

## תוכן עניינים

1. מבוא 1
2. התפתחות תופעת עובדי קבלן בישראל 2
  - 2.1. היווצרות שוק עבודה "דואלי" 2
  - 2.2. מה בין עובדי קבלן כ"א ועובדי קבלן שירותים: 4
    - גיל 5
    - השכלה 5
    - מאפיינים דמוגרפים 6
    - היקף המשרה 6
    - הסיבה לתעסוקה זמנית 6
3. המצב המשפטי 6
  - 3.1. חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם 6
    - 3.1.1. חובת רישוי והאבחנה בין קבלן כוח אדם לבין קבלן שירות 7
    - 3.1.2. חובת דיווח 10
    - 3.1.3. חובת עריכת הסכם עבודה בכתב: 10
    - 3.1.4. עונשין 10
    - 3.1.5. הגבלת תקופת העסקת עובדי קבלן והשוואת תנאי עבודתם לעובדי המעסיק בפועל: 10
  - 3.2. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב- 2011 13
  - 3.3. חוקים נוספים שתוקנו בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלן כוח אדם 15
4. מצבם של עובדי קבלני כוח אדם הלכה למעשה 15
5. האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם משיג את מטרותיו? 17
6. סיכום ומסקנות 20

## האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם השיג את מטרתו ?

### 1. מבוא

דירוג האשראי של מדינת ישראל נמצא בשיאו וסקטורים רבים פורחים כדוגמת סקטור ההיי-טק המפורסם בכל רחבי העולם<sup>1</sup>. ואולם, בד בבד ובמקביל לכך, חלק נרחב של האוכלוסייה חי בעוני, ללא ביטחון ויציבות תעסוקתיים. בשנת 2018, אומנם המדדים של עומק העוני וחומרת העוני הצביעו על ירידה, אך שיעור המשפחות החיות בעוני עמד על 18% ושיעור הילדים במשפחות עניות עמד על 30%<sup>2</sup>. האמור לעיל מצביע על תופעה של משק "משגשג" לצד שכבה חברתית חלשה, תופעה שתחילתה בעשורים האחרונים של המאה העשרים היא התפתחות שוק עבודה דואלי<sup>3</sup>.

על מערכת יחסי העבודה בישראל חולשת חקיקה ענפה ורחבת היקף הכוללת חוקי מגן (להלן: "חוקי המגן"), הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה ענפיים וכלליים, חוזי עבודה אישיים, נוהג ופסיקת בית הדין לעבודה אשר יוצרת "רובד הגנה בסיסי על עובדים"<sup>4</sup>. יחד עם זאת, בעוד השכבה העליונה של העובדים בשוק העבודה נהנית מזכויות ותנאים סוציאליים המעוגנים בחוקי מגן אלה, השכבה התחתונה זוכה אך לחלק קטן בלבד של הזכויות הנ"ל – אם בכלל. כך לדוגמה שכרם של עובדים המשתייכים לשכבה זו נמוך משמעותית משכרם של עובדי השכבה העליונה<sup>5</sup>.

תחילתו של התהליך ראה אור בארצות הברית של שנות השבעים של המאה הקודמת, בשעה שנוצרו הסדרי העסקה "מודולריים" לצורך החזקת כוח אדם גמיש. בשנות השמונים הפכו דרכי העסקה אלה נפוצים ופשטו על כל ענפי המשק באופן מדאיג, זאת לאור התנאים הנחותים בהם הועסקו העובדים בהן<sup>6</sup>. כך, בד בבד עם תהליך הגלובליזציה – וככל הנראה אף בעקבות תהליך זה – פשטה העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם בעולם בכלל ובמדינת ישראל בפרט. הכוונה ליחסי עובד - מעביד בעלי צורה "משולשת" בה אדם מועסק ע"י חברת קבלן כוח אדם בחצרי חברה אחרת שהיא המעסיקה בפועל (להלן: "עובד קבלן")<sup>7</sup>. להתפשטות תופעה זו של מערכת יחסים משולשת נודעו השלכות על וזכויות העובדים במשק ותנאי העסקתם כאשר את שכבת השוק "החלשה" מאפיינת, בין היתר, פגיעה בתנאי העבודה: שכר נמוך משכר המינימום, העדר זכויות סוציאליות, חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה גרועים<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> ב-31.1.20 אישרה חברת דירוג האשראי הבינלאומית S&P את דירוג האשראי של מדינת ישראל על החוב במטבע חוץ ברמה של AA עם תחזית יציבה הודעות לעיתונות של משרד האוצר [https://www.gov.il/he/departments/news/press\\_01022020](https://www.gov.il/he/departments/news/press_01022020)

<sup>2</sup> המוסד לביטוח לאומי דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2018, עמ' 51 [https://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2018.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2018.pdf)

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

<sup>4</sup> שרון רבין מרגליות "נקודת מפנה במשפט העבודה האישי" דין ודברים ו (תשע"א) 342

<sup>5</sup> 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)

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

<sup>7</sup> רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כ"א ישראל, 2000" הרשות לתכנון כ"א משרד העבודה (2003).

<sup>8</sup> ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

בעקבות התפתחויות אלה נאלץ המחוקק להגיב ולהתמודד, בין היתר באמצעות חקיקת חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, תשנ"ו - 1996<sup>9</sup> (להלן: "חוק קבלני כוח אדם"). 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. 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 הטוענים כי מדינת ישראל הינה המובילה מבין מדינות העולם בשיעור העסקת עובדי קבלן<sup>10</sup>. בשנת 2019 עמד מספר השכירים המקבלים את שכרם מחברות כוח אדם בישראל על 22.2 אלף<sup>11</sup>. אחרים טוענים שאין הדבר נכון אלא נובע מחוסר הבחנה בין עובדי קבלן כ"א לבין עובדי קבלן שירות (אשר מספר השכירים העובדים באמצעותם בענפי שמירה ואבטחה, שירותי תמיכה, שירותי ניקיון ושירותי מטפלי בית הגיע לכ-143 אלף בשנת 2019 - אשר תפורט בהמשך וכן מהשוני בהגדרת עובדי הקבלן בעולם בהשוואה לישראל<sup>12</sup>).

### 2.1. היווצרות שוק עבודה "דואלי":

עד שנות השמונים דגם ההעסקה הרווח היה דגם מסורתי מבוסס על המשכיות, העסקה במשרה קבועה, מלאה וברוב המקרים שבוועית. מקום העבודה היה קבוע, כאשר הן לעובד והן למעביד היו ציפיות ליחסי עבודה מתמשכים<sup>13</sup>. שתי חברות כוח האדם הראשונות במדינת ישראל היו חברת "דנאל" שנוסדה בשנת 1974 וסניף חברת "מנפאוור" ("Manpower") העולמית שהוקם בישראל בשנת 1969. בסוף שנות השבעים הוקמה חברת "מנכור" ("Mancor") שפעלה במסגרת ההסתדרות ופורקה בשנת 1979 ותחתיה קמו חברת "או. אר. אס" וחברת "תגבור".

<sup>9</sup> ס"ח 201

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

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

<sup>11</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקרי כוח אדם (2019).

[https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/028/20\\_20\\_028b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/028/20_20_028b.pdf)

<sup>12</sup> 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](http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/contractworkers.pdf.pdf)

<sup>13</sup> רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כ"א ישראל, 2000" הרשות לתכנון כ"א משרד העבודה (2003).