887.65	(75% - ממוצע)	שכר מינימום (שיעור משרה ממוצע - 75%)
ש"ח 173.26		סכום חודשי ממוצע (לפי שיעור משרה)
ש"ח 4,158		סכום ממוצע לתקופת עבודה
ש"ח 6,549,190		ס"ה לחברי הקבוצה

8.8 חישוב סכום התביעה הייצוגית הכולל, אפוא, הוא 6,549,190 ש"ח.

8.9 על הנתבעת לשלם את הסכום דלעיל לתובעת ולחברי הקבוצה בתוספת ריבית והפרשי הצמדה מיום שאמור היה להשתלם כל סכום ועד ליום התשלום בפועל.

## 9. השאלות המשותפות לחברי הקבוצה

התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה, ואלה הם:

- 9.1 האם חל על הנתבעת צו ההרחבה בענף הנקיון.
- 9.2 האם הנתבעת מחויבת להפקיד עבור מי מחברי הקבוצה כספים לקרן פנסיה או להסדר פנסיוני אחר.
- 9.3 מהם שיעורי ההפקדה בהם מחויבת הנתבעת להפקיד עבור עובדיה לקרן פנסיה או להסדר הפנסיוני אחר.
- 9.4 האם חלים על הנתבעת צווי ההרחבה בדבר הגדלת תשלומים לפנסיה מקיפה ולפנסיית יסוד.
- 9.5 האם הפרה הנתבעת את חובתה כלפי חברי הקבוצה או מי מהם להפקיד עבורם כספים לקרן פנסיה או להסדר פנסיוני אחר.
- 9.6 בהנחה כי הנתבעת הפרה חובתה כלפי חברי הקבוצה או מי מהם להפקיד עבורם כספים להסדר פנסיוני – האם יש לה הגנה ראויה בגין אי הפקדת הסכומים.
- 9.7 אם אין לנתבעת הגנה ראויה בגין אי הפקדת כספים להסדר הפנסיה של חברי הקבוצה – האם ניתן לאכוף בדיעבד חובה זו ואם לא – מהו הפיצוי הראוי בגין הפרה זו.
- 9.8 האם על הנתבעת לשלם את הסכומים המגיעים לחברי הקבוצה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום שאמור להשתלם כל תשלום ועד ליום התשלום בפועל.

## 10. תשתית ראייתית ראויה ועילת תביעה מוצקה

- 10.1 הזכות אשר הפרתה מהווה את עילת התובענה הייצוגית היא זכות שמקורה בזכות אישית בצו הרחבה.
- 10.2 תלושי השכר של התובעת הם תשתית ראייתית ראויה ומוצקה לתובענה הייצוגית. תלושי השכר יצאו מתחת ידה של הנתבעת והם מפרטים באופן ברור ומפורש את הסכומים ששילמה הנתבעת לתובעת, ויותר מכך: הם מראים באופן מפורש מהם הסכומים שלא שילמה הנתבעת.
- 10.3 כל המידע הנתונים והמסמכים אודות הקבוצה נמצאים תחת ידה של הנתבעת. לפיכך, הדרך היחידה בה הנתבעת יכולה להוכיח כי אין לתובעת ולקבוצה עילה ראויה, היא מסירת נתונים לגבי עובדיה - בעילות הבקשה. אחרת, תיחשב שתיקתה של הנתבעת רועמת עד כדי הודאה בעילות הבקשה הייצוגית ובצדקתה. הימנעות הנתבעת מלהביא טענות וראיות נגד עילות הבקשה מחזקת עוד יותר את עילות הבקשה ומביאה למסקנה כי למעשה, אין לנתבעת הגנה כנגד עילות הבקשה. לרבות בשל העובדה כי, הימנעות בעל דין להביא ראיה הנמצאת ברשותו תחזק כנגדו.
- 10.4 בנוסף, נטל ההוכחה בדבר ביצוע רישום נתוני שכרה של התובעת מוטל על הנתבעת:

"כללו של דבר: לנוכח השינויים במגמת הפסיקה והחקיקה בעניין נטל הראייה להוכחת תביעות שעניינן מימוש זכויות מכוח חוקי המגן; לנוכח הצורך להבטיח כי העובדים מכל השכבות במשק יוכלו לממש את זכויותיהם על פי חוקי המגן; לנוכח הגידול בהיקף התופעה של התעלמות מעבידים מחובות רישומיות ואי ציות לחוקי המגן, מן הראוי לתת ביטוי מעשי לנפקות המשפטית של הפרת המעביד את חובותיו הרישומיות, דהיינו חובותיו לנהל פנקס שכר, פנקס שעות עבודה ומנוחה, מתן אישורים לעובד וחובות אחרות החלות עליו על פי הדין. יש להחיל את ההלכה שנקבעה לעניין אי גיהול פנקס חופשה על אי קיום חובות רישומיות אחרות, דהיינו לקבוע כי בהעדר רישומים בקשר לעבודתו של העובד כמתחייב מהוראות חוק, יועבר נטל ההוכחה למעסיק.

לאחר כתיבת חוות דעתי ובטרם נחתם פסק הדין, תוקן חוק הגנת השכר [חוק הגנת השכר (תיקון מס' 24) התשס"ח – 2008], בו נקבע (בסעיף 26ב) כי בהתקיים תנאים מסויימים יועבר נטל ההוכחה אל המעסיק ועליו יהיה להוכיח כי העובד לא עמד לרשות העבודה בשעות העבודה הנוספות השנויות במחלוקת. לנוכח העובדה כי החוק אינו חל על המקרה הנדון, אין מקום לדון במסגרת הליך זה בפרשנותו ובאופן יישומו."

ענע (ארצי) 212/06 ימית א. ביטחון (1988) בע"מ נ' אלי אפרים (פורסם בנבו)

- 10.5 תיקון מס' 24 לחוק הגנת השכר תשי"ח-1958<sup>6</sup>, נועד כדי לתקן את התקלה של אי מסירת תלושי שכר ומסירת תלושי שכר שאינם מפורטים וברורים. תיקון 24 האמור נועד למעשה להכריז על המצב הראוי ולתקן את העיוות הגלום במצב בו

<sup>6</sup> ס"ח תשס"ח. מס' 2162 מיום 6.7.2008 עמ' 612 (ח"ח הכנסת תשס"ח מס' 179 עמ' 26) תחילתו ביום 1.2.2009 אך ר' סעיף 11 לענין תחילה ותחולה.

נטל ההוכחה מוטל על העובד כאשר למעשה כל הנתונים נמצאים ברשותו של המעביד. לכן, במצבים בהם מחדלו של המעסיק גורם לאי בהירות הנוגעת לתנאי עבודתו של העובד יש לפרש אי בהירות זאת לטובת העובד.

"התיקון משליך בדרך פרשנות גם על הדין הקודם, בייחוד כאשר קיימות דעות כי הדין החדש (תיקון מס' 3) אינו בא אלא להבהיר את הדין הקודם" (ת.א.ת"א) 180161/02 פרידמן נ. תימרת מכונות אוטומטיות בע"מ ואח', [פורסם בנבו], מיום 28.8.05, ראו גם ע"א 10582/02 בן אבו נ. דלתות חמדיה בע"מ, [פורסם בנבו], מיום 16.10.05, עב(ב"ש) 1335/04 עזר אוהיון ואח' – אהרון אספיש ואח', [פורסם בנבו], מיום 5.10.06".  
עב (ת"א) 7149/04 בטיה בע"מ נ' גדי בר (פורסם בנבו).

10.6 לעניין תחולה רטרואקטיבית של תיקון 24 ראו גם פסק הדין בעניין היפרטוי:

"29. כעולה מדברי ההסבר הכלליים לתיקון מס' 24 לחוק הגנת השכר, מטרת התיקון לחוק הייתה להרחיב את הוראות החקיקה, להעלותן לדרגת חקיקה ראשית ולהוסיף עבירות פליליות וסעדים שיוכל העובד לקבל מבית הדין לעבודה. מכאן, כי תיקון 24 לא קבע חובות חדשות, אלא לכל היותר הרחיב את החובות הקיימות. ...

...

30. כללו של דבר: אין ללמוד מתיקון מס' 24 לחוק הגנת השכר כי קודם לתיקון לחוק לא הייתה מוטלת על המעסיק חובה לנהל רישום פרטני של שעות עבודתו של העובד."

בשא 5686/08 קשת היפרטוי שותפות מוגבלת אלקטרה מוצרי צריכה ישראל (1951) בע"מ נ' מ"י – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (פורסם בנבו).

11. השוני בסעד (אם כלל קיים) אינו מונע קבלת בקשת האישור

11.1 הסעד לו עותרת התובעת עבודה ועבור שאר חברי הקבוצה כלל אינו שונה. המדובר בסעד משותף ואף זהה עבור כל אחד מחברי הקבוצה: כך לדוגמא, חיוב הנתבעת בתשלומי פנסיה בשיעור קבוע וזהה לכל חברי הקבוצה - 6%. כפי שנקבע בעניין בן שלמה:

"במקרה דנן, הסעד הכספי הנתבע בגין אי ביצוע הפרשות המשיבה לתגמולים הינו בשיעור של 6% מהשכר ששולם לחברי הקבוצה. היינו, סעד כספי המחושב על בסיס שווה לכל חברי הקבוצה. משכך, נמצא כי קיימת זהות בסעד הכספי הנתבע עבור כל חברי הקבוצה ולפיכך ראויה התביעה להתברר כתובענה ייצוגית. לכך יש להוסיף, את העובדה כי לא קיים קושי ממשי בחישוב הסעד הכספי המגיע לכל אחד מחברי הקבוצה מן הטעם שכל הנתונים הדרושים לחישוב נמצאים בטופס ריכוז המשכורות של כל אחד מהם."

עב 9528/07 (בש"א 010440/06) סיגל בן שלמה נגד ב.ג. מוקד אבטחה בע"מ, (פורסם בנבו).

11.2 ככל שמדובר בשונות הטבועה בין עובדים במסגרת מקום העבודה (תקופת עבודה, מספר שעות עבודה, שיעור משרה וכו') הרי שאם יש תביעות ייצוגיות בבתי הדין לעבודה כפי שהורה החוק, אין ההבדלים הטבועים בין העובדים מהווים נימוק מדוע אין לנהל תובענה כייצוגית.

11.3 וזו לשון סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות:

"(א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל

אלה:

(1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;

11.4 ההלכה המושרשת בעניין זה הינה, כי אין כל צורך בקיומה של זהות מוחלטת בין השאלות העובדתיות והמשפטיות המתעוררות לגבי כל אחד ואחד מחברי הקבוצה המוצעת ודי בכך שהשאלות המשותפות מהוות מרכיב מהותי בהתדיינות. המבחן לעניין זה יהיה מבחן העיקר והטפל [עניין טצת לעיל; ע"א 1977/97 ברזני נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נה(4) 584, 612; ת"א 117/92, 19/92 (המ' 138/92, 948/92) זת חברה ליעוץ כלכלי בע"מ נגד חברת טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ פ"מ מ"ו (2) 183, 201].

11.5 בהחלט אפשר וסביר שבין חברי הקבוצה השונים והמפוזרים לבין הנתבעת תהיינה מחלוקות נוספות. דרישת זהות מוחלטת תסתור את תכלית החקיקה שנועדה להגן על ציבור העובדים החלשים, שאינם מאוגדים והמפוזרים:

"גישתם של המשיבים אינה מתיישבת עם הוראת סעיף 54ב(1) לחוק. הסעיף דורש קיומה של אפשרות סבירה "ששאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה" יוכרעו במסגרת התביעה. "שאלות משותפות" נאמר - ולא "כל השאלות המשותפות". דרישת הזהות המוחלטת סותרת את תכליתו של פרק ט' לחוק, הבא לאפשר למשקיעים קטנים ומפוזרים להשתמש בכלי דיוני יעיל לצורך הגנת האינטרסים שלהם. ברי, כי בכל קבוצה גדולה של תובע, המפוזרים ברחבי הארץ, כשהדבר היחיד המייחד אותם הוא השקעתם בניירות הערך של חברה מסוימת, יתעוררו לפחות שאלות עובדתיות שונות, ובפרט שאלות מהסוג שבאי-כוח המשיבים טרחו לפרט בסיכומיהם, כגון השאלה "הקריטית": "באיזה שעה קרא התובע את הידיעות העסקיות בעיתון" (סעיף 219 לסיכומי המשיבים).

ת.א. (ת"א) 19/92 המ' 138/92 זת חברה ליעוץ כלכלי בע"מ ואח' נ' טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ ואח', פ"מ תשנ"ו(2) 183.

11.6 בענייננו, השאלות המרכזיות הצריכות הוכחה הן שאלת קיומן של חובות המוטלות על הנתבעת בהתאם לזכויות אישיות בצו הרחבה וזכויות מכוח חוק העבודה המגן. אופן החישוב של הנזק שנגרם לכל עובד הינו קל, קצר ויכול להתבסס כולו על נתונים המצויים בידי הנתבעת. לפיכך, העיקר בתיק זה הינו השאלות המשפטיות והעובדתיות הכרוכות במעשי ו/או במחדלי הנתבעת. השאלות הכרוכות בחישוב, הינן טפלות ובעלות משקל נמוך בהרבה.

11.7 השונות בין חברי הקבוצה, אם וככל שקיימת, היא שאלה שבעובדה הדורשת הוכחה במסגרת התביעה הייצוגית עצמה. עמד על כך בית המשפט המתוזזי בעניין בש"א (ת"א) 102262/98 המונעה הישראלית לצרכנות נ' החברה המרכזית לייצור משקאות קלים, דינים מחוזי, לב(6) 834 (עמ' 8):

"כל טענות המשיבה המצביעות על שוני בין התובע אינן אלא טענות הגנה שעליה החובה לטעון אותן בפרוט ולהוכיחן. טענות התובע פשוטות וברורות: הם קנו מוצרי המשיבה, אספו אותיות ושלחו אותן. בכך נבדלות עובדות תיק זה מאלו שגדונו בעניין מלק (ת"א 375/94 המר' 2803/94 מלק ואח' נ' B-G Assistance דינים מחוזי לב (1) 354) ומעניין פלאפון שם קבעתי שאיני רואה אפשרות לאשר כקבוצה מספר בלתי ידוע, ולו גם מרובה של יחידים שכל אחד מהם עשוי להיות מוטעה בנסיבות אחרות. (ת"א (ת"א) 216/96 המר' 2617/96 גרפי נ' פלאפון). גם

אם בית המשפט יידרש לאחד אישור התובענה לשמיעת ראיות פרטניות בהתייחס לכל תובע ותובע, אינו מסכים עם טענת המשיבה לפיה מתקיים הכלל הנוהג במשפט האמריקאי - (Lack of Manageability) לפיו ניהול התביעה הוא בלתי אפשרי ובלתי יעיל. כאמור השאלות המשפטיות המשותפות עולות במשקלן על השאלות שאינן משותפות. הכלל הוא שהגשת תביעת ייצוג קבוצתית אינה פסולה רק בשל הצורך להכריע בשאלות הלא משותפות...".

11.8 בראש ובראשונה, חוק תובענות ייצוגיות אינו מציב כל תנאי בדבר זהות הסעד לצורך בחינת קיומם של התנאים לאישור התובענה כייצוגית. שנית, גם אם בעבר נהוג היה לסבור כי קיים כלל כאמור לצורך אישור תובענה כייצוגית על בסיס תקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי, הרי שדרישה זו ננטשה על ידי הפסיקה העדכנית, כפי שיפורט להלן. שלישית, הוראת סעיף 8(א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות קובעת במפורש, כי נדרשות שאלות משותפות, ולא זהות לחברי הקבוצה. רביעית, גם ההלכה פסוקה בנושא זה הינה הפוכה בתכלית לנטען על ידי הנתבעת. אדרבה, אין כלל צורך בזהות הסעדים. כבר נפסק לא אחת, כי עצם קיומו של מרכיב אישי בעילתם של חברי הקבוצה, המחייב, לכאורה, בחינה נפרדת לגבי כל אחד מחברי הקבוצה, אין בו כדי לחייב את המסקנה שהתובענה הייצוגית הכספית איננה הדרך המתאימה להכרעה במחלוקת.

11.9 כך נקבע לעניין תובענה ייצוגית בגין פרט מטעה בתשקיף לפי חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 [ר' דברי כבי הנשיא ברק ברע"א 4556/94 טצת נ' זילברשץ, פ"ד מט (5) 774, בעמ' 783]; וכך נקבע גם לעניין תובענה ייצוגית לפי חוק הגנת הצרכן [ר' דברי כבי השופטת שטרסברג-כהן בע"א 1977/97 ברזני נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת, בע"מ פ"ד נה (4) 584, בעמ' 611. באותה פרשה היתה אמנם כבי השופטת שטרסברג-כהן בדעת מיעוט, אך לא בנקודה זו].

11.10 בהתאם להלכה פסוקה זו, גם פסקו ערכאות מחוזיות בשורה ארוכה של החלטות. ראה ת.א. (ת"א) 382/96 מדינת ישראל נ' דוברט לנגברט ואח' תקדין מחוזי 96 (3), 21919.

"נזק מעין זה, כך מוסיף המינהל וטוען, תלוי בתנאי האשראי שהיה משיג כל חוכר וחוכר באותה עת בבנק שלו. לפיכך, אפילו תתקבל טענת ההטעיה, הדי שהדבר יצריך שמיעת ראיות פרטניות לצורך קביעת הנזק, המשתנה מחוכר לחוכר, והליך התובענה הייצוגית יהפוך למסורבל ומסובך. מכאן מבקש המינהל להסיק, כי הליך התובענה הייצוגית איננו מתאים לבירור העילה על פי סעיף 2 לחוק הגנת הצרכן.

דעתי שונה.

...

אמנם, שיעור הנזק האישי שנגרם לכל אחד מחברי הקבוצה אינו זהה, וזאת בשל דמי ההיוון השונים ובשל התפלגות החוכרים בשני המבצעים למסלולי תשלום שונים. אך נזק אישי זה ניתן לחישוב פשוט על בסיס הנתונים המצויים באמתחתו של המינהל, וכן בדרך הקבועה בתקנה 9(א) לתקנות הגנת הצרכן (סדרי דין לענין תובענה ייצוגית, תשנ"ה-1995).

ת"א (חיפה) 11097/97 חיים דדון נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו):

"אכן, סביר להניח כי סכומי המע"מ ששולמו על ידי כל אחד מן הרוכשים יהיו שונים במעט זה מזה. אך איני רואה כל קושי בעובדה זו: חזקה על המינהל כי יודה ויאשר את סכומי המע"מ שבמחלוקת ששולמו על ידי כל אחד מן הרוכשים. אין ספק שמדובר בעניין מתועד כהלכה. ממילא, על כן, לא יהיה כל צורך בגביית ראיות לעניין זה והמחלוקת תשאר מחלוקת

## משפטית בלבד.

סבורני כי מקרה זה מתאים מאין כמותו לשימוש בתקנה 29:  
מדובר בעילת תביעה זהה לכל רוכשי המגרשים, ולגבי כולם מתעוררות  
אותן שאלות עובדתיות ומשפטיות;

מדובר בקבוצה מוגדרת וידועה של 163 רוכשי מגרשים;

וכאמור, צפוי אמנם שהסעד שהרוכשים יהיו זכאים לו (היינו, החזר  
תשלומי המע"מ) יהיה שונה מרוכש אחד למשנהו, אך יש להניח ששיעור  
המע"מ ששולם על ידי כל אחד מן הרוכשים לא יהיה כלל במחלוקת.

בנסיבות אלה, נראה כי גיהול התובענה כתובענה ייצוגית הוא הדרך  
היעילה וההוגנת ביותר להכרעה במחלוקת שבין הצדדים."

ת.א. 2328/99 בש"א 55854/99 חגי טיומקין נ' עיריית תל-אביב  
(פורסם בנבו):

"הסעד המבוקש הינו אחד – קרי השבה. התוצאה הכספית של ההשבה  
לגבי כל אחד ואחד מחברי הקבוצה יכולה להיות שונה.

...

אין צורך בהוכחת נזק ספציפי לכל אחד; אין גם קושי באיתור סכומי  
ההשבה. מידע כזה מצוי לבטח במאגרי המחשב של העירייה, וביכולתה  
להפיק דו"ח פשוט מן המחשב."

ת.א. (ת"א) 1690/01 יעל ומשה רונן נ' עיריית בת ים (פורסם בנבו):

"חוסר זהות בסכום שלהשבתו יהיה זכאי כל אחד מהנמנים על הקבוצה,  
אינו משמש מניעה מהכרה בתובענה כייצוגית. היה ותיקבע הזכות  
להשבה ניתן יהיה לדון, אם יהיה צורך בכך, בסכום שלו זכאי כל אחד  
מהנמנים על הקבוצה."

11.11 ראה גם החלטה בהקשר הספציפי של חוק תובענות ייצוגיות, המדגימה כי לפי  
חוק זה אין כל צורך ו/או תנאי לזהות בסעד הכספי המבוקש. ת.א. (ת"א)  
2286/03 בש"א 21100/03 טורבתיאן נ' הנקל טוד (פורסם בנבו):

"בנסיבות אלו: אין הצדקה כלכלית לכל אחד מהנפגעים לנהל תובענה  
אישית כנגד המבקשת, ואין כל הצדקה עניינית לגיהול מספר רב של  
הליכים משפטיים סביב אותה "הטעיה". כך, אף אם כל אחד מהנתבעים  
יתבע סעד השונה במקצת מזה המבוקש על ידי חברו, מחמת שוני  
במחיר בו נמכר המוצר (הן באריזה הישנה והן באריזה החדשה) בין  
נקודות מכירה שונות."

11.12 בדומה לעיקרון שנקבע בעניין לנגברט הנ"ל, לפיו יכול כל חבר קבוצה להוכיח את  
תביעתו האישית ואת סכומה המדויק בדרך הקבועה בתקנות הגנת הצרכן –  
באמצעות תצהיר – קובע סעיף 20(א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות, כי יכול בית  
המשפט, לאחר שאושרה התובענה כייצוגית, להורות כי כל חבר קבוצה יוכיח את  
זכאותו לסעד המבוקש. הוראת סעיף 20(ב)(1) לחוק תובענות ייצוגיות מוסיפה  
וקובעת כי רשאי בית המשפט להורות ביצד תוכח זכאות זו.

11.13 נמצאנו למדים, לא זאת בלבד שאין כל דרישה לסעד כספי זהה, הרי שחוק  
תובענות ייצוגיות עצמו מניח ומתייחס לאפשרות כי כל חבר קבוצה יצטרך להוכיח  
את זכאותו לסעד המבוקש, בנפרד. מכאן, לא ניתן לומר כי אפשרות אותה צפה  
במפורש חוק תובענות ייצוגיות, שוללת את ייצוגיותו של ההליך.



11.14 כך נקבע במפורש בבית המשפט העליון בעניין רע"א 4556/94 טצת ואח' נגד דילברשץ ואח' פ"ד מט (5) 774, בעמוד 778]:

"במהלך התובענה הייצוגית, ולאחר השלב הקבוצתי שבו הוכרעו השאלות המשותפות לכל הקבוצה, ניתן לעבור לשלב אינדיבידואלי, שבו יוכרעו שאלות שהן אינדיבידואליות לכל אחד מבני הקבוצה, אם שאלות אלה מתעוררות. כך, למשל, גם אם החובה המופרת היא אחת, והיא מעוררת שאלות משותפות של עובדה ומשפט, ייתכן שהנזק שנגרם למספר בעלי מניות שונה מהנזק שנגרם לאחרים."

11.15 בהליך בירור התביעה כאן כלל לא יתעוררו שאלות שונות, שכן על כל שונות לכאורית ניתן לתת מענה באמצעות תחשיב אריתמטי פשוט. אין כל בעיה לקבל נתונים אודות השכר שנתי הכולל של העובדים (גם אם הוא משתנה בין עובד לעובד). חישוב עילות התביעה הוא פשוט מאין כמותו: מתוך השכר הכולל של כל עובד יש לגזור, בפעולה חשבונית פשוטה, את שיעור הזכויות בדיוק באופן בו חושבה העילה הממוצעת לעיל.

11.16 לאור הפסיקה כמפורט לעיל, אך גם לפי הגדרת הקבוצה בבקשת האישור, אין חשיבות לשוני בתפקיד בין עובדי הנתבעת. אין גם חשיבות לשוני בין תקופות העבודה השונות של העובדים. לאחר הכרעה בשאלות העקרוניות המשותפות לכל חברי הקבוצה בתובענה הייצוגית, חישוב הסעד המגיע לכל אחד מחברי הקבוצה יהיה פעולה אריתמטית פשוטה ומהירה.

11.17 כל הנתונים הדרושים לבדוק את הפיצוי המגיע לחברי הקבוצה קיימים בידי הנתבעת והיא יכולה להפיק אותם בלחיצת כפתור. כל תוכנת שכר מאפשרת להפיק ריכוז משכורות לתקופת עבודתו של כל עובד, לפי חודשים כאשר הטור השמאלי הוא הסיכום השנתי. דוגמא לריכוז שנתי של שכר מצורפת בזה ויכולת כל תוכנת שכר להפיק דו"ח בתבנית זאת הנו בידיעה השיפוטית של בית הדין הנכבד.

#### העתק דוגמא לדו"ח ריכוז שכר שנתי מצורף כנספח 6.

11.18 אין צורך להוכיח, כי חישובים כאלה נעשים בבית הדין הנכבד מדי יום ביומו, עד כדי שקלות חישובם, גם אם לא היה נטען ומוכח, הוא עניין שבידיעה השיפוטית של בית הדין הנכבד.

11.19 הלכה מנחה בעניין נפסקה בבית המשפט העליון בעניין רע"א 345/03 דייכרט נ' שמש (פורסם ב"נבו"), במסגרתה קבע בית המשפט העליון כי קביעת נוסחה כללית המתבססת על בדיקת ספריו של הנתבע, הינה דרך פשוטה ויעילה לניהול ההליך הייצוגי:

"אכן, ברוב המכריע של המקרים, ניתן יהיה להוכיח את נזקם של חברי הקבוצה בפשטות, למשל, על-ידי קביעת נוסחה כללית באמצעותה יחושב נזקו האינדיבידואלי של כל אחד מחברי הקבוצה על בסיס נתונים עובדתיים שאינם שנויים במחלוקת או נתונים עובדתיים הניתנים להוכחה פשוטה. למשל, באמצעות בדיקת ספריו של הנתבע, בדיקת מספר העסקאות או הפעולות המעורבות וכדומה."

11.20 חוק תובענות ייצוגיות קובע את אופן ניהול התובענה הייצוגית לאחר אישור הבקשה<sup>7</sup>. אופן ניהול ההליך הקבוע בחוק תובענות ייצוגיות ובדיקת הוכחות החוב על ידי "ממונה"<sup>8</sup> זהה, למעשה, לבדיקת תביעות חוב והכרעה בהם על ידי בעל

<sup>7</sup> סעיף 20 לחוק תובענות ייצוגיות  
<sup>8</sup> סעיף 20(ב) לחוק תובענות ייצוגיות

תפקיד<sup>9</sup> במקרה של פירוק חברה, עניין המתבצע כדבר של שגרה לצורך הכרעה בזכויות עובדים לצורך תשלומם על ידי המוסד לביטוח הלאומי<sup>10</sup> במקרה שהמעביד נמצא בהליכי חדלות פירעון. בעלי תפקיד רבים, כאמור, עושים עבודתם נאמנה ומאשרים תביעות חוב של עובדים בעילות שונות ומגוונות (שכר, חופשה, הבראה, ולאחרונה גם הודעה מוקדמת ופנסיה<sup>11</sup>) ועובדים אלו מקבלים את התשלומים המגיעים להם מהמוסד לביטוח לאומי כעניין שבשגרה ואיש לא יעלה על הדעת לטעון, כי אין באפשרות בעל תפקיד לבצע עבודתו הואיל ועובדי החברה רבים או כי העובדים עבדו תקופות שונות, בהיקף משרה שונה, או כי הסכומים המגיעים לכל עובד שונים. אם הדבר אפשרי בהליכי חדלות פירעון קל וחומר שהוא אפשרי במקרה הנדון בו העילות מוגדרות מלכתחילה וכללי החישוב של הסעד ידועים וקבועים מראש.

11.21 גם אם קיימת שונות בתפקידים של עובדי הנתבעת, הרי שרוב עובדיה של הנתבעת הם עובדי נקיון. לכן, בהתאם להלכה שנקבעה בעניין אצילדייב<sup>12</sup> צו ההרחבה החל על רוב העובדים חל גם על שאר עובדי הנתבעת.

11.22 מכל מקום, סמכותו של בית הדין הנכבד ושיקול דעתו, כקבוע בחוק תובענות ייצוגיות לעניין הגדרות הקבוצה פותרת כל בעיה של חוסר הומוגניות בקבוצה. דוגמא מובהקת לכך היא סמכותו של בית הדין לקבוע תת קבוצות במקרה שחברי הקבוצה מחולקים לסקטורים שונים ולעיסוקים שונים, גם אילו היתה הנתבעת מוכיחה עניין זה.

## 12. השונות בסעד בין עובדים הינה עניין טבוע ולא תמנע אישור תובענה ייצוגית

12.1 לעניין זה, יפים דבריו של בית הדין הארצי לעבודה שקבע בפסק דין שניתן רק לאחרונה כי כיוון שהשונות בין עובדים היא עניין טבוע בתחום משפט העבודה, שוני הנובע מעובדה זו ספק אם צריך לשקול לשעצמו לעניין אישור תובענה ייצוגית:

המשיבה סבורה כי השוני שבין התובעים הפוטנציאליים בקבוצת המעוניינים, בעניינים כגון היקף משרה, תקופת עבודה ושיעור השכר, עומד למערער לרועץ בבחינת בקשתו לאישור התובענה כתובענה ייצוגית.

אכן, קיומו של צורך בבירור סוגיות עובדתיות שונות בקשר עם כל אחד מן התובעים בקרב קבוצת המעוניינים מצביע על כך, כי תובענה ייצוגית איננה הדרך היעילה להכרעה במחלוקת. אלא שככל שהשוני בין תובעים בקבוצת "מעוניינים" מתבטא בתקופת עבודה, בהיקף משרה או בשיעור השכר, ספק אם הוא צריך לשקול כשלעצמו, לעניין אישור התובענה כתובענה ייצוגית. זאת ולו מן הטעם, ששוני זה הינו שוני מובהק וטבוע בקבוצת "מעוניינים" בתחום משפט העבודה. וממילא, משהתאפשר על פי החוק להגיש תובענות ייצוגיות של עובדים כנגד מעסיקהם, כי אז יש קושי בהסתמכות עליו, כשלעצמו, כמונע אישור תובענה כתובענה ייצוגית.

עע 246/09 דנן תורג'מן נגד שחק אבטחה ושירותי משרד בע"מ, (פורסם בנבו).

<sup>9</sup> כונס נכסים, מפרק זמני, או מפרק קבוע

<sup>10</sup> פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995 - ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

<sup>11</sup> פרייק 08-423 המוסד לביטוח לאומי נ' עלי חליל מיום 13/11/2008 (פורסם במערכת נט-המשפט)

<sup>12</sup> עע (ארצי) 324/05 ריבה אצילדייב נ' עמישב שרותים בע"מ (פורסם במאגר נבו)

### 13. היותה של הקבוצה ידועה ומוגדרת אינו מונע קבלת בקשת האישור

13.1 חוק תובענות ייצוגיות אינו מציב כל תנאי של קבוצה שאינה מוגדרת לצורך בחינת קיומם של התנאים לאישור התובענה כייצוגית.

13.2 עוד בטרם נחקק חוק תובענות ייצוגיות ציין בית המשפט בעניין ת"א (חיפה) 11097/97 חיים דדון נ' מינהל מקרקעי ישראל תק-מח 99(2), 4411 את עובדת היות הקבוצה מוגדרת וידועה כנימוק התומך באישור התובענה כייצוגית:

**"סבורני כי מקרה זה מתאים מאין כמותו לשימוש בתקנה 29:**

**מדובר בעילת תביעה זהה לכל רוכשי המגרשים, ולגבי כולם מתעוררות אותן שאלות עובדתיות ומשפטיות;**

**מדובר בקבוצה מוגדרת וידועה של 163 רוכשי מגרשים;"**

ועוד

**"אין צורך בהוכחת נזק ספציפי לכל אחד; אין גם קושי באיתור סכומי ההשבה. מידע כזה מצוי לבטח במאגרי המחשב של העיריה, וביכולתה להפיק דו"ח פשוט מן המחשב."**

13.3 וגם ת.א. (ת"א) 1690/01 יעל ומשה דונן נ' עיריית בת ים הנ"ל בו הדגיש בית המשפט כי כאשר המדובר בחברי קבוצה רבים, האפשרות לאתרם הינה תיאורטית בלבד:

**"טוענים המשיבים כי ניתן להגיש את התביעה בשמם של כל יחידים הקבוצה באשר קיימת אפשרות לאתרם. נראה שכאשר מדובר באלפים הגמנים על הקבוצה אותה יכולת הינה תיאורטית בלבד, ולמעשה לא ניתן יהיה להגיש תובענה בשם כל אחד ואחד מהם."**

13.4 גם אלמלא הפסיקה כאמור לעיל, ברור כי עובדים אצל מעביד הם קבוצה מוגדרת וידועה. לכן, משמעות קבלת הטיעון, שלא ניתן להגיש תובענות ייצוגיות בבית הדין לעבודה. אם טרח המחוקק לאפשר באופן מפורש להגיש תביעות ייצוגיות בעניינים בסמכותו של בית הדין לעבודה אין כל הגיון וטעם לרוקן את הוראות החוק מתוכן על ידי הצבת דרישה כי תובענה ייצוגית תאושר רק אם הקבוצה איננה מוגדרת. לכן בצדק נדחו טענות אלו על ידי בתי הדין האזוריים<sup>13</sup>.

