

1. מבוא 1
2. התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל2
- 2.1. כיצד נוצר שוק עבודה "דואלי": 2
- 2.2. עובדי קבלן כוח אדם לעומת עובדי קבלן שירותים: 3
3. המצב המשפטי: המעמד החוקי של עובדי הקבלן 5
- 3.1. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם: 5
- 3.2. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב- 2011: 11
- 3.3. חוקים נוספים שתוקנו בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלן כוח אדם: 12
4. מצבם של עובדי קבלני כוח אדם הלכה למעשה 13
5. האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם משיג את מטרותיו? 15
6. סיכום ומסקנות ודיעה אישית 18

האם חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם השיג את מטרותיו ?

1. מבוא

שוק העבודה במדינת ישראל מציג פרדוקס רחב היקף: מצד אחד דירוג האשראי של מדינת ישראל גבוה וסקטורים רבים פורחים,¹ אך מהצד השני חלק גדול של האוכלוסייה נאלץ לחיות בעוני, ללא יציבות וביטחון תעסוקתיים. בשנת 2018 עמד שיעור המשפחות החיות בעוני על 18% ושיעור הילדים במשפחות עניות היה 2.30%.² כתוצאה מכך, קיים בישראל שוק עבודה דואלי של משק "משגשג" לצד גידול שכבה חברתית חלשה.³

מערכת יחסי העבודה בישראל מוסדרת ע"י חוקים רבים שמטרתם לשמש מגן לעובדים בשוק העבודה (להלן: "חוקי המגן"). מערכת זו גם כוללת הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה, הסכמי עבודה, נוהג ופסיקת בתי הדין לעבודה. עם זאת, בעוד "השכבה העליונה" בשוק העבודה נהנית מתנאים וזכויות סוציאליות המעוגנים בחוקי המגן, ה"שכבה התחתונה" אינה זוכה אלא לחלק קטן בלבד מהזכויות הנ"ל.⁴

התהליך המתואר לעיל החל בארה"ב של שנות השבעים, שעה שנוצרו הסדרי העסקה "מודולריים" להחזקת כח אדם גמיש. בשנות השמונים התפשטו צורות העסקה אלה על כל ענפי המשק. כך, בד בבד עם תהליך הגלובליזציה פשטה העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א בעולם.⁵ תופעה זו השפיעה רבות על זכויות העובדים במשק ואף פגעה ישירות בתנאי עבודתם של עובדי שכבת השוק "החלשה": שכר נמוך משכר המינימום, העדר זכויות סוציאליות, חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה גרועים.⁶ כתוצאה מכך, נאלץ המחוקק להגיב לפגיעה בזכויות העובדים, בין היתר באמצעות חקיקת חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, תשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק קבלני כ"א").⁷

בעבודתי אני מבקש לבדוק אם חוק קבלני כוח אדם מתמודד בהצלחה עם הפגיעה בזכויותיהם של העובדים המועסקים באמצעות קבלנים 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 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 בדיקה אם החוק השיג את מטרותיו ובדיקת השאלה אם קיים צורך בשיפור המצב וכיצד ניתן לעשות זאת.

¹ משרד האוצר, הודעות לעיתונות https://www.gov.il/he/departments/news/press_15052021

² המוסד לביטוח לאומי דו"ח ממדי העוני והפגרים החברתיים - דוח שנתי, 2018, עמ' 51

³ https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2018.pdf אומנם הוגשו נתונים על שנת 2020 אך אלה נותחו בצורה שונה ולא על סמך מענה על שאלונים, זאת נוכח מגפת הקורונה בגינה הוחלט לנתח את הנתונים בצורה שונה, ר' מירי אנדבלד, אורן חלר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר "רמת החיים, העוני והאי שוויון בהכנסות 2018-2019 ואומדן ל 2020 (על פי נתונים מנהליים) https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2019.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 פרמינגר, לעיל ה"ש 3

⁷ ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

⁷ ס"ח 201

לבסוף, אנסה להסיק מסקנות ולהציג פתרונות. אוסיף שהמדובר בנושא בעל חשיבות עליונה, מאחר והוא עוסק בזכות חברתית חשובה - היא הזכות להתפרנס בכבוד – כפי שהאירועים האחרונים בשוק בעבודה מדגימה באופן כה דרמטי.

2. התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל

יש סוברים כי "מדינת ישראל מובילה מבין מדינות העולם בשיעור העסקת עובדי קבלן"⁸ כאשר 10% מהעובדים השכירים מועסקים דרך חברות כ"א⁹ ובשנת 2019 עמד מספר השכירים המקבלים את שכר מחברות כוח אדם בישראל על 22.2 אלף.¹⁰ עם זאת, לפי דעות אחרות הסיבה למספר עובדי הקבלן הגבוה אינה נובעת ממספר רב של קבלנים בפועל אלא, מחוסר הבחנה בין עובדי קבלן כ"א לבין עובדי קבלן שירות (שמספרם בענפי שמירה ואבטחה, תמיכה, ניקיון ושירותי מטפלי בית הגיע לכ-143 אלף בשנת 2019).¹¹

2.1. כיצד נוצר שוק עבודה "דואלי":

למעשה, עד שנות השמונים רווח דגם העסקה מסורתי המבוסס על העסקה במשרה קבועה, מלאה ושבועית במקום קבוע, כאשר הן לעובד והן למעסיק ציפיות ליחסי עבודה מתמשכים.¹² חברות כח האדם הראשונות בישראל היו חברת "דנאל" שנוסדה בשנת 1974 וסניף חברת "מנפאוור" ("Manpower") העולמית שהוקם בשנת 1969. בסוף שנות השבעים הוקמה חברת "מנכור" שפעלה במסגרת ההסתדרות אך פורקה וקמו תחתיה חברת "או. אר. אס" וחברת "תגבור". משנת 1980 חלה התרחבות של שוק חברות כוח האדם בישראל בענף התעשייתי הטכני ועד סוף שנות השמונים מנה זה בין שישים למאה עשרים חברות כוח אדם.¹³ כך נוצרו הסדרי עבודה קצרי מועד ומודולריים, בהיקף חלקי ובעלי אופי ארעי אשר התנהלו לעיתים קרובות מחוץ לחצרי הארגון, יחסים שאופיינו לרוב בחוסר ביטחון תעסוקתי כמו גם בהיעדר יציבות. שינוי זה בשוק העבודה נבע משינויים בכלכלה העולמית הגלובלית, בין היתר כתוצאה מאימוץ מדיניות כלכלית "נאו-ליברלית" שדרשה שימוש בכח אדם ארעי וזמני כדי להגמיש את שוק העבודה.¹⁴ בנוסף, פעלו בארץ גם מאפיינים

⁸ ישיב, לעיל ה"ש 6

⁹ שרון רבין מרגליות "חברות השירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמד ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים" מחקרי משפט כה 525 (תש"ע)

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקרי כוח אדם (2019).

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/028/20_20_028b.pdf

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

¹² רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כ"א ישראל, 2000" הרשות לתכנון כ"א משרד העבודה (2003)

¹³ רונית נדיב "קבלני כח אדם בישראל הפועלים ברשיון" מנהל תכנון מחקר וכלכלה משרד התעשייה המסחר והכלכלה (2005).

¹⁴ רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000" הרשות לתכנון כוח אדם משרד העבודה 10 (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 155-159 (2010)