

מעמד העובדות הסוציאליות המועסקות באמצעות מיקור חוץ במשרדי ממשלה ורשויות מקומיות - תיאור מצב והמלצות ראשוניות

נכתב על ידי מיטל ספיבק וגילי גוטוירט (סטודנטיות שנה ג') בהנחיית עו"ד תמי קצביאן
מהקליניקה לזכויות נשים בעבודה, הפקולטה למשפטים

ינואר 2015

רקע כללי

נייר עמדה זה מוגש מטעם הקליניקה לזכויות נשים בעבודה, המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.

לפני כשלוש וחצי שנים, בשנת 2011, הסתיים המאבק הנרחב של העובדות הסוציאליות באשר לתנאי השכר והעבודה שלהן. אחת מתוצאות המאבק היה הסכם הבנות אשר הגדיר שכר מינימום ענפי לעובדות הסוציאליות המועסקות על-ידי עמותות המספקות שירותים סוציאליים למשרד הביטחון, הבריאות והרווחה (מסומן כנספח א, עמ' 1-6). בעקבות הסכם זה, שלח החשב הכללי למשרדים אלו הוראות לעדכון רכיב התעריף בגין עובדות סוציאליות, כך שעד יולי 2013 הסכום יעודכן ל-7,052 ש"ח, וכן קבע כי יש לכלול תעריף זה במסגרת הסכמי התקשרות עם ספקים. הרשויות המקומיות, המעסיקות מספר רב של עובדות סוציאליות, בולטות בהיעדרותן מרשימת נמענים זו.

נראה היה כי ההסכם משקף לקיחת אחריות מסוימת של המדינה כלפי העובדים/ות בשירותים המופרטים, אשר תוביל לשיפור בתנאי ההעסקה. אך ניכר כי בשטח ההסכם לא מיושם במלואו, ועדיין ישנן עובדות סוציאליות רבות אשר לא מקבלות את השכר המגיע להן לפי ההסכם.

מסמך זה מבקש לבחון את מעמדן של הוראות החשב הכללי- דה יורה ודה פקטו, וכן להתייחס למעמדן המיוחד של עו"סיות בשלטון המקומי.

ההערכות כיום מדברות על כ-6,000 עובדות סוציאליות המועסקות במסגרת של שירותים מופרטים, מתוך כ-15,000 עובדות סוציאליות סך-הכל. כמו כן, כ-2/3 מהמסיימות בשנה הקרובה של לימודי עבודה סוציאלית צפויות להשתלב במסגרת של שירותים מופרטים.¹ מצבן המשפטי העמום של

¹ נתוני הקואליציה הארצית להעסקה ישירה. תודה לשירה איתן משתיל על הסיוע הרב בהשגת המידע.

עובדות סוציאליות אלו הביא לידי כתיבת נייר עמדה זה, המהווה בסיס התחלתי לחשיבה על דרכי פעולה אפשריות לשינוי המצב המשפטי הקיים. בנוסף, תקופת ההסכם הקיבוצי שהסתיימה בדצמבר, והמשא ומתן האמור להתחיל בקרוב, כמו גם מערכת הבחירות שבפתח, מהווים חלון הזדמנויות טוב לקידום הסוגיה.

הדיון שלהלן ייערך בחלוקה הבאה: משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד הביטחון והרשויות המקומיות.

משרד הרווחה

1. משיחות שערכנו וכן ממחקר שהגיע לידנו,² עולה כי במשרד הרווחה מידת היישום של הסכם שכר המינימום הענפי היא המשמעותית והיעילה ביותר. כמו כן, משרד הרווחה פיתח מנגנון מרכזי, שיפורט בהמשך, המשלב את זרועות המחלקה המשפטית וחשבות המשרד, על מנת לוודא שהסכם השכר אכן מיושם בהתקשרויות המשרד מול העמותה המעסיקה.
2. ככלל, במכרזים השונים אשר פירסם משרד הרווחה החל משנת 2011 ועד למכרז שהתפרסם לאחרונה בנובמבר 2014, מצורף הטקסט הבא בכל הנוגע לזכויות העובדים הסוציאליים, המהווה תנאי להגשת מועמדות למכרז:

התחייבות לשכר העובדים הסוציאליים

המציע מתחייב כי שכרם של כל העובדים הסוציאליים שיועסקו על ידו לצורך מתן שירותים על פי מכרז זה לא יפחת מ"שכר מינימום ענפי", השווה לשכרו של עובד סוציאלי בשירות מדינה בדרגה ט' בדירוג העובדים הסוציאליים עם 5 שנות ותק, כפי שיתעדכן מפעם לפעם על ידי החשב הכללי ובהתאם להסכם הקיבוצי החל על העסקת עובדים סוציאליים מיום 30.05.2011 או הסכם קיבוצי אחר אשר יבוא תחתיו. להוכחת התחייבותו זו יצרף המציע להצעתו התחייבות בנוסח שבנספח 1.3.18.³

