



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

י" סיון תש"ע
23 מאי 2010
2010-0154-1721

לכבוד
ח"כ חיים כ"ץ
יו"ר ועדת העבודה הרווחה והבריאות
בנסת ישראל

מכובדי,

הנדון: בקשה לאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של טיוטת תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התש"ע-2010

כללי

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), ובחלק מההסכמות של ה"שתלחן העגול" בו היו חלק נציגי הממשלה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגוני המעסיקים, תוקן חוק העסקת עובדים על ידי כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן – חוק). במסגרת התיקון האמור, נחקק סעיף 10א לחוק אשר מחיל את הוראות פרק ב' בדבר רישוי קבלני כוח אדם, בשינויים ובהתאמות, על קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. מטרת התיקון היתה כפי שהוסבר בדברי ההסבר לתיקון (ה"ח (ממשלה) התשס"ט, עמ' 244):

"מטרת החלת חובת הרישוי על קבלני שירות, היא לחזק את הפיקוח על קבלני השירות כדי לשמור על זכויותיהם של עובדים חלשים במשק. תחומי הניקיון, השמירה והאבטחה הכלולים בתוספת המוצעת לחוק קבלני כוח אדם, הם תחומי עבודה שבהם אין לחברות הנותנות שירותים "מפעל" משלהן, אלא הן מועלות בחצרים של מפעלים בבעלות אחרים (עד"מ (ארצי) 1011/04 א. דינמיקה שירותים 1990 בע"מ נ' טטיאנה חרונין ואח' (2005) www.nevo.co.il/Psika_word/avoda/a04001011-84.doc). כמו כן, עובדים המועסקים בתחומים אלה נמנים עם קבוצות העובדים החלשים ביותר במשק (ע"ע (ארצי) 203/07 בועז קוסובסקי נ' קבוצת א. א. ארזי שמירה בע"מ (2007) www.nevo.co.il/Psika_word/avoda/a07000203-215.doc). חלק גדול מעובדים אלה מועסק במשרות חלקיות, כ-35 אחוזים מהם בשמירה, באבטחה ובניקיון (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2007, עמ' 522). עוד יצוין שתחלופת העובדים בענפים אלה גבוהה במיוחד. כך לדוגמה, בענף השמירה נמצא שיעור כמעט כפול של תחלופה בהשוואה להיקף התחלופה של כלל העובדים, ורובם משתכרים שכר נמוך. "



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

וו לשון סעיף 10א:

10א. (א) הוראות סעיפים 2 עד 9 והוראות פרק ד', ובכלל זה סמכות השר להתקין תקנות לפי סעיפים 2(ד), 3(א)2, 4-1(ב), יחולו לגבי קבלני שירות, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) בסעיף 3(א), במקום פסקה (1) יקראו:

"(1) הוא, או המנהל מטעמו, לפי העניין, הם בעלי ניסיון ניהולי או עסקי, וכן בעלי ידע בתחום זכויות עובדים";

(2) בסעיף 3(ב), במקום "בהוכחת יציבותו הכלכלית של מבקש הרישיון ובקיומם" יקראו "בקיומם".

(ב) השר, לאחר התייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ועם ארגון המעבידים שלדעת השר הוא ארגון מעבידים יציג ונוגע בדבר, ובאישור ועדת העבודה הרווחה וחבריות של הכנסת, רשאי לקבוע כי הוראות סעיף זה לא יחולו לגבי סוגים מסוימים של קבלני שירות או של סוגים מסוימים של שירות בתחומים המפורטים בתוספת השניה.

(ג) השר רשאי, בצו, בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ועם ארגון המעבידים שלדעת השר הוא ארגון מעבידים יציג ונוגע בדבר, ובאישור ועדת העבודה הרווחה וחבריות של הכנסת, לשנות את התוספת השניה, ובלבד שלא יוסיף לתוספת תחום עבודה שהשכר הממוצע המשולם בו עולה על השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשס"ה-1995.

בהתאם לסעיף האמור, יש צורך בהתאמת התקנות הקיימות מכוח החוק והחלתן על קבלני השירות. לפיכך מובאת בזה לאישור הועדה טיוטת תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התש"ע-2010 (להלן – תקנות ערובה) אשר תוכנה כמפורט בהמשך.

תקנות ערובה

סעיף 3(א)2) לחוק קובע כתנאי לקבלת רשיון קבלן, החובה להמציא לשר התעשייה המסחר והתעסוקה ערובה מתאימה להבטחת מילוי אחר זכויותיהם של עובדיו. עוד קובע הסעיף כי הערובה תומצא – "בדרך שיקבע השר, ובסכום שיקבע בהתחשב בהיקף עסקו, והכל על פי



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

תקנות שיתקין באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת; בתקנות כאמור יכול שייקבעו גם דרכי חילוט הערבות או הערובה האמורים.

כפועל יוצא מהסעיף האמור, הותקנו תקנות ערובה, אשר הגדירו מהי אותה ערובה שעל הקבלן להמציא לרשות, וקבעו את גובהה ואת דרכי החילוט. יצוין כי התקנות הקיימות עמדו בביקורת שיפוטית בבג"צ 450/97 **תנופה שירות כוח אדם ואחזקות בע"מ ואח' נגד אלי ישי** (1998), פד"י נב(2), עמ' 433. באותה פרשה קבע הנשיא ברק בקשר לחוק כי מדובר בחקיקה חוקתית, ובקשר לתקנות ערובה, נפסק כי הותקנו כדין (עמ' 446 – 447 לפס"ד).

מוצע לתקן את תקנות הערובה כך שאותו הסדר החל על קבלני כוח אדם יחול על קבלני שירותים. החלת אותו דין על קבלני כוח אדם ועל קבלני שירותים נובעת בעיקר משלוש אלה:

מתן הבטחה באותה מידה למועסקים על ידי אותו קבלן - לעיתים קרובות אותו קבלן בעל רשיון כקבלן כוח אדם, נותן שירותים בתחום הנקיון ו/או השמירה. מן הראוי כי זכויותיהם של עובדים המועסקים על ידי אותו קבלן כשהוא חובש כובעים שונים יהיו מובטחים באותה מידה.

זליגה מקבלן כוח אדם לקבלן שירות - בשנים שלאחר חקיקת החוק, החלה זליגה של קבלני כוח אדם לקבלני שירות, זאת, בהתחשב בהבחנה חדקה הקיימת בין קבלן כוח אדם לקבלן שירות ועל מנת להימנע מחובת הרישוי ומחובות המוטלות לפי פרק ג' לחוק. יש בקביעה של אותו הסדר לקבלני כוח אדם ולקבלני שירות כדי למנוע ו/או לבלום את המשך תחליף הזליגה.

העיקרון המנחה בקביעת סכום הערובה אצל קבלן כוח אדם תקף גם בקשר לקבלני שירותים - גובה הערובה נקבע בהתחשב ביחס הנכון שבין מספר המועסקים בענף וגובה הוצאותיהם של המעסיקים בשל שכר עבודה.

יחד עם זאת, בהתחשב בנסיון שנצבר במסגרת ההסדרה של שוק קבלני כוח אדם ולאפיונו של שוק קבלני השירותים מוצע לתקן את תקנה 3 לתקנות ערובה.

בטיוטת התקנות שהופץ לעיון הציבור הוצע לקבוע 2 מדרגות ערובה במקום המדרגה האחידה שנקבעה באותה תקנה: ההנחה הייתה כי רוב העובדים בענף השמירה, האבטחה והנקיון מועסקים על ידי קבלני שירותים אשר מחצית מהוצאותיו בשל שכר העבודה לחודש מתייבות אותם להפקיד לפחות את הסכום המינימאלי הקבוע בתקנות ואשר היום עומד על כ- 218,000 ₪. לעומת זאת, רוב הקבלנים בענפים אלה מעסיקים לא יותר מעשרה עובדים. מכאן כי ההצעה



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

הראשונה היתה לקבוע מדרגה נוספת אשר תבטיח את זכויותיהם של העובדים המועסקים על ידי אותם עסקים קטנים, אך מן הצד השני, יאפשר לקבלנים אלה להמשיך בעסקם.

לאחר קיום הליך של היוועצויות, נתקבל במשרד הצעתם העקרונית של איגוד לשכות המסחר ביחד עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ולפיה ייקבעו 3 מדרגות לגובה הערובה. בהתאם למטרת התקנות, אשר באות להבטיח קיום זכויותיהם של עובדי הקבלן, גובה הערובה תחדש ייקבע בהתחשב בהוצאותיו של קבלן בשל שכר עבודה לחודש ותוך שימת לב כי על פי הנתונים של הלמ"ס, קבלנים שמעסיקים מספר מועט של עובדים, סיכויו להישרדות בשוק נמוך. כתוצאה מכך, עובדים המועסקים אצל קבלנים "קטנים" יותר חשופים לפגיעה מאשר עובדים המועסקים על ידי קבלנים "גדולים". אי לכך מוצע לקבוע כלהלן:

1. הוצאתיו של קבלן בשל שכר עבודה חודשי עד 150,000 ₪: הערובה תהיה בגובה שכר לחודש עבודה חודשי או 30,000 ₪ הגבוה מביניהם.
2. הוצאתיו של קבלן בשל שכר עבודה חודשי - מעל 150,000 ₪ ועד 291,528 ₪ (הסכום המינימאלי העדכני המופיע בתקנות - 218,646 מהווה 75% מ- 291,528): הערובה תהיה בגובה 75% השכר החודשי או 150,000 ₪ הגבוה מביניהם.
3. הוצאתיו של קבלן בשל שכר עבודה חודשי - מעל 291,528 ₪: הערובה תהיה בגובה 50% השכר החודשי או 218,646 ₪ הגבוה מביניהם.

תיקונים נוספים

בנוסף לתיקון המהותי המוסבר לעיל, מוצע לתקן את תקנות הערובה באופן הבא:

מוצע להתאים את נוסח התקנות כך שבכל מקום בו נאמר "קבלן כוח אדם" וכדומה, אחריו יבוא "קבלן שירות".

מוצע למחוק את תקנה 3(ג) – בזמן התקנת תקנות הערובה היו לשכות פרטיות (מתווכים בעבודה) אשר העסיקו עובדים לתקופה קצרה כקבלן כוח אדם, זאת כדי להבטיח את התאמתו של עובדים בתפקיד. לגבי אלה נקבע בתקנות הערובה כי הערובה שעליהן להפקיד יכולה להיות נמוכה מהסכום המינימאלי שנקבע בתקנה 3(א). מעבר לעובדה כי הלכה למעשה כמעט ולא היו לשכות אשר הפקידו ערובה נמוכה כאמור, הרי שקביעת מדרגות הערובה מיתרות בפועל את ההוראה. לפיכך, מוצע למחקה.



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

מוצע לתקן את תקנה 4(א) כך ששינויים בהוצאות השכר ידווחו תוך שלושה חודשים ולא תוך חודש.

קביעת תוראות מעבר – מוצע לקבוע תוראות מעבר זהות לאלה שנקבעו בתקנה 10 לתקנות ערובה. נוסף על כך ועל מנת ליתן זמן הערכות לקבלנים, מוצע לקבוע כי על אף האמור בתקנה 4(ד) לתקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (בקשה לרשיון), התשנ"ו-1996, לא יבטל השר את הודעתו על כוונה ליתן רשיון לפי אותה תקנה, אם לא הומצאה ערובה מתאימה עד ליום 31.12.2010. יצוין כי תיקון התקנות האחרונות לא מחייב אישור ועדת העבודה, עם זאת ועל מנת שיהיה תיאום בין תקנות הערובה לבין התיקון לתקנות אלה, מצורף התיקון המוצע.

אודה, אפוא, על הבאת טיוטת תקנות ערובה לאישור הועדה בהקדם האפשרי.


שלך בנימין רב,
בנימין (פוזאן) בן אליעזר
שר התעשייה המסחר והתעסוקה

העתק:

עו"ד מיכאל אטלן, היועמ"ש, כאן
גבי יפה סולימני, מנהלת מינהל ההסדרה והאכיפה



תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה) (תיקון), התש"ע-2010

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3(א)(2), 10 ו-25 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996⁶ (להלן – החוק), ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

הוספת מונח 1. (א) בתקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו-1996 (להלן – התקנות העיקריות), בכל מקום למעט תקנות 2(א)(1) ו-3 אחרי "קבלן כוח אדם" יבוא "או קבלן שירות", ושינויי הצורה הדקדוקיים המחויבים ייעשו לפי זה.

תיקון תקנה 3 2. בתקנה 3 לתקנות העיקריות

(1) במקום תקנת משנה (א) יבוא –

"(א) הערובה תהיה לגבי קבלן כוח אדם או קבלן שירות בהתאם לתוצאותיו בשל שכר לעובדים שהוא מעסיק, הן כקבלן כוח אדם והן כקבלן שירותים, לשם עבודה אצל הזולת, באחד מסכומים אלה:

(1) לגבי תוצאות בשל שכר עבודה שאינן עולות על 150,000 שקלים חדשים, יהיה סכום הערובה תוצאותיו בשל שכר עבודה כאמור או 50,000 שקלים חדשים, הגבוה מביניהם;

(2) לגבי תוצאות בשל שכר עבודה העולות על 150,000 שקלים חדשים ושאילו עולות על 291,528 שקלים חדשים, יהיה סכום הערובה תוצאותיו בשל 75% משכר העבודה כאמור או 150,000 שקלים חדשים, הגבוה מביניהם;

(3) לגבי תוצאותיו בשל שכר עבודה העולות על 291,528 שקלים חדשים, יהיה סכום הערובה תוצאותיו בשל מחצית משכר העבודה כאמור או 218,646 שקלים חדשים, הגבוה מביניהם.

(2) תקנת משנה (ג), תימחק;

(5) אחרי תקנת משנה (ה) יבוא:

⁶ ס"ח התשנ"ו, עמ' 201, התשס"ט, עמ' 244
ק"ת התשנ"ו, עמ' 1514



"(ג) בתקנה זו, "הוצאות בשל שכר עבודה" לרבות תשלומים בעד שכר ותשלומי חובה למס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי, אך למעט תשלומים ששולמו להבטחת פיצויי פיטורים, פנסיה או גמל, והכל בחישוב ממוצע חודשי לתקופה של 12 החודשים שקדמו למועד המצאת הערובה, ואולם –

(1) לגבי קבלן כוח אדם שתקופת פעילותו בפועל לפני מועד

המצאת הערובה פחותה משנה, יהיה הממוצע החודשי האמור

לתקופת פעילותו בפועל;

(2) לגבי קבלן כוח אדם חדש, יהיה הממוצע החודשי האמור על

פי אומדן שימסור בעת הגשת הבקשה למתן רשיון."

תיקון תקנה 4 .4 בתקנה 4(א) לתקנות העיקריות, במקום "תוך תודש ממועד השינוי" יבוא "תוך שלושה חודשים ממועד השינוי".

הוראות מעבר .8 (א) קבלן שירות שהמציא ערובה ערב תחילתן של תקנות אלה יהיה זכאי להמציא תחתייה ערובה חדשה לפי התקנות העיקריות כנוסחן בתקנות אלה, ולפעול לפי אחת מאפשרויות אלה, לפי בחירתו:

(1) מועד המצאת הערובה יהיה מועד המצאת הערובה החדשה ותקופת

הרשיון תהיה שנה מהמועד האמור;

יראו את מועד המצאת הערובה החדשה כאילו היה במועד המצאת

הערובה המקורית ותקופת הרשיון לא תשתנה עקב המצאת הערובה החדשה.

ב... התש"ע

(ב... 2010)

(חמ 2738-3)

בנימין בן אליעזר

שר התעשייה המסחר והתעסוקה



תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (בקשה לרשיון) (הוראת שעה), התשי"ע-

2010

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 2(ד), 10 א ו-25 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996³ (להלן - החוק), אני מתקין תקנות אלה:

1. הוראת שעה בתקופה שעד יום כד בטבת התשע"א (31 בדצמבר 2010), יראו כאילו בתקנה 4(ד) בסופה נאמר:

"ואולם, חשר לא יבטל הודעה כאמור למי שלא המציא ערובה חדשה לפי תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו - 1996⁴ כתיקונן בתקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה)(תיקון), התשי"ע - 2010⁵ "

2. תחילתן של תקנות אלה ביום תחילתן של תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה)(תיקון), התשי"ע - 2010

_____, התשי"ע

_____, 2010

(חמ 2738-3)

בנימין (פואד) בן אליעזר
שר התעשייה המסחר והתעסוקה

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 201; התשס"ט, עמ' 244
⁴ ק"ת התשנ"ו, עמ' 1514
⁵ ק"ת התשי"ע, עמ' . . .