

A D V A ה ו ד א
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדפה» – מללומות חול המסוואה וالعءالاة الاجتماعفة فف إسرائل

הזכות לעבודה בישראל

מבט משפטי ותקציבי

נוגה דגן-בוזגלו, עו"ד

ינואר 2007

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@bezeqint.net web site: <http://www.adva.org>

מרכז אדוה

הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל, מ.א., גזברית
פרופ' איסמעיל אבו-סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יון
פרופ' ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
ד"ר דני פילק
ד"ר רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
עו"ד דורי ספיבק

צוות

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס
כלכלנית: גב' לאדה בורדה
חוקרת ורכזת "נשים לתקציב הוגן": גב' יעל חסון
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
מנהלת הדרכה: גב' יעל וורגן
רכזת פיתוח משאבים: גב' איימי טומצ'ין
רכזת "נשים לתקציב הוגן": עו"ד עולא שתיי
מנהלת משרד: גב' מירה אסאו

מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה



This publication has been produced with the assistance of the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the Adva Center and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

תכן העניינים:

5	הזכות לעבודה
6	מעמדן המשפטי והיקפן של זכויות עבודה בישראל
7	הזכות לעבודה
9	הזכות לשכר ותנאי עבודה הוגנים
10	הזכות להתארגנות
12	מחויבות המדינה להבטחת פיתוח כלכלי ותעסוקה מלאה
12	מדיניות השקעות ויצירת תעסוקה
13	הכשרה מקצועית
15	האבטלה והתמיכה לנפלטים משוק העבודה
16	הקשר בין עבודה וקיום בכבוד: עבודה אינה מבטיחה מעוני
17	שינויים במערכת יחסי העבודה בישראל והשפעתם על זכויות עבודה
17	מהסדרה קיבוצית של תנאי העבודה להעסקה אישית
18	שינויים במאפייני כוח העבודה
18	דעיכתה של מערכת אכיפת חוקי העבודה
18	אכיפה באמצעות בתי הדין לעבודה
20	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
23	אכיפה באמצעות ארגוני עובדים
23	ארגונים לא ממשלתיים לאכיפת זכויות עובדים
24	תבניות העסקה פוגעניות: העסקה באמצעות חברות כוח אדם וקבלני שירות
24	רקע
24	מיקור חוץ כאמצעי להוזלת העבודה
25	המדינה כמעסיקה בדרך של מיקור חוץ
26	הסדרת תבניות העסקה משולשת בחקיקה
26	אמנות בינלאומיות
27	חקיקה בישראל
28	שינוי מדיניות בתי הדין לעבודה כלפי העסקה משולשת
28	ההסתדרות, זכות ההתארגנות ועובדי קבלן
29	ניסיון לחזור למודל הסכמי: אמנה לאכיפת זכויות עובדי קבלן
29	מהגרי עבודה ("עובדים זרים") והתפשטות דפוסי העסקה פוגענית
30	מאפייני כוח העבודה בהעסקה משולשת
31	מקורות
33	נספח - נתוני אכיפה של התמ"ת

כללי

הזכות לעבודה נהנית בישראל ממעמד משפטי סביר, הגם שאינה זכות חוקתית, כלומר אינה מעוגנת בחוק יסוד. ישראל חתומה על האמנות העיקריות שחוקק ארגון העבודה העולמי בשנים 1945-1980. לא זו בלבד, אלא שחלק ניכר מההוראות שבאמנות אלה אומצו בחקיקת העבודה הישראלית. בנוסף, בשנת 1991 הצטרפה ישאל לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שהיא אחת האמנות הבסיסיות של האו"ם בתחום זכויות האדם וחתומות עליה כ-150 מדינות. אמנה זו קובעת, בין היתר, את הזכות לעבודה.

עם כל זאת, בישראל אין זכות חוקתית לעבודה. זכויות העבודה מעוגנות בחקיקה רגילה ומעמדן פחות טוב מזה של זכויות שעוגנו בחוקי יסוד, כדוגמת זכות הקניין שעוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בנוסף, בשני העשורים האחרונים חלה נסיגה במעמדה של חקיקת העבודה בישראל, עם פנייתה של ישראל בכיוון של מדיניות כלכלית נאו-ליברלית מרחיקת-לכת. המדיניות החדשה גרמה לשינויים רבים בשוק העבודה ובכוח העבודה, וחקיקת העבודה לא התאימה את עצמה למצב החדש. מאז אמצע שנות ה-1990 נחקקו מעט מאוד חוקי מגן חדשים, וכל הניסיונות לחוקק חוקים שיגנו על העובדים מפני השלכות המפנה במדיניות נתקלו בהתנגדות עזה מצד הממשלות השונות. כך קרה שבישראל אין כיום הסדרה של מעמד העובדים בתהליכי הפרטה, אין חוק פנסיה חובה ואין הסדרה של זכויות עובדי קבלן.

את מעמדה של הזכות לעבודה בישראל יש לבחון על רקע השינויים הגדולים שנרשמו בכלכלה העולמית בכלל ובזו הישראלית בפרט, ועל רקע השלכות שהיו לשינויים אלה על שוק העבודה ועל כוח העבודה. תהליך הגלובליזציה יצר סדקים במשקים הלאומיים שבעבר הבטיחו תעסוקה והגנה לעובדים המקומיים, הגביר את הניידות של קווי ייצור ושל עובדים והאיץ את ירידת ערך העבודה ואת תהליך הפיכתה למצרף (קומודיפיקציה). התרחבותם של השווקים הבין-לאומיים איפשרה לתאגידים רב-לאומיים לפצל את תהליך הייצור בין מדינות שונות ולהעלות את מתח הרווחים שלהם באמצעות העברת מפעליהם לאזורי שחר נמוך בעולם השלישי. קיומו של שוק עבודה גלובלי שבו מתקיימת תחרות גלובלית על כוח עבודה זול, לא זו בלבד שהביא לניצול מירבי של עובדים באזורי שחר נמוך, אלא גם פגע בתנאי עבודתם של עובדים בארצות מפותחות. בנוסף, בכל מדינות המערב מתרחבת התופעה של שוק עבודה שניוני הכולל עובדי חברות כוח אדם ומהגרי עבודה המועסקים בדרך כלל בתנאים ירודים.

באמצע שנות השמונים הצטרפה ישראל לשחקניות הראשיות בתחום הגלובליזציה, תוך אימוץ עקרונות "הקונסנסוס הושינגטוני", שהיה משותף לממשל האמריקני, לקרן המטבע העולמית ולבנק העולמי. המדיניות החדשה שינתה את מבנה המשק הישראלי, הביאה לעלייתה של אליטת הון מצומצמת החולשת על רוב החברות במשק וצמצמה באופן ניכר את מערכת יחסי העבודה הקיבוצית וההסכמית שאפיינה את ישראל עד אז. בשני העשורים האחרונים חתרו ממשלות ישראל לצמצם את המגזר הציבורי ואת ההשקעות הממשלתיות בתעסוקה וליצור תנאים נוחים יותר להתרחבות המגזר הפרטי כמנוע לצמיחה. אחד הביטויים העיקריים לכך היה תהליך ההפרטה של חברות ציבוריות ובמקביל, התחזקות מעמדם של ארגוני המעסיקים ובעלי ההון בישראל.

המשק הישראלי עצמו השתנה גם הוא, עם הצמיחה חסרת התקדים של מספר ענפים רווחיים ביותר, ובראשם תעשיית ההיי-טק והשירותים הפיננסיים, ועם הדריכה במקום או אף הנסיגה של ענפים מסורתיים ובהם התעשיות המסורתיות והחקלאות. כתוצאה מכך נוצר מבנה הזדמנויות מקוטב בשוק העבודה: היצע של משרות בשכר גבוה לאקדמאים בתעשיות העילית, והיצע של משרות בשכר נמוך ולעיתים קרובות על בסיס ארעי וחלקי, בעיקר במגזר השירותים. בדרגות הנמוכות של סולם השכר, עמדת המיקוח של העובדים נשחקה ועמה גם זכויות העבודה שלהם. נוצרו צורות העסקה "עוקפות זכויות עובדים" ובעקבותיהן, מעמד של עובדים חסרי זכויות: העסקה באמצעות קבלני שירות ומתווכים; התפשטות של העסקה חלקית; קליטה של עובדים חדשים בתנאים טובים פחות מאלו של הוותיקים ויצירת "דורות" שונים של עובדים בעלי סל זכויות שונה באותו מקום עבודה; העברת מספר גדול של עובדים למעמד "פרילאנס" וקבלן עצמאי ועוד. הממשלה עצמה הצטרפה במהלכים שכאלה אל המעסיקים הפרטיים, בהציעה לעובדים חדשים מסגרות עבודה לא מוגנות בנימוקים של "התייעלות" או "גמישות תעסוקתית".

במקביל לשחיקת זכויות העובדים נרשמה גם שחיקה של רשת הביטחון הסוציאלי, שהתפתחה בעולם ובישראל כמערכת משלימה לשוק העבודה. דמי האבטלה נשחקו באופן שיטתי במהלך שנות ה-1990, ובמחצית הראשונה של העשור הנוכחי נפגע מאוד גם המערך הכולל של קצבאות המוסד לביטוח לאומי, ובראשו קצבת הבטחת הכנסה וקצבת הילדים. מעל לכל נפגעה מערכת הפנסיה הישראלית, שנוסדה עוד לפני הקמת המדינה על ידי העובדים: ב-2003 הולאמו קרנות הפנסיה שבבעלות העובדים ובהמשך נמכרו לחברות ביטוח, במהלך של הפרטה שהבטיח רווחים נאים לרוכשים אך פנסיה מוקטנת לעובדים.

לבסוף יש לציין את ירידת כוחה של ההסתדרות ושל ארגוני העובדים. היחלשות זו באה לידי ביטוי הן בירידה בשיעור העובדים המאורגנים במשק והן בצמצום היקף תחולתם של הסכמים קיבוציים לכדי פחות ממחצית כוח העבודה השכיר במשק. במקום

חקיקת העבודה בישראל היא מפותחת ומקיפה, אלא שהיא אינה מותאמת לשינויים שחלו בשוק העבודה החל ממחצית שנות השמונים ובמיוחד בעשור האחרון.

מאז הקמת המדינה, ובמיוחד במהלך שנות ה-1950 וה-1960, ישראל הצטרפה לשורה ארוכה של אמנות בינלאומיות העוסקות בזכויות עובדים. להלן העיקריות שבהן:

- בשנת 1949 הצטרפה ישראל לחוקת ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1946. בהמשך חתמה ישראל על כל התיקונים שנעשו בחוקה.
- בשנים 1951-1952 חתמה ישראל על אמנות של ארגון העבודה העולמי העוסקות בעבודת לילה במאפיות, הגבלת שעות עבודה בתעשייה, הנהגת מנוחה שבועית במפעלי תעשייה, אמנה בדבר הסדרת שעות העבודה במפעלי המסחר ובמשרדים, ואמנה בדבר חופשה שנתית בשכר.
- בשנים 1953-1954 הצטרפה ישראל לאמנה בדבר סעיפי עבודה בחוזים ציבוריים, לאמנה בדבר עובדים-מהגרים ולאמנה בדבר עבודת ילדים ותנאי עבודה בחקלאות.
- ב-1955 וב-1957 הצטרפה ישראל לאמנות בדבר ביטול העבדות וב-1956 לאמנה בדבר ביטוח סוציאלי ולאמנה בדבר פיקוח על העבודה בתעשייה ובמסחר.
- בשנת 1958 נכנסו לתוקף בישראל שתי אמנות בדבר זכות ההתארגנות ושתי אמנות בדבר עבודת כפייה מ-1956 ומ-1959. ב-1966 אושרה אמנה בדבר שכר שווה לעובד ולעובדת וב-1960 - אמנות בדבר אפליה בתעסוקה והגנת השכר.
- בשנים 1965-1966 חתמה ישראל על אמנות ועידת העבודה הבינלאומית בדבר המטרות והנורמות היסודיות של המדיניות הסוציאלית, ועל אמנה בדבר שוויון דין בין אזרחים ללא אזרחים בביטוח סוציאלי.
- ב-1970 הצטרפה ישראל לאמנה בדבר מדיניות התעסוקה.
- בשנים 1980-1981 הצטרפה ישראל לאמנות בנושאי מינהל עבודה, הכשרה מקצועית, גיל מינימלי לקבלת עובדים ואמנה בדבר ארגוני עובדים כפריים.

חלק ניכר מהוראות האמנות של ארגון העבודה הבינלאומי אומץ בחקיקת העבודה הישראלית הפנימית (ר' פירוס בהמשך בפרק העוסק בזכות לתנאי עבודה הוגנים).

בשנת 1991 הצטרפה ישראל לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שנחתמה ב-1966. אמנה זו מגדירה באופן המקיף ביותר את הזכות לעבודה, לצד זכויות חברתיות וכלכליות אחרות. הגדרת מרכיבי הזכות לעבודה היא כדלהלן:

משא ומתן ארצי בין ארגוני העובדים לארגוני המעסיקים, כפי שהיה בעבר, יש כיום מעבר למשא ומתן ברמה הענפית והמפעלית, ובחלק גדול והולך של המשק אף למשא ומתן ישיר בין העובד/ת למעסיק, המוביל לחוזה העסקה אישי.

היחלשותה של ההסתדרות היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על מעמדן של זכויות העובדים בישראל. מאז ראשית העידן התעשייתי, ארגוני העובדים הם אלה שלחמו בעד הנהגתן של הזכויות ובעד אכיפתן. מרגע שארגון העובדים העיקרי נחלש, נחלשו גם החקיקה והאכיפה. בשני המקרים, הנהגת זכויות ואכיפת זכויות, מרכז הכובד עבר למגרשה של המדינה – הממשלה, הכנסת ובתי המשפט. באשר לחקיקה, ראוי לציין את ההתנגדות העקבית של הכנסת להעלות את הזכות לעבודה למעמד של זכות יסוד במסגרת הצעות חוק לחקיקת חוק יסוד זכויות חברתיות, כמו גם את העובדה שהכנסת מייעטה לחוקק חוקי מגן שיתאימו לתנאי השוק החדשים. באשר לאכיפה, המנגנון העומד לרשותה של המדינה הוא מינימלי, בלתי יעיל וסלקטיבי.

בעמודים הבאים נבחן את זכויות העבודה בישראל של שנות האלפיים, כאשר הזכות לעבודה כפי שהיא מוגדרת באמנה הבינלאומית תשמש כאמת מידה לכך. נתחיל בהשתקפות של שלושה מתוך ארבעת מרכיבי הזכות הבינלאומית לעבודה בחקיקה הישראלית. בהמשך נבחן את המרכיב הרביעי והמשלים של הזכות לעבודה - חלקה של המדינה בפיתוח כלכלי ויצירת תעסוקה, ולאחר מכן את השינויים שחלו במערכת יחסי העבודה בישראל והשפעתם על זכויות העבודה החקוקות. בפרק הרביעי נעסוק במדיניות האכיפה של חוקי עבודה. החלק האחרון של הדו"ח יתמקד בתופעה של העסקה באמצעות מתווכים - קבלני כוח אדם וקבלני שירות - כמקרה מבחן. התפתחותן של תבניות העסקה פוגעניות משפיעה על זכויות העבודה של העובדים במשק ועל יכולתם להתארגן ולנהל משא ומתן קיבוצי על תנאי עבודתם.

הדיון שלהלן משלב ניתוח משפטי ותקציבי. הדיון המשפטי נועד להציג את היקף ההגנה על זכויות עבודה בישראל ולהצביע על החסר. הדיון התקציבי מתמקד בשניים: התקציב כמקור להשקעות וליצירת תעסוקה (מקומות עבודה ותנאי עבודה), והתקציב כמממן פעילות של שמירה על זכויות עבודה ואכיפתן.

מעמד המשפטי והיקפן של זכויות עבודה בישראל

בפרק זה נבחן את חקיקת העבודה בישראל על פי מרכיבי הזכות לעבודה כהגדרתם באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות: הזכות לעבודה; הזכות לשכר ותנאי עבודה הוגנים; זכות ההתארגנות של עובדים ומחויבות המדינה לפיתוח כלכלי מתמיד וליצירת תעסוקה מלאה. נראה, כי

המקדשת את ערכי התחרות החופשית וכלכלת השוק. שינויים אלה באים לידי ביטוי בשני חוקי היסוד שנחקקו בשנות ה-1990: חוק יסוד: חופש העיסוק ועיגונה של זכות הקניין בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

מעמד של מרכיבי הזכות הבינלאומית לעבודה בחקיקה ובפסיקה הישראלית

בישראל קיימת חקיקת עבודה מפותחת ומפורטת, הכוללת חלק ניכר מהוראות אמנות ארגון העבודה הבינלאומי כמו גם את מרבית מרכיבי הזכות לעבודה כפי שהיא מוגדרת באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (להלן: האמנה הבינלאומית). השחיקה במעמדן של זכויות העובדים בישראל בעשורים האחרונים אינה נובעת מהעדרה של זכות חוקתית לעבודה, אלא בעיקר מכך שמספר העובדים עליהם פרוסה ההגנה של חקיקת המגן הצטמצם באופן ניכר: השינויים במערכת יחסי העבודה והגיוון בצורות ההעסקה הביאו לצמצום מספר המועסקים במעמד של "עובדים" ולהתרחבות של מספר בעלי מעמד העסקתי שונה – אלה המועסקים בחוזים אישיים, או אלה המועסקים באמצעות מתווך, או אלה המועסקים במשרה חלקית. התפשטות ההעסקה על בסיס זמני ו/או באמצעות קבלני כוח אדם ו/או קבלני שירות מכרסמת בהיקף הזכויות של המועסקים ומטשטשת את הגדרת המעסיק וחובותיו. מערכת האכיפה בישראל – המדינתית (באמצעות משרד התמ"ת) והוולונטרית (באמצעות ארגוני העובדים) היא חלשה מאוד וכתוצאה מכך ישנו פער גדול בין חקיקת המגן, שהיא מתקדמת, למידת היישום שלה בשוק העבודה. כאשר מדובר בעובדים שהם ערבים אזרחי ישראל האכיפה חלשה עוד יותר, וכאשר מדובר בעובדים שהם פלסטינים או מהגרי עבודה, היא אינה מתפקדת כלל.

הזכות לעבודה

סעיף 6(1) לאמנה הבינלאומית קובע: **"מדינות שהן צד לאמנה זו מכירות בזכות לעבודה (The right to work), הכוללת את זכותו של כל אדם להשיג אפשרות להשתכר למחייתו בעבודה שיבחר בה, או יקבלנה, באורח חופשי, והן ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח זכות זו"**. הזכות לעבודה כהגדרתה באמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מבוססת על זיקה בין עבודה לקיום אנושי ומבחינה בין עבודה שאדם מקבל באופן חופשי ובין עבודה בכפייה.

בישראל, בית הדין לעבודה ביטא באחת מפסיקותיו הכרה בזכות לעבוד ובחשיבותה של העבודה להגשמת צרכים כלכליים וחברתיים חיוניים של הפרט. המדובר בפרשת לוי, שבה ציינה השופטת ברק כי "הזכות לעבוד היא זכות העומדת בנפרד מהזכות להשתכר בכבוד... לעובד הזכות לא רק להשתכר בכבוד אלא גם ליהנות מהעבודה, לעסוק במה שהוא מיומן בו, לעסוק במלאכה ולא ללכת בטל" (ע"ע

- זכותו של כל אדם להשתכר למחייתו בכבוד בעבודה שיבחר או יקבל באורח חופשי;
- הזכות לתנאי עבודה הוגנים ללא אפליה מכל סוג שהוא (שכר, תנאים סוציאליים, בטיחות) וקידום על סמך שיקולי כושר וותק בלבד;
- זכות העובדים להתאגד, לנהל משא ומתן ולשבות, שתוגבל רק בחקיקה למטרת בטחון, הגנה על זכויות הפרט ושמירה על שלום הציבור;
- חובת המדינה להבטיח פיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי מתמיד ותעסוקה מלאה (סעיפים 6-8 לאמנה).

הוראות האמנה לא אומצו בחקיקה ישראלית פנימית ולכן אין להן מעמד משפטי מחייב והן אינן בגדר זכויות חוקתיות בישראל. עם זאת, בישראל קיימת חקיקת עבודה מפותחת שמרביתה גובשה בתקופה שקדמה להקמת המדינה ועד לשנות ה-1970 המאוחרות. בעמודים הבאים נבחן את חקיקת העבודה ואת המגמות במדיניות בית הדין הארצי לעבודה ביחס לשלושה מתוך ארבעת מרכיבי הזכות לעבודה כפי שהיא מוגדרת באמנה הבינלאומית:

- א. הזכות לעבודה (The right to work);
- ב. הזכות לשכר ותנאי עבודה הוגנים;
- ג. זכות ההתארגנות של העובדים;

המרכיב הרביעי, מחויבות המדינה לפיתוח כלכלי ותעסוקה מלאה, אינו תלוי בחקיקה אלא במדיניות ולכן ייבחן בנפרד, בהמשך לפרק המשפטי.

ההפרדה בין מרכיבי הזכות לעבודה היא במידה רבה מלאכותית, ולכן נתייחס אליה כאל הפרדה אנליטית בלבד, לצורך הדיון בזכות. כך ה"זכות לעבודה" כשלעצמה, ללא התייחסות לתנאי עבודה הוגנים וליכולת להתפרנס בכבוד מעבודה, היא חסרת משמעות ומשולה ל"זכותו של העני ללון תחת הגשר". כמו כן, קיומה של זכות לעבוד תלוי בהיצע התעסוקה הקיים ובאמצעים שנוקטת המדינה ליצירת תעסוקה חדשה. הזכות לשכר ולתנאי עבודה הוגנים מושפעת במידה רבה מכוחם של ארגוני עובדים, הכלי העיקרי העומד לרשות עובדים בבואם לנהל משא ומתן ולהשפיע על תנאי עבודתם, ולכן ישנו קשר הדוק בין זכות ההתארגנות לזכות לעבודה ולתנאי עבודה הוגנים. כמו כן היא תלויה במידת האכיפה של חקיקת העבודה, נושא אשר ייבחן בנפרד.

נציין כי רק היבט אחד של הזכות לעבודה זכה בישראל למעמד של זכות יסוד חוקתית. מדובר בחופש בחירת העיסוק, שנכלל בחוק יסוד: חופש העיסוק משנת 1992. העובדה שדווקא היבט זה זכה למעמד של זכות חוקתית קשורה לשינויים הכלכליים-חברתיים והערכיים שעברה החברה הישראלית בעשרים השנים האחרונות: מחברה שוויונית יחסית, המקנה חשיבות רבה לערך העבודה ולמעמד העובדים, לחברה מקוטבת מבחינה מעמדית

359/99 לז"ר רשות השידור 407-408). בעניין אחר קבעה כי: "לעובדים זכות מעין קניינית על עבודתם. זו צריכה לספק להם לא רק פרנסה אלא גם סיפוק ופיתוח מיומנותם" (עס"ק 1003/01 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – אי.סי.איי טלקום, וכן ר' בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל).

כפי שכבר צוין לעיל, החקיקה הישראלית לא מעניקה מעמד של זכות חוקתית לזכות לעבוד. אך מרכיבים של הזכות מוצאים ביטוי בחוקים ובפסיקות של בתי המשפט:

1. הזכות לקבל עבודה באופן חופשי, שמשמעה איסור על עבודת כפייה ועל סחר בבני אדם. ישראל הצטרפה לאמנות בינלאומיות האוסרות את התופעות הללו כבר בסוף שנות ה-1950, אולם התופעות לא היו נפוצות אז והוראות האמנה לא אומצו בחקיקה הישראלית. החל משנות ה-1990 התפשטה בישראל התופעה של ייבוא נשים זרות, בדרך כלל ממדינות חבר העמים, לשם העסקתן בזנות, כמו גם התופעה של ייבוא מהגרי עבודה תוך שלילת חופש התנועה והעבודה שלהם.

מדינת ישראל, באמצעות משרד המשפטים, ממקדת את מאמציה בתחום הסחר בבני אדם בהקשר של סחר בנשים למטרות זנות. בשנים האחרונות הוקמו שתי ועדות פרלמנטריות שחקרו את התופעה ובשנת 2000 נחקק תיקון לחוק העונשין שהגדיר סחר בבני אדם כעבירה פלילית (תיקון סעיף 203א לחוק העונשין). לפני התיקון ניתן היה להעמיד לדין עברייני סחר רק על ידי אישומים בעבירות נלוות כמו סרסרות למעשי זנות וכדומה. בסוף 2001 הצטרפה ישראל לפרוטוקולים הנלווים לאמנות בינלאומיות העוסקות בסחר בבני אדם ("פרוטוקול אופציונלי לאמנת זכויות הילד בדבר סחר בילדים, זנות של ילדים ופרנוגרפיה" ו"פרוטוקול האו"ם למניעה, מיגור והענשת הסחר בבני אדם" המשלים את אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן בין-מדינתי www.justice.gov.il). לדברי "המוקד לסיוע לעובדים זרים", העוקב אחר הנושא, חל שיפור במדיניות האכיפה כנגד העבריינים, אולם היקף הסחר עומד על אלפי נשים מידי שנה והטיפול בקרבנות לוקה בפגמים (מוקד הסיוע לעובדים זרים, מרץ 2006).

באשר למהגרי עבודה, עד לאחרונה שרר "הסדר הכבילה", לפיו עובד שקיבל אשרת עבודה בכדי לעבוד אצל מעסיק בתחום הסיעוד או החקלאות היה כבול לאותו מעסיק למשך כל תקופת שהייתו בישראל. הסדר הכבילה פגע בזכות העובדים לקבל עבודה באופן חופשי בהפכו את העובדים לשבויים בידי המעסיק, נתונים לניצול ולפגיעה בזכויות; למעשה, כל עובד שפוטר הפך לשוהה בלתי חוקי בישראל. במרץ 2006 בוטל "הסדר הכבילה", ששרר שלוש-עשרה שנים, בעקבות עתירה לבג"צ של מספר ארגונים לא ממשלתיים, אולם הוארכה תקופת המעבר שניתנה למדינה ליישום פסיקת בג"צ.

2. החופש לבחור את משלח היד. חוק יסוד: חופש העיסוק התשנ"ד-1994 קובע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד" וכי "אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו" (סעיפים 3-4 לחוק). החוק מבטיח את זכותו של כל אדם לבחור משלח-יד באופן חופשי ומגביל את סמכות המדינה לחוקק הסדרים המגבילים בחירה חופשית של משלח-יד. הזכות לחופש העיסוק חלה על כל אדם, עובדים ומעסיקים כאחד, אולם בפסיקת בית הדין לעבודה יש מגמה של חיזוק חופש העיסוק של מעסיקים יותר מאשר של עובדים, ופרשנות המצמצמת את כוחם של איגודים מקצועיים (בן ישראל 2002: מבוא; דוידוב 2004).

3. תחליף השתכרות מעבודה. הזכות לביטוח אבטלה ולהבטחת הכנסה מבטאים הכרה עקיפה בזכותו של אדם להשתכר למחייתו באמצעות עבודה. ביטוח אבטלה מספק תחליף השתכרות למי שנפלט משוק העבודה שלא מרצונו. חוק הביטוח הלאומי מקנה לאזרחים שנפלטו ממעגל העבודה ולחייילים משוחררים, בתנאים מסוימים, גמלת אבטלה למשך פרק זמן, שאורכו משתנה מפעם לפעם בחקיקה (פרק ז' לחוק הביטוח הלאומי התשמ"ה-1995 נוסח משולב). הבטחת הכנסה ניתנת מתוקף חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980: זהו מנגנון רווחה המופעל על ידי המוסד לביטוח לאומי המעניק גמלות השלמת הכנסה לתושב או משפחה שהכנסתם אינה מגיעה לרף מסוים. הגמלה ניתנת גם לגמלאים חסרי פנסיה ונטולי הכנסות ממקורות אחרים (תחת הכותרת "השלמת הכנסה"). יש הרואים בזכויות אלה חלק מהזכות לביטחון סוציאלי. חלק מהזכויות תלויות בהשתתפות בשוק העבודה והן משלימות, או מחליפות, את האפשרות להשתכר למחייה באמצעות עבודה.

4. זכות העובד לשמור על מקום עבודתו במצבים מסוימים. מדובר בהגבלות על פיטורין שפותחו בפסיקה והמקנות במצבים מסוימים זכות לעובד לשמור על מקום עבודתו. בית הדין הארצי לעבודה הכיר בשורה של מצבים שבהם לעובד עומדת זכות לשמור על מקום עבודתו ולמעסיק אין זכות לפטר. דוגמא בולטת לכך היא האיסור שקבע בית הדין על פיטורי עובדים בשל השתייכות לארגון עובדים. בנוסף פותחו מגבלות שנועדו לצמצם את יכולת המעסיק לפטר בצורה שרירותית, כגון חובת היוועצות עם נציגות הארגון לפני פיטורי צמצום (גם כשאין חובה כזו בהסכם קיבוצי); חובת פיטורים בתום לב ועוד (דוידוב, 2004: 551-552).

הזכות לשכר ותנאי עבודה הוגנים

מרבית מרכיבי הזכות לתנאי עבודה הוגנים כפי שהיא מתבטאת באמנות הבינלאומיות ובאמנות של ארגון העבודה העולמי הוכללו בחקיקת המגן הישראלית, גם אם לא במעמד של זכויות יסוד חוקתיות. חקיקת המגן בתחום העבודה מהווה "רצפה" של זכויות שעליה ניתן להוסיף, אך לא לגרוע.

אלא שבמקביל להתפתחות של חקיקת המגן ומשפט העבודה התחוללו שינויים במבנה שוק העבודה, שהביאו לצמצום ניכר במספר האנשים הנהנים מהגנת חוקי המגן. התבנית של זכויות המגן בעבודה הלמה את המתכונת של עובד שכיר המועסק במשרה מלאה. מתכונת זו, שהיתה רווחת בעבר, איננה רווחת עוד, ואת מקומה תפסו מספר מתכונות שונות: עובדים המועסקים במעמד של עצמאים או "פריילאנסרים" המועסקים בחוזים אישיים ואינם נחשבים "עובדים" מבחינת חוקי המגן; עובדים במשרה חלקית ו/או במשרה זמנית; ועובדי חברות כוח אדם וקבלני שירות המתניידים בין מקום עבודה אחד למשנהו.

גורמים נוספים התורמים לפגיעה בזכויות עבודה, ויידונו בהמשך, הם מדיניות אכיפה מצומצמת וסלקטיבית של חוקי העבודה על ידי משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה; מדיניות תקציבית של קיצוץ שכר במגזר הציבורי, זניחת המדיניות של תעסוקה מלאה, חולשת הסתדרות העובדים ומלחמת המעסיקים בזכות ההתארגנות של העובדים.

להלן רשימת חוקי המגן המתייחסים לזכות לתנאי עבודה הוגנים:

חוקים העוסקים בהגנת שכר:

- חוק הגנת השכר התשי"ח-1958, הקובע את דרך תשלום השכר וקצבת הפרישה (פנסיה).
- חוק שכר מינימום התשמ"ז-1987, הקובע את שכר המינימום כשיעור מתוך השכר הממוצע במשק וכן מנגנון עדכון.

חוקים העוסקים בזכויות נלוות ובטחון סוציאלי:

- חוק איסור אפיית לילה התשי"א-1951, בהתאם לאמנת עבודה בינלאומית שישראל אישרה;
- חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951, הקובע שיום העבודה יהיה בן שמונה שעות ביום, שבוע העבודה בן 47 שעות (קוצר בצו הרחבה ל-43 שעות) ויום מנוחה שבועי;
- חוק חופשה שנתית התשי"א-1951, המסדיר את זכות העובד לחופשה שנתית בשכר;
- חוק פיצויי פיטורים התשכ"ג-1963, הקובע את תנאי הזכאות לפיצויי פיטורין ותקנות על פיו לאופן חישוב הפיצויים.

- חוק דמי מחלה התשל"ו-1976, המסדיר תשלום דמי מחלה לעובד שנעדר עקב מחלה;
- חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, המקנה השלמת הכנסה לבעלי שכר נמוך וקצבת הבטחת הכנסה למשפחות חסרות הכנסה כגון גמלאים חסרי פנסיה, אנשים מוגבלים שאינם יכולים לעבוד, אמהות חד הוריות וכדומה. מנגנון הגמלאות מופעל על ידי המוסד לביטוח לאומי;
- חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות התשס"א-2001, המסדיר כללי מתן הודעה מוקדמת של עובד ומעסיק.

חוקים העוסקים בשוויון ומניעת אפליה בעבודה:

- חוק שכר שווה לעובד ולעובדת התשכ"ד-1964, שנועד למנוע אפליה בתנאי תעסוקה בין עובדים לעובדות;
- חוק גיל פרישה שווה לעובד ולעובדת התשמ"ז-1987, הקובע גיל פרישה גמיש לעובדת המועסקת במקום עבודה שתנאיו מוסדרים על ידי הסכם קיבוצי;
- חוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988, האוסר אפליה מטעמים שונים בקבלה לעבודה ותנאי העבודה ותיקון מס' 10 לחוק התשס"ו-2006, הקובע הקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה;
- חוק השוואת זכויות פנסיה לאלמן ולאמנה התשס"א-2000;
- חוק למניעת הטרדה מינית התשנ"ח-1998, האוסר על הטרדה מינית בעבודה וקובע הליכים וסעדים בנושא.
- חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המיידית או המנהל התקין) התשנ"ז-1997, המספק הגנה לעובד שהתלונן בנדון;

חוקים המסדירים את תנאי העבודה של מגזרים מובחנים:

- א. חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה) התש"ט-1949, שהסדיר את זכויותיהם של עובדים שגויסו לצבא ובעיקר את החזרתם לעבודה;
- ב. חוק החניכות התשי"ג-1953, המסדיר את עבודתם וזכויותיהם של חניכים;
- ג. חוק עבודת נוער התשי"ג-1953, הקובע את זכויותיהם של בני נוער עובדים כגון גיל ושעות העסקה;
- ד. חוק עבודת נשים התשי"ד-1954, המסדיר סוגיות כגון העסקת נשים הרות, חופשת לידה, העסקת נשים בעבודות מסוכנות ובלילה;

ה. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996, המסדיר תנאי העסקת עובדים על ידי קבלני משנה ורישוי של חברות כוח אדם;
ו. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, המסדיר תנאי עבודה של אנשים עם מוגבלויות וקבלת שירותים על דם.

"חורים שחורים" בחקיקת המגן: סוגית הפנסיה וזכויות עובדים בתהליכי הפרטה

א. פנסיה

הפנסיה, אחד המרכיבים החשובים של הזכות לתנאי עבודה הוגנים, אינה מוסדרת בחקיקה, ולכן אין כיום בישראל חובה על המעסיק להפריש תשלומי פנסיה עבור עובדיו. זכויות פנסיה מוסדרות אמנם במרבית ההסכמים הקיבוציים, אלא שאלה מקיפים פחות מחמישים אחוז מהעובדים במשק והם אינם יכולים להוות תחליף לחוק פנסיה חובה שיחול על כל העובדים. בנוסף, ההתפתחות של תבניות העסקה פוגעניות ולטווח קצר (העסקה חלקית, העסקה באמצעות קבלני כוח אדם) מצמצמת עוד יותר את היקף העובדים הנהנים מזכויות פנסיוניות וגורמת להיווצרות מעמד רחב של עובדים הצפויים לעוני ומחסור לעת פרישתם משוק העבודה. בקרב העובדים חסרי הפנסיה יש ייצוג גבוה לקבוצות החלשות בשוק העבודה: ערבים, עולים, נשים, תושבי שכונות ועיירות פיתוח.

יצוין כי אותו חלק של העובדים המבוטח בקרנות פנסיה מתוקף הסכמים קיבוציים, נפגע מאוד ממהלך הלאמתן של קרנות הפנסיה על ידי הממשלה ומכירתן מאוחר יותר לחברות ביטוח עסקיות. דמי הניהול שגובות חברות הביטוח גבוהים מבעבר, דבר הגורע מחלקם של העובדים; בנוסף, ההיתר להשקיע חלק מן הכספים בשוק ההון יוצר מצב שבו העובדים אינם יכולים לאמוד את גובה הפנסיה הצפויה להם בעת פרישה.

ב. אי הסדרת זכויות עובדים בהפרטה

מאז סוף שנות ה-1970 נהוגה בישראל מדיניות של הפרטת תאגידים ושירותים ממשלתיים. מסע ההפרטה הואץ במיוחד בשנות ה-1990 (חסון, 2006). הליכי ההפרטה בישראל מוסדרים רק באופן חלקי, והחקיקה אינה מתייחסת למעמדם וזכויותיהם של העובדים. בתאגידים ממשלתיים שהופרטו אנו עדים לפגיעה בכל קבוצות העובדים המעורבות בתהליך: העובדים המפוטרים בעקבות ההפרטה, הנאלצים להילחם על תנאי פרישתם במצב שבו כוח המיקוח שלהם קטן מאוד; העובדים הממשיכים את עבודתם בחברה המופרטת, אשר לעיתים מצליחים להבטיח את תנאי עבודתם בהסכם קיבוצי לתקופה

מוגבלת, אולם בתום התקופה הם עשויים למצוא את עצמם מוחתמים על חוזים אישיים ללא יכולת לנהל משא ומתן קיבוצי; עובדים חדשים הנשכרים לעבוד לאחר ההפרטה בתנאים פחותים. במקרים רבים נוצרים באותו מקום עבודה דורות של עובדים - דור א' של עובדים שהועסקו לפני ההפרטה, דור ב' של עובדים חדשים המועסקים מראש בתנאים פחותים מבחינת גובה השכר, זכויות נלוות וקביעות בעבודה ודור ג' של עובדים המועסקים באמצעות קבלן. פגיעות אלה באו לידי ביטוי, בין השאר, במקרים של הפרטת בתי הזיקוק לנפט והפרטת מפעלי ים המלח (ר' חסון: שם; וסרטה של טלי שמש "זהב לבן עבודה שחורה" משנת 2004).

בעשור הנוכחי נעשו שני ניסיונות להבטיח את זכויות העובדים בעת הפרטה, האחד ב-2003, באמצעות הצעת חוק שהגישה קבוצת ח"כים בראשות עמיר פרץ, והשני ב-2006, באמצעות הצעת חוק שהגיש ח"כ דוד טל. ההצעה של ח"כ טל ביקשה להתנות כל עסקה בין הממשלה לבעלי הון פרטיים בהתחייבות של בעל ההון לשמור על תנאי העבודה ועל הזכויות של העובדים למשך שלוש שנים לפחות מתום תוקפו של כל הסכם קיבוצי קיים או מיום המכירה או ההעברה (הצעת חוק הבטחת זכויות עובדים בהפרטה [תיקוני חקיקה], התשס"ג-2003). הצעת החוק עברה בכנסת בקריאה טרומית אך נדחתה לבסוף בשל סעיף "זכות הווטו" שקבע כי לא ניתן יהיה להפריט חברה ממשלתית מבלי לנהל משא ומתן עם עובדיה ולחתום עימם על הסכם המסדיר את זכויותיהם טרם ההפרטה.

שילוב העובדים בתהליך ההפרטה הפך בארצות שונות למוסכמה. גם הבנק העולמי ממליץ על כך. השילוב יכול לבוא לידי ביטוי במהלך ההיערכות להפרטה, בהצעת מניות מיוחדות ועדיפות, במעורבות עקיפה (כבעלי מניות) בפעילות החברה המופרטת ובהענקת הכשרה מקצועית, תעסוקה חלופית או פיצויים לעובדים הנפלטים מחברות ממשלתיות במהלך הפרטתן. בישראל, שילוב העובדים במהלך ההפרטה אינו מצוין כלל כיעד במדיניות ההפרטה הממשלתית (אקשטיין ואח' 1998: 66).

הזכות להתארגנות

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, זכות ההתארגנות של העובדים מצויה בשפל, מהבחינה המשפטית והמעשית כאחד. אמנם, ישראל חתמה על אמנות בינלאומיות המבטיחות את חופש ההתארגנות, אולם מעולם לא נחקק בישראל חוק המאמץ את הוראות האמנות. בעבר, כאשר האוריינטציה האידיאולוגית היתה קולקטיביסטית וכאשר הסתדרות העובדים היתה בשיא כוחה, לא היה צורך בזכות חקוקה לחופש התארגנות. כיום, זכותם של עובדים להתארגן שנויה במחלוקת ויש פיחות מתמיד בלגיטימציה של ארגוני עובדים. מבחינה מעשית, מיקור חוץ, העסקה באמצעות מתווכים, העסקה

ארעית וחלקית ותהליכי ההפרטה מפוררים את השכבה שהוגדרה בעבר כ"עובדים" וחותרים תחת יכולתם של העובדים להתארגן ולפעול כציבור מאוחד.

הזכות לחופש ההתארגנות כוללת ממד קיבוצי וממד אישי. המימד האישי מתייחס לעובד כפרט והמימד הקיבוצי מתייחס לזכויות העובדים כקבוצה.

הזכות לחופש ההתארגנות באה לידי ביטוי חלקי בחוק הסכמים קיבוציים (התשי"ז-1957), הקובע מסגרת לקביעת תנאי עבודה של עובדים בדרך קיבוצית ובאמצעות צווי הרחבה ובחוק יישוב סכסוכי עבודה (התשי"ז-1957), המכיר בארגון עובדים יציג כצד לסכסוך עבודה. מעבר לכך, עיקרי הזכות פותחו בפסיקת בתי הדין. הפסיקה הכירה בשלוש זכויות של חופש ההתארגנות קיבוצית, המשלימות זו את זו: זכות ההתארגנות, הזכות לנהל משא ומתן והזכות לשבות. זאת לגבי כלל ציבור העובדים ולהוציא מגזרים מסוימים כמו כוחות הביטחון והמשטרה (בן ישראל, 2002: 887-886). מבין השלוש, רק הזכות למשא ומתן קיבוצי זכתה לפיתוח בחקיקה ובפסיקה. זוהי גם הזכות היחידה שלא צומצמה כתוצאה מחקיקת חוקי היסוד.

הממד האישי של זכות ההתארגנות כולל פן חיובי – זכותו של עובד להצטרף לארגון לפי בחירתו, ופן שלילי – זכותו של עובד שלא להצטרף לארגון עובדים זה או אחר.

על מנת שארגון עובדים ייחשב ל"ארגון עובדים יציג" ויוכל לייצג את העובדים מול ההנהלה ולחתום על הסכמים, לפחות שליש מהעובדים במקום עבודה צריכים להיות חברים בו. בעבר, הדגש הושם על המימד הקיבוצי של זכות ההתארגנות: אז רווחו הסדרים כדוגמת "מפעל סגור" ו"מפעל מאורגן", שבמסגרתם עובדים שהתקבלו לעבודה חויבו להצטרף לארגון העובדים היציג במפעל (במפעל סגור – כתנאי קבלה לעבודה, ובמפעל מאורגן – מיד אחרי תחילת ההעסקה). הסדרים אלה פגעו אמנם בממד האישי של חופש ההתארגנות, אך הם הקלו על התארגנויות עובדים לזכות בהכרה כארגון עובדים יציג. בשנות ה-1990, בעקבות חקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק, פסק בית הדין הארצי לעבודה כי הסדרים אלה פוגעים בחופש העיסוק של העובדים כפרטים ובזכותם שלא להצטרף לארגון, ועל כן שלל את תוקפם (פרשת ההסתדרות נגד צים, בן ישראל, 2002: 939). כלומר, בית הדין קבע כי לא ניתן לחייב עובד להצטרף לארגון העובדים היציג במקום עבודתו. בעקבות זאת נותרה על כנה רק אחת מתוך שלושת צורות ההתארגנות המפעליות שהיו קיימות בישראל בעבר: המדובר ב"מפעל נציגות", הסדר המאפשר לארגון העובדים היציג, החותם על הסכם קיבוצי, לגבות דמי טיפול מעובדים הנהנים מפירות המאבק המקצועי שהארגון מנהל, על אף שאינם חברים בארגון (לפי חוק הגנת השכר, סעיף 25(א) פסקה 3 ב). הסדר הנציגות מאפשר יותר חופש בחירה לכל עובד כפרט אך במקביל הוא מחליש את כוחם של

ארגוני עובדים בכל הנוגע לגיוס חברים ולזכייה במעמד של "ארגון יציג". מנקודת ראותו של העובד הבודד, הסדר הנציגות סובל מחסרון נוסף: הוא מאפשר גביית דמי טיפול מקצועי מעובדים בלתי מאורגנים הנהנים רק באופן חלקי, אם בכלל, מפירות המאבק של ארגון העובדים (ר' דיון בהסתדרות העובדים הכללית ועובדי הקבלן בחלק האחרון של הדו"ח).

הזכות לחופש משא ומתן קיבוצי מעוגנת בחוק הסכמים קיבוציים. הסכם קיבוצי הוא חוזה עבודה שנחתם בין מעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים, ומסדיר את תנאי העבודה במפעל או בענף מסוים. מרגע שנחתם הסכם קיבוצי, שר העבודה והרווחה מוסמך להוציא צווי הרחבה, המכילים הוראות מתוך ההסכם על ענף תעסוקתי, על כל המשק או על סקטורים נרחבים ממנו.

הזכות למשא ומתן קיבוצי פותחה גם בפסיקת בית הדין לעבודה. למשל, הפסיקה הכירה גם בלגיטימיות ובתוקף של "הסדרים קיבוציים", שהם הסדרים החלים על קבוצה של עובדים שאינם עומדים בכל התנאים של הסכם קיבוצי כפי שנקבעו בחוק (בן ישראל, 2002: 1324). לפיכך, במידה ויש כיום מגבלות על הזכות למשא ומתן קיבוצי, הן אינן משפטיות אלא נובעות ממאפייני שוק העבודה של שנות האלפיים, המצמצמים בצורה ניכרת את יכולת המשא ומתן הקיבוצית של העובדים.

זכות השביתה מעוגנת באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות כחלק מזכויות העבודה, וכן באמנות ארגון העבודה הבינלאומי ובחוקתו. בישראל, השביתה אינה זכות חוקית במובן זה שאין חוק המקנה את הזכות לשבות, אולם ישנה הכרה בפועל בזכות השביתה; ישנם גם חוקים ופסיקה המטילים הגבלות על חופש השביתה (כגון סעיף 5א לחוק יישוב סכסוכי עבודה התשי"ז-1957, הקובע חובת הודעה מוקדמת על קיום שביתה).

הזכות לשבות כורסמה עם השנים. בין הגורמים לכך ניתן למנות את ההעברה של סוגיית יישוב סכסוכי עבודה אל בתי הדין לעבודה, שקמו בסוף שנות ה-1960, ואת היחלשותם של האיגודים המקצועיים. הכירסום חשף עובדים שובתים לסנקציות פליליות ולתביעות כספיות בגין נזקים שנגרמו כתוצאה משביתות. כיום יש מגבלות על סוגי הפעולות שמותר לעובדים לנקוט במהלך שביתות ויש גם מגבלות על שביתות "פראיות", הפורצות ללא הודעה מוקדמת. כך למשל, בית הדין לעבודה מאפשר להפסיק את העבודה אך אוסר על פעולות נלוות כגון מניעת הוצאת סחורות או תפיסת חצר המפעל; פעולות אלה חשופות היום לתביעות נזיקין של צדדים שלישיים (בן ישראל, 2002: חלק שביעי, פרק 8). בשתי פרשות שהגיעו לאחרונה אל בית הדין הארצי לעבודה: שביתת העובדים הארעיים ברשות שדות התעופה ושביתת ההסתדרות הכללית עקב העיכובים בתשלום שכרם של עובדי הרשויות המקומיות, באה לדי ביטוי גישה

המצמצמת את זכות השביתה ככלי לגיטימי של עובדים שזכויותיהם נפגעו לטובת האינטרס הכלכלי והציבורי שבמניעת שיבושים בהפעלת המערכות הציבוריות.

מחויבות המדינה להבטחת פיתוח כלכלי ותעסוקה מלאה

האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מתייחסת אל שני מרכיבים של הזכות לעבוד: האחד, זכויות הפרט; השני, אמצעים שעל המדינות לנקוט כדי להבטיח את מימוש הזכות לעבוד. האמנה מטילה על המדינות החתומות חובה של התקדמות הדרגתית ושיפור מתמיד בכל הנוגע למימוש הזכויות הכלולות בה ומגדירה צעדים כלליים שעל המדינות לנקוט על מנת להבטיח את מימוש זכות הפרט לעבודה: צעדים אלה כוללים תכניות הדרכה והכשרה מקצועית וכן אמצעים שיבטיחו התפתחות כלכלית, חברתית ותרבותית מתמדת ותעסוקה מלאה ויצרנית (סעיף 6(2) לאמנה).

בישראל – ובמרבית שאר הארצות - מחויבות המדינה ליצירת תעסוקה מלאה לאזרחיה אינה מעוגנת בחקיקה. לכן, הדרך היחידה לבחון אותה היא באמצעות בדיקת המדיניות הכלכלית בכלל ומדיניות הפיתוח בפרט. חובת המדינה לפיתוח כלכלי הינה כללית ונובעת מעצם הגדרת תפקידיה של המדינה בעידן המודרני. השאלה, האם יש ביכולתה של המדינה להבטיח תעסוקה מלאה, שנויה במחלוקת. משום כך נתמקד בהיבטים של פיתוח כלכלי המצויים בזיקה ישירה לשוק העבודה וניתנים למדידה: ראשית, מדיניות השקעות המעודדת צמיחת מקומות עבודה חדשים; שנית, מערכת הכשרה מקצועית המעודדת קידום ושילוב אנשים בכוח העבודה; שלישית, מערך תמיכה לעובדים הנפלטים זמנית או באופן קבוע משוק העבודה, ובעיקר אלה מהם שנתרים מובטלים.

מדיניות השקעות ויצירת תעסוקה

בשני העשורים הראשונים לאחר הקמתה של ישראל, המדינה חשה מחויבות ליצור מקומות עבודה, בראש ובראשונה על מנת להבטיח את קליטתם בישראל של מאות אלפי היהודים שהיגרו אליה. ניתן לומר כי באותן שנים שררה בישראל מדיניות שחתרה לתעסוקה מלאה – אם כי בעיקר במגזר היהודי של האוכלוסייה; הפלסטינים שהפכו לאזרחי ישראל ב-1948 היו נתונים לממשל צבאי שהצר במידה רבה את צעדיהם בשוק העבודה. המדיניות של תעסוקה מלאה התאפשרה במידה רבה הודות לשיעורי צמיחה גבוהים שאפיינו את המשק הישראלי במשך שני העשורים הראשונים, ובמידה רבה גם בשנים הראשונות שלאחר מלחמת 1967.

לאחר 1967 הממשלה השקיעה רבות בטיפוח התשלובת התעשייתית-צבאית, שיצרה בשוק העבודה

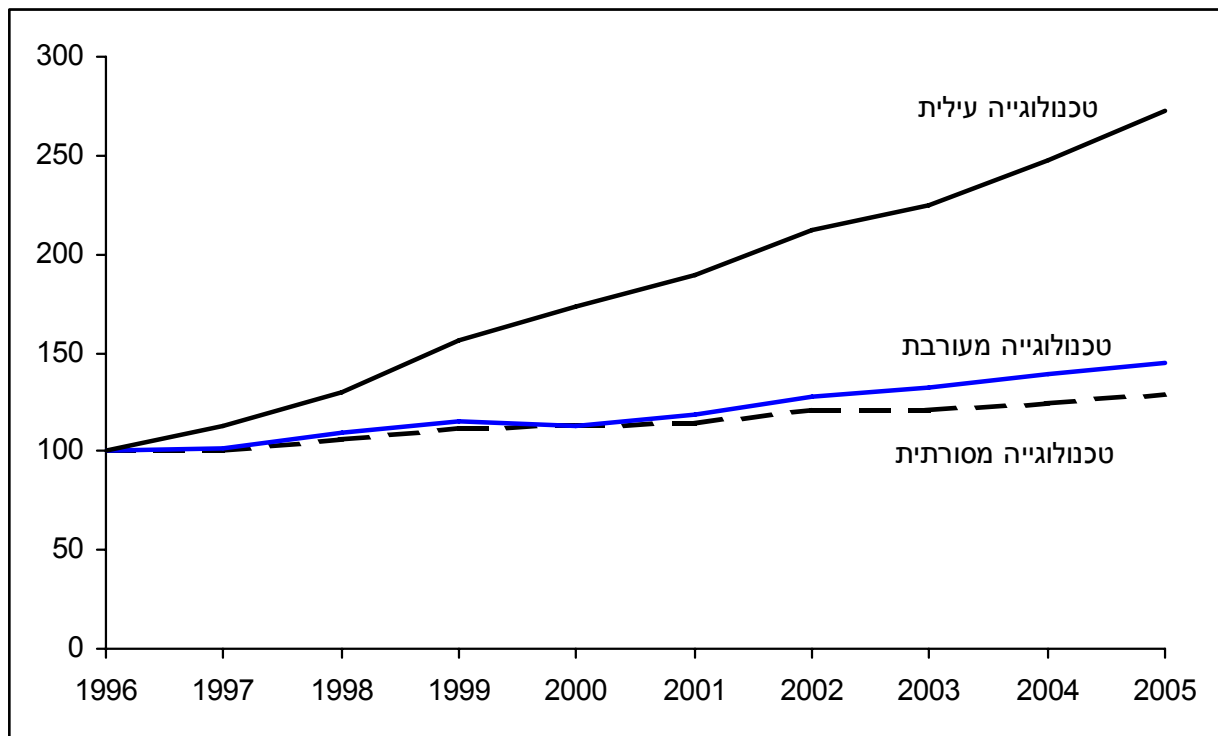
הישראלי מגזר מיוחס ומתוגמל היטב - אך קטן, יחסית, בהיקפו. מגזר זה הוליד מתוכו, בשנות ה-1990, את תעשיית ההיי טק הישראלית. מבחינה זאת, מדובר במסלול פיתוח מן הסוג שכלכלנים מכנים בשם "מסלול פיתוח עילי" (ר' סבירסקי, 2001). מצד שני, הממשלה פתחה את השער לכניסתם של עובדים מן השטחים הפלסטיניים הכבושים, דבר שהחליש בהדרגה את כוח המיקוח של עובדים ישראליים ברמות השכר הנמוכות. מרגע שנמצא כוח אדם חלופי זול, החלה להישחק המדיניות שחתרה להשיג תעסוקה מלאה. במקביל, המחויבות של המדינה ל"מסלול הפיתוח התחתני", שבו נכללות, בין השאר, התעשיות המסורתיות, נחלשה מאוד. ישראלים שמצאו עצמם בשולי שוק העבודה יכלו למצוא פיצוי-מה בדמותה של מדינת הרווחה, שהתפתחה מאוד בשנות ה-1970.

לאחר מלחמת יום הכיפורים נכנס המשק לתקופה ארוכה של אינפלציה גבוהה, שיעורי צמיחה נמוכים – ואבטלה גבוהה. באותן שנים החלו פוליטיקאים בולטים נסוגים במוצהר ממדיניות של תעסוקה מלאה.

המשק הישראלי חזר לשיעורי צמיחה גבוהים במחצית הראשונה של שנות ה-1990, אם כתוצאה מגלי ההגירה הגדולים ממדינות חבר העמים ואם כתוצאה מהסכמי השלום עם ירדן ועם הפלסטינים. אך עם סיומו של גל ההגירה ירד היקף ההשקעות במשק הישראלי. מגמת הירידה זו גברה עוד בשנות האינתיפאדה השנייה. ב-2003, עם שכוך האינתיפאדה, גברו ההשקעות, אך הן התמקדו בעיקר בשירותים העסקיים והפיננסיים ובתעשיית ההיי-טק. נתוני בנק ישראל מעלים כי בשנים 1996-2005, תעשיות הטכנולוגיה העילית משכו את כמות ההשקעות הגדולה ביותר במשק הישראלי: ההשקעה בתעשיות אלו גדלה מדי שנה בשיעור ממוצע של 12% לערך. בענפים אחרים, ההשקעות היו נמוכות יותר. בענף התעשיות המעורבות, ההשקעות גדלו בשיעור שנתי ממוצע של 4.3%; ואילו בתעשיות המסורתיות שיעור הגידול עמד על כ-3% (סבירסקי וקונור-אטיאס, דצמבר 2006). התרשים שבעמוד הבא מציג את נתוני ההשקעות, באמצעות שיעורי השינוי במלאי ההון בכל ענף.

כאמור, ב-2003 חזר המשק הישראלי לצמוח, בעקבות שנות האינתיפאדה שבמהלכם הצטמקה הפעילות הכלכלית עד מאוד. אלא שהצמיחה המחודשת אינה יוצרת מקומות עבודה בהיקף ובקצב הרצוי. בשנים 2003-2005, בהן התחדשה הצמיחה, נוצרו 194 אלף משרות חדשות, 65% מתוכן משרות חלקיות (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006). יתרה מזאת, האבטלה, שבשנות האינתיפאדה גדלה מאוד והגיעה לשיעור של יותר מ-10%, נותרה עד היום ברמה גבוהה של כ-8%.

מלאי ההון הגולמי לפי ענפי תעשייה, 1996 - 2005
מדד 1996=100



הערות:

1. מלאי ההון - סך ההוצאות של מפעלים, ממשלה ומוסדות ללא כוונת רווח על נכסים קבועים לשימוש אזרחי, עבודות בנייה בתהליך, השקעות במכונות, בציוד ובכלי תחבורה.
2. התעשיות המעורבות כוללות מפעלי כימיה ונפט, כרייה וחציבה, פלסטיק וגומי, מכונות וציוד, כלי הובלה, תכשיטים וחפצי חן. בתרשים זה כללנו בענף התעשיות המעורבות את התעשייה המעורבת עילית ואת התעשייה המעורבת מסורתית.
3. מלאי ההון של התעשייה המעורבת כוללים נתונים של תעשיית כלי טיס, אשר מסווגים כשייכים לתעשיית הטכנולוגייה העילית. הסיבה לכך מצוייה בעובדה, שלא ניתן היה לבודד את תת ענף זה (כאמור, כלי טיס) מתוך ענף התעשייה המעורבת עילית, שבו הוא כלול.

מקור: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2006, דצמבר 2006.

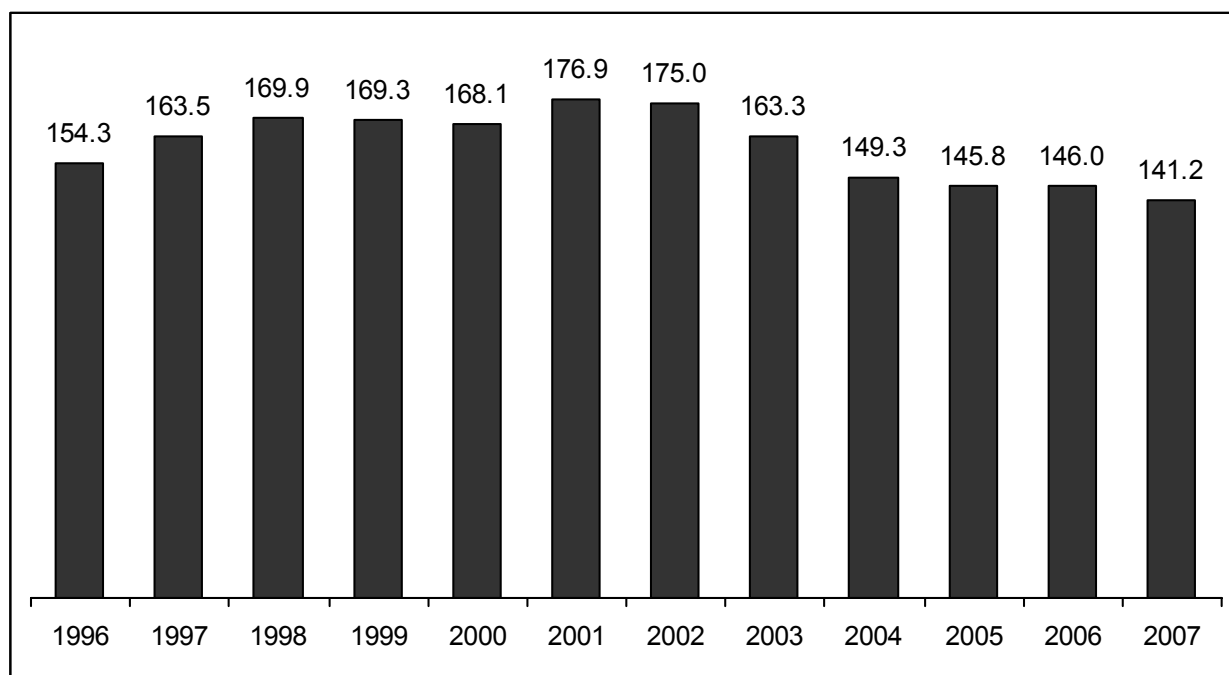
הכשרה מקצועית

בעבר, שירות התעסוקה הממלכתי היה מקור הכוונה חשוב ביותר. כיום הוא איבד ממעמדו הקודם, וחלק מתפקידיו אף הועבר לאחרונה לסוכנויות פרטיות במסגרת "תכנית ויסקונסין". מגמות אלה ניכרות גם בירידה יחסית בתקציב השירות: ב-2001 עמדו הוצאות השירות על 168.1 מיליון ₪, ואילו ב-2007 הם יעמדו על 141.2 מיליון ₪.

בישראל, האחריות להכוונה לעבודה ולהכשרה מקצועית הוטלה על שירות התעסוקה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. השירות הוקם מכוח חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959. חוק שירות התעסוקה מטיל על המדינה, באמצעות השירות, חובה פעילה לאיסוף מידע על שוק העבודה, זיהוי צרכי המשק וקידום אפיקי תעסוקה. החוק מגדיר גם את תנאי ההפעלה והרישוי של לשכות תעסוקה פרטיות, הכפופות אף הן לשר העבודה. בכך מגדיר החוק את המדינה כאחראית העיקרית להכוונת היצע התעסוקה בישראל.

תקציב שרות התעסוקה, 1996 - 2007

במיליוני ₪, במחירי 2005



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 2006: משרד התמ"ת, יוני 2006; משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר לשנת 2007: משרד התמ"ת, אוקטובר 2006.

גם מחויבות המדינה לאספקת הכשרה מקצועית מצויה בנסיגה. כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, מאז תחילת העשור תקציבי ההכשרה המקצועית מצויים בירידה, ותקציב ההכשרה המקצועית לשנת 2007 מהווה כשליש מתקציב ההכשרה בשנת 2001.

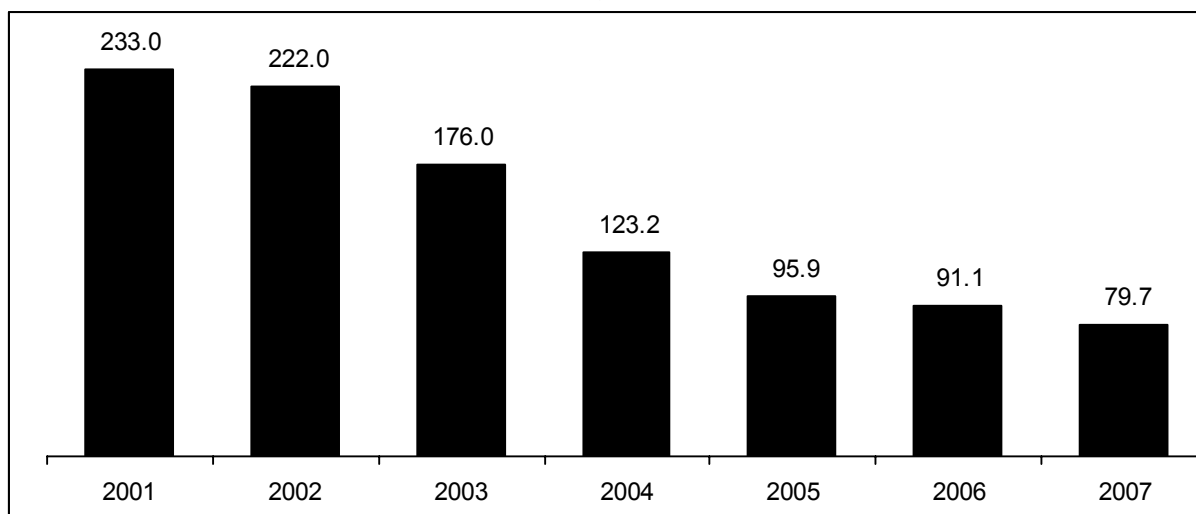
התחום שנפגע באופן החמור ביותר הוא הכשרת אקדמאים, אשר נותר כמעט ללא תקציב. בעוד שבשנת 2001 עמד תקציב הכשרת אקדמאים על 233.0 מיליוני ₪, בשנת 2007 הוא ירד ל-79.7 מיליוני ₪, ירידה של כ-66%.

34.1 מיליון ₪, בשנת 2007 הוקצו רק 1.8 מיליון ₪ לנושא.

תקציב מרכזי הכשרה הממשלתיים הצטמק מ-50.1 מיליון ₪ בשנת 2001 ל-12.1 מיליון ₪ בשנת 2007. תקציב ההכשרה למבוגרים עמד על 149 מיליון ₪ ב-2001 לעומת 65.8 מיליון ₪ בשנת 2007 (מרכז אדוה, 14.11.2006).

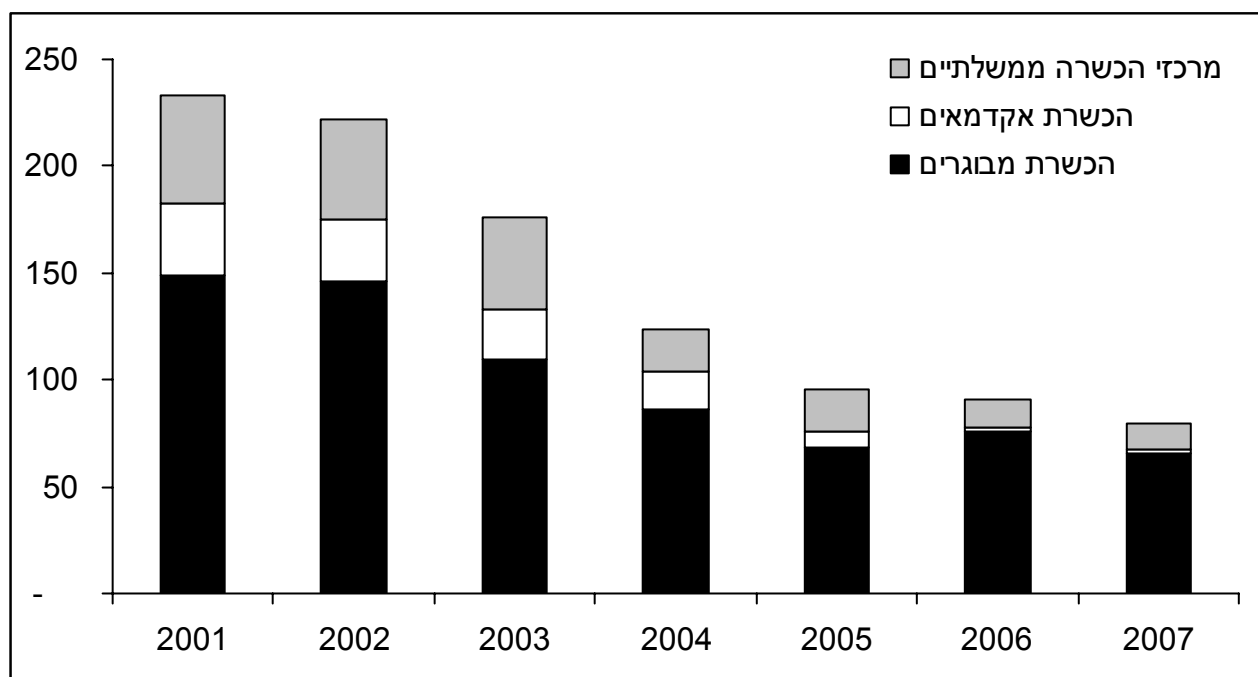
תקציב ההכשרה מקצועית, 2001-2007

במיליוני ₪, במחירי 2005



הערה: תקציב ההכשרה המקצועית כולל: הכשרת אקדמאים, קורסים למבוגרים ומרכזי הכשרה ממשלתיים.
מקור: מרכז אדוה, ההשלכות החברתיות של תקציב המדינה לשנת 2007, מצגת, 14.11.2006.

הכשרה מקצועית לפי סוג, 2001-2007
במיליוני ₪, במחירי 2005



מקור: מרכז אדוה, ההשלכות החברתיות של תקציב המדינה לשנת 2007, מצגת, 14.11.2006.

האבטלה: הממשלה החמירה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה, קיצרה את משך הזכאות והורידה את גובה דמי האבטלה (בן-שחר 2006; מרכז אדוה. 2006א).

התוצאה: בשנים 2001 – 2005, למרות הגידול במספר המובטלים, מספר מקבלי דמי אבטלה ירד מ-104,707 ב-2001 ל-58,915 ב-2005 (המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2006: 188-189). באותה תקופה ירדו דמי האבטלה הממוצעים ליום, מ-153 ₪ ב-2001 ל-137 ₪ ב-2005 (במחירים ריאליים) (שם: לוח 15.2). לבסוף, בעוד שב-2001 עמד סך התשלומים של דמי אבטלה על 3.77 מיליארד ₪, ב-2005 ירד הסכום לכדי 2 מיליארד ₪ (שם: לוח 15.2) - למרות הגידול במספר המובטלים ובמשך האבטלה.

הקיצוץ העמוק בתקציבי הכשרה המקצועית הביא לירידה משמעותית במספר המשתתפים בקורסי הכשרה במימון התמ"ת. בשנת 2000, מספר המשתתפים בקורסי הכשרת יום עמד על 38,070; ב-2004 ירד המספר ל-13,826 (מרכז אדוה. 2006ב).

האבטלה והתמיכה לנפלטים משוק העבודה

בתקופת המיתון הכבד שהולידה האינתיפאדה השנייה עלה מאוד שיעור האבטלה בישראל. עם סיום האינתיפאדה ירד שיעור האבטלה, אך הוא נותר גבוה גם בעת כתיבת מסמך זה – קרוב ל-8%.

בפועל, היקף האבטלה רחב יותר ממה שנמסר בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: כך למשל ב-2005, בעוד שהשיעור הרשמי נע סביב 9%, דו"ח האבטלה של ארגון "מחויבות לשלום וצדק חברתי" נקב בשיעור של 16.4% מכוח העבודה האזרחי (ב-2005), שהם כ-450 אלף איש. הפער בין נתוני "מחויבות" לנתונים הרשמיים נובע מכך שאנשי "מחויבות" כוללים גם מובטלים חלקית (138.8 אלף) וכן "מתיאשים" - 64.3 אלף איש שחיפשו עבודה במשך יותר משנה וחדלו מכך – וכתוצאה מכך אינם רשומים כדורשי עבודה בלשכות התעסוקה (בן-שחר 2006).

בנסיבות שכאלה צפוי היה כי תשלומי דמי אבטלה יגדלו מאוד – אלא שדווקא בתקופת המיתון הכבד בחרה הממשלה לערוך קיצוצים כבדים במערכת דמי

הקשר בין עבודה וקיום בכבוד: עבודה אינה מבטיחה מעוני

הצמיחה, שהתחדשה לאחר תום האינתיפאדה השנייה, לא הביאה עמה שינוי מהותי בתמונה שציירו עד כה. הגידול בהשקעות, כפי שראינו, מتركז רק בחלק קטן של המשק. יתרה מזאת, הצמיחה המחודשת מתאפיינת בגידול באי שוויון בין בעלי הון לעובדים. כאשר בוחנים את נתוני ההכנסה הלאומית, מתברר כי חלקם של העובדים בהכנסה הלאומית מצוי בירידה, בעוד שחלקם של המעסיקים מצוי בעלייה (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006).

כיוון שחלקם של העובדים בהכנסה הלאומית יורד, וכיוון שחלק גדול מן המשרות שנוצרו במהלך גל הצמיחה הנוכחי הן חלקיות, אין זה מפליא שחלק הולך וגדל של העובדים והעובדות מקבל שכר נמוך עד כדי כך, שהוא מעמיד אותם מתחת לקו העוני (שם: 16-17).

כפי שניתן לראות בלוח שלהלן: ב-1989, 21% מן העניים היו שכירים; ב-2005 שיעורם של השכירים בקרב העניים הגיע ל-34.5%. ב-1989, 10% מן השכירים היו מתחת לקו העוני; ב-2004 שיעור השכירים שמתחת לקו העוני עלה והגיע ל-18%.

מקבלי דמי אבטלה, 2005-2001 במספרים מוחלטים

2005	2004	2003	2002	2001
58,915	58,644	70,840	96,874	104,707

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך ל"ו (3), יולי-ספטמבר 2006, אוקטובר 2006.

דמי אבטלה ממוצעים ליום, 2005-2001 בש"ח, במחירי 2005

2005	2004	2003	2002	2001
137	139	140	142	153

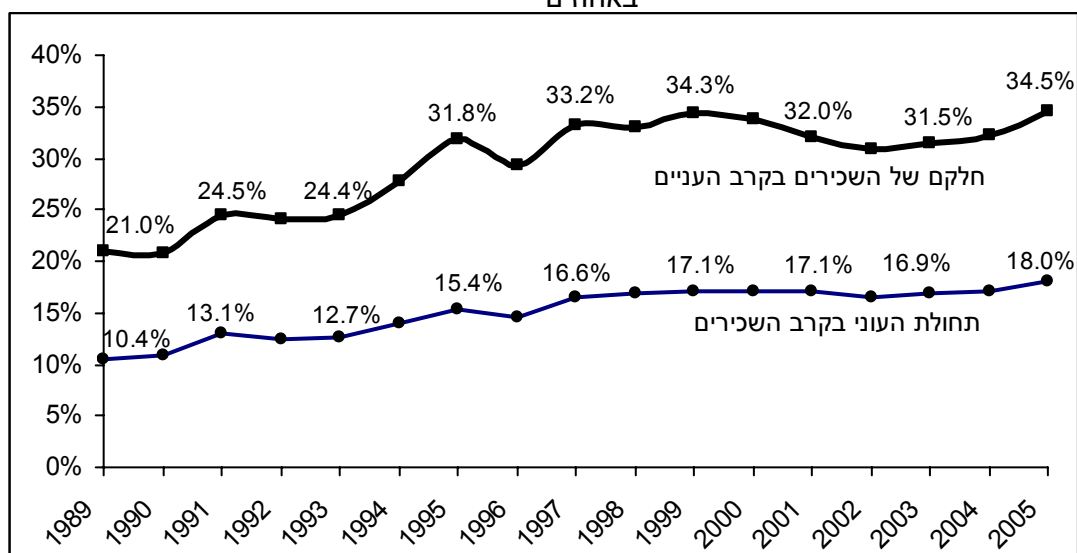
מקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך ל"ו (3), יולי-ספטמבר 2006, אוקטובר 2006.

סך התשלומים ששולמו בגין אבטלה, 2005-2001 במיליארדי ש"ח, במחירי 2005

2005	2004	2003	2002	2001
1.99	2.15	2.45	3.59	3.77

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך ל"ו (3), יולי-ספטמבר 2006, אוקטובר 2006.

גידול בתחולת העוני בקרב שכירים, 2005 - 1989 לפני תשלומי העברה ומסים ישירים באחוזים



הערה: בין השנים 2005-2000 הנתונים אינם כוללים את תושבי מזרח ירושלים. מקור: מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2006, דצמבר 2006.

שינויים במערכת יחסי העבודה בישראל והשפעתם על זכויות עבודה

בעשורים הראשונים לקיומה התאפיינה ישראל במערכת יחסי עבודה ריכוזית, המושתתת על מודלים אירופיים. יחסי העבודה הוסדרו באמצעות הסכמים קיבוציים ובאמצעות משא ומתן בין שלושת הצדדים למערכת העבודה: המעסיקים, העובדים והמדינה. עד תחילת שנות ה-1980 הקיפו ההסכמים הקיבוציים באופן ישיר כ-80% מהשכירים, ועובדים אחרים נהנו מהם באמצעות צווי הרחבה. כוחה של ההסתדרות איפשר לה לנהל משא ומתן מקיף על זכויות העובדים ולהשפיע על עיצוב המדיניות החברתית בישראל.

מלחמת 1967 סימנה את תחילתו של תהליך ממושך של כירסום במערכת יחסי העבודה בישראל. תחילה עם כניסתם לשוק העבודה של עובדים פלסטיניים שלא זכו להגנה מקצועית של ההסתדרות. לאחר מכן עם התרחבות הפערים בין עובדי התעשיות המתבססות על טכנולוגיות מתוחכמות – "המסלול העילי" – ובין עובדי ענפי התעשייה והשירותים המסורתיים. ומאוחר יותר עם כניסתם של מהגרי העבודה מארצות שונות ברחבי העולם.

בסוף שנות ה-1970 החלה להתפורר ההגמוניה של מפלגת העבודה ויחד עמה הלך ונחלש גם כוחה של ההסתדרות. בשנות ה-1980 החלה ההסתדרות למכור את נכסיה הכלכליים ולאבד את מעמדה כמעסיק השני בגודלו במדינה. בשנות ה-1990 ניתק הקשר בין ההסתדרות לקופת חולים הכללית, ובשנות ה-2000 ניתק הקשר בין ההסתדרות לקרנות הפנסיה.

גם בקרב המעסיקים נרשמה ירידה בשיעור החברים בארגוני מעסיקים ואף נוצר סטטוס חדש המאפשר למעסיק להיות "עמית" ולא חבר בארגון, סטטוס המאפשר להתחמק מתחולתם של הסכמים קיבוציים על המעסיק. המשא ומתן הקיבוצי עצמו נהיה מפוצל יותר מבעבר בשל קיומה של הפרדה מלאה בין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי ובשל התרבות הסכמי השכר התקפים כל אחד לגבי קבוצה קטנה של עובדים בכל אחד מהמגזרים.

על גורמים יש להוסיף את תהליכי ההפרטה ואת הקטנת מכסי המגן, צעדים שהגבירו את התחרות בין מפעלים ישראלים למפעלים בחו"ל ויצרו לחץ להגמשת תבניות ההעסקה. כל אלה הביאו לשבירת החפיפה בין שוק העבודה למערכת יחסי העבודה (מונדלק, 2004: פרק 1).

מהסדרה קיבוצית של תנאי העבודה להעסקה אישית

בשנת 2000 עמד שיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים על מעט יותר מ-50% מהעובדים. בשנות

ה-1980 עמד השיעור על כ-80%. שיעור העובדים החברים באיגודי עובדים עמד על בין שליש ל-40% מכוח העבודה. שיעור המעסיקים המאורגנים באיגודי מעסיקים ירד גם הוא (כהן ואח', 2004). מערכת הסדרת זכויות העובדים עברה ביזור, ממערכת קיבוצית כלל-ארצית למערכת של הסכמים מפעליים וחוזי עבודה אישיים. בצד זה התפתחה מערכת מדינתית של הסדרת תנאי העבודה, באמצעות חקיקה של הכנסת ופסיקה של בתי הדין לעבודה. בתי הדין לעבודה הפכו למסגרת העיקרית באמצעותה מוכרעים כסוכי עבודה.

תהליך הביזור של מערכת יחסי העבודה בישראל החל בשנת 1970, עת פחתו צווי ההרחבה שהחילו את ההסכמים הקיבוציים העיקריים על כלל המשק. בשנים 1975-1980 הואץ התהליך עם המעבר מהסכמי עבודה לאומיים וענפיים להסכמי עבודה מקומיים (מפעליים). התהליך הושלם בשנת 1987, כאשר ההסכמים הקיבוציים שכיסו את רוב עובדי המגזר הפרטי לא הוארכו עוד ולא נחתמו שנית. הסכמי השכר שנחתמו בשנים 1987-1995 לא כללו מנגנון אחיד של העלאת שכר והשאירו מקום למדיניות שכר גמישה על פי ענף העבודה. הסכמי השכר שחתמה ההסתדרות הכללית כיסו את המגזר הציבורי ולא את המגזר הפרטי. השוואה בין ענפי תעשייה שבהם נחתמו הסכמים ענפיים לענפים שבהם נחתמו הסכמים כלל ארציים מצביעה על כך, שהסכמים ארציים מקטינים את רמת האי שוויון בתוך הענף. מגמה זו של היחלשות מעמד האיגודים המקצועיים וביזור יחסי העבודה אחראית במידה רבה להתרחבות האי שוויון בשכר בישראל, שגדל בשיעור של כ-37% בשלושת העשורים האחרונים (כהן ואח', 2004; קריסטל ואח', 2006).

את השפעת המדיניות הכלכלית על מערכת יחסי העבודה ניתן לסכם במילותיו של חוקר האיגוד המקצועי, אלקנה מרגלית: "...אפשר להגיד בוודאות, כי בשנות השמונים ובמשך שנות התשעים, התבלטה בישראל, במפורש ובמוצהר, עליונות כוחו של ההון הפרטי לרעת כוח העובדים והופר מאזן הכוח הקודם, משנות החמישים והששים, כפי שאירע גם בארצות אחרות בעולם לנוכח ההתפתחויות במשק העולמי ובתנועות ההון... תקופה זו מתאפיינת גם בהתפוררות האמנה החברתית בין עסקים, עבודה והממשלה, והעסקים הם שנהנים מריבונות למעשה ביחס לשני השותפים האחרים לאמנה - העובדים והממשלה" (אלקנה, 1994: 271).

כיום נעשים ניסיונות לחידוש ההידברות בין המדינה, המעסיקים והעובדים. בעקבות המלחמה בלבנון ביולי-אוגוסט 2006 הצליחו הצדדים להגיע להסכמה בדבר פיצוי עובדים ומעסיקים על נזקי המלחמה. עם זאת, נוכח המדיניות הכלכלית המשקפת תפיסה קיצונית של שוק חופשי לצד הפיצול הגובר בקרב העובדים, ספק אם ניתן יהיה לבנות מחדש מערכת הסכמית שתהפוך לכלי מרכזי להסדרת מערכת יחסי העבודה, כפי שהיתה בעבר.

דעיכתה של מערכת אכיפת חוקי העבודה

שלושה גופים נוטלים חלק באכיפת חוקי העבודה והסכמי העבודה:

בתי הדין לעבודה, האמונים על שיפוט לפי חוקי העבודה והסכמי העבודה;

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן התמ"ת), הנושא בסמכות המדינית לאכוף חוקי עבודה;

האיגודים המקצועיים, הפועלים, בין השאר, להבטיח כי חבריהם ייהנו בפועל מן התנאים המובטחים בחוקי המגן ובהסכמים עם המעסיקים.

מבין השלושה, הגוף היעיל ביותר כיום הם בתי הדין לעבודה. אלא שבכל הנוגע לפסיקה, בתי המשפט פוסקים רק באותם מקרים המובאים בפניהם. אמנם, לפסיקתם יש מעמד של תקדים ופוטנציאל ליצור הרתעה בקרב מעסיקים, אולם זאת בעיקר כאשר קיים גיבוי של שני הגופים האחרים - הממשלה וארגוני העובדים. כאשר אין גיבוי שכזה, או כאשר הגיבוי חלש, השפעת פסקי הדין של בתי הדין לעבודה, מעבר למקרים הנדונים בפניהם, מצומצמת מאוד. עובדים העותרים לבתי הדין עושים זאת ברוב המקרים לאחר סיום יחסי העבודה וכתוצאה מכך האכיפה היא בדיעבד. בנוסף, הליכי בתי הדין הם מורכבים ואיטיים ומשום כך הם אינם יכולים להוות אמצעי אכיפה המוני.

בכל הנוגע לשמירה על הסכמים קיבוציים, תפקידם של בתי הדין לעבודה הוא משמעותי יותר: מאז הקמתם של בתי הדין הללו, ובמיוחד בתקופת השביתות הגדולות במגזר הציבורי בשנות ה-1980, הפכו בתי הדין למנגנון העיקרי ליישוב סכסוכי עבודה בין ארגוני עובדים ומעסיקים.

הגוף הפחות יעיל מבין השלושה הוא משרד התמ"ת, וליתר דיוק האגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד, שפעילותו היא שולית וסלקטיבית.

באשר לאיגוד המקצועי, הרי שכוחו כורסם עד מאוד. זאת, כתוצאה של צמצום היקף העובדים שיחסי העבודה שלהם מוסדרים על ידי הסכמים קיבוציים, כתוצאה של ההפרטה וכתוצאה של התרחבות ההעסקה של עובדי קבלן ועובדים זרים.

אכיפה באמצעות בתי הדין לעבודה

מערכת בתי דין לעבודה הוקמה בשנת 1969. היה זה צעד ראשון בתהליך אותו מכנה רות בן-ישראל "משפוט מערכת יחסי העבודה". עד לאותה עת נהגה בארץ מערכת יחסי עבודה הסכמית, המושתתת על

השינוי לרעה במערכת יחסי העבודה הביא לפגיעות-יתר של עובדים בעלי שכר נמוך, הסובלים מהיעדר ביטחון תעסוקתי וסוציאלי ומיכולת נמוכה לעמוד על זכויותיהם. במהלך שנות ה-1990 עלה שיעור העובדים בשכר נמוך לשעה (פחות מ-2/3 השכר הממוצע) ובשנת 2002 הוא הגיע לשיעור של כ-25% מכלל השכירים, שיעור גבוה בהשוואה לארצות המפותחות (מונדלק, 2004).

המדיניות התקציבית, ובמיוחד הקיצוצים הגדולים בתקציב המדינה בשנים 2001-2004, תרמו אף הם להעמקת האי שוויון בשוק העבודה: הקיצוצים בדמי האבטלה ובגמלאות הבטחת הכנסה פגעו במובטלים ובמועסקים חלקית; צמצום תקנים וקיצוץ שכר לצד מדיניות ההפרטה פגעו בעובדי המגזר הציבורי; הסחבת בתשלום תוספת היוקר פגעה בכלל העובדים; הרפורמה במס הכנסה היטיבה עם השכירים בעשירון העליון; והשינויים במערך הפנסיוני הביאו להקטנת גובה הפנסיה שמקבלים הגמלאים (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2003: 6).

כתוצאה ממדיניות הפיתוח הכלכלי ומהשינויים במערכת יחסי העבודה, נוצר שוק עבודה מרובד, שבו כל אחד מן הרבדים נהנה מזכויות שונות:

ברובד העליון ניצבים עובדי ה"היי-טק" והתעשיות העיליות, המשתייכים לעשירונים העליונים. שכרם של אלה עלה וכך גם חלקם בעוגת ההכנסות הלאומית. בסקטור התעשייה העילית נפוצה העסקה בחוזים אישיים וכן הענקה של תגמולים נוספים על השכר, כדוגמת הענקת אופציות לעובדים. באופן כללי נהנים עובדים אלה משכר גבוה וזכויות נלוות מעל ומעבר לרצפה הקבועה בחוקי העבודה.

ברובד הביניים מצויים עובדי שירותים ועובדי התעשיות המסורתיות. עובדים אלה סובלים משחיקה בתנאי העבודה ובתמורה לעבודה והפער בינם לבין עובדי התעשיות העיליות גדל עם השנים. עם זאת, חלק מעובדים אלה מאוגדים ועל חלק ניכר מהם עדיין חלים הסכמים קיבוציים והם נהנים ממידה מסוימת של ביטחון תעסוקתי.

ברובד התחתון התפתח שוק עבודה שניוני המורכב מעובדים זמניים, עובדים במשרה חלקית, עובדי קבלן ועובדי חברות כוח אדם. בשוק העבודה השניוני יש ייצוג יתר של נשים, מהגרים, מהגרי עבודה, פלסטינים, עולים וערבים אזרחי ישראל. בשל השוליות ויכולת המיקוח החלשה של עובדי השוק השניוני, רווחת ביניהם התופעה של שכר הנמוך משכר המינימום ושל עבודה ללא תנאים נלווים. כפי שיפורט בהמשך, מערכת האכיפה בעניינם של עובדים אלה אינה מתפקדת כלל.

של העובדים החל להיתפס כאינטרס שיש לאזנו אל מול אינטרסים כלכליים, ערכים דמוקרטיים והגנה על רצון הפרט (שם:110). מודל "איזון האינטרסים" צמח ועלה בעידן שבו האיגוד המקצועי הישראלי – ההסתדרות – הלך ואיבד מכוחו. היה זה גם חלק מתהליך ההתאמה של מערכת בתי המשפט לתפיסות הניאו-ליברליות בכלכלה הישראלית.

דגם ההסכם הקיבוצי ומתנהלת מחוץ למערכת המשפט. ה"משפט" מסמן מעבר אל התערבות פעילה וכופה של הזרוע השופטת בתחום חוקי המגן האישיים כמו גם לפעילות מוגברת במישור המשא ומתן הקיבוצי (בן ישראל, 2002: 99). באשר למישור הקיבוצי, באמצע שנות ה-1980 החלה מגמה של אקטיביזם שיפוטי, כאשר בתי הדין לעבודה ובית המשפט העליון בשבתו כבג"צ החלו מפרשים את חוקי העבודה הקיבוציים וקובעים הלכות לגבי נושאים מרכזיים בתחום יחסי העבודה. מדובר בנושאים שבעבר הוסדרו במשא ומתן קיבוצי: הגדרתו ומעמדו של ארגון עובדים, הלכות שביתה, תוקפם של הסדרים קיבוציים ועוד. התערבות המדינה ומשפט יחסי העבודה הצמיחו מודל של "איזון אינטרסים" בבתי הדין לעבודה ובבית המשפט העליון: האינטרס

מסלול אכיפה חדש לעובדים לא מאורגנים: תובענות ייצוגיות בתחום העבודה

עד לאחרונה ניתן היה להגיש תביעות ייצוגיות בעילות מצומצמות המוגדרות בחוקים ספציפיים, על פי תקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי. בתי המשפט נהנו משיקול-דעת רחב באשר לאישור תובענות ייצוגיות ופירושן; תובענות בנושאים שאינם מצויים בחקיקה לא אושרו (פרשת א.ש.ת). חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו – 2006 שינה את המצב והרחיב במידה ניכרת את רשימת העילות והנתבעים כנגדם ניתן להגיש תובענות ייצוגיות.

החוק החדש מאפשר להגיש תובענה ייצוגית בענייני עבודה בעילות הבאות: אפליה בעבודה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ולפי חוק שכר שווה לעובד ולעבודת (סעיפים 8(1), 8(2) בתוספת השניה לחוק); תביעות בענייני יחסי עובד ומעסיק שבסמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה, למעט תביעות הלנת שכר, קצבה או פיצויים (בסעיף 10(1) לחוק); תביעות של עובדים לפי ס' 6 לחוק שכר מינימום, שעניינו תשלום שכר מינימום לעובד קבלן על ידי המפעיל או לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (שם:10(2)).

חוק תובענות ייצוגיות מאפשר הגשת תביעות קולקטיביות של עובדים בלתי מאורגנים, של עובדים החברים בארגון עובדים בעניינים שהסכם קיבוצי לא חל עליהם ותביעות אינדיבידואליות בעילות המרכזיות בדיני עבודה (יחסי עובד ומעסיק). לעובדים המאורגנים בארגוני עבודה יציגים אין אפשרות להגיש תובענה ייצוגית בנושא המוסדר בהסכם קיבוצי ועליהם לפעול כבעבר, באמצעות ארגון העובדים.

החוק מרחיב את אפשרויות הפעולה של עובדים שנפגעו ממעסיקם ביחס למצב שלפני חקיקתו. בענייני אפליה בעבודה מאפשר החוק החדש לעובד/ת שנפגע/ה להגיש תביעה ייצוגית בשם כל הנפגעים מאותו מקרה ולגרום לכך שכל הנפגעים יקבלו פיצוי, בעוד שבעבר באותן נסיבות היה על כל נפגע/ת אפליה להיות חלק מההליך המשפטי, לשאת בהוצאות הכרוכות בכך ותוך סיכון של חשיפה. מבחינה זו החוק בהחלט מתמרץ תביעות בגין אפליה בעבודה או בקבלה בעבודה.

הפוטנציאל המהפכני של החוק טמון באפשרות להגיש תובענות ייצוגיות בעילות של יחסי עובד-מעסיק: קבלה ואי קבלה לעבודה, מו"מ לקראת חוזה עבודה, שאלת קיום יחסי עבודה, סיום יחסי עבודה ותנאי העבודה. בעבר, רק עובדים השייכים לאיגוד מקצועי יכלו לנהל הליכים קיבוציים בתחומים העיקריים של משפט העבודה. החוק החדש פותח אפשרות רחבה בהרבה לניהול הליך משפטי קולקטיבי: כל קבוצת עובדים שנפגעו במהלך עבודתם אצל אותו מעסיק, גם אם אינם עובדים מאורגנים, תוכל לנהל הליך משותף. להיבט זה של החוק חשיבות רבה במיוחד על רקע הירידה המתמדת במספר העובדים המאוגדים. כך, למשל, החוק מאפשר הגשת תובענות על ידי קבוצות עובדי קבלן בנושא שבו אינם צד להסכם קיבוצי ובכך מגביר את הנגישות המשפטית של אחת הקבוצות הסובלות מהעסקה פוגענית במשק.

לגשת למכרזים ציבוריים. דוגמא לכך, שנדונה לאחרונה, ניתן למצוא במקרה של קבוצת "השמירה", שפעלה במשך שנים ללא הפרעה. בשנת 2005 הוגשו כנגד חברות הקבוצה כ-360 תביעות לבתי הדין לעבודה בגין הפרות של זכויות עובדים. למרות הנתונים והדין שהתקיים בנושא בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, חידש משרד המשפטים את רישיון קבוצת "השמירה" לשנת 2007 (שרביט, 5.12.06).

מנהל האכיפה של משרד התמ"ת

כאשר מדברים על דעיכת המערכת הממשלתית של אכיפת חוקי העבודה, הכוונה היא בעיקר לתפקודו החסר והלקוי של המנהל לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת.

מנהל האכיפה מטפל רק בהפרות של החוק הפלילי ולא בתלונות אזרחיות, כלומר הוא יכול להטיל קנסות מנהליים ולהגיש כתבי אישום כנגד מעסיקים מפירים. אולם, עובדים שנפגעו אינם יכולים לקבל סעד מהמשרד וצריכים לתבוע את זכויותיהם בבתי הדין לעבודה.

המנהל נחלק לשניים: המנהל להסדרת ואכיפת חוקי עבודה, העוסק באכיפת חוקי המגן כלפי עובדים ישראלים; ויחידת הסמך לעובדים זרים, הפועלת מכוח חוק העסקת עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) התשנ"א, 1991. יחידת הסמך אחראית גם על איתור עובדים פלסטיניים השוהים בישראל ללא היתר (שב"חיים). על פי נתונים שמסר יחזקאל אופיר, האחראי על מנהל האכיפה, לרשות המנהל להסדרת ואכיפת חוקי עבודה, מועסקים כיום בסך הכל 23 פקחים, הנחלקים כדלקמן: 4 מפקחים לא-יהודים העוסקים באכיפת חוקי עבודת עובדים בשבתות (כלומר קונסים עסקים הפועלים בשבת); 3 רכזי תלונות הממיינים את תלונות פקחי השטח ו-16 פקחים הפועלים בשטח. האחרונים מחולקים למחוזות וכל הפקחים עוסקים בעת ובעונה אחת באכיפת כל החוקים הנאכפים על ידי היחידה. יחידת האכיפה מופקדת על אכיפתם של 16 חוקי עבודה (לרשימה מפורטת ר' אתר האינטרנט של המשרד: www.tamas.gov.il/NR/exeres). לשם השוואה, ביחידת הסמך לעובדים זרים פועלים כ-100 פקחים, וביחידה נפרדת של התמ"ת, העוסקת בבטיחות וגהות בעבודה, מועסקים כ-70 פקחים (תגר' 2006: 75).

מבקר המדינה בחן את תפקוד האגף בשנים 2001-2003 והגיע למסקנה כי "מנהלת האגף לאכיפת חוקי עבודה לא פעלה לביצוע יעיל ומועיל של תפקידי האגף", אם מבחינת קביעת יעדים, אם מבחינת קביעת מדדי ביצוע ואם מבחינת הבקרה על עבודת המפקחים. בנוסף מצא המבקר כי האגף אינו משתף פעולה עם הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת. לבסוף, המבקר מצא כי האגף, במקום שיהיה כפוף

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת)

הסמכות לאכוף חוקי עבודה בישראל נתונה בידי שר התמ"ת. בתוך משרד התמ"ת, הגוף הממונה על האכיפה הוא המינהל לרישוי ואכיפת חוקי עבודה כלפי עובדים ישראלים.

משרד התמ"ת יכול לאכוף את חוקי העבודה באחת משתי דרכים:

א. הפעלת הסמכות הנתונה בידי, להנפיק ולשלול רישיונות והיתרים. המשרד הוא הגוף הממשלתי המוסמך, בין השאר, להעניק רישיון להפעיל חברת כוח אדם, להעניק היתר לעבוד שעות נוספות מעבר להיקף הקבוע בחוק, להעניק היתר לפיטורי נשים בהריון ועוד.

ב. הפעלת הסמכות הנתונה בידי, לאכוף את חוקי המגן בעבודה, אם באמצעות הטלת קנסות מנהליים ואם באמצעות הגשת כתבי אישום כנגד המפירים.

מתן רישיונות והיתרים

משרד התמ"ת אחראי על רישום, רישוי והסמכות לאגודות שיתופיות, למעבדות ולבעלי מקצועות הדורשים רישוי כגון הנדסאים וטכנאים, חשמלאים, רופאים תעסוקתיים וכדומה, וכן למתן היתרים מיוחדים כגון היתר להעסקת ילדים ולהעבדה בשעות נוספות מעבר לקבוע בחוק. בנוסף הוא בעל הסמכות להעניק ולשלול רישיונות של לשכות תעסוקה פרטיות וחברות כוח אדם. הוא גם בעל הסמכות להטיל עליהם קנסות במקרים בהם הם מפירים את תנאי הרישוי. אולם, מנגנון אכיפה זה כמעט ואינו מנוצל.

באתר האינטרנט של התמ"ת ניתן למצוא את רשימת נותני השירות המורשים על פי תחום. נבחן כדוגמא את יעילות פיקוח התמ"ת על קבלני כוח אדם.

אמנם, באתר האינטרנט של משרד התמ"ת מתפרסמת רשימת קבלני כוח האדם מורשים, אולם אין נתונים לגבי קבלני כוח אדם שרשיונם נשלל. באתר ניתן למצוא ידיעות אודות מקרים של קבלנים שנקנסו, אך אין נתונים כוללים. לדברי חנה זהר, מנהלת ארגון "קו לעובד" העוקב אחר הנושא מזה מספר שנים, עד ספטמבר 2005 נשלל רישיונה של חברה אחת בלבד - חברת "תנופה" - זאת חרף הפרות חוזרות ונשנות של חוקי העבודה על ידי חברות כוח אדם רבות. גם כאשר מדובר על חברות המפרות באורח קבע את חוקי העבודה, ועדת הרישוי של משרד התמ"ת אינה ממחרת לשלול רישיון הפעלה ומשרד המשפטים אינו ממחר למנוע מהן את הזכות

חוקי עבודה. יש לציין כי הנתונים הם מעטים וכי אין הלימה בין הנתונים המתפרסמים באתר האינטרנט של המשרד לבין הנתונים המתפרסמים בספר הצעת התקציב של משרד התמ"ת. הנתונים המוצגים להלן לקוחים מספר הצעת תקציב המשרד.

נתחיל בפירוט התיקים שנפתחו כנגד מעסיקים שהפרו חוקי מגן במשך 6 שנים.

למנכ"ל משרד התמ"ת, הוא כפוף ליו"ר המנהלה לטיפול בעובדים זרים (מבקר המדינה, 2004: 820; 823). המבקר הדגיש במיוחד את העובדה שהטיפול בתיקי חקירת מעסיקים נמשך חודשים ואף שנים (שם: 821). הוא גם הצביע על פגמים באופן מינוי פקחים תוך ניגוד עניינים והעדפת קרובים (שם: 826).

ליקויים ופגמים אלה באים לידי ביטוי גם בנתונים שמפרסם משרד התמ"ת על פעילות האגף לאכיפת

תיקים שנפתחו בנושא אכיפת חוקי עבודה על מעסיקים של עובדים ישראליים, 1999- יולי 2005

מספרים מוחלטים

חוק שעות עבודה ומנוחה	חוק הודעה לעובד	חוק למניעת הטרדה מינית	חוק עבודת נוער	חוק שוויון הזדמנויות בעבודה	חוק שכר מינימום	
		99	860	290	558	1999
		1,067	879	781	905	2000
		672	1,012	595	915	2001
		534	965	918	617	2002
500	300	789	1,163	486	707	2003
	256	617	505	460	767	2004
	456	300	320	175	456	2005

הערה: הלוח עוסק בתיקים שנפתחו. בספר הצעת התקציב אין כל איזכור בדבר תיקים שנסגרו ללא הרשעה.

מקורות: לשנים 1999-2003: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התמ"ת 2005, עמ' 79; לשנים 2004-2005/7: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התמ"ת 2006, עמ' 76. * לטבלאות מפורטות לפי שם החוק שנאכף ר' נספח.

עיון בלוח שלעיל מעלה מספר בעיות:

בתחום האכיפה על פי חוק שוויון הזדמנויות והחוק להטרדה מינית מצא המבקר כי "פעולות הפיקוח על קיום חובת המעסיק לתלות את התקנון (חובת המעסיק לפרסם ולתלות את התקנון לפי חוק הטרדה מינית) נעשו, בדומה ליתר חוקי העבודה אותם אוכף האגף, ללא כל הכוונה למקומות עבודה ספציפיים, כך שהפקחים בזבזו זמן יקר על כניסה למקומות עבודה קטנים ובהם פחות מ-25 עובדים, שעליהם לא חלה החובה לתלות את התקנון". הפקחים בדקו 125 מקומות עבודה שעל 114 מתוכם לא חלה כלל חובת תליית התקנון (מבקר המדינה, 2004: 841-840).

ב. מספר התיקים שנפתחו בכל תחום גבוה בהרבה ממספר כתבי האישום שהוגשו, שהוא זעום ועמד על כ-200 תיקים בשנת 2005 (תג'ר, 2006: 77). הדבר נובע בחלקו מנוהלי היחידה, לפיהם תלונה על הפרה ראשונה גוררת קנס, הפרה שניה תוך שנתיים גוררת כפל קנס וכל הפרה נוספת גוררת הגשת כתב אישום (מתוך פגישת נציגות האגודה לזכויות האזרח עם בכירים

א. בכל הנוגע להיקף החקיקה הנאכפת, האכיפה היא חלקית וסלקטיבית. ראשית, ישנם 16 חוקים המצויים ברשימת חוקי העבודה עליהם מופקד האגף, אך מתברר כי בשנים שנבדקו נפתחו תיקים רק בגין הפרות של 6 חוקים. שנית, ישנם תחומים שבהם אין אכיפה עקבית, כדוגמת חוק שעות עבודה ומנוחה, שלגביו נרשמו מאמצי אכיפה רק בשנת 2003.

גם כשמדובר בחוקים שלגביהם נעשו פעילויות אכיפה, האכיפה מצומצמת ביותר. מבקר המדינה העריך כי 16% מן העובדים הזכאים לשכר מינימום לא קיבלו אותו; ואילו שיעור העובדים שאגף האכיפה בדק בנושא שכר מינימום היה כ-2% בלבד (מבקר המדינה, 2004: 821; 838).

זרים לאגף נפרד במשרד התמ"ת, אולם מספר התיקים שנפתחו גדל מ-3,034 ל-3,945.

הגידול בתקציב האגף בין 1994 ל-2002 משקף במידה רבה את הגברת האכיפה על עובדים זרים. ב-30.7.2002 החליטה הממשלה להקים רשות הגירה נפרדת. רשות זו – יחידת הסמך לעובדים זרים - אויישה על ידי עובדי האגף שהיו מופקדים על תחום עובדים זרים וקיבלה את התקציב שהיה מיועד לתחום זה.

ההפרש העצום בין תקציב 2002, שכלל פיקוח על העסקת עובדים זרים ועמד על 21.7 מיליון ₪, לתקציב 2003 שעמד על 2.5 מיליון ₪, מלמד על כך שתחום העובדים הזרים הוא המוקד העיקרי של פעילות משרד התמ"ת; זאת חרף העובדה שמדובר בפחות מ-10% מכלל השכירים במשק. יתרה מזאת, האכיפה מתמקדת בעיקר בקניסת מעסיקים שהעסיקו עובדים ללא היתר ובגירושם של עובדים ללא היתר - ופחות באכיפת תנאי עבודה הוגנים על מעסיקי עובדים זרים.

מאז 2003 משקף תקציב האגף מאמצי אכיפה כלפי עובדים ישראלים בלבד. ניתן לראות כי תקציב האגף הולך ומצטמק: תקציב 2006 קטן פי 11.5 מזה של 2003.

במנהל האכיפה, (29.1.06). נוהל האכיפה מתעלם מכך שבבדיקות שעורך המשרד עצמו עולה כי מעסיקים המפירים את חוקי העבודה עושים זאת בצורה גורפת, לגבי מספר עובדים ותוך הפרת כמה חוקים בו זמנית.

על ממדי ההפרה של חוקי המגן בעבודה ניתן ללמוד ממצע אכיפה והסברה שערך משרד התמ"ת בספטמבר 2006, שבמסגרתו גויסו כ-300 עובדי המשרד למשך שלושה ימים למשימות אכיפה. העובדים מצאו כי 92% מהמעסיקים שנבדקו מפירים חוקי עבודה (סיני, 27.9.06). מנתונים שנמסרו לכתבת "הארץ" לאחרונה עולה, כי במנהל האכיפה הצטברו 2,000 תלונות נגד מעסיקים שאינן מטופלות. דרישת שר התמ"ת, אלי ישי, לתוספת תקציבית, נתקלת בהתנגדות משרד האוצר (סיני, 27.11.06).

תקציב האגף לאכיפת חוקי עבודה

כאשר משווים את מספר התיקים שנפתחים בכל שנה עם נתוני התקציב של האגף לאכיפת חוקי עבודה מוצאים, כי אין כל קשר בין גובה התקציב ובין היקף האכיפה. כך, למשל, בשנת 2002 הוכפל תקציב האכיפה של האגף אולם מספר התיקים שנפתחו ירד מ-3,194 בשנת 2001 ל-3,034 בשנת 2002. שנה לאחר מכן, ב-2003, צומצם תקציב האכיפה פי 10, עקב העברת האחריות לאכיפה על העסקת עובדים

תקציב האגף לאכיפת חוקי עבודה, 1994 - 2006

באלפי ₪, במחירי 2005 ובאחוזים

שנת	פיקוח על חוקי עבודה)	שיעור שינוי
1994	4,462	
1995	4,809	7.8%
1996	7,135	48.3%
1997	7,979	11.8%
1998	10,147	27.1%
1999	10,804	6.5%
2000	11,708	8.4%
2001	11,156	-4.7%
2002	21,663	94.2%
2003	2,482	-88.5%
2004	2,257	-9.1%
2005	138	-93.9%
2006	197	42.2%

הערות:

עד 2002, הנתונים כוללים גם פיקוח על עובדים זרים. מ-2003, הנתונים מתייחסים לפיקוח על עובדים ישראלים בלבד. נתוני התקציב אינם מאפשרים להפריד בין פיקוח על עובדים ישראלים לבין פיקוח על עובדים פלסטיניים ועובדים זרים.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד העבודה והרווחה, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התמ"ת, שנים שונות.

אלא שגם יכולתה של ההסתדרות להגן על עובדיה הוותיקים נשחקה. כך, למשל, ביחסים בין ההסתדרות למשרד האוצר: במגזר הציבורי, הסכם תוספות השכר האחרון נחתם ב-2001 ומאז לא נחתם הסכם חדש; התוצאה היא שחיקה בשכר העובדים. ועוד: ההסתדרות אינה מצליחה למנוע את הלנות השכר של עובדי הרשויות המקומיות, המועצות הדתיות ועובדים אחרים במגזר הציבורי.

ארגון העובדים השני בגודלו בישראל, הסתדרות העובדים הלאומית, נוסד על ידי הרביזיוניסטים ב-1934. ההבדל העיקרי בינה לבין הסתדרות העובדים הכללית הוא אידיאולוגי: הסתדרות העובדים הלאומית נועדה להגן על עובדים בעלי זהות מפלגתית ימנית מפני ההגמוניה של מפלגות השמאל בהסתדרות הכללית, ולאורך השנים היא נקטה קו של פשרה בין האינטרסים של העובדים ואלה של המעסיקים. הסתדרות העובדים הכללית, לעומת זאת, רואה בעובדים מעמד בעל אינטרסים מובחנים; אמנם, גם היא נוקטת מזה זמן קו של פשרה עם המעסיקים, אך זאת בעיקר בגלל חולשתה.

ירידת מעמדה של הסתדרות העובדים הכללית לא הביאה לפריחתן של התאגדויות עובדים חדשות. בתחום עובדי הקבלן קיימים ארגונים קטנים, כדוגמת ארגון צנטוריון המאגד שומרים ומאבטחים. הארגון מסייע לעובדים בתביעות, מידע ואכיפת זכויות, אולם מספר העובדים המאוגדים בו קטן ורובם מוצבים במקומות עבודה שונים; כיוון שכך, הארגון אינו יכול לנהל משא ומתן קיבוצי.

על מידת הדה-לגיטימציה של התאגדויות עובדים ניתן ללמוד מהסקר השנתי "דירוג מעלה לאחריות חברתית", הנערך מאז 2002 ומתפרסם כמדד חברתי של הבורסה. ב"דירוג מעלה 2006" נכללו חברות ממדד תל אביב 100 וחברות פרטיות או חברות הנסחרות בחו"ל שמחזור הכנסותיהן מעל 100 מיליון דולר. הדירוג מתבסס על נתוני 2005. בדירוג 2006 השתתפו 49 חברות, 36 חברות ציבוריות ו-13 פרטיות. מרבית החברות בדירוג ציינו כי הן מקפידות על מדיניות למניעת אפליה, על סביבת עבודה הוגנת ועל יידוע העובדים בדבר תנאי העבודה; כולן (לטענתן) משלמות שכר מינימום. לצד זה, כ-39% מהחברות ציינו כי אין בהן התארגנות עובדים והוסיפו כי גם לא יאפשרו התארגנות שכזו; רק ב-37% מהחברות היתה התארגנות עובדים (בן יהודה, 14.6.06).

ארגונים לא ממשלתיים לאכיפת זכויות עובדים

בשנים האחרונות, סוגיית הפגיעה בזכויותיהם של עובדים בשולי שוק העבודה (מועסקים חלקית, עובדים זרים, עובדי קבלן) הפכה מצע לפעולה של ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בתחום העבודה: "קו לעובד", מוקד הסיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, הקליניקות המשפטיות שליד האוניברסיטאות, איתר-

באשר לאכיפה בשטחים הפלסטיניים, על פי צו אלוף מ-1982 זכאים פלסטינים המועסקים בהתנחלויות ישראליות לשכר מינימום ולתוספת יוקר על פי החוק הישראלי; אלא שצו זה לא נאכף. בינואר 2006 הודיע משרד התמ"ת, במענה לפניית ארגון "קו לעובד", כי בכוונתו להתחיל לאכוף את הצו. משרד התמ"ת מאפשר כעת הגשת תלונות בנדון לאגף יחידת הסמך לעובדים זרים אולם האגף מסרב לבדוק תלונות אנונימיות כפי שהוא עושה לגבי עובדים ישראלים (הס, 15.1.06).

אכיפה באמצעות ארגוני עובדים

התאגדויות עובדים ממלאות תפקיד חשוב באכיפת חוקים והסכמי עבודה. הדבר בא לידי ביטוי באופנים שונים: ראשית, האיגוד המקצועי מעורב בעיצוב תנאי העבודה, מעצם היותו הגורם המוסמך לנהל משא ומתן קיבוצי בשם העובדים. שנית, האיגוד מורכב מנציגי עובדים הנמצאים או מבקרים לעתים קרובות במקום העבודה, מקבלים תלונות מעובדים וערים יותר מכל גורם אחר לתופעות של הפרת הסכמים וחוקים על ידי מעסיקים. כאשר מדובר במשפט העבודה האוטונומי – דהיינו, בתנאי עבודה הנקבעים בהסכמים קיבוציים והמקנים הטבות שאינן כלולות בחוקי המגן – האיגוד המקצועי הוא גורם האכיפה היחיד הפועל בשטח. זאת מאחר והסכמים קיבוציים אינם חלק מחוקי העבודה ולכן אינם נאכפים על ידי משרד התמ"ת.

עם זאת יש לזכור כי מספר העובדים המאוגדים מצוי בירידה וכך גם כמות ההסכמים הקיבוציים ושיעור העובדים הנהנים מהם (בן ישראל, 2002; קריסטל, כהן ומונדלק, 2006); אי לכך כוח האכיפה של ארגוני עובדים הולך וקטן עם השנים.

ארגון העובדים הוותיק והגדול ביותר בישראל הוא הסתדרות העובדים הכללית החדשה, המאגדת בתוכה גם התאגדויות מקצועיות בעלות מעמד אוטונומי כגון הסתדרות הרופאים, הסתדרות המורים ואיגוד העובדים הסוציאליים. לצד ההסתדרות פועלים גם ארגון המורים העל-יסודיים (שפרש מההסתדרות) ופורום ארגוני הסגל האקדמי.

במפעלים ממשלתיים והסתדרותיים שהופרטו, הבעלים הפרטיים מתנגדים בגלוי להתארגנות עובדים בכלל ולהסתדרות בפרט; ואכן להסתדרות כמעט ואין דריסת רגל במפעלים אלה. תבניות ההעסקה החדשות – מהגרי עבודה, העסקה באמצעות חברות כוח אדם, קבלני שירות וכיו"ב – יצרו פיצול בין עובדים באותו מקום עבודה ומקשים על יכולת ההתארגנות המפעלית והענפית. לפיכך, ההסתדרות מספקת כיום הגנה בעיקר לעובדים החזקים המאוגדים בשורותיה, לפעמים על חשבון האינטרסים של קבוצות עובדים חלשות כמו עובדי קבלני כוח אדם ומהגרי עבודה.

"תבנית העסקה משולשת" – יחסי עבודה שבהם יש שלושה צדדים: העובד, מזמין השירות (המכונה גם "המשתמש") וספק השירות, שהוא חברת כוח אדם או קבלן.

מקורה של ההעסקה המשולשת בנוהג של "מיקור חוץ". מיקור חוץ מוגדר כקנייה, על ידי חברה, של שירות מגורם מקצועי חיצוני לחברה (ספק שירות) בתחום שאינו חלק מהפעילות העסקית העיקרית של החברה. דוגמא נפוצה ומקובלת למיקור חוץ היא קניית שירותי מחשב. מיקור החוץ הוא תוצר של הלחץ להתייעל ולמקסם רווחים, שגדל עם המעבר לכלכלה גלובלית; לחץ זה הוביל לכך שהתאגידים הגדולים מעדיפים ארגונים תעסוקתיים שטוחים ורזים (mean and lean) (בן ישראל, 1997).

העסקה באמצעות קבלנים קיימת בשולי שוק העבודה הישראלי מזה שנים רבות, עוד בטרם חדר אל מרכז שוק העבודה המושג "מיקור חוץ". במגזר הערבי, קבלני כוח אדם ממשיכים מסורת רבת שנים של "ראיסים" המגייסים עובדים ועובדות ערבים עבור מעסיקים יהודיים. אחרי מלחמת 1967 נהגו ערבים אזרחי ישראל לשמש כ"ראיסים" עבור פלסטינים מן השטחים הכבושים. העסקה באמצעות "ראיסים" היתה הדפוס הדומיננטי בקרב בני הקהילה הבדואית בנגב שרוכזו באיזור ה"סייג": כאשר מעסיקים יהודים התקשו למצוא עובדים יהודים, הם פנו לממשל הצבאי וזה פנה לשייח'ים בדואיים כדי לגייס עובדים. הללו נהגו להעמיד אז לרשות המעסיקים קבוצות של עובדים – בעיקר בחקלאות, סלילת כבישים, חציבה וכרייה (סבירסקי וחסון, 2005: 32-33).

ההעסקה באמצעות "ראיסים" נולדה לא רק מתוך חיפוש אחר כוח עבודה זול, שכן משחר ימי המדינה, ובעצם משחר ההתיישבות הציונית, נוצרו במשק רמות שכר שונות ליהודים ולערבים. נראה שמדובר בדפוס קולוניאלי של העסקת "ילידים נחשלים" כאשר בין המעסיקים לעובדים פעורים פערים כלכליים ותרבותיים גדולים. המעסיקים אינם רוצים "להתעסק" עם עובדים מסוג זה, כלומר לגייס עובדים על בסיס אישי, לבדוק כישורים ומהימנות, לחתום על חוזה עבודה ובקיצור, להתייחס לכל עובד בנפרד. בדפוס הקולוניאלי, עובדים אינם נתפסים בעיני המעסיק כבני אדם בעלי זכויות, אלא כ"כוח עבודה" (hands) אנונימי, חסר תכונות אישיות. הדרך הקלה והנוחה לגיוס "כוח עבודה" שכזה הוא גיוס קבוצות עובדים באמצעות מתווכים.

מיקור חוץ כאמצעי להוזלת העבודה

בעשור האחרון הפך מיקור חוץ לדרך פעולה מקובלת, המאפשרת לרכוש כוח אדם תוך עקיפה של הצורך לגייס עובדים, להכשירם ולהעסיקם לפי הכללים הקבועים בחקיקת העבודה. למעשה מדובר בדרך העסקה פיקטיבית שכל מטרתה להוזיל את עלויות ההעסקה: משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות

משפטניות למען צדק חברתי, מחויבות לשלום וצדק חברתי, במעגלי צדק, עדאלה, עמותת מען וסאות-אל-עמל. בשנת 2000 הקימו כמה מן הארגונים הללו את הפורום לאכיפת זכויות עובדים. הפורום מרכז מאמצים בתחום האכיפה, מנהל מעקב שוטף אחר הפרות זכויות עובדים בסקטור הציבורי, מתריע על הפרות זכויות עובדים, עוקב אחר פעולותיה של יחידת האכיפה במשרד התמ"ת ומגישים הצעות חוק ועתירות משפטיות. בתחום אכיפת זכויות עובדי קבלן ועובדים זרים, הפורום הוא הגורם העיקרי המקדם הצעות חוק ומנהל מאבק לשמירה על זכויות. בתחום עובדי הקבלן, האגודה לזכויות האזרח ניהלה קמפיין תקשורתי אינטנסיבי בשם "עובדים שקופים", שתרם רבות להעלאת הנושא למודעות הציבור וליצירת איים של אכיפה וולונטרית. דוגמאות לכך הן אכיפה על ידי תלמידים ומורים בבתי-ספר, ביוזמתה של עמותת "במעגלי צדק", ואכיפה באוניברסיטאות, ביוזמת הקליניקות המשפטיות, סטודנטים ומרצים.

לסיכום סוגיית האכיפה: בתקופה בה נשחק מעמדם של העובדים וזכויותיהם מופרות באופן יומיומי, גדלה חשיבותו של מנגנון יעיל לאכיפת חוקי המגן בעבודה. כפי שראינו, מנגנון האכיפה המדינתי אינו מתפקד והעובדים תלויים במידה רבה ביכולת המיקוח שלהם-הם, אלא שכוח זה נחלש עד מאוד. הסובלים העיקריים ממדיניות האכיפה הרופפת הם עובדי התעשיות המסורתיות ועובדי ענף השירותים. נוצר מעמד הולך וגדל של עובדים אשר אין להם יכולת לממש את זכויותיהם על פי חוק אלא בפנייה לערכאות משפטיות. אלא שפנייה שכזאת מתרחשת בדרך כלל בסיוע יחסי העבודה; יתרה מזאת, היא מצריכה השקעה של משאבים ועל כן היא אינה יכולה להיות מסלול אכיפה עיקרי של חוקי עבודה.

במרץ 2006 הציע עופר עיני, לאחר שנבחר ליו"ר ההסתדרות, להעביר לידי ההסתדרות את הפיקוח על קיום הוראות חוק שכר מינימום, אולם ההצעה נתקלה בהתנגדות התאחדות התעשיינים, בטענה שאיגוד מקצועי אינו הגוף המתאים לאכיפת חוקי עבודה, שכן זוהי אחריותה הבלעדית של המדינה. בסיכומי של דבר הוקם צוות משותף של ההסתדרות, האוצר, התמ"ת והתעשיינים, לדיון בשיפור דרכי האכיפה. מסקנות הצוות טרם פורסמו.

תבניות העסקה פוגעניות: העסקה באמצעות חברות כוח אדם וקבלני שירות

רקע

אחד הגורמים המרכזיים להחלשת כוח המיקוח של העובדים בישראל הוא חדירתו המואצת של דפוס ההעסקה באמצעות מתווכים - חברות כוח אדם וקבלני שירותים. צורות העסקה אלה מכונות גם

שהדבר הפך לנורמה במגזר הציבורי קשה היה לעצור או לפקח על התופעה במגזר הפרטי. כך נוצר בישראל שוק העסקה משנית ההולך ומתרחב. אל השוק הזה נהרו תאגידים בינלאומיים לכוח אדם (גוצלב ובנימין, 2006: 257).

במגזר הציבורי, ההעסקה המשולשת הוחדרה כמענה לצורך של המשרדים השונים להמשיך לתפקד ואף להתפתח בתוך משטר של צמצום תקציבי. אולם היא שימשה גם כדרך יעילה להחלשת כוחם של ארגוני העובדים ולביטול כמה מהישגיהם ההיסטוריים, ובראשם מוסד הקביעות. על פי ההערכות, חלקם של עובדי הקבלן במגזר הציבורי בישראל גדול מחלקם במגזר הפרטי.

ההעסקה המשולשת אכן הביאה להוזלת עלויות ממשלתיות, אך הדבר הוביל לריבוד פנימי בין העובדים לבין עצמם: במשרדי ממשלה רבים ניתן לראות עובדים העוסקים באותו מקצוע, כאשר חלקם נהנה ממעמד של עובדי מדינה על כל ההטבות הכרוכות בכך, ואילו חלק אחר מועסק באמצעות ספק שירות בתנאים פחותים.

תנאי השכר הנחותים של עובדי קבלן במגזר הציבורי נובעים מאופי המכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים. במכרזים ציבוריים לשכירת שירותים נבחנות ההצעות הזולות ביותר, ותנאי ההעסקה של עובדי הקבלן אינם מהווים חלק מתנאי המכרז או מהשיקולים המנחים את ועדות המכרזים בבחירת קבלן שירות. בבדיקות שערכו ארגונים לא ממשלתיים נמצאו מכרזים רבים שהם "מכרזי הפסד" - מכרזים המאלצים את הקבלנים הזוכים לפגוע בזכויות עובדיהם, אם ברצונם להרוויח (האגודה לזכויות האזרח, 2006: 30.14-15; בניש, 2006: 15-14).

מכרזי הממשלה אינם מבחינים בין מוצרים לבין עובדים, והדבר משקף "קומודיפיקציה" של העבודה - הפיכת העבודה למצרף תוך התעלמות מהאדם המבצע את העבודה. פרקטיקה זו מנוגדת לעקרונות היסוד שנקבע בחוקת ארגון העבודה הבינלאומי, לפיו העבודה איננה מצרף, ועל כן התקשרות שעיקרה ביצוע עבודה צריכה להיות שונה מהתקשרות לרכישת מצרכים חומריים. זאת על מנת לתת ביטוי למימד החברתי של העבודה ולהבטיח את קיום זכויות העובדים (נספח לחוקת ארגון העבודה הבינלאומי, הצהרת פילדלפיה 1944; בניש, 2006: 13; בן ישראל, 1997).

התופעה של העסקה משולשת נפוצה, כמובן, גם מחוץ לגבולות ישראל. בכמה ארצות קמו התארגנויות שמטרתן לשפר את שכרם ואת תנאי עבודתם של עובדי קבלן. בארצות הברית, לדוגמה, פועלת כיום תנועה למען "שכר מחייה בכבוד" - שכר המחושב כשכר עבור משרה מלאה המאפשר למשפחה קיום מעל לרמה של קו העוני (סבירסקי ופרנקל, 2001). באמצע שנות ה-1990 הפכה עיריית בולטימור חלוצה

וחברות פרטיות החלו לפטר עובדים קבועים ולשכור "ספקי שירות". נהג זה נפוץ במיוחד בענפי הניקיון, האבטחה, התחזוקה וההסעדה. בענפים אלה, התפשטות התופעה נובעת משילוב של מספר גורמים: ראשית, העבודה בענפים אלה קשה מבחינה פיזית אך אינה מצריכה כישורים מיוחדים או התמחות; שנית, "ספקי שירות" הם עסקים שהקמתם דורשת השקעה ראשונית קטנה יחסית ולכן כמעט כל אחד יכול להפוך לקבלן שירות; שלישית, כמעט ואין הגבלות חוקיות על פתיחת עסק בתחומים אלה. כתוצאה מכך צצים קבלנים חדשים חדשות לבקרים והתחרות ביניהם גדולה. מאחר וההוצאה המשמעותית ביותר עבור קבלני שירות היא התשלום לעובדים, הקבלנים נוטים להשיג יתרון יחסי באמצעות הורדת עלות השכר של עובדיהם (Davidov, 2005: 8-9).

רות בן ישראל מצביעה על ההבדל בין העסקה משולשת ובין הדפוס הקלאסי של יחסי עובד-מעסיק: יחסי עובד-מעסיק מעצבים דפוס עבודה סדיר המבטיח לעובד תעסוקה במשרה מלאה מבחינת מספר שעות העבודה ביום, תעסוקה בכל ימות השנה וציפייה לתעסוקה עד גיל הפרישה. תבנית העסקת עובדים באמצעות קבלנים מנתקת את הקשר הישיר שבין המעסיק (המשתמש) לעובד וממירה את דפוס העבודה היציב בדפוס עבודה נזיל מבחינת חלקיות המשרה וארעיותה. סל הזכויות והחובות של העובדים בהעסקה משולשת נופל בהרבה מזה של עובדים שבהם מתקיימים יחסי עובד-מעסיק וזאת משתי סיבות: האחת היא החתירה להוזלת עלות העבודה, כאשר המעסיק בפועל מקצה פחות משאבים לכיסוי עלות העבודה משהיה מקצה לצורך העסקת עובדים במתכונת הקלאסית; השניה היא פער התיווך, שכן הקבלן מספק השירות נוטל, לפי ההערכה, כ-50% מהסכום שהקצה המעסיק בפועל לכיסוי עלות העבודה (בן-ישראל, 1997: 10-11).

המדינה כמעסיקה בדרך של מיקור חוץ

למדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית יש חלק נכבד בהחדרת דפוס ההעסקה המשולשת בישראל. השאיפה לצמצום הוצאות המגזר הציבורי גרמה לכך שמאז אמצע שנות ה-1980 פעלה הממשלה לצמצום ההעסקה הישירה של עובדים בתקן ולהעסקה במקום זאת של עובדים באמצעות חברות כוח אדם. כיוון שחלק ניכר מעובדי הקבלן בישראל מועסק במגזר הציבורי, הפכה המדינה לגורם מוביל בפגיעה בזכויות עובדים. במהלך השנים הלך מיקור החוץ והתפשט: עובדי סיעוד ובריאות הציבור של משרד הבריאות מועסקים באמצעות גוף מתווך שהוקם במיוחד לצורך זה, "האגודה לשירותי בריאות הציבור"; מורים בבתי ספר רבים מועסקים באמצעות חברות עירוניות כגון חברת "יובלים" בתל אביב; מורים במקצועות העשרה מועסקים באמצעות קבלני חינוך כגון קרן קר"ב או תל"י (תגבור לימודי יהדות); מאבטחים במשרדי ממשלה, במוסדות ציבור וברשויות המקומיות מועסקים באמצעות חברות שמירה; ועוד. מרגע

בחקיקת חוק עירוני המחייב את הקבלנים המבצעים עבודות עבורה לשלם שכר לשעה של לפחות 6.10 דולר, זאת בשעה ששכר המינימום הפדרלי עמד של 4.5 דולר לשעה (שם).

הניסיון האמריקני מלמד שבכדי לעצור את עושק עובדי הקבלן יש להתחיל בפיקוח על העסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי, באמצעות רגולציה של מכרזי ההתקשרות. קביעת תעריף מינימום לתשלום לעובדים במכרזי ההתקשרות עם ספקי השירות תצמצם את פערי התיווך של ספקי השירות, תבטיח שכר הוגן לעובדים ותשפיע בהמשך על תנאי ההעסקה של עובדי קבלן גם במגזר הפרטי. כיום, כאשר משרדי הממשלה ורשויות המדינה מפרים ברגל גסה את זכויותיהם של עובדי הקבלן המועסקים אצלם, לא ניתן לצפות שהמדינה תאכוף את אותן זכויות אל מול מעסיקים במגזר הפרטי.

הסדרת תבניות העסקה משולשת בחקיקה

אמנות בינלאומיות

באירופה, ההעסקה באמצעות סוכנויות כוח אדם פרטיות ידועה עוד מן המחצית הראשונה של המאה העשרים. באותן שנים יצא לסוכנויות שם רע בשל ניצול העובדים: גביית דמי תיווך גבוהים מאוד בעבור מציאת תעסוקה, תשלום שכר נמוך והתנכלות לחברי איגודים מקצועיים. על רקע זה קרא ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) ב-1919, זמן לא רב לאחר ייסודו, למיגורן של סוכנויות העסקה פרטיות הפועלות ממניעי רווח. אמנה 34 של ארגון העבודה העולמי, משנת 1933, אסרה על פעולת סוכנויות ההעסקה הפרטיות; האמנה אושררה על ידי 11 מדינות, אולם 9 מתוכן נסוגו מאוחר יותר ממחויבותן לאמנה. לאחר מלחמת העולם השנייה לחצו מעסיקים באירופה לאפשר העסקה ארעית, ובעקבות זאת נחתמה בשנת 1949 אמנה 96, שהתירה במקרים חריגים העסקה באמצעות סוכנויות פרטיות. על אמנה זו חתמה ישראל לצד 41 מדינות נוספות; 16 מתוכן נסוגו מהתחייבותן לאמנה.

אמנות אלה נחתמו בעידן של איגודי עובדים חזקים ושל מודעות גבוהה לזכויות עובדים. חמישים שנה לאחר מכן השתנו התפיסות. ב-1997 נחתמה אמנת ארגון העבודה הבינלאומי בדבר סוכנויות העסקה פרטיות (אמנה 181), המשקפת קבלה של דפוס העסקה זה על ידי הארגון. אמנה זו מתירה את קיומן של סוכנויות העסקה זמניות ומסדירה את פעילותן בחקיקה מדינתית. אמנה זו מאמצת את הרעיון של "הגמשת שוק העבודה" ומשקפת את התחרות הגוברת בין התאגידים הרב-לאומיים. בד בבד, האמנה קובעת עקרונות של פיקוח מדינתי על מנת להבטיח תנאי העסקה הוגנים של העובדים באמצעות סוכנויות כוח אדם: איסור גביית דמי תיווך, חופש התארגנות ומשא ומתן קיבוצי, שכר מינימום וזכויות נלוות, שעות עבודה מותרות, בטיחות וגהות בעבודה

ועוד. האמנה ממליצה לחלק את האחריות לשמירת זכויות עובדים בין סוכנויות כוח האדם למעסיקים שאצלם מוצבים העובדים. לאמנה זו הצטרפו עד כה עשרים מדינות: ישראל אינה נמנית עמן (Finkin & Jacoby, 2001).

האיחוד האירופי ביקש גם הוא להסדיר את ההעסקה באמצעות סוכנויות כוח אדם. ב-2002 יזם האיחוד הצעת חקיקה הקובעת כי בתום ששה שבועות העסקה יושוו זכויותיהם של עובדי סוכנויות כוח אדם לאלה של העובדים הקבועים, בסייגים מסוימים.

נציין כי מאז כינון האיחוד האירופי וההאצה במעבר של עובדים בין מדינות האיחוד, ההסדרה של העסקת עובדים באמצעות סוכנויות כוח אדם מכוונת גם ליצירת כללים אחידים בנושא בקרב מדינות האיחוד.

ברוב מדינות אירופה קיימת חקיקה המסדירה את ההעסקה באמצעות סוכנויות כוח אדם. ב-14 מדינות קיימת הוראה המשווה את תנאי ההעסקה של עובדי כוח אדם לאלה של עובדי המשתמש לאחר תקופה מסוימת. רק באנגליה ובהונגריה אין חקיקה שכזאת. ואילו בשוודיה, בפינלנד ולאחרונה גם בנורבגיה השוואת התנאים מוסדרת בהסכמים קיבוציים.

ב-20 מדינות באירופה נדרש רשיון על מנת להפעיל סוכנות כוח אדם. ב-4 מדינות נוספות לא נדרש רישוי שכזה: אנגליה, דנמרק, פינלנד ושבדיה. אלא שבשלוש המדינות האחרונות קיימים איגודים מקצועיים חזקים והסכמים קיבוציים המסדירים את הנושא.

ברוב מדינות אירופה, ההעסקה באמצעות סוכנויות כוח אדם התפשטה במהירות במהלך שנות ה-1990 והיא ממשיכה להתפשט גם בעשור הנוכחי. יוצאת דופן היא הולנד, שם חלה בשנים האחרונות ירידה בשיעור המועסקים בדרך זו. כללית, השימוש הרחב ביותר בעובדי סוכנויות כוח אדם נעשה באנגליה, הולנד, צרפת ובלגיה, בעוד ששיעורי שימוש נמוכים מאפיינים את פינלנד, דנמרק ואיטליה (Trade Union Congress, 2005).

חקיקה בישראל

בשנת 2000 התקבל בכנסת תיקון התש"ס-2000 לחוק העסקת עובדי קבלני כוח אדם, ששיקרו הגבלת משך העסקה באמצעות קבלני כוח אדם לתשעה חודשים, ובמקרים מיוחדים על פי היתר עד 15 חודש לכל היותר. התיקון מתקן עיוות בחוק של 1996 בכך שהוא מגדיר את זהות המעסיק במשך כל תקופת ההעסקה: הקבלן בתקופה הראשונה והמשתמש בתקופה השנייה. כן קובע התיקון את השוואת השכר והתנאים בין עובדים קבועים ועובדי קבלן אצל אותו מעסיק, החל מתחילת העסקתם של עובדי הקבלן ומיום כניסת התיקון לתוקף.

התיקון לחוק אושר בכנסת, אולם ההוראה המגבילה את משך ההעסקה של עובדים באמצעות קבלן אצל אותו משתמש לתשעה חודשים הוקפאה באמצעות חוק ההסדרים של 2005, וביצועה נדחה לשנת 2008 (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 [תיקוני חקיקה], התשס"ה – 2005). הוראת השוואת התנאים תקפה במגזר הציבורי אך אינה נאכפת בפועל (הפורום לאכיפת זכויות עובדים, 24.5.06).

הניסיון להילחם בתנאי התעסוקה הנחותים של עובדים בתבניות העסקה משולשת הביא למספר תיקוני חקיקה:

- תיקון מס' 7 (התשס"א 2001) לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח 1988. התיקון אוסר של המשתמש להפלות בין עובדי המעסיק ועובדי כוח אדם בשירותו, מבחינת קבלה לעבודה, תנאי העבודה והפסקת עבודה. התיקון מטיל לראשונה אחריות על מזמין השירות לגבי תנאי עבודתם של עובדי קבלן המוצבים אצלו. אולם התיקון נותר אות מתה, בין היתר משום שהוא אינו חל על עובדי קבלן "שירות" או קבלן "ביצוע" והוא לא הביא לשינוי דפוסי ההעסקה הפוגענית או להפסקת הנוהג של מכרזי הפסד.
- תיקון התשס"ב-2002 לחוק שכר מינימום התשמ"ז-1987. התיקון הכניס סעיפים המטילים אחריות על מעסיק בפועל (המשתמש) לתשלום שכר מינימום לעובדי קבלן בתנאים מסוימים (סעיפים 6א ו-14 לחוק). התיקון מסייע לעובדי קבלן המגישים תביעה משפטית אך מעבר לכך איננו נאכף.
- תיקון התשס"ב-2002 לחוק גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות, תשלום חובות מס ושכר מינימום והעסקת עובדי קבלן) התשל"ו-1976, שקבע הגבלות על התקשרויות רשות ציבורית עם קבלנים שהפרו את חוק שכר מינימום או את חוק עובדים זרים. הגבלות אלה הוחלשו באופן משמעותי בחוק ההסדרים לשנת 2004 (סעיף 109).

בנובמבר 2005 הוגשה לכנסת "הצעת חוק אחריות מזמין שירותי קבלן לזכויות עובדים", שמטרתה להטיל

בישראל, העסקה משולשת נעשית בשתי צורות: האחת, העסקה באמצעות חברות כוח אדם מורשות, מקומיות ובינלאומיות כאחד. השנייה, העסקה באמצעות "קבלני שירות" או "קבלני ביצוע" אשר אינם כפופים להליכי רישוי ופיקוח.

קבלני השירות והביצוע, המספקים בעיקר עובדים אולם אינם מגדירים את עצמם כספקי כוח אדם, התרבו בעקבות ההסדרה בחוק של פעולת קבלני כוח אדם.

חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם 1996

ב-1996, עם התרחבות התופעה של העסקת עובדים באמצעות מתווכים, נחקק חוק המסדיר את העיסוק בענף על ידי הטלת חובת רישוי על קבלני כוח אדם והנהגת פיקוח על תנאי ההעסקה של עובדיהם. החוק דורש היתר מיוחד להעסקת עובדים זרים, אוסר על קבלני כוח אדם לגבות תשלום דמי תיווך מהעובדים, אוסר על קבלן להעסיק עובדים חדשים במקום עובדים שובתים וקובע כי לאחר שלוש שנות עבודה יש להשוות את תנאי ההעסקה של עובדי קבלן כוח אדם לאלה של המועסקים הרגילים באותו מקום, אך ללא קבלת קביעות.

החוק סובל מכמה חסרונות מבחינת יעילותו בהגנה על זכויות עובדים:

א. החוק אינו מגדיר מיהו המעסיק של עובד קבלן ולא קובע את חובותיו של מזמין השירות כלפי עובדי הקבלן. כך, במקרה שהקבלן פושט רגל או נעלם, כפי שקורה לעתים, נותרים העובדים ללא כתובת לתביעת זכויותיהם בעוד שמזמין השירות נהנה מפירות עבודתם בפועל. בנוסף, החוק אינו מונע את מכרזי ההפסד שמפרסמים משרדי הממשלה שכן הוא אינו מטיל עליהם, כמשתמשים, אחריות לעובדי הקבלן.

ב. התקופה של שלוש שנים שנקבעה להשוואת תנאים משרתת את המעסיקים, כיוון שהיא מאפשרת להם תבנית העסקה גמישה לטווח ארוך תוך שהיא פוטרת אותם מכל אחריות לזכויות העובדים במהלך תקופה זו.

ג. החוק חל על קבלני כוח אדם כהגדרתם בחוק ולא על כל גורם המספק כוח אדם, תהא הגדרתו אשר תהא - ובכך הוא יוצר מסלול של "קבלני שירות", העוקף את החוק.

ד. החוק אינו מתייחס לבעיית רציפות זכויותיהם של עובדי קבלן במצב הנפוץ שבו הם מועסקים באותו מקום עבודה על ידי קבלני כוח אדם שונים (נושא זה הוסדר בהסכמים קיבוציים ובפסיקה ויידון בהמשך).

נציין כי בית הדין נמנע מקביעה רטרואקטיבית לפיה עובדי הקבלן היו עובדי המשתמש מהיום הראשון להעסקתם, כנראה בשל ההשלכות הכספיות של קביעה שכזאת.

בתי הדין לעבודה נדרשו גם לסוגיית זכויותיהם של עובדים, שהועברו מקבלן אחד לאחר, לפיצויי פיטורים ולזכויות נלוות בעת הפסקת עבודתם. בית הדין הארצי לעבודה התווה הלכה מנחה למצב נפוץ זה, ולפיו החלפת ספקי שירות נתפסת כפיטורים. (עד"מ 1011/04 1014/01 דינמיקה שירותים (1990) בע"מ – טטיאנה ורונין ואח').

נציין כי בהסכמים הקיבוציים בתחום השמירה והאבטחה ובצו ההרחבה בתחום הניקיון נקבע כי כל ספק שירות יהיה אחראי לתשלום פיצויי פיטורים לעובדיו בגין התקופה בה העסיקם, ואילו יתרת הזכויות - חופשה, הבראה, תוספת ותק והפרשות על חשבון פיצויים לקרן פנסיה - יצטברו במהלך העבודה אצל ספקים שונים וישולמו לעובדים עם תום העסקתם באותו מקום עבודה. ההגיון שבהפרדת הזכאות לפיצויי פיטורים מזכויות אחרות אינו ברור ואינו ישים. בפועל קבלנים אינם משלמים לעובדים עבור זכויות שצברו בעת שהועסקו על ידי קבלנים קודמים. בנוסף, שוק ספקי השירות מאופיין במספר גדול של מתחרים עם מחזור הכנסות קטן ועם ריבוי של פשיטות רגל, דבר המביא לכך שפעמים רבות נותרים העובדים ללא כתובת לתביעת זכויותיהם.

ההסתדרות, זכות ההתארגנות ועובדי קבלן

ההסתדרות לא עשתה מאמץ לאגד את העובדים החדשים המצויים בשולי שוק העבודה ובכך היא תרמה ליצירתו של שוק עבודה מפוצל, המורכב ממעמדות או קבוצות של עובדים בתנאים שונים. במקום לאגד את עובדי הקבלן, מהלך שהיה מעצים את כוחה ומגדיל את מספר חבריה בתקופה בה נרשמה ירידה מספרית, בחרה ההסתדרות להקריב את עובדי הקבלן על מזבח האינטרסים של העובדים הקבועים והמאוגדים. מבחינה זאת ניתן לומר כי ההסתדרות חברה אל המעסיקים הגדולים במעין ברית סמויה, שפעלה לצמצום היקף העבודה הקבועה: בה בעת שההסתדרות שמרה על תנאי העבודה של העובדים הוותיקים, היא איפשרה לקלוט עובדים חדשים בתנאים פחותים. כך נוצרו במקומות עבודה רבים "דורות" של עובדים בעלי סלי זכויות שונים.

ההסתדרות חתמה על הסכמים קיבוציים הנוגעים לעובדי קבלן, המגינים על האינטרסים שלה-עצמה, על חשבון הגנה טובה יותר על עובדי קבלן, וגם הוסיפה להסכמים קיבוציים ענפיים סעיפים החלים על עובדי קבלן באותם ענפים. ההסכמים הראשונים עם חברות כוח אדם נחתמו כבר בשנת 1992, בעקבות הקביעה בחוק המכרזים כי כל התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות ייערכו במכרז. בסוף שנות ה-1990, עם חקיקת חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח

את החובה לקיום זכויות העובדים לא רק על המעסיק הפורמלי, אלא גם על מי שמזמין שירותים או עבודה מאת קבלן מבצע. הצעת החוק לא עברה בהצבעה בכנסת, למרות הדיון הציבורי בבעיית עובדי קבלני כוח אדם ולמרות התמיכה לה זכה מקואליציה של ארגונים.

השלכות החקיקה

חוק העסקה על ידי קבלני כוח אדם והתיקון לו גרמו לירידה בפעילותן של חברות כוח אדם והאיצו את התפתחותם של דפוסים העוקפים את ההסדרה החוקית של תבניות העסקה משולשת. כך, בעוד שבמהלך שנות התשעים גדל מספר החברות בעלות ההיתר לעסוק בקבלנות כוח אדם, עד לשיא של כ-380 בשנת 1998, הרי שהחל משנה זו מסתמנת ירידה במספר החברות – ל-280 (נדיב, 2005).

חוק העסקה באמצעות קבלני כוח אדם (התשנ"ו-1996) והצורך בקבלת רישיון ובהפקדת ערבות מאפשרים פיקוח מסוים על צורת העסקה זו. מצד שני, החוק הביא לפריחה של מסלול העסקה עוקף פיקוח, של "קבלני שירות" או "קבלני ביצוע", שאינם כפופים לחוק. קבלני שירות נפוצים בענפי הניקיון, הסייעוד, החקלאות, ההסעדה והשמירה. בתחומים אלה מדובר באספקת כוח אדם לכל דבר: כאשר קבלן מספק "שירותי שמירה" הוא מספק למעשה שומרים - ובמקרה הטוב אחראי על צידום והסעתם. מאחר ופעילותם של קבלני השירות אינה מוסדרת בחוק, קשה מאוד לפקח עליהם ולשמור על זכויות עובדיהם; יתרה מזאת, גם אין בקיים נתונים מדויקים לגבי היקף התופעה.

שינוי מדיניות בתי הדין לעבודה כלפי העסקה משולשת

התגברות התופעה של מיקור חוץ גרמה לשינוי בעמדתם של בתי הדין לעבודה באשר לדפוס העסקה משולשת ובאשר לשאלה, "מיהו המעסיק". החל משנת 1992 (פרשת כפר רות דב"ע נב/142-3) חל שינוי בגישת בית הדין: הוא נטש את הגישה הפורמלית, המתמקדת בהגדרת יחסי העבודה בין הצדדים להתקשרות, לטובת בחינת האותנטיות של צורות העסקה שונות וזיהוי המעסיק הנכון.

החל מסוף שנות ה-1990, עם ההאצה בהעסקה באמצעות קבלני שירות במגזר הציבורי, החלו להגיע לבתי הדין תביעות של עובדים שהועסקו באותו מקום עבודה על ידי סדרה של קבלנים שהתחלפו מדי כמה שנים. בשורה של מקרים קבעו בתי הדין לעבודה כי עובדי קבלן המוצבים פעם אחר פעם אצל אותו משתמש הם עובדי המשתמש מרגע הגשת התביעה.¹

¹ ר' לדוגמא הפסיקה לגבי קלדניות בבתי המשפט ובמשרד האוצר עב 911583/99 חני אבני-כהן נ' מדינת ישראל-הנהלת בתי המשפט.

כוח אדם. עתה נותר לראות האם ייעשה שימוש אפקטיבי במנגנון האכיפה הקבוע באמנה.

מהגרי עבודה ("עובדים זרים") והתפשטות דפוסי העסקה פוגענית

בתחילת שנות ה-1990, כאשר האינתיפאדה הראשונה הובילה לצמצום מספר הפועלים הפלסטינים שהועסקו במשק הישראלי, החלה הממשלה במדיניות יזומה של ייבוא עובדים מארצות שונות על פי מכסות. בשנת 2000 נאמד מספרם של עובדים שכאלה, ברשיון וללא רשיון, בכ-240,000 איש - כ-10% מכוח העבודה הישראלי באותה שנה. מהגרי העבודה מועסקים בעיקר בחקלאות, בנייה, סיעוד, ניקיון, הסעדה ובמידה פחותה יותר בתעשייה. מדובר בעיסוקים שבהם הועסקו בעבר יהודים שהגיעו ממדינות ערב, פלסטינים תושבי השטחים הכבושים וערבים אזרחי ישראל (קמפ ורייכמן, 2003).

בסוף שנות ה-1990 ובתחילת העשור הנוכחי, כאשר שיעור האבטלה החל עולה, פתחה הממשלה במאמץ לצמצם את מספר מהגרי העבודה, בהנחה שהדבר יוביל להורדת האבטלה בקרב ישראלים. ב-2002 פתחה הממשלה במדיניות של ציד, כליאה וגירוש של מהגרי עבודה בלתי חוקיים ובצמצום מכסות ותקופות שהייה של מהגרים חוקיים. תחושת הנוחות הביטחונית שהתלוותה לצמצום מספר העובדים הפלסטיניים התחלפה בחשש גובר מפני התרחבות הקהילה הלא יהודית של מהגרי העבודה הגרים בישראל.

הגיוס של מהגרי העבודה והעסקתם בישראל נעשו בדרך כלל באמצעות חברות כוח אדם בינלאומיות וישראליות שזיהו את פוטנציאל ה"שוק" החדש. במהלך השנים נחשפה תמונה קשה ביותר של תנאי הגיוס והעבודה של מהגרי עבודה בישראל; בין החושפים היו ארגונים לא ממשלתיים, התקשורת ובתי המשפט. מדובר ברמיסה ברגל גסה של זכויות: החזקת דרכונים בידי הקבלנים, שכר נמוך מאוד תוך התעלמות מוחלטת מקיומו של שכר מינימום בישראל, ימי עבודה של 12 שעות ויותר ללא תשלום שעות נוספות, תנאי דיור בלתי נסבלים, וכבילה של העובד למעסיקו הראשון – נוהג שנפסל לאחרונה בפסיקת בג"צ.

עם התחלת הגירוש של מהגרי עבודה תפסו ערבים אזרחי ישראל מקומות עבודה שהתפנו בענפי החקלאות והבניין; גם הערבים אזרחי ישראל מועסקים על ידי קבלני כוח אדם. זאת מאחר ואחרי עשור של העסקת עובדים זרים באמצעות חברות כוח אדם ובשכר נמוך מאוד, מעדיפות חברות הבנייה להמשיך בדפוס העסקה זה ומסרבות לחזור להעסקה ישירה של עובדים על פי תנאי ההסכם הקיבוצי השורר בענף. ב-2005 יזמו התאחדות הקבלנים ומשרד התמ"ת, במשותף, פרויקט של מתן סובסידיות לחברות בנייה שיכשירו ויעסיקו ישירות עובדים

אדם, נקבע תנאי סף לפיו הממשלה תתקשר במכרזים רק עם חברות כוח אדם שחתמו על הסכם קיבוצי. מהלך זה הוביל לחתימת הסכם קיבוצי כללי בענף חברות כוח אדם, שנחתם בפברואר 2004 בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה והסתדרות העובדים הלאומית, מצד אחד, לבין ארגון החברות לאספקת שירותי משאבי אנוש בישראל והאיגוד הארצי של החברות למשאבי אנוש שליד איגוד לשכות המסחר, מצד שני, והוחל על כל המגזר הפרטי ב-3.8.2004 בצו הרחבה. ההסכם קבע פטור מהשוואת התנאים של עובדי הקבלן עם עובדי המשתמש הקבועים, ובכך נסלל נתיב העסקה זול ונוח הן לקבלנים והן למדינה.

במהלך העשור הנוכחי נחתמו הסכמים נוספים, כגון ההסכם הקיבוצי בענף הסיעוד, והוספו סעיפים מקפחים הנוגעים לעובדי קבלן בהסכמים הקיבוציים בתחום השמירה והניקיון.

ההסכמים הקיבוציים של שני העשורים האחרונים משקפים שילוב אינטרסים בין קבלני כוח האדם, שחתרו לקבלת לגיטימציה, לבין ההסתדרות, שבעקבות חתימת ההסכמים יכלה לגבות דמי טיפול ארגוני מעובדי קבלן. המעסיקים, שבעבר נאלצו להתמודד עם עובדים מאוגדים, יכלו עתה ליהנות מכוח עבודה המפוצל בין עובדים בעלי מעמד שונה. מבחינה זאת, ההסתדרות היתה שותפה לשבירת כוחה של העבודה המאורגנת בישראל.

ניסיון לחזור למודל הסכמי: אמנה לאכיפת זכויות עובדי קבלן

במאי 2006 חתמה ההסתדרות על הסכם עם קופת החולים "שירותי בריאות כללית" – אמנה לאכיפת זכויות עובדי קבלן, המהווה קוד אתי של המשתמש בשירותי קבלני כוח אדם. באמנה נקבע מנגנון באמצעותו תפקח קופת החולים על הבטחת זכויותיהם של עובדי קבלן: מינוי רואה חשבון שיפקח על עבודת הקבלנים ועל עמידתם בהסכמים; איפשר פגישות של עובדי הקבלן עם נציגי הסתדרות; נקיטת סנקציות מצד קופת החולים כלפי קבלנים מפרים, לרבות הפסקת ההתקשרות עמם; הצגת מידע על ידי חברות הקבלן הניגשות למכרז בדבר תנאי העבודה הצפויים; פירסום, על ידי חברות הקבלן, של תביעות שעובדים הגישו נגדן בעבר; מתן ערבויות מצד חברות הקבלן להבטחת זכויות עובדיהן (ז'ילוני, 2006). לאמנה אין תוקף משפטי מהסוג הניתן להסכמים והסדרים קיבוציים ואכיפתה תלויה בכוחה של ההסתדרות ובקיומו של ועד עובדים חזק מקרב העובדים הקבועים בקופת החולים, שייקח על עצמו את שמירת זכויותיהם של עובדי הקבלן. החידוש החשוב באמנה הוא הטלת האחריות לזכויות עובדי הקבלן על המשתמש - קופת החולים, דבר המגדיל את הסיכוי לאכיפה ראויה. ההסתדרות שואפת לחתום על אמנות דומות עם המעסיקים הגדולים במשק ובכך לסתום בצורה הסכמית את הפרצות בחקיקה ולהטיל אחריות חברתית וכלכלית על המשתמשים בשירותי

מחקרים בתחומי השמירה והניקיון מצביעים על תמונה עגומה: העסקה בהיקף חלקי, שכר נמוך והיעדר זכויות נלוות כגון דמי נסיעה, הבראה וחופשה (הנדלס, 2004; בניש, 2006).

באשר לערבים אזרחי ישראל, עבודה של אמטאנס שחאדה ממכון המחקר העצמאי מדה-אל-כרמל הצביעה על ייצוג-יתר של עובדים ערבים בענפי החקלאות והבנייה כמו גם בקרב כלל העובדים הבלתי מקצועיים במשק - תחומים שבהם העסקה באמצעות קבלנים היא צורת ההעסקה השלטת (שחאדה, 2004). עמותת "מען" מעריכה כי ישנם בין 7,000 ל-10,000 עובדים ישראלים-ערבים המועסקים בענפי החקלאות השונים, רובם "עובדי קבלן" ועובדי "ראיסים", המועסקים באופן זמני, ללא יציבות כלכלית, ללא תלושי שכר (כלומר ללא ביטוח לאומי וביטוח רפואי), תמורת כ-80-90 שקלים בממוצע ליום (בן-שמחון, www.etgar-info.org).

ממכלול הנתונים שנאספו עולות שתי מסקנות: האחת, העסקה באמצעות קבלנים נפוצה יותר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה - ערבים, מהגרים, עולים, בעלי השכלה נמוכה ונשים. השניה, העסקה בתבניות העסקה משולשת כרוכה בפגיעה חמורה בזכויות המועסקים.

מי רוצה להיות עובד קבלן?

העסקה משולשת היא בעלת יתרונות רק לעובדים בעלי כישורים גבוהים; מרבית העובדים אינם מעוניינים בהעסקה שכזאת. מחקר אמריקאי שבדק את עמדת העובדים מצא, שמתוך כ-35% מהאמריקאים המועסקים בהעסקה בלתי שגריתית, רק מיעוט בוחר בכך מרצון. בישראל, כ-80% מעובדי חברות כוח אדם הביעו עניין להשתלב במקום עבודתם כעובדים קבועים (גוצלב ובנימין, 2006).

ישראלים; הפרויקט נכשל עקב קשיים בירוקרטים ובשל חוסר נכונותן של חברות הבנייה להעסיק עובדים ישירות (מען, 5.6.06).

הכנסת מהגרי העבודה לענפי החקלאות והבניין, לא זו בלבד שהיא הביאה לירידת שכר, שהיה נמוך גם קודם, אלא שהיא גרמה להשתרשות הנורמה של העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירות.

מאפייני כוח העבודה בהעסקה משולשת

כאמור, העסקה משולשת, באמצעות מתווכים, נעשית בעיקר בשני מסלולים: האחד, באמצעות קבלני כוח אדם הרשומים לפי חוק; והשני, באמצעות קבלני "שירות" שהם קבלני כוח אדם לא מוצהרים ולא רשומים. כיוון שהמסלול השני, שעליו אין פיקוח, התרחב מאוד, אין כיום נתונים מדויקים על היקפה המלא של התופעה. עם זאת, גם הנתונים החלקיים המתפרסמים מעת לעת מספקים תמונה.

ב-2000 ערך משרד העבודה והרווחה סקר מדגמי במטרה לבדוק את מספר המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם ואת מאפייניהם (משרד העבודה והרווחה והרשות לתכנון כוח אדם, 2000). הסקר העלה כי באותה שנה, כ-5.8% מכוח העבודה בישראל קיבלו שכר באמצעות קבלני כוח אדם. בהשוואה למדינות אירופה, מדובר בשיעור גבוה מאוד.

הסקר העלה עוד כי בקרב עובדי קבלני כוח אדם היה ייצוג יתר לנשים - 65% (שיעור הנשים בכלל כוח העבודה עמד באותה עת על כ-50%) ולעולים יוצאי מדינות חבר העמים - כ-38% מכלל עובדי הקבלן.

למעלה מ-60% מהעובדים היו מרוכזים בעיסוקים "פקידות", "סוכנים, עובדי מכירות ושירותים", "עובדים מקצועיים" ו"עובדים בלתי מקצועיים". שיעור העובדים בעיסוקים אקדמיים עמד על כ-2%. התפלגות ענפית הראתה כי 46% מן העובדים היו מרוכזים בשירותים הציבוריים וכ-19% עבדו בתעשייה.

כ-32% מעובדי הקבלן עבדו במשרות חלקיות; היתר - במשרה מלאה. משך ההעסקה הממוצע עמד על 20 חודש, וכמעט 30% מעובדי הקבלן עבדו בדרך זו מעל לשנתיים.

כ-41% מהעובדים לא קיבלו חופשות ודמי מחלה; כ-20% לא קיבלו החזר נסיעות וכ-62% לא היו מבוטחים בקרן פנסיה.

26.4% מעובדי הקבלן קיבלו שכר מינימום, כ-40% נוספים השתכרו מעט מעל לשכר מינימום. לעומת זאת, רק 5% מעובדי הקבלן היו ברמות השכר הגבוהות.

חסון, יעל. 2006. שלושה עשורים של הפרטה. מרכז אדוה.

כהן, ינון. הברפלד, יצחק. מונדלק, גיא וספורטא, יצחק. 2004. "שיעור העובדים המאוגדים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד". עבודה, חברה ומשפט. י.

מבקר המדינה. 2004. דו"ח שנתי 54 לשנת הכספים 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002. ירושלים.

מונדלק, גיא. 2004. יחסי עבודה בעידן של תמורות. הכנס הכלכלי השנתי "קיסריה XII".

מוקד הסיוע לעובדים זרים. מרץ 2006. אשרות לקרבנות סחר בבני אדם בישראל: בין המצוי והרצוי.

מען. 5.6.06. הודעה לעיתונות. www.workersadvicecenter.org

מרכז אדוה. 14.11.2006. העשור החברתי האבוד: ההשלכות החברתיות של תקציב המדינה לשנת 2007. מצגת.

מרכז אדוה. 2006. המלחמה שאין לה תקציב: תקציב 2006 והמלחמה בעוני

מרכז אדוה. 2006. הכשרה מקצועית – OUt ? נייר עמדה.

משרד העבודה והרווחה והרשות לתכנון כוח אדם. 2000. עובדים באמצעות קבלני כוח אדם בישראל, ניתוח תוצאות סקר עובדים באמצעו קבלני כוח אדם 1999-2000. משרד התמ"ת. הודעה לעיתונות. לשכת הדוברת 5.7.06.

נדיב, רונית. 2005. קבלני כוח אדם בישראל הפועלים ברישיון. מרכז מחקר ומידע של הכנסת. ירושלים.

נחמיאס דוד, אזרחי ירון, אריאן אשר, קרמניצר מרדכי ואח'. 1999. 100 הימים הראשונים – המלצות לרפורמות מבניות ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי ובשלטון המקומי. ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 14.

סבירסקי ברברה. 2004. כיצד צריך להיראות חוק פנסיה חובה. מרכז אדוה

סבירסקי, שלמה. 2001. "האידיאולוגיה של 'מדינה קטנה' והמדיניות התקציבית בישראל". בטחון סוציאלי, 59 (מאי).

סבירסקי, שלמה וחסון, יעל. 2005. אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב. מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה ופרנקל, עמי. 2001. שכר מחיה בכבוד. מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה וקונור-אטיאס, אתי. 2003. שנים שחורות. מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה וקונור-אטיאס, אתי. 2006. עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית. דו"ח 2005. מרכז אדוה.

סבירסקי, שלמה וקונור-אטיאס, אתי. דצמבר 2006. תמונת מצב 2006.

סבירסקי, שלמה. 2004. תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו? תל אביב: מפה.

סבירסקי, שלמה. 2005. "1967: תפנית כלכלית-מדינית בישראל". עיונים בתקומת ישראל.

סיני, רותי. 27.11.06. "2,000 תלונות נגד מעסיקים אבל אין מי שיטפל בהן". הארץ.

סיני, רותי. 27.9.06. "סקר של התמ"ת: 92% מהמעסיקים בישראל מפירים את חוקי העבודה". הארץ.

קמפ, אדריאנה ורייכמן רבקה. 2003. "עובדים זרים בישראל". מידע על שווייץ, 13. מרכז אדוה (יוני).

קריסטל טלי, כהן ינון ומונדלק גיא. 2006. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003. התכנית לכלכלה וחברה. מכון ון ליר. ירושלים.

אלקנה, מרגלית. 1994. האיגוד המקצועי בישראל – עבר והווה, מעמדו בהסתדרות ובחברה. מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה, אוניברסיטת תל אביב.

אקשטיין ואח'. 1998. הפרטת חברות בישראל ובעולם. אוניברסיטת בר אילן.

בן יהודה, עינב. 14.6.06. "דירוג מעלה: תרומת החברות הציבוריות לקהילה גדלה ב-30% - ל-1.2% מהרווח". הארץ.

בן ישראל, רות. 1989. דיני עבודה בישראל. האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב.

בן ישראל, רות. 1997. "מיקור חוץ" מתמקרים" החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, פרשנות אחרת, המרת העסקה הפורמלית בעסקה אותנטית". שנתון משפט העבודה ז'.

בן ישראל, רות. 2002. דיני עבודה. האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב.

בניש, אבישי, (עורך). 2006. "עובדים שקופים בשירות המדינה: דו"ח הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה בדגש על עובדי ניקיון". הקליניקה לרווחה תעסוקתית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

בן-שחר, אריק. 2006. דו"ח האבטלה 2005. מחויבות לשלום וצדק חברתי. ירושלים.

בן-שמחון, דני. "מחכות לעבודה". האתגר 18. www.etgar-info/etgar18.html

ברק, אהרון. 1994. פרשנות במשפט. נבו. ירושלים.

גוצלב, רוני ובנימין, אורלי. 2006. "גמדים או רובוטים" מחויבות ודה-הומיניזציה כלפי עובדים 'זמניים' בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי". סוציולוגיה ישראלית ז(2).

דהן, מומי. 2006. (ראש הצוות). צמצום העוני בישראל, גיבוש המלצות לתכנית רב-שנתית. פורום קיסריה XIV, יוני 2006.

דוידוב, גיא. 2004. "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה". בתוך רבין, יורם ושוני, יובל. עורכים. זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

דרי, דוד ועמנואל, שרון. 1994. כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה. תל אביב, המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.

האגודה לזכויות האזרח. 30.3.06. מכתב ליו"ר השלטון המקומי ולסגנית שר הפנים.

המוסד לביטוח לאומי. 2006. רבעון סטטיסטי. ירושלים (אוקטובר).

הנדלס, שוקי. 2004. מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003. מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ירושלים.

הס, עמירה. 15.1.06. "התמ"ת יאכוף שכר מינימום לפלסטינים בהתנחלויות". "הארץ".

הפורום לאכיפת זכויות עובדים. 24.5.06. "עובדי חברות כוח-אדם בשירות המדינה – הפרת הוראת השוואת התנאים. מכתב לנציב שירות המדינה ואח'.

ועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה בראשות חים רמון. 2000. החלטה מס' תמ/54.

ז'לוני, אפרים. 2006. "האמנה בין ההסתדרות לקופ"ח כללית לאכיפת זכויות עובדי הקבלן- אבן פינה ביחסי עבודה ראויים". מבט הרשות- דעתון לענייני כלכלה וחברה, ההסתדרות החדשה, האגף לכלכלה וחברה, גיליון 46, מאי 2006.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 [תיקוני חקיקה], התשס"ה – 2005).
חוק הסכמים קיבוציים התשי"ז-1957.
חוק העונשין [נוסח משולב] התשל"ז-1977.
חוק העסקה באמצעות קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996.
חוק יישוב סכסוכי עבודה התשי"ז-1957.
חוק יסוד: חופש העיסוק התשנ"ד-1994.
חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו התשנ"ב-1992.
חוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988, תיקון מס' 7 התשס"א-2001.
חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959.

בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל, פ"די נט(2), 481.
דב"ע נב/3-142 חסן אל-הרינאת-כפר רות, פד"ע כד 535.
דב"ע 12-4 ההסתדרות הכללית ואח' - צים-חברת השיט הישראלית בע"מ פד"ע כו 3, 21.
ע"ע 359/99 אילנה לוי-רשות השידור, פד"ע לו 400, 408-407.
עב 2513/00 זריפה ענת ואח' נ' מדינת ישראל - משרד האוצר וחברת תגבור בע"מ, תק-עב 2005 (4), 62.
עב 911583/99 חני אבני-כהן נ' מדינת ישראל - הנהלת בתי המשפט, עבודה אזרחי, כרך י"ב, 372.
עד"מ 1011/04 1014/01 א. דינמיקה שירותים (1990) בע"מ - טטיאנה ורונין ואח' תק-אר 2005 (3) 83.
עס"ק 1003/01 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - אי.סי.איי טלקום, פד"ע לו 289.
עע 000326/03 מדינת ישראל - משרד הבריאות, המרכז לבריאות הנפש-ילנה צ'פקוב ואח', תק-אר 2006 (1) 306.
רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת.ניהול פרויקטים וכח אדם בע"מ.

ראיונות

חנה זהר, עמותת "קו לעובד". 22.2.06.
והבי בדארנה, עמותת "סאוט-אל-עמל". 13.3.06.
גילי רעי, עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי. 2.3.06.
לאה בטבבו וירון מנשה, האגודה הישראלית של יהודי אתיופיה. 12.3.06.

שחאדה, אמטאנס. 2004. אבטלה והדרה: המיעוט הערבי בשוקי העבודה בישראל. מדה-אל-כרמל, המרכז הערבי למחקר חברתי ישומי. חיפה.
שני, יובל. 2004. "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי: איזה שימוש יכולים בתי המשפט בישראל לעשות בהן?". בתוך רבין, יורם ושני, יובל (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל. הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.
שרביט, נועם. 5.12.06. "למרות התלונות: משרד המשפטים חידש את רישיון קבוצת השמירה". גלובס.
שרגאי, תולי. 10.7.05. "מה נהיה עם חיפה כימיקלים דרום?" וואלה.
תגר, מיכל. 2006. לעבוד בלי כבוד. האגודה לזכויות האזרח בישראל.

Davidov, Guy. 2006. "Enforcement Problems in 'Informal' Labor Markets : A View From Israel". Comparative Labour Law and Policy Journal. Vol 27. (July).

Diokno' Maria Socorro. 1999. "A Rights-Based Approach towards Budget Analysis", International Human Rights Internship Program. Philippines.

Finkin, Matthew and Jacoby, Stanford. 2001. "An Introduction to the Regulation of Leasing and Employment Agencies". Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol 23:1.

Mundlak, Guy, 2002. "The Limits of Labour Law in the Fungible Community." In Joanne Conaghan, Michael Fischl and Karl Klare (eds), Labour Law in an Era of Globalization. Oxford University Press.

Trade Union Congress. 2005. The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union. June 17th 2005. www.tuc.org.uk.

חקיקה ופסיקה

אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR). 1966. כתיב אמנה 1037, כרך 31.

ארגון העבודה הבינלאומי. אמנה 181 בדבר סוכנויות ההעסקה פרטיות. 1997.

www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

ארגון העבודה הבינלאומי. אמנה 34 בדבר סוכנויות ההעסקה הגובות תשלום. 1933.

www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

ארגון העבודה הבינלאומי. אמנה 96 בדבר סוכנויות ההעסקה הגובות תשלום (מתוקנת) 1949.

www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

הצעת חוק הבטחת זכויות עובדים בהפרטה [תיקוני חקיקה] התשס"ג-2003.

הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007). התשס"ז 2006.

חוק הבטחת הכנסה התשמ"ה-1980.

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשמ"ה-1995.

חוק הגנת השכר התשי"ח-1958.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 [תיקוני חקיקה], התשס"ד – 2004.

נספח: נתוני אכיפה של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

סיכום פעילות לשנת 2005

פעולות בגין חוק שכר מינימום

כולל מעסיקי בני נוער

מספר כתבי האישום שהוגשו	מספר המעסיקים שנבדקו	מספר העובדים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח
90	850	30,000	243	213	1,629,475

פעולות בגין חוק עבודת נוער

בדיקת תנאי העסקתם של נערים עם דגש על תקופת החופש הגדול

מספר כתבי האישום שהוגשו	מספר המעסיקים שנבדקו	מספר העובדים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח
9	560	1,506	316	156	703,000

פעולות בגין חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה)

מספר המעסיקים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח
197	175	6	9,000

הערה: במידה ותוקן הליקוי המעסיק מקבל רק התראה.

פעולות בגין חוק הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות

מספר המעסיקים שנבדקו	מספר עובדים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח
71	83	71	15	27,000

הערה: עיקר הטיפול הוא בתלונות המתקבלות מהציבור.

פעולות בגין חוק שוויון הזדמנויות בעבודה

מספר המעסיקים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח	מספר כתבי האישום שהוגשו
146	146	44	137,500	60

פעולות בגין חוק שעות העבודה והמנוחה

מספר המעסיקים שנבדקו	מספר התיקים שנפתחו	מספר הקנסות שהוטלו	סכום כולל של הקנסות, בש"ח	מספר כתבי האישום שהוגשו
534	523	99	700,000	20

הערה: כולל העסקה ללא היתר ביום המנוחה השבועי.

פעולות בגין חוק עבודת נשים

מספר התיקים שנפתחו	מספר כתבי האישום שהוגשו
30	18

פעולות בגין חוק הגנת השכר (סעיף 26)

מספר התיקים שנפתחו
2

הערות

1. אכיפת חוק זה מתבצעת רק בעקבות תלונות.
2. האכיפה החלה רק בסוף שנת 2005.