



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מאבקים של עובדים המועסקים בשירות המדינה
באמצעות חוזים אישיים
להקמת ארגון עובדים יציג**

ב' בניסן תשע"ג

13 במרס 2013

כתיבה: פלורה קוד דבידוביץ'

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת השמונה-עשרה וכן לבקשת הה"כ שמעון סולומון ועניינו מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציג בשם "אחדות".

בחלקו הראשון של המסמך ייסקר אופן ההעסקה של עובדים בשירות המדינה בישראל, ובתוך כך תיסקר ההתפתחות של מסגרת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים; יוצגו מאפייניה המרכזיים של מתכונת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה וההבדלים בינה לבין מתכונת ההעסקה בדירוג-דרגה הרווחת בשירות המדינה, כפי שהם באים לידי ביטוי בספרות המחקרית ובין היתר במחקר שפרסם בנושא זה בנק ישראל בפברואר 2012 ונבחנה בו השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות בו. נוסף על כך יוצגו במסמך נתוני נציבות שירות המדינה על מספר העובדים המועסקים כיום בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים. בחלקו השני של המסמך תתואר פעילותם של נציגי הארגון "אחדות" המבקש לייצג את העובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להכרה בו כארגון עובדים יציג ויוצגו טענות הארגון נגד מאפיינים שונים של מתכונת העסקה זו, כפי שהם באים לידי ביטוי בחומר רקע המתאר את פעילות הארגון האמור שהועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ובפרוטוקולים של דיונים בנושא זה בערכאות משפטיות שונות.

הממצאים העיקריים המפורטים במסמך:

- **בשירות המדינה נכללים משרדי הממשלה, ובהם משרד הביטחון, 22 בתי-חולים ממשלתיים וכן כל יחידות הסמך הממשלתיות, פרט ליחידות הסמך של משרד הביטחון וכוחות הביטחון, שהם צה"ל, המשטרה, שירות בתי-הסוהר (שב"ס), המוסד ושירות הביטחון הכללי (שב"כ).** נציבות שירות המדינה מופקדת על יישום מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה וסמכויותיה נקבעו בחקיקה ובתקנות שירות המדינה.
- **ככלל, השכר בשירות הציבורי בישראל נקבע במשא-ומתן קיבוצי בין המעסיק, כלומר המדינה, ובין ארגוני העובדים, ונחתמים בו הסכמי שכר קיבוציים, הן ברמה הארצית והן ברמת משרדי הממשלה והדירוגים השונים. משכורתו של עובד בשירות המדינה נגזרת ממשלח ידו (הדירוג שלו), שנות הוותק שצבר, השכלתו, הדרגה שנקבעה לו ותוספות שכר מיוחדות הנגזרות מדירוגו, מעיסוקו, מהמשרד שמעסיק אותו ומקריטריונים נוספים.**
- **על רקע הצורך של השירות הציבורי למצוא דרך להציע תגמול גבוה דיו כדי למשוך לשורותיו עובדים ראויים ולשמר כוח-אדם כזה במערכת השירות הציבורי לאורך זמן, אומצה בשירות המדינה בראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 מתכונת העסקה באמצעות חוזים אישיים.**
- **בהתאם לסעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בשירות המדינה הסמכות לעריכת חוזים מיוחדים, כלומר חוזים אישיים, נתונה לנציב שירות המדינה. סוגי החוזים המיוחדים בשירות המדינה נקבעו בתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד),**



התש"ך-1960, ובהם חוזה אקדמאים, חוזה כלכלנים, חוזה משפטנים ויותר מ-30 סוגי חוזים נוספים. **ההעסקה באמצעות חוזה נעשית לפי חודשי עבודה ומוגבלת בזמן.**

■ בשנת 1997 קבעו משרד האוצר ונציבות שירות המדינה טבלאות שכר לעובדים במקצועות אקדמיים המועסקים בחוזים אישיים בשירות הציבורי, ובהן דרגות שונות בדומה למבנה הדרגות בדירוגים בשירות הציבורי.

■ **בשנת 2013 מועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים כ-8,587 עובדים (לא כולל מועסקים במשרד הביטחון ובכנסת), שהם כ-12.7% מכלל המועסקים בשירות המדינה (שמספרם כ-67,421). בשנת 2012 היה מספר המועסקים בכנסת באמצעות חוזה אישי 43 עובדים, שהם כ-8.2% מכלל העובדים בכנסת.**

■ לפי נתוני נציבות שירות המדינה לשנת 2013 יש כיום 21 גופים בשירות המדינה¹ ששיעור המועסקים בהם באמצעות חוזים אישיים גדול משליש מכלל המועסקים בהם. במרביתם (12 גופים), מדובר על מחצית מהעובדים ואף למעלה מכך. גופים אלה הם: הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (83.3%); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (77.8%); רשות ההגבלים העסקיים (75.9%); רשות התעופה האזרחית (75.4%); הרשות הממשלתית למים ולביוב (67.3%); משרד הפנים (66.2%); המשרד לנושאים אסטרטגיים (62.5%); המשרד לענייני אזרחים ותיקים (60%); המשרד לפיתוח הנגב והגליל (59.6%); משרד ראש הממשלה (57.8%); המשרד לשיתוף פעולה אזורי (54.2%); משרד האוצר (50.1%); משרד התקשורת (47%); המשרד לשירותי דת (45.3%); משרד האנרגיה והמים (45.2%); הרבנות הראשית (44.4%); משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט (44.4%); המשרד להגנת הסביבה (44.2%); משרד ההסברה והתפוצות (37.3%); משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (37%); הנהלת בתי-המשפט (36.2%).

■ יש כמה הבדלים עיקריים בין שיטת ההעסקה הרווחת בשירות המדינה, באמצעות הסכמים קיבוציים, כלומר לפי דירוג-דרגה, לשיטת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים, והם באים לידי ביטוי בין היתר במחקר בנושא, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), שפורסם על-ידי בנק ישראל בפברואר 2012. עורך המחקר האמור מצביע, בין היתר, על ההבדלים האלה:

■ **שכרו של עובד המועסק באמצעות חוזה אישי גבוה בכ-25%–30% משכרו של עובד המועסק במשרה מקבילה בדירוג-דרגה.** נוסף על כך, כל שכרו של המועסק בחוזה אישי מובא בחשבון לצורך הפרשה לחיסכון פנסיוני, ואילו שיעור השכר המובא בחשבון לצורך זה אצל עובדים המועסקים לפי דירוג-דרגה הוא כ-70% בלבד.

■ לעומת זאת יש תוספות שכר מסוימות, כגון מענק יובל ותוספת שהייה בדרגה, שזכאים לקבל רק עובדים לפי דירוג-דרגה, והן אינן ניתנות למועסקים באמצעות חוזים אישיים.

¹ לא כולל נתונים על מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים במשרד הביטחון, בכנסת, במשרד מבקר המדינה וב"נתיבי" ועל עובדים הנכללים לפי נציבות שירות המדינה בהגדרת עובדים ב"משרד לעובדים מבוטלים" וב"משרד מעבר".



כמו כן, בניגוד לשכר העובדים המועסקים לפי דירוג-דרגה, שמושפע בין היתר מן הוותק התעסוקתי של העובד, שכר המועסקים בחוזה אישי אינו תלוי בקריטריון זה.

■ נוסף על כך, לעומת עובד קבוע בשירות המדינה, החתום על חוזה העסקה בלא מגבלת זמן, עובד המועסק באמצעות חוזה אישי אינו מוגן על-ידי מוסד הקביעות, חוזהו מוגבל בזמן והארכתו תלויה בין היתר ברצון המעסיק להמשיך להעסיקו.

■ כדי ללמוד על רמת השכר של עובדים המועסקים לפי הסכמים קיבוציים בשירות המדינה ושל עובדים בשירות המדינה המועסקים באמצעות חוזים אישיים פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. במענה על פנייתנו נמסר ממשרד האוצר, כי ככלל קשה להשוות את שכר שתי קבוצות העובדים האמורות, שכן מדובר בקבוצות עובדים הנבדלות בחלק ממאפייניהן, ובהתאם לכך גם ברמות השכר שלהן.

■ עם זאת, למרות הקושי האמור, אפשר ללמוד באופן מסוים ומדגמי על ההבדלים בין רמות השכר מהשוואת השכר ההתחלתי של עובדים בשתי צורות ההעסקה, שכן במצב זה אפשר להפחית את השפעת הקריטריונים השונים על השכר כגון ותק ותוספות שכר שונות, שהשפעתן באה לידי ביטוי באופן שונה בכל אחת מצורות ההעסקה.

■ מדוגמאות שהתקבלו ממשרד האוצר לשכר ההתחלתי של עובדים בדירוג מדעי החברה והרוח ובדירוג המהנדסים לעומת עובדים בדירוג עובדים חיוניים אקדמאים שכר כולל (דירוג 587), המועסקים באמצעות חוזים אישיים, ומדוגמאות לשכר ממוצע של עובדים כאמור אפשר ללמוד שברמות השכר ההתחלתיות של עובדים המועסקים בשתי מתכונות ההעסקה שכר בעלי החוזים האישיים גבוה בכ-11%-12% משכר המועסקים לפי דירוג-דרגה. ואולם בחינת הדוגמאות לשכר ממוצע של עובדים בדירוג המהנדסים והמח"ר בדירוג 20–42 ושל מקביליהם בדירוג 587 בשנת 2011 (ששולם בפועל לא כולל החזר הוצאות ותשלומים שנתיים) מצביעה על כמה מצבים שונים שבהם שכר המועסקים לפי דירוג-דרגה עשוי להיות גבוה מזה של המועסקים בחוזה אישי. נדגיש כי מדובר בדוגמאות לשכר העובדים האמורים בלבד, והמסקנות העולות מהשוואת השכר רלוונטיות למקרה זה בלבד ואין להסיק מהן על מגמות השכר הרווחות אצל עובדים המועסקים לפי דירוג-דרגה לעומת המועסקים באמצעות חוזים אישיים.

■ נציין כי הממצאים בדוגמאות שהוצגו עולים בקנה אחד עם מסקנותיו של פרופסור צבי זוסמן, המשנה לנגיד בנק ישראל בשנים 1977–1981, שלפיהן בהעסקה באמצעות חוזה אישי יש יתרון לעובד בטווח הקצר, שבא לידי ביטוי בעלייה קצרת טווח בשכר השוטף, אולם בטווח הארוך החוזה האישי אינו מבטיח עליות שכר בקצב גדול מקצב עליית שכר המועסקים במסגרת הסכמים קיבוציים. נוסף על כך, תשלום השכר בישראל לעובדים המועסקים לפי הסכמים קיבוציים, שנעשה לפי תוספות שכר ייחודיות, עשוי להוביל בטווח הארוך לצמצום פערי השכר בין המועסקים בשני סוגי החוזים האמורים.



