

תוכן עניינים

1.	מבוא	1
2.	תופעת עובדי הקבלן בישראל	2
3.	המצב המשפטי	4
4.	מצבם של עובדי קבלני כוח אדם הלכה למעשה	6
5.	האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם משיג את מטרותיו?	8
6.	סיכום, מסקנות ודיעה אישית	9

האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם השיג את מטרותיו ?

1. מבוא

דירוג האשראי של ישראל גבוה וסקטורים רבים פורחים¹. ואולם, חלק נרחב של האוכלוסייה חי בעוני, ללא ביטחון ויציבות תעסוקתיים. בשנת 2018 עמד שיעור המשפחות החיות בעוני על 18% ושיעור הילדים במשפחות עניות היה 30%². למעשה קיים שוק עבודה דואלי של משק "משגשג" לצד גידול שכבה חברתית חלשה³.

על מערכת יחסי העבודה בישראל חולשת חקיקה ענפה הכוללת חוקי מגן (להלן: "חוקי המגן"), הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה, חוזי עבודה, נוהג ופסיקת בית הדין לעבודה אשר יוצרת "רובד הגנה בסיסי על עובדים⁴. עם זאת, בעוד השכבה העליונה בשוק העבודה נהנית מזכויות ותנאים סוציאליים המעוגנים בחוקי מגן, השכבה התחתונה זוכה לחלק קטן בלבד מהזכויות הנ"ל⁵.

תחילת התהליך חל בארה"ב בשנות ה-70 כשנוצרו הסדרי העסקה "מודולריים" להחזקת כ"א גמיש. בשנות ה-80 הפכו צורות אלה נפוצות וחלשו על כל ענפי המשק⁶. כך, בד בבד עם תהליך הגלובליזציה פשטה העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א בעולם. המדובר ביחסי עובד מעביד בעלי צורה "משולשת" בה עובד מועסק ע"י חברת קבלן כ"א בחצרי החברה המעסיקה בפועל⁷. להתפשטות התופעה נודעו השלכות על תנאי העבודה וזכויות העובדים במשק כאשר את שכבת השוק "החלשה" מאפיינת, בין היתר, פגיעה בתנאי העבודה: שכר נמוך משכר המינימום, העדר זכויות סוציאליות, חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה גרועים⁸. בתגובה, נאלץ המחוקק להתמודד עם תופעות אלה, בין היתר באמצעות חקיקת חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, תשנ"ו - 1996⁹ (להלן: "חוק קבלני כ"א").

בעבודה זו אני מבקש לבדוק אם חוק קבלני כ"א מתמודד עם הפגיעה בזכויות עובדי הקבלן ואם מטרותיו הושגה. לשם כך אסקור תחילה את התפתחות צורת העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א (להלן: "עובדי קבלן"). אח"כ אסקור את הדין החל על עובדים אלה, תוך התייחסות לשאלת יחסי עובד מעביד, משפט העבודה וחוק קבלני כ"א. בהמשך, אבדוק את מצבם של עובדי הקבלן תוך בחינה אם החוק השיג את מטרותיו, אם קיים צורך בשיפור המצב וכיצד ניתן לעשות זאת. לבסוף, אנסה להסיק מסקנות ולהציג דרכי פתרונות. אוסיף שהמדובר בנושא בעל חשיבות עליונה, מאחר והוא עוסק בזכות חברתית חשובה - היא הזכות להתפרנס בכבוד.

¹ ביום 26/04/17 אשררה חברת "Fitch" את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של 'A+' עם תחזית יציבה, הודעות לעיתונות של משרד האוצר <http://mof.gov.il/Releases/Pages/CreditRate.aspx>

² המוסד לביטוח לאומי **דו"ח ממדי העוני והפער החברתיים - דוח שנתי, 2018**, עמ' 51 https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2018.pdf

³ יונתן פרמינגר, "קבלני כוח אדם בישראל: האינטרסים של הממשלה בהתפתחותו של שוק עבודה דואלי", **המרחב הציבורי** 4 (2010) 131-155.

⁴ שרון רבין מרגליות "נקודת מפנה במשפט העבודה האישי" **דין ודברים** ו (תשע"א) 342

⁵ רות בן ישראל "מיקור חוץ" outsourcing מתקרים החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם פרשנות אחרת המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית" **שנתון משפט העבודה** ז (תשנ"ט)

⁶ יונתן פרמינגר, "קבלני כוח אדם בישראל: האינטרסים של הממשלה בהתפתחותו של שוק עבודה דואלי", **המרחב הציבורי** 4 (2010) 131-155.