### 14. סכום התביעה אינו גדול מדי מכדי לקבל את הבקשה לאישור

14.1 סכום התובענה האישית מתאים לתובענה ייצוגית ומכל מקום איננו חזות הכול. יש להביא בחשבון גם את חולשתה של האוכלוסייה המרכיבה את הקבוצה, שכן ככל שאוכלוסייה זאת מוחלשת יותר כך היא פחות נגישה לבית הדין הנכבד ובמקרה כזה יש להתיר תביעות בעלות סכום גבוה יותר כייצוגיות.

14.2 חולשתה של קבוצת המעוניינים, ותופעת תת האכיפה בקרב עובדי קבלן בענפי הנקיון והשמירה היא ידיעה שיפוטית של בית הדין הנכבד. יחד עם זאת, תטען התובעת כי הפרת זכויות עובדי קבלן ובתוכם עובדי ניקיון ושמירה היא תופעה נרחבת ולמרות זאת שיעור קטן מאוד מעובדי הקבלן מתלונן על הפרות אלו. מספר עובדי הנקיון הפונים לבית הדין לאכיפת זכויותיהם המופרות מצומצם יחסית להיקף ההפרה.

<sup>13</sup> עב (חי) 750/07 סבצ'קוב ודיס נ' ביטחון לאומי בע"מ (פורסם במאגר נבו) עמ' 17-18. בשא (תי"א) 10440/06 סיגל בן שלמה נ' ב.ג. מוקד אבטחה בע"מ (פורסם במאגר נבו) עמ' 30. בשא (תי"א) 8248/07 רדושיצקי כרמי נ' קיו. אי. אס ישראל בע"מ (פורסם במאגר נבו) עמ' 19-20.

- 14.3 התובעת תטען, כי עובדי נקיון אינם תובעים, לא כתוצאה מפתרון בעייתם אלא, מחששם לפרנסתם. לתובע הבודד יש קושי עצום לעמוד, בפני מעביד רב עוצמה, מומחה בהגנה על קיפוח זכויות שיטתי, המפעיל עורכי דין מנוסים המקבלים שכר רב על עמלם. בעוד העובד בודד ומוחלש, קשה יום, סובל ממיעוט יכולת ופרנסה, ולעיתים מזומנות טרוד בקשיי הסתגלות, שפה ותרבות.
- 14.4 התובעת תטען כי בענף הנקיון קיימת תופעה מובהקת של תת אכיפה אשר יסודותיה נעוצים במאפייני האוכלוסייה המוחלשת המרכיבה את עובדי הנקיון. בעיית האכיפה של זכויות עובדי קבלן היא בעיה ידועה אולם עד כה לא נמצא לה פתרון ראוי, למעט אישורה של הבקשה לאישור התביעה כתובענה ייצוגית בתיק זה ואחרים שכמותו.
- 14.5 התובעת תטען כי מחקרים שנעשו בתחום אכיפת זכויות עובדי קבלן תומכים בעמדה של התובעת:
- ❖ מחקר אודות העובדים השקופים בשירות המדינה מצורף ומסומן **כנספח 7**.
- ❖ מסמך רקע בנושא מאפייני העסקה של עובדי שמירה ואבטחה בישראל מצורף ומסומן **כנספח 8**.
- 14.6 ההיגיון העומד, בדרך כלל, בבסיס הטענה כי סכום תביעה גבוה אינו מאפשר תובענה ייצוגית הוא: שכאשר טענת הטעיה בסכום גבוה, שווה לכל תובע להתאמץ ובית המשפט נוטה שלא לאשר תביעה כייצוגית. לעומת זאת אם סכום עילת ההטעיה נמוך, המאמץ האישי אינו כדאי ויש לאשר תביעות ייצוגיות. **כאן השיקול הוא אחר**: כאשר העובדות מראות כי זכות מוצקה איננה נתבעת באופן שיטתי מעיד הדבר לא על חוסר כדאיות או על סיכוי הצלחה נמוך, אלא שהסיבה האמיתית היא חולשתה של האוכלוסייה התובעת המביאה לכך שטענה חזקה ומוצקה כגון זכות בצו הרחבה איננה נאכפת, אלא לעיתים נדירות.
- 14.7 הטענה כי סכום התביעה האישית הינו גבוה מכדי שיהיה הוגן לדון בו במסגרת הליכים ייצוגיים, סותרת את פסיקת בתי המשפט אשר אישרו כתובענות ייצוגיות גם תביעות אישיות שסכומן גדול עשרות מונים מסכום התביעה בענייננו, כפי שיפורט להלן:
- 14.8 בפרשת סבן איתן אושרה כייצוגית תביעה בשל נזק בגין השקעה בנייע שירדה לטמיון בסך מצטבר של  $13,713 = 7,447 + 6,266$  ₪. ת.א. (נצ' 496/95 סבן איתן נ' אפריים להב תק-מח 99 (3), 914 (סעיף 2 להחלטה).
- 14.9 בפרשת **רייכרט**, הסכום שנתבע היה בסך **72,997** ₪. ת.א. 1134/95 המ' 13101/95 עזרא רייכרט נ' משה שמע, תק-מח 96 (2), 81.
- 14.10 בפרשת אורי"ה סכום התביעה של שתי המבקשות עמד על סך של כ- **313,000** ₪. ת.א. (ב"ש) 3341/98 בש"א 2431/98 אור"ה - אגודה שיתופית הקלאית בע"מ נ' כימיקלים לישראל בע"מ (עמ' ראשון להחלטה).
- 14.11 בפרשת קיבוץ אורים סכום התביעה האישית היה כ- **14 מיליון** ₪ (סעיף 113 להחלטה). ת.א. 2376/00 בש"א 3515/00 קיבוץ אורים - אגודה שיתופית הקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם באתר האינטרנט "נבו").
- 14.12 בפרשת חבושה אושרה תביעה ייצוגית בבית הדין לעבודה כאשר העילה האישית של התובע הייתה 18,983 ₪ - עב (ת"א) 4524/06 חבושה ארז נ' יבטח-אבטחה ושמירה בע"מ.

14.13 מבלי לפגוע באמור לעיל תטען התובעת כי כאשר התובענה הייצוגית מורכבת מעילות שונות יש לבחון סכומה של כל עילה בנפרד, לצורך השאלה האם סכום התובענה האישיית מצדיק תובענה ייצוגית אם וככל שלעניין זה יש השפעה על אישורה של התובענה כייצוגית.

## 15. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת

תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין מכל אחד ואחד מהשיקולים הבאים לא כל שכן ממשקלם המצטבר:

- 15.1 **התובענה הייצוגית היא הדרך היחידה בה יקבלו חברי הקבוצה את זכויותיהם. לפיכך, בהכרח, זו היא גם הדרך היעילה וההוגנת ביותר.**
- 15.2 התובענה הייצוגית תאפשר הכרעה לטובת חברי הקבוצה אשר חלקם כלל אינם מודעים לזכויות הנטענות בתביעה ובבקשה זאת.
- 15.3 מספר חברי הקבוצה גדול ופיזורם רב. בייחוד בהתחשב בעובדה שעובדי הנתבעת אינם מרוכזים במקום עבודה אחד אלא מפוזרים באתרי עבודה שונים בהתאם לצרכי הנתבעת ולמקומות בהם היא מספקת את שירותיה. על אחת כמה וכמה נכון הדבר לגבי עובדים שכבר אינם עובדים אצל המשיבה ואין אפשרות מעשית לרכזם.
- 15.4 לכל אחד מחברי הקבוצה קיימת חוסר כדאיות בניהול הליך משפטי נפרד הואיל והוא צפוי להוצאות וטרחה רבים יחסית לסכום העילה האישיית.
- 15.5 מאידך גיסא, גם אם היו עובדי הנתבעת עומדים על זכותם ונוקטים הליכים משפטיים נפרדים כנגד הנתבעת היה הדבר גורם עומס מיותר על בית הדין הנכבד לעומת דיון אחד ומאוחד בשאלות המשותפות לכל חברי הקבוצה כמפורט לעיל.
- 15.6 יתר על כן, נקיטת הליכים נפרדים הייתה עלולה לגרום, ואף גרמה בעבר, לפסיקות סותרות של בית הדין הנכבד.
- 15.7 אישורה של התביעה כייצוגית נחוץ במיוחד על מנת להשוות את הכוחות בין העובד הניצב חסר אונים מול כוחה של המעסיק. חוסר איזון זה בא לידי ביטוי לא רק במחדליו של המעסיק במהלך תקופת עבודתו של העובד כמפורט בכתב התביעה אלא גם בניהול ההליך המשפטי במקרה שהעובד נדרש להגיש תביעה אישית כנגד מעסיקו.
- 15.8 לאישור תביעה זו כייצוגית קיים יתרון ברור של הרתעת מעסיקים מפני הפרת זכויות העובדים. הרתעה זו נחוצה באופן כללי בתחום יחסי העבודה הטומנים בחובם אי-שיוויון אינהרנטי בין המעסיק לעובדיו ובמיוחד בענפי השמירה האבטחה הנקיון והתחזוקה בהם הפרת זכויות העובדים הפכה לתופעה רווחת שהיא בגדר "מכת מדינה" ממש. חשיבותה של הרתעה זו מקבלת משנה תוקף לגבי זכויות הפנסיוניות של העובדים שפגיעה בהן פוגעת אנושות לא רק ברווחת חברי הקבוצה אלא גם בחברה הישראלית כולה שאותם עובדים עלולים ליפול כעול על כתפיה לעת זקנתם בגין הפרות הנתבעת את חובותיה.
- 15.9 מבחינה זו, נראה כי לא נגזים אם נאמר שלאישורה של תביעה זו כייצוגית יש השלכות חברתיות רחבות והיא הולמת את מטרותיה הלאומיות של החברה הישראלית בכלל כחברה נאורה ואת האינטרסים הציבוריים של מדינת ישראל בשמירת ביטחונם הסוציאלי של אזרחיה, לרבות מכוח תוק העבודה המגן.

- 15.10 יעילותה של התובענה הייצוגית במקרה זה והגינותה נובעת, בין השאר, ממאפייני האוכלוסייה של עובדי הקבלן בישראל:
- 15.10.1 התופעה של הפרת זכויות עובדי קבלן ובתוכם עובדי נקיון ושמירה היא תופעה נרחבת ולמרות זאת שיעור קטן מאוד מעובדי הקבלן מתלונן על הפרות אלו.
- 15.10.2 שיעור מזערי של עובדי נקיון מגיע לשלב בו הוא תובע את זכויותיו. העובדה שעובדי נקיון אינם תובעים בסופו של דבר לא נובעת מפתרון בעייתם או מויתור כלשהו על זכויותיהם (גם אלמלא מדובר היה בזכויות קוגנטיות) אלא מחששם לפרנסתם.
- 15.10.3 גם כאשר מגיש תובע בודד את תביעתו יש לו קושי עצום לעמוד, בודד ומוחלש אשר לעיתים קרובות נתקל בקשיי פרנסה, הסתגלות, שפה ותרבות, בפני מעביד רב עוצמה המפעיל עורכי דין מנוסים המקבלים שכר רב על עמלם.
- 15.10.4 לאור האמור לעיל קיימת בענף הנקיון תופעה מובהקת של תת אכיפה אשר יסודותיה נעוצים במאפייני האוכלוסייה המוחלשת המרכיבה את עובדי הנקיון.
- 15.10.5 התובעת תטען כי תת האכיפה בענף הנקיון מגיע כדי ידיעה שיפוטית של בית הדין הנכבד.
- 15.10.6 בעיית האכיפה של זכויות עובדי קבלן היא בעיה ידועה אולם עד כה לא נמצא לה פתרון ראוי למעט קבלת הבקשה לאישור תובענה זאת כייצוגית.
- 15.11 לגבי עובדים רבים של הנתבעת אישורה של התביעה כייצוגית יגרום להפסקת מרוץ ההתיישנות בתביעתם האישית ולכך שהנתבעת תזכה מן ההפקר בתוך עשיית עושר ולא במשפט, על ידי הקטנת הסיכון הכרוך בתביעות כתוצאה מחלוף הזמן שבין מחדליה והפרות התחייבויותיה לבין המועד בו יוגשו תביעות אישיות – אם וכאשר יוגשו.
- 15.12 היעדרות בית הדין הנכבד לבקשה זו תקדם את מטרת החקיקה בתובענות ייצוגיות והן את מטרת החקיקה בתחום יחסי העבודה בכלל ובתחום הפנסיה בפרט.
- 15.12.1 אישור התובענה כייצוגית יאפשר זכות גישה לבית הדין, לאוכלוסייה המתקשה בדרך כלל לעמוד על זכויותיה ולפנות לבית המשפט כיחידים.
- 15.12.2 אישור התובענה כייצוגית יקדם מאוד את אכיפת הדין והנורמה הראויה כמפורט בעילות התובענה ויתרום רבות להרתעה מפני הפרתן.
- 15.12.3 אישור התובענה כייצוגית היא למעשה הדרך היחידה העומדת בפני חברי הקבוצה – רובה ככולה – שתאפשר להם לקבל סעד הולם בגין הפגיעה שנפגעו מהנתבעת כתוצאה מפרת הדין על ידה;
- 15.12.4 אישור התובענה כייצוגית היא למעשה הדרך היחידה לקיים ניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות חברי הקבוצה כלפי הנתבעת.

15.13 עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת הן על ידי התובעת והן על ידי באי כוחה:

- 15.13.1 לתובעת עילה אישית נגד הנתבעת. התובעת נפגע פגיעה אישית עקב מחדלי הנתבעת המאפשרת לה הזדהות מלאה עם הקבוצה לגבי אותה פגיעה, הן מבחינה עובדתית הן מבחינה משפטית והן מבחינה רגשית.
- 15.13.2 לתובעת ולקבוצה זהות אינטרסים מלאה לגבי עילות התביעה.
- 15.13.3 למבקשת אמונה שלמה בצדקת התביעה והיא בעלת נכונות ונחישות לקיים את ההליך המשפטי.
- 15.13.4 לב"כ התובעת ותק וניסיון מקצועי הן בתחום דיני עבודה והפנסיה והן בתחום ניהול הליכים משפטיים מורכבים בכלל והתביעות הייצוגיות בפרט. לב"כ התובעת ניסיון רב בניהול תביעות ייצוגיות בדיני עבודה.
- 15.13.5 קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב, שכן התובעת הינה חבר קבוצה טיפוסי שסבל נזק באופן דומה לשאר חברי הקבוצה.
- 15.13.6 למבקשת או לב"כ אין מניעים אחרים אלא לקדם מטרות ראויות, לרבות פיצוי על מחדלי הנתבעת ואי מילוי חובותיה, כמפורט בבקשה זו.
- 15.13.7 מדובר בתביעה מוצקה וראויה הנתמכת ברובה בהלכות פסוקות של בית הדין לעבודה.

## 16. סיכויי הצלחת התביעה טובים

- 16.1 הטיעון המפורט בכל עילה ועילה מביא למסקנה כי סיכויי התובענה הייצוגית טובים לגבי כל חברי הקבוצה.
- 16.2 הפסיקה העדכנית של בתי הדין לעבודה בעניין תביעות ייצוגיות מבהירה כי הדרך הראויה לברר את העילות כמפורט בבקשה זאת היא בתובענה ייצוגית וממילא מתקיים בהם התנאי שסיכויי הצלחת התביעה טובים.
- 16.3 בית הדין הארצי נתן תוקף של פסק דין להסכם פשרה במסגרתו אושרה הלכה למעשה תובענה ייצוגית בעניין שמואלביץ<sup>14</sup> בית הדין הארצי לעבודה לא הסתפק באישור ההסכמה אלא הוסיף ושיבת את הצדדים על הסכמתם, באופן מפורט ובתוך הדגשת היתרונות של ההליך הייצוגי כדלקמן:

**"יפה עשו הצדדים, אשר הגיעו להסכם פשרה בתיק זה. לאור המדיניות המשפטית בסוגיות כגון דא, עיון בהסדר הפשרה מלמד כי מדובר בהסדר ראוי, הוגן וסביר ובמסגרתו יובטחו במידה מספקת זכויותיהם של כל חברי הקבוצה לפיצוי בגין אי הפרשות לקרן פנסיה על ידי החברה בתקופה הרלוונטית.**

**הליך בדיקת הזכאות לפיצוי, הסכום שהוקצב לכך, ומנגנון תשלום הפיצוי לעובדים הזכאים מאפשר לחברי הקבוצה כי יקבלו את הפיצוי**

<sup>14</sup> עע (ארצי) 238/07 עמית שמואלביץ נ' קודקוד אבטחה ורפואה בע"מ (פורסם במאגר נבו)

המגיע להם, ובמקביל נוצר איזון ראוי עם האינטרסים של החברה ומנטרל את הסיכון הגלום מבחינתה בהתמודדות עם תובענה ייצוגית או לחילופין בתובענות פרטניות אשר צפויות להיות מוגשות על ידי חברי הקבוצה, אם התובענה לא היתה מאושרת כייצוגית.

כן יודגש, כי אישור הסכם הפשרה מייתר את הצורך בהגשת תובענה פרטנית על ידי כל עובד ועובד למימוש זכויותיו, אשר בירורה עלול להימשך זמן רב ולגזול משאבים רבים מהצדדים ומבית הדין כאחד. כמו כן ראוי להזכיר, כי על פי הצהרת החברה, התביעה הביאה לשינוי מדיניותה והיא החלה להפריש כמתחייב לעובדי השמירה והאבטחה סכומים לקרן הפנסיה".

## 17. אין משמעות לעובדה כי התובעת לא עבדה בכל התקופה

- 17.1 טענות של הנתבעת כי לפי סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות אין לתובעת עילת תביעה אישית בנוגע למרבית התקופה הנקובה בבקשת האישור, לא תוכל לצלוח.
- 17.2 כאמור, חשוב להבחין כי מדובר בטענה שאינה קובעת כי לתובעת לא עומדת עילת תביעה אישית כנגדה. למעשה, הנתבעת הטענה היא כי אין לתובעת עילת תביעה אישית בנוגע למרבית התקופה הנקובה בבקשתה.
- 17.3 בפועל, נדרש כי התובעת תעמוד רק בתנאי הקבוע בסעיף 4(א) לחוק תובענות ייצוגיות.
- 17.4 אין כל תנאי בחוק תובענות ייצוגיות לפיו עילת התביעה של מי שמבקש לייצג את חברי הקבוצה צריכה להשתרע על פני כל התקופה בגינה מבוקש לאשר את התביעה הייצוגית. אין גם כל תנאי המונע ממבקש לייצג חברי קבוצה שהפרת הדין כלפיהם בוצעה בתקופות שונות מהתובעת. כלומר, על פי תנאי חוק תובענות ייצוגיות, יכולה גם המבקשת לייצג חברי קבוצה אחרים, שנפגעו כתוצאה ממעשי הנתבעת, גם במועדים השונים מאלו בהם נפגעה התובעת.
- 17.5 לכך יש להוסיף, כי יש בטענה שכזאת כדי הצבת דרישה שמעקרת מתוכן לא רק את התביעות הייצוגיות בדיני עבודה, שכן, היעלה על הדעת שבמקום עבודה כל העובדים החלו עבודתם באותו מועד וסיימו באותו מועד?! כך למשל, האם תובענה ייצוגית בנושאי צרכנות ניתן להגיש רק בשם אלו שרכשו את המוצר באותה שניה (אולי באותה דקה או שעה או יום...)?!; האם תובענה ייצוגית בניירות ערך ניתן להגיש רק בשם מי שרכש נייר ערך באותה שעה ובאותו סכום ואולי גם רק לגבי מי שהחזיק בנייר הערך תקופה זהה באופן מדויק למבקש?! האם תובענה ייצוגית נגד חברת ביטוח אפשר להגיש רק לגבי מי שתקופת הפוליסה שלו חופפת באופן מדויק את תקופת הפוליסה של התובע הייצוגי?! או בדיני בנקאות יכול תובע ייצוגי לייצג רק מי שהיה לקוח של הבנק בזמנים חופפים באופן מדויק את התקופה שבו התובע הייצוגי היה לקוח?! התשובה לכל אלה היא כמובן – לא מוחלט.

## 18. הדרישה לעילה מהותית בתובענה הייצוגית

- 18.1 לכאורה קיימת דרישה שהעילה בתובענה הייצוגית תהיה מהותית על סמך דעתו של כב' השופט פליטמן בפרשת גרוס<sup>15</sup>, שאומצה בעניין וירון<sup>16</sup>.
- 18.2 עמדתו של כב' הש' פליטמן בפרשת גרוס, בכל הכבוד, איננה ההלכה. ההלכה בפרשת גרוס, בכל הכבוד, הפוכה בתכלית. עמדת כב' השופט פליטמן בפרשת גרוס,

<sup>15</sup> עע (ארצי) 1154/04 נפתלי גרוס נ' מדינת ישראל משרד הביטחון – לא פורסם

<sup>16</sup> עב 629/07 (בשי"א 10239/06) יגאל וירון נ' תבל אבטחה (לא פורסם)



היא דעת מיעוט. הבקשה בעניין גרוס נדחתה אמנם ברוב דיעות, אולם: כבי השופט ברק-אוסוסקין (שקיבלה, בדעת מיעוט, את הערעור) דחתה את הגישה המצמצמת. כבי השופט רבינוביץ סבר כי אין לנקוט בגישה מצמצמת לשימוש במוסד של תובענה ייצוגית בעיקר לנוכח המגמה שהסתמנה בחוק תובענות ייצוגיות. נציגת הציבור גב' ביטי הסכימה עם כבי השופט רבינוביץ ותמכה בעמדה העקרונית כי יש לנקוט בפרשנות שאיננה מצמצמת את המוסד החשוב של התובענה הייצוגית כפי דעתה של כבי סגנית הנשיא, השופטת ברק-אוסוסקין. הנה כי כן, הרוב בפרשת גרוס דחה את הפרשנות המצמצמת, ובצדק. פסק הדין בפרשת גרוס מנחה אותנו, אפוא, שלא לפרש את מוסד התובענה הייצוגית בצמצום.

18.3 קבלת עמדתו של כבי השופט פליטמן איננה משום יישום של פרשנות "מצמצמת" אלא ריקון חוק תובענות ייצוגיות מכל תוכן ו/או מהות. עמדה זו היא בניגוד למטרתו של חוק תביעות ייצוגיות להרחיב את הטרקלין בוא יבואו התביעות הייצוגיות. קבלת הפרשנות המצמצמת מתעלמת מפסיקת בית המשפט העליון ומההתפתחויות המשפטיות בדיני תביעות ייצוגיות בעקבות חקיקת חוק תובענות ייצוגיות.

18.4 קבלת העמדה כאילו יש לדון בדרך של תובענה ייצוגית רק ב"סוגיות מהותיות" מתעלמת ממטרותיו המוצהרות של החוק, מתכליתו, ומחשיבותו המכרעת להרחבת אפשרויות האכיפה של זכויות אישיות שנרמסו באופן שיטתי לרבות לעניין הביטחון הסוציאלי והפנסיוני המגולם בזכויות העובדים במשפט העבודה הישראלי. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בדברי ההסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות:

**"בתוספת המוצעת נכללים כל התחומים שלגביהם ניתן להגיש תובענה ייצוגית כיום, תוך הסרת המגבלות על היקף העילות באותו תחום במקרים המתאימים. כמו כן הוספה בתוספת שורה ארוכה של נושאים ועילות, חלק ניכר מהם בתחום הביטחון הסוציאלי, שלא ניתן להגיש לגביהם תובענה ייצוגית כיום, ובכך באה לביטוי הגישה כי הליך התובענה הייצוגית אינו מיוחד לתחום הצרכני, וכי יש לו תפקיד חשוב באכיפת דינים העוסקים בביטחון הסוציאלי".<sup>17</sup>**

18.5 הגישה המצמצמת לפיה יש לדון בתביעות ייצוגיות רק בשאלות עקרוניות, הינה, בכל הכבוד, בבחינת חידוש עולמי בדיני ההליכים הייצוגיים. חדשנות זו, אין לה אח ורע בשיטות המשפט המוכרות. חדשנות זו, מייחדת את ההליך הייצוגי לסוגיות ברומו של עולם, והפוכה להגיונה של התובענה הייצוגית, שמטרתה ליתן תרופה לציבור ניזוקים כתוצאה מעוולות שהן בגדר "זוטי דברים" או שכלל אינם מודעים להתרחשות הנזק. שנית, גישה זו מנוגדת לפסיקתו המפורשת של בית המשפט העליון, כי התביעה הייצוגית הינה כלי דיוני בלבד ולא אמצעי לפיתוח המשפט המהותי.<sup>18</sup>

18.6 גישת כבי השופט פליטמן בעניין גרוס, בכל הכבוד, איננה מתאימה ליישום במקרה זה: ראשית, בעניין גרוס המדובר היה במשיבה שהיא המדינה לגביה התייחס חוק תביעות ייצוגיות באופן מפורש ומיוחד.<sup>19</sup> שנית, וחשוב מכך, העניין הנדון בתיק זה מהותי מאין כמותו מכל אחת מהסיבות כדלקמן לא כל שכן בהצטברותן.

18.7 אין חולק כי הסעד המבוקש מהותי לעובד באופן אישי – התקציב הפנסיוני (6% על חשבון העובד לתגמולים ו- 6% על חשבון המעביד לתגמולים – ס"ה 12%)

<sup>17</sup> דברי הסבר המתייחסים לתוספת השניה להצעת חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006, 256, 257, ה"ח 234.

<sup>18</sup> עא 3051/98 דרין נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ פד"י נט (1) 673, 676.

<sup>19</sup> ס' (1) (א) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006.

מהווה שיעור נכבד משכרו של עובד. של כל עובד. על אחת כמה וכמה חשיבותו גדולה לעובדים בשכר נמוך שכל שקל שנגזל מהם מונע מהם צרכים יסודיים וחיוניים. זאת בנוסף לבטחון הפנסיוני שאמורה קרן הפנסיה ליתן לעובד שגם על חשיבותו אין צורך להכביר מילים.

18.8 **קבלת בקשת האישור לתרום מהותית לאינטרס ראשון במעלה של אכיפת החוק במדינת ישראל.** ריבוי ההליכים בבתי הדין לעבודה בעניינם של עובדי שמירה ונקיון שזכויותיהם נגזלות באופן שיטתי על ידי מעסיקים עוברי חוק וקשי לב, מעיד על כך שמדובר בשיטה סדורה של מעסיקים בענפים אלו שמטרתה לגרוף רווחים על חשבון הביטחון הפנסיוני והסוציאלי של עובדים קשי יום וחסי הגנה. קבלת בקשת האישור תמנע הפרה שיטתית של תובה שבדין, ותגרום, ללא ספק, למפנה דרמטי בזלזול שמפגינים המעסיקים בתחומים אלה כלפי זכויות העובדים.

18.9 **קבלת בקשת האישור מהותית לאינטרסים הכלכליים של החברה במדינת ישראל** – הימנעות מביצוע הסדר פנסיוני לעובד בניגוד לחובה החוקית, כתופעה, משפיעה על החברה בישראל שכן תופעה זו, ביחד עם התארכות תוחלת החיים, תפגע, בסופו של דבר בכל ציבור אזרחי המדינה כאשר אוכלוסיית הבלתי מבוטחים, במקרה של נכות או בהגיעם לגיל פרישה או שאריהם, במקרה מוות, יפלו, בלא ביטוח פנסיוני, כנטל כלכלי כבד, על כתפי הציבור כולו.

18.10 **קבלת בקשת האישור מהותית לתרומה לאמון הציבור במערכת המשפט בישראל** – דחיית הבקשה כאן תהווה משום גושפנקא להפרת הדין באופן שיטתי על ידי מעסיקים של אוכלוסיות מוחלשות, ומסר לעובדים אלו כי הופקרו לנפשם. למרבה הצער סבורים שומרים ועובדי נקיון רבים, בכל הנוגע לזכויותיהם כעובדים, כי אין דין במדינת ישראל (במובן חוסר הרלוונטיות של הדין המחייב לקיומו על ידי מעסיקים). רבים מהם אינם רוצים או אינם יכולים לשאת בנטל של ניהול תביעה בבית הדין לעבודה. קבלת בקשת האישור תעביר את המסר הראוי: כשאין דין – יש דין.

18.11 מבלי לפגוע באמור לעיל: תביעה להסרת קיפוח זכויות עובדים מוחלשים ולא מאוגדים באופן קבוצתי, היא שאלה עקרונית שלא נדונה בבית הדין הנכבד.

## 19. סוף דבר

19.1 לאור כל האמור לעיל יתבקש בית הדין הנכבד לאשר את התובענה כייצוגית, כמפורט בכותרת בקשה זו.

19.2 בנוסף יתבקש בית הדין הנכבד יתבקש לקבוע גמול למבקשת ושכ"ט לבא כוחה המייצג בתובענה.

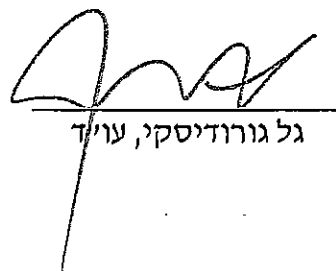
19.3 העובדות בבקשה זו נתמכות בתצהיר המבקשת.

19.4 מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.

היום: 21/03/10

  
רם גורודיסקי, עו"ד

ב"כ המבקשת

  
גל גורודיסקי, עו"ד

## רשימת הנספחים:

מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 17/6/2009	1
תשובת ב"כ הנתבעת לב"כ התובע מיום 18/6/2009	2
מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 23/6/2009	3
מכתב ב"כ התובע לב"כ הנתבעת מיום 02/8/2009	4
תשובת ב"כ הנתבעת לב"כ התובע מיום 09/8/2009	5
דוגמא לטופס ריכוז שנתי של נתוני שכר (בטשטוש נתונים)	6
מחקר אודות העובדים השקופים בשירות המדינה	7
מסמך רקע בנושא מאפייני העסקה של עובדי שמירה ואבטחה בישראל	8

## תצהיר

אני הח"מ **לסרי אסתר ת.ז.** 061865838, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת ואם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק מצהירה בזה כדלקמן:

1. אני התובעת בתביעה שהגשתי נגד מעבידתי, חברת ברק גדעון בע"מ (להלן – "הנתבעת") ואני מגישה תצהיר זה בתמיכה לבקשה לאישור התביעה כתובענה ייצוגית (להלן – "הבקשה לאישור").
2. הבקשה לאישור עניינה באשר הנתבעת קיפחה את זכויותי ואת זכויות עובדיה האחרים בכך שלא הפקידה עבורי ועבורם כספים בקרן פנסיה.
3. עיסוקה של הנתבעת הוא מתן שירותי נקיון ללקוחותיה על ידי השמת עובדיה בתפקידי נקיון אצל לקוחותיה ותפקידי בנתבעת היה - מנקה.
4. התחלתי את עבודתי אצל הנתבעת ביום 2/11/2003 וסיימתי את עבודתי אצל הנתבעת כאשר נפצעתי במהלך עבודתי ביום 29/5/2006.
5. עבדתי עבור הנתבעת במשרדי בנק לאומי בבית מני ברח' יהודה הלוי בתל אביב וכן במשרדי בנק לאומי ברח' לילנבלום בתל אביב.
6. השתכרתי שכר מינימום בכל תקופת עבודתי.
7. הנתבעת לא הפקידה עבורי כספים בקרן פנסיה. הסכום שעל הנתבעת היה להפקיד לי לקרן הפנסיה על שמי והיא לא עשתה כן, על פי החשבון של עורך הדין שלי הוא סך של 4,586.56 ש"ח בהתאם למפורט בנספח החישובי שצורף לכתב התביעה שלי.
8. ככל הידוע לי, הנתבעת לא ביצעה הפקדות פנסיוניות עבור כל העובדים או לפחות לרובם.
9. אני מכירה עובדים נוספים שעבדו אצל הנתבעת בתקופת עבודתי בשם הפרטי, כגון זהבה שעבדה בנתבעת כ- 5 שנים ומשה שעבד בנתבעת כ- 10 שנים, אשר בכולם התקיימו עילות התביעה שלי.
10. נתקלתי בתופעה של אי תשלום זכויות לעובדי הנתבעת במסגרת מספר מתקנים בהם עבדתי. בשיחות שקיימתי מדי פעם בהפסקות העבודה, התלוננו העובדים שעבדו איתי על רכיבי שכר שלא שולמו לנו על ידי הנתבעת.
11. אני מכירה עובדים שהתלוננו בפני מנהלה של הנתבעת ובעליה, מר שכני גדעון, שלהם נמסר כי אם תנאי העבודה והשכר שמשלמים להם לא מתאימים להם הם יכולים לחפש מקום עבודה אחר.
12. אני מכירה מקרה של עובד לשעבר של הנתבעת העונה לשם אברהם שפנה והתלונן על כך שלא שולמו לו זכויותיו שפוטר לאחר פנייתו לנתבעת.
13. המסר שהועבר על ידי הנתבעת ומנהלה, מר שכני, לעובדי הנתבעת ולי היה מסר של הפחדה והרתעה לפיו, מי שיתלונן ימצא את עצמו מפוטר.
14. לכן, אני מעריכה כי עילת התביעה האישית בגין אי הפקדה לפנסיה מתקיימת ברוב המכריע של עובדי הנתבעת, אם לא בכולם.
15. אני מאמינה כי כל הנתונים אודות חברי הקבוצה נמצאת ברשות הנתבעת.
16. אני מעריכה כי בתקופה הקובעת של התובענה הייצוגית היו לנתבעת 500 עובדים בשנה.
17. אני מעריכה כי משך התקופה הממוצעת לעובד אצל הנתבעת הוא כשנתיים.
18. אני מאמינה שתביעה ייצוגית עשויה לאפשר לעובדים לקבל את זכויותיהם. למעשה אני מאמינה שתביעה ייצוגית היא הדרך היחידה בה העובדים יקבלו את הזכויות שלהם.

