



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע בנושא:  
מאפייני ההעסקה של עובדי שמירה  
ואבטחה בישראל

מוגש לחה"כ יורי שטרן

**כתיבה: שלי לוי**

ג' בתמוז תשס"ה

10 ביולי 2005

ליווי מקצועי ואישור: דן להב, ראש תחום ממשל

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

1	מבוא
1	1. מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל
2	2. משלחי היד בענף השמירה והאבטחה
3	3. פרופיל המועסקים בענף השמירה והאבטחה
4	4. המעסיקים
5	5. הלקוחות
5	6. השכר בענף השמירה והאבטחה
6	7. בעיות מרכזיות בתנאי העבודה והשכר בענף השמירה והאבטחה
7	8. עולים חדשים בענף השמירה והאבטחה
8	9. חוקים המסדירים את ענף השמירה והאבטחה
9	10. חוקי עבודה
10	11. גורמים המסייעים לעובדים
12	12. המגזר הציבורי כלקוח של חברות השמירה
14	13. דיון
16	מקורות

## מבוא

ענף השמירה והאבטחה בישראל צמח על בסיס שתי תופעות מרכזיות, שבמידה רבה הגדירו את מאפייניו.

**ראשית**, המצב הביטחוני הקשה וגלי הפיגועים ההמוניים במקומות הומי אדם הובילו לצורך להרחיב ולחזק את מעגלי האבטחה במקומות שונים ורבים במשק, ולמעשה היום מקומות רבים בישראל מאובטחים במידה זו או אחרת. מצב זה הוביל לגידול ניכר בביקוש לעובדי שמירה ואבטחה בתקופות של אבטלה ומיתון במשק, ואומנם במהלך השנים אפשר לראות עלייה ניכרת במספר המועסקים בענף זה.

**שנית**, השתרשות דפוס ההעסקה המכונה מיקור חוץ (Outsourcing) הוביל ליצירת מעגל רחב של חברות הנותנות שירותים בתחומים שונים, ובהם השמירה והאבטחה. לדפוס העסקה זה, הנהוג במגזר הציבורי והפרטי כאחד, השלכות בפרט על יחסי העבודה, שכן ההתקשרות עם חברת שמירה נקבעת במידה רבה על-פי סכום העסקה שהיא מציעה, ולסכום זה יש השלכות על שכרם של העובדים ועל תנאי העסקתם.

במסמך זה מוצג ענף השמירה והאבטחה בישראל על היבטיו השונים: נסקרים גודל הענף, פרופיל המועסקים והמעסיקים בו, לקוחותיו, השכר בו, הבעיות המרכזיות בתנאי ההעסקה בו, המסגרת החוקית המסדירה אותו והקשר שבין חברות השמירה והאבטחה ובין מוסדות המגזר הציבורי.

### 1. מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל

יש אי-בהירות בדבר מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רואה **בעובדי שמירה, אבטחה וניקיון** עובדי ענף אחד ואינה עורכת כל הבחנה בין משלחי היד האלה. על-פי נתוניו, בשנת 2003 הועסקו **ב"שמירה, אבטחה וניקיון" כ-62,500 איש**.<sup>1</sup> על-פי נתוני מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: משרד התמ"ת), בשנת 2003 הועסקו בישראל **46,500 שומרים ומאבטחים**, שהם 2% מכלל המועסקים במשק.<sup>2</sup> לעומת זאת, על-פי הערכות אחרות מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה גדול הרבה יותר, עד כדי פי-שניים ממספר זה.<sup>3</sup>

הנתונים הרשמיים מצביעים על גידול מתמיד במספר המועסקים בענף זה. ההרעה במצב הביטחוני הובילה לעלייה במספר המועסקים בענף, ובתקופות של גלי טרור גדולים הגידול ניכר במיוחד. סקר כוח-

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 55, 2004, לוח 12.11.

<sup>2</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 6-8.

<sup>3</sup> חיים ביאור, "רגיעה בענף האבטחה: מספר העובדים ירד ב-15,000", הארץ, 13 בספטמבר 2004; פרוטוקול מס' 393 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרס 2005.

אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביע על כך שבשנת 1999 הועסקו ב"פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון" 36,500 איש ובשנת 2003 הועסקו בענף זה 62,500 איש, כלומר בארבע שנים נוספו לענף זה 26,000 מועסקים, קרי – גידול של כ-70%.<sup>4</sup> נתוני מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מצביעים גם הם על גידול במספר המועסקים בענף. על-פי נתונים אלה, בשנת 1999 הועסקו בתפקידי שמירה ואבטחה 34,600 איש, ובשנת 2003 הועסקו בתפקידים אלה 46,500 איש, כלומר בארבע שנים נוספו לענף 11,900 מועסקים, קרי – גידול של 34%. נוסף על כך, אפשר לזהות גידול ניכר במספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה בשנים 2002 ו-2003, בכל אחת משנים אלה גדל מספר המועסקים ביותר מ-10%.<sup>5</sup>

## 2. משלחי היד בענף השמירה והאבטחה

יש נטייה להבדיל בין שני משלחי היד בענף זה: **אבטחה ושמירה**. הניסיון לעמוד על טיב ההבחנה אינו נותן מענה ברור לסוגיה, כיוון שלא ברור על אילו קריטריונים היא מבוססת ומהן ההשלכות התעסוקתיות שהיא יוצרת. בחינת ההגדרות המופיעות בהסכם העבודה הקיבוצי הכללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל ובצו ההרחבה בענף השמירה אינה מגלה כל הבדל בהגדרת שני משלחי היד. ההגדרות המופיעות במקורות אלה הן:

**"עובד"** – כל עובד שכיר בעבודת שמירה ואבטחה, לרבות כל עובד שכיר המועסק בעבודות כפיים.

**"עובד אבטחה"** – עובד כאמור לעיל, אשר מועסק בעיקר בתפקידים האלה או באחד מהם: שומר ראש, מלווה חמוש לדברי ערך, קצין ביטחון, עוזר קצין ביטחון, עורך חיפושים על גופו של אדם בנמלים בין-לאומיים, מפעיל מתקן תת-לחץ, איש ביטחון סמוי במטוסים, איש צפרדע, מלווה מזוין בטיולים, סלקטור (ממיין).<sup>6</sup>

צו הרחבה בענף השמירה-1973, בנספח א' ו-ב' שלו, קובע תעריפי שכר נפרדים לשומרים ולעובדי אבטחה, ובו משלח היד **"שומרים"** הוא התפקידים האלה: שומר, שומר המשמש גם פקיד מודיעין ושומר אזורי בשמירה חמושה. משלח היד **"עובדי אבטחה"** הוא התפקידים האלה: עובד אבטחה, מפעיל מתקן תת-לחץ, ראש חוליה מפקחת, עוזר קצין ביטחון, סלקטור וסלקטור בנמל התעופה בן-גוריון ("אל עלי").<sup>7</sup> הקריטריונים להבחנה בין משלחי היד אינם ברורים, ולא ברור גם אם ההבחנה הנהוגה כיום מבוססת על ההבחנה המתוארת כאן.

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח-אדם לשנת 2003, 2004, לוח 2.2.

להלן פירוט מספר המועסקים לפי שנים: בשנת 1999: 36,500 מועסקים; בשנת 2000: 42,000 מועסקים; בשנת 2001: 46,400 מועסקים; בשנת 2002: 52,300 ובשנת 2003: 62,500 מועסקים.

<sup>5</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 6-8.

<sup>6</sup> הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות לבין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל, 12 ביולי 1972;

צו הרחבה בענף השמירה-1973.

<sup>7</sup> צו הרחבה בענף השמירה-1973.

בפרסום בנושא מאבטחים ושומרים בישראל של מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת עורך המחבר, ד"ר שוקי הנדלס, את ההבחנה שלהלן: "שמירה היא בעיקרה מקצוע משטרתי שהעוסקים בו פועלים למניעת פשיעה, בעוד שאבטחה היא מקצוע ביטחוני שהעובדים בו עוסקים בעיקר במניעת פיגועים". המחבר כותב כי בשנת 2003 הועסקו בישראל 32,000 מאבטחים ו-14,500 שומרים, וכי המאבטחים הם כ-69% מכלל העובדים בענף.<sup>8</sup>

ההבחנה בין שני משלחי היד מעורפלת מאוד, ולא ברור מהן השלכותיה על תנאי העבודה והשכר של המועסקים בענף. מסמך זה לא יתבסס על הבחנה בין שני משלחי היד האלה.

### 3. פרופיל המועסקים בענף השמירה והאבטחה<sup>9</sup>

הרוב המכריע של המועסקים בענף השמירה והאבטחה הם יהודים, ושיעור הערבים בו הוא 5.6% בלבד. ענף השמירה והאבטחה הוא מקצוע גברי – רק 15.4% מכלל המועסקים בו הם נשים. 58% מכלל המועסקים בענף הם רווקים, והגיל הממוצע בו הוא 32. 24.6% מכלל המועסקים בענף הם סטודנטים, 19% מהם לומדים לקראת תואר ראשון. ממוצע שנות הלימוד של המועסקים בענף הוא 12.8 שנות לימוד.<sup>10</sup>

מאפייני התעסוקה של עובדי ענף השמירה והאבטחה – 69% מכלל המועסקים בו מועסקים בחברת שמירה.<sup>11</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 96.8% מכלל המועסקים בענף האבטחה, השמירה והניקיון הם שכירים.<sup>12</sup> לפי נתוני משרד התמ"ת, מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים בענף הוא בדרך כלל 41; 34% מכלל העובדים מועסקים במשרה חלקית, ו-4.4% מהם עובדים פחות מ-15 שעות שבועיות. נוסף על כך, 72% מכלל העובדים עבדו במהלך כל 12 החודשים של שנת 2003. אשר לתחלופת עובדים, שיעור התחלופה השנתי הוא 20%, לעומת 11% בקרב כלל העובדים במשק.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 3.

<sup>9</sup> הפרופיל מבוסס על נתוני שנת 2003, שם.

<sup>10</sup> שם, עמ' 8–14.

<sup>11</sup> שם.

<sup>12</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 55, 2004, לוח 12.11.

<sup>13</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 2003–1995, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 14–20.

נתון חשוב ומרכזי שיש לשים אליו לב הוא: 28% מכלל העובדים בענף השמירה והאבטחה הם עולים שהגיעו לישראל מאז שנת 1990, 45% מכלל השומרים ו-20% מכלל המאבטחים הם עולים חדשים, רובם מחבר המדינות. שיעור העולים בקרב כלל העובדים במשק הוא 18%.<sup>14</sup>

#### 4. המעסיקים

רובם המכריע של המאבטחים והשומרים בישראל מועסקים במגזר הפרטי. מנציבות שירות המדינה נמסר כי מספר המועסקים בשמירה ובאבטחה מטעם משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לא כולל שירות הביטחון הכללי) הוא כ-890 איש. שני גופים מרכזיים מעסיקים מאבטחים ישירות, כלומר לא באמצעות חברות שמירה: משרד ראש הממשלה, המעסיק כ-170 מאבטחים, והנהלת בתי-המשפט, המעסיקה כ-720 מאבטחים.<sup>15</sup>

אין נתון רשמי על מספר חברות השמירה והאבטחה הפועלות בישראל. פנייה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למשרד התמ"ת ולרשם החברות העלתה כי אין בידי גורמים אלה נתונים על מספר חברות השמירה והאבטחה בישראל.<sup>16</sup> הערכות לא רשמיות של מספר החברות בענף זה נעות מכמה מאות עד יותר מ-1,000. מספר המשרדים לשירותי שמירה והתאגידים לשירותי שמירה שהחזיקו ברשיון תקף בשנת 2004 היה 530, אולם נתון זה אינו משקף את כלל הפעילות בענף.<sup>17</sup>

אינדיקציה לשליטתו של המגזר הפרטי בענף השמירה והאבטחה אפשר לקבל מסקירת דירוג עשר החברות המובילות בישראל בענף השמירה והאבטחה על-פי **Dun and Bradstreet Israel Ltd** לשנת 2004. על-פי דירוג זה, בעשר החברות המובילות בענף זה מועסקים 46,042 איש, מהם 21,613 לפחות מועסקים בתפקידי אבטחה ושמירה.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> שוקי הנדלס, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2004, עמ' 9–10.

<sup>15</sup> מר מוטי אברהם, סגן מנהל אגף בכיר תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005;

הגב' סימה אלפי, מנהלת אגף א' משאבי אנוש, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005;

מר דניאל גליקין, מנהל משאבי אנוש, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.

<sup>16</sup> אגף רשם החברות, שיחת טלפון (התאריך נשכח).

הגב' מירב גרינשטיין, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, שיחת טלפון ומכתב, 29 ביוני 2005;

הגב' עליזה פלג, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 ביוני 2005.

<sup>17</sup> עו"ד ענת פפר, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005.

<sup>18</sup> Dun and Bradstreet Israel Ltd, Dun's 100, 2004, p. 125.

## 5. הלקוחות

חברות השמירה אינן חברות כוח-אדם אלא חברות נותנות שירותים. הן המגזר הפרטי הן המגזר הציבורי הם לקוחות של חברות אלה. אין בידנו נתונים רשמיים על מספר השומרים והמאבטחים שחברות השמירה מעסיקות במוסדות במגזר הציבורי, ועם זאת, ידוע שמוסדות הציבור בישראל מאובטחים, רובם ככולם, ושלמעט משרד ראש הממשלה והנהלת בתי-משפט, אף גורם במגזר הציבורי אינו מעסיק עובדי שמירה ואבטחה בהעסקה ישירה. לנוכח עובדות אלה **לא יהיה מופרך להניח כי המגזר הציבורי הוא לקוח גדול ואף מרכזי של חברות השמירה הפרטיות**. יתירה מכך, סקירת אתרי האינטרנט של חברות השמירה מצביעה על כך שהמגזר הציבורי הוא לקוח חשוב של חברות רבות. חברות השמירה מפרסמות את עצמן כספקות שירות למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים גדולים. נוסף על כך, ממידע שיש בידנו על שניים ממשרדי הממשלה עולה כי שני משרדים אלה יחד מקבלים שירות מארבע חברות שמירה.<sup>19</sup>

## 6. השכר בענף השמירה והאבטחה

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחודש מרס 2005, השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון הוא 3,248 ש"ח לחודש.<sup>20</sup> לשם השוואה, השכר הממוצע במשק בנתוני חודש מרס 2005 הוא 7,099 ש"ח לחודש, ושכר המינימום הוא 3,335.18 ש"ח לחודש, כלומר השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון נמוך משכר המינימום, וענף זה נמנה עם ענפי המשק המשלמים לעובדים את השכר הנמוך ביותר. אחת הטענות אשר לנתון זה היא ששכרם הנמוך של עובדי הניקיון הוא שמוריד את השכר הממוצע בענף. טענה אחרת היא ששכר המאבטחים והשומרים נמוך כשכרם של עובדי הניקיון.

פנייה למינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת בבקשה לקבל נתונים מדויקים יותר על השכר הממוצע של עובדי השמירה והאבטחה בישראל, על בסיס הסברה כי משרד התמ"ת מחזיק בנתונים על שכרם של עובדי ענף זה, העלתה כי אין במשרד נתונים כמבוקש.<sup>21</sup>

כדי לקבל תמונה ברורה יותר על השכר לשעת עבודה בענף השמירה והאבטחה ביצענו בדיקה מדגמית של הסדרי השכר במגזר הפרטי והציבורי. לשם השוואה יצוין כי שכר המינימום לשעה במשק כיום הוא 17.93 ש"ח.

השומרים והמאבטחים המועסקים בשירות המדינה עובדים על-פי חוזה אבטחה והם במעמד של עובדי המדינה. שכרם של עובדים אלה נקבע על-פי דרגות השכר האלה: דרגה 15 – 22.84 ש"ח לשעה; דרגה 16

<sup>19</sup> מר אברהם צדקה, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום, משרד החינוך, התרבות והספורט, מכתב, 5 ביולי 2005;

אלי גור, ראש תחום חוזים והתקשרויות, משרד המשפטים, מכתב, 28 ביוני 2005.

<sup>20</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל 5/2005, לוח י"א/13, מתוך אתר האינטרנט, [http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13\\_h/htm](http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13_h/htm), תאריך הכניסה: 29 ביוני 2005. בנתוני השכר הממוצע בענף השמירה, האבטחה והניקיון יש לשים לב לכך שהענף מתאפיין בהעסקת עובדים במשרה חלקית (34% מכלל המועסקים בענף).

<sup>21</sup> מירב גרינשטיין, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

– 23.27 ש"ח לשעה ודרגה 17 – 24.94 ש"ח לשעה. אלו הם תעריפי שכר עבודה לשעה בלא תוספות הקבועות בחוק, המשולמות לחוד.<sup>22</sup>

כאמור, אין נתונים רשמיים על שכר עובדי השמירה והאבטחה המועסקים במגזר הפרטי.<sup>23</sup> ממידע שהתקבל ממעסיק גדול במשק עולה כי שומרי שערים וחניונים משתכרים 17.93 ש"ח לשעה; מאבטח נושא נשק משתכר 21 ש"ח לשעה ומאבטח נושא "נשק ארוך" משתכר 22 ש"ח לשעה. **יש לשים לב לכך שהשכר הגבוה ביותר לשעת עבודה במגזר הפרטי (22 ש"ח) נמוך מהשכר הנמוך ביותר לשעת עבודה במגזר הציבורי (22.84), וזאת בלי להביא בחשבון את תוספות השכר שיש לשלם על-פי חוק.**

להלן דוגמה לנוהג תשלום בין מקבל שירות שמירה ואבטחה ובין ספק השירות שלו: השכר של עובד הוא 17.93 ש"ח לשעה. מזמין השירות משלם סכום כולל לנותן השירות, המחושב כך: על כל שעה של העובד משולם השכר לשעה (17.93 ש"ח) בתוספת 36% משכר זה, קרי – סך הכול משולמים 24.38 ש"ח לשעה. **36% הנוספים הם כל התקורות של ספק השירות** וכלולות בהן התוספות הסוציאליות של העובד. כלומר, מסכום זה יש לשלם הוצאות סוציאליות והפרשות המעביד לעובד, לכסות הוצאות, להשאיר רווח כלשהו לנותן השירות וכדומה. שיטת התקשרות זו, וביחוד התוספת בשיעור כה נמוך הכלולה בה, פוגעת בשכרו ובתנאי העסקתו של העובד.

#### 7. בעיות מרכזיות בתנאי העבודה והשכר בענף השמירה והאבטחה<sup>24</sup>

שכרם הנמוך של עובדי השמירה והאבטחה בישראל אינו הבעיה היחידה בענף זה. מהתלונות הרבות המגיעות לגורמי סיוע שונים עולה תמונה מדאיגה בכל הקשור לתנאי העבודה והשכר בענף. להלן הבעיות המרכזיות העולות מפניות עובדים:

- **הטלת קנסות שלא כדין וניכוי מהשכר** – בענף השמירה נהוגים קנסות וניכויים משכר העובדים. הקנסות מוטלים בשל סיבות שונות, ובהן איחור, הופעה מרושלת ונוק לצידוד, אף שההסכם

<sup>22</sup> הגב' סוזן שרתי, מנהלת ענף משכורות, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005; מר מני שמש, ראש מדור מיגון וסיוע מבצעי, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

<sup>23</sup> הגב' עליזה פלג, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב ושיחת טלפון, 5 ביולי 2005. יש לציין כי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא נעשית הבחנה בין המועסקים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

<sup>24</sup> הבעיות המרכזיות המוצגות בחלק זה מבוססות על נתונים מהמקורות שלהלן:

עמותת "ידיד" והקליניקה למשפט ושינוי חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, כיצד נבטח את זכויות המאבטחים? נייר עמדה בנושא אכיפת חוקי המגן בדגש על אכיפת זכויות המאבטחים, מרס 2005, עמ' 8–12;

חה"כ יגאל יאסינוב, דוח בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה, מרס 2005, עמ' 12–25;

עמותת "קו לעובד", אתר האינטרנט, <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005;

הגב' חנה זוהר, מנהלת עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 4 ביולי 2005;

הגב' אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005; עו"ד אבישי בניש, הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, פגישה, 23 ביוני 2005;

הגב' סימה רמתי, מזכירת חטיבת עובדי שמירה וניקיון, ההסתדרות הכללית, שיחת טלפון, 6 ביולי 2005;

תנועת "חברה צודקת", מאמרים בנושא יחסי עבודה, באתר האינטרנט, [www.hevra.org.il](http://www.hevra.org.il), תאריך הכניסה: 6 ביולי 2005.



הקיבוצי וצו ההרחבה אינם מתירים הטלת קנסות. נוסף על כך נהוגים ניכויים שונים מהשכר, שהעובד אינו יודע את הסיבה להם.

- **אי-תשלום שכר** – עובדים רבים התלוננו על הלנת שכרם בידי המעסיק.
- **משמרות ארוכות בלי הפסקות** – משמרות העובדים בענף השמירה והאבטחה חורגות משעות העבודה המותרות על-פי חוק. בתלונות רבות מדובר על משמרות בנות 12 שעות ועל שיבוץ לשתיה משמרות רצופות. תלונות התקבלו גם על הפסקות קצרות מהקבוע בחוק ובמקרים מסוימים על עבודה בלי הפסקה כלל.
- **אי-תשלום בעבור שעות נוספות** – התקבלו תלונות של עובדים שלא שולמה להם תוספת שכר בעבור שעות נוספות שעבדו.
- **אי-תשלום בגין עבודה ביום המנוחה ובחגים** – עבודה ביום המנוחה ובחגים צריכה להיות מלווה בתוספת שכר, ועובדים רבים בענף השמירה והאבטחה מתלוננים כי תוספת זו אינה משולמת להם או שהיא משולמת רק בחלקה.
- **אי-תשלום תוספות שכר** – תוספות שכר כגון תוספת ותק מקצועי, קצובת הבראה וכדומה אינן משולמות לעובדים או משולמות חלקית. במקרים רבים עובדים מפורטים לפני שהשלימו שנת עבודה כדי להימנע ממתן תוספות שכר שונות ומתשלום פיצויי פיטורים.
- **אי-תשלום בעבור מלוא שעות העבודה** – עובדים בענף התלוננו כי אינם מקבלים שכר בעבור מלוא שעות העבודה שעבדו. עובדים רבים אינם מקבלים דוח ובו פירוט שעות העבודה שלהם במהלך החודש והם מתקשים לוודא שמשכורתם תואמת את מספר השעות שעבדו.
- **אי-מתן הודעה בדבר תנאי העבודה** – עובדים רבים אינם יודעים את תנאי העבודה שלהם ואת זכויותיהם, ותלויי המשכורת כתובים בצורה שאינה מובנת לעובד.
- **אי-מתן הודעה מוקדמת על פיטורים.**
- **אי-תשלום שכר מינימום כקבוע בחוק.**
- **מניעת חופשה ואי-תשלום בגין חופשה.**

למעשה מדובר בהפרת חוקי עבודה ובפגיעה לא קלה בתנאי השכר והעבודה של העובדים.

## 8. עולים חדשים בענף השמירה והאבטחה

עמותת "צנטוריון" מטפלת בתלונות של עובדי שמירה ושירות (כהגדרתה), בעיקר מקרב העולים החדשים מחבר המדינות. לפי דיווח העמותה, מגיעות אליה מאות פניות בשנה, בנושאים העולים מתלונותיהם של כלל העובדים בענף, אך יש גורם חשוב נוסף שיש לציין ביחס לאוכלוסיית העולים – **אי-ידיעת השפה העברית**. מגבלת השפה גורמת לכך שעובדים אלה אינם מודעים למלוא זכויותיהם ופעמים רבות הם חותמים על חוזה עבודה שהם אינם יודעים לקרוא אותו או אינם מבינים כראוי את הכתוב בו. נוסף על כך, על-פי רוב אין העובדים העולים יודעים על קיומה של מחלקת האכיפה במשרד התמ"ת או

על קיומם של גורמים אחרים שעשויים לסייע להם בהגנה על זכויותיהם, ולמעשה כל מידע בעברית שנועד לסייע לעובדים אינו נגיש להם כלל.

נתון חשוב נוסף הוא שרוב התלונות המגיעות לעמותה מעובדי שמירה ואבטחה הן תלונות של עובדים בגילים 40–65, המועסקים בתפקידי שמירה. רובם אינם שולטים בשפה העברית, וחלק גדול מהם הם מפרנסים יחידים או עיקריים במשפחתם, שנוסף על כך שהם אינם יודעים את זכויותיהם הם גם חוששים לברר את זכויותיהם ולהתלונן, שכן כרוכה בכך סכנה של איבוד מקום העבודה.<sup>25</sup>

## 9. חוקים המסדירים את ענף השמירה והאבטחה

**החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998**, מתווה כללים ברורים לאבטחת מוסדות ציבור. החוק מחייב מינוי ממונה ביטחון המקשר בין המשטרה ובין הגוף המאובטח וקובע את סמכויותיו ואת חובותיו של הממונה. נוסף על כך מצוינים בחוק תנאי הכשירות לתפקיד.<sup>26</sup>

לפי **חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968**, רישוי עסקים פרטיים מותנה באישור המשטרה בכל הקשור למניעת סכנות לשלום הציבור, בין השאר מפעילות חבלנית עוינת.<sup>27</sup>

**חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972**, מסדיר את פעילות החוקרים הפרטיים בישראל ואת פעילות חברות השמירה. חוק זה קובע כי שר המשפטים ימנה ועדת רישוי שיכהנו בה שבעה חברים ובראשם שופט מחוזי, ולפיו נדרש רשיון מטעם ועדת הרישוי כדי לקיים משרד לשירותי שמירה או לארגן שירותי שמירה. נוסף על כך, לפי חוק זה, בשמירה מסוגים מסוימים לא יועסק אדם כשומר אלא אם כן הוא עצמו מחזיק רשיון.

מכוח חוק זה הוקמה המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים, והיא מוסמכת להעניק ולחדש ארבעה סוגי רשיונות בתחום שירותי שמירה: (א) רשיון שומר; (ב) רשיון מארגן שמירה; (ג) רשיון משרד לשירותי שמירה ו-(ד) רשיון תאגיד לשירותי שמירה. לפי סעיף 19 (א) בחוק לא יינתן רשיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה, לארגן שירותי שמירה או לעסוק כשומר בסוגי שמירה שנדרש בהם רשיון אם הוועדה קבעה שאין לתתו מטעמים של ביטחון הציבור או מטעמים של עברו או של התנהגותו של המבקש. תהליך הרישוי כרוך בין השאר בעיון בגיליון הפלילי העדכני של המבקש, והרשיון ניתן לשנה אחת בלבד. בפועל אין ועדת הרישוי מנפיקה רשיון לכל אדם המועסק בשמירה, ולכן

<sup>25</sup> מר ולדימיר פוך, יו"ר עמותת "צנטוריון", המספקת סיוע משפטי לעובדי שמירה ושירות, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.

<sup>26</sup> הרחבה על חוק זה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאבטחים במוסדות ציבור ובעסקים פרטיים, כתבה דפנה סחייק, דצמבר 2003.

<sup>27</sup> הרחבה על רישוי משטרת לעסקים ראה: שם.

הנתון על מספר השומרים בעלי הרשיון אינו משקף את מספר המועסקים בענף השמירה והאבטחה במשק.<sup>28</sup>

**חוק כלי הירייה, תש"ט-1949.** לפי סעיף 10 (ג') בחוק זה, חברת השמירה היא בעלת הרשיון להחזיק נשק לשימוש המועסקים על-ידיה. החברה אחראית לפיקוח על הנשק ועל המחזיק בו ובאחריותה אימון ותדרוך השומרים שיוורשו לשאת נשק. מצב זה, שבו הרשיון להחזיק נשק ניתן לחברה ולא לשומר באופן אישי, הביא עמו מקרים של הנפקת נשק מטעם החברות לאנשים שאינם מורשים לשאת נשק.<sup>29</sup>

השמירה והאבטחה הפרטית בישראל נתונות בטיפולם ובאחריותם של כמה גופים: משרד המשפטים, משרד הפנים ומשטרת ישראל. מצב זה יוצר כפל סמכויות וריבוי גורמים המטפלים בתחום, ולא תמיד יש זרימת מידע בין גופים אלה. הטענות המרכזיות על המצב הקיים הן שאין רשות אחת מוסמכת הפועלת בתחום זה והמרכזת אותו ואין הגדרות ומבחנים מספיקים בתחום רישוי חברות השמירה.<sup>30</sup>

## 10. חוקי עבודה

עובדי ענף השמירה והאבטחה מוגנים על-פי חוקי עבודה שונים, החלים על כל העובדים במשק, ובהם חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001, ועוד.

נוסף על חוקי העבודה החלים על כלל העובדים יש הסכם קיבוצי וצו הרחבה החלים על ענף השמירה והאבטחה. **הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל-1972** נחתם בין ההסתדרות ובין חברות השמירה החברות בארגון הארצי של מפעלי השמירה. חברות שמירה שאינן חברות בארגון זה כפופות לצו הרחבה בענף השמירה-1973, שעל-פיו יש לקיים את הוראות ההסכם הקיבוצי.

המועסקים בענף השמירה והאבטחה זכאים לזכויות שנקבעו בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה לאחר שישה חודשי ניסיון. **בין הנושאים המוסדרים בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה: חובת מסירת מידע לעובד, תשלום בעבור שעות נוספות, עבודה בסופי שבוע, ביגוד, חופשה שנתית, פנסיה, שעות עבודה,**

<sup>28</sup> עו"ד ענת פפר, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005, **הרצאה בנושא חברות השמירה**, 10 בנובמבר 2004.

בשנת 2004 החזיקו כ-1,800 שומרים רשיון תקף בתחום השמירה.

<sup>29</sup> עו"ד ענת פפר, **הרצאה בנושא חברות השמירה**, 10 בנובמבר 2004. דוגמה למקרה כזה ראה בפרוטוקול 393 משיבת ועדת הרווחה, העבודה והבריאות, 22 במרס 2005.

<sup>30</sup> ש.ם.

**שכר, פיצויים, תוספת ותק, אש"ל, זמי הבראה ופיצויי פיטורים.** חוקי העבודה הם שקובעים את הזכויות הבסיסיות של העובדים בישראל; החוזה הקיבוצי וחוזה אישי אינם יכולים לפגוע בזכויות המוקנות בחוקי מגן. עם זאת, כאמור, תלויות רבות שהגיעו לגורמי הסיוע השונים מצביעות על הפרת ההסכם הקיבוצי וצו ההרחבה.

## 11. גורמים המסייעים לעובדים

**משרד התמ"ת** – בחודש יולי 2004 הוקם במשרד התמ"ת מינהל הסדרה ואכיפה, המאגד תחתיו את כל הזרועות לאכיפת חוקי העבודה: האגף לאכיפת חוקי העבודה, אגף הפיקוח על חוקי העבודה והיחידה לכוח-אדם בשעת חירום. בדוח מבקר המדינה נכתב כי שלושת הגופים האלה עסקו באכיפת חוקי העבודה "ללא מערך ארגוני אשר יבטיח שילוב ותיאום בין תחומים משיקים; ללא הסדרה פורמלית של יחסי הכפיפות של גופים אלה וללא תהליך שיטתי של תיאום ביניהם. התוצאה מכך היתה – בזבוז משאבים ופגיעה במועילות של אכיפת חוקי העבודה".<sup>31</sup>

באגף לאכיפת חוקי עבודה מועסקים **25 מפקחים**,<sup>32</sup> והם מופקדים על אכיפה של חוקי עבודה **בקרוב כ-2.3 מיליוני עובדים ישראלים**.<sup>33</sup> המפקחים פועלים בארבעה מוקדים ברחבי הארץ: חיפה, תל-אביב, ירושלים ובאר-שבע. לצד פעולות הסברה שהאגף מקיים, הוא פועל בשני מישורים עיקריים: טיפול בתלויות עובדים ואכיפה יזומה במקומות עבודה שעל-פי מידע מוקדם סביר שנעשתה בהם עבירה על חוקי העבודה.<sup>34</sup>

אגף האכיפה פועל גם בנושא חברות קבלני כוח-אדם, ובתוך כך בחברות שמירה וניקיון. מפקחי האגף עורכים בדיקות פתע בחברות שונות בענף השמירה והאבטחה, ובתקופה **שמשנת 2004 ועד לסיום כתיבת מסמך זה נבדקו כ-90 חברות שמירה**, רובן נבדקו בעקבות תלונה שהתקבלה מעובדים שנפגעו, ולא בדיקה יזומה.<sup>35</sup> בהנחה שמספר חברות השמירה והאבטחה הוא 5,330,<sup>36</sup> בשנה וחצי נבדקו רק 17% מכלל החברות.

**ב-60% מכלל חברות השמירה שנבדקו (54 חברות) התגלתה הפרה של חוקי העבודה.** מתחילת שנת 2004 ועד לסיום כתיבת מסמך זה הוטלו **43 קנסות** מינהליים בסכום כולל של **כ-250,000 ש"ח**, והוגשו

<sup>31</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, לשנת 2004, עמ' 822–825.

<sup>32</sup> בדוח מבקר המדינה צוין כי ביחידה מועסקים 23 מפקחים באכיפה על מעסיקי עובדים ישראלים; מאגף האכיפה נמסר כי כיום מועסקים בו 25 מפקחים.

<sup>33</sup> הגב' אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>34</sup> הגב' אניטה יצחק, שם.

<sup>35</sup> הגב' אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>36</sup> מספר המשרדים לשירותי שמירה והתאגידים לשירותי שמירה שפעלו ברשיון תקף בשנת 2004 לפי המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים.

כתבי אישום אחדים. אגף האכיפה מעביר את תוצאות החקירות שהוא עורך אל החשב הכללי במשרד האוצר. עד לסיום כתיבת מסמך זה לא התקבל מאגף החשב הכללי כל מידע על הקשר שהוא מקיים עם אגף האכיפה ועל השימוש שנעשה במידע שמאגף האכיפה נמסר כי הוא מעביר. בתשובה על שאלתנו בדבר פרסום ממצאי החקירה ברבים התקבלה התשובה כי במשרד התמ"ת פועלים לפרסום המידע באתר האינטרנט **ונבדקת האפשרות** להעביר את המידע אל משרד המשפטים, האחראי למתן רשיונות לחברות שמירה.<sup>37</sup> באתר האינטרנט של משרד התמ"ת, שחלקים ממנו הם עדיין בהקמה, עדיין אין אפשרות להגיש תלונה על הפרת חוקי העבודה באמצעות אתר האינטרנט.<sup>38</sup>

**משרד המשפטים** – המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים ממונה כאמור על מתן רשיון ועל חידוש רשיון לקיים חברת שמירה. בדיון שנערך בוועדת הרישוי בנושא חידוש רשיונה של "קבוצת השמירה"<sup>39</sup> נקבע תקדים חשוב: סעיף 19 בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, קובע כי לא יינתן רשיון אם ראתה הוועדה שאין לתת מטעמים של ביטחון הציבור או **מטעמים של עברו או התנהגותו של המבקש**. בדיון זה קבעה הוועדה כי את הקריטריון "**התנהגותו של המבקש**" ראוי לפרש כך שייכלל בו גם ציות המבקש לחוקי העבודה. הדיון התקיים בעקבות פנייה מטעם עמותת "קו לעובד" לוועדה, שלוותה בהצגת תלונות ופסקי-דין המצביעים על הפרת חוקי עבודה מצד "קבוצת השמירה". הוועדה אישרה לבסוף את חידוש רשיונה של חברה זו, ובכל זאת מדובר בהחלטה תקדימית וחשובה. עם זאת, חברה המבקשת רשיון או המבקשת לחדש את רשיונה אינה נדרשת לדווח על עמידתה בחוקי העבודה, ורק אם מגיעות לוועדה תלונות או ראיות על אי-ציות החברה לחוקי העבודה היא עשויה להתייחס אליהן.<sup>40</sup>

**בית-הדין לעבודה** – לא נתקבלו נתונים על מספר התביעות שהגישו עובדי שמירה ואבטחה נגד מעסיקיהם לבתי-הדין לעבודה ברחבי הארץ. באתרי העמותות המסייעות לעובדים אפשר למצוא כמה פסקי-דין בתלונות על הלנות שכר, על אי-מתן תנאים סוציאליים כנדרש וכדומה.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> הגב' אניטה יצחק, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מינהל הסדרה ואכיפה, משרד התמ"ת, מכתב, 29 ביוני 2005.

<sup>38</sup> משרד התמ"ת, אתר האינטרנט, <http://www.moit.gov.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2004.

<sup>39</sup> "קבוצת השמירה" היא חברת השמירה והאבטחה הגדולה בישראל, ומועסקים בה 15,000 עובדים.

<sup>40</sup> עו"ד ענת פפר, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005;

עינת בן יהודה, "החלטה תקדימית של משרד המשפטים: פגיעה בזכויות עובדים תהווה עילה לאי-חידוש רשיון של חברות אבטחה", **TheMarker**, 27 במרס 2005.

<sup>41</sup> ראה: שחר דולב, "המאבק האזרחי נגד חברת השמירה (חלק מהמאמרים)", באתר האינטרנט של ארגון "חברה צודקת", [www.hevra.org.il](http://www.hevra.org.il), תאריך הכניסה: 30 ביוני 2005, וכן עמותת "קו לעובד", "עובדי שמירה", באתר האינטרנט, <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה: 4 ביולי 2005.

**גורמים לא ממשלתיים** – עמותות, ארגוני עובדים וגופים אחרים מסייעים לעובדים, ובכללם לעובדי שמירה ואבטחה. גורמים אלה משמשים כתובת נגישה לעובדים, מייעצים לפונים אליהם ומגישים סיוע משפטי. קצרה היריעה מלהזכיר את כל הגורמים הפועלים בתחום.

## 12. המגזר הציבורי כלקוח חברות השמירה

רובם המכריע של המאבטחים והשומרים עובדים בחברות במגזר הפרטי, וחברות אלה מספקות שירות לגורמים ציבוריים ופרטיים במשק. כאמור, אין נתון מוסמך על מספר העובדים המועסקים בחברות שמירה בשירות המגזר הציבורי, אך הקשר בין חברות השמירה ובין המגזר הציבורי חשוב לא רק בשל היות המגזר הציבורי לקוח דומיננטי של חברות השמירה, אלא גם בשל **אחריותה המוסרית של המדינה כלפי עובדי השמירה, המעניקים לה שירות, ובשל היותה מודל לציות לחוקי העבודה במשק ולאכיפת חוקים אלה.**

אחת הטענות המרכזיות שמעלים ארגונים המסייעים לעובדים בתחום השמירה והאבטחה היא שגופים במגזר הציבורי מתקשרים עם חברות שמירה המגישות את ההצעות הזולות ביותר, כלומר אלה שמשלמות לעובדיהן את השכר הנמוך ביותר.<sup>42</sup> כלומר, בעצם ההתקשרות מוסדות המגזר הציבורי מאשררים את תשלום השכר הנמוך ואת תנאי ההעסקה הבעייתיים של העובדים בענף זה.

חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח-אדם אינו חל על ענף השמירה והאבטחה, שכן חברות השמירה אינן נחשבות חברות כוח-אדם, אולם שני חוקים אחרים מתייחסים לאחריות הרשות הציבורית כלפי עובדי חברת נותן השירות: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, וחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976. חוק שכר מינימום קובע את אחריות המעסיק בפועל כלפי עובד קבלן כוח-אדם. לפי סעיף 14 (א) בו, אם לא שילם קבלן כוח-האדם לעובד מטעמו שכר מינימום, דינו של המעסיק בפועל מאסר שישה חודשים או קנס בסך 75,000 ש"ח. נוסף על כך, סעיף 15 (ד) בחוק זה קובע את חובת הרשות הציבורית לכלול בחוזה שייחתם בינה ובין הקבלן המבצע עבודה בעבורה או הנותן שירותים לפי הזמנתה סעיף הקובע כי הפרת הוראות חוק זה על-ידי הקבלן מהווה הפרת חוזה.

בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976, סעיף 2 (ב) קובע כי: "לא יתקשר גוף ציבורי עם ספק בעסקה למכירת נכס או למתן שירות לגוף הציבורי, אלא אם כן נוכח מי שמייצג את הגוף הציבורי באותה עסקה, על-פי תצהיר בכתב מאת אותו ספק, כי עד מועד ההתקשרות לא הורשעו הספק ובעל הזיקה אליו ביותר משתי עבירות, ואם הורשעו ביותר משתי עבירות – כי במועד ההתקשרות חלפה שנה אחת לפחות ממועד ההרשעה האחרונה". שתי העבירות הן לפי חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא

<sup>42</sup> הגב' חנה זוהר, מנהלת עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון; חיים ביאור, "רגיעה בענף האבטחה: מספר העובדים ירד ב-15,000", הארץ, 13 בספטמבר 2004.

כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, או לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987. בחוק עסקאות גופים ציבוריים יש הגבלה רק במקרה של התייחסות לחוק שכר מינימום, ולא לכלל חוקי העבודה.

במסגרת מסמך זה ביקשנו לעמוד על טיב ההתקשרות בין המגזר הציבורי ובין חברות השמירה. לצורך זה **פנינו ל-20 משרדי הממשלה** במכתב<sup>43</sup> שבו נתבקשו משרדים אלה לציין את חברת השמירה המספקת להם שירות; את מספר העובדים בשירותי שמירה ואבטחה בהם; את סכום ההעסקה שהם משלמים לחברת השמירה מדי חודש; את הסכום הכולל מתוך תשלום זה המופנה לכיסוי הוצאות שכר העובדים, על-פי המפרט שהגישה חברת השמירה במהלך המכרז ואת עלות השכר לעובד המופיעה בהצעת המכרז הזוכה. לצערנו, ניסיון זה, שהחל ב-26 ביוני 2005, לא נשא פרי עד להשלמת המסמך. רק שני משרדים, משרד החינוך, התרבות והספורט ומשרד המשפטים, מצאו לנכון לענות על פנייתנו. שאר המשרדים טענו שהעניין בטיפול, חלקם העבירו את הטיפול בפנייה לקצין הביטחון של המשרד, לממונה על חוק חופש המידע או לגורמים אחרים. לצערנו אי-אפשר להצביע על מגמה או על תופעה מתוך עיון בשתי תשובות בלבד.

נוסף על כך, הפנינו שאלות לכמה גורמים באגף החשב הכללי במשרד האוצר. גורמים באגף אישרו שהמשרדים מתקשרים באופן עצמאי עם חברות השמירה, כמובן במסגרת מכרז, ואשר להנחיות ממוקדות בנושא שמירה ואבטחה נענינו שאין הנחיות ממוקדות כאלה. יש הנחיות בכל הקשור למכרזים ולהתקשרויות בכלל, הדורשות להקפיד על צורת ההתקשרות מהיבטים שונים ובהם תנאי ההעסקה של עובדי נותן השירות ושכרם.<sup>44</sup> עם זאת, מצאנו חוזר מסגן החשב הכללי לחשבי המשרד, שנכתב בשנת 1990, בנושא חברות השמירה, והגורמים **עמם שוחחנו במשרד החשב הכללי לא ידעו על קיומו של חוזר זה**.

עניינו של חוזר מס' 64/90, שכתב סגן החשב הכללי בחודש ספטמבר 1990 **בנושא שירותי שמירה**, הוא קבלת הצעות במכרז להעסקת קבלנים בשירותי שמירה. החוזר מורה לחשבי המשרדים לקבל מכל מציע שירותי שמירה גם אישור מעודכן מרואה-חשבון המעיד על כך שהמציע אומנם מקיים את תנאי תשלום שכר המינימום למועסקים על-ידי, בתוספת כל ההפרשות הסוציאליות, על-פי ההסכמיים הקיבוציים. במעמד חתימת החוזה או חידושו על הקבלן להתחייב כי ישלם לעובדיו שכר בהתאם לחוק שכר מינימום וכן את כל ההפרשות לזכויות סוציאליות. המשרד המתקשר עם הקבלן אחראי לקיים פיקוח מדגמי על

---

<sup>43</sup> המכתב יועד לחשבי המשרדים האלה: משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד הפנים, המשרד לקליטת העלייה, משרד התחבורה, משרד התיירות, משרד התמ"ת, משרד התקשורת ומשרד התשתיות הלאומיות.

<sup>44</sup> מר אבי דור, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005; מר גבי שוחט, סגן בכיר לחשב הכללי – דיור ממשלתי, מינהל הרכב ומינהל הרכש, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005;

מר איתן קשמון, סגן בכיר לחשב הכללי – ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, משרד האוצר, שיחת טלפון, 7 ביולי 2005;

מר ליאור הגיא, כלכלן, אגף החשב הכללי – יחידת שכר ותנאי שירות, משרד האוצר, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

תשלומי הקבלן לעובדיו בהתאם להתחייבויותיו, בבדיקת תלושי המשכורת של המועסקים על-ידי הקבלן בגין החוזה. החוזר מסתיים במשפט: "לתשומת לבכם, העסקה תוך אי-קיום החוק מהווה עבירה פלילית, על כל המשתמע מכך".<sup>45</sup>

משיחות עם גורמים שונים באגף החשב הכללי, ובהם מר איתן קשמון, סגן בכיר לחשב הכללי, מנהל ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, עולה כי המשרדים מחויבים להקפיד על התשלום לספק או נותן שירות ולפקח עליו, ובתוך כך על תשלום נותן השירות לעובדיו. בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות במרס 2005 בנושא זכויות העובדים בענף קבלנות השירותים אמר מר אלי בראל, עוזר לסגן החשב הכללי, כי לפי הוראת התכ"ם (תקנון, כספים ומשק) מחודש אוגוסט 2003, בכל התקשרות על הספק להציג אישור מרואה-חשבון על עמידתו בדרישות תשלומים סוציאליים ושכר מינימום לעובדים בכל רבעון או בכל מועד שבו נעשים תשלומים כמוסכם.<sup>46</sup> הגורמים במשרד החשב הכללי אישרו כי אפשר שהפיקוח אינו מספק, וכי אולי יש מקום למיסוד פיקוח תקופתי הדוק יותר, אך לדבריהם הפיקוח קיים והמשרדים מונחים לפקח בהתאם לכללי ההתקשרויות. נוסף על כך, גורמים באגף החשב מסרו כי הם אינם יודעים על תלונות מצד עובדים או על פניות אליהם מטעם אגף האכיפה במשרד התמ"ת. באגף החשב הכללי פועלים כעת לעצב פורמט כללי ומחייב להתקשרות עם הנותנים שירות, שתיכלל בו מחויבות החברה המספקת את השירות לקיים את כל התחייבויותיה ביחס לעובד על-פי החוק. במכרז, שלדברי מר קשמון כבר מיושם בכמה משרדים, נכתב בין השאר:

- דרישת סף שלפיה תציג החברה אישור מרואה-חשבון על כך שהמזיע שילם בקביעות בשנה האחרונה לכל עובדיו כמתחייב מחוקי העבודה, מצווי ההרחבה, מההסכמים הקיבוציים ומההסכמים האישיים החלים עליו, ובכל מקרה לא פחות משכר מינימום כחוק ותשלומים סוציאליים כנדרש.

- המשרד זכאי לקבל מנותן שירותים, בכל עת, תלושי שכר, מידע, מסמכים ופרטים אחרים בכל הקשור לתנאי העסקתם של עובדיו.

- שכר יסוד של עובד שמירה ואבטחה לא יפחת משכר מינימום הקבוע בחוק, בתוספת 10% לשומר, 25% למאבטח ו-50% למאבטח בכיר. סכום זה הוא שכר היסוד לצורך חישובים סוציאליים, קרי, הקבלן ישלם נוסף על שכר היסוד.

יש לציין כי בשיחות עם גורמים שונים באגף החשב הכללי לא התקבל מענה מספק על טיב הפיקוח הקיים.

## 13. דיון

<sup>45</sup> אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אתר האינטרנט, [http://hozrim.mof.gov.il/doc/hozrim/hoz\\_hashkal.nsf](http://hozrim.mof.gov.il/doc/hozrim/hoz_hashkal.nsf), תאריך הכניסה: 5 ביולי 2005.

<sup>46</sup> פרוטוקול מס' 393 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרס 2005. בפרוטוקול אפשר לראות טענות מגורמים שונים שלפיהן פיקוח זה אינו מתקיים בפועל.



במסמך הוצגו ההיבטים המרכזיים בכל הקשור לעובדי השמירה והאבטחה בישראל. ענף זה מתאפיין בפגיעה ובהפרה המתקיימים בענפים החלשים האחרים, אף שיש בו מאפיינים נוספים, הקשורים לאופי העבודה. חלק זה של המסמך אינו מתיימר להציג המלצות לפעולה אלא כוונתו למקד את תשומת הלב בכמה נקודות חשובות שעלו במהלך כתיבתו:

- שוררת אי-בהירות רבה בכל הקשור למספר המועסקים בענף, למספר החברות הפועלות בו ולתנאי שכר העובדים בו. משרד התמי"ת, האמון על תחום התעסוקה בישראל, אינו מחזיק בכל הנתונים על ענף זה.
- ההסכם הקיבוצי וצו ההרחבה בנושא השמירה והאבטחה הושגו בשנות ה-70. לנוכח הגידול הניכר במספר המועסקים בענף זה, הגידול במספר החברות הפועלות בו והשתרשות דפוס ההעסקה ממיקור חוץ, יש מקום לבחון מחדש את ההסכם הקיבוצי ואת צו ההרחבה ולהתאימם לבעיות הקיימות בענף זה כיום.
- העדר גוף אחד המאגד תחתיו את נושא רישוי חברות השמירה הוא בעייתי. ריכוז הנושא באחריות גוף אחד, שיוסמך לבדוק את הציות של מבקש הרשיון לחוקי העבודה, וקביעה שעובדה זו היא קריטריון ברור וחשוב להענקת הרשיון, עשויה לקדם את אכיפת חוקי העבודה בענף השמירה והאבטחה.
- חיזוק הקשר שבין מזמין השירות ובין עובדי החברות הנותנות שירות עשוי ליצור מאזן אימה שיפעל נגד מעסיקים המפירים את זכויות עובדיהם.
- חיזוק שיתוף הפעולה בין הגורמים המטפלים בנושא עשוי להשפיע לטובה על תנאי המועסקים בענף. חיזוק הקשר בין אגף האכיפה במשרד התמי"ת ובין משרד החשב הכללי וועדת הרישוי במשרד המשפטים עשוי להגביר את האכיפה. נוסף על כך, שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים ובין גורמים לא ממשלתיים עשוי לסייע ביצירת רשת בקרה ואכיפה יעילה יותר. בידי הגורמים הלא-ממשלתיים מידע רב על תלונות עובדים ועל חברות בעייתיות, שאינו בהכרח ידוע לגורמים הממשלתיים.
- על המגזר הציבורי לשמש מודל ודוגמה להתקשרות מגינה המיטיבה עם עובדי נותן השירות. נוסף על הנחיות קפדניות יותר בכל הקשור להתקשרות ראוי לכלול בהנחיות ההתקשרות את תנאי העסקת העובדים כקריטריון – לא רק כתנאי מקדים להתקשרות, אלא גם כשיקול נוסף בבחירת נותן השירות. פיקוח ואכיפה שוטפים מטעם אגף החשב הכללי וחשבי המגזר הציבורי, לאחר ההתקשרות, עשויים גם הם לסייע.
- תהליך האכיפה אינו פשוט; עובדים חוששים להתלונן, ובחינת תלושי המשכורת אינה חושפת תמיד אי-ציות לחוקי העבודה. יש מקום לחשוב על אמצעים חדשים שראוי להפעיל כדי לאפשר לגופי האכיפה לשכלל את עבודתם.
- אין די מפקחים על המעסיקים עובדים ישראלים כדי להבטיח הגנה על זכויות העובדים. עם זאת, לא פחות מהגדלת אגף האכיפה חשובה יצירת נגישות לעובדים במשק למידע על

זכויותיהם ולגורמי הסיוע. אגף אכיפה גדול לא יסייע כל עוד אין העובד הממוצע מודע לקיומו ולסמכויותיו, לאפשרויות הגישה אליו ולסעדים שהוא מציע.

- המידע על התקשרויות המגזר הציבורי עם חברות הנותנות שירותים, ותנאי ההעסקה שנחתמו עמן הוא מידע חשוב שחשיפתו עשויה לסייע בבקרה על חוקי העבודה ובאכיפתם.
- הפעלת מערך פרסום ממשלתי נרחב של חברות שמירה שנמצאו מפירות זכויות של עובדים תספק לא רק מידע חשוב לציבור אלא גם גורם הרתעה מרכזי.

## מקורות

### מסמכים ומחקרים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מועסקים, אחוז השכירים ואחוז העובדים חלקית, לפי ענף כלכלי ראשי, שנת 2003", שנתון סטטיסטי לישראל 55, 2004, לוח 12.11.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח-אדם, 2004, לוח 2.2.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר, לפי ענפים כלכליים ראשיים נבחרים (עובדים ישראלים)", הירחון הסטטיסטי לישראל 5/2005, לוח אי/13-, מתוך אתר האינטרנט, [http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13\\_h.htm](http://www.cbs.gov.il/yarkon/k13_h.htm), תאריך הכניסה: 29 ביוני 2005.
- הנדלס שוקי, מאבטחים ושומרים בישראל 1995–2003, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה, משרד התמי"ת, דצמבר 2004.

- יאסינוב יגאל, חה"כ, דוח בנושא זכויות עובדים בענף השמירה והאבטחה, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, מרס 2005.
- עמותת "ידיד" והקליניקה למשפט ושינוי חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה, כיצד נבטיח את זכויות המאבטחים? נייר עמדה בנושא אכיפת חוקי המגן בדגש על אכיפת זכויות המאבטחים, מרס 2005.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאבטחים במוסדות ציבור ועסקים פרטיים, כתבה דפנה סחייק, דצמבר 2003.
- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, 2004.
- פפר ענת, עו"ד, הרצאה בנושא חברות השמירה, 10 בנובמבר 2004.
- פרוטוקול מס' 393, ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 22 במרץ, 2005.
- Dun and Bradstreet Israel Ltd, Dun's 100, 2004

#### חקיקה

- החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998.
- הסכם עבודה קיבוצי כללי בין ההסתדרות ובין הארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל, 12 ביולי 1972.
- חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972.
- חוק כלי הירייה, תש"ט-1949.
- חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976.
- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.
- צו הרחבה בענף השמירה-1972.

#### שיחות טלפון, פגישות ומכתבים

- אברהם מוטי, סגן מנהל אגף בכיר תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.
- אלפי סימה, מנהלת אגף אי' משאבי אנוש, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.

- בניש אבישי, הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, פגישה, 23 ביוני 2005.
- גור אלי, ראש תחום חוזים והתקשרויות, משרד המשפטים, מכתב, 28 ביוני 2005.
- גליקין דניאל, מנהל משאבי אנוש, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 30 ביוני 2005.
- גרינשטיין מירב, סטטיסטיקאית, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב ושיחת טלפון, 29 ביוני 2005.
- דור אבי, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- הגיא ליאור, כלכלן, יחידת שכר ותנאי שירות, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.
- זוהר חנה, מנהלת עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.
- יצחק אניטה, אחראית לאכיפת חוקי עבודה, מנהל הסדרה ואכיפה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 29 ביוני 2005.
- פוך ולדימיר, יו"ר עמותת "צנטוריון", שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- פלג עליזה, אגף מידע, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 ביוני 2005.
- פפר ענת, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 28 ביוני 2005.
- צדקה אברהם, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום, משרד החינוך, התרבות והספורט, מכתב, 5 ביולי 2005.
- קשמון איתן, סגן בכיר לחשב הכללי, ביקורת מטה החשב הכללי בחשבונות משרדי הממשלה, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 7 ביולי 2005.
- רמתי סימה, מזכירת חטיבת עובדי שמירה וניקיון, ההסתדרות הכללית, שיחת טלפון, 6 ביולי 2005.
- שוחט גבי, סגן בכיר לחשב הכללי, דיור ממשלתי, מינהל הרכב ומינהל הרכש, החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 5 ביולי 2005.
- שמש מני, ראש מדור וסיוע מבצעי, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.
- שרתי סוזן, מנהלת ענף משכורות, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 4 ביולי 2005.

## עיתונות

- ביאור חיים, "רגיעה בענף האבטחה : מספר העובדים ירד ב-15,000", **הארץ**, 13 בספטמבר 2004.
- בן יהודה עינת, "החלטה תקדימית של משרד המשפטים : פגיעה בזכויות עובדים תהווה עילה לאי-חידוש רשיון של חברות אבטחה", **TheMarker**, 27 במרס 2005.

#### אתרי אינטרנט

- אגף החשב הכללי במשרד האוצר, <http://www.mof.gov.il.hashkal/hashkalframe.htm>, תאריך הכניסה : 5 ביולי 2005.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.moit.gov.il>, תאריך הכניסה : 4 ביולי 2005.
- עמותת "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il>, תאריך הכניסה : 4 ביולי 2005.
- תנועת "חברה צודקת", <http://www.hevra.org.il>, תאריך הכניסה : 6 ביולי 2005.