

## תוכן עניינים

1	מבוא	.1
2	התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל	.2
4	המצב המשפטי: המעמד החוקי של עובדי קבלן	.3
6	מצבם של עובדי קבלני כוח אדם הלכה למעשה	.4
8	האם חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם משיג את מטרותיו?	.5
9	סיכום ומסקנות.....	.6

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

### 1. מבוא

במדינת ישראל מתקיים פרדוקס רחב היקף בשוק העבודה. בעוד דירוג האשראי של ישראל גבוה וסקטורים רבים פורחים,<sup>1</sup> חלק נרחב של האוכלוסייה חי בעוני, ללא ביטחון ויציבות תעסוקתיים.

מערכת יחסי העבודה בישראל כוללת חוקים רבים אשר נועדו לשמש מגן לעובדים במקומות העבודה (להלן: "חוקי המגן"). כמו כן קיימים במטרה זהה הסכמים קיבוציים, צווי הרחבה, חוזי עבודה, נוהג ופסיקת בית הדין לעבודה. עם זאת, בעוד השכבה העליונה בשוק העבודה נהנית מזכויות ותנאים סוציאליים המעוגנים בחוקי מגן, השכבה התחתונה זוכה לחלק קטן בלבד מהזכויות הנ"ל.<sup>2</sup>

תחילת היווצרות הפער המדובר בארה"ב של שנות ה-70 כשנוצרו הסדרי העסקה "מודולריים" להחזקת כ"א גמיש. בשנות ה-80 הפכו צורות אלה נפוצות וחלשו על כל ענפי המשק. כך, בד בבד עם תהליך הגלובליזציה פשטה העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א בעולם. לתופעה זו השפעות רבות על תנאי העבודה וזכויות העובדים במשק כאשר לגבי שכבת השוק "החלשה" מדובר בפגיעה בתנאי העבודה: שכר נמוך משכר המינימום, העדר זכויות סוציאליות, חוסר יציבות וביטחון תעסוקתי ותנאי עבודה גרועים.<sup>3</sup> בתגובה, נאלץ המחוקק להתמודד עם תופעות אלה, בין היתר באמצעות חקיקת חוק העסקת עובדים ע"י קבלני כוח אדם, תשנ"ו - 1996 (להלן: "חוק קבלני כ"א").<sup>4</sup>

עבודה זו מטרתה כפולה. ראשית, העבודה תבדוק האם חוק קבלני כ"א מתמודד עם הפגיעה בזכויות עובדי הקבלן ושנית, האם מטרתו הושגה. לשם כך תבצע העבודה באופן הבא: ראשית, סקירת התפתחות צורת העסקת עובדים באמצעות קבלני כ"א (להלן: "עובדי קבלן"). שנית, תסקור העבודה את הדין החל על עובדים אלה, תוך התייחסות לשאלת יחסי עובד מעביד, משפט העבודה וחוק קבלני כ"א. שלישית, העבודה תבדוק את מצבם של עובדי הקבלן תוך בחינת השאלות: האם החוק השיג את מטרותיו, האם קיים צורך בשיפור המצב וכיצד ניתן לעשות זאת. לבסוף, הסקת מסקנות והצגת דרכי פתרונות.

### 2. התפתחות תופעת עובדי הקבלן בישראל

קיימות דעות לפיהן, "מדינת ישראל מובילה מבין מדינות העולם בשיעור העסקת עובדי קבלן"<sup>5</sup> כאשר, 10% מהשכירים מועסקים דרך חברות כ"א.<sup>6</sup> 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.

<sup>1</sup> משרד האוצר, הודעות לעיתונות <http://mof.gov.il/Releases/Pages/CreditRate.aspx>

<sup>2</sup> רות בן ישראל "מיקור חוץ" outsourcing" מתקרים החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם פרשנות אחרת המרת העסקה הפורמלית בעסקה האותנטית" **שנתון משפט העבודה ז** (תשנ"ט)