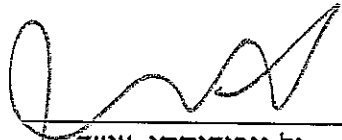
אני מצהירה כי זה שמי זו חתימתי והאמור בתצהירי זה, אמת.

היום: 21/3/2010

לסרי אסתר  
לסרי אסתר

אישור:

אני הח"מ, גל גורודיסקי, עו"ד, מרתי יהודה הלוי 75 בתל-אביב, מאשר בזאת כי ביום 21.3.2010 התייצבה בפני לסרי אסתר ת.ז. 061865838 המוכרת לי אישית ולאחר שהזהרתיה כי עליה לאמור את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, חתמה על הצהרתה הנ"ל.

  
גל גורודיסקי, עו"ד



## גורודיסקי ושות'

עורכי-דין ונוסטריון

רח' יהודה הלוי 75  
תל אביב 65796  
טל : 03-5605222  
פקס : 03-5663660  
www.gorodeisky.co.il

### הודעת פקס

תל אביב, 17 יוני, 2009

אל: עו"ד רועי הרם

מבלי לפגוע בזכויות

סימוכין: 55 / 0 - 42646

בפקס: 03-6951080

מאת: עו"ד גל גורודיסקי

דפים: 1 (כולל זה)

**הנדון: דמ 3835/09 אסתר לסרי נ' ברק גדעון בע"מ**

בהמשך לשיחותי עם עו"ד מיארה, ולמען הסדר הטוב, אתכבד לפנות אליכם בעניין שבנדון כדלקמן:

1. הנני לאשר קבלת כתב ההגנה שהגשתם בשם מרשתכם בעניין שבנדון.
2. לא מצאתי בכתב ההגנה תשובה לטענות כמפורט בסעיף 2-3 לכתב התביעה בשאלה האם הנתבעת חתומה על הסכם קיבוצי או חברה בארגון מעסיקים החתום על הסכם קיבוצי.
3. הנני להפנות את תשומת לבך כי אם התשובה לשאלות אלה היא לא, בהתאם להכחשתכם הכוללת בסעיף 7 לכתב ההגנה, אזי אין מנוס מן המסקנה כי על הנתבעת חל צו ההרחבה בענף השמירה.
4. על מנת למנוע טרחה ותוצאות לכל הצדדים ובזבז זמן שיפוטי יקר, אודה לך אם תבחר בכתב בחוזר עמדת הנתבעת בעניינים הנ"ל.

מבין רב,  
עו"ד גל גורודיסקי

המידע הנכלל בשדר פקסימיליה זה מועד לשימוש הנמען דלעיל בלבד, והוא עשוי להכיל מידע מסווג, סודי, פרטי ו/או חסוי על פי דין. אם תשדורת זו הגיעה לידך ואינך האדם אליו הוא מכוון או שלוחו, הינך מיוזע בזאת כי כל שימוש, הפצה ו/או העתקה של תשדורת זו ו/או תוכנה - באופן מלא או חלקי - הינם אסורים בתכלית. אם תשדורת זו הגיעה לידך בסעות, אנא הודע למו מיד באמצעות הטלפון והשב את התשדורת המקורית למענם דלעיל באופן מיידי. תודה.

2

רועי הרם ושות', משרד עורכי דין

Roy Harram & Co., Law Offices

37 Ibn Gvirol St., 2<sup>nd</sup> floor  
Tel-Aviv 64361  
Tel. 03-6950778, Fax, 03-6951080

Roy Harram, Advocate (Eco., LLM)  
Dorit Miara, Advocate (LLM)

רחי אבן גבירול 37, קומה 2,

תל-אביב 64361

טל, 03-6950778, פקס, 03-6951080

רועי הרם, עו"ד (כלכלן, מוסמך במשפטים)  
דורית מיארה, עו"ד (מוסמך במשפטים)

E-Mail: Dorit.miara@gmail.com

- מבלי לפגוע בזכויות -

יום חמישי, 18 ביוני 2009

לכבוד

מר גל גורוויסקי, עורך דין

מרח' יהודה הלוי 75

תל אביב, 65796

- במקס': 03-5663660 -

מכובדי,

הנדון: דמ 3835/09 אסתר לסרי נ' ברק גדעון בע"מ

מכתבך מיום 17.6.2009

בשם מרשתנו, תבי ברק גדעון בע"מ הרינו מתכבדים להשיב למכתבך שבסמך, כדלקמן:

1. במענה לשאלתך בסעיף 2 למכתבך, מרשתנו אינה חברה בארגון מעסיקים.
2. במענה לשאלתך בסעיף 3 למכתבך, הינד מופנה לכתב ההגנה שהגישה מרשתנו. מיותר לציין, כי מסקנת דבריך בטיפא של סעיף זה אינם נכונים, וממילא עומדים בסתירה לטענות מרשתנו בכתב ההגנה שהוגש מטעמה.
3. דבר האמור במכתב זה וכל דבר שלא נאמר בו, אינו מהווה הסכמה או הודאה או ויתור לכל דבר ועניין. האמור במכתב זה אינו ממצות את טענות מרשתנו והוא נכתב מבלי לפגוע בזכויות.

מכתבך יב ובברכה,

דורית מיארה, עורכת דין

# WorkCentre 5230 Transmission Report

G3 ID

035605222

Date/Time: 23/06/2009; 00:44


Page: 1 (Last Page)

Local Name

Logo Gorodetsky & co., Advocates

Document has been sent.

Document Size A4SEF



**גורודיסקי ושות'**  
עורכי דין ויועצים

רח' יהודה הלוי 75  
תל אביב 65796  
טל : 03-5645222  
פקס : 03-5663650  
www.gorodetsky.co.il

---


**הודעת פקס**

אל: ע"ד חרית מילר	תל אביב, 23 יוני, 2009
מכלול למנוע בזכויות	
מקס: 03-6951080	סימוכין: 0 / 555 - 42766
מאת: עידו גורודיסקי	
דמי: 1 (כולל זה)	

---

הנדון: דמ 3825/09 אסתר לשרי ג' ברק גדיעון בע"מ

בהמשך לשיחתנו הטלפונית מיום 22/6/2009, ולמשך הסדר הטוב, הוגי להעלות על הכתב כי אישרת לי טלפנית, כי מרשתי, ברק גדיעון בע"מ אינה חתומה על הסכם קיבוצי מיחיד.



עידו גורודיסקי

הודעה המכלול משרד הרישום והרשמה, והוא נשדד להכין דוח סכום, סוף, סוף לאו חמור על מי דין, אם תשודרת או תביע  
 ודין שנין האדם אלו הוא מסווג שחוק, חוקי שחוק, כראות מי מי שחוק, המגב את בעתה של תשודרת זו ואו תכונה - מסמן מלאו חוקי - היום  
 אחרים בתלמי, אם תשודרת זו תביע לרן בשעת, אמר מודיעים מיד באמצעות המלמן והמבואה הששודרת המבטית לפעום ולעל בסמן מיד  
 חוק.

00394310 1 0045230509

Total Pages Scanned: 1 Total Pages Sent : 1

No.	Doc.	Remote Station	Start Time	Duration	Pages	Mode	Contents	Status
1	8675 972 3	6951080	23- 6: 0:43	14s	1/ 1	SG3		CP

Note:

RE: Resend	MB: Send to Mailbox	BC: Broadcast	MP: Multi Polling	RV: Remote Service
PG: Polling	RB: Relay Broadcast	RS: Relay Send	BF: Box Fax Forward	CP: Completed
SA: Send Again	EN: Engaged	AS: Auto Send	TM: Terminated	





Uri Gorodeisky, Adv. & Notary  
Gal Gorodeisky, Adv. & Notary  
Ram Gorodeisky, Adv.

**גורודיסקי ושות'**

עורכי-דין ונוטריון

רח' יהודה הלוי 75  
תל אביב 65796  
טל : 03-5605222  
פקס : 03-5663660  
www.gorodeisky.co.il

אורי גורודיסקי, עו"ד ונוטריון  
גל גורודיסקי, עו"ד ונוטריון  
רם גורודיסקי, עו"ד

תל אביב, 2 אוגוסט, 2009

מבלי לפגוע בזכויות

סימוכין: ל-0 / 55 - 44144

בפקס: 03-6915337

לכבוד,

מר ירון אבני, עו"ד

שדרות שאול המלך 35, בית אמריקה

תל אביב 64927

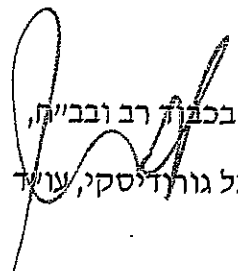
ח.נ.

הנדון: דמ 3835/09 אסתר לסרי נ' ברק גדעון בע"מ

הנני לאשר, בתודה, קבלת מכתבכם מיום 23/7/2009 ולהשיבכם, בשם מרשתי, גבי אסתר לסרי, בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. בייכ הקודם של המשיבה לא ציין את שמה המלא והמדויק של הנתבעת, מעסיקתה של התובעת, ולא ציין את מספרה, בניגוד לדרישת תקנות סדר הדין.
2. למען הסדר הטוב ועל מנת לחסוך טרחה והוצאות הכרוכות בבירור העניין על דרך של הגשת בקשות לבית הדין, אודה לכם אם תודיעו לי בחוזר:
  - 2.1 מה שמה המלא של הנתבעת מעבידתה של התובעת ואת מספר הח.פ. שלה.
  - 2.2 האם הנתבעת חתומה על הסכם קיבוצי המסדיר את תנאי עבודתה של מרשתי.
  - 2.3 האם הנתבעת חברה בארגון מעבידים שהוא צד להסכם קיבוצי כאמור.
3. למען תסר ספק הנני להבהיר כי מכתב זה איננו במסגרת מו"מ לפשרה ומרשתי שומרת על זכותה להציג מכתב זה בכל הליך.
4. אין במכתב זה כדי למצות טענות מרשתי ואין בו משום ויתור או הודאה.

בכבוד רב ובב"ת,  
גל גורודיסקי, עו"ד



**AVNI, BASSAN, RAPAPORT & Associates  
ADVOCATES**

America Building, 35 Shaul Hamelech Blv., Tel-Aviv  
Tel 972-3-6969715 | Fax 972-3-6915337  
E-mail :

yav@zahav.net.il

YARON AVNI (C.P.A.) Adv. LL.B., LL.M.\*  
MINA BASAN Adv., Mediator LL.B.  
ALON RAPAPORT Adv. LL.B.  
SHARON EZRA Adv. LL.B.  
\* MASTER IN LAW

**אבני, בסן, רפפורט ושות'**

עורכי דין

בית אמריקה, שדרות שאול המלך 35, תל אביב 64927  
טל' 03-6969715 | פקס 03-6915337  
דואר אלקטרוני :

ירון אבני (ר"ח) עורך דין LL.B., LL.M.  
מינה בסן עורכת דין, מגשרת LL.B.  
אלון רפפורט עורך דין LL.B.  
שרון עזרא עורכת דין LL.B.  
\* מוסמך במשפטים

תל אביב, יום ראשון 09 באוגוסט 2009

מבלי לפגוע בזכויות

לכבוד

מר גל גורודיסקי, עו"ד

רח' יהודה הלוי 75

תל אביב 65796

ה.ג.

בפקס: 03-5663660

**הנדון: דמ' 3835/09 אסתר לסרי נ' ברק גדעון בע"מ**

הנני לאשר קבלת מכתבכם מיום 02/08/2009, ולהשיבכם, בשם מרשתי, חברת ברק גדעון בע"מ, בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. התובעת הועסקה על ידי חברת ברק גדעון בע"מ, כפי שמפורט בתלושי השכר של התובעת.
2. מרשתי אינה התומה על הסכם קיבוצי.
3. מרשתי איננה חברה בארגון עובדים.
4. אין באמור במכתב זה משום הודאה או ויתור בכל דבר ועניין. האמור במכתב זה אינו ממצה את טענות מרשתנו והוא נכתב מבלי לפגוע בזכויות.

בכבוד רב

ירון אבני (ר"ח) עו"ד  
אבני בסן רפפורט ושות'  
משרד עורכי דין

ריכוז משכורות שנתי לשנת 2005

סה"כ	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	שם העובד : שם העובד : 16 חודש
42011	0	0	0	4600	4589	5026	3496	1530	4600	4370	4600	4600	4600	שכר יסוד
3325	0	0	0	350	350	350	350	175	350	350	350	350	350	נסיעות
2149	0	0	0	0	0	2149	0	0	0	0	0	0	0	הבראה
29804	0	0	0	1985	3641	3002	3048	1352	3455	3761	3189	3402	2969	שעות נוספות
3864	0	0	0	0	0	0	1035	2829	0	0	0	0	0	חופשה
2284	0	0	0	202	233	234	236	203	236	234	236	235	235	הפרשי שכר
530	0	0	0	0	0	0	0	265	285	0	0	0	0	תגים
688	0	0	0	146	148	0	0	100	147	147	0	0	0	גילום וקופות
2680	0	0	0	270	270	270	270	270	270	270	270	270	250	שווי ארוחות
1000	0	0	0	200	200	0	0	200	200	200	0	0	0	שווי מתנות
88335	0	0	0	7753	9431	11031	8435	6924	9523	9332	8645	8857	8404	סה"כ
10028	0	0	0	635	1172	1684	853	414	1379	1140	920	988	843	מש חכנסה
7123	0	0	0	600	774	940	671	514	784	764	693	715	668	ביטוח לאומי
2300	0	0	0	230	230	230	230	230	230	230	230	230	230	כלל דוד הוני
3680	0	0	0	470	470	270	270	470	470	470	270	270	250	סה' חכנ. וקופות
65204	0	0	0	5818	6785	7907	6411	5296	6660	6728	6532	6654	6413	שכר נטו
65204	0	0	0	5818	6785	7907	6411	5296	6660	6728	6532	6654	6413	נטו לתשלום
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ימין/שעות עבודה
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ימים לב.ל.
11.50	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	-2.00	6.00	15.50	-2.00	-2.00	-5.00	0.00	0.00	חופשה
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	מחלף
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	מילואים
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	ימים לחלוש

באמצעות שיקלולית של ט.מ.ל.

בוצע ע"י:

האוניברסיטה העברית בירושלים



המרכז לחינוך משפטי קליני  
לזכויות אדם ולאתריות חברתית

הקליניקה לרווחה תעסוקתית

# עובדים שקופים בשירות המדינה

דו"ח  
הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה  
כדגש על עובדי ניקיון

פברואר 2006

נועם אבחסרה | נטע בקר | זיו כהן

בתמיכת ובעריכת:  
עו"ד אבישי בניש



## תוכן עניינים

3.....	א. מבוא.....
5.....	ב. רקע.....
6.....	ג. הצגת הפרויקט.....
7.....	ד. הממצאים.....
7.....	פרופיל עובדי הקבלן.....
8.....	חשש לתופעה של הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה.....
9.....	מדוע הם אינם תובעים?.....
9.....	היעדר פיקוח מצד המדינה.....
10.....	עדות מן השטח - שיתות עם עובדי קבלן.....
12.....	ה. איתור הבעיות המבניות.....
12.....	תבנית העסקה תלת צדדית - ניתוק הזיקה המשפטית והאנושית.....
12.....	העסקה באמצעות קבלני שירותים - התצר האתורית החדשה.....
13.....	שיטת המכרזים - כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך.....
14.....	מכרזי הפסד - קבלני השירותים כ"פילנתרופים החדשים".....
16.....	היעדר שקיפות והיעדר מידע.....
16.....	היעדר הרתעה.....
17.....	ו. סיכום והמלצות.....
17.....	המלצות כלליות.....
18.....	המלצות הנוגעות לנוהלי ההתקשרות של משרדי הממשלה עם קבלנים.....
19.....	ז. תמצית הכנס.....
21.....	ח. הצעה לסודל להתקשרות המדינה עם קבלנים.....
25.....	כלכלה בגרוש נוסח ישראל.....
30.....	Summary: Invisible Workers in the Public Service

## כלכלה בגרוש נוסח ישראל

לעבוד כמה שעות. כנראה שלמילה מנהל יש בכל זאת איזה כוח קסם, לא משנה המנהל של מה אתה, של משרד עורכי דין או של חברת ניקיון...

אבי, בן 38-40, חצי משערו לבן, מבטו עייף ולחוץ, מרגע שראיתי אותו שום תחושה אחרת, למעט רחמים, לא יכולתי להרגיש כלפיו. שאל אותי מה שמי, בת כמה אני, האם הייתי בצבא, למה אני לא לומדת: ידעתי שאני צריכה להוביל את השיחה לכיוון שמעניין אותי, השבתי אם כבר תפסתי את המנהל, אז מה סתם נדבר על שטויות, אבל ידעתי שצריך להיזהר ולא לעזור חשד כלשהו. עבדתי בניקיון הרבה, ניקיתי בתים פרטיים, ההורים שלי בחיפה, יש לכם גם שם סניף? ... כן, אנהנו חברה ענקית יש לנו סניפים בכל רחבי הארץ, בחיפה יש סניף גדול, במרכז, אנהנו בהרבה מקומות, גם בבתי משפט, גם במפעלים, את רוצה לעבוד שם? צריך לעבור הדרכה, ארבע שעות, באילו חומרים צריך להשתמש ואיך, כי זה מסוכן שם, כולם עובדים את זה ותוכלי לעבוד שם, מקום טוב.....ישלמו לי על ההדרכה?.... מה זה אומר? על הזמן של ההדרכה? לא! אבל כולם עוברים את זה, גם אני עברתי. ....כמה תשלם לי?.... 18 ש' לשעה, מחר תבואי למשרד, תני את הפרטים שלך, חשבון בנק, ת.ד..... אני אצטרך לקחת אוטובוס.....בטח, תקבלי נסיעות הכול, תעבדי חודש, מלא, תקבלי כסף לתוכשי חודשי, אם לא הודש מלא לפי הימים, אני רוצה שכבר בראשון תהיה לך משכורת, תקבלי איזה 800 ש', טוב לך?....כבר בראשון אקבל משכורת?! מעולה! לא יכולתי לזהות אם הוא באמת דואג שאקבל משכורת או שהוא דואג למשהו אחר, מבטו כל הזמן היה מודאג ומותש.

הגענו, המקום סואן, יש כל כך הרבה אנשים. מה צריך לעשות?....את תיראי, יש שם בחורה, נטשה, גם צעירה, היא תסביר לך הכול, צריך לאסוף את הזבל, לנקות וזהו, לא קשה נבטח, חשבתי לעצמי, ממש לא קשה, עד תשעה בערב, לאסוף זבל, זה כלום! יש כאן עוד חברות?.... לא, רק אנהנו....ולמה דווקא התברה שלך פה?.... זה מכר ( המילה הזו הוא אמר בשקט, אני בטוחה במאה אחוז. באופן מלאכותי הוא הוריד את הקול, וראיתי שהוא לא רוצה לדבר על זה), זכינו, וזה המקום שלנו כרגע, אבל אנהנו עובדים גם בבתי חולים, באיזה שעות יותר נוח לך לעבוד? אני אסדר לך עבודה מתי שנוח לך? כמה שעות? את צריכה לדבר יותר עברית, לשמוע, רק כך תדעי, תצאי מהסביבה של הרוסים, את יודעת קרוא וכתוב?....גמגמתי משהו לא ברור....את יודעת, נכון?....קצת, אני קוראת לאט מאוד....

המשך בעמ' 25

ספרה של ברברה ארנרייך כלכלה בגרוש - איך ולא להצליח באמריקה ימביא את סיפורם של העובדים בשכר נמוך בארצות הברית (תורגם לעברית על ידי אסף שור; יצא לאור בהוצאת ככל, 2004). במשך מספר חודשים יצאה המחברת לבחון כיצד נראים החיים (והכלכלה) מנקודת מבטם של עובדי שכר המינימום. בהשראת הספר יצאה הסטודנטית נטע בקר כדי לבחון למשך יום אחד כיצד נראים הדברים מנקודת מבטם של עובדי הקבלן. השמות המופיעים בד"ח בדויים. פרטים טושטשו למינעת זיהוי העובדים.

נטע בקר

התקשרתי למספר שאיתרתי באינטרנט, ענה קול עצבני של בחורה שנשמעה עטוקה ומוטרדת, ומייד שמו אותי על ממתניה. לאחר מספר דקות היא התפנתה אלי. ברגע ששמעה שאני רוצה לעבוד ועדיף לי להתחיל באופן מייד, קולה השתנה והיא נשמעה שמחה יותר, אפילו מתלהבת. שאלה אותי איפה אני רוצה לעבוד, יש להם שמירה, אחזקה או ניקיון. להפתעתי, לפחות כך נשמעה לי, שאמרתי שאני מעדיפה ניקיון כי איזו חברה שלי עבדה אצלם ויש לי את הטלפון ממנה, זהו! אף שאלה נוספת! אפילו את שמי היא לא שאלה. אמרה לי שיש לה עבודה מצוינת בשבילי, איזו, שאלתי, לא משנה, תבואי מחר למשרד, תביאי תעודת יושר, תמלאי טפסים ותתחילי לעבוד. סיכמנו. בקושי הספקתי לשאול את שמה. מיכל. טרם הספקתי לרשום את הכול ביומן, צלצול, בטח שכחה משהו, הפעם זה היה גבר. קוראים לי אבי ואני המנהל של החברה, שאל אם אני יכולה לעבוד מייד, אמרתי כן, אבל אמרו לי שצריך.... הוא קטע אותי, לא משנה, אני המנהל, את יכולה לעבוד היום? כמה זמן ייקח לך להתארגן? איפה את גרה? אני אבוא לקחת אותך ותיסעי איתי למקום העבודה, קחי איתך בגדים, לא צריך כספות, הכול יתנו לך שם, תהיה מוכנה בעוד רבע שעה? התהלתי לגמגם משהו על כך שרק לפני 10 דקות קמתי מהמיטה, ומה לגבי תעודת היושר, הוא ענה בקוצר רוח, את רוצה לעבוד או לא? תהיה מוכנה בעוד חצי שעה, אני אתקשר כשאהיה בכיכר, אה, ותוכלי לעבוד עד תשע בערב? זה מאוד חשוב לנו, היום פסח, יש לחץ וצריכים אנשים, אחר כך נסדר את הכול....

למעשה, זה לקח לו יותר מחצי שעה, טוב, מן, לא נורא, גם כך הוא היה נשמע לי מאוד לחוץ, ובכלל שמחתי שהוא הגיע סוף סוף. הרגשתי קצת מוזר, לא רציתי להודות לעצמי ולא הבנתי גם למה, אבל נלחצתי. למה? מה הסיבה? אפשר לחשוב שאני עומדת להיכנס לאיזה ראיין חשוב במשרד עורכי דין או שמדובר באיזו עבודה שתקבע את עתיד, סתם, ללכת

## א. מבוא\*

מפעם לפעם אנו נחשפים בתקשורת לסיפור על עובדי קבלן מנוצלים אשר אינם מקבלים את זכויותיהם על-פי החוק. מתכונת התגובה קבועה למדי: מי ששכר את שירותי הקבלן ("המעסיק בפועל" או "המזמין") מופתע מאוד ומבטיח כי למרות שאין עליו אחריות חוקית הוא יבדוק את העניין מול הקבלן, שהרי האחרון התחייב בפניו בחוזה כי ישלם לעובדים את כל מה שמגיע להם. הקבלן מודרר להכות על חטא ושבע שנפלה טעות מצערת וחד-פעמית וכי העובדים יקבלו את התשלום המגיע להם - ובא לציון גואל.

אולם, תמיד מנקרת השאלה האם אומנם מדובר בטעויות מצערות ובמקרים יוצאי-דופן או שלפנינו כשל מבני. זו השאלה שהעמדנו בפנינו בקליניקה לרווחה תעסוקתית באוניברסיטה העברית. כדי לבחון שאלה זאת החלטנו להתמקד בהעסקה באמצעות קבלנים שמעשית על-ידי המדינה, אשר ניתן לצפות ממנה - ציבורית ומשפטית - להתנהג כמעסיק הוגן גם כאשר אין היא המעסיקה הפורמלית.

מעבר לכך, החלטנו להתמקד בעובדי ניקיון, אשר בשונה ממאבכתיים, למשל, מצויים במובהק מאחורי הקלעים. נעדינו כתובת ברורה במשרד אליה יפנו, הם מגיעים בשעות המוקדמות, לפני תחילת העבודה, או בשעות שלאחר סיומה. עבודתם נעשית ברקע, היא צריכה להיות בלתי מורגשת - וכך גם הם עצמם.

על-פי עקרונות שיטת ה- watching, יצאנו אל משרדי הממשלה בבירה ותיעדנו את תנאי ההעסקה של כ- 40 עובדי ניקיון המועסקים באמצעות קבלנים. מעבודת התייעוד עולה תמונה של הפרה נרחבת של זכויות העובדים מתחת לאפה של המדינה. בשורה התחתונה, לגבי כל העובדים שרואינו נמצאה הפרה כלשהי של חוקי העבודה. ההפרות מצטברות לכדי מאות עד אלפי שקלים לעובד בשנה. למרות שבדיקתנו לא נשאה אופי מדעי, ברור כי עצם העבודה שתחת כל אבן שהפכנו מצאנו הפרה של זכויות אומרת דרשני.

בין היתר, נמסר לנו מאת העובדים על אי-תשלום או על תשלום חלקי של זכויות על-פי חוקי העבודה ועל-פי צו ההרחבה החל על עובדי ניקיון, כגון ימי חופשה וזכויות, ימי מחלה, דמי הבראה, הנצאות נסיעה, שעות נוספות ותשלומי פנסיה. כמו-כן, נמסר לנו על אי מתן פירוט של תנאי העבודה, כנדרש בחוק, ועל הטלת קנסות.

מצאנו גם כי עובדים רבים אינם מודעים כלל לזכויותיהם. קיבלנו תגובות כגון: "לא אמורים לשלם לי שעות נוספות, זו לא עבודה משרדית" או "פנסיה? בחברות קבלן אין פנסיה". מעבר לכך, נתקלנו בכחד של עובדים מלהתלונן או להגיש תביעה משפטית, שמא יתנכלו להם או שמא יצא להם שם של עושי צרות. הם חששו לא רק שיפטרם אותם ממקום עבודתם הנוכחי אלא שלא יהיו מוכנים להעסיק אותם גם בשום מקום עבודה אחר.

עבור מי שעוסק בהגנה על זכויות עובדים בעיות של היעדר מודעות, פער כוחות וחשש מהמעסיק אינן בגדר הפתעה. אך דווקא מסיבות אלו ניתן היה לצפות שהמדינה - הן בכובעה כאחראית על אכיפת חוקי העבודה והן בכובעה כמעסיקה בפועל - תיקח אחריות על שמירת זכויות העובדים המועסקים בחצריה (אשר בעבר היו מועסקים ישירות על-ידה). אך כאן מצאנו לא רק שהמדינה אינה מהווה דוגמה להעסקה הוגנת, אלא שהיא לוקה בהיעדר פיקוח עד כדי חשש כי בעצימת עיניים היא נותנת יד לפרקטיקות העסקה פוגעניות. למרות שהבדיקה אינה קשה במיוחד, כמעט כל העובדים עמם שוחחנו ציינו כי מעולם לא הייתה כל התעניינות במצבם מצד גורם רשמי כלשהו במשרד. רק במקום אחד מצאנו יוזמה מקומית של בדיקה מדגמית של תלושי שכר ועמידה על זכויות העובדים.

\* תודתנו נתונה לפרופ' אריאל רובינשטיין, פרופ' יצחק גלנור וד"ר מומי דהן על הערותיהם המועילות לטיוטה של דו"ח זה. בתצוננו אף להודות לד"ר דפנה גולן-עגנון על סדמא שהעבירה לחברי הקליניקה בנושא כתיבת דו"חות ציבוריים. תודה מיוחדת לגבי יעל אוהיון על הציצוב הגרפי.



היעדר הפיקוח יכול להסביר חלק מהבעיה המבנית, אך ככל שדרשנו ויגענו בסוגיה התברר לנו כי שורשיה עמוקים אף יותר. חלק נוסף בבעיה המבנית הוא שלפחות בחלק מחוזי ההתקשרות בין המדינה לבין קבלנים המחירים הם מחירי הפסד או קרובים להפסד, כלומר מחירים שאינם מספיקים אפילו לכסות את עלות שעות עבודתם של העובדים, אם משלמים להם על-פי החוק. זאת מבלי לקחת בחשבון הוצאות תקורה אחרות וכמוכן מבלי לקחת בחשבון גם רווח לקבלן.

מצאנו גם כי למעשה המדינה אינה עורכת כל אבחנה בין רכישת מהדקי נייר לבין רכישת שירותי ניקיון. כולם נכנסים תחת שם הקוד של "שירותים" ולכן נרכשים בצורה של מכרז, ברוב המכריע של המקרים ממי שהציע את ההצעה הנמוכה ביותר. העובדה שמאחורי "שירותי ניקיון" עומדים בעיקר אנשים ושמוחיר נמוך יכול להצביע על ניצול והפרת זכויות אינה זוכה לכל התייחסות בנהלי ההתקשרות של המדינה. כך, בהינף הגדרה, התדרדרנו חזרה לימים החשוכים של סוף המאה ה-19 בהם העבודה נחשבה למצרך. כך, במחיר נהול, האנשים שעומדים מאחורי אותה עבודה הפכו לשקופים.

מטרתנו של דו"ח זה היא להציג את ממצאי הפרויקט שערכנו תוך ניתוחם ותוך ניסיון לאתר את הבעיות המבניות המובילות להערכתנו להפרת זכויות עובדי הקבלן במשרדי הממשלה. הדו"ח כולל גם המלצות למדיניות וכן הצעה שהכנו לנוסח מפורט של נוהל להתקשרות המדינה עם קבלנים, שעשוי לטעמנו להבטיח בצורה טובה יותר את זכויותיהם של עובדי הקבלן המועסקים במשרדי הממשלה. הדו"ח כולל גם תמצית של כינוס שערכנו בנושא זה בעקבות ממצאי הפרויקט, שבו השתתפו נציגי אקדמיה, נציגי ממשלה ונציגי ארגונים העוסקים בהגנה על זכויות עובדים.

## ב. רקע

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה הולכת ומתרחבת של העסקת עובדים שלא באופן ישיר אלא באמצעות קבלנים המספקים שירותי כוח אדם (קבלני כוח אדם או קבלני שירותים<sup>1</sup>). באמצעות שיטת מיקור-החוץ (outsourcing), הועברו לקבלנים פעילויות רבות, כגון שמירה, ניקיון, הסעדה, מענה לפניות טלפוניות ועוד, אשר היו בעבר חלק בלתי נפרד מהמבנה הארגוני של גופים עסקיים או ממשלתיים. ההעסקה באמצעות קבלנים מחליפה את מערכת היחסים הדו-צדדית המקובלת ביחסי עבודה בין העובד לבין המעביד ויוצרת "משולש העסקה" שבקודקודיו ניצבים העובד, הקבלן והמשתמש<sup>2</sup> (המכונה גם "המזמין" או "המעסיק במועל"). בין הקבלן לבין העובד ישנו חוזה עבודה ובין הקבלן לבין המזמין ישנו חוזה לאספקת שירותים או כוח אדם. בין העובד לבין המשתמש אין זיקה משפטית ברורה והיא תלויה בנסיבותיה של כל העסקה<sup>3</sup>.

