

**ארגוני עובדים  
בישראל:  
ניתוח כלכלי  
והמלצות חקיקה**

---

**אמיר פדר  
מיכאל שראל  
צביה זיכרמן**



**אדר א' תשע"ז - מרץ 2016  
נייר מדיניות מס' 25**

## אמיר פדר

חוקר בפורום קהלת

afeder@kohelet.org.il

בוגר תואר ראשון בכלכלה והיסטוריה כללית מאוניברסיטת תל אביב. תלמיד תואר שני בכלכלה בתכנית המחקרית המשותפת של האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל אביב.



## ד"ר מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

msarel@kohelet.org.il

כיהן ככלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים. עמד בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל ביטוח ופיננסים. עבד בקרן המטבע הבינלאומית (IMF) בבנק ישראל ובמשרד האוצר. בעל תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת הרווארד, ותואר ראשון בהצטיינות במדעי המחשב ובכלכלה מהאוניברסיטה העברית.



## עו"ד צביה זיכרמן

חוקרת בפורום קהלת

עורכת דין המתמחה בתחום החקיקה. סטודנטית לתואר שני במשפטים ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית.



הכותבים מעוניינים להודות ליפעת בירודקר על עזרתה המשמעותית בכתיבת מסמך זה, ולד"ר חגי אטקס, פרופ' עומר מואב, קובי אמסלם, לב דרוקר, אסף גבע וחוקרי פורום קהלת על הערותיהם המועילות.

# ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה

---

אמיר פדר  
מיכאל שראל  
צביה זיכרמן



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016  
נייר מדיניות מס' 25

**ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה**  
**אמיר פדר, מיכאל שראל וצביה זיכרמן**

**נדפס בישראל, אדר א' תשע"ו - מרץ 2016**

**מסת"ב 3-25-7674-965-978 ISBN**

להם להגדיל את שכר העובדים החברים בארגון ולכפות על הממשלה להעסיק מספר עובדים גדול מהנדרש, תוך פגיעה בניהול יעיל של הפירמות ובפרייון העבודה במשק. כאשר מדובר במגזר הציבורי, עודף עלות שכרם של העובדים המאוגדים בא על חשבון משלמי המסים, החייבים לממן זאת דרך נטל מס גבוה יותר, או על חשבון מקבלי השירותים הממשלתיים, כגון חינוך, רווחה ובריאות, שמתחרים עם עלות שכר העובדים על אותם מקורות תקציביים ממשלתיים.

המאפיינים הדמוגרפיים של עובדים מאורגנים השתנו בעשורים האחרונים, והמעבר מפועלי "צווארון כחול" מעוטי השכלה וכוח השפעה לייצוג של עובדים משכילים מהמעמד הבינוני-גבוה פגע בתדמית הציבורית של העבודה המאורגנת בעולם. כיום, עובדי ממשלה מאוגדים זוכים לתנאים עודפים ביחס למקביליהם בשוק הפרטי, וכאשר משקללים את ערך הקביעות והתנאים הסוציאליים העדיפים (ימי חופשה, מחלה, הבראה והטבות נוספות) הפער אף מתרחב. אם בעבר תרמה העבודה המאורגנת לצמצום פערים (בהגנה על עובדים חלשים מול מעסיקים חזקים), הרי שהיום היא בעיקר מסייעת לשימור זכויות היתר של העובדים החזקים ביותר, על חשבון יתר הציבור.

מסמך מדיניות זה דן בתפקידם הייחודי של ארגוני העובדים בכלכלה הישראלית ובהשפעתם על מבנה שוק העבודה והרווחה החברתית. כמו כן, המסמך בוחן את השפעת החקיקה הקיימת על עוצמת ארגוני העובדים והתחרות ביניהם, דמי החבר שהם גובים והשבתות המשק שחלקם מעודדים.

מעמדם החוקי של ארגוני העובדים כיום נובע מהיותם תולדה של חקיקה עותומנית מלפני קום המדינה ותוספות חקיקה מודרניות, המאפשרות אחיזה משמעותית במבנה התעסוקה במשק ללא צורך בהשגת רוב בהליך דמוקרטי סטנדרטי. לעומת זאת, אין בחוק הישראלי הגנה משפטית על המעסיקים, הצרכנים, המשקיעים והממשלה מפני כוחם של ארגונים אלו והוועדים הפועלים תחתם, ואין תשתית לשמירה על "החופש מהתאגדות" של העובדים.

ממחקרים ונתונים מרחבי העולם מתקבלת תמונת מצב שלפיה חוקי העבודה בישראל, ובפרט חוקים הנוגעים להתארגנות עובדים במגזר הציבורי, אינם משרתים מטרות לאומיות דוגמת רווחה, צמיחה, שוויון הזדמנויות, פריון ושוק עבודה דינמי.

קיומם של ועדי העובדים החזקים במונופולים ממשלתיים המספקים שירותים חיוניים, מאפשר

## תמצית המלצות החקיקה:

1. **הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים והגדרתה כשביתה שאינה מוגנת בחוק יישוב סכסוכי עבודה.** יש להגדיר רשימה סגורה של שירותים חיוניים לצורך החוק הזה ובהם: בתי החולים, שירותי החשמל ואספקת המים, רכבת ויתר התחבורה הציבורית, מעברי גבול יבשתיים וימיים.

2. **הקמת מוסד "בוררות חובה בשירותים חיוניים" שיורכב מבוררים בעלי רקע מקצועי כלכלי, ובו יתבררו סכסוכי עבודה בין עובדים ומעסיקים בשירותים חיוניים.** במהלך הבוררות תושעה זכות השביתה של העובדים.

3. **חיוב ארגון עובדים בהודעה מוקדמת לשביתות שתינתן למעסיק מקסימום 60 ימים טרם הפתיחה בשביתה.** ארגון עובדים שלא פתח בשביתה 60 יום לאחר הודעתו למעסיק, לא יוכל לפתוח בשביתה, אלא לאחר מתן הודעה מוקדמת נוספת לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה.

4. **איסור על שביתות הזדהות של עובדים בגין שינוי תנאי עבודה במקום עבודה אחר.**

5. **ביטול מעמד האגודות העותומניות בחוק.** חלק מאיגודי העובדים פועלים במעמד חוקי של אגודה עותומנית שאינה מחויבת בחוק לשקיפות ודיווח ובכך נמנעת האפשרות של פיקוח ציבורי על איגודים אלו. בביטול החוק יידרשו האיגודים להירשם כעמותות ולעמוד בתנאים של שקיפות ודיווח לציבור.

בהתאם לתוצאות של שינויים שבוצעו בעבר במדינות נבחרות, לצד מחקר תיאורטי ואמפירי המבוסס על נתונים ישראליים, המלצות החקיקה של מאמר זה הן, בין השאר, ביטול המעמד המשפטי המיוחד של האגודות העותומניות וביניהן "ההסתדרות הכללית החדשה", הגבלת זכות השביתה בחברות ממשלתיות המוגדרות כ"מספקות שירותים חיוניים" והעלאת רף ההסכמה המינימלי הנדרש לייצוג על ידי ארגון עובדים.

יישום ההצעות טומן בחובו אתגר פוליטי אדיר. ההסתדרות הוכיחה עצמה כמתנגדת חריפה לרפורמות ולשינויי חקיקה שעשויים לפגוע בכוחה, במעמדה ובהכנסותיה, ויהיה בלתי סביר להאמין שאפילו אחת מהצעות החקיקה תעבור ללא התנגדות חריפה. הפתרון המקובל מצד קובעי המדיניות בישראל לשלם פיצויים לעובדים על כל שינוי מבני שדורש מן העובדים הסתגלות למצב חדש הוא יקר, לא אפקטיבי ומטפל רק בסימפטומים של הבעיה. לב הבעיה הוא עוצמת האיום שמאפשר את דרישת הפיצויים מלכתחילה, ועל כן יישום הצעות החקיקה הוא הכרחי לאיזון יחסי הכוחות, גם במחיר של שביתות יקרות בטווח הקצר.

שינויים אלו יתרמו להגדלת הצמיחה הכלכלית והרווחה של כלל הציבור, תוך הקטנת ההוצאה של עובדים על ייצוג והגנה משפטית וייצוג מול מעסיקים.

6. העסקת עובדים זמניים בעת שביתה בשירותים חיוניים כחלופה לעובדים שובתים, באופן שיאפשר לממשלה להקטין את הנזק הכלכלי הנגרם משביתה בשירותים חיוניים.
7. **איסור תשלום משכורות רטרואקטיבי לעובדים שובתים.** כיום, במסגרת המשא ומתן לסיום שביתה ובלחץ השביתה, לעתים מסכים המעסיק לשלם שכר רטרואקטיבי לעובדים ששבתו. חקיקה האוסרת תשלום שכר רטרואקטיבי תתרום ליצירת מאזן ריאלי בין הפסדי המעסיק והפסדי העובדים בשביתה.
8. **קידום תביעות נזיקין על ידי צד שלישי** באמצעות יצירת הליך מזורז לתביעות נזיקין המוגשות על ידי צד ג' הנפגע משביתה. כמו כן, מוצע לאפשר לממשלה לשמש "נאמן ציבור" ולתבוע מארגון העובדים את נזקי השביתה כנציגת הציבור ובשמו. במקביל, ניתן לעודד הגשת תובענות ייצוגיות על ידי הציבור בגין נזקי שביתה באמצעות תעודף תמיכה בתביעות אלה מטעם קרן הסיוע לתובענות ייצוגיות.
9. **חיוב עובדים בעלות השביתה בשירותים חיוניים.** המדינה יכולה לחייב את מארגני השביתה בעלות האמתית של השביתה, הכוללת את הנזקים ההיקפיים, או לקצץ את שכרם במכפלה של ימי השביתה.
10. **איסור החלה בעיצומים והגדרתם כשביתה.** במסגרת העיצומים ממשיכים העובדים להגיע לעבודה, אך מפחיתים מהיקף עבודתם. בכך, הציבור ניזוק מההפחתה בהיקף השירות, אך במקביל, העובדים ממשיכים לקבל את שכרם המלא. הגדרתם של עיצומים כשביתה תפגע בשכר העובדים ותתרום ליצירת מאזן ריאלי בין הפסדי המעסיק והפסדי העובדים.
11. **הענקת חופש מהתאגדות** שיאפשר לעובד לצאת מחוזה קיבוצי, לנהל משא ומתן עצמאי על תנאי העסקתו ולחסוך את תשלום דמי הטיפול לארגון עובדים, שבהם הוא מחויב כיום מעצם היותו עובד במקום עבודה מאורגן.
12. **העלאת הרף המינימלי להצטרפות לארגון עובדים.** כיום, כדי להצטרף לארגון עובדים די בהתארגנות של שליש בלבד מקרב העובדים כך שהמיעוט יכול לכפות את עמדתו על הרוב. מוצע להעלות את המינימום הנדרש לשם התארגנות ראשונית ל- 51% מהעובדים.
13. **הכרזה דמוקרטית על פתיחה בשביתה.** פתיחה בשביתה תיעשה רק לאחר הצבעה דמוקרטית וחשאית של כלל העובדים במקום העבודה.
14. **הפחתת שיעור דמי טיפול מקסימליים.** העומד כיום על 0.95% משכרו החודשי של עובד. חובת תשלום זו חלה על עובדים במקום עבודה מאורגן ושאינם חברים בעצמם בארגון עובדים. כן מוצע לחייב את ארגוני העובדים לפרסם דוחות כספיים לציבור.
15. **חקיקת חוק ארגוני עובדים.** החוק יקבע מהו ארגון עובדים ויסדיר אחריות, הגנות מפני תביעות, בחירות מפקחות ועוד.







# תוכן העניינים

---

iii	תקציר
1	א. מבוא: הכשלים והמפתח לשינוי
5	ב. השלכות המצב הקיים
7	ג. העבודה המאורגנת בישראל והיקפה
13	ד. איגודים וחוקי עבודה במבט בינלאומי
23	ה. נזקי השביתות בישראל
31	ו. "עודפים" בענפים מאוגדים
39	ז. השפעת העסקה קבלנית
43	ח. תחרות בשוק העבודה המאורגנת
49	ט. המדיניות המוצעת: כלי חקיקה אפשריים
57	מקורות
61	נספחים
65	הערות





# א. מבוא: הכשלים והמפתח לשינוי

יוצאת מנקודת הנחה הרואה את המיקוח על תנאי ההעסקה כמאבק מעמדי, ולא כניסיון ליצור שוק עבודה משגשג, שיתרום לרווחת כלל האוכלוסייה. מצב זה מאפשר לארגוני עובדים ותיקים כמו "ההסתדרות הכללית החדשה" (להלן "ההסתדרות") לפעול כמעט בכל אופן העולה על רוחם, גם אם המחיר הכלכלי-חברתי לכלל המשק הישראלי גבוה מאוד.

בהמשך המסמך יוצג האופן שבו ארגוני העובדים בישראל יצרו סביבה עסקית בעייתית שאינה צודקת ופוגעת בכלל המשק הישראלי וזאת, באמצעות חקיקה תומכת ושימוש אפקטיבי בשביתות ובאיזומים בשביתות. נראה כי המצב הקיים אינו נובע מעצם איגודם של העובדים הישראליים, שכן שיעורי ההתאגדות בישראל אינם חריגים. מעבר לכך, המגמה העולמית של ירידה בהיקפי ההתאגדות בסקטור הפרטי ועלייה במגזר הציבורי נצפית גם בישראל. בנוסף, מהספרות עולה כי התאגדות עובדים לבדה אינה מכשול לקיום שוק עבודה משגשג, דינמי ומצליח, וכי מדינות מפותחות רבות בעלות שיעורי התאגדות דומים לישראל הצליחו לתחזק שוק עבודה דינמי ונטול שביתות.

המחקר המודרני בכלכלת עבודה, במשפטים ובסוציולוגיה בוחן כבר יותר מ-50 שנים את ההשפעה של ארגוני עובדים על הכלכלה המקומית ועל המסחר הבינלאומי. נעשים מאמצים רבים לניטור היקף העבודה המאורגנת בעולם, המגמות בשוק העבודה והעדפות העובדים. תנועות העבודה המאורגנת, על שלל גווניהן ומאפייניהן, שזורות בהיסטוריה המערבית מאז תחילת המאה ה-19 ומעוגנות בחקיקה מאז 1871.<sup>1</sup> ניסיונותיהן להעלות את שכר העובדים המאורגנים ולצמצם את שעות עבודתם הניעו תמורות פוליטיות, שינויים חקיקתיים, מחאות אזרחיות, עימותים אלימים, ולעתים אף תסיסות חברתיות של ממש.

מבחינת ההשפעה של ארגוני העובדים על הכלכלה המקומית, שוק העבודה הישראלי נמצא כיום במצב ייחודי בהשוואה למרבית המדינות המפותחות. חוקי העבודה בישראל, ובמיוחד החוק ליישוב סכסוכי עבודה,<sup>2</sup> מעניקים כוח חריג לארגוני העובדים הוותיקים, על חשבון ארגונים חדשים ושאר תושבי המדינה. אם במקורם מטרת החוקים האלו הייתה לאזן את יחס הכוחות במיקוח בין עובד למעביד, הרי שהיום מטריית דיני העבודה

# ”שורשי הבעיה הם חוקי העבודה הישראליים, המייצרים יתרון לא הוגן לארגוני העובדים הוותיקים על חשבון מתחריהם החדשים ונותנים כוח עודף לעובדים במונופולים ציבוריים על חשבון הממשלה וכלל הציבור.”

יחד עם הפגיעה של ארגוני העובדים הוותיקים בישראל, שמוצגת בפרקים ה'–ח', נושבת רוח חדשה המבשרת טובות. ארגוני עובדים חדשים קמו בשנים האחרונות, ומציעים מחירים נמוכים יותר, יחס משפטי טוב יותר ורצון פחות להשתמש בשביתות ככלי איום. בהתאם למחקר הכלכלי המודרני ולניסיון הבינלאומי, תחרות בין ארגוני עובדים היא תופעה חיובית, ועדיפה על ארגון יחיד שאינו מחויב במתן שירות הולם ללקוחותיו. ניתוח פערי דמי החבר בין ההסתדרות למתחריה החדשים מעלה כי העובדים בישראל עשויים להרוויח מאות מיליוני שקלים מתחרות מחירים בין ארגוני עובדים, בנוסף לשיפור היחס והתמורה לכסף. בנוסף, ארגוני העובדים הוותיקים נותנים כוח עודף לעובדים מיוחסים וותיקים על חשבון עובדים זמניים ועובדים המוגדרים כדור ב', ג' וכו'.

שורשי הבעיה, כפי שתאופיין לאורך מסמך זה, הם חוקי העבודה הישראליים, המייצרים יתרון לא הוגן לארגוני העובדים הוותיקים על חשבון מתחריהם החדשים ונותנים כוח עודף לעובדים במונופולים ציבוריים על חשבון הממשלה וכלל הציבור.

מישורים אלו נבחנו בידי קובעי מדיניות ברחבי העולם, והניסיון הבינלאומי יכול לסייע בהתמודדות עם בעיות אלו בישראל. אוסטריה, דנמרק, גרמניה, הולנד ובריטניה העבירו חוקים דומים לאלו המוצעים במסמך זה. ברוב מדינות אלו, לאחר החלת החוקים בשנות ה-90 היו היקפי השביתות הנמוכים ביותר בעולם המפותח. לעומת זאת, מדינות שהעבירו חוקים התומכים בשביתות, כמו בלגיה, צרפת, יוון, פורטוגל וספרד, סובלות מהשביתות תכופות של המשק והפעילות הממשלתית.<sup>3</sup>

היקף הסחר הבינלאומי הגובר והשינויים הטכנולוגיים שהתרחשו בעולם בעשורים האחרונים הובילו מדינות מפותחות רבות להניע שינויים משמעותיים בחוקי העבודה ובהתמודדות עם ההשלכות היותר בעייתיות של ארגוני עובדים חזקים, תוך שמירה על היתרונות הגלומים במתן שירות לעובדים שכירים. שינויים מבניים אלו, שחלקם יוצגו במסמך זה, הובילו לירידה בהיקפי השביתות ולהקטנת כוח האיום של עובדים במונופולים ממשלתיים. באותו הזמן חוותה ישראל ירידה בשיעורי ההתאגדות, בעיקר בענפים החשופים לתחרות בינלאומית, בדומה לעולם המפותח, כאשר במגזר הציבורי נשמרה הדומיננטיות של ארגוני העובדים הוותיקים. לעומת רוב המדינות המפותחות, היקפי השביתות בישראל גבוהים מאוד.

המצב הקיים, שבו יכולים ארגוני עובדים לשתק את הכלכלה הישראלית ללא כל סיכון או פגיעה בעובדיהם ובמקורביהם, אינה חיובית לציבור הישראלי והוא משלם על כך במיסוי גבוה וברווחה פחותה. חוסר היכולת של המגזר הציבורי להתייעל, להשתפר ולהתקדם נובע במידה רבה מיכולת האיום והפגיעה של עובדיו הקבועים במעסיקם – הציבור הישראלי.

**בפרק ב'**, השלכות המצב הקיים, מועלות בקצרה ההשלכות השליליות הנובעות מהצורה שבה פועלים ארגוני העובדים הוותיקים בישראל. **בפרק ג'**, העבודה המאורגנת בישראל והיקפה, מוצגים ומנותחים מבנה העבודה המאורגנת והמגמות הנצפות בו. **בפרק ד'**, איגודים וחוקי עבודה במבט בינלאומי, נערכת השוואה מקיפה של שוק העבודה הישראלי מול המדינות המפותחות, ומוצגים מקרי בוחן מהעולם של התמודדות מוצלחת עם שביתות והשלכות שליליות נוספות של ארגוני עובדים חזקים מדי. **בפרק ה'**, נזקי השביתות בישראל, מחושב הנזק הישיר לכלכלה הישראלית מהשביתות התכופות ומוצפות הבעיות העולות ממבנה המיקוח הקיים. **בפרק ו'**, "עודפים" בענפים מאוגדים, נטען שהמצב החוקי הקיים גורר עלויות שכר גבוהות מדי ומספר עובדים גדול מדי בענפים מונופוליסטיים הנהנים מקיומו של ועד עובדים חזק. **בפרק ז'**, השפעת העסקה קבלנית, מוצגים התמריצים לארגוני עובדים במאבק למען הפסקת ההעסקה הקבלנית ותפקידם בייצור התופעה הזאת מלכתחילה. **בפרק ח'**, תחרות בשוק העבודה המאורגנת, נבחנת התועלת לציבור העובדים בישראל מתחרות מחירים ושירות עם כניסה חופשית בין ארגוני עובדים רבים.

**בפרק ט'** מוצגות 15 כלי חקיקה אפשריים שתפקידן להתמודד עם הבעיות הקיימות, לאפשר לממשלה חופש ניהולי בחברות שבבעלותה ולשפר את תנאי ההעסקה והשירות שמקבלים העובדים בישראל. הצעות 1-2, הגבלת זכות השביתה ובוררות חובה בשירותים חיוניים, נוגעות לבעיה הייחודית של התמודדות עם שביתות בשירותים החיוניים, והצעות 3-4 מתמודדות עם הנזק הישיר של שביתות למשק הישראלי. **הצעה 1** מגבילה את זכות השביתה בשירותים חיוניים בשל כוח האיום הבלתי סביר שניתן לארגוני העובדים בזכותה, ו**הצעה 2** מציעה להקים מוסד בוררות חובה, שיפעל להקטנת הנזק הכלכלי למשק בשל שביתה בשירותים חיוניים. **הצעה 3**, חיוב על הודעה מוקדמת בשביתות, שואפת לשנות את הסטטוס קוו בישראל, שבו ניתן לקיים סכסוך עבודה ללא הגבלת זמן, ובכך לשבות בפועל ללא הודעה מוקדמת וללא אפשרות ליצרנים ולצרכנים הנפגעים מכך להתכונן מראש. **הצעה 4**, איסור על שביתות הזדהות, נועדה לעצור את תופעת שביתות ההזדהות, שאינן מקובלות במרבית המדינות המפותחות ומהוות מרכיב מרכזי בכוח המיקוח העודף של ארגוני העובדים בישראל. **הצעה 5**, ביטול האגודות העותומניות, הוגשה כבר כהצעת חוק בכנסת והיא נועדה לאפשר שקיפות הכרחית ותחרות הוגנת בין ארגוני עובדים. **הצעה 6**, העסקת עובדים זמניים בעת שביתה, ייצרה מאזן כוחות חדש בארה"ב ונחלה הצלחה מרובה בהקטנת כוח האיום בשביתה. **הצעה 7**, איסור תשלום רטרואקטיבי על ימי שביתה, פועלת באותו כיוון ומקטינה את כוח האיום באמצעות איזון עלות השביתה מצד השובתים. **הצעות 8-9**, תביעות נזיקין וחיוב העובדים בעלות השביתה, נועדו לאזן בין כוח המיקוח של המדינה לבין הכח של וועדי העובדים בשירותים המונופוליסטיים. **הצעה 10**, איסור החלה בעיצומים, תבטל את השימוש באחד הכלים הבעייתיים ביותר בארסנל האיומים של ארגוני העובדים ותחליש

את כוח המיקוח של הוועדים המונופוליסטיים. **הצעות 11-12**, חופש מהתאגדות והגדלת הרף לייצוג, יאפשרו לעובדים זכות בחירה אמיתית לגבי ועד העובדים המייצג אותם והמשרת אותם. **הצעה 13**, הכרזה דמוקרטית על פתיחה בשביתה, תמנע פעולות כוחניות ובלתי דמוקרטיות מצד הנהלת ארגון עובדים. לסיום, **הצעה 14** מעלה את האפשרות להגביל בחוק את דמי הטיפול שגובה ארגון העובדים, שמשמש בכוחו המונופוליסטי לייצור הכנסות עצומות על חשבון העובדים. **הצעה 15** מגדירה מהו ארגון עובדים ומסדירה אחריות, הגנות מפני תביעות, בחירות מפוקחות ועוד.

חלק מהצעות אלו חופפות, בשל הניסיון לתקוף את הבעיה מכמה כיוונים ולהתאים את החוק הקיים בישראל לרפורמות מוצלחות שנוסו ברחבי העולם. להערכתנו, כל אחת מחקיקות אלו תשפר את המשק הישראלי ותתרום לו, כפי שהן תרמו בכל המדינות שהעבירו אותן. ניתוח של שילוב הצעות החקיקה מופיע בנספח ג'.<sup>5</sup>



## ב. השלכות המצב הקיים

- שביטות הזדהות ושביטות "מעין פוליטיות" נפוצות מאוד בנוף הישראלי, בשונה מרובן המוחלט של המדינות המפותחות.<sup>6</sup> שביטות אלו מונעות רפורמות והתייעלות הכרחית במגזר הציבורי, ופוגעות בניסיונות הממשלה להגדלת היעילות, הפיריון ורמת החיים במדינה – וכתוצאה מכך מעלות את יוקר המחיה לכלל משקי הבית.
- הקשחת התעסוקה והגבלת יכולת הממשלה לפטר עובדי ציבור ולניידם כחלק מרפורמות פוגעות בהליך הדמוקרטי ובמשילות ומונעות מנבחרי הציבור את היכולת לשנות את המצב הקיים במשק ולשפרו, בהתאם למנדט שקיבלו מציבור הבוחרים.
- החופש מהתאגדות קיים בישראל בצורה חלקית בלבד, ומספיקה הסכמתם של שליש מכלל העובדים בחברה בנקודת זמן בודדת להסדרת הייצוג. מצב זה מאפשר לכפות על עובדים לשלם 0.95% משכרם, ללא הסכמתם וללא התייעצות עמם, תוך כדי התעלמות מהצורך הדמוקרטי בתמיכת רוב העובדים.
- המצב המשפטי הקיים אינו תומך בשוק עבודה צודק או יעיל והוא פוגע במטרות הלאומיות של הגדלת הרווחה, הפיריון, הצמיחה ושוויון ההזדמנויות. הוא יוצר, בין השאר, את הבעיות הבאות:
  - השכר במגזר הציבורי נקבע לפי כוח המיקוח של העובדים בענף מסוים ויכולתם לפגוע בענפים אחרים, ולא לפי תפוקתם, איכות עבודתם וניסיונם המקצועי. מצב זה מגדיל את נטל המס, פוגע בפיריון ומקטין את הרווחה הכלכלית.
  - "עודף" השכר וההעסקה של העובדים המאורגנים במונופולים הממשלתיים בא על חשבון כלל הציבור. משלמי המסים מממנים אותו דרך שיעורי מס גבוהים יותר, ומקבלי השירותים הציבוריים נפגעים כתוצאה מהקטנת הוצאות הממשלה, שמתחרות על אותה מסגרת תקציב.
  - ישראל היא משיאניות העולם במספר ימי השביתה לעובד, ובנזק הכלכלי כתוצאה מכך. שביטות תכופות אלו, בעיקר במגזר הציבורי, גוררות נזק משמעותי במונחי תוצר ופיריון, והוא משתקף בסופו של דבר באבדן הכנסה ובהגדלת יוקר המחיה לכלל משקי הבית.

- להסתדרות יש אחיזה חזקה מאוד במשק הישראלי, בשל סיבות היסטוריות ורגולטוריות. מצב זה גורר דמי חבר גבוהים ודמי טיפול גבוהים (ביחס לשאר ארגוני העובדים בישראל), שירות לקוי ומענה חלקי בלבד לעובדים החלשים ביותר במשק הישראלי וביניהם עובדי הקבלן. בנוסף, מעמדה של ההסתדרות כאגודה עותומנית סותר את ההגדרה שלה כארגון עובדים המחויב להיות דמוקרטי, ומאפשר לה לפעול בחשאיות וללא שקיפות, תוך שימוש רחב בכספי ציבור ובהטבות רגולטוריות. מעמד זה נותן לה יתרון לא הוגן על פני ארגונים חדשים יחסית כמו "כוח לעובדים" ו"אחדות" ועל פני ועדים פנימיים, שמנסים להפחית את עלויות הייצוג ומציעים שירותים משפטיים תחרותיים לעובדים המעוניינים להתאגד.

- ההסתדרות משתמשת בכוחם של איגודי עובדים במונופולים ממשלתיים כדי להשיג הטבות ולמנוע רפורמות שיפגעו בכוחה ובמעמדה. מצב זה אינו משקף את השאיפה לשוויון הזדמנויות לכלל העובדים במשק.





# ג. העבודה המאורגנת בישראל והיקפה

ארגוני העובדים שואבים את כוחם בראש ובראשונה ממעמד המשפטי. בישראל, בעקבות חקיקה משנות ה-50, די להחתים פעם אחת שליש מהעובדים במקום עבודה כלשהו על מנת לאפשר לוועד להפוך לנציגם של כלל העובדים.<sup>7</sup> בנוסף, בית הדין לעבודה קבע תקדים שלפיו למעסיק אסור למנוע התארגנות עובדים ראשונית של עובדיו או לפגוע בה, דבר המקל על התאגדותם.<sup>8</sup> כמו כן, ניסיון של המעסיק לשכנע את עובדיו מדוע לא כדאי להם להתאגד, במסגרת עצמאית או דרך ארגון קיים כמו ההסתדרות, ייחשב עברה מצדו.<sup>9</sup> איסור זה תמוה, בהינתן שמדיניות מוטעית של ארגון העובדים עשויה לפגוע בעסק וביכולתו להתחרות בשוק, וייתכן שעדיף לעובדים שלא להשתתף בהשבתות שמעודדים חלק מארגוני העובדים.

לאחר הקמתו של הוועד, מחויבים העובדים בתשלום של עד 0.5% משכרם החודשי לוועד החדש ועוד 0.95% לארגון העובדים העומד מאחוריו. עובדים שאינם חברים רשמית בארגון עובדים אבל מועסקים בפירמות מאוגדות, משלמים דמי טיפול, המגיעים בדרך כלל ל-0.8% מהשכר.<sup>10</sup> מצב זה מקנה לארגוני העובדים הכנסה שנתית של מאות מיליוני

בשלושת העשורים האחרונים נרשמה ירידה עקבית בשיעורי ההתאגדות בשוקי העבודה בעולם. גם במדינת ישראל מלמדים הנתונים על ירידה בשיעור העבודה המאורגנת, בעיקר במגזר הפרטי. כיום, שיעור העובדים בישראל המאוגדים במסגרת ועד עובדים ייצוגי הוא כ-26%. שיעור זה אינו גבוה במיוחד בראייה בינלאומית, כאשר במדינות מסוימות, בעיקר בצפון אירופה, מאגדים ארגוני העובדים את רוב המועסקים גם במגזר הפרטי וגם בממשלתי.

התמורות במשק הישראלי, ובעיקר פתיחתו לסחר בינלאומי משמעותי, הקטינו את השפעתם של ארגוני העובדים בענפים התחרותיים, והותירו אותם עם אחיזה משמעותית בעיקר במגזר הציבורי. ההשפעה המכרעת שהייתה להם על השוק הפרטי לפני השינוי המבני שעברו ב-1994, נחלשה עוד יותר עם מכירת רוב נכסיה של ההסתדרות.

מסיבות היסטוריות, יותר מ-60% מהעובדים הישראליים המאורגנים מאוגדים תחת ההסתדרות, אך ניתן לזהות בשנים האחרונות מגמת התחזקות של ארגונים צעירים כמו "כוח לעובדים", "אחדות" ו"מען".

# ”ההבדל העיקרי בין ועדי עובדים הפועלים בסביבה תחרותית וכאלו הפועלים במסגרת מונופול או קרטל טמון בכוח האדיר הגלום בהשבתה של הפעילות הכלכלית של ענף כלכלי שלם.“

זינוקו המטאורי של ענף ההיי-טק הישראלי בשני העשורים האחרונים מדגים היטב את העדפתם של עובדים ישראלים רבים שלא להתאגד כאשר אין צפי להשגת שיפור משמעותי בתנאי העסקתם, וכאשר הפירמות מתחרות בסביבה בינלאומית דינמית ומתבססות על ייצוא תוצרתן.

בנוסף, בהתאגדויות החדשות במשק הישראלי ניכרת השפעתם של ארגוני עובדים חדשים, שאינם ששים לשבות ולפגוע בכוח התחרותי של הפירמות שבתוכן הם פועלים. מעניינים במיוחד המקרים של ניסיונות ההתאגדות העצמאית של עובדי ”מנורה”,<sup>13</sup> והישגיהם של ”כוח לעובדים” בארגון עובדי חברת ”הוט” תוך ניסיון מתוקשר לשמש חלופה עדיפה להסתדרות.<sup>14</sup>

למרות היקף ההתאגדויות החדשות, של יותר מ-80,000 עובדים בשנים 2013-2014, נרשם בשנים אלו שפל בהיקף ימי העבודה שאבדו, עם 103.5 אלף 52.21 אלף ימים בהתאמה, ולא ניתן לזהות מגמת עלייה בהיקף השביתות במגזר הפרטי. נתונים אלו אינם מלמדים שההסתדרות מאבדת מכוחה, וניכרת הפעילות הריאקציונרית של הארגון כלפי גל התחרות שתקף אותו. מפרסומי ההסתדרות, שהקימה ב-2010 אגף חדש לאיגוד עובדים, עולה

שקלים, כאשר השיאנית היא ההסתדרות, שלפי פרסומים לא רשמיים נהנתה מהכנסות של יותר מחצי מיליארד שקלים ב-2015 רק מדמי חבר ודמי טיפול.<sup>11</sup>

באופן מסורתי, ועדי העובדים משפיעים על מבנה הפירמות בכמה דרכים: ראשית, הם מאפשרים מיקוח קולקטיבי על שכר, הטבות ותנאים נלווים שונים. שנית, הם פועלים למניעת פיטורי עובדים בתוך החברה או לצמצום היקף הפיטורים. לבסוף, הם שואפים להשתתף באופן פעיל בשינויים ארגוניים.

פעילותם של ועדי עובדים מצומצמת יחסית בחברה הפועלת בשוק תחרותי בהשוואה לזו של ארגון עובדים הפועל בחברה מונופוליסטית (בעיקר בבעלות ממשלתית). ההבדל העיקרי בין ועדי עובדים הפועלים בסביבה תחרותית וכאלו הפועלים במסגרת מונופול או קרטל טמון בכוח האדיר הגלום בהשבתה אפקטיבית של הפעילות הכלכלית של ענף כלכלי שלם או אף של המשק הישראלי כולו. בנוסף, פעילות נרחבת של ועד עובדים בפירמה המתחרה בשוק תחרותי תפגע ברווחיותה וביכולתה להתמודד בהצלחה מול חברות אחרות ולשרוד בשוק שהיא פועלת בו. בכך, פעילות זו עלולה לפגוע גם בעובדי החברה, ובמקרה קיצון אף תגרום לקריסת העסק ולפיטורים של כלל המועסקים בו. מעבר לכך, גם מעסיק בענף תחרותי יחשוש מקריסת העסק, כי אז ההשקעה שלו תרד לטימיון, ועל כן לשני הצדדים יש תמריצים לא להגיע לשם. במקרה זה ועד עובדים יכול להיות כלי טוב.

לניתוח זה יש תמיכה אמפירית בנתונים, המצביעים על מגמה חד-משמעית של היחלשות ארוכת טווח בהיקף העבודה המאורגנת בשוק הפרטי, בעיקר בענפים החשופים לתחרות בינלאומית.<sup>12</sup>

בתפקיד העבודה המאורגנת בשוק הפרטי, אך יחד עם זאת התמקצעה ההסתדרות במקומות שבהם היתרון היחסי שלה הוא המובהק ביותר – בענפים שבהם החשיפה לתחרות בינלאומית קטנה או לא קיימת כלל. יתרון יחסי זה נובע מהיכולת להגיע להישגים משמעותיים במשא ומתן בענפים אלו ללא הצורך בהתמודדות עם מתחרים שאינם מושפעים מחוקי העבודה הישראליים וממבנה השוק המקומי. ענפים אלו, רובם ככולם, מאורגנים על ידי מונופול/קרטל בחסות המדינה או בבעלותה.

במגזר הציבורי, בניגוד למגזר העסקי, אין דרישה או התייחסות לרווחיות או להתמודדות עם תחרות בינלאומית. חברת החשמל, נמלי הים והאוויר ו"מקורות" לא הוקמו כדי להניב רווחים, ומעמדם הרשמי כמונופול מקומי מיתר בפועל את הצורך להתמודד עם השפעות חוץ.

**”במגזר הציבורי, בניגוד למגזר העסקי, אין דרישה או התייחסות לרווחיות או להתמודדות עם תחרות בינלאומית. חברת החשמל, נמלי הים והאוויר ו”מקורות” לא הוקמו כדי להניב רווחים, ומעמדם הרשמי כמונופול מקומי מיתר בפועל את הצורך להתמודד עם השפעות חוץ.”**

כי אוגדו תחתיה כ-69 אלף עובדים חדשים ב-2013-2014. 37% מתוכם הם עובדי תקשורת וסלולר, שבחרו להגיב בצורה זו לשינויים המבניים שעובר הענף מאז פתיחתו לשחקנים חדשים כמו ”גולן טלקום” ו”רמי לוי תקשורת”, והגברת התחרות בו.

מוקדם מדי לדעת אם תימשך מגמת ההיחלשות ארוכת הטווח בהיקף העבודה המאורגנת, או שמא גלי ההתאגדות החדשים מהווים נקודת מפנה במגמה זו וישנו את תמונת המצב העתידית.

ספרות המחקר מתייחסת רבות להבדל בכוח המיקוח והאיום בין ועדים מונופוליסטיים לבין ועדים הפועלים בסביבה תחרותית. הירידה בהיקף העבודה המאורגנת בשוק הפרטי מקושרת להבנה שבסביבה תחרותית השכר ותנאי העסקה של העובדים מייצגים קשר הדוק יותר לפריון העבודה. איגודי עובדים אינם מגדילים את הפריון בממוצע, וניתן לקשר מיקוח קולקטיבי לרווחיות נמוכה יותר, להשקעה פחותה בהון פיזי ובמחקר ופיתוח, ולשיעורי תעסוקה נמוכים יותר<sup>15</sup>.

בנוסף, בפרסום של בנק ישראל מ-2013 מצביעים גם חוקרי הבנק על ההשפעה של התחרות הבינלאומית על התאגדות עובדים:

”חברות מאוגדות עלולות להיסגר ולפטר את עובדיהן עקב התחרות עם מעסיקים שעובדיהם אינם מאוגדים וששכרם נמוך יותר. טיעון זה תקף ביתר שאת לגבי ענפים שחירים שמתחרים עם פירמות זרות על שוקי ייצוא”<sup>16</sup>.

השינויים הטכנולוגיים, התמורות המבניות שעבר המשק הישראלי והתגברות התחרות הבינלאומית הותירו את חותמם ויצרו מצב ייחודי ומאתגר עבור שוק העבודה המקומי. מאז הרפורמה שעברה ההסתדרות בהנהגת חיים רמון ב-1994,<sup>17</sup> ניכרת ירידה עקבית

נתונים אלו מסתירים מעט את תמונת המצב המורכבת של שוק העבודה הישראלי וענפיו השונים. בענף החשמל והמים למשל, שאליו שייכת חברת החשמל המוגדרת רשמית על ידי הרשות להגבלים עסקיים כמונופול, 88% מהשכירים יוצגו על ידי ועד הקיים במקום עבודתם. נתון זה עומד בניגוד חד לענפי התעשייה, שבהם רק 18% היו חברים בוועד עובדים, ובמיוחד לענף הנדל"ן, שבו יוצגו 4% בלבד.

מלבד השוני בין הענפים, חברות בארגון עובדים אינה מתפלגת באופן אחיד על פני סולם השכר. שיעור העובדים המיוצגים על ידי ועד הוא הגבוה ביותר בקרב בעלי שכר חודשי של 10,000-21,000 שקלים, והנמוך ביותר בקרב עובדים המרוויחים פחות מ-2,000 שקלים. מהנתונים ברור שההסתברות להיות חבר בוועד עובדים עולה עם השכר, אך בראייה ראשונית לא ברור מה הסיבה לכך. בחינת ההשפעה של פער זה על המשק הישראלי מצריכה התעמקות והתייחסות מיוחדת, ופרק ו' מוקדש לדיון בפערי השכר הענפיים ובקשר שלהם לוועדי העובדים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

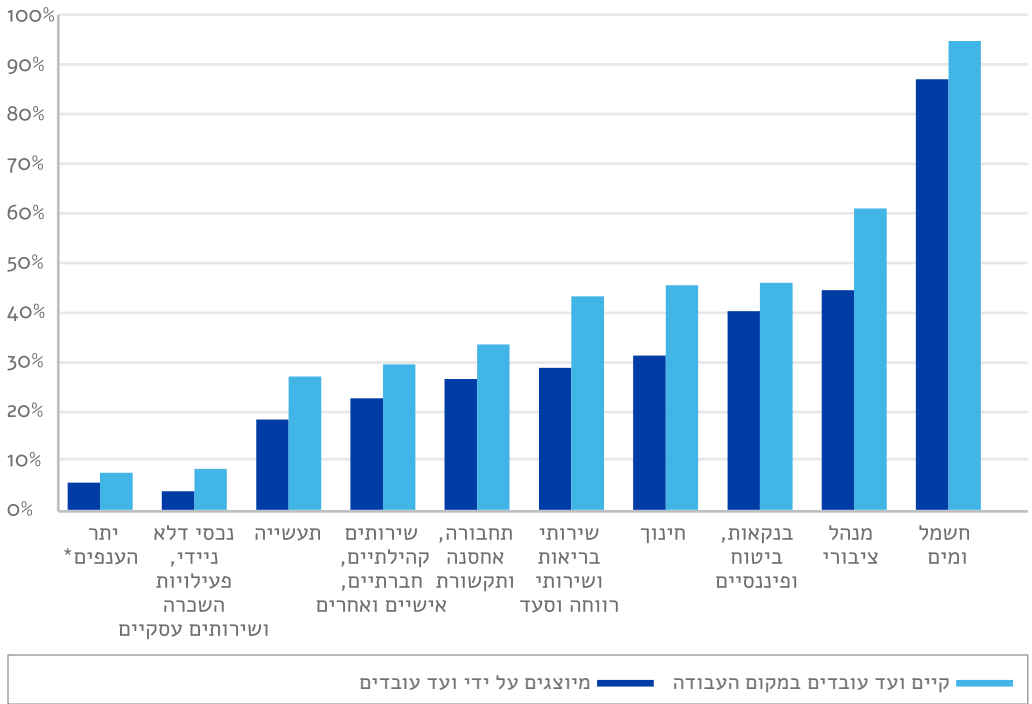
בדו"ח השנתי של הממונה על השכר במשרד האוצר מ-2013 נטען שבמגזר הממשלתי "קיים קושי רב בסיום העסקה, בניוד, בהטלת מטלות חדשות, בהכנסת טכנולוגיות חדשות, בתגמול כנגד עמידה ביעדים ומצוינות"<sup>18</sup>. יש אינטרס לאומי שיגיעו עובדים מוכשרים לשירות הציבורי, ופגיעה ביכולת התגמול לעובדים מצטיינים מפחיתה בטווח הארוך את איכות השירות, ומעלה את עלותו.

ארגוני העובדים הוותיקים, שהוקמו לפני 1980, מוגדרים בחוק כאגודות עותומניות הפועלות בהתאם לחוק מ-1909, שאינו מחייב אותן בדיווח סדיר על פעילותן לרשם העמותות. מצב זה, בין היתר, מונע איסוף סדור וניתוח תקין של נתוני אמת לגבי התאגדות והכנסות מהתאגדות. כתוצאה מכך, הנתונים הסטטיסטיים הקיימים מועטים למדי.

הערכות ישנות יותר, כמו במחקרם של מונדלק, כהן, הברפלד וספורטא ב-2003, מעריכות את שיעור ההתאגדות בשנת 2000 ב-40%-45%, ירידה משמעותית מ-80%-85% בשנת 1981.<sup>19</sup>

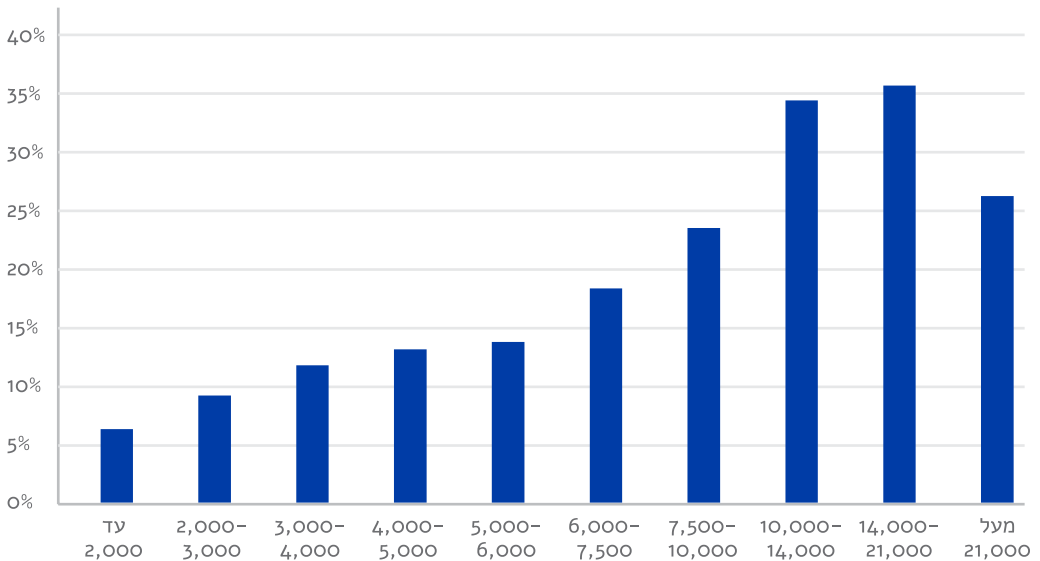
ב-2012 התמקד "הסקר החברתי" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא העבודה המאורגנת. במסגרת הסקר, שמהווה מדגם מייצג לאוכלוסייה הישראלית בגיל 20 ומעלה, דיווחו 27.2% מהשכירים בישראל על קיום ארגון עובדים במקום עבודתם (23.8% מהגברים ו-30.6% מהנשים). כמו כן, מתברר שקיימת הטיית גיל משמעותית, שכן שיעור ההתאגדות גבוה ביותר מפי ארבעה אצל עובדים מבוגרים מאשר אצל צעירים: 40% בקרב עובדים בגילאים 50-64, ו-9% בגילאים 29-21.