<sup>3</sup> ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

<sup>4</sup> ס"ח 201

<sup>5</sup> ר' הי"ש 3

<sup>6</sup> 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

2.1. **היווצרות שוק עבודה "דואלי":** עד שנות ה-80, רווח דגם העסקה מסורתי אשר היה מבוסס על המשכיות, העסקה במשרה קבועה, מלאה ושבועית במקום קבוע, בו לעובד ולמעביד ציפיות ליחסי עבודה מתמשכים. הקמת חברות כ"א תפס תאוצה רבה. שינויים אלה בהעסקת עובדים נבעו מכמה סיבות: ראשית, שינויים בכלכלה העולמית הגלובאלית בעיקר כתוצאה מאימוץ מדיניות כלכלית "נאו-ליברלית" שהצריכה הגמשת שוק העבודה ע"י שימוש בכ"א ארעי וזמני.<sup>7</sup> שנית, מבנה השכר המאוגד בהסכמי עבודה, הגבלת התקנים בסקטור הציבורי, גידול היצע העבודה בעקבות עליית עולים מחו"ל תרמו את חלקם לתופעה.<sup>8</sup> תוצאת התהליכים הנ"ל שינו את פני שוק העבודה ויצרו שוק עבודה "דו-שכבתי" בו מועסקים מחד, עובדים בעלי השכלה גבוהה ומיומנים ומאידך, "שכבה חלשה" של עובדים חסרי מיומנות ובעלי השכלה נמוכה כתוצאה מאפשרויות קידום מועטות והיצע עובדים חלופיים גדול. 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 זכויות סוציאליות וכו'.<sup>9</sup> כתוצאה משינויים אלו, כאשר בית הדין לעבודה דן בסכסוכי עבודה בגין תנאי העסקה בחברות הנ"ל, נאלץ להתמודד תחילה עם שאלת מעמד עובד ה"קבלן" וזיהוי מעסיקו (המעסיק בפועל או קבלן כ"א).<sup>10</sup> זאת כאשר, עד 1996 פעלו בתי הדין ללא מסגרת חוקית מותאמת מלבד חוקי המגן הקיימים ומכוחם חויבו המעסיקים לתת לעובדיהם תנאי עבודה מינימליים. בין חוקים אלה נמנים חוק הגנת השכר תשי"ח – 1958, (ס"ח 86), חוק עבודת נשים, התשי"ד – 1954, (ס"ח 154), חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח – 1988, (ס"ח 38), חוק שכר מינימום, תשמ"ז – 1987, (ס"ח 68), חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"ג – 1953, (ס"ח 204) וקצרה היריעה מלפרט את כולם.

2.2. **הבחנה בין עובדי קבלן כוח אדם לעובדי קבלן שירותים:** בעוד קבלן כ"א מספק עובדים לחברות ולמעסיקים (למשל עובדים זרים ועובדי סיעוד או עובדים זמניים) קבלן שירותים מעניק שירות או מוצרים (שירותי ניקיון, שמירה ואבטחה, הסעדה וכדו').<sup>11</sup> בית הדין הארצי לעבודה עמד על השוני המהותי הנ"ל בפס"ד יצחק חסידים: "הסוג הראשון - מיקור חוץ של פונקציות, בו מעביר המשתמש לקבלן המשנה את האחריות לביצוע תפקידים מסוימים וזה האחרון אמור לספק למשתמש מוצר או שירות מוגמר בהתאם להנחיותיו ... על פי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה, מיקור חוץ אותנטי של פונקציות הוא לגיטימי ובמקרה כזה העובדים הם עובדיו של הקבלן. הסוג השני – מיקור חוץ של כח אדם בו מספק קבלן המשנה כח אדם הפועל בחצירו של המשתמש והנועד במקורו למשימות זמניות..."<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> רונית נדיב " היבטים פוזיטיביים ונורמטיביים של שוויון או אי שוויון ביחסי העסקה משולש בישראל" **עבודה, חברה ומשפט** יב (2010), 3.

<sup>8</sup> רונית נדיב "העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000" הרשות לתכנון כוח אדם משרד העבודה (2003) עמ' 10-12.

<sup>9</sup> ערן ישיב "עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל (מאמר מורחב)" המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

<sup>10</sup> מרדכי מוטי מירוני "התפתחויות ומגמות במשפט העבודה הקיבוצי והאינדוידואלי" **דין ודברים** ח (2014) 153

<sup>11</sup> ר' ה"ש 6, 526

<sup>12</sup> ר' ה"ש 6, 529