תופעת מיקור החוץ נולדה על רקע לחצים משמעותיים להתייעלות, להוזלת עלות העבודה ולהגברת הגמישות הניהולית. כממרו העסקי לחצים אלו התעוררו בעיקר עקב המעבר לכלכלה גלובלית ותחרותית יותר. במגזר הציבורי לחצים אלו התעוררו בעיקר עקב לחצים להקטנת השירות הציבורי והגבלות שהוטלו על התקנים והמשרות בו<sup>4</sup>. באמצעות צורת העסקה זו יכלו המעסיקים - העסקיים והממשלתיים - לעקוף את התחייבויותיהם על פי הסכמים קיבוציים ולהעסיק עובדים בלתי מאורגנים, בעלי סל זכויות מצומצם ואשר ניתן להעסיקם ולפרסם ביתר קלות. במידה מסוימת "סידור" זה זכה גם להתעלמות מצד העובדים המאורגנים שניסו להלחם בהרעת תנאי העסקתם והעדיפו אולי שהתנאים המקוצצים יופעלו במקום עבודה שהוא לכאורה אחר<sup>5</sup>.

בפועל, העסקת כוח אדם באמצעות קבלנים, שהייתה מקובלת בעבר רק לכבי עובדים זמניים, הפכה לשיטה להעסקתם של עובדים שאינם זמניים, ומסתמן שישראל היא אחת המדינות המובילות בעולם בשיעור המועסקים בשיטה זו<sup>6</sup>. עם זאת, המידע לגבי עובדי הקבלן, ובמיוחד עובדי קבלן המועסקים באמצעות קבלני שירותים (להבדיל מקבלני כוח אדם), הוא מוגבל יחסית. למיטב בדיקתנו, גם במשרדי הממשלה לא מתנהל כל מעקב אחר מספר העובדים המועסקים בשיטה זו<sup>7</sup>.

חשוב לציין כי מלכתחילה, המשרות המוצעות על ידי קבלנים הן ככלל משרות בשכר נמוך, כתנאים סוציאליים מינימאליים וללא יציבות תעסוקתית<sup>8</sup>. אולם, דומה כי עובדי הקבלן סובלים לא רק מתנאי עבודה נחותים, אלא אף מהפרת זכויותיהם המינימאליות על-כפי חוקי העבודה. עדויות למקרים של ניצול עובדים בשיטות העסקה אלו צצו כבר עם תחילת השימוש בהן. אולם לאחרונה, בעקבות גל של פרסומים עיתונאיים בדבר ניצול עובדים בשכר נמוך בכלל ועובדי קבלן בפרט נוצר הרושם כי ישנה התמרה בהיקף הפרות הזכויות של עובדים אלו<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> על האבחנה בין קבלן כוח אדם לבין קבלן שירותים ר' ביתר הרחבה סעיף ה' להלן, בטקסט הסמוך להערת שוליים 14.

<sup>2</sup> ר' ביתר הרחבה סעיף ה' להלן, בטקסט הסמוך להערת שוליים 13.

<sup>3</sup> בן ישראל מיקור חוץ (outsourcing) מתמקרים' התוצאה: העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם - פרשנות אחרת המרת העסקה הפורמאלית בעיסקה האוטנטית" ספר ברמון (כרך שני) 561, עמ' 562 - 563 (להלן - בן ישראל).

<sup>4</sup> בן ישראל, לעיל הערה 3, עמ' 565, הי"ש 7.

<sup>5</sup> על-פי נתוני הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה, בשנת 2002 שיעור המועסקים באמצעות חברות כוח אדם עמד על 4.3% מכלל השכירים הישראלים כמשק. שיעור העסקה זה גבוה פי 3 מהשיעור הממוצע במרבית המדינות המפותחות (ר' נדיב העסקה באמצעות קבלני כוח אדם, 2000 (הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה)(להלן - נדיב)). יש להדגיש כי שיעור זה אינו כולל את המועסקים באמצעות קבלני שירותים, שלגביהם אין נתונים רשמיים. על-פי הערכות לא רשמיות השיעור הכולל של עובדי קבלני כוח אדם ועובדי קבלני שירותים מגיע לכדי 10% מכלל השכירים.

<sup>6</sup> שיחת טלפון עם מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה (משרדי הממשלה ויחידות הסמך).

<sup>7</sup> לתאור מאפייני העובדים בשכר נמוך בישראל ר' יחסי עבודה בעידן של תמורות (ראש צוות: גיא מונדלק) (2004).

<sup>8</sup> ר' למשל בעיתונות: ר' סיני "מצעד הדפוקים" הארץ 28.12.2003; ר' סיני "עובדות יותר, מיואשות יותר" הארץ 25.6.2004; מ' גרינברג "אין כרטיס מועדון" ידיעות אחרונות (7 ימים) 14.1.2005, עמ' 14. בטלוויזיה: סרטה של טלי שמש, "זהב לבן - עבודה שחורה", בעניין העסקת עובדי קבלן במפעלי ים המלח, אשר שודר במסגרת התוכנית עובדה ביום 9.6.2004; התוכנית בולדוזר בעניין הפרת זכויות מאבטחים בחברת "השמירה", ששודרה ביום 13.10.2004.

## ג. הצגת הפרויקט

על רקע זה, החלטנו לצאת לשטח ולבחון האם הפרות הזכויות של עובדי קבלן הן נקודתיות וספוראדיות או שמא מדובר בתופעה רחבה ושיטתית. החלטנו גם שאם נגלה כי מדובר בתופעה של הפרה שיטתית של זכויות עובדים אדי ננסה לאתר את הכשלים המבניים המובלים לתופעה זו ועל בסיס ניתוחם ננסה להציע דרכים למניעתה או לצמצומה.

כדי לבחון שאלה זאת בחרנו להתמקד בהעסקה באמצעות קבלנים שנעשית על-ידי משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות, שהן ככל הנראה המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלן במשק. סברנו כי כמעסיקים בפועל הנהלים מעבודתם של עובדי הקבלן, ולמיוחד כגופים ציבוריים המחויבים לפעול על-פי נורמות של הגנות, ניתן לצפות מהם לפעול באופן סביר להבטחת זכויותיהם של עובדים המועסקים בחצריהם גם כאשר אין הם המעסיקים הישירים. כמו-כן, סברנו כי כגופים ציבוריים עליהם להבטיח כי כספי ציבור לא יועברו לקבלנים עבריינים המפרים את החוק.

מעבר לכך, בחרנו להתמקד בעובדי ניקיון. קבוצה זו של עובדים טרם זכתה להתייחסות משמעותית, בשונה מעובדי אבטחה למשל<sup>9</sup>. עובדי הניקיון מצויים במובהק מאחורי הקלעים. הם מגיעים בשעות המוקדמות, לפני תחילת העבודה, או בשעות שלאחר סיומה. בדרך כלל אין להם כתובת ברורה במשרד אליה יפנו. עבודתם נעשית ברקע, היא צריכה להיות בלתי מורגשת - וכך גם הם עצמם.

על-פי עקרונות שיטת ה- watching, לא המתנו להגעת תלונות אלא יצאנו באופן אקטיבי לשטח במטרה לתעד את תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן המנקים את משרדי הממשלה ואת הרשויות הציבוריות בירושלים. לא אחת נתקלנו בקשיים להיכנס למשרדים הממשלתיים בשל הרגישות הביטחונית. על כן, ביקרנו בדרך-כלל במשרדים בהם ישנה קבלת קהל ואשר ניתן להסתובב בהם ביתר חופשיות. קושי נוסף בו נתקלנו היה חשש של עובדים לדבר עימנו; חלקם דיברו אך לא היו מוכנים להזדהות בשמם; חלקם קבעו כגישה אך חזרנו בהם לאחר מכן.

רוב הראיונות היו "ראיונות שטח" במשרדי הממשלה עצמם ועם חלק מהעובדים ערכנו "ראיונות עומק". הראיונות התקיימו על בסיס שאלון מובנה שבסופו מספר שאלות פתוחות. כמו-כן, כדי ללמוד יותר לעומק על הזווית של העובד עצמו - בהשראת הספר "כלכלה בגרוש" של ברברה אַרְנֵרִיך - אחת מחברות הצוות התקבלה לעבודה כעובדת ניקיון באחת מחברות הקבלן.

להשלמת התמונה שוחחנו גם עם עובדי ממשלה בהווה ובעבר אשר מכירים מקרוב את נושא ההתקשרות של משרדי הממשלה עם קבלני שירותים. כמו-כן, שוחחנו עם אנשים המכירים היטב את שוק הניקיון ושוק חברות הקבלן. לניתוח הבעיות המבניות נדרשנו גם לספרות משפטית ולפסקי דין בתחום דיני העבודה ודיני המכרזים.

<sup>9</sup> ר' למשל: כיצד נבטיח את זכויות המאבטחים? נייר עמדה בנושא אכיפת חוקי המגן בדגש על אכיפת זכויות מאבטחים (בהנחיית ובעריכת ד"ר גיא דויזוב ועו"ד רונית הרמתי-אלפרן, הקליניקה למשפט ושינוי חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה); דין וחשבון בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה (חה"כ יגאל יאסינוב, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת במרץ 2005).

## ד. הממצאים

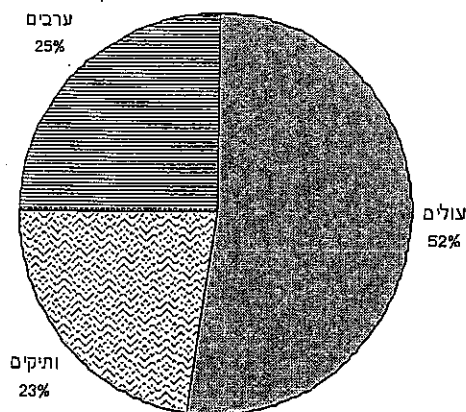
חלקו המרכזי של הפרויקט היה היציאה לשטח ותיעוד תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן המועסקים במשרדי הממשלה. בתוך כך נשאלו העובדים עמם נפגשנו על שמירת זכויותיהם על-פי חוקי העבודה, כגון שכר מינימום, שעות נוספות, דמי הבראה, חופשה שנתית, חגים, ימי מחלה, הפרשת גמלת פנסיה, פירוט תנאי העבודה ופיצויי פיטורין<sup>10</sup>. בסך-הכול, ראיינו 46 עובדים (מתוכם 38 עובדי ניקיון<sup>11</sup>). העובדים הועסקו בחציריהם של 16 משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות בירושלים. סך הכל מספר חברות הקבלן שנבחנו היה 15. הנתונים שיפורטו להלן לגבי כל שאלה הם מתוך אלו שנתנו מענה לשאלה.

בטרם נפרט את הממצאים חשוב מאוד להדגיש כי הפרויקט שערכנו אינו - ואף אינו מתיימר להיות - מחקר מדעי או מדגם מייצג. הממצאים שיפורטו להלן הם בבחינת התרשמות מהנעשה בשטח מתוך דבריהם של העובדים עמם שוחחנו והמצאים משקפים את הממצאים בקרב אותם עובדים בלבד. עם זאת, לאור העובדה כי בכל מקום אליו הגענו דווח לנו על הפרות של זכויות בדיקה כזה או אחר התרשמותנו היא כי גם במדגם מייצג מגמת התוצאות תהיה דומה. בכל מקרה, ממצאים אלו אומרים דרשני ומחייבים בדיקה מעמיקה נוספת.

### להלן פירוט הממצאים:

#### פרופיל עובדי הקבלן

באופן שאינו מפתיע, אוכלוסיית עובדי הקבלן אותה פגשנו, ובייחוד עובדי הניקיון, מונה ברובה עולים וערבים. כך למשל, מבין העובדים שראיינו 23 היו עולים חדשים ו-11 היו ערבים ישראלים. מבחינה מגדרית, 16 היו עובדות והשאר היו עובדים גברים. הגיל הממוצע של העובדים היה 34: באופן שאולי נובד את התפיסה המקובלת, לפיה עבודה אצל קבלנים היא עבודה זמנית וקצרת מועד, הוותק הממוצע בעבודה של העובדים היה שנתיים ושמונה חודשים.



<sup>10</sup> לפירוט זכויותיהם של עובדי ניקיון ראו הזכרונות והמדריכים באתר עמותת קו לעובד: [www.kavlaoved.org.il](http://www.kavlaoved.org.il)  
<sup>11</sup> כאמור, הפרויקט התמקד בעובדי ניקיון, אולם, במהלך היציאה לשטח מספר מאבטחים בכניסה למשרדי הממשלה ביקשו לתאר בפנינו את תנאי העסקתם. החלטנו להוסיף את המידע שקיבלנו מהם לנתוני הפרויקט.

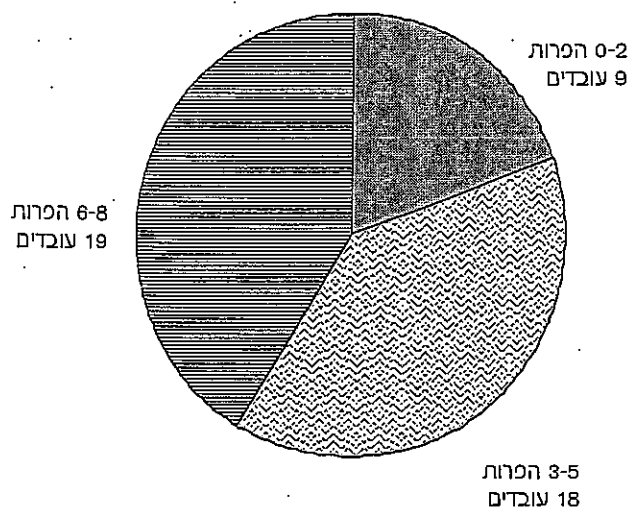
### חשש לתופעה של הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה

הממצא המרכזי של הפרויקט הוא כי בכל משרדי הממשלה ורשויות המדינה נמצאו הפרות של זכויות עובדים וכי בקרב כל העובדים שתשאלנו דווח לנו על הפרת זכויות כלשהי.

כמעט בכל הפרמטרים שלגביהם נשאלו העובדים, נמצאו שיעורים גבוהים למדי של הפרות זכויות המגן (רי טבלה). נמצא למשל כי מרבית העובדים דיווחו כי אינם מקבלים תשלומי פנסיה (כמעט 40 עובדים מתוך 46). מספר דומה של עובדים דיווח שאינם מקבלים תשלום עבור ימי חגים וכך גם לגבי תשלום שעות נוספות ותשלום בגין ימי מחלה. לגבי חופשה שנתית, 28 עובדים (מתוך 36 שענו על השאלה) דיווחו כי אינם מקבלים דמי חופשה שנתית; 31 עובדים מתוך 43 דיווחו שאינם מקבלים תשלום דמי הבראה. כמחצית מהנשאלים דיווחו שלא חתמו על חוזה עבודה ועוד חמישה עובדים דיווחו כי הם מקבלים קנסות.

הזכות הנבדקת	מספר הנשאלים	מספר העוברים	מקבלים באופן מלא זכויותיהם על-פי חוק	לא מקבלים באופן מלא זכויותיהם על-פי חוק
הבראה	46	43	12	31
חופשה	46	36	8	28
פנסיה	46	43	4	39
חגים	46	36	3	38
דמי מחלה	46	30	2	28
שעות נוספות	46	33	2	31
כסיעות	46	33	25	8

מעבר לכך, לא רק לשכל העובדים שתשאלנו יש הפרת זכויות כלשהי, אלא שמרביתם סובלים ממספר גבוה של הפרות גם יחד. בפילוח העובדים לפי כמות ההפרות של זכויותיהם מצאנו כי מבין 46 העובדים 9 דיווחו על בין הפרה לשתי הפרות, 18 דיווחו על בין שלוש לחמש הפרות ו- 19 עובדים דיווחו על בין שש לשמונה הפרות של זכויותיהם.



כאן המקום להדגיש כי המשמעות הכספית של הפרות אלו יכולה להגיע לסכומים שבין מאות ועד אלפי שקלים לעובד בשנה- סכום כסף המהווה נתח משמעותי מהכנסתו של עובד בשכר נמוך. כך לדוגמא, במהלך בדיקתנו הגיעה לידיעתנו תביעה של עובדי קבלן במשרד ממשלתי שכימתו את הפרות זכויותיהם בממוצע של כ- 4,000 ש"ח לכל עובד בשנה.

להבנתנו, על אף שממצאינו אינם בבחינת מדגם מייצג, עצם העובדה כי בכל מקום אליו הגענו דווח לנו על הפרות משמעותיות של זכויות העובדים מעלה חשש ממשי כי ישנה תופעה רחבה של הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה.

## **מדוע הם אינם תובעים?**

לאחר שנוכחנו כי ישנו חשש לתופעה של הפרת זכויותיהם של עובדי קבלן עולה השאלה מדוע העובדים אינם תובעים את זכויותיהם בבתי הדין לעבודה, שכל מטרתם לאפשר לעובדים לממש את זכויותיהם שנפגעו. התנסותנו בשטח יכולה להצביע על מספר סיבות לאי הגשת תביעות מצד עובדי קבלן:

ראשית, ישנם עובדים רבים שאינם מודעים כלל לזכויותיהם. כאשר שאלנו עובדים על זכויותיהם קיבלנו מחלקם תגובות כגון: "לא אמורים לשלם לי שעות נוספות, זו לא עבודה משרדית", או: "פנסייה? בחברות קבלן אין פנסייה". כך גם אשר לדמי חופשה נתקלנו באנשים העובדים שנים רבות באותו מקום אשר היו משוכנעים שלא מגיעה להם חופשה מאחר שלא עבדו במשרה מלאה, או בכאלו שסברו שדמי החופשה כלולים בשכר היסוד. התרשמותנו היא שהסיבה העיקרית לכך היא חוסר נגישות של העובדים למידע אמין ובהיר בדבר חוקי העבודה בשפה הברורה להם<sup>12</sup>, בעיקר בשל אי שליטה בעברית ולעיתים בשל היעדר השכלה מספקת.

שנית, מצאנו כי גם עובדים שהיו מודעים ולו חלקית להפרת זכויותיהם נטו שלא להגיש תביעה למימוש זכויותיהם. חלקם הביעו חשש כי אם יגישו תביעה נגד מעסיקם הוא יתנכל להם או אפילו יכטרם. אחרים הביעו חשש שיצא להם שם של "עושי צרות" ושגם מעסיקים אחרים לא יהיו מוכנים להעסיק אותם בשל כך. בהיעדר אפשרויות תעסוקה חלופיות זמינות, במיוחד על רקע שיעור האבטלה הגבוה, חששות אלו הורידו מהפרק עבור רבים את אפשרות התביעה.

שלישית, נתקלנו בעובדים שאינם רואים כל טעם בבדיקת זכויותיהם משום שהם סבורים שידיעת זכויותיהם או הגשת תביעה לבתי משפט לא תשנה את מצבם. כפי שציין למשל אחד העובדים עמם שוחחנו, להגיש תביעה "זה כמו לירות נגד הרוח". אותה תפיסה, לפיה תביעה משפטית אינה אפקטיבית או אף מסוכנת, מובילה לחסם פסיכולוגי מפני הגשת תביעה ומביאה עובדים רבים להשלים עם הפרת זכויותיהם ולקבל את מצבם בהכנעה.

## **היעדר פיקוח מצד המדינה**

עבור מי שעוסק בהגנה על זכויות עובדים חסמים של היעדר מודעות, פער כוחות, חשש מהמעסיק או ייאוש אינם בגדר הפתעה. דווקא מסיבות אלו מתעוררת ביתר שאת שאלת תפקידה של המדינה בהבטחת זכויותיהם של העובדים המועסקים בחצריה (אשר בעבר היו מועסקים ישירות על-ידה). לפחות לכאורה, ניתן היה לצפות שהמדינה תיקח אחריות על שמירת זכויות אלו - הן בכובעה כאחריות על אכיפת חוקי העבודה והן בכובעה כמעסיקה בפועל.

<sup>12</sup> בעיית הנגישות למשפט והחסמים הניצבים בפני אוכלוסיות מוחלשות דוגמת העובדים בשכר נמוך בפני מימוש זכויותיהם החלה לקבל תשומת לב אקדמית ושיפוטית משמעותית יותר בשנים האחרונות. ר' "אלכשן" נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עלי משפט ב (תשס"ד) 497; "רבין" זכות הגישה לערכאות" סכות חוקתית (תל-אביב, בורסי, תשנ"ח); ע"א 733/95 ארפל אלמניום בע"מ נ"י קליל תעשיות בע"מ, פ"ד (אג) 577, 631-632.

כדי לבדוק את מידת הפיקוח מצד המדינה על הקבלנים, שאלנו את העובדים האם גורם רשמי מהמשרד הממשלתי התעניין בתנאי עבודתם. כמעט כל העובדים ציינו כי מעולם לא נשאלו ולא הייתה כל התעניינות במצבם מצד גורם רשמי במשרד. נתקלנו במקרים אחדים שבהם לאחר פניה ביוזמת העובד עצמו אל גורם במשרד הממשלתי פנה אותו גורם לקבלן. בדרך-כלל פניה זו הביאה להחזר תשלום מלא או חלקי לעובד הספציפי שהתלונן. עם זאת, ברור כי הפתרון הנקודתי, על אף שהוא עשוי לסייע למתלונן עצמו, אינו נותן מענה ממשית לבעיה. בשל חסמים, שעל חלקם עמדנו לעיל, תלונות גלויות של עובדי קבלן כלפי מעסיקם הן נדירות יחסית. בנוסף, הפתרון הנקודתי אינו מסייע לעובדים אחרים שזכויותיהם מקופחות באותו אופן. הוא מעודד את הקבלנים לפעול בשיטת "מצליח" - להפר זכויות ולהשיב רק במקרים הבודדים שבהם "נתפסו". התרשמותנו היא כי ככלל אין ניסיון מצד משרדי הממשלה ליצור פתרון שיטתי לבעיות של קיפוח זכויות עובדי הקבלן, פרט למקרה אחד שבו מצאנו יוזמה מקומית של יועץ משפטי אשר הורה על בדיקה מדגמית של תלושי שכר של עובדי אבסחה שהועסקו באמצעות קבלן. ממציאו מצביעים על כך כי אין כיום כל הסדרה מערכתית ממשית של פיקוח ובקרה על הקבלנים עד כדי מה שיכול להיחשב כעצימת עיניים מצד המדינה ומתן יד לתופעה של הפרת זכויות עובדי הקבלן המועסקים בחצריה.

### עדות מן השטח - שיחות עם עובדי קבלן

נסע בקר

מה את יודעת, פעם היה אפשר להרוויח כאן כסף, והיום כולם גנבים".

"אבל אני לא מתייאש, את רואה אותי בוכה או כועס?" לא ענית לי, חשבת שהפעם לא יהיה נכון. מצדי לענות לי, לפחות לא בכנות. "לא", הוא המשיך. "אני אף פעם לא לוקח ללב את מה שקורה לי. אלו החיים! לא כולם מנצחים! צריך לדעת להפסיד. אני יודע שהם עושים עלי, על גבי, הם עושים מיליונים! נו, מה אני אעשה, שיהיה להם לבריאות! אי אפשר לשנות כלום במדינה הזאת, ואין לנו בית אחר! את עם הדיבורים שלך, מה את יכולה לעזור לי? מה, מודעות, מודעות... זה לא מספיק, אני מודע למה שמגיע לי לפי החוק. מי יתן לי את זה? מי?! לפי החוק מגיע לי פנסיה? איפה ראית את זה? מי שלא מתאים. הולך מעיפים אותו וזהו, זה חברה, זה כוח אדם, קבלן, זה לא עבודה שנותנת לך פנסיה. אני מקבל את ה-18 שי"ח שלי, והולך הביתה. אפשר להתקיים במשכורת הזו? לכן אני עובד גם בכוקר". "אבל זה לא קשה לך, בגילך, שתי עבודות?" שאלתי אותו. "אני בריא, כל עוד אני בריא, אני אעבוד".

הודיתי לו על השיחה שניהלנו בעודו מנקה את האבק ומסאטא את הלכלוך מהרצפה, והיה נדמה לי שהוא מנקה עד איכשהו להאריך את השיחה. הוא דיבר ודיבר כבר לא על מה ששאלתי, דברים אישיים, על אשתו, שהתגרשה ממנו, ורצתה לחזור אחר כך, על ילדותו,

כשאתה יוצא אל שטח אתה אף פעם לא יודע למה לצפות. אתה יכול לפגוש אנשים מכל הסוגים, להיתקל באי הבנה, באי רצון לשתף פעולה ובהתפרצות פתאומית של כעס או להיפך - ייתכן שמצפה לך קבלת פנים מברכת וטובה. מה שללא ספק גרוע מכול זה שאתה עלול לא לפגוש אף אחד ולצאת אחרי חיפוש רבים במסדרונות ארוכים ומפותלים בידיים ריקות כשדו"חות התצפית עדיין ריקים. זה הכי מייאש. אבל אתה לא מתייאש, כי אלו שהסכימו לדבר נתנו לך הרבה. אתה מזכר באנשים האלה, בסיפורי החיים שלהם, כל אחד עם הבעיות שלו, כל אחד עם המועקה הכואבת שלו. אתה חושב איך אפשר לעזור לו, מה אתה יכול לעשות עבורו, ואם בכלל זה אפשרי לעשות משהו ומדוע זה כך. פתאום אתה מבין שלכול האנשים האלה ישנה צרה גדולה שמשותפת לכולם, שכוואבת לכולם. השוני היחיד הוא איך כל אחד מתמודד אתה ועד כמה עמוק הוא לוקח אותה ללב.

"כן", אמר לי משה (שם בדוי), ישראלי בן 82, שעברו רצוף הקשיים ניכר בו, "אנחנו מדינה מלוכלכת, מדינה מלוכלכת! ואין מה לעשות עם זה! אנחנו חיים כאן, וזה הבית שלנו! אבל זה בית שבו כל אחד דואג לעצמו. ג'ונגל!" אתה לא חושב שזה בכל מקום כך?" שאלתי אותו. לא קיבלתי תשובה ברורה, רק התפרצויות של כעס, כעס שיותר דומה לכאב עמוק שלא עובר אף פעם. "שתביני, זה לא היה כך בעבר, את עדיין צעירה,

על הזמנים הטובים שהיו. ידעתי שצריך איכשהו לקטוע אותי, והיה לי נורא לא נעים. פתאום שאלתי את עצמי אם יש מישהו שאי פעם שואל את האישי הנוקשה והלא נעים מהמבט הראשון מה שלומו בכלל. איכשהו התחמקתי והלכתי משם, הוא בעודו ממשיך לנקות, צועק לי: "תודה רבה שדיברת איתי ככה, לאט, דברי כך גם עם האחרים, יש להם המון מה לספר לך".

ידעתי למרותי. ריח חזק של חומרי ניקוי עצר אותי. נזכרתי בדברי המאבטחת הנחמדה בכניסה לבניין שבהתחלה לא רצתה לתת לי להיכנס כלל, ואחרי שיחה קצרה, נעתרה באדיבות לבקשתי להיכנס. אז היא אמרה שיש אזור שאסור לי להיכנס אליו. תהיתי אם זה האזור. ופתאום קול חד ותקיף: "במה אפשר לעזור לך?" גמגמתי משהו על אוכלוסיה חלשה ועל עובדים שאינם יודעים מה הזכויות שלהם, וחשבת: וואלה, הבן אדם הזה, בן 36 בערך, מרכיב משקפיים, לבוש כמו פקיד לכל הפחות, מסתכל עלי בחוכמה ובמבט כה צלול, עושה רושם של איש משכיל. איזה מין אוכלוסיה מקקת היא זו? הוא לא רצה להסגיר את שמו: "אני בן אדם איקסי, אני עדיין עובד בבוקר בעבודה קבועה, שתהיה לי פנסיה, וכאן זה חלטורה, אחר הצהריים". שאלתי אותו אם יש איזה חוזה או הזדעה בכתב שנתנים לו. הייתי בטוחה שאדם משכיל שכמוהו ייתן לי סוף-סוף תשובה מספקת.

"איזה מין חוזה! נראה לך? זה שוק עבדים פה! אם היית יודעת איך מוצלים את הרוסים והאתיופים פה! יותר טוב לך שלא תדעי. לא רציתי לאכזב אותי ולומר שאני יודעת איך מוצלים אותם, ולצערי לא רק רוסים ואתיופים. כשמקבלים את התלושים, הוא המשיך, "כואב לי להסתכל עליהם. הם כל כך שמחים שזרקו להם את הגרושים האלה שלהם, ואף אחד לא בודק את התלושים, הם לא מסוגלים אפילו לבדוק, מקבלים בשקט והולכים מאושרים הביתה, הביאו כסף למשפחה, וזה כסף זה? אבל מה לעשות, אם קבלנים האלה לא היו גובים מאיתנו, הם לא היו מתקיימים.

תחשבי: 6,000 עובדים, ואת כל אחד הם עושקים ב- 50 שקלים אפילו, זה יוצא משכורת לא רעה, אפשר להבין מאיפה צצו את המכוניות המפוארות שלהם!".

"אבל אתה בטח מקבל את הכול", הערתי, "הרי אתה יודע מה מגיע לך?". "כן", הוא ענה והשפיל את עיניו. או שהיה לו לא נעים שהוא מקבל ואחרים לא, או שידע שגם הוא לא מקבל את כל מה שמגיע לו. "כל מי שבודק את התלוש, ודורש מהם, הוא מקבל, אבל כאלה יש מעטים... וגם כן... חלק מהם מקבלים רק חצי ממה שדורשים. הנה למשל במקום אחר יש עובדים חזקים, מאותו קבלן, אבל הם חכמים שם, הם באים לבכות למזכירה הראשית שם, והיא מאיימת על הקבלנים האלה שישלמו את המינימום למחות. הם מקבלים את הכול כי מפחדים מהמזכירה. רק כוח עובד פה! הכול כוח! כך זה בעולם הזה!".

כאשר שאלתי "האם אתה מרוצה?" תמיד הייתה אותה התשובה: "מה לעשות, צריך להסתדר, יש לי ילדים, משפחה, שכירות, חשבונות! ומה את עם הדיבורים שלך! מה את יכולה לשנות?" אני זוכרת שאלתי איש אחד שנראה כמו מישהו שמבין מה שקורה: "אז למה לא תובעים? אפשר לקבל החזר, וזה המון כסף!" "מי יתבע פה?! שאל, אבל ראיתי שהוא מהרהר כמה שניות: "מפחדים. אתה תובע אותם, מפטרים אותך מייד וזה הסוף! אין לך יותר עבודה, לא יקבלו אותך במקום אחר, את לא יודעת איך זה עובד פה? יצידו: אה, אתה תובע את מה שמגיע לך, לא תקבל כלום! אתה רוצה הרבה, לא יהיה לך כלום! מי צריך עובד שיתבע אותם אחר כך?! הדעזועתי, הרגשתי שזה לא נכון ופתחתי את הפה למחות, וידעתי שאין לי מה להגיד. האמת היא שהוא צודק, אז מה אפשר לעשות? החזק הוא הטורף, ואין שום סיכוי לשנות את זה? יצאתי משם סבולכלת. זכרתי באנשים שדיברתי אתם קודם. כולם אמרו למעשה את אותו הדבר, הדג הזה מסריח מהראש. צריך לשנות את השיטה כולה.



## ה. איתור הבעיות המבניות

ממצאי הפרויקט, ובעיקר העובדה כי בכל מקום בו ביקרנו מצאנו הפרות, הובילו אותנו להערכה כי הפרות של זכויות עובדי קבלן המועסקים במשרדי הממשלה אינן הפרות ספוראדיות הנובעות מכשל נקודתי מקרי אלא שאלו הפרות שיטתיות למדי הנובעות ככל הנראה מכשלים מערכתיים-מבניים. מניתוח הממצאים ובהסתמך גם על שיחות שערכנו עם אנשים המכירים מקרוב את הנושא, הסתמנו מספר בעיות מבניות היוצרות כר נוח להפרת זכויות עובדים:

### תכנית העסקה תלת צדדית - ניתוק הזיקה המשפטית והאנושית

במידה רבה עצם השימוש במתכונת העסקה תלת צדדית הוא בעיה מבנית המגבירה את סכנת ניצול העובדים. דיני העבודה עוצבו מלכתחילה על מנת להסדיר את הקשר בין העובד, המבצע את העבודה, לבין המעסיק, הנהנה מפירות עבודתו. הם יצרו קשר דו-צדדי של אחריות הדדית, שבו לכל צד במערכת ישנן חובות זכויות. מתכונת ההעסקה התלת-צדדית מכניסה למערכת זו "שחקן" נוסף - הקבלן. כאמור, הקבלן נחשב למעסיקו של העובד בעוד שמי שנחשב בעבר למעסיק הופך להיות "המשתמש". בין הקבלן לבין העובד ישנו חוזה עבודה ובין הקבלן לבין המזמין ישנו חוזה לאספקת שירותים או כוח אדם. החוליה המתווכת - הקבלן - מנתקת את הקשר הישיר בין העובד לבין מי שנהנה מעבודתו<sup>13</sup>.

הניתוק בין העובד לבין מי שנהנה מהעבודה הוא בעייתי. ניתוק זה מסיר לכאורה מהמשתמש את אחריותו משפטית כלפי העובד. אך אין מדובר רק בכך. הניתוק המשפטי מוביל אף לניתוק מוסרי ואנושי. הוא מאפשר למעסיק בפועל ליהנות מהעבודה אך לא לראות את העובד שמאחוריה. למרות שהעבודה מתבצעת בחצרו, המשתמש יכול להתנכר לעובד ולהתעורר מזכויותיו. הניתוק המשפטי מתמרץ אותו שלא להתעניין בשלוחו של העובד, לעצום את עיניו ולרחוץ בייקיון כפיו גם כאשר בפועל העובד סובל מתבזי העסקה פוגעניים.

