

הפיצול הגדול: הכלכלה המפוצלת בישראל והמצב במדינות אחרות

ד"ר גלי רכבי



מרץ 2026

ד"ר גלי רכבי הוא מרצה (Professor Assistant) בבית הספר ליחסי עבודה באוניברסיטת קורנל, ארה"ב.

תודות (לפי סדר א-ב של שם המשפחה):

לד"ר אסף בונדי מאוניברסיטת חיפה ועמית מחקר בכיר בפורום ארלזורוב; **רום בר-אב**, רפרנט תעסוקה באגף התקציבים במשרד האוצר; **פרופ' גיא דוידוב** מהפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; **עו"ד רבקה ורבנר**, הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה; **יאן לה גנק**, מנהל אגף הסדרה רישיונות והיתרים במשרד העבודה; **ד"ר לילך לוריא**, ראש החוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; **פרופ' גיא מונדלק** מהחוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; **עו"ד ישי פולק**, מנכ"ל התאחדות האיכרים בישראל.

תודה **ליוני בן בשט** ול**עמית בן-צור** מפורום ארלזורוב על ההנחיה הצמודה והסיוע בטיוב הנתונים.

הנחיה: עמית בן-צור, יוני בן בשט

עריכה לשונית: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

| | | |
|----|-------|--|
| 5 | ..... | תקציר |
| 7 | ..... | מבוא |
| 7 | ..... | הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון |
| 8 | ..... | השינויים הארגוניים החלים במקומות העבודה |
| 11 | ..... | א. מה הבעיה בפיצול מקום העבודה? |
| 11 | ..... | הביטויים הארגוניים של מקומות עבודה מפוצלים |
| 12 | ..... | הקשר בין המבנה הארגוני של מקום העבודה לכוח המיקוח של העובדים |
| 16 | ..... | ב. מהו היקף העסקה המפוצלת בישראל? |
| 16 | ..... | העסקה קבלנית בישראל |
| 19 | ..... | עצמאים ופריילנסרים בישראל |
| 22 | ..... | עובדים ברשתות זכיינות בישראל |
| 24 | ..... | עובדי פלטפורמה בישראל |
| 24 | ..... | סיכום |
| 26 | ..... | ג. איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת בישראל? |
| 30 | ..... | ד. איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת במדינות אחרות? |
| 30 | ..... | רמת כלל המשק: קליפורניה, ארה"ב |
| 31 | ..... | זכיינים: ארה"ב |
| 32 | ..... | עצמאים ופריילנסרים: אנגליה וקנדה |
| 32 | ..... | חברות פלטפורמה: חזון הזכויות של אירופה |
| 34 | ..... | חברות פלטפורמה: החזון הליברטריאני בארה"ב |
| 35 | ..... | סיכום |
| 36 | ..... | נספח: הערות על מדידת מספר העובדים בהעסקה קבלנית |
| 40 | ..... | מקורות |

רשימת האירורים

עמוד

8. איור 1: הקשר בין שינויים במבנה הארגוני של מקום העבודה לאי-שוויון
12. איור 2: פיצול שוק העבודה למגוון צורות העסקה מפוצלות
15. איור 3: סיכום המנגנונים המחברים בין השינוי במבנה הארגוני של מקום העבודה לירידה בכוח המיקוח של העובדים
17. איור 4: מספר השכירים בחברות כוח אדם בישראל וחלקם מסך השכירים לפי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, 2003, 2008-2024
18. איור 5: הערכת מספר המועסקים בהעסקה קבלנית בישראל וחלקם מכלל המועסקים לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, 2003, 2008-2023
20. איור 6: מספר העוסקים הפטורים בישראל וחלקם מכלל העוסקים לפי נתוני מע"מ, 2011-2023
21. איור 7: מספר העצמאים וחלקם מכלל המועסקים לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס ונתוני מרשם העסקים, 2003, 2008-2023
23. איור 8: הפיזור הענפי של רשתות הזכיינות הגדולות בארה"ב
25. איור 9: אומדן גס של מספר העובדים בכלכלה המפוצלת בישראל, 2023
37. איור 10: המחשה של תכולת הקטגוריה העסקה קבלנית בישראל
38. איור 11: מספר העובדים בענפים המקושרים להעסקת קבלני שירותים, אלפים, 2003, 2008-2023
39. איור 12: מספר השכירים עובדי חברות קבלני כוח אדם מסך כל השכירים, אלפים, 2003, 2008-2023

המבנה הארגוני של מקומות עבודה משתנה, ולצד מקום העבודה המסורתי מופיעות צורות העסקה מפוצלות, כגון העסקה במתכונת משולשת באמצעות קבלן כוח אדם או קבלן שירות, העסקה במתכונת של קבלן עצמאי או פריילנסר, זכיינות ועבודה באמצעות פלטפורמות. הספרות האקדמית מזהה קשרים בין גידול במספר מקומות העבודה המפוצלים ובין ירידה בכוח המיקוח של עובדים ועלייה באי-השוויון במדינות מפותחות. בעוד שבעולם קיימת התייחסות רגולטורית מגוונת לצורות העסקה אלו ומעקב אחריהן, בישראל קיימת רגולציה ישירה בעיקר על העסקה קבלנית, ולבתי הדין לעבודה תפקיד מרכזי בהגדרה הכללית של מעמד העובדים בשוק העבודה. היעדר אסדרה של מופעי ההעסקה המפוצלים האחרים מהווה זרז להתפתחות צורות העסקה מפוצלות, לירידת כוח המיקוח של העובדים ולעלייה באי-השוויון.

הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון

אי-השוויון בישראל הוא בעיה חברתית ופוליטית. הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון מוכר בספרות ובדיון הציבורי, אך הדיון מתרכז בעיקר בשאלות של השתתפות אוכלוסיות שונות בשוק העבודה ובגובה שכר המינימום, בעוד שהמתרחש בתוך מקומות העבודה והשאלה של תפקיד המדינה בעיצוב עולם העבודה נעלמים מהעין הציבורית. בעשורים האחרונים מצביעה הספרות על כך ששינויים במבנה הארגוני של עסקים ומקומות עבודה, ובפרט יצירת פריפריה ארגונית משמעותית, הם גורם מרכזי בעיצוב כוח המיקוח של עובדים.

השינויים הארגוניים החלים במקומות העבודה

בספרות מוגדר "מקום עבודה מפוצל" כמקום עבודה שאין בו מקור מוסכם אחד של סמכות ניהולית, אלא מגוון מקורות סמכות, האחראים על קביעת תנאי העבודה, השכר, תנאי הקבלה לעבודה, קידום, פיקוח ושליטה באופן ביצוע העבודה, אכיפת כללי הבטיחות ועוד. פיצול מקורות הסמכות נעשה בין שילובים שונים של חברות, קבלנים, עצמאים ולקוחות, וההתקשרות בין הליבה הארגונית לפריפריה של הארגון נעשית באמצעות מנגנונים שוקיים על חשבון שוק העבודה הפנימי. ככל שמתרחקים מהליבה הארגונית, רמות השכר, תנאי העבודה, הביטחון התעסוקתי והיכולת לאכוף זכויות צפויים לרדת, וכתוצאה מכך הפריפריה הארגונית מורכבת לרוב מאוכלוסיות מוחלשות.

מה הבעיה בפיצול מקום העבודה?

הספרות מזהה מנגנונים הקושרים בין המבנה הארגוני של מקום העבודה לירידה בכוח המיקוח של העובדים, ובהם יציאה משוק העבודה הפנימי של החברה, אי-התאמה בין תנאי העבודה לחקיקת המגן, אי-אכיפה כרוני של זכויות עבודה, חשיפה לסיכונים חדשים שאינם מוכרים בחקיקה וחשיפה לשווקים מונופוסוניים ולכלים אנטי-תחרותיים. בספרות הישראלית מודגשת התלות של חקיקת העבודה והרווחה בצורות ארגוניות מסוימות וכן ההיווצרות של שוק עבודה דואלי, המתבטא בהפרשי שכר, ותק וחוסר ניידות בין קבוצות עובדים.

מהו היקף ההעסקה המפוצלת בישראל?

מדידת היקף ההעסקה המפוצלת בישראל היא חסרה ומורכבת, ושיטות המדידה הקיימות מותאמות ליחסי העסקה קלאסיים. למרות זאת, מן הנתונים הקיימים עולה מגמה של גידול בהיקף ההעסקה המפוצלת בעשורים האחרונים. על פי אומדנים המבוססים על מקורות מידע שונים והנחות מדידה מפורטות, בשנת 2023 נע מספר המועסקים בהעסקה מפוצלת בישראל בין כ-250 אלף לכ-480 אלף עובדים, שהיוו בין כ-5.8% ל-11.1% מסך המועסקים במשק. בעשור האחרון, ההעסקה הקבלנית בישראל יציבה יחסית, בעוד שמספר העצמאים והעוסקים הפטורים גדל לאורך השנים, עם התייצבות מסוימת מאז 2020. לגבי עבודה בזכיינות ועבודת פלטפורמה, קיים מחסור משמעותי בנתונים.

איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת בישראל?

בישראל, ההיבט הרגולטורי המרכזי של הכלכלה המפוצלת נשען על ההגדרות המשפטיות של "מי הוא עובד" ו"מי הוא מעסיק". הפסיקה יצרה פתרונות נקודתיים, אך חוסר הוודאות המשפטית חושף עובדים לניצול, ומאפשר למעסיקים להתנסות בצורות ארגוניות המגלגלות עלויות על העובדים, הצרכנים והמדינה. אסדרה ממוקדת של שיטות העסקה מסוימות מצמצמת תופעות ספציפיות, אך בו בזמן יוצרת תמריץ להתפתחות שיטות העסקה מפוצלות חדשות.

איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת במדינות אחרות?

הסקירה ההשוואתית מציגה מודלים שונים של אסדרה במדינות אחרות, בהם אסדרה ברמת כלל המשק, אסדרה לשיטות העסקה מסוימות ואסדרה ענפית. דוגמאות אלו מדגישות כי קיימות גישות שונות להתמודדות עם הכלכלה המפוצלת, וכי הבחירה הרגולטורית משפיעה ישירות על היקף ההגנה הניתנת לעובדים.

סיכום

בנייר זה הראינו כי התרחבות ההעסקה המפוצלת בצורתיה השונות קשורה לירידה בכוח המיקוח של העובדים ולהעמקת אי-השוויון, וכי התמודדות עם הכלכלה המפוצלת מחייבת הבנה של המבנה הארגוני של שוק העבודה ושל הדינמיקה שבין אסדרה, אכיפה והתפתחות שיטות העסקה חדשות.

ההעסקה המפוצלת בישראל היא תופעה משמעותית, המהווה אתגר אסטרטגי להווה ולעתיד של שוק העבודה בישראל. אנו מקווים שסקירה זו תתרום לקידום הסדרה טובה ויציבה של שוק העבודה הישראלי במטרה לצמצם את אי-השוויון, וזאת באמצעות הגדלת כוח המיקוח של העובדים בכלכלה המפוצלת.

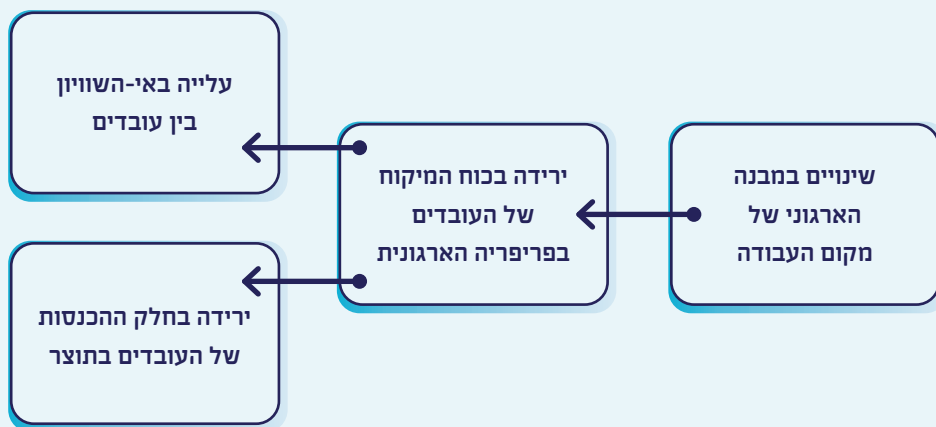
הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון

אי-השוויון בישראל הוא בעיה חברתית ופוליטית. הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון מוכר בספרות ובדיון הציבורי בישראל, אך הדיון בקשר זה מתרכז בעיקר בשאלות של השתתפות של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה (ובעיקר, השתתפות של חרדים וערבים), ולכל היותר בגובה שכר המינימום. מה שמתרחש בתוך מקומות העבודה, בתוך שוק העבודה והשאלה של תפקיד המדינה בעיצוב עולם העבודה נעלם מהעין הציבורית.

בעשורים האחרונים מצביעות הכתיבה האקדמית והכתיבה הפופולרית בעולם על הצורך להכיר את השינויים המתרחשים במקומות עבודה כדי להבין את העלייה החלה באי-השוויון במדינות מפותחות. אקדמאים מזרמים שונים מצביעים על השינויים במבנה הארגוני של עסקים ושל מקום העבודה, ובפרט על היצירה של פריפריה ארגונית משמעותית, כאחד הגורמים המרכזיים לעיצוב כוח המיקוח של עובדים במקום העבודה (לדוגמה: Stansbury and Summers, 2020; Weil, 2014). השימוש הגובר בעולם העסקי במבנים ארגוניים אשר בנויים על העסקה עקיפה, צמצום העסקה ישירה וכדומה מוביל לירידה בכוח המיקוח של העובדים, לירידה בחלק העובדים בתוצר ולעלייה באי-השוויון בין עובדים חזקים לעובדים חלשים.

הקשר בין מבנה שוק העבודה לאי-שוויון מוכר בספרות ובדיון הציבורי בישראל, אך הדיון בקשר זה מתרכז בעיקר בשאלות של השתתפות של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, ולכל היותר בגובה שכר המינימום

השימוש הגובר בעולם העסקי במבנים ארגוניים אשר בנויים על העסקה עקיפה, צמצום העסקה ישירה וכדומה מוביל לירידה בכוח המיקוח של העובדים, לירידה בחלק העובדים בתוצר ולעלייה באי-השוויון בין עובדים חזקים לעובדים חלשים



הרגום ועיבוד: פורום ארלוזורוב ל-2020, Stansbury and Summers, עמוד 7

הכתיבה האקדמית מחברת בין שתי תופעות ידועות: העלייה באי-השוויון במדינות מפותחות וההיבט הארגוני של התפרקות מקום העבודה המסורתי. להתפרקות צורות ההעסקה המסורתיות יש השלכות נוספות, כגון הופעת מעמד של עובדים ארעיים (הפרקריאט^א), ירידה באחוזי המשרה, עלייה במספר המשרות הזמניות ועוד. לתופעות אלו יש קשרים מורכבים להתפתחות הצורות הארגוניות של מקומות העבודה, שעליהן לא נעמוד בנייר זה.

השינויים הארגוניים החלים במקומות העבודה

כיום, לצד צורת ההעסקה הקלאסית, קיימות צורות העסקה שבהן מקום העבודה מפוצל בין ליבת הארגון לפריפריה ארגונית

בעשורים האחרונים, המבנה הארגוני הקלאסי של מקומות עבודה עובר סדרה של שינויים מהותיים. במקום העבודה המסורתי הייתה היררכיה ניהולית ברורה ויחסי העסקה ישירים בין כלל העובדים במפעל למעסיק אחד (לוריא [2013] מכנה מקום עבודה שמאורגן בצורה מסורתית בשם מקום עבודה "פורדיסטי"). כיום, לצד צורת ההעסקה הקלאסית, קיימות צורות העסקה שבהן מקום העבודה מפוצל בין ליבת הארגון לפריפריה ארגונית. דוגמאות קלאסיות

^א הפרקריאט או המעמד הפגיע הוא מושג בסוציולוגיה, המתאר אוכלוסייה הסובלת מחוסר יציבות, כגון אוכלוסיית ללא ביטחון תעסוקתי או כאלה החסרות יכולת לתכנן את עתידן. המושג פרקריאט, Precariat, הוא הלחם של המילים Proletariat = מעמד הפועלים ו-Precarious = בלתי יציב, מסוכן (ויקיפדיה)

כוללות העסקת עובדי ניקיון ואבטחה, שכיום נעשית בעיקר באמצעות העסקה קבלנית; זכיינות, שהיא העסקה במתכונת של קבלן עצמאי או פרילנסר; ולאחרונה, כניסתן של פלטפורמות דיגיטליות לשוק עבודה.

אוסף הסדרים ארגוניים אלו מכונים בספרות "מקום עבודה מפוצל" (Fissured Workplace) (Weil, 2014): מקום עבודה שאין בו מקור מוסכם אחד של סמכות ניהולית, העומד בראש ההיררכיה הארגונית של העסק, אלא יש בו מגוון של מקורות סמכות, האחראים, בין היתר, על קביעת תנאי העבודה, תנאי הקבלה לעבודה, תנאי השכר, ההחלטה על קידום או מתן בונוסים, הפיקוח על איכות העבודה, השליטה באופן שבו העבודה מתבצעת, הקביעה והאכיפה של כללי הבטיחות ועוד. פיצול מקורות הסמכות נעשה בין שילובים חדשים של חברות, ארגונים, עצמאים ולקוחות.

במקומות עבודה מפוצלים מתקיימות צורות התקשרות שונות בין המרכז לפריפריה הארגונית. ההתקשרות עם קבלנים וחברות לאספקת שירותים בפריפריה של החברה נעשית באמצעות מנגנונים שוקיים (כמו מכרזים, התקשרות עם קבלנים עצמאיים, פלטפורמות דיגיטליות ועוד) על חשבון שוק העבודה הפנימי, הנחשב יציב ומיטיב יותר. מכיוון שרוב האוכלוסיות החשופות לחלקים החיצוניים של שוק העבודה הן אוכלוסיות עם כישורים והון פחותים (כגון צעירים, נשים, מבוגרים ואנשים מאוכלוסיות מוחלשות), עולם העבודה המפוצל בנוי על יחסים שבין מרכז ופריפריה תעסוקתית ומשכפל אותם.

קחו לדוגמה חברת הייטק בישראל. הליבה הארגונית של החברה מורכבת ממנהלים, מהנדסים ואנשי פיתוח. בחברות מבוססות, רובם ככולם יהיו מועסקים בצורה ישירה באמצעות יחסי עובד-מעסיק שגרתיים. מסביב לחברה נמצא פריפריה ארגונית של עצמאים ופרילנסרים, חברות קבלן וחברות כוח אדם, המספקים כולם שירותים לחברה (כגון ניקיון, שמירה ומשלוחים), ואף חברות וקבלנים (חלקם באמצעות פלטפורמות דיגיטליות כמו פיבר), המבצעים עבודת ליבה (פיתוח תוכנה או רכיבים). במקרה של חברה המספקת שירותי מסחר קמעוני אנו עשויים למצוא גם זכיינים של החברה, ולזכיינים אלה עשויים להיות עובדים משלהם. ככל שנתרחק מהליבה הארגונית של החברה, רמות השכר, תנאי העבודה, הביטחון התעסוקתי והיכולת לאכוף זכויות עבודה באופן כללי צפויים לרדת. בצורה דומה, גם חתך האוכלוסייה המשתתפת בעבודה בפריפריה התעסוקתית צפוי להשתנות, כאשר לרוב הפריפריה הארגונית מורכבת מאוכלוסיות מוחלשות בעלות הון וכוח מיקוח מועטים, אשר מציעות כוח עבודה זול יחסית.

"מקום עבודה מפוצל"
הוא מקום עבודה
שאינו מקור מוסכם
אחד של סמכות
ניהולית, העומד בראש
ההיררכיה הארגונית
של העסק, אלא יש
בו מגוון של מקורות
סמכות, האחראים, בין
היתר, על קביעת תנאי
העבודה, תנאי הקבלה
לעבודה, תנאי השכר,
ההחלטה על קידום או
מתן בונוסים, הפיקוח על
איכות העבודה, השליטה
באופן שבו העבודה
מתבצעת, הקביעה
והאכיפה של כללי
הבטיחות ועוד

מכיוון שרוב האוכלוסיות
החשופות לחלקים
החיצוניים של שוק
העבודה הן אוכלוסיות
עם כישורים והון
פחותים, עולם העבודה
המפוצל בנוי על יחסים
שבין מרכז ופריפריה
תעסוקתית ומשכפל
אותם

**לרוב, הפריפריה
הארגונית מורכבת
מאוכלוסיות מוחלשות
בעלות הון וכוח מיקוח
מועטים, אשר מציעות
כוח עבודה זול יחסית**

**כניסתן של חברות
פלטפורמה דיגיטליות
לשוק העבודה מהווה את
נקודת השיא הנוכחית
בתהליכים של פיצול
מקום העבודה**

כניסתן של חברות פלטפורמה דיגיטליות כגון אובר (לא בישראל) או וולט לשווקים של הסעת נוסעים ומשלוחים מהווה את נקודת השיא הנוכחית בתהליכים של פיצול מקום העבודה. הכניסה של אובר, אשר באמצעות אפליקציה מחברת בין מיליוני נהגים למאות מיליוני נוסעים ברחבי העולם, לשוק העבודה מסמלת לא רק שינוי דרסטי בשוק הסעת הנוסעים או בתחומים משיקים, אלא גם כיוון אפשרי להתפתחותם של מקומות עבודה מבוססי פלטפורמה. עבור נהגים רבים, אובר היא מקור ההכנסה המרכזי, אך אובר הגדירה מול הנהגים מערכת יחסים, שלפיה היא אינה המעסיקה של נהגים אלו והם אינם עובדי לפי הערכות נציבות האיחוד האירופי, בשנת 2021 עמד מספר עובדי הפלטפורמה באירופה על כ-28 מיליון עובדים, שעבדו בכ-500 חברות פלטפורמה שונות; בארה"ב, כ-16% מהאזרחים הבוגרים התנסו בעבודה בפלטפורמה דיגיטלית, ועבור כשליש מהם הייתה הפלטפורמה מקור הכנסה מרכזי (European Council, 2022).



מה הבעיה בפיצול מקום העבודה?

הביטויים הארגוניים של מקומות עבודה מופצלים

לפיצול מקום העבודה הקלאסי יש שלושה ביטויים ארגוניים מבוססים, והעבודה בפלטפורמה יצרה ביטוי ארגוני חדש:

1. העסקה משולשת / העסקה קבלנית - באוסף הסדרים זה, החברה שמזמינה את השירותים מתקשרת עם חברות ייעודיות לאספקת עבודה (קבלן שירותים) או עובדים (קבלן כוח אדם)². למשל, חברת תוכנה מתקשרת עם חברת קבלן שירותים לצורך אספקת שירותי ניקיון, או מתקשרת עם חברת קבלן כוח אדם לצורך מציאת עוזר אדמיניסטרטיבי זמני.

2. העסקה במתכונת של קבלן עצמאי או פריילנסר - בצורת התקשרות זו, חברה מתקשרת עם יחידים לצורך ביצוע עבודה מוגדרת. באופן מסורתי, צורת התקשרות זו הייתה נהוגה בסקטורים ספציפיים (למשל, פריילנסרים בעיתונות) או בעבודות הדורשות מומחיות או מקצועיות מיוחדת (טכנאים, שרברים וכדומה). יש קבלנים עצמאיים שמרבית הכנסתם מקורה בלקוח אחד ויש כאלה שהכנסתם בנויה על שילוב מספר רב של לקוחות.

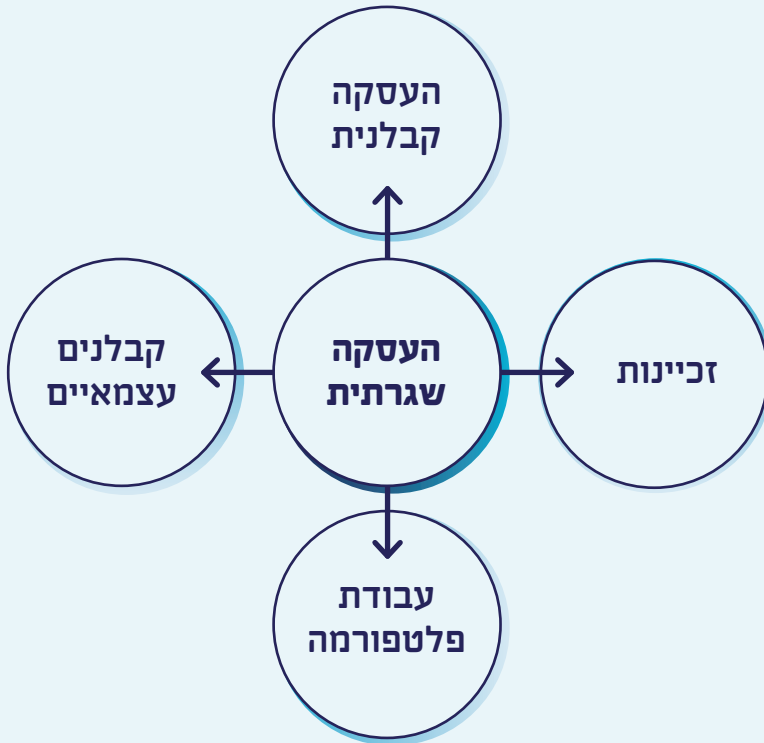
3. זכיינות - באוסף הסדרים זה, חברה (מזכה) מתקשרת עם יזמים (זכיינים) לשימוש בסימני מסחר, שיטות עסקיות (כמו תוכנת מכירות, מתכונים, עיצוב חנות) ורכישת מוצרים בתמורה לתשלום. למשל, זכיון של מקדונלד'ס מתקשר עם חברת מקדונלד'ס לפתיחת שלושה סניפים באזור הצפון. לרוב, הזכיון הוא שאחראי על שכירת עובדים, אך קיימת שונות רבה בין חברות מזכות לגבי מידת השליטה של הזכיון בתנאי העבודה, לרבות רשתות מזכות השולטות באופן ריכוזי, משמעותי ומהותי ביותר.

4. חברות פלטפורמה - בצורת התקשרות זו, חברת פלטפורמה (למשל אובר) מפעילה אפליקציה או אתר דיגיטלי, המקשר ומתאם בין לקוחות לעובדים לצורך ביצוע עבודה מסוימת בתמורה לתשלום הנגזר מהעסקה. פלטפורמות שונות שולטות בצורת שונות בקשר ובאינטראקציה בין הלקוחות לעובדים, וכן בתנאי העבודה בפלטפורמה עצמה.

במגוון הביטויים הארגוניים של העסקה מופצלת, הקשר הישיר הפורמלי בין עובד למעסיק מנותק לחלוטין או נעשה מעורפל. מקום העבודה מתפצל בין ליבה תעסוקתית לפריפריה תעסוקתית, ועלויות ההעסקה והסיכונים הכרוכים בעבודה מוחצנים אל חברות ייעודיות, קבלנים עצמאיים, לקוחות או אל המדינה ומוסדותיה (למשל בהספקת שירותי רווחה).

במגוון הביטויים הארגוניים של העסקה מופצלת, הקשר הישיר הפורמלי בין עובד למעסיק מנותק לחלוטין או נעשה מעורפל. מקום העבודה מתפצל בין ליבה תעסוקתית לפריפריה תעסוקתית, ועלויות ההעסקה והסיכונים הכרוכים בעבודה מוחצנים אל חברות ייעודיות, קבלנים עצמאיים, לקוחות או אל המדינה ומוסדותיה

² להבחנה בין קבלני שירותים לקבלני כוח אדם יש משמעות משפטית בנוגע לחובות רישוי, תנאי העסקה, דיווח והסדרי אכיפה, וכן משמעות בנוגע לאיסוף נתונים.



הקשר בין המבנה הארגוני של מקום העבודה לכוח המיקוח של העובדים

הספרות המקצועית מזהה מספר רב של מנגנונים אשר קושרים בין המבנה הארגוני של ההעסקה לירידת כוח המיקוח של העובדים במקום העבודה המפוצל (ראו איור 3):

1. העובדים נמצאים מחוץ לשוק העבודה הפנימי של החברה, ולכן חשופים יותר מעובדים הנמצאים בשוק העבודה הפנימי לירידה בשכר ובתנאי העבודה, ובכלל זה לסכנה לאבד את מקום העבודה (Weil, 2014).
2. העובדים סובלים מאי-התאמה מהותי בין סוג העבודה ותנאי העבודה שלהם לסוגי העבודה ולתנאי העבודה המוגנים בחוקי המגן. לדוגמה, חקיקה המבוססת על צבירת ותק או חקיקה הנוגעת להתארגנות עובדים מסתמכת על מקום עבודה יציב וקבוע יחסית ואינה מותאמת למקום עבודה מפוצל, למרות היכולת החוקית החד-משמעית לארגן עובדים גם במקומות עבודה מפוצלים (לוריא, 2013).
3. העובדים סובלים מאי-אכיפה כרוני של זכויות עבודה (Weil, 2014).
4. העובדים חשופים לסיכונים חדשים או כאלה שאינם מוכרים בחקיקת הרווחה השגרתית. למשל, עובדי פלטפורמה חשופים לסוגי מעקב ושליטה חדשים, שאינם מוכרים בחקיקה הישראלית (ראו למשל: European Council, 2022).

5. העובדים חשופים יותר לשוק מונופסוני¹ ולכלים אנטי-תחרותיים בשוק העבודה (Krueger and Ashenfelter, 2018).

6. גם במקומות שבהם קיימת התארגנות עובדים, היכולת של ארגוני העובדים למצוא ולמצות מקורות כוח מיקוח (כגון שביתה) היא מוגבלת יותר בהשוואה למקומות עבודה שגרתיים. חיסרון זה יכול לנבוע ממקורות משפטיים (כמו הגבלים עסקיים המגבילים תיאום ושביתה של קבלנים עצמאיים) (Racabi, 2020) או ממקורות ארגוניים (למשל, תחלופה משמעותית של עובדים ביחידת מיקוח) (Weil, 2014).

בספרות הישראלית מוצגות שתי תובנות מרכזיות בנוגע להשלכות השליליות של מקום העבודה המפוצל על עובדים: (1) חקיקת העבודה והרווחה בישראל תלויה בצורות ארגוניות מסוימות; (2) לשינוי המבנה הארגוני של שוק העבודה יש השפעה ישירה על קבוצות עובדים שונות

בעולם שבו חקיקת המגן בנויה על עבודה במקום עבודה אחד, במשך מספר רב של שנים, במשרה מלאה, ככל שעובדים רבים יותר עובדים במקומות עבודה זמניים ובהיקפי משרה חלקיים, מספר העובדים המוגנים ואיכות ההגנה של חקיקת המגן פוחתים

בספרות הישראלית מוצגות שתי תובנות מרכזיות בנוגע להשלכות השליליות של מקום העבודה המפוצל על עובדים. תובנה מרכזית אחת, שזוהתה על ידי לוריא (2013), היא התלות של חקיקת העבודה והרווחה בישראל בצורות ארגוניות מסוימות. על פי לוריא, חקיקת העבודה והרווחה מבוססת על ותק ורצף במקום עבודה מסוים. ככל שמקומות עבודה, סקטורים או משלחי יד רבים יותר עברו ממקומות עבודה שכללו אפיקי התקדמות פנימיים ארוכים למקומות עבודה שמסתמכים על עבודה זמנית וחלקית, כך הלכה והשתנתה השפעת חקיקת הרווחה בישראל.

תופעה זו, שבה ההשפעה של מדיניות משתנה ככל שהנסיבות שבהן המדיניות פועלת משתנות (Hacker et al., 2015), מכונה בספרות האקדמית "סחף מדיניות" (policy drift). על פי לוריא, ההשפעה של חקיקת הרווחה השתנתה ככל שההקשר הארגוני שבו חלה החקיקה השתנה. בעולם שבו חקיקת המגן בנויה על עבודה במקום עבודה אחד, במשך מספר רב של שנים, במשרה מלאה, ככל שעובדים רבים יותר עובדים במקומות עבודה זמניים ובהיקפי משרה חלקיים, מספר העובדים המוגנים ואיכות ההגנה של חקיקת המגן פוחתים (מרגלית, 2020). דוגמה נוספת לסחף מדיניות היא אי-ההתאמה בין המסגרת המשפטית של התארגנויות עובדים למקום העבודה המשתנה. כך, למשל, במקום עבודה שבו עובדים זה לצד זה עובדים המועסקים באמצעות חברות שונות, ולעיתים לצד עובדים שאינם מוגדרים כעובדים שכירים כלל, קשה מאוד להקים ארגון עובדים, לבסס סולידריות או לקיים פעולות משותפות. לצד אי-ההתאמה המהותית בין חקיקת העבודה והרווחה הקיימת למבנים הארגוניים החדשים בשוק העבודה, הספרות ההשוואתית מזהה גם חסר משמעותי במידע הקיים אצל הרשויות המנהליות בנוגע למקומות עבודה אלה, ופגיעה משמעותית ביכולת האכיפה של המדינה את חוקי העבודה במקומות עבודה אלה (Weil, 2014).

¹ שוק עבודה מונופסוני הוא מצב שבו יש מעסיק אחד (או מעסיקים ספורים) מול מספר רב של עובדים, מה שמעניק למעסיק/מעסיקים כוח רב לקבוע את שכרם של העובדים ואת תנאי התעסוקה שלהם.

**במקום עבודה שבו
עובדים זה לצד זה
עובדים המועסקים
באמצעות חברות שונות,
ולעיתים לצד עובדים
שאינם מוגדרים כעובדים
שכירים כלל, קשה מאוד
להקים ארגון עובדים,
לבסס סולידריות או
לקיים פעולות משותפות**

**שוק העבודה הישראלי
מחולק לשניים לפי
הבדלים בהשכלה
ובמידת הכיסוי של
ארגוני העובדים וסוג
מקום העבודה - העסקה
ישירה או עקיפה.
דואליות זו מתבטאת
בהפרשי שכר, ותק
בעבודה וחוסר ניידות של
העובדים בין שני חלקי
שוק העבודה**

תובנה מרכזית נוספת היא ההשפעה הישירה של שינוי המבנה הארגוני של שוק העבודה על קבוצות עובדים שונות. כך, למשל, מרגלית (2020) זיהה את ההיווצרות של שוק עבודה "דואלי" בישראל. על פי מרגלית, שוק העבודה הישראלי מחולק לשניים לפי הבדלים בהשכלה ובמידת הכיסוי של ארגוני העובדים וסוג מקום העבודה (העסקה ישירה או עקיפה). דואליות זו מתבטאת בהפרשי שכר, ותק בעבודה וחוסר ניידות של העובדים בין שני חלקי שוק העבודה. הספרות ההשוואתית מחזקת תובנה זו באמצעות הקשר השלילי הקיים בין צורות העסקה לא שגרתיות ובין מידת ההתארגנות והכיסוי של העובדים (כלומר, ככל שיש יותר צורות העסקה לא שגרתיות, ההתארגנויות והכיסוי מצטמצמים), וכן ההשלכות השליליות של הוצאת עובדים משוק העבודה ה"פנימי" של החברה לשוקי עבודה "חיצוניים" על השכר והביטחון התעסוקתי שלהם (Weil, 2014).

מחקרים אחרים על עולם העבודה מחברים בין הירידה בכוח המיקוח של העובדים ושינויים ארגוניים במקום העבודה לחוסר תחרות ולמונופוליזציה של שוקי העבודה (יצירת מונופסונים של חברות גדולות, ששולטות בתנאי ההעסקה של חלקים נרחבים משוק העבודה המקומי). למשל, מחקר ברשתות זכיינות גילה כי מרבית הרשתות הגדולות בארה"ב משתמשות באיסורי קליטת עובדים מסניפים מקבילים כחלק שגרתי מחוזה הזיכיון (Krueger and Ashenfelter, 2018). כך, רשת מקדונלד'ס כוללת בחוזה הזיכיון הסטנדרטי שלה איסור על הזכיון, אשר מהווה ישות משפטית נפרדת ממקדונלד'ס עצמה, לקלוט עובדים שמעוניינים להתפטר מזכייני מקדונלד'ס אחרים. כך מונעת הרשת תחרות על שכר או תנאי העסקה בין זכייניה השונים. תניות חוזיות אגרסיביות אלו (המכונות "no poaching clauses") קיימות לצד מנגנוני תיאום תנאי עבודה ושכר, אשר מהווים חלק סטנדרטי מאופן הפעולה של רשתות הזכיינות (Krueger and Ashenfelter, 2018). סיכונים תחרותיים דומים נמצאו גם במחקר על צורות העסקה חדשות אחרות (לדוגמה, חברות פלטפורמה) (ראו למשל: Hylton, 2019).



ההשפעה של המבנה הארגוני על זכויות העובדים (לוריא, 2013) וההשלכות הרחבות של שימוש במבנים ארגוניים חדשים על שוק העבודה בכלל (מרגלית, 2020), מחייבות את מיפוי המצב הקיים, דיון בסיכונים ובאתגרים שהם מייצרים ומתן מענה רגולטורי.



מהו היקף ההעסקה המפוצלת בישראל?

מדידת היקף תופעת העבודה המפוצלת, בישראל ובעולם, היא חסרה ומורכבת. אפילו המעקב אחרי היבטים הכלכלה המפוצלת, כמו העסקה קבלנית והעסקת עצמאים ופריילנסרים, אינו עקבי. זהו חוסר משווע במידע חיוני. שיטות המדידה של שוק העבודה, כמו גם הרגולציה של שוק העבודה, מותאמות ליחסי ההעסקה הקלאסיים, אשר היו נהוגים במשך בשנות ה-50. אם רוצים למדוד את היקף יחסי ההעסקה המפוצלים או את מידת ההעסקה החלקית במשך (ולעיתים קיימת חפיפה רבה בין שני הפרמטרים הללו), שיטות המדידה והדיווח הקיימות אינן מתאימות (הומינר רוזנבלום, 2022; Katz and Krueger, 2019).

למרות אתגרים אלו, בפרק זה נתאר את הממצאים הקיימים בנוגע להיקף תופעת העבודה המפוצלת בישראל¹. למרות החוסרים המשמעותיים במידע איכותי, ניתן לזהות מגמה של גידול בהיקף ההעסקה המפוצלת בישראל.

העסקה קבלנית בישראל

הנתונים על העסקה קבלנית בישראל אינם אחידים, והקושי לאמוד אותם מוכר כבר שנים רבות. בשנת 2007, כ-20% מסך כל עובדי השירות הציבורי הועסקו בהעסקה קבלנית, ובשנת 2009 עמד שיעור העובדים בהעסקה קבלנית על כ-4.3% מסך כל העובדים במשך (פנסירר, 2011).

ישנם שני מקורות מידע מרכזיים שאוספים נתונים על העסקה קבלנית - הסקר החברתי וסקר כוח אדם - ושניהם נערכים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). בהתבסס על נתונים אלה, אנו מציגים להלן שתי הערכות גסות של מספר המועסקים בהעסקה קבלנית בישראל (עובדי קבלני שירותים ועובדי חברות כוח אדם), שגם הן שונות זו מזו.

איור 4 מציג את נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, שמהם עולה כי המגמה ארוכת השנים היא יציבה יחסית². על פי הנתונים, בשנת 2024 עבדו 106 אלף איש בהעסקה קבלנית, וזאת מתוך

¹ בשנת 2024 החלה הלמ"ס לאסוף נתונים באמצעות סקר כוח אדם לטובת אמידה של עבודה דרך פלטפורמות עבודה דיגיטליות ושל עצמאים התלויים ביחידה כלכלית אחת. נכון למועד פרסום נייר זה, נתונים אלו עדיין לא פורסמו והם אינם בני-שימוש (מקור המידע: התכתבות בדואר אלקטרוני של המחבר עם מירב פסטורק, ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה בלמ"ס, 30.12.2025).

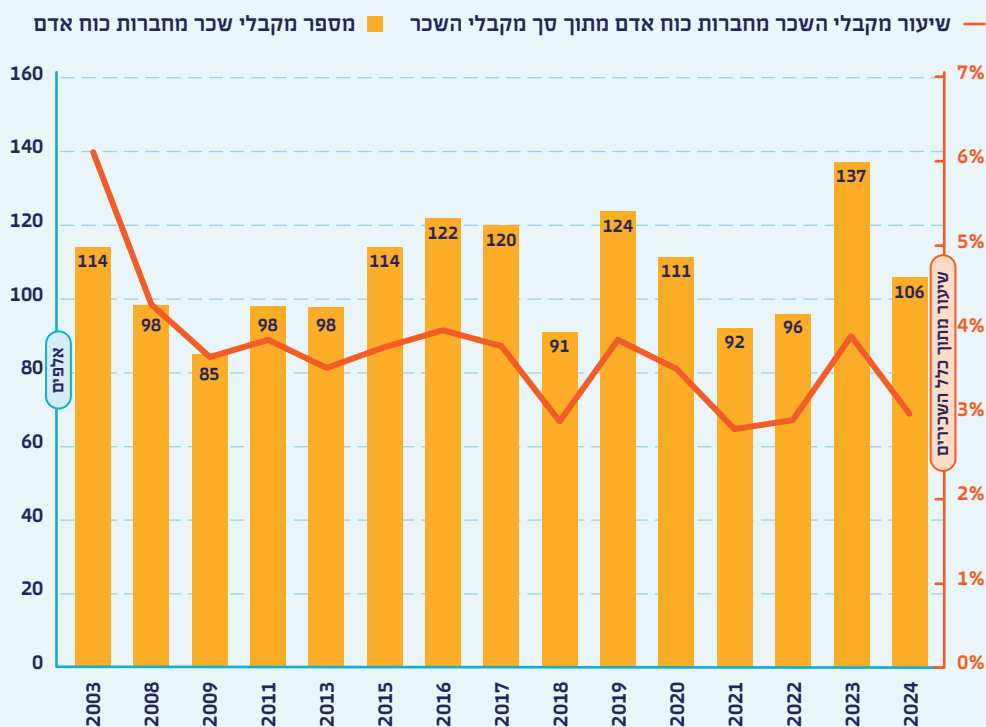
² ראו בנספח הסבר על מדידת מספר העובדים בהעסקה קבלנית ועל מקורות המידע.

¹ שאלת הסקר היא: "האם אתה מקבל את שכרך - 1. ממקום העבודה; 2. מחברת כוח אדם; 3. אחר". הנתון המוצג כולל את מי שענה 2 ו-3. כלומר, כל אדם שלא מקבל את שכרו ממקום העבודה נכלל בחישוב הני"ל, ובפרט עובדי קבלני שירותים.

² ניסוח השאלה בשאלון לא בהכרח מבטיח תמונה שכוללת את כלל ההעסקה הקבלנית בישראל, וזאת מכיוון שעובדי קבלני שירותים עלולים להשיב על שאלה זו כש"מקום העבודה" שעומד לנגד עיניהם הוא החברה שמקבלת את השירות מקבלן השירותים. לכן, כדאי להסתכל על אומדנים אלו כגבול תחתון.

כ-3.5 מיליון מקבלי שכר. כאמור, נראה כי משנת 2008 המגמה יציבה יחסית, עם שיעור ממוצע של כ-3.6% מתוך סך השכירים (כ-3% מתוך סך המועסקים), וזאת למרות הזעזועים בשנים האחרונות בעקבות מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.

איור 4: מספר השכירים בחברות כוח אדם בישראל וחלקם מסך השכירים לפי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, 2003-2024, 2003



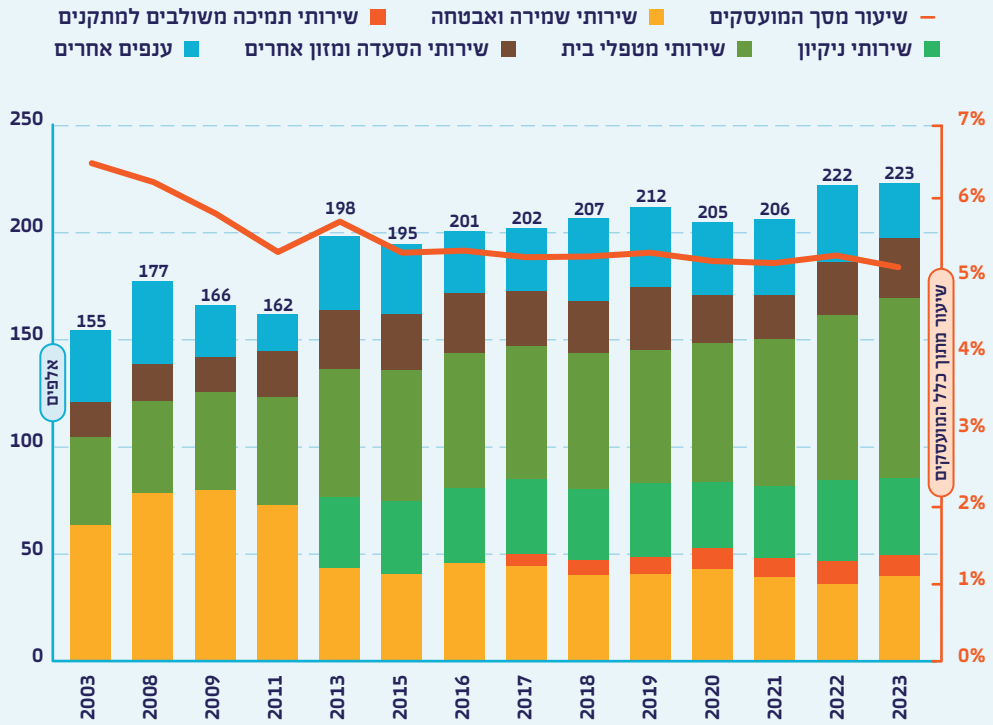
מקור הנתונים: הסקר החברתי של הלמ"ס, שנים שונות; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

איור 5 מציג נתונים מעובדים מסקר כוח אדם (ראו פירוט בנספח). על פי הנתונים, אנו מעריכים כי בשנת 2023 הועסקו 223 אלף איש בהעסקה קבלנית^ה. בשנת 2008, שיעור המועסקים בהעסקה קבלנית מתוך כלל המועסקים היה 6.3%. עם השנים שיעור זה ירד במקצת, והתייצב על ממוצע של כ-5.4%^ה.

^ה אנו מציגים את מספר המועסקים ולא את מספר השכירים, כי אלה הנתונים המעובדים שהלמ"ס מפרסמת.

^ט הקפיצה בין 2011 ל-2013 נובעת משינוי בשיטת האמידה, כאשר הלמ"ס החלה לכלול את משרתי החובה והקבע בכוח העבודה והסקר הפך להיות סקר חודשי.

איור 5: הערכת מספר המועסקים בהעסקה קבלנית בישראל וחלקם מכלל המועסקים לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, 2003-2023



עד שנת 2011, הסיווג היה לפי סיווג ענפי הכלכלה של 1993, וההתאמה שביצענו בין הסיווגים אינה מושלמת, אולם חוסר ההתאמה פועל בכיוון של הקטנת התופעה. החל מ-2009, הנתונים על בסיס מפקד 2008 והנתונים לפני כן משורשרים בהתאם ליחס הנתונים של שנת 2009. החל משנת 2012, הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל שירות הביטחון).

מקור הנתונים: סקר כוח האדם של הלמ"ס, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

ההעסקה הקבלנית היא תופעה יציבה יחסית בישראל בעשור האחרון, עם שיעור מועסקים שנע בין 3% ל-5.4% מתוך כלל המועסקים

שני דברים בולטים בהשוואה בין שני האיורים. האחד, קיים פער בין הסקרים במספר הכולל של העובדים המועסקים בהעסקה קבלנית. על פי סקר כוח האדם, בשנת 2023 הועסקו 223 אלף איש בהעסקה קבלנית, ואילו על פי הסקר החברתי הועסקו באותה שנה בשיטה זו כ-137 אלף שכירים. לא סביר להניח שהפער נובע מהעובדה שנתוני הסקר החברתי הם מספר השכירים ואילו אלה של סקר כוח אדם הם מספר המועסקים, שכן מדובר על הפרש של כ-86 אלף עובדים עצמאיים בהעסקה קבלנית. מכאן, שאנו מעריכים שמדובר גם בהבדלים מהותיים באומדן בין הסקרים. הדבר השני הבולט הוא שההעסקה הקבלנית היא תופעה יציבה יחסית בישראל בעשור האחרון, עם שיעור מועסקים שנע בין 3% ל-5.4% מתוך כלל המועסקים.

עצמאים שאינם מעסיקים אחרים היא הגדרה נפוצה לצורך אמידת היקף תופעת העצמאים והפריילנסרים בישראל (הומינר רוזנבלום, 2022). מקור מידע מרכזי לסיווג עצמאים הוא הרשומות של רשויות המס¹. כך, על בסיס מאגר "מרשם העסקים", בשנת 2023 הצביעה הלמ"ס על 475,709 עסקים של עצמאים, מתוכם כ-333,514 עצמאים שאינם מעסיקים עובדים אחרים².

בעיה ראשונה בהסתמכות בלעדית על תיעוד מרשם העסקים היא שאוכלוסייה זו אינה כוללת את אוכלוסיית העוסקים הפטורים ממע"מ³. אוכלוסיית העוסקים הפטורים ממע"מ עשויה להיות משמעותית ליהוי קבלנים עצמאיים אשר מושפעים מהשינויים בשוק העבודה, מכיוון שקטגוריה זו כוללת קבלנים עצמאיים בעלי הכנסות קטנות יחסית, אשר מזכות אותם בפטור ממע"מ. כפי שאפשר לראות באיור 6, מספר העוסקים הפטורים וחלקם היחסי מהעוסקים ומהמועסקים היה במגמת עלייה קבועה עד 2020, ומאז שמר על יציבות⁴. בשנת 2015 היו 129 אלף עוסקים פטורים, שהיוו 20% מכלל העוסקים ו-3.5% מכלל המועסקים. מספר זה עלה לשיא של 197 אלף עוסקים בשנת 2020, שהיוו כ-25% מכלל העוסקים וכ-5% מכלל המועסקים, וירד ב-2023 לכ-189 אלף עוסקים, שהיוו 22% מכלל העוסקים וכ-4.4% מכלל המועסקים. סך הכול מדובר על קצב גידול ממוצע גבוה של כ-5.2% בשנה בתקופה זו⁵.

¹ לתיאור הבעיות בסקירת עצמאים ראו: שלומית דרור כהן, **חקירת מגזר העצמאים והכנסתם בסקרים**, סדרת ניירות עבודה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מס' 34, 2008, תקציר ("לעיתים קיים קושי בהגדרה עצמית בסקרים אצל מועסקים שהתעסקוקה שלהם נופלת בגבול שבין עבודה עצמאית לשכירה. רואים זאת בדוגמה של מנהלי חברות בעלי שליטה: חלקם מגדירים את עצמם כשכירים וחלקם כעצמאים, כאשר הם נדרשים לכך בסקרי הלמ"ס. בנוסף, הקושי של עצמאים להחליט על מעמדם בעבודה בא לידי ביטוי במשך הזמן הארוך שלוקח להם לענות על השאלה, לעומת השכירים").

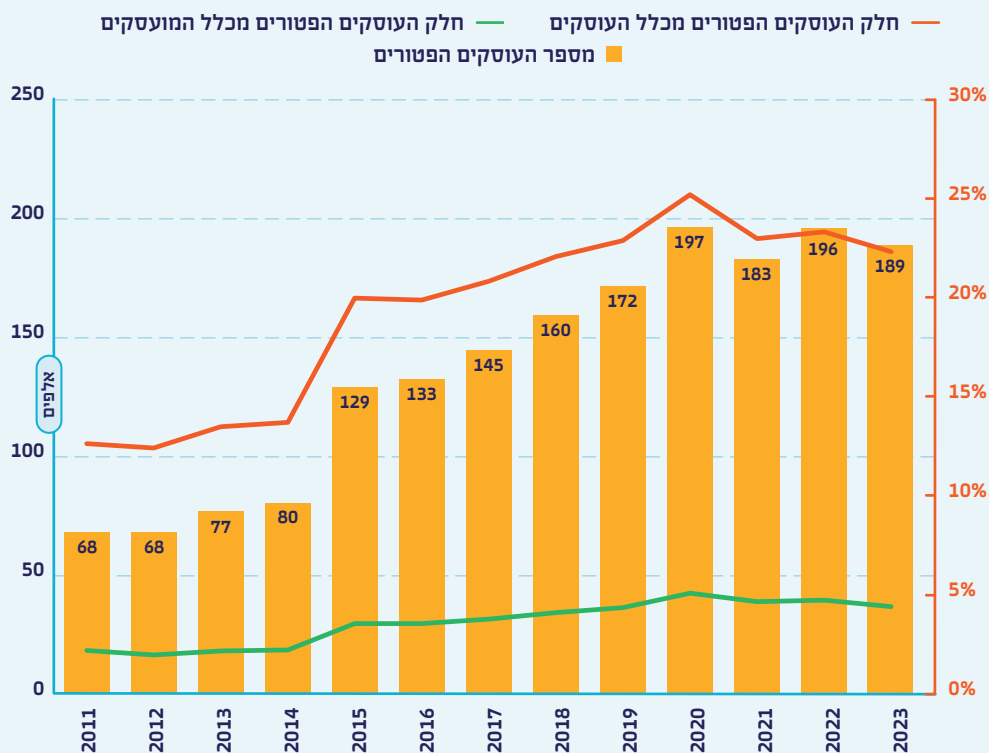
² **עסקים פעילים של עצמאיים**. עצמאים, לפי ההגדרה שבה משתמשת הלמ"ס, היא חברה אשר מספר הרישום שלה זהה למספר הזהות של הבעלים הרשומים.

³ **דמוגרפיה של עסקים של עצמאים בשנת 2019 ומאפייני בעלי העסקים**, עמ' 20. תיעוד זה אינו כולל גם חברות בע"מ אשר אינן מעסיקות.

⁴ לוח 13, **עוסקים ופדיון בענפי הכלכלה על פי מס ערך מוסף, 2018 - 2020**. בשנת 2017 דיווחו על 144,708 עוסקים פטורים; לוח 13, **עוסקים ופדיון בענפי הכלכלה על פי מס ערך מוסף, 2015-2017**; וב-2012 דיווחו על כ-68,125 עוסקים פטורים; לוח 13, **עוסקים ופדיון בענפי הכלכלה על פי מס ערך מוסף, 2011-2012** (ארכיון המדינה). הקפיצה במספר העוסקים הפטורים בשנת 2015 נובעת מהגברת האכיפה באותן שנים.

⁵ **אנו מציגים את החישוב משנת 2015, משום שבשנה זו חלה קפיצה במספר העוסקים הפטורים בעקבות הגברת האכיפה**. חישוב שיעור שינוי שנתי על פני כל התקופה היה מעוות את הנתונים. יחד עם זאת, הקפיצה בנתונים לא מפריעה לניתוח המגמה, שכן השנים שלפני 2015 הן בנות השוואה אלו לאלו, וגם בהן רואים את העלייה בשיעור העוסקים הפטורים.

איור 6: מספר העוסקים הפטורים בישראל וחלקם מכלל העוסקים לפי נתוני מע"מ, 2023-2011



החל משנת 2012, הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל שירות הביטחון); מספר העוסקים הפטורים גדל בשנת 2015 בהשוואה לשנים הקודמות עקב אמצעי אכיפה שנקטו נגד עוסקים פטורים שלא דיווחו בעבר.

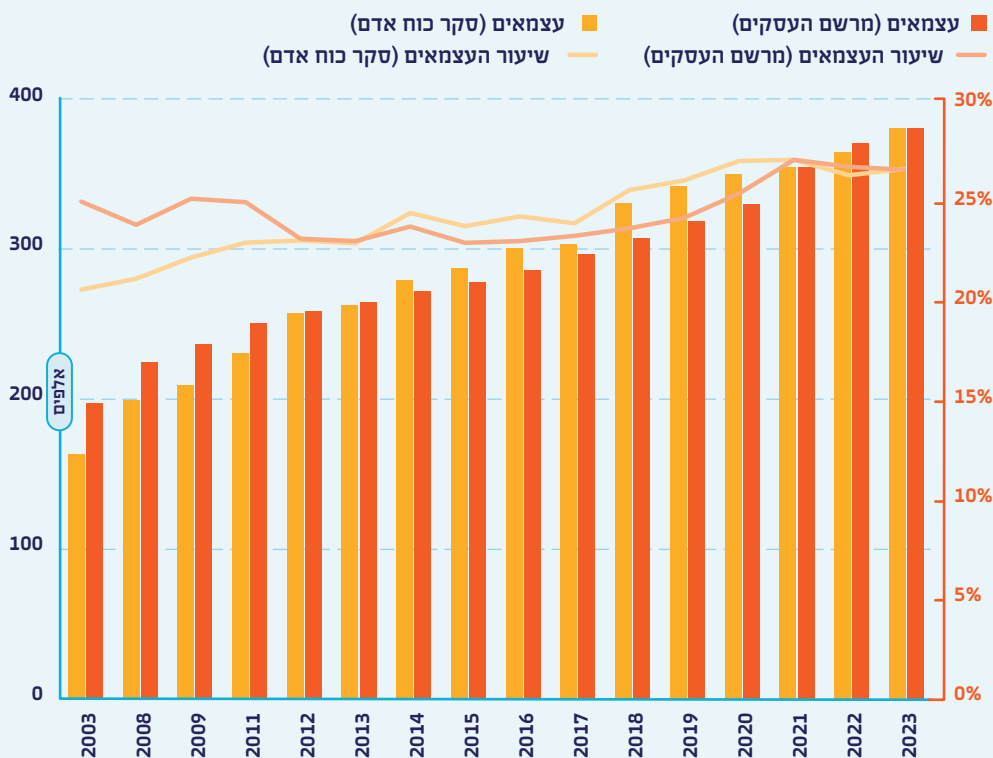
מקור הנתונים: עוסקים ופדיון בענפי הכלכלה על פי מס ערך מוסף, הלמ"ס, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

בעיה נוספת עולה מהשוואת נתוני מרשם העסקים עם נתוני הסקרים של הלמ"ס, סקר כוח האדם והסקר החברתי. בסקר כוח האדם אדם מוגדר כעצמאי (self employed) אם הוא עובד בעסק של עצמו ולא העסיק אחרים¹⁰. איור 7 מציג את מספר העצמאים ושיעורם מתוך נתוני סקרי כוח האדם מול נתוני מרשם העסקים. כלומר, במקרה הראשון מוצגים עובדים בעסק משלהם שלא העסיקו בשכר (בצהוב) ובמקרה השני מוצגים עצמאים וחברות שאינם מעסיקים עובדים (באדום)¹¹.

¹⁰ הגדרות דומות קיימות בסעיפי ההגדרות של הסקרים הקודמים.

¹¹ לוח 2.5 לסקרי כוח האדם בשנים הרלוונטיות.

איור 7: מספר העצמאים וחלקם מכלל המועסקים לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס ונתוני מרשם העסקים, 2003, 2008, 2013, 2018, 2023



עד שנת 2011, הסיווג היה לפי סיווג ענפי הכלכלה של 1993, וההתאמה שביצענו בין הסיווגים אינה מושלמת, אולם חוסר ההתאמה פועל בכיוון של הקטנת התופעה. החל מ-2009, הנתונים על בסיס מפקד 2008 והנתונים לפני כן משורשרים בהתאם לייחס הנתונים של שנת 2009. החל משנת 2012, הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל שירות הביטחון).

מקור הנתונים: דמוגרפיה של עסקים - מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים, שנים שונות, וכן סקר כוח האדם של הלמ"ס, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

כפי שאפשר לראות, למרות פערים מסוימים לאורך השנים בין נתוני סקר כוח האדם ונתוני מרשם העסקים, נכון ל-2023, הנתונים היו דומים מאוד ועמדו על כ-380 אלף עצמאים. לעומת זאת, מנתוני הסקר החברתי (שזמינים רק עד 2021) עולה, כי בשנת 2021 היו 68,643 עצמאים שאינם מעסיקים שכירים - תמונה שונה בתכלית מזו המתקבלת משני מקורות הנתונים האחרים. פערי מידע אלו מהווים מכשול להבנת היקף העסקת קבלנים עצמאיים בישראל.

יחד עם זאת, ובדומה למגמה העולה מנתוני העוסקים הפטורים, מספר העצמאים גדל בצורה משמעותית בעשורים האחרונים, עם התייצבות מסוימת מאז 2020. לפי סקר כוח האדם, שיעור העצמאים עלה מכ-7%

מספר העצמאים גדל בצורה משמעותית בעשורים האחרונים, עם התייצבות מסוימת מאז 2020, מגמה שמשקפת עלייה ממוצעת של כ-3.6% בשנה

בשנת 2003 ל-7.7% ב-2012, המשיך לעלות עד כ-9% ב-2020, ומאז ועד 2023 נמצא ביציבות. לפי מרשם העסקים, שיעור העצמאים מהמועסקים נמצא במגמה מעורבת לאורך התקופה: כ-8% בשנת 2003, 7.7% ב-2013 ועלייה בשנת 2021 עד התייצבות על 8.8% ב-2023. סך הכול, מגמות אלה משקפות עלייה ממוצעת של כ-3.6% בשנה, משני המקורות (לעומת גידול של כ-2.3% בשנה של מספר המועסקים)¹.

עובדים ברשתות זכיינות בישראל

כיום לא קיימים נתונים בנוגע לעבודה בזכיינות בישראל. זהו חוסר משווע, שכן צמיחת תופעת הזכיינות בעשורים האחרונים מוכרת כאחת התופעות המשמעותיות ביותר בעולם העסקי, וכנגזרת מכך גם בעולם העבודה. בארצות הברית, למשל, בשנת 2017 ההערכות היו שלפחות כ-5% מכוח העבודה האמריקאי, שהם כ-9.6 מיליון עובדים, עבדו ברשתות זכיינות (Zamora-Appel and Jubran, 2021)².

כיום לא קיימים נתונים בנוגע לעבודה בזכיינות בישראל¹. מדובר בחוסר משווע. בספרות השוואתית, צמיחת תופעת הזכיינות בעשורים האחרונים מוכרת כאחת התופעות המשמעותיות ביותר בעולם העסקי, וכנגזרת מכך גם בעולם העבודה. בארצות הברית, למשל, בשנת 2017 ההערכות היו שלפחות כ-5% מכוח העבודה האמריקאי, שהם כ-9.6 מיליון עובדים, עבדו ברשתות זכיינות (Zamora-Appel and Jubran, 2021)².

זכיינים פועלים בענפים רבים. איור 8 מציג את פיזור רשתות הזכיינות בין ענפים שונים לאור תוצאות סקר שנערך על כ-150 רשתות זכיינות גדולות בארה"ב³.

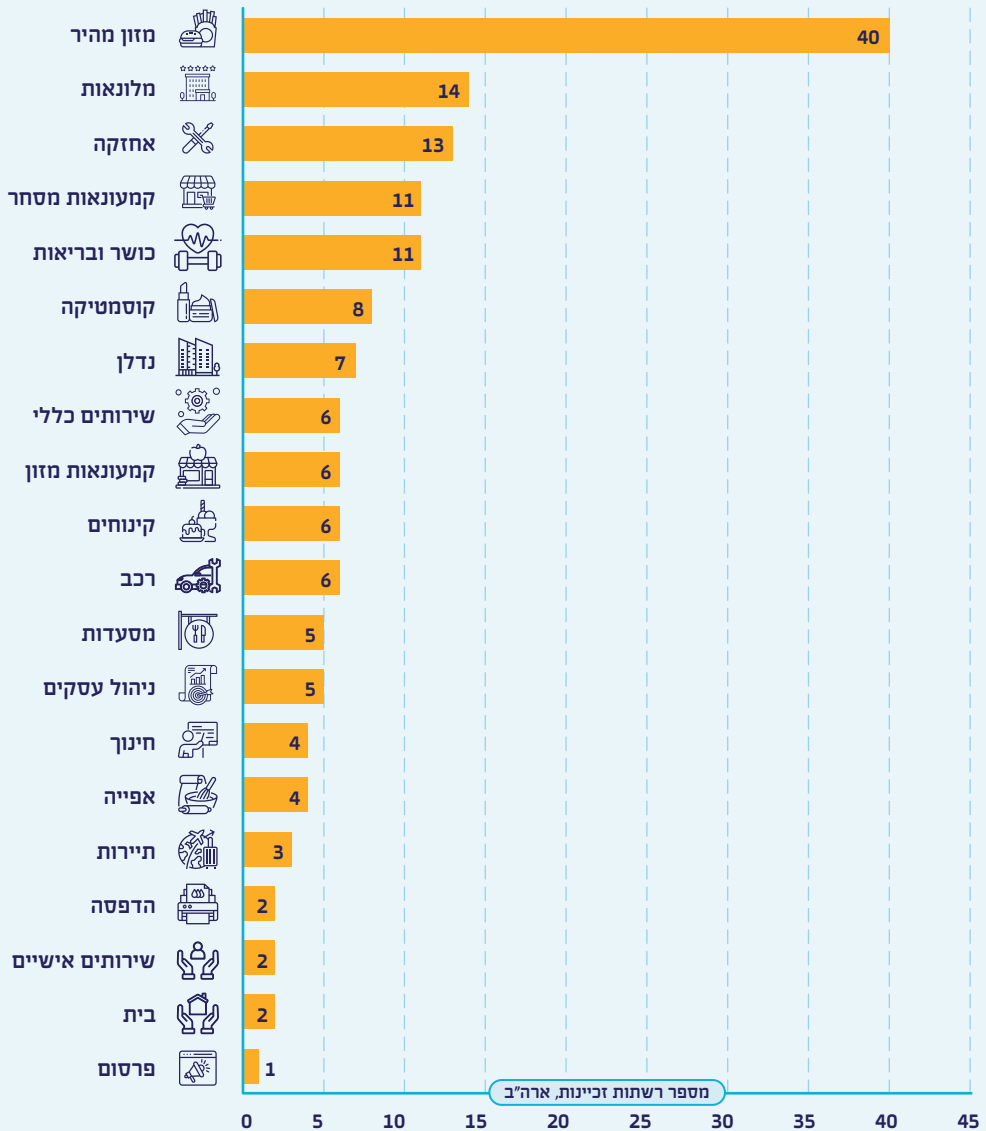
¹ שיעור הגידול השנתי מחושב החל משנת 2012, השנה שבה החלו לספור את כוחות הביטחון בכוח העבודה.

² זאת, למרות הצעות להכנסת הקטגוריה למחקרי המעסיקים בלמ"ס עקב גדילת הסקטור כבר ב-2008. ראו שלומית דרור כהן, **חקירת מגזר העצמאים והכנסתם בסקרים**, סדרת ניירות עבודה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מס' 34, 2008.

³ Number of employees in franchise establishments in the United States from 2007 to 2024 with a forecast for 2025

³ החוקרים סקרו חוזים פומביים של רשתות זכייניות גדולות לצורך חיפוש תניות אנטי-תחרותיות.

איור 8: הפיזור הענפי של רשתות הזכיינות הגדולות בארה"ב



מקור הנתונים: Krueger and Ashenfelter, 2018; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

**בארץ אין נתונים כלל
בנוגע לפיזור הזכייניות
בענפים השונים**

באירופה, הפיזור הענפי של הזכיינים רחב עוד יותר. לפי הערכות בתעשייה, מספר העובדים ברשתות זכיינות בתחומי המסחר הסיטוני והקמעוני עומד על 3 מיליון מתוך 29 מיליון עובדים, כאשר בכל מדינה אירופית קיימות לפחות מאות רשתות זכיינות, ובמערב אירופה - אלפי רשתות במדינה (Abell, 2016).

**הערכה שמרנית של
10% העסקה ברשתות
זכיינות מסך כל העובדים
בתחומי המסחר הקמעוני
וההסעדה תוביל
להערכת היקף ההעסקה
המינימלי בזכייניות
בישראל של כ-39 אלף
עובדים**

**כיום לא קיים מעקב
סטטיסטי אחר עובדי
פלטפורמה בישראל.
להערכתנו, כיום
מועסקים בארץ כ-17
אלף עובדים בכלכלת
הפלטפורמה**

**למרות חסר משמעותי
בנתונים אפשר להעריך
במידה רבה של ודאות
שבשני העשורים
האחרונים הכלכלה
המפוצלת בישראל
במגמת גדילה**

בארץ אין נתונים כלל בנוגע לפיזור הזכייניות בענפים השונים. מהפרסומים השונים בנוגע לזכיינות בישראל עולים תחומים כגון הסעדה מהירה, קמעונאות אופנה, נדל"ן ולימודי שפה כבסיסים לזכיינים בארץ (USCS, 2018). לצורך השוואה, בשנת 2023 העסיק תחום המסחר הקמעוני בישראל כ-255 אלף איש ותחום ההסעדה כ-139 אלף איש. הערכה שמרנית של 10% העסקה ברשתות זכיינות מסך כל העובדים בתחומי המסחר הקמעוני וההסעדה תוביל להערכת היקף ההעסקה המינימלי בזכייניות בישראל של כ-39 אלף עובדים.

עובדי פלטפורמה בישראל

כיום לא קיים מעקב סטטיסטי אחר עובדי פלטפורמה בישראל. בישראל פועלות מספר לא רב של פלטפורמות דיגיטליות לאספקת שירותים בעולם הפיזי (הבולטות בהן הן וולט ו-Gett), שתיהן עם מספר עובדים שמוערך בין אלפים בודדים (נתנזון ואח', 2020) לכ-20,000 עובדים (אמסטרדמסקי, 2025). בהערכה המסכמת שלנו כללנו כ-17 אלף עובדים בכלכלת הפלטפורמה על בסיס כמה פרסומים עיתונאיים (זרחוביץ, 2023; כהן, 2022; יפת, 2020).

במקביל, בישראל פועלות פלטפורמות דיגיטליות לאספקת שירותים מרחוק, ביניהן פלטפורמות לביצוע עבודות כלליות כמו fiverr או Amazon Mechanical Turk, ופלטפורמות ייעודיות (להוראה מרחוק, למשל) שבהן עובדים מבצעים מטלות (micro tasks) או פרויקט מסוים מרחוק, לעיתים ללקוחות אשר כלל אינם ממוקמים בישראל.

סיכום

מכל הנאמר לעיל עולה, שאין מידע איכותי בנוגע לעבודה המפוצלת בישראל, שכן מקורות המידע הקיימים חלקיים ומבוססים על הגדרות שרירותיות ודיווח עצמי. למרות חסר משמעותי בנתונים לגבי שתיים מהשיטות הנפוצות והמתרחבות בכלכלה המפוצלת בישראל (עובדי זכיינות ועובדי פלטפורמה), אפשר להעריך במידה רבה של ודאות שבשני העשורים האחרונים הכלכלה המפוצלת בישראל במגמת גדילה.

למרות המחסור בנתונים, בעזרת הנתונים הקיימים הערכנו הערכה מספרית גסה את מספר העובדים בהעסקה מפוצלת. הערכה זו מבוססת על כמה הנחות. ראשית, להערכת העסקה קבלנית ואוכלוסיית

העצמאים יש מקורות שונים. אנו מציגים הערכה ראשונה המבוססת על סקר כוח אדם, והערכה שנייה המבוססת על הסקר החברתי ונתוני מרשם העסקים. שנית, כללנו את כלל עובדי קבלני השירותים וחברות כוח אדם בכלכלה המפוצלת. שלישית, סביר להניח שרבים מהעובדים העצמאים והפטורים ממע"מ אינם חלק מהכלכלה המפוצלת (כמו בעלי חנויות). אולם בהיעדר אמת מידה כלשהי, הערכנו את מספרם בכמה תרחישים (10%, 25% ו-50% ממספר העובדים

העצמאים והפטורים ממע"מ). רביעית, כללנו את אוכלוסיית העוסקים הפטורים רק בהערכת המינימום, היות שהערכת המקסימום מתבססת על סקר כוח אדם, אשר כולל אוכלוסייה זו. חמישית, להערכת מספר המועסקים בזכיינות, הנחנו שיעור של 10% (על בסיס שיעורי ההעסקה בארה"ב ובאירופה) מתוך סך המועסקים בענפים שירותי מזון ומשקאות (56) ומסחר קמעוני (47). על פי החישוב שערכנו, סך הכול, נכון לשנת 2023, מספר המועסקים בהעסקה מפוצלת בישראל נע בין כ-250 אלף לכ-480 אלף עובדים, המהווים בין כ-5.8% ל-11.1% מסך המועסקים במשק (איור 9).

איור 9: אומדן גס של מספר העובדים בכלכלה המפוצלת בישראל, 2023

| הערכה 2 | הערכה 1 | סיכום |
|---|-------------|------------------------|
| מספרים מקוריים (אלפים) | | |
| 137 | 223 | קבלני שירותים וכוח אדם |
| 381 | 381 | עצמאים |
| 189 | | פטורים |
| הערכת מספר העצמאים והעוסקים הפטורים הכלולים בכלכלה המפוצלת (אלפים) | | |
| 285 | 190 | 50% |
| 142 | 95 | 25% |
| 57 | 38 | 10% |
| הערכת מספר העובדים בזכיינות (אלפים) | | |
| 39 | 39 | |
| הערכת מספר עובדי הפלטפורמות (אלפים) | | |
| 17 | 17 | |
| סה"כ מספר העובדים בכלכלה המפוצלת (אלפים) ושיעורם מתוך כלל המועסקים | | |
| 479 (11.1%) | 470 (10.9%) | 50% |
| 336 (7.8%) | 375 (8.7%) | 25% |
| 251 (5.8%) | 317 (7.3%) | 10% |

איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת בישראל?

רגולציה ממוקדת מצליחה לצמצם את שיטות ההעסקה שאליהן היא מתייחסת, אך בזמן נולדות שיטות העסקה חדשות, שתכליתן לעקוף את הרגולציה הקיימת

את הכלים הרגולטוריים בשוק העבודה אפשר לארגן לפי קבוצת העובדים או המעסיקים שעליהם חלה הרגולציה. אנו מציעים להתייחס לשלוש רמות ארגון: רמת כלל המשק, כלומר, סך כל העובדים והמעסיקים; רמת ביניים, שהיא שיטת ההעסקה המפוצלת; והרמה המצומצמת ביותר, שהיא שיטת ההעסקה המפוצלת הנהוגה בענף מסוים

ברמת כלל המשק, ההיבט הרגולטורי המשמעותי ביותר של הכלכלה המפוצלת מורכב משתי אבני הבניין המשפטיות: "מי הוא עובד לצורך חוקי העבודה?" ו"מי הוא מעסיק לצורך חוקי עבודה?"

עם הזמן, שינויים חלים גם בשיטות ההעסקה המפוצלת. חלקן מתרחבות ומשתכללות, אחרות הולכות ודועכות. לפי סקרי כוח האדם של הלמ"ס, אספקת עובדים באמצעות חברות קבלן וחברות כוח אדם הצטמצמה בכ-70% אחוזים בין 2003 ל-2023. לפי מרבית ההסברים הקיימים בספרות, ירידה זו נובעת מהתערבות המחוקק, הרגולטור, וכן שדלנות מטעם ארגונים אזרחיים וארגוני העובדים. כלומר, רגולציה ממוקדת מצליחה לצמצם את שיטות ההעסקה שאליהן היא מתייחסת, אך בזמן נולדות שיטות העסקה חדשות, שתכליתן לעקוף את הרגולציה הקיימת. להערכתנו, הסדרי העסקה עקיפים ומפוצלים נמצאים בישראל במגמת התרחבות מתמדת, אך הם משנים צורה בהתאם לרגולציה שמתעדכנת.

את הכלים הרגולטוריים בשוק העבודה אפשר לארגן לפי היקפי הפעולה הרגולטורית, כלומר לפי קבוצת העובדים או המעסיקים שעליהם חלה הרגולציה. אנו מציעים להתייחס לשלוש רמות ארגון: הרמה הכללית ביותר היא **רמת כלל המשק**, כלומר, סך כל העובדים והמעסיקים (ובכלל זה עצמאים ופריילנסרים); רמת הביניים היא **שיטת ההעסקה המפוצלת** (למשל העסקה קבלנית, זכיינות, עבודת פלטפורמה וכדומה); והרמה המצומצמת ביותר היא **שיטת ההעסקה המפוצלת הנהוגה בענף מסוים** (למשל, שירותי משלוחים באמצעות אפליקציה).

ברמת כלל המשק, ההיבט הרגולטורי המשמעותי ביותר של הכלכלה המפוצלת מורכב משתי אבני הבניין המשפטיות: "מי הוא עובד לצורך חוקי העבודה?" ו"מי הוא מעסיק לצורך חוקי עבודה?".

כתוצאה מהגדרות שונות, לא כל המועסקים במשק זכאים להגנת חוקי המגן (כמו שכר מינימום, שעות נוספות, בטיחות, הגנות מהטרדה מינית ועוד), וכן להגנות הנובעות מהכיסוי של הביטוח הלאומי (דוידוב, 2020). כך, לדוגמה, שליח של וולט, אשר מועסק על ידי החברה כקבלן עצמאי, אינו זכאי לכיסוי של הביטוח הלאומי ולהגנת חוקי המגן. בפועל, כל מי שהמעסיק לא מגדיר אותו כעובד, נדרש לסתור בבתי הדין את ברירת המחדל המשפטית כדי לזכות בהגנת הדין, בהתאם למבחנים שקבע בית הדין, הבוחנים, בין היתר, את מידת ההשתלבות של העובד בחברה, כלומר האם עבודתו מהווה חלק אינטגרלי מהפעילות הרגילה של החברה והוא משובץ במערך הארגוני שלה, וכן את מידת השליטה של המעסיק בתנאי העבודה (הומינר רוזנבלום, 2022).

**הדין הקיים בישראל
מאפשר לבתי הדין
להכיר בעובדים כחוסים
תחת חקיקת עבודה
מסוימת בעקבות
פרשנות תכליתית של
אותה חקיקה. מהלך
פרשני זה ידוע כ"פריצת
האוניברסליות" - הכרה
ביחסי עבודה לצורך
חקיקת עבודה מסוימת
בלבד**

**הפסיקה יצרה פתרונות
טובים, אך עדיין חקיקה
מייצרת ודאות גדולה
יותר ומקטינה את הצורך
לפנות להתדיינות
משפטיות**

**חוסר הוודאות המשפטית
מאפשר למעסיקים
להתנסות בצורות
עסקיות וארגוניות
חדשות, שמגלגלות
את עלויות ההעסקה
על העובדים, הצרכנים
והמדינה**

לאורך השנים, בתי הדין לעבודה ובית המשפט העליון פיתחו ועדכנו מבחנים הקובעים מתי קבלן עצמאי יוגדר כעובד ומתי חברה הרוכשת עבודה מקבלנים עצמאיים תוגדר כמעסיקתם (דוידוב, 2016). בנוסף, בתי הדין פיתחו דוקטרינות הנוגעות להגדרת זהות המעסיק באמצעות כללי "העסקה במשותף". כלומר, קביעה שיפוטית של חברה מובילה כמעסיקה במשותף של עובד מסוים עם חברת קבלן או חברת כוח אדם, למשל.

לצד אלו, הדין הקיים בישראל מאפשר לבתי הדין להכיר בעובדים כחוסים תחת חקיקת עבודה מסוימת בעקבות פרשנות תכליתית של אותה חקיקה. מהלך פרשני זה ידוע כ"פריצת האוניברסליות" - הכרה ביחסי עבודה לצורך חקיקת עבודה מסוימת בלבד. למשל, הגדרת קבלנים עצמאיים או פריילנסרים כעובדים תחת חוקי עבודה, לרבות, אך לא רק, שכר מינימום. לאחרונה, בעניין סופרפארם^{כב}, בית הדין הארצי קבע כללים לגבי מתי מעסיק יוכר ככזה אך ורק לצורך חוק הסכמים קיבוציים. שתי הערות חשובות כאן. ראשית, בית הדין הארצי קבע שהכרה ברשת זכיינות כמעסיק לצורך חוק הסכמים קיבוציים בלבד היא חריג אשר דורש הצדקה מיוחדת. במילים אחרות, פריצת האוניברסליות אינה הכלל אלא היוצא מהכלל. שנית, בית הדין הארצי מיקד את מבחני הגדרת המעסיק בשאלת השליטה בתנאי ההעסקה.

מהתמונה המתוארת עולה כי הפסיקה יצרה פתרונות טובים, אך עדיין חקיקה מייצרת ודאות גדולה יותר ומקטינה את הצורך לפנות להתדיינות משפטיות. עובדים נפגעים מכיוון שחוסר הוודאות חושף אותם לניצול. בנוסף, חלק מהמעסיקים, בייחוד מעסיקים קטנים, חוששים מהפגנת התנהגות אחראית כלפי עובדים, מכיוון שזו עלולה להיתפס כיוצרת אחריות משפטית כלפיהם. הן הצרכנים והן הציבור הרחב נפגעים עקב היעדר אחראי ברור לשירות או לנזקים שנגרמים מעסקים הפועלים בכלכלה המפוצלת. אין ספק כי המרוויחים הגדולים ביותר מחוסר ודאות משפטית הם המעסיקים, שכן חוסר הוודאות משפטית מאפשר להם להתנסות בצורות עסקיות וארגוניות חדשות, אשר מגלגלות את עלויות ההעסקה על העובדים, הצרכנים והמדינה.

על אבני הבניין הבסיסיות יצרה המדינה התערבויות רגולטוריות לחלק משיטות ההעסקה ולענפים ספציפיים. מבין השיטות של מקום העבודה

המפוצל - זכיינות, העסקה כעצמאי או כפריילנסר, עבודת פלטפורמה והעסקה קבלנית - השיטה אשר זכתה למרבית תשומת הלב הרגולטורית והאקדמית היא העסקה קבלנית (ראו למשל: גרובר, 2015; האגודה לזכויות האזרח, 2015; המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023; נתנזון ואח', 2020). ההתמודדות עם העסקה באמצעות חברות כוח אדם יצרה שלוש התערבויות רגולטוריות

^{כב} ע"ס"ק 5445-01-22, הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' סופר-פארם ואח' (30.08.2023).

שוק עבודה שבו קיימת רגולציה נרחבת בעיקר לשיטת העסקה מסוימת, דוחף מעסיקים קיימים וחדשים להתחמק מאותה רגולציה

מרכזיות: אסדרה ורישוי של חברות כוח אדם; שיפור מנגנוני האכיפה של דינים מסוימים באמצעות יצירת ערוץ אכיפה מנהלי (הממוקד בשכר ובתנאים כלכליים אחרים); ויצירת מבנה תמריצים ליצירת הסדרים ענפיים בין התארגנויות מעסיקים וארגוני עובדים, ובראשם ההסתדרות (נתנזון ואח', 2020).

שוק עבודה שבו קיימת רגולציה נרחבת בעיקר לשיטת העסקה מסוימת, דוחף מעסיקים קיימים וחדשים להתחמק מאותה רגולציה (דודוב, 2016). כך, הדין הקיים דוחף מעסיקים לצמצם עלויות ונטל הקשורים

בהעסקה, וזאת באמצעות הגדרת העבודה כנעשית באמצעות קבלנים עצמאיים או באמצעות הרחקת השליטה, כלומר יצירת מבנה העסקה שבו המעסיק הרשמי מצמצם את הפיקוח הישיר שלו על העובדים, למשל באמצעות שכבת קבלני משנה או זכיינים. כך, העובדים נראים ככפופים לאותו קבלן ולא לחברה בפועל, ובכך גם מופחתת רמת ה"השתלבות" שלהם בארגון. שיטות ההעסקה השונות של עולם העבודה המפוצל הן התוצרים של אותם לחצים.

מכיוון שהמעסיקים שולטים שליטה מוחלטת במבנה הארגוני של העסק, וקיים שוק לשיטות העסקה "עוקפות רגולציה", כל אסדרה של שיטת העסקה מסוימת צפויה להוביל להולדתן של שיטות אחרות. אסדרת יחסי עבודה ישירים מובילה להעסקה קבלנית ולחברות פלטפורמה; אסדרת חברות כוח אדם מובילה ליצירת חברות לאספקת שירותים וצמיחת תחום הזכיינות; אסדרת שוק העבודה השגרתי מובילה לצמיחת ההעסקה באמצעות קבלנים עצמאיים והתפתחותן של צורות עסקיות וארגוניות חדשות אשר אינן חשופות לרגולציה (זכיינות, עבודת פלטפורמה); וכן הלאה. פסיקות בית הדין, למשל בעניין סופרפארם, צפויות להוביל לאותה דינמיקה, כלומר הימנעות של הרשתות המזכות מהתנאים המפורשים שאליהם התייחס בית הדין על מנת להגדיר

רשת מזכה כמעסיקה לצורך חוק הסכמים קיבוציים. כלומר, ההגדרה שנתן בית הדין מאפשרת פתח רחב יחסית להמשך העסקה פוגענית. אחד החששות המרכזיים בעולם העבודה הוא שעבודה המתווכת באמצעות פלטפורמה דיגיטלית תהפוך לדרך ההעסקה הנפוצה של עולם העבודה, אך אין ערובה כי זהו השלב האחרון.

האתגר של כל מדיניות בתחום של אסדרת יחסי עבודה הוא טיפול אפקטיבי בדינמיקה זו, שבה אחת העלויות של אסדרה של שיטת העסקה קונקרטי היא יצירת שיטה חדשה ובלתי מאוסדרת.

אחד החששות המרכזיים בעולם העבודה הוא שעבודה המתווכת באמצעות פלטפורמה דיגיטלית תהפוך לדרך ההעסקה הנפוצה של עולם העבודה, אך אין ערובה כי זהו השלב האחרון

מקרה מבחן: תן ביס

נכתב על ידי עו"ד יעקב אביד, האיגוד המקצועי לילדים, נוער וצעירים, הסתדרות הנוער העובד והלומד

ב-9.9.2024 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד (הסכם קיבוצי מיוחד מספר 20240305) בין "תן ביס" (סקובר תל אביב בע"מ) להסתדרות העובדים הלאומית. ההסכם הוגדר על ידי הצדדים כ"הסכם קיבוצי מיוחד ראשון ופורץ דרך", מכיוון שהוא כלל אפשרות להתקשרות עם שליחים כמתקשרים חופשיים במקום כעובדים שכירים כפי שעובדי "תן ביס" הועסקו עד לחתימת ההסכם.

על פניו, ההסכם הקיבוצי נועד לאפשר לשליחים לבחור את צורת העסקתם (סעיף 76 בהסכם). מי שירצה, יוכל להמשיך לעבוד כעובד שכיר, כפי שעבד עד לחתימה על ההסכם הקיבוצי, עם משמרות מסודרות, שכר בסיס לצד תוספות, תמריצים, פנסיה ושי לחג. לצידו, מי שירצה יוכל לעבוד כמתקשר חופשי, פריילנסר, עצמאי. בלי זכויות סוציאליות, אך גם ללא התחייבות להיקף מתן שירות או שעות עבודה מסודרות.

לכאורה, ההסכם העניק לשליחים את הזכות לבחור את שיטת ההתקשרות עם "תן ביס", ואף את הזכות לשנות את הבחירה, בכפוף לתקופת צינון. אך בפועל, ההסכם מתיר ל"תן ביס" לדחות את העדפת המועמד "בהתאם לצרכים העסקיים" (סעיף 20 בהסכם).

ואכן, בחודש יולי 2025 קיבלו שליחי "תן ביס" הודעת דוא"ל תחת הכותרת "עדכון חשוב - מעבר למודל שליחים חדש בישראל", המבשרת לשליחים על מעבר פעילות השליחיות למודל "מתקשרים חופשיים", בהתאם להסכם הקיבוצי, "בשיתוף עם נציגות העובדים", כאשר שליח שיסרב לעבור יוצע לו סיום יחסי העבודה "בתנאים שימסרו לך וסוכמו עם נציגות העובדים", ולמי שיסרב לסיום בהסכמה ייערך שימוע על פי דין.

על פניו, נראה היה שההסכם הקיבוצי של עובדי "תן ביס" כולל ניסיון להתמודד עם העסקה באמצעות פלטפורמה באמצעות כלים קיבוציים. ההסכם אפשר לעובדים, כביכול, את הגמישות לבחור בין עבודה שכירה בתנאים המובטחים באמצעות הסכם קיבוצי ובין התקשרות כעצמאים בעלי חופש רב יותר בקביעת משמרותיהם. בפועל, ההסכם הקיבוצי אפשר להנהלת "תן ביס" להעביר את שליחיה (אשר התאגדו בעבר ב"הפועל המזרחי" ובהסתדרות העובדים הכללית החדשה כדי לשפר את תנאיהם), ממעמד של עובדים שכירים, בעלי זכויות סוציאליות וביטחון תעסוקתי, למעמד של "מתקשרים חופשיים", הנעדרים זכויות סוציאליות, ביטחון תעסוקתי וודאות, וזאת בחסות של ארגון עובדים והסכם עבודה קיבוצי, שבו גם "המתקשרים החופשיים" משלמים "דמי טיפול" בגובה 45 ש"ח לחודש להסתדרות העובדים הלאומית (פרק 2.ג.2, סעיפים 100 עד 104 בהסכם).²³

²³ אם השליח מבצע פחות מ-250 משלוחים בחודש, התשלום ינוכה מהתמורה החודשית המגיעה לו.



איזו אסדרה קיימת לגבי העסקה מפוצלת במדינות אחרות?

ישראל אינה יוצאת דופן בדינמיקה של כלכלה מפוצלת, אסדרה חלקית ואי-שוויון. מבין שלל הדוגמאות המשוות של התמודדות רגולטורית עם שוק העבודה המפוצל, בחרנו להביא מספר מצומצם של מודלים שיהוו נקודות ייחוס לדין. אין בדוגמאות אלו כוונה למצות את מספרן הרב של התנסויות רגולטוריות ברחבי העולם עם עבודה מפוצלת, אלא מדובר בניסיון להציג אבות טיפוס למודלים שונים של אסדרה בהיקפים שונים ובצורות מגוונות.

רמת כלל המשק: קליפורניה, ארה"ב

ברמה הכללית ביותר של האסדרה, רמת כלל המשק, לכללים המשפטיים הנוגעים להגדרה של עובד ומעסיק באשר הם יש השפעה משמעותית. מבין הדוגמאות הקיימות בחרנו להציג את זו של קליפורניה, ארה"ב.

בקליפורניה עד לאחרונה, בדומה למצב בישראל כיום, ההגדרה מי הוא עובד לצורך חוקי העבודה במדינה (state) נקבעה באמצעות פרשנות משפטית למונחים המופיעים בחקיקה. לאורך השנים התפתחו מבחנים ומבחני משנה שונים, אשר סובבים סביב ההגדרה של שליטת המעסיק בתנאי העבודה של העובדים. לאחר שאובר (Uber) החלה לפעול בקליפורניה, ארגוני עובדים וארגונים פרוגרסיביים אחרים החלו לקדם תביעות בנוגע למעמדם המשפטי של הנהגים ושינויי חקיקה כלליים ברמת המדינה.

ניסיונות רגולטוריים אלו נשאו פרי בשנת 2020 עם העברתו של חוק ברמת המדינה הנקרא AB5 (Dubal, 2022). חוק זה עשה שני דברים מרכזיים ברמת כלל המשק בקליפורניה:

א. העביר את נטל ההוכחה, כי עובד אינו זכאי להגנה משפטית תחת חוקי העבודה, למעסיק;

ב. יצר שלושה קריטריונים מצטברים, שאת קיומם צריך להוכיח על מנת לשכנע כי העובד אינו זכאי להגנה של חוקי העבודה במדינה:

1. המעסיק אינו שולט בעבודת העובד;

2. העובד מועסק לביצוע עבודה אשר נמצאת מחוץ למהלך העסקים הרגיל של החברה;

3. לעובד יש עסק או ארגון עצמאי לאספקת אותו סוג עבודה.

חקיקה זו בקליפורניה דומה לדין הנוהג בכמה מדינות אחרות בארה"ב שבהן אומץ מבחן זה (המכונה מבחן ה-ABC) לצורך הגדרת מי הוא עובד לצורך חקיקת העבודה (Dubal, 2022), כאשר בקליפורניה נוספה לחקיקה זו האפשרות לאכוף את החוק באמצעות התובעים הכלליים

חוק AB5 בקליפורניה
חולל שינוי יסודי בדיני
העבודה: הוא העביר את
נטל ההוכחה למעסיק
וחייב אותו להראות
שהעובד אינו זכאי להגנת
חוקי העבודה באמצעות
עמידה בשלושה תנאים
מצטברים - היעדר
שליטה של המעסיק
בעבודה, ביצוע עבודה
מחוץ לליבת העסקים
של החברה וקיומו של
עסק עצמאי השייך
לעובד ואשר מספק
את אותו סוג עבודה

**שלושת הרבדים -
הסדרה ישירה של
הגדרת עובד-מעסיק,
העברת נטל ההוכחה
למעסיק ושיפור
אמצעי האכיפה - הם
דוגמה לאסדרה ברמת
המשק, שמספקת כלים
משמעותיים לעובדים
להתמודדות עם
ההשפעות השליליות
של הכלכלה המפוצלת**

זכיינים: ארה"ב

במדינה ללא תלות בתביעות של עובדים קונקרטיים. שלושת הרבדים האלו - הסדרה ישירה של הגדרת עובד-מעסיק, העברת נטל ההוכחה למעסיק ושיפור אמצעי האכיפה - הם דוגמה לאסדרה ברמת המשק, שמספקת כלים משמעותיים לעובדים להתמודדות עם ההשפעות השליליות של הכלכלה המפוצלת.

ככלל, זכיינות היא תחום עם רגולציה ייעודית מעטה. באופן כללי, רשתות זכיינות פועלות תחת הסיכון המשפטי של הגדרתן כמעסיקות במשותף של עובדי הזכייין. סיכון משפטי זה נובע מהדין הכללי של מי הוא "מעסיק במשותף", אשר כמו הדין הנוגע ל"מי הוא עובד" מורכב ממבחנים יצירי פסיקה והחלה נקודתית דרך בתי המשפט והרשויות הרגולטוריות (דוידוב, 2010). מלבד זה ניתן למצוא התערבויות רגולטוריות מעטות ביחסי העבודה בתחום.

דוגמה עכשווית להרחבת הרגולציה של העסקה במשותף בארה"ב היא ניסיון לחקיקת המשנה (Rule) בנוגע להעסקה במשותף: מצב שבו יותר מגורם אחד נחשבים יחד כמעסיק של אותו עובד, וחלה עליהם אחריות משותפת כלפיו. חקיקת המשנה מגדירה מי הוא מעסיק במשותף לכל דבר ועניין, לרבות החובה להכיר במעמד/יצוגות ארגון העובדים לנהל עימו משא ומתן קיבוצי במצבים שבהם עולה הטענה למעסיק במשותף.²²

קיימים שני חריגים בולטים בארה"ב למיעוט ההתערבויות. הראשון הוא חובה הקיימת במדינות רבות בארה"ב לשיתוף מידע בנוגע לרשתות זכיינות הפועלות בתחומי המדינות השונות. כך, למשל, מדינות רבות מחייבות רשתות זכיינות הפועלות בתחומן להגיש את חוזה הזכיינות כחלק מחובות הרישוי לפעולה בתחומי המדינה. בפועל, חובות הרישוי אינן משפיעות על זכויות העובדים ברשתות הזכיינות, ושיתוף המידע במקרים האלה לא מצליח להיות כלי אפקטיבי.

החריג שני הוא חקיקת מגן ייעודית, בעיקר בתחומי ההסעדה המהירה, ומאמצי אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים. בתחום חקיקת המגן, העיר ניו יורק העבירה לאחרונה הגנות נגד פיטורים ושינויי ל"ז חד-צדדיים לעובדי מזון מהיר (NYC Worker and Consumer Protection, 2023). בנוסף, רשויות ההגבלים העסקיים בארה"ב ברמה הפדרלית וברמת

²² ראו למשל: CFR Part 103.40 29, המגדיר מעסיקים במשותף בהליכי הסוכנות הפדרלית ליחסי עבודה (National Labor Relations Board). תקנה זו בוטלה בידי בית משפט לאחרונה:

Chamber of Commerce of United States v. NLRB, No. 6:23-cv-00553, 2024 U.S. Dist. LEXIS 43016 (E.D. Tex. Mar. 8, 2024)

המדינות מרכזות בשנים האחרונות מאמצים בתחום של הגבלת מונופוסונים (מונופולי מעסיקים) בתוך רשתות זכיינות. לדוגמה, אכיפה נגד סניפי הסעדה מהירה אשר מחתימים עובדים על איסור מעבר לסניפים אחרים של אותה רשת מזון.

עצמאים ופריילנסרים: אנגליה וקנדה

אחת ההתערבויות הרגולטוריות המשמעותיות ביותר בשיטת ההעסקה המפוצלת של קבלנים עצמאיים היא ההגדרה של מעמד משפטי נוסף, בין עובד לקבלן עצמאי, אשר זכאי רק לחלק מההגנות המשפטיות שעובדים זכאים להן. הדוגמאות הנפוצות להגדרות כאלו מגיעות מאנגליה ומקנדה.

בקנדה, קבלן תלוי (dependent contractor) מוגדר כעובד אשר תלוי כלכלית בישות מסוימת. כך, למשל, קבלן עצמאי שאחוז משמעותי מהכנסתו מגיע מלקוח אחד יכול להיות מוגדר כתלוי באותו לקוח לצורך הגדרה משפטית זו. סטטוס חלקי זה מזכה את הקבלן התלוי בזכויות מסוימות תחת חוקי עבודה קונקרטיים, למשל הזכות להתאגד. באנגליה קיימת הבחנה בין ל-employee worker. השני, אשר תנאי עבודתו מעידים על התקשרות קבועה תחת ניהול צמוד, זכאי ליהנות מכל חקיקת העבודה, בעוד שהראשון, אשר תנאי עבודתו חלקיים וארעיים יותר, זכאי ליהנות רק מחלקם (דוידוב, 2016).

הצעות ליצירת סטטוס שלישי בין עובד לקבלן עצמאי הועלו גם בארה"ב, וגם בישראל עלו הצעות דומות⁷¹. הצעות אלו נועדו לגשר על הפער שנוצר בין עובדים המוגנים באופן מלא על ידי חקיקת העבודה לעובדים שאינם מוגנים כלל עקב תנאי עבודה ארעיים. החשש המרכזי מהצעות אלה הוא שיצירת מעמד שלישי חדש תוביל לשנמוך מעמדם של עובדים "מלאים" רבים או לסיווג שגוי, שבו עובדים מן המניין יסווגו כקבלנים במעמד החדש, וכך תישלל מהם ההגנה המלאה שמעניקה חקיקת העבודה.

חברות פלטפורמה: חזון הזכויות של אירופה

השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות לניהול וארגון עבודה הופך רווח יותר ויותר בכל העולם המפותח. בתגובה לשינויים אלו, בדצמבר 2021 פרסמה הנציבות האירופית (European Commission), הזרוע המבצעת של האיחוד האירופי) הצעה לדירקטיבה (חקיקה ברמת האיחוד האירופי) בנוגע לשיפור תנאי העבודה של עובדי פלטפורמה. הדירקטיבה כוללת אוסף של הצעות רגולציה במגוון תחומים רחב הנוגע לעבודה בשיטה זו (European Council, 2022; Racabi, 2022). הדירקטיבה, שעברה

אחת ההתערבויות הרגולטוריות המשמעותיות ביותר בשיטת ההעסקה המפוצלת של קבלנים עצמאיים היא ההגדרה של מעמד משפטי נוסף, בין עובד לקבלן עצמאי, אשר זכאי רק לחלק מההגנות המשפטיות שעובדים זכאים להן. הדוגמאות הנפוצות להגדרות כאלו מגיעות מאנגליה ומקנדה

החשש המרכזי הוא שיצירת מעמד שלישי חדש תוביל לשנמוך מעמדם של עובדים "מלאים" רבים או לסיווג שגוי, שבו עובדים מן המניין יסווגו כקבלנים במעמד החדש, וכך תישלל מהם ההגנה המלאה שמעניקה חקיקת העבודה

⁷¹ ראו למשל: זכויות עובדים בכלכלת הפלטפורמה (דצמבר 2021), עומק - מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה.

**הדירקטיבה שפרסמה
הנציבות האירופית
קובעת שעל מדינות
האיחוד לאמץ כברירת
מחדל שמעמדם
התעסוקתי של עובדי
פלטפורמה הוא
כעובדים הזכאים לכלל
ההגנות של חוקי המגן**

**הדירקטיבה מכירה
בנזקים של ניטור
ושליטה אלגוריתמית
בעובדים בכלכלת
הפלטפורמה, וכוללת
מגבלות על צורות
הניטור וסוגי המידע
שפלטפורמות רשאיות
לאסוף. הדירקטיבה גם
מכירה בחשיבותם של
ארגוני העובדים לאכיפת
זכויות אפקטיבית,
ולכן קובעת זכויות
שקיפות, עיון, ניטור
וערעור כלפי מערכות
לניהול אלגוריתמי
לעובדים ולארגוניהם**

במרץ 2024, כוללת הנחיות למדינות באיחוד האירופי כיצד להתמודד עם סוגיות של זכויות עובדים בכלכלת הפלטפורמה.

בנוסף לדירקטיבה, וכחלק מאותה חבילת חקיקה, הציעה הנציבות האירופית להחריג מדיני הגבלים העסקיים האירופיים הסכמים קיבוציים הנחתמים בידי ארגוני עובדים של self-employed individuals^{כה}. החרגה זו משמעותה שעובדי פלטפורמה שמוגדרים כקבלנים עצמאיים שמתארגנים בארגוני עובדים לא יהיו חשופים לאיומים משפטיים של הגבלים עסקיים בגין יצירת הסכמים כובלים.

הדירקטיבה היא דוגמה קלאסית להצעת חקיקה ברמה של שיטת ההעסקה (כל עבודה הנעשית באמצעות פלטפורמה) עם שני סוגי תכנים מרכזיים (Aloisi and De Stefano, 2024):

א. הסדרת ההליך לקביעת מעמדם התעסוקתי של עובדים: הדירקטיבה קובעת שעל מדינות האיחוד לאמץ כברירת מחדל שמעמדם התעסוקתי של עובדי פלטפורמה הוא כעובדים הזכאים לכלל ההגנות של חוקי המגן. הדירקטיבה משאירה למדינות באיחוד לפתח את הדין הספציפי של הסיווג בהתאם למוסדות ולכללים בדין המקומי, אך מנחה כי על מדינות האיחוד לפתח את הדין בהתאם לרמת השליטה וההנחיה של הפלטפורמה בעבודה.

ב. הסדרת זכויות עובדים בניהול אלגוריתמי: הדירקטיבה מכירה בנזקים של ניטור ושליטה אלגוריתמית בעובדים בכלכלת הפלטפורמה, וכוללת מגבלות על צורות הניטור וסוגי המידע שפלטפורמות רשאיות לאסוף. הדירקטיבה גם מכירה בחשיבותם של ארגוני העובדים לאכיפת זכויות אפקטיבית, ולכן קובעת זכויות שקיפות, עיון, ניטור וערעור כלפי מערכות לניהול אלגוריתמי לעובדים ולארגוניהם. יש לציין, כי הדירקטיבה, כרגולציה המקיפה את כלל האיחוד האירופי, מכוונת גם למערכות יחסי עבודה שאינן נשענות על הסדרה מפעלית, או על הצורך להכיר ביציגות רשמית של העובדים באמצעות יצירת רוב ספציפי של עובדים בתוך יחידות המיקוח.

^{כה} באופן כללי, דיני התחרות/הגבלים עסקיים אוסרים על יצירת הסכמים כובלים בין עובדים המוגדרים כקבלנים עצמאיים. החבילה שהציעה הנציבות האירופית כוללת החרגה ספציפית זו מדיני התחרות האירופיים.

איום משפטי בדמות של תביעות או פעולות מנהליות בנוגע להגבלים עסקיים על ארגונים ופעולות קולקטיביות של קבלנים עצמאיים (למשל, שביתה) היא תופעה משמעותית במדינות שאינן ישראל. עובדה זו לאו דווקא נובעת משוני בתשתית המשפטית, אלא, ככל הנראה, משוני בנכונות או במודעות של המעסיקים והמדינה להפעיל את הכלי הזה.

חברות פלטפורמה: החזון הליברטריאני בארה"ב

במהלך עשר השנים האחרונות, וכתגובה ישירה לצמיחת כלכלת הפלטפורמה בארה"ב, כמה מדינות בארה"ב יצרו חקיקה ייעודית ברמת המדינה בנוגע למעמד העובדים. חקיקה זו מתחלקת לשניים: חקיקה ברמה של שיטת ההעסקה (כל עבודה הנעשית באמצעות פלטפורמה דיגיטלית), וחקיקה הנוגעת רק לענף ההסעה בתשלום. חקיקה זו מגדירה נטל שונה ומגבלות שונות על הגדרת עובדים בכלכלת הפלטפורמה, או בהסעת נוסעים בתשלום באמצעות פלטפורמה, כעובדים ולא כקבלנים עצמאיים (Racabi, 2018).

כך, למשל, בפלורידה עובד ב"פלטפורמה שוקית" (marketplace platform) מוגדר כקבלן עצמאי ולא כעובד תחת חוקי העבודה במדינה בהינתן שכל הקריטריונים הבאים מתקיימים: 1. הפלטפורמה אינה קובעת את שעות העבודה; 2. הפלטפורמה אינה מגבילה את העובד בעבודה בפלטפורמות אחרות; 3. הפלטפורמה אינה מגבילה את העובד בעבודה בעסק אחר; 4. קיים הסכם בכתב שהעובד הוא קבלן עצמאי; 5. העובד נושא ברוב העלות של העסקתו; 6. העובד אחראי לתשלום המיסים על הכנסתו מהעבודה בפלטפורמה. במדינות אחרות בארה"ב קיימות גם דרישות הנוגעות למיקום העבודה, אך מהותית רשימת קריטריונים אלה היא הנפוצה. בניגוד לדירקטיבה של האיחוד האירופי, כללים אלו נכתבו בהתאם למבנה הארגוני הנוכחי של פלטפורמות עבודה, ולמעשה מקבעים מעמד קבוע של קבלנים עצמאיים לעובדי פלטפורמה. בניגוד לחקיקה בקליפורניה, בדירקטיבה ברירת המחדל היא שמעמד העבודה של עובדי פלטפורמה היא כקבלן עצמאי, אלא אם כן מוכח אחרת בבית משפט או מול הרגולטור הרלוונטי (למשל משרד העבודה במדינות החברות).

לצד הגדרות אלו, הנוגעות למעמד העובדים בכלכלת הפלטפורמה, תנאים אחרים בחקיקה זו מתייחסים לדרישות ביטוח ורישוי של הפלטפורמה ושל העובד, איסור על שימוש באלכוהול או סמים במהלך העבודה ואיסור על הפליית לקוחות בשירותי הפלטפורמה.

דוגמת חקיקה זו, אשר נכתבה ברובה בפועל על ידי חברות הפלטפורמה עצמן ומתאימה את דיני הסיווג למבנה ההעסקה הנהוג בפלטפורמות, מהווה את חלופת הקצה הימני-ליברטריאני הקיימת מבחינת הרגולציה של כלכלת הפלטפורמה בעולם, ומשריינת את מעמד העובדים בפלטפורמות דיגיטליות כקבלנים עצמאיים. בנוסף, יש כמה דוגמאות מצומצמות בהיקפן של כלים רגולטוריים המכוונים לענפים ספציפיים, כמו החקיקה המכוונת לענף הסעת נוסעים באמצעות פלטפורמות במדינות שונות בארה"ב או החקיקה המיועדת להסדיר את תנאי העסקתם של שליחים הרכובים על אופניים בספרד.

במהלך עשר השנים האחרונות, וכתגובה ישירה לצמיחת כלכלת הפלטפורמה בארה"ב, כמה מדינות בארה"ב יצרו חקיקה ייעודית ברמת המדינה בנוגע למעמד העובדים. חקיקה זו מתחלקת לשניים: חקיקה ברמה של שיטת ההעסקה (כל עבודה הנעשית באמצעות פלטפורמה דיגיטלית), וחקיקה הנוגעת רק לענף ההסעה בתשלום

דוגמת חקיקה זו, אשר נכתבה ברובה בפועל על ידי חברות הפלטפורמה עצמן ומתאימה את דיני הסיווג למבנה ההעסקה הנהוג בפלטפורמות, מהווה את חלופת הקצה הימני-ליברטריאני הקיימת מבחינת הרגולציה של כלכלת הפלטפורמה בעולם, ומשריינת את מעמד העובדים בפלטפורמות דיגיטליות כקבלנים עצמאיים

מצומצמות בהיקפן של כלים רגולטוריים המכוונים לענפים ספציפיים, כמו החקיקה המכוונת לענף הסעת נוסעים באמצעות פלטפורמות במדינות שונות בארה"ב או החקיקה המיועדת להסדיר את תנאי העסקתם של שליחים הרכובים על אופניים בספרד.

**בנייר זה הראינו כי
הרחבת ההעסקה
בצורות השונות של
העסקה מפוצלת מובילה
להורדת כוח המיקוח
של העובדים ולהגדלת
אי-השוויון הכלכלי-חברתי**

בישראל ובעולם כולו נפוצות כיום צורות שונות של העסקה מפוצלת, כגון העסקה קבלנית, העסקה באמצעות רשתות זכיינות, העסקה במתכונת של עצמאים ופריילנסרים והעסקה באמצעות פלטפורמה. בנייר זה הראינו כי הרחבת ההעסקה בצורות השונות של העסקה מפוצלת מובילה להורדת כוח המיקוח של העובדים ולהגדלת אי-השוויון הכלכלי-חברתי. הצגנו את היקף ההעסקה בשיטות העסקה מפוצלות בישראל, ועמדנו על החוסר המשמעותי במידע איכותי בנוגע להעסקה זו בישראל.

בנוסף, הראינו כי בעולם אפשר למצוא דוגמאות שונות לרגולציה של ההעסקה המפוצלת. למשל, הרחבה אוניברסלית של הגדרת מי הוא עובד ועל מי מוטל נטל ההוכחה, הענקת זכויות חדשות והרחבה של תחולת חוקי העבודה על צורות העסקה קונקרטיות. זאת, לצד חקיקה אשר משמרת את המצב הקיים ומרחיקה את העובדים בצורות העסקה מסוימות מחוקי העבודה.

ההעסקה המפוצלת בישראל היא תופעה משמעותית, המהווה אתגר אסטרטגי להווה ולעתיד של שוק העבודה בישראל. אנו מקווים שסקירה זו תתרום לקידום הסדרה טובה ויציבה של שוק העבודה הישראלי במטרה לצמצם את אי-השוויון, וזאת באמצעות הגדלת כוח המיקוח של העובדים בכלכלה המפוצלת.

הערות על מדידת מספר העובדים בהעסקה קבלנית

קיימות שלוש שיטות מרכזיות להערכת היקף צורות ההעסקה המפוצלות: סקרים, נתוני מס ודיווח על הוצאות העסקה במגזר הציבורי. לשיטות אלו יש מגבלות משמעותיות בהערכת היקף התופעה. דיווח עצמי, בייחוד בקרב עובדים המועסקים בהסדרי עבודה לא שגרתיים, נוטה להיות חסר או לא מדויק, בייחוד בקרב אוכלוסיות מוחלשות כגון עובדים זרים¹³. מדידה לפי דיווחי מס נוטה להיות תלויה בהגדרות משפטיות שרירותיות לגבי סיווגי מס, שאינן תלויות במבנה הארגוני הקונקרטי ולכן אינן בהכרח מייצגות אותו כראוי. ודיווח על הוצאות המדינה במגזר הציבורי תלוי בהוראה רגולטורית קונקרטי (כמו לגבי עובדי חברות כוח אדם) ונוגע רק לסקטור הציבורי.

כל זאת, כאשר מבין ארבעת הביטויים הארגוניים של הכלכלה המפוצלת, מדידה סדירה כלשהי קיימת לגבי רק חלק מהעובדים בהעסקה קבלנית/משולשת ולגבי עצמאים ופריילנסרים. לגבי זכיינים וזכייניות, וכן לגבי עבודה באמצעות פלטפורמה דיגיטלית, לא קיימים נתונים ייחודיים (לא כלליים) בישראל¹⁴.

העסקה קבלנית

הנתונים תלויים באיכות האיסוף¹⁵, בהגדרות ובשיטות המדידה. בלב הקונצנזוס הסטטיסטי לגבי עובדים בהעסקה קבלנית נכללים עובדי חברות כוח אדם לפי חוק ועובדי קבלני שירותי שמירה וניקיון שמוסדרים גם הם בחוק. מסביב לקבוצה זו קיימים **שוליים מוגדרים** של קבוצות המוחחרות לפי דין מחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם באופן מפורש, למשל עובדי סיעוד¹⁶. לגבי קבוצות אלו קיימים נתונים חלקיים, והכללתם בתוך ההגדרה של העסקה קבלנית נתונה, כאמור, במחלוקת. מסביב לקבוצה זו קיימים **שוליים בלתי מוגדרים** של עובדים בהעסקה קבלנית, הכוללים עובדים אשר מועסקים בידי קבלני שירותים שאינם בענפי השמירה או הניקיון (הסעדה למשל), וכן עובדים בשירותים ציבוריים אשר עברו מיקור חוץ (בדרך כלל לעמותות שונות) (גרובר, 2015; נתנזון ואח', 2020; צבי וכרמל, 2017). שוליים אלו אינם מוגדרים מכיוון שאין נתונים או הסכמה לגבי הענפים המאופיינים בהעסקה קבלנית. חוסר הסכמות עקרוניות אלו לגבי מה מודדים נתון לפוליטיקה של יחסי

¹³ ראו למשל התייחסות למספר הנמוך של עובדים זרים בתחום הסיעוד בסקרי הלמ"ס ואצל גרובר, 2015.

¹⁴ יש להניח כי העובדים בשתי קבוצות אלו - עובדי פלטפורמה ועובדי זכיינים - מופיעים במפוזר בסקרי הלמ"ס תחת סיווגים ענפיים שונים ותחת הגדרות מיסוי שונות. ראו גם התכתבות עם מירב פסטרנק, הערת שוליים ד.

¹⁵ שוב נזכיר את החשש שעובדים מקבוצות מוחלשות נוטים לא להיות מיוצגים כהלכה בסקרים, חשש שהוא רלוונטי ביותר כאשר דנים בסוגי העסקה אשר יש חשד ששיעור ההשתתפות של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות בהם הוא גבוה.

¹⁶ סעיף 1 לחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

העבודה בישראל ולהחלטות שרירותיות לגבי איזו עבודה נכללת בקבוצה זו^ל, אולם גם בלב הקונצנזוס של עובדי העסקה קבלנית הנתונים אינם אחידים, כפי שעולה בהשוואה שנעשית בדיון בגוף הנייר בין איורים 4 ו-5.

איור 10: המחשה של תכולת הקטגוריה העסקה קבלנית בישראל



^ל למשל, גרובר (2015), עמודים 91-92) מתאר שלוש שיטות ספירה של עובדי קבלן בישראל, אשר מובילות לשינויים מהותיים בדירוג היחסי של ישראל במספר עובדי הקבלן במשק.

אמידת היקף ההעסקה הקבלנית מנתוני סקר כוח אדם

בסקר כוח האדם של הלמ"ס נשאלים הנסקרים אם קיבלו שכר באמצעות חברת כוח אדם או קבלן כוח אדם. אולם, וכפי שהלמ"ס מעידה בעצמה, שאלה זו לא תופסת שכירים העובדים באמצעות קבלני משנה (שירותים). על מנת להעריך את מספרם של השכירים המקבלים את שכרם מחברות כוח האדם, הלמ"ס סוכמת את סך המועסקים בענפי שמירה, תמיכה, ניקיון או שירותי בית, בהנחה שזו צורת ההעסקה העיקרית בענפים אלו⁷⁷. ייתכן שהנחה זו נובעת מהסיווג המשפטי של חברות קבלני שירותים תחת חוק עובדי כוח אדם ככאלה שמפעילים שירותי שמירה וניקיון, או שהיא נובעת מידע כללי הנוגע להעסקה בענפים אלו.

על כן, סביר להתייחס לכלל השכירים בענפים אלו כעובדים המועסקים בצורה קבלנית⁷⁸. על בסיס הנחה זו לקחנו את כלל העובדים בענפים אלו (איור 11) והוספנו אליהם את סך המשיבים שהם עובדי חברת כוח אדם. אולם, כדי להימנע מספירה כפולה, הפחתנו את מספר העובדים שהשיבו שהם עובדי חברת כוח אדם ושהם משתייכים לענפים שהלמ"ס מזהה כענפי קבלן (איור 12). התוצאה הסופית מוצגת באיור 5.

איור 11: מספר העובדים בענפים המקושרים להעסקת קבלני שירותים, אלפים, 2003-2023

| 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2013 | 2011 | 2009 | 2008 | 2003 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------|
| 39.8 | 36.0 | 39.1 | 43.0 | 40.4 | 40.1 | 44.5 | 45.5 | 40.7 | 43.3 | 73.1 | 79.8 | 78.9 | 63.9 | שירותי שמירה ואבטחה (801) |
| 9.9 | 10.8 | 9.2 | 9.8 | 8.5 | 7.2 | 5.7 | - | - | - | - | - | - | - | שירותי תמיכה משולבים למתקנים (811) |
| 35.9 | 37.8 | 33.7 | 31.1 | 34.4 | 33.0 | 35.3 | 35.6 | 34.3 | 33.4 | - | - | - | - | שירותי ניקיון (812) |
| 84.5 | 77.0 | 68.6 | 64.9 | 62.1 | 63.5 | 61.7 | 63.2 | 61.5 | 59.7 | 50.5 | 46.2 | 42.6 | 40.7 | שירותי מטפלי בית (882) |
| 27.5 | 24.8 | 20.5 | 22.2 | 29.6 | 24.2 | 25.8 | 27.7 | 25.6 | 27.7 | 21.3 | 16.3 | 17.3 | 16.5 | שירותי הסעדה ומזון אחרים (562) |
| 197.6 | 186.4 | 171.1 | 171.0 | 175.0 | 168.0 | 173.0 | 172.0 | 162.1 | 164.1 | 144.9 | 142.3 | 138.8 | 121.1 | סה"כ |

עד שנת 2011, הסיווג היה לפי סיווג ענפי הכלכלה של 1993, וההתאמה שביצענו בין הסיווגים אינה מושלמת, אולם חוסר ההתאמה פועל בכיוון של הקטנת התופעה. החל מ-2009, הנתונים על בסיס מפקד 2008 והנתונים לפני כן משורשרים בהתאם ליחס הנתונים של שנת 2009. החל משנת 2012, הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל שירות הביטחון).

מקור הנתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס, שנים שונות; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

⁷⁷ לפי הגדרות סקר כוח אדם, הגדרת חברת כוח אדם אינה כוללת "שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, מכיוון שהוא האחראי לביצוע עבודתם ולטיב עבודתם. שכירים אלו מועסקים בעיקר בענפי הכלכלה הבאים ... שירותי שמירה ואבטחה ... שירותי תמיכה משולבים למתקנים ... ושירותי מטפלי בית". הלמ"ס, **הסברים (מטא דאטה)**, סקר כוח אדם. מסקירה לא ממצה של ענפי העיסוק של העובדים המקבלים שכר "מכ"א או אחר", לפי הסקר החברתי לא נראה כי מקור הפער בין הסקר החברתי לסקר כוח האדם הוא עובדי חברות קבלני שירותים בתחומים המסומנים לעיל.

⁷⁸ דוגמה עדכנית להסתמכות על הנתונים הענפיים של הלמ"ס להערכת מספר עובדי קבלני השירותים בישראל ניתן למצוא בנתון ואח', 2020, עמוד 8, ובגרובר, 2015, עמוד 89.

איור 12: מספר השכירים עובדי חברות קבלני כוח אדם מסך כל השכירים, אלפים, 2003, 2023-2008

| 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2013 | 2011 | 2009 | 2008 | 2003 | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------------------|
| 0.6 | 0.5 | 0.5 | | 1.0 | 1.0 | 1.8 | 2.1 | 2.0 | 2.6 | 2.0 | 3.1 | | | שירותי אירוח ואוכל (I) |
| 0.8 | 1.3 | 1.2 | 2.2 | 2.5 | 3.2 | 4.0 | 2.0 | 2.3 | 3.1 | 2.3 | 3.3 | | | שירותי ניהול ותמיכה (N) |
| 1.1 | 1.5 | 1.2 | 1.7 | 1.2 | 1.6 | 3.4 | 3.2 | 4.5 | 3.7 | 2.1 | 2.3 | 4.0 | 3.9 | שירותי בריאות, רווחה וסעד (Q) |
| 27.7 | 39.1 | 37.9 | 37.7 | 41.7 | 44.5 | 38.3 | 36 | 41.3 | 43.6 | 23.4 | 32.7 | 42.4 | 37.5 | סה"כ עובדי חברת כוח אדם |
| 25.3 | 35.8 | 35.0 | 33.8 | 37.0 | 38.7 | 29.1 | 28.6 | 32.5 | 34.1 | 17.0 | 23.9 | 38.5 | 33.6 | עובדי כוח אדם, מותאם |
| 0.7% | 1.1% | 1.1% | 1.1% | 1.2% | 1.3% | 1.1% | 1.1% | 1.3% | 1.5% | 0.9% | 1.3% | 1.7% | 1.9% | אחוז מהסה"כ השכירים |

עד שנת 2011, הסיווג היה לפי סיווג ענפי הכלכלה של 1993, וההתאמה שביצענו בין הסיווגים אינה מושלמת, אולם חוסר ההתאמה פועל בכיוון של הקטנת התופעה. החל מ-2009, הנתונים על בסיס מפקד 2008 והנתונים לפני כן משורשרים בהתאם ליחס הנתונים של שנת 2009. החל משנת 2012, הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל שירות הביטחון).
מקור הנתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

בנוגע להעסקת עובדי קבלני כוח אדם וקבלני שירותים במגזר הציבורי, המידע קיים בדוחות שונים של הממונה על השכר במשרד האוצר, אשר נובעים מחובות דיווח רגולטוריות שונות הנוגעות לסקטורים או לצורות העסקה מסוימות. לפי דוחות הממונה על השכר, בשנים 2018-2019, במדינה ובגופים נתמכים אחרים הועסקו באמצעות חברת כוח אדם כ-10 אלף עובדי כוח אדם⁷⁶. על פי נתון זה, בשנת 2019 הייתה הממשלה המזמינה של כמעל מחצית מעובדי קבלני כוח האדם בישראל. לפי נתוני סקר כוח האדם של הלמ"ס, בקרב משרדי הממשלה וגופי הסמך עמדה מצבת ההתקשרויות בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה באותה שנה על כ-17,800 עובדים⁷⁷, האמונים על השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה של עובדים במשרדי הממשלה, כ-10% מסך המועסקים בענפים המקושרים להעסקה קבלנית⁷⁸.

⁷⁶ דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי קבלן כוח-אדם לשנת 2019. משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, יוני 2021.

⁷⁷ מערך ביקורת זכויות עובדי שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה המועסקים באמצעות חברות חיצוניות, משרד האוצר, אגף החשב הכללי, 10.8.2020.

⁷⁸ דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2019. משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, פברואר 2021.

- < אמסטרדםסקי, ש' (2025). [עלות תועלת](#). מוסף כלכליסט, 23 בינואר, 2025.
- < גרובר, נ' (2015). [עובדי קבלן בישראל](#). מרכז טאוב, דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות.
- < דוידוב, ג' (2010). [העסקה עקיפה](#). עבודה, חברה ומשפט, 191.
- < דוידוב, ג' (2016). [פרשנות תכליתית בדיני העבודה: מיהו עובד](#). ספר סטיב אדלר, מכון סאקר.
- < דוידוב, ג' (2020). [התניה על סטטוס "עובד" והשלכותיה](#). משפטים, 87.
- < האגודה לזכויות האזרח בישראל (2015). [זכויות עובדים: העסקה ישירה](#).
- < הומינר רוזנבלום, א' (2022). [המעמד הפגיע בישראל: עובדים לא מוכרים ושכירים לא מוגנים](#). קרן ברל כצנלסון.
- < המכון הישראלי לדמוקרטיה (2023). [עובדי קבלן](#).
- < זרחוביץ, ע' (2023). [אם וולט מפסידה פחות, למה היא מכניסה את היד עמוק יותר לכיסה הלקוחות?](#) דה מארקר, 21 במאי, 2023.
- < יפת, א' (2020). [בזמן ששליחי וולט מוחים, אלו של תן ביס הצליחו להתאגד בהסתדרות](#). כלכליסט, 25 באוקטובר, 2020.
- < כהן, ש' (2022). [חברת המשלוחים האטמ מאום אל פאחם נכנסת ליישובים יהודיים](#). דה מארקר, 18 ביולי, 2022.
- < לוריא, ל' (2013). [דיני עבודה ורווחה במאה העשרים ואחת](#). אופקים חדשים במשפט. הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- < מרגלית, י' (2020). [דואליזציה ומעמדות בשוק העבודה](#). מחקר מדיניות 134. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- < נתנזון, ר', ויס, י' וזילברמן, א' (202). [עובדי קבלן בישראל](#). מאקרו - המרכז לכלכלה מדינית.
- < פנסירר, א' (2011). [העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- < צבי, א' וכרמל, י' (2017). [היעדר נתונים והגדרה מוסכמת ל"עובדי קבלן" מקשה על המאבק בתופעה](#). דבר, 20 בפברואר, 2017.
- > Abell, M. (2016). [Legal Perspective of the Regulatory Framework and Challenges for Franchising in the EU](#). European Parliament.
- > Aloisi, A., and De Stefano, V. (2024). ['Gig' workers in Europe: The new platform of rights](#). *Social Europe*, 16.3.2024.
- > Dubal, V. B. (2022). [Economic security & the regulation of gig work in California: From AB5 to Proposition 22](#). *European Labour Law Journal*, 13(1), 51–65.
- > European Council (2022). [EU Rules on Platform Work](#).

- Hacker, J. S., Pierson, P., and Thelen, K. (2015). Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In: Mahoney, J., and Thelen, K. (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis. Strategies for Social Inquiry*, 180–208. Cambridge University Press.
- Hylton, K. N. (2019). [Digital platforms and antitrust law](#). *Nebraska Law Review*, 98(2), 272–296.
- Katz, L. F., and Krueger, A. B. (2019). The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995–2015. *ILR Review*, 72(2), 382–416.
- Krueger, A., and Ashenfelter, O. (2018). [Theory and Evidence on Employer Collusion in the Franchise Sector](#). National Bureau of Economic Research, Working Paper 24831.
- NYC Worker and Consumer Protection (2023). [A Minimum Pay Rate for App-Based Restaurant Delivery Workers in NYC](#).
- Racabi, G. (2018). [Transportation Network Companies \(TNC\) and Marketplace Contractors \(MC\) State Laws: Preemption of Local Government Regulations and Treatment of Employment Status of Drivers](#)
- Racabi, G. (2020). [Despite the binary: Looking for power outside the employee status](#). *Tulane Law Review*, 95, 1167–1231.
- Racabi, G. (2022). [Tech drift & powerlessness](#). *Yale Journal of Law & Technology*, 24, 554–610.
- Stansbury, A., and Summers, L. H. (2020). [The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American economy](#). National Bureau of Economic Research, Working Paper 27193.
- USCS (2018). [Franchising Industry: A Reference for U.S. Exporters](#). U.S. Department of Commerce.
- Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace*. Harvard University Press.
- Zamora-Appel, B., and Jubran, N. (2021). [Franchising is More than Fast Food](#). United States Census Bureau.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת חיייהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות.



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמסד ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיזוק העבודה המאורגנת והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול נבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נתנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil

המבנה הארגוני של מקומות עבודה משתנה, ולצד מקום העבודה המסורתי מופיעות צורות העסקה מפוצלות (fissured), כגון העסקה במתכונת משולשת (על ידי קבלן כוח אדם או קבלן שירות) (להלן, העסקה קבלנית), העסקה במתכונת של קבלן עצמאי או פרילנסר, זכיינות ועבודה באמצעות פלטפורמות. הספרות האקדמית מזהה קשרים בין גידול במספר מקומות העבודה המפוצלים ובין ירידה בכוח המיקוח של עובדים במקום העבודה ועלייה באי-השוויון במדינות מפותחות. בעוד שבעולם קיימת התייחסות רגולטורית מגוונת לצורות העסקה אלו ומעקב אחריהן, בישראל קיימת רגולציה ישירה רק על העסקה קבלנית, ולבתי הדין לעבודה תפקיד מרכזי בהגדרה הכללית של מעמד העובדים בשוק העבודה. היעדר אסדרה של מופעי ההעסקה המפוצלים האחרים מהווה זרז להתפתחות צורות העסקה מפוצלות, לירידת כוח המיקוח של העובדים ולעלייה באי-השוויון. בנייר זה אנו מציגים את הנתונים הקיימים בנוגע לגידול בהיקף הכלכלה המפוצלת בישראל, עומדים על השלכותיה ואתגריה, וסוקרים את הרגולציה העדכנית הקיימת בתחום זה במדינות שונות בעולם.