

תוכן עניינים

1. מבוא	2
2. התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל	3
2.1. היווצרות שוק עבודה "דואלי":	4
2.2. הבחנה בין עובדי קבלן כוח אדם לעובדי קבלן שירותים	6
2.2.1. גיל:	6
2.2.2. השכלה:	6
2.2.3. מאפיינים דמוגרפים:	7
2.2.4. היקף משרה	7
2.2.5. הסיבה לתעסוקה זמנית	7
3. המצב המשפטי	7
3.1. חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם	7
3.1.1. חובת רישוי והאבחנה בין קבלן כוח אדם לבין קבלן שירות	8
3.1.2. חובת דיווח	11
3.1.3. חובת עריכת הסכם עבודה בכתב:	11
3.1.4. עונשין	11
3.1.5. הגבלת תקופת העסקת עובדי קבלן והשוואת תנאי עבודתם לעובדי המעסיק בפועל:	12
3.1.6. השוואת תנאים הלכה למעשה:	15
3.2. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011	17
3.3. חוקים נוספים אשר תוקנו בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלן כוח אדם	18
3.4. עובד קבלן כ"א אל מול עובד קבלן הלכה למעשה.	18
4. מצבם של עובדי קבלני כוח אדם בשוק התעסוקה	19
5. האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם השיג את מטרותיו?	22
6. מסקנות	25

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

1. מבוא

מדינת ישראל מתברכת בדירוג אשראי גבוה ובסקטורים פורחים כדוגמת סקטור ההיי-טק המפורסם בכל רחבי העולם¹. במקביל לסקטורים משגשגים אלה, נאלץ חלק נרחב של האוכלוסייה במדינה לחיות בעוני ובהעדר ביטחון תעסוקתי. בשנת 2015 עמד שיעור המשפחות החיות בעוני על 19.1%, שיעור הילדים החיים במשפחות עניות הסתכם בסך 30% והמדדים של עומק העוני וחומרת העוני מצביעים על עליות². האמור לעיל הינו עדות לתופעה אשר החלה בעשורים האחרונים של משק "משגשג" לצד גידול השכבה החברתית החלשה – קרי התפתחות שוק עבודה דואלי³.

על מערכת יחסי העבודה בישראל חולשת חקיקה ענפה ורחבת היקף הכוללת בחובה חוקי מגן (להלן: "**חוקי המגן**"), הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה ענפיים וכלליים, חוזי עבודה אישיים, נוהג ופסיקת בתי הדין לעבודה. יחד עם זאת, בעת שהשכבה העליונה של שוק העבודה נהנית מזכויות ותנאים סוציאליים המעוגנים בחוקי המגן, השכבה התחתונה זוכה לחלק קטן בלבד של ההטבות הנ"ל – אם בכלל – ושכרם של הפועלים – המשתייכים לשכבה זו של האוכלוסייה – נמוך באופן משמעותי משכרם של שכירי השכבה "העליונה"⁴.

ראשיתו של תהליך זה בארה"ב, בשנות ה-70 אז נוצרו הסדרי תעסוקה "מודולריים" לצורך החזקת כוח אדם גמיש. בשנות ה-80 התרחבו צורות אלה ופשטו על כל ענפי המשק והפכו נפוצות באופן מדאיג, זאת לאור תנאי התעסוקה הנחותים אשר רווחות בהן⁵. כך, בד בבד עם תהליך הגלובליזציה – ואולי אף בעקבות תהליך זה – פשטה העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם בעולם בכלל ובישראל בפרט. המדובר ביחסי עובד – מעביד בעלת צורה "משולשת" בה העובד מועסק ע"י חברה אחת – קבלן כוח האדם – אך למעשה הוא בפועל מתייצב לעבודה בחברה אחרת שהיא המעסיקה בפועל (להלן: "**עובד קבלן**").⁶ להתפשטות התופעה הנ"ל של מערכת יחסים משולשת – מעסיק – מעביד בפועל – עובד קבלן נודעו תוצאות והשלכות על תנאי העבודה וזכויות העובדים במשק כאשר את שכבת השוק "החלשה" אפיינו, בין היתר, פגיעה בזכויות העובדים – שכר נמוך משכר המינימום, אי תשלום זכויות סוציאליות, חוסר יציבות והיעדר ביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה גרועים⁷. כתוצאה מכך, נאלץ המחוקק להתמודד עם תופעות אלה, בין היתר באמצעות חקיקת חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, תשנ"ו – 1996⁸ (להלן: "**חוק קבלני כוח אדם**").