### העסקה באמצעות קבלני שירותים - החצר האחורית החדשה

מעבר לכך, אחד המאפיינים הבולטים של העסקת עובדי קבלן על-ידי הממשלה הוא שכיום הממשלה מעסיקה עובדי קבלני שירותים ולא עובדי קבלני כוח-אדם. חשוב לעמוד בהקשר זה את האבחנה בין השניים - שלרוב אינה מחודדת בדיון הציבורי. מבחינה עקרונית, קבלן כוח אדם אמור לספק עובדים בעוד שקבלן שירותים אמור לספק מוצר מוגמר (מבלי שלמזמין יש פיקוח שוטף על אופן אספקת המוצר)<sup>14</sup>. הגם שניתן למצוא הצדקה לאבחנה זו בשירותים רבים, ככל שמדובר בקבלני שירותים המספקים שירותי ניקיון ושמירה, שהמרכיב המרכזי בהם הוא כוח אדם והם מתבצעים בחצרו של המזמין, ישנו קושי אמיתי בהצדקת אבחנה זו.

כדי לעמוד על משמעותה של העסקה באמצעות קבלני שירותים דווקא יש צורך בבחינה קצרה של התפתחות ההעסקה באמצעות קבלנים. בתחילה, העסקת עובדי קבלן התבצעה בעיקר באמצעות קבלני כוח אדם (זוגמת מנפאור, א.א.ר.אס ודמאל). על מתכונת ההעסקה זו נמתחה ביקורת נוקבת ורבים כינו אותה "החצר האחורית של שוק העבודה". הסענות נגד מתכונת העסקה זו התמקדו בתופעות של הפרת זכויות עובדים, פיטורין פיקטיביים למניעת צבירת זכויות, העברת עובדים של המעסיק בפועל לעבודה באמצעות קבלן. תוך חתיקת זכויותיהם ועוד. כמו-כן, נמתחה ביקורת על כך שמתכונת העסקה זו יוצרת מעמדות במקומות העבודה וכי היא מביאה לכך שעובדים

<sup>13</sup> יצוין כי ישנה אפשרות, כנסיבות מסוימות, לראות את המעסיק בפועל ואת קבלן השירותים כמעסיקים במשותף ורי למשל: דב"ע מ/3-168 שלום נ' ניבלי, פד"ע יח' 421, 524; דב"ע נכ/142-3 אלהריגאת נ' כפר חת, פד"ע כד 535.

<sup>14</sup> להרחבה ר' בן ישראל, לעיל הערה 3, עמ' 564, הי"ש 5.

המבצעים עבודה זהה באותו מקום עבודה זכאים לזכויות שונות לחלוטין משום שחלקם מועסקים ישירות וחלקם מועסקים באמצעות קבלני כוח אדם.

בעקבות הביקורת הציבורית, נחקק חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ז - 1996, אשר הסדיר את פעולתם של קבלני כוח אדם. לפי חוק זה, קבלני כוח אדם מחויבים, למשל, ברישום ובהפקדת עירבון. בשנת 2000, ביוזמת ההסתדרות, נחקק תיקון לחוק זה שקבע השוואת תנאים בין עובדי קבלני כוח אדם לבין עובדים המועסקים ישירות באותו מקום עבודה ומבצעים את אותה עבודה. כמו-כן, נקבע בתיקון זה כי לאחר תשעה חודשים עובד קבלן כוח האדם ייקלט כעובד של המעסיק בפועל. סעיף השוואת התנאים יושם באופן חלקי ואילו סעיף הקליטה לאחר תשעה חודשים הוקפא ביוזמת האוצר באמצעות חוקי ההסדרים וטרם יושם עד עצם היום הזה. לאחרונה, הוחלף סעיף השוואת התנאים במגזר העסקי בהסכם קיבוצי שנחתם בין ההסתדרות לבין חברות קבלני כוח האדם.

לעומת זאת, פעולת קבלני שירותים אינה מוסדרת בחוק או בהסכם קיבוצי כלשהו. שדה פרוץ זה הוביל לכך שההעסקה באמצעות קבלני שירותים הפכה להיות החצר האחורית החדשה של שוק העבודה הישראלי וזירה מרכזית להעסקה פוגענית של עובדים<sup>15</sup>. יתר על כן, עצם העובדה שכלל רק קבלני שירותים ניגשים למכרזי המדינה בתחומים עתירי כוח אדם וכי קבלני כוח אדם נמנעים מלהשתתף במכרזים אלו אומרת דרשני<sup>16</sup>.

### שיטת המכרזים - כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך

הבסיס להעסקת עובדי קבלן על-ידי משרדי הממשלה הוא בהתקשרות המדינה עם הקבלנים באמצעות מכרזים<sup>17</sup>. יתרונה של שיטת המכרזים הוא בכך שהיא שמה את העלות במרכז. המכרז יוצר תחרות - ברוב המכרזים של המקרים על המחיר - ובכך מזויל את העלויות. אולם יתרונה זה של שיטת המכרזים הוא גם חסרונה הגדול כאשר מדובר בשירותים עתירי כוח אדם, דוגמת ניקיון ואבטחה. הדגש שיוצרת שיטת המכרזים על מחירים ולא על אנשים, על עלויות ולא על זכויות, מוביל לכך שהעובדה שמאחורי "שירותי ניקיון" עומדים בעיקר אנשים ושמחיר נמוך יכול להצביע על ניצול והפרת זכויות אינה זוכה לכל התייחסות ישירה בנהלי ההתקשרות של המדינה.

הבעיה אם כן היא שהמדינה אינה עורכת כל אבחנה בין מכרז לרכישת מהדקי נייר לבין מכרז לשכירת קבלן ניקיון. חוסר האבחנה במכרזי הממשלה בין מוצרים לבין עובדים הוא מבחינות רבות חזרה אל התופעה השלילית של "קומודיפיקציה" של העבודה והתעלמות מהאדם העומד מאחוריה. כדי למנוע תופעה זו נקבע העיקרון החשוב הקובע כי העבודה אינה מצרך. עיקרון זה קיבל ביטוי מפורש בהצהרת ארגון העבודה הבינלאומי, שהתקבלה בפילדלפיה בשנת 1944 ולאחר כשנתיים הוא אומץ בחוקת ארגון העבודה הבינלאומי. עיקרון זה מחייב פיתוח כללים משפטיים מיוחדים להתקשרויות שעיקרן עבודה, כללים שיבטיחו לא רק את ההיבטים הכלכליים, אלא יתנו גם ביטוי לממד החברתי הכרוך בכבוד האדם העובד וחירותו וכן יבטיחו את כיבוד חוקי העבודה<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> אין בכך כדי לסעון כי בחברות כוח אדם אין תופעות של הפרת זכויות עובדים. עם זאת, הניסיון מהשטח מלמד כי כיום ההפרת של זכויות עובדים המתבצעות בחברות קבלני שירותים הן ככלל רחבות יותר.

<sup>16</sup> כפי שציין מר אלי מז, ראש מנהל הסדרה ואכיפה לעובדים ישראלים במשרד התמ"ת: "שמעתי על חברות שחדלו להגיש הצעות למכרזים. מנכ"א ואור לדוגמה לא מגישה הצעות למשרדי ממשלה כקבלן כוח אדם, ומדוע? מפני שבמחירים שמתקבלים על ידי חשבי משרדי הממשלה, אין כל אפשרות שהיא לעמוד במבחן שכר המינימום. אני לא מדבר על חופשה. אמר לי בציג ORS שהם נמנעים לגשת לרוב המכרזים, מהטעמים האלה, משום שהם יותר מדי גדולים והם רוצים לשמור על אינטגריות, ולכן הם לא ניגשים למכרז. בציג חברה אמר פה, שכדי להתחרות הוא צריך לכוף את החוקים, ושהוא משלם לאותו עובד שפונה רק כשהוא חייב" (פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22.3.2005).

<sup>17</sup> ר' חוק חובת המכרזים, התשנ"ב - 1992 והתקנות.

<sup>18</sup> בן ישראל, לעיל הערה 3, עמ' 571 - 573.

**מרכזי הפסד - קבלני השירותים כ"פילנתרופים החדשים"**

כאמור, שיטת המכרזים יוצרת בעיקר תחרות על המחיר. בכך כמובן אין פסול כל עוד המחיר הנמוך מושג באמצעות ניהול טוב יותר או באמצעות הסתפקות ברווח נמוך יותר לקבלן. אולם ככל שהתחרות הופכת פרוצה יותר כך גדל הסיכון כי היא תגלוש מניהול יעיל ומצמצום הרווח לפגיעה בזכויות העובדים. זאת במיוחד כאשר מדובר ב"שירותים" עתידי כוח אדם שמרכיב השכר בהם הוא המרכזי ביותר.

במהלך הפרויקט הגיע לידיעתנו כי ישנם מכרזים שנסגרים במחירי הפסד או במתח רווחים נמוך ביותר. במצב דברים זה גדל הפיתוי של הקבלן "להשלים הכנסות" על חשבון העובדים, כפי שמעידים אף בעלי חברות הקבלן בעצמם. כפי שציין אחד מהם: "ברור שאם לקבלן השמירה יהיה רווח זעום מן העיסקה עם הלקוח, קרוב לזוהי שיבחר להשלים את רווחיו על גבם של העובדים... נזכסוכו של יום - גם על גבו של הלקוח עצמו"<sup>19</sup>.

כך למשל, הגיע לידיעתנו מכרז לעובדי שמירה שנסגר במחיר כולל של 25 ₪ לשעת עבודה, מתיר אשר אמור להקיף את כל הוצאותיו של הקבלן (שכר, תקורה, הכשרות, ציוד, נשק, ביגוד וכיו"ו) וכן לכלול את הרווח של הקבלן. אם משווים מחיר זה לעלות ההעסקה המינימלית<sup>20</sup> של עובד שמירה לפי חוקי המגן הרי שבור כי מחיר זה הוא מחיר הפסד או קרוב להפסד (רי סבלו).

שכר מינימום	17.93 ₪
דמי חוכמה	0.72 ₪
דמי הבראה	0.69 ₪
קרן פנסיה	1.07 ₪
החזר הוצאות נסיעה	1.08 ₪
כיסות לאומי-מעסיקים	1.06 ₪
ימי מחלה	1.07 ₪
פיצויי פיטורים	1.49 ₪
<b>סה"כ</b>	<b>25.11 ₪</b>

\* תחשיב לשעת עבודה. לא כולל: שעות נוספות; שבתות; חגים.

כמו-כן, הגיע לידינו מכרז המסגרת שעורך החשב הכללי לקבלני ניקיון. מכרז זה כולל את המחירים המקסימאליים שבהם יכולים להתקשר משרדי ממשלה עם קבלני ניקיון שנבחרו במכרז המסגרת (בדרך-כלל המחיר במועל הוא נמוך יותר). על-פי המחירים במכרז זה, למשל, עבור ניקוי פנימי של משרד בגודל 300 מ"ר 5 פעמים בשבוע במשך חודש ישולם לקבלן סך של 2670 ₪ (כולל רווח וכל הוצאותיו פרט לחומרי ניקיון), כאשר על פי תחשיב סביר עלות שכר עבודה מינימאלי בלבד לעובד ניקיון שאמור לבצע עבודה זו מוערך בכ- 2550 ₪<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> רמי פוירמן, מנכ"ל חברת פלקון-ביסחון, "בואו נשים סוף לעבודת" ידועות אחרונות, ממין ממון, 2.11.2004.  
<sup>20</sup> עלות ההעסקה המינימלית תלויה גם בשאלה האם העובד יציל ימי מחלה והאם יהיה זכאי לפיצויי פיטורים. בהיעדר רכיבים אלו העלות לשעה עומדת על 22.55 ₪; בהתחשב רכיבים אלו העלות לשעה היא 25.11 ₪.  
<sup>21</sup> עצם פירוט המחירים לפי מסרד' הוא בדבר נוסף המטשטש את העלויות במועל של הקבלן. עם זאת, ניתן להעריך את עלות העבודה לקבלן באמצעות תרגום שטח הניקוי בזמן הסביר הנדרש לניקיון. על-פי בירור שכרכנו מול גורמים המצויים בתחום-ניקיון של 300 מ"ר מסתכם ב- 4.5 שעות (לעובד "חרוץ") עד 6 שעות (לעובד "רגיל"). אם ניקח עובד מהיר מהמוצע ונניח כי ניקיון זה

דוגמאות אלו ממחישות כי ישנם מכרים שנסגרים במחירים שאינם מספיקים או שהם מספיקים בקושי לכסות את עלות שעות עבודתם של העובדים, אם משלמים להם על-פי החוק, וזאת מבלי לקחת בחשבון הוצאות תקורה אחרות וכמובן מבלי לקחת בחשבון גם רווח לקבלן.

הדברים הגיעו אף לכדי כך שהקבלנים עצמם מתלוננים על המחירים הבלתי אפשריים שאליהם הגיעו מכרי הממשלה. אחד מהם סיפר בראיון עיתונאי על מכר לשירותי שמירה במוסדות החינוך במגזר הבדואי בו הציע אחד הקבלנים סכום של 19.5 ש"ח לשעה. לדבריו: "כולנו חוטאים לעובדים. שוק העבדים הזה נוח לכולם - למדינה, לעיריות, לחברות. אבל חלק מהחברות מתחילות לקבל כאב בטן רציני מהמצב"<sup>22</sup>. אחד מהקבלנים אף ציין כי "מוסדות ממשלה בוחרים את ההצעות הכי זולות, למרות שהם יודעים שתברות לא יכולות לעמוד בזה"<sup>23</sup>. יש לקחת את דברי הקבלנים, שהם בעלי אינטרס, בהירות, אך דברים אלו יחד עם התלטות של חברות כוח האדם שלא לגשת עוד למכרים של המדינה<sup>24</sup> מחזקת את מהימנותן של טענות אלו.

התגובה המקובלת של משרדי הממשלה לביקורת על מכרי ההפסד היא כי "על-פי דיני המכרים, אין מניעה לקבל הצעה אטרקטיבית, אף אם היא במחירים נמוכים ממחיר השוק ... לקבלן עשויים להיות שיקולים שונים במתן ההצעה אטרקטיבית כגון התקשרות בהיקף כספי גדול, הסכמה לרווח מינימלי/אפסי בהתקשרות אחת וכיוצא באמצעות רווח גדול מהתקשרות אחרת"<sup>25</sup>.

ספק אם תשובה זו עולה בקנה אחד עם המצב המשפטי המצוי<sup>26</sup>, אך על כל פנים לטעמנו גישה זו מביאה לתוצאה שהיא בלתי ראויה. אכן, ייתכן כי קבלן יסכים לקחת מכר הפסד לטובת רווחים בעתיד, אולם מבדיקתנו עולה כי הצעות הפסד או קרובות להפסד מוגשות על ידי קבלנים באופן סדיר. התחרות העזה וההתקשרויות שהן לתקופות מוגבלות (בדרך-כלל לשנה) אינן מאפשרות להנות לאחר מכן מרווחים גבוהים יותר.

יתר על כן, ברור למדי כי זהו יישום ציני של החוק, שכן תוצאת הגישה של משרדי הממשלה היא שלמעשה הקבלנים הפכו להיות "הפילנתרופים החדשים" - הם מוכנים לקבל מכרים במחירים שהם מתחת למחירי עלות ובכך לסמן באופן חלקי את פעולת הממשלה. ברור כי הקבלנים לא יהיו מוכנים לעשות כן לאורך זמן וכי בפועל העובדים הם הפילנתרופים האמיתיים - הם "תורמים" מדי חודש משכרם לקבלנים ולמדינה. בכל מקרה, הדיון מאפשר אך אינו מחייב את משרדי הממשלה לבחור את ההצעה הנמוכה ביותר גם אם היא הצעת הפסד. שיקולים רחבים יותר, ובעיקר ההבנה שאת המחיר תשלם בדרך כלל החוליה החלשה - במקרה זה העובדים - צריכים להסות את הכף להוספת שיקולים נוספים בבחירת ההצעות הזוכות, שיקולים אשר ישקלו בפועל ולא רק להלכה. על כן, יש לבחון מחדש את מדיניות משרדי הממשלה בנושא זה, לפחות ככל הנוגע למכרים שמרכיב המרכזי בהם הוא כוח אדם.

דורש 5 שעות, הרי שניקיון של שטח זה במשך 5 פעמים בשבוע כפול 4.3 שבועות בחודש מביא למסקנה כי לניקיון שטח כזה דרושים כ-107.5 שעות בחודש. הכפלת מספר שעות זה בשכר לשעה של עובד ניקיון (שכר של 23.8 ש"ח לשעה, שהם מיצוץ בין עובד שלא היה דאי לימי מחלה ולפיצוי פיטורין לבין עובדים שמיצו זמאיות אלו (רי הערה 20)), עולה כי עלות השכר בלבד עומדת על 2558 ש"ח. לעומת זאת, המחיר הקבוע לעבודה זו במכר הוא כאמור 2760 ש"ח לפי התחשיב הבא: 100 המטרים הראשונים הם במחיר של 10.5 ש"ח למ"ר, כלומר 1050 ש"ח לחודש. 200 המטרים הנוספים מתווספים ב- 8.1 ש"ח למ"ר, שהם 1620 ש"ח לחודש. סה"כ תשלום חודשי מקסימאלי של 2670 ש"ח ל-300 מ"ר לחמישה ימי ניקיון בחודש.

<sup>22</sup> דבריו של אריה אביטן, סמנכ"ל חברת "מודיעין אורח", שמעסיקה 6,000 עובדי שמירה ואבטחה (רי סיני "משרדי הממשלה מנסים לחסוך בכל מחיר, ועובדי הקבלן מקבלים מתחת לשכר מינימום" הארץ 22.12.04). מר אביטן אמר גם בכנסת את הדברים הבאים: "בשנים האחרונות חברות השמירה - ואנו מתעסקים בתחומי השמירה והאבטחה - הפכו להיות יזן חסכן גם למדינת ישראל וגם לגופים הפרטיים, גם לגופים הציבוריים, בזה שהם מבקשים מחברות השמירה שיחסכו מהם כסף על חשבון אותו עובד, שלא מקבל את מה שמגיע לו. זה נובע כתוצאה מתחרות לא הוגנת שהמדינה יוצרת. יש מכרים שניגשים אליהם במחירי הפסד, שבסופו של דבר אותו לקוח חוסך לעצמו המון, העובד נפגע בסוף בצורה קשה. צריך לסגור את כל הפרצות במכרים, באותן חברות שפורעות חוק, כי החוק קיים בצורה שלא תיאמן, הוא נותן לעובדים את מרב ההטבות, צריך לראות איך אוכפים את זה מול משרדי ממשלה, מול כתי משפטי ופרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22.3.2005.

<sup>23</sup> דברי בצבי עובדיה, מבעלי חברת האחים עובדיה (רי סיני הארץ 22.12.04, לעיל הערה 22).

<sup>24</sup> רי לעיל הערה 16.

<sup>25</sup> תגובתו של עו"ד מוסי כהן משירותי בריאות כללית לסימה רמתי, מזכירת האיגוד הארצי של העובדים השכירים (רי סיני הארץ 22.12.04, לעיל הערה 20). זוהי התגובה המקובלת גם במשרדים ממשלתיים אחרים עימם שוחחנו.

<sup>26</sup> ההלכה המשפטית בנושא זה אינה חד משמעית. רי למשל: ע"מ 127/01 געש זא בע"מ נ"י עיריית נצרת עילית ואחרים (לא פורסם), והשוו: הי"פ (ת"א) 924/96 קריירה בע"מ נ"י מ"י - הנהלת בתי המשפט ואח"י (לא פורסם).

## היעדר שקיפות והיעדר מידע

תהליך העסקת קבלני שירותים על-ידי הממשלה לוקה בהיעדר שקיפות. הביטוי הבולט ביותר לכך הוא הקושי הרב בו נתקלנו כאשר ביקשנו לקבל לידינו את החוזים שנחתמו בין משרדי ממשלה לבין קבלני שירותים<sup>27</sup>. משום שגופים כגון קליניקות משפטיות אינם לכאורה צד למכר, אזי אין הוראה מפורשת בדיני המכרזים המחייבת את חשיפת החוזה בפניהם. לעתים נתקלנו בטענות כי חשיפת החוזה תפגע בקבלן שהוא גורם פרטי. נוצר כאן מצב אבסורדי שבו על-פי דיני המכרזים המתתרה העסקי של הקבלן זכאי לעיין בהצעה הזוכה בעוד שמי שמבקש לעיין במסכים אלו בשם האינטרס הציבורי נתקל בהתנגדות.

יתירה מזאת, מאחר שהמכרזים מתקיימים ברמת היחידה הממשלתית הרי שלממשלה אין כל מידע מרוכז ומוסמך אשר למספר עובדי הקבלן המועסקים על-ידיה<sup>28</sup>. עובדים אלו "אינם קיימים". היותם "מוכחים נפקדים" מבחינת נציבות שירות המדינה מכתובה במידה רבה גם את הלך הרוח כלפיהם מבחינת המשרדים. במצב דברים זה אין זה פלא שמצאנו בדרך כלל היעדר כל התעניינות במצבם של עובדי הקבלן.

יתר על כן, למדינה אין כל ריכוז מידע בדבר בעיות שעלו בהעסקת קבלן מסוים. בהיעדר כל "זיכרון ארגוני", קבלן שנתפס שהוא מכר בצורה בוטה זכויות עובדים וחוזה ההתקשרות עימו הופסק או לא חודש ביחידה ממשלתית אחת יכול ללא קושי להתחרות ולזכות במכר של יחידה ממשלתית אחרת מבלי שלאחרונה יש דרך אפקטיבית לבדוק את "ההיסטוריה" של הקבלן בהתקשרויותיו עם משרדי הממשלה.

## היעדר הרתעה

**הרתעה מושגת באמצעות סיכויי חשיפה גבוהים של עבריינות בשילוב עם ענישה הולמת אשר הופכים את ההפרה לבלתי משתלמת. שני מרכיבים אלו כמעט שאינם קיימים כיום בהתקשרות של המדינה עם קבלני שירותים ולכן נוצר פוטנציאל משמשי הממשלה יהפכו לחממה לתנאי העסקה פוגעניים.**

משרדי הממשלה נוהגים אמנם לכלול בחוזי ההתקשרות הוראה המחייבת את הקבלן לקיים אל חוקי העבודה (הוראה שהיא כשלעצמה אבסורדית במדינה מתוקנת). אולם, בהיעדר כל פיקוח בפועל הוראה זו היא בבחינת יציאת ידי חובה. למעשה, אין כמעט אכיפה של זכויות העובדים על-ידי המדינה - לא בכובעה כאחראית על אכיפת חוקי העבודה<sup>29</sup> ולא בכובעה כמעסיקה בפועל של העובדים<sup>30</sup>. בנוסף לכך, כאמור, חסמים של היעדר ידע ומודעות, פער כוחות וחשש מהמעסיק או יאוש מקטינים את הסיכוי שעובדים יבישו תביעות לבתי הדין לעבודה ויידרשו את זכויותיהם<sup>31</sup>. לכן גם הסיכוי לאכיפה עצמית והגשת תביעות משפטיות על-ידי העובדים עצמם הוא נמוך.

גם הסנקציה לה חשופים הקבלנים במקרה שיתגלו היא נמוכה יחסית. כפי שציינו, בדרך כלל משרדי הממשלה מסתפקים בפניה לקבלן בדרישה שישלם לעובד שהתלונן את מה שמגיע לו. בדרך כלל אין דרישה לתקון מערכת. מצב דברים זה מתמרץ את הקבלן לפעול כשיטת "מצליח", שהרי אם ייתפס יצטרך לשלם לכל היותר את מה שהוא ממילא חייב ורק לעובד שהתלונן. כמו-כן, למיטב דיקתנו, חוזי ההתקשרות עם הקבלנים אינם מגדירים במפורש פיצויים מוסכמים במקרה של הפרת זכויות עובדים או כללים מפורטים אשר להפסקת החוזה במקרה של הפרת זכויות העובדים.

<sup>27</sup> בסופו של דבר קיבלנו את החוזה רק ממשרד אחד מבין המשרדים אליהם פנינו. מידע על מכרזים נוספים נמסר לנו באופן בלתי רשמי.

<sup>28</sup> ר' הערה 8 לעיל.

<sup>29</sup> על כך תיעד העובדה כי האגף לאכיפת חוקי העבודה בנוגע לעובדים ישראלים במשרד התמי"ת מונה כ- 20 פקחים (!) בלבד (העובדים בזוגות). ר' גם ד"ח מבקר המדינה 254 כ-2004, עמ' 820 - 841; ד' גוטליב "הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל" הרבעון הישראלי למיסים 110.

<sup>30</sup> באופן אידיאלי, אכיפה יעילה של חוקי העבודה כלפי כל העובדים על-ידי המדינה בכובעה כאחראית לאכיפת חוקי העבודה הייתה מייתרת או מצמצמת מאוד את חשיבות הפיקוח על-ידי המדינה כמזמין השירותים. אולם לאור המציאות הענומה מאוד של אכיפת חוקי העבודה בישראל, כמתואר בהערה 29, אכיפה ברמת המשרד המתקשר מקבלת משנה חשיבות.

<sup>31</sup> ר' הסקסט הסמוך להערה 9.

## 1. סיכום והמלצות

לסיכום, בדיקתנו במסגרת הפרויקט העלתה חשש אמיתי לקיום תופעה של הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה. מניתוח הממצאים עולה כי תופעה זו אינה נובעת ככל הנראה מכשלים נקודתיים אלא מבעיות מבניות היוצרות ומלכות אותה. ניתוח הממצאים מלמד כי יש מקום לשינוי המדיניות הקיימת ולנקיטת שורה של צעדים שמטרתם לשפר את השמירה על זכויותיהם של עובדי קבלן בכלל ושל עובדי קבלן בשירות המדינה בפרט. להלן עיקרי המלצותינו למדיניות:

### המלצות כלליות:

המלצה: ביטול האבחנה הקיימת בין קבלן כוח אדם לבין קבלן שירותים עתירי כוח אדם.

לעמדתנו אין הצדקה עניינית לאבחנה בין קבלן כוח אדם, שעליו חל חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו - 1996, לבין קבלן המוגדר כקבלן שירותים, אך למעשה מספק אף הוא שירות של אספקת כוח אדם (למשל, בניקיון, באבטחה וכו'). ביטול האבחנה יכול להיעשות הן באמצעות תיקון מפורש בחוק והן באמצעות החלה שיפוטית של החוק על קבלני שירותים עתירי כוח אדם הפועלים בחצרו של המזמין.

המלצה: הטלת אחריות על "המזמין" להבטחת זכויותיהם של עובדי הקבלן.

הניסיון המצטבר מהעסקת עובדים באמצעות קבלנים מלמד כי אין "קבלנות מאורה". העסקה באמצעות קבלנים הפכה להיות שם נרדף לתופעות של ניצול עובדים. לטעמנו, הדין הקיים, המאפשר ניתוק - אנושי ומשפטי - בין מי שנהנה מהעבודה לבין מי שמבצע אותה הוא שורש הבעיה. גם אם ניתן יהיה לעצב מנגנוני התקשרות ובקרה טובים יותר מאלו הקיימים כיום, כל עוד לא תהיה אחריות גם על המזמין הנהנה מן העבודה יהיה קושי אמיתי להתמודד עם הבעיות המבניות שתוארו לעיל. לפיכך, לעמדתנו יש להטיל אחריות גם על המעסיק בפועל (ולו אחריות עקיפה) להבטחת זכויות העובדים על-פי החוק. הטלת אחריות על המזמין לא תמנע ממעסיקים להשתמש בשיטת הקבלנות מטעמים של נוחות או יעילות, אך היא תמנע שימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת חוקי העבודה תוך כדי עצימת עיניים ורחיצה בניקיון כפיים.

מבחינה מעשית, ניתן לראות את הטלת האחריות על המזמין כסוג של חלוקת סיכונים. הניסיון מלמד כי בחירת המעסיק להעסיק עובדים באמצעות קבלנים יוצרת סיכון של פגיעה בזכויותיהם. השאלה היא מי צריך לשאת בסיכון זה - המזמין או העובדים. מטעמים עקרוניים ומטעמים מעשיים ראוי לטעמנו להטיל סיכון זה על המזמין. מבחינה עקרונית, המזמין הוא הנהנה מהעבודה ולולא היה משתמש בשיטת העסקה זו הרי שהיה מעסיק את העובדים ישירות והיה מחויב בקיום כל זכויותיהם. לדעתנו, אין זה מוצדק כי בבחירתו להעסיק את העובדים באמצעות קבלן יתחמק המזמין הן מהאחריות הישירה והן מהסיכון שיצר בעצם בחירתו להשתמש בקבלן. מבחינה מעשית, המעסיק בפועל, בשונה מהעובדים, אינו מצוי בעמדת נחיתות מול הקבלן. במידה ויסתבר כי העובדים אינם מקבלים את זכויותיהם והם יתריעו על כך בפניו הוא נמצא בעמדה נוחה הרבה יותר ללחוץ על הקבלן לשלם לעובדים כחוק. יתר על כן, גם אם בסופו של דבר הקבלן לא ישלם והאחריות תוסל על המזמין, האחרון יוכל בקלות יחסית להיפרע מהקבלן באמצעות הערבויות והביטחונות שידרוש מהקבלן בעת כריתת החוזה.

## המלצות הנוגעות לנוהלי ההתקשרות של משרדי הממשלה עם קבלנים:

### המלצה: פסילת הצעות במכרז שהן הצעות הפסד

לגישתנו, כדי שהעבודה לא תהפוך למצרף יש להבחין בין מכרזים לרכישת שירותים "רגילים" לבין רכישת שירותים שהם במהותם שירותי כוח אדם. במכרזים האחרונים יש לנקוט בשורה של אמצעים אשר ייקחו בחשבון כי מאחורי ה"שירות" עומדים אנשים. הצעד המרכזי בכיוון זה צריך להיות, לדעתנו, פסילת הצעות מפסידות. התרשמותנו היא שהצעות הפסד או קרובות להפסד מצביעות בדרך כלל על קבלן שישלים את הכנסתו באמצעות פגיעה בעובדים או פגיעה במשרד המזמין. כדי לאתר הצעות מפסידות אנו ממליצים כי במכרזים תהיה חובה של המציע לפרט תמחיר של עלויותיו, כולל תמחיר מפורט בדבר עלויות העסקת העובדים, וכן שכל משרד יכין אומדן מדויק של מחיר מינימאלי שהצעות מתחתיו תפסלנה.

### המלצה: הגברת אמצעי הפיקוח והבקרה על הקבלנים.

יש ליצור מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים, שבמועל כמעט אינם קיימים כיום, כדי להגביר את הסיכוי לחשיפת הפרות חוק כלפי העובדים. לשם כך ניתן לנקוט בצעדים, כגון הודעה לעובדים על זכויותיהם; מינוי אחראי לתלונות עובדי קבלן; קיום ביקורות יזומות תקופתיות מטעם המשרד ועוד. זאת, בנוסף לצורך הדחוף בהגברת האכיפה של תוקי העבודה על ידי משרד התמיכת כלפי כלל המעסיקים במדינת ישראל, במיוחד מעסיקים של עובדים בשכר נמוך.

### המלצה: הפעלת סנקציות אפקטיביות כלפי קבלנים עבריינים.

יש להבנות את הסנקציות שיכולות להיות מוסכמות על-ידי המדינה כלפי הקבלן במקרה של הפרת זכויות עובדים - מתשלום פיצוי מוסכם ועד לסיום ההתקשרות והכנסתו ל"רשימה שחורה" ומניעת התקשרות עתידית עימו או עם גורמים הקשורים אליו.

### המלצה: הגברת השקיפות של ההתקשרות עם קבלנים

יש לאפשר לציבור הרחב גישה למידע על הליכי המכרז ועל החוזה שנחתם עם הקבלן וכן למצאי הביקורות התקופתיות שנערכו לקבלן.

\* להמלצה לנוהל מפורט להתקשרות המדינה עם קבלנים עתירי כוח אדם ר' להלן סעיף ח' לדו"ח.

## ז. תמצית הכנס

בכנס "אחריות המדינה כלפי עובדים בשכר נמוך", שהתקיים בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ביום 17.5.2005, הוקדש מושב מיוחד לנושא עובדי הקבלן בשירות המדינה. לאחר הצגת הפרויקט וממצאיו הגיבו שלושה דוברים. להלן תמצית דבריהם:

פרופ' אריאל רובינשטיין, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב

- מניסיוני באוניברסיטת תל אביב, נקיטת צעדים להגברת הפיקוח על הקבלנים שיפרה במעט את המצב, אולם בסופו של יום העובדים עדיין נותרו ללא כבוד ומושפלים.
- העובדים האמיתיים לא נלחמים על זכויותיהם: המצב יתוקן רק כאשר תהיה התקוממות של האנשים שטובלים מהמצב הזה.
- בהעדר התנגדות של העובדים הכתרון צריך להיות איסור על צורת ההעסקה באמצעות קבלנים. כיום זה נראה לא ריאלי, אבל אני מאמין שיום אחד נחיה במדינה שבה לא יהיו עובדי קבלן.
- נושא עובדי הקבלן מציק רק לחלק מאיתנו ולא לכולם. כך למשל פניתי לקבלן ניקיון שנתן לעובדיו כמתנה לחג מחבת זולה (שתמורתה גבה ממשכורתם מחיר גבוה משוויה), ושאלתי אותו האם הוא לא מרגיש צורך להודות לעובדים שלו על כך שחברתו רווחית בכך שיתן להם מתנות אמיתיות. תשובתו של הקבלן הייתה - לא.
- ברמת האוניברסיטאות, צריך להראות למקבלי ההחלטות, נשיאי האוניברסיטה, את חוסר העקביות שלהם בכך שהם תומכים לכאורה בגישות מתקדמות ומצד שני מפריים זכויות של עובדים. אסור שהפעילות של הקליניקות המשפטיות תיצור את הרושם שהאוניברסיטאות רק מסייעות לעובדי הקבלן ותשמש כמסווה לכך שאוניברסיטאות גם הן עושות שימוש במתכונת העסקה נצלנית זו.

גבי חנה זוהר, מנהלת עמותת "קו לעובד"

- בנימה קצת אופטימית, להערכתני עובדי קבלן היום פחות שקופים ממה שהיו בעבר והכנס הזה אף עוזר לכך. הסציאות מתחילה להביא אותם יותר למרכז המודעות. המיתון האחרון פגע גם באנשים שחשבו שלהם זה לא יקרה, והניסיון הזה הביא אותם להבנת החשיבות של אכיפה ושמירה על זכויות.
- אני מתרשמת שישנה נטייה כיום להדגיש רק את נושא שכר המינימום ולא את שאר חוקי המגן. לטעמי, הזכויות האחרות - כגון ימי חופשה, מחלה וכדומה - מאוד חשובות. אלו הם דברים בסיסיים והמתקצבים ביטלו אותם.
- המכרזים הם מוקד הבעיה. אולם חשוב לציין כי מעבר למה שנאמר, גם ב"מכרזים טובים" יכולות להיות בעיות. כך למשל, במכרז לאבטחת מוסדות חינוך נקבע ששכר המאבטחים יהיה ברמה קצת יותר גבוהה משכר המינימום ויעמוד על 20.30 ש"ח לשעה ועל בסיס זה יקבלו המאבטחים את שאר הזכויות. את התקציב קבע המשרד לביטחון פנים, הוא מועבר ע"י האוצר. אולם, ככל הנראה חלק מהכסף אינו מגיע לחברה



הקבלנית ולעובדים והוא "הולך לאיבוד" בצינורות של המשרד לביטחון ושל החברה למשק וכלכלה. דוגמא אחרת היא המכרז של ביטוח לאומי לגבי עובדי (ולמעשה עובדות) הסיעוד. מכרז זה נחשב טוב יחסית משום שבמכרז הביטוח הלאומי תמחר במפורט את זכויות העובדים. אך למרות שהביטוח הלאומי תמחר את נושא הפנסיה, החברות לא נתנו לכולן פנסיה או שפטר אותן לאחר תקופה קצרה, וכך עבור עובדות הסיעוד אשר בגיל 65 מגיעות לגיל זקנה ומגלות שאין להם מקורות הכנסה. צריך היה לפתוח קרן מיוחדת לכל עובד שבה יופקדו זכויותיו הסוציאליות העתידיות. מעבר לכך, במשך 10 שנים המכרז מעוכב עקב עתירות משפטיות שמגישות שוב ושוב חברות הסיעוד.

#### מר גבי שוחט, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר

- לא ניתן לגלגל את כל הבעיה לפתחי הממשלה. האוצר מנחה בהוראות ברורות את המשרדים וחשביהם לחייב את הקבלנים בחוזי ההתקשרות לקיים את ההסכם וחוקי העבודה (ולאו רק את חוק שכר מינימום). ישנן הנחיות מפורשות בנושא הזה ויש פרק שנוגע בתחום הזה כתנאי מוקדם לחתימת מכרז. אולם, קשה לבדוק מה נעשה ברמת המשרדים, למרות ההנחיות שניתנות. יתר על כן, קיימת הוראה לחשבים לבדוק מדי תקופה האם משולמים זכויות לעובדי קבלן. עד כמה זה מבוצע - לא ברור.
- אנו דורשים מהקבלנים הצהרה של רואה חשבון שהקבלן עומד בדרישות של תשלום שכר מינימום. לשכת רואי החשבון מערימה קשיים כיום בעניין הזה ואמור להתקיים דיון בנושא הזה עם ראש לשכת רואי החשבון. אני יכול רק להצטרף שלשכת רואי החשבון לא דואגת לאמינות ההצהרות.
- גם ליועצים המשפטיים במשרדים יש הוראות מהיועץ המשפטי לגבי מה לעשות כאשר יש הפרת זכויות של עובדים.
- לגבי מחלקת הביקורת של החשב הכללי, ניתנה הוראה לבדוק את פעילות החשבים, אך באמצעים קיימים לא ניתן לעשות הרבה. מהבחינה הזאת, מערך האכיפה של החשב הכללי אינו שונה מהרבה מערכות אחרות, כמו האכיפה בנושא תאונות דרכים. תמיד נפגעים אנשים בשל חוסר אמצעים של המדינה.
- יש לסמוך על האכיפה העצמית על-ידי העובדים. דווקא בנושא זכויות העובדים קיימים הרבה יותר מנגנונים מתחומים אחרים - ועדים, בתי דין לעבודה וכו'.
- לגבי שינויי חקיקה, אין בהם טעם משום ששום דבר לא יעבוד. כל חוק שייחקק יפרו אותו.
- יש לנו כוונה לעשות שינוי בתחום החוזים של המדינה. אנו עומדים להקים מאגר מרכזי של ספקים עם הערכה ושביעות רצון, ותהיה רשימה שחורה של ספקים שלא עמדו בחובות שלהם, כדי להבטיח שאותם משרדים לא יוכלו להתקשר עם אותם קבלנים שסרחו. אני מקווה שנוכל להרים את הפרויקט הזה תוך שנה.
- לגבי מקרים ספציפיים, אנו מוכנים לקבל נתונים על הפרה ולבדוק אותם. אני מבטיח תוצאות.

## ח. הצעה למודל

### הצעה לניהול:

#### הבטחת זכויות עובדים המועסקים באמצעות קבלני שירותים במשרדי הממשלה

#### 1. כללי

- א. נוהל זה נועד להסדיר היבטים שונים בהתקשרות עם קבלני שירותים עתירי כוח אדם במטרה לאתר ולמנוע תופעות של הפרת זכויות עובדים המועסקים באמצעותם בחצרי הממשלה.
- ב. נוהל זה בא בנוסף על האמור בכל דין, לרבות חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, חוקי העבודה, הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה והוראות תכ"מ אחרות המסדירות התקשרויות במכרז פומבי ופיקוח על ביצועם.
- ג. הוראות מכרזים וחוזי התקשרות עם קבלני שירותים עתירי כוח אדם יותאמו להוראות נוהל זה (דוגמאות להוראות שלד למכרז ולחווה מופיעות באתר החשב הכללי <http://www.mof.gov.il/hashkal>).

#### 2. הגדרות

- א. "שירותים עתירי כוח אדם" - שירותים אשר המרכיב העיקרי באספקתם הוא העסקת כוח אדם, לרבות באמצעות קבלני שירותים, כגון שמירה ואבטחה, ניקיון, הסעדה וכדומה.
- ב. "מאגר מידע כדבר התקשרויות עם קבלני שירותים" - מאגר שהוקם באגף החשב הכללי לריכוז מידע ארגוני על קבלני שירותים (רי סעיף 15, להלן).
- ג. "מסווגה על תלוטת עובדי קבלן" - עובד ציבור שמונה כאחראי על קבלת תלוטת מעובדי קבלן (רי סעיף 5א, להלן).
- ד. "בעלי שליטה" - כמשמעותם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.
- ה. "תצהיר בכתב" - כמשמעותו בסימן א' לפרק ב' לפקודת הראיות נוסח חדש, התשל"א-1971.

#### 3. המכרז

- א. לקראת פרסום מכרז לקבלת שירותים עתירי כוח אדם יכין המשרד המזמין אומדן לגבי המחיר המינימאלי לשירות המבוקש במכרז. האומדן יכריז בין עלויות העסקת העובדים לבין עלויות אחרות ויפרט את עלות העסקת העובדים תוך התייחסות למספר העובדים, שעות העבודה ותנאי ההעסקה, כפי שנקבעו במכרז ובאופן שלא יפחת מהמינימום הקבוע בחוקי העבודה, בהסכמים הקיבוציים ובצווי ההרחבה הרלוונטיים לתחום עיסוקם של העובדים (סופס להכנת אומדן מצורף בנספח א' לנהל).
- ב. המציע יגיש תמחיר המכריז בין עלויות העסקת העובדים לבין עלויות אחרות ויפרט את עלות העסקת העובדים תוך התייחסות למספר העובדים, שעות העבודה ותנאי ההעסקה, כפי שנקבעו במכרז ובאופן שלא יפחת מהמינימום הקבוע בחוקי העבודה, בהסכמים הקיבוציים ובצווי ההרחבה הרלוונטיים לתחום עיסוקם של העובדים.
- ג. לא תתקבל הצעה הנמוכה מהאומדן שהוכן על ידי המשרד המזמין.
- ד. ועדת המכרזים תבקש ממאגר המידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים את המידע הקיים על המציע, לרבות מידע על בעלי שליטה בו. מידע זה יהווה שיקול מרכזי בבחירת ההצעה הזוכה.
- ה. לא תתקבל הצעתו של מציע שהתקשרות עימו או עם גורם הקשור עימו או עם גורם הקשור עם בעל שליטה בו הופסקה בגין הפרת זכויות עובדים בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת הצעות במכרז.

1. המציע יצרף להצעתו תצהיר בכתב של בעלי השליטה בו, שבו הם מצהירים כי הם מקיימים את כל זכויות העובדים באופן מלא על-פי חוקי העבודה, ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה החלים עליהם. בהצהרה יפורטו גם כתבי אישום, קנסות מנהליים ופסקי דין אזרחיים, אם ישנם, שניתנו נגד המציע או נגד גורמים הקשורים בו או הקשורים לבעלי השליטה בו בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת הצעות במכרז.

2. המציע יגיש אישור רואה חשבון כי המציע שילם בקביעות בשנה האחרונה לכל עובדיו כמתחייב מחוקי העבודה, צווי הרחבה, ההסכמים הקיבוציים וההסכמים וצווי ההרחבה הרלוונטיים.

#### 4. חוזה ההתקשרות

א. חוזה ההתקשרות יכלול סעיף מפורט המפרט את חוקי המגן, ההסכמים קיבוציים וצווי ההרחבה הרלוונטיים החלים על הקבלן המתקשר (כירוט חוקי המגן וצווי ההרחבה העשויים להיות רלוונטיים מפורטים בנספח ב' למהלך).

ב. במידה וזכויות העובדים על פי חוזה ההתקשרות הם למעלה מהקבוע בחוקי המגן, בהסכמים הקיבוציים ובצווי ההרחבה הרלוונטיים יוגדרו זכויות אלו בחוזה סכומים לטובת צד ג' (העובד) על מנת שיוכל לתבוע אותן ישירות מהקבלן.

#### ג. הודעה לעובד בדבר תנאי עבודה

i. הקבלן המתקשר ייתן לעובדיו עם תחילת ההתקשרות הודעה לפי חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב - 2002, בנוסח שיאושר על-ידי היועץ המשפטי של המשרד המתקשר, או מי מטעמו (נוסח לדוגמא מצורף כנספח ג' למהלך); הקבלן יחתים את העובד על קבלת ההודעה.

ii. הקבלן המתקשר יחויב למסור לעובדים שאינם שולטים בשפה העברית הודעה בנוסח זהה גם בשפה הערבית, בשפה הרוסית או בשפה האמהרית (נוסחים לדוגמא מצורפים כנספח ד' למהלך).

iii. בהודעה לעובד ימסרו גם פרטיו של הממונה על תלונות עובדי קבלן הרלוונטי ור' סעיף 5א, להלן).

ד. הקבלן המתקשר יחויב במתן ערכות נפרדת. ועצמאית בסכום של 1/12 משווי החוזה לשנה לטובת הבטחת זכויות העובדים (מבלי לגרוע ממתן ערכויות אחרות להבטחת היבטים אחרים בהתקשרות).

ה. עותק מחוזה ההתקשרות, הכולל פרטים מלאים לגבי הקבלן המתקשר ובעלי שליטה בו, יועבר למאגר המידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים.

#### 5. ביצוע החוזה - אכיפה ופיקוח

##### א. מסווגה על תלונות עובדי קבלן

i. ליד כל גבר עצמאי מוסקן חתימה שבתחום מועסקים עובדים באמצעות קבלני שירותים ימונה "מסווגה על תלונות עובדי קבלן"; המסווגה יהיה כפוף מקצועית לסמנכ"ל למנהל בכל משרד.

ii. פרטי המסווגה על תלונות עובדי קבלן יופיעו בכל תלוש משכורת של העובד וכן בהודעה לעובד, על-פי סעיף 411ג, לעיל.

##### ב. טיפול בתלונה

i. כל תלונה של עובד קבלן תתועד.

ii. תלונות גלויות יועברו על ידי המסווגה על תלונות עובדי קבלן בכתב לתגובתו ולטיפולו של הקבלן. הקבלן ישיב לתלונה לא יאוחר מ-30 יום לאחר קבלתה ויפרט בכתב את תגובתו, ובמידת הצורך יפרט את האופן שבו טופלה. במידה והתלונה עסקה באי תשלום או תשלום חלקי של זכויות על פי כל דין, הקבלן יצרף לתגובתו תצהיר בכתב של רואה חשבון מטעמו המפרט את ממצאי בדיקתו ובמידת הצורך את הטיפול שניתן לתלונה.

iii. תלונות אנונימיות יטופלו ככל הניתן, ובתנאי שלא יהיה בטיפול כדי לחשוף את העובד המתלונן.

#### ג. ביקורת בעקבות תלונות

- i. הצטברו אצל הממונה על תלונות עובדי קבלן תלונות שמחן עולה חשש לתופעה של הפרת זכויות העובדים, יעביר את התלונות לביקורת של חשב המשרד המזמין.
- ii. חשב המשרד, או מי מטעמו, יערוך ביקורת אשר תתמקד בתופעה או בתופעות העולות מהתלונות.
- iii. במידת הצורך, יורה חשב המשרד המזמין על הקדמת הביקורת התקופתית או על קיום ביקורת נוספת במתכונת של ביקורת תקופתית (כמפורט בסעיף 5ד, להלן).

#### ד. ביקורת תקופתית

- i. ארבעה חודשים לאחר תחילת התקשרות עם הקבלן, תיערך ביקורת מטעם חשב המשרד המזמין על-ידי רואה חשבון חיצוני (להלן - רואה-החשבון), אשר אין לו זיקה לקבלן.
- ii. רואה החשבון יבחר על-ידי חשב המשרד המזמין, ושכרו ימומן על-ידי הקבלן.
- iii. במסגרת הביקורת תיבחו עמידתו של הקבלן בכל התחייבויותיו הנגזרות מזכויות העובדים כפי שמקבעו בחוזה ההתקשרות ובהתאם לחוקי העבודה, הסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה הרלוונטיים, מתכונת הביקורת מפורטת בגספח ה' למהלך.
- iv. הביקורת תיערך באופן אקראי ותהיה בהיקף של לפחות 25% אחוזים מקרב העובדים המועסקים במשרד המזמין.
- v. הקבלן יהיה חייב לאפשר לרואה החשבון הממונה לעיין ולצלם כל מסמך או מידע רלוונטי הדרוש לצורך הביקורת, לרבות פנקס שכר לפי חוק הגנת השכר, התשי"ח - 1958 ופנקס שעות עבודה ומנוחה על-פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א - 1951; כן יהיה הקבלן חייב לאפשר לרואה-החשבון הממונה לתשאל את העובדים לגבי שכרם ותנאי עבודתם.
- vi. לקראת הביקורת ימסרו לרואה החשבון כל התלונות שהצטברו אצל הממונה על תלונות עובדי קבלן בצירוף הטיפול שנלווה להן.
- vii. דו"ח ביקורת מפורט של רואה-החשבון, הכולל גם פירוט הבדיקה שנעשתה וממצאיה, יוגש לחשב המשרד. דו"ח הביקורת יחתם על-ידי רואה-החשבון. עותק מדו"ח הביקורת יועבר למאגר המידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים.

#### ה. אופן הטיפול בממצאי ביקורת

- i. נמצאה בביקורת הפרה של זכויות עובדים, יועברו כל הממצאים בכתב לקבלן. הקבלן יחויב להמציא תוך 30 ימים תצהיר בכתב מרואה חשבון מטעמו על תיקון הממצאים במלואם, תוך פירוט אופן הטיפול בכל אחד מהממצאים; התשלום הכא לקבלן יישהה עד לסילוי תנאי זה, וזאת מבלי שחובותיו לפי מסמכי המסד ייגרעו או יופחתו.
- ii. נמצאה בביקורת התקופתית הפרת זכויות בקרב 30% מהעובדים שנבדקו או שעלה חשש לתופעה של הפרת זכויות העובדים אצל הקבלן, תקיים ביקורת במתכונת של ביקורת תקופתית, כמפורט בסעיף 5ד, לעיל, בהיקף מורחב של לפחות 50% מקרב העובדים המועסקים במשרד המזמין - במימונו של הקבלן.
- iii. נמצא בביקורת המורחבת כי ישנה הפרת זכויות בקרב 30% מהעובדים שנבדקו ישלם הקבלן למשרד המזמין פיצוי מוסכם של 1/12 משווי החוזה לשנה אחת (במידת הצורך באמצעות קיזוז התשלום לקבלן או באמצעות חילוט הערכות שהופקדה או חלקה); כמו-כן, תשלח אזהרה בכתב לקבלן כי אם לא יתוקן כל הממצאים תוך 30 ימים תחשב הפרה זו להפרה יסודית של החוזה ועילה להפסקת החוזה.
- iv. חודשיים לאחר מתן האזהרה תקיים ביקורת חוזרת במתכונת של ביקורת תקופתית, כמפורט בסעיף 5ד, לעיל, בהיקף של לפחות 75% מקרב העובדים המועסקים במשרד המזמין - במימונו של הקבלן.
- v. נמצא בביקורת החוזרת כי לא תוקנו ממצאי הביקורת המורחבת, תופסק ההתקשרות עם הקבלן.
- vi. אמצעי אכיפה נוספים יכול שיינקטו על-פי הצורך ובהתאם לחומרת המקרה.
- vii. עותקי דו"ח הביקורת המורחבת ודו"ח הביקורת החוזרת בצירוף תיעוד כל התכתובות בין המשרד המזמין לבין הקבלן, לרבות הודעה על סיום ההתקשרות, יועברו למאגר המידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים ולאגף אכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת.

ו. מאגר מידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים

i. יוקם באגף החשב הכללי מאגר מידע בדבר התקשרויות עם קבלני שירותים. מאגר זה ירכז מידע בדבר ההתקשרויות ואופן הביצוע של חוזים עם קבלני שירותים; המאגר ישמש ככלי לשיפור קבלת ההחלטות כהליכי מכרז שבו מעורבים קבלני שירותים וככלי למניעת התקשרויות עם מי שנמצאו מכרים זכויות עובדים; המאגר ינהל על-ידי החשב הכללי.

ii. המאגר יהיה פתוח לעיון הציבור.

## כלכלה בגרוש נוסח ישראל (המשך מעמ' 2)

בעודו מדבר הוא כל הזמן מסתכל שלא יראו אותו וכאילו מזהר. היענה נסשה, עיתוי מצוין. גם היא ביקשה את הסלפון שלו. כן גם את קחי, את רוצה? רשמנו את הנייד שלו. הוא הלך ואני תהיתי למה הוא ניגש דווקא אלי, הוא נראה לי איש מאוד חכם ופיקח, אך הדבר האחרון שהייתי אומרת עליו שהוא טוב לב, ייתכן שאני טועה...

הלכתי עם נטשה לרוק שקיות זבל, אבי מתקשר, שואל איפה אתן? עניתי: תחזרו מהר, אני אגיד לכם מה לעשות. חזרנו, ברור שלא מהר, הייתי רעבה, גררתי את נטשה לקחת מצות, חילקו שם לאנשים, היא לא רצתה, שאלתי מה את מפחדת שיראו אותנו, היא אמרה לא, אני לא רעבה. מה את חושבת שהוא לא ירשה לי לאכול? היא לא ענתה. מאיזה שעה את עובדת, שאלה שמכל השאלות ששאלתי הייתה הכי במקום, זו השאלה שנראה לי שכולם שאלו את כולם. משבע בבוקר. הו! ואת לא רעבה? קיבלת הפסקה? היא לא ענתה תשובה חד משמעית, אחר כך הבנתי מדוע. ירדנו למטה, אבי הסתכל עלי קצת במפתיע, הפסקתי לאכול, אבל כולם ראו שאני מחזיקה מצות ביד ולא מסלית כמו נטשה, למשל. אף אחד לא אמר מילה. התיישבנו על הספסל, לא עשינו כלום רבע שעה, שבעה אנשים משונים, בסידים בולטים בצבע ירוק זוהר עד כדי כך שהוא דוחה. אנשים התרוצצו סביבנו, נחמנו, נחמנו, ילדים צעקו, הכל הפך למסה גועשת אחד, ורק שבעה איש ישבו ברוגע, לא ממהרים לשום מקום, מבטם אבוד, חסר חיים, נעוץ בנקודה אחת, לא ברור איזו, מחכים, כל אחד לשעה שלו, נסשה, לדוגמא, חיכתה לשעה שלוש.

התחלנו לעשות את מה שאבי אמר, כל אחד את שלו, אנחנו עם נטשה שקיות, מוכרי, בחור ערבי, צעיר, קצת חוצפני - שירותים. היע מוטי, והתחיל לצעוק על נטשה. הוא רוצה שהיא תעשה את השירותים. נטשה הייתה כנראה הבן אדם היחיד שעשה את זה "כמו שצריך". לא ברור לי עדיין מה הסיבה. או שמטבעה היא פשוט נחמדה וחרוצה ולימדו אותה מהילדות שאם אתה עושה כבר משהו אז תעשה את זה כמו שצריך, או שהיא צעירה ופשוט יש לה הרבה מרץ וכוח ומשעמם לה בסך הכול סתם לשבת ולא לעשות כלום, או שהיא פחדה שיעיפו אותה כי סך הכל זה מקום טוב, קרוב לה לבית.

עברו שלוש שעות, דיברתי כבר עם כולם והתחלתי להשתעמם, אצל כולם אותו סיפור, שמונה שעות ביום או שתיים עשרה שעות, שלוש אלפים ושלוש מאות לחודש. היו כאלה שעבדו גם בערב. כולם חתמו על אותו טופס עם הפרטים, אבל אסי, למשל, עובד אצל הקבלן הזה שלוש שנים, אמר לי שהוא מקבל שכר גלובלי. מה זה שכר גלובלי?... לא משנה כמה אני עובד אני תמיד מקבל שלושת אלפים ושלוש מאות כל חודש, בתלוש הם לא רשמיים כמה שעות אני עובד, וכמה אני מקבל לשעה.... אה! זה מצוין! אתה יכול לעבוד מעט שעות וכך תרוויח הרבה!...כן, נכון, זה טוב מאוד, אמר בקול אדיש וחסר חיים, או שבטעם זה לא כל כך טוב כי אם אתה עובד הרבה, יוצא שאתה מקבל פחות לשעה....כן, נכון, זה לא טוב....לא ידעתי איך להגיב. אז מתי התחלתי, שוב

הוא נתן לי מדים של שומרים והכיר לי את מוטי, אמר שאם תהיה לי בעיה שאתקשר, ואז זה התחיל, עוד עובד ועוד עובד, וכל פעם פרצוף חדש, היו כל כך הרבה עובדים ולא סתם היו, הם כולם הסתכלו עלי בידדות ובהתעניינות לא שביקשתי מהם, אבל הם באו והתחילו לדבר איתי, הם רצו לדבר על המשכורת, על התנאים, על העבודה, על המשפחה שלהם, על זה שעד כמה החברה הזו לא בסדר....פחדתי רק מדבר אחד, שאני לא אזכור את הכול.

העבודה, למזלי, אכן לא הייתה קשה במיוחד, אספנו זבל והחלפנו שקיות זבל לנקיות, זה מה שאני עשיתי, כחדשה. הוצמדתי בהתחלה לנטשה. בפעם ראשונה בחיים והכוונה מאז שנולדתי מחדש ברגע שנחתי בארץ הקודש) רציתי לדבר רוסית והעדפתי לדבר רוסית עם כל מי שהיה יכול להבין, ושמחתי שאני רוסיה, והרגשתי את עצמי כאילו אני במקום שמראש מעד לי. כולם כאן כמוני, אף אחד לא יודע לדבר עברית טובה, אז למה להתחכם? כל קבוצה מדברת את השפה שלה, מה שזה לא תהיה, ערבית, אמהרית, רוסית. בינינו מספיק לדבר בעברית, פשוטה של רחוב: נו, מתי אתה הולך? התחלתי בשבע, אני! ואתה? כן, קשה, קשה. אני עד תשע פה, חלאתי, חרא של עבודה....

הרגשתי שחשוב לי לא להחמיץ דבר אם אני כבר פה, ובכלל התחלתי לשכוח למה אני כאן. הייתי הייבט לחזור למציאות. לפתע דברים התחילו להישטט לי. נמה היא המציאות? זו שאני מכירה וראיתי או שמא זוהי המציאות! זו המציאות הכי מציאותית שיכולה להיות, זו המציאות שאף פעם לא חשבתי שכן היא נראית למעשה. הייתי מבולבלת, אמרתי לעצמי בטח זה בגלל החום, אני לא רגילה להיות כל כך הרבה זמן בחום הזה, צריך ללכת לשתות, חוזרתי למקום שהשארנו בו את התיקים. נטשה הראתה לי את המקום, בעודה שואלת אם יש לי ארנק בתיק, כדאי לי להביא אותו למשרד למעלה. היא צדקה, התיקים היו זרוקים יחד עם שקיות מלאות זבל. ושאר חומרי ניקוי מתחת לסלפון ציבורי, שתיתי והלכתי לחפש את נטשה, מידי פעם היו עוברים כל מיני אחראים ושואלים בתוקפנות, מה את עושה פה? ולכי למקום שלך. אבי שאל האם עבודה בסדר והאם אני מסתדרת, ולא דיבר בתוקפנות.

לפתע, ניגש אלי איש מבוגר, במדים כחולים של פקחים. שמתי לב שהוא הסתכל עלי באופן מוזר עוד לפני כן. שקיות זבל האלה לא טובות, תיזהרי איתן, הם קמצינים החברה הזו, והוא החליש את קולו כאילו זקמם משוהו, הם נבכים, אני מכיר אותם, אני עובד איתם הרבה שנים. כנראה הייתי קמש מבולבלת לכן הוא הסביר, אני אחראי על תכרות הקבלן, החברה הזאת בעייתית מאוד, חותכים הרבה מאנשים. תיזהרי, את חדשה, אני רואה, תיזהרי אל תחתי על שום דבר, הם ינסו להחתיים אותך על כל מיני דברים ואחר כך לא ישלמו לך, את יודעת כמה היו באים אלי להתלונן ואני עוזר להם! בסח! אלה עובדים שהם הכי חלשים, אפשר לבגמם מהם. אם יהיו לך בעיות קחי את הסלפון שלי, ותתקשרי אני אעזור לך.

שאלה מסורתית, ומתי אתה הולך? יוצא לך שאתה עובד 12 שעות! זה המון! עכשיו הבנתי מדוע הוא כזה אדיש וחסר עניין בכל, אז נכון, שעבודתו לא קשה והוא במקרה הטוב יטאטא את הרצפה או ירים איזה צינור או מה שיגידו לו, בתנאי שיתפוס אותו לפתע אחד מהאחרים, בעודו יושב ומסתלבט לו על הספסל, אז נכון, שהעבודה הזו לא מטילה עליך שום אחריות ולאף אחד לא אכפת איך תעשה אותה, אז נכון שזה לא העבודה שעליך לקלוט, לעבד ולזכור המון דברים בשניות ספורות ולהגיב עליהם כראוי בתנאי לחץ מטורפים, ודווקא זו הסיבה, לטעמי, שבגללה הוא עייף. את היקר העבודה שהוא עושה היה אפשר לעשות בכמה שעות ספורות והוא יושב כאן כל היום, כל היום! לא יאומן! כל היום בלי שאתה עושה משהו שאתה מרוצה ממנו! בלי שאתה עושה משהו שאתה יודע שהוא מביא תועלת לאחרים! בלי שאתה מרגיש שזקוקים לך, שמעריכים אותך ורוצים שתישאר, אתה, ודווקא אתה, כי אתה כזה ואין אף אחד אחר שיכול לעשות את העבודה כמוך! כל היום! אפשר להשתגע...

היה עוד בחורצייק אחד, אתיופי, חמוד, סיפה פחות מתוסכל מכולם וכאילו לא שייך לפה. התברר שהוא בכלל מאילת. הגיע לירושלים לקרובים, לתפוס קצת מנוחה בחג הפסח. בבי, אמר שהוא עובד כאן שבוע וחצי וסרם היום על משהו, כן אני עובד כל יום שתיים עשרה שעות, בסוף אני אקבל הרבה כסף על זה! מוטי יביא לי סופס ואני אחתום לו פה, כי כך צריך, הוא בינתיים שוכח, אבל אני אדבר איתו לפני שאעזוב, כן אני עוזב בעוד כמה ימים, זה לא מתאים לי, מציעים לי עבודות אחרות, מלצרות, נגנות, אני אחזור לאילת, יותר טוב שם, עבדתי שם כמלצר, מה אני צריך את הניקיון הזה, משוגעים פה, אבל בינתיים אדפוק כמה שיותר שעות, ארוויח כסף, הוא חייך והסתכל עלי בעיניים תקימות, דווקא בחור יפה, נראה אינטלקטואלי ועדין כזה. התפללתי בתוכי, הלואי ואלוהים יעזור לך לקבל את הכסף שלך.

מוזר התערב, בחור ערבי, בן 27 בערך, גנבים פה, כולם גנבים, החברה הזו לא בסדר, הם חותכים לך פה, חותכים שם. מה זה אומר, שאלתי, עושה את עצמי נבאלת. כך, כל חודש לא משלמים לך מאתיים, שלוש מאות שקל, אתה מתקשר, דורש, כן, כן, חודש הבא, חודש הבא, ובאיזה שלב אתה פשוט יורד מזה, נשבר לך להתקשר... מה אתה אומר!!...כן, כך זה טעויות, טעויות, הם אומרים שזה טעויות...אז מה לא דמי הבראה ולא כלום?...הם משלמים חצי מדמי הבראה, נניח מגיע לך חמשת אלפים דמי הבראה, חופשה וחגים, הם משלמים הכול ביחד אלפיים חמש מאות, לי שילמו פעם אחת, אני עובד פה שלוש שנים כבר...

ידעתי, שלא צריך לשאול על פנסיה, זו הייתה פליטת פה, כולם מרצו בחוק, למזל, כנראה חשבו שאני מנסה לשעשע אותם. ניקיון זה לא עבודה בשביל פנסיה...לא פשוט אני יודעת שיש אנשים שעובדים 20 שנה בניקיון, אז מה איתם? למי אכפת?...אולי הם לא עובדים בחברה, משהו ענה לי... אז מה עם שעות נוספות?...איזה שעות נוספות? שכר גבוה! אין לך בתלוש שעות, לא מתאים לך תלמי הביתה, אף אחד לא מחזיק אותך כאן. גבי התערב, אז אין שעות נוספות?

את יודעת? צריך לשאול את מוטי. אבל הוא לא מיהר לשאול. איפה הוא? את מי נשאל? את רוצה לשאול? אם לא משלמים לנו, אני הולך הביתה. למה אני צריך את זה!

הרגשתי שאני עייפה, או שאכן היה קשה להתכופף עשר אלף פעמים על מנת להוציא את שקית הובל האחרות האלה ממקומן, ובנוסף לכך, להרים את הלכורך הנוראי הזה מהרצפה, שפשוט אינני מבינה איך אפשר לאכול ולהשאיר כל כך הרבה לכלוך, אפילו שיש לך תינוק בן שנתיים, ואפילו שאתם משפחה מרובת ילדים, ואפילו שאתם גוועים מרעב! איך אפשר להיות כל כך חזירים!

תפקידי לאטוף לכלוך גדול. זה תפקידי. נסשה רצתה לעשות את זה ואני אתלה את השקיות הנקיות, אמרתי לה שזה בסדר, אני אאסוף את הלכורך, אבל למעשה התחלחלתי, הרי הבטיתו לי ככפות, והצטערתי מאוד שלא לקחתי אותם מהבית. והיו שני בנים שתפקידם היה לטאטא את הובל הקטן; אבל ראינו אותם רק לעיתים רחוקות. עם הזמן התחלתי לחכך פה ושם, נשבר לי, גם כך אף אחד לא בודק את זה.