- ב-27 בפברואר 2011 נרשמה "אחדות" ביחידת רשם העמותות שבמשרד המשפטים כעמותה שמטרתה העיקרית היא "לייצג את עובדי החוזים המועסקים במגזר הציבורי" ולהביא לשינויים האלה: השוואת שכר העובדים האקדמאים המועסקים באמצעות חוזים אישיים לשכר במגזר הציבורי; שיפור תנאי העסקת העובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים במגזר הציבורי; שינוי הקריטריונים לקבלת דרגה אישית והחלתם על כלל המועסקים באמצעות חוזים אישיים; שיפור תחושת הביטחון התעסוקתי של המועסקים באמצעות חוזים אישיים, ומטרות נוספות.
- על-פי נתוני "אחדות" ליולי 2012, שהתקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **חברים בארגון זה כ-700 עובדים** המועסקים בגופים ציבוריים ובעיקר במשרדי הממשלה. עם זאת העדיפו ב"אחדות", מטעמים השמורים עמם, שלא לחשוף את המספר המדויק של העובדים החברים בארגון.
- ב-17 בנובמבר 2011 הגיש ארגון "אחדות" לבית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בקשת צד ובקשה למתן **צווי מניעה זמניים** בהליך קיבוצי נגד המדינה, כדי ש**תימנע מניהול משא-ומתן עם ההסתדרות ומחתימת הסכם קיבוצי בעניינם של עובדי המדינה המועסקים לפי חוזים אישיים**. במסגרת זו עתר הארגון לצו מניעה זמני ודחוף שיעמוד בתוקפו עד למתן פסק-דין סופי בהליך זה, האוסר על המדינה לנהל משא-ומתן עם ההסתדרות או עם כל ארגון עובדים אחר פרט ל"אחדות" בעניין בעלי החוזים האישיים, וכן צו מניעה זמני ודחוף שיעמוד בתוקפו עד למתן פסק-דין סופי וחלוט בהליך זה, האוסר על המדינה לחתום על הסכם קיבוצי החל או המתיימר לחול על העובדים בחוזים אישיים המועסקים במדינה, למעט חתימת הסכם קיבוצי עם "אחדות".
- נוסף על כך ביקש ארגון "אחדות", במסגרת הבקשה האמורה לבית-הדין, **סעדים קבועים**, ובהם: סעד הצהרתי הקובע כי המדינה אינה יכולה לנהל משא-ומתן קיבוצי לגבי העובדים המועסקים בשירותה בחוזים אישיים עם גוף כלשהו למעט "אחדות"; סעד הצהרתי הקובע כי המדינה איננה יכולה לחתום על הסכם קיבוצי כללי או מיוחד החל או מתיימר לחול על עובדים בחוזים אישיים המועסקים בשירות המדינה עם ארגון כלשהו למעט "אחדות", וסעדים נוספים.
- ההסתדרות הכללית מצדה הגישה בקשה למחיקת בקשת הצד והבקשה לסעדים זמניים שהגיש הארגון "אחדות" ולדחייתן, וטענה, בין היתר, כי היא הארגון היציג היחיד של עובדי המדינה, שהם יחידת מיקוח אחת בשירות המדינה (להוציא ארגוני עובדים מקצועיים). **נדגיש כי חרף פניות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת להסתדרות הכללית לקבלת התייחסותה לסוגיה זו העדיפה ההסתדרות שלא להציג את עמדתה ותגובתה לא התקבלה עד למועד הגשת המסמך. הפנייה האחרונה להסתדרות נעשתה ב-20 בפברואר 2013, ימים אחדים לאחר הכרזתה על סכסוך עבודה בשירות המדינה וברשויות המקומיות (ב-14 בפברואר 2013) "במחאה על התגברות העסקת עובדים בחוזים אישיים". עם זאת, גם פנייה זו לא נענתה עד למועד הגשת המסמך.**



- המדינה טענה אף היא כי דין הבקשה להימחק על הסף, בין היתר כיוון שלטענתה לא הוברר מעמדו של ארגון "אחדות", וכל עוד זה המצב אין לה חובה לנהל משא-ומתן עם המבקש.
- החלטת בית-הדין האזורי שניתנה ב-7 בדצמבר 2011 היתה כי ארגון "אחדות" "לא עמד בהוכחה לכאורה כי הוא ארגון עובדים" ולא פנה כלל למדינה בהצגת תביעותיו, ולפיכך נדחתה בקשתו להוציא צווי מניעה זמניים.
- ארגון "אחדות" הגיש בקשה למתן רשות ערעור לבית-הדין הארצי לעבודה על החלטת בית-הדין האזורי, ובה חזר על עיקר טענותיו בהליך הזמני והוסיף וטען בין היתר כי בית-הדין האזורי טעה בקביעתו שהוא חסר סימני היכר של ארגון עובדים. **בקשת הארגון לערעור נדחתה על-ידי בית-הדין הארצי ב-5 בינואר 2012.**
- **טרם התקבלה החלטת בית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב – יפו בדבר הסעדים הקבועים שביקש ארגון "אחדות" מבית-הדין.** לא ידוע מתי תינתן הכרעה בעניין זה.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ועניינו מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציג.

בחלקו הראשון של המסמך תוצג סקירה קצרה של עיקרי אופן ההעסקה של עובדים בשירות המדינה ויתואר תהליך התפתחותה של שיטת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה. נוסף על כך יוצגו בחלק זה של המסמך ההבדלים המרכזיים בין שתי שיטות ההעסקה בשירות המדינה – העסקה לפי דירוג ודרגה ("דירוג-דרגה") והעסקה באמצעות חוזים אישיים, ויוצגו נתונים שונים על היקף ההעסקה בשירות המדינה כיום בכל אחת משיטות ההעסקה. בחלקו השני של המסמך תוצג פעילותם של חלק מהעובדים המועסקים בשירות המדינה לפי חוזה אישי להקמת ארגון עובדים יציג, עמותת "אחדות", ויוצגו טענותיהם המרכזיות נגד מאפייני שיטת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה.

בשירות המדינה נכללים משרדי הממשלה, כולל משרד הביטחון, 22 בתי-חולים ממשלתיים וכן כל יחידות הסמך הממשלתיות פרט ליחידות הסמך של משרד הביטחון וכוחות הביטחון: צה"ל, המשטרה, שירות בתי-הסוהר (שב"ס), המוסד ושירות הביטחון הכללי (שב"כ).² נציבות שירות המדינה היא הגוף המופקד על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה, והיא אחראית בין היתר לתחומים האלה: אישור המבנה הארגוני במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; אישור התקנים בשירות המדינה; קליטת עובדים ומינוי עובדים לתפקידים שונים; גיבוש מדיניות תנאי השירות של עובדים וטיפול בפניות עובדים. סמכויות הנציבות נקבעו בחקיקה ובתקנות שירות המדינה (להלן: התקשי"ר).

² משרד האוצר, הממונה על השכר והסכמי עבודה, [דן-וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בנופי הביטחון ובשירות בתי-הסוהר לשנת 2010](#), 3 באוקטובר 2011; נאדר אלקאסם, מנהל תחום (תכנון ובקרה), אגף בכיר לתכנון ובקרה בנציבות שירות המדינה, מכתב, 24 ביולי 2012.



גיוס עובדים לשירות המדינה נעשה על-פי הוראות [חוק שירות המדינה \(מינויים\), התשי"ט-1959](#). הגיוס נעשה על-פי תיאורי תפקיד שנכללת בהם רשימת דרישות ובהן ניסיון תעסוקתי / מקצועי והשכלה. מיון המועמדים לתפקיד נעשה באמצעות מכרזים פומביים הכוללים בחינות שנועדו לאפשר את בחירת המועמד הכשיר מכלל מי שהגישו את מועמדותם לתפקיד. לכל משרה בשירות המדינה נקבע "מתח דרגות", כלומר טווח הדרגות מהדרגה ההתחלתית ועד לדרגת השיא, ועובד שמתקבל לשירות המדינה מדורג בדרגה מסוימת במתח הדרגות בהתאם לקריטריונים שונים ובהם: השכלה אקדמית, ניסיון תעסוקתי קודם וקריטריונים נוספים.³ העובדים בשירות המדינה משתייכים לכמה דירוגים נפרדים, כגון דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (להלן: המח"ר) ודירוג המהנדסים, ובכל אחד מהם סולם עם מספר שונה של דרגות.⁴

ככלל, השכר בשירות הציבורי בישראל נקבע במשא-ומתן קיבוצי בין המעסיק, כלומר המדינה, ובין ארגוני העובדים, ונחתמים בו הסכמי שכר קיבוציים, הן ברמה הארצית והן ברמת משרדי הממשלה והדירוגים השונים. משכורתו של עובד בשירות המדינה נגזרת ממשלח ידו (הדירוג שלו), שנות הוותק שצבר, השכלתו, הדרגה שנקבעה לו ותוספות שכר מיוחדות הנגזרות מדירוגו, מעיסוקו, מהמשרד שבו הוא מועסק ומקריטריונים נוספים.⁵

בראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 החלה בשירות המדינה העסקת עובדים באמצעות חוזים אישיים, ובשנת 1997 החלה גם העסקת עובדים במקצועות אקדמיים בחוזים אישיים. בשנה זו קבעו משרד האוצר ונציבות שירות המדינה למקצועות האקדמיים טבלאות שכר ובהן דרגות שונות בדומה למבנה הדרגות בדירוגים המקובלים בשירות המדינה. מאז שנת 2002 נחתמים חוזים אישיים גם עם עובדים לא אקדמאים (רובם עובדים מינהליים).⁶

לפי סעיף 40 [לחוק שירות המדינה \(מינויים\), התשי"ט-1959](#), הסמכות לעריכת חוזים מיוחדים, כלומר חוזים אישיים, בשירות המדינה נתונה בידי נציב שירות המדינה. סוגי החוזים המיוחדים בשירות המדינה נקבעו בתקנות [שירות המדינה \(מינויים\) \(חווה מיוחדת\), התש"ך-1960](#), ובהם חווה אקדמאים, חווה כלכלנים, חווה משפטנים ויותר מ-30 סוגי חוזים נוספים.⁷ לפי סעיף זה הממשלה רשאית לערוך חווה מיוחדת עם אדם שמועסק בשירות המדינה במקרים ובתנאים שייקבעו בתקנות על-פי ועדת שירות המדינה⁸ ובהתייעצות עם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. בעשיית חווה מיוחדת תייצג את הממשלה נציבות שירות המדינה.

³ יצחק גל-נור, [מינהל ציבורי בישראל – התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות](#), הוצאת אקדמון, 2007.

⁴ ועדת זוסמן מונתה על-ידי שר האוצר ומזכ"ל ההסתדרות ב-21 בנובמבר 1985 כדי לבחון את מבנה השכר בשירות הציבורי. [המלצות ועדת זוסמן לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי](#), פברואר 1989, באתר האינטרנט של משרד האוצר.

⁵ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות, סדרת מאמרים לדיון](#), פברואר 2012.

⁶ ש.ם.

⁷ אתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, [הודעה מס' 5/עג: שינוי מתכונת העסקה בחוזים בשכר גלובלי בשירות המדינה](#), 1 בנובמבר 2012.

⁸ סעיף 7(א) [לחוק שירות המדינה \(מינויים\), תשי"ט-1959](#), קובע כי "הממשלה תמנה ועדה של אחד-עשר לועדת שירות המדינה; יושב-ראש הוועדה יהיה נציב השירות, חמישה מחבריה יהיו מנהלים כלליים של משרדים וחמישה מחבריה יהיו אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה". ש.ם.



על-פי פסקה 16.414 בתקשי"ר, האפשרות להעסיק בחוזה מיוחד מיועדת להעסקת עובד ש"עבודתו חיונית" למדינה ונציב שירות המדינה קבע שאין אפשרות להעסיק אותו בתנאי ההעסקה המקובלים בשירות המדינה, בין היתר כדי לאישי משרות שיש קושי באיושן בשל תנאי שכר התחלתי נמוכים יחסית המוצעים במסגרת העסקה לפי דירוג-דרגה.⁹ לפי **נציבות שירות המדינה, העסקה בחוזה אישי היא על-פי חודשי עבודה ובלתי צמיתה, כלומר לזמן מוגבל**.¹⁰ כמו כן, לפי נציבות שירות המדינה, ככלל, **העסקת עובד לפי חוזה אישי נעשית בתנאי שכר שונים מאלה המקובלים בשירות המדינה לפי ההסכמים הקיבוציים** – תנאים שלעתים הם טובים מתנאי ההעסקה של מקביליהם המועסקים לפי דירוג-דרגה.¹¹ יצוין כי ההחלטה על סוג החוזה האישי שבו יועסק עובד מתקבלת בהתאם לכללים ולתבחינים לכל סוג חוזה.¹²

2. היקף ההעסקה לפי חוזים אישיים בשירות המדינה

על-פי נתוני נציבות שירות המדינה, מספר העובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים בשנת 2013 (ללא משרד הביטחון והכנסת) הוא כ-8,587¹³, שהם כ-12.7% מכלל המועסקים בשירות המדינה, שמספרם כ-67,421 (ללא עובדי משרד הביטחון והכנסת).¹⁴ בשנת 2012 היו מועסקים בכנסת לפי חוזה אישי 43 עובדים, שהם כ-8.2% מכלל העובדים בכנסת.¹⁵

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני נציבות שירות המדינה על מספר העובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים בכל אחד מגופי שירות המדינה¹⁶ ושיעורם בכלל העובדים בגופים אלה:

⁹ חמוטל בן דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 12 בנובמבר 2012.
¹⁰ נאדר אלקאסם, מנהל תחום (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, מכתב למשה דיין, נציב שירות המדינה, בעניין תשובה על מכתבו של ח"כ אילן גילאון בנושא עובדים בחוזים אישיים, 5 ביולי 2012, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי נאדר אלקאסם, 24 ביולי 2012.

¹¹ אתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, [הודעה מס' 5/עג: שינוי מתכונת העסקה בחוזים בשכר גלובלי בשירות המדינה](#), 1 בנובמבר 2012.

¹² ש.ם.

¹³ נאדר אלקאסם, מנהל תחום (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, מכתב, 3 בינואר 2012.

¹⁴ הנ"ל, מכתב, 22 ביולי 2012, מכתב, 3 בפברואר 2013.

¹⁵ כנרת אלוני ברנס, ראש תחום פרט, אגף בכיר משאבי אנוש בכנסת, מכתב, 22 ביולי 2012.

¹⁶ בטבלה לא נכללים נתונים על מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים במשרד הביטחון, בכנסת, במשרד מבקר המדינה וב"נתיב" ועל עובדים הנכללים לפי נציבות שירות המדינה בהגדרת עובדים ב"משרד לעובדים מבוטלים" וב"משרד מעבר".



טבלה מס' 1: מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים בגופי שירות המדינה ושיעורם בכלל העובדים בהם, 2013¹⁷

היחידה	מועסקים לפי חוזה אישי	כלל העובדים	שיעור בעלי החוזים האישיים מכלל העובדים
הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל	35	42	83.3%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	828	1,064	77.8%
רשות ההגבלים העסקיים	85	112	75.9%
רשות התעופה האזרחית	89	118	75.4%
הרשות הממשלתית למים ולביוב	144	214	67.3%
משרד הפנים	704	1,063	66.2%
המשרד האסטרטגיים לנושאים	15	24	62.5%
המשרד לענייני אזרחים ותיקים	24	40	60%
המשרד לפיתוח הנגב והגליל	28	47	59.6%
משרד ראש הממשלה	566	979	57.8%
המשרד לשיתוף פעולה אזורי	13	24	54.2%
משרד האוצר	535	1,067	50.1%
משרד התקשורת	72	153	47%
המשרד לשירותי דת	39	86	45.3%
משרד האנרגיה והמים	89	197	45.2%
הרבנות הראשית	32	72	44.4%
משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט	96	216	44.4%
המשרד להגנת הסביבה	261	590	44.2%
משרד ההסברה והתפוצות	28	75	37.3%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	342	925	37%
הנהלת בתי-המשפט	1,442	3,985	36.2%
השירות המטאורולוגי	26	83	31.3%
בתי-הדין הרבניים	72	258	28%
המשרד לביטחון הפנים	93	339	27.4%
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	333	1,390	23.9%

¹⁷ נאדר אלקאסם, מנהל תחום (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, מכתב, 3 בינואר 2012; מכתב, 3 בפברואר 2013.



שיעור בעלי החוזים האישיים מכלל העובדים	כלל העובדים	מועסקים לפי חוזה אישי	היחידה
21.1%	739	156	רשות מקרקעי ישראל
21%	617	130	משרד החקלאות ופיתח הכפר
20.4%	250	51	משרד התיירות
18.7%	1,078	202	משרד הבריאות
17.7%	1,815	322	רשות האוכלוסין וההגירה
17%	641	109	משרד הבינוי והשיכון
16.5%	115	19	מינהל המחקר למדעי האדמה והים
15%	73	11	המדפיס הממשלתי
13.8%	3,415	472	משרד המשפטים
12.5%	8	1	משרד התחבורה – נמל חדרה
12%	251	30	המרכז למיפוי ישראל
11.2%	1,262	142	משרד החוץ
10%	478	48	המשרד לקליטת העלייה
7.2%	83	6	המועצה לביטחון לאומי
6.4%	729	47	המכון הגריאטרי על שם שוהם
6%	751	45	רשות האכיפה והגבייה
5.4%	277	15	השירותים הווטרינריים
5.2%	38	2	רפואה משפטית – אבו-כביר
4.9%	2,103	103	משרד החינוך
4.7%	148	7	שירות ההדרכה והמקצוע
4.6%	503	23	המרכז הגריאטרי נתניה
4.5%	1,965	88	רשות המסים בישראל – מכס
4%	348	14	המינהלת להקמת מערך כבאות ארצי
3.2%	218	7	הטלוויזיה החינוכית הישראלית
2.7%	480	13	בריאות הנפש באר-שבע
2.7%	770	21	בית-חולים באר יעקב בנס-ציונה
2.6%	506	13	בית-החולים "שער מנשה"
2.6%	773	20	מינהל המחקר החקלאי
2.6%	3,002	79	משרד הרווחה והשירותים החברתיים
2.4%	41	1	לשכת הפרסום הממשלתית



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

היחידה	מועסקים לפי חוזה אישי	כלל העובדים	שיעור בעלי החוזים האישיים מכלל העובדים
רשות המסים בישראל – מס הכנסה	87	3,709	2.3%
המכון לבטיחות בדרכים	1	48	2.1%
המרכז הרפואי "לב השרון"	9	477	1.9%
המרכז הרפואי ברזילי באשקלון	30	1,888	1.6%
שירות עובדים ממוכנים	5	302	1.6%
המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער	6	387	1.5%
המרכז הרפואי שיבא תל-השומר	67	4,450	1.5%
בית-החולים "אסף הרופא"	38	2,641	1.4%
בית-החולים אברבנאל	6	455	1.3%
בית-החולים מזרע	6	471	1.3%
לשכת הבריאות מחוז הצפון	7	583	1.2%
בית-החולים שמואל הרופא	6	526	1.1%
לשכת הבריאות מחוז תל-אביב	3	280	1.1%
המרכז הירושלמי לבריאות הנפש	7	628	1.1%
בית-החולים הלל יפה	16	1,545	1%
בית-החולים פורייה	7	897	0.8%
בית-החולים פלימן	2	301	0.7%
מרכז בריאות הנפש יפו	2	303	0.7%
בית-החולים נהרייה	14	2,123	0.6%
בית-החולים וולפסון	10	2,057	0.5%
לשכת הבריאות מחוז חיפה	2	503	0.4%
נציבות שירות המדינה	1	242	0.4%
בית-החולים "זיו"	4	1,145	0.3%
בית-החולים טירת-כרמל	1	381	0.3%
בית-החולים רמב"ם	5	2,924	0.2%
סך הכול¹⁸	8,530	65,906	12.9%

¹⁸ כאמור, בטבלה לא נכללים נתונים על מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים במשרד הביטחון, בכנסת, במשרד מבקר המדינה וב"נתיב" ועל עובדים הנכללים לפי נציבות שירות המדינה בהגדרת עובדים ב"משרד לעובדים מבוטלים" וב"משרד מעבר".



מנתוני נציבות שירות המדינה שבטבלה לעיל עולה כי יש כיום 21 גופים בשירות המדינה ששיעור העובדים המועסקים בהם באמצעות חוזים אישיים גדול משליש מכלל המועסקים בהם. במרביתם (12 גופים), מדובר על מחצית מהעובדים ואף למעלה מכך. גופים אלה הם: הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (83.3%); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (77.8%); רשות ההגבלים העסקיים (75.9%); רשות התעופה האזרחית (75.4%); הרשות הממשלתית למים ולביוב (67.3%); משרד הפנים (66.2%); המשרד לנושאים אסטרטגיים (62.5%); המשרד לענייני אזרחים ותיקים (60%); המשרד לפיתוח הנגב והגליל (59.6%); משרד ראש הממשלה (57.8%); המשרד לשיתוף פעולה אזורי (54.2%); משרד האוצר (50.1%); משרד התקשורת (47%); המשרד לשירותי דת (45.3%); משרד האנרגיה והמים (45.2%); הרבנות הראשית (44.4%); משרד המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט (44.4%); המשרד להגנת הסביבה (44.2%); משרד ההסברה והתפוצות (37.3%); משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (37%) והנהלת בתי-המשפט (36.2%).

בשני גופים, השירות המטאורולוגי (31.3%) והמשרד לביטחון הפנים (27.4%) שיעור המועסקים באמצעות חוזים אישיים קרוב לשליש מכלל העובדים.

עוד עולה מנתוני נציבות שירות המדינה שבטבלה לעיל כי בכל משרדי הממשלה מועסקים כיום עובדים באמצעות חוזים אישיים, ואומנם פרט למשרד הביטחון, שאין בידינו נתונים עליו, אין כיום משרדי ממשלה שלא מועסקים בהם עובדים באמצעות חוזים אישיים. יצוין כי המשרד הממשלתי ששיעור העובדים המועסקים בו באמצעות חוזה אישי הוא הנמוך ביותר הוא משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2.6%).

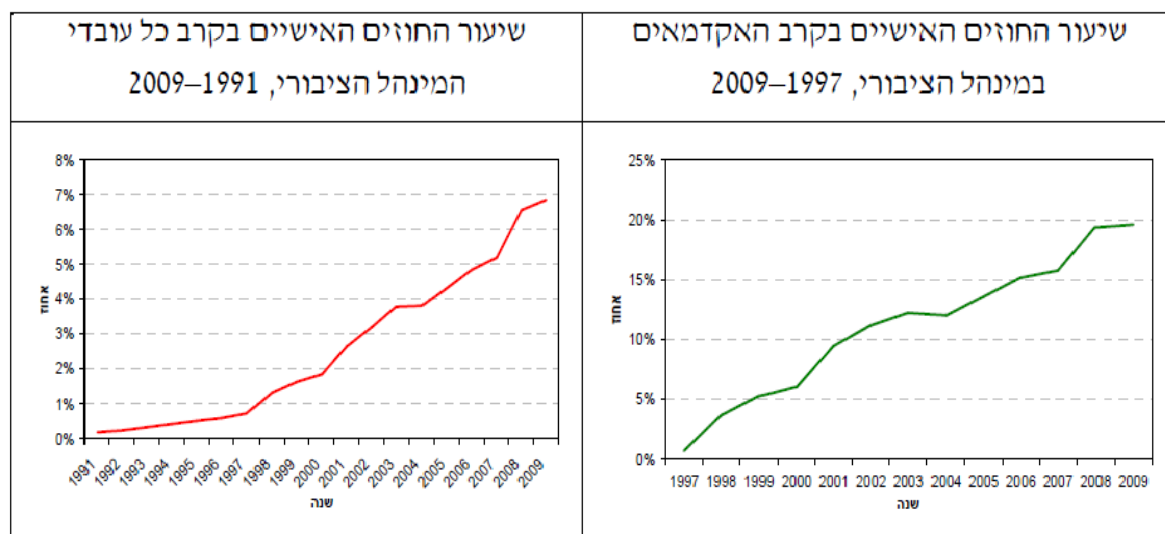
אין בידינו נתונים על שיעור העובדים שהועסקו באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה בשנים קודמות. להלן נתונים על שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בכלל העובדים במינהל הציבורי בכל אחת מהשנים 1991–2009 ועל שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בכלל העובדים האקדמאים במינהל הציבורי בכל אחת מהשנים 1997–2009. הנתונים שלהלן מבוססים על ממצאי מחקר שנערך בבנק ישראל, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#),¹⁹ ופורסם בשנת 2012. על-פי ההגדרה שבפרסום של בנק ישראל, במינהל הציבורי נכללים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים שונים.

¹⁹ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדין, פברואר 2012, באתר האינטרנט.



איור מס' 1: שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בכלל העובדים במינהל

הציבורי²⁰



מן האיור של שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בכלל העובדים במינהל הציבורי (התרשים מצד שמאל) עולה כי עד שנת 1997 היה שיעור בעלי החוזים האישיים בכלל העובדים במינהל הציבורי נמוך מ-1%, ורובם הגדול של המועסקים לפי חוזים אישיים היו אנשי הדרג הבכיר ובעלי משרות אמון. משנת 1997 חלה עלייה בשיעור בעלי החוזים האישיים בכלל העובדים במינהל הציבורי, ובשנת 2009 היה שיעורם כ-7%.

אשר לשיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בקרב העובדים האקדמאים במינהל הציבורי, מן התרשים (שבצד ימין) עולה כי משנת 1997, שנת החלת החוזים האישיים בקבוצת העובדים הזאת, עד שנת 2009, גדל במידה ניכרת שיעור האקדמאים המועסקים באמצעות חוזה אישי בכלל האקדמאים, ובשנת 2009 היה שיעורם כ-20% מכלל האקדמאים המועסקים במינהל הציבורי. יצוין כי בקבוצת העובדים האלה נכללים עובדים ותיקים וחדשים כאחד, כלומר עובדים ותיקים שבמהלך העסקתם הוצע להם לעבור לחוזה אישי ועובדים חדשים שהועסקו בחוזה אישי עם הצטרפותם לשורות המינהל הציבורי.²¹

מהנתונים שלעיל עולה כי בין שנת 1991 לשנת 2009 גדל שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בכלל העובדים במינהל הציבורי פי-שבעה, ובין שנת 1997 לשנת 2009 גדל שיעור המועסקים לפי חוזים אישיים בקרב האקדמאים במינהל הציבורי פי-20.

²⁰ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות, סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012](#), באתר האינטרנט.

²¹ שם.



3. התפתחות מתכונת ההעסקה באמצעות חוזה אישי בשירות המדינה

על הרקע להתפתחות מתכונת ההעסקה על-פי חוזים אישיים בשירות המדינה ועל מאפייניה אפשר ללמוד בעיקר ממחקר בנושא זה: [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#),²² שפרסם בנק ישראל בשנת 2012. מחקר זה נועד, בין היתר, לבחון את ההשפעה של חוזים אישיים במקצועות האקדמיים בשירות הציבורי על משך השירות של המועסקים לפי חוזים אלה, בשל מיעוט הספרות על חוזים אישיים בשירות המדינה בישראל.

בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 בדקה **ועדת זוסמן לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי**²³ את מערכת השכר בשירות הציבורי. בדוח הוועדה, שהוגש לשר האוצר ולמזכ"ל ההסתדרות דאז בפברואר 1989, נכללה התייחסות נרחבת לסוגיית תגמול עובדים מצטיינים וחיזוק הקשר בין תפוקה לתמורה. אחד הליקויים שהדוח האמור הצביע עליהם היה נתק בין מערכת השכר בשירות הציבורי ובין התנאים בשוק העבודה בישראל, מצב שלדברי חברי הוועדה על גיוס עובדים מתאימים ושמירתם במערכת לאורך זמן. לפי דוח הוועדה, "לסקטור הציבורי נדרשת גמישות מסוימת להעלות את שכרם של עובדים אלה ואחרים, התורמים לתפוקה, לאיכות השירות ולהגברת היעילות".²⁴ לפי פרסום בנק ישראל האמור לעיל מסקנות ועדת זוסמן לא יושמו.

אחת הטענות המועלות במחקר של בנק ישראל היא כי השירות הציבורי בישראל פועל מאז ראשית קיומו במסגרות העסקה ושכר קשיחות למדי, שכן האפשרויות לביזור שכר ולתגמול דיפרנציאלי במסגרת הסכם קיבוצי הן מועטות מאוד, בין היתר בשל קביעת שכר העובדים באמצעות משא-ומתן קיבוצי וחתימה על הסכמי שכר קיבוציים, הן ברמה הארצית והן ברמת המשרדים או הדירוגים השונים. מחבר המחקר מציין כי במערכת שכר מסוג זה הגמישות בקביעת שכרו של עובד חדש ובשינויו מועטה, שכן המשכורות נגזרות ישירות ממשלח ידו של העובד, כלומר מהדירוג²⁵ שלו; ממספר שנות הוותק שלו; מהשכלתו; מהדרגה שנקבעה לו ומתוספות שכר מיוחדות הנגזרות ממאפייני דירוגו, מעיסוקו, מהמשרד המעסיק אותו וממאפיינים נוספים. התחום של תגמול העובד על-פי תכונות בלתי נצפות כגון יכולת הוא צר ביותר, שכן תכונות כאלה אלה מתורגמות על-פי רוב לשכר במשא-ומתן ישיר בין המעסיק לעובד, וכאמור, ערוץ זה כמעט שאינו קיים בשירות הציבורי.

עם זאת, גם בהינתן מסגרת העסקה קשיחה כמו זו שבשירות הציבורי, מחבר המחקר מונה כמה מנגנונים שקיימים בו ועשויים להקנות תגמול משלים לשכר, ובהם ביטחון תעסוקתי, בדמות מוסד הקביעות, שמאפשר להקטין את האי-ודאות התעסוקתית שאופיינית יותר לאופן ההעסקה במגזר העסקי.

²² בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.

²³ [המלצות ועדת זוסמן לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי](#), פברואר 1989, באתר האינטרנט של משרד האוצר.

²⁴ שם, עמ' 8.

²⁵ שירות המדינה נחלק לשני אשכולות: באשכול הראשון נכללים הדירוגים המקצועיים, ובהם דירוג האחים והאחיות, דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, רופאים, מהנדסים ועוד. באשכול השני, של הדירוג המינהלי, נכללים עובדי המינהלה והפקידות. בשיטה הנהוגה בישראל עובדים מגויסים בדרך כלל לתפקיד בדרגה נמוכה במשרד מסוים וההנחה היא שיטפסו מעלה בסולם הדרגות.



פרופסור יצחק גל-נור, שהיה נציב שירות המדינה בשנים 1994–1996, טוען אף הוא כי רמת השכר בשירות המדינה אינה משמשת תמריץ מספק להצטרפות עובדים ראויים לשורותיו, בעיקר בעבור אנשים צעירים שעשויים לזכות בשכר גבוה יותר במגזר העסקי. פרופסור גל-נור מציין אף הוא כי הביטחון התעסוקתי בשירות המדינה, כלומר הקביעות בעבודה, הוא אומנם מקור משיכה למועמדים, אולם לדבריו מקור משיכה זה עשוי להיות רלוונטי יותר לדרגות הנמוכות יותר בדירוג המינהלי, ולכן "במצב זה קיימת סכנה של משיכת אנשים מוכשרים פחות לתפקידים מקצועיים ולתפקידי ניהול בכירים".²⁶

לנוכח מאפייני המינהל הציבורי שנסקרו לעיל השירות הציבורי ניצב אל מול שאלות שונות, כגון כיצד יוכל להציע תגמול גבוה דיו כדי למשוך לשורותיו עובדים ראויים, ומהי הדרך לשמר כוח-אדם כזה בשירות הציבורי לאורך זמן. ממחקר בנק ישראל האמור עולה כי הצורך בפתרון לסוגיות אלה הוביל, בין היתר, להעסקת עובדים באמצעות חוזים אישיים; כאמור, **בשנת 1997 החלה בשירות המדינה העסקת עובדים באמצעות חוזים אישיים, ובשנה זו קבעו משרד האוצר ונציבות שירות המדינה טבלאות שכר המיועדות לעובדים שיועסקו בדרך זו ובהן דרגות שונות בדומה למבנה הדרגות בדירוגי השירות הציבורי**.²⁷

נזכיר כי מתכונת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים בשירות הציבורי היתה קיימת גם לפני החלתה על עובדים בעלי מקצועות אקדמיים בשנת 1997, אך עד אז היא יועדה בעיקר לעובדי הדרג הבכיר ובעלי "משורות אמון" בלשכות שרים ומנכ"לים. משנת 2002 ואילך נחתמים חוזים אישיים גם עם עובדים במקצועות לא אקדמיים, כלומר מינהליים.²⁸

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד האוצר בבקשה לדעת מהי עמדתו נושא ההעסקה באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה. במענה נמסר ממשרד האוצר כי יש כמה יתרונות בשיטת העסקה זו ונסקרו העיקריים שבהם. נציין כי ייתכן שיש ביתרונות שהוצגו על-ידי משרד האוצר התמקדות רבה יותר ביתרונות הגלומים בשיטת העסקה זו בעבור המעסיק, ופחות בעבור העובדים המועסקים באמצעותה.

אחד היתרונות שצוינו על-ידי משרד האוצר הוא **גמישות בהעסקה**, שבאה לידי ביטוי באי-כפיפות העובד להגבלות שבהסכמים קיבוציים המגבילות את גמישות המעסיק בכל הקשור לניוד עובדים ולפיטורים. ממשרד האוצר נמסר כי גמישות זו מאפשרת סיום העסקת עובד בלא מעורבות ועד עובדים וקביעת תנאי העסקה מיוחדים בהתאם לתפקיד בלי שיהיו לכך השלכות רוחב על עובדים אחרים.²⁹ בהקשר זה נציין כי גמישות בהעסקה כאמור אומנם עשויה להיות יתרון בעבור המעסיק, אך בעבור עובד

²⁶ יצחק גל-נור, **מינהל ציבורי בישראל – התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, הוצאת אקדמון, 2007.

²⁷ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, **השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות**, סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.

²⁸ שם.

²⁹ יוסי כהן, המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מכתב, 30 ביולי 2012.



המועסק במתכונת העסקה זו היא עלולה להיות חיסרון, שכן העסקתו אינה מוגנת על-ידי מוסד הקביעות ותקופת העסקתו מוגבלת בזמן.³⁰

יתרון נוסף שצוין בתשובת משרד האוצר הוא **היכולת לגייס עובדים** לשורות השירות הציבורי במקצועות שבהם קיים קושי לגייס עובדים ברמת שכר שנקבעה במסגרת הסכם קיבוצי, במיוחד במקרים שבהם מדובר במקצוע נדרש, כלומר מקצוע שיש מחסור בעובדים בו או מקצוע הדורש מומחיות מיוחדת.³¹

נציין כי לא התקבלה ממשרד האוצר תשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע בדבר החסרונות האפשריים במתכונת ההעסקה לפי חוזים אישיים ולא צוין מהי עמדתו בדבר יישומה בשירות המדינה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם להסתדרות החדשה בבקשה לקבל את עמדתה בסוגיה זו, אולם חרף פניותינו החוזרות ונשנות פנייתנו לא נענתה.

לסיכום חלק זה של המסמך נציין כי ממאמרו של פרופסור צבי זוסמן, שהיה המשנה לנגיד בנק ישראל בשנים 1977–1981, "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות", משנת 1995,³² עולה כי **בהעסקה באמצעות חוזה אישי יש יתרון לעובד בטווח הקצר, שבא לידי ביטוי בעלייה קצרת טווח בשכרו השוטף, אולם בטווח הארוך החוזה האישי אינו מבטיח עליות שכר בקצב מהיר מקצב עליית השכר של המועסקים במסגרת הסכמים קיבוציים, והוויתור על זכויות מסוימות, ובהן האפשרות של העסקה קבועה, הופכים גם הם לרלוונטיים יותר.** פרופסור זוסמן מציין במאמרו עוד כי למרות ההנחה שהחוזים האישיים אמורים להגדיל את הפרשי השכר בין עובדים בעיסוקים דומים, תשלום השכר לעובדים המועסקים לפי הסכמים קיבוציים, שנעשה לפי תוספות שכר ייחודיות, עשוי להוביל, בטווח הארוך, לצמצום פערי השכר בין המועסקים בשני סוגי החוזים האמורים.³³

מהמחקר האמור של בנק ישראל עולה ממצא דומה, ולפיו **ההשפעה של חוזה אישי על משך ההעסקה בשירות המדינה בשנים 2001-2002 היתה חיובית בטווח הקצר ושלילית בטווח הארוך**, כלומר בשנתיים הראשונות עובדים שהועסקו לפי חוזה אישי נטו לעזוב את מקום העבודה פחות מעובדים שהועסקו לפי דירוג-דרגה, ואילו מהשנה השלישית ואילך נרשמה עזיבה גדולה יותר דווקא בקרב עובדים שהועסקו לפי חוזה אישי.³⁴

אחד ההסברים המוצעים לממצא זה במחקר של בנק ישראל הוא שאחת הדרכים של מעסיק פוטנציאלי ללמוד על מועמד לעבודה הוא הישגיו במקום עבודתו הקודם. במערכת שכר קשיחה עם קידומים בשכר

³⁰ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.

³¹ יוסי כהן, המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מכתב, 30 ביולי 2012.

³² צבי זוסמן, "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות", **רבעון לכלכלה** 1 (תשנ"ה), עמ' 17–35.

³³ שם.

³⁴ לדברי עורך המחקר קבוצת העובדים שנבחרה כדי לבחון שאלה זו היא העובדים בשנים 2001 ו-2002. מכלל העובדים האקדמאים נכללים בקבוצה רק העובדים בדירוגים מרכזיים שמהם נצפו רוב המעברים לחוזים אישיים, והם: דירוג המח"ר, מהנדסים, מבקרים, דירוגים בתחום המשפט, עיתונאים ועובדים סוציאליים. בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.



שאינם בהכרח תלויים במצוינות העסקה לפי חוזה אישי נתפסת כסימן ("איתות") להישגי העובד בתפקידו, שיש בו כדי להגדיל את ערכו בעבור מעסיקים חלופיים. לדברי עורך המחקר, בשנים הראשונות עובדים שעברו להעסקה לפי חוזה אישי נשארים במקום עבודתם כדי לרכוש את היתרון הזה, אולם לאחר תקופה קצרה של עבודה לפי חוזה אישי (כשנתיים) יש להם סיכוי גדול יותר להתקדם לתפקיד טוב יותר, כאמור, בין היתר בזכות היותם מועסקים לפי חוזה אישי, ועל כן גדל הסיכוי שיעזבו את העבודה בשירות המדינה.³⁵

פרופסור זוסמן עוסק במאמרו האמור בסוגיית ההשפעה של העסקה באמצעות חוזה אישי מן ההיבט של תרומתה לתפוקת מקום העבודה; הוא מציג במאמר כמה מצבים שעלולים להתהוות בעקבות העסקת חלק מעובדי ארגון מסוים לפי חוזה אישי ועלולים להביא לירידה בתפוקת הארגון. בין המצבים האלה הוא מונה פגיעה במוטיבציה ובתפוקה של מי ששכרם נמוך יותר; יצירת חשדות בדבר העדפה אישית והערכת האווירה, וכן חוסר ביטחון, בהיעדר קביעות תעסוקתית, שעשוי לגרום לחרדה, לירידה במוטיבציה ובנאמנות העובד למקום העבודה. **לדברי פרופסור זוסמן, מצבים אלה עלולים להפוך את היתרונות הניהוליים הגלומים בהעסקת עובדים באמצעות חוזים אישיים בטווח הקצר לחסרונות בטווח הארוך.**³⁶

אשר לשאלה העולה בהקשר זה, אם עובד המועסק בשירות המדינה באמצעות חוזה אישי יכול להפוך לעובד המועסק לפי הסכם קיבוצי, נמסר מנציבות שירות המדינה במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי "לכל עובד המועסק בחוזה אישי בשירות המדינה עומדת הזכות להפסיק את עבודתו בחוזה אישי ולעבור להעסקה בדירוגים ההסכמיים בהתאם לתפקידו והשכלתו. כמו כן, עובד כזה, אשר יחליט לעבור להעסקה לפי הסכמים קיבוציים, יהיה זכאי לקבל כתב מינוי, כפוף לכללים הקבועים בשירות המדינה".³⁷ לפי נציבות שירות המדינה, מקרים שבהם עובד שעבר להיות מועסק לפי הסכם קיבוצי מבקש לחזור להיות מועסק לפי חוזה אישי נבחנים באופן פרטני ובהתאם לנסיבות העניין.³⁸

4. תנאי העסקה ורמות שכר של מועסקים באמצעות חוזים אישיים בשירות המדינה

על כמה מההבדלים בין העסקה באמצעות חוזים אישיים להעסקה רגילה בשירות המדינה, במסגרת הסכמים קיבוציים, כלומר לפי דירוג-דרגה, אפשר ללמוד גם מהמחקר [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#),³⁹ המוזכר לעיל.

³⁵ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.

³⁶ צבי זוסמן, "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות", [רבעון לכלכלה](#) 1 (תשנ"ה), עמ' 17–35.

³⁷ נאדר אלקאסם, מנהל תחום (תכנון ובקרה) בנציבות שירות המדינה, מכתב למשה דיין, נציב שירות המדינה, בעניין תשובה על מכתבו של ח"כ אילן גילאון בנושא עובדים לפי חוזים אישיים, 5 ביולי 2012, התקבל במרכז המחקר והמידע של הכנסת מנאדר אלקאסם, 24 ביולי 2012.

³⁸ נאדר אלקאסם, הנ"ל, מכתב, 11 בנובמבר 2012.

³⁹ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדיון, פברואר 2012, באתר האינטרנט.



ממחקר זה עולה כי שכרו של עובד המועסק באמצעות חוזה אישי גבוה בכ-25%–30% משכרו של עובד המועסק במשרה מקבילה לפי דירוג-דרגה. נוסף על כך, כל שכרו של מועסק לפי חוזה אישי מובא בחשבון לצורך הפרשה לחיסכון פנסיוני, שלא כמו שכר לפי דירוג-דרגה, שרק שיעור מסוים ממנו (כ-70% בממוצע) מובא בחשבון לצורך הפרשה לחיסכון פנסיוני. לעומת זאת יש תוספות שכר מסוימות, כגון מענק יובל ותוספת שהייה בדרגה, שזכאים לקבלן רק עובדים לפי דירוג-דרגה והן אינן ניתנות למועסקים באמצעות חוזים אישיים. כמו כן, בניגוד לשכרו של עובד המועסק לפי דירוג-דרגה, המושפע בין היתר מהוותק התעסוקתי של העובד, שכרו של מועסק לפי חוזה אישי אינו תלוי בקריטריון זה.⁴⁰

לפי המחקר האמור, הבדל נוסף בין שני סוגי ההעסקה הוא בתנאי ההעסקה: עובד קבוע בשירות המדינה חתום על חוזה העסקה בלא מגבלת זמן ופיטוריו בידי ההנהלה דורשים על-פי רוב את הסכמת ועד העובדים של הארגון, ואילו עובד המועסק באמצעות חוזה אישי אינו מוגן על-ידי מוסד הקביעות. חוזהו מוגבל בזמן (על-פי רוב תוקפו שנה אחת), ובתום זמן זה הוא מוארך לתקופת זמן נוספת אם המעסיק מבקש להמשיך את העסקתו. אומנם בפועל, לפי עורך המחקר האמור, ההליך לפיטורי עובד לפי חוזה אישי אינו כה פשוט, אולם עדיין האפשרות ממשית ופשוטה יותר מזו של פיטורי עובד המועסק לפי דירוג-דרגה.⁴¹

עורך המחקר מציג קווי דמיון ושוני גם בין מנגנוני הקידום בשכר של עובדים לפי דירוג-דרגה ובין עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים, כמפורט להלן: בשתי הקבוצות העובדים מועסקים על-פי סולם דרגות ומתקדמים בו בתלות בקריטריונים שונים (למשל הזמן שעבר מאז הקידום הקודם), אולם האופן שבו מתעדכן השכר של עובדים המועסקים לפי דירוג-דרגה שונה מהאופן שבו מתעדכן שכרם של עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים; **טבלאות השכר של עובדים לפי דירוג-דרגה נקבעות ומשתנות אחת לזמן מה על-פי הסכמים קיבוציים ברמה הארצית או ברמת הדירוגים (למשל במסגרת הסכמים נפרדים לרופאים), ואילו טבלאות השכר של עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים מתעדכנות אחת לתקופה מסוימת על-פי מנגנון הצמדה שנקבע בשנת 1997, על-פי רוב מדד יוקר המחיה.**⁴²

לפי פסקה 16.414 בתקשי"ר, חלק מהחוזים המיוחדים מוגדרים חוזים בשכר גלובלי בסוגי תפקידים **שחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951**, לא חל עליהם. בין העובדים שחוק זה לא חל עליהם עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי, עובדי המדינה שתפקידם מחייב לעמוד לרשות העבודה גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות, ועובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעביד פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם. כיוון שכך, בשכרם הגלובלי של העובדים לפי חוזים אלה נכללת תמורה בעד עבודה נוספת, כלומר שעות עבודה נוספות ("שעות נוספות").⁴³ **ב-1 בנובמבר 2012 הודיעה נציבות שירות המדינה על שינוי מתכונת העסקה בחלק מחוזים אלה, שיפורטו**

⁴⁰ בנק ישראל – חטיבת המחקר, נועם מיכלסון, [השפעת החוזים האישיים במינהל הציבורי בישראל על משך השירות](#), סדרת מאמרים לדין, פברואר 2012, באתר האינטרנט.

⁴¹ ש.ם.

⁴² ש.ם.

⁴³ אתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, [הודעה מס' עג/5: שינוי מתכונת העסקה בחוזים בשכר גלובלי בשירות המדינה](#), 1 בנובמבר 2012.



להלן, כך שייכלל בה תגמול בעבור שעות נוספות בהתאם להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה והתקשי"ר. החוזים שמדובר בהם הם אלה: חוזה מומחים; חוזה כלכלנים; חוזה יחידת התכנון במשרד הפנים; חוזה צוערים במשרד החוץ וחוזה הגנת הסביבה. בהתאם לשינוי מתכונת ההעסקה שונו טבלאות השכר בחמשת סוגי החוזים האמורים, ונערכו חוזים חדשים.⁴⁴

כדי ללמוד על שכר עובדים המועסקים לפי הסכמים קיבוציים בשירות המדינה ושכר עובדים בשירות המדינה המועסקים באמצעות חוזים אישיים פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. במענה על פנייתנו נמסר ממשרד האוצר כי, ככלל, יש קושי בהשוואה בין רמת השכר של שתי קבוצות העובדים, שכן הן נבדלות בחלק ממאפייניהן, ובהתאם לכך גם ברמות השכר שלהן.⁴⁵

עם זאת, למרות הקושי האמור, נמסר ממשרד האוצר כי אפשר ללמוד על ההבדלים הקיימים בין רמות שכר אלו מהשוואת שכרם ההתחלתי של עובדים בשתי צורות ההעסקה, שכן במצב זה אפשר להפחית ממידת ההשפעה של קריטריונים שונים על השכר, כגון ותק ותוספות שכר שונות, שהשפעתן באה לידי ביטוי באופן שונה בכל אחת משתי צורות ההעסקה. לפיכך יוצגו להלן נתוני משרד האוצר על השכר ההתחלתי של עובדים "מייצגים" בדירוג המח"ר ובדירוג המהנדסים בהשוואה לשכר של מקביליהם המועסקים באמצעות חוזים אישיים בדירוג עובדים חיוניים אקדמאים שכר כולל (דירוג 587). **נדגיש כי מדובר בדוגמאות לשכר העובדים האמורים בלבד, והמסקנות העולות מההשוואה רלוונטיות למקרה זה בלבד ואין להסיק מהן על מגמות השכר הרווחות של כלל העובדים המדורגים לפי דירוג-דרגה לעומת עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים.**

להלן יוצג שכרו של עובד "מייצג" בדירוג מהנדסים המועסק בדרגה 38 ושכרו של עובד "מייצג" בדירוג המח"ר המועסק בדרגה 37 בעלי ותק מינימלי לעומת שכרו של עובד המועסק באמצעות חוזה אישי בדרגה מקבילה בדירוג 587. לדברי משרד האוצר, דירוג 587 הוא הדירוג הרחבי היחיד בכלל סוגי החוזים האישיים בשירות המדינה (כאמור, בשירות המדינה יש יותר מ-30 סוגים של חוזים אישיים) הכולל בתוכו בעלי תפקידים מתחומים שונים.⁴⁶

⁴⁴ אתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, [הודעה מס' 5/עג: שינוי מתכונת העסקה בחוזים בשכר גלובלי בשירות המדינה](#), 1 בנובמבר 2012.

⁴⁵ כמוטל בן דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 12 בנובמבר 2012.

⁴⁶ שם. יצוין כי אין בידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על עלויות ההעסקה של עובדים לפי דירוג ודרגה ולפי חוזים אישיים.



טבלה מס' 2: שכר לפי דירוג-דרגה לעומת שכר לפי חוזה אישי, אוקטובר 2012⁴⁷

עובדים לפי חוזה אישי			עובדים לפי דירוג-דרגה		
שכר עד עבודה (נוספת כולל)	שכר פנסיוני	דירוג	שכר עד עבודה (נוספת כולל)	שכר פנסיוני	דירוג
7,238 ש"ח	5,590 ש"ח	דירוג 587	6,353 ש"ח	4,907 ש"ח	מהנדסים (דרגה 38)
6,455 ש"ח	5,464 ש"ח	דירוג 587	5,753 ש"ח	4,870 ש"ח	מדעי החברה והרוח (דרגה 37)

מן הטבלה שלעיל עולה כי:

- השכר הפנסיוני של עובד בדירוג מהנדסים המועסק בדרגה 38 בשנת 2012 היה 4,907 ש"ח, פחות ב-683 ש"ח (כ-12%) מהשכר שהיה מקבל אילו היה מועסק בדירוג 587 (5,590 ש"ח).
- שכרו של עובד בדירוג מהנדסים המועסק בדרגה 38, כולל 40 שעות נוספות (ש-23 מהן לפי תעריף של 125% ו-17 לפי תעריף של 150%), היה 6,353 ש"ח, פחות ב-885 ש"ח (כ-12%) מהשכר שהיה מקבל אילו היה מועסק בדירוג 587 (7,238 ש"ח).
- השכר הפנסיוני של עובד בדירוג מדעי החברה המועסק בדרגה 37 היה 4,870 ש"ח, פחות ב-594 ש"ח (כ-11%) מהשכר שהיה מקבל אילו היה מועסק בדירוג 587 (5,464 ש"ח).
- שכרו של עובד בדירוג מדעי החברה והרוח בדרגה 37 כולל כ-26 שעות נוספות (ש-20.52 מהן לפי תעריף של 125% ו-5.16 לפי תעריף של 150%) היה 5,753 ש"ח, פחות ב-702 ש"ח (כ-11%) מהשכר שהיה מקבל אילו היה מועסק בדירוג 587 (6,455 ש"ח).

אפשר ללמוד על שכר המועסקים לפי דירוג-דרגה לעומת שכר המועסקים באמצעות חוזים אישיים גם מנתוני משרד האוצר, שהתקבלו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על השכר הממוצע (השכר כולל תוספות כגון גמול השתלמות ושכר עידוד) בשנת 2011 של מועסקים בדירוג המהנדסים ובדירוג המח"ר בדרגות 40-42 לעומת השכר של עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים בדירוג 587, שהוא, כפי שנמסר ממשרד האוצר, הדירוג הרוחבי היחיד בכלל סוגי החוזים האישיים בשירות המדינה. נתונים אלו יוצגו בטבלה שלהלן, ונזכיר כי גם הם, כמו הנתונים שבטבלה מס' 2 לעיל, הם דוגמה לשכר עובדים כאמור בלבד, ואין להסיק מהם על מגמות השכר הרווחות של כלל העובדים המועסקים לפי דירוג-דרגה לעומת המועסקים באמצעות חוזה אישי.

⁴⁷ כמוטל בן-דור, סגנית הממונה על השכר במשרד האוצר, מכתב, 12 בדצמבר 2012



טבלה מס' 3: שכר ממוצע עד עבודה נוספת (כולל) בדירוג המח"ר ובדירוג המהנדסים לעומת שכר

בדירוג 587 בחוזים אישיים בשירות המדינה, 2011⁴⁸

עובדים חיוניים אקדמאים שכר כולל (דירוג 587)			דירוג-דרגה ⁴⁹		
זכאים לגמול ב'	זכאים לגמול א'	לא זכאים לגמול	מהנדסים	מח"ר	דרגה
9,645	10,655	10,078	8,023	8,082	40
10,967	11,225	8,825	9,967	9,643	41
12,330	11,146	10,782	10,882	11,822	42

מהנתונים שלעיל עולה כי אין אפשרות להצביע על מגמה ברורה בהבדלי השכר בין המשתכרים לפי דירוג-דרגה ובין המועסקים באמצעות חוזים אישיים. כאמור, הבדלי השכר בין המועסקים לפי דירוג-דרגה למועסקים באמצעות חוזים אישיים שיפורטו להלן רלוונטיים לדוגמאות שהובאו לעיל בלבד:

- שכר המועסקים בדרגה 40 בדירוג המח"ר ובדירוג המהנדסים בשנת 2011 היה נמוך משכר העובדים המדורגים בדרגה 40 בדירוג 587, בין שהם זכאים ובין שאינם זכאים לגמול השתלמות. מדובר בשכר נמוך בכ-16%–25%.
- שכר העובדים המדורגים בדרגה 41 בדירוג המח"ר ובדירוג המהנדסים היה גבוה משכר העובדים המדורגים בדרגה 41 בדירוג 587 שאינם זכאים לגמול השתלמות (השכר בדירוג המח"ר גבוה בכ-9% ובדירוג המהנדסים בכ-13%) אך נמוך משכר העובדים המדורגים בדרגה 41 בדירוג 587 הזכאים לגמול השתלמות א' (ב-14% ו-11% בהתאמה) ומשכר העובדים הזכאים לגמול השתלמות ב' (ב-12% ו-9% בהתאמה);
- שכר העובדים המדורגים בדרגה 42 בדירוג המח"ר גבוה משכר המדורגים בדרגה זו בדירוג 587 שאינם זכאים לגמול השתלמות (ב-10%) ומשכר הזכאים לגמול השתלמות א' (ב-6%), אך נמוך משכר הזכאים לגמול ב' (ב-4%).
- שכר העובדים המדורגים בדרגה 42 בדירוג המהנדסים כמעט זהה לשכר העובדים המדורגים בדרגה 42 בדירוג 587 שאינם זכאים לגמול השתלמות, אך נמוך משכר העובדים בדרגה זו בדירוג 587 הזכאים לגמול השתלמות א' (ב-2%) או ב' (ב-12%).

מדוגמאות לשכר התחלתי של עובדים בדירוג המח"ר ובדירוג המהנדסים לעומת עובדים בדירוג עובדים חיוניים אקדמאים שכר כולל (דירוג 587) המועסקים באמצעות חוזים אישיים ולשכר ממוצע של עובדים כאמור שהתקבלו ממשרד האוצר אפשר ללמוד שברמות השכר ההתחלתיות של עובדים המועסקים בשתי מתכונות ההעסקה שכרם של בעלי החוזים האישיים גבוה בכ-11%-12% משכר המועסקים לפי דירוג-דרגה. לעומת זאת, בחינת דוגמאות לשכר ממוצע של עובדים בדירוג המהנדסים ובדירוג המח"ר בדרגות 20–42 ושל מקביליהם בדירוג 587 בשנת 2011 (ששולם בפועל, ללא החזר

⁴⁸ כמוטל בן דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מכתב, 2 בדצמבר 2012.

⁴⁹ כאמור, בנתונים על השכר הממוצע נכללות כל תוספות השכר – גמול השתלמות, שכר עידוד ועוד.



הוצאות ותשלומים שנתיים) מעלה כמה מצבים שבהם שכר המועסקים לפי דירוג-דרגה עשוי להיות גבוה מזה של המועסקים לפי חוזה אישי. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם מסקנותיו של פרופסור זוסמן שפורטו לעיל, ולפיהן בהעסקה באמצעות חוזה אישי יש יתרון בעבור העובד בטווח הקצר, שבא לידי ביטוי בעלייה קצרת טווח בשכרו, אולם בטווח הארוך אין החוזה האישי מבטיח עליות שכר בקצב מהיר מזה של שכר המועסקים במסגרת הסכמים קיבוציים.⁵⁰

5. התאגדות העובדים בשירות המדינה לפי חוזים אישיים ודרישתם לנהל משא-ומתן להשגת הסכם קיבוצי

זכות ההתאגדות היא זכותו של אדם לחבור לקולקטיב לשם הגשמת יעדים משותפים, דהיינו זכותו של אדם לקדם את האינטרסים שלו באמצעות התארגנות קבוצתית. הבטחת הזכות לחופש ההתאגדות מסייעת לעובד לשמור על האינטרסים שלו, להשיג ולהגשים את צרכיו, את נטיותיו ואת שאיפותיו, וכן לצמצם את האי-שוויון ביחסי הכוחות בינו לבין המעסיק, לצמצם את הפערים בכוח המיקוח בינו ובין המעסיק ולמנוע עליונות כוחנית של המעסיק. זכות זו מאפשרת לעובדים לנצל את כוחם הקולקטיבי כדי לשפר את מעמדם במשא-ומתן על תנאי עבודתם.⁵¹

בזכות ההתאגדות נכללים הזכות להתארגן, הזכות לנהל משא-ומתן קיבוצי וחופש השביתה. בישראל זכות ההתאגדות אינה מעוגנת בחקיקת יסוד, אך היא הוכרה כזכות אדם הלכתית, ולפיכך בתי-משפט הכירו בה בפסיקותיהם כזכות יסוד במשפט הישראלי, הראויה להגנה.⁵²

סעיף 3 ל**חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957**, קובע כי ארגון יציג של עובדים לעניין הסכם קיבוצי מיוחד, כלומר מפעל מסוים או מעביד מסוים, הוא ארגון עובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים, ובלבד שמספר זה אינו נופל משליש מכלל העובדים שעליהם יחול ההסכם,⁵³ כלומר ארגון כאמור יהיה הארגון שמספר החברים בו בקבוצת העובדים הרלוונטית, המכונה "יחידת המיקוח", הוא הגדול ביותר וגדול משליש מכלל העובדים.

ככלל, העובדים בשירות המדינה מאוגדים במסגרת הסתדרות עובדי המדינה, שהיא אחת מהגופים המרכיבים את ההסתדרות הכללית החדשה, שהוקמה בשנת 1948 ומשמשת נציגות ארצית בין היתר של עובדי המדינה ושל עובדי הכנסת.⁵⁴

בשנת 2010 הוקם הארגון "אחדות – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר). על ארגון זה אפשר ללמוד בין השאר מבקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי, מבקשה בהולה למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה

⁵⁰ צבי זוסמן, "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות", **רבעון לכלכלה** 1 (תשנ"ה), עמ' 17–35.

⁵¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכות ההתאגדות בישראל**, כתבה שלי לוי, 25 ביוני 2006, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁵² שם.

⁵³ שם.

⁵⁴ אתר האינטרנט של **הסתדרות עובדי המדינה בישראל**, כניסה: 17 ביולי 2012. יצוין כי בין תחומי הפעילות של הסתדרות עובדי המדינה נכללים הנושאים האלה: הגנה על זכויותיהם המקצועיות והסוציאליות של חבריה; ניהול משא-ומתן עם מעסיקים; שיפור תנאי שכרם, תנאי העסקתם וקידום האינטרסים המקצועיים של העובדים; חתימה על הסכמים קיבוציים כלליים ומיוחדים ודאגה ליישומם; ארגון ימי עיון והשתלמויות מקצועיות.



שהגיש לבית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו בנובמבר 2011 ומסיכומי הטענות מטעמו שהוגשו לבית-הדין באוגוסט 2011.

לטענת ארגון "אחדות", בשנים האחרונות התברר לעובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים בשירות הציבורי כי הם מופלים לרעה בהשוואה לעובדים המאורגנים המועסקים לפי דירוג-דרגה, שזכויותיהם נקבעות בהסכמים קיבוציים.⁵⁵ לפי טענת הארגון, "במהלך שנת 2010, לאחר שנודע על ההסכם הקיבוצי שנתן תוספת שכר של 5% ומענק של 2,000 ש"ח לעובדים המדורגים והמאורגנים, אך לא לבעלי החוזים האישיים, לאחר הפחתה בדמי הבראה בשנת 2009, שהופעלה גם על העובדים בחוזים האישיים, החלה תסיסה בקרב העובדים בחוזים האישיים", שהובילה אותם למסקנה שכדי להשפיע על תנאי העסקתם עליהם להתאגד.⁵⁶

ב-25 בדצמבר 2010, לאחר פגישות והתייעצויות במטרה לקדם את התאגדות העובדים בשירות הציבורי לפי חוזים אישיים, התקיים כינוס של 25 עובדים המועסקים כאמור במשרדי ממשלה שונים, שבו הוחלט לקדם את התאגדות בעלי החוזים האישיים בשירות הציבורי.⁵⁷ לפי הארגון, עם חלוף הזמן התברר לראשי הארגון כי "להסתדרות הכללית אין כל כוונה לפעול באופן ממשי על מנת לסייע להם...לקדם את מטרותם לעגן את תנאי ההעסקה שלהם עם המעסיקים באמצעות הסכם קיבוצי". לפיכך החליטו ראשי "אחדות" לפעול באופן עצמאי ולהקים ארגון עובדים נפרד.⁵⁸ ב-27 בפברואר 2011 נרשמה "אחדות" כעמותה ביחידת רשם העמותות במשרד המשפטים, שמטרתה העיקרית "לייצג את עובדי החוזים המועסקים במגזר הציבורי".⁵⁹

לפי המענה מארגון "אחדות" על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כוונתו היא לחתום על הסכם קיבוצי עם המעסיק, "להסדרה ולשיפור תנאי העסקתם של כלל המועסקים באמצעות חוזים אישיים במגזר הציבורי", ולהגיע ל"חתימה על הסכמים קיבוציים להסדרה ולשיפור תנאי ההעסקה בכל מקום עבודה ו/או יחידה ו/או ארגון במגזר הציבורי שבו מועסקים עובדים באמצעות חוזים אישיים".⁶⁰ כל זה, כאמור, בין היתר על רקע מה שחברי "אחדות" מכנים "חוסר הוגנות בהעסקה", שבא לידי ביטוי במאפיינים שונים של מתכונת ההעסקה באמצעות חוזים אישיים, ובהם אי-קיום זכות העובדים להתאגד ולהיות מיוצגים כדי לטעון בין היתר נגד תנאי ההעסקה הקיימים; אי-זכאות העובדים לקביעות ולביטחון תעסוקתי, ועוד.⁶¹ לפי הארגון, אלה מטרותיו:⁶²

⁵⁵ בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי ובקשה בהולה למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה, "אחדות - ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר) נגד מדינת ישראל, 17 בנובמבר 2011, ס"ק 33320-11-11. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי עו"ד שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוחו של ארגון "אחדות", 26 בדצמבר 2012.

⁵⁶ ש.ם.

⁵⁷ ש.ם.

⁵⁸ סיכומי טענות מטעם המבקש, "אחדות - ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר) נגד מדינת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה, ס"ק 33320-11-11. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי עו"ד שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוחו של ארגון "אחדות", 26 בדצמבר 2012.

⁵⁹ ש.ם.

⁶⁰ רם קנדיל, מזכיר "אחדות - ארגון עובדי החוזים האישיים", מכתב, 10 ביולי 2012.

⁶¹ ש.ם.

⁶² ש.ם.



- השוואת שכר העובדים האקדמאים המועסקים באמצעות חוזים אישיים לשכר במגזר הציבורי;
- שיפור תנאי ההעסקה של העובדים המועסקים במגזר הציבורי באמצעות חוזים אישיים, בין היתר באמצעים האלה: הצמדת שכרם למדד המחירים לצרכן לפחות פעם בשנה ובמועד קבוע; שינוי הקריטריונים לקבלת דרגה אישית והחלתם על כלל המועסקים באמצעות חוזים אישיים;
- שיפור תחושת הביטחון התעסוקתי של המועסקים לפי חוזים אישיים, בין היתר באמצעות מעורבות של נציג "אחדות" בהליכים לפיטורי עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים;
- פעילות ארגונית.

מארגון "אחדות" נמסר כי מאז הקמתו נקט את הפעולות האלה: הקמת מוסדות אירגוניים ופיתוחם; צירוף עובדים לפי חוזים אישיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בחברים ב"אחדות"; טיפול במישורים שונים של זכויות חברי הארגון במקום העבודה, כגון נושאים פנסיוניים ותנאים סוציאליים; מתן שירותים משפטיים לחברי הארגון מאז ספטמבר 2011 בכל הקשור לזכויות חברי הארגון בהתאם לחוזה העבודה ובהתאם לדיני העבודה; התקשרות, מאז ספטמבר 2011, עם חברת ביטוח לצורך מתן הטבות לחברי הארגון בביטוחים כגון ביטוח פנסיוני, קופות גמל וקרנות השתלמות; קיום כנס מקצועי ראשון לעובדים לפי חוזים אישיים ב-4 בדצמבר 2012, שבמסגרתו הוצגו בין היתר מטרות הארגון ודרכי פעולתו, ופעולות נוספות.⁶³

נציין כי לא ברור מהו מספרם המדויק של חברי ארגון "אחדות", שכן במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת העדיף הארגון, מטעמים השמורים עמו, שלא לחשוף את מספרם המדויק.⁶⁴ על-פי נתוני הארגון לחודש יולי 2012, שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת, **חברים ב"אחדות" כ-700 עובדים**, המועסקים, לדברי ראשי הארגון, בגופים ציבוריים, ובעיקר במשרדי הממשלה. עוד נמסר מ"אחדות" כי בכל אחד מן הגופים האלה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; רשות האוכלוסין וההגירה; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; משרד הפנים; רשות הפטנטים; רשות התעופה האזרחית ומשרד התחבורה הצטרפו לארגון יותר משליש מהעובדים המועסקים באמצעות חוזה אישי⁶⁵

מבקשת "אחדות" כצד לדיון בסכסוך קיבוצי ומבקשה בהולה שהגיש לבית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה ב-17 בנובמבר 2011 עולה כי **אין מדובר בנתונים מדויקים, שכן אין בידי "אחדות" מידע מלא על היקף ההעסקה בחוזים אישיים בגופי שירות המדינה, ולטענת הארגון, "המדינה איננה מוסרת למבקש ('אחדות') נתונים בעניין זה"**.⁶⁷

⁶³ סיכומי טענות מטעם המבקש, "אחדות – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר) נגד מדינת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה, ס"ק 33320-11-11. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי עו"ד שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוחו של ארגון "אחדות", 26 בדצמבר 2012.

⁶⁴ ש.ם.

⁶⁵ ש.ם.

⁶⁶ ביאור שלנו.

⁶⁷ בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי ובקשה בהולה למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה, "אחדות – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר) נגד מדינת ישראל, 17 בנובמבר 2011, ס"ק 33320-11-11. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי שלומי אלעד, עו"ד, משרד אריאל שמר ושות', 26 בדצמבר 2012, בא-כוחו של ארגון "אחדות"



כאמור, לפי נתוני נציבות שירות המדינה הועסקו בשירות המדינה בשנת 2013 כ-8,587 עובדים בחוזים אישיים, שהם כ-12.7% מכלל המועסקים בשירות המדינה בשנה זו. מנתוני נציבות שירות המדינה עולה כי כיום יש 21 גופים בשירות המדינה ששיעור העובדים המועסקים בהם באמצעות חוזים אישיים גדול משליש מכלל העובדים. בין הגופים האלה גם גופים שנמנו על-ידי "אחדות" כגופים שבהם הצטרפו לארגון יותר משליש מהעובדים המועסקים באמצעות חוזה אישי, והם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (78.7%); משרד הפנים (66.2%); רשות התעופה האזרחית (75.4%) ומשרד התחבורה (37%). נציין כי מספרם המדויק של המצטרפים מקרב העובדים האמורים לארגון "אחדות" אינו ידוע.

6. עתירת ארגון "אחדות" לבית-הדין האזורי לעבודה

כאמור, לטענת נציגי "אחדות", עובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים לא זכו במשך השנים לייצוג כלשהו על-ידי ההסתדרות, והחרגתם מההסכמים הקיבוציים שההסתדרות חתמה עליהם עם המדינה⁶⁸ הביאה ליצירת יחידת מיקוח, כלומר קבוצה בעלת מכנה משותף בתנאי העסקה חדשה בקרב עובדי המגזר הציבורי, שאינם משלמים דמי חבר להסתדרות ואינם חברים בה.⁶⁹

כאמור, ב-17 בנובמבר 2011 הגישה עמותת "אחדות" לבית-הדין לענייני עבודה בתל-אביב-יפו בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי ובקשה בהולה למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה, כדי "למנוע ניהול משא-ומתן וחתירת הסכם ו/או הסכמים קיבוציים שנועדו לפגוע בחירות ההתארגנות של עובדי המדינה המאוגדים במבקש" (כלומר "אחדות"), בין היתר על רקע ידיעה על התנהלות משא-ומתן קיבוצי בין המדינה להסתדרות הכללית, המתיחס לבעלי החוזים האישיים המועסקים בשירות המדינה.⁷⁰

לטענת "אחדות" בבקשה האמורה מבית-הדין, עובדי החוזים האישיים הוצאו על-ידי ההסתדרות הכללית ועל-ידי המדינה באופן קבוע מן המסגרות הקיבוציות ומיחידות המיקוח. עם זאת, "משנודע על התארגנות העובדים בחוזים אישיים במסגרת המבקש,⁷¹ החליטה המדינה (בשיתוף פעולה עם ההסתדרות הכללית, שאיננה ומעולם לא היתה ארגון יציג בקרב בעלי החוזים האישיים) לנהל משא-ומתן במגמה לחתום עם ההסתדרות הכללית על הסכם קיבוצי שיחול על העובדים בחוזים אישיים". לטענת "אחדות", "הסכם כזה עם גוף שאינו מייצג במשך שנים במוצהר ובמופגן את בעלי החוזים האישיים מהווה פגיעה בחירות ההתארגנות שלהם... במעמדו של המבקש כארגון העובדים היציג שלהם".⁷² בהקשר זה נדגיש כי למרות פניות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת להסתדרות הכללית לקבלת התייחסותה לסוגיה זו, פניותינו לא נענו עד למועד הגשת המסמך. פנייתנו האחרונה להסתדרות נעשתה ב-20 בפברואר 2013, ימים אחדים לאחר הכרזת ההסתדרות על סכסוך

⁶⁸ אריאל שמר ושות' עורכי דין, אחדות-רשות הפטנטים, מכתב לעו"ד איל שני, הלשכה המשפטית, אגף שגר והסכמי עבודה במשרד האוצר, בא כוחו של ארגון "אחדות", 9 ביולי 2012.

⁶⁹ רם קנדיל, מזכיר "אחדות" – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי, מכתב, 10 ביולי 2012.

⁷⁰ סיכומי טענות מטעם המבקש, "אחדות" – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי (ע"ר) נגד מדינת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה, ס"ק 33320-11-11. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי עו"ש שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוח ארגון "אחדות", 26 בדצמבר 2012.

⁷¹ כלומר "אחדות".

⁷² החלטת בית-הדין הארצי לעבודה בתל-אביב-יפו, בר"ע 32358-12-11, ניתנה ב-5 בינואר 2012.



עבודה בשירות המדינה וברשויות המקומיות (ב-14 בפברואר 2013) "במחאה על התגברות העסקת עובדים בחוזים אישיים".⁷³ עם זאת, גם פנייה זו לא נענתה עד למועד הגשת המסמך.

בהמשך לטענותיו ביקש ארגון "אחדות" מבית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו סעדים זמניים וקבועים, כמפורט להלן:⁷⁴

▪ **סעדים זמניים:** צו מניעה זמני ודחוף שיעמוד בתוקפו עד למתן פסק-דין סופי בהליך, **האוסר על המדינה לנהל משא-ומתן עם ההסתדרות או עם כל ארגון עובדים אחר פרט ל"אחדות" בכל הקשור לבעלי החוזים האישיים**, וצו מניעה זמני דחוף שיעמוד בתוקפו עד למתן פסק-דין סופי וחלוט בהליך, **האוסר על המדינה לחתום על הסכם קיבוצי החל או מתיימר לחול על העובדים בחוזים אישיים המועסקים בשירות המדינה**, פרט לחתימת הסכם קיבוצי עם "אחדות".

נציין בהקשר זה כי לטענת "אחדות" אין מדובר בסכסוך בין-ארגוני, ואין לו יריבות עם ההסתדרות, אשר לטענתו מעולם לא ייצגה את העובדים המועסקים באמצעות חוזים אישיים.⁷⁵

▪ **סעדים קבועים:** סעד הצהרתי הקובע כי **המדינה אינה יכולה לנהל משא-ומתן קיבוצי לגבי העובדים המועסקים בשירותה בחוזים אישיים עם גוף כלשהו למעט "אחדות"**; סעד הצהרתי הקובע כי **המדינה איננה יכולה לחתום על הסכם קיבוצי כללי או מיוחד החל או מתיימר לחול על עובדים בחוזים אישיים המועסקים בשירות המדינה עם ארגון כלשהו למעט "אחדות"**; צו קבוע **האוסר על המדינה ו/או מי מטעמה לפגוע בדרך כלשהי בחירות ההתארגנות של העובדים החברים ב"אחדות" והפעילים בהתארגנות**; צו קבוע **האוסר על המדינה ו/או מי מטעמה לפגוע בדרך כלשהי בזכויות של "אחדות" כארגון עובדים חדש המהווה "התארגנות פורצת"**; צו מניעה קבוע **האוסר על המדינה לנהל משא-ומתן ו/או לחתום על הסכם קיבוצי כללי או מיוחד החל או מתיימר לחול על בעלי חוזים אישיים בשירות המדינה (אלא אם כן הסכם כאמור יחתם עם "אחדות")**; צו קבוע **המחייב את המדינה להיכנס למשא-ומתן עם "אחדות" לגבי הסדרת מעמדם ותנאי העסקתם של העובדים בחוזים אישיים במסגרת הסכמים קיבוציים**, וכן כל סעד אחר שבית-הדין יראה אותו כנכון וצודק.

ההסתדרות הכללית מצדה הגישה בקשה למחיקת בקשת הצד ובקשת הסעדים הזמניים שהגיש ארגון "אחדות" ולדחייתן וטענה בין היתר כי ההסתדרות היא הארגון היציג היחיד של עובדי המדינה, שהם יחידת מיקוח אחת בשירות המדינה (להוציא ארגוני עובדים מקצועיים).⁷⁶ נציין כי אין בידינו תשובה על השאלה אם ההסתדרות הכללית פעלה למען קבוצת עובדי החוזים האישיים בשירות המדינה. כאמור,

⁷³ ההסתדרות הכללית, http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2694, כניסה: 18 בפברואר 2013.

⁷⁴ בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי ובקשה בהולה למתן צווי מניעה זמניים נגד המדינה, "אחדות – ארגון עובדי החוזים במגזר הציבורי" (ע"ר) נגד מדינת ישראל, ס"ק 11-11-33320. הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי עו"ד שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוח ארגון "אחדות", 26 בדצמבר 2012.

⁷⁵ **החלטת בית-הדין הארצי לעבודה בתל-אביב-יפו**, בר"ע 11-12-32358, ניתנה ב-5 בינואר 2012.

⁷⁶ שם.



למרות פניות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת להסתדרות הכללית לא התקבל מענה ממנה עד מועד הגשת המסמך.

המדינה טענה אף היא כי דין הבקשה להימחק על הסף, בין היתר כי לטענתה לא הוברר מעמדו של ארגון "אחדות", וכל עוד זה המצב אין למדינה חובה לנהל משא-ומתן עמו. עוד טענה המדינה כי "לב לבה של בקשת הצד אינו בסכסוך בין הארגון לבין המדינה, אלא בסכסוך ארגוני בין ההסתדרות הכללית לבין הארגון". על כן טענה המדינה כי הסמכות העניינית נתונה לבית-הדין הארצי, מתוקף הוראת סעיף 25 (2) לחוק בית-הדין לעבודה, התשכ"ט-1968.⁷⁷

החלטת בית-הדין האזורי לעבודה, שניתנה ב-7 בדצמבר 2011, הייתה כי ארגון "אחדות" "לא עמד בהוכחה לכאורה כי הנו ארגון עובדים" ולא פנה כלל למדינה בהצגת תביעותיו. אי-לכך נדחתה בקשתו לצווי מניעה זמניים, כלומר בית-הדין דחה את בקשת ארגון "אחדות" למתן צו מניעה שיאסור על המדינה לנהל משא-ומתן עם ההסתדרות או עם כל ארגון עובדים אחר פרט לו בכל הקשור לבעלי החוזים האישיים ולחתום על הסכם קיבוצי החל או מתיימר לחול עליהם. בית-הדין לא מצא לנכון להכריע במחלוקת נוספת, בנושאים שבהם מתנהל משא-ומתן בין ההסתדרות למדינה, ובהשלכותיהם על ההליך. בהצגת הסיבות שהביאו לדחיית הבקשה של ארגון "אחדות" לסעדים זמניים צוינו בין היתר הסיבות האלה:⁷⁸

- **בקשת הארגון "אחדות" לסעדים מאת בית-הדין היתה מוקדמת, שכן הוא טרם פנה אל המדינה בבקשה לנהל משא-ומתן, ולא הסביר התנהלות זו.** לפי בית-הדין, גם בדיון הצהיר הארגון כי אינו ארגון יציג, וכי טרם פנה למדינה ולדבריו אין טעם לפנות למדינה בטרם הפך לארגון יציג בשירות המדינה או באחד מסניפיה. לנוכח הצהרה זו קבע בית-הדין כי אין במסלול של "פנייה ראשונה לבית-הדין כדי למנוע מהמדינה ניהול משא-ומתן ביחס לקבוצת עובדים מוגדרת ללא שנעשתה אליה כל פנייה" מטעם הארגון;
- **במענה על טיעוני המבקש כי המדינה פוגעת, כביכול, בזכות ההתארגנות שלו, בהיותו ארגון חדש המתיימר להיות ארגון עובדים ב"התארגנות ראשונית"**, קבע בית-הדין כי "די אם יוכיח את תנאי הכשרות להיות ארגון עובדים במאובחן מתנאי היציגות", אולם זהותו של המבקש "נותרה מעורפלת.. אף לאחר הדיון שהתקיים בעניינו", וכך, בבקשתו טען הארגון כי הוא ארגון עובדים יציג, אך בדיון הוא חזר מטענה זו וטען כי בשלב זה אינו ארגון עובדים יציג אלא ארגון עובדים אשר אסף כמה מאות אחדות של עובדים;
- **טענות הארגון בדבר פעולות שנקט הן טענות כלליות**, שכן "הארגון לא צירף את תקנונו ולפיכך לא ניתן לבחון מהם סימני ההיכר על-פי התקנון". בנסיבות אלה קבע בית-הדין כי "בהיעדר ראיות, לרבות תקנון האגודה, מנוע בית-הדין מלבחון את סימני ההיכר האמורים, החיוניים להכרת העמותה כארגון עובדים, ובכלל זה ממי מורכב הארגון, מי מנהל את ענייני הארגון, אופן ההצטרפות לארגון, אופן הבחירות בארגון, קיומם של הליכים דמוקרטיים בארגון והאם הארגון אכן מקדם את יחסי העבודה הקיבוציים";

⁷⁷ החלטת בית-הדין הארצי לעבודה בתל-אביב-יפו, בר"ע 11-12-32358, ניתנה ב-5 בינואר 2012.

⁷⁸ שם.



- עוד קבע בית-הדין כי **המבקש לא הוכיח, לכאורה, כי העובדים בחוזים אישיים בשירות המדינה מהווים יחידת מיקוח נפרדת**. בתוך כך נדחתה טענת הארגון כי לעובדים בחוזה אישי בשירות המדינה יש אינטרס מיוחד, "והוא העובדה שהוצאו מתחולת ההסכמים הקיבוציים ונותרו חסרי הגנה". בהקשר זה קבע בית-הדין כי ספק אם "קיים ייחוד ואינטרס מיוחד לקבוצה, במיוחד כשמדובר בעובדים עם חוזים אישיים מסוגים שונים, באינטרסים שונים, במפעלים שונים, בענפים שונים ובמקצועות שונים";
- בין-הדין קבע עוד כי יש **סתירה בטיעוני הארגון**, ה"מודה בקיומו של משא-ומתן עם ההסתדרות הכללית על תנאי עבודתם, ובכך למעשה נשמט הבסיס לאינטרס השונה והייחודי הנעוץ בעובדה היחידה כי בעבר עובדים אלה הוצאו מתחולת ההסכם הקיבוצי".

ארגון "אחדות" הגיש בקשה למתן רשות ערעור לבית-הדין הארצי לעבודה על החלטת בית-הדין האזורי, ובה חזר על עיקר טענותיו בהליך הזמני והוסיף וטען בין היתר כי בית-הדין האזורי טעה בקביעתו שהארגון חסר סימני היכר כארגון עובדים. **בקשת הארגון לערעור נדחתה על-ידי בית-הדין הארצי לעבודה ב-5 בינואר 2012.**

נציין כי **טרם התקבלה החלטת בית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו בדבר הסעדים הקבועים שביקש ארגון "אחדות" מבית-הדין**.⁷⁹ כאמור, בקשת "אחדות" לקבלת **צווי מניעה זמניים** נדחתה ב-7 בדצמבר 2011 וכן במסגרת ערעור שהוגש בעניין זה ב-5 בינואר 2012. הכרעת בית-הדין בכל הקשור **לסעדים הקבועים** צפויה לאחר 6 בינואר 2013, מועד הגשת סיכומי התשובה לבית-הדין על-ידי "אחדות". לא ידוע מתי תתקבל הכרעה בסוגיה זו.⁸⁰

⁷⁹ עו"ד שלומי אלעד, משרד אריאל שמר ושות', בא-כוחו של ארגון "אחדות", מכתב, 26 בדצמבר 2012.

⁸⁰ שם.

