



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפיקוח על תנאי העסקת עובדי שמירה במוסדות החינוך ברשויות המקומיות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אסף וינינגר ונעמה טשנר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י" בסיוון תשע"ג

19 במאי 2013

תמצית

המסמך שלהלן, שנושאו הפיקוח על תנאי העסקת עובדי שמירה ואבטחה במוסדות החינוך ברשויות המקומיות, נכתב לבקשת חה"כ אילן גילאון. במסמך מוצגים נתונים עדכניים על מספר עובדי השמירה והאבטחה המועסקים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות, ומתוארים תהליך ההתקשרות עם חברות למתן שירותי השמירה והאבטחה ומערך הפיקוח על תנאי העסקתם של עובדי השמירה ועל שמירת זכויותיהם הקבועות בחוק.

במסמך מפורטים בין השאר הממצאים האלה:

- במסגרת האחריות הכוללת של משטרת ישראל לביטחון הפנים מוטלת עליה האחריות לאבטחת מוסדות החינוך ברשויות המקומיות. המשטרה אחראית להנחיה, לפיקוח, לבקרה ולמימון של האבטחה הפיזית והחמושה. האחריות הישירה לאבטחת המוסדות, ובכלל זה האחריות להעסקת מאבטחים ועובדי שמירה, מוטלת על הרשויות המקומיות.
- מספר תקני השומרים והמאבטחים הממומנים על-ידי המשרד לביטחון הפנים כיום הוא 4,614. מספר המועסקים בפועל בתפקידי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך אינו בהכרח זהה למספר התקנים המוקצים על-ידי המשרד לביטחון פנים והוא משתנה מדי חודש.
- מרבית הרשויות המקומיות (כ-66%) מתקשרות עם נותני שירותים בתחום אבטחת מוסדות חינוך באמצעות מכרזי המסגרת של החברה למשק וכלכלה, חברה-בת של מרכז השלטון המקומי. רשויות אחרות מבצעות את ההליך לרכישת שירותי אבטחת מוסדות חינוך באופן עצמאי באמצעות מכרז משלהן.
- הפיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי השמירה והאבטחה במוסדות החינוך נעשה על-ידי כמה גורמים: המשרד לביטחון הפנים באמצעות המשטרה; החברה למשק וכלכלה באמצעות הכנת מכרזים הכוללים התייחסות לתנאי ההעסקה של העובדים; חברה חיצונית שהחברה למשק וכלכלה מתקשרת עמה לצורך הפעלת מערך פיקוח; הרשויות המקומיות באמצעות קציני הביטחון שלהן. נוסף על אלה, מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה אחראי לרישוי חברות קבלניות למתן שירותי אבטחה ולשמירה ועל אכיפת חוקי העבודה.
- הגורמים המופקדים על הפיקוח על תנאי העסקת עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך מעידים על מאמציהם להבטיח את זכויות העובדים ולהגביר את המודעות שלהם לזכויותיהם. בהקשר זה עלה כי "מכרזי הפסד" הם סוגיה מרכזית במניעת הפגיעה בזכויות של עובדי חברות השירותים, וכי הגורמים הנוגעים בדבר מייחסים לה חשיבות בהקשר הנדון. יצוין כי ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, אשר לטענת משרד הכלכלה עתיד לשפר את נורמת הפעילות של המעסיקים בשוק העבודה ולהגן על זכויותיהם של עובדים רבים יותר, מאחר שהחוק מטיל אחריות, בתנאים מסוימים, גם על מזמיני שירות בתחומי השמירה והאבטחה לזכויות העובדים המועסקים אצלם באמצעות קבלני שירות.
- על אף האמור לעיל, עולות טענות, שחלקן נתמכות בפסקי-דין, בדבר פגיעה בזכויות של עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך. כך, למשל, עמותת "מעגלי צדק", העוסקת בנושא זה בירושלים, טוענת כי בבדיקה שערכה בשנים 2012-2013 בקרב עובדי ארבע חברות שמירה ואבטחה במוסדות חינוך בעיר נמצאו הפרות של חוקי עבודה ושל צווי הרחבה (כגון ניכויים לא חוקיים, הפרשות פנסיוניות חלקיות, אי-תשלום דמי ימי חג ועוד).



- טענה אחרת שנשמעת בהקשר הנוכחי היא שעובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך מוצאים את עצמם מדי שנה חסרי עבודה בחודשי הקיץ, שבהם לא מתקיימים לימודים, או שתנאי העסקתם מורעים באופן משמעותי בזמן החופשות. נראה כי הגופים הנוגעים בדבר לא גיבשו מדיניות בסוגיה זו.

1. רקע¹

ככוח העבודה בתחומים שונים במשק, ובהם אבטחה, ניקיון, אחזקה, הסעדה ועוד, נכללים עובדים רבים המועסקים בשיטת מיקור החוץ (Outsourcing), באמצעות קבלני כוח-אדם או שירותים.² יתרה מכך, יש הטוענים כי בין תחומי הפעילות ברשויות המקומיות, תחום השירותים "הטכניים" (כגון פינוי אשפה, גינון, ניקיון, שמירה ואבטחה, הסעות והובלות) עבר תהליך של פנייה למיקור חוץ באופן מובהק יותר מתחומים אחרים (כגון ניהול ורווחה).³

קשה לאמוד את היקף ההעסקה בישראל באמצעות חברות למתן שירותים.⁴ על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2012 היה מספר השכירים העובדים באמצעות קבלן משנה בענף הכלכלה "פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון" כ-77,500.⁵ נתון אחר מצביע על קיומן של 42,000 משרות שכיר בכלל "ענף השמירה האבטחה והחקירה" במשק הישראלי בשנת 2012, אף שאין אפשרות ללמוד מנתון זה על מספר עובדי חברות מתן שירותים בכלל העובדים בענף. מקורות לא רשמיים מציגים נתונים גבוהים בהרבה. על-פי הערכת איגוד לשכות המסחר יש בישראל כ-250,000 עובדי קבלן, רובם עובדי שמירה וניקיון.⁶

העסקת עובדים באמצעות חברות קבלן מחליפה את מערכת היחסים הדו-צדדית המסורתית בין עובד ומעסיק במערכת יחסים ששותפים בה שלושה: הקבלן, המזמין (או צרכן השירות) והעובד. במערכת כזאת של יחסי עבודה נחתמים שני חוזים – חוזה מסחרי (בהליך של מכרז) בין מזמין השירותים ובין חברת הקבלן, וחוזה העסקה בין העובד ובין חברת הקבלן. באופן זה הקבלן משמש חיץ וחוליה מקשרת בין העובד ובין המזמין שבעבורו העבודה נעשית.⁷

שיטת מיקור החוץ מאפשרת למקבל השירותים להגדיל את הגמישות בהעסקת עובדים, להתייעל ולהוזיל את עלות העבודה. מנגד נטען כי רבים מעובדי הקבלן, ובהם עובדי שמירה ואבטחה, שייכים

¹ אנו מודים לעו"ד נעה בן שבת, היועצת המשפטית לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, על סיועה בכתיבת המסמך ועל הערותיה המועילות.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים](#), כתב אורי פנסירר, 21 בפברואר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת; אבישי בניש ורועי צרפתי, "כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד ברכישת שירותים עתירי כוח-אדם", [מעשי משפט](#) כרך א, ינואר 2008, עמ' 93–108.

³ גל טלית, ["מיקור חוץ ברשויות המקומיות בישראל: מי מרוויח ומי נפגע?"](#), בתוך: [העסקה פוגענית: הדרה וניצול שיטתיים בשוק העבודה](#) (עורכים דניאל מישורי וענת מאור), המכללה החברתית כלכלית והוצאת אחוה, 2012. הנתונים במאמר מתבססים על עבודת דוקטורט של המחברת, שבמסגרתה נערכו ניתוחים סטטיסטיים של נתונים מ-148 רשויות מקומיות שבהן יותר מ-10,000 תושבים.

⁴ על-פי מחקרים, עובדי קבלן הם כ-5%–10% מכלל המועסקים בישראל. ראו למשל: מאיר אמיר ואביה ספיבק, [העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל: ניתוח כלכלי והצעה למדיניות חדשה](#), מאי 2011. המחקר נערך מטעם התאחדות הסטודנטים בישראל.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [נתונים מסקר כוח-אדם לחודש דצמבר, לרבע רביעי ולשנת 2012](#), הודעה לעיתונות, 31 בינואר 2013, באתר האינטרנט.

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים](#), כתב אורי פנסירר, 21 בפברואר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁷ הסבר מפורט ומקורות מידע נוספים יש במסמך קודם של המרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה, [העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים](#), כתב אורי פנסירר, 21 בפברואר 2011, שם.



לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, החשופות במיוחד לפגיעה בזכויות ההעסקה שלהן.⁸ על-פי דוח של משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה) משנת 2007, "קיימת במדינת ישראל תופעה מתמשכת ואף מתרחבת של אי-ציות לחוקי המגן, לצווי הרחבה ולנורמות המיוצגות על-ידיהם".⁹ במחקרים שונים עולה הטענה כי עם השנים גברה המודעות הציבורית להפרת חוקי העבודה על-ידי חברות קבלן.¹⁰ עוד נטען כי פגיעה בתנאי ההעסקה של עובדי קבלן והפרה של חוקי העבודה מקורן בגורמים שונים, ובהם פרסום מכרזים במחירי הפסד (להלן: מכרזי הפסד) על-ידי מזמין השירות והגשת הצעות גירעוניות על-ידי חברות מתן השירותים.¹¹

כדי להתמודד עם תופעת מכרזי הפסד במכרזים ממשלתיים פורסם בשנת 2007 בהוראות החשב הכללי תמחור מדויק של שעות העבודה בתחומי השמירה והניקיון. בהוראות אלה מובאים בחשבון מרכיבי השכר והתשלומים הנלווים שהמעביד מחויב להעביר על-פי חוק.¹² בשנת 2012 פרסם החשב הכללי הוראות המתייחסות ישירות להצעות הפסדיות בהתקשרות בהליך מכרז פומבי עם חברות שירותים עתירי כוח-אדם כגון שמירה ואבטחה. בהוראות נקבע בין השאר כי ועדת המכרזים רשאית לפסול הצעה אם נראה כי בחירתה תביא לפגיעה בזכויות עובדים.¹³ בהקשר זה יצוין כי עמדת משרד הכלכלה היא שכדי לשפר את הפיקוח על תנאי ההעסקה ועל הזכויות של המאבטחים ושל עובדי השמירה במוסדות חינוך "על הרשויות להבטיח פרסום מכרזים שאינם מכרזי הפסד".¹⁴

בהתאם לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, יש הבחנה בין הקבלן, שהוא מעסיקו של העובד, ובין המעסיק בפועל, בכל הקשור לאחריות כלפי העובדים ולשמירת זכויותיהם.¹⁵ במסגרת החוק להגברת האכיפה הוטלה על מזמין שירות, בתנאים מסוימים, אחריות אזרחית, מינהלית ופלילית להבטחת קיום חובות הקבלן כלפי עובד המועסק אצל המזמין בתחומי השמירה והאבטחה.¹⁶ האחריות האזרחית, דהיינו האפשרות של העובד לתבוע, חלה כפוף לתנאים שבחוק לגבי חובת הקבלן, שנקבעה בחוק וכן בהוראות בצווי הרחבה לעניין תשלום דמי הבראה, החזר הוצאות נסיעה, פנסיה, דמי חגים ותוספת יוקר; הוראות צווי הרחבה ענפיים שעניינן רכיבי שכר; והוראות צווי הרחבה בכל עניין אחר שייקבע בתקנות.¹⁷ הפרת ההוראות האמורות מאפשרת, בנוסף, למשרד הכלכלה,

⁸ משרד הכלכלה, [דוח ועדת היגוי לאכיפת חוקי עבודה](#), ירושלים, 2007.
⁹ שם, עמ' 5.

¹⁰ גיא דוידוב, "עובדי קבלן" בבתי-הספר", [הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל](#), בעריכת אורית איכילוב, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 2010, עמ' 145–173.

¹¹ דרור אטרי, יו"ר ענף ניקיון ותחזוקת מבנים בישראל בלשכת המסחר תל-אביב והמרכז, [מכרזי הפסד – תוצאה ישירה לקריסת חברות](#), 29 ביולי, 2010; הפורום לאכיפת זכויות עובדים, [סיכום פעילות הפורום לשנת 2007](#), 5 בדצמבר 2007. ראו בהמשך המסמך, בסעיף 3, התייחסות של משרד הפנים לנושא זה.

¹² משרד האוצר – אגף החשב הכללי, חוזר הוראת שעה משקי 2007-2-16, הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים, התפרסם ב-21 במרס 2007. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2007 החיל הוראות אלו גם על הרשויות המקומיות.

¹³ משרד האוצר – אגף החשב הכללי, [הוראה בנושא: בדיקת ההצעות והשוואתן](#), בתוקף מיום 16 באוקטובר 2012, סעיף 4.5.5.3.

¹⁴ יפה סולימני, מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, תשובה על פנייתנו, 5 במרס 2013.

¹⁵ גיא דוידוב, "עובדי קבלן" בבתי-הספר, [הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל](#) (בעריכת אורית איכילוב), הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 2010, עמ' 145–173.

בשנים האחרונות, עקב מעבר קבלני כוח-אדם רבים לפעול כקבלני שירותים במטרה להתחמק ממגבלות החוק, תוקן החוק האמור, ועתה חלים בו חובת רישוי גם על קבלני שירות בתחומי שמירה, אבטחה וניקיון (סעיף 10א), וכן איסור התקשרות לקבלת שירותים בתחומים האמורים מקבלן כוח-אדם או מקבלן שירות שאינם בעלי רישיון (סעיף 10ב).

¹⁶ החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (התשע"ב-2011), פרקים ג' ו-ד': אחריות אזרחית ופלילית של מזמין השירות.

¹⁷ צו הרחבה לעובדי שמירה נחתם על-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ביוני 2009 ומרחיב את ההסכם הקיבוצי הכללי בענף השמירה שבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל משנת 1972. [צו ההרחבה לעובדי השמירה \(2009\)](#) מבטל את צו ההרחבה הקודם בענף השמירה (1973).



להטיל קנס כסנקציה מינהלית על מזמין השירות, לאחר שהוטל קנס על הקבלן. אחריות פלילית אפשר להטיל בשל הפרת החובה לפקח ולהבטיח קיום הוראות בחוק הגנת השכר, חוק עבודת הנוער, חוק חופשה שנתית, חוק שכר מינימום וחוק שעות עבודה ומנוחה. **נוסף על האמור נקבע בחוק החדש כי "מזמין שירות חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו, ולשם כך עליו לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה כאמור... ולבירור המידע שבהודעה, וליידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו".**¹⁸

נוסף על כל אלה נקבעה בחוק להגברת האכיפה אחריות פלילית על מזמין שירות, וכן על נושאי משרה בו, בשל חתימה על חוזה עם הקבלן שהוא למעשה "חוזה הפסד" (סעיף 31); מדובר בחוזה שלא פורטו בו רכיבי השכר לעובדים או עלות השכר המינימלית, נוסף על עלויות אחרות שיש לקבלן, ונכללה בו התחייבות המזמין לשלם סכום שאינו פחות ממכלול העלויות, או שעלות השכר שנקבעה בו פחותה מערך שעת עבודה שתיקבע בתקנות ותשקף את עלות העבודה ותנאי העבודה המגיעים לעובד של קבלן לפי חוק וצו הרחבה. עד עתה לא נקבעו תקנות לגבי ערך שעת העבודה.

בשל נושא הבקשה נתמקד במסמך זה בפיקוח על תנאי העסקת מאבטחים ועובדי שמירה במוסדות החינוך (הקדם-יסודי, היסודי והעל-יסודי) המוכרים על-ידי משרד החינוך.¹⁹ כמו בשאר המשק הישראלי, העסקה במיקור חוץ בהיקף גדול של עובדים במגזר השמירה קיימת בכל מוסדות החינוך ברשויות המקומיות בישראל. כרקע לדיון בסוגיה זו יובאו להלן נתונים על היקף העסקת עובדי שמירה ואבטחה במוסדות החינוך ברשויות המקומיות. נוסף על כך יוצגו במסמך הליך ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם חברות מתן שירות זה בתחומן והליכי הפיקוח והאכיפה בכל הקשור לתנאי העסקת עובדים בענף זה.

2. אבטחת מוסדות חינוך

במסגרת אחריותה הכוללת של משטרת ישראל לביטחון הפנים היא נושאת גם באחריות לאבטחת מוסדות החינוך במדינה. בהחלטות הממשלה מס' 5719 (מיוני 1995) ומס' 4514 (מדצמבר 2005) נקבע כי אבטחת מוסדות חינוך נגד אירועי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) תיעשה באחריות משטרת ישראל בהתאם לשיקוליה המקצועיים והמבצעיים ועל-פי קריטריונים שייקבעו על-ידיה בהתבססות על אבטחה נקודתית וסביבתית. עוד נקבע בהחלטות האמורות כי אבטחה אזרחית נקודתית של מוסדות חינוך תיעשה בתיאום עם משרד החינוך באמצעות קציני ביטחון ובאמצעות הרשויות המקומיות – בהנחיית המשטרה.²⁰

במסגרת הקמת צוות עבודה של הגופים הנוגעים בדבר, ובהם חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הפנים ואיגוד קציני הביטחון, נדונו תחומי האחריות בתחום אבטחת מוסדות חינוך.

¹⁸ החוק להגברת האכיפה, סעיף 26(א).

¹⁹ אין מדובר בעובדי שמירה ואבטחה במגזר הציבורי (קרי משרדי ממשלה, הרשויות המקומיות והחברות הממשלתיות); בעניינם נכנס לתוקף ההסכם לשיפור שכרם ותנאי העסקתם של עובדי השמירה והניקיון במשרדי הממשלה שנחתם בין שר האוצר ובין יו"ר ההסתדרות הכללית. הסכם זה אושר על-ידי הממשלה בדצמבר 2012 ונכללים בו בין השאר העלאה בשכרם, תנאי פנסיה ואכיפה מחמירה. משרד האוצר, [הודעה לעיתונות](#), 23 בדצמבר 2012. ראוי לציין כי על בסיס הסכם זה, ב-23 ביוני 2013 אישרה ועדת שרים לחקיקה טיוטת חוק בנושא "העסקת עובדים על-ידי קבלני שירות בענפי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים", שאף הוא אינו חל על עובדי השמירה במוסדות החינוך שבהם עוסק מסמך זה. עם זאת, מטיטוט החוק עולה שלמעשה החוק מיועד לחול גם על רשויות מקומיות, בכפוף לכך שבכל הנוגע לרשויות המקומיות, תיערך התייעצות בין שר האוצר לבין שר הפנים "על מנת למנוע פגיעה ברשויות המקומיות".

²⁰ החלטת הממשלה מס' 5719, מיום 24 ביוני 1995; החלטת הממשלה מס' 4514, מיום 4 בדצמבר 2005.



בשנת 2011 גובש מסמך הבנות שכותרתו "אופן יישום החלטות ממשלה ותחומי אחריות באבטחת מוסדות חינוך".²¹ במסמך זה נקבעו עיקרי תחומי האחריות של הגורמים הפועלים בתחום, כמפורט להלן:

משטרת ישראל – אחריות מלאה לאבטחת מוסדות החינוך המוכרים על-ידי משרד החינוך נגד פח"ע. יישום האחריות באמצעות הרשויות המקומיות בסיוע משרד החינוך בהנחיה, פיקוח, בקרה ומימון האבטחה הפיזית והחמושה.

משרד החינוך – סיוע למשטרת ישראל ביישום האחריות באמצעות הנחיות, נהלים, פיקוח ובקרה על קציני הביטחון של מוסדות החינוך ברשויות המקומיות, קביעת תקני קציני הביטחון במוסדות החינוך, מימון 75% משכר קצין ביטחון במוסד חינוך (על-פי קביעת החשב הכללי) והעברת סיוע תקציבי לרשויות למיגון מוסדות החינוך שבתחומיהן.

רשויות מקומיות – אחריות ישירה לאבטחת מוסדות החינוך המוכרים על-ידי משרד החינוך נגד פח"ע. יישום באמצעות קציני הביטחון במוסדות החינוך על-פי הנחיות משטרת ישראל ומשרד החינוך.

בהחלטת הממשלה מס' 3738 (מאוקטובר 2011) הוספה ליעדים אלו גם שמירה על ביטחון הציבור, ועקב זאת החלה פריסת אבטחה גם במוסדות החינוך במגזר הלא-יהודי. עוד נקבע בהחלטה זו כי מימון האבטחה בבתי-הספר יושת על המדינה, באמצעות המשרד לביטחון הפנים, והרשות המקומית, לפי הסדרי המימון הקיימים.²²

על-פי המשרד לביטחון הפנים, הסדר המימון הקיים במשך שנים רבות מתבסס על השתתפות המשרד, באמצעות המשטרה, במימון 64% מהעלויות של תקנים המוגדרים "שומרים" ו-100% העלויות של תקנים המוגדרים "מאבטחים".²³ היתרה ממומנת על-ידי הרשות המקומית. על-פי המשרד לביטחון הפנים, לרוב הרשויות המקומיות מוקצים תקנים משני הסוגים. **כיום מספר תקני השומרים והמאבטחים הוא 4,614, בהם 3,360 תקני שומרים (72.8%) ו-1,254 תקני מאבטחים (27.2%).**²⁴ **תקנים אלו נקבעים על-ידי משטרת ישראל, והיא מעדכנת אותם מעת לעת בהתאם לצרכים המבצעיים.** בטבלה שלהלן מפורט מספר תקני השומרים והמאבטחים במוסדות חינוך לפי שלבי החינוך.²⁵

²¹ משטרת ישראל – חטיבת האבטחה, אגף המבצעים, אופן יישום החלטות ממשלה ותחומי אחריות באבטחת מוסדות חינוך, 18 מאי 2011.

²² החלטת הממשלה מס' 3738, מיום 3 באוקטובר 2011. יצוין כי מידת היישום של ההחלטה איננה ודאית, למשל בשיחה טלפונית ב-13 במרס 2013 עם אחמד אלזיאל, קב"ט עיריית רהט, עלה כי בשנים 2011-2012 הקציב המשרד לביטחון הפנים חמישה תקנים לשומרים במוסדות חינוך בעיר, אף שפועלים בה כ-27 מוסדות חינוך מוכרים.

²³ על-פי חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, ההבדל בין "שומר" ל"מאבטח" הוא בשיעור השתתפות המשטרה במימון, כמצוין לעיל, ולא בהבדל במהות תפקידם או הכשרתם. כיום כל תקן חדש לעובד שמירה במוסד חינוך מוגדר תקן שומר.

²⁴ המשרד לביטחון הפנים – אגף תכנון, תקצוב ובקרה, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 7 בפברואר 2013.

²⁵ שם.



תקני שומרים ומאבטחים במוסדות חינוך לפי שלבי חינוך*

שומר/מאבטח	גני-ילדים	יסודי	יסודי וחטיבת הביניים	על-יסודי	סך הכול
שומרים	471	1,117	645	1,127	3,360
מאבטחים	262	354	209	429	1,254
סך הכול	733	1,471	854	1,556	4,614

* נכון לפברואר 2013.

חשוב לציין כי מספר המועסקים בשמירה ובאבטחה במוסדות חינוך אינו בהכרח זהה למספר התקנים שהמשרד לביטחון הפנים מקצה וכאמור הוא עשוי להשתנות מחודש לחודש. המשרד לביטחון הפנים מעביר את חלקו במימון אבטחת מוסדות חינוך לרשויות המקומיות על בסיס דיווח חודשי של הרשויות על מספר המאבטחים ועובדי השמירה המועסקים בפועל במוסדות החינוך שבאחריותן.²⁶

הסכום שהוקצה לאבטחת מוסדות חינוך בתקציב המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל בשנת 2012 היה כ-199 מיליון ש"ח (לעומת כ-193 מיליון ש"ח בשנת 2011 וכ-186 מיליון ש"ח בשנת 2010).²⁷ הסכום המתוכנן לשנת 2013 טרם נקבע, ועל-פי המשרד לביטחון הפנים דרישתו היא שהסכום יוגדל במידה ניכרת, בין השאר עקב הארכת יום הלימודים במסגרת הרפורמות שהונהגו במערכת החינוך.²⁸

3. העסקת מאבטחים ועובדי שמירה במוסדות חינוך

כאמור, האחריות הישירה לאבטחת מוסדות החינוך מוטלת על הרשויות המקומיות, ומכאן שהן הגורם האחראי להעסקת מאבטחים ועובדי שמירה במוסדות החינוך. סעיף 197 לפקודת העיריות, המסדירה את פעילותן של עיריות, מחייב את הרשויות המקומיות לערוך מכרז פומבי לפני התקשרות בחוזה לביצוע עבודה כלשהי. מועצות מקומיות מתנהלות על-פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (תוספת שנייה, הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות).

סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית, על-פי אישור שר הפנים, להתקשר ללא מכרז "עם מי שזכה במכרז ציבורי שפורסם מטעם משרד ממשלתי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבורי". על-פי סעיף זה משרד הפנים נוהג לאשר לרשויות מקומיות להתקשר עם הזוכים במכרזי מסגרת של החברה למשק וכלכלה (להלן: משכ"ל), חברה-בת של מרכז השלטון המקומי, ובהם, בין השאר, נותני שירותי אבטחה וסיור במוסדות חינוך.

מרבית הרשויות המקומיות (כ-66%) מתקשרות עם נותני שירותים בתחום אבטחת מוסדות חינוך באמצעות מכרזי המסגרת של משכ"ל. רשויות אחרות, ככל שהן רוכשות שירותים מסוג זה, עושות את

²⁶ המשרד לביטחון הפנים – אגף תכנון, תקצוב ובקרה, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 7 בפברואר 2013. במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת עובדי קבלן במוסדות חינוך, כתבה אתי וייסבלאי, 19 בפברואר 2007, נמצא כי נוסף על האמור מועסקים שומרים ומאבטחים במוסדות חינוך שאינם זוכים למימון ציבורי, כגון גני-ילדים פרטיים, וכי אין נתונים על שומרים אלה. כמו כן הוזכרו במסמך בתי-ספר בבעלות פרטית (כגון הרשתות "אורט" ו"עמלי"), אשר בזמן כתיבת המסמך לא היה ברשותם מידע על מספר עובדי הקבלן המועסקים במוסדותיהם.

²⁷ בסכומים אלו נכללת השתתפות משרד החינוך במימון יום לימודים ארוך בסך 6.7 מיליון ש"ח. יצוין כי בתשובת משרד החינוך על פנייתנו נכתב כי בשנים האחרונות משרד החינוך משתתף גם במימון אבטחת אשכולות גני-ילדים בסך 15 מיליון ש"ח. על-פי משרד החינוך מתוכננת העברת סכומים אלה גם בשנת 2013. משרד החינוך, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 20 במרס 2013.

²⁸ המשרד לביטחון הפנים – אגף תכנון, תקצוב ובקרה, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 7 בפברואר 2013.



הליך רכישת השירותים באופן עצמאי באמצעות מכרז משלהו. על-פי נתונים שנמסרו ממשכ"ל, 169 רשויות מקומיות מתקשרות כיום עם חברות הנותנות שירותי אבטחה ושמירה במוסדות חינוך באמצעות מכרזי משכ"ל,²⁹ מכאן ש-85 רשויות מקומיות אינן רוכשות כיום שירותי אבטחת מוסדות חינוך באמצעות מכרזי משכ"ל³⁰ (בנתוני ינואר 2013 בישראל 254 רשויות מקומיות).³¹

3.1. מכרזי משכ"ל לבחירת נותני שירותים בתחום אבטחת מוסדות חינוך

משכ"ל מפרסמת מכרזי מסגרת לבחירת חברות הנותנות שירותי אבטחה בעבור הרשויות המקומיות. חברות אבטחה העומדות בתנאי המכרז רשאיות להגיש את מועמדותן לחמישה אזורים לכל היותר משבעה המוגדרים במכרז. החברות נדרשות לתת הצעות מחיר לשירותים המפורטים במסמכי המכרז, ובהם שירותי אבטחה במוסדות חינוך ובמוסדות אחרים בתחומי הרשות. בהצעות המחיר לבעלי תפקידים במסגרת שירותי האבטחה האחרים נקבע מחיר שעתי מרבי לעובד שאפשר להציע, וחל איסור להציע מחיר נמוך ביותר מ-25% מהמחיר המרבי. לעומת זאת, המחירים לשירותי מאבטח חמוש במוסדות חינוך ולשאר האמצעים המשמשים לאבטחה (מכשירי קשר, ניידות, גלאי מתכות, הפעלת מוקד עירוני ועוד) נקבעים במסמכי המכרז והמציעים אינם רשאים לשנותם. במכרז נכתב כי משכ"ל אינה מתחייבת לקבוע את ההצעה הזולה ביותר, או כל הצעה שהיא, כזוכה, וכי הזכייה תפוצל בין כלל המשתתפים שהצעתם תימצא כשרה בהתאם לתנאי המכרז.³²

מעיון במסמכי המכרז האחרון שאושר על-ידי מנכ"ל משרד הפנים, ואשר בהתאם לתנאיו נבחרו חברות האבטחה המועסקות כיום במוסדות חינוך, עולה כי נכללת בו התייחסות רחבה לסוגיות הקשורות לתנאי ההעסקה של העובדים המועסקים על-ידי חברות האבטחה. כך, למשל, כתנאי להתמודדות במכרז נדרשת חברת אבטחה לצרף להצעתה הצהרה ואישור מרואה-חשבון המאשר כי לכל העובדים המועסקים על-ידיה שולמו לפחות שכר המינימום הקבוע בחוק וכל התשלומים וההפרשות כמתחייב מהוראות חוקי העבודה, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים הנוגעים בענף השמירה. כמו כן החברה נדרשת לצרף תצהיר שבו מפורטים פסקי הדין החלוטים (סופיים) שניתנו נגדה בגין הפרת חוקי העבודה בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת הצעות למכרז, וכן כל הקנסות שהושטו עליה על-ידי מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה בגין הפרת חוקי העבודה (ראו הרחבה בפרק 4.3) בשנה האחרונה שקדמה למועד האחרון להגשת הצעות למכרז. החברה נדרשת לצרף להצעתה אישור תקף של מינהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה בדבר הרשעות וקנסות כאמור או היעדרם. בהמשך לכך נכתב כי הצעה של חברת אבטחה תיפסל אם היא הורשעה בשלוש השנים האחרונות שקדמו למועד האחרון להגשת הצעות למכרז בעבירה פלילית אחת לפחות הקשורה לחוקי העבודה או אם נקנסה על-ידי מינהל

²⁹ נעמי הנינג, לשכת מנכ"ל משכ"ל, עותק של חוזי שמירה, הועברה בדואר אלקטרוני, 7 במרס 2013.

³⁰ 85 הרשויות המקומיות שאינן נכללות ברשימת הרשויות המתקשרות עם חברות הנותנות שירותי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך באמצעות מכרזי משכ"ל: אבו-בסמה, אילת, אורנית, אזור, אלקנה, אעבלין, באקה-אל-עירבייה, בוקעאתא, בית-ג'ן, בית-שאן, בסמה, בסמת-טבעון, בענה, גבעתיים, גדרה, ג'וליס, ג'וליה, גני-תקווה, דבורייה, דימונה, דיר-אל-אסד, הגלבו, הערבה התיכונה, הר חברון, הרצלייה, זמר, זרזיר, חבל יבנה, חוף אשקלון, חוף הכרמל, חורה, חורפיש, טייבה, טירה, טירת כרמל, ינוח-גית, יבנאל, יהוד, כאוכב-אבו-אלהיג'א, כעביה-טבאש-חגיג'א, כפר-ברא, כפר-יאסיף, כפר-מנדא, כפר-סבא, כפר-קאסם, כפר-שמריהו, מגיד-אל-כרום, מגדל, מגדל-העמק, מגילות ים-המלח, מטה אשר, מיתר, מסעדה, מעלה-עירון, משגב, משהד, נחל שורק, נס-ציונה, סאג'ור, סביון, עיג'ור, עומר, עילבון, עין-קניא, עמק לוד, עפולה, ערבות-הירדן, ערעה-בנגב, פסוטה, צפת, קדומים, קלנסווה, קריית-אוננו, קריית-אתא, קריית-מוצקין, קריית-שמונה, רמלה, שגב-שלום, שומרון, שלומי, שער-הנגב, שפרעם, תל-אביב-יפו, תל-מונד, תל-שבע.

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל-2011](#), 8 באפריל 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 10 באפריל 2013.

³² החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, מכרז פומבי מס' ש/2/2011, שירותי אבטחה וסיוור במוסדות חינוך. אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד.



ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה יותר משני קנסות בגין עבירות המנויות בחוקי העבודה שנעשו בשנה האחרונה שקדמה למועד האחרון להגשת הצעות למכרז.³³

יש לציין כי במכרז חדש, שפורסם לאחרונה על-ידי משכ"ל וטרם קיבל את אישור שר הפנים³⁴ על-פי הנדרש כאמור, נוספו תנאים חדשים להשתתפות במכרז הקשורים לתנאי ההעסקה של העובדים, ולפיהם נוסף על התצהיר שחברת אבטחה מועמדת התבקשה להגיש על-פי תנאי המכרז הקודם היא נדרשת לצרף גם תצהיר, בהתאם להוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976 (להלן: חוק עסקאות גופים ציבוריים), שלפיו היא לא הורשעה עד למועד האחרון להגשת הצעות למכרז ביותר משתי עבירות,³⁵ ואם היא הורשעה ביותר משתי עבירות – שבמועד האחרון להגשת הצעות למכרז חלפו שלוש שנים לפחות ממועד ההרשעה האחרונה. כמו כן על החברה המועמדת להצהיר כי בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות למכרז לא הוטלו עליה עיצומים כספיים בשל יותר משש הפרות המהוות עבירה. חברה שאינה עומדת בתנאים אלה, הצעתה במכרז תיפסל. אף על פי כן, נכתב במכרז האמור כי ועדת המכרזים רשאית להחליט, מטעמים מיוחדים, שלא לפסול הצעה במכרז גם אם התקיימו אחד או יותר מהתנאים האמורים, בהתחשב בהתנהלות החברה המועמדת בדרך כלל בכל הקשור לשמירת זכויות עובדים וכן ביחס שבין היקף הפעילות שלה שבשלה הורשעה או נקנסה בהפרת דיני העבודה ובין היקף פעילותה הכולל.³⁶ תנאים אלו נוספו ככל הנראה בעקבות תיקון בחוק עסקאות גופים ציבוריים שנקבע במסגרת החוק להגברת האכיפה.

במכרז החדש יוחד פרק לנושא השמירה על זכויות עובדים (פרק 9 – "שמירה על זכויות עובדים, הודעות ודוחות"). בפרק זה מפורטות בהרחבה החובות של חברת הקבלן כלפי עובדיה, ובכלל זה מסירת טופס לכל עובד טרם העסקתו ובו פירוט תנאי עבודתו, מתן תלוש שכר חודשי, ציון מספר הטלפון של מוקד לפניות עובדים (ככל שיוקם על-ידי הרשות המזמינה) ופרטי התקשרות אחרים עמו בתלוש השכר והתחייבות למלא את כל חוקי העבודה והתקנות על-פיהם ואת כל ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה שיחולו על הקבלן ועובדיו, לרבות הוראות החשב הכללי. כמו כן מפורטות במכרז החדש החובות של חברת הקבלן כלפי הרשות המזמינה, שנועדו לאפשר לרשות המקומית לוודא שזכויות העובדים אומנם נשמרות. בין החובות האלה מסירת תצהירים ודוחות ומתן אפשרות לרשות לבצע ביקורות ולעכב או לקזז תשלומים המגיעים לקבלן במקרים שבהם התגלתה הפרה של תנאי ההסכם או של חובות הקבלן כלפי עובדים שהוא מעסיק.³⁷

³³ החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, מכרז פומבי מס' ש/2/2011, שירותי אבטחה וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד.

יש לציין כי תקנה 4(6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעת, כתנאי מוקדם להשתתפות במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח-אדם (שמוגדרים כשירותי שמירה, אבטחה וניקיון ותחום אחר שיקבע), כי יומצא תצהיר בכתב של המציע ובעלי השליטה בו בדבר קיום חובותיו של המציע בעניין שמירת זכויות עובדים, לפי דיני העבודה, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים החלים על המציע כמעסיק לצורך אספקת העבודה או השירותים נשוא המכרז. תקנה 6א מחייבת לדחות הצעה במכרז כאמור אם המציע הורשע או נקנס בתקופה שנקבעה בשל הפרת דיני העבודה. נוסף על כך, תקנה 22 לתקנות האמורות קובעת את ההתנהלות של המציע לעניין שמירה על זכויות עובדים כאחת מאמות המידה לבחירת ההצעה הזוכה במכרז כלשהו.

³⁴ ב-7 במרס 2013.

³⁵ בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, עבירה מוגדרת: עבירה לפי חוק עובדים זרים או לפי חוק שכר מינימום, ולעניין עסקאות לקבלת שירות כהגדרתו בסעיף 2 לחוק הגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב, גם עבירה על הוראות החיוקים המנויות בתוספת השלישית לאותו חוק.

³⁶ החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, מכרז פומבי מס' ש/20/2013, שירותי אבטחה וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד.

³⁷ החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, מכרז פומבי מס' ש/20/2013, שירותי אבטחה וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד.



נוסף על כך נכלל במכרזי משכ"ל מנגנון של פיצוי מוסכם בגין הפרות שונות, ובכללן הפרות בנושא תשלום שכר העובדים על-ידי הקבלן. כך, למשל, במקרים שנמצא כי שולם לעובד שכר יסוד נמוך מהשכר הקבוע בחוזה, ובמקרים שנמצא כי הופרו זכויות או תנאים סוציאליים המחויבים על-פי חוק, תפוצה הרשות המקומית בסכום השווה ל-30 שעות בגין כל מקרה. במכרז החדש נוספו על אלה פיצוי בגין אי-ציון פרטי ההתקשרות עם מוקד העובדים או פרטי איש הקשר ברשות המזמינה בתלוש השכר – 100 ש"ח לתלוש, ופיצוי בגין אי-תשלום שכר במועד – 500 ש"ח לכל יום איחור לעובד.

ההתקשרות של רשות מקומית עם זוכה במכרז נעשית כך: הרשות המזמינה פונה לחברות האבטחה שזכו במכרז המסגרת באזורה ומבקשת מהן הצעת מחיר בהתאם להיקף השירות שהיא זקוקה לו. הזוכים נדרשים להגיש הצעה שאינה עולה על הצעתם במכרז. הרשות נדרשת לבחור את ההצעה על-פי "נוהל הצעת מחיר" שקבע משרד הפנים. ציון כי במסגרת האישור שמשד הפנים נותן לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים במכרזי משכ"ל למתן שירותי אבטחה במוסדות חינוך נכתב בין השאר כי הזוכים יתבקשו להציע מחיר למוצר או לשירות הנדרשים על-פי יחידות המידה שנקבעו במכרז המסגרת, ובלבד שהמחיר שיציע הזוכה לא יעלה על המחיר שנקב בהצעתו במכרז המסגרת. עוד נכתב באישור כי הרשות המקומית חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות מחיר, אך היא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשהי.³⁸ בפנייתנו אל משרד הפנים ביקשנו התייחסות לקשר האפשרי בין קריטריון זה ובין הנושא של "מכרזי הפסד". בתשובת משרד הפנים צוין כי "משרד הפנים אינו מטפל בסוגיית המכרזים ברשויות המקומיות למעט אישור מנכ"ל משרד הפנים להתקשרות עם חברות הזכות באמצעות משכ"ל".³⁹ בתשובת משכ"ל על פנייתנו נמסר כי במסגרת בדיקת ההצעות המוגשות בנוהל הצעת המחיר משכ"ל מקיימת שימועים ובהתאם למסקנות והנתונים המתקבלים ממליצה משכ"ל לרשות המזמינה לפסול הצעות המסתמנות כהפסדיות והצעות המעלות חשש לפגיעה בזכויות עובדים. עוד נכתב כי כמעט בכל נוהל הצעת מחיר משכ"ל מנהלת שימוע לאחד או יותר מהקבלנים שהצעתם מסתמנת כזולה ביותר, בשל החשש להיתן הצעות הפסדיות, וכי משכ"ל מתמודדת לעתים קרובות עם הליכים משפטיים המוגשים נגדה ונגד הרשות המקומית בעקבות פסילת הצעות שנמצאו הפסדיות.⁴⁰ **סוגיית מכרזי ההפסד, אם כן, היא סוגיה מרכזית במניעת הפגיעה בזכויות הסוציאליות של עובדי חברות השירותים.**

4. הפיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך

כמה פסקי-דין מהשנים האחרונות מצביעים על הפרת חוקי העבודה בהקשר של שומרים במוסדות חינוך, כגון אי-תשלום תוספת ותק, אי-תשלום דמי חגים, הלנת שכר, אי-הפרשות לקופות גמל ועוד.⁴¹

יתרה מכך, בניגוד לצרכני שירותי אבטחה ושמירה אחרים, מוסדות חינוך אינם מעסיקים עובדים כל השנה, ושעריהם סגורים לתקופה ארוכה בחופשת הקיץ. מצב זה מעלה טענות בדבר רמת הביטחון התעסוקתי של עובדי השמירה והאבטחה (וכן של עובדי הניקיון, הגינון ועוד) המשובצים במוסדות

³⁸ ראו למשל: משרד הפנים, חוזר מנכ"ל 1/2012, אישור התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), 31 בינואר 2012, באתר האינטרנט, www.pnim.gov.il.

³⁹ יונה יצחק, מנהל האגף לחירום וביטחון במינהל לשירותי חירום של משרד הפנים, תשובה על פנייתנו, הועברה בפקס, 11 במרס 2013.

⁴⁰ אוהד עוזרי, מנהל המחלקה לאבטחה, גבייה ומיגון בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 7 במרס 2013.

⁴¹ פסק-דין תע"א (ת"א) 9144-08 בן-שמעון יאיר נגד יבטח אבטחה ושמירה בע"מ, בפני השופטת רות צדיק, ניתן ביום 4 באוגוסט 2011; פסק-דין דמ"ש (ב"ש) 39052-08-11 תומר ביטון, דוד פשובסקי וועדי דאבוש נגד "ניב מאבטחים" בע"מ ומאיר יוסף סיסו, בפני השופטת יהודית הופמן-גלטנר, ניתן ביום 29 בינואר 2013.



חינוך. על עצם קיומם (גם אם לא על מספרם) של מקרי פיטורין של עובדי קבלן בזמן חופשת הקיץ אפשר ללמוד למשל מפסק-דין שניתן לאחרונה בנושא זה. בפסק-דין טקלה פנטה נגד "ניצנים", חברה לאבטחה וניהול פרויקטים בע"מ, קבעה השופטת כי הנתבעת, חברת האבטחה, פעלה שלא כדין כאשר הוציאה את התובע לחופשה כפויה בלא תשלום בלי שהיה לה בסיס חוקי או הסכמי לכך, וכי בלשון מכתב "סיום עונת ההעסקה" שקיבל המועסק, ללא הסכמה מצדו, אפשר לראותו בנסיבות אלה, על-פי הפסיקה, פיטורים.⁴² נוסף על כך, תיקון בחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, קובע כי רציפות בעבודה לצורך פיצויי פיטורין תתאפשר גם לעובד שהוכרזה הפסקה ארעית בעבודתו ללא ניתוק יחסי עובד-מעביד או הפסקה בניתוק יחסי עובד-מעביד שנמשכת לא יותר משישה חדשים.⁴³

טענות על פגיעה בתנאי ההעסקה של עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך מעלים גם ארגונים ועמותות הפועלים בתחום השמירה על זכויות עובדים. במסגרת הכנת המסמך התקבלה התייחסותן של עמותת "מעגלי צדק" ועמותת "קו לעובד" לנושא. נמסר כי עמותת "מעגלי צדק" ערכה ביוזמתה בדיקה בקרב עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך בירושלים באמצעות שאלונים שחולקו לעובדים בין נובמבר 2012 לאפריל 2013. מבדיקה זו עולה כי בקרב 31 עובדים שהשיבו על שאלות בנושא תנאי ההעסקה, 33% לא קיבלו דמי הבראה; 93% לא קיבלו מעולם דמי חגים ו-50% לא קיבלו ימי חופשה כלל או שקיבלו תשלום חלקי בעבורם.⁴⁴ יש לציין כי לפי תשובת עיריית ירושלים על פנייתנו יש כיום כ-480 עובדי שמירה ואבטחה במוסדות החינוך בעיר.⁴⁵

בבדיקה אחרת של עמותת "מעגלי צדק", שנערכה בשנת 2012, נבחנו מדגמית תלושי שכר של עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך המועסקים בארבע חברות קבלן שעיריית ירושלים מעסיקה. בבדיקה נמצאו הפרות של 12 חוקי עבודה וצווי הרחבה, ובהן ניכויים לא חוקיים, הפשרות פנסיוניות חלקיות ואי-תשלום דמי חג.⁴⁶

נושא מרכזי שהארגונים הפועלים בתחום מעלים הוא פיטורי עובדים בחודשי הקיץ, שבהם מוסדות החינוך אינם פעילים.⁴⁷ בבדיקה שערכה עמותת "מעגלי צדק" נשאלו העובדים אם חברת הקבלן המעסיקה אותם מספקת להם עבודה חלופית בחודשי הקיץ כשבית-הספר סגור. מ-42 הנשאלים שענו ציינו 81% כי החברה המעסיקה אינה מספקת להם תעסוקה מלאה בחודשי הקיץ וכי הם מקבלים שחרור זמני במכתב הפסקת עבודה. כמה מהנשאלים ציינו כי לעתים חברת הקבלן מציעה כמה שעות עבודה במקומות חלופיים, אך בפועל משכורתם בחודשי הקיץ מצטמצמת ביותר מחצי המשכורת השנתית הממוצעת.⁴⁸

⁴² פסק-דין דמ"ש (ב"ש) 23258-01-12 טקלה פנטה נגד "ניצנים", חברה לאבטחה וניהול פרויקטים בע"מ, בפני השופט עמירם רבינוביץ, ניתן ביום 14 בנובמבר 2012.

⁴³ סעיף 9(2) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 – תוקן בתיקון מס' 25 לחוק, ["ס"ח תש"ע מס' 2220 מיום 31 בדצמבר 2009](#), עמ' 298.

⁴⁴ מרטין וילר, רכז תחום עובדי קבלן בעמותת "מעגלי צדק", סיכום נתוני השאלונים לעובדי השמירה, בתשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 15 באפריל 2012.

⁴⁵ משה דרעי, סגן מנהל אגף חירום וביטחון למבצעים בעיריית ירושלים, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 18 בפברואר 2013.

⁴⁶ איאן יפה, עו"ד ונוטריון מטעם עמותת "מעגלי צדק", מכתב פנייה לעיריית ירושלים, 6 ביוני 2012; שם.

⁴⁷ עו"ד מיכל תגר, "קו לעובד", תשובה על פנייתנו, 15 באפריל 2013.

⁴⁸ מרטין וילר, רכז תחום עובדי קבלן בעמותת "מעגלי צדק", סיכום נתוני השאלונים לעובדי השמירה, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 15 באפריל 2012.

בהתייחסותה של עמותת "קו לעובד" לנושא זה צוין כי הפתרון שהעמותה מציעה הוא קביעת המחויבות של מעסיק לשכר מינימום חודשי בחישוב שנתי, שיחול על כל עובד שאינו עובד זמני, דהיינו עובד יותר משנה.



לנוכח הטענות האמורות בדבר פגיעה בתנאים הסוציאליים של עובדי שמירה במוסדות חינוך, יוצגו להלן מערך הפיקוח והגופים העוסקים בתחום זה. כאמור, במסמך ההבנות של המשרד לביטחון הפנים משטרת ישראל מחלקת את הסמכויות בין הגופים המעורבים בתחום הפיקוח כמפורט להלן:⁴⁹

- ראש מחלקת תקציבי משטרה במשרד לביטחון הפנים קובע את השכר השעתי ואת התקציב הכללי.
- ראש מדור מוסדות חינוך במשטרת ישראל מאשר את מכרזי האבטחה בתיאום עם משכ"ל ומאשר את תקציבי הרשויות המקומיות.
- הרשויות המקומיות, בעזרת קציני הביטחון בתחומן, אחראיות לפיקוח ולבקרה על שכר המאבטחים ועל התנאים הסוציאליים שהם זכאים להם באופן מדגמי ובאמצעות החברה לפיקוח של משכ"ל.⁵⁰
- ברשויות מקומיות שאינן בהתקשרות עם משכ"ל נדרש פיקוח באמצעות גורם חיצוני, כפי שיפורט בהמשך.

להלן פירוט סמכותם ופעילותם של הגורמים המעורבים בפיקוח על תנאי העסקת שומרים במוסדות חינוך ברשויות המקומיות.

4.1. רשויות מקומיות

כאמור, עם כניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף מוטלת גם על המזמין אחריות להבטיח את קיום חובות הקבלן כלפי עובדיו המועסקים אצל המזמין, קרי הרשות המקומית. הפיקוח על תנאי ההעסקה של עובדי השמירה והאבטחה במוסדות החינוך ברשויות המקומיות מוטל על ראשי אגפי הביטחון והקב"טים, אנשי ה"שטח" של האגפים.⁵¹ כך, למשל, במענה על פנייתנו ציין מנהל אגף הביטחון בעיריית חיפה כי "שמונת הקב"טים במחלקת הביטחון רואים עצמם נציגי ועד המאבטחים ודואגים לבצע בקרה ומעקב על תנאי ההעסקה וזכויות המאבטחים".⁵²

בתשובות כמה רשויות מקומיות על פנייתנו צוין כי במסגרת הפיקוח על תנאי ההעסקה נוהגים במחלקות הביטחון ברוב הרשויות המקומיות לתדרך את המאבטחים לדווח על מקרים של הפרת זכויותיהם בכנס המאבטחים השנתי; כמו כן הקב"טים עורכים ביקורות על תלושי שכר ותשלום שכר היסוד, תשלום נסיעות, שעות נוספות והפרשה לפנסיה, תשלום דמי הבראה, ימי חופשה ומחלה וכדומה. ליקויים, אם נמצאו, מטופלים לרוב בצורה נקודתית בפנייה לחברת השמירה ובהתרעה על הליקוי. נוסף על כך נמסר כי לרשות המקומית כמה אמצעים נוספים לפעולה נגד הקבלן לצורך הבטחת השמירה על

⁴⁹ משטרת ישראל – חטיבת האבטחה, אגף המבצעים, אופן יישום החלטות ממשלה ותחומי אחריות באבטחת מוסדות חינוך, 18 מאי 2011.

⁵⁰ יש לציין כי במסמך ההבנות של המשרד לביטחון הפנים מוצג נושא הפיקוח והבקרה על שכר המאבטחים והתנאים הסוציאליים גם בתחומי אחריותו של ראש מדור מוסדות חינוך בחטיבת האבטחה של משטרת ישראל (ולצד זה הערה כי אחריות הרשויות המקומיות לבצע זאת).

⁵¹ קב"ט מוסדות חינוך ברשות המקומית הוא עובד הרשות המקומית ואחראי על כלל מערך האבטחה במוסדות החינוך בעיר. בשנת 2012 היו 279.5 משרות קב"טים בחתך ארצי. משרד החינוך מממן 75% מעלות משרת קב"ט; מנחם מזרחי, [השתתפות משרד החינוך בעלויות הרשויות המקומיות לשנת 2012](#), המינהל לכלכה ותקציבים, משרד החינוך.

⁵² אדי רוזנבלט, מנהל מחלקת ביטחון שוטף בעיריית חיפה, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 5 בפברואר 2013.



תנאי ההעסקה של עובדי הקבלן, ובהם הטלת קיזוז, עיכוב בהעברת תשלומים, הפסקת ההתקשרות, חילוט ערבות בנקאית ואיסור התמודדות עתידית במכרזים.⁵³

בתשובת עיריית ירושלים, למשל, צוין כי בשנים 2010-2012, בעקבות "פגיעה רוחבית" בתשלומי נסיעות, קוּזוּ תשלום חודשי לחברת קבלן שמירה ואבטחת מוסדות חינוך בסך 25,000 ש"ח עד שהחברה השלימה את פערי התשלומים בחודש שלאחר מכן (בהתאם לחוזה ההתקשרות בין הרשות לחברת הקבלן), ועוכבה העברת תשלום לחברה הקבלנית, ובשני מקרים הוזמן קבלן האבטחה לשימוע.⁵⁴

נוסף על האמור לעיל הבהירו הרשויות המקומיות כי מערך הפיקוח על שמירת תנאי העסקת עובדי השמירה מוסדר במכרזי משכ"ל (כפי שפורט לעיל בפרק 3.1), ומשכ"ל נותנת במסגרתם שירותי ניהול, פיקוח ובקרה על חברות שירותי אבטחת מוסדות חינוך (ראו בהמשך).

4.1.1 הפיקוח ברשויות שאינן מתקשרות דרך משכ"ל

רשויות מקומיות שמתקשרות עם חברות שירותי שמירה ואבטחה שלא דרך מכרזי משכ"ל מפרסמות מכרז פומבי מטעמן. במענה על פנייתנו ציין מנהל מחלקת הביטחון בעיריית תל-אביב-יפו כי במכרזים בתחום השמירה והאבטחה במוסדות חינוך עיריית תל-אביב-יפו מחילה את הוראות החשב הכללי שבמשרד האוצר⁵⁵ ופועלת להבטחת זכויות העובדים המועסקים הן בתהליך המכרז והן באופן שוטף בתקופת ההתקשרות. למטרה זו הוקם בעירייה צוות מיוחד, שחברים בו עובדים מאגף החשבות, מהשירות המשפטי ומאגף משאבי אנוש של העירייה. העירייה גם התקשרה עם משרד רואי-חשבון שתפקידו לערוך בדיקה חודשית ופרטנית של תלושי השכר ושל כרטיסי העבודה של עובדי השמירה והאבטחה במוסדות החינוך בעיר ומפיק דוח רבעוני על מצב תנאי ההעסקה בתחום זה. בשנים 2010-2012 נקטה העירייה כמה פעולות עקב גילוי ליקויים בתנאי העסקת שומרים ומאבטחים במוסדות חינוך, ובין הפעולות עיכוב התשלומים השוטפים לקבלן בגובה העלות המשוערת של ההפרות שביצע לכאורה (שבעה מקרים); הטלת קנסות על-פי מפרט הקבוע בחוזה; הפסקת התקשרות עם קבלן במקרים קיצוניים (מקרה אחד) ופסילת קבלן מהשתתפות במכרזים (מקרה אחד).⁵⁶

בתשובת עיריית כפר-סבא על פנייתנו צוין כי בחברת האבטחה והשמירה הפועלת בעיר מועסקים 73 עובדי שמירה ואבטחה במוסדות חינוך, ועד שנת 2012 (מועד כניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף) לא נאספו נתונים על הפרת זכויות עובדים בענף זה. בשנת 2012 החלה העירייה בהליך פיקוח ובקרה על תנאי העסקת עובדי הקבלן באמצעות חברת עורכי-דין ורואי-חשבון. בפיקוח ובקרה נכללה בין היתר בדיקת נאותות תשלומי השכר של העובדים על סמך תלושי השכר שהציגה הנהלת החברה. נמסר כי דוח ראשוני על ממצאי הבדיקה נמצא כעת בשלבי הכנה.⁵⁷

⁵³ פנינו ל-12 הרשויות המקומיות האלה: ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, ראשון-לציון, אשדוד, פתח-תקווה, באר-שבע, נתניה, חולון, בני-ברק, רהט וכפר-סבא. עד לסיום כתיבת המסמך התקבלו תשובות משבע רשויות מקומיות: ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, באר-שבע, נתניה, רהט וכפר-סבא.

⁵⁴ משה דרעי, סגן מנהל אגף חירום וביטחון למבצעים בעיריית ירושלים, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 18 בפברואר 2013.

⁵⁵ משרד האוצר – החשב הכללי, הוראה בנושא: בדיקת ההצעות והשוואתן, בתוקף מיום 16 באוקטובר 2012.

⁵⁶ איל קדר, מנהל מחלקת הביטחון בעיריית תל-אביב-יפו, הועברה בדואר אלקטרוני, 14 בפברואר 2013.

⁵⁷ אושרת גני-גונן, מנהלת אגף משאבי אנוש והדרכה בעיריית כפר-סבא, תשובה על פנייתנו, הועברה בדואר אלקטרוני, 13 באפריל 2013, ושיחת טלפון, 14 באפריל 2013.



4.2. החברה למשק וכלכלה

כאמור בפרק 3.1, במכרזי המסגרת של משכ"ל נכללות הוראות המאפשרות נקיטת צעדים נגד קבלן שירותים המפר זכויות עובדים בהתקשרות עם רשות מקומית, ובהם הטלת קנסות, פיצויים מוסכמים, עיכוב וקיצוץ תשלומים, עריכת שימועים, חילוט ערבויות והפסקת התקשרויות. על-פי משכ"ל, צעדים אלו ננקטים לבקשת הרשויות המקומיות, בפרט שימועים, עיכוב כספים, חילוט ערבויות והפסקת התקשרויות.⁵⁸

נוסף על האמור, בתשובת משכ"ל על פנייתנו בנושא הפיקוח על תנאי ההעסקה צוין כי חלק בלתי נפרד ממעטפת השירותים שמשכ"ל נותנת לרשויות המקומיות הבוחרות להתקשר עמה באמצעות מכרז האבטחה הוא מערך בקרה ופיקוח הניתנים לרשויות על-ידיה במיקור חוץ. עוד נמסר בתשובה כי משכ"ל הקימה לאחרונה, בעקבות כניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף, יחידה ייעודית לאכיפת זכויות עובדים על-פי דרישות החוק, שבמסגרתה מופעל מוקד מאויש לקבלת פניות של עובדי קבלן בתחומי האבטחה והניקיון. היחידה מופעלת באמצעות חברה חיצונית.⁵⁹ כמו כן היחידה עורכת בדיקות תקופתיות של תלושי השכר ומעקב ובקרה אחר תיקון הפרות וליקויים בתנאי העסקת המאבטחים (באמצעות מכתבי דרישת מסמכים, מכתבי התראה וכדומה). תוצאות הבדיקות, הבקרה והדוחות מועברים למנכ"ל ולגזבר הרשויות המקומיות.⁶⁰ עוד צוין בתשובה כי מאחר שפעילות היחידה לאכיפת זכויות עובדים היא במתכונת ניסוי (פיילוט) וצפוי שתפעל על-פי תקנות שטרם הותקנו,⁶¹ משכ"ל נעזרת לצורך הפעלת היחידה בשירותי משרד רואי-חשבון וחשבות שכר⁶² אשר ליווה עד כה את החברה בנושא זה. עם התקנת התקנות, המחייבות כי הבדיקות התקופתיות ייעשו באמצעות בודק שכר מוסמך, תבחן משכ"ל את אופן ההתקשרות בתחום זה.⁶³

בסוגיית העסקת שומרים בחופשת הקיץ נמסר ממשכ"ל כי מניסיונה, "מרבית העובדים ממשיכים להיות מועסקים בחודשי הקיץ בשירותי אבטחה שונים כגון: קייטנות עירוניות, מוסדות חרדיים, בחינות ובגרויות, תנועות נוער, אירועים ופעילויות רבות אחרות שנערכות בחודשי הקיץ מטעם הרשויות וכיוצ"ב. באשר לעובדים שאינם ממשיכים להיות מועסקים בחודשי הקיץ, הדבר נבחן אד הוק בהתאם לפניית העובד".⁶⁴

4.3. משרד הכלכלה – מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה

הגוף הממשלתי האמון על הסדרת פעילותן של חברות קבלני השירות בתחומי השמירה והאבטחה ועל אכיפת חוקי העבודה הוא מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד הכלכלה. באתר המינהל

⁵⁸ שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, דואר אלקטרוני, 12 בפברואר 2013.

⁵⁹ חברת "מ.ל.ב. – המרכז לפיקוח ובקרת זכויות עובדים".

⁶⁰ שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, דואר אלקטרוני, 12 בפברואר 2013; אוהד עוזרי, מנהל המחלקה לאבטחה, גבייה ומיגון בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, מכתב, 7 במרס 2013.

⁶¹ הכוונה היא לתקנות להגברת האכיפה של השלטון המקומי (בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך), התשע"ב-2012, טיוטה באתר האינטרנט של משרד הכלכלה, כניסה: 17 במרס 2013.

⁶² חברת "יו אנד מור יועצים בע"מ".

⁶³ נוסף על כך, חברת "כנען שירותי ייעוץ וניהול פרויקטים בע"מ" מבצעת בעבור משכ"ל בקרה על הפן המבצעי של שירות השמירה והאבטחה, בהתאם להנחיות משטרת ישראל.

⁶⁴ אוהד עוזרי, מנהל המחלקה לאבטחה, גבייה ומיגון בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, תשובה על פנייתנו, 17 במרס 2013.



מתפרסמת הגדרת המטרות המרכזיות של גוף זה: "אכיפת חוקי עבודה, במטרה לפעול למיצוי זכויות עובדים, לאיתור הפרות וצמצום הפגיעה בעובדים שכירים ברמות השכר הנמוכות".

זכויות העובדים קבועות בחוקים שחלקם בגדר חקיקת מגן, בתקנות, בצווי הרחבה, בהסכמים קיבוציים ובהסכמי עבודה. בתנאי ההעסקה של עובדי השמירה והאבטחה נכללות למשל הזכויות האלה: שכר עבודה (שכר מינימום ענפי לעובדי שמירה ואבטחה כיום הוא 23.70 ש"ח לשעת עבודה); תשלום בגין עבודה בשעות נוספות; דמי מחלה; דמי הבראה; חופשה שנתית; חופשה מסיבות משפחתיות; אספקת בגדי עבודה וציוד; החזר הוצאות נסיעה; הסדרים למצבי המתנה בין משמרות; נשיאה בעלויות מטווחים, השתלמויות ורענון ירי; נשיאה בעלויות הקשורות בנשק; תשלום בגין חגים; שי לחג; היעדרות ביום זיכרון ובתקופת אבל; הפסקות במהלך יום העבודה; הסדר פנסיוני; השלמת פיצויי פיטורים; חובת מתן הודעה מוקדמת על פיטורים; איסור הטלת קנסות ועונשים ועוד.

המינהל אמון בין היתר על מתן רישיונות לקבלני כוח-אדם ולקבלני שירות בתחום השמירה, האבטחה והניקיון. כיום יש לכ-250 חברות אבטחה ושמירה בישראל רישיון ממשרד הכלכלה. לדברי מנהלת המינהל, פעילות הפיקוח והאכיפה נעשית באמצעות 100 מפקחים ובכה מישורים: טיפול בתלונות, הסברה לעובדים ולמעסיקים על הוראות חוקי העבודה ושיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים וחוף-ממשלתיים להגברת יעילות האכיפה.

בשנים 2010–2012 התקבלו במינהל 600 פניות הקשורות לענף השמירה והאבטחה, בהן 150 תלונות שמעלות חשד להפרה של חוקי העבודה.⁶⁵

נמסר כי נוסף על האמור המינהל נוקט אכיפה יזומה, כלומר "ביצוע ביקורי פיקוח באופן יזום במקומות עבודה אשר על-פי מידע מוקדם קיימת סבירות לביצוע עבירה" בהם.⁶⁶ בימים אלו מסתיים מבצע אכיפה שבמסגרתו ביקרו מפקחים מטעם המינהל במשרדי החברות ובאתרים שבהם מועסקים עובדים, בדקו מסמכי שכר וגבו עדויות מעובדים, אשר ישמשו בסיס להמשך החקירה בעניינן של חברות החשודות כמפירות חוקי עבודה.⁶⁷

נתונים על האכיפה בענף השמירה והאבטחה של מינהל הסדרה ואכיפה בשנים 2011-2012

שנה	מספר תיקי החקירה	מספר הקנסות	סכום בש"ח	מספר ההתראות	מספר כתבי האישום
2011	73	29	743,000	30	29
2012	32	18	571,000	14	20

⁶⁵ שרון כהן, מנהלת תחום (פניות ותלונות בחוקי עבודה) במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 19 במאי 2013.

⁶⁶ יפה סולימני, מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, תשובה על פנייתנו, 5 במרס 2013.

⁶⁷ משרד הכלכלה, [הודעה לעיתונות](#), באתר האינטרנט, 10 בפברואר 2013.



ממשרד הכלכלה נמסר כי הנתונים שבטבלה הם על תקופה שקדמה לכניסת החוק להגברת האכיפה לתוקף (יוני 2012). כאמור, חוק זה הקנה כלי ביצוע נוסף על זרוע ההסדרה וזרוע האכיפה הפלילית: זרוע אכיפה מינהלית ועיצומים כספיים. עמדת המשרד היא כי החוק החדש יצר מערך הרתעה שישפר את נורמת הפעילות של המעסיקים בשוק העבודה וייתן לעובדים רבים יותר הגנה על זכויותיהם.⁶⁸ החוק גם מאפשר לעובדים, בתנאים מסוימים, לפנות בתביעות אזרחיות כלפי מזמיני השירות. עם זאת, המינהל אינו יכול, במסגרת סמכויותיו, לטפל בפניות של מועסקים התובעים את זכויותיהם; תלונות אזרחיות נדונות בבתי-הדין לעבודה.⁶⁹

נוסף על האמור יצוין כי בין כלל הגורמים העוסקים בפיקוח אין מנגנון מתאם רשמי. הרשויות המקומיות מפקידות בידי משכ"ל את הנתונים שבידיהן ומשכ"ל מופקדת על הליך הפיקוח כפי שנקבע במכרז. כאשר נמצא ליקוי או מתגלה הפרה "חוצת קווים" של תנאי המכרז על-ידי קבלן השירותים, ייתכן שמשכ"ל תעביר באופן וולונטרי את הנתונים למשרד הכלכלה. עם זאת, יש שיתוף פעולה מסוים בין משכ"ל ובין משרד הכלכלה, למשל בקביעת תקנות חדשות לבודקי שכר.⁷⁰

⁶⁸ יפה סולימני, מינהל הסדרה ואכיפה במשרד הכלכלה, תשובה על פנייתנו, 5 במרס 2013.

⁶⁹ שרון כהן, מנהלת תחום (פניות ותלונות בחוקי עבודה) במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 17 במרס 2013; נוגה דגן-בוזגלו, [הזכות לעבודה בישראל: מבט משפטי ותקציבי](#), באתר האינטרנט של מרכז "אדוה", 21 בינואר 2007.

⁷⁰ אלי לוי, סמנכ"ל ויועץ משפטי לחברה למשק וכלכלה, שיחת טלפון, 14 במרס 2013.