השעה הייתה שתיים בצהריים. היה חם, משעמם והייתי רעבה ומותשת. החלטתי לבסות לדלות קצת מידע מהאחראי על הקבלן. הוא תודה לך על הטלפון, אבל אני חושבת שלא אצטרך אותו... תזיהרי, תזיהרי, הם בעייתיים, לא משלמים כמו שצריך... זה לא אני, יש מכרז, ושוב, במפתיע קולו נלחש, מה לעזאזל כל כך מסתורי. כמכרז הזה שכולם כאילו מפחדים להגיד את המילה הזו...מכרז? מה זה מכרז?...את לא יודעת מה זה?... חשבתי שאתה הוא זה שמשלם לנו...אני משלם... המדינה נותנת כסף למשרד שלי ואני צריך לבחור איזה חברה תעשה את העבודה. יש הרבה חברות, איך אדע מי יעשה את העבודה כמו שצריך? אני מבקש מהם שיביאו המלצות וכך אחליט, נכון שיש כאלה שמשקרים ומזייפים את המסמכים... אני יודעת שהם מקבלים על כל עובד 20 ש...לא, על כול עובד מקבלים 25 ש, אבל הם צריכים לשלם את הפנסיה, אם תפלי או תשברי רגל, מי ישלם? החברה תשלם את ההוצאות. חשבתי שהוא עובד עלי, אבל לא אמרתי לו את זה. אבי ראה אותי מדברת ומייד שלח אותי לאזור השירותים לראות שהכול בסדר. לא ידעתי אם להבין את זה כעונש על זה שאני רק מדברת כל הזמן, כי למעשה זה אכן היה קצת בלשון המעטה, בולט. אמרתי די אני הולכת הביתה. גם כך אני כאן יותר ממה שהייתי אמורה להיות. אבי ניסה לשכנע אותי שאשאר. זה לא רציתי, את בחורה אינטליגנטית, איך את יכולה לעשות דבר כזה, אמרת שתוכלי לעבוד עד תשע, סמכתי עליך...אני לא יכולה, אני רעבה, ומתעלפת עוד מעט, אין לי כסף לאוכל, קשה לי פה...מה את רוצה? את רוצה שאני אביא לך אוכל? את רוצה לעבוד שלוש שעות במשרד בערב, אני אסדר לך, רק אל תלכי עכשיו, תני לי זמן למצוא מישהו. היה לי ממש חבל, ניסיתי לחשוב על אלפי אנשים שהוא לא מתחשב בהם, התמקחתי, סיכמנו שבעוד שעה וחצי אני אלך.

בשעה שלוש נשבר לי, נסשה באה להגיד לי להתראות, לפתע הרגשתי שאני מכירה אותה שנים, ואנחנו חברות טובות, כמעט נשקתי אותה בלחי, לא הספקתי, היא עלתה על סרמק ונסעה למקום שהוא יותר קרוב לבית שלה, היא גם רוצה ללמוד באוניברסיטה עברית, לא

השערה, החלפתי במדים, הפכתי לכן אדם אחר, איכשהו  
בהירות התחמקתי משם... לדעתי אף אחד לא שם לב.

רוצה לעבוד כך כל חייה, אבל קודם תעשה  
מכינה...אולי אראה אותה עוד, מה אני לה?...

נמאס לי, אני הולכת הביתה, פשוט נמלטתי משם כך  
שלא יראו שעזבתי, התחבאתי בשירותים, פיזרתי את



We found that the state does not distinguish between buying paper staplers and buying manpower services. Both are covered by the definition of "services" and thus both are acquired by means of a procurement contract, mostly from the contractor who offers the lowest price. The fact that in contrast to the staplers, behind the "contracted cleaning services" are people, and that a low price indicates breach of rights, does not seem to merit any special attention in the state's procurement process. In light of this policy it seems we have gone back to the dark ages of the end of the 19<sup>th</sup> century when labor was considered a commodity, and the people behind the labor were invisible.

The aim of this report is to present the findings of the project we undertook, whilst analyzing them and attempting to pinpoint the structural problems that seem to lead to the breach of the contractor's employees rights in government offices.

The report also includes suggestions for policy, and also a detailed proposal that we believe will possibly better protect the rights of the workers in governmental outsourced services.

The report also includes a summary of the conference we held, where academics, public figures and human rights activists participated, and where our findings were discussed in detail.

## Invisible Workers in the Public Service

A report on violation of contractor's workers rights in government offices

From time to time the media releases a story about exploited contractors workers who don't receive the rights they are entitled to by law. Are these unintended oversights or does the problem perhaps lie in something more basic? This is the question that faced us at the *Employment and Welfare Clinic* at the Hebrew University of Jerusalem.

In order to examine this question we decided to focus on workers of contractors hired by the state. We assumed that even as an indirect employer, the state is expected to behave in a fair if not impeccable manner, this due to it being more strictly obligated to be law abiding and more highly exposed to public scrutiny than the private sector.

Furthermore, we decided to focus on cleaning workers due to their being an almost invisible category of workers. Their work is done before or after the office day has begun or ended. Thus, their work is invisible, and in a way, so are they.

In a technique called "watching", we recorded the working conditions of about 40 cleaners employed by the state's contractors. The information obtained showed a wide-reaching breach of the employees rights under the very nose of the state. The rights of every employee interviewed were in some way breached. The breach of these rights adds up to hundreds or thousands of Israeli shekels for each worker for each year. Though the investigation we undertook was not scientific in nature, the fact that under every stone we found a breach that certainly requires a deeper investigation.

We also found that many employees are not aware of their rights. We received reactions such as "I'm not supposed to receive pay for extra hours...this is not an office job" or "pension? ...contractor's employees are not entitled to pension". Furthermore we found that employees were afraid of complaining or suing lest they be branded troublemakers or terminated.

Precisely for these reasons it would be reasonable to expect that the state, be it in her capacity as enforcer of labor laws or be it in her capacity as the one hiring the contractor, would take responsibility for the workers employed in her very courtyard. Though it does not require much, nearly all workers questioned claimed that no official inquiry as to their condition was ever made by the office in which they worked. Only in one place did we find that an interest was taken and pay checks inquired into in order to ensure that workers rights were being upheld. So in reality the state not only fails to set an example as a fair employer but her systematic lack of monitoring of working conditions in her midst may raise a question regarding her part in allowing workers exploitation.

The lack of monitoring may perhaps partially explain the structural problem, but the more we delved into the issue the more it became clear that its roots were deeper than at first assumed. Another component in the structural problem is that at least in some of the contracts between the state and the contractor the prices given were "definite loss prices" or "nearly loss prices", that is, prices that are not sufficient to cover the basic working hours of the employees if one were to pay them according to their rights by law (without taking the contractors' profit into consideration).

# **Invisible Workers in the Public Service**

A report on violation of contractor's workers rights in government offices

February 2006

By

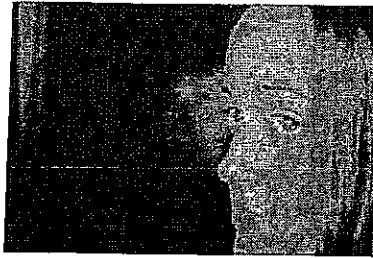
Neta Beker, Noam Abhasera, Ziv Cohen

Supervised and Edited by:  
Adv. Avishai Benish

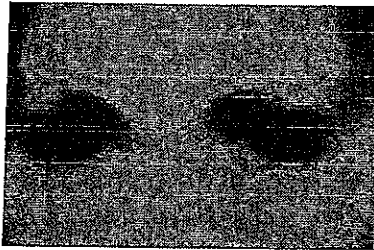
---



מתוך אמונה כי המשפט הוא לא רק כלי ליישוב סכסוכים אלא גם מכשיר  
לשינוי חברתי ואשר על כן צריך להיות נגיש לכל;



מתוך לקיחת אחריות על פעילותם, תפקודם ושליחותם של בוגרי הפקולטה  
גם לאחר שהם יוצאים משעריה;

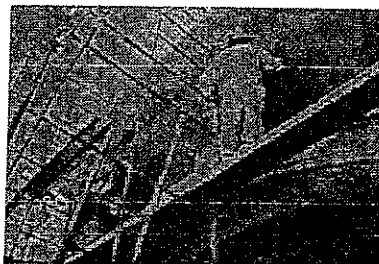


ומתוך מחויבות לסייע לאלו שגורלם לא שפר עליהם, יסדה הפקולטה  
למשפטים את המרכז לחינוך קליני משפטי לזכויות אדם ולאחריות לחברתית  
ששם לו למטרה להעניק סיוע משפטי איכותי ליחידים ולקבוצות מוחלשים בד  
בבד עם חינוך דור העתיד של הקהילייה המשפטית לאחריות חברתית כחלק  
מהמקצוענות המשפטית.

בשנת תשס"ו מפעיל המרכז אחת-עשרה קליניקות משפטיות לאוכלוסיות  
מוחלשות ברחבי ירושלים.



*הקליניקה לרווחה תעסוקתית* מסייעת לעובדים ולדורשי עבודה במימוש  
זכויותיהם ועוסקת בסוגיות משפטיות וציבוריות הקשורות לזכויות עובדים  
ומוכסלים.



כתובת המרכז:

הפקולטה למשפטים,

האוניברסיטה העברית,

הר הצופים ירושלים 91905

טל: 02-5882554

פקס: 02-5882544

דוא"ל: [law\\_clinics@savion.huji.ac.il](mailto:law_clinics@savion.huji.ac.il)



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע בנושא:  
**מאפייני ההעסקה של עובדי שמירה  
 ואבטחה בישראל**

מוגש לחה"כ יורי שטרן

**כתיבה: שלי לוי**

גי בתמוז תשס"ה

10 ביולי 2005

ליווי מקצועי ואישור: דן להב, ראש תחום ממשל

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית כנסת, ירושלים 91950

טל: 02-619-6016

פקס: 02-619-6103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

תוכן העניינים

1	מבוא
1	1. מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל
2	2. משלחי היד בענף השמירה והאבטחה
3	3. פרופיל המועסקים בענף השמירה והאבטחה
4	4. המעסיקים
4	5. הלקוחות
5	6. השכר בענף השמירה והאבטחה
6	7. בעיות מרכזיות בתנאי העבודה והשכר בענף השמירה והאבטחה
7	8. עולים חדשים בענף השמירה והאבטחה
8	9. חוקים המסדירים את ענף השמירה והאבטחה
9	10. חוקי עבודה
9	11. גורמים המסייעים לעובדים
11	12. המגזר הציבורי כלקוח של חברות השמירה
14	13. דיון
16	מקורות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ענף השמירה והאבטחה בישראל צמח על בסיס שתי תופעות מרכזיות, שבמידה רבה הגדירו את מאפייניו.

**ראשית**, המצב הביטחוני הקשה וגלי הפיגועים ההמוניים במקומות הומי אדם הובילו לצורך להרחיב ולחזק את מעגלי האבטחה במקומות שונים ורבים במשק, ולמעשה היום מקומות רבים בישראל מאובטחים במידה זו או אחרת. מצב זה הוביל לגידול ניכר בביקוש לעובדי שמירה ואבטחה בתקופות של אבטלה ומיתון במשק, ואומנם במהלך השנים אפשר לראות עלייה ניכרת במספר המועסקים בענף זה.

**שנית**, השתרשות דפוס ההעסקה המכונה מיקור חוץ (Outsourcing) הוביל ליצירת מעגל רחב של חברות הנותנות שירותים בתחומים שונים, ובהם השמירה והאבטחה. לדפוס העסקה זה, הנהוג במגזר הציבורי והפרטי כאחד, השלכות בפרט על יחסי העבודה, שכן ההתקשרות עם חברת שמירה נקבעת במידה רבה על-פי סכום העסקה שהיא מציעה, ולסכום זה יש השלכות על שכרם של העובדים ועל תנאי העסקתם.

במסמך זה מוצג ענף השמירה והאבטחה בישראל על היבטיו השונים: נסקרים גודל הענף, פרופיל המועסקים והמעסיקים בו, לקוחותיו, השכר בו, הבעיות המרכזיות בתנאי ההעסקה בו, המסגרת החוקית המסדירה אותו והקשר שבין חברות השמירה והאבטחה ובין מוסדות המגזר הציבורי.

## 1. מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל

יש אי-בהירות בדבר מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רואה בעובדי שמירה, אבטחה וניקיון עובדי ענף אחד ואינה עורכת כל הבחנה בין משלחי היד האלה. על-פי נתוניה, בשנת 2003 הועסקו ב"שמירה, אבטחה וניקיון" כ-62,500 איש.<sup>1</sup> על-פי נתוני מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: משרד התמ"ת), בשנת 2003 הועסקו בישראל 46,500 שומרים ומאבטחים, שהם 2% מכלל המועסקים במשק.<sup>2</sup> לעומת זאת, על-פי הערכות אחרות מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה גדול הרבה יותר, עד כדי פי-שניים ממספר זה.<sup>3</sup>

הנתונים הרשמיים מצביעים על גידול מתמיד במספר המועסקים בענף זה. ההרעה במצב הביטחוני הובילה לעלייה במספר המועסקים בענף, ובתקופות של גלי טרור גדולים הגידול ניכר במיוחד. סקר כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביע על כך שבשנת 1999 הועסקו ב"פעילויות שמירה,

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2004, 55, לוח 12.11.

<sup>2</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 6-8.

<sup>3</sup> חיים ביאור, "רגיעה בענף האבטחה: מספר העובדים ירד ב-15,000", הארץ, 13 בספטמבר 2004; פרוטוקול מס' 393 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרס 2005.

אבטחה וניקיון" 36,500 איש ובשנת 2003 הועסקו בענף זה 62,500 איש, כלומר בארבע שנים נוספו לענף זה 26,000 מועסקים, קרי – גידול של כ-40%.<sup>4</sup> נתוני מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מצביעים גם הם על גידול במספר המועסקים בענף. על-פי נתונים אלה, בשנת 1999 הועסקו בתפקידי שמירה ואבטחה 34,600 איש, ובשנת 2003 הועסקו בתפקידים אלה 46,500 איש, כלומר בארבע שנים נוספו לענף 11,900 מועסקים, קרי – גידול של 26%. נוסף על כך, אפשר לזהות גידול ניכר במספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בשנים 2002 ו-2003, בכל אחת משנים אלה גדל מספר המועסקים ביותר מ-10%.<sup>5</sup>

## 2. משלחי היד בענף השמירה והאבטחה

יש נטייה להבדיל בין שני משלחי היד בענף זה: אבטחה ושמירה. הניסיון לעמוד על טיב ההבחנה אינו נותן מענה ברור לסוגיה, כיוון שלא ברור על אילו קריטריונים היא מבוססת ומתן ההשלכות התעסוקתיות שהיא יוצרת. בחינת ההגדרות המופיעות בהסכם העבודה הקיבוצי הכללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל ובצו ההרחבה בענף השמירה אינה מגלה כל הבדל בהגדרת שני משלחי היד. ההגדרות המופיעות במקורות אלה הן:

"עובד" – כל עובד שכיר בעבודת שמירה ואבטחה, לרבות כל עובד שכיר המועסק בעבודות כפיים.

"עובד אבטחה" – עובד כאמור לעיל, אשר מועסק בעיקר בתפקידים האלה או באחד מהם: שומר ראש, מלווה חמוש לדברי ערך, קצין ביטחון, עוזר קצין ביטחון, עורך חיפושים על גופו של אדם בנמלים בין-לאומיים, מפעיל מתקן תת-לחץ, איש ביטחון סמוי במטוסים, איש צפרדע, מלווה מזוין בטיוולים, סלקטור (ממין).<sup>6</sup>

צו הרחבה בענף השמירה-1973, בנספח א' ו-ב' שלו, קובע תעריפי שכר נפרדים לשומרים ולעובדי אבטחה, ובו משלח היד "שומרים" הוא התפקידים האלה: שומר, שומר המשמש גם פקיד מודיעין ושומר אזורי בשמירה חמושה. משלח היד "עובדי אבטחה" הוא התפקידים האלה: עובד אבטחה, מפעיל מתקן תת-לחץ, ראש חוליה מפקחת, עוזר קצין ביטחון, סלקטור וסלקטור בנמל התעופה בן-גוריון ("אל על").<sup>7</sup> הקריטריונים להבחנה בין משלחי היד אינם ברורים, ולא ברור גם אם ההבחנה הנהוגה כיום מבוססת על ההבחנה המתוארת כאן.

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח-אדם לשנת 2003, 2004, לוח 2.2.

להלן פירוט מספר המועסקים לפי שנים: בשנת 1999: 36,500 מועסקים; בשנת 2000: 42,000 מועסקים; בשנת 2001: 46,400 מועסקים; בשנת 2002: 52,300 ובשנת 2003: 62,500 מועסקים.

<sup>5</sup> שוקי הנדל"ט, מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 6-8.

<sup>6</sup> הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות לבין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל, 12 ביולי 1972;

מרכז המחקר והמידע

צו הרחבה בענף השמירה-1973.

<sup>7</sup> צו הרחבה בענף השמירה-1973.



בפרסום בנושא מאבטחים ושומרים בישראל של מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת עורך המתבר, ד"ר שוקי הנדלס, את ההבחנה שלהלן: "שמירה היא בעיקרה מקצוע משטרתי שהעוסקים בו פועלים למניעת פשיעה, בעוד שאבטחה היא מקצוע ביטחוני שהעובדים בו עוסקים בעיקר במניעת פיגועים". המתבר כותב כי בשנת 2003 הועסקו בישראל 32,000 מאבטחים ו-14,500 שומרים, וכי המאבטחים הם כ-69% מכלל העובדים בענף.<sup>8</sup>

ההבחנה בין שני משלחי היד מעורפלת מאוד, ולא ברור מהן השלכותיה על תנאי העבודה והשכר של המועסקים בענף. מסמך זה לא יתבסס על הבחנה בין שני משלחי היד האלה.

### 3. פרופיל המועסקים בענף השמירה והאבטחה<sup>9</sup>

הרוב המכריע של המועסקים בענף השמירה והאבטחה הם יהודים, ושיעור הערבים בו הוא 5.6% בלבד. ענף השמירה והאבטחה הוא מקצוע גברי – רק 15.4% מכלל המועסקים בו הם נשים. 58% מכלל המועסקים בענף הם רווקים, והגיל הממוצע בו הוא 32. 24.6% מכלל המועסקים בענף הם סטודנטים, 19% מהם לומדים לקראת תואר ראשון. ממוצע שנות הלימוד של המועסקים בענף הוא 12.8 שנות לימוד.<sup>10</sup>

מאפייני התעסוקה של עובדי ענף השמירה והאבטחה – 69% מכלל המועסקים בו מועסקים בחברת שמירה.<sup>11</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 96.8% מכלל המועסקים בענף האבטחה, השמירה והניקיון הם שכירים.<sup>12</sup> לפי נתוני משרד התמי"ת, מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים בענף הוא בדרך כלל 41; 34% מכלל העובדים מועסקים במשרה חלקית, ו-4.4% מהם עובדים פחות מ-15 שעות שבועיות. נוסף על כך, 72% מכלל העובדים עבדו במהלך כל 12 החודשים של שנת 2003. אשר לתחלופת עובדים, שיעור התחלופה השנתי הוא 20%, לעומת 11% בקרב כלל העובדים במשק.<sup>13</sup>

נתון חשוב ומרכזי שיש לשים אליו לב הוא: 28% מכלל העובדים בענף השמירה והאבטחה הם עולים שהגיעו לישראל מאז שנת 1990, 45% מכלל השומרים ו-20% מכלל המאבטחים הם עולים חדשים, רובם מחבר המדינות. שיעור העולים בקרב כלל העובדים במשק הוא 18%.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמי"ת, 2004, עמ' 3.

<sup>9</sup> הפרופיל מבוסס על נתוני שנת 2003, שם.

<sup>10</sup> שם, עמ' 8–14.

<sup>11</sup> שם.

<sup>12</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2004, 55, לוח 12.11.

<sup>13</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 2003–1995, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמי"ת, 2004, עמ' 14–20.

<sup>14</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמי"ת, 2004, עמ' 9–10.

#### 4. המעסיקים

רובם המכריע של המאבטחים והשומרים בישראל מועסקים במגזר הפרטי. מנציבות שירות המדינה נמסר כי מספר המועסקים בשמירה ובאבטחה מטעם משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לא כולל שירות הביטחון הכללי) הוא כ-890 איש. שני גופים מרכזיים מעסיקים מאבטחים ישירות, כלומר לא באמצעות חברות שמירה: משרד ראש הממשלה, המעסיק כ-170 מאבטחים, והנהלת בתי-המשפט, המעסיקה כ-720 מאבטחים.<sup>15</sup>

אין נתון רשמי על מספר חברות השמירה והאבטחה הפועלות בישראל. פנייה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למשרד התמי"ת ולרשם החברות העלתה כי אין בידי גורמים אלה נתונים על מספר חברות השמירה והאבטחה בישראל.<sup>16</sup> הערכות לא רשמיות של מספר החברות בענף זה נעות מכמה מאות עד יותר מ-1,000. מספר המשרדים לשירותי שמירה והתאגידים לשירותי שמירה שהחזיקו ברשיון תקף בשנת 2004 היה 530, אולם נתון זה אינו משקף את כלל הפעילות בענף.<sup>17</sup>

אינדיקציה לשליטתו של המגזר הפרטי בענף השמירה והאבטחה אפשר לקבל מסקירת דירוג עשר החברות המובילות בישראל בענף השמירה והאבטחה על-פי **Dun and Bradstreet Israel Ltd** לשנת 2004. על-פי דירוג זה, בעשר החברות המובילות בענף זה מועסקים 46,042 איש, מהם 21,613 לפחות מועסקים בתפקידי אבטחה ושמירה.<sup>18</sup>

#### 5. הלקוחות

חברות השמירה אינן חברות כוח-אדם אלא חברות נותנות שירותים. הן המגזר הפרטי הן המגזר הציבורי הם לקוחות של חברות אלה. אין בידנו נתונים רשמיים על מספר השומרים והמאבטחים שחברות השמירה מעסיקות במוסדות במגזר הציבורי, ועם זאת, ידוע שמוסדות הציבור בישראל מאובטחים, רובם ככולם, ושלמעט משרד ראש הממשלה והנהלת בתי-משפט, אף גורם במגזר הציבורי אינו מעסיק עובדי שמירה ואבטחה בהעסקה ישירה. לנוכח עובדות אלה לא יהיה מופרך להניח כי המגזר הציבורי הוא לקוח גדול ואף מרכזי של חברות השמירה הפרטיות. יתירה מכך, סקירת אתרי

<sup>15</sup> מר מוטי אברהם, סגן מנהל אגף בכיר תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005;

הגבי סימה אלפי, מנהלת אגף אי משאבי אנוש, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005;

מר דניאל גליקין, מנהל משאבי אנוש, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.

<sup>16</sup> אגף רשם החברות, שיחת טלפון (התאריך נשכח).

הגבי מירב גרינשטיין, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון, מחלקת לכה, משרד התמי"ת, שיחת טלפון ומכתב, 29 ביוני 2005;

הגבי עליזה פלג, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 ביוני 2005.

<sup>17</sup> עו"ד ענת פפר, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005.

<sup>18</sup> Dun and Bradstreet Israel Ltd, *Dun's 100*, 2004, p. 125.

האינטרנט של חברות השמירה מצביעה על כך שהמגזר הציבורי הוא לקוח חשוב של חברות רבות. חברות השמירה מפרסמות את עצמן כספקות שירות למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים גדולים. נוסף על כך, ממידע שיש בידנו על שניים ממשרדי הממשלה עולה כי שני משרדים אלה יחד מקבלים שירות מארבע חברות שמירה.<sup>19</sup>

## 6. השכר בענף השמירה והאבטחה

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחודש מרס 2005, השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון הוא 3,248 ש"ח לחודש.<sup>20</sup> לשם השוואה, השכר הממוצע במשק בנתוני חודש מרס 2005 הוא 7,099 ש"ח לחודש, ושכר המינימום הוא 3,335.18 ש"ח לחודש, כלומר השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון נמוך משכר המינימום, וענף זה נמנה עם ענפי המשק המשלמים לעובדים את השכר הנמוך ביותר. אחת הטענות אשר לנתון זה היא ששכרם הנמוך של עובדי הניקיון הוא שמוריד את השכר הממוצע בענף. טענה אחרת היא ששכר המאבטחים והשומרים נמוך כשכרם של עובדי הניקיון.

פנייה למינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת בבקשה לקבל נתונים מדויקים יותר על השכר הממוצע של עובדי השמירה והאבטחה בישראל, על בסיס הסברה כי משרד התמי"ת מחזיק בנתונים על שכרם של עובדי ענף זה, העלתה כי אין במשרד נתונים כמבוקש.<sup>21</sup>

כדי לקבל תמונה ברורה יותר על השכר לשעת עבודה בענף השמירה והאבטחה ביצענו בדיקה מדגמית של הסדרי השכר במגזר הפרטי והציבורי. לשם השוואה יצוין כי שכר המינימום לשעה במשק כיום הוא 17.93 ש"ח.

השומרים והמאבטחים המועסקים בשירות המדינה עובדים על-פי חוזה אבטחה והם במעמד של עובדי המדינה. שכרם של עובדים אלה נקבע על-פי דרגות השכר האלה: דרגה 15 – 22.84 ש"ח לשעה; דרגה 16 – 23.27 ש"ח לשעה ודרגה 17 – 24.94 ש"ח לשעה. אלו הם תעריפי שכר עבודה לשעה בלא תוספות הקבועות בחוק, המשולמות לחוד.<sup>22</sup>

כאמור, אין נתונים רשמיים על שכר עובדי השמירה והאבטחה המועסקים במגזר הפרטי.<sup>23</sup> ממידע שהתקבל ממעסיק גדול במשק עולה כי שומרי שערים ותניונים משתכרים 17.93 ש"ח לשעה; מאבטח נושא נשק משתכר 21 ש"ח לשעה ומאבטח נושא "נשק ארוך" משתכר 22 ש"ח לשעה. יש לשים לב לכך

<sup>19</sup> מר אברהם צדקה, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום, משרד החינוך, התרבות והספורט, מכתב, 5 ביולי 2005;

אלי גור, ראש תחום חוזים והתקשרויות, משרד המשפטים, מכתב, 28 ביוני 2005.

<sup>20</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל 5/2005, לוח י"א/13, מתוך אתר האינטרנט, [http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13\\_h/htm](http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13_h/htm), תאריך הכניסה: 29 ביוני 2005. בנתוני השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון יש לשים לב לכך שהענף מתאפיין בהעסקת עובדים במשרה חלקית (34% מכלל המועסקים בענף).

<sup>21</sup> מירב גרינשטיין, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמי"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>22</sup> הגבי סוזן שרתי, מנהלת ענף משכורות, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005;

מר מני שמש, ראש מדור מיגון וסיוע מבצעי, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

<sup>23</sup> הגבי עליזה פלג, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב ושיחת טלפון, 5 ביולי 2005. יש לציין כי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא נעשית הבחנה בין המועסקים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

שהשכר הגבוה ביותר לשעת עבודה במגזר הפרטי (22 ש"ח) נמוך מהשכר הנמוך ביותר לשעת עבודה במגזר הציבורי (22.84), וזאת בלי להביא בחשבון את תוספות השכר שיש לשלם על-פי חוק.

להלן דוגמה לנוהג תשלום בין מקבל שירות שמירה ואבטחה ובין ספק השירות שלו: השכר של עובד הוא 17.93 ש"ח לשעה. מזמין השירות משלם סכום כולל לנוותן השירות, המחושב כך: על כל שעה של העובד משולם השכר לשעה (17.93 ש"ח) בתוספת 36% משכר זה, קרי – סך הכול משולמים 24.38 ש"ח לשעה. 36% הנוספים הם כל התקורות של ספק השירות וכלולות בהן התוספות הסוציאליות של העובד. כלומר, מסכום זה יש לשלם הוצאות סוציאליות והפרשות המעביד לעובד, לכסות הוצאות, להשאיר רווח כלשהו לנוותן השירות וכדומה. שיטת התקשרות זו, ובייחוד התוספת בשיעור כה נמוך הכלולה בה, פוגעת בשכרו ובתנאי העסקתו של העובד.

## 7. בעיות מרכזיות בתנאי העבודה והשכר בענף השמירה והאבטחה<sup>24</sup>

שכרם הנמוך של עובדי השמירה והאבטחה בישראל אינו הבעיה היחידה בענף זה. מהתלונות הרבות המגיעות לגורמי סיוע שונים עולה תמונה מדאיגה בכל הקשור לתנאי העבודה והשכר בענף. להלן הבעיות המרכזיות העולות מפניות עובדים:

- הטלת קנסות שלא כדין וניכוי מהשכר – בענף השמירה נהוגים קנסות וניכויים משכר העובדים. הקנסות מוטלים בשל סיבות שונות, ובהן איחור, הופעה מרושלת וניזק לציוד, אף שההסכם הקיבוצי וצו ההרחבה אינם מתירים הטלת קנסות. נוסף על כך נהוגים ניכויים שונים מהשכר, שהעובד אינו יודע את הסיבה להם.
- אי-תשלום שכר – עובדים רבים התלוננו על הלנת שכרם בידי המעסיק.
- משמרות ארוכות בלי הפסקות – משמרות העובדים בענף השמירה והאבטחה חורגות משעות העבודה המותרות על-פי חוק. בתלונות רבות מדובר על משמרות בנות 12 שעות ועל שיבוץ לשתי משמרות רצופות. תלונות התקבלו גם על הפסקות קצרות מהקבוע בחוק ובמקרים מסוימים על עבודה בלי הפסקה כלל.

<sup>24</sup> הבעיות המרכזיות המוצגות בחלק זה מבוססות על נתונים מהמקורות שלהלן:  
עמותת "יחיד" והקליניקה למשפט ושינוי חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, כיצד נבטיח את זכויות המאבטחים? נייר עמדה בנושא אכיפת חוקי המגו בדגש על אכיפת זכויות המאבטחים, מרס 2005, עמ' 8-12;  
חה"כ יגאל יאסינוב, דוח בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה, מרס 2005, עמ' 12-25;  
עמותת "קו לעובד", אתר האינטרנט, <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005;  
הגב' חנה זוהר, מנהלת עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 4 ביולי 2005;  
הגב' אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמי"ת, מכתב, 29 ביוני 2005;  
עו"ד אבישי בניש, הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, פגישה, 23 ביוני 2005;  
הגב' סימה רמתי, מזכירת חטיבת עובדי שמירה וניקיון, התאחדות הכללית, שיחת טלפון, 6 ביולי 2005;  
תנועת "חברה צודקת", מאמרים בנושא יחסי עבודה, באתר האינטרנט, [www.hevra.org.il](http://www.hevra.org.il), תאריך הכניסה: 6 ביולי 2005.

- **אי-תשלום בעבור שעות נוספות** – התקבלו תלונות של עובדים שלא שולמה להם תוספת שכר בעבור שעות נוספות שעבדו.
  - **אי-תשלום בגין עבודה ביום המנוחה ובחגים** – עבודה ביום המנוחה ובחגים צריכה להיות מלווה בתוספת שכר, ועובדים רבים בענף השמירה והאבטחה מתלוננים כי תוספת זו אינה משולמת להם או שהיא משולמת רק בחלקה.
  - **אי-תשלום תוספות שכר** – תוספות שכר כגון תוספת ותק מקצועי, קצובת הבראה וכדומה אינן משולמות לעובדים או משולמות חלקית. במקרים רבים עובדים מפוטרים לפני שהשלימו שנת עבודה כדי להימנע ממתן תוספות שכר שונות ומתשלום פיצויי פיטורים.
  - **אי-תשלום בעבור מלוא שעות העבודה** – עובדים בענף התלוננו כי אינם מקבלים שכר בעבור מלוא שעות העבודה שעבדו. עובדים רבים אינם מקבלים דוח ובו פירוט שעות העבודה שלהם במהלך החודש והם מתקשים לוודא שמשכורתם תואמת את מספר השעות שעבדו.
  - **אי-מתן הודעה בדבר תנאי העבודה** – עובדים רבים אינם יודעים את תנאי העבודה שלהם ואת זכויותיהם, ותלושי המשכורת כתובים בצורה שאינה מובנת לעובד.
  - **אי-מתן הודעה מוקדמת על פיטורים.**
  - **אי-תשלום שכר מינימום כקבוע בחוק.**
  - **מניעת חופשה ואי-תשלום בגין חופשה.**
- למעשה מדובר בהפרת חוקי עבודה ובפגיעה לא קלה בתנאי השכר והעבודה של העובדים.

## 8. עולים חדשים בענף השמירה והאבטחה

עמותת "צנטוריון" מטפלת בתלונות של עובדי שמירה ושירות (כהגדרתה), בעיקר מקרב העולים החדשים מחבר המדינות. לפי דיווח העמותה, מגיעות אליה מאות פניות בשנה, בנושאים העולים מתלונותיהם של כלל העובדים בענף, אך יש גורם חשוב נוסף שיש לציין ביחס לאוכלוסיית העולים – **אי-ידיעת השפה העברית**. מגבלת השפה גורמת לכך שעובדים אלה אינם מודעים למלוא זכויותיהם ופעמים רבות הם חותמים על חוזה עבודה שהם אינם יודעים לקרוא אותו או אינם מבינים כראוי את הכתוב בו. נוסף על כך, על-פי רוב אין העובדים העולים יודעים על קיומה של מחלקת האכיפה במשרד התמי"ת או על קיומם של גורמים אחרים שעשויים לסייע להם בהגנה על זכויותיהם, ולמעשה כל מידע בעברית שנועד לסייע לעובדים אינו נגיש להם כלל.

נתון חשוב נוסף הוא שרוב התלונות המגיעות לעמותה מעובדי שמירה ואבטחה הן תלונות של עובדים בגילים 40–65, המועסקים בתפקידי שמירה. רובם אינם שולטים בשפה העברית, וחלק גדול מהם הם



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מפרנסים יתידים או עיקריים במשפחתם, שנוסף על כך שהם אינם יודעים את זכויותיהם הם גם חוששים לברר את זכויותיהם ולהתלונן, שכן כרוכה בכך סכנה של איבוד מקום העבודה.<sup>25</sup>

## 9. חוקים המסדירים את ענף השמירה והאבטחה

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, מתווה כללים ברורים לאבטחת מוסדות ציבור. החוק מחייב מינוי ממונה ביטחון המקשר בין המשטרה ובין הגוף המאובטח וקובע את סמכויותיו ואת חובותיו של הממונה. נוסף על כך מצוינים בחוק תנאי הכשירות לתפקיד.<sup>26</sup>

לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, רישוי עסקים פרטיים מותנה באישור המשטרה בכל הקשור למניעת סכנות לשלום הציבור, בין השאר מפעילות חבלנית עוינת.<sup>27</sup>

חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, מסדיר את פעילות החוקרים הפרטיים בישראל ואת פעילות חברות השמירה. חוק זה קובע כי שר המשפטים ימנה ועדת רישוי שיכנהו בה שבעה חברים ובראשם שופט מחוזי, ולפיו נדרש רישיון מטעם ועדת הרישוי כדי לקיים משרד לשירותי שמירה או לארגן שירותי שמירה. נוסף על כך, לפי חוק זה, בשמירה מסוגים מסוימים לא יועסק אדם כשומר אלא אם כן הוא עצמו מתזיק רישיון.

מכוח חוק זה הוקמה המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים, והיא מוסמכת להעניק ולחדש ארבעה סוגי רישיונות בתחום שירותי שמירה: (א) רישיון שומר; (ב) רישיון מארגן שמירה; (ג) רישיון משרד לשירותי שמירה ו-(ד) רישיון תאגיד לשירותי שמירה. לפי סעיף 19 (א) בחוק לא יינתן רישיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה, לארגן שירותי שמירה או לעסוק כשומר בסוגי שמירה שנדרש בהם רישיון אם הוועדה קבעה שאין לתתו מטעמים של ביטחון הציבור או מטעמים של עברו או של התנהגותו של המבקש. תהליך הרישוי כרוך בין השאר בעיון בגיליון הפלילי העדכני של המבקש, והרשיון ניתן לשנה אחת בלבד. בפועל אין ועדת הרישוי מנפיקה רישיון לכל אדם המועסק בשמירה, ולכן הנתון על מספר השומרים בעלי הרישיון אינו משקף את מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה במשק.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> מר ולדימיר פוד, יו"ר עמותת "צנטוריון", המספקת סיוע משפטי לעובדי שמירה ושירות, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.

<sup>26</sup> הרחבה על חוק זה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאבטחים במוסדות ציבור ובעסקים פרטיים, כתבה דפנה סחייק, דצמבר 2003.



<sup>27</sup> הרחבה על רישוי משטרת לעסקים ראה: שם.

<sup>28</sup> עו"ד ענת פפר, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005,

והרצאה בנושא חברות השמירה, 10 בנובמבר 2004 מרכז המחקר והמידע

בשנת 2004 החזיקו כ-1,800 שומרים רישיון תקף בתחום השמירה.

חוק כלי הירייה, תש"ט-1949. לפי סעיף 10 (ג') בחוק זה, חברת השמירה היא בעלת הרשיון להתזקת נשק לשימוש המועסקים על-ידיה. החברה אחראית לפיקוח על הנשק ועל המחזיק בו ובאחריותה אימון ותדרוך השומרים שיורשו לשאת נשק. מצב זה, שבו הרשיון להתזיק נשק ניתן לחברה ולא לשומר באופן אישי, הביא עמו מקרים של הנפקת נשק מטעם החברות לאנשים שאינם מורשים לשאת נשק.<sup>29</sup>

השמירה והאבטחה הפרטית בישראל נתונות בטיפולם ובאחריותם של כמה גופים: משרד המשפטים, משרד הפנים ומשטרת ישראל. מצב זה יוצר כפל סמכויות וריבוי גורמים המטפלים בתחום, ולא תמיד יש זרימת מידע בין גופים אלה. הטענות המרכזיות על המצב הקיים הן שאין רשות אחת מוסמכת הפועלת בתחום זה והמרכזת אותו ואין הגדרות ומבחנים מספיקים בתחום רישוי חברות השמירה.<sup>30</sup>

## 10. חוקי עבודה

עובדי ענף השמירה והאבטחה מוגנים על-פי חוקי עבודה שונים, החלים על כל העובדים במשק, ובהם חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001, ועוד.

נוסף על חוקי העבודה החלים על כלל העובדים יש הסכם קיבוצי וצו הרחבה החלים על ענף השמירה והאבטחה. הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל-1972 נחתם בין ההסתדרות ובין חברות השמירה החברות בארגון הארצי של מפעלי השמירה. חברות שמירה שאינן חברות בארגון זה כפופות לצו הרחבה בענף השמירה-1973, שעל-פיו יש לקיים את הוראות ההסכם הקיבוצי.

המועסקים בענף השמירה והאבטחה זכאים לזכויות שנקבעו בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה לאחר שישה חודשי ניסיון. בין הנושאים המוסדרים בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה: חובת מסירת מידע לעובד, תשלום בעבור שעות נוספות, עבודה בסופי שבוע, ביגוד, חופשה שנתית, פנסיה, שעות עבודה, שכר, פיצויים, תוספת ותק, אש"ל, דמי הבראה ופיצויי פיטורים. חוקי העבודה הם שקובעים את הזכויות הבסיסיות של העובדים בישראל; החוזה הקיבוצי ותוזה אישי אינם יכולים לפגוע בזכויות המוקנות בחוקי מגן. עם זאת, כאמור, תלונות רבות שהגיעו לגורמי הסיוע השונים מצביעות על הפרת ההסכם הקיבוצי וצו ההרחבה.

## 11. גורמים המסייעים לעובדים



<sup>29</sup> עו"ד ענת פפר, תרצאה בנושא חברות השמירה, 10 בנובמבר 2004. דוגמה למקרה כזה ראה בפרוטוקול 393 משיבת ועדת הרווחה, העבודה והבריאות, 22 במרס 2005. מרכז המחקר והמידע

<sup>30</sup> שם.

משרד התמ"ת – בחודש יולי 2004 הוקם במשרד התמ"ת מינהל הסדרה ואכיפה, המאגד תחתיו את כל הזרועות לאכיפת חוקי העבודה: האגף לאכיפת חוקי העבודה, אגף הפיקוח על חוקי העבודה והיחידה לכוח-אדם בשעת חירום. בדוח מבקר המדינה נכתב כי שלושת הגופים האלה עסקו באכיפת חוקי העבודה "ללא מערך ארגוני אשר יבטיח שילוב ותיאום בין תחומים משיקים; ללא הסדרה פורמלית של יחסי הכפיפות של גופים אלה וללא תהליך שיטתי של תיאום ביניהם. התוצאה מכך היתה – בזבוז משאבים ופגיעה במועילות של אכיפת חוקי העבודה".<sup>31</sup>

באגף לאכיפת חוקי עבודה מועסקים 25 מפקחים,<sup>32</sup> והם מופקדים על אכיפה של חוקי עבודה בקרב כ-2.3 מיליוני עובדים ישראלים.<sup>33</sup> המפקחים פועלים בארבעה מוקדים ברחבי הארץ: חיפה, תל-אביב, ירושלים ובאר-שבע. לצד פעולות הסברה שהאגף מקיים, הוא פועל בשני מישורים עיקריים: טיפול בתלונות עובדים ואכיפה יזומה במקומות עבודה שעל-פי מידע מוקדם סביר שנעשתה בהם עבירה על חוקי העבודה.<sup>34</sup>

אגף האכיפה פועל גם בנושא חברות קבלני כוח-אדם, ובתוך כך בחברות שמירה וניקיון. מפקחי האגף עורכים בדיקות פתע בחברות שונות בענף השמירה והאבטחה, ובתקופה שמשת 2004 ועד לסיום כתיבת מסמך זה נבדקו כ-90 חברות שמירה, רובן נבדקו בעקבות תלונה שהתקבלה מעובדים שנפגעו, ולא בדיקה יזומה.<sup>35</sup> בהנחה שמספר חברות השמירה והאבטחה הוא 530,<sup>36</sup> בשנה וחצי נבדקו רק 17% מכלל החברות.

כ-60% מכלל חברות השמירה שנבדקו (54 חברות) התגלתה הפרה של חוקי העבודה. מתחילת שנת 2004 ועד לסיום כתיבת מסמך זה הוטלו 43 קנסות מינהליים בסכום כולל של כ-250,000 ש"ח, והוגשו כתבי אישום אחדים. אגף האכיפה מעביר את תוצאות החקירות שהוא עורך אל החשב הכללי במשרד האוצר. עד לסיום כתיבת מסמך זה לא התקבל מאגף החשב הכללי כל מידע על הקשר שהוא מקיים עם אגף האכיפה ועל השימוש שנעשה במידע שמאגף האכיפה נמסר כי הוא מעביר. בתשובה על שאלתנו בדבר פרסום ממצאי החקירה ברבים. התקבלה התשובה כי במשרד התמ"ת פועלים לפרסום המידע באתר האינטרנט ונבדקת האפשרות להעביר את המידע אל משרד המשפטים, האחראי למתן רשיונות

<sup>31</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, לשנת 2004, עמ' 822-825.

<sup>32</sup> בדוח מבקר המדינה צוין כי ביחידה מועסקים 23 מפקחים באכיפה על מעסיקי עובדים ישראלים; מאגף האכיפה נמסר כי כיום מועסקים בו 25 מפקחים.

<sup>33</sup> הגבי אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>34</sup> הגבי אניטה יצחק, שם.

<sup>35</sup> הגבי אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>36</sup> מספר המשרדים לשירותי שמירה והתאגידים לשירותי שמירה שפעלו ברשיון תקף בשנת 2004 לפי המחלקה לרשיוני חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים.



לחברות שמירה.<sup>37</sup> באתר האינטרנט של משרד התמי"ת, שחלקים ממנו הם עדיין בהקמה, עדיין אין אפשרות להגיש תלונה על הפרת חוקי העבודה באמצעות אתר האינטרנט.<sup>38</sup>

**משרד המשפטים** – המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים ממונה כאמור על מתן רשיון ועל חידוש רשיון לקיים חברת שמירה. בדיון שנערך בוועדת הרישוי בנושא חידוש רשיונה של "קבוצת השמירה"<sup>39</sup> נקבע תקדים חשוב: סעיף 19 בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, קובע כי לא יינתן רשיון אם ראתה הוועדה שאין לתתו מטעמים של ביטחון הציבור או מטעמים של עברו או התנהגותו של המבקש. בדיון זה קבעה הוועדה כי את הקריטריון "התנהגותו של המבקש" ראוי לפרש כך שייכלל בו גם ציות המבקש לחוקי העבודה. הדיון התקיים בעקבות פנייה מטעם עמותת "קו לעובד" לוועדה, שלוותה בהצגת תלונות ופסקי-דין המצביעים על הפרת חוקי עבודה מצד "קבוצת השמירה". הוועדה אישרה לבסוף את חידוש רשיונה של חברה זו, ובכל זאת מדובר בהחלטה תקדימית וחשובה. עם זאת, חברה המבקשת רשיון או המבקשת לחדש את רשיונה אינה נדרשת לדווח על עמידתה בחוקי העבודה, ורק אם מגיעות לוועדה תלונות או ראיות על אי-ציות החברה לחוקי העבודה היא עשויה להתייחס אליהן.<sup>40</sup>

**בית-הדין לעבודה** – לא נתקבלו נתונים על מספר התביעות שהגישו עובדי שמירה ואבטחה נגד מעסיקיהם לבתי-הדין לעבודה ברחבי הארץ. באתרי העמותות המסייעות לעובדים אפשר למצוא כמה פסקי-דין בתלונות על הלנות שכר, על אי-מתן תנאים סוציאליים כנדרש וכדומה.<sup>41</sup>

**גורמים לא ממשלתיים** – עמותות, ארגוני עובדים וגופים אחרים מסייעים לעובדים, ובכללם לעובדי שמירה ואבטחה. גורמים אלה משמשים כתובת נגישה לעובדים, מיעצים לפונים אליהם ומגישים סיוע משפטי. קצרה היריעה מלהזכיר את כל הגורמים הפועלים בתחום.

## 12. המגזר הציבורי כלקוח חברות השמירה

רובם המכריע של המאבטחים והשומרים עובדים בחברות במגזר הפרטי, וחברות אלה מספקות שירות לגורמים ציבוריים ופרטיים במשק. כאמור, אין נתון מוסמך על מספר העובדים המועסקים בחברות

<sup>37</sup> הגב' אניטה יצחק, אתראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמי"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>38</sup> משרד התמי"ת, אתר האינטרנט, <http://www.moit.gov.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2004.

<sup>39</sup> "קבוצת השמירה" היא חברת השמירה והאבטחה הגדולה בישראל, ומועסקים בה 15,000 עובדים.

<sup>40</sup> עו"ד ענת פפר, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005;

עינת בן יהודה, "החלטה תקדימית של משרד המשפטים – פגיעה בזכויות עובדים תהווה עילה לאי-חידוש רשיון של חברות אבטחה", *TheMarker*, 27 במרץ 2005.

<sup>41</sup> ראה: שתר דולב, "המאבק האזרחי נגד חברת השמירה (הצליח מהמאמרים)", באתר האינטרנט של ארגון "חברה צודקת", [www.hevra.org.il](http://www.hevra.org.il), תאריך הכניסה: 30 ביוני 2005, וכן יומון "קו לעובד", "עובדי שמירה", באתר האינטרנט,

<http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005.

שמירה בשירות המגזר הציבורי, אך הקשר בין חברות השמירה ובין המגזר הציבורי חשוב לא רק בשל היות המגזר הציבורי לקוח דומיננטי של חברות השמירה, אלא גם בשל אחריותה המוסרית של המדינה כלפי עובדי השמירה, המעניקים לה שירות, ובשל היותה מודל לציות לחוקי העבודה במשק ולאכיפת חוקים אלה.

אחת הטענות המרכזיות שמעלים ארגונים המסייעים לעובדים בתחום השמירה והאבטחה היא שגופים במגזר הציבורי מתקשרים עם חברות שמירה המגישות את ההצעות הזולות ביותר, כלומר אלה שמשלמות לעובדיהן את השכר הנמוך ביותר.<sup>42</sup> כלומר, בעצם ההתקשרות מוסדות המגזר הציבורי מאשררים את תשלום השכר הנמוך ואת תנאי ההעסקה הבעייתיים של העובדים בענף זה.

חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם אינו חל על ענף השמירה והאבטחה, שכן חברות השמירה אינן נחשבות חברות כוח-אדם, אולם שני חוקים אחרים מתייחסים לאחריות הרשות הציבורית כלפי עובדי חברת נותן השירות: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, וחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976. חוק שכר מינימום קובע את אחריות המעסיק בפועל כלפי עובד קבלן כוח-אדם. לפי סעיף 14 (א) בו, אם לא שילם קבלן כוח-האדם לעובד מטעמו שכר מינימום, דינו של המעסיק בפועל מאסר שישה חודשים או קנס בסך 75,000 ש"ח. נוסף על כך, סעיף 15 (ד) בחוק זה קובע את חובת הרשות הציבורית לכלול בחוזה שיחתם בינה ובין הקבלן המבצע עבודה בעבודה או הנותן שירותים לפי הזמנתה סעיף הקובע כי הפרת הוראות חוק זה על-ידי הקבלן מהווה הפרת חוזה.

בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, סעיף 2 (ב) קובע כי: "לא יתקשר גוף ציבורי עם ספק בעסקה למכירת נכס או למתן שירות לגוף הציבורי, אלא אם כן נוכח מי שמייצג את הגוף הציבורי באותה עסקה, על-פי תצהיר בכתב מאת אותו ספק, כי עד מועד ההתקשרות לא הורשעו הספק ובעל הזיקה אליו ביותר משתי עבירות, ואם הורשעו ביותר משתי עבירות – כי במועד ההתקשרות חלפה שנה אחת לפחות ממועד ההרשעה האחרונה". שתי העבירות הן לפי חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, או לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. בחוק עסקאות גופים ציבוריים יש הגבלה רק במקרה של התייחסות לחוק שכר מינימום, ולא לכלל חוקי העבודה.

במסגרת מסמך זה ביקשנו לעמוד על טיב ההתקשרות בין המגזר הציבורי ובין חברות השמירה. לצורך זה פנינו ל-20 ממשרדי הממשלה במכתב<sup>43</sup> שבו נתבקשו משרדים אלה לציין את חברת השמירה המספקת להם שירות; את מספר העובדים בשירותי שמירה ואבטחה בהם; את סכום ההעסקה שהם

<sup>42</sup> הגב' חנה זוהר, מנהלת עמותת "קו לעובדי", שיחת טלפון; חיים ביאור, "רגיעה בענף האבטחה: מספר העובדים ירד ב-15,000", הארץ, 13 בספטמבר 2004.

<sup>43</sup> המכתב יועד לחשבי המשרדים האלה: משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד הפנים, המשרד לקליטת העלייה, משרד התחבורה, משרד התיירות, משרד התמיכה, משרד התקשורת ומשרד התשתיות הלאומיות.

משלמים לחברת השמירה מדי תודש; את הסכום הכולל מתוך תשלום זה המופנה לכיסוי הוצאות שכר העובדים, על-פי המפרט שהגישה חברת השמירה במהלך המכרז ואת עלות השכר לעובד המופיעה בהצעת המכרז הזוכה. לצערנו, ניסיון זה, שהחל ב-26 ביוני 2005, לא נשא פרי עד להשלמת המסמך. רק שני משרדים, משרד החינוך, התרבות והספורט ומשרד המשפטים, מצאו לנכון לענות על פנייתנו. שאר המשרדים טענו שהעניין בטיפול, חלקם העבירו את הטיפול בפנייה לקצין הביטחון של המשרד, לממונה על חוק חופש המידע או לגורמים אחרים. לצערנו אי-אפשר להצביע על מגמה או על תופעה מתוך עיון בשתי תשובות בלבד.

נוסף על כך, הפנינו שאלות לכמה גורמים באגף החשב הכללי במשרד האוצר. גורמים באגף אישרו שהמשרדים מתקשרים באופן עצמאי עם חברות השמירה, כמובן במסגרת מכרז, ואשר להנחיות ממוקדות בנושא שמירה ואבטחה נענינו שאין הנחיות ממוקדות כאלה. יש הנחיות בכל הקשור למכרזים ולהתקשרויות בכלל, הדורשות להקפיד על צורת ההתקשרות מהיבטים שונים ובהם תנאי ההעסקה של עובדי נותן השירות ושכרם.<sup>44</sup> עם זאת, מצאנו חוזר מסגן החשב הכללי לחשבי המשרד, שנכתב בשנת 1990, בנושא חברות השמירה, והגורמים עמם שוחחנו במשרד החשב הכללי לא ידעו על קיומו של חוזר זה.

עניינו של חוזר מסי' 64/90, שכתב סגן החשב הכללי בחודש ספטמבר 1990 בנושא שירותי שמירה, הוא קבלת הצעות במכרז להעסקת קבלנים בשירותי שמירה. החוזר מורה לחשבי המשרדים לקבל מכל מציע שירותי שמירה גם אישור מעודכן מרואה-חשבון המעיד על כך שהמציע אומנם מקיים את תנאי תשלום שכר המינימום למועסקים על-ידי, בתוספת כל ההפרשות הסוציאליות, על-פי ההסכמיים הקיבוציים. במעמד חתימת החוזה או חידושו על הקבלן להתחייב כי ישלם לעובדיו שכר בהתאם לחוק שכר מינימום וכן את כל ההפרשות לזכויות סוציאליות. המשרד המתקשר עם הקבלן אחראי לקיים פיקוח מדגמי על תשלומי הקבלן לעובדיו בהתאם להתחייבויותיו, בבדיקת תלושי המשכורת של המועסקים על-ידי הקבלן בגין החוזה. החוזר מסתיים במשפט: "לתשומת לבכם, העסקה תוך אי-קיום החוק מהווה עבירה פלילית, על כל המשתמע מכך".<sup>45</sup>

משיחות עם גורמים שונים באגף החשב הכללי, ובהם מר איתן קשמון, סגן בכיר לחשב הכללי, מנהל ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, עולה כי המשרדים מחויבים להקפיד על התשלום לספק או נותן שירות ולפקח עליו, ובתוך כך על תשלום נותן השירות לעובדיו. בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות במרס 2005 בנושא זכויות העובדים בענף קבלנות השירותים אמר מר אלי

<sup>44</sup> מר אבי דור, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005; מר גבי שוחט, סגן בכיר לחשב הכללי – דיור ממשלתי, מינהל הרכב ומינהל הרכש, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005;

מר איתן קשמון, סגן בכיר לחשב הכללי – ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, משרד האוצר, שיחת טלפון, 7 ביולי 2005;

מר ליאור הגיא, כלכלן, אגף החשב הכללי – יחידת שכר השירותים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

<sup>45</sup> אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אתר האינטרנט, "http://hozrim.mof.gov.il/doc/hozrim/hoz\_hashkal.nsf", מרכז המחקר והמידע, תאריך הכניסה: 5 ביולי 2005.

ברא"ל, עוזר לסגן החשב הכללי, כי לפי הוראת התכ"ם (תקנון, כספים ומשק) מחודש אוגוסט 2003, בכל התקשרות על הספק להציג אישור מרואה-חשבון על עמידתו בדרישות תשלומים סוציאליים ושכר מינימום לעובדים בכל רבעון או בכל מועד שבו נעשים תשלומים כמוסכם.<sup>46</sup> הגורמים במשרד החשב הכללי אישרו כי אפשר שהפיקוח אינו מספק, וכי אולי יש מקום למיסוד פיקוח תקופתי הדוק יותר, אך לדבריהם הפיקוח קיים והמשרדים מונחים לפקח בהתאם לכללי ההתקשרויות. נוסף על כך, גורמים באגף החשב מסרו כי הם אינם יודעים על תלונות מצד עובדים או על פניות אליהם מטעם אגף האכיפה במשרד התמ"ת. באגף החשב הכללי פועלים כעת לעצב פורמט כללי ומחייב להתקשרות עם הנותנים שירות, שתיכלל בו מחויבות החברה המספקת את השירות לקיים את כל התחייבויותיה ביחס לעובד על-פי החוק. במכרז, שלדברי מר קשמון כבר מיושם בכמה משרדים, נכתב בין השאר:

- דרישת סף שלפיה תציג החברה אישור מרואה-חשבון על כך שהמזיע שילם בקביעות בשנה האחרונה לכל עובדיו כמתחייב מתוקי העבודה, מצווי ההרחבה, מההסכמים הקיבוציים ומההסכמים האישיים החלים עליו, ובכל מקרה לא פחות משכר מינימום כחוק ותשלומים סוציאליים כנדרש.
  - המשרד זכאי לקבל מנותן שירותים, בכל עת, תלושי שכר, מידע, מסמכים ופרטים אחרים בכל הקשור לתנאי העסקתם של עובדיו.
  - שכר יסוד של עובד שמירה ואבטחה לא יפחת משכר מינימום הקבוע בחוק, בתוספת 10% לשומר, 25% למאבטח ו-50% למאבטח בכיר. סכום זה הוא שכר היסוד לצורך חישובים סוציאליים, קרי, הקבלן ישלם נוסף על שכר היסוד.
- יש לציין כי בשיחות עם גורמים שונים באגף החשב הכללי לא התקבל מענה מספק על טיב הפיקוח הקיים.

### 13. דיון

במסמך הוצגו ההיבטים המרכזיים בכל הקשור לעובדי השמירה והאבטחה בישראל. ענף זה מתאפיין בפגיעה ובהפרה המתקיימים בענפים החלשים האחרים, אף שיש בו מאפיינים נוספים, הקשורים לאופי העבודה. חלק זה של המסמך אינו מתיימר להציג המלצות לפעולה אלא כוונתו למקד את תשומת הלב בכמה נקודות חשובות שעלו במהלך כתיבתו:

- שוררת אי-בהירות רבה בכל הקשור למספר המועסקים בענף, למספר החברות הפועלות בו ולתנאי שכר העובדים בו. משרד התמ"ת, האמון על תחום התעסוקה בישראל, אינו מחזיק בכל הנתונים על ענף זה.
- החסם הקיבוצי וצו ההרחבה בנושא השמירה והאבטחה הושגו בשנות ה-70. לנוכח הגידול הניכר במספר המועסקים בענף זה, הגידול במספר החברות הפועלות בו והשתרשות דפוס



הכנסת

<sup>46</sup> פרוטוקול מס' 393 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרס 2005. בפרוטוקול אפשר לראות טענות מגורמים שונים שלפיהן פיקוח זה אינו מתקיים בפועל.

ההעסקה ממיקור חוץ, יש מקום לבחון מחדש את ההסכם הקיבוצי ואת צו ההרחבה ולהתאימם לבעיות הקיימות בענף זה כיום.

- העדר גוף אחד המאגד תחתיו את נושא רישוי חברות השמירה הוא בעייתי. ריכוז הנושא באחריות גוף אחד, שיוסמך לבדוק את הציות של מבקש הרשיון לחוקי העבודה, וקביעה שעובדה זו היא קריטריון ברור וחשוב להענקת הרשיון, עשויה לקדם את אכיפת חוקי העבודה בענף השמירה והאבטחה.
- חיזוק הקשר שבין מזמין השירות ובין עובדי החברות הנותנות שירות עשוי ליצור מאזן אימה שיפעל נגד מעסיקים המפירים את זכויות עובדיהם.
- חיזוק שיתוף הפעולה בין הגורמים המטפלים בנושא עשוי להשפיע לטובה על תנאי המועסקים בענף. חיזוק הקשר בין אגף האכיפה במשרד התמי"ת ובין משרד החשב הכללי וועדת הרישוי במשרד המשפטים עשוי להגביר את האכיפה. נוסף על כך, שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים ובין גורמים לא ממשלתיים עשוי לסייע ביצירת רשת בקרה ואכיפה יעילה יותר. בידי הגורמים הלא-ממשלתיים מידע רב על תלונות עובדים ועל חברות בעייתיות, שאינו בהכרח ידוע לגורמים הממשלתיים.
- על המגזר הציבורי לשמש מודל ודוגמה להתקשרות מגינה המיטיבה עם עובדי נותן השירות. נוסף על הנחיות קפדניות יותר בכל הקשור להתקשרות ראוי לכלול בהנחיות ההתקשרות את תנאי העסקת העובדים כקריטריון – לא רק כתנאי מקדים להתקשרות, אלא גם כשיקול נוסף בבחירת נותן השירות. פיקוח ואכיפה שוטפים מטעם אגף החשב הכללי וחשבי המגזר הציבורי, לאחר ההתקשרות, עשויים גם הם לסייע.
- תחליך האכיפה אינו פשוט; עובדים חוששים להתלונן, ובחינת תלושי המשכורת אינה חושפת תמיד אי-ציות לחוקי העבודה. יש מקום לחשוב על אמצעים חדשים שראוי להפעיל כדי לאפשר לגופי האכיפה לשכלל את עבודתם.
- אין די מפקחים על המעסיקים עובדים ישראלים כדי להבטיח הגנה על זכויות העובדים. עם זאת, לא פחות מהגדלת אגף האכיפה חשובה יצירת נגישות לעובדים במשק למידע על זכויותיהם ולגורמי הסיוע. אגף אכיפה גדול לא יסייע כל עוד אין העובד הממוצע מודע לקיומו ולסמכויותיו, לאפשרויות הגישה אליו ולסעדים שהוא מציע.
- המידע על התקשרויות המגזר הציבורי עם חברות הנותנות שירותים, ותנאי ההעסקה שנחתמו עמן הוא מידע חשוב שחשיפתו עשויה לסייע בבקרה על חוקי העבודה ובאכיפתם.
- הפעלת מערך פרסום ממשלתי נרחב של חברות שמירה שנמצאו מפירות זכויות של עובדים תספק לא רק מידע חשוב לציבור אלא גם גורם הרתעה מרכזי.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מקורות

### מסמכים ומחקרים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מועסקים, אחוז השכירים ואחוז העובדים חלקית, לפי ענף כלכלי ראשי, שנת 2003", שנתון סטטיסטי לישראל 55, 2004, לוח 12.11.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח-אדם, 2004, לוח 2.2.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר, לפי ענפים כלכליים ראשיים נבחרים (עובדים ישראלים)", הירחון הסטטיסטי לישראל 5/2005, לוח א/13-, מתוך אתר האינטרנט, [http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13\\_h.htm](http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13_h.htm), תאריך הכניסה: 29 ביוני 2005.
- הנדלס שוקי, מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, דצמבר 2004.
- יאסינוב יגאל, חה"כ, דוח בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, מרס 2005.
- עמותת "ידיד" והקליניקה למשפט ושינוי חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, ביצד נבטיח את זכויות המאבטחים? נייר עמדה בנושא אכיפת חוקי המגן בדגש על אכיפת זכויות המאבטחים, מרס 2005.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאבטחים במוסדות ציבור ועסקים פרטיים, כתבה דפנה סחייק, דצמבר 2003.
- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, 2004, מחקר והמידע



הכנסת

משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, 2004, מחקר והמידע

- פפר ענת, עו"ד, הרצאה בנושא חברות השמירה, 10 בנובמבר 2004.
- פרוטוקול מס' 393, ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרץ, 2005.
- Dun and Bradstreet Israel Ltd, Dun's 100, 2004

## חקיקה

- החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.
- הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל, 12 ביולי 1972.
- חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972.
- חוק כלי הירייה, תשי"ט-1949.
- חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976.
- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.
- צו הרחבה בענף השמירה-1972.

## שיחות טלפון, פגישות ומכתבים

- אברהם מוטי, סגן מנהל אגף בכיר ותכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.
- אלפי סימה, מנהלת אגף א' משאבי אנוש, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.
- בניש אבישי, הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, פגישה, 23 ביוני 2005.
- גור אלי, ראש תחום חוזים והתקשרויות, משרד המשפטים, מכתב, 28 ביוני 2005.
- גליקין דניאל, מנהל משאבי אנוש, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.
- גרינשטיין מירב, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב ושיחת טלפון, 29 ביוני 2005.
- דור אבי, מנהל מינהל חרכש הממשלתי, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- הגיא ליאור, כלכלן, יחידת שכר ותנאי שירות, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

- זוהר חנה, מנהלת עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.
- יצחק אניטה, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מנהל הסדרה ואכיפת, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 29 ביוני 2005.
- פוך ולדימיר, יו"ר עמותת "צנטוריון", שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- פלג עליזה, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 ביוני 2005.
- פפר ענת, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005.
- צדקה אברהם, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום, משרד החינוך, התרבות והספורט, מכתב, 5 ביולי 2005.
- קשמון איתן, סגן בכיר לחשב הכללי, ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 7 ביולי 2005.
- רמתי סימה, מזכירת חטיבת עובדי שמירה וניקיון, ההסתדרות הכללית, שיחת טלפון, 6 ביולי 2005.
- שוחט גבי, סגן בכיר לחשב הכללי, דיור ממשלתי, מינהל הרכב ומינהל הרכש, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- שמש מנחם, ראש מדור רסיוע מבצעי, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.
- שרתי סוזן, מנהלת ענף משכורות, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

#### עיתונות

- ביאור חיים, "רגיעה בענף האבטחה: מספר העובדים ירד ב-15,000", **הארץ**, 13 בספטמבר 2004.
- בן יהודה עינת, "החלטה תקדימית של משרד המשפטים: פגיעה בזכויות עובדים תהווה עילה לאי-חידוש רישיון של חברות אבטחה", **TheMarker**, 27 במרץ 2005.

#### אתרי אינטרנט

- אגף החשב הכללי במשרד האוצר, <http://www.mof.gov.il.hashkal/hashkalframe.htm>, תאריך הכניסה: 5 ביולי 2005.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.mof.gov.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005.
- עמותת "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005.



- תנועת "חברה צודקת", <http://www.hevra.org.il>, תאריך הכניסה: 6 ביולי 2005.



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע