

עובדי קבלן בישראל

ד"ר רובי נתנזון
ינאי ויס
אייל זילברמן



יוני
2020



תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים.....
6.....	מיהו עובד קבלן?
8.....	עובדי קבלן בישראל.....
8	חדירות התופעה.....
9	תחומי עיסוק מרכזיים, היקפי משרה ושכר.....
12	מאפיינים דמוגרפיים.....
13	גילאים.....
14	השכלה.....
15	עולים 1990 ואילך.....
16.....	תנאי עובדי הקבלן בישראל.....
16.....	עובדי קבלן כוח אדם.....
17.....	קבלן שירותים.....
18.....	הפרות.....
22.....	עובדי קבלן - נקודת מבט גלובלית.....
22.....	חדירות התופעה.....
24.....	שכר ותנאים סוציאליים.....
26.....	הגבלות על העסקה קבלנית.....
28.....	סיכום והמלצות.....

תקציר מנהלים

- בישראל מקובל להבחין בין שני סוגי עובדי קבלן: עובדי קבלנות כוח אדם ועובדי קבלנות שירותים. האחרונים מועסקים בענפי האבטחה והשמירה, הניקיון וההסעדה ומהווים את החלק הארי של עובדי הקבלן בישראל.
- חלוקה זו אינה מקבילה לחלוקת עובדי הקבלן המקובלת בעולם, המפרידה בין עובדי קבלן כוח אדם, Agency Workers, לעובדי מיקור חוץ. החפיפה בין ההגדרות העולמיות לישראליות אינה מלאה והדבר מונע השוואות מדויקות בין היקפם ומעמדם של עובדי הקבלן בישראל לעולם.
- מעבר לכך, לא קיימת תמימות דעים בתוך ישראל בנוגע להיקף התופעה של עובדי קבלן במדינה והנתון המדויק תלוי באופן ההגדרה של עובד קבלן. לפי חישוב הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2018 עמד מספר עובדי הקבלן בישראל על כ-164 אלף עובדים אשר היוו כ-4.7% מכלל העובדים במשק.
- ארגוני חברה אזרחית שונים העריכו כי שיעור עובדי הקבלן גבוה בהרבה וזאת לאור העובדה שעובדים רבים, כגון עובדי סיעוד ועובדי קבלן דרך עמותות, אינם מוגדרים עובדי קבלן על אף שאופי ההעסקה שלהם הוא קבלני. בכל מקרה, **הן רשויות המדינה והן ארגוני החברה האזרחית מסכימים כי מאז 2015 ישנה ירידה מתמשכת בשיעור עובדי הקבלן בישראל.**
- שיעור עובדי הקבלן בקרב גיל הפנסיה, דהיינו בקרב בני 65+, גבוה מאוד, ועומד על 6.1%, זאת בעוד שיעורם בקרב כלל עובדי המשק עומד על 4.8%. **משמעות הדבר היא ששיעור בני ה-65+ מקרב עובדי הקבלן בישראל גדול בכ-27% משיעורם בשוק העבודה כולו.**
- כמו כן, מרבית עובדי הקבלן הם חסרי השכלה אקדמית. על אף זאת, **כמעט 20%, אחד מכל חמישה עובדי קבלן בישראל הוא בעל תואר אקדמי.** על כן ניתן לומר שבניגוד לדעה הרווחת, העסקה קבלנית היא פרקטיקה אשר חלחלה לכלל המקצועות במשק ופוגעת גם בבעלי השכלה.
- הירידה בשיעור עובדי הקבלן נובעת בעיקר משינוי מדיניות בכל הנוגע להעסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי, ונוכחת בעיקר בכל הקשור להעסקת עובדי קבלנות שירותים.
- על אף האמור, על רקע המשבר הכלכלי והבריאותי כתוצאה מנגיף הקורונה, ישנו חשש אמיתי כי בשנים הקרובות תיבלם מגמת הירידה בהיקף ההעסקה של עובדי קבלן וייתכן אף שיירשם זינוק חד אשר יימחק כליל את הירידות שנרשמו בשנים האחרונות. **חשש זה מצריך נקיטה של מדיניות אשר תבטיח שמירה על שיעורים נמוכים של העסקה קבלנית.**
- באשר לתנאי ההעסקה של עובדי הקבלן בישראל, הרי שבשנים האחרונות קודמו מהלכים רבים אשר מטרתם להשוות ככל הניתן את תנאיהם של עובדי הקבלן לאלה של העובדים הישירים במשק. בין היתר, עוגנו זכויותיהם הסוציאליות של העובדים, הובהרה חובת העמידה בתנאי שכר כגון שכר מינימום, וכו'.
- על אף זאת, עובדי הקבלן עדיין נאלצים להתמודד עם תנאי העסקה ירודים. המרכזי שבהם הוא השכר בפועל אותו הם מקבלים. על אף שחוקי השכר החלים על ככלל העובדים במשק חלים גם

על עובדי קבלן, המשכורת הממוצעת, למשרה מלאה, של עובדי קבלן נמוכה ב-32% מהשכר הממוצע במשק. פערי השכר ברורים אף יותר לנוכח העובדה שמרבית עובדי הקבלן מועסקים במשרות חלקיות מאוד, ו-60% מהם, קרוב ל-100,000 עובדים מועסקים בהיקף משרה הקטן מ-25% משרה.

- כמו כן, עובדי הקבלן סובלים משכר נמוך מאוד ביחס לשאר המשק. עובד קבלן במגזר הציבורי מרוויח בממוצע 6,856 ש"ח בלבד, לעומת שכר ממוצע של 10,120 ש"ח בכלל המשק, ו-16,088 ש"ח במגזר הציבורי. מכאן שהשכר הממוצע של עובדי קבלן הינו 67.7% מהשכר הממוצע במשק, ו-42.6% בלבד מהשכר הממוצע במגזר הציבורי.

- עובדי קבלן סובלים גם משיעורי פיטורין שרירותיים גבוהים, אשר מטרתם לעקוף דרישות חוקיות להעסקה ישירה בתום תקופת העסקה קבלנית של תשעה חודשים. כיום, החוק אינו מונע ממעסיק להפסיק התקשרות עם עובד קבלן אך ורק לשם הימנעות מקליטו כעובד מן המניין.

- מעבר לכך, עובדי הקבלן נפגעים בשיעורים גבוהים ממקרים של הפרת זכויות, הלנות שכר ותנאים סוציאליים. העובדה כי עובדים אלה הם מהחלשים במשק, ושהם אינם מאוגדים בצורה מסודרת, מובילה לכך שישנו אחוז גבוה של הפרות תנאי חוק וחווה על-ידי מעסיקים קבלניים.

- ההפרות המרכזיות ביותר של תנאי עובדי הקבלן הם איפוס ותק; הפרשות חלקיות לפנסיה; והרעה חד צדדית של תנאי העסקה. בכלל הסוגיות הנ"ל ניסה המחוקק להיטיב עם עובד הקבלן בשנים האחרונות, אולם היעדר מנגנוני פיקוח, אכיפה וענישה נאותים, במיוחד במגזר הפרטי, ההטבה החוקית לא היתרגמה להטבת המצב בשטח.

- הפגיעה הזו בעייתית במיוחד לנוכח ההרכב הדמוגרפי של עובדי הקבלן, אשר על בסיסו ניתן לומר כי מרבית עובדי הקבלן מגיעים משכבות האוכלוסייה החלשות ביותר במשק. כך, 80.4% מעובדי הקבלן הם חסרי תואר אקדמי אשר אינם יכולים להשיג עבודות קבועות ויציבות יותר, ובגילאים מבוגרים או צעירים מאוד.

- בהסתכלות על שאר העולם, ניכר כי תופעת עובדי הקבלן היא תופעה נרחבת בכלל מדינות המערב, והיא נפוצה ביותר בבריטניה, אוסטרליה וניו-זילנד. מעמדם החוקי של עובדי הקבלן זוכה להתייחסות ספציפית פחותה במדינות אלה מאשר בישראל, אולם הדבר נובע בעיקר מכך שחוקי העבודה החלים על כלל המשק ייושמו גם באשר לעובדי קבלן. החקיקה הייעודית בכל הנוגע לעובדי קבלן בישראל היא אמנם ייחודית, אולם אין בכך כדי להעיד שמעמד עובדי הקבלן בישראל טוב יותר מבשאר העולם, ונדמה שאף ההפך הוא הנכון.

- בין היתר, עובדי הקבלן בישראל נותרים זמן רב יותר במעגל ההעסקה הקבלנית, או לחילופין נפלטים אל אבטלה בשיעורים גבוהים יותר מהממוצע בעולם. אם בשאר העולם (נתונים של קונפדרציית המעסיקים) 36.7% מעובדי הקבלן עוברים להעסקה ישירה, אצל המעסיק העקיף או מעסיק אחר, בתוך 12 חודשים מיום תחילת ההעסקה הקבלנית, הרי שבישראל רק 21%

מעובדי הקבלן מצליחים לעשות זאת והשאר ממשיכים בהעסקה קבלנית או נפלטים למעגל האבטלה.

- כמו כן, בחלק גדול ממדינות העולם קיימות הנחיות רבות המגבילות את היקפי ההעסקה הקבלנית. בכלל זה, ישנן הגבלות על משך זמן ההעסקה הקבלנית, הגבלה על מספר עובדי הקבלן של מעסיק, והגדרה חוקית של סיבות מוצדקות להעסקה קבלנית. בישראל, רק ההגבלה הראשונה קיימת, ורק בכל הנוגע לעובדי כוח אדם - מעסיק עקיף חייב לקלוט עובד קבלן להעסקה ישירה באם הוא מעוניין בהמשך העסקתו בתום תשעה חודשים ממועד תחילת ההעסקה הקבלנית.

- **ההמלצות העולות ממסמך זה הן:**

- שיפור איכות הנתונים אודות היקף ההעסקה הקבלנית בישראל כמו גם על היקף ההפרות. לאור מיעוט נתונים ישנו קושי לאמוד את היקף התופעה ואת ההפרות בתנאי ההעסקה מהם סובלים עובדי קבלן. גיבוש מקורות של נתונים סדורים יאפשר התמודדות נאותה יותר עם התופעה ולפתח כלי מדיניות יעילים על מנת לצמצם את היקפה.

- להגביר את מאמצי הפיקוח והאכיפה של זכויות עובדי קבלן במגזר הפרטי והציבורי
- **במגזר הציבורי** - למנוע כליל התקשרויות של גופים ציבוריים עם חברות קבלן אשר נמצאו כמפרות זכויות עובדי קבלן.

- **במגזר הציבורי והפרטי** – קנסות משמעותיים לחברות כוח אדם שמפרות את תנאי העסקה של עובדי קבלן

- להעצים את ההגבלות הקיימות על היקפי ההעסקה הקבלנית.
- להוסיף, בנוסף להגבלת ההעסקה בעבודת קבלן של 9 חודשים, גם הגבלות הנוגעות להצדקות להעסקה קבלנית בישראל. על מנת להגדיל את מספר עובדי קבלן המשיגים עבודה בהעסקה ישירה, יש לקדם **תוכניות הכשרה ייעודיות** לעובדי קבלן ישראלים, בדומה למקובל במדינות כגון צרפת ואיטליה.

- לבסוף, על רקע משבר הקורונה, ישנו חשש אמיתי להתרחבות היקפי ההעסקה הקבלנית בישראל. מהלך מסוג זה יוביל למחיקת כלל ההישגים של השנים האחרונות ועל כן יש למנוע זאת בכל דרך. **לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ישנו חשש לתוספת של 27,000 משרות קבלן לאור משבר הקורונה**. במיוחד, על המדינה למנוע מצב של הפחתת הוצאות בקרב גופים ציבוריים על-ידי ביטול האיסור על הרחבת היקפי ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי.

מיהו עובד קבלן?

תופעת עובדי הקבלן היא תופעה חוצת גבולות אשר באה לידי ביטוי במרבית כלכלות העולם. על אף זאת, ישנה שונות מסויימת בהגדרה המקובלת להעסקה קבלנית בישראל ובשאר העולם. בישראל, ישנה הפרדה בין שני סוגי העסקה קבלנית: **קבלת שירות דרך קבלן שירות לעומת העסקה דרך קבלן כוח אדם**. במקרה הראשון, המזמין רוכש מהקבלן שירות כלשהו המתבצע אצלו, והקבלן הוא זה שאחראי, כחלק מההסכם עם מזמין השירות, להבטיח את ביצוע השירות באופן מלא. בכלל זה הוא אמון על המצאת עובדים לביצוע המשימות, הכשרתם, פיקוח על תפקודם וכו'. על-פי החוק בישראל, קבלני שירותים רשאים לפעול רק בתחומי השמירה והאבטחה, הניקיון וההסעדה (גרובר 2015).

במקרה השני, החל על כל העסקה קבלנית שאינה עונה על הגדרות המקרה הראשון, המזמין והקבלן מתקשרים בעסקה שמטרתה אספקת כוח אדם בלבד, כאשר ההכשרה והפיקוח על ביצועי עובד הקבלן מוטל על המזמין. דהיינו, במקרה השני הממונה הישיר של העובד הוא מזמין השירות, אולם משכורתו, ובכלל זה תנאיו הסוציאליים, מסופקים על-ידי צד שלישי, הקבלן. **ההבדל הבולט ביותר בין שני סוגי העסקה הקבלנית המוזכרים לעיל הוא שבמקרה הראשון לא קיימים יחסי העסקה מהותיים בין הגורם המזמין לעובד, ואילו בשני יחסים כאלה מתקיימים, הגם שהשכר של העובד מוענק דרך צד שלישי**. מסיבה זו, במקרה השני החוק הישראלי מחייב את הגורם המזמין, בתום תשעה חודשי העסקה, לקלוט עובד קבלן כעובד מן המניין. במקרה הראשון לא מוטלת חובה זו שכן הגורם המזמין לא שכר עובד דרך קבלן, אלא שירות (שם).

בשונה מן ההבנה הישראלית, במרבית מדינות העולם קיימת הבחנה בין העסקה דרך סוכנות כוח אדם, Agency Work, הדומה במהותה להעסקה דרך קבלן כוח אדם כהגדרתה בישראל, לבין העסקה במיקור חוץ, subcontracting. העסקה במיקור חוץ היא בעצם קבלת שירות דרך קבלן שירות, אולם בשונה מן ההגדרה הישראלית השירות יכול להינתן אצל הלקוח או במקום אחר, ותחומי העסקה אינם מוגבלים כמקובל בישראל לניקיון, אבטחה והסעדה. בדומה להבדל שהוצג בין שני סוגי העסקה הקבלנית בישראל, גם במקרה זה ההבדל המהותי בין סוגי העסקה נובע מכך שבמקרה של העסקה דרך מיקור חוץ לא קיימים קשרי העסקה בין מזמין השירות לעובד, ואילו במקרה השני מתקיימים קשרים אלו. המשמעות של עובדה זו על תנאיו של העובד משתנים ממדינה למדינה בהתאם לחוקי העסקה המקובלים בה (International Labor Organization 2016).

בנוסף להבדלים אלו בין האבחנה הישראלית לעולמית בכל הנוגע לעובדי קבלן, קיימות מספר החרגות בחוק הישראלי אשר מייצרות שונות נוספת. ראשית, **עובדי סיעוד בישראל אינם מוגדרים עובדי קבלן כוח אדם וזאת על מנת למנוע את הצורך שבהעסקתם הישירה בתוך תשעה חודשים ממועד תחילת העבודה**. הסיבה להחרגה זו נובעת בעיקר מן העובדה ששירותי סיעוד ניתנים גם במסגרות פרטיות, ומתוך רצון למנוע ממשקי בית פרטיים את הצורך שבהעסקה ישירה של עובד סיעוד. על אף זאת, ולמרות שהעסקתם נעשית באופן דומה לתחומי השמירה והניקיון, הם גם אינם מוגדרים עובדי קבלן שירותים. לכן, עובדים אלו אינם מוגדרים כלל כעובדי קבלן מבחינת החוק הישראלי, ולצרכי מחקר והשוואות בינ"ל, מקובל להתייחס לעובדים אלה כ"קבלני משנה". בעולם, "קבלני משנה" מוכרים כתת-תחום של העסקה דרך מיקור חוץ (גרובר 2015).

שנית, החוק בישראל מתיר העסקה דרך צד שלישי המהווה עמותה, מבלי שהעסקה זו תוגדר כקבלנית. העסקה זו זהה במהותה להעסקה דרך קבלן כוח אדם, כולל הדרישה להעסיק את העובד בחלוף תשעה חודשים מרגע תחילת ההעסקה, אולם היא אינה נחשבת ככזו בעת בחינת היקפי ההעסקה הקבלנית בישראל, זאת על אף שבשאר מדינות העולם העסקה זו תחושב כ-agency work. דוגמא בולטת להעסקה באופן זה היא העסקה של מורים ומורות במערכת החינוך, כאשר מחקרים עדכניים אומדים כי כ-10% מכלל המורים בישראל מועסקים כעובדי קבלן דרך עמותות (שם).

טבלה 1: השוואת הגדרות עובדי הקבלן בישראל ובעולם.

עולם/ישראל	קבלנות כוח אדם	קבלנות שירותים	אינו מוגדר כהעסקה קבלנית
Agency Work	העסקה באחריות המזמין תוך מתן משכורות ותנאים סוציאליים דרך קבלן.	-	- שירותי סיעוד. - מיקור חוץ שלא אצל הלקוח.
Subcontracting	העסקה אצל הלקוח, באחריות הקבלן, בתחומים שאינם שמירה, אבטחה, ניקיון וסיעוד. ¹	העסקה באחריות הקבלן בתחומי השמירה והאבטחה, הניקיון וההסעדה.	

בהתאם לכלל ההבדלים שהוזכרו לעיל בהגדרות ההעסקה הקבלנית בישראל ובעולם, ישנו קושי בהשוואת היקפי ההעסקה הקבלניים בישראל ובעולם. השוואה בין העסקה דרך סוכנות כוח אדם בעולם לבין העסקה דרך קבלן כוח אדם בישראל היא די דומה, אולם מחטיאה את מטרתה בכך שהיא משמיטה את בחינת עובדי קבלן בתחומי השמירה והניקיון, שהם התחומים הבעייתיים ביותר בהעסקת עובדי קבלן בישראל דהיום. מנגד, השוואת היקפי ההעסקה בשתי השיטות המקובלות בישראל ובעולם גם יחד בעייתית שכן זו תכלול, בבחינת הכמויות בעולם, העסקות במיקור חוץ שאינן אצל הלקוח, כגון מרכזי שירות לקוחות מרכזיים, בעוד העסקות אלה אינן מוגדרות כקבלניות בישראל (שם); משה ולוי (2014).

פער זה הוביל לכך שהאופן המקובל לערוך השוואות בהיקפי ההעסקה הקבלנית בישראל ובעולם מבוססת על השוואה בין agency work להעסקה דרך קבלן כוח אדם, על אף החיסרון שבשיטה זו אשר הוצגה לעיל, או על השוואה בין כלל שיטות ההעסקה הקבלנית בישראל לשיעורי ה-agency work בעולם תוך הכרה בעובדה כי ההגדרה הישראלית כוללנית הרבה יותר. בשני המקרים ההשוואה היא חסרה ו/או מעוותת במידה זו או אחרת ויש להכיר בכך בעת ביצוע ההשוואות.

במסגרת מחקר זה, בעת ניתוח מגמות בהעסקת עובדי קבלן בישראל יינתן הדעת על כל סוגי ההעסקה הקבלנית גם יחד, אולם בעת ביצוע השוואות בינ"ל תתמקד ההשוואה בתחומי ההעסקה הקבלנית אשר מקבילים ככל הניתן לתחומים המחושבים בנתונים הבינ"ל. הסבר אודות סוגי ותחומי ההעסקה הקבלנית המחושבים בכל השוואה יפורט בעת ביצוע ההשוואה.

¹ בפועל היקפי ההעסקה בקטגוריה זו בישראל הם מזעריים וקצרי טווח. דוגמא להעסקה באופן זה היא במגזר ההייטק כאשר לצרכי פרויקט ספציפי של חברה יש צורך בהסתייעות בעובדי חברה שותפה בעלי מומחיות בתחום שאיננו מפותח בחברה המזמינה.

עובדי קבלן בישראל

היקף התופעה

החלק הארי של עובדי הקבלן בישראל מועסקים בתצורה של קבלנות שירותים, ובשנת 2018 מספר המועסקים בתצורה של קבלנות שירותים עמדה על 141 אלף עובדים, לעומת 22.9 אלף בלבד בתצורה של קבלנות כוח אדם. לפי הנתונים הרשמיים של הלמ"ס, בשנת 2018 4.14% מהעובדים במשק הועסקו באמצעות קבלנות שירותים ובנוסף 0.67% מהעובדים במשק הועסקו כעובדי קבלנות כוח אדם. לפי תחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, לא נרשם שינוי משמעותי בשיעור ההעסקה של עובדי הקבלן בשנת 2019. עם זאת, לאור משבר הקורונה הצפי הוא שתהיה עלייה בשיעור המועסקים כעובדי קבלן בעיקר לאור עליי בשיעורי ההעסקה של עובדי קבלנות כוח אדם. כך, לפי התחזיות עד שנת 2021 צפוי השיעור לגדול ל-1.1% מכלל כוח העבודה, ושיעורם של עובדי הקבלן צפוי לעמוד על 5.36%.

מספרים אלו, כמו גם התחזיות, מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם מוערכים כחסרים מאוד בהתחשב בהגדרה הלא כוללת של עובדי קבלן בהן הלשכה עושה שימוש (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2019). כך לדוגמה, הקואליציה להעסקה ישירה, ארגון הפועל לצמצום היקפי עבודת הקבלן בישראל, העריך שבשנת 2017 מספר עובדי הקבלן בישראל עמד על כ-600 אלף עובדים בכלל תחומי ההעסקה ובכללן העסקה דרך עמותות; העסקת עובדי סיעוד; ומחקר אקדמי (הקואליציה להעסקה ישירה). ארגון "קו לעובד" העריך כי בשנת 2015 מעל ל-8% מהעובדים במשק, כ-291.5 אלף עובדים, הועסקו כעובדי קבלן.

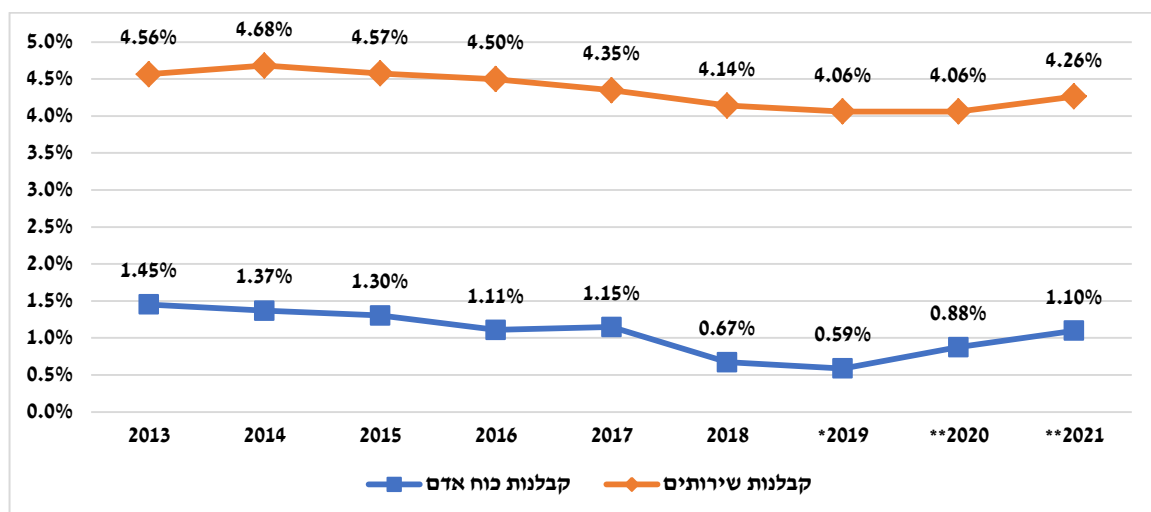
בכל מקרה, ישנה הסכמה כי לאחר מספר שנים של עלייה בהיקפי ההעסקה הקבלנית בישראל, אחוז העובדים בשתי שיטות ההעסקה נמצא במגמת ירידה מאז שנת 2015, גם אם זו מתונה מאוד ואינה מספקת בהיקפה. הסיבה לשינוי מגמה זה נעוצה במספר שינויי חקיקה אשר הגבילו את היקפי ההעסקה בשיטות אלה, כמו גם בזכות מאבקים ציבוריים שונים לצמצום היקפי ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי. מאבקים אלו הובילו את משרד האוצר לקדם מהלך של צמצום מספר עובדי הקבלן במגזר הציבורי בישראל. החל משנת 2015, בהתאם להוראת תכ"ם: הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון, החלה המדינה לקלוט עובדי קבלן כעובדים ישירים והוטלו הגבלות על הרחבת תקני עבודת קבלן במגזר הציבורי בכלל. במגזר הפרטי לא נרשמה קליטה משמעותית של עובדי קבלן, אולם צומצם שיעור הגידול בהיקפי העסקה זו עד כדי הקפאה מוחלטת בשנת 2018.

לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, מגמות אלו נמשכו בשנת 2019, וצפויות היו להימשך גם במהלך 2020. עם זאת, עקב התפרצות מגפת הקורונה בישראל ובעולם, צפויה מגמת הירידה בשיעורי ההעסקה של עובדי קבלן להיבלם. באשר לקבלנות שירותים, על רקע הגרעון התקציבי המתעצם, יש יסוד סביר להעריך שללא התערבות מניעתית, במסגרת תקציבי רשויות המדינה השונות לשנים 2020 והלאה מגמת קליטת עובדי קבלן בכלל, וקבלנות שירותים בפרט, במגזר הציבורי תבלם. במקביל, ישנו חשש כי ההגבלות על הרחבת היקפי ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי יוסרו, דבר אשר יוביל לזינוק

מהיר במספר עובדי הקבלן לשיעורים דומים לשהיו ב-2013. **לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, מצב כזה יוביל ל-27,000 עובדי קבלן נוספים בישראל.**

באשר לקבלנות כוח אדם, הגם שמוקדם להעריך כיצד המגזר הפרטי ייערך מחדש בעקבות השלכות משבר הקורונה, ישנן הערכות לפיהן עקב החשש מחוסר יציבות כלכלית ארוכת טווח, והאיום מפני גלי תחלואה נוספים אשר יובילו להשבתה חוזרת (חלקית או מלאה) של המשק, **מעסיקים פרטיים פונים לתצורות העסקה זמניות וחלקיות**. צורות העסקה אלו מאפשרים גמישות רבה יותר במצבת כוח האדם, ולכן מונעים את הצורך בתשלום דמי פיצויים במקרה של פיטורים קבועים בעתיד. בעולם כבר עלה החשש שחברות פרטיות יצמצמו את היקף ההעסקה הישירה שלהן על-ידי הגדלת היקף קבלת השירותים שלהן דרך עובדים עצמאיים ועובדי קבלן. הגם שטרם הוצגו נתונים דומים בישראל, ניתן להעריך כי המגמה תהיה דומה למתרחש בעולם. על רקע כך, צפויה עלייה חדה ומידית בהיקפי ההעסקה של קבלנות כוח אדם במגזר הפרטי.

תרשים 1: אחוז עובדי הקבלן במשק, 2013-2018 ותחזית לשנים 2019-2021 על רקע משבר הקורונה.



נתונים: סקרי כוח אדם 2015-2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

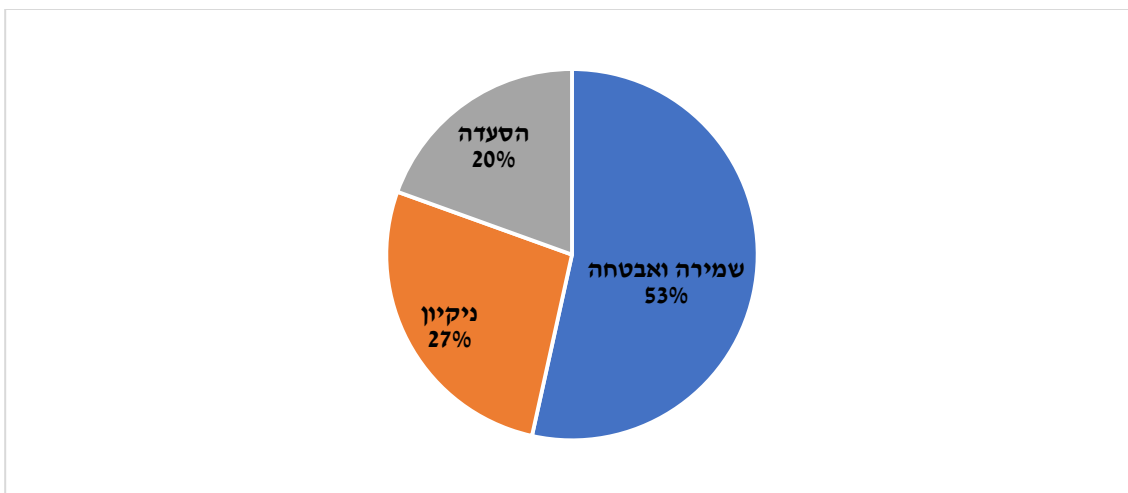
* אומדן מרכז מאקרו בהתבסס על מגמות המשק.