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 והפגרים החברתיים – דוח שנתי, 2016, פרק 2, עמ' 80

³ https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2016/Documents/chap-02-oni.pdf

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

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 מיכל טביביאן מזרחי "העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה" 21-22 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע 23/7/07 <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01826.pdf>), 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>

⁸ ס"ח 201

בעבודתי אני מבקש לבדוק אם חוק קבלני כוח אדם הצליח להתמודד עם הפגיעה בזכויותיהם של העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם והאם המטרה שלשמה נחקק החוק הושגה.

לצורך כך אני אסקור תחילה את התפתחות צורת העסקת העובדים באמצעות קבלני כוח אדם. לאחר מכן אסקור את הדין החל על עובדי קבלני כוח אדם (להלן: "עובדי קבלן") תוך התייחסות לשאלת יחסי עובד מעביד, חוקי המגן בדיני העבודה וחוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם. בהמשך, אבחן את מצבם של עובדי הקבלן בשוק התעסוקה תוך בחינה אם החוק השיג את מטרותיו ובדיקת השאלה אם קיים צורך בשיפור המצב וכיצד ניתן לעשות זאת. לבסוף, אנסה להסיק מסקנות ולהציג דרכי פתרונות.

2. התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל

ישנם הסוברים כי "מדינת ישראל היא המובילה מבין מדינות העולם בשיעור העסקת עובדי קבלן"⁹. בשנת 2014 מספר השכירים המקבלים את שכרם מחברות כוח אדם בישראל הגיע ל- 42.4 אלף ומספר השכירים העובדים דרך קבלן משנה בענפי כלכלה, "שירותי שמירה ואבטחה", שירותי תמיכה משולבים למתקנים, "שירותי ניקיון" ו"שירותי מטפלי בית" הגיע לכ- 145 אלף¹⁰.

יחד עם זאת, אחרים בדעה כי הטענות לפיהן תופעת עובדי הקבלן בישראל רחבה מן המקובל בעולם לא נכונה ושגויה ונובעת מחוסר ההבחנה בישראל בין עובדי קבלן כוח אדם לבין עובדי קבלן שירות וכן מן הבדלים שבהגדרת עובדי הקבלן בעולם בהשוואה לישראל¹¹.

כאן המקום לציין כי יש להבחין בין קבלן כוח אדם לבין קבלן שירות (בשלב זה, יוסברו המונחים ללא התייחסות ספציפית לחוק):

❖ קבלן כוח אדם מספק עובדים לחברות ולמעסיקים שונים כדוגמת חברות המספקות עובדים זרים ועובדי סיעוד לקשישים או חברות המספקות עובדים זמניים לחברות או מעסיקים שונים.

❖ קבלן שירותים מעניק לחברות או מעסיקים אחרים שירות או מספק להם מוצרים כגון מתן שירותי ניקיון, שמירה ואבטחה והסעדה במפעל או בחברה לגורם חוץ. למעשה, ניתן לומר שהמדובר במיקור חוץ.

⁹ ר' הי"ש 7

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **סקרי כוח אדם** (2015).

¹¹ נועם גרובר "עובדי קבלן בישראל דו"ח מצב המדינה, חברה, כלכלה ומדיניות 2015" 82-83 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/contractworkers.pdf.pdf