⁷ שרון רבין מרגליות "חברות השירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים" **מחקרי משפט** כה (תש"ע) 526-527, רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כ"א ישראל, 2000" הרשות לתכנון כ"א משרד העבודה (2003).

⁸ ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/articles/8173>

⁹ ס"ח 201

2. תופעת עובדי הקבלן בישראל

יש הטוענים כי "מדינת ישראל מובילה מבין מדינות העולם בשיעור העסקת עובדי קבלן"¹⁰ וכ-10% מהשכירים מועסקים דרך חברות כ"א¹¹. בשנת 2017 עמד מספר השכירים המקבלים את שכרם מחברות כ"א בישראל 38.3 אלף¹². אחרים טוענים שאין הדבר נכון אלא נובע מחוסר הבחנה בין עובדי קבלן כ"א לבין עובדי קבלן שירות שתפורט בהמשך ומהשוני בהגדרת עובדי הקבלן בעולם בהשוואה לישראל¹³.

היווצרות שוק עבודה "דואלי": עד שנות השמונים רווח דגם העסקה מסורתי מבוסס על המשכיות, העסקה במשרה קבועה, מלאה ושבועית במקום קבוע, כאשר לעובד ולמעביד ציפיות ליחסי עבודה מתמשכים¹⁴. חברות כ"א הראשונות בישראל היו חברת "דנאל" שנוסדה ב-74 וסניף חברת "מנפאור" העולמית שהוקם בישראל בשנת 1969. בסוף שנות השבעים הוקמו חברת "מנכור" שפעלה במסגרת ההסתדרות ולימים פורקה וקמו תחתיה חברת "או. אר. אס" ו- "תגבור". עד סוף שנות השמונים מנה שוק חברות כ"א בארץ בין 60 ל-120 חברות כוח האדם¹⁵. שינויים אלה בהעסקת עובדים נבעו משינויים בכלכלה העולמית הגלובאלית בעיקר כתוצאה מאימוץ מדיניות כלכלית "נאו-ליברלית" שהצריכה הגמשת שוק העבודה ע"י שימוש בכ"א ארעי וזמני¹⁶. מבנה השכר המאוגד בהסכמי עבודה, הגבלת התקנים בסקטור הציבורי, גידול היצע העבודה בעקבות עליית עולים מחו"ל והמצב הביטחוני בעקבותיו החליפו עובדים מקומיים ועובדים זרים את העובדים הפלסטינים תרמו את חלקם לתופעה¹⁷. כך נוצר שוק עבודה "דו-שכבתי" בו מועסקים עובדים בעלי השכלה גבוהה ומיומנים לצד "שכבה חלשה" של עובדים חסרי מיומנות ונבעלי השכלה נמוכה כתוצאה מאפשרויות קידום מועטות והיצע עובדים חלופיים גדול¹⁸. שכבת זו אופיינה, בין היתר, בהסדרי עבודה קצרי מועד, מודולריים, ארעיים, בהיקף חלקי, המתנהלים תדיר מחוץ לארגון עצמו (בחצרי הלקוח) ומאופיינים בחוסר ביטחון תעסוקתי, תנאי עבודה גרועים, שכר נמוך משכר מינימום, אי תשלום

¹⁰ ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה

<https://www.idi.org.il/articles/8173>

¹¹ שרון רבין מרגליות "חברות השירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים" מחקרי משפט כה (תש"ע) 525

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקרי כוח אדם (2015).

https://old.cbs.gov.il/publications19/lfs17_1746/pdf/t02_50.pdf

¹³ נועם גרובר "עובדי קבלן בישראל דו"ח מצב המדינה, חברה, כלכלה ומדיניות 2015" 82-83 מרכז טאוב לחקר המדיניות

http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/contractworkers.pdf.pdf

¹⁴ רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כ"א ישראל, 2000" הרשות לתכנון כ"א משרד העבודה (2003).

¹⁵ רונית נדיב "קבלני כח אדם בישראל הפועלים ברשיון" מנהל תכנון מחקר וכלכלה משרד התעשייה המסחר והכלכלה (2005).

¹⁶ רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000" הרשות לתכנון כוח אדם משרד העבודה (2003) עמ' 10. כמו כן ר' רונית נדיב ויובל פלדמן "היבטים פוזיטיביים ונורמטיביים של שוויון או אי שוויון ביחסי העסקה משולש בישראל" עבודה, חברה ומשפט יב (2010), 155-159.

¹⁷ רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000" הרשות לתכנון כוח אדם משרד העבודה (2003) עמ' 10-12.

¹⁸ ערן ישיב "תחרות העובדים החלשים" הארץ 13.7.2010 <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1211715>