** אומדן מרכז מאקרו בהינתן הנחות השפעת מגפת הקורונה על מגמות ההעסקה במגזר הציבורי והפרטי ובמידה ויורו ההגבלות על העסקת עובדי קבלן חדשים במגזר הציבורי.

תחומי עיסוק מרכזיים, היקפי משרה ושכר

כאמור, רוב מוחלט של עובדי הקבלן הינם עובדי קבלנות שירותים, ובהתאם להגדרת תצורת עבודה זו אלו הם עובדי ניקיון, שמירה ואבטחה, והסעדה ("קייטרינג"). מכאן שתחומי עיסוק אלה הם שלושת התחומים עם מספר עובדי הקבלן הגבוה ביותר במשק. יתר על כן, מדובר בתחומים היחידים שבהם רוב מוחץ, לפי הערכות מעל 80%, מכלל העוסקים בתחום הם עובדי קבלן. מבין שלושת התחומים, תחום השמירה והאבטחה מעסיק את מספר עובדי הקבלן הגדול ביותר, ותחום ההסעדה את מספר העובדים הקטן ביותר (משרד האוצר 2019).

תרשים 2: אחוז המועסקים בכל תחום שירות מקרב כלל קבלני השירותים במשק, 2018.

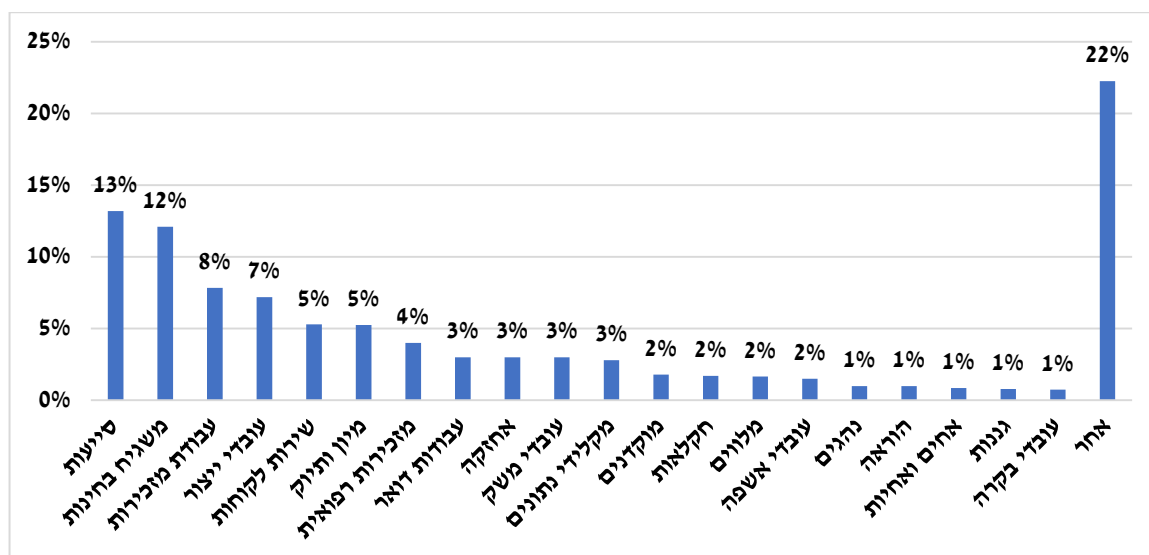


נתונים : אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

באשר לקבלני כוח אדם, תחומי ההעסקה באופן זה מגוונים הרבה יותר. מצד אחד אלו כוללים מקצועות המצריכים הכשרה משמעותית ורמת מיומנות גבוהה, דוגמת מתכנתים. מצד שני, מועסקים במקצועות אלו עובדים במקצועות המצריכים הכשרה מצומצמת ורמת מיומנות נמוכה יחסית, כגון משרות פקידותיות למיניהן (אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר 2019). מדינת ישראל אינה עורכת רישום אחר תחומי ההעסקה של עובדי קבלנות כוח אדם במגזר הפרטי ועל כן היקפי ההעסקה בכל אחד מהתחומים האלה במגזר הפרטי אינם ידועים.

עם זאת, כחלק מהניסיון לצמצם את היקפי ההעסקה הקבלנית בשירות המדינה, משרד האוצר החל לפרסם בשנת 2017 את היקפי התעסוקה הקבלנית בכל גוף ציבורי במשק, ובכלל זה את תחומי העיסוק של עובדי הקבלן ומשכורתם הממוצעת. מן הנתונים עולה כי 13% מכלל עובדי קבלנות כוח האדם במגזר הציבורי הן סייעות וסייעים בגנים ובתי ספר, וכ-8% עוסקים בעבודות פקידותיות ומזכירות. תחום נוסף בו מועסקים אחוז גבוה של עובדי קבלן הוא השגחה על בחינות, כ-12%, אולם חשוב לציין כי משרה זו, בשונה מן השתיים האחרות, היא חלקית מאוד ועונתית במהותה (שם). מרבית עובדי הקבלן מועסקים בחברות הממשלתיות או ברשויות המקומיות (36.3% ו-28.9% בהתאמה), ורק מקצתם מועסקים במשרדי הממשלה עצמם (2.5%). עם זאת, חשוב לציין כי חלק גדול מעובדי הקבלן במגזר הציבורי, כ-22% לא נופלים תחת הגדרה ספציפית.

תרשים 3: תחומי העיסוק של עובדי קבלן כוח אדם במגזר הציבורי, 2017.

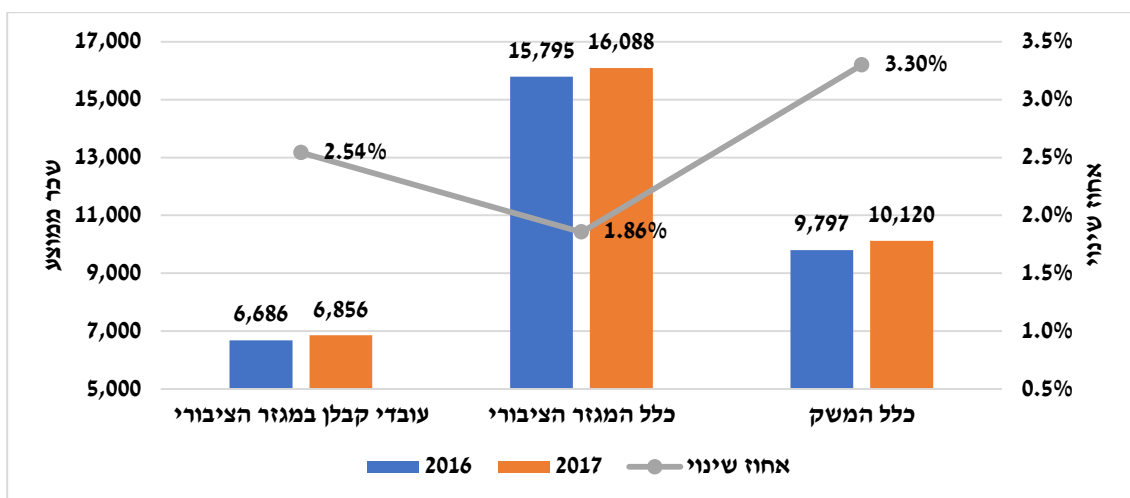


נתונים: אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

באשר לשכרם של עובדי הקבלן במגזר הציבורי, הרי ש**שכרם הממוצע עמד בשנת 2017 על 6,856 ש"ח**, זאת לעומת השכר הממוצע במשק של אותה שנה שעמד על 10,120 ש"ח, והשכר הממוצע במגזר הציבורי שעמד על 16,088 ש"ח. מכאן שהשכר הממוצע של עובדי קבלן הינו 67.7% מהשכר הממוצע במשק, ו-42.6% בלבד מהשכר הממוצע במגזר הציבורי. אמנם קצב הגידול של שכר עובדי הקבלן גבוה במעט מקצב הגידול של השכר במגזר הציבורי, אולם לאור הפער האדיר הקיים ממילא, אין בכך כדי להוביל לצמצום משמעותי בפערי השכר הנ"ל. לא זו אף זו, כלל נתוני השכר המובאים מבוססים על היקפי העסקה מלאים בעוד אחוז המשרות החלקיות בקרב עובדי קבלנות כוח אדם במגזר הציבורי הוא גבוה מאוד. 60% מכלל עובדי הקבלן במגזר הציבורי מועסקים במשרה שאינה עולה על ¼ משרה, ורק 7% מועסקים במשרה שהיקפה עולה על ¼ משרה מלאה (שם).

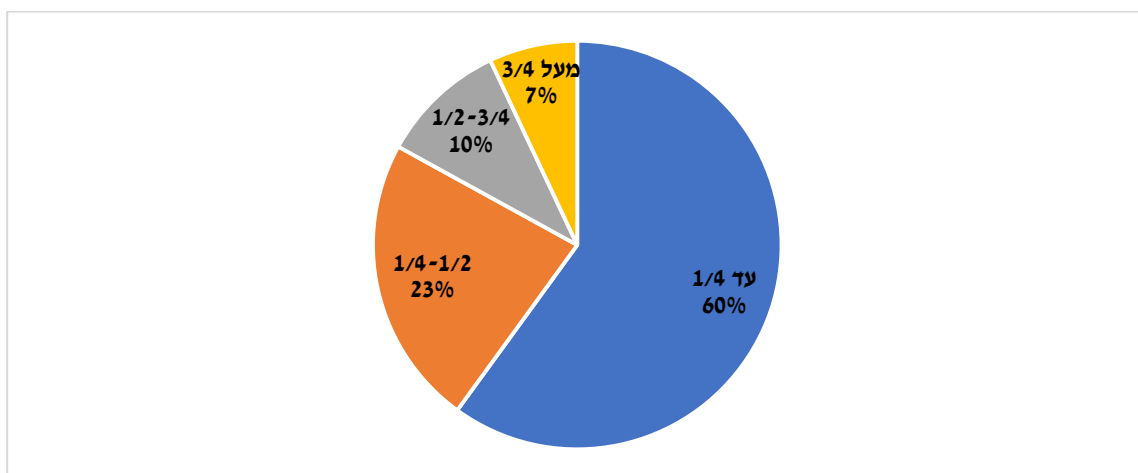
כך, מעל ל-75% מעובדי קבלנות כוח האדם במגזר הציבורי משתכרים פחות מ-7,000 ש"ח וכמעט מחציתם, 46%, משתכרים פחות מ-6,000 ש"ח לחודש, זאת על אף שהשכר הממוצע בקרב עובדים אלו העומד, כאמור, על 6,856 ש"ח. בסופו של דבר, **92% מעובדי הקבלן במגזר הציבורי משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק.**

תרשים 4: השכר הממוצע במשק, במגזר הציבורי, ובקרב עובדי קבלן במגזר הציבורי, 2016-2017.



נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

תרשים 5: אחוז ההעסקה החלקית בקרב עובדי קבלנות כוח אדם במגזר הציבורי, 2017.



נתונים: אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

מאפיינים דמוגרפיים

על אף שהחלק הארי של עובדי הקבלן בישראל מועסקים בתצורה של קבלנות שירותים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מגמות בהעסקה קבלנית המבוססים על עובדי קבלנות כוח אדם בלבד. במקור, הדבר נעשה על מנת לאפשר השוואת נתונים אלה למגמות עולמיות באשר ל- Agency workers, אולם כפי שהוזכר בפרק הראשון של מסמך זה - השוואה זו אינה לוקחת בחשבון את ההבדלים בהגדרת עובדי קבלן בישראל ובעולם.

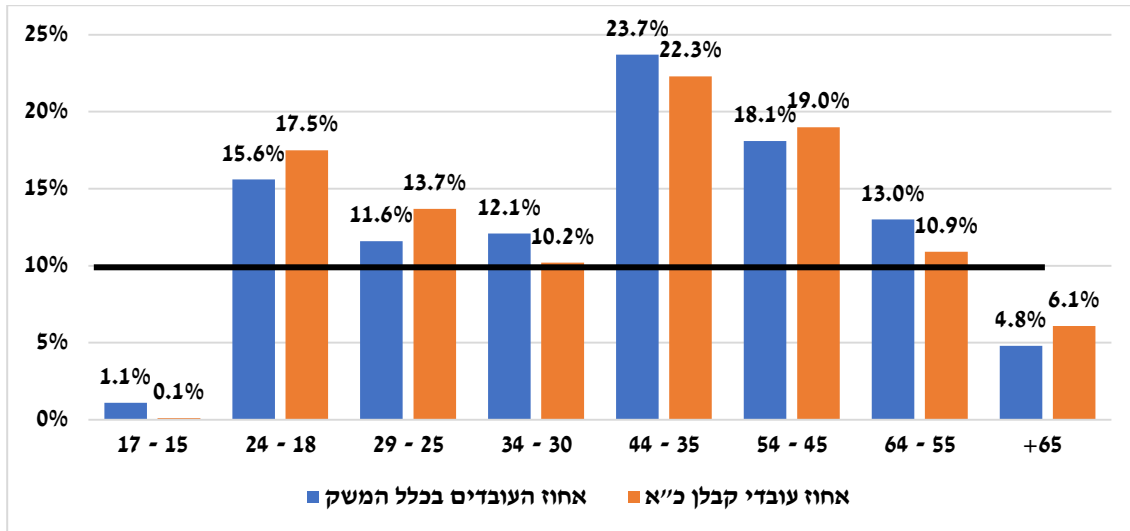
לאור זאת, המגמות המוצגות כאן נכונות למאפייני עובדי קבלן כוח אדם בלבד. בהינתן כך, הן אינן משקפות מגמות בקרב עובדי קבלן בתחומי השמירה, הניקיון, הסיעוד וכו'. במהלך הצגת הנתונים, תוצג הערכה אודות הימצאות מגמות דומות בתחומי ההעסקה תחת קבלנות שירותים.

ככלל, אחוז עובדי הקבלן גבוה בקבוצות הגיל הצעירות ביותר ובקבוצת גיל הפנסיה, +65. בקרב קבוצות הגיל 30-64, אחוז עובדי הקבלן נמוך מהשיעור הכללי של קבוצות גיל אלה בשוק העבודה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2019). **הבדלים אלה נובעים בעיקר ממידת הנכונות של קבוצות הגיל הצעירות והמבוגרות יותר להשתתף בתנאי העסקה בעייתיים, זאת לאור הצורך להבטיח פרנסה כלשהי גם אם הדבר דורש להתמודד עם תנאי העסקה ירודים.** באשר לאוכלוסייה הצעירה, מדובר לרוב בצעירים המחפשים עבודות זמניות ו/או חלקיות, ללא התחייבות לטווח ארוך ופיתוח מקצועי. מסיבה זו, עבודות קבלן שהן במהותן זמניות אטרקטיביות לשכבות גיל אלו.

באשר לבני +65, הרי שמבוגרים בגיל פרישה אשר ממשיכים לעבוד עושים זאת, במרבית המקרים, על רקע היעדר חסכון פנסיוני מספק לחיים בכבוד בגיל הפנסיה. בני הגיל השלישי אשר זקוקים לעבודה הם לרוב משכילים פחות ובעלי עבר מקצועי מצומצם אשר הוביל למחסור חמור בחסכון הפנסיוני שלהם. מאפיינים אלו, יחד עם גילם המבוגר, הופך אותם לפחות אטרקטיביים בעיני מעסיקים פוטנציאליים. על כן, משרות קבלן מהוות הזדמנות העסקה כמעט יחידה למרבית בני גיל זה, וכך נוצר מצב ששיעור בני +65 מקרב עובדי הקבלן בישראל גדול בכ-27% משיעורים בשוק העבודה כולו (שם). מגמה דומה צפויה לבוא לידי ביטוי בתחומי קבלנות השירותים, הן בכל הנוגע לבני +65 והן בקרב צעירים. בהקשר של משבר הקורונה, מדובר בבעיה משמעותית שכן מדובר בעובדים חלשים, הזקוקים להכנסה מעבודה לאור העובדה שבמקרים רבים אין הם נהנים מחיסכון פנסיוני. כמו כן, מדובר בקבוצה המצויה בסיכון לתחלואה קשה כתוצאה מהנגיף. על כן, יש למצוא פתרון שיאפשר להם בראש ובראשונה ביטחון בריאותי, לצד ביטחון כלכלי דוגמת קצבאות אבטלה וכיו"ל לכל אותה תקופה שהם לא יכולים לעבוד הן לאור מגבלות סגר חברתיו הן לאור מגבלות בריאותיות.

יצוין כי ברחבי העולם, אחוז עובדי הקבלן הולך ויורד ככל שגיל העובד עולה, גם בגילאי פרישה (CIETT 2013). במובן זה, מאפייני שוק העבודה הישראלי דוחפים את העובד בגיל פרישה לעבודה קבלנית בשיעורים משמעותיים יותר מבשאר העולם. ניתן לקשר ממצא זה לשיעורי העוני הגבוהים בקרב בני +65 בישראל ביחס לעולם, ושיעור הפנסיה הציבורית הנמוכה במדינה ביחס לעולם, בדגש על מדינות אירופה.

תרשים 6: גילאי כלל העובדים במשק לעומת עובדי קבלן, 2018.



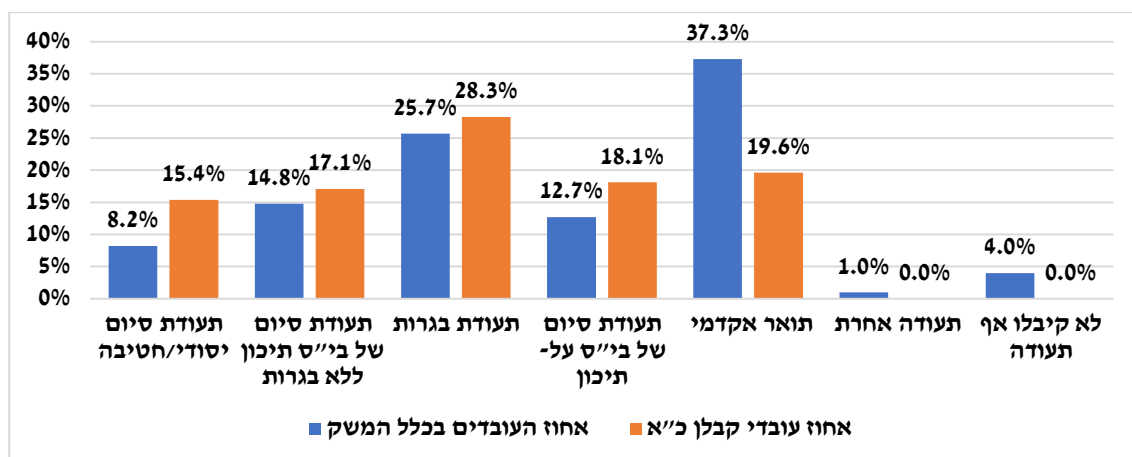
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השכלה

ככלל, העסקה קבלנית מושכת אליה בעלי השכלה נמוכה בשיעורים שאינם פרופורציונליים לשיעורם של עובדים אלו במשק. כמו שבא לידי ביטוי בהתפלגות הגיל, גם בהסתכלות על השכלה קודמת הרי שהשכבות החלשות יותר בחברה חשופות באופן נרחב הרבה יותר להעסקה קבלנית. הדבר בולט במיוחד בקרב בעלי השכלה יסודית/חטיבה בלבד, המהווים 8.2% מכלל העובדים במשק אולם חלקם מקרב עובדי הקבלן גבוה כמעט פי 2, 15.4% (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2019). במובן זה, ועל רקע תנאי ההעסקה הירודים של עובדי קבלן אשר יפורטו להלן, הרי ששיטת העסקה זו היא מנוע משמעותי בהרחבת פערים סוציו-אקונומיים ומניעת מוביליות חברתית. פער מרכזי בהקשר זה נובע מהיכולת להימנע מתשלום תנאים סוציאליים לעובדים אלה, ובכללם תשלומי פנסיה, דבר אשר מעצים מצוקות כלכליות עתידיות ומקשה על העובדים להשקיע בפיתוח מקצועי ואישי, השכלת ילדיהם וחסכון לגיל הפרישה. כמו כן, בהיעדר השכלה יתקשו עובדים אלו למצוא עבודה חלופית אם וכאשר יאבדו את משרת הקבלנות שלהם.

על אף האמור לעיל, יש לעמוד על כך שבניגוד לדעה הרווחת, עבודת קבלן אינה פוגעת רק בחסרי השכלה אקדמית וכמעט 20% מסך עובדי קבלנות כוח האדם במשק הם בעלי השכלה אקדמית כלשהי (שם). הגם ששיעורם בקרב כלל המשק הוא גדול הרבה יותר, ובקרב עובדי קבלן שירותים צפויים להיות מעט מאוד בעלי השכלה אקדמית, נתון זה מעיד כי העסקה קבלנית חלחלה לכלל המקצועות במשק ואינה פוגעת בחסרי השכלה בלבד.

תרשים 7: השכלת כלל העובדים במשק לעומת השכלת עובדי קבלן, 2018.

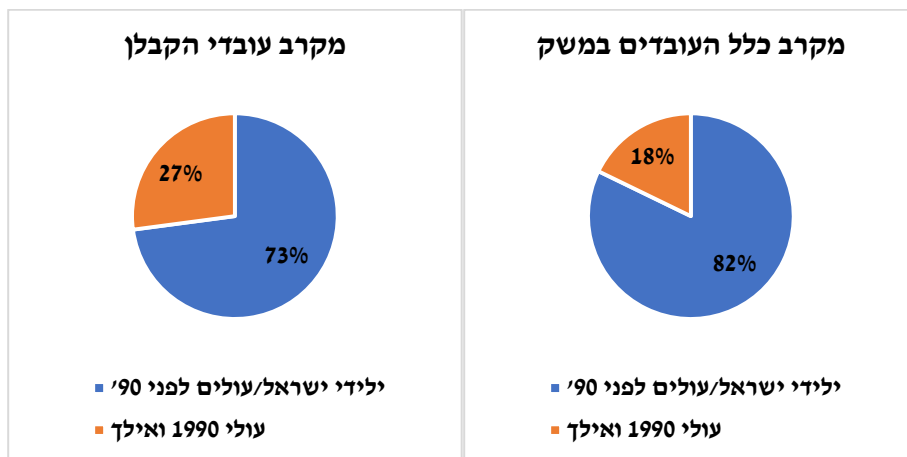


נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עולים 1990 ואילך

קבוצת אוכלוסייה נוספת המושפעת באופן בלתי פרופורציונלי מהעסקה קבלנית היא קבוצת העולים משנת 1990 והלאה (מרביתם עולי בריה"מ לשעבר), אשר מהווים מעל ל-27% מכלל עובדי הקבלן בישראל, פי 1.52 משיעורם בקרב כלל העובדים במשק (שם). גם במקרה זה יש להעריך כי בקרב עובדי קבלנות שירותים שיעור עולי 1990 ואילך הוא גבוה יותר, וזאת בעיקר כיוון שבתחומי קבלנות השירותים יש מספר גדול של משרות שאינן מצריכות רמה גבוהה של עברית, דבר המקל על עולים חדשים להשתלב בהם. בנוסף לכך, ניתן להעריך כי האחוז הגבוה נובע מכך שאחוז בני ה-65+ חסרי הפנסיה מקרב עולים אלו הוא גבוה, שכן שנות העבודה שלהם בישראל היו מצומצמות. כאמור לעיל, היעדר חסכון פנסיוני מוביל קשישים רבים להעסקה קבלנית ועל כן ישנו קשר בין עובדה זו לשיעור הגבוה של עובדי הקבלן בקרב עולי 1990 ואילך.

תרשים 8: אחוז עולי 1990 ואילך מקרב כלל העובדים במשק ומקרב עובדי הקבלן, 2018.



נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תנאי עובדי הקבלן בישראל

על רקע ההפרדה בין עובדים במסגרת קבלנות כוח אדם לעובדים במסגרת קבלנות שירותים, תנאיהם של עובדים מכל סוג שונים אף הם. בהכללה, ניתן לומר כי בעוד בצורת ההעסקה הראשונה החוק רואה במזמין השירות כבעל זיקה הולכת וגוברת לעובד הקבלן עצמו, דהיינו שככל שעובר הזמן יש לו אחריות גוברת על תנאי העסקתו של העובד, זיקה כזו לא מתפתחת אל מול עובד קבלן שירותים.

עובדי קבלן כוח אדם

ככלל, עובד קבלן כוח אדם זכאי לאותם התנאים להם זכאי עובד המועסק בהעסקה ישירה במשק, אולם האחריות לאספקת תנאים אלו מוטלת על הקבלן ולא על מזמין השירות, המעסיק בפועל. תנאים אלה מסופקים לעובדי הקבלן החל מ-2004 מכוח צו הרחבה בענף אספקת שירותי כח אדם התשס"ד-2004 וכוללים תנאים סוציאליים, חופשות על-פי חוק וכו'. על אף זאת, ההבדל באופן ההעסקה מייצר קשיים ייחודיים למועסקים באופן זה עליהם נתן המחוקק את הדעת במסגרת מספר הליכי חקיקה בין השנים 2015-2018.

הקושי הראשון נובע מכך **שחל איסור על העסקת עובד כעובד קבלן במשך יותר מתשעה חודשים**, זאת לפי סעיף 12א של חוק העסקת עובדים על ידי קבלנו כוח אדם. חוק זה נועד למנוע מצב של העסקה מתמשכת של העובד כעובד קבלן במקום העבודה. בפועל, על אף שהסעיף מאפשר אופק להעסקה ישירה לעובד, הוא גם הוביל מעסיקים וקבלני כוח אדם לפגיעה בעובדים על-ידי פיטורים במועד קרוב לתום תשעה חודשים ממועד ההעסקה. לאור זאת, אחוז עובדי קבלן כוח אדם הנפלטים למעגל האבטלה בתום תשעה חודשים ממועד העסקתם נמצא במגמת עלייה, זאת בניגוד למגמות בשאר העולם עליהם יפורט בהמשך. לשם צמצום התרחשויות מן הסוג הזה המחוקק קבע מספר הרחבות לסעיף אשר אמורים לצמצם את התופעה. ראשית, קבע המחוקק כי תשעת חודשי ההעסקה אינם חייבים להיות רציפים, דהיינו שמעסיק לא יכול להעסיק עובד דרך חברת כוח אדם לתקופה הקצרה מתשעה חודשים, לפטרו, ואז להשיבו לעבודה לתשעה חודשי העסקה קבלנית נוספים.

על אף זאת, תנאי חקיקה זה הוכח כבלתי מספק למניעת התופעה. התנאי הנ"ל מבוסס על הסברה כי המעסיק מעוניין לשמר את עובד הקבלן ועל כן יעדיף לקלוטו כעובד ישיר מאשר להפסיק את ההתקשרות עמו. בפועל, כפי שהוצג לעיל, במרבית המקרים עובד הקבלן מבצע עבודות המצריכות מומחיות נמוכה ועל כן המעסיק אדיש באשר להחלפתו בעובד אחר. מסיבה זו, פיטורי עובד קבלן כוח אדם בחלוף תשעה חודשים ממשיכה להיות פרקטיקה מקובלת המובילה לכך שמשרות שהביקוש להם הוא קבוע, במובן זה שהמעסיק מעוניין באיושם באופן תמידי, הופכות לזמניות שכן המעסיק מעבירן בין עובדי קבלן זמניים מתוך רצון להימנע מהעסקה ישירה. פרקטיקה זו אף הוכרה על ידי בית הדין לעבודה כלגיטימית, ועל פי הפסיקה פיטורי עובד על מנת להימנע מהעסקתו בהעסקה ישירה היא חוקית (זוהר גולן נ' או. אר. אס משאבי אנוש בע"מ).

על רקע כך, על אף שהגבלת התשעה חודשים נועדה להיטיב עם עובדי הקבלן, בכך שהיא מונעת העסקה קבלנית רציפה שלא לצורך, בפועל היא מובילה לפגיעה מסוימת בעובדים וחושפת אתם

לפיטורים תכופים יותר מבעבר. על כן, יש מקום לבחון, בשונה מבעבר, הגנה על עובדי קבלן מפיטורים שרירותיים שמטרתם להימנע מהעסקה ישירה בלבד.

קושי נוסף בו נתקל עובד קבלן כוח האדם היא שימור זכויותיו, כגון ותק וזכויות לפיצויי פיטורים, בהינתן חילופי מעסיקים תוך המשך עבודה באותו מקום עבודה. מקרה כזה יכול לקרות במידה והעובד ממשיך לעבוד אצל אותו מעסיק עקיף, אולם המעסיק הישיר, הקבלן, מתחלף, או במידה והעובד נקלט כעובד ישיר של המעסיק העקיף. בשני המקרים, עד 2018 התאפס הותק של עובד הקבלן ולכן זכאותו לפנסיה, פיצויי פיטורין וכו' התאפסו אף הם. ב-2018 התקבל תיקון לסעיף 9א' לחוק פיצויי פיטורים אשר מנע מצב זה, וקבע כי בכל הנוגע לפיצויי פיטורים, העובד זכאי לתנאיו גם במידה והתרחשו חילופי מעסיקים במהלך תקופת ההעסקה. גם לאחר תיקון זה, שאר תנאי העסקתו של העובד מתאפסים, כגון צבירת ימי חופשה.

לבסוף, עובד הקבלן, אשר פעמים רבות מבצע עבודה זהה או דומה לעובד ישיר באותו מקום עבודה, עשוי לסבול מתנאי העסקה, מעבר לשכר, השונים בין מעסיקו הישיר לעקיף. כך לדוגמה, המעסיק הישיר עשוי לספק לעובדיו שי לחג, ארוחות במהלך העבודה, הוצאות נסיעה, ביגוד וכו' אשר אינם מוענקים לעובד הקבלן. במגזר הפרטי, החוק מתיר מצב זה ואינו מחייב את קבלן כוח האדם להשוות את תנאיו של העובד לתנאים של שאר העובדים בסביבתו. עם זאת, הוא מחייב את הקבלן להעניק לעובד שי לחג במועדים קבועים, וזאת ללא קשר לשאלה אם העובד מקבל שי גם ממזמין השירות. לעומת זאת, במגזר הציבורי הוחלט כי על קבלן כוח אדם להשוות את תנאיו של העובד לאלה של שאר העובדים שסביבו. ככלל, המדינה אינה מתקשרת עם קבלני כוח אדם אשר לא מתחייבים לפעול באופן זה.

לבסוף, על מנת לגשר על התנאים הירודים של עובדי הקבלן, קבע החוק מספר הטבות ייחודיות לעובדים אלה ובכללם צבירת ימי חופשה מוגברים, ימי מחלה נוספים, וקבלת ימי חופשה בתשלום על חשבון המעסיק במועדים מיוחדים כגון ברי מצווה של ילדי העובד, חתונות וכו'. הסיבה המרכזית לכך היא ההבנה כי בהיעדר יחסי עובד-מעביד קלאסיים בין עובד הקבלן למעסיק העקיף, האחרון יהיה נכון פחות לבוא לקראת העובד בסיטואציות רבות שבהן היה נותן הקלות על חשבונו לעובד ישיר.

קבלן שירותים

עובדי קבלנות שירותים סובלים מאותם קשיים של עובדי קבלן כוח אדם, אולם קשיים אלה מתעצמים לאור הניתוק המוחלט הקיים ביניהם לבין מזמין השירות, אשר אינו אחראי על עובדים אלה כלל וכלל. באופן פשטני, מזמין השירות, כדוגמת שירותי ניקיון, אינו מזמין מן הקבלן עובדי ניקיון אלא את הניקיון עצמו. לאור זאת, הקבלן אחראי לא רק על כל תנאיו הכספיים והסוציאליים של עובד הקבלן אלא גם על תנאי סביבת העבודה שלו, הכשרתו וכו'. מעבר לכך, עובד הקבלן אינו מועסק על מנת לעבוד אצל מזמין שירות ספציפי, אלא הוא נשלח על ידי הקבלן לבצע את עבודתו בכל מקום שהקבלן רואה לנכון. כל אלה מייצרים ניתוק נרחב הרבה יותר בין מזמין השירות לעובד הקבלן, ומעצים את הקשיים של האחרון ביחס לקשיים של עובדי קבלן כוח אדם.

הקושי העיקרי המוטל על עובדי קבלנות שירותים בלבד הוא שהעסקתם דרך חברה קבלנית אינה מוגבלת בזמן, ואין חובה לסיום התקשרות כעובד קבלן בתום תשעה חודשים. מסיבה זו, ההעסקה הקבלנית של עובדים אלו יכולה להימשך באופן קבוע. מעבר לכך, **קבלן השירותים יכול להעסיק עובד קבלן באופן קבוע, אולם להימנע מלהעניק לו תנאים סוציאליים על-ידי פיטורו בטרם הוא זכאי לתנאים אלו, והעסקתו מחדש בחלוף המועד המותר בחוק**. תופעה מעין זו מתרחשת גם במצבים של העסקת עובדים דרך עמותות, כדוגמת מורים במערכת החינוך. כיום, החוק אינו מטיב את מצבם של עובדים אלה בהקשר זה ואינו מונע מצבים מן הסוג האמור. עם זאת, במגזר הציבורי מבצע אגף החשב הכללי באוצר ביקורות שנתיות על תנאי העסקה של עובדי קבלנות שירותים בכל חברת קבלן המועסקת על-ידי גוף ציבורי, ומפרסם את תוצאות הביקורת. אודות ביקורות אלו יורחב בהמשך.

בכל הנוגע לשמירה על תנאים סוציאליים והשוואת תנאי עבודה לעובדים ישירים במגזר הציבורי, במסגרת צו הרחבה להסכמים קיבוציים שנחתם בין האוצר להסתדרות, וצו העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים תשע"ג-2013, נקבעו תנאים בסיסיים להעסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי. הצווים מטילים על קבלן השירות את האחריות לאספקת התנאים, אולם גם לגוף הציבורי המזמין ישנה אחריות משפטית במידה והתנאים הופרו. **ראשית, הצווים הסדירו את השוואת שכר המינימום של עובדי הקבלן לשכר המקובל במשק - 29.12 ש"ח לשעה**. כמו כן, הצווים הגדירו כי עובדי הקבלן זכאים לקבל מהמעסיק הקבלני שלהם דמי הבראה כמקובל במגזר הציבורי; להפרשות לקופות גמל וקרנות השתלמות; לשי קבוע לחג בסכום של לפחות 425 ש"ח; לסבסוד ארוחות; ולתנאי עבודה נאותים המתאימים לאופי העבודה הקבלנית. לבסוף, בדומה לעובדי קבלן כוח אדם, גם במקרה זה עובד הקבלן יהיה זכאי לפיצוי פיטורין במקרה של חילוף מעסיקים, גם אם המשיך לעבוד באותו מוסד ציבורי לאחר שהמעסיק הקבלני התחלף.

במגזר הפרטי, נחתם צו הרחבה בשנת 2014 אשר משווה את תנאי העובדים בענפי קבלנות השירותים במגזר הפרטי לאלה של המגזר הציבורי.

הפרות תנאי העסקה

על רקע המובא מעלה, ניתן לומר כי בשנים האחרונות מעמדם של עובדי הקבלן בישראל, הן קבלני כוח אדם והן קבלני שירותים, עבר הליך של מיסוד אשר במסגרתו הובטחו לעובדים תנאים רבים אשר בעבר לא חלו עליהם. על אף זאת, מידת השמירה על זכויות אלה לוקח בחסר, **ואחוז עובדי הקבלן אשר נפגעו על-ידי מעסיקם הוא גבוה לאין שיעור ביחס לאחוז הנפגעים בכלל המשק**. במובן זה, הפער המרכזי המשפיע לרעה על עובדי הקבלן בישראל אינו נובע בהכרח מהיעדר מסגרת חוקית המגנה על עובדים אלו, אלא מההפרה החוזרת ונשנית של תנאיהם על-ידי הקבלנים המעסיקים, וההתעלמות של מזמיני השירותים מהפרות אלו.

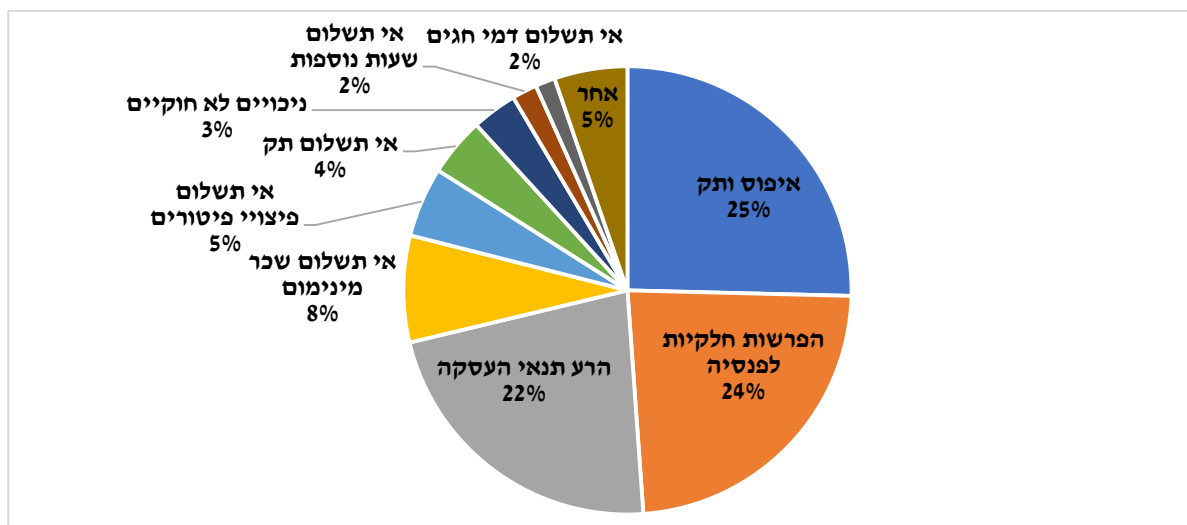
אחת הסיבות המרכזיות לאחוז הגבוה של ההפרות נובע מהיעדר פיקוח ממשלתי, המשתלב יחד עם שכבת עובדים חלשה אשר אינם מסוגלים להילחם על זכויותיהם, ופעמים רבות אף אינם יודעים מהם. **במגזר הפרטי, על אף ההכרה בכך שזכויות עובדי הקבלן נפגעים באופן תדיר, המדינה נמנעת מביצוע אכיפה ייעודית אל מול המעסיקים של העובדים הללו**. לא זו אף זו, **ניכר שהמדינה כלל לא מכירה**

בקיום בעיה זו במגזר הפרטי, על אף שארגוני עובדים רבים מעידים על כך. הדבר בא לידי ביטוי בכך שהמדינה אינה מפרסמת נתונים אודות היקפי הפגיעה בעובדי קבלן, אלא רק היקפי פגיעה כלליים במשק. בדיונים בנושא בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2019 הודה משרד העבודה והרווחה כי הוא התבקש מספר פעמים לבחון לעומק את הנושא אך טרם עשה זאת.

בהיעדר נתונים ממשלתיים, האינדיקציות העדכניות ביותר להיקפי הפגיעה בתנאי עובדי קבלן במגזר הפרטי הן מפילוח פניות של עובדי קבלן לארגון "קו לעובד" משנת 2014 (וילר 2014).² הפניות כללו עובדי קבלן במגזר הציבורי והפרטי כאחד, אולם לפי הארגון לא נראתה הבחנה בדיווחים בין המגזרים. יצויין כי לנוכח השינויים החוקיים שהתרחשו מאז 2014, נתונים אלה אינם משקפים את המצב כיום. עם זאת, בהיעדר פיקוח ואכיפה, יש להניח שהיקף ההפרות רק גדל לנוכח התנאים המוגברים להם זכאים העובדים היום.

לפי נתוני ארגון קו לעובד, בשנת 2014 שלושת ההפרות השכיחות ביותר היו **איפוס ותק של עובד, הפרשה חלקית לפנסיה, והרעת תנאי העסקה באופן חד צדדי** (לדוגמא, על ידי צמצום היקפי משרה או הפחתת שכר) (שם). יחד, שלושת ההפרות הללו היוו 71% מכלל הפניות של עובדי קבלן לארגון בתקופה המדווחת, זאת על אף שמדובר בהפרות ברורות של החוק ואף נושאים שניתן, בהסתייעות בארגונים כגון המוסד לביטוח לאומי, קרנות הפנסיה, ומס הכנסה, לזהות באופן מהיר ועוד בטרם פונה העובד להתלונן.

תרשים 9: הסיבות המרכזיות לפניית עובדי קבלן למוקד "קו לעובד", 2014.



נתונים: קו לעובד.

בשונה מהמתרחש במגזר הפרטי, בשנים האחרונות המדינה החלה להכיר באחריותה לשמירה על תנאי עובדי קבלן העובדים **במוסדות ציבוריים**. כחלק מהרפורמות החוקיות הרבות שהתרחשו בתנאי ההעסקה של עובדי קבלן, הוחלט גם להגביר את האכיפה שמבצע אגף החשב הכללי באוצר בנושא. אכיפה זו היא חשובה עקב האחוז הגבוה של עובדי קבלן המועסקים במסגרת המגזר הציבורי. חשוב

² נתונים משנים מאוחרות יותר לא פורסמו על ידי הארגון.

לציין שצפויה להיות לכך השלכה עקיפה, גם אם אינה מספיקה, על שמירת תנאיהם של עובדי קבלן במגזר הפרטי שכן מרבית הקבלנים פועלים במקביל הן אל מול גופים ציבוריים והן אל מול גופים פרטיים.

אופן הפיקוח של אגף החשב הכללי פועל בצורה של פרסום דו"ח שנתי אודות היקפי הפגיעה של חברות הקבלן השונות בעובדיהם; מניעת התקשרות של גופים ציבוריים עם חברות אשר נמצאו כפוגעות במיוחד בתנאי עובדיהם; ומעקב חוזר אחר חברות שנמצאו גבוליות. הביקורת נערכת על בסיס מדגם של עובדי קבלן מקרב כלל קבלני השירות איתם מתקשרת המדינה, ואינה כוללת קבלני כוח אדם. בשנת 2018 התבססה הביקורת על מדגם של 2,100 עובדים המהווים 13% מכלל עובדי קבלנות השירותים המועסקים על ידי המדינה (משרד האוצר 2019).

במסגרת הביקורת, על הקבלן המבוקר להגיב לכל הפרה שנמצאה, לתקן ליקויים ולהשיב את הכספים שנגזלו מן העובד באופן מיידי. כאמור, בסוף כל ביקורת מקבל קבלן השירותים ציון מבדק המשוקלל על פי רמת הציות של הקבלן, מידת החזרה על ליקויי עבר, מהירות תיקון ליקויים, אמינות, שווי כולל של הליקויים שנמצאו ומידת שיתוף פעולה עם הליך הביקורת. לפי תקנה של נציבות שירות המדינה, על ציון המבדק הנ"ל להוות 40% מאמות המידה לבחירת הצעה במכרזים ממשלתיים בקרב קבלני שירותים. על אף זאת, לא קיים כיום ציון סף אשר תחתיו נאסר על קבלן שירותים לגשת למכרז ממשלתי (שם).

ממצאי הביקורת לשנת 2018 עולה כי מעובדי קבלן נמנעו תשלומים שונים בסכום ממוצע של 744 ש"ח לעובד לשנה, לעומת 740 ₪ בשנת 2017. יצוין כי בשונה מביקורות קודמות, אגף החשב הכללי נמנע בשנת 2018 מלציין מה אחוז העובדים שסבלו מפגיעה בזכויותיהם (שם).

על רקע היקפי ההפרה שנמצאו בדו"חות השנתיים עד כה, ניתן לראות תפועה מדאיגה שבמסגרתה איתור הפרות נרחבות אינו מוביל לצמצום היקפי ההפרות, אלא לכך שמעסיקים מוצאים דרכים אחרות להפר את תנאי העובדים. ניתן לראות שככל שהפרה מסויימת נחשפה בשיעור גבוה יותר בשנה אחת, כך היקפי ההפרה הספציפית ירד בשנה העוקבת. **במקום שהדבר יוביל לירידה מתמשכת בהיקפי ההפרות, נדמה שבעקבות הביקורות הקבלנים ממשיכים לפגוע בתנאי עובדיהם, אולם פונים לצורות הפרה חדשות אשר היו נוכחות פחות בביקורות האגף.** כך לדוגמא, היקף ההפרות בהפרשה לפנסיה נמצא במגמת ירידה מתמשכת, מ-51% מכלל ההפרות ב-2016 ל-34% ב-2018, אולם היקף ההפרות בתשלום דמי חופשה זינק מ-5% ב-2016 ל-17% ב-2018 (שם).

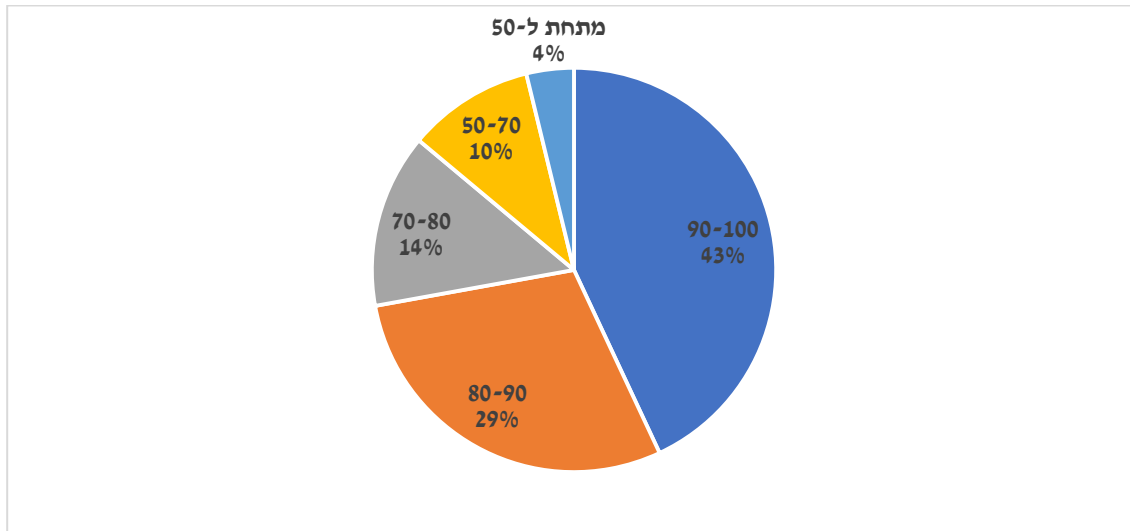
טבלה 2: סוגי הפרות שנמצאו בביקורות האגף החשב הכללי באוצר, 2016-2018.

סוג ההפרה	2018 - % מכלל הפרות	2017 - % מכלל הפרות	2016 - % מכלל הפרות
הפרשות לפנסיה ופיצויים	34%	44%	51%
הפרשות לקרן השתלמות	5%	13%	18%
דמי חופשה	17%	1%	5%
דמי הבראה	7%	5%	5%
דמי חגים ושי	11%	6%	17%
גמול שעות נוספות	16%	22%	4%
אחר	10%	9%	0~%

נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

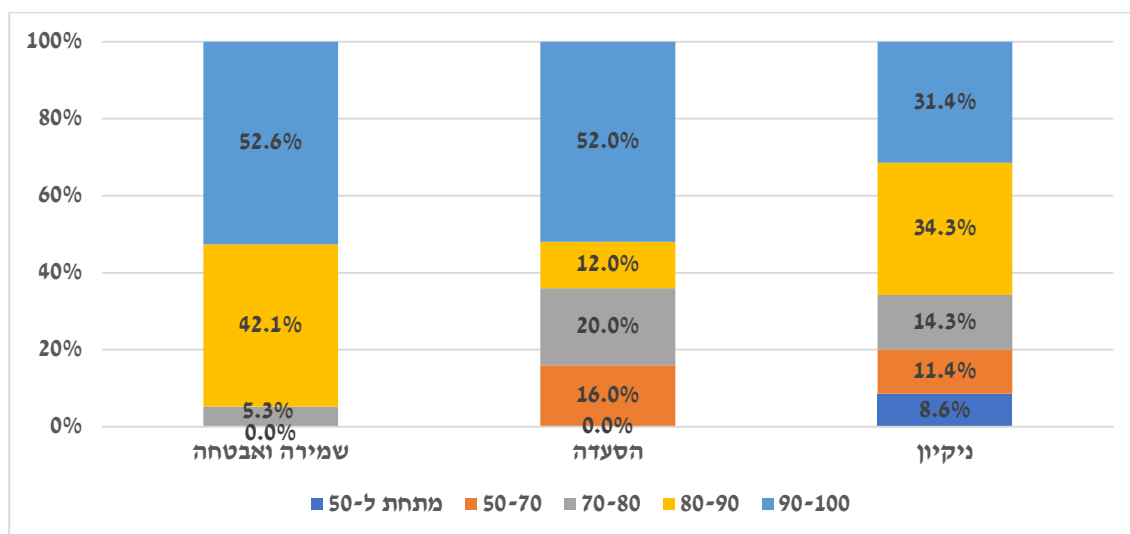
לפי נתוני האגף, הענף הפגיע ביותר להפרת זכויות עובדים הוא ענף הניקיון, אשר ציון המבדק הממוצע בו עמד ב-2018 על 81. למרות זאת, מדובר גם בענף היחיד שבו הציון הממוצע השתפר מאז הביקורת של 2017, אז הציון עמד על 77. בענפי השמירה וההסעדה נשאר ציון המבדק כשהיה, 90 ו-84 בהתאמה (שם). במהלך הביקורת נמצאו 3 חברות עם ציון נמוך מ-50, כולן בענפי הניקיון, וככל הידוע הדבר לא מנע את המשך ההתקשרות עם חברות אלה על אף הנחיות נציבות שירות המדינה. בהינתן המספר הנמוך של חברות עם ציון מושלם, הרי שהביקורות מעידות על כך שכמעט ולא נמצאו חברות קבלן אשר לא ביצעו הפרות בתנאי עובדיהם. הדבר בהחלט מעיד על כך שהיקפי האכיפה ממשיכים להיות מצומצמים מידי, גם במגזר הציבורי.

תרשים 10: ציוני מבדק הגנה על תנאי עובדי קבלן במגזר הציבורי, 2018.



נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

תרשים 11: ציוני מבדק הגנה על תנאי עובדי קבלן במגזר הציבורי לפי ענף, 2018.



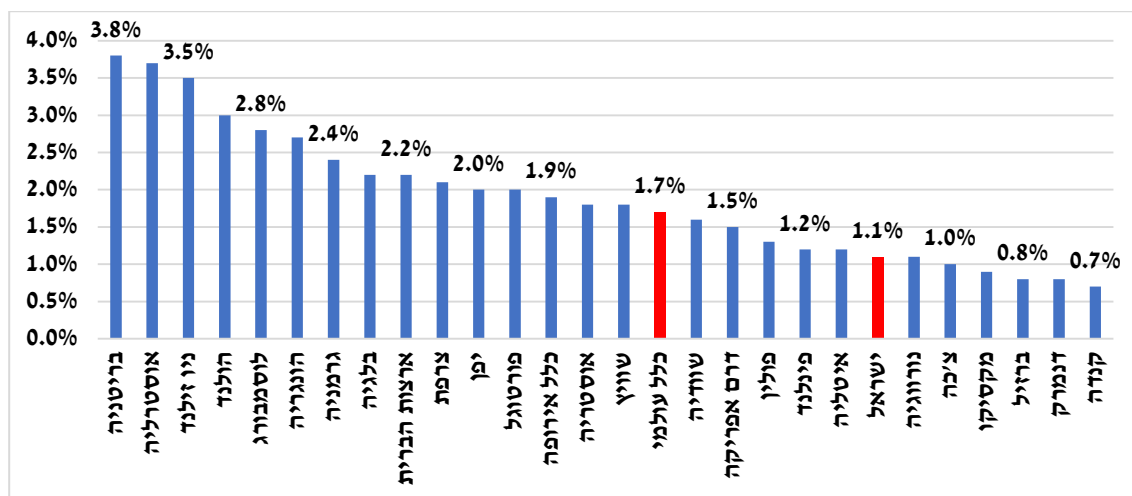
נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

עובדי קבלן - נקודת מבט גלובלית והשוואתית

חדירות התופעה

בשנת 2016 העריכה קונפדרציית העבודה העולמית, World Employment Confederation, שברחבי העולם מועסקים 40 מיליון עובדים כעובדי קבלנות כוח אדם, (World Employment Agency workers) Confederation 2017). עם זאת, הארגון מודה כי מספר זה מוטא כלפי מטה, שכן הוא מבוסס על דיווחים רצוניים של מעסיקים חברי הקונפדרציה, ואינו כולל צורות העסקה דומות כדוגמת מיקור חוץ אצל המזמין, השיטה המקבילה לקבלנות שירותים בישראל. לפי הארגון, המדינה עם אחוז החדירות הגבוה ביותר בעולם של עובדי קבלן היא בריטניה, שם עובדים אלו מהווים 3.8% מכלל העובדים במשק, ואילו המדינה עם מספר העובדים הגדול ביותר היא ארה"ב, שבה 11 מיליון עובדי קבלן. אחוז ההעסקה של עובדי קבלן בעולם כולו, כך לפי הקונפדרציה, הוא 1.7%, ובאירופה - 1.9% אחוזים מכלל העובדים (Ibid). כאמור, נתונים אלה מתייחסים אך ורק לעובדי קבלנות כוח אדם ועל כן ניתן לומר שישראל, אשר ב-2016 אחוז החדירות של צורת העסקה זו הייתה 1.1 אחוזים, נמצאת מתחת למוצע העולמי ומתחת למרבית מדינות אירופה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2017). על אף זאת, יש לזכור שאחוז החדירות של קבלנות שירותים בישראל הוא גבוה מאוד, ולמרות שלא ניתן להשוות אחוז זה למקובל בעולם, לאור ההבדלים באופן הסיווג, ההערכות הן שאחוז קבלני השירותים בישראל הוא מהגבוהים בעולם.

תרשים 12: אחוז ההעסקה של עובדי קבלנות כוח אדם במדינות נבחרות בעולם, 2016.

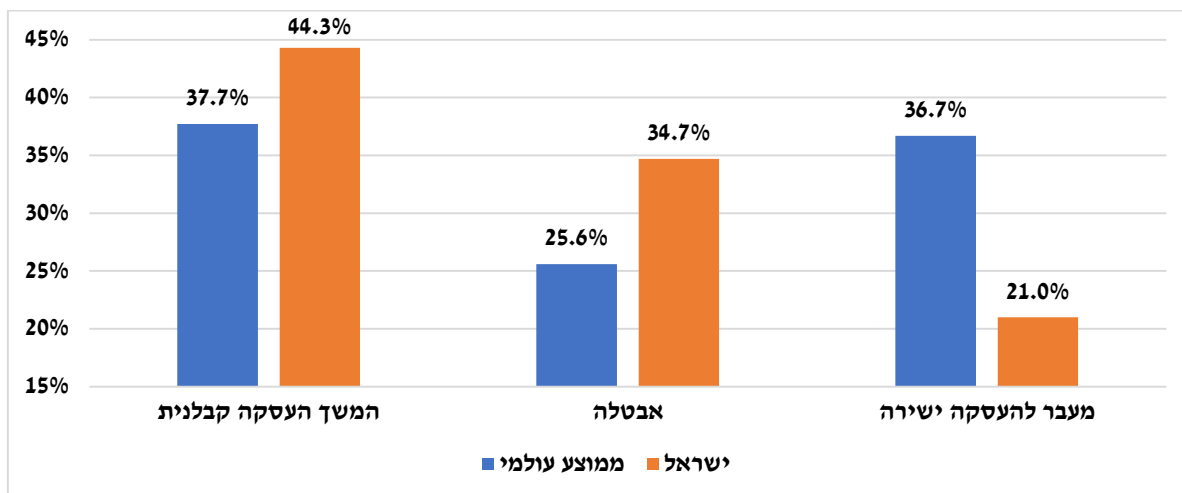


נתונים: World Employment Confederation

הבדל נוסף בין ישראל לעולם בהקשר זה הוא אחוז המעבר למשרה קבועה, בהעסקה ישירה, בתום 12 חודשים ממועד תחילת ההעסקה הקבלנית, אצל המעסיק העקיף או אצל מעסיק אחר. בעולם, כ-40% מעובדי הקבלן מוצאים עבודה בהעסקה ישירה, קצובה בזמן או שאינה, בתום 12 חודשים מתחילת ההעסקה הקבלנית; כ-35% ממשיכים בהעסקה קבלנית, אשר במרבית מדינות העולם אינה מוגבלת בזמן; וכ-25% נפלטים אל מעגל האבטלה. בישראל, לעומת זאת, אחוז ההיפלטות למעגל האבטלה גבוה מאוד, כ-35% (World Employment Confederation 2017).³ גם במקרה זה, ההערכה היא כי בקרב עובדי קבלנות שירותים ישראלים המצב חמור אף יותר. לאור זאת, ניתן לומר שבעוד שהעסקה קבלנית ברחבי העולם מהווה צורת העסקה המהווה "גשר" לקראת העסקה ישירה, הדבר אינו נכון לגבי ישראל ומרבית עובדי הקבלן ממשיכים באופן העסקה זה לאורך זמן או נפלטים אל מעגל האבטלה.

³ הנתונים מבוססים על 2016, בטרם ייושם במלואו החוק המונע העסקה קבלנית אצל אותו מעסיק למשך יותר מתשעה חודשים.

תרשים 13: היקפי העסקה של עובדי קבלן בתום 12 חודשים ממועד תחילת ההעסקה הקבלנית, ישראל לעומת הממוצע העולמי.



נתונים: מכון טאוב; World Employment Confederation.

העובדה כי העסקה קבלנית בישראל אינה מובילה, בשיעורים דומים לעולם, להעסקה ישירה ניכרת גם בסקרים הבוחנים את הסיבות שבגללן עובדים הסכימו לצורת ההעסקה הקבלנית. ברחבי העולם 49% מהעובדים ציינו כי אחת הסיבות שהסכימו לכך היא שהם מעריכים שמדובר בצעד לכיוון העסקה ישירה עתידית; 28% הסכימו על מנת לצבור ניסיון תעסוקתי; ו-24% עשו זאת על מנת לשפר את כישוריהם בתחום כלשהו (Ibid). על אף שהסקר לא מציג נתונים נפרדים לכל מדינה, בסקר מקביל שערך מכון טאוב בקרב עובדי קבלנות כוח אדם בישראל תשובות מן הסוג הנ"ל לא הוזכרו כלל, והסיבות המרכזיות היו חוסר יכולת למצוא משרה מלאה (29.6%); עבודה במקביל ללימודים (17%); ורצון במשרה חלקית (12.3%) (גרובר 2015).

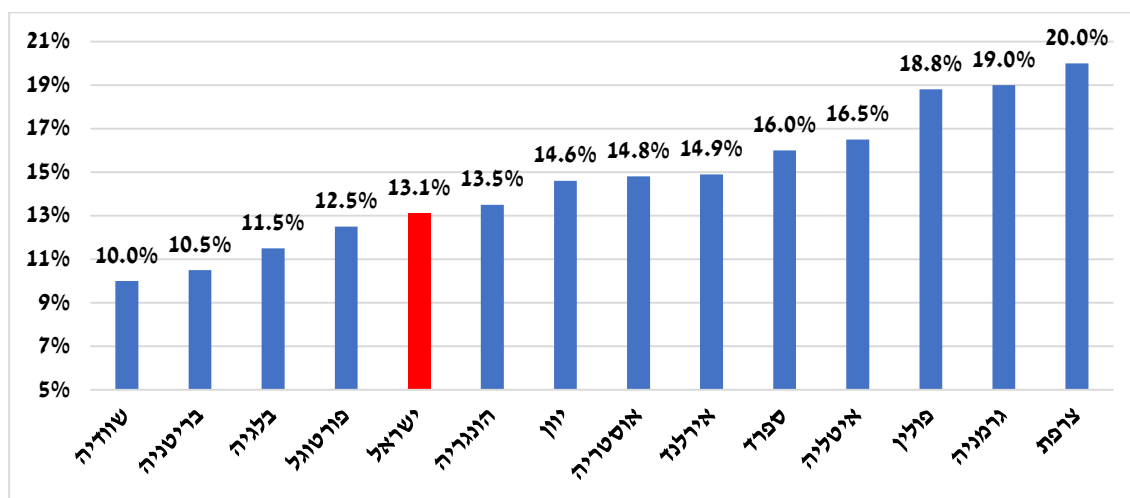
אחת הסיבות להבדל בסיבות להעסקה קבלנית בישראל ובעולם טמונה, כך נדמה, במדיניות הממשלתית הנלווית לצורת העסקה זו. במדינות רבות, ובראשן צרפת ואיטליה, ישנן תוכניות הכשרה מקצועית ייעודיות לעובדי קבלנות כוח אדם אשר מטרתן להכשיר את העובדים להעסקה ישירה בעתיד. בצרפת, תוכנית ההכשרה היא ממשלתית והמעסיק הקבלני מחויב להעביר למדינה נתונים אודות עובדיו על מנת שאלה יוזמנו לקחת חלק בהכשרות. מנגד, באיטליה תוכניות ההכשרה הן באחריות המעסיק, אשר מקבל תקציב ייעודי לשם כך מהמדינה. בכל מקרה, בשני המקרים הכשרות אלה הן ייעודיות לאוכלוסיית עובדי הקבלן, והן נפרדות מתוכניות הכשרה מקצועית הניתנות לאוכלוסיות אחרות במדינות, כגון למובטלים (World Employment Confederation 2017).

שכר ותנאים סוציאליים

ככלל, תנאי השכר של עובדי קבלן בעולם, כמו בישראל, חייבים לעמוד בתנאי השכר המינימליים המקובלים במדינה הנבחנת בכל הנוגע לעובדים ישירים. הדבר נכון גם לגבי מדינות שבהן הדבר מוזכר בחקיקה, כמו ישראל, וגם בכאלה שלא וזאת מכוח הסכמים ותקנות של ה-ILO. על אף זאת, בכל הנוגע

לפערי שכר בפועל, כמעט בכל מדינות העולם קיים פער בין משכורתו של עובד קבלן לעובד מקביל המועסק בהעסקה ישירה. פער זה מכונה Wage Penalty שכן הוא מעיד על מידת ה"עונש" שסופג עובד הקבלן על כך שהוא מועסק באופן זה. ככלל, ה-Wage Penalty של עובד קבלן כוח אדם בישראל עומד על פער של 13.1%, נתון יחסית נמוך ביחס למדינות אירופה.⁴ במרבית מדינות אלה הנתון נע בין 10-20 אחוזים (International Labor Organization 2016).

תרשים 14: Wage Penalty ממוצע בישראל ובעולם, 2018.



נתונים: ILO.

באשר לתנאים סוציאליים, במרבית מדינות העולם לא קיימת חקיקה ייעודית שמטרתה הבטחת תנאיהם הסוציאליים, בעת ההעסקה, של עובדי קבלן, אולם הדבר נובע בעיקר מכך שהחקיקה הקיימת מגינה דיה על עובדים אלו במובן זה שהחוק מגדיר את עובדי הקבלן כבעלי זכויות זהות לעובדים ישירים. כמו כן, **במרבית המדינות אין דיפרנציאציה בין החובות המוטלות על מעסיק ישיר לעומת מעסיק עקיף בכל הנוגע לתשלום תנאים סוציאליים, הבטחת תנאי עבודה נאותים** וכ"ל (Ibid). בישראל, כפי שהוצג מעלה, המחוקק פירט באופן ספציפי את התנאים החלים על עובדי קבלן בעיקר כיוון שההגדרה הכללית הקובעת שיש להתייחס באופן זה לעובד קבלן ועובד ישיר הוכחה כבלתי מספקת להבטחת תנאיהם של הראשונים.

הפער המרכזי אשר קיים בין עובדי קבלן לעובדים ישירים בעולם בא לידי ביטוי בדמי אבטלה להם הם זכאים במקרה של פיטורין, פיצויי פיטורין, ובמקרים מסויימים דמי פנסיה בעת ההעסקה. הפער בהבטחת תנאים אלו אינו נובע מעצם העסקתו של העובד דרך קבלן, אלא מזמניות רוב משרות הקבלן בעולם, כמו גם מהיקף ההעסקה המצומצם ברוב המקרים. במידה וההעסקה היא מתמשכת ובהיקפים מלאים, תנאיהם הסוציאליים של עובדי הקבלן ברוב מוחלט של מדינות העולם יהיו זהים לשל עובדים ישירים. במובן זה, התנאים הירודים מהם סובלים עובדי הקבלן בעולם הם אותם תנאים ירודים מהם יסבול כל עובד זמני ו/או חלקי, בין אם הוא מועסק באופן ישיר או עקיף, והבעייתיות הספציפית בקרב

⁴ נתון מבוסס על השוואת שכר של גברים בהעסקה ישירה ועקיפה בתפקידים דומים. עם זאת חשוב לציין שהנתונים מבוססים על מחקרים שונים שנעשו בכל מדינה בין השנים 2008-2015 ולכן ייתכנו פערים הנובעים מצורות מחקר שונות ו/או זמני מחקר שאינם זהים.

עובדי קבלן נובעת מהיקף ההעסקה הזמנית/חלקית בקרב עובדים אלו ביחס לשאר העובדים במשק (Ibid; World Economic Confederation 2017).

על מנת לפתור את התנאים הירודים של עובדים זמניים/חלקיים, מדינות שונות הרחיבו את התנאים הסוציאליים המגיעים לעובדים לאחר העסקתם בדרכים שונות. כך לדוגמא, בגרמניה הוחלט ב-2013 כי עובדים המרוויחים פחות מ-450 יורו לחודש יהיו זכאים לתנאים סוציאליים במידה והופסקה העסקתם, וזאת על אף שהם ומעסיקהם אינם מחויבים, בעת ההעסקה, להפריש תשלומים סוציאליים שונים. כמו כן, בשנה זו עברה גרמניה לשיטת ה"Opt-Out" בכל הנוגע להפרשת דמי פנסיה לכלל העובדים, ללא קשר להיקף ההעסקה שלהם. כלומר, כל עובד ומעסיק יפרישו דמי פנסיה חודשיים לעובד, ללא קשר להיקפי ההעסקה שלו, כל עוד העובד לא הצהיר בכתב שהוא אינו מעוניין בכך; בדנמרק ובצרפת קיים אחוז משרה מינימלי לעובד חלקי, והיקף העסקה זה מבטיח הישמרות תנאים סוציאליים. מעסיק יכול להעסיק עובד בהיקפי משרה נמוכים יותר רק בתנאי שהעובד מוצא משרה נוספת המשלימה את היקפי המשרה שלו לרף המינימלי הנדרש, ובמקרה כזה על שני המעסיקים לחלוק את האחריות על התנאים הסוציאליים של העובד (Ibid).

הגבלות על העסקה קבלנית

כמו בישראל, גם במדינות אחרות מקובל להגביל את היקפי ההעסקה הקבלנית על-ידי מעסיק יחיד. עם זאת, בעוד בישראל נעשה שימוש בהגבלה אחת, הגבלת משך הזמן שניתן להעסיק עובד בתצורה קבלנית אצל אותו מעסיק, במדינות אחרות קיימות שיטות נוספות. כך, בחלק ממדינות העולם מקובל להגביל את מספר עובדי הקבלן המועסקים על-ידי מעסיק יחיד, ו/או להגדיר בחוק סיבות מוצדקות להעסקה קבלנית. השיטה האחרונה נמצאה כאפקטיבית ביותר בצמצום היקפי ההעסקה הקבלנית במדינה כלשהי, ככל שהחקיקה מלווה בכלי אכיפה המבטיחים שמעסיקים אינם מפריים אותה (Ibid).

טבלה 3 : כלים הגבלות חקיקתיות על היקפי ההעסקה הקבלנית במדינות נבחרות בעולם.

מדינה/הגנה	הגבלת משך העסקה	הגבלת מספר עובדי קבלן	הגבלת סיבות מוצדקות להעסקה דרך קבלן
אוסטריה	-	-	יש
אוסטרליה	-	-	-
איטליה	36 חודשים	-	-
אסטוניה	120 חודשים	יש	יש
ארה"ב	-	-	-
בלגיה	3-18 חודשים*	-	יש
בריטניה	-	-	-
דנמרק	-	-	-
הולנד	מידע חסר	-	-
ישראל	תשעה חודשים	-	-
לוקסמבורג	12 חודשים	יש	יש
נורבגיה	48 חודשים	-	יש
ספרד	-	-	יש
פורטוגל	6-24 חודשים*	-	יש
פינלנד	-	-	יש
צרפת	מידע חסר	-	יש
קנדה	-	-	-
שוודיה	-	-	-
שוויץ	-	יש	-

*תלוי בענף ההעסקה.

מכל האמור באשר לעובדי קבלן בעולם, ניכר כי ישראל היא מהמדינות המובילות בכל הנוגע לחקיקה ייעודית שמטרתה להבטיח את תנאייהם של עובדי הקבלן, גם בכל הנוגע לתשלומים סוציאליים לאחר העסקה. עם זאת, הסיבה לכך היא **שמלכתחילה היקפי ההעסקה הקבלנית בישראל היא מהגבוהות בעולם והיקפי הפגיעה במועסקים באופן זה הוא נרחב מאוד**. לא זו אף זו, ממילא חלק גדול מעובדי הקבלן בישראל, קבלני השירותים, אינם מוכלים במסגרת חקיקות אלה, למרות שמדובר בשכבות החלשות ביותר במשק הישראלי.

תופעת עובדי הקבלן היא אחת התופעות המדוברות בכל הנוגע להגנה על תנאי העסקה של עובדים בישראל בשנים האחרונות. הסוגיה היוותה כר פורה לדיון ציבורי, ובעשור האחרון קודמו הליכי חקיקה ומדיניות רבים אשר מטרתם לעגן את זכויותיהם של עובדי הקבלן בישראל. מחקר זה סקר את מעמדם החוקי של עובדי קבלן בישראל דהיום, תוך התמקדות בעובדי קבלנות שירותים, המהווים שכבת אוכלוסייה חלשה מאוד במשק, ועובדי קבלן כוח אדם במגזר הציבורי.

ככלל, תופעת עובדי הקבלן, על אף שנמצאת במגמת הצטמצמות הדרגתית, עודנה שרירה וקיימת בשוק העבודה הישראלי. כיום, כ-4.5% מכלל המועסקים במשק מועסקים כעובדי קבלן, ועל אף שמדובר בירידה ביחס לשיא התופעה ב-2013, אזי כ-6% מכלל העובדים במשק היום עובדי קבלן, עדיין מדובר באלפי מועסקים. כמו כן, אחוז זה מבוסס על חישוב שמרני של מספר עובדי הקבלן אשר אינו לוקח בחשבון עובדים כגון עובדי סיעוד, עובדים קבלניים המועסקים דרך עמותות וכו'.

על אף הירידה המתמשכת, צמצום היקפי ההעסקה הקבלנית בישראל היא תוצאה של מדיניות רשויות המדינה לצמצום ההעסקה בקרב עובדי המגזר הציבורי, וטרם נחזה צמצום בהיקפי ההעסקה של עובדי קבלן במגזר הפרטי. כיוון שהצמצום במגזר הציבורי מבוסס על מדיניות, ואינו מעוגן בחקיקה, ישנו חשש כי מדיניות זו יכולה להשתנות בכל עת, וודאי שבעתות של משבר כלכלי כדוגמת המשבר הנוכחי בה נמצאת ישראל עקב משבר הקורונה. באם אכן מדיניות הממשלה תשתנה, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית מעריך כי הדבר יוביל לעוד 27,000 עובדי קבלן בתוך שנתיים בלבד.

במקביל לצמצום ההדרגתי בהיקפי ההעסקה, רבים רואים בשנים האחרונות ככאלה אשר הובילו לצמצום המאפיינים השליליים של ההעסקה הקבלנית שכן מעמדם של עובדי הקבלן עבר הליך עיגון חקיקתי שהגדיר את תנאי השכר והעבודה שלהם, כמו גם את זכויותיהם הסוציאליות. ואכן, החל מ-2015 נכנסו לתוקפן שורת חקיקות ותקנות אשר נועדו לשמור על זכויותיהם של עובדי הקבלן, כולל הגבלת משך העסקה זו בקרב עובדי קבלנות כוח אדם; עיגון זכויות סוציאליות; והשוואת תנאים למועסקים ישירים באותו מקום עבודה. על אף זאת, יש לזכור כי כלל התנאים הללו נחשבים לתנאים הבסיסיים והמינימליים ביותר של עובדי העסקה ישירה. לכן, השוואת תנאיהם של עובדי הקבלן לאלה של עובדים ישירים היא בבחינת תיקון לקונה חוקית ותו לא - אין בצעדים אלו כדי לכפר על המעמד הירוד של עובדי הקבלן הבא לידי ביטוי, בין היתר, בחוסר יציבות תעסוקתי, היעדר הכשרה ואופק תעסוקתי וכו'.

כמו כן, על אף השיפור במעמדם של עובדי הקבלן בחוק, לא ניכר שיפור משמעותי במעמדם בפועל. ראשית, השכר הממוצע של עובדי הקבלן נמוך ב-32% מהשכר הממוצע במשק, וקצב הגידול בשכר הממוצע של עובדים אלה נמוך מקצב הגידול של השכר בכלל המשק. שנית, היקפי ההעסקה של עובדים אלו מצומצמים מאוד, וכ-60% מהם מועסקים בהיקפי משרה שאינם עולים על ¼ משרה מלאה.

לבסוף, הקושי המרכזי בפניו עומדים עובדי הקבלן נובע מהיעדר מנגנוני פיקוח, אכיפה, וענישה כלפי מעסיקים שמפרים את תנאי העובדים. עובדי הקבלן סובלים באופן לא פרופורציונלי מהפרת זכויותיהם ובראשם איפוס ותק, הפרשות חסרות לפנסיה, או הרעה חד צדדית של תנאי העסקה. תופעה זו, למרבה

הצער, קיימת גם במגזר הציבורי ועל אף שאגף החשב הכללי באוצר מבצע פעולות לאיתור מקרים כאלו, לא קיימים מנגנונים משמעותיים להענשת המעסיקים ומניעת התקשרות עמם בעתיד. במקרה הטוב, פעולות אגף החשב הכללי מובילים לתיקון נקודתי של ההפרות, ולצמצום חלקי בלבד של סיכויי קבלן השירותים להשיג עבודות נוספות בעתיד. בהקשר זה יש לזכור כי עובדי הקבלן בישראל הם עובדים שאינם מאוגדים בצורה מסודרת ועל כן היכולת שלהם לעמוד על זכויותיהם ולמנוע פגיעה בהם היא מצומצמת מאוד. דבר זה מוביל להיקפי ההפרה הגבוהים של מעסיקים, ומכאן שלמדינה תפקיד חשוב ביותר במניעת הפרות אלה בפועל, זאת מתוך הבנה שבהיעדר ייצוג מרכזי, תנאיהם של עובדי הקבלן בישראל יישמרו רק אם המדינה תפעל לשם כך.

העובדה שעובדי הקבלן בישראל סובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאיהם היא מטרידה במיוחד על רקע המאפיינים הדמוגרפיים של המועסקים במשרות אלו. ככלל, עובדי הקבלן הם העובדים החלשים במשק, חסרי השכלה נרחבת, מעשירונים סוציו-אקונומיים נמוכים, ולרוב ללא אפשרויות תעסוקה אחרות. כל אלה מגבירים מחד את יכולתו של המעסיק להפר את תנאי עובד הקבלן ללא השלכות, שכן האחרון תלוי בעבודתו וימנע מלהתלונן, ומנגד הופכים כל פגיעה למשמעותית ביותר עבור עובד הקבלן. מעל לכל, אחוז גדול מעובדי הקבלן בישראל הם עובדים מבוגרים, בגיל פנסיה, אשר עבודתם היא מקור הכנסה הכרחי לאור היעדר חסכון פנסיוני מספק לשם חיים בתקופת הגיל השלישי.

כמובן, ישראל אינה המדינה היחידה בה תופעת עובדי הקבלן שרירה וקיימת, וגם בשאר מדינות העולם מקובלת צורת העסקה זו, במיוחד במדינות המערב. כמו בישראל, גם בשאר המדינות תנאי השכר של עובדי הקבלן ירודים, והם סובלים מהפרות רבות בתנאיהם. על אף זאת, ניכר שבשאר מדינות העולם צורת העסקה זו נתפסת כנצלנית הרבה פחות ופעמים רבות העסקה קבלנית בעולם מוזכרת דווקא כצורת העסקה גמישה ויעילה לעובדים מסויימים. בין היתר, ברחבי העולם הסיכוי של עובד קבלן למצוא תעסוקה מלאה וישירה בתום שנה ממועד תחילת העסקתו הקבלנית היא גבוהה יחסית, ובמדינות אירופה יש הרואים בעבודה קבלנית כהזדמנות לצבירת ניסיון תעסוקתי והכשרה. בישראל, אחוז עובדי הקבלן העוברים להעסקה ישירה בתום שנה ממועד תחילת עבודתם הקבלנית נמוך ב-42% מהנתון המקביל בשאר העולם.

המלצות למדיניות

מכל האמור לעיל, ברור כי למרות השיפור החוקי במעמד עובדי הקבלן, ישנם צעדים רבים אותם יש לקדם על מנת להבטיח את תנאיהם ומעמדם של עובדי הקבלן, כמו גם את המשך הצמצום בחדירות התופעה במשק הישראלי. בשונה משנים עברו, יש להתמקד כעת ביישום חקיקות ותקנות קיימות, שכן הפער במעמדם של עובדי הקבלן אינו נובע בעיקר מהיעדר מעמד חוקי, אלא מהיעדר הגנה עליו. בכלל זאת, מומלץ לקדם את צעדי המדיניות הבאים:

1. מתן כלי אכיפה וענישה מוגברים לגורמי הפיקוח על מעסיקים קבלניים הפועלים במגזר הציבורי. בכלל זה יש להרחיב את היקף המדגמים שמבצע אגף החשב הכללי במשרד האוצר בקרב קבלני שירותים, ליישם פיקוח דומה על קבלני כוח אדם, ולהנהיג ענישה בדמות קנסות.
2. כחלק מהגברת כלי האכיפה, יש לאסור באופן מוחלט על גוף ציבורי להתקשר עם קבלן כוח אדם או שירותים אשר קיבל ציון של מתחת ל-70 במבדק האגף החשב הכללי. על איסור זה להימשך למשך שנתיים לפחות, שלאחריהם יידרש מן הקבלן להציג הוכחות לתיקון הליקויים שנמצאו, והוא יפוקח באופן מוגבר למשך שנה ממועד ההתקשרות המחודשת עמו. על בסיס נתוני מבדק 2018 של האגף החשב הכללי, מדיניות מעין זו הייתה מובילה להפסקת ההתקשרות עם 11 מתוך 79 חברות קבלנות שירותים שהועסקו על-ידי גופים ציבוריים, אשר היו אחראיות יחד למעל ל-40% מן ההפרות שנמצאו באותה השנה.
3. יש לבחון הקמת מנגנון אכיפה ייעודי להפרת תנאי העסקה קבלנית של עובדי קבלן במגזר הפרטי, הדומה במהותו למנגנוני פיקוח ייעודיים הפועלים במשרד העבודה והרווחה לשמירה על בטיחות עובדים בענף הבנייה. על מנגנון האכיפה לוודא תיקון ליקויים של עובדי הקבלן, תוך שימוש בכלי אכיפה וענישה הקיימים כיום בחוק, כמו גם להביא לידיעת מזמין השירות הקבלני את עובדת הפרת התנאים על-ידי הקבלן עמו התקשר.
4. במסגרת כך, על משרד העבודה והרווחה לרכז נתונים אודות היקף ההעסקה הקבלנית במגזר הפרטי, ולנהל מעקב אחר היקפי הפרת הזכויות של עובדי קבלן במגזר הפרטי באופן הדומה למתרחש במגזר הציבורי. ללא נתונים אלו, ישנו קושי מהותי באיתור ופתרון הבעיות המרכזיות הפוגעות באוכלוסיית עובדי הקבלן בישראל.
5. יש לכוון תוכנית אשר מטרתה להפוך את תקופת ההעסקה הקבלנית של עובדים צעירים לתקופת הכשרה המהווה מקפצה אל עבר העסקה ישירה כמקובל בשאר העולם. בכלל זה, יש לבחון הקמת תוכנית הכשרה מקצועית ייעודית לעובדי קבלן, ולחייב מעסיקי קבלן לאפשר לעובדיהם לקחת חלק בתוכניות אלו.
6. במגזר הציבורי, יש להוסיף לשקלול ציון המבדק של אגף החשב הכללי גם את היקפי ההעסקה הישירה של עובדים בתום שנה מתחילת ההעסקה וזאת כדי לתמרץ קבלנים לסייע לעובדיהם בהמשך השתלבות בשוק העבודה.
7. באשר לתנאי שכר, יש להבטיח כי במגזר הציבורי לא יתקיים פער בשכר בין עובדים ישירים ועקיפים העוסקים באותם משימות. על אף שפער השכר (Wage Penalty) בישראל בין עובדים ישירים לעקיפים דומה לפערי השכר בעולם, הפער במגזר הציבורי בישראל גדול יותר ויש לשאוף לפער שאינו עולה על 8%, לעומת כ-13% היום בכלל המשק, ו-16% במגזר הציבורי.

8. על רקע ההבדלים בהגדרות עובדי קבלן בישראל ובעולם, יש לבחון הקבלה בין ההגדרות המקובלות בעולם, של Agency Worker ו-Subcontractor, לאלה המקובלות בישראל, של קבלן כוח אדם וקבלן שירותים. הקבלה זו לא רק תסייע לביצוע השוואות כמותניות מדויקות יותר לבחינת מצב עובדי הקבלן בישראל לעומת העולם, אלא גם הכרחית על מנת להבטיח שמירה על תנאי עובדי הקבלן בישראל המעוגנים באמנות ותקנות בינ"ל, ובכללן הזכויות המגיעות להם מתוקף הסכמים של ה-ILO.
9. לבסוף, יש לזכור שכלל הצעדים שהוזכרו לעיל אין בהם כדי להביא להשוואה מלאה של תנאי עובדי הקבלן לאלה של עובדים ישירים. בהגדרה, עובדי הקבלן תמיד יסבלו מקשיים הנובעים מהעסקתם העקיפה ולכן על המדינה להמשיך להעמיד בראש סדר העדיפויות את צמצום מספר עובדי הקבלן, בקצב הולך וגובר.
10. על כן, יש לבחון הרחבת ההגבלות על היקף ההעסקה הקבלנית בישראל, מעבר להגבלת הזמן החלה על עובדי קבלן כוח אדם. בכלל זה, יש לבחון הגדרה חוקית של הסיבות המצדיקות העסקה קבלנית בישראל, כמקובל במדינות שונות באירופה.
11. על המדינה לכוון ליעד שנתי של צמצום 20% מעובדי קבלנות כוח האדם בקרב עובדי המגזר הציבורי, עד לביטול מוחלט של צורת העסקה זו, ולצמצום של 8%, לעומת כ-3% היום, במספר עובדי קבלנות השירותים במגזר הציבורי.
12. בהקשר זה, יש להעריך שעל רקע המשבר הכלכלי וחוסר הודאות אשר מלווים את משבר הקורונה הנוכחי - חברות פרטיות, כמו גם רשויות המדינה, יבחנו מחדש את מגמת צמצום עובדי הקבלן וישקלו את הגדלת מספר העובדים העקיפים והעצמאיים. על נציבות שירות המדינה ואגף החשב הכללי באוצר למנוע מכל וכל תופעה כזו במגזר הציבורי ולהבטיח את המשך הליך הצמצום במסגרת שנות התקציב 2020-2021. ללא איסור גורף להעלאת מספר עובדי הקבלן בשירות הציבורי בעת משבר זה, אנו מעריכים שיימחק, בתוך שנה וחצי, הצמצום שנרשם מאז 2015 וייתספו 27,000 עובדי קבלן נוספים במשק.

ביבליוגרפיה:

- בית הדין הארצי לעבודה, עע (ארצי) 472/09 זוהר גולן נ' או.אר.אס משאבי אנוש בע"מ.
- הוראת תכ"ם 7.3.9.2: הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.
- חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013.
- צו הרחבה בענף השמירה והאבטחה 2014.
- צו העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, תשע"ג-2013.
- צו הרחבה בענף אספקת שירותי כח אדם, תשס"ד-2004.
- משה, נ. ולוי, ש. 2014. קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא-ישירה ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996.
- חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, סעיף 9א'.
- גרובר, נ. 2015. "עובדי קבלן בישראל". מתוך דו"ח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2015, 81-119. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2019. סקרי כוח אדם לשנים 2015-2018.
- ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2020. משרות שכיר, סך כל השכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר לשנים 2015-2020.
- הקואליציה להעסקה ישירה. שאלות ותשובות - כמה עובדי קבלן יש בישראל? <https://www.coalition4de.com/faq> [גישה אחרונה בתאריך: 21.06.20].
- International Labor Organization. 2016. *Non Standard Employment Around the World - Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Geneva: ILO.
- קו לעובד. תופעות בשוק העבודה - עובדי קבלן. <https://bit.ly/2NdTTqS> [גישה אחרונה בתאריך: 21.06.20].
- ישראל. אגף החשב הכללי במשרד האוצר. 2019. דו"ח ביקורת זכויות - עובדי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעד המועסקים במשרדי הממשלה באמצעות חברות חיצוניות. ירושלים.

ירושלים. אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. 2019. דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים
הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם לשנת 2017. ירושלים.

CIETT. 2013. *The Agency Work Industry Around the World*. International Confederation of
Private Employment Agencies. Brussels: International Confederation of Private
Employment Agencies.

וילר, מ. 2014. דו"ח ביניים - פילוח פניות עובדי קבלן לעמותת קו לעובד. תל אביב: עמותת קו לעובד.

World Employment Confederation. 2017. *Economic Report - Enabling work, Adaptation,
Security & Prosperity*. Brussels: World Employment Confederation.