3. מתשובתו של מר משה מדר, רו"ח וראש תחום ביקורת חשבונאות במשרד הרווחה, לבקשתנו לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, נראה כי במשרד הרווחה ישנו מנגנון אכיפה של החשבות

² יולי גז וליאור זוהר הערכת יישום הסכם ההבנות בדבר 'שכר ענפי מינימאלי' עבור העובדות הסוציאליות המופרטות (עבודה סמינריונית בקורס שירותי רווחה בעידן של הפרטה, האוניברסיטה העברית – ביה"ס לעבודה סוציאלית, 2013)

³ קישורים רלוונטיים לאכיפת משרד הרווחה את ההסכם - <http://www.zavit3.co.il/article.asp?id=18755>

- הנערך בשיתוף פעולה עם הלשכה המשפטית, ומבטיח את הטמעת ההוראה בהתקשרויות השונות של משרד הרווחה (מצורף כנספח ב', עמ' 7-8).
4. תהליך הטמעתו של הסכם שכר המינימום הענפי התקיים כדלקמן :
- מיפוי ההתקשרויות הרלוונטיות עם עמותות המעסיקות עו"סיות (90% מההתקשרויות של משרד הרווחה).
 - מתן תמריץ חיובי להתקשרויות קיימות בקיום הסכם שכר המינימום הענפי (להלן: "הסכם השכר") על ידי הודעה, עדכון והעברת הכספים.
 - איסוף מחקר וידע על אחוז התקשרויות המקיימות ואילו שאינן מקיימות את הסכם השכר לאחר העברת הכספים.
 - סנקציות שליליות ומתן תמריץ שלילי להתקשרויות שלא אכפו את תנאי הסכם השכר.
 - מענה טלפוני פתוח - "קו חם" לעובדים סוציאליים שלא קיבלו זכויותיהם לפי הסכם השכר, בשיתוף עם איגוד העובדים הסוציאליים.
 - קיזוז מהכספים המועברים לעמותות שלא קיימו את התנאים בהסכם השכר, והחזרת אותם כספים רק לאחר יישום ההסכם.
5. ממכרזים שפורסמו באינטרנט נראה שהתקשרויות נוכחיות של המשרד מותנות כיום בקיום ובאכיפת הסכם השכר, לפחות בכל הנוגע לאופן הגשת מועמדות למכרז.

משרד הבריאות

1. הוראות החשב הכללי הופנו גם לחשב משרד הבריאות.⁴
2. מהבנתנו את המצב כיום, וכן בהתבסס על מחקר בנושא שהגיע לידינו,⁵ עולה כי נושא היישום במשרד הבריאות סבוך. משרד הבריאות טוען שהכספים מועברים, ואילו העמותות טוענות להיפך. על פניו נראה כי משרד הבריאות אכן מעביר את הכספים, שכן ברגע שקמה התארגנות עובדים, העמותות מוצאות את הכספים והמשאבים ומשלמות לעובדים/ות את שהן נדרשות לשלם.

⁴ עמ' 2 לנספחים.

⁵ הערכת יישום הסכם ההבנות בדבר 'שכר ענפי מינימאלי' עבור העובדות הסוציאליות המופרטות, לעיל ה"ש 1.

3. ניתן לקחת את עמותת "אנוש" כדוגמא. בדף הפייסבוק של איגוד עובדי העמותה נכתב כי "בעקבות הלחץ שמופעל על עמותת אנוש מאז החליטו העובדים להתארגן ולהקים ועד, החלה עמותת אנוש לשלם לעובדים את השכר המגיע להם על פי חוק ועל פי הסכמי שכר בין ההסתדרות לאוצר". עו"ס מתאמי טיפול שהרוויחו לפני כן בין 4500 ל 5000 ש"ח. מרוויחות היום 6900 ש"ח וזה אמור לעלות ל 7100. למרות ההישגים הדרך עוד ארוכה, לא שולמו כל הכספים מההסכם, ולמדריכות מגיע הרבה יותר. התפקיד שלנו העובדות והעובדים הוא קודם כל להשלים את מלאכת הקמת ועד עובדים ולדאוג להסכם קיבוצי שיכבד את כולנו. (לדאוג שמה שמגיע לעמותה ממשרד הבריאות אכן יגיע אלינו העובדים בשטח). הדבר השני לגשת יחד עם ההנהלה בגיבוי ההסתדרות ולדרוש ממשרד הבריאות שינוי אמיתי בתקצוב השירות למען שיפור תנאי העובדים.

(פרסום מדף הפייסבוק של ועד עובדי עמותת אנוש מתאריך 17.2.13)⁶

4. המצב היה דומה למדי גם עבור העובדים הסוציאליים בעמותת "רעות". העמותה לא שילמה לעובדות את תוספת השכר. העובדות פנו למנכ"ל העמותה ולאחר פרק זמן ממושך חלקן קיבלו את תוספת השכר, אך במקרים רבים בוטלו תוספות אחרות שניתנו לעובדות, כך ששכרן הכולל כמעט ולא השתנה. העובדות החליטו להתאגד, מה שהוביל בסופו של דבר לחתימה על הסכם קיבוצי. רק בעקבות ההסכם והפעלת לחץ על העמותה, שכרן של כל העובדות/ים המקצועיים בעמותה (עו"סים, פסיכולוגים ומרפאים בעיסוק) הוצמד להסכם העובדים הסוציאליים, כולל כל הסכם עתידי שיורחב בצורה דומה. כמו כן, הוגדרו תוספות השכר בעמותה, כולל תוספות ותק, תואר שני ותפקידי ריכוז, כך שתוספות אלו נוספות לשכר הבסיס הצמוד בהסכם.

5. על אף שלפי הדוגמאות הנ"ל נראה כי משרד הבריאות כן מעביר את הכספים לעמותות, נראה שאין הוא עושה מספיק בכל הקשור להטמעת ההסכם במכרזים חדשים.

6. כך למשל, לפי מכרז של משרד הבריאות לצורך שירותי שיקום בדיוור לנכי נפש בקהילה מסי 33/2014, שבמסגרתו הוצע להעסיק ביו היתר עו"סים, נכתב כי:

"המציע עומד בכל חובותיו מבחינת תשלום שכר ותשלומים סוציאליים לכל עובדיו באופן קבוע בשנה האחרונה כמתחייב מחוקי העבודה, צווי ההרחבה, ההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים לענף וההסכמים האישיים החלים עליו, במידה שחלים עליו, ובכל מקרה לא פחות משכר מינימום כחוק וכל התשלומים הסוציאליים כנדרש.

⁶ https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=413198355437144&id=179632045460444

5.2.6. המציע מתחייב כי יעמוד בכל חובותיו מבחינת תשלומי שכר ותשלומים סוציאליים
לכל עובדיו במהלך ההתקשרות.

- ניתן לראות כי אין התייחסות קונקרטית להסכם שכר המינימום הענפי, ועל כן מידת האכיפה דלה מאוד, או אף אינה קיימת.
7. בראיון שהגיע לידינו, שנערך ביום 28/4/13 עם מר יוסי כהן (מסומן כנספח ג', עמ' 9-11), המשנה לממונה על השכר דאז, נטען כי הבעיה המרכזית בהתנהלות משרד הבריאות היא בכך שמתוך כ-1,400 עובדים/ות סוציאליים במשרד הבריאות רק מועטים מועסקים באופן עקיף. לכן האינפורמציה לא הוטמעה היטב במשרד והמשרד לא פיתח מנגנון קונקרטי לאכיפת הסכם השכר.
8. לסיכום, גם אם משרד הבריאות מעביר כספים, מאחר והוא אינו מפעיל מנגנון אכיפה והטמעה, כפי שקיים במשרד הרווחה, נראה כי בסופו של יום, הכסף לא מגיע לעובדות הסוציאליות. בתוך כך, הכספים שהמשרד מעביר לעמותות אינם נערכים בחלוקה ייעודית ("כסף צבוע"), ולכן העמותות השונות עושות בכסף כרצונן. במקרים מסויימים, במקום להשתמש בכסף זה להעלאת שכרן של העו"סיות, השתמשו העמותות בכסף לגיוס עובדות סוציאליות נוספות בשכר נמוך. כך שכאשר הופעל לחץ על העמותות לשלם את המגיע לעו"סיות לפי ההסכם, הן נאלצו לפטר את העו"סיות שקיבלו לעבודה בכספים הנ"ל.
9. יצוין כי מטעם הקליניקה נשלחה שאילתה בנושא למשרד הבריאות בתאריך 7.12.2014. טרם התקבלה תשובה.

משרד הביטחון

1. הוראות החשב הכללי נשלחו גם למשרד הביטחון, אך זהו המשרד שלגביו קיים מעט מאוד מידע, שכן לא נעשה עליו כל מחקר (ככל שהצלחנו לאתר) ולא נמצא כל מקור אחר לגבי היקף העסקת עו"סיות במשרד זה.
2. נשלחה שאילתה למשרד הביטחון בתאריך 7.12.2014 וכעת ישנן התכתבויות עם הנציגה לחוק חופש המידע בנוגע לשאילתה.
3. על פניו, נראה כי אין התייחסות שרירה וקיימת להסכם שכר המינימום הענפי אולם כאמור, התמונה אינה ברורה כלל. נראה כי בשל מאפייניה הפריפארייליים של פעולת היחידה לשירותים סוציאליים (שיקום) מתוך כלל פעולותיו של המשרד (בניגוד לעבודתן של העובדות

הסוציאליות במשרד הרווחה, המהווה את ליבת עבודת המשרד), הסכם שכר המינימום הענפי איננו מיושם במכרזים של משרד הביטחון.

רשויות מקומיות

1. בעוד שהוראות החשב הכללי נשלחו למשרדי הממשלה, לא נעשתה פעילות דומה מול השלטון המקומי וזאת מאחר וחשבי הרשויות אינם כפופים לחשב הכללי ולהוראותיו. יחד עם זאת, שר הפנים יכול להפעיל לחץ על חשבי הרשויות באמצעות צו, או חוזר מנכ"ל מטעם מנכ"ל משרד הפנים.⁷
2. עובדות הרשויות המקומיות מתאימות פעמים רבות להגדרת עובדות "כתף אל כתף". עובדות אלו הן עובדות המועסקות על ידי עמותה או חברה קבלנית, אשר עבודתן נעשית לצד עובדות מדינה או רשויות מקומיות, ועל אף שהן עושות את אותה העבודה וכפופות לאותו המעסיק, הן מועסקות בתנאים שונים.
3. מצב זה בעייתי, שכן הרשויות מעסיקות מספר רב של עובדות סוציאליות על ידי חברות עירוניות ועמותות, ועובדות אלו מופלות פעמיים - פעם אחת מול העובדות הסוציאליות המועסקות באופן ישיר על ידי הרשות המקומית, שכן עליהן חלות הוראות ההסכם הקיבוצי. פעם נוספת מול העובדות הסוציאליות המועסקות על ידי עמותות שמתקשרות עם משרדי הממשלה, שכן עליהן חלות הוראות החשב הכללי.
4. סעיף 12א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, קובע כי לאחר 9 חודשי עבודה ייחשב העובד כעובד המעסיק בפועל. שלא כמו חברות קבלני כוח אדם, על חברות קבלנית שירותים לא חל הסעיף הנ"ל, ולכן מזמין השירות אינו מחויב לקלוט את עובדי קבלן השירותים כעובדים מן המניין לאחר תקופת העסקה מסוימת. כתוצאה מכך, החלה מגמה של הפחתת היקף ההעסקה באמצעות קבלני כוח אדם והרחבת היקף ההעסקה באמצעות קבלני שירותים ומיקור חוץ.
5. לשם התמודדות עם העקיפה המלאכותית של חובת הקליטה לאחר תשעה חודשים (ס' 12א), ומניעת התחמקות מחובות המעביד, נחתם בשנת 2012 הסכם עקרונות מוסכם בין משרד האוצר להסתדרות (מסומן כנספח ד', עמ' 12-13) הקובע כי:
"תפעל הממשלה לאתר ולמנוע מקרים בהם מועסק עובד קבלן שירותים (או עמותה או תאגיד אחר המספק שירות), באותה חצר של המדינה, 'כתף אל כתף' לצד עובד מדינה מקביל, המועסק

⁷ מידע שהתקבל ממר ירון זליכה, החשב הכללי במשרד האוצר בין השנים 2003-2007.

באותו עיסוק ומאפייני ונסיבות העסקה הרלוונטיים דומים, תקופת העסקה העולה על 9 חודשים....”

”תוקם ועדה פריטטית, אשר תדון בחילוקי דעות לגבי יישום האמור לעיל, בהקשר לעיסוקים הנוגעים לדירוגים המיוצגים ע”י ההסתדרות הכללית.

קבעה הוועדה הפריטטית כי נעשתה עקיפה מלאכותית כאמור, תקבע מנגנונים שיבטיחו מניעת הישנות המקרה והחלפת העובד בעובד קבל שירותים אחר (לעניין זה - ”דלת מסתובבת”).

במסגרת דיוניה של הוועדה הפריטטית, יבחנו בין היתר, מכלול מאפייני ונסיבות ההעסקה הרלוונטיים, לקבוע אם הדבר נובע מאופן אספקת השירות.”.

6. ועדה פריטטית לא הוקמה עד כה. כמו כן, לא ברור אם הסכם הנ”ל בין משרד האוצר להסתדרות חל על הרשויות המקומיות.

מדוע לא חל הסכם שכר המינימום הענפי על עו”סיות רבות ברשויות המקומיות?

7. משרד הרווחה מעביר תקציב לרשות המקומית לצורך ”מתן שירותים חברתיים”. האגף לשירותי רווחה חייב בדיווח למשרד, אך תכנון התקציב ואופן הפעלתו נקבעים על-ידי מנהל האגף לשירותי רווחה ואינם תלויים באישור של משרד הרווחה, הכפוף להוראות החשב הכללי בדבר שכר מינימום ענפי.⁸

8. לפי שיטת ה-Matching (מצינג),⁹ משרד הרווחה מעביר 75% מתקציב הרווחה של הרשות, שחלקו מיועד למימון שכרן של העובדות הסוציאליות. ניתן היה לחשוב כי מעצם שיטת המימון, מחויב אגף הרווחה גם הוא בהסכם שכר מינימום ענפי כמעסיק שמתקשר עם משרד הרווחה. אולם, תקציב זה משמש עבור שכר העובדות המועסקות באופן ישיר על-ידי הרשות המקומית הזכאיות לתנאים הקיימים בהסכם השכר הקיבוצי, מתוקף הגדרתן כעובדות עירייה. העברת הכסף לאגף הרווחה אינה מותנית בתשלום שכר מינימום ענפי לעובדות המועסקות על ידי חברות עירוניות או תאגידים עירוניים, שכן זו איננה התקשרות מהסוג שחל עליו הסכם שכר המינימום הענפי.¹⁰

⁸ קישור למדריך למנהל אגף הרווחה ברשות המקומית :

<http://www.molsa.gov.il/SiteCollectionDocuments/MisradHarevacha/%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93/%D7%94%D7%9E%D7%97%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%AA%20%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99%D7%9D%20%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%9D/TikzuvLeShirutRevacha.pdf>

⁹ יניב רון, מימון תואם של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2008)

¹⁰ ראיון עם יוסי כהן, להלן נספח ג’.

המלצות

העסקה ישירה-

ישנה מגמה הולכת וגדלה של הוצאת שירותים ציבוריים לחברות פרטיות המעסיקות עובדים/ות בהעסקה קבלנית. מאבק כנגד תופעה זו ומאמצים לשוב לשיטת העסקה ישירה, יכולים להתקיים בשני מישורים: מישור ציבורי ומישור משפטי.

במישור הציבורי:

מדובר בפעולות ציבוריות וצעדים ארגוניים במטרה להפעיל לחץ ממשי על הממשלה ועל המעסיקים להימנע מהפרטה והעסקה עקיפה. לדוגמה- הפגנות, שביתות, לובינג וכו'.

במישור המשפטי:

1. תביעת כתף-אל-כתף כנגד רשויות מקומיות:

א. מאחר והפרטת תחום העבודה הסוציאלית ברשויות המקומיות נעשתה באופן חלקי, כך שהעובדות הסוציאליות המועסקות באופן עקיף, עובדות כתף-אל-כתף לעובדות המועסקות באופן ישיר, ניתן לטעון כי מדובר במיקור חוץ פיקטיבי. טענה זו תוביל לכך שהמעסיקה האמיתית הינה הרשות המקומית, ולא העמותה/תאגיד עירוני.

ב. כפי שצוין לעיל, בשנת 2012 נחתם הסכם עקרונות מוסכם בין משרד האוצר להסתדרות (מסומן כנספח ד', עמ' 12-13) שמטרתו להתמודד עם תופעת כתף-אל-כתף. עולה השאלה אם הסכם זה חל גם על הרשויות המקומיות.

ג. לפי ס' 12 בהסכם-

"שר האוצר מודיע כי יפעל להעלות לאישור הממשלה הצעת החלטה לפיה הממשלה, השרים ונושאי המשרה הנוגעים בדבר, לפי העניין, יפעלו להביא להחלת האמור בסעיפים 3, 5 ו-11 לעקרונות שבמסמך זה, בהתאמה ובשינויים המחויבים, בקרב הגופים המתקצבים, כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב..."

- ד. הרשויות המקומיות הינם גופים מתוקצבים, אך לא ברור אם הנושא הובא לאישור הצעת החלטה בממשלה, כך שההסכם יחול גם על הרשויות המקומיות.
- ה. באתר של ההסתדרות נראה שההסתדרות כן הבינה את ההסכם ככזה החל על הרשויות המקומיות, שכן אחת מהדוגמאות המובאות להסכם היא:
- ”עובדים סוציאליים המועסקים בעירייה ולידו עובד סוציאלי המועסק בעמותה (העסקה קבלנית). העובד הסוציאלי מהעמותה יעבור להעסקה ישירה בעירייה.”¹¹
- ו. בשיחה קצרה שקיים ניר שחר, מוביל מאבק עובדי כתף-אל-כתף במשרד הפנים, עם חבר הכנסת חיים כץ, בנושא ההרחבה לרשויות המקומיות, אשר תוביל לקליטת עשרות אלפי עובדים להעסקה ישירה, ביניהם גם עו”סים - נאמר לו כי כדאי להתרכז ב’סדק בחומה’ שמצא- קודם כל לטפל בעובדי משרדי הממשלה, ורק אחר כך לטפל בעניינין של העובדות הסוציאליות ברשויות המקומיות.
- ז. **יתרונות:** תביעה כנגד רשות מקומית שתתקבל, תוביל ככל הנראה להעסקה ישירה של כל העובדות הסוציאליות באותה הרשות. כמו כן, היא תוכל להוות תקדים למקרים דומים ברשויות מקומיות אחרות, אם כי סוגיית ”מיהו המעסיק” היא תלוית נסיבות ונבחנת כל מקרה לגופו. גם במידה וההסכם עם ההסתדרות אינו בעל מעמד מחייב כלפי הרשויות המקומיות, הוא יכול להוות גושפנקא משפטית לטענה כי העסקת העובדות באמצעות העסקה קבלנית, מהווה ניסיון התחמקות מאחריות המעסיק והבנה של משרד האוצר בכך שמדובר במצב לא ראוי.
- ח. **חסרונות:** ההסכם מדבר על עובדות הנמצאות ב”חצר המעסיק”. לכן, יכול להיות שישנן עובדות סוציאליות שלא יתאימו להגדרה זו (לדוגמא- אם כל עובדות הקבלן מועסקות בבניין יחידת הנוער ולא בבניין הראשי).
- כמו כן, יש חשש מתקדים שלילי בו התביעה תידחה ותשמש את הרשויות המקומיות בתביעות עתידיות.
- בנוסף, המאבק יכול לעורר את הרשויות למצוא פתרונות יצירתיים להתחמק מאחריות באופן שדווקא יפגע בעובדות, לדוגמא - העברת העובדות המופרטות לבניין אחר, אי הזמנתן לישיבות, הוצאתן מהמייל העירוני וכו’ (מקרים אשר קרו בעבר), או הפרטה מלאה של אותו השירות.

2. תביעת כתף-אל-כתף משרדי ממשלה:

- א. בדו”ח שפרסם הממ”מ (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) מיום ה-3.2.14, צוין כי משרדי הרווחה, הבריאות והביטחון דיווחו כי אין הם מעסיקים עובדי/ות כתף-אל-כתף בחצרותיהם. יש

¹¹ http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2134

לשים לב כי הדיווחים מבוססים על ההגדרה של המשרדים עצמם למונח "כתף-אל-כתף", כך שיכול להיות שישנן עובדות המועסקות כתף-אל-כתף רק שהמשרד הרלבנטי בוחר שלא להגדירן ככאלה.

ב. **חסרונות:** ישנו קושי התחלתי במציאת אותן עובדות שאכן מועסקות כתף-אל-כתף, לצורך הגשת התביעה.

ג. **יתרונות:** כיום מתקיימת תביעה של עובדי כתף-אל-כתף במשרד הפנים, אשר לאור התקדמותה נוכל בהמשך לבסס את צעדינו.

העסקה עקיפה תוך השוואת זכויות-

3. צו הרחבה

א. נראה כי דרך המלך לטפל בסוגיה ולהבטיח כי כלל העובדות הסוציאליות באשר הן תקבלנה את מלוא הזכויות, בין אם הן מועסקות ישירות על ידי הרשות/משרד ממשלתי ובין אם הן מועסקות באמצעות עמותה או חברת בת, היא על ידי צו הרחבה.

ב. מטרתו של הוצאת צו הרחבה¹² מטעם שר הכלכלה היא להחיל את התנאים בהסכם הקיבוצי משנת 2011 על כלל העובדים/ות הסוציאליים /ות באשר הם/ן, ללא קשר למקום או אופי העסקתן/ם.

ג. שר הכלכלה רשאי להוציא צווים ולהרחיב הסכמים קיבוציים על מנת שיחולו גם על קבוצות של עובדים שאינם כלולים בהסכמים הקיבוציים. קיימים צווי הרחבה כוללים עבור כל העובדים בישראל, כגון צו ההרחבה משנת 2008 בנוגע לתשלום פנסיה. אולם, צו ההרחבה המדובר הוא ענפי – משמע, הוא מיועד לחול רק על מגזר העו"סים.¹³

ד. צו הרחבה הוא מסמך משפטי בעל תוקף מרחיק לכת, הגובה עימו עלויות מוסדיות ועלויות מעסיקים ניכרות ועל כן ישנו קושי בהשגתו באמצעות משא ומתן של ארגוני עובדים. יתר על כן, צו ההרחבה תלוי בגורמים פוליטיים משתנים כגון השקפתו הכלכלית של שר הכלכלה המכהן, מאבקה הנוכחיים והרלוונטיים של ההסתדרות

¹² סעיף 25 לחוק ההסכמים הקיבוציים, תשי"ז-1957

¹³ <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/7F819285-705C-4D1B-AE91-E1F233881A6F.htm>

ועוד - ועל כן אין וודאות לקבלת צו הרחבה. בנוסף, ניתן לראות כי גם לאחר המאבק הממושך בשנת 2011 לא הגיעו להסכמה על צו הרחבה, דבר הממחיש את הקושי בהשגת צו שכזה.

ה. לבחירות שבפתח ישנן השלכות חיוביות ושליליות על פתרון זה, ללא ממשלה לא ניתן להתחיל במגעים עם שר הכלכלה בנוגע לצו הרחבה, אך נראה כי הבחירות מהוות אפשרות להשפעה על ההליכים העתידיים בנוגע לצו שכזה.

עבודה בשיתוף פעולה עם המשרדים הרלבנטיים -

דרך נוספת להתמודד עם הסוגיה הינה באמצעות דיאלוג ועבודה משותפת עם משרדי הממשלה, בכדי לעודד אותן לפעול להטמעת ההסכם וליישומו בשטח; או לחילופין, להשפיע על העמותות ליישם את ההסכם.

מונח שהולך וצובר תאוצה בדיסציפלינת מדעי המדינה בעולם, הוא "ממשל משולב" (Collaborative Governance), שיטת פעולה ליצירת שינוי המבוססת על שיתוף פעולה שבו הממשל אינו מקבל החלטות לבדו באופן המנותק מנציגיות ומנהיגיות החברה האזרחית. בד בבד, לפי תפיסה זו, על המגזר העסקי, המגזר השלישי והרביעי לפעול ביחד עם הממשל, על מנת למצוא את הפתרון הטוב ביותר. ישנן רמות שונות של יישום גישה זו, החל מיישום הליכי שיתוף ציבור בתוכניות שכונתיות ועירוניות ועד לעבודה בשיטת "שולחנות עגולים" בעת כתיבת תכניות משרדי הממשלה.

לפי גישה זו, פתרונות "לעומתיים" הם פתרונות המביאים לרגרסיה ולעקיפת התנאים החדשים. כדוגמה, לאחר התיקון לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, כלל המעסיקים רשמו עצמם כ"קבלני שירותים" ולא כ"קבלני כוח אדם" כפי שהוגדרו לפני כן, וזאת על מנת לעקוף את החוק. לפיכך, באמצעות שיח ועבודה משותפת בצמידות עם גורמים רלוונטיים כגון: חשבים במשרדים, מנכ"לי משרדים, מרכז השלטון המקומי, האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ועוד, ניתן יהיה להטמיע את חשיבות ההסכם ולהוביל ליישומו בפועל, ללא נקיטת הליכים משפטיים הנוטים ליצור תחושת איום והסתגרות של המשרדים שעלולים להביא לנסיגה, כאמור.¹⁴

¹⁴ שיחה עם ד"ר אמיר פז-פוקס, 1.1.2015; דוגמה לפעילות כזאת ניתן לראות אצל צוות הלובי של הקואליציה הארצית להעסקה ישירה, אשר אחראי על בניית קשרים עם גורמים מקצועיים לפעילות משותפת.

עבודה מול משרדים

ישנן דרכים רבות להוביל לאכיפת הסכם ההבנות. בפרק זה נדון בהמלצות בעלות אופי משפטי "טהור", לצד המלצות הכוללות תהליכי עומק עם הנפשות הפועלות במשרדים השונים.

1. **משרד המשפטים** - היועץ המשפטי לממשלה יכול להוציא הוראה המחייבת את המשרדים השונים באכיפת הוראות החשב הכללי. בכך, ניתן להעניק משנה תוקף להסכם ההבנות, שלא היה קיים לפני כן. (הסכם השכר אינו הוראת חשב כללי בפורמט המוכר, אך ישנה אפשרות להתייחס אליו ככזה לצורך המלצה זו) **היתרון** **המרכזי**: הגדרת מעמדו של ההסכם כמחייב. **חסרונות**: יכול להיות שהמלצת היועץ המשפטי תיצור רגרסיה בפעולת המשרדים, או שתעמוד כהוראה פורמלית בלבד והמצב בפועל יישאר כפי שהוא.

2. **מנגנון הוראות חשב כללי בנוסף לאכיפה** - ניתן להשתמש בפתרון שנעשה בעבר לצורך אכיפת תנאיהם של עובדי השמירה והניקיון במכרזים, כמענה למצב שהיה קיים, בו מציעים למכרז הגישו הצעות זולות במיוחד, שיצרו פגיעה בתנאי ההעסקה של העובדים והפרת זכויות המגן שלהם.

בפתרון המדובר החשב הכללי הוציא הוראות תכ"ם המחייבות את המשרדים השונים בעת יצירת התקשרויות. כמו כן, נוצר מנגנון אכיפה של החשבות הכללית במשרד האוצר, האמון על מניעת קיומם של "מכרזי הפסד" הפוגעים בזכויות העובדים בתחומי השמירה והניקיון, בכלל משרדי הממשלה.¹⁵ בהתבסס על כך, ניתן להיעזר בכוח האדם הקיים בחשבות הכללית ובמשרדי הממשלה הדואג לאכיפת הוראות בנוגע לעובדי שמירה וניקיון, גם לצורך אכיפת הסכם שכר המינימום הענפי של העובדות הסוציאליות. אפשרות שנייה היא שימוש במנגנון דומה - הטמעת הסכם השכר כהוראת חשב כללי רשמית, וכן יצירת מנגנון אכיפה מרכזי ליישום ההסכם, הן בתנאי המכרז והן בחוזה ההתקשרות.

יתרון מרכזי: מגגנון שמאפשר ביצוע הוראות ההסכם בפועל, על כלל המשרדים. **חסרון מרכזי**: לצורך האכיפה של פתרון זה ברשויות מקומיות, ישנו צורך בהוצאת צו מטעם שר הפנים, אולם גם מנגנון האכיפה הקיים היום בהקשר של עובדי שמירה וניקיון, נתקל בקשיים למול הרשויות המקומיות.¹⁶

¹⁵ מתוך שיחה עם מרטין וילר, רכז עובדי הקבלן בעמותת "קו לעובד", דצמבר 2014

¹⁶ שם.

עבודה מול עמותות

- א. בדוגמאות שהובאו לעיל, של עמותות "רעות" ועמותת "אנוש" אל מול משרד הבריאות, ניתן לראות כי דרישה של העובדות במסגרת איגוד עובדים, מובילה לשינוי. בעמותת "אנוש" הקמת וועד עובדים הובילה ליישום הסכם השכר, ובעמותת "רעות" ההצטרפות לאיגוד עובדים הובילה לחתימת הסכם קיבוצי.
- ב. דוגמאות אלו מצביעות על פתרון אפשרי של פעילות במסגרת איגוד עובדים.
- ג. **יתרונות:** התאגדות יכולה להוביל לתנאים טובים יותר מתנאי הסכם השכר, כפי שניתן היה לראות בהסכם הקיבוצי שנחתם מול עמותת "רעות". כמו כן, ההתאגדות יכולה להוביל לשיפור של כלל העובדים המקצועיים בעמותה, כפי שניתן היה לראות בעמותת "רעות", שם שכרן של המרפאות בעיסוק הוצמד לשכר העובדות הסוציאליות.
- ד. **חסרונות:** מדובר באופציה מוגבלת וקשה ליישום מבחינה פרקטית- יש צורך לאתר את כל העמותות המעסיקות עובדות סוציאליות ולעזור להן בהקמת וועד ובהצטרפות לארגון עובדים.

עבודה אל מול המערכת -

תביעה לדוגמא

- א. תביעה לדוגמא הינה תביעה אשר במידה ותתקבל תוכל להוות תקדים מחייב. תקדים הנו מקרה בו בית המשפט נדרש להכריע במקרה פרטיקולרי, ואגב כך קובע כלל מחייב. לתקדים נלווית מודעות לכך שההכרעה תיצור נורמה, כך שברגע שתתקבל תביעה אחת, רוב הסיכויים שתביעות המתבססות על עובדות דומות ועל עילה משפטית זהה, תתקבלנה (או תידחנה, מנגד) אף הן. תביעות אפשריות במקרים הבאים:
- ב. **עובדות "כתף אל כתף"** כמוסבר בסעיף 1 להמלצות.
- ג. **עובדות עמותה במשרדי הממשלה** תוכלנה להגיש את תביעתן על בסיס כך שהעמותה איננה מיישמת את הוראות החשב הכללי.

- ד. **יתרונות:** במידה וייווצר תקדים, יכול להיות שדי כי עובדת אחת תתבע, על מנת לקבל החלטה עקרונית שתוביל את העמותה לשלם ליתר העובדות. כמו כן, במידה וייווצר תקדים, יכול להיות שמספיק יהיה ב"איוס" בתביעה דומה נוספת, על-מנת שהעמותות תשלמנה את הסכם השכר, או שהרשויות המקומית תכרנה בעובדות הסוציאליות כעובדות שלהן.
- ה. **חסרונות:** באותה מידה יכול להיווצר תקדים שלילי- תביעה אחת שלא תתקבל יכולה להביא לכך שהתביעות הבאות תידחנה על סמך אותו פסק דין.

תובענה ייצוגית

- א. תובענה ייצוגית היא תובענה המנוהלת בשם קבוצה על-ידי תובעת מייצגת, כאשר מתעוררות שאלות משפטיות מהותיות המשותפות לכלל חברות הקבוצה. לפי חוק תובענות ייצוגיות ניתן להגיש תובענה ייצוגית בכל הקשור לדיני עבודה, למעט עובדות שחל עליהן הסכם קיבוצי.
- ב. **יתרונות:** מדובר במאבק אחד ואין צורך בתביעות רבות.
- ג. **חסרונות:** החוק¹⁷ מגביל את האפשרות להגיש תובענות ייצוגיות כנגד המדינה. כך למשל, לא ניתן להגיש תובענה ייצוגית כנגד המדינה (או רשות מקומית) בגין כך שזו לא פיקחה כראוי על הגורם שיצר את הנזק. בנוסף, החוק מונה מספר הגנות העומדות לטובת המדינה כאשר היא נתבעת בתובענה ייצוגית.¹⁸
- כמו כן, גם כאן יתכן כי בית המשפט יכריע שאין להוראות החשב הכללי תוקף משפטי מחייב ויהיה מדובר בתקדים שלילי.¹⁹ בנוסף, במידה והמשרדים אכן מעבירים את הכספים והבעיה היא בעמותות בלבד, יכול להיות שתובענה ייצוגית כנגד המשרדים כלל לא תהיה אפקטיבית.

¹⁷ חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006

¹⁸ ס' 3(א) ש.ס.

¹⁹ בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בע"מ נ' שר הביטחון, כח(2) 449, פסק דינו של השופט ברנזון (1974).