

# עובדי קבלן בישראל

נעם גרובר\*

## תקציר

השיח הציבורי בישראל עוסק רבות בתופעת עובדי הקבלן: עובדים המועסקים דרך צד שלישי, אשר זכויותיהם ותנאי העסקתם לרוב נחותים לעומת עובדים בהעסקה ישירה. פרק זה יתמקד הן בממדי התופעה והן בשוני המהותי שבין שתי הקבוצות של עובדי הקבלן – עובדי קבלן כוח אדם ועובדי קבלן שירות. עובדי קבלן כוח אדם הם אנשים צעירים יחסית לכוח העבודה הישראלי, והיקף העסקתם נמצא במגמת ירידה. לעומתם עובדי קבלן שירות הם מבוגרים יותר, מאפייניהם הסוציו-דמוגרפיים נמוכים יותר והיקף העסקתם נמצא במגמת עלייה. חוסר ההבחנה בין שתי קבוצות אלו הוא המקור לתפיסה השגויה כי ממדי התופעה בישראל יוצאי דופן בהשוואה למקובל בעולם, והפרק עומד על כלל ההבדלים ביניהן. בחלקו האחרון עוסק הפרק בפתרונות לבעיות הכרוכות בהעסקה קבלנית. יש צורך להקטין את הפער בין הזכויות של עובדי הקבע ושל העובדים הזמניים, מכיוון שזהו הגורם המרכזי לתעסוקה זמנית או עקיפה. עם זאת, יש להימנע מצעדים שיפגעו ביכולת המעסיקים לשכור ולפטר עובדים בהתאם לנסיבות כלכליות ענייניות, מכיוון שהדבר עלול להעלות את שיעור האבטלה דווקא בקרב עובדי הקבלן עצמם.

\* ד"ר נעם גרובר, מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי. אני מודה לדן בן-דוד ולאיל קמחי על הערותיהם המועילות. כמו כן תודתי נתונה למשתתפי מפגש תכנית מדיניות שוק העבודה במרכז טאוב, ובעיקר לדליה נרקיס.

## מבוא

נושא עובדי הקבלן בישראל מעורר בציבור רגשות עזים: יש הרואים בתופעה צורה של עושה, התנערות של מעסיקים – ובמיוחד של המדינה – ממחויבותם לעובדים ועקיפה של החוקים להגנת העובדים, כחלק ממגמה מתמשכת של הפרטה וצמצום מדיניות הרווחה (ויסברג וביאור 2011; ברקן, 2014). מנגד, יש הטוענים כי דווקא קידום חקיקה סוציאלית המקנה לעובדים זכויות והטבות הנחשבות עודפות היא הגורמת למעסיקים, בייחוד במגזר הציבורי, לפנות להעסקה בלתי ישירה, שאינה מחייבת אותם להעניק לעובדים את ההטבות האלה (מואב וכהן, 2008). יש המאמינים כי העסקה באמצעות קבלן היא מלכודת עוני, המונעת מהעובדים תנאים סוציאליים, צבירת ותק וביטחון תעסוקתי, וגם כי חברת הקבלן גם נוטלת לעצמה נתח משכרם ללא הצדקה. לעומת זאת יש הסוברים כי העסקה קבלנית ממלאת תפקיד חיובי במשק, שכן היא מספקת לעסקים גמישות, מאפשרת לעובדים צעירים לצבור ניסיון שיוביל אותם לתעסוקה קבועה, ומסייעת לעובדים מבוגרים ובעלי כישורי עבודה נמוכים, שלא מוצאים עבודה אחרת, לפרוץ את מעגל האבטלה.

מעבר לחילוקי הדעות העקרוניים, יש בישראל בעיה קשה בהגדרת התופעה ובאיוסוף נתונים לגביה. המונח "עובדי קבלן" הפך לכותרת כללית עבור עובדים זמניים (בהעסקה ישירה ובלתי ישירה), עובדי עמותות המעניקות שירותי כוח אדם וספקי שירותים שונים, תוך טשטוש ההבחנה בין עבודה דרך סוכנויות כוח אדם ובין מיקור חוץ. חוסר בהירות זה, המוחמר עוד יותר בשל מחסור בנתונים מסודרים, מקשה על אומדן ממדי התופעה בארץ והשוואתם למקובל בעולם, ומוביל להפרזות ואי דיוקים בהתייחסות אליה.

מטרתו של הפרק היא לספק תמונה של מצב עובדי הקבלן בישראל על בסיס ניתוח מסודר של הנתונים הקיימים בנושא. על בסיס השוואה בין-לאומית אפשר לקבוע שאין תימוכין לטענה כי תופעת עובדי הקבלן בישראל גדולה בהיקפה מהמקובל בעולם. עוד ניתן לראות כי עובדי הקבלן מחולקים לשתי קבוצות – עובדי קבלן כוח אדם ועובדי קבלן שירות – השונות מאוד זו מזו במאפייניהן הדמוגרפיים. הקבוצה הראשונה מתאפיינת בריבוי צעירים ועובדים חסרי ניסיון, ונוטה להצטמצם בשנים האחרונות. קבוצת עובדי קבלן השירות, לעומת זאת, בולטת במאפיינים סוציו-דמוגרפיים חלשים יחסית, והעסקתה היא חלק מתופעה רחבה יותר של התרחבות השימוש במיקור חוץ ובקבלנות משנה תוך העסקת עובדים זמניים. תופעה זו נובעת, בין השאר, מפערים בזכויות הסוציאליות בין עובדי קבע לעובדים זמניים.

בסיומו של הפרק מובאות כמה המלצות להתמודדות עם האתגר העומד בפני קובעי המדיניות בישראל: להשוות בין תנאי העבודה של עובדי הקבע והעובדים הזמניים מחד גיסא, ומאידך גיסא לא לפגוע יתר על המידה בגמישות ההעסקה – צעד שעלול להביא לעליית שיעור האבטלה, בייחוד בקרב עובדי קבלן שירות. מודל הביטחון הגמיש (Flexicurity) הנהוג בצפון אירופה, המציע גמישות למעסיקים לצד רשת ביטחון רחבה לעובדים המאבדים את משרתם, מתווה פתרון אפשרי לבעיה זו.

## 1. הגדרת עובדי קבלן

יש הבדלים גדולים בין הגדרת עובדי הקבלן בעולם להגדרתם בישראל. בעולם מקובל להבחין בין עבודה דרך סוכנות כוח אדם (agency work), אשר מתבצעת אצל הלקוח ובפיקוחו, לבין פעילות מיקור חוץ (קבלנות משנה, Subcontracting), שבה הלקוח רוכש שירותים, אך אינו מפקח על העבודה ישירות.<sup>1</sup> מיקור חוץ יכול להתבצע אצל הלקוח או במקום אחר, אולם הדיונים בנושא עובדי קבלן – וכך גם פרק זה – מתמקדים לרוב בנושא עובדי מיקור חוץ שעובדים אצל הלקוח. כך למשל, אם חברה שוכרת מתכנת דרך סוכנות כוח אדם והחברה השוכרת היא הממונה הישירה על ההנחיה שלו והפיקוח על עבודתו, המתכנת הוא עובד סוכנות כוח אדם (agency worker). לעומת זאת, אם חברה משלמת לספקית שירות עבור שירותי תכנות, ובמסגרת שירותים אלו מגיע לחברה מתכנת העובד בפיקוח ובהנחיה של ספקית השירות, הרי שמדובר במיקור חוץ. להבחנה זו יש חשיבות רבה, שכן במקרה של מיקור חוץ אין יחסי העסקה מהותיים בין העובד ובין החברה שהזמינה את השירות, והתקנות המפקחות על פעילות סוכנויות כוח אדם אינן בתוקף (International Labour Organization, 2006).

באופן דומה, בישראל חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996 (להלן "חוק קבלני כוח אדם") מבחין בין קבלן כוח אדם, המקשר בין עובדי קבלן ללקוחות ("שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו"),

<sup>1</sup> ראו את המאמר הראשון באמנת סוכנויות התעסוקה הפרטיות (C181) של ארגון העבודה הבין-לאומי (International Labour Organization, 1997). ההגדרה באמנה זו משמשת גם את האיחוד האירופי (EC Expert Group, 2011) ואת Ciett, ארגון הגג העולמי של סוכנויות התעסוקה, שהוא המקור לחלק ניכר מהנתונים על העסקת עובדי קבלן בעולם (Ciett, 2014).

ובין קבלן שירות המעסיק עובדים ("שעיסוקו במתן שירות [...] באמצעות עובדיו, אצל זולתו"). לפי הגדרת החוק (תוספת שנייה), קבלני שירות הם אך ורק מי שמעניקים שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון.<sup>2</sup> כל יתר עובדי מיקור החוץ אינם נכללים בחוק קבלני השירות. סעיף 12א' בחוק קובע כי גוף המעסיק עובד דרך קבלן כוח אדם חייב לשכור אותו ישירות לאחר 9 חודשים (עובדי שירותי סיעוד ומחשוב מוחרגים מחובה זו), ולגבי עובדי קבלן שירות אין חובה כזו.

לפי הגדרות החוק, ניתן לומר כי המונח "עובדי קבלן כוח אדם" מקביל למדי למונח agency workers המקובל בעולם. ההבדל העיקרי בין השניים הוא ההחרגה של עובדי שירותי סיעוד, שבעולם נחשבים בדרך כלל לעובדי קבלן כוח אדם, אולם לפי החוק בארץ הם אינם נחשבים לעובדי קבלן כוח אדם וגם לא לעובדי קבלן שירות. עם זאת, בפועל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה אותם כ"עובדי קבלן משנה". יתרה מכך, אלו שנחשבים בישראל לעובדי קבלן משנה עשויים להיות מוגדרים בעולם כסוג של עובדי מיקור חוץ או קבלנות משנה. כך לדוגמה, עובדי ניקיון המועסקים דרך חברת קבלן ועובדים בפיקוחה ייחשבו לעובדי קבלן שירות בישראל, ולעובדי חברת מיקור חוץ או קבלנות משנה באיחוד האירופי (EC Expert Group, 2011). עם זאת, חשוב להבהיר כי בניגוד למצב בישראל, גם עבודה בניקיון או בשמירה תיחשב בעולם agency work, כל עוד ההנחיה והפיקוח הישירים על העובד הם באחריות הלקוח (טל-ספירו, 2014).

הבדל נוסף הוא שבאיחוד האירופי עמותה או גוף ציבורי המספקים שירותי כוח אדם יהיו כפופים לחוקים זהים לסוכנות כוח אדם פרטית (EC Expert Group, 2011), בעוד שבישראל מגוון עמותות, מוסדות ללא מטרת רווח ותאגידים עירוניים משמשים כסוכנויות כוח אדם בלא שיהיו כפופים לחוק קבלני כוח אדם (משה, 2014).

ברור אפוא כי אין זהות בין ההגדרה של כלל עבודת הקבלן בישראל, הכוללת גם את קבלני השירות, ובין ההגדרה של agency work בעולם, שאינה כוללת פעילות מיקור חוץ או קבלנות משנה. אך למרות השוני המהותי השתרשה בישראל ההשוואה בין היקפי כלל עבודת הקבלן במדינה להיקפי ה-agency work בעולם. התוצאה היא הפרזה משמעותית בממדי התופעה בישראל ביחס לעולם, ותפיסה מוטעית שלפיה שיעור עובדי הקבלן בישראל הוא הגבוה בעולם, ובהפרש גדול

<sup>2</sup> חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951 כולל הגדרה רחבה יותר, שלפיה קבלן שירות הוא "מי שעיסוקו במתן שירות, באמצעות עובדיו, אצל זולתו".

(למשל ישיב, 2011; ויסברג וביאור, 2011; ברקן, 2014). לעומת זאת, ההבדל בנושא הסדרת פעילות העמותות והתאגידים העירוניים שהוזכר לעיל מביא דווקא להערכת חסר של התופעה בישראל. כדי לערוך השוואה בת קיימא, יש להשוות את שיעורי ה-*agency workers* בעולם לנתונים על עובדי קבלן כוח אדם בלבד, ללא עובדי קבלן שירות – כפי שיפורט בסעיף 2.

תרשים 1 ממחיש את החפיפה ואת השוני בין הגדרות עובדי הקבלן השונים בישראל ובעולם. מהשוואה זו עולות כמה נקודות בולטות:

א. בישראל ענף שירותי מטפלי הבית (סיעוד) מוחרג בחוק מקטגוריית קבלני כוח אדם, כדי לא לחייב יחידים המעסיקים מטפלים דרך חברות כוח אדם לשכור אותם ישירות לאחר 9 חודשים. למרות זאת, ניתן לטעון כי עובדי הסיעוד משתייכים לקטגוריה זו מבחינת מאפייני ההעסקה, מכיוון שהמטפלים עובדים בפיקוח ישיר של הלקוחות. לצד זאת, במקרים רבים הלקוח משלם למטפל ישירות נוסף לתשלום דרך חברת הסיעוד, והזכאים לגמלת שירותי סיעוד מהביטוח הלאומי אף זכאים לקבלה בכסף לשם תשלום ישיר למטפל – משמע חלק מהם פשוט מועסקים ישירות, ללא תיווך של חברה.<sup>3</sup> לפיכך, אין זה נראה מוצדק להוסיף את כל העובדים בענף שירותי מטפלי בית לקטגוריית עובדי קבלן כוח אדם לצורכי השוואה בין-לאומית של התופעה.

ב. עובדי עמותות המשמשות כסוכנויות כוח אדם (למשל תאגידים עירוניים המאפשרים העסקה עקיפה של מורים) אינם נחשבים בחוק לעובדי קבלן כוח אדם, אך שייכים לקבוצת ה-*agency workers* מבחינת מאפייני העסקתם. כמו כן נכללים בקטגוריה זו גם עובדי הניקיון והשמירה (והסיעוד) העובדים בהנחייתו ובפיקוחו של לקוח הקצה, אך נחשבים לעובדי קבלן שירות מכוח החוק בישראל.

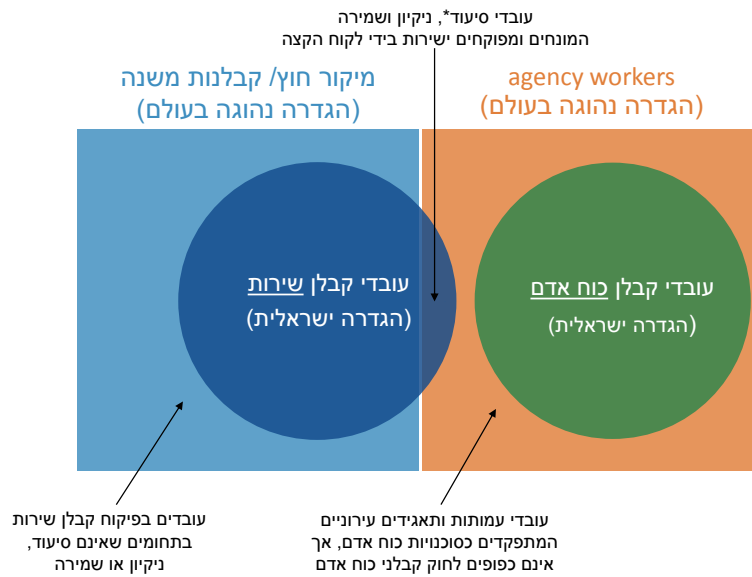
ג. כאמור, החוק בישראל כולל בהגדרת "עובדי קבלן שירות" רק עובדים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון, ופרק זה מונה עמם גם עובדים בתחום שירותי הסיעוד, כנהוג לפי שיטות שונות ולפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת, ההגדרה הבין-לאומית של עובדי מיקור חוץ (קבלנות משנה) רחבה יותר מההגדרה הישראלית וכוללת גם תחומים

<sup>3</sup> נראה שאפשרות ההעסקה הישירה מנוצלת רק בכעשירית מהמקרים (ברודסקי ואחרים, 2013).

נוספים – למשל עובדי הסעדה, או עובדים המספקים שירותים ללקוח הקצה ללא נוכחות פיזית במקום העבודה (לדוגמה עובדי שירות לקוחות או מנהלי חשבונות).

תרשים 1

**סוגי העסקה עקיפה בישראל ובעולם**



\* אף שחוק קבלני כוח אדם אינו מגדיר עובדי סיעוד בעובדי קבלן, בפועל הם נחשבים לרוב לעובדים כאלו.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

### זרקור: עובדי קבלן במערכת החינוך

במגזר הציבורי בישראל קיימת תופעה של העסקה דרך עמותות, המתפקדות במידה רבה כחברות כוח אדם. תופעה זו ניכרת במיוחד במערכת החינוך. 85 אחוז משעות ההוראה בחינוך היסודי בשנים 2001–2009 מומנו ישירות מכספי משרד החינוך, ו-15 אחוז מכספי גורמים אחרים (בלס ואחרים, 2010). לפחות חלק מתוך 15 האחוזים הללו כנראה היו שעות עבודה של "מורי קבלן", כלומר מורים שאינם מועסקים ישירות במשרד החינוך. על פי וורגן (2014), בבדיקה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נמצאו כ-18 אלף מורים (14 אחוז מסך המורים) שאינם מדווחים בקובצי משרד החינוך, וחלקם ככל הנראה מועסקים באמצעות גופים מתווכים. עם זאת, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), רק כ-3,400 שכירים מתחום החינוך הצהירו שהם מקבלים שכר מחברת כוח אדם. יש כמה הסברים אפשריים לחוסר ההתאמה הזו בין הנתונים. ייתכן שהמורים אינם רואים את החברה המעסיקה אותם כחברת כוח אדם, מכיוון שזו מתמחה בחינוך. אפשרות נוספת היא שחלק מן המורים מועסקים דרך עמותות, שאינן נחשבות לחברות כוח אדם לצורכי הסקר.

מורי הקבלן בישראל מועסקים בעיקר במסגרות של תכניות העשרה ארציות, הנסקרות אצל בר גיורא ואחרים (2011), ושל עמותות הקשורות במקרים רבים לרשויות מקומיות.<sup>4</sup> לוח 1 סוקר את העסקת מורי הקבלן דרך תכניות ההעשרה הארציות.

יש לציין כי במקרים רבים מדובר בהיקפי משרה קטנים יחסית, וכי חלק ניכר ממורי הקבלן גם מועסקים רשמית במערכת החינוך, ומשלימים הכנסה בעבודה לפי שעות במסגרת תכניות אלו. עם זאת, היות שמורים אלו עובדים בפיקוח ובהנחיה של בית הספר שהם עובדים בו, ולא של החברה או העמותה המעסיקות אותם, לצורך ההשוואה הבין-לאומית יש לסווג את עבודתם כעבודה דרך סוכנות כוח אדם (agency work).

(המשך בעמ' הבא)

<sup>4</sup> וורגן (2014) מוצא כי בירושלים, תל אביב-יפו, ראשון לציון, רמת גן, הרצליה ובאר טוביה היו בין 1,500 ל-2,000 מורי קבלן שהועסקו על ידי הרשויות המקומיות, עמותות או חברות כוח אדם המתמחות בחינוך. הקשיים באיסוף מידע כולל על תופעה זו נסקרים אצל משה (2014).

## לוח 1. תכניות ארציות המעסיקות מורי קבלן

מספר מורים	צורת העסקה	מימון	תכנית
3,807	זכיון מעסיק מורים בשכר שעתו או חוזים אישיים	משרד החינוך, הרשות המקומית, ההורים וקרן קרב*	קרב
1,600	זכיון מעסיק מורים בשכר שעתו ומנחים בחוזה אחיד	משרד החינוך	היל"ה
3,500	זכיון מעסיק מורים בשכר שעתו, לרבות תנאים סוציאליים	תקציב מדינה ייעודי	חומש
4,000	זכיון מעסיק מורים בשכר שעתו, לרבות תנאים סוציאליים	65% משרד החינוך, 25% עירייה ו-10% תשלומי הורים	מיל"ת

\* לפרטים נוספים על התכניות החינוכיות של קרן קרב ראו אתר משרד החינוך: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Manka/EtsMedorim/3/3-7/HoraotKeva/K-2012-10-1-3-7-71.htm>

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: בר גיורא ואחרים, 2011

## 2. היקפי העסקה דרך חברות כוח אדם בארץ ובעולם

העבודה דרך סוכנויות כוח אדם (agency work) נהוגה במדינות רבות בעולם. יש שתי דרכים למדידת היקף התופעה: שיעור עובדי כוח האדם מתוך סך המועסקים, או שיעור החדירה (penetration rate) – מדד המייצג את אחוז שווה ערך המשרות המלאות הכולל (FTE – Full Time Equivalent) של עובדי כוח אדם מתוך סך המועסקים במדינה. כך למשל שני עובדי כוח אדם המועסקים כל אחד בחצי משרה יהיו שקולים לעובד אחד במשרה מלאה; אם יש במשק מאה עובדי כוח אדם בחצי משרה ו-50 עובדים רגילים במשרה מלאה, שיעור החדירה של עובדי כוח אדם יהיה שליש (50 משרות מלאות של עובדי כוח אדם חלקי 150 עובדים – מספר המועסקים



במשק). לעומת זאת, מדד שיעור מתוך סך המועסקים אינו מתייחס להיקף המשרה, לכן שיעור עובדי כוח אדם מתוך סך המועסקים בדוגמה הקודמת יהיה **שני-שלישים** (100 עובדי כוח אדם מתוך 150 מועסקים). מדוגמה זו ברורה ההטיה הנוצרת מהשוואת שיעור עובדי הקבלן מתוך סך המועסקים בישראל לשיעור החדירה בעולם, כפי שנעשה בכמה מאמרים, וראוי לבחון גם את התמונה המתקבלת מהשוואת שיעורי החדירה.<sup>5</sup>

נתונים על שיעור החדירה של agency work בעולם זמינים דרך Ciett, ארגון הגג הבין-לאומי של חברות כוח האדם (ואלו גם הנתונים המשמשים את ארגון העבודה הבינלאומי, ה-ILO). בישראל המקור העיקרי לנתונים על תופעת עובדי הקבלן לסוגיהם הוא סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעזרת נתוני הסקר ניתן לאמוד את מספרם של המועסקים באמצעות חברות כוח אדם (המוגדרים בחוק כעובדי קבלן כוח אדם), ואת מספרם של המועסקים בענפי שירותי השמירה, האבטחה והניקיון (המוגדרים בחוק כעובדי קבלן שירות), וכן בענף שירותי מטפלי בית (שירותי סיעוד).

בתרשים 2 מוצג שיעור החדירה של עובדי הקבלן בהשוואה בין-לאומית. הנתונים עבור עובדי קבלן בישראל (בחלוקות שונות לפי סוג ההעסקה) חושבו באופן תואם לנתוני שאר המדינות (שיעור המשרות המלאות, המתקבל מסיכום כלל חלקי המשרות, מתוך סך המועסקים).<sup>6</sup> כפי שניתן לראות בתרשים 2, כאשר מביאים בחשבון רק את עובדי קבלן כוח האדם, שכאמור דומים במאפייניהם לקבוצת ה-agency workers בעולם, שיעור החדירה בישראל אינו גבוה במיוחד ביחס למדינות אחרות ועומד על 0.62 אחוז – לעומת כ-1.9 אחוזים בארצות הברית, כ-1.5 אחוזים ביפן ו-1.05 אחוזים בממוצע עולמי, למשל. גם אם מוסיפים לכך את כל העובדים בשירותי סיעוד עדיין מתקבל שיעור חדירה של 1.48 אחוז בלבד (אומדן "ישראל

<sup>5</sup> מכיוון ששיעור גדול יחסית מעובדי הקבלן מועסקים במשרה חלקית, שיעור החדירה נמוך בדרך כלל משיעור העובדים מתוך המועסקים. ראו לדוגמה ישיב (2011), ויסברג וביאור (2011).

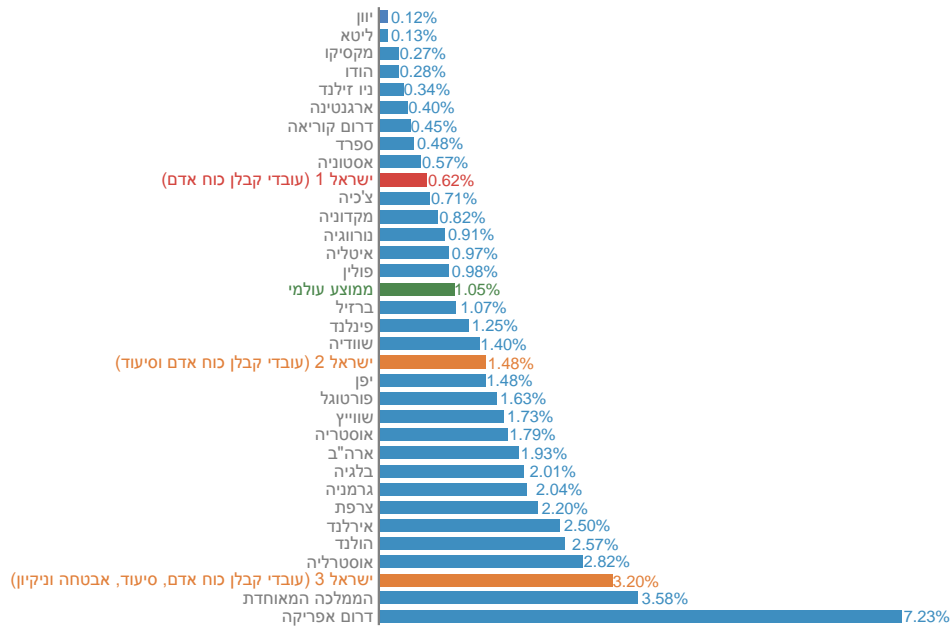
<sup>6</sup> על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), ב-2011 ממוצע שעות העבודה השבועיות לעובד במשרה מלאה היה קרוב ל-45 שעות. מסיכום השעות השבועיות של עובדי הקבלן לסוגיהם וחלוקה בממוצע השעות למשרה מלאה מתקבל כי משרות עובדי כוח אדם הסתכמו ב-18,654 משרות מלאות, משרות עובדי סיעוד הסתכמו ב-26,208 משרות מלאות ומשרות עובדי שמירה וניקיון הסתכמו ב-51,887 משרות מלאות. חלוקת מספרים אלו במספר המועסקים ב-2011, כ-3 מיליון איש, מביאה למספרים המוצגים בתרשים 2.

2), שאינו גבוה במיוחד בהשוואה בין-לאומית. היות שכאמור רק חלק מעובדי הסיעוד מתאימים להגדרה agency workers, מכיוון שהם עובדים בהנחייתו הישירה של הלקוח אולם חלקם מקבלים שכר ישירות מהלקוח, יש להוסיף רק את חלקם להשוואה זו. לפיכך, סביר כי שיעור החדירה האמיתי של ה-agency work בישראל נמצא בין 0.62 אחוז (אומדן "ישראל 1") ובין 1.48 אחוז (אומדן "ישראל 2"), ואינו יוצא דופן בהשוואה לעולם.<sup>7</sup>

לעומת זאת, כאשר משווים את שיעור החדירה של כלל עובדי הקבלן בישראל, הכולל בתוכו הן עובדי קבלן כוח אדם והן עובדי קבלן שירות (אומדן "ישראל 3" בתרשים 2) לשיעור החדירה של agency work במדינות העולם, מתקבל כי תופעת עובדי הקבלן בישראל רחבה ביחס לכל המדינות למעט דרום אפריקה והממלכה המאוחדת (בריטניה וצפון אירלנד). אולם כאמור השוואה זו שגויה, מכיוון שהמושג agency work אינו כולל עובדי מיקור חוץ וקבלנות משנה, המקבילים לעובדי קבלן שירות בארץ. למעשה, ארגון Ciett מבדיל במפורש בין שירותי כוח אדם ובין שירותים כגון חשבונאות, שמירה וניקיון (Ciett, 2014).

<sup>7</sup> הוספת עובדי עמותות המספקות שירותי כוח אדם (לא כולל עמותות המספקות שירותי מיקור חוץ/קבלנות משנה) יכולה להוסיף כמה אלפים בודדים של משרות מלאות. מכיוון שאחוז חדירה שקול לכ-30 אלף משרות מלאות (חישובי המחבר על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011), נראה כי לא יהיה בכך לשנות מהותית את האומדן.

**תרשים 2**  
**שיעור החדירה\* של עבודה דרך חברות כוח אדם**  
 השוואה בין-לאומית, 2011



\* שיעור שווה ערך המשרות המלאות (Full Time Equivalents), המתקבל מסיכום כלל חלקי המשרות וחלוקה בסך כוח העבודה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס; Ciett (2013)

הדרך השנייה לאמוד את היקף העסקת עובדי הקבלן במדינות השונות היא בחינת שיעור המועסקים דרך חברות כוח אדם מתוך סך המועסקים. נתונים אלו משמשים את ארגון ה-OECD, ומוצגים בתרשים 3. כאשר בוחנים אך ורק את העובדים דרך חברות כוח אדם בישראל, שיעורם מתוך כלל המועסקים נמוך יחסית: כ-0.8 אחוז (אומדן "ישראל 1" בתרשים 3). שיעורם הגבוה של עובדי הסיעוד (כ-1.7 אחוז) מביא את ישראל לסך גבוה יחסית של כ-2.4 אחוזים (אומדן "ישראל 2"), הממקם את ישראל בין צרפת לספרד – אולם כאמור אין זה מוצדק להגדיר את כל עובדי הסיעוד כעובדי כוח אדם. הכללת עובדי קבלן השירות,

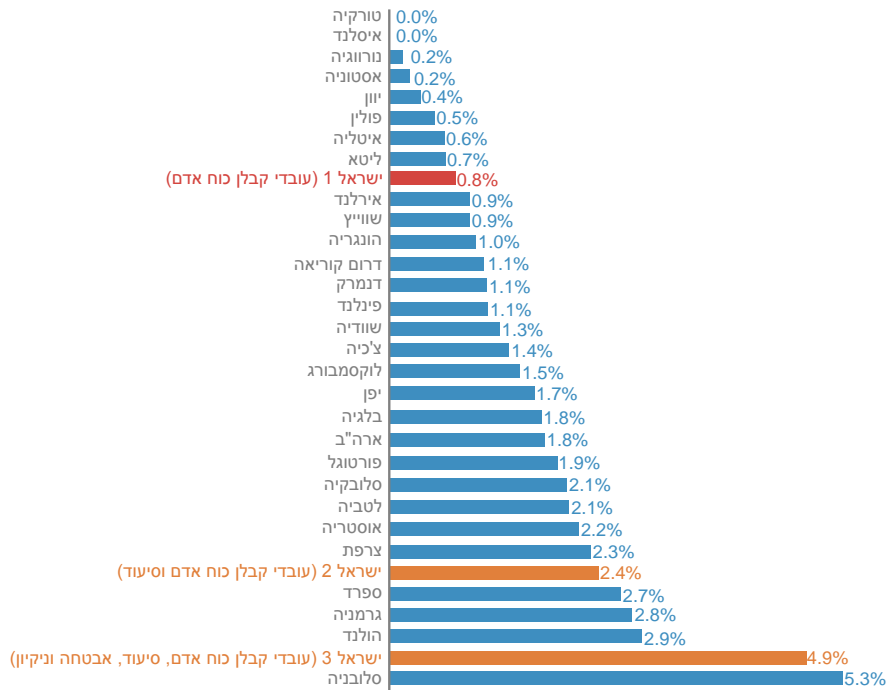
המועסקים בשירותי האבטחה והניקיון, מביאה לאומדן מופרז עוד יותר של 4.9 אחוזים (אומדן "ישראל 3").

אם כן, גם כאן נראה כי תופעת העבודה דרך חברות כוח אדם אינה יוצאת דופן בממדיה ביחס לעולם, ורק ההכללה השגויה של עובדי קבלן שירות בהשוואה זו היא המביאה לתפיסה הבלתי מדויקת בנושא זה.<sup>8</sup> יש לסייג ולומר כי נראה שנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללים עובדים זרים באופן חלקי ביותר.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> מכיוון שמדובר בהגדרה ישראלית ייחודית, אין בנמצא נתונים על "עובדי קבלן שירות" בשאר מדינות העולם. בהנחה שמדובר בעובדים בתעסוקה זמנית, הם כלולים בנתוני העובדים הזמניים המובאים בנספח (אין נתונים לגבי עובדים זמניים בישראל).

<sup>9</sup> על פי רשות האוכלוסין וההגירה (2012), בשנת 2011 היו בישראל מעל 52 אלף עובדים זרים בסייעוד, רובם מהפיליפינים, אך בסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מופיעים בשנה זו רק כ-3,700 מועסקים בסייעוד שמוצאם מאסיה (לא כולל מדינות ברית המועצות לשעבר, ארצות ערב ואיראן). היות ששיח המדיניות בישראל מתמקד בעיקר בעובדי הקבלן הישראליים, פרק זה אינו מנסה לאמוד את הערכת החסר של העובדים הזרים בתחום הסייעוד. בעוד שמחקרים שונים מצביעים על ייצוג גבוה למהגרים בקרב ה-agency workers באירופה, אין במדינות אלו נתונים לגבי עובדים זרים שאינם מהגרים (חסרי אזרחות או תושבות, האמורים לחזור למדינת מוצאם בסוף תקופת העבודה), ונראה כי היקף התופעה ברוב מדינות המערב מצומצם יחסית.

**תרשים 3**  
**שיעור המועסקים דרך חברות כוח אדם**  
 מתוך כלל המועסקים\*



\* 2011 (ישראל) וממוצע 2011–2012 (שאר המדינות)

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס, OECD

**3. מספר עובדי הקבלן בישראל**

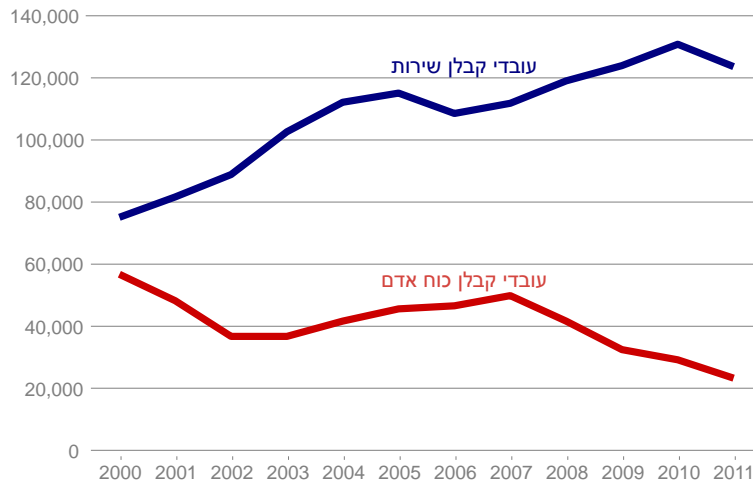
על פי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ניתן להעריך כי בשנת 2000 היו בארץ כ-57 אלף עובדי קבלן כוח אדם (עובדים המקבלים את שכרם דרך חברות כוח אדם) וכ-75 אלף עובדי קבלן שירות (עובדים בענפי השמירה, האבטחה, הניקיון והסיעוד). בחישוב נתונים אלו יש להביא בחשבון כמה מגבלות של הסקר.

ראשית, כאמור חוק קבלני כוח אדם מגדיר קבלן שירות אך ורק מי שעיסוקו במתן שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון, אולם מבחינה מתודולוגית יש להחשיב את כלל העובדים בחברות העוסקות במתן שירות אצל הלקוח (כגון שירותי מחשוב, הסעדה וסיעוד) כעובדי קבלן שירות. שנית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נוהגת לסווג את העובדים בענפי השמירה, האבטחה, הניקיון והסיעוד כעובדי קבלן משנה,<sup>10</sup> אולם למרבה הצער הנתונים אינם מספקים תמונה ברורה לגבי שאר הענפים.<sup>11</sup> כמו כן, אין אפשרות לדעת מי מבין העובדים בענפים אלו עובד בהנחיה ובפיקוח של הלקוח (ולכן צריך להכלל מתודולוגית בקטגוריית agency work), ומי מבין עובדי ענף שירותי הסיעוד אכן מקבל את רוב משכורתו דרך חברת כוח אדם. כפי שניתן לראות בתרשים 4, עד שנת 2007 היה קיפאון יחסי במספרם של עובדי קבלן כוח אדם (כ-50,000 ב-2007) לצד עלייה במספר עובדי קבלן השירות (כ-112,000 בשנת 2007). החל משנת 2008 – עת נכנס לתוקף סעיף 12א' בחוק קבלני כוח אדם, האוסר להעסיק עובד קבלן כוח אדם לתקופה העולה על 9 חודשים – ניתן לראות ירידה חדה ורציפה במספר עובדי קבלן כוח אדם בישראל, עד לכ-23,000 עובדים מועסקים ב-2011 (פחות ממחצית ביחס ל-2007). במקביל ניכר המשך העלייה במספר עובדי קבלן שירות, עד לכ-124,000 עובדים מועסקים ב-2011.

<sup>10</sup> החל מ-2013 גם העובדים בתחום "שירותי תמיכה משולבים למתקנים" מסווגים כעובדי קבלן משנה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

<sup>11</sup> ראו פלדמן (2014) לגבי הבעייתיות בשימוש בנתונים הקיימים לקבלת אומדן על ממדי תופעת עובדי הקבלן במשק הישראלי.

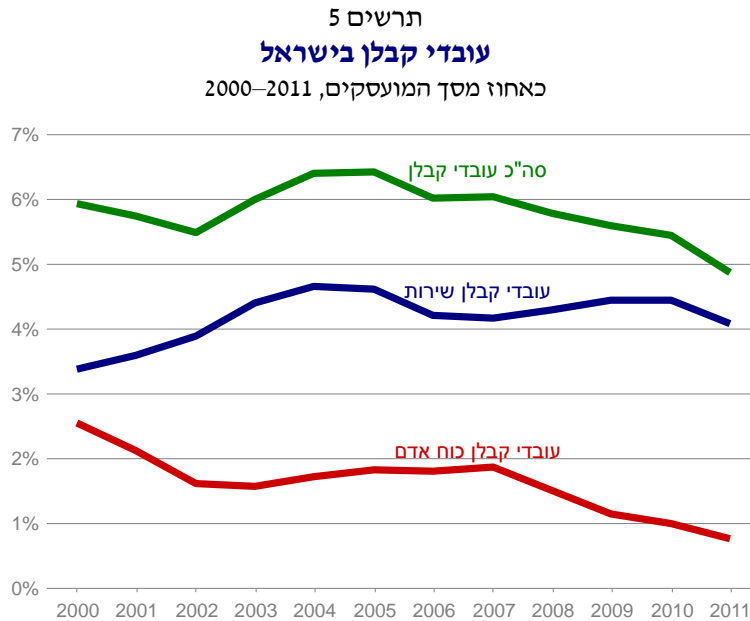
תרשים 4  
**מספר עובדי קבלן לפי סוג העסקה, 2000–2011**



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

מזרחי (2007) זיהתה מגמה של ירידה במספר עובדי קבלן כוח האדם במשרדי הממשלה, ועלייה מקבילה במספר עובדי קבלן שירות. היא מייחסת אותה למגבלות על העסקת עובדי קבלן כוח אדם בשירות הציבורי, הדומות לאלו שהטיל החוק ב-2008, אך קדמו להן.

כפי שניתן לראות בתרשים 5, החלת מגבלות אלו על כלל המשק הביאה לירידה קלה בשיעור כלל עובדי הקבלן מתוך סך המועסקים, מכ-6 אחוזים בשנת 2000 למעט פחות מ-5 אחוזים ב-2011. ירידה זו נובעת מהירידה החדה בשיעור עובדי קבלן כוח אדם, מכ-2.6 אחוז בשנת 2000 לפחות מ-0.8 אחוז ב-2011, שכן שיעור עובדי קבלן השירות דווקא עלה בחצי נקודת אחוז במהלך העשור האחרון.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

ברור אפוא שהחוקים והתקנות השפיעו על מסגרת יחסי העבודה של עובדי קבלן כוח אדם ועובדי קבלן שירות באופן שונה בתכלית. שיעורם של עובדי קבלן כוח האדם ירד משמעותית בעשור האחרון, אם עקב הירידה בכדאיות העסקתם ואם עקב קליטתם המואצת בהעסקה ישירה אצל המעסיק בפועל. לעומת זאת, שיעורם של עובדי קבלן שירות דווקא עלה במקצת. התוצאה היא שינוי משמעותי ביותר ביחס בין שתי הקבוצות: בשנת 2000 היוו עובדי קבלן שירות כ-57 אחוז מסך עובדי הקבלן, ושיעורם עלה עד ל-84 אחוז בשנת 2011.



#### 4. מאפיינים של עובדי קבלן כוח אדם ועובדי קבלן שירות

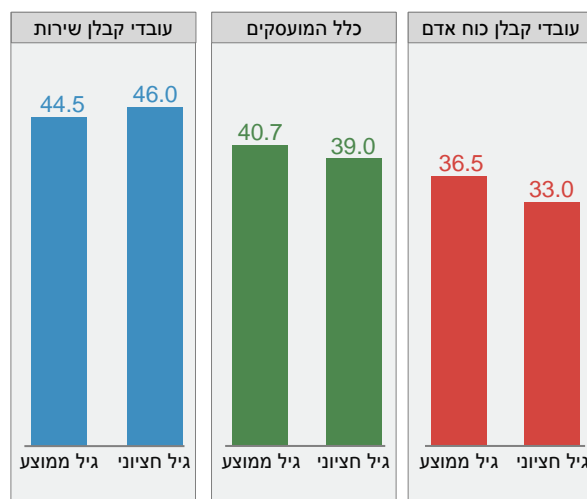
מעבר לחלוקה המתודולוגית בין עובדי קבלן כוח אדם לעובדי קבלן שירות, יש הבדלים מהותיים בפרופיל החברתי-כלכלי של העובדים המשתייכים לשתי הקבוצות.

##### גיל

בהכללה, agency workers בעולם מאופיינים כעובדים צעירים יחסית, והעבודה דרך סוכנות כוח אדם מאפשרת להם לצבור ניסיון בשוק העבודה ומהווה שלב בדרך למציאת עבודה ארוכת טווח. 61 אחוז מהעובדים בקבוצה זו בעולם הם מתחת לגיל 30, ו-68 אחוז מהם היו מובטלים לפני תחילת העסקתם בסוכנות כוח אדם – אך רק 32 אחוז נותרו מובטלים לאחר סיום העסקתם הזמנית (Ciett, 2014). רוב ה-agency workers בעולם מועסקים במגזרי הייצור (33 אחוז) והשירותים (38 אחוז).<sup>12</sup> גם בישראל עובדי קבלן כוח האדם צעירים בממוצע מעובדי קבלן השירות. כפי שניתן לראות בתרשים 6, בשנת 2011 היה הגיל החציוני בקרב כלל המועסקים 39 שנים (גיל ממוצע: כ-40.7 שנים). גילם החציוני של עובדי קבלן כוח אדם עמד על 33, כלומר נמוך ב-6 שנים מכלל המועסקים (גיל ממוצע: כ-36.5 שנים). לעומת זאת גילם החציוני של עובדי קבלן השירות היה גבוה מהממוצע ב-7 שנים, ועמד על 46 שנים ב-2011 (וגילם הממוצע – על כ-44.5).

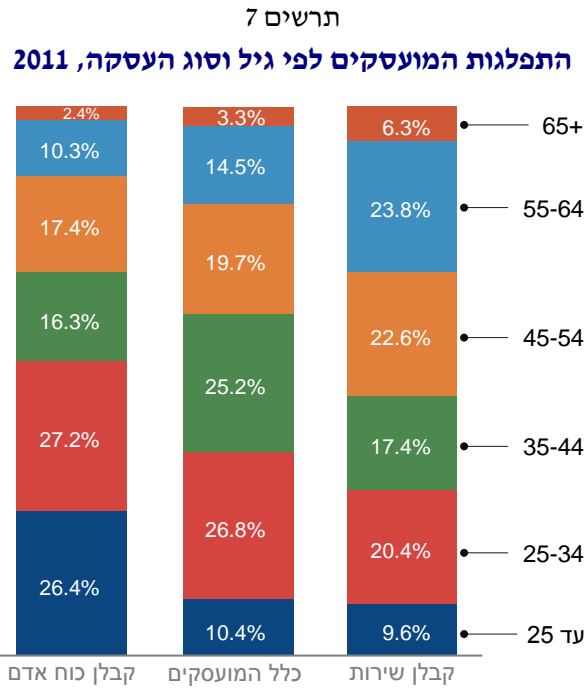
<sup>12</sup> שאר הענפים הם בניין (9 אחוזים), מנהל ציבורי (7 אחוזים), חקלאות (3 אחוזים) ואחרים (10 אחוזים) (Ciett, 2014).

תרשים 6  
גיל ממוצע וחציוני לפי סוג העסקה, 2011



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

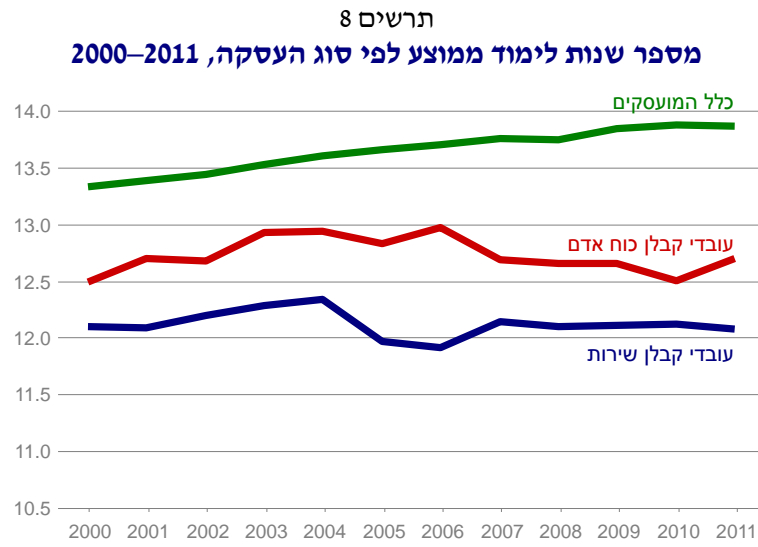
בבחינה של התפלגות סוגי העסקה לפי קבוצות גיל (תרשים 7) ניתן לראות בבירור כי עובדי קבלן כוח אדם מרוכזים בגילים הצעירים: 26.4 אחוז מהם בני 25 או פחות, לעומת 9.6 אחוזים מבין עובדי קבלן השירות ו-10.4 אחוז מבין כלל המועסקים. לעומתם, עובדי קבלן שירות מרוכזים בקבוצות הגיל המבוגרות: 23.8 אחוז מהם בגילי 55–64 (לעומת 10.3 אחוזים מעובדי קבלן כוח האדם ו-14.5 אחוז בקרב כלל המועסקים), ו-6.3 אחוזים מהם בני 65 ומעלה (לעומת 2.4 אחוזים מעובדי קבלן כוח האדם ו-3.3 אחוזים בקרב כלל המועסקים).



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

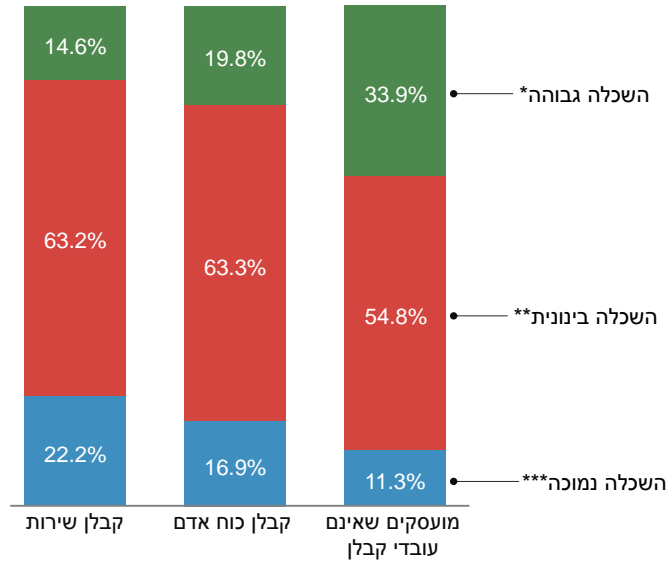
**רמת השכלה**

גם בהשכלה יש הבדלים ברורים בין קבוצות העובדים. בתרשים 8 ניתן לראות כי בעוד שממוצע שנות הלימוד בקרב כלל המועסקים גדל בהדרגה בשנים האחרונות, בקרב עובדי הקבלן אין מגמת גידול ברורה. עובדי קבלן כוח אדם משכילים יותר בממוצע מעובדי קבלן השירות (ההפרש מובהק סטטיסטית), אולם גם הם משכילים פחות מכלל המועסקים, ונראה כי הפער בהשכלה בין עובדי הקבלן לשאר המועסקים הולך וגדל לאורך השנים.



גם בחלוקה לרמות השכלה ניתן לראות כי עובדי קבלן שירות משכילים פחות בממוצע מעובדי קבלן כוח אדם, וכי אלו בתורם משכילים פחות מהמועסקים שאינם עובדי קבלן (תרשים 9).

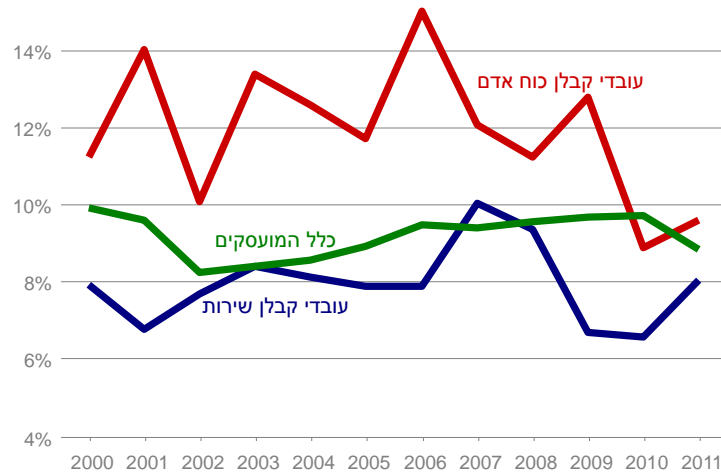
תרשים 9  
**התפלגות המועסקים לפי רמת השכלה וסוג העסקה, 2011**



\* תואר ראשון ומעלה.  
 \*\* סיימו תיכון (עם או בלי בגרות) / לימודי תעודה / אחר.  
 \*\*\* סיימו בית ספר יסודי / אין תשובה / אין תעודת סיום / לא ידוע.  
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

עם זאת, אין לפרש באופן דומה את הפער בהשכלה הממוצעת בין עובדי קבלן כוח אדם ועובדי קבלן שירות לכלל המועסקים, שכן עובדי קבלן כוח אדם צעירים יותר ומסוגלים להדביק את הפער הזה, בעוד שהדבר נכון פחות לגבי עובדי קבלן שירות. כפי שתרשים 10 מראה, שיעור הסטודנטים בין עובדי קבלן השירות (7.9 אחוזים בממוצע בשנים 2000–2011) בדרך כלל נמוך משיעורם בין כלל המועסקים (9.2 אחוזים בממוצע), ואילו שיעורם בין עובדי קבלן כוח אדם היה לרוב גבוה משמעותית (11.9 אחוז בממוצע באותן שנים).

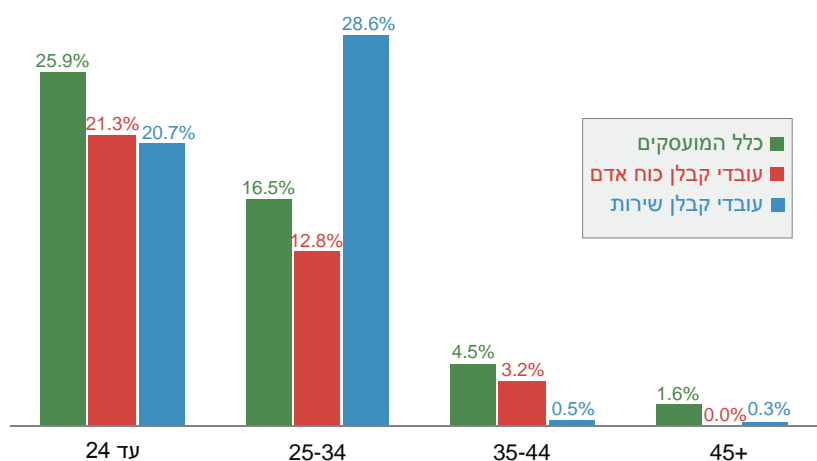
תרשים 10  
**שיעור הסטודנטים בכוח העבודה, 2000–2011**  
 לפי סוג העסקה



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

הפערים בין שיעור הסטודנטים בכל סוג העסקה נובעים ישירות משיעור הצעירים בכל קבוצה: גבוה יחסית בקרב עובדי קבלן כוח אדם ונמוך יחסית בקרב עובדי קבלן שירות (תרשים 6 לעיל). לראיה, כאשר בוחנים את שיעור הסטודנטים בכל סוג העסקה לפי קבוצות הגיל השונות בנפרד, מתברר כי שיעור הסטודנטים בקרב עובדי קבלן כוח אדם אינו גבוה במיוחד. לעומת זאת, מעניין לציין את שיעורם הגבוה במיוחד של הסטודנטים בקרב עובדי קבלן שירות בגילי 25–34 (תרשים 11). רובם המכריע של סטודנטים אלו עובדים בשמירה ואבטחה, כפי שמראה לוח 2.

תרשים 11  
**שיעור הסטודנטים בכוח העבודה, 2011**  
 לפי גיל וסוג העסקה



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

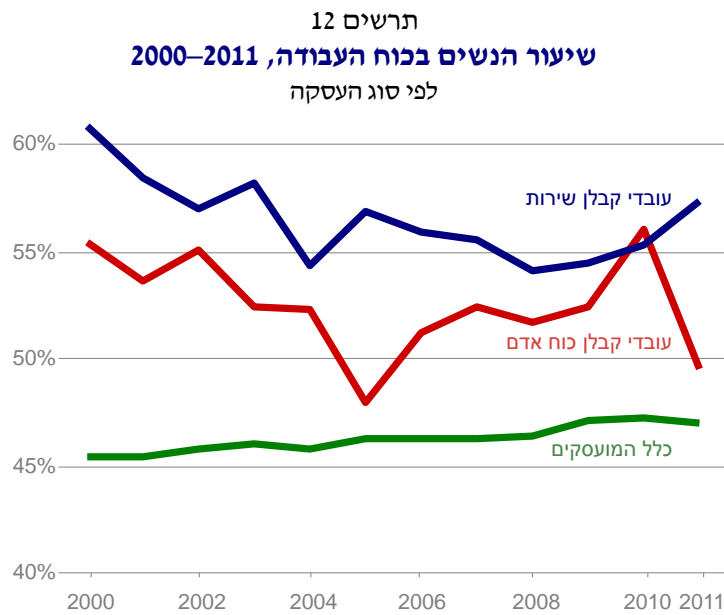
לוח 2. משלחי יד עיקריים בקרב עובדי קבלן שירות, 2011  
 גילאי 25-34, לפי סטטוס לימודים

שיעור עובדי קבלן שירות		משלח יד
לא-סטודנטים	סטודנטים	
24.0%	8.1%	סיעוד
38.9%	77.2%	שמירה ואבטחה
19.2%	1.9%	ניקיון
17.9%	12.8%	אחר
18,046	7,203	סה"כ

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

### מאפיינים דמוגרפיים

עוד מאפיין של קבוצת עובדי הקבלן הוא שיעור גבוה של נשים ועולים – שתי קבוצות שנחשבות לחלשות יחסית מבחינה תעסוקתית. בתרשים 12 ניתן לראות כי שיעור הנשים בקרב כלל המועסקים נמצא במגמת עלייה, בדומה למגמה בעולם המפותח (קמחי, 2012). בקרב עובדי הקבלן שיעור הנשים דווקא ירד לעומת תחילת העשור הקודם, אך הוא עדיין גבוה מאשר בקרב כלל המועסקים – בייחוד בקבוצת עובדי קבלן השירות, אשר נכון לשנת 2011 מנתה 57.4 אחוז נשים.



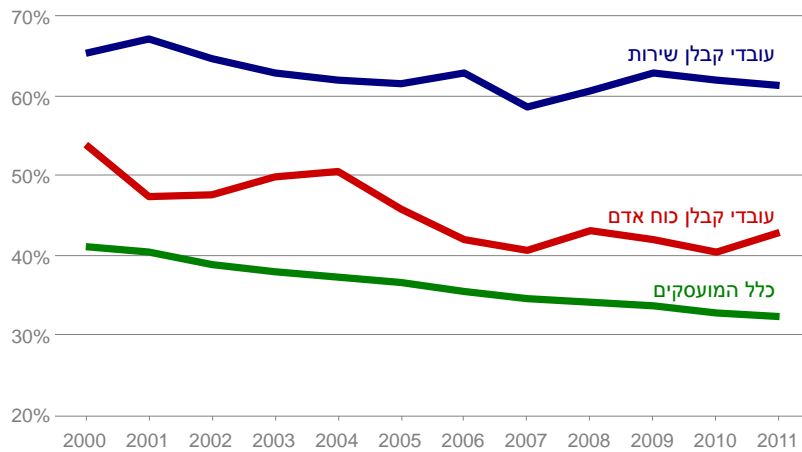
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

בקרב ה-agency workers בעולם יש דווקא רוב גברי (54 אחוז), אולם היחס המספרי בין המינים משתנה באופן משמעותי בין המדינות. על פי רוב, במדינות



שבהן agency workers מרוכזים במגזר השירותים, כמו בישראל,<sup>13</sup> יש רוב נשי, ובמדינות שבהן רבים מעובדי הקבוצה מועסקים בייצור יש רוב גברי (Ciett, 2014). בשונה משיעור הנשים, שיעור העולים (מועסקים שלא נולדו בישראל) נמצא דווקא בירידה מתמדת, עקב היציאה ההדרגתית של עולי שנות התשעים מברית המועצות לשעבר ממעגל העבודה. בשנים 2000–2011 צנח שיעור העולים בקרב כלל המועסקים מ-41 ל-32.3 אחוז, ירידה של כ-21 אחוז (תרשים 13). שיעור העולים בקרב עובדי קבלן נמצא במגמת ירידה מקבילה, אך הוא נשאר גבוה יחסית. בקרב עובדי קבלן כוח אדם ירד שיעור העולים מ-53.8 אחוז בשנת 2000 ל-42.8 אחוז ב-2011. שיעור העולים בקרב עובדי קבלן השירות גבוה יותר, וקצב ירידתו מתון בהרבה: ב-2000 עמד שיעור זה על 65.4 אחוז, והוא ירד ל-61.4 אחוז ב-2011 – כמעט כפול משיעורם בקרב כלל המועסקים באותה שנה, שעמד על 32.3 אחוז.

תרשים 13  
שיעור העולים בכוח העבודה, 2000–2011  
לפי סוג העסקה

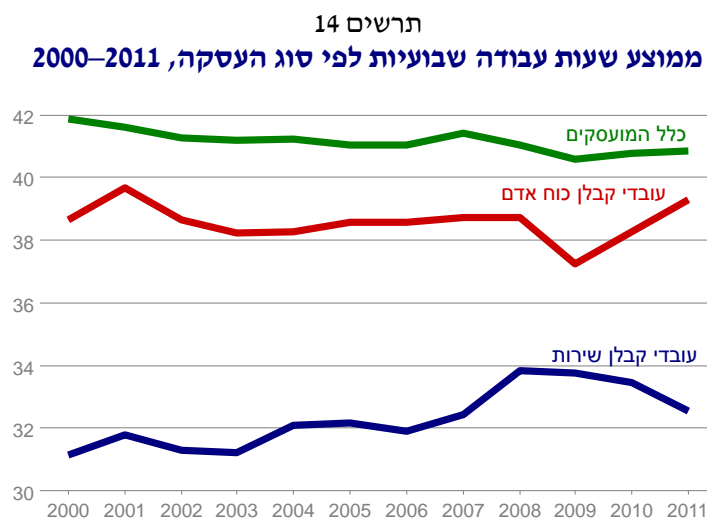


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

<sup>13</sup> על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), בשנת 2011 כ-8,000 מתוך כ-23 אלף עובדי קבלן כוח אדם עבדו בענפי התעשייה, החקלאות והבניין, והשאר עבדו בענפי השירותים למיניהם (פרטיים וציבוריים כאחד).

### היקף המשרה

מאפיין נוסף של עובדי הקבלן הוא היקפי משרה נמוכים יחסית.<sup>14</sup> בעוד שבקרב כלל המועסקים ממוצע שעות העבודה השבועי בשנת 2011 היה קרוב ל-41 שעות, עובדי קבלן כוח אדם עבדו כ-39 שעות בשבוע בממוצע, ועובדי קבלן שירות – כ-32.5 שעות (תרשים 14). מעניין לראות כי המגמות בתחום זה שונות בכל קבוצה: בקרב כלל המועסקים יש מגמת ירידה בשעות העבודה, בקרב עובדי קבלן כוח אדם קשה לראות מגמה ברורה, ואילו בקרב עובדי קבלן שירות יש מגמה כללית של עלייה (אם כי המגמה התהפכה החל משנת 2008). עקב כך פער השעות בין כלל המועסקים ובין עובדי קבלן השירות הצטמצם במקצת, מכמעט 11 שעות עבודה שבועיות בשנת 2000 לכ-8 שעות ב-2011.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

<sup>14</sup> גם ברוב המכריע של המדינות המפותחות agency workers עובדים פחות שעות מבעלי משרות קבועות (Ciett, 2013).

ההפרשים בהיקף שעות העבודה ניכרים גם בהיקפי המשרה. בשנת 2011 היה שיעור עובדי קבלן כוח האדם העובדים במשרה מלאה (77.4 אחוז) קרוב יחסית לשיעור בקרב המועסקים שאינם עובדי קבלן (83.9 אחוז). שיעור עובדי קבלן השירות העובדים במשרה מלאה נמוך בהרבה: 53.7 אחוז.<sup>15</sup>

### הסיבות לתעסוקה חלקית

תרשים 15 מציג את הסיבות השונות לעבודה במשרה חלקית בקרב עובדים בסוגי ההעסקה השונים. ניתן לראות כי הסיבה המובילה לתעסוקה חלקית בקרב העובדים בהעסקה ישירה היא לימודים (25.8 אחוז). בקרב עובדי קבלן כוח אדם שיעור המונים לימודים כסיבה לעבודה במשרה חלקית נמוך ביחס לעובדים הקבועים (17.5 אחוז), ובקרב עובדי קבלן השירות שיעורם נמוך עוד יותר (10.2 אחוז) – כצפוי בהתחשב בהרכב הגילים בכל קבוצה (תרשים 6 לעיל).

הסיבה המובילה לעבודה במשרה חלקית בקרב עובדי קבלן כוח אדם היא העובדה שלא הצליחו למצוא משרה מלאה (29.6 אחוז). זו גם הסיבה המובילה בקרב עובדי קבלן השירות (21.1 אחוז), והעובדים במשרה חלקית שאינם עובדי קבלן לא רחוקים מכך (17.7 אחוז). המשמעות היא שעובדים אלו מוכנים ומעוניינים לעבוד יותר, אך הדבר אינו מתאפשר. מדובר בתת-ניצול של כוח העבודה (labor underutilization), והשלכותיה המאקרו-כלכליות של התופעה דומות לאלה של אבטלה.<sup>16</sup> אם מסכמים את מספר העובדים במשרה חלקית שלא הצליחו למצוא משרה מלאה ואת העובדים שחיפשו עבודה נוספת ולא מצאו, קרי כל אלו שהיו מעוניינים בבירור לעבוד בהיקף משרה גדול יותר אך לא הצליחו, מתקבלים הנתונים 35.2 אחוז בקרב עובדי קבלן כוח אדם, 25 אחוז בקרב עובדי קבלן שירות ו-21.4 אחוז בקרב שאר העובדים במשרה חלקית (שאינם עובדי קבלן). נראה כי רבים מהעובדים במשרה חלקית בחרו בכך עקב נסיבות חייהם, אך הדבר נכון במידה פחותה עבור עובדי הקבלן, ובייחוד עבור עובדי קבלן כוח אדם.

הסיבה השלישית בחשיבותה לעבודה במשרה חלקית בקרב עובדים שאינם עובדי קבלן היא טיפול בילדים (16.1 אחוז). סיבה זו משמעותית פחות עבור עובדי

<sup>15</sup> בשנים 2000–2011 לא היו שינויים מהותיים בשיעורי המשרות המלאות בסוגי ההעסקה השונים.

<sup>16</sup> בארצות הברית עובדים במשרה חלקית מסיבות כלכליות (מעוניינים לעבוד יותר אך אין ביקוש לעבודתם) הם חלק מאומדן האבטלה המורחב (U-6).

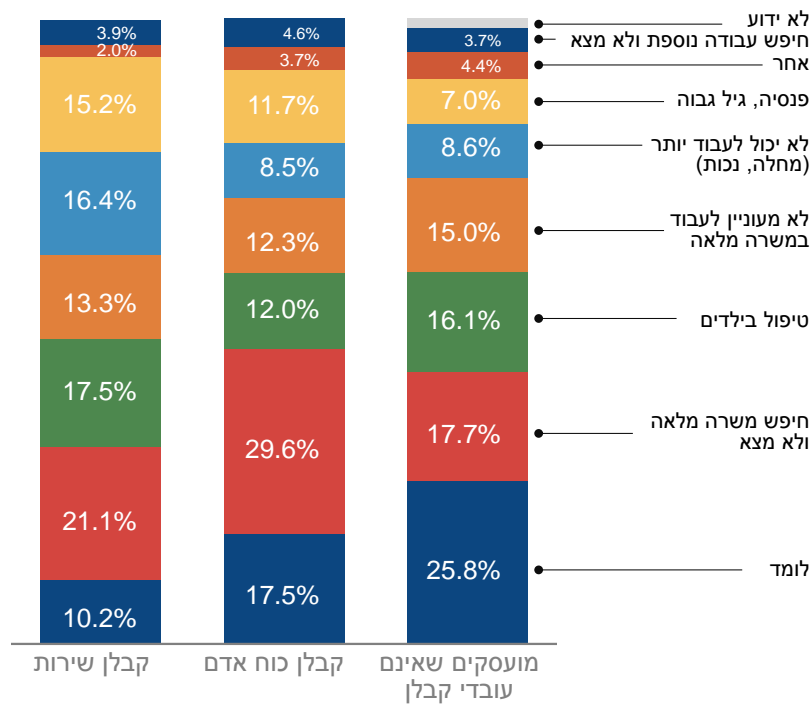
קבלן כוח אדם (12 אחוז), אולי עקב גילם הצעיר בממוצע, ומשמעותית יותר עבור עובדי קבלן שירות (17.5 אחוז) – סביר כי עבור המבוגרים שביניהם מדובר בהשגחה על נכדים.

שיעור עובדי קבלן השירות המונים את הסיבות "לא יכול לעבוד יותר (מחלה, נכות)", ו"פנסיה, גיל גבוה", לעבודה במשרה חלקית (16.4 אחוז ו-15.2 אחוז, בהתאמה) גבוה משמעותית ביחס לשאר העובדים במשרה חלקית, וכפול מהשיעור בקרב מועסקים שאינם עובדי קבלן. נתון זה משקף את העובדה שמדובר באוכלוסייה חלשה גם מבחינה בריאותית. אין להתעלם מהאפשרות שללא העסקה גמישה דרך קבלן שירות ייתכן שאוכלוסייה זו הייתה נאלצת לעבוד בהיקפי משרה גדולים יותר, דבר שהיה מהווה נטל עבורה, או להיפלט לחלוטין משוק העבודה.

תרשים 15

**התפלגות המועסקים במשרה חלקית, 2011**

לפי הסיבה לתעסוקה החלקית וסוג ההעסקה



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס

### הסיבות לתעסוקה זמנית

למרות השוני הרב במאפיינים של שתי קבוצות עובדי הקבלן, כפי שתואר לעיל, ניתן לקטלג את שתייהן כחלק מתופעה רחבה יותר – התפתחות שוק עבודה דואלי, המתאפיין בפער משמעותי בין תנאי ההעסקה של עובדי הקבע ושל העובדים הזמניים.<sup>17</sup> התעסוקה הזמנית התרחבה במדינות רבות ב-OECD ברבע המאה האחרונה (OECD, 2014, פרק 4).<sup>18</sup> שיעור התעסוקה הזמנית במדינות הארגון נע בין 2.7 אחוזים (ליטא) ל-30.5 אחוז (צ'ילה), ובמרבית המדינות הוא עולה על 10 אחוזים (ראו תרשים נ'1 בנספחים). בישראל לא נאספים נתונים לגבי תעסוקה זמנית, ולכן אין אפשרות להשוות את ממדי התופעה לשאר מדינות ה-OECD.

היקף התעסוקה הזמנית במדינות ה-OECD בולט במיוחד בקרב מועסקים חדשים, המוגדרים כבעלי ותק של שלושה חודשים ומטה (תרשים נ'2 בנספחים). ניתן להתרשם כי העסקת עובדים חדשים בחוזים קצובים בזמן הפכה לנורמה רווחת: שיעור התעסוקה הזמנית בקרב עובדים חדשים נע בין 25 אחוז בבריטניה ל-88 אחוז בספרד, ובמדינות רבות למעלה ממחצית העובדים החדשים מתחילים לעבוד בחוזה זמני. נוסף לכך, השוואת שיעורי העובדים החדשים שהועסקו במסגרת זמנית בשנים 2006–2007 לשיעורם בשנים 2011–2012 מגלה עלייה ברוב המדינות. נתונים אלו מעידים כי במדינות רבות נהפכה התעסוקה הזמנית לשלב חשוב בהשתלבות של עובדים חדשים בשוק העבודה, המוביל במקרים רבים לתעסוקה ארוכת טווח (OECD, 2014).

לתופעה זו יש מאפיינים חיוביים של הגדלת הגמישות ביחסי העבודה – דבר הנחוץ הן למעסיקים, שצורכי ההעסקה שלהם משתנים, והן לעובדים, שכאמור חלקם אינם מעוניינים במשרה מלאה (ותעסוקה דרך קבלן כוח אדם יכולה לאפשר להם גמישות בשעות העבודה), ולחלקם אין עדיין ניסיון וכישורים מספיקים להשתלבות בעבודה קבועה. עם זאת, אין להתעלם מכך שמניע מרכזי לתופעה הוא הפער בזכויות ובשכר בין עובדים קבועים לזמניים, היוצר העדפה בקרב מעסיקים להעסקה זמנית או עקיפה. התוצאה היא כאמור שוק עבודה דואלי – עובדי הקבע

<sup>17</sup> ה-OECD מגדיר תעסוקה זמנית כתעסוקה תחומה בזמן ו/או תעסוקה דרך סוכנויות כוח אדם (OECD, 2002, נספח A.3). לגבי עובדי מיקור חוץ אין הבחנה חד-משמעית בין עובדים קבועים לזמניים, והדבר תלוי בתנאי המשרה.

<sup>18</sup> International Labour Organization (2011) ו-Ciett (2014) מראים את העלייה בשיעורי החדירה של agency work באופן ספציפי.

המאוגדים נהנים מזכויות משמעותיות ומהגנה כדוגמת קביעות (בייחוד במגזר הציבורי), ולעומתם העובדים הזמניים אינם נהנים מזכויות אלו, אם עקב הסכמים וחוקים מפלים ואם עקב אכיפה לקויה של הסכמים קיימים וחוסר הגנה מצד איגודים מקצועיים. בשוק עבודה כזה נוצר ניגוד אינטרסים, המוכר היטב בספרות הכלכלית, בין עובדי הקבע החזקים והמוגנים, המעוניינים לשמור על תנאיהם, ובין העובדים הזמניים, המעוניינים להפוך לעובדי קבע גם בתנאים פחותים בהרבה, שעדיין יהוו עבורם שיפור משמעותי.<sup>19</sup>

במקרה של דרום אפריקה, מדינה בעלת שכיחות גבוהה מאוד של agency work, ריבוי העובדים הזמניים נובע ממבנה השוק: מחד גיסא ניצבים העסקה שאינה גמישה, שכר גבוה ואיגודי עובדים אגרסיביים, הנוטים לשבות תכופות בקרב עובדי הקבע; ומאידך גיסא ההגנה על העובדים הזמניים רופפת (Budlender, 2013). המצב בישראל כנראה חמור פחות, אולם ניתן למצוא קווי דמיון בין מבנה השוק בדרום אפריקה לשוק המקומי: במגזר הציבורי (וגם בחברות נבחרות במגזר הפרטי, כדוגמת הבנקים הגדולים) פועלים איגודי עובדים חזקים ונהוגה שיטת קביעות,<sup>20</sup> ובהחלט קיימים הסדרים המפלים חברי איגודים לעומת עובדים אחרים. אמנם נרשמו בישראל הישגים ראויים לציון בהגנה על עובדי קבלן שירות,<sup>21</sup> אך ברור כי באופן העסקה שהוא ארעי בבסיסו קל מאוד למנוע מעובדים להתאגד ולהגן על זכויותיהם.

אוכלוסיית עובדי קבלן השירות היא מעוטת השכלה, מבוגרת, וסביר שעקב שיעור העולים הגבוה, רבים בה מתקשים בעברית. לאור זאת ברור כי עובדים אלו עלולים להתקשות בשמירה על זכויותיהם, ולהיות מנוצלים על ידי המעסיקים. כך למשל וילר (2014), המפרט את הרכב הפניות של עובדי קבלן לעמותת "קו לעובד", מראה שכיחות גבוהה של סוגים מסוימים של פגיעות בזכויות סוציאליות, במיוחד

<sup>19</sup> בספרות הכלכלית הדבר ידוע כ-insider-outsider problem. ראו סקירה כללית של הנושא אצל Boeri (2011), וכן ניתוח של הבעיה בספרד, שם הבעיה חמורה במיוחד, אצל Bentolila et al. (2012).

<sup>20</sup> בישראל כרבע מהשכירים מאוגדים, ורבים מתוכם נהנים מקביעות (בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2013).

<sup>21</sup> למשל קליטת עובדים במשרדי ממשלה להעסקה ישירה (אתר ההסתדרות, [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2134](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2134)); חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג 2013; וכן צווי ההרחבה בענף הניקיון ובענף השמירה לפי חוק הסכמים קיבוציים.

איפוס ותק (כאשר עובד נשאר אצל אותו לקוח קצה אך החברה הקבלנית מתחלפת) והפרשות חלקיות לפנסיה.

מתוך כל אלו ברור כי בהחלט קיימים בישראל תנאים היוצרים העדפה של המעסיקים לעבודת קבלן – הבדל משמעותי בין זכויות עובדי הקבע לאלו של עובדי הקבלן, וכן בעייתיות באכיפה של הזכויות המוקנות לאחרונים. התוצאה היא יצירת מעמדות בשוק העבודה תוך אפליה לרעה של עובדים זמניים, ובכללם עובדי הקבלן. עם זאת, יש לנקוט משנה זהירות בסגירת הפער הזה, שכן סביר כי צעדים שיפגעו בגמישות ההעסקה יגדילו את האבטלה, על חשבונם של העובדים החלשים.<sup>22</sup> לפיכך, האתגר הוא להשוות את תנאי העובדים בשתי הקבוצות אך לשמור על גמישות שוק העבודה. נראה כי מערכות ההגנה הסוציאלית לעובדים הנהוגות בצפון אירופה, המכונות בשם הכללי "ביטחון גמיש" (flexicurity), מצליחות לעמוד באתגר זה, על ידי ניתוק רשת הביטחון הסוציאלית של העובד מהחברה המעסיקה – כלומר הבטחת ביטחון תעסוקתי כללי, ולא קביעות במקום עבודה מסוים (בן-דוד ובוורס, 2014).

<sup>22</sup> יש עדויות רבות לכך שגמישות העסקה מורידה את שיעור האבטלה ומעלה את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, לדוגמה (Di Tella and MacCulloch (2005).

## 5. מסקנות והמלצות

עובדי קבלן בישראל מתחלקים לשתי קבוצות: עובדי קבלן כוח אדם, המועסקים בפיקוח ובהנחיה של הלקוח מזמין השירותים, ועובדי קבלן שירות, הנתונים לפיקוח והנחיה של החברה הקבלנית. מעבר לעובדה כי שתי קבוצות אלו נבדלות זו מזו מבחינת החוק, הנתונים המוצגים בפרק מבהירים כי הן שונות מהותית מבחינת אופיין והרכבן, ומצריכות צעדי מדיניות שונים.

עובדי קבלן כוח אדם הם קבוצה צעירה בממוצע, ושיעור גבוה יחסית מהעובדים בה לומדים במקביל לעבודה. ביחס לעובדי קבלן השירות, עובדי קבלן כוח אדם קרובים בהרבה לכלל המועסקים מבחינת השכלה, שיעורי הנשים והעולים בקבוצה והיקפי המשרה. בשנים האחרונות ניכרת ירידה משמעותית במספרם המוחלט של עובדי קבלן כוח אדם ובשיעורם מתוך סך המועסקים: מכ-57,000, שהם 2.6 אחוזים מהמועסקים, בשנת 2000, ל-23,000 ו-0.8 אחוז בשנת 2011. בהשוואה בין-לאומית מדובר בשיעור נמוך. כפי שמראים שיעורי הסטודנטים והצעירים בקבוצה זו, העסקה דרך קבלן כוח אדם היא ערוץ תעסוקה חשוב המאפשר למעסיקים גמישות בניהול כוח אדם, ולעובדים הצעירים – לרכוש ניסיון בשוק העבודה ולהתפרנס בתנאים גמישים בתקופת לימודיהם. בהתחשב בכך, יש מקום לשקול את הארכת תקופת ההעסקה המותרת של עובדי קבלן כוח אדם ליותר מ-9 חודשים, כדי לאפשר לעובדים, ובמיוחד לסטודנטים, המשכיות תעסוקתית וצבירת ניסיון רב יותר.

למרות תמונה חיובית זו, יש גם בעיות הקשורות בהעסקת עובדי קבלן כוח אדם בישראל. האחת היא שהחוק הישראלי, בשונה למשל מהמקובל באיחוד האירופי, אינו מכיר בעובדי עמותות המספקות שירותי כוח אדם (מורי קבלן לדוגמה) כעובדי קבלן כוח אדם, ואינו מגביל את תקופת העסקתם. יש להסדיר פרצה זו בחוק, ולקבוע כי אם עמותות פועלות בצורה דומה לחברות כוח אדם, יש להקנות לעובדיהן את אותן הזכויות. הבעיה השנייה נוגעת לעובדים בשירותי סיעוד, אשר לפחות בחלק מהמקרים אמורים להיחשב כעובדי קבלן כוח אדם. אמנם המוסד לביטוח לאומי מאפשר כיום לזכאים לגמלאות סיעוד עבור מטפל צמוד (בדרך כלל עובד זר) לקבל את הגמלה בכסף, וכך להעסיק את עובד הסיעוד ישירות (במקום לשלם לחברת הסיעוד), אולם הגמלאות בכסף נמוכות ב-20 אחוז מגמלאות השירות המועברות לחברת הסיעוד (סכום זה משקף את הפרש המע"מ המועבר לחברה, העומד על 15.25 אחוז מסך התשלום, ואת הסכום המשולם לחברה עצמה עבור מנהל ורווח, העומד על 4.75 אחוזים). יש לבטל את הפער הנובע מעלויות הניהול



והרווח של חברות כוח האדם, ולאפשר לזכאים לגמלה המעוניינים בכך לקבל את מלוא שווי הגמלה בכסף (בניכוי המע"מ). באופן זה אזרחים יוכלו לרכוש מחברות הסיעוד שירות השמה בלבד, אם ירצו בכך, ולאחר מכן להעסיק את המטפל ישירות. מעבר לשיטה זו צפוי הן להעלות את שכר עובדי הסיעוד (לוי, 2013), והן לחסוך למטופלים כסף רב (ברודסקי ואחרים, 2013).

מאפייניהם ומצבם של עובדי קבלן השירות שונים בתכלית. בניגוד לעובדי קבלן כוח האדם, חלה עלייה במספרם ובשיעורם מתוך כלל המועסקים: מכ-75 אלף, שהם כ-3.4 אחוז מהמועסקים, בשנת 2000, לכ-124 אלף ו-4.1 אחוזים ב-2011. קבוצת עובדים זו מבוגרת וחלשה מבחינה חברתית-כלכלית, ובמקרים רבים אין ביכולתה להתאגד ולעמוד על זכויותיה. אף על פי שיש לשפר את מצב העניינים, המעלה חשש אמיתי לניצולם של עובדים חלשים, יש להיזהר מנקיטת צעדים פופוליסטיים, העלולים לפגוע קודם כל בעובדי קבלן השירות עצמם; אם החוק יכפה על המוסדות להעסיק את עובדי קבלן השירות כעובדים קבועים, סביר להניח כי רבים מביניהם יהפכו למובטלים, שכן העסקתם תהפך לבלתי כדאית.

כדי להגן בכל זאת על הזכויות החוקיות של עובדי קבלן השירות, מוצע להחיל חובת שקיפות. על כל קבלן שירות תוטל חובה להעביר הן לעובד והן ללקוח דיווח חודשי, הכולל את תשלומי השכר לעובד הקבלן (כולל תשלומים במסגרת תנאים סוציאליים) לצד הסכום הנגבה מהלקוח בעבור עבודתו. הלקוח יחלוק באחריות לתשלום לעובדי הקבלן לפי חוק (ולא יוכל להשתמש בחברת הקבלן כחיץ), וכל הצדדים יבינו בדיוק כמה מרוויח קבלן השירות מהתיווך ביניהם והאם כדאי להם לעבור להעסקה ישירה.

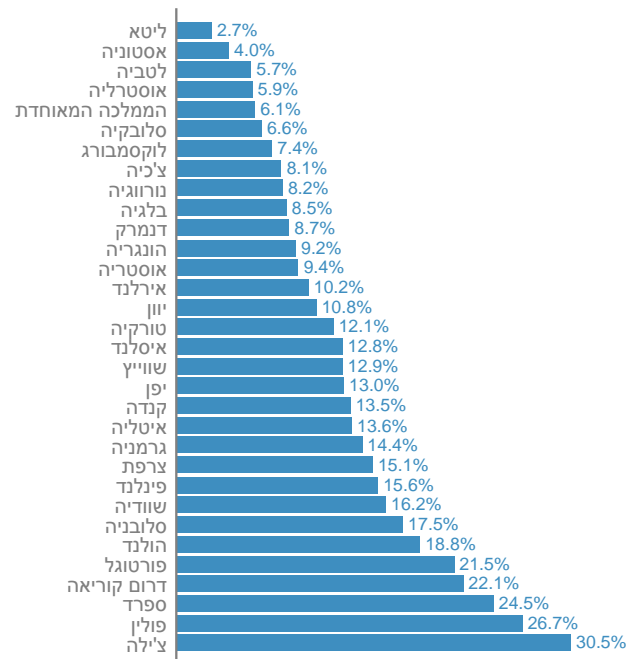
מעבר לצעדים אלו, שמומלץ לנקוט באופן מיידי, יש לשפר את החקיקה בתחום עבודת הקבלן, ולאסוף נתונים על התופעה באופן מקיף ומסודר. כפי שצוין, החוק צריך להתייחס באופן זהה לעמותות ולחברות המספקות שירותי כוח אדם. כמו כן, יש לשנות את החוק המגדיר קבלן שירות כמי שעיסוקו במתן שירות בתחומי שמירה, אבטחה וניקיון. נראה כי מטרת המחוקק בפירוט תחומים ספציפיים אלו הייתה להבהיר כי אין לעובדים בהם הגנה דומה לזו של עובדי קבלן כוח אדם. עם זאת, אין היגיון בהגבלת הגדרת קבלן השירות לתחומים ספציפיים, ויש להרחיב את ההגדרה למי שעיסוקו במתן שירות באמצעות עובדיו אצל זולתו בכל תחום שהוא. בהתאם יש להוסיף את השדות הרלוונטיים לסקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כדי לאמוד ביתר דיוק את היקפי התופעה ומאפייניה (דבר שאינו נעשה כיום): העסקה עקיפה דרך חברות ועמותות, עבודה במתן שירות אצל לקוח עיקרי, שכר ותנאים סוציאליים, וחובה עבודה ארוך טווח או תחום בזמן.

הן לעבודה באמצעות קבלני כוח אדם והן לעבודה באמצעות קבלני שירות, שהיא סוג של מיקור חוץ, תפקיד חשוב במשק מודרני. הראשונה מאפשרת לצעירים לרכוש ניסיון ולעבוד בשעות גמישות בזמן הלימודים; האחרונה מספקת תעסוקה והכנסה לעובדים המתקשים להחזיק במשרה מלאה וקבועה מסיבות בריאותיות ומשפחתיות; ושתיהן מקנות לחברות גמישות בהעסקת עובדים ובהזמנת שירותים. למרות זאת, חשוב לציין כי במקרים רבים, בייחוד במגזר הציבורי, מדובר במשרות שבהן העסקה ישירה הייתה עדיפה למעסיק ולמועסק כאחד, לולא הייתה כרוכה בקביעות. במקרים אלו נוצרים מעמדות של עובדי קבע מאוגדים ועובדים זמניים מעוטי זכויות. ככל שהאיגודים בתחום מסוים חזקים יותר כך קשיחות ההעסקה רבה יותר, והמעסיקים מעדיפים להסתמך על עובדים זמניים. כדי לצמצם את הפגיעה בעובדים חלשים, ולהגביל את תופעת מיקור החוץ למקרים שיש בה היגיון כלכלי, יש להגביר את גמישות ההעסקה בשוק העבודה, בייחוד במגזר הציבורי, ובד בבד לדאוג לאכיפה קפדנית של זכויות עובדי הקבלן, בדגש על עובדי קבלן שירות.

**נספחים**

**תרשים נ"ו**

**שיעור המועסקים בעבודה זמנית\* במדינות ה-OECD\*\***  
ממוצע 2011–2012



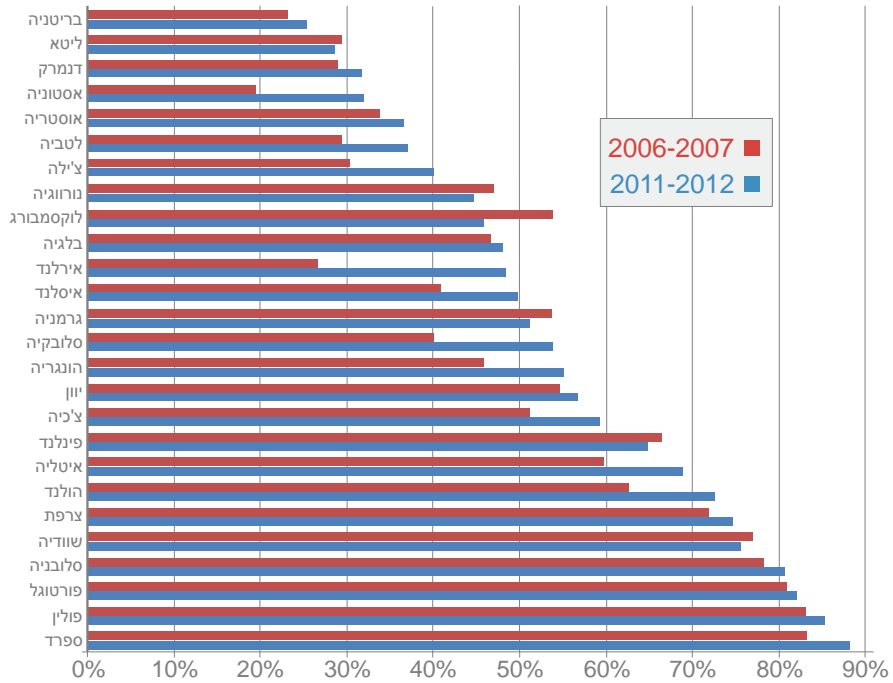
\* לפי הגדרת ה-OECD, תעסוקה זמנית היא עבודה מוגבלת בזמן או תעסוקה דרך חברות כוח אדם.

\*\* בתוספת ליטא ולטביה. אין נתונים עבור ישראל.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
נתונים: OECD (2014)

תרשים נ"2

שיעור המועסקים החדשים בתעסוקה זמנית\* במדינות ה-OECD\*\*



\* בעלי ותק של שלושה חודשים או פחות במקום העבודה. לפי הגדרת ה-OECD, תעסוקה זמנית היא עבודה מוגבלת בזמן או תעסוקה דרך חברות כוח אדם.  
 \*\* בתוספת ליטא ולטביה. אין נתונים עבור ישראל.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל  
 נתונים: OECD (2014)

## מקורות

- בלס, נחום, נעם זוסמן ושי צור (2010), **תקצוב החינוך היסודי 2009–2001**, בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- בן-דוד, דן וליאורה בוורס (2014), "רפורמה בשוק העבודה של ישראל ואופציית ה-Flexicurity", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 147–194.
- בר גיורא, דני, משה שגיא ורחל מתוקי (2011), **ועדת מנכ"לית משרד החינוך לבחינת העסקתם של עובדי הוראה כעובדי קבלן במערכת החינוך**, משרד החינוך.
- ברודסקי, ג'ני, שירלי רזניצקי ויניב כהן (2013), **תכנית נסיונית למתן גמלאות כספיות במסגרת חוק ביטוח סיעוד**, המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.
- ברקן, עופר (2014), "מדינת העבדים: ישראל מעסיקה פי 7 יותר עובדי קבלן מכל מדינה אחרת", **גלובס**, 15 ביוני 2014.  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000944716>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **רבעון סקרי כוח אדם אוקטובר-דצמבר 2013**.
- וורגן, יובל (2011), **העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וורגן, יובל (2014), **העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים – מסמך עדכון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וילר, מרטין (2014), **דוח ביניים: פילוח פניות עובדי קבלן לעמותת קו לעובד 2013 – 2014**, קו לעובד.
- ויסברג, הילה וחיים ביאור (2011), "במקום הראשון בעולם בהעסקת עובדי קבלן: ישראל", **דה-מרקר**, 14 באוקטובר 2011.  
<http://www.themarker.com/career/%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99-%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F/1.1522845>
- טל-ספירו, אורי (2014), **נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף אל כתף" בשירות המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- ישיב, ערן (2011), **עובדי קבלן: מעיוותי שוק העבודה בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוי, ענת (2013), **שינוי מתן גמלת סיעוד מגמלה בעין לגמלה בכסף – עדכון לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- מואב, עומר ועפר כהן (2008), "מי צריך ביטחון תעסוקתי?!", **תכלת**, אביב (מס' 31), עמ' 53–72.
- מזרחי-טביביאן מיכל (2007), **העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- משה, נטע (2014), **קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא-ישירה ברשויות המקומיות בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- פלדמן, מירב (2014), **הפיקוח והבקרה על העסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי**, נייר עמדה עבור הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- רשות האוכלוסין וההגירה (2012), **נתוני זרים בישראל**, מרס 2012.
- Bentolila, Samuel, Juan J. Dolado, and Juan F. Jimeno (2011), "Reforming an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience," *IZA Journal of European Labor Studies*, DP No. 6186, December.
- Boeri, Tito (2011), "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets," in Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, Elsevier, pp. 1173-1236.
- Budlender, Debbie (2013), *Private Employment Agencies in South Africa*, Working Paper, International Labour Organization.
- Ciett (2013), *The Agency Work Industry Around the World*, International Confederation of Private Employment Agencies.
- Ciett (2014), *Economic Report*, International Confederation of Private Employment Agencies.
- Di Tella, Rafael and Robert J. MacCulloch (2005), "The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data," *European Economic Review*, 49, pp. 1225-1259.

European Commission (2011), *Report, Expert Group, Transposition of Directive 2008/104/EC on Temporary Agency Work, Employment, Social Affairs and Inclusion – Unit B2- Labor Law Report*, August.

International Labour Organization (1997), C181- *Private Employment Agencies Convention*.

International Labour Organization (2006), R198 – *Employment Relationship Recommendation*.

International Labour Organization (2011), *Private Employment Agencies, Promotion of Decent Work and Improving the Functioning of Labour Markets in Private Services Sectors*, Sectoral Activities Programme.

OECD (2002), *OECD Employment Outlook 2002*.

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*.