## ועדי עובדים במקומות עבודה של שכירים, לפי ענף כלכלי (2012)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2012.<sup>20</sup>

## שיעור הייצוג לפי שכר חודשי (2012)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2012.





# ד. איגודים וחוקי עבודה במבט בינלאומי

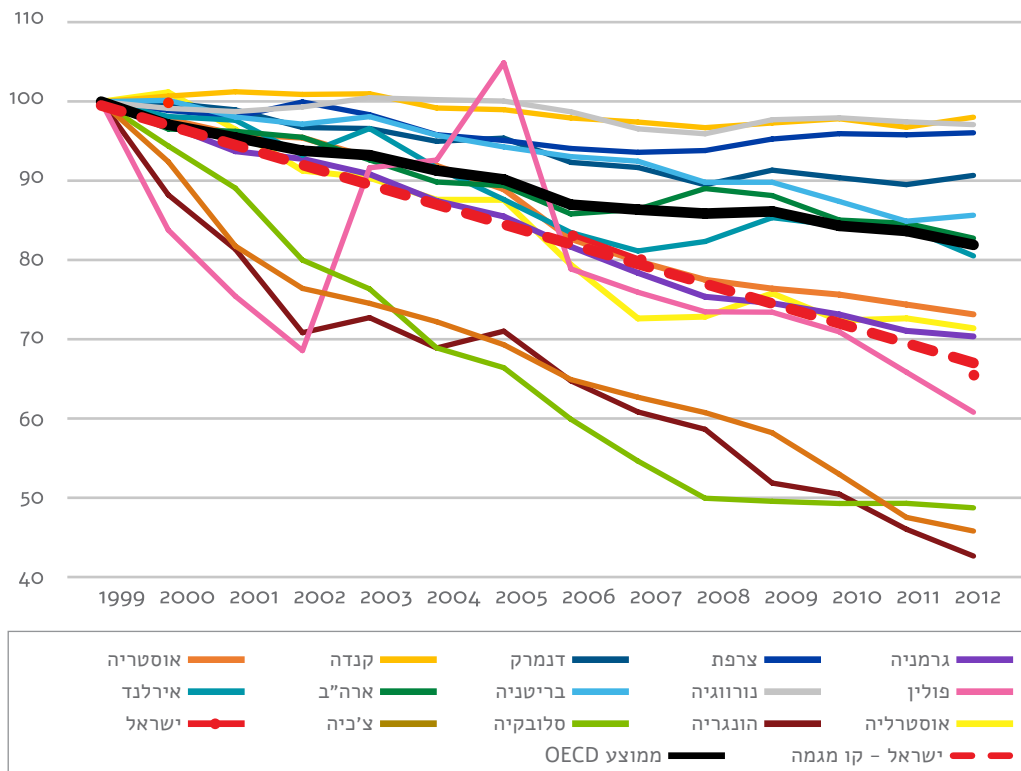
## הקטנת היקפי העבודה המאורגנת

נתוני ההתאגדות מלמדים על ירידה עקבית בשיעורי ההתאגדות במדינות המפותחות בשני העשורים האחרונים, כאשר ירידה זו בולטת במיוחד בישראל ובמדינות הגוש המזרחי לשעבר. הירידה בשיעורי ההתאגדות נקשרה רבות לסחר הבינלאומי הגובר, שמוביל להתכנסות ליתרונות תחרותיים לשיפור הרווחה החברתית ולהגדלת הפריון לעובד בענפים החשופים לסחר בינלאומי.<sup>21</sup>

התמורות במבנה שוק העבודה העולמי בעשורים האחרונים גררו ירידה חדה בשיעורי ההתאגדות במגזר הפרטי ברוב המדינות המפותחות, לצד יציבות ואף עלייה מסוימת בשיעורי ההתאגדות במגזר הציבורי. ניסיונות להתמודד עם ההשלכות השליליות שעולות לנבוע מניצול לרעה של כוח איגודי העובדים, בעיקר במגזר הציבורי, הובילו לשינויי חקיקה בחלק מהמדינות.

**”נתוני ההתאגדות  
מלמדים על ירידה עקבית  
בשיעורי ההתאגדות  
במדינות המפותחות בשני  
העשורים האחרונים.”**

שינוי במספר העובדים המאורגנים, מדינות נבחרות (100=1999)



מקור: נתוני ה-OECD, עיבוד של פורום קהלת לכלכלה.<sup>22</sup>

שלילי חזק בין מספר השביתות לרפורמות שהקטינו את מעורבותם של איגודים ברמה הארצית, וביזרו את מערכת יחסי העבודה.<sup>23</sup> מדינות שבהן העבודה המאורגנת התאימה את עצמה לעולם המשתנה, כמו דנמרק, אוסטרליה ושוודיה, חוו ירידה קטנה בלבד בהיקף העבודה המאורגנת, לצד צניחה חדה במספר השביתות, אורכן והנזק הכלכלי שהן גורמות.

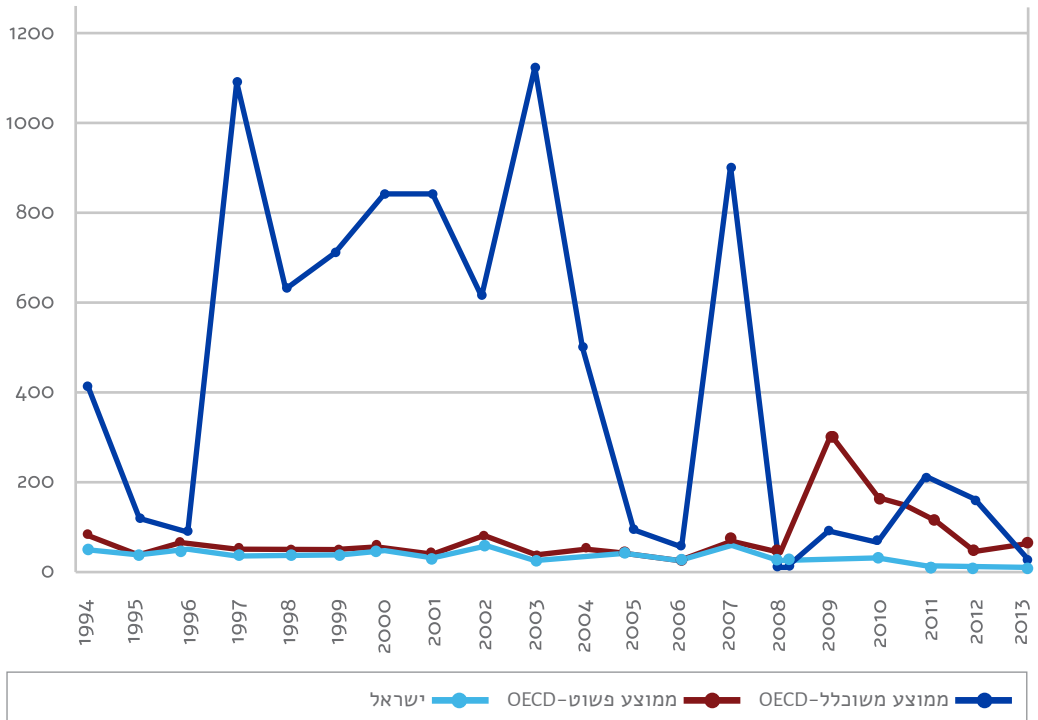
השינויים הגלובליים והתמורות בהתייחסות המדינות המפותחות לעבודה מאורגנת הפחיתו את נטל השביתות בעולם, כאשר בו זמנית הידרדרה ישראל עד להפיכתה למובילה במספר השביתות ועלותן לנפש.

המתאם הישיר בין היקף העבודה המאורגנת בכלל המשק ומספר השביתות אינו מובהק סטטיסטית, כאשר רוב המחקרים מוצאים קשר

**”השינויים הגלובליים והתמורות בהתייחסות המדינות המפותחות לעבודה מאורגנת הפחיתו את נטל השביתות בעולם, כאשר בו זמנית הידרדרה ישראל עד להפיכתה למובילה במספר השביתות ועלותן לנפש.”**



### מספר ימי עבודה שאבדו ל-1,000 עובדים



מקור: נתוני ה-ILO, עיבוד של פורום קהלת לכלכלה.<sup>24</sup>

## חיזוק ההתאגדות במגזר הציבורי

**”אם בעבר תרמה העבודה  
המאורגנת לצמצום פערים,  
הרי שהיום היא בעיקר  
מסייעת לשימור זכויות היתר  
של העובדים החזקים ביותר,  
על חשבון יתר הציבור.”**

ובמונפולים הציבוריים, והן מתמודדות בדרכים יצירתיות עם ההשפעות השליליות של מצב זה על גמישות שוק העבודה, תהליכי התייעלות פוטנציאליים ואיומי שביתות תכופים.

### חקיקה ומערכות משפטיות

השוואות בינלאומיות דורשות אפיון של המערכות המשפטיות ואבחון נקודות דמיון ושוני בין מסורות חברתיות ומבנים כלכליים. לדוגמה, ייתכן שבמדינות בעלות מערכת משפט המבוססת על מסורות קונטיננטליות, חוקי העבודה יהיו נוקשים יותר מאשר במדינות המבוססת על המשפט המקובל הבריטי (Common Law), ומחקרים בעבר אכן מצאו קשר כזה<sup>25</sup>.

כאשר בוחנים את מגמת ההתחזקות הגלובלית של ההתאגדות במגזר הציבורי, הכרחי לבחון גם את הסטטוס החוקי, שהוא בפועל משתנה אנדוגני – כלומר המערכת המשפטית משפיעה על מבנה שוק העבודה, ובמקביל בעיות מבניות בשוק העבודה מובילות לשינויי חקיקה.

במדינות המפותחות בסך הכול פחות מחמישית מסך העובדים מאוגדים כיום תחת ארגוני העובדים, לאחר ירידה מתמשכת בשיעור ההתאגדות. במגזר הפרטי בארה”ב ובבריטניה הייתה צניחה של 80%-50% בהתאמה בשיעור ההתאגדות בשלושת העשורים האחרונים. מגמה זו ניכרת בכל מדינות ה-OECD שפרסמו נתונים בתחום.

במגזר הציבורי, לעומת זאת, בולטת מגמה הפוכה. בקנדה עלה שיעור עובדי הממשלה המאוגדים מ-12% ב-1960 ליותר מ-70% ב-2011, והנתונים מלמדים על מגמה דומה, אם כי מתונה יותר, בארה”ב. בבריטניה, הידועה בהתמודדות האפקטיבית שלה עם איגודי עובדים במגזר הציבורי, הייתה התייצבות בשיעורי ההתאגדות בעשורים האחרונים, עם שיעור התאגדות כללי של 54% במגזר הציבורי.

המאפיינים הדמוגרפיים של עובדים מאורגנים השתנו בעשורים האחרונים, והמעבר מפועלי “צווארון כחול” מעוטי השכלה וכוח השפעה לייצוג של עובדים משכילים מהמעמד הבינוני-גבוה פגע בתדמית הציבורית של העבודה המאורגנת בעולם. כיום, עובדי ממשלה מאוגדים זוכים לתנאים עודפים ממקביליהם בשוק הפרטי, וכאשר משקללים את ערך הקביעות והתנאים הסוציאליים העדיפים (ימי חופשה, מחלה, הבראה והטבות נוספות) הפער אף מתרחב. אם בעבר תרמה העבודה המאורגנת לצמצום פערים (בהגנה על עובדים חלשים מול מעסיקים חזקים), הרי שהיום היא בעיקר מסייעת לשימור זכויות היתר של העובדים החזקים ביותר, על חשבון יתר הציבור.

ממשלות רבות בעולם הבחינו במגמת ההתחזקות של האיגודים בחברות הממשלתיות

מקרה מיוחד הוא **אוסטרליה**, שבה ועדת "עבודה הוגנת" רשאית להשעות או להפסיק שביתה אם הנזק הכלכלי הצפוי הוא משמעותי, והיא מחויבת לנקוט הליכים אלו אם קיים נזק לביטחון, לבריאות או לרווחה של חלק מהאוכלוסייה. חקיקה זו, לצד היכולת של המחוקק להפסיק שביתה בצו ממשלתי, מתואמת עם הירידה החדה בעבודה המאורגנת במדינה ועם הגדלת התעסוקה והפריון.

מחקרים כלכליים רבים מוצאים קשר בין רמה נמוכה של חופשיות שוק העבודה (כפי שנמדדת, למשל, כמדד יחסי המשקלל את חוקי העבודה הקיימים במדינה) לשיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה ואבטלה גבוהה יותר.<sup>29</sup> כדי לבחון טענה זו בהקשר הישראלי חשוב לבחון את מצב הרגולציה בשוק העבודה הישראלי ביחס לשאר העולם.

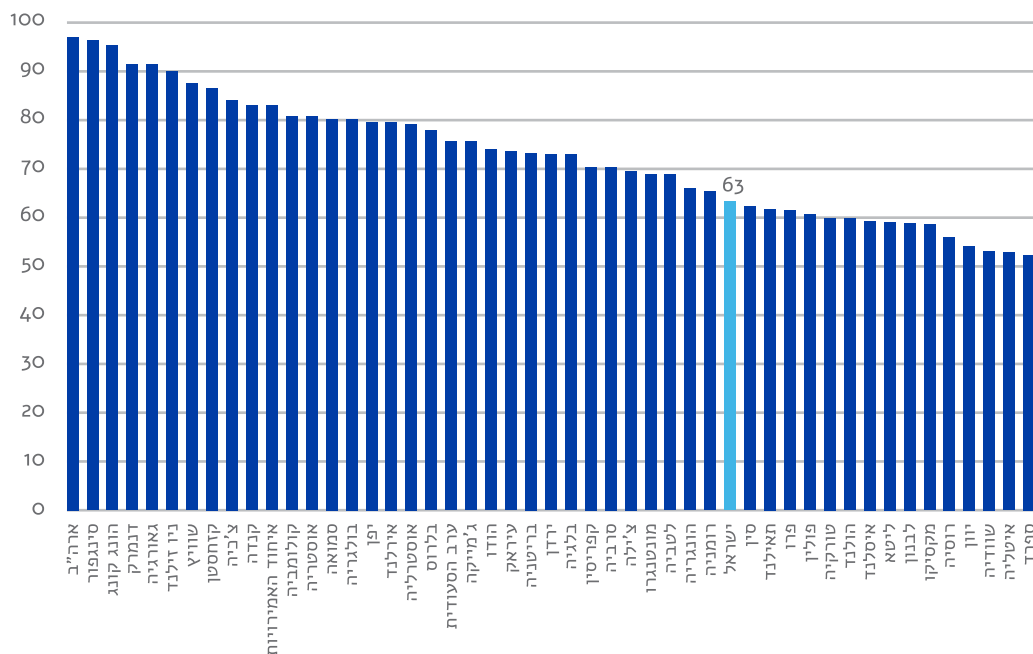
הסכמים ואמנות בינלאומיים מתייחסים לסוגי השובתים, למגזר שבו הם פועלים ולהשפעה שלהם על המשק. לדוגמה, ארגון העבודה העולמי (ILO), זרוע של האו"ם, מכיר בזכות השביתה, אך גם קובע שאפשר להגביל ואף לאסור שביתות בשירותים ציבוריים ובשירותים החיוניים, כדי למנוע פגיעה משמעותית במשק וברווחה הכלכלית של התושבים.<sup>26</sup>

מסקירה משווה שביצע מרכז המחקר של הכנסת ב-2013, עולה שרוב המדינות המפותחות ביצעו בעבר שינויים חקיקתיים בנושאי שביתות וועדי עובדים.<sup>27</sup>

**בבלגיה**, לדוגמה, מחויבים עובדים בשירותים חיוניים מאז 1948 לספק שירות מינימלי בכל עת, כולל בעת שביתה. הגדרת השירותים החיוניים נקבעת בוועדה משותפת של עובדים ומעסיקים, וחקיקה נפרדת אוסרת על השבתת הצבא, מכבי האש והמשטרה. **בצרפת**, רוב המגזר הציבורי מחויב במתן שירות מינימלי, ומאז 2007 היו ניסיונות להחלת החקיקה על ענפים נוספים, כולל שירותי התחבורה היבשתיים. התייחסות מיוחדת לשירותים חיוניים קיימת גם ב**גרמניה**, שבה על פי חוק, משרתי ציבור, המוגדרים כזרוע המבצעת של המדינה, אינם רשאים לשבות.<sup>28</sup>

ב**בריטניה** הופעלו כוחות מזוינים על מנת לבצע עבודות חירום בעת משבר. גם **ארה"ב** השתמשה ב-1981 בכלי זה, ובה ניתן להחליף עובדים במגזר הציבורי בעובדים זמניים בעת שביתה. **בקנדה** החוק אוסר לשבות על עובדי משטרה, כיבוי אש ומערכת הבריאות, ובחלק מאזורי השיפוט קיימת בוררות חובה במקרים אלו.

## מדד חופשיות שוק העבודה, 2014



מקור: נתוני Heritage Foundation ל-2014.

גם ברמה הפנים-מדינתית מזהים כלכלנים השפעה משמעותית של חקיקה מכוונת שוק עבודה על משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים. מחקר מפורסם בחן את התעשייה בהודו בשנים 1958-1992 ומצא שמחוזות שבחרו כיווני חקיקה המגבילים מעסיקים על חשבון העובדים סבלו מפריון, תעסוקה, השקעה ותוצר נמוכים יותר ממחוזות שבחרו ללכת בכיוון ההפוך. בנוסף מצאו החוקרים כי קיים מתאם חיובי בין רגולציה המגבילה מעסיקים ובין רמת העוני. המחקר מסכם שייתכן שהניסיונות לחוקק חוקים שמגנים על עובדים פוגעים בעניים בטווח הארוך.<sup>31</sup>

המדד המוצג בתרשים לעיל, המופק על ידי המכון Heritage Foundation האמריקאי החוקר מדיניות כלכלית בעולם, משמש כלי השוואתי לחופשיות שוק העבודה. המדד מבוסס על שקלול של חוקי העבודה והשפעתם על השכר, שעות העבודה וגמישות התעסוקה. מנתוני המדד עולה כי בהשוואה בינלאומית שוק העבודה בישראל אינו חופשי. קיים מתאם סטטיסטי משמעותי בין מדד זה לאבטלה, פריון ורווחה כלכלית. מעבר לכך, מחקרים כלכליים מצאו שחוקי עבודה קשיחים יותר מהווים מעמסה כבדה על הכלכלה.<sup>30</sup>

## מקרי בוחן – התמודדות חקיקתית עם ועדי עובדים

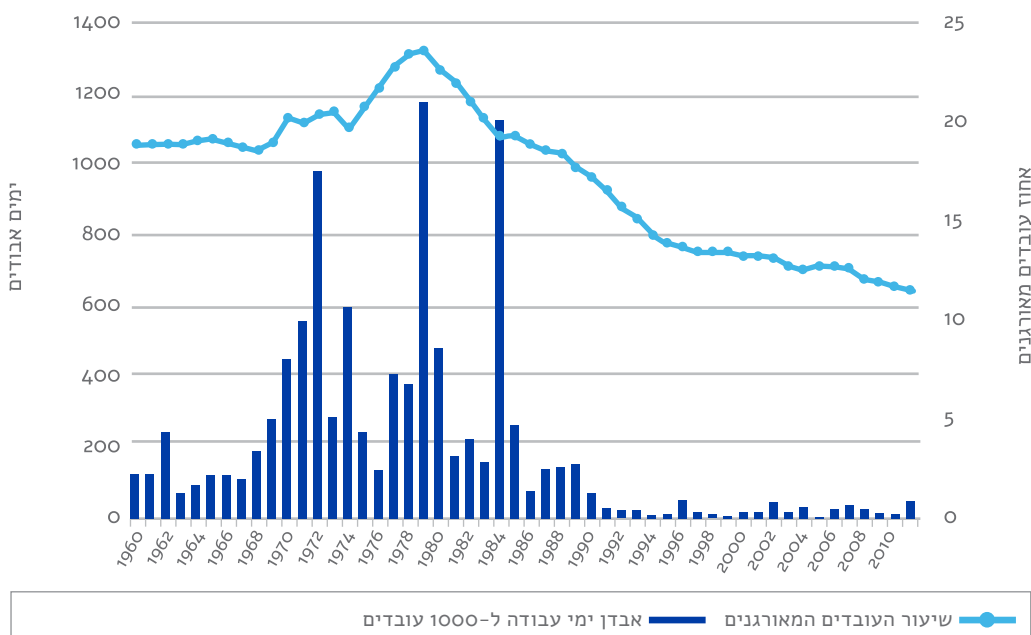
### בריטניה

המאבק הבריטי בבעיה הכרונית של שביתות שמהן סבלו אזרחי המדינה הוא כנראה המפורסם ביותר. עם עלייתה של מרגרט תאצ'ר לשלטון ב-1979, הכלכלה הבריטית הייתה בעיצומו של משבר בשוק העבודה לאחר חורף שאופיין בשביתות תכופות והפגנות אלימות.

כדי להתמודד עם הבעיות הכלכליות שעלו מחוקי העבודה הקשיחים, יושמה ב-1980

סדרה של שינויים, ביניהם הגמשה של יכולת המעסיקים לפטר עובדים ושינוי הרף המינימלי לחסימת העסק לעובדים מאורגנים בלבד. החוק אופיין כדי לאפשר התמודדות עם חוסר היכולת של עובדים שאינם מעוניינים להתאגד להיאבק בוועדים המתארגנים במקום עבודתם, והגדיר רף מינימלי של 80% הסכמה בהצבעה חשאית כדי לחסום עסק בפני עובדים לא מאורגנים. סדרה זו של חקיקות, לצד תוספות חקיקה לאורך שנות ה-80, הצליחו להקטין את היקפי השביתות במשק הבריטי, ואפשרו לממשלה לממש את הבטחותיה לבוחרים ולייצר את התשתית שהובילה את בריטניה לצמיחה כלכלית בעשורים שלאחר מכן.

### בריטניה – שיעור העובדים המאורגנים ואבדן ימי עבודה



מקור: נתוני הלשכה לסטטיסטיקה הבריטית, עיבוד של פורום קהלת לכלכלה.

מספר השביתות בארה"ב ירד במידה ניכרת, ומאז שנות ה-80 מספרן נמוך מאוד אפילו בהשוואה לשאר המדינות המפותחות. ירידה זו מקושרת להחלת חוקי העבודה האלו, המאזנים את יחסי הכוחות בין ועדי עובדים במגזר הציבורי ומעסיקיהם, ולפעילות הממשל האמריקאי הפדרלי בראשית שנות ה-80, שהחליף את עובדי שדות התעופה בעובדים זמניים בעת שביתה לא חוקית.

בריטניה אינה סובלת כיום מאותם היקפי שביתות מלפני החקיקות של שנות ה-80, ומלבד ירידה משמעותית בימי העבודה שאבדו, קיימת גם מגמה של ירידה בשיעור העובדים המאורגנים. קיימת ספרות מחקרית ענפה המקשרת שינויים אלו לשיפור בנתונים המקרו-כלכליים בבריטניה.<sup>32</sup>

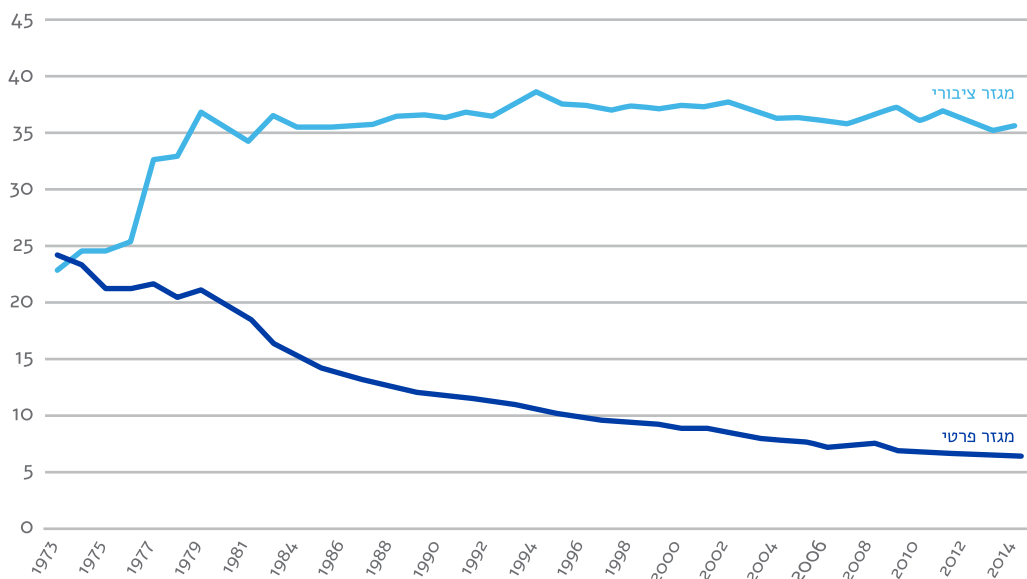
טענה נפוצה בימינו היא שהרפורמה בבריטניה גרמה לעלייה באי-שוויון במדינה. אולם, בחינת מדינות אחרות שבהן העבודה המאורגנת לא נחלשה עד כדי כך מציגה עלייה דומה באי-שוויון. כלומר, טיעון הגורס כי קיים קשר סיבתי בין השתיים אינו נתמך בראיות.

### ארצות הברית

חקיקת Taft-Hartley מ-1947 אסרה על קיום שביתות הפוגעות בביטחון הלאומי ואפשרה למדינות בארה"ב לחוקק חוקים שימנעו מארגוני עובדים להכריח עובדים לתמוך בהם פיננסית ולשלם להם מתוך משכורתם. מאז ועד היום, ועדים ועובדים נאבקים בבתי המשפט המקומיים על אימוץ או הסרה של חוקים אלו, הנקראים יחדיו חוקי "הזכות לעבוד" ("Right to Work" Laws). מ-25 מ-50 מדינות ארה"ב העבירו חוקים המסדירים את "הזכות לעבוד", כולל 8 מ-10 המדינות בעלות הצמיחה הכלכלית המהירה ביותר.

חוקרים רבים דנו בתוצאות ובהשלכות של חוקים אלו, וסביר להניח שהוויכוחים בנושאים אלו רחוקים מסיום. מניתוח של הספרות הקיימת עולה שהחוקים הללו מתואמים עם פיתוח תעשייתי, סביבה עסקית טובה יותר וירידה מתונה של 5 עד 8 נקודות אחוז בשיעור ההתאגדות. על בסיס נתוני השכר, לעומת זאת, לא ניתן להצביע על שינוי מובהק, ונראה כי ההשפעה על שכר העובדים המאורגנים והלא מאורגנים אינה משמעותית.<sup>33</sup>

### עובדים מאורגנים בארה"ב, לפי מגזר (אחוזים)



מקור: שאלון האוכלוסין (CPS) של המשרד האמריקאי לנתוני עבודה (BLS).<sup>34</sup>

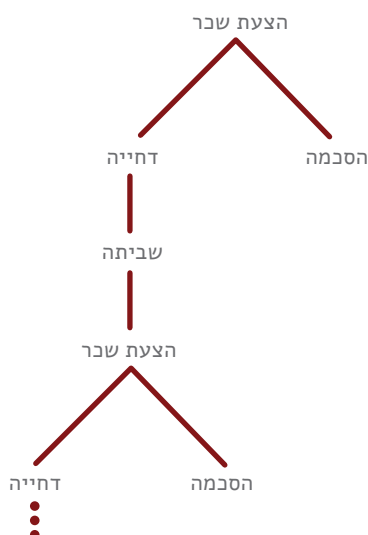






# ה. נזקי השביתות בישראל

לשבות מספיק זמן כדי להסב לפירמה נזק כלכלי הגדול ממחיר הגדלת ההוצאות ב-5%, ישתלם לפירמה להעלות את השכר לכל עשרת העובדים ולהימנע מאבדן כושר הייצור במהלך השביתה, תמורת הסכם שיבטיח שקט תעשייתי לתקופה ארוכה דייה.



שביתות, עיצומים ואיומים הם חלק אינטגרלי מההיסטוריה הכלכלית של ישראל, והיקפם יוצא דופן ביחס למדינות מפותחות אחרות. מאז 2008 נרשמה ירידה ניכרת במספר השביתות ובאורכן, אבל עדיין מוקדם לקבוע האם יימשך הדבר או שמא ירידה זו היא זמנית ומהווה חלק מתהליך מחזורי, כפי שנשבר השקט היחסי בשנים 2004-2006 בגלל שביתות ב-2007. מעבר לכך, הירידה היחסית בהשבחות הענק בעשור האחרון מקושרת גם לשקט התעשייתי שנוצר מהעלאות השכר והגידול בתעסוקה במגזר הציבורי, שבו השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק. הנתונים מצביעים על כך שאיומים אלו ניכרים בעיקר בענפים ציבוריים, וששיעור השביתות והעיצומים במגזר הפרטי קטן יחסית בראייה רב-שנתית (ראה תרשים).

בספרות המקצועית מקבל כלי השביתה התייחסות מיוחדת, שכן על אף השימוש התכוף בו, הוא כשלעצמו מהווה הפסד כלכלי נטו. אם היה ניתן להגיע לאותו הסכם בין עובדים ומעסיקיהם ללא השבתת הפירמה או המשק, היה הדבר עדיף לשני הצדדים. לצורך ההמחשה ניקח מקרה פשוט שבו פירמה מעסיקה עשרה עובדים מאוגדים ועלות שכר העובדים היא 50% מסך הוצאותיה. נניח שהעובדים דורשים העלאת שכר של 10%, ומשתמשים באיום בשביתה ככלי מיקוח. כל עוד העובדים יכולים

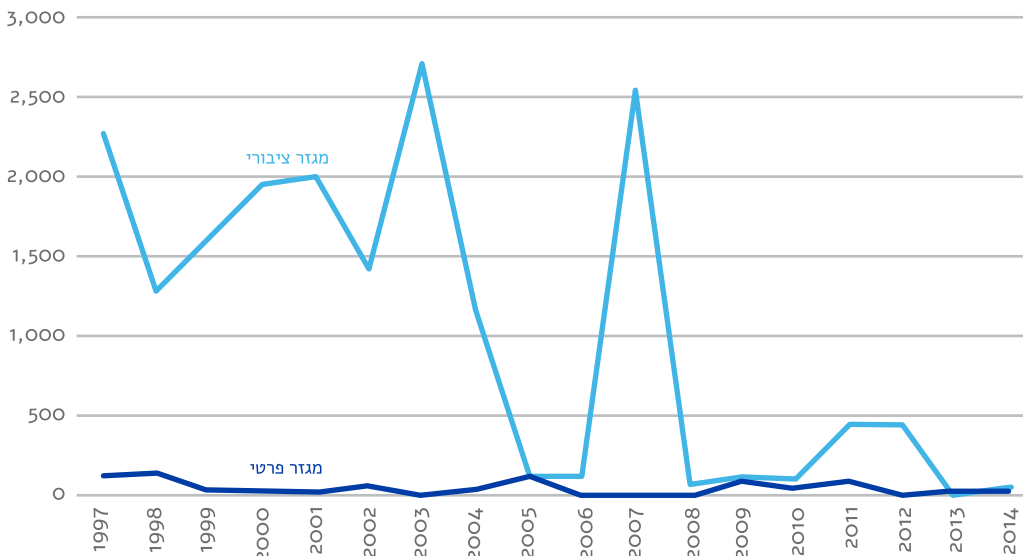
בפירמה פרטית קיימים גורמים המאזנים את הרצון של עובדים לאיים בשביתה. ראשית, הפירמה עלולה לקרוס אם אינה מייצרת תפוקה לאורך זמן, מה שמעלה סיכון סביר לפיטורים. שנית, הפירמה יכולה להעסיק עובדים חלופיים, אשר ירסנו את כוח האיום ובמקרים מסוימים אף יחליפו בטווח הארוך את העובדים הקיימים.

בניגוד לשוק הפרטי, לעובדים בחברה ממשלתית משתלם כמעט תמיד לשבות, או לכל הפחות לאיים בשביתה. זהו כלי אפקטיבי, נוח וזמין, אשר לאורך ההיסטוריה הישראלית הניב תשואה מרשימה לבוחרים להשתמש בו. תחת מטריית ההגנה של ההסתדרות ובעזרת יכולת איום אמינה, הצליחו ועדי עובדים בחברות מונופוליסטיות כמו חברת החשמל, רכבת ישראל ונמלי הים לקצור הישגים משמעותיים על חשבון כלל הציבור הישראלי.

בתיאוריה הכלכלית קיימת הבחנה בין איומים אמינים ולא אמינים. אם צד מסוים מאיים, הוא ייחשב אמין רק אם יבחר לפעול בהתאם לאיומו כשיידרש לעשות זאת. בשל השימוש התכוף של ועדי העובדים בישראל באיום השביתה, כללית או מקומית, נדרשת התייחסות למחיר שמשלמים עובדים הבוחרים לשבות. אם אין מחיר מצד העובד להשבתת העסק, או שמחיר זה נמוך, איום השביתה הופך להיות אמין, והעובדים יוכלו להשיג את מבוקשם, עם או בלי שימוש בשביתה בפועל.

## ”בניגוד לשוק הפרטי, לעובדים בחברה ממשלתית משתלם כמעט תמיד לשבות, או לכל הפחות לאיים בשביתה.”

ימי עבודה שאבדו בישראל, לפי מגזר (אלפים)



מקור: דו"חות הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה.

באספקת מים שוטפת לתחזוקת גידוליו יכול לאבד את כל תוצרתו העונתית בשבייתה אחת, בעוד שחברת היי-טק הנסגרת לכמה ימים סופגת נזק בשל העיכוב, אך יש לה יכולת להשלים את הפער ולחזור לפעילות רגילה. במקרה של נמלי הים ההשלכות משמעותיות יותר, שכן השביתות מייקרות מוצרים מקומיים ואת המסחר הבינלאומי. מבחינת הייצוא, השביתות התכופות בנמלים פוגעות באמינות מועדי האספקה ומוסיפה נזק משני משמעותי. מצד הייבוא, אי-וודאות מעלה את הסיכון ליבואנים, ועם זה גם את המחיר.

בכל זאת, ניתן לייצר חישוב גס, שעשוי להשתנות בהתאם לנסיבות. הדרך המקובלת בספרות הכלכלית לבחינת הקשר בין החברה השובתת לנזק הכלכלי הנגרם משבייתה היא חישוב התוצר הענפי לעובד ליום, והכפלתו במספר ימי העבודה שאבדו בענף באותה שנה. לפי עקרונות אלו בוצע חישוב העלות הישירה גם בנייתוח זה.<sup>36</sup>

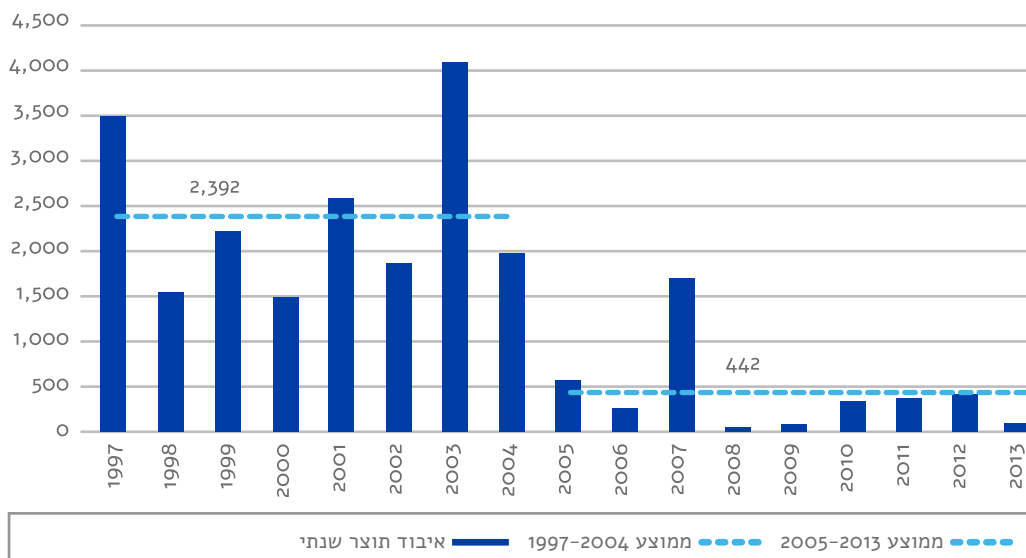
לדוגמה, בנובמבר 2015 זכו עובדי רכבת ישראל למענק של 5,000 שקלים כתוצאה מהשביתה של 39 רכבות, שפגעה ביותר מ-25,000 אלף נוסעים.

כדי להגיע לתוצאות המבוקשות, לא תמיד יש הברח בשבייתה בפועל, לעתים מספיק לאיים בשבייתה. לדוגמה, חברת החשמל כמעט לא שבתה מאז 2000, ובכל זאת השיגה העלאות שבר והטבות, על אף השכר הגבוה שממנו נהנו עובדיה אף קודם לכן. ההסבר הכלכלי העולה מהספרות הוא כאמור כוח המיקוח האדיר של עובדי חברת החשמל מול ההנהלה והמדינה.<sup>35</sup> הפסקת החשמל לזמן מוגבל תסב נזק משמעותי לכלכלה הישראלית, ואין ספק שעדיף למדינת ישראל בטווח הקצר לספוג העלאת שבר ל-13,000 עובדי החברה מאשר להתמודד עם החשכה כללית של המשק.

## העלות הישירה של שביתות

ככלל, לא קיימת דרך מדויקת למדוד את הנזק הכלכלי הגלום בשבייתה. שדה חקלאי התלוי

**אבדן תוצר כתוצאה משביתות (מיליוני שקלים, מחירי 2014)**



מקור: נתוני משרד הכלכלה, בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיבודי פורום קהלת לכלכלה.

באוסטריה, שביתת עובדי הציבור במאי 2003 עלתה למשק מיליארד אירו, כ-0.4% מהתוצר באותה שנה.<sup>40</sup>

## שביתות "מעין פוליטיות" ופעולות בלתי חוקיות

ארגוני עובדים במגזר הציבורי, וביניהם עובדים בענפים המוגדרים כמספקים "שירותים חיוניים", נוטים לשבות או לאיים בשביתה מכמה סיבות, ולצורך הניתוח הכלכלי נחלק אותן לשלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה נוגעת לסוגיות שכר ותעסוקה, השנייה לסוגיות פוליטיות, והאחרונה לתחומי הביניים - כלומר לסוגיות שאינן קשורות ישירות לתנאי העבודה, אך עשויות להשפיע על העובדים.

הקבוצה הראשונה חוקית, ואף נחשבת כבעלת מעמד חוקתי בישראל,<sup>41</sup> אך השנייה אינה כזאת. באקדמיה ובמערכת המשפט הישראלית קיים קונצנזוס רחב ששביתה פוליטית אינה רצויה ואינה חוקית. השופט שמגר אמר על כך ב-1986 (בג"ץ חטיב):

"השביתה הפוליטית - הבאה לכפות על רשויות השלטון מעשה או מחל שלא היו מוכנים לו אלמלא השביתה - מעוררת בעיות חוקתיות וחברתיות רבות: במשטר דמוקרטי יש בה כדי לפתוח פתח להשלטת רצונם של השובתים על המוסדות הדמוקרטיים הנבחרים ולכוון הליכים על פי כוח הכפייה של גופים חוץ-שלטוניים ואף של קבוצות מיעוט בעלות יכולת כפייה הלכה למעשה".<sup>42</sup>

הקבוצה השלישית היא למעשה התחום האפור שבין השניים הראשונות והיא מוגדרת בעגה המשפטית כשביתה "מעין פוליטית". שביתות אלו מותרות באופן נרחב בישראל, בשונה

מתוך מחקרים שנעשו בעבר<sup>37</sup> ומחשובים אלו, שבוצעו בדרך המקובלת לחישוב של עלות ישירה, נראה שבראייה רב-שנתית איבד המשק הישראלי עקב השביתות התכופות בערך 0.2% מהתוצר הגולמי (כ-2 מיליארד שקלים בשנה במונחי 2014). עם זאת, יהיה סביר להניח שהנזקים הישירים אינם מספרים את כל הסיפורה. איגוד לשכות המסחר העריך בעבר שהעלות המלאה של יום שביתה למשק היא כ-500 מיליון שקלים<sup>38</sup> ובדיקה של דן אנד ברדורסטריט העלתה שהמחיר קרוב ל-1.4 מיליארד שקלים.<sup>39</sup>

## שביתות בשירותים חיוניים

לא כל השביתות משפיעות באותה מידה. ההשפעה תלויה בתועלת של השירותים הניתנים באותו ענף, בשירותים האלטרנטיביים שיכולים להינתן בעת הצורך ובמחיר שלהם. עלות השביתה תהיה גדולה יותר ככל שהשירות מרכזי יותר לפעילות הכלכלית של עסקים פרטיים ושל אזרחים. מתוך כך עולה ששביתות בשירותים ציבוריים יוצרות את הפגיעה הכלכלית החריפה ביותר, ובמיוחד כאשר מדובר בשירותים מונופוליסטיים.

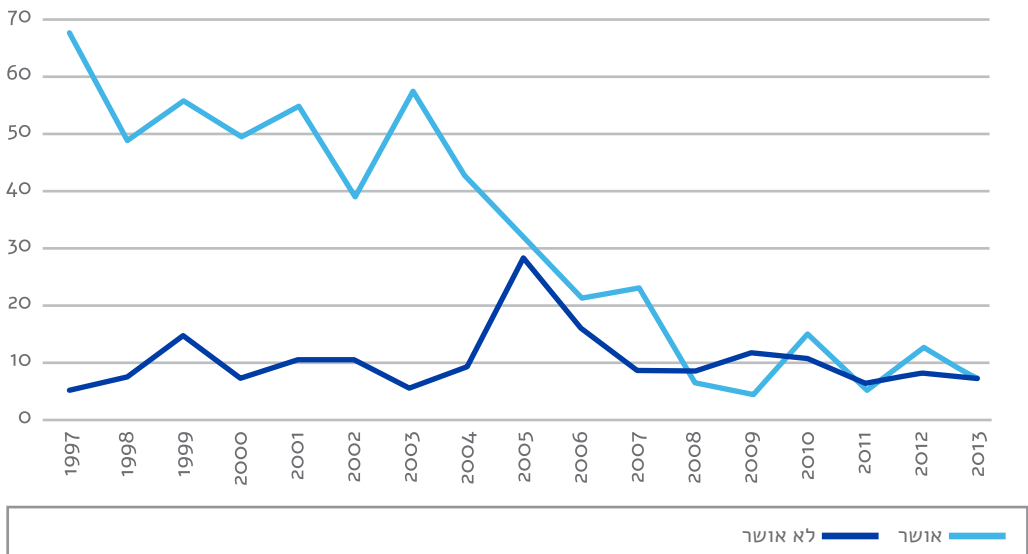
הנתונים האמפיריים תומכים בהשערה ששביתות בשירותים חיוניים מסבות נזק משמעותי יותר לכלכלה המקומית, כאשר חברות פרטיות נפגעות לעתים בצורה בלתי הפיכה מעצירת תנועת סחורות, קבלת דואר ואספקה סדירה של חשמל ומים. הערכות רשמיות של האיחוד האירופי גורסות ששביתת שירותי הדואר הצרפתי במהלך דצמבר 1995 גרמה לבדה לאבדן של כ-0.2% מהתוצר השנתי, וכשני שלישי מסך הנזק נגרם ישירות למגזר הפרטי. באופן דומה, השביתה הכללית של עובדי הציבור הספרדים, למשך יום אחד בלבד, ב-20 ביוני 2002, הסבה נזק ישיר של כ-250 מיליון אירו לפירמות ולציבור המקומי.

**”הקבוצה השלישית מוגדרת בעגה המשפטית כשביתה ”מעין פוליטית”. שביתות אלו מותרות באופן נרחב בישראל, בשונה ממדינות מפותחות אחרות, ותפקידן העיקרי הוא למנוע שינויים ארגוניים במגזר הציבורי.”**

ממדינות מפותחות אחרות,<sup>43</sup> ותפקידן העיקרי הוא למנוע שינויים ארגוניים במגזר הציבורי. סוג שביתה זה מהווה סכנה משמעותית לצמיחה ולשיפור הפרייון, שכן מצב שבו יכול ארגון עובדים למנוע שינויים מבניים כפי שנקבעו על ידי הרשות המבצעת מוסיף עלות כלכלית שאינה ניתנת למדידה באופן ישיר, אך פוגעת קשה בביצועים הכלכליים של המשק, כמו גם ביכולת הממשלה למשול ולקיים את הבטחותיה לציבור הבוחרים.

הנתון המפליא ביותר הנוגע לשביתות בישראל הוא דווקא השביתות הבלתי חוקיות. שביתות ”מעין פוליטיות” שאינן ניתנות להצדקה חוקית בבית הדין לעבודה עדיין מתרחשות, ומוגדרות כבלתי חוקיות.

**מספר השביתות השנתי בישראל, לפי אישור**



מקור: דו"חות הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה.

# ”מבנה העבודה המאורגנת בישראל מהווה סיכון לכלכלה המקומית, כאשר השכר במגזר הציבורי מושפע מיכולתו של כל ועד עובדים להסב נזק למדינה, ולא מתרומתו למשק.”

## איומים בשביתה

בריאיון לגלובס ביוני 2015 הדגים יו”ר ועד עובדי רשות שדות התעופה (רש”ת) את ההשפעה הכלכלית של כוח האיום בשביתה באופן הבא:

”אני מקווה שהפעם יבינו שאין טעם בשביתות כי בסוף תמיד אנחנו מקבלים את מה שמגיע לנו, אז מה הטעם לריב”.<sup>46</sup>

פנחס עידן, יו”ר הוועד, דרש הפעם העלאת שכר של 4% הכוללת בתוכה הטבות לפי ותק וקידומי עובדים נוספים.

משפט זה אינו מפתיע, שכן הוא תואם את התיאוריה הכלכלית שתוארה לעיל ואת הלך הרוח הנוכחי במונופולים הממשלתיים. השגת אותם תנאי שכר עודפים על חשבון כלל הציבור הישראלי ללא צורך בפגיעה בהתנהלות העסקית השוטפת עדיפה בטווח הקצר על פני האלטרנטיבה של שביתה בפועל. בו זמנית, ברור שמצב שבו נציג ועד עובדים בחברה ממשלתית שעובדיה נהנים משכר חודשי ממוצע של כ-20 אלף שקלים יכול להשיג העלאת שכר גורפת של כ-4% רק בזכות איום בודד אינה תורמת לקידום יעדיה הכלכליים והחברתיים של מדינת ישראל.

בניגוד לירידה במספר השביתות החוקיות, לא נרשמה בשנים האחרונות ירידה במספר השביתות הבלתי חוקיות, והן מהוות כיום כמעט מחצית מהשביתות במשק הישראלי.

העיתונות הישראלית מדווחת כמעט על בסיס יומי על שביתות ”מעין פוליטיות” ובלתי חוקיות, ורק בחודשים מרץ-יוני 2015 דווח בתקשורת על חמישה מקרים שונים בנמלי הים בישראל.<sup>44</sup> המאבק המרכזי של נמל אשדוד בתקופה זו כוון נגד פתיחת שוק הספנות לתחרות על ידי הממשלה, באמצעות פתיחת נמלים מתחרים עם זכיינים זרים, כשפעילות זו של הממשלה נובעת מרצון להוזיל את הייבוא והייצוא, ואינה נוגעת ישירות לתנאי העסקת העובדים בנמלים הקיימים.

גם עובדי רכבת ישראל נוהגים לקיים שביתות ”מעין פוליטיות”, תחת תמיכת ההסתדרות ובעידודה. כך למשל נאבק ועד עובדי הרכבת בתוספת של ארבע רכבות בקו הוד השרון-רש”צ, שיזמה הנהלת הרכבת כדי להקל על עבודות הרכבת הקלה בתל-אביב. ועד העובדים קרא למהלך חד-צדדי ונקט עיצומים בתגובה. הנהלת הרכבת מצדה הגדירה את המהלך כהחלטה ניהולית, שאינה פוגעת בעובדים ולכן לא מצריכה משא ומתן, ואף ציינה שבמשמרת המדוברת, הנחשבת בתלוש המשכורת כנמשכת 8 שעות וחצי, נוהגים בפועל 4 שעות וחצי בלבד.<sup>45</sup>

”יו”ר ועד עובדי רשות  
שדות התעופה (רש”ת):  
’אני מקווה שהפעם יבינו  
שאינ טעם בשביתות כי  
בסוף תמיד אנחנו מקבלים  
את מה שמגיע לנו, אז מה  
הטעם לריב.’”

יוסי קוצ'יק, לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר, תיאר את המצב כך:

”אם בעבר פעלו מנגנונים כמו מוסד לבוררות מוסכמת או תהליכים אחרים של גישור, כיום הם לא קיימים, ותהליכי גישור מתרחשים בעיקר בחסות בית הדין. התוצאה היא שבסוף זה תמיד מידרדר לסכסוך קשה ופוגעני. אם יש בעיה בנמלים, למשל, ולא מצליחים לפתור אותה – סוגרים את הנמל. לכן אתה מגלה בסוף פערים עצומים בשכר במגזר הציבורי, שנובעים מיכולת הנזק של אותם ארגונים: ככל שהארגון חשוב יותר ויכולתו לגרום נזק גדולה יותר, כך השכר בו יהיה גבוה יותר.”<sup>47</sup>

התמודדות עם כלי הרסני זה צריכה להגיע מכיוון משפטי, אשר יאזן את יכולת האיום האפקטיבית של עובדי המונופולים הממשלתיים.

קיים קושי אינהרנטי בהשגת נתונים מהימנים על איומים בשביתות, שלפעמים הם מרומזים ועקיפים. לכן, לצד התשתית התיאורטית שהונחה בתחילת פרק זה נדרשים מקרי בוחן, כמו זה של עובדי רש”ת, הממחישים את ההשפעה המשמעותית של היכולת לייצר איום אמין.

אין זה יעיל, או צודק, לאפשר לעובדים בחברה ממשלתית המעניקה שירות חיוני לציבור הישראלי להשתמש בחיוניותם של השירותים שעליהם הם מופקדים כדי להעלות את שכרם ותנאיהם על חשבון הציבור. מבחינה זו, מבנה העבודה המאורגנת בישראל מהווה סיכון לכלכלה המקומית, כאשר השכר במגזר הציבורי מושפע מיכולתו של כל ועד עובדים להסב נזק למדינה, ולא מתרומתו למשק.

**”התמודדות עם כלי הרסני זה צריכה להגיע מכיוון משפטי, אשר יאזן את יכולת האיום האפקטיבית של עובדי המונופולים הממשלתיים.”**





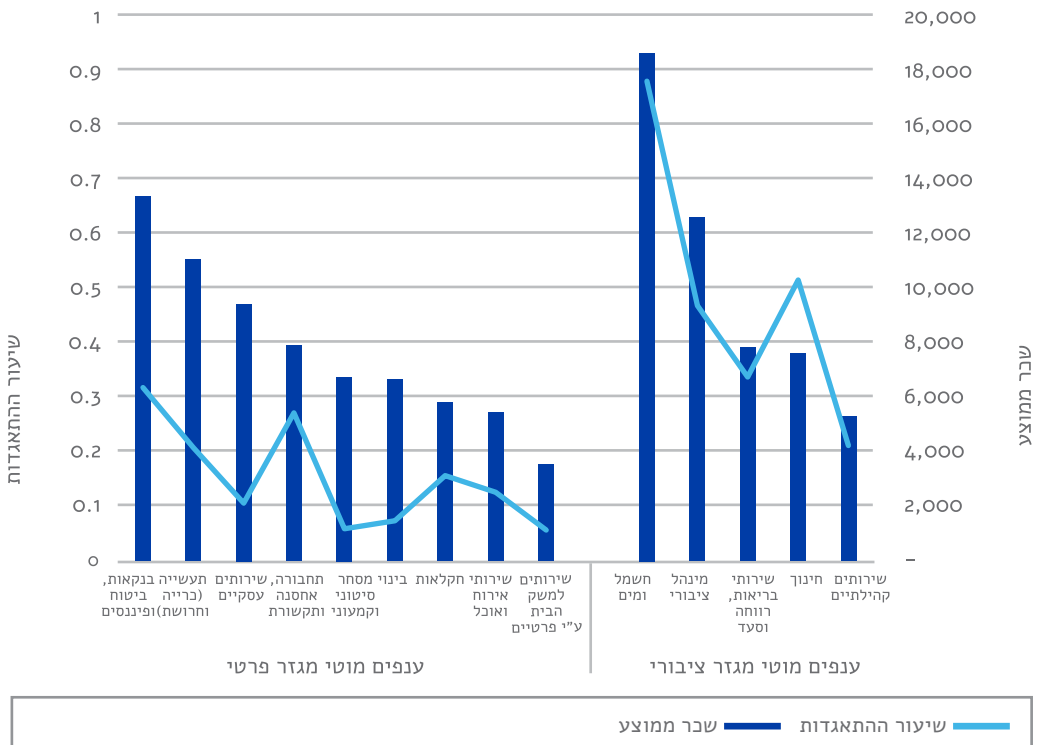


# ו. "עודפים" בענפים מאוגדים

השימוש האפקטיבי של ארגוני עובדים במונופולים הממשלתיים בכוח האיום העומד לרשותם מוביל לעלויות שכר גבוהות מאלו המתקיימות בשיווי משקל תחרותי, והיקפי העסקה שאינם ניתנים להסבר על ידי היקף הייצור של הפירמה. לדוגמה, ארגון עובדים שמפנים את יכולתו לקבל רנטה מכל הליך שינוי ארגוני, יכול לנצל את כוחו ולדרוש גם תוספות שכר וגם תוספת כוח אדם. לעומת זאת, בשווקים תחרותיים אין עדות אמפירית לרנטה המתבטאת בשכר גבוה יותר, או בהעסקה עודפת, הנמדדת באמצעות פריון ענפי נמוך בצורה יוצאת דופן.<sup>48</sup>

מהנתונים בישראל עולה שקיים מתאם בין שיעור ההתאגדות הענפית לשכר העובדים בו, ובענפים מוטי מגזר ציבורי הוא משמעותי יותר. בענפים התחרותיים יותר במשק הישראלי אין התאגדות עובדים בהיקפים רחבים, והמתאם בין ההתאגדות לשכר הממוצע אינו גבוה.

## שכר ענפי ממוצע ושיעור ההתאגדות, 2012

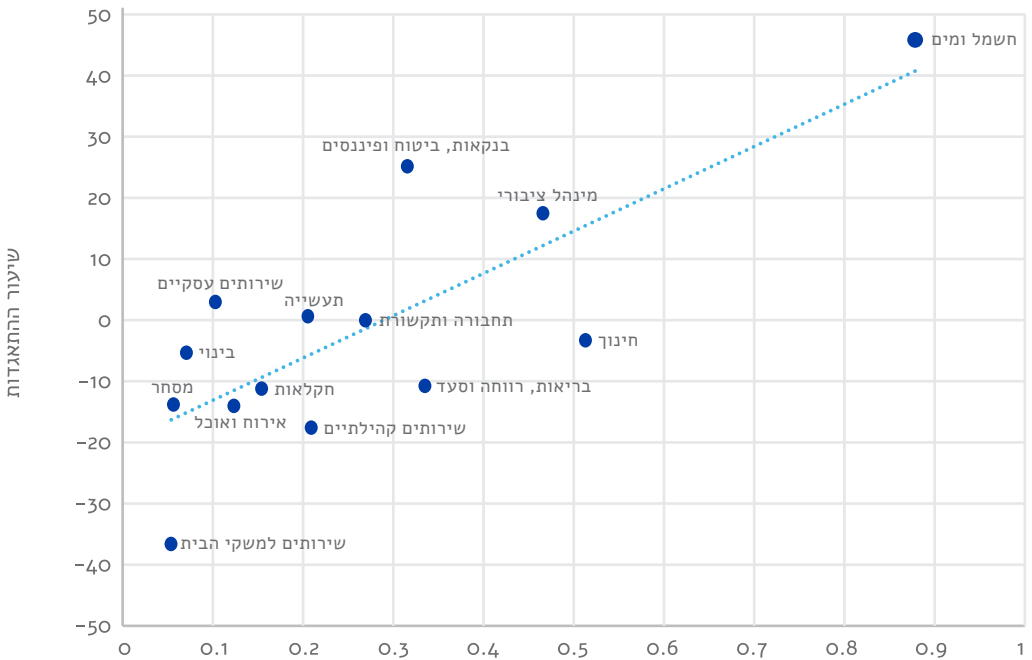


מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2012 וסקר הכנסות 2012.

שילוב נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבחן את התאגדות העובדים ב-2012 בענפים השונים, ונתוני סקר הכנסות, שבחן את שכרם, מאפשר נטרול הפערים הנובעים מהבדלי ניסיון, גיל, השכלה, מגדר ומגזר בין ענפי המשק השונים. התוצאה של נטרול גורמים אלו מייצרת השוואה מתוקנת של מבנה השכר במשק הישראלי. תוצאת הרגרסיה מאפשרת בידוד של תוספת השכר הענפית שאינה מוסברת בתכונות הנצפות של העובדים שנדגמו בסקר.

הספרות הכלכלית מתייחסת להשפעת ועד העובדים על תנאי העסקה, בהקשר לכוח האיום שלהם על המעסיק ויכולתו לממן שכר גבוה יותר בלי לפשוט רגל. קשר זה תואם את הנתונים הקיימים לגבי המשק הישראלי, שכן ועדי העובדים במגזר הציבורי, שבו המימון לעלויות העבודה מגיע ממיסוי כלל האזרחים, מצליחים להשיג תנאי שכר עדיפים על שאר ענפי המשק. הטיעון הנגדי הוא שהשכר הגבוה עשוי לייצג את ההכשרה הארוכה והניסיון הרב הדרוש לתפעול מערכות מורכבות כמו אלו של חברת החשמל, נמלי הים והאוויר ומשרדי הממשלה.

## פרמיית שכר ענפית, לפי שיעור ההתאגדות, באחוזים



שכר ממוצע

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות 2012 והסקר החברתי 2012. עיבוד של פורום קהלת לכלכלה.

מבחינה תקציבית, עודף עלות השכר וההטבות השונות במגזר הציבורי מגדילים את נטל המס, אם נדרשת הגדלה של התקציב, או מפחיתים השקעה בשירותים חברתיים, תשתיות לאומיות ותשלומי העברה, אם חלוקת העוגה התקציבית משתנה מבלי שהיקפה הכולל גדל. האופציה הראשונה פוגעת בצמיחה, והשנייה מגדילה את האי-שוויון בהכנסות ובהזדמנויות.

קובי אמסלם, הממונה על השכר במשרד האוצר, תיאר את התפלגות השכר במגזר הציבורי בדו"ח האחרון של משרדו, ואף פירט ש"הנתונים בדו"ח מוכיחים את יכולתם של מונופולים ציבוריים בעלי 'שאלטר' חזק להוביל בשכר על פני גופים עם 'שאלטר' יותר נמוך".<sup>50</sup>

התרשים מצביע על כך שפרמיית השכר, אשר ניתן להגדירה גם כ"עודף" השכר, היא הגדולה ביותר בענף החשמל והמים שהוא גם הענף המאוגד ביותר במשק, שכמעט 88% מעובדיו מאורגנים דרך ההסתדרות. במקום השלישי בשיעור ההתאגדות נמצאים עובדי המנהל הציבורי, עם "עודף" שכר של 17.5% מעל השכר הממוצע, ושיעור התאגדות של כ-47%. סך הכול, על אף מגבלת הנתונים המשמעותית, ניתן לראות שעובדי המגזר הציבורי מרוויחים במימון הציבור הישראלי משכורת גבוהה שאינה מוסברת בתכונותיהם הייחודיות.<sup>49</sup> ראוי לציין שחישוב זה אינו משקלל הטבות נוספות מעבר לשכר, כמו קביעות, ימי מחלה, ימי חופשה, הבראה וכו'.

## **”אותו” עודף” אינו מתבטא רק במשכורת הישירה ובהטבות הנוספות ”הרגילות”, שכן עובדי המונופולים בשירותים החיוניים נהנים בנוסף מהטבות שאינן נחלת כלל הציבור המממן אותם.”**

אותו ”עודף” אינו מתבטא רק במשכורת הישירה ובהטבות הנוספות ”הרגילות”, שכן עובדי המונופולים בשירותים החיוניים נהנים בנוסף מהטבות שאינן נחלת כלל הציבור המממן אותם. לדוגמה, עובדי חברת החשמל נהנים מתשלום נוסף על עבודה במשמרות, ”תורנות בית”, ו”תוספת ערבה” לעובדים מדרום לערד. בנוסף, הם מקבלים דרך קבע משכורות 13 ו-14 (תשלום נוסף בגובה שתי משכורות בסוף השנה), מענק אי-ניצול ימי מחלה, תוספת חלב ופיצוי על הקדמת ארוחת הבוקר לעובדים הנשארים בבית.<sup>51</sup> תשלום המשכורות בחברת החשמל בפועל אף חורג מהסכומים הרשמיים המוצגים כאן, ולפי נתוני הממונה על השכר במשרד האוצר, קובי אמסלם, עולה שנכון ל-2015 קיימות חריגות בסך של כ-300 מיליון שקלים, המגלמות עלות שנתית של כ-120 מיליון שקלים (עם עיכוב של כשנתיים בבית הדין לעבודה).<sup>52</sup>

טענה אפשרית גורסת כי ייתכן שניתן להסביר ”עודף” שכר זה בפרייון הגבוה באותו ענף, כלומר עובדים אלו משכילים יותר ועל כן תרומתם ושכרם גבוה יותר. במחקר שנעשה במכון מילקן דנו בצורה מקיפה בסוגיית פערי הפרייון הענפי, ומצאו כי דווקא במונופולים הממשלתיים אין פרייון גבוה מספיק כדי להסביר

את השכר הגבוה. במחקר נטען כי ”התוצאות מראות שעלייה בממוצע שנות ההשכלה מתורגמת לעלייה גדולה יותר בפרייון העבודה כשהענף חשוף יותר לתחרות חיצונית”.<sup>53</sup>

**מעבר לתנאי שכר, שאינם מוסברים היטב בתכונותיהם של העובדים במונופולים הממשלתיים, נדרשת התייחסות להיקפי התעסוקה.** ייתכן בהחלט שיכולת המיקוח האדירה של הוועדים בפירמות אלו משפיעה על היקפי התעסוקה, ולא רק על השכר לעובד. לראיה, כמעט בכל משא ומתן להסכם קיבוצי חדש בין הממשלה לעובדים בחברות הממשלתיות עולה הטענה מצד המנהלים כי יש צורך בהתייעלות והיא דורשת פיטור מסיבי של עובדים שאינם מייצרים תפוקה התואמת את שכרם, או שהשינויים הטכנולוגיים גרמו לייתור הצורך בעבודתם. ארגוני העובדים, ששואפים למקסם את רווחת הלקוחות שלהם - כלומר העובדים המאורגנים - משתמשים בבלי המיקוח העומדים לרשותם על מנת למנוע פיטורי עובדים, גם אם הדבר חיוני להתייעלות החברה.

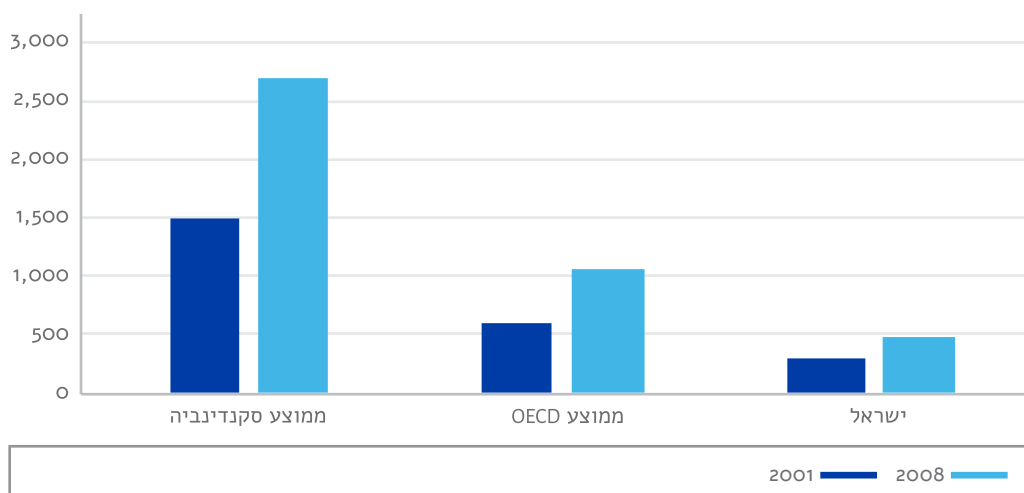
גם במקרים שבהם מסכימים הוועדים לפיטורי עובדים מיותרים, המחיר שנדרש מהממשלה להשיג הסכמה זו גבוה, והוא מתגלם בפיצויים נדיבים מאוד למפוטרים (מעל ומעבר למקובל במגזר העסקי). לעתים המחיר הנדרש מהממשלה עבור הסכמת הוועדים מרחיק לכת עוד יותר, והיא נדרשת לשלם גם ”דמי הסכמה” לעובדים הנותרים, תמורת הסכמתם להתייעלות החברה הממשלתית. עלויות אלה, הנכפות בידי העובדים, עשויות להצטבר לסכום גבוה כל כך, שבסופו של דבר הממשלה מעדיפה לא לבצע את הרפורמה הנדרשת ולשמר את חוסר היעילות. בשני המקרים (רפורמה יקרה או הימנעות מרפורמה) נאלץ כלל הציבור לשלם את העלות העודפת.

מהעובדים בחברות ממשלתיות מסוימות אינם תורמים להתנהלות השוטפת של החברה שבה הם עובדים, ויהיה צודק לפטרם כדי לחסוך למשלמי המסים מימון לכיסוי עלות ההעסקה של עובדים שאינם תורמים לרווחתם.

כדי לקבל תחושה של היקפי ההעסקה ה"עודפת", אם אכן קיימת, ניתן להתבונן במדדי פיריון העבודה (תוצר לעובד).

אחד המקרים המפורסמים ביותר הוא חתימת הבטלה של עובדי התעשייה האווירית<sup>54</sup>, שבצורה גלויה מכריזים על חוסר היכולת שלהם לייצר ערך לחברה שבה הם עובדים, ועדיין מועסקים בה ונהנים ממשכורות גבוהות ותנאי פנסיה מעולים. ב-2009, לדוגמה, העריכה רשות החברות הממשלתיות את עלות העובדים שלא הייתה להם עבודה ב-150 מיליון שקלים. הרשות טוענת כי עשרות אחוזים

### תוצר שנתי לעובד, מתואם לכוח קנייה, בענף החשמל והמים (אלפי דולרים במונחי 2014)



מקור: OECD. 55

לדוגמה, השוואת כוח העבודה בענף הרכבות נעשית לגבי היחס בין מספר הנרטיסים שנרכשו בשנה לבין מספר העובדים בחברה, כדי לבטל עיוותים שיכולים להיווצר כתוצאה מהבדלים גיאוגרפיים ודמוגרפיים.

השוואה מסוג זה בענף הרכבות מעלה תמונה מעניינת: ברכבת ישראל נרכשו ב-2013 כ-16 אלף כרטיסי נסיעה בשנה על כל עובד, לעומת 39, 69 ו-126 אלף נסיעות בבריטניה, ארה"ב וקנדה בהתאמה. השוואה זו אינה לוקחת בחשבון רכבות תחתיות ורכבות קלות, שיעילותן מבחינת מספר העובדים גבוהה בהרבה, ועל כן הייתה מקצינה עוד יותר את הפער מישראל.

העלות לציבור הנובעת מחוסר היעילות בחברות הממשלתיות באה לידי ביטוי לא רק במחירי השירותים המסופקים על ידי חברות אלו. החברות הממשלתיות, מתוקף היותן חברות המחליפות פעילות בשוק הפרטי, אמורות לשלם דיווידנד לבעליהן, הציבור הישראלי, המיוצג באמצעות הממשלה. אבל, בשל כוח האיום האגרסיבי של העובדים בחברות אלו, עלויות השכר הגבוהות שוחקות את רווחים ואף מאפסות אותם. לדוגמה, עובדי נמל אשדוד יקבלו בסוף 2015 מענק של 33 מיליון שקלים, המגלמים 10% מרווחי הנמל, וזאת במהלך עיצומים בלתי חוקיים המתקיימים בו באותו הזמן. רווחים אלו, אילו היו מחולקים כנדרש לבעלי החברה (הממשלה), היו יכולים לממן הגדלת הוצאות הממשלה על רווחה, בריאות וחינוך לציבור הישראלי, או לחלופין להביא להפחתת שיעורי המס לכלל האוכלוסייה.

הנתונים מצביעים על פערי פריון לעובד גבוהים מאוד בין ישראל למדינות המפותחות בכלל, ולמדינות סקנדינביה בפרט. סביר להניח שלהיקף ההעסקה השפעה מסוימת על המדד.

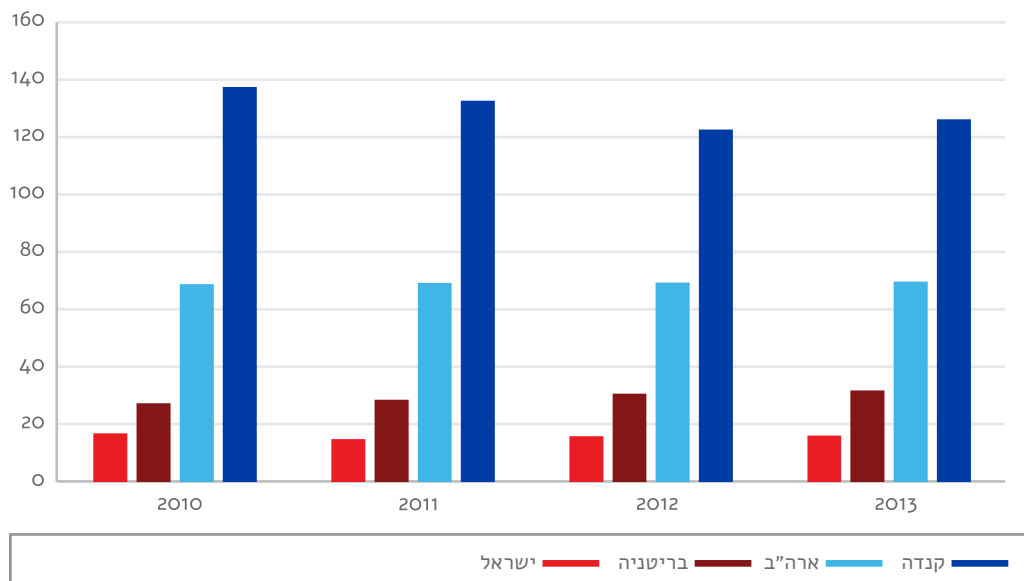
פרופ' דניאל צ'מנסקי, שעמד בראש ועדה ממשלתית לבדיקת המונופול של חברת החשמל בישראל, העריך בעבר שקיימת אבטלה סמויה בהיקף של כ-3,000 עובדים – כ-16% מכוח העבודה של החברה בזמנו.<sup>56</sup> בנוסף, ניצול לרעה של כוח הוועד בחברת החשמל מביא לפגיעה באיכות הסביבה: במשך השנים התנגד הוועד למעבר לייצור חשמל בטכנולוגיות שמזמהמות פחות מפחם אך אינן עתירות כוח אדם, והעדיף לשמר את התחנות הפחמיות, המזמהמות יותר את הסביבה אך מצריכות כוח אדם רב להפעילן.

התמריצים להעסקה עודפת של עובדים קיימים גם בנמלי הים, ברכבת ישראל ובכל חברה ממשלתית בעלת כוח איום המאפשר לוחוועדי העובדים לשמר מצב זה. לדוגמה, במחקר של משרד האוצר מ-2005 מתארים בצורה דומה את הבעיה המבנית במבנה ההעסקה בנמלי הים:

"כוח האדם היקר מביא, בנוסף לעלויות הישירות, לעיוות בהקצאת המקורות והעדר תמריץ להוסיף כוח אדם לשם עבודה במשמרות מלאות. במצב הקיים מעבר לעבודה במשמרות מלאות יביא להגדלת עלויות הנמלים".<sup>57</sup>

אופייה המונופוליסטי של פעילות רכבת ישראל, הנמלים וחברת החשמל מקשה על זיקוק מסקנות איכותיות לגבי היקף כוח האדם שלהן. על כן, רק השוואה בינלאומית מאפשרת התרשמות לגבי היקף תופעת ההעסקה העודפת בחברות הממשלתיות המאוגדות. מובן שהשוואה כזו צריכה להיעשות על בסיס כללים ברורים ועל ידי בחינת ערוצי פעולה דומים.

## מספר נסיעות בין-עירוניות ביחס למספר עובדי הרכבת, באלפים



מקור: The Railway Association of Canada, British Department of Transport, American Public Transport Association, רכבת ישראל.





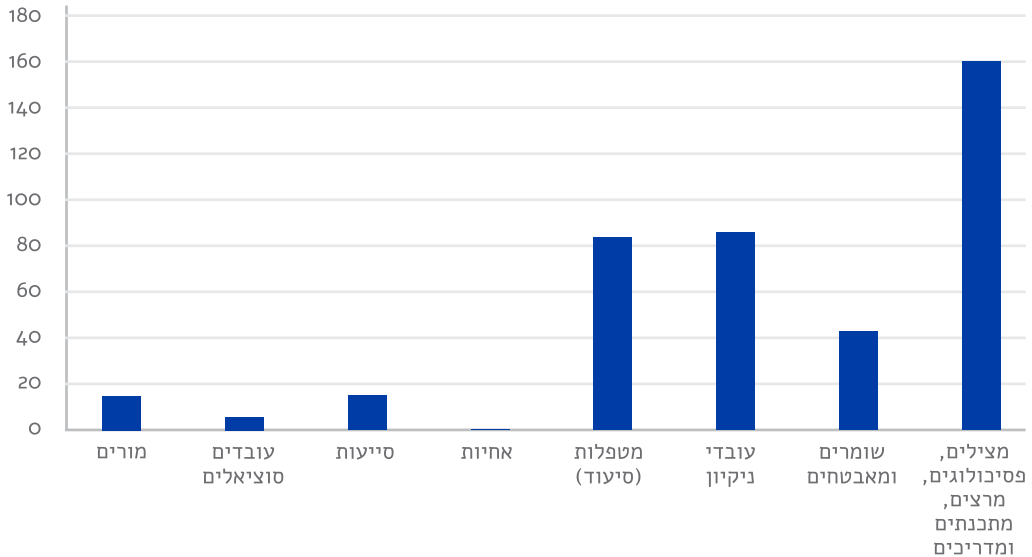


## ז. השפעת העסקה קבלנית

**”היעדרה של הגמישות  
הניהולית פוגע ביעילות  
פעילות הממשלה ומתן  
השירותים לאזרח, ובכך  
פוגע ברווחה הכלכלית  
של הציבור הישר.”**

הצורך בגמישות ניהולית במגזר הציבורי גרר ב-1996 פעולה חריגה ושנויה במחלוקת מצד הממשלה. היעדר היכולת להזיז, לתמרץ ולפטור עובדים בחברות הממשלתיות ובמשרדי הממשלה הוביל ליצירת מבנה תעסוקה חדש, שבמסגרתו מועסקים היום, לפי הערכות שונות, כ-200-400 אלף עובדים במגזר הציבורי, המהווים 19%-38% מכלל העובדים במגזר זה. על פי שיטת העסקה זו, שהוסדרה במקור בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, 1996-התשנ”ו, חברות חיצוניות מספקות שירותים למדינה, כאשר עובדי החברות אינם נחשבים עובדי מדינה, ואינם כלולים בהסכמים הקיבוציים או חברים בארגוני עובדים. כיום, השימוש בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם כמעט ונזנחה, וסוג העסקה זה נותר בעיקר לעובדים זמניים עד 9 חודשים. קבלני השירותים, לעומת זאת, רבו והם מהווים את מרבית העובדים הנקראים בשיח הישראלי “עובדי קבלן”.

## ”עובדי קבלן” במגזר הציבורי, לפי מקצוע (אלפים, 2012)



מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות 2012.<sup>58</sup>

### א. גמישות בפיטורי עובדים - פיטורי

עובדים קבועים במגזר הציבורי הם פעולה כמעט בלתי אפשרית, וגם כאשר היא אפשרית, היא יקרה ומסורבלת. העלויות האלו גוררות תמריץ שלילי חזק לפיטורים, גם כאשר אין שום צורך בעובד. צמצום מצבת כוח האדם במבנה העסקה קבלנית פשוט הרבה יותר ומזכיר את אופן הפעילות בשוק הפרטי, שכן ניתן לצמצם את היקף השירותים הנרכש, כלומר שעות כוח האדם.

### ב. הוזלת עלויות העסקת כוח אדם -

עובדים המועסקים בשירות הציבורי נהנים ממגוון זכויות הנובעות מהסכמים והסדרים קיבוציים החלים עליהם, ואינם חלים על עובדים חיצוניים.

ישראל אינה המדינה היחידה שמעסיקה עובדי קבלן, ורוב מדינות ה-OECD משתמשות גם הן בעת הצורך בכלי זה כדי לפתור בעיות זמניות, אך ההיקפים ומשכי הזמן הארוכים של מבנה העסקה זה בישראל הם חריגים.

ניתן לאפיין את המצב בישראל בהקשר זה כתסמין למחלה עמוקה יותר. המדינה, שהיא גם המעסיק הגדול ביותר במשק, מתקשה בניהול כוח האדם הקבוע שלה, אינה מסוגלת לפטר עובדים שאין צורך בהעסקתם, ואף אינה מצליחה לנייד אותם לתפקידים חלופיים או לאגפים אחרים בהתאם לצורך. מסיבה זו, דפוס העסקה זה מאפשר:<sup>59</sup>

### ג. יתרון יחסי באיתור, מיון וניהול עובדים –

חברות כוח אדם מתמחות בתחום, והן מתחרות עם חברות אחרות בתחום על העסקת עובדים וניהולם בצורה מיטבית. מכרז תחרותי מאפשר ניצול של יעילות השוק הפרטי בתחומים שבהם הממשלה אינה מסוגלת לפעול בצורה הטובה ביותר.

היעדרה של הגמישות הניהולית פוגע ביעילות פעילות הממשלה ומתן השירותים לאזרח, ובכך פוגע ברווחה הכלכלית של הציבור הישראלי.<sup>60</sup> העדר הגמישות מועיל בעיקר לאלו המועסקים כבר עכשיו בשירות המדינה, כלומר לעובדי המגזר הציבורי, והם נהנים מקביעות ומהטבות גבוהות ממקביליהם במגזר העסקי. אין זו רק אפליה לטובת אלו שכבר מועסקים, אלא מדיניות המעודדת את המדינה שלא להעסיק עובדים חדשים באופן ישיר. באופן זה נוצרת מעין אליטה של עובדי מדינה, שנהנים מזכויות עודפות ומהווים מועדון סגור.

בהעדר מסגרת חיצונית של העסקה, רבים מעובדי הקבלן היו מוצאים עצמם מחוץ לשוק העבודה; הסיבה היא חוסר התמריץ להעסיקם הנובע מהעלות הגבוהה הכרוכה במתן ההטבות הכלולות בהסכמים הקיבוציים של ארגוני העובדים החזקים.

המסגרת התיאורטית הרחבה העומדת מאחורי מיקור חוץ היא "הניהול הציבורי החדש", שבמסגרתו מדינות מפותחות רבות, וביניהן מדינות סקנדינביה, ארה"ב, אוסטרליה, קנדה וגרמניה, משתמשות בכלים מהמגזר העסקי על מנת לייעל את המגזר הציבורי.<sup>61</sup> בצורה זו, המדינה משתמשת במכרזים חיצוניים על מנת להשיג פתרון זול יותר לבעיות הנובעות מהאופי המונופוליסטי של המגזר הציבורי וארגוני העובדים בו. לדוגמה, מחקר של אמיר וספיבק מצא שהעברת עובדי הניקיון באוניברסיטאות להעסקה ישירה תייקר את שירותי הניקיון בטווח הארוך ב-48%, לפי הערכות שמרניות.<sup>62</sup>

כתוצאה ממבנה ההעסקה הנוכחי, לארגוני העובדים עניין בחיסול "תופעת" מיקור החוץ הקיימת בהיקפים רחבים במגזר הציבורי בישראל. תפקידם כנותני שירות הוא כאמור שמירה על האינטרסים של העובדים המאורגנים דרכם, ולכן יש להם תמריץ חזק למנוע את פיטוריהם ולשפר את מעמדם על חשבון המעסיק שלהם. העסקת עובדי קבלן, בהיותם עובדים לא מאוגדים ונטולי קביעות, מחלישה את כוח המיקוח של ועדי העובדים ופוגעת ביכולתם להגיע להישגים באמצעות שימוש באיומים. לדוגמה, אם חלק ניכר מן המרצים באוניברסיטאות יועסקו בצורה זו, יהיה בלתי אפשרי להשבית את מערכת ההשכלה הגבוהה בצורה אפקטיבית ולהשיג תוספות שכר משמעותיות באמצעות הכלי הזה. למדינה, מצד שני, יש אינטרס במצב הנוכחי להעסיק יותר עובדי קבלן ובכך להימנע מהתמודדות עם איומים שרירותיים, שגוררים בין השאר עלויות גבוהות מאוד וקשיחות ניהולית.

אחת מהמטרות הרשמיות של ההסתדרות ל-2015 היא מאבק בשיטת העסקת עובדי הקבלן,<sup>63</sup> תופעה הרלוונטית בעיקר למגזר הציבורי בישראל, שבו היא פועלת לרוב. בנוסף, עובדי מדינה מאוגדים ובעלי קביעות משלמים כמעט 1% משכרם להסתדרות, והכנסת עובדי הקבלן לאותה מסגרת תכניס לה בין עשרות למאות מיליוני שקלים בשנה. מעבר לכך, הכנסת מאות אלפי עובדים תחתיה תעניק לה יותר כוח מעצם העובדה שהיא תחלוש על שיעור גדול יותר של עובדים במשק, ומנופי השביתה שלה והאיום שלה יתחזקו עוד יותר. גם ארגוני עובדים חדשים כמו "כוח לעובדים" הצטרפו למאבק וקיימו הפגנות נגד מבנה ההעסקה הזה. בפרט איימה ההסתדרות לקיים שביתה כללית במשק ב-22 ביולי 2015 בדרישה לקלוט את עובדי הקבלן המועסקים בשירות המדינה והקדישה משאבים רבים לשיווק מאבקה ופרסומו.

ההסתדרות אינה חשופה לסיכונים הצפויים מההשלכות הכלכליות של פגיעה בשירותי הרווחה או של הגדלת שיעורי המס לצורך מימון העלות הכרוכה במתן קביעות לעובדי הניקיון, השמירה וכו'. מובן שהציבור הישראלי הוא זה שיידרש לממן את המהלך.



## ח. תחרות בשוק העבודה המאורגנת

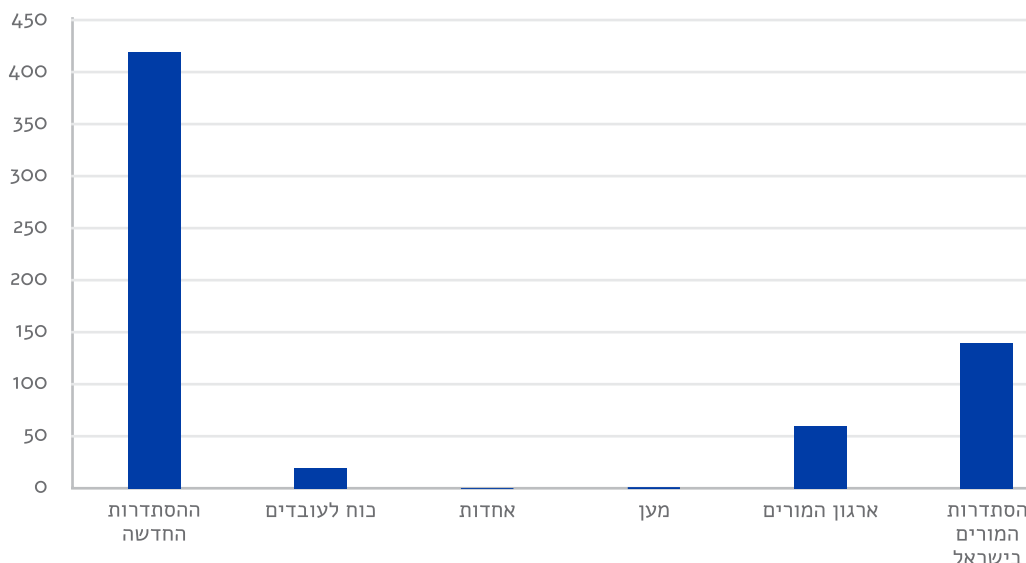
בפועל, ארגוני עובדים הם נותני שירות לקהל העובדים, ובתמורה הם מקבלים נתח של עד 0.95% מהשכר ברוטו של כל עובד המקבל את השירות המסופק על ידם. נתון זה לבדו מאפשר את קיומו של ענף כלכלי משגשג, המתחרה על יצירת תנאי עבודה משופרים, בתמורה לתזרים הכנסות משמעותי.

על פי הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2012, כ-686 אלף עובדים מאוגדים בישראל, כאשר 61% מהם חברים במסגרת ההסתדרות הכללית החדשה, 20% בהסתדרות המורים או בארגון המורים העל-יסודיים, ו-6% שייכים להסתדרות הרפואית בישראל או לאחד מארגוני הסגל האקדמי באוניברסיטאות.<sup>64</sup>

שוק העבודה הישראלי חווה בשנים האחרונות שינויים חדים במבנה העבודה המאורגנת, עם הקמת ארגוני עובדים חדשים, המייצגים כעת חלק מהעובדים המאורגנים במשק. הקמתו של ארגון "כוח לעובדים" כאלטרנטיבה להסתדרות משמשת מקרה בוחן מצוין לתחרות בין ועדי עובדים על הזכות לשרת עובדים בפירמה נתונה.

התמורות במבנה העבודה המאורגנת והקמתם של ארגוני עובדים חדשים הן בין השאר תוצאה של פעילות ההסתדרות, הפועלת לקדם את האינטרסים של הוועדים החזקים במונופולים הציבוריים. עובדים אלו מכניסים לה נתח משמעותי מהכנסותיה ומהווים חלק מליבת הארגון. כתוצאה מכך נוצר לעובדים שאינם נמצאים בראש מעייניה של ההסתדרות אינטרס להשתייך לארגונים שייתנו להם תמורה טובה יותר לכספם.

## עובדים החברים בארגוני עובדים, לפי הארגון (אלפים, \* 2014)



מקור: פרסומים רשמיים של "הסתדרות המורים", "ארגון המורים", "כוח לעובדים", "מען" ו"אחדות" מ-2014. עבור "ההסתדרות החדשה" בוצעה הערכה על בסיס נתוני הסקר החברתי 2012 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופרסומים רשמיים לגבי התארגנויות עובדים חדשות.

הודות למחיריה הגבוהים ולהיקף ההתאגדות האדיר תחתיה, ההסתדרות נהנית מהכנסה נטו של כ-540 מיליון שקלים בשנה. הכנסות אלו מאפשרות לה למתג את עצמה בעלות שנתית של 17 מיליון שקלים ולשלם משכורות בשווי של 242 מיליון שקלים לכ-1,100 עובדיה.<sup>65</sup> תקציב "כוח לעובדים" ב-2014 היה 1.7 מיליון שקלים. כאשר לוקחים בחשבון את 20,000 העובדים שאורגנו תחתיו בארבע השנים מאז הקמתו, יוצא שעלות ההסתדרות לעובד המאוגד תחתיה היא פי-16 מ-"כוח לעובדים".

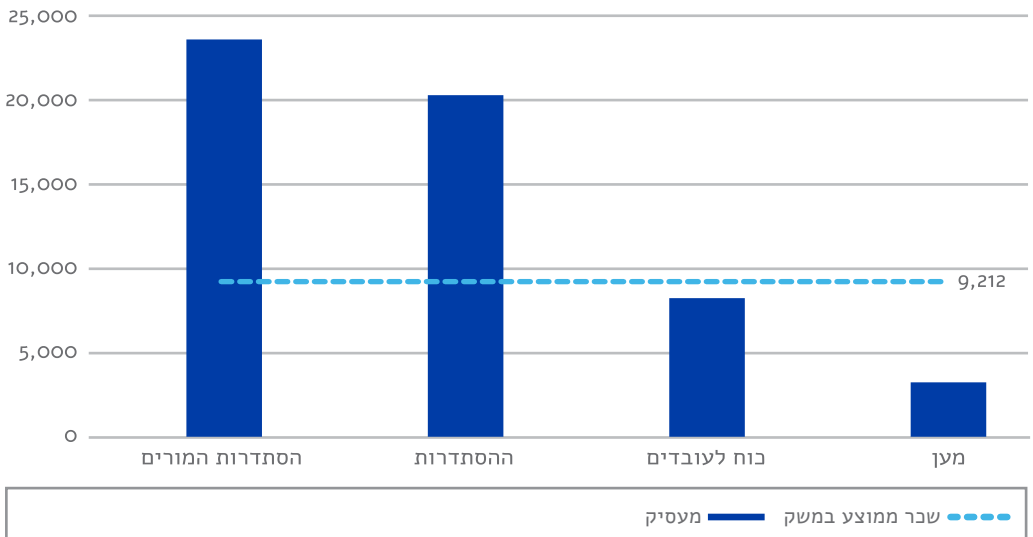
כמעט 97% מהעובדים המאורגנים שייכים לוועדים ותיקים מאוד, שגובים תשלום דומה עבור שירותם ואינם מתחרים על לקוחות. בסביבה זו מנסים להתקיים גם ארגוני העובדים החדשים, כשהגדולים והמוכרים ביניהם הם "כוח לעובדים", "אחדות" ו"מען". ארגונים אלו פועלים כעמותות רשומות ומחויבים בדיווח מלא של דו"חות כספיים ומשכורות בכירים, שלא כמו ההסתדרות, שמעמדה כאגודה עותומנית מאפשר לה להתחמק מחובת שקיפות.

כדי לחדור לשוק, לצמוח ולספק שירות מיטבי, מציעים ב"כוח לעובדים" וב"אחדות" מחירים נמוכים משמעותית, ולטענתם גם שירות משפטי עדיף ויחס אישי.

### תשלום חודשי בשקלים לארגוני עובדים לפי שכר, בשקלים

המורים	הסתדרות	החדשה	כוח לעובדים	אחדות	מען	המורים/שכר
עד 39	עד 38	15	30	עד 36	עד 39	עד 4,000
38 - 57	25	30	30	54-36	58-39	4,000 - 6,000
57 - 142.5	37.5	30	30	135-54	58	6,000 - 15,000
142.5	50	30	30	135 ומעלה	58	15,000 ומעלה

### עלות העסקה חודשית ממוצעת לעובד המועסק בארגון עובדים, 2014



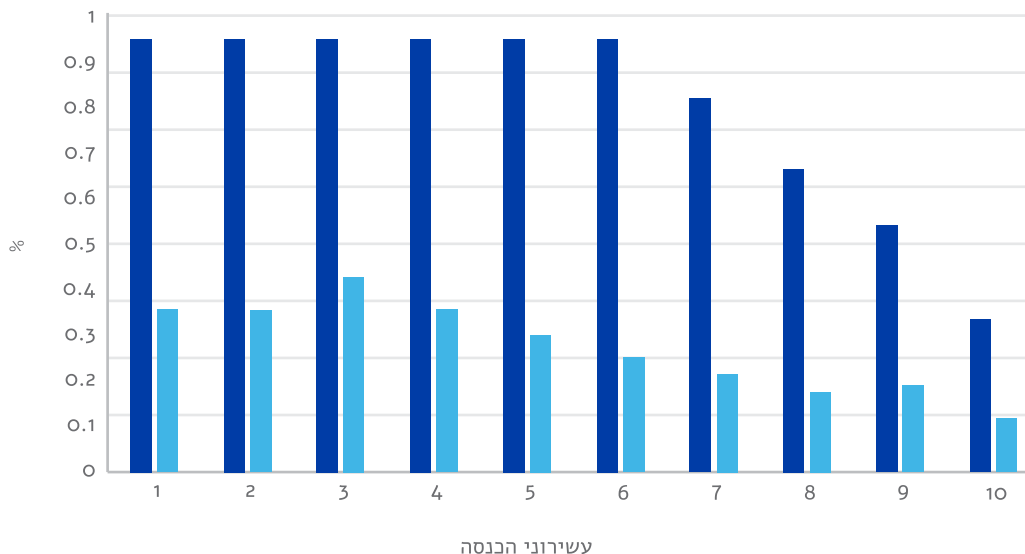
מקור: דו"חות כספיים של "מען" ו"כוח לעובדים". עבור "הסתדרות המורים" וההסתדרות בוצעה הערכה של המחברים על בסיס תקציבן ל-2014.<sup>66</sup>

לשביתות ולקביעות, והם מאמינים כי תפקידו של ועד העובדים לתמוך בשיפור ובצמיחת העסק באמצעות מתן גמישות ניהולית ועידוד מצוינות.<sup>67</sup>

לצורך בחינת התועלת האפשרית מהוזלת דמי החבר לעובד מאורגן, בוצעה סימולציה הבוחנת את התשלום לעובד בעבור כל עשירון הכנסה אם הוא מאוגד תחת "ההסתדרות" או תחת "כוח לעובדים". התוצאה היא שהחיסכון למשקי הבית מתחרות מחירים בין ארגוני עובדים הוא לכל הפחות 305 מיליון שקלים (נכון ל-2012).<sup>68</sup>

ארגון נוסף שהכיר בהלימה הנמוכה בין דמי החבר שגובה ההסתדרות לשירות שהיא נותנת הוא "אחדות". ארגון זה נרשם כעמותה רשומה ב-2011 וחבר במהלך 2015 ל"הסתדרות הלאומית" כדי להשיג הכרה משפטית מלאה בזכותו להתמקח עם מעסיקים כארגון יציג. "אחדות" הוקם על ידי עובדי מדינה המועסקים בחוזים אישיים ו-1,000 מהם מאורגנים תחתיה נכון ליולי 2015. לטענתם, הם מחזיקים מחלקה משפטית שלמה, כולל עורך דין שנותן טיפול אישי ומידי לכל עובד. לטענת רם קנדיל, מייסדי הארגון, הם מתנגדים עקרונית

### תשלום לוועד עובדים, אחוז מתוך סך ההכנסה, 2012



מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2012 וסקר הכנסות 2012, פרסומים רשמיים של "ההסתדרות החדשה" ו"כוח לעובדים". עיבודים של פורום קהלת לכלכלה.

ההסתדרות, המחושב לפי הכנסה של כ-15,000 שקלים בחודש. "כוח לעובדים" מתמחר את התשלום לפי סקאלה עולה, המותאמת לגובה ההכנסה של העובד המאוגד דרכו.

מהתרשים עולה שההסתדרות מיטיבה באופן יחסי עם עובדים השייכים לעשירוני ההכנסה העליונים, לעומת ארגון "כוח לעובדים". מקור הפער בקביעת מחיר מקסימום לתשלום שגובה



## תחרות בשוק העבודה המאורגנת – מקרי בוחן

ניתן לחשוב על ארגוני עובדים כנותני שירות בשוק תחרותי, ולבחון את התועלת הכלכלית מתחרות מחירים בין נותני השירות. ההיסטוריה האמריקאית רצופה מקרים של תחרות מבוססת איכות ומחירים על לבם של העובדים וכיסם. התבוננות בכמה דוגמאות למקרים כאלו יכולה לשפוך אור על ההשפעה של תחרות מסוג זה על שוק העבודה.

על פי הספרות, תחרות בין ועדים מוגדרת כ"קיום מקביל של למעלה משני ארגוני עובדים בלתי תלויים, המתחרים בצורה אקטיבית על השליטה בעובדים או בעבודה המבוצעת בתחום מסוים"<sup>69</sup>.

במבט ראשון, קיום שוק תחרותי בין ארגוני עובדים יכול להיתפס כאוקסימורון, מעין סתירה פנימית שאינה רלוונטית לשוק העבודה הישראלי, אבל הניסיון העולמי רווי במצבים כאלה.

### תחרות מארגונים עצמאיים: מקרה האחיות בקליפורניה

מסיבות היסטוריות, ארגוני עובדים אמריקאיים, בניגוד ל"הסתדרות" הישראלית, אינם שייכים לארגון אב אחד, ולכן תחרות ישירה בין ארגונים על ייצוג פירמות ועובדים מקובלת ונפוצה במדינה. המיזוג של שני ארגוני העובדים הגדולים בקליפורניה ב-1955 סיים שני עשורים של תחרות ישירה, אך ארגונים פרטיים אחרים ללא שייכות לאחד מהשניים לא היו מחויבים להסכם הזה. 40 שנים לאחר מכן, ב-1995, ארגון האחיות של קליפורניה יצא מהסכם השתייכות לאותו איחוד ותיק, ובחר להתחרות בארגון העובדים הגדול.

התוצאה של מהלך זה היא שינוי במבנה ההתארגנות של האחיות ודמוקרטיזציה של העבודה המאורגנת, עם גידול של 52.2% במספר הבחירות הדמוקרטיות בשוק הבריאות המקומי. נוסף על כך, ב-2008 קיבל הארגון את הדירוג הגבוה ביותר בקרב כלל הארגונים המעורבים ברפורמות בריאות בקליפורניה, בסקר שבחן את איכות השירות של ארגונים בתחום.<sup>70</sup>

### שנות ה-60: תחרות במגזר הציבורי האמריקאי

בעוד ששיעור העובדים המאורגנים בשוק הפרטי בארה"ב צונח כבר כמעט 6 עשורים, המגמה במגזר הציבורי הפוכה. כיום, איגודי עובדים אמריקאיים מייצגים יותר מ-36% מעובדי המגזר הציבורי. לדוגמה, הארגון הפרטי AFSCME, שחרת על דגלו שירות תחרותי לעובדים המעוניינים לנהל מיקוח משותף על שכר, גדל מ-160,000 חברים ל-1,400,000 בין השנים 1964-2004. על אף הזינוק בעבודה המאורגנת במגזר הציבורי, ארה"ב לא חוותה שביתות בהיקפים הדומים לישראל, ומחקרים רבים מקשרים תופעה זו לתחרות ששוררת בין ועדי עובדים במגזר זה.<sup>71</sup>

## ועדים פנימיים בישראל

קבוצת עובדים המעוניינת לשאת ולתת עם מעסיק בצורה יעילה וללא נזק כלכלי משמעותי עשויה לשקול את אפשרות הוועדים הפנימיים. סביר להניח שעובדי החברה מבינים טוב יותר את מצב הפירמה שבה הם עובדים ואת הסיכונים שאיתם היא מתמודדת מאשר ארגון עובדים חיצוני, השואב את כוחו מגופים מונופוליסטיים שאינם עומדים בתחרות חיצונית, ואינו מותאם להתמודדות עם הדינמיקה של השוק. תפיסה ביזורית זו, לצד העלויות הגבוהות הכרוכות בהתאגדות דרך ועד חיצוני, הובילה להקמת ועדים פנימיים בכמה פירמות מובילות בישראל. ועדים אלו פועלים בצורה עצמאית ומותאמת ספציפית לענף שבו הם עובדים.

המקרים המעניינים ביותר הם ההתאגדות של עובדי חברות ההיי-טק הוותיקות כמו אמדוקס וסאפ, יחד עם המאבק העיקש של עובדי מנורה-מבטחים מול מנגנוני ההסתדרות. ליאור בטשטיין, מיוזמי הוועד הפנימי של אמדוקס, מספר על ההבדלים בצורת ההתארגנות:

"הוועד יפעל כעמותה, ויגבה דמי חבר סמליים, נמוכים בהרבה מאלה שדורשת ההסתדרות. הבחירות יהיו דמוקרטיות ושום גוף חיצוני לא ימנה לנו ועד מטעמו. מי שייבחר יערוך משוב בקרב העובדים ויגבש את הנושאים שעליהם ידבר הוועד עם ההנהלה, בדרך להסכם קיבוצי שיעודד צמיחה, מצוינות וחדשנות. אין לנו כוונה לפגוע בחברה בתהליך לוחמני שיפגע בכולנו. אנחנו חוששים שוועד ההסתדרות יעשה בדיוק את זה."<sup>72</sup>

בדומה לעובדי אמדוקס, גם עובדי מנורה-מבטחים הצליחו להשיג הכרה מצד ההנהלה כארגון עובדים עצמאי ומייצג. המקרים הללו נולדו כתגובה לניסיונות ההסתדרות לאגד את עובדי החברות האלו, והם לרוב מלווים במאבק משפטי עיקש בבתי הדין לעבודה. במקרה של מנורה, ההסתדרות דרשה לקנוס את החברה על התנגדותה להתארגנות דרך ההסתדרות בטענה שזהו תרגיל של ההנהלה. העובדים מצדם טענו כי הם פועלים מתוך אמונה שניתן להשיג יותר רווחה לעובדים ללא ההסתדרות, כולל מתן תמריצים לעובדים מצטיינים והימנעות מפגיעה בפעילות העסקית השוטפת של החברה.

הקמת ועד פנימי נותנת מענה לצורכיהם של עובדי החברה, וייתכן בהחלט שהיא מועילה יותר לפירמה ולעובדיה. התנגדותה של ההסתדרות למהלך וולונטרי הזוכה לתמיכת העובדים שופכת אור על ההשלכות השליליות של מונופול בתחום העבודה המאורגנת, וההצלחה שלה בבתי הדין לעבודה בכל המקרים האחרים מעיד על הבעייתיות הקיימת בהעדר זכות הצבעה דמוקרטית לעובדים על ייצוגם.

על אף התמיכה של עובדים בכמה חברות מרכזיות במשק הישראלי שניסו להקים ועד פנימי מהסיבות שצוינו לעיל, בית הדין לעבודה אסר, נכון לאוקטובר 2015, על התארגנות פנימית של עובדים וקבע שרק ארגון עובדים יציג יכול לייצג מועסקים בפירמה פרטית.<sup>73</sup>



# ט. המדיניות המוצעת: כלי חקיקה אפשריים

בטרם נציג את סדרת הכלים, נעמוד על המצב החוקי הקיים בעניין זכות ההתאגדות וזכות השביתה והבעיות הנובעות כתוצאה מהסדרי החוק הקיימים.

## זכות ההתאגדות

זכות ההתאגדות (או ההתארגנות) אינה מנויה בזכות חוקתית, אך הוכרה ב"עקרון על" בשיטת המשפט הישראלית. זכות ההתארגנות בארגון עובדים, הוכרה כאחת מחירויות הפרט, המהווה הן זכות יסוד עצמאית, הן זכות יסוד המגשימה את הזכות לכבוד האדם. זכות זו, כוללת גם את הזכות לניהול משא ומתן קיבוצי ולמאבק ארגוני, שאף הן הוכרו כבעלות מעמד נורמטיבי מיוחד.<sup>75</sup> החוק קובע כי לשם הקמתו של ארגון עובדים במקום עבודה, די בהתאגדות מינימלית של שליש מהעובדים.<sup>76</sup> במידה ששליש מהעובדים מתאגדים ונחתם הסכם קיבוצי, נדרשים יתר העובדים לשלם דמי חבר בשיעור מקסימלי של 0.95% ממשכורתם החודשית.<sup>77</sup> תשלום זה הנו חובה מכח חוק ואינו נתון לבחירתו של עובד שאינו מעוניין בהסכם קיבוצי או בהצטרפות לארגון עובדים. משמע, מיעוט של שליש מהעובדים כופה על העובדים הנותרים, שלעתים מהווים רוב מוחלט, להצטרף בעל כורחם לארגון עובדים ולהפריש עבורו תשלום ממשכורתם החודשית.

קיימים כלים רבים להתמודד עם נזקיו של המצב החוקי הקיים. חלק מהכלים נוסו בהצלחה במדינות מפותחות. מטרת הכלים המוצעים להלן היא להקטין את הנזקים הנגרמים במצב הקיים היום, ובמיוחד לצמצם את שיעור השביתות במשק הישראלי ואת העלויות של השביתות והאיומים בשביתות, להפחית את ההוצאה לעובד על התאגדות, להגדיל את הפריון ולהקטין את אי השיוויון בהזדמנויות ואת חוסר הצדק הנלווה לכך.

חשוב לציין כי החלופות המוצעות אינן בהכרח מאיינות זו את זו: חלק מן החלופות ניתנות ליישום בפני עצמן, חלקן ניתנות ליישום בו זמנית, וחלקן סותרות זו את זו כשהן מיושמות יחדיו. משכך, בבחירת החלופות הסופיות יש לוודא שהמצב החוקי החדש שנוצר קוהרנטי והגיוני.<sup>74</sup>

**"החוק קובע כי לשם  
הקמתו של ארגון עובדים  
במקום עבודה, די  
בהתאגדות מינימלית של  
שליש מהעובדים."**

## זכות השביתה

# ”בהשוואה למדיניות דמוקרטיות אחרות, עולה כי ניתן להגביל את זכות השביתה כאשר זו גורמת להפסדים חמורים לציבור בגלל הפסקת שירותים חיוניים שאין להם תחליף.”

זכות השביתה לא הוכרה בחקיקה הישראלית כאחת מזכויות היסוד, אך מעמדה בפסיקה הוכר כ”זכות יסוד שאינה מעוגנת עלי ספר”.<sup>78</sup> לכתחילה, זכות השביתה מתקיימת ב”מאזן אימה”: מחד גיסא העובדים אינם מקבלים שבר, ומאידך גיסא המעסיק מפסיד את רווחיו ואף עצם הקיום הכלכלי של הפירמה נמצא בסיכון. אולם, כפי שפורט בהרחבה לעיל, מאזן האימה הנכון לכלל ענפי המשק אינו רלוונטי בשירותים חיוניים, לאור הנזק הכלכלי ההיקפי שהשבתתם מסבה למשק. באופן זה, כל דרישה מצד העובדים נענית על ידי הממשלה – או שכלל האזרחים משלמים את מחיר השביתה.

מצב זה נדון וניתן לראות במשפט הבינלאומי, בחקיקה במדינות הדמוקרטיות ובספרות הקיימת, כי ניתן להגביל את זכות השביתה כאשר היא פוגעת בשירותים חיוניים ובנסיבות שבהן הנזק לציבור הופך לגורם רלוונטי בתחימת גבולותיה של חירות השביתה. דהיינו, כאשר השביתה גורמת הפסדים חמורים ובלתי נסבלים לציבור או לחלק ממנו בגלל הפסקת שירותים חיוניים שאין להם תחליף.<sup>79</sup> חלופות מסוג זה אינן קיימות בישראל, ובמצב המשפטי הנוכחי אין דרך למנוע מראש נזקי שביתות בשירותים חיוניים, או לחילופין אפשרות לקבלת סעד לאחר השביתה.

על רקע משפטי ועובדתי זה, מובאות חלופות חקיקה המבקשות להתמודד עם הבעיות הנוצרות כתוצאה משביתות אלו. החלופות המוצעות להלן הן חלופות חקיקה שיישומן ייתכן רק במידה שהכנסת תציע ותחוקק את החלופה כחוק רשמי.

### 1. הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים

כתוצאה מהיקף הנזקים למשק, יכולה המדינה לאסור בחוק על חברות ממשלתיות המספקות שירותים ציבוריים חיוניים להשבית את הפעילות הכלכלית השוטפת במדינה. מדינות רבות בעולם פועלות בדרך זו (בין השאר בלגיה, צרפת, גרמניה, ארה”ב, קנדה ואוסטרליה).<sup>80</sup> על פי ארגון ה-OECD, תחת הגדרת “שירותים חיוניים” שניתן להגביל את זכותם לשבות נמצאים, לכל הפחות:<sup>81</sup>

- בתי חולים;
- שירותי חשמל;
- אספקת מים;
- שירותי טלפון ואינטרנט אלחוטי;
- משטרה וכוחות מזוינים;<sup>82</sup>
- אספקת מזון לתלמידי בית ספר וניקוי בתי ספר;
- פקחי טיסה.

## **”יכולה המדינה לאסור בחוק על חברות ממשלתיות המספקות שירותים ציבוריים חיוניים להשביית את הפעילות הכלכלית השוטפת במדינה. מדינות רבות בעולם פועלות בדרך זו (בין השאר בלגיה, צרפת, גרמניה, ארה”ב, קנדה ואוסטרליה).“**

### **2. בוררות חובה בשירותים חיוניים**

לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה, ארגון העובדים המהווה צד לסכסוך ייתן הודעה מוקדמת למעסיק 15 יום טרם הפתיחה בשביתה. תכלית השתיית השביתה כפולה: לאפשר לצדדים להתארגן לקראת השביתה ולאפשר להם להגיע לפשרה. בפועל, נוצר משחק ”סכום-אפס” דיכוטומי, בין העובדים לממשלה, המונע כל אפשרות להידברות אמיתית במטרה להשגת פתרון אמתי. ימים אלו מופנים לדיונים משפטיים שבהם המעסיק מנסה להשיג צו למניעת השביתה, בעוד ארגון העובדים נדרש להצדיק את היציאה לשביתה. ולדברי יוסי קוצ’יק, לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר, שצוטט לעיל: ”אם בעבר פעלו מנגנונים כמו מוסד לבוררות מוסכמת או תהליכים אחרים של גישור, כיום הם לא קיימים ותהליכי גישור מתרחשים בעיקר בחסות בית הדין. התוצאה היא שבסוף זה תמיד מידרדר לסכסוך קשה ופוגעני.”<sup>83</sup>

עולה צורך ביצירת כלי ארגוני שיאפשר לעובדים ולמעסיק הזדמנות לחשיבה נוספת וקיום משא ומתן, כדי להגיע לפשרה מוסכמת על הצדדים בטרם יידרשו למימוש זכות השביתה, על נזקיה. על רציונל זה מבוססת החלופה להקמת מוסד לבוררות חובה בשירותים חיוניים.

הקמת המוסד לבוררות חובה מיועדת לאפשר למדינה להשעות את זכות השביתה בשירותים חיוניים. הסכסוך שבין העובדים והמעסיק (הממשלה) יידון במוסד לבוררות חובה שיוקם לצורך כך. חלופה זו נהוגה בארה”ב ובקנדה. בקרב משרדי הממשלה בישראל, וכן בקרב אנשי משפט העבודה, קיימת הסכמה רחבה לגבי נחיצות מוסד הבוררות,<sup>84</sup> כאשר עיקר חשיבותו בחתירה לפתרון הסכסוך בדרך של הסכמה ופשרה בין הצדדים, באופן המאפשר להם להיות שותפים להליך גיבוש ההחלטה הסופית.

יתרון נוסף בהעברתם של סכסוכי עבודה מדין בבתי הדין לעבודה לדיון במוסד לבוררות מוסכמת מתבטא בהכשרת הבוררים לדיונים בסכסוכים כלכליים. בעוד סכסוכים המגיעים לבתי הדין לעבודה נידונים בדרך כלל לפני שופטים ללא השכלה כלכלית, במוסד לבוררות חובה ניתן לקבוע כי בתנאי הסף למינוי בורר יהיה רקע כלכלי משמעותי.<sup>85</sup>

## **”הקמת המוסד לבוררות חובה מיועדת לאפשר למדינה להשעות את זכות השביתה בשירותים חיוניים. חלופה זו נהוגה בארה”ב ובקנדה.“**

### 3. חיוב על הודעה מוקדמת בשבתות

לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה, ארגון העובדים המהווה צד לסכסוך מחויב בהודעה מוקדמת למעסיק לפחות 15 יום טרם הפתיחה בשביתה. מטרתה של הודעה זו לאפשר למעסיק להתארגן לתקופת השביתה. אולם, החוק אינו מציין תקופת מקסימום למתן הודעה מוקדמת, וכך נוצר מצב שבו ארגון עובדים נתן הודעה מוקדמת בזמן מסוים ומכוחה הוא יכול לשבות בכל רגע נתון, גם שנה ושנתיים לאחר מתן ההודעה המוקדמת. באופן זה, מסוכלת תכליתו הראשונית של החוק, שמבקש לאפשר למעסיק זמן התארגנות לשביתה בתקופת ההודעה המוקדמת. ניתן לצמצם בחקיקה את תקופת המקסימום למתן הודעה מוקדמת ל-60 ימים טרם הפתיחה בשביתה. עם תום תקופת 60 הימים, לא יוכל ארגון עובדים לפתוח בשביתה, אלא במתן הודעה מוקדמת חדשה (חוק כזה קיים ב-22 מתוך 30 מדינות אירופה).<sup>86</sup>

**”החוק אינו מציין תקופת מקסימום למתן הודעה מוקדמת, וכך נוצר מצב שבו ארגון עובדים נתן הודעה מוקדמת בזמן מסוים ומכוחה הוא יכול לשבות בכל רגע נתון. ניתן לצמצם בחקיקה את תקופת המקסימום למתן הודעה מוקדמת ל-60 ימים טרם הפתיחה בשביתה.”**

### 4. איסור על שביתות הזדהות

אפקטיביות האיום בשביתה תלויה במידת היכולת ליישם אותה, כמו גם בהיקף הנזק הצפוי למשק במימוש האיום. בניגוד לשירותים חיוניים, רוב הגופים במשק אינם מהווים איום כלכלי משמעותי במקרה של שביתה, ולכן, בשיקולי רווח ותועלת ביציאה לשביתה, התועלת הצפויה נמוכה לעומת הנזק הצפוי לעובדים בהפסד שכר ימי עבודה. כתוצאה מכך, ארגוני עובדים נוקטים שיטה של “שביתות הזדהות”. שביתות אלו מאפשרות לארגון עובדים להשבית מפעלים שאינם נוגעים לסכסוך העבודה, כדי ליצור לחץ אפקטיבי על הממשלה.

פגיעה מרכזית בשביתות בשירותים חיוניים היא הפגיעה במשילות. הרשות המבצעת נמנעת מקידום רפורמות בשירותים חיוניים, הכנסת טכנולוגיות חדשות ותגמול עובדים לפי ביצועים, בכל עת שוועד העובדים מאיים בשביתה, שביתה שעלותה למשק גבוהה מכדי שיוכל לעמוד בה. פגיעה זו מתרחבת מאוד כאשר שביתות הזדהות בשירותים חיוניים מונעות רפורמות, לא רק בקרבן, אלא בכל המגזר הציבורי, באופן רחבי.

חלופה זו מציעה לאסור בחוק על קיומן של שביתות הזדהות.

### 5. ביטול מעמד האגודות העותומניות

ארגוני עובדים רבים קיימים עוד מלפני קום המדינה ומעמדם החוקי הוא של אגודה עותומנית לפי חוק אגודות עותומניות בישראל. בניגוד לחוק העמותות המחיל חובת ביקורת, דיווח ושקיפות על הגופים הפועלים מכוחו, חוק האגודות העותומניות מאפשר לארגונים לפעול ללא שקיפות מינימלית או מנגנון דיווח. וכך, ארגוני עובדים במעמד “אגודה עותומנית” פועלים עם תקציבים שנתיים של עד מאות מיליוני שקלים, תוך שהם פטורים מביקורת

## ”ארגוני עובדים במעמד 'אגודה עותומנית' פועלים עם תקציבים שנתיים של עד מאות מיליוני שקלים, תוך שהם פטורים מביקורת ציבורית ומקצועית כאחת.”

ציבורית ומקצועית כאחת. הפטור מחובת הדיווח מעניק לארגונים אלו יתרון משמעותי על פני ארגוני עובדים הפועלים כעמותות.

חלופה זו מציעה לבטל את המעמד המשפטי המיוחד של 10,474 האגודות העותומניות בישראל, ביניהן ההסתדרות החדשה, הסתדרות המורים והתאחדות המלונות. ביטול מעמד זה יאפשר שקיפות מלאה של חברות הפועלות לתועלת הציבור וייצור סביבה תחרותית והוגנת יותר בין איגודי העובדים בישראל.<sup>87</sup>

### 6. העסקת עובדים זמניים בעת שביתה

הממשלה יכולה לאפשר העסקת עובדים חלופיים בעת שביתה, כדי להקטין את הנזק הכלכלי הנגרם משביתה בשירותים חיוניים. כלי זה נועד בעיקר להקטין את הכוח שבאיום בשביתה, ומטרתו אינה החלפת עובדים שובתים בטווח הארוך. השימוש המפורסם ביותר בכלי היה בנמלי התעופה בארה”ב ב-1981. באירופה חוק כזה קיים בבולגריה, בקרואטיה, באסטוניה, בצרפת, בגרמניה, בלטיה, בלוקסמבורג, בהולנד ובסלובקיה.<sup>88</sup>

### 7. איסור תשלום משכורות רטרואקטיבי

”מאזן האימה” שבין המעסיק לעובדים, שבמסגרתו פועלת השביתה, הוא פועל יוצא מהפסדיו של המעסיק שעסקו מושבת מחד גיסא, ומהפסדי העובדים בעקבות שביתתם מעבודה, מאידך גיסא. עם השנים התפתחה פרקטיקה ולפיה בהסכם הקיבוצי המסיים את השביתה, בלחץ השביתה, מסכימים המעסיקים לתשלום שכר רטרואקטיבי לעובדים ששבתו. פרקטיקה זו מונעת בפועל את קיומו של ”מאזן האימה”, שכן העובדים אינם יוצאים מופסדים. הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי אין להמשיך בפרקטיקה זו בשביתות בקרב עובדי המדינה.<sup>89</sup> מומלץ להחיל נוהל זה גם לגבי עובדי שירותים חיוניים שאינם עובדי מדינה ולרוב הם עובדי חברות ממשלתיות.

### 8. תביעות נזיקין על ידי צד ג'

ככלל, שביתות חוקיות מוגנות מפני תביעות נזיקין בשל הפרת חוזה: ס' 62(ב) לפקודת הנזיקין קובע כי ”שביתה והשבחה לא ייחשבו כהפרת חוזה”.<sup>90</sup> סעיף זה מונע אפשרות מהמדינה או מצד ג' הנפגע לתבוע את נזקיו מהמפעל השובת או מארגון העובדים. חקיקה דומה קיימת באוסטרליה, שם ניתן להוציא צו מיניסטרילי להשעיה או הפסקה של שביתה ממושכת שיש ודאות קרובה שתגרום נזק כלכלי משמעותי למעביד ואינה עומדת להסתיים בזמן הקרוב. כמו כן, יש חובה להשעות שביתה לבקשת צד שלישי, כאשר היא עשויה לגרום לו נזק משמעותי ומניעתה אינה נוגדת את האינטרס הציבורי.<sup>91</sup>

בישראל, מתוך ראיית הנזק כיסוד מובנה של זכות השביתה, הוענקה לשובתים ולארגוניהם חסינות בחוק מפני תביעות בגין נזקים שהשביתה יוצרת. כמו כן, צד ג' אינו יכול לתבוע את נזקיו במקרה של שביתה מוגנת, אלא בעזולת רשלנות או במקרה של הפרת חובת זהירות.<sup>92</sup>

## ”מוצע לעגן בחקיקה את אפשרות הממשלה לתבוע פיצוי על נזקים בשם הציבור.“

מומלץ להרחיב מגמה זו. המדינה יכולה ליצור הליך תביעה מזורז שיאפשר לנפגעים להצטרף ולתבוע את נזקיהם בגין שביתה (באופן שיקל על הליך תובענה ייצוגית).

בנוסף, מוצע לעגן בחקיקה את אפשרות הממשלה לתבוע פיצוי על נזקים בשם הציבור. עיצומים ושביתות לא מוגנות פוגעים פעמים רבות בצרכנים שאינם מסוגלים לתבוע, אם משום הקושי להציג את נזקיהם ואם משום שהפגיעה בפרט אזוטרי ומצטרפת לפגיעה מצרפית משמעותית.

אפשרות נוספת לעידוד תביעות נזיקין על ידי הציבור יכולה להיות באמצעות התוויית מדיניות בקרן למימון לתובענות ייצוגיות,<sup>95</sup> באופן שתינתן עדיפות לתמיכה וסיוע לתובענות ייצוגיות שעילתן שביתה במשק.

כיום, בשביתות רבות יש הפרדה בין הגורם שביכולתו להיעתר לדרישות לבין מי שנפגע מהשביתה. הדבר בולט במיוחד במגזר הציבורי בתחום אספקת השירותים. במגזר זה הפסקת אספקת השירות אינה מייצרת לחץ כלכלי על המעביד, וננקטת בו שיטה חלופית – השביתה יוצרת לחץ על הציבור הרחב, בתקווה שזה יפעיל לחץ על המעביד להיעתר לדרישות. במקרה זה, יש לבחון כיצד יוכל צד ג' שאינו מעורב בסכסוך העבודה לתבוע פיצויים בגין הנזקים הכלכליים שנגרמו לו.

החל מ-1987 חל צמצום בזכות השביתה והוגברה ההגנה על צד ג' בדרך חדשה. פסיקת בג"ץ התנתה את זכות השובתים לחסינות מלאה מפני תביעות נזיקין בעמידה בעקרון המידתיות, שלפיו חייב להיות מתאם בין התועלת של פעולת השביתה לבין מידת הנזק שנגרם בעטייה.<sup>93</sup> בפסק דין נוסף, שופטת בית המשפט המחוזי בחיפה חייבה את עיריית ראשון לציון, הסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגון העובדים היציג של מצילי הים, לשלם לקטין פיצוי בסך 10,284,000 שקלים בתוספת הוצאות משפט. הפיצוי נפסק בגין טביעת הקטין בחוף ים אשר לא אויש במצילים עקב שביתתם. דוגמה עדכנית היא העיצומים שנקטו עובדי חברת החשמל במהלך סופה באוקטובר 2015, שבגינם דורש אגף השכר במשרד האוצר חיוב תשלום קנס לעובדים המעורבים.<sup>94</sup>

”אפשרות נוספת לעידוד  
תביעות נזיקין על ידי  
הציבור יכולה להיות  
באמצעות התוויית מדיניות  
בקרן למימון לתובענות  
יייצוגיות, באופן שתינתן  
עדיפות לתמיכה וסיוע  
לתובענות ייצוגיות שעילתן  
שביתה במשק.“



## ”הזכות לחופש מהתאגדות הוכרה בפסיקה כצדו השני של מטבע הזכות להתאגדות. כיום, זכות זו קיימת עלי ספר בלבד.”

### 11. חופש מהתאגדות

הזכות לחופש מהתאגדות הוכרה בפסיקה כצדו השני של מטבע הזכות להתאגדות.<sup>96</sup> כיום, זכות זו קיימת עלי ספר בלבד. חקיקת הזכות לחופש מהתאגדות תביא למימושה האמתי של הזכות, כאשר עובדים המעוניינים בכך יוכלו לצאת מחוזה קיבוצי המוסדר תחת ארגון עובדים, לנהל משא ומתן עצמאי על תנאי העסקתם ולחסוך לעצמם את התשלום לוועד המייצג במידה שאינם מעוניינים בשירות המוצע. בארצות הברית מוגדרות 25 מדינות ככאלו המאפשרות ”זכות לעבוד“ (Right to Work), ביניהן 8 מ-10 המדינות בעלות הצמיחה המהירה ביותר.<sup>97</sup>

### 12. הגדלת הרף לייצוג

אפשרות נוספת לפתרון המצב שבו מיעוט העובדים משליט את עמדתו על הרוב, היא העלאת הרף המינימלי הנדרש להתאגדות תחת ארגון עובדים יציג ל-51%, ובכך לחייב השגת רוב דמוקרטי בקרב עובדי החברה לפני חיובם בתשלום דמי חבר והצטרפות לוועד העובדים. בנוסף, יש לאפשר לפרק התאגדות עובדים כאשר רוב העובדים המיוצגים בוחרים בכך.

### 9. חיוב עובדים בעלות השביתה

המדינה יכולה לחייב את מארגני השביתה בעלות האמתית של השביתה, הכוללת את הנזקים ההיקפיים, או לחייב את שברם במכפלה של ימי השביתה. מנגנוני חיוב אלו ייצרו תמריץ להימנעות מהשביתה של המשק, במיוחד בענפים קריטיים שבהם הנזקים הכלכליים אדירים.

### 10. איסור החלה בעיצומים והגדרתם כשביתה

בשנים האחרונות ועדי עובדים בוחרים לעתים קרובות לפתוח בעיצומים במקום לפתוח בשביתה. נקיטת עיצומים מאפשרת לעובדים ליצור שביתה בפועל כאשר המעסיק הוא הצד היחיד שנפגע. באמצעות העיצומים נפגעת אספקת השירות החיוני לציבור ונוצר לחץ כלכלי על המעסיק, יחד עם השמירה על שבר העובדים שאינו מופסד בגין אבדן ימי עבודה. עיצומים שנזקיהם מוסבים על המעסיק והציבור בלבד מפרים את ”מאזן האימה“.

לאור נזקי העיצומים המקשים על כמות הנזקים ועל הטלת סנקציות מגבילות, מוצע לאסור באופן גורף את השימוש בכלי זה. ארגון עובדים הפותח בסכסוך עבודה יוכל לבחור בין האופציה לפתוח בשביתה מלאה תוך שהוא כפוף לכל התנאים הנלווים (אבדן שבר וסנקציות אחרות) לבין האופציה להמשיך במשא ומתן ללא שביתה.

**חמש החלופות הבאות נוגעות לחוסר הדמוקרטיה בתנאי ההתאגדות של ארגון עובדים באופן שבו המיעוט כופה את החלטתו על הרוב. חשוב לציין כי גם במקום שבו ההתאגדות מתקבלת בהחלטת רוב העובדים, חיובו של המיעוט המסרב להצטרף לאיגוד להתאגד ולשאת בנטל התשלומים, מהווה החלטה שרירותית הפוגעת בחופש החוזים ובחופש האוטונומי של העובד.**

### 13. הכרזה דמוקרטית על פתיחה בשביתה

הסמכות להכריז על שביתה נתונה בידי ארגון העובדים המייצג את רוב העובדים שהסכסוך נוגע להם. במקום שבו אין ארגון עובדים, הכרזת השביתה תיעשה על-ידי נציגות שבחרו בה רוב העובדים.<sup>98</sup> יש להדגיש כי ארגון העובדים כפוף לתקנון הארגון המסדיר את סמכויותיו ואת דרכי פעולתו. תקנון זה קובע בין היתר את הכללים להכרזה על שביתה, מיהו המוסד המוסמך להכריז עליה ומהו הליך ההכרזה. כך למשל, הכרזה של ההסתדרות על שביתה ארצית מחייבת אישור של הנהגת ההסתדרות ושל בית נבחרת ההסתדרות.<sup>99</sup>

מומלץ לקבוע בחקיקה כי פתיחה בשביתה במקום עבודה על ידי ארגון עובדים תיעשה רק בהצבעה דמוקרטית וחשאית של עובדי הפירמה, שיחליטו האם לצאת לשביתה אם לאו.

### 14. הפחתת שיעור דמי טיפול מקסימליים

במקום עבודה ששליש לפחות מעובדיו התארגנו ונחתם הסכם קיבוצי, מחויבים כלל העובדים לשלם לארגון "דמי טיפול" בשיעור מקסימלי של 0.95% מהמשכורת החודשית.<sup>100</sup> יצוין כי ההסתדרות, שהיא ארגון העובדים הגדול ביותר, גובה את דמי הטיפול המקסימליים ואלו יכולים להסתכם במאות ואף אלפי שקלים לעובד לשנה. מומלץ להפחית את רף דמי הטיפול המקסימליים המאושרים לגבייה בחוק, ובמקביל לחייב את ארגוני העובדים לפרסם את הדו"חות הכספיים שלהם.

### 15. חקיקת חוק ארגוני עובדים

החוק יקבע מהו ארגון עובדים ויטיל אחריות להתחשב גם במצב שוק העבודה ולא רק התחשבות באינטרסים של החברים בו, הגנות מפני תביעות על ייצוג בלתי הולם, אלא אם הייצוג נעשה במזיד על מנת לפגוע, בחירות מפוקחות כל פרק זמן, הגבלת כהונה של הנבחרים, חובת תשלום דמי שביתה, כולם או חלקם, אם הסכסוך והשביתה הוכרו על ידי הארגון היציג (אלא אם נאמר אחרת מראש) בעת אישור ההודעה על ידי ארגון העובדים.

### "חקיקת חוק ארגוני עובדים.

החוק יקבע מהו ארגון

עובדים ויטיל אחריות

להתחשב גם במצב שוק

העבודה ולא רק התחשבות

באינטרסים של החברים בו."

- אביה ספיבק ומאיר אמיר, העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל – ניתוח כלכלי והצעה למדיניות חדשה, 2011.
- אפלייד אקונומיקס בע"מ, התוצר לעובד בענפי הטכנולוגיה העילית בישראל: מחקר עומק והשוואה בינלאומית, 2014.
- בנק ישראל, התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012, 2013.
- גלעד ברנד, מכון מילקן, פרדוקס הצמיחה הישראלי: ההשקעה בהון האנושי והשפעתה על פריון העבודה בענפי המשק השונים, 2013.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות – הסקר החברתי 2012.
- הקואליציה הארצית להעסקה ישירה, מתווה לצמצום ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי בישראל, אורלי בנימין, אריאל ליבמן, אורנה עמוס, 2013.
- יובל מזה, בנק ישראל, התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי, 2014.
- ינון כהן, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, שיעור המאורגנים בארגוני עובדים וכיסוי הסכמים קיבוציים: תמונת מצב, 2000.
- מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים – סקירה משווה, 2013.
- מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, השביתות בישראל בשנים 1995-2004: נתונים מספריים ואומדן עלות, 2005.
- מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציג, 2013.

- מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה, 2014.
- מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, פתרון סכסוכי עבודה – סקירה משווה, 2004.
- משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, נעמה אפיק, סקירת שביתות בישראל ובמדינות אחרות, 2003.
- משרד האוצר, אגף כלכלה ומחקר, אלדד שידלובסקי. אומדן הנזקים למשק מהעדר תחרות במספר ענפים עיקריים. 2005.
- משרד האוצר, הדו"ח השנתי של הממונה על השכר במשרד האוצר, 2013.
- עומר מואב והדס גבאי, כיצד פותרים את בעיית השביתות, 2006.
- פרנסיס רדאי, חירות השביתה, תביעות צד ג' ובוררות חובה, 1995.

- Besley and Burgess, Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India, 2004, *Quarterly Journal of Economics* 119.
- Blanchflower, David, and Richard Barry Freeman. Did the Thatcher reforms change British labour market performance?. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 1993.
- Botero, Juan Carlos, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes, and Andrei Shleifer. "The regulation of labor". *Quarterly Journal of Economics*. 1339-1382, 2004.
- Bradley et al., The causal effect of labor unions on innovation, 2013.
- Cohen, Yinon, Yitchak Haberfeld, Guy Mundlak and Ishak Saporta. Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Trnsformation of the Israeli IR System, 2003.
- DiNardo, John, and David S. Lee. Economic impacts of unionization on private sector employers: 1984:2001. *Quarterly Journal of Economics*. 1383-1441, 2004.
- Farber, Henry S., and Bruce Western. "Accounting for the Decline of Unions in the Private Sector, 1973–1998." *Journal of Labor Research* 22.3. 459-485, 2001.
- Hefetz, Amir, and Mildred Warner. "Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 2. 171-190, 2004.
- Hirsch, Barry T. Unionization and economic performance: Evidence on productivity, profits, investment, and growth. Fraser Institute, 1997.
- Holcombe, Randall G., and James D. Gwartney. "Unions, economic freedom, and growth." *Cato J.* 30, 2010.
- Kiander, Jaakko. "Strike threats and the bargaining power of insiders." *The Scandinavian Journal of Economics*. 349-362, 1991.
- Ochel, Wolfgang, and Markus Selwitschka. "Labour dispute rules and strikes in the European Union." *CESifo DICE Report* 1, no. 2. 63-66, 2003
- Pawlenko, Kye D. "Reevaluating inter-union competition: A proposal to resurrect rival unionism." *U. Pa. J. Lab. & Emp. L.* 8. 651, 2005.
- LeRoy Michael H., *Regulating Employer Use of Permanent Striker Replacements: Empirical Analysis of NLRA and RLA Stikes 1935-1991*, 2014.
- Moore, William J. The Determinants and Effects of Right-To-Work Laws: A Review of the Recent Literature. *Journal of Labor Research*. 1998.



## נספח א – טבלה השוואתית – חוקי שביתות במדינות נבחרות

שבתת הזדהות	שירותים חיוניים – איסור	שביתה מעין פוליטיות	שביתה פוליטיות	מדינה
-	השביתה אסורה למשרתי ציבור, ובכלל זה חיילים, שוטרים ומורים	-	-	גרמניה
-	השביתה אסורה לכוחות הביטחון ויש מגבלות כבדות על שביתות בשירותים חיוניים כמו רפואה ודואר	-	-	בריטניה
-	עובדי ציבור ו"עובדים חיוניים" ביתר המגזרים (שומרים, טכנאים, כבאים וכו')	-	-	טורקיה
+	לעובדי ציבור ו"מגזרים חיוניים" אחרים (חשמל, תקשורת, בריאות, תחבורה וכו')	-	-	בולגריה
-	עובדי ציבור ונושאי משרות ניהול בכירות		-	שווייץ
+	כוחות הביטחון	+	-	צרפת
-	יש הגבלות שונות במדינות השונות, ואפשר לאסור בקלות על שביתות הפוגעות במסחר או בשירותים ציבוריים	-	-	אוסטרליה
+	שירותים חיוניים כמו כוחות הביטחון ופקחי טיסה	+	+	איטליה
+	חיילים, ואפשר לאסור בקלות על שביתות הפוגעות באינטרס הציבורי	+	+	בלגיה
+	כוחות הביטחון	+	-	ישראל

## נספח ב – מפתח לחישוב – עלות ישירה של שביתות למשק

$$GDP\_Loss_t = \sum_{i=1}^n (GDPPW_{it} \cdot DaysLost_{it})$$

t - אבדן התוצר למשק בשנה t

$$GDPPW_{it} = \frac{GDP_{it}}{WorkForce_{it} \cdot WorkDays_t}$$

t - פריזון למועסק ביום בענף i בשנה t

t - מספר ימי העבודה שאבדו בעקבות שביתות בענף i בשנה t

t - מספר העובדים בענף i בשנה t

t - מספר ימי העבודה בשנה t



## נספח ג – אפשרויות יישום חלופות חקיקה

הערות	אינה ניתנת ליישום עם	החלופה המוצעת
	* בוררות חובה * העסקת עובדים זמניים	הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים
	* הגבלת שביתה בשירותים חיוניים * העסקת עובדים זמניים	בוררות חובה
	-	חיוב הודעה מוקדמת בשביתה
כלי שיעילותו נמוכה. עקרונית, ניתן ליישם חלופה זו יחד עם כלל החלופות האחרות. אך יש לוודא שלא נוצרות מגבלות רבות מדי על זכות השביתה.	-	איסור על שביתות הזדהות
		שביתה וירטואלית
כדאי להחיל בכל מקרה	-	ביטול מעמד אגודות עותומניות
	* הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים * בוררות חובה	העסקת עובדים זמניים בשביתה
	-	איסור תשלום משכורות בשביתה
אמנם אלו לא חלופות סותרות, אך הן מציבות מגבלות דרקוניות מדי על שביתה, ולכן מומלץ לא ליישמן יחד	חיוב עובדים בעלות שביתה	תביעת נזיקין על ידי צד ג'
	תביעת נזיקין על ידי צד ג'	חיוב עובדים בעלות שביתה
כדאי להחיל בכל מקרה	-	איסור עיצומים
חמש החלופות הללו הן חלופות משלימות וכדאי ליישמן יחד	-	החופש מהתאגדות
	-	הגדלת הרף לייצוג
	-	קבלת החלטות באופן דמוקרטי
	-	הפחתת שיעור מי טיפול
	-	חקיקת חוק ארגוני עובדים



- 1 <http://spartacus-educational.com/Ltrade.htm>, נשלף ב-13.12.2015.
- 2 חוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957.
- 3 Ochel, Wolfgang, and Markus Selwitschka. "Labour dispute rules and strikes in the European Union." CESifo DICE Report 1, no. 2 (2003): 63-66
- 4 הצעת חוק העמותות (תיקון - אגודות עותומניות), התשע"ה-2015 (פ/142/20) הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי ח"כ זהבה גלאון ואחרים. הצעות חוק דומות (פ/2428/19 ופ/2427/19) הונחו על שולחן הכנסת התשע עשרה על ידי ח"כ זהבה גלאון ואח' ועל ידי ח"כ משה מזרחי וקבוצת חברי הכנסת, בהתאמה.
- 5 ראה נספח 3 - אפשרויות ליישום חלופות החקיקה.
- 6 ראה נספח 1 - טבלה השוואתית - חוקי שביתות במדינות נבחרות.
- 7 ס' 3 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.
- 8 עס"ק 1008-00 הורן את ליבוביץ בע"מ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה ולא פורסם, ניתן ביום 123.7.2000.
- 9 עס"ק 25476-09-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה-האגף להתאגדות עובדים - פלאפון תקשורת בע"מ (לא פורסם, ניתן ב-12.1.2013).
- 10 תקנות הגנת השכר (מקסימום דמי טיפול מקצועי-ארגוני), התשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות הגנת השכר"). יוער כי עובדים במקום עבודה מאורגן תחת ארגון מסוים, החברים בארגון עובדים אחר, יכולים לשלם דמי חבר לארגון שבו הם חברים במקום לשלם דמי טיפול לארגון של מקום עבודתם. פריבילגיה זו מותנית בכך שעובד "חבר" בארגון עובדים אחר ולא רק מכוסה.
- 11 טלי חירותי-סובר "ההסתדרות מקבלת דמי חבר של חצי מיליארד שקלים; זה מה שהיא עושה איתם", דה-מרקר 19.1.2015 [www.themarker.com/career/1.2542433](http://www.themarker.com/career/1.2542433), נשלף ב-13.12.2015.
- 12 Farber, Henry S., and Bruce Western. "Accounting for the Decline of Unions in the Private Sector, 1973-1998." Journal of Labor Research 22.3 (2001): 459-485
- 13 מיקי פלד "ההסתדרות נגד הוועד הפנימי ב"מנורה": 'החברה פוגעת בזכות ההתארגנות'" כלכליסט 18.5.2015. [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3659583,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3659583,00.html) נשלף ביום 13.12.2015.
- 14 חיים ביאור "החברה המעסיקה את סננאי HOT פגעה בהתארגנות העובדים - תפצה את כוח לעובדים בסך 100 אלף שקלים" דה-מרקר 16.8.2015. [www.themarker.com/career/1.2708699](http://www.themarker.com/career/1.2708699) נשלף ביום 13.12.2015.
- 15 Hirsch, Barry T. Unionization and economic performance: Evidence on productivity, profits, investment, and growth. Fraser Institute, 1997
- 16 בנק ישראל, התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012, עמ' 48.

- 17 במסגרת הרפורמה ב-1994 מכרה ההסתדרות את רוב אחזקותיה, כולל חברת הנדל"ן שיכון ובינוי, קונצרן "כור" וקופת חולים "כללית", שהפכה לספק שירותי בריאות תחת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לפי ההערכות, הכנסותיה מדמי חבר ירדו מכ-1.3 מיליארד שקלים ל-0.3 בלבד, אך היא נשארה כוח מרכזי בכלכלה הישראלית והמשיכה להחזיק ברשת בתי האבות "משען" ובקרנות הפנסיה.
- 18 משרד האוצר, הדו"ח השנתי של הממונה על השכר 2013, עמ' 10.
- 19 Cohen, Yinon, Yitzhak Haberfeld, Guy Mundlak and Ishak Saporta. Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System, 2003
- 20 ההבדל בין שתי ההגדרות נובע מהבחירה של עובדