

## 1949 – ראשית העסקתם של אזרחים כעובדי צה"ל

מאת:

סגן דניאל שבצוב, יועמ"ש מרכז תע"ץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה

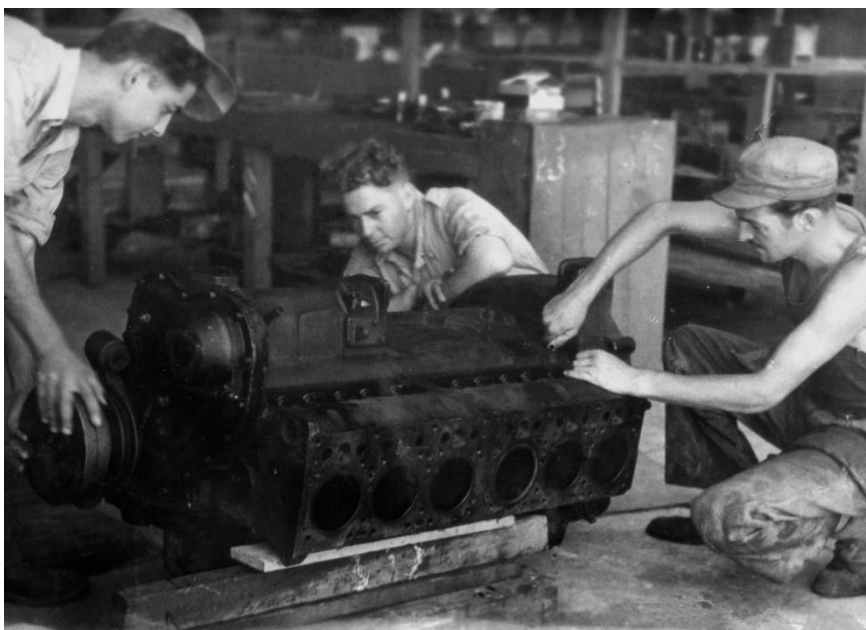
סא"ל יוסי דסקל, רע"ן הייעוץ המשפטי לאכ"א, מחלקת ייעוץ וחקיקה

"חיילי צה"ל ועובדיו האזרחיים הם שני צדדים של מטבע אחד" - במובנים רבים דברים אלה משנת 1961 של ראש אכ"א דאז, אלוף אהרון דורון, מבטאים את תפיסתו של צה"ל לפיה אזרחים עובדי צה"ל, הם נדבך מושרש ומרכזי בכח האדם עליו נסמך הצבא. עם זאת, אמירה זו לא הייתה מובנת מאליה ובמהלך השנים הראשונות שבהן הועסקו אזרחים בצה"ל התעוררו דילמות בעניין. בחיבור זה נסקור את תחילת ההעסקה של אזרחים בצבא והיווצרות מערכת היחסים הקיבוצית בין צה"ל לבין האזרחים המועסקים על-ידיו, תוך הצגת מספר היבטים משפטיים בנושא שטופלו בידי הפרקליטות הצבאית.

### רקע עובדתי

העסקה של אזרחים כעובדים בצבא (אע"צים) החלה בעיצומה של מלחמת העצמאות בשנת 1949. העסקת אזרחים נדרשה על רקע שחרור נרחב של מגויסי המלחמה ומצוקה כספית גוברת של החילות הלוגיסטיים במהלך המלחמה. המשרתים בחילות הלוגיסטיים היו ברובם מבוגרים, ובחלקם הגדול היו בעלי משפחות, ומשכך שירתו תקופה קצרה יחסית כחיילים. את הפער שנוצר עקב שחרור חיילים בחילות הלוגיסטיים החלו למלא באופן הדרגתי אזרחים בצה"ל. בהתאם, התפקידים שבהם הועסקו אזרחים עובדי צה"ל בתחילת הדרך היו בעיקרם לוגיסטיים – עובדים בבתי חולים, במאפיות, במכבסות, בסדנאות ובבתי-דפוס.

בתוך תקופה קצרה אע"צים הפכו לחלק משמעותי מכוח האדם עליו נשען הצבא. כך, בשנת 1951, שלוש שנים לאחר הקמת צה"ל, מספר האזרחים שהועסקו ביחידות הצבא הגיע כבר ל-7,000. בין עובדים אלה היו כ-1,000 נהגים, כ-1,000 פקידים ומאות עובדים ללא הכשרה ספציפית, ששימשו בתפקידי שירות שונים.



אזרחים עובדי צה"ל מתקנים מנועים במוסך של בית מלאכה צבאי בבסיס "סרפנד" (צריפין) בתקופת מלחמת העצמאות (30 בדצמבר 1948, לע"ם)

כבר בשנים הראשונות להעסקתם, משנת 1951, יוצגו עובדי צה"ל על ידי ארגון עובדים, שפעל במסגרת הסתדרות העובדים הכללית בארץ ישראל. בכך החלה מערכת היחסים הקיבוצית הנמשכת בין מערכת הביטחון וצה"ל לעובדים עד היום.

העסקתם של האע"צים ידעה משברים, גם בתחילת הדרך. בשנת 1953 נערך גל פיטורים נרחב של אע"צים על רקע משבר כלכלי שהכה במשק. התייחס לכך שר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, במכתב לרמטכ"ל, רא"ל מרדכי מקלף, מיום 8 בדצמבר 1952 בו הורה על קיצוץ של כ-3,000 תקנים של עובדי צה"ל. הדבר הוביל לכך שבשנת 1953 ירד היקף האע"צים המועסקים בצבא לכ-2,000 עובדים – כמעט שליש מן העובדים פוטרו.

במקביל, פעל ארגון העובדים לשיפור תנאי התעסוקה של העובדים, כגון הבטחת מצרכים לעובדים חיוניים ותוספות מזון למי שעבדו בעבודה גופנית קשה ובצידה גישה לשירותיו של השק"ם. לצד זאת, נתבעו תוספות שכר כגון תשלום דמי-ביגוד, וכן ביקש ארגון העובדים להסדיר ביטוח פנסיוני לעובדים בקרן "מבטחים". באותה העת, בה שרר כאמור משבר כלכלי, לא נענו דרישות הארגון למתן תוספות שכר כאמור.

בשנים 1954-1959 מוסדה העסקת העובדים, הוסדרו תוספות שכר וזכויות סוציאליות וכן עוגן מעמד העובדים בחוק. כך, החל מיום 1 ביולי 1955, עובדי צה"ל צורפו לקרן הפנסיה "מבטחים", בהתבסס על הסכמה בעניין השתתפות מערכת הביטחון והעובדים בעלויות הביטוח הפנסיוני.

לצד זאת, הוסדרו תוספות שכר מסוגים שונים, שרבות מהן המשיכו להשתלם לאורך השנים ועודן רלוונטיות גם כיום. כך למשל, תוספת זמן נסיעה המשולמת בגין שעות נסיעתם של העובדים למקום העבודה, ובשלב מאוחר יותר התוספת החילית שנועדה לתגמל בגין עבודה מאומצת בפסי-היצור המפעליים.

העסקתם של א"עצים אף הצריכה את הכפתם לנורמות צבאיות. הדבר נעשה במסגרת חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955 (החש"ץ) שהיווה שלב נוסף בביצור מעמדם של אזרחים עובדי צה"ל כחלק בלתי נפרד מכוחות הצבא. במישור של יחסי העבודה, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, קבע כי הוראותיו לא יחולו על חייל כמשמעותו בחוק השיפוט הצבאי, ובכך הוחרגה אוכלוסיית עובדי צה"ל מתחולתו. כפועל יוצא, אוכלוסיית עובדי צה"ל הפכה ליחידת מיקוח נפרדת מאוכלוסיית עובדי המדינה, שתנאי העסקתה נקבעים בנפרד ומבטאים את מאפייני ההעסקה הייחודיים בצבא.

בהמשך לכך, בשני העשורים הראשונים להעסקתם של עובדי צה"ל, הוסדרו תנאי העסקה שלהם בהסכמים פרטניים שנחתמו מעת לעת בין מערכת הביטחון וצה"ל לבין ארגון העובדים. בשנת 1972 חלה התפתחות משמעותית: נכרת הסכם קיבוצי שהסדיר באופן רחב וכולל את תנאי העסקתם של עובדי צה"ל. ההסכם עודכן בהסדר קיבוצי בשנת 1978 ועומד עד היום בבסיס מערכת היחסים הקיבוצית. תיקון משמעותי נוסף להסכם הקיבוצי נערך בשנים 2007-2008 עם חתימת מספר פרטיכלים המכונים יחדיו "הסכם דור ההמשך".

עם השנים שב וגדל מספר המועסקים בצה"ל ובשיאו הגיע אף לכ-20 אלף עובדים, כאשר הגידול נובע בחלקו משילובם במקצועות נוספים, טכנולוגיים בעיקר. כיום מועסקים בצה"ל כ-7,000 אע"צים. כמחצית מהאע"צים מועסקים במסגרות יצרניות כעובדים מקצועיים. המחצית השנייה מועסקת בתפקידי ניהול והנדסה, ובמקצועות נוספים (כגון רופאים). כפי שהיה בשנים הראשונות של צה"ל, גם כיום, מרבית האע"צים, כ-60%, מועסקים באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה. אע"צים נוספים מועסקים בזרוע האוויר והחלל (כ-15%); בזרוע הים (כ-10%) והיתר (כ-15%) באגף המודיעין, בזרוע יבשה וביתר גופי צה"ל. מרביתם של האע"צים מועסקים בהתאם לכללי ההסכם הקיבוצי ו-10% מהאע"צים מועסקים בחוזים אישיים.

### עובדי צה"ל הצטרפו לקרו הפנסיה "מבטחים"

כותרת מעיתון "על המשמר", 27 ביוני 1956

אוכלוסיית האזרחים בצבא היא אוכלוסייה ייחודית אשר תנאי העסקתה והכללים החלים עליה הינם הסדרים משפטיים ייחודיים. מצד אחד, מעמד שונה ממעמד משרתי הקבע: בינם לבין צה"ל קיימים יחסי עובד מעביד, הם מאורגנים בארגון

עובדים, באפשרותם לשבות וכן לפנות בתביעות לבתי הדין לעבודה. מצד שני, הם אינם עובדי מדינה וחלה עליהם מערכת סמכות וחוקים שונה מזו שחלה על עובדי משרד הביטחון למשל.

אם כן, ייחודיות אוכלוסיית עובדי צה"ל מתבטאת בכך שהיא מהווה יחידת מיקוח נפרדת מעובדי המדינה, שתנאי העסקתה נקבעים בנסגרת משא ומתן ייעודי בין מערכת הביטחון לארגון העובדים. בהתאם, גם חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970 אינו חל עליהם ונקבע להם הסדרי פנסיה נפרדים. בנוסף, כפועל יוצא מכך שאזרחים עובדי צה"ל מועסקים על פי חוק במסגרת מעמד ייחודי ואינם נחשבים כעובדי מדינה, גם חוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג-1963, ותקנון שירות עובדי המדינה (התקשי"ר), אשר מסדיר את מכלול חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה, אינם חלים על עובדי צה"ל. לאור ייחודם של האזרחים עובדי צה"ל, מוסדרים כללי המשמעת החלים עליהם בפקודות הצבא ובהסדרים שנערכו עם ארגון העובדים.

ייחודיות אוכלוסיית האזרחים מוצאת את ביטויה אף בהסדרים המשפטיים שנקבעו בכל הנוגע לסמכות השיפוט בעניינם. על עובדי צה"ל הוחל החש"ץ מכוח סעיף 28(2) וניתן להעמידם לדין בפני בית דין צבאי בגין עבירות שנעברו במסגרת השירות הצבאי. עם זאת, אין אפשרות ליחס לאוכלוסיית האזרחים את כל העבירות המנויות בחש"ץ. החש"ץ מונה רשימה של עבירות שלא ניתן יהיה לשפוט בגין עובדים, עבירות מסוימות שבגינם ניתן להעמיד אע"פ צה"ל לדין בפני בית דין צבאי רק אם בוצעו במקום שבחזקת הצבא וכן עבירות שניתן להעמיד לדין בגינן רק בתקופת לחימה. בהתאם לחש"ץ, גם העמדת אזרחים לדין משמעתית תתאפשר רק בגין עבירות מסוימות. לצד זאת, ההסכם הקיבוצי ופקודות הצבא קבעו הליך מנהלי ייעודי לבירור עבירות משמעת. בנוסף, החש"ץ קובע כי היועץ המשפטי לממשלה יוכל לצוות בכל עת עד להכרעת הדין, כי דינו של נאשם אזרח עובד צה"ל יתברר בבית משפט אזרחי - הסדר שאינו קיים ביחס לחיילים.

נוסף על כך, ייחודיות העסקת עובדים בשורות הצבא באה לידי ביטוי בדרך ניהול המשא ומתן על זכויותיהם של עובדי צה"ל על ידי מערכת הבטחון מצד אחד, וההסתדרות הכללית של העובדים והארגון הארצי של עובדי צה"ל מצד שני. במסגרת משא ומתן זה נחתם בין הצדדים ההסכם הקיבוצי המיוחד. בהתאם לאמור באותו הסכם המשיכו הצדדים לנהל משא ומתן והגיעו להסכמות בנושאים שונים מאז 1978 ולאורך השנים. ההסכמות באות לידי ביטוי בפרטיכלים שונים. בהסכם הקיבוצי והפרטיכלים הללו, קובעים הצדדים את מכלול תנאי השכר של עובדי צה"ל, בין דרך קביעת הסדרים ייחודיים לעובדי צה"ל, ובין על ידי אימוץ של הסדרים והסכמים מהמגזר הציבורי (לעיתים באופן מלא ולעיתים באופן חלקי). בתוך כך, ההסדרים קובעים תנאים שכריים דוגמת תוספות זמן הנסיעה, החזר הוצאות זמן נסיעה, תוספת שריון ומאמץ (שלימים הפכה לתוספת החילית), וכן תנאי העסקה לא שכריים כדוגמת זכאות לשק"ם וחינוך תיכוני לילדים.

יחודיות זו של אוכלוסיית האזרחים בצבא עוררה דילמות ותהיות רבות בכל הנוגע לזכויותה. ביטוי לדילמות ניתן למצוא בשיח שהתנהל בנושא, כבר מראשית העסקתם של אע"צים. הדברים שהועלו במאמר שפורסם בכתב העת הצה"לי "מערכות" בשנת 1965 מסכמים נאמנה את השאלה שעומדת בבסיס תחילת העסקת אזרחים בצבא, וכן את התשובה שרווחה בשנים הרלוונטיות:

*"לעתים מתעוררת השאלה: האם יש מקום להעסיק אזרחים בצבא? נוכח המחסור בבעלי מקצוע שונים בשירות-קבע – התשובה היא חיובית. רבים הם "התפקידים האזרחיים" המוטלים על הצבא ואין מספיק חיילים בשירות-קבע כדי לאייש אותם. המסקנה מכך היא, שאין מנוס מהעסקת אזרחים בצבא".*

## חשיבות הנושא

שאלות הנוגעות להעסקת אזרחים בצבא, ולהיקף וסוג התפקידים שיש לאייש באמצעות אזרחים, ולא באמצעות לובשי מדים, המשיכו להעסיק את צה"ל ואת הגורמים הרלוונטיים במדינה לאורך שנים, וניתן להניח שהדילמות בעניין זה ימשיכו ויתעוררו גם בעתיד.

סקירה זו מלמדת, כי דילמות אלה אינן חדשות, והתעוררו כבר מראשית העסקתם של אזרחים בצה"ל, כבר בשנותיו הראשונות. למעשה, מאז ומעולם יש לנושא פנים לכאן ולכאן, והדבר נבחן מחדש מעת לעת, בהתאם למציאות המשתנה.

## מדוע בחרנו בנושא?

אנו משרתים בענף הייעוץ המשפטי לאכ"א, המעניק ייעוץ למרכז תעסוקת עובדי צה"ל האמון על כלל הסוגיות הנוגעות בהעסקת אזרחים בצה"ל. במסגרת פעילות הענף, מצאנו עניין בהיסטוריה הנוגעת להעסקתם של אע"צים, שנחשבים לכוח אדם ייחודי ושונה בצה"ל. ההיסטוריה והדילמות שהתעוררו בעבר הן נדבכים משמעותיים בתמונה הרחבה הנוגעת להעסקת אזרחים בצבא, שהבנתם חשובה ויכולה לתרום להבנה טובה ומעמיקה יותר של היחסים בין צה"ל לעובדיו כיום, וכן לסייע בגיבוש עמדה ביחס לדילמות שיתעוררו בעניין בעתיד.

## להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- "מועצת עובדי צה"ל אישרה הסכם עבודה חדש" **דבר** (8.12.1961);
- מרדכי בר-און **כשהצבא החליף מדיו: פרקים בהתפתחות צה"ל בשנים הראשונות לאחר מלחמת העצמאות 1949-1953**, 184 (ליאת אושרי וחייה פז כהן עורכות 2017);
- "כינוס עובדי צה"ל" **דבר** (14.11.1951);
- "עובדי צה"ל והמערכה המקצועית של ציבור הפועלים" על **המשמר** (3.12.1953);
- "עובדי צה"ל הצטרפו לקרן הפנסיה" מבטחים" על **המשמר** (27.6.1955);
- צדוק אשל "עובדים אזרחיים במחנות צה"ל (ב') – בגדי עבודה ותרבות לציבור" (25.10.1956);
- מבקר המדינה **דוח שנתי 65 צבא ההגנה לישראל (צה"ל) מערך אזרחים עובדי צה"ל (אע"צים)** (התשע"ה-2014);
- "נפתחה מועצת עובדי צה"ל" **למרחב** (12.1.1956);
- "רמת השכר של עובדי צה"ל גבוהה בהרבה משל עובדי הממשלה" **הבקר** (31.12.1962);
- רס"ן י. בר יהודה "מעמדו של אזרח עובד-צבא" **מערכות** (1.12.1965);
- ע"ב (עבודה ירושלים) 1164/00 **נוריאל יגאל - מדינת ישראל - משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 01.04.2004);
- חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955.