

הכנסת העשרים

יוזם: חבר הכנסת יוסי יונה

פ/20/4117

הצעת חוק תנאי העסקת עובדי הוראה (איסור העסקת מורי קבלן), התשע"ז–2017

הגדרות

1. בחוק זה –

"ארגון יציג" – ארגון העובדים המייצג את המספר הגבוה ביותר של עובדי הוראה המועסקים במוסד החינוך;

"מוסד חינוך" – מוסד חינוך רשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט–1949,¹ וכן בית ספר או גן ילדים שבו מתחנכים תלמידים באופן שיטתי, שניתן בו חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על יסודי או חינוך מיוחד, ושחל עליו חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט–1969;²

"מעסיק ציבורי" – משרד החינוך, רשות מקומית או גורם אחר מטעם המדינה לרבות באמצעות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הכלכלה, שירות בתי הסוהר או צבא הגנה לישראל;

"עובד הוראה" – בעל תעודת הוראה או הכרה זמנית כעובד הוראה מאת משרד החינוך;

"קבלן" – מי שמעסיק עובד הוראה ואינו מעסיק ציבורי, המפעיל תכנית חינוכית במוסד חינוכי;

"השר" – שר החינוך.

2. חובת העסקת עובד הוראה לא יועסק אדם בהוראה במוסד חינוך, אלא אם כן מתקיימים כל אלה:

(1) הוא בעל תעודת הוראה או הכרה זמנית כעובד הוראה מאת משרד החינוך;

(2) הוא מועסק במישרין על ידי מעסיק ציבורי וחלים ביניהם יחסי עבודה;

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 287.
² ס"ח התשכ"ט, עמ' 180.

- (3) תנאי עבודתו אינם נופלים מתנאי העבודה בשירות המדינה.
- איסור העסקת מורי 3. קבלן
לא יועסק במוסד חינוך עובד הוראה בהוראה, בלימוד תלמידים או בהדרכה, בין אם הדבר נעשה בחצרי מוסד חינוך ובין אם לאו, באמצעות קבלן, אלא באמצעות העסקה ישירה על ידי מעסיק ציבורי.
- היתר חריג 4. להעסקה שלא באמצעות מעסיק ציבורי
(א) על אף האמור בסעיף 3, רשאי המנהל הכללי של משרד החינוך או מי שהוא הסמיכו לכך, לפי פנייה של מנהל מוסד חינוך או של קבלן, לאחר קיום היוועצות עם ארגון יציג, לתת היתר מיוחד, מטעמים שיירשמו, להעסקת עובד בהוראה שלא באמצעות מעסיק ציבורי (בסעיף זה – היתר מיוחד להעסקה).
(ב) היתר מיוחד להעסקה יכול שיהא לעניין מסוים, או באופן כללי לסוגי עניינים, וינתן לתקופה בת שנת לימודים אחת.
(ג) המנהל הכללי של משרד החינוך לא ייעתר לבקשת היתר מיוחד להעסקה, אלא לאחר שפורט מספר עובדי ההוראה המועסקים, היקף העסקתם והובטח כי תנאי העבודה והשכר של עובדי ההוראה המועסקים במוסד חינוך שלא באמצעות מעסיק ציבורי, זהים לתנאיהם של עובדי המעסיק הציבורי.
(ד) להיתר מיוחד להעסקה לא יהיה תוקף, אלא אם כן הקבלן חתם על כתב התחייבות והצהרה, בפני המנהל הכללי של משרד החינוך או מי שהוא הסמיכו לכך, לפיהם אף אם סוכם אחרת בחוזה עבודה, יחולו על כל אחד מעובדי ההוראה המועסקים על ידו או בשירותו במוסד חינוך תנאי העבודה והשכר של עובדי הוראה המועסקים על ידי מעסיק ציבורי.
(ה) העתק מההצהרה ומכתב ההתחייבות יפורסמו באתר האינטרנט של משרד החינוך.
(ו) הוגשה תובענה על ידי עובד הוראה המועסק על ידי מעסיק שאינו מעסיק ציבורי, ימציא המנהל הכללי של משרד החינוך העתק מההצהרה ומכתב ההתחייבות של מעסיקו לידי עובד ההוראה.
(ז) ביקש מבקש היתר מיוחד להעסקה, כאמור בסעיף קטן (א), להעסיק עובדי הוראה שלא באמצעות מעסיק ציבורי, במשך שלוש שנים רצופות, ינתן לו היתר מיוחד להעסקה למשך שנה נוספת אחת בלבד, שבמסגרתה יפעל לקלוט את עובדי ההוראה לעבודה באמצעות המעסיק הציבורי.
- דיווח לכנסת 5. המנהל הכללי של משרד החינוך ימסור לוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, לא יאוחר מיום א' בכסלו בכל שנה, דין וחשבון על היתרים מיוחדים להעסקה שניתנו לפי הוראות סעיף 4 בשנה שקדמה למועד הדיווח ועל מספר עובדי ההוראה המועסקים בידי כל מעסיק.

- ביצוע ותקנות 6. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, לרבות לעניין דרכי הפיקוח על קיום הוראותיו.
- תחילה 7. תחילתו של חוק זה 48 חודשים מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

הצעת חוק זו נועדה לפעול למיגור תופעת העסקתם העקיפה של מורים (להלן – עובדי הוראה) באמצעות עמותות ותאגידים עירוניים הממומנים מכספי עמותות ורשויות מקומיות, תופעה המכונה "העסקת מורי קבלן".

לפי פניות שהגיעו אל הסתדרות המורים, העסקתם העקיפה של אלפי מורים נעשית בדרך כלל בתנאים פחותים ופוגעניים, ביחס למקביליהם המועסקים על ידי משרד החינוך או הרשויות המקומיות. התכליות שביסוד הצעת החוק הן לעגן את חובת העסקתם של מורי קבלן בהעסקה ישירה על ידי משרד החינוך או הרשויות המקומיות, וליצור מנגנוני איסוף נתונים ופיקוח, כדי להגן על כבודם ומעמדם של המורים ועל תנאי עבודתם.

העיסוק בהוראה הוא בעל חשיבות חברתית ראשונה במעלה, בהקניית מיומנויות למידה וידע לתלמידים ובעיצוב פני החברה הישראלית. אלפי מורי קבלן אשר אינם מועסקים על ידי משרד החינוך או הרשויות המקומיות, רובם ככולם, רואים בעבודתם שליחות של הקניית חינוך, ערכים וידע לתלמידים ולא רק מקור פרנסה.

נוסף לדרישות החלות על המורים בדבר הכשרה מיוחדת ויכולות גבוהות בהקניית החומר הנלמד ומיומנויות הלמידה, עבודתם של כלל המורים ומורי קבלן בכללם מחייבת השקעת מאמצים מרובים בלימוד החומר ובהקניית מיומנויות למידה וערכים חברתיים, מקצועיות, מסירות רבה, רצון טוב לתרום להתפתחות ולפיתוח הפוטנציאל של כל תלמיד ולפיתוח בתי הספר, נגישות למערכת, ובכלל זה, להנהלה, למורים אחרים ובעיקר נגישות לתלמידים וגם להוריהם, אף הרבה מעבר לכותלי בתי הספר ולשעות ההוראה.

למרות החשיבות היתרה לאין ערוך לעבודתם של עובדי ההוראה, מזה זמן רב קיימת פגיעה ממושכת במעמד המורה בכלל ובתופעה של העסקה עקיפה בפרט.

העסקה עקיפה של מורים הינה תופעה שכיחה ופוגענית המתבטאת בהדרה ממושכת ומקפחת של מורים במוסדות הלימוד המוכרים – ממעמד של עובדים 'פנימיים' בבית הספר – למעמד של עובדים 'חיצוניים', המועסקים על ידי גופים חיצוניים.

נוסף על פגיעה זו במעמד, מורי קבלן אינם זכאים לקביעות, הם מפוטרים בסוף כל שנת לימודים (פיטורי קיץ) וביטחונם התעסוקתי נפגע ואף שכרם וזכויות נוספות נפגעות. תופעה פסולה זו מוצאת ביטוייה, בין היתר, בהעסקה עקיפה ומקפחת של מורים רבים המלמדים גם מקצועות ליבה במסגרת תכניות לימוד נוספות (תל"ן) המועסקים בתנאים פחותים השונים מהותית מאלה של המורים הרגילים וללא ביטחון תעסוקתי (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יובל וורגן, **העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים**, 27.11.2006; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יובל וורגן, **העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים**, 8.12.2011; **משרד החינוך – העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים ("מורי קבלן")**, דוח שנתי 65, התשע"ה–2015, עמ' 937).

בהתנהלות זו "נפגע שכרם ונוצר חוסר שוויון ביניהם ובין המורים המועסקים אתם 'כתף אל כתף' בהעסקה ישירה".

הדרתם המקפחת של מורים ממעמד של מורים רגילים באמצעות העסקה עקיפה, תוך פגיעה בזכויותיהם ובתנאי עבודתם, מהווה העסקה הפוגעת בזכות היסוד לכבוד של המורים כעובדים, בזכות היסוד לשוויון ואי הפליה; העסקה המנוגדת לעקרונות יסוד של תום לב, הגינות, תקנת הציבור, וסבירות. יש להוקיע תופעה פסולה זו מכל וכל.

למרות הביקורת של גורמים מוסמכים על תופעת ההעסקה העקיפה של עובדי הוראה ובהם חברי ועדת החינוך של הכנסת ומבקר המדינה, תופעה זו נותרה בעינה ולא צומצמה. (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יובל וורגן, **העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים – מסמך עדכון**, 30.6.2014)

לתופעה הפסולה של העסקת מורי קבלן השלכות שליליות: פגיעה בכבודם ובמעמדם של המורים; פגיעה בביטחונם התעסוקתי, בשכרם וזכויותיהם של המורים תוך הפלייתם לרעה בתנאי העסקתם בהשוואה למורים המועסקים בצורה ישירה; יצירת מעמדות שונים בקרב מורים העובדים באותו בית ספר "כתף אל כתף" ואף מטעם זה פגיעה במעמדם של המורים; חשש מפגיעה באיכות ההוראה עקב ירידה בהניעה (במוטיבציה) וביצרנות של אותם מורים בנוגע לשירות שהתלמידים והחברה בכללותה ועקב היעדר מידע ופיקוח על הכשרתם ואיכותם. כמו כן, קיימת פגיעה בשוויון ההזדמנויות לתלמידים ובזכותם לחינוך ואף הרחבת הפערים החברתיים-כלכליים בין התלמידים. זאת, בנסיבות בהן רשויות מקומיות חזקות הן אלו שמקצות שעות תגבור להוראת מקצועות החובה באמצעות גופים מתווכים.

תופעת ההעסקה העקיפה של עובדי ההוראה והפגיעה במעמדם והפלייתם בתנאי עבודתם לעומת מורים המועסקים בהעסקה ישירה תחמיר את המחסור הקיים בעובדי הוראה אשר השתכרותם נמוכה יותר לעומת עובדי מדינה אקדמאיים בדירוג המח"ר (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אתי וייסבלאי, **מעמד המורה בישראל ובמדינות ה-OECD – הכשרה, הסמכה, שכר ותנאי עבודה**, 28.4.2013) ואף ביחס למדינות אחרות ב-OECD. בנסיבות אלה נפגעת יכולתה של המדינה לממש את חובתה לספק את חינוך חובה חינם ובכלל זה את הזכות לחינוך זמין הנגזרת מהזכות לחינוך, הכוללת מורים מיומנים המקבלים משכורות תחרותיות בשוק המקומי. (לטס פרי – חזן, **הזכות לחינוך – קווים לדמותה**, משפט ועסקים טז (תשע"ד), 151, עמ' 162-163)

הצעת חוק זו, אשר תכליתה קליטת מורים בהעסקה ישירה וצמצום תופעת מורי הקבלן, תקדם את הזכות לכבוד המורים, תשפר את מעמדם ותקדם את ההגנה על זכויותיהם וביטחונם התעסוקתי. הצעת החוק עשויה אף לתרום למימוש רחב יותר של הזכות לחינוך ציבורי זמין ולהפחית את הסיכון להגדלת המחסור בעובדי הוראה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ד באדר התשע"ז – 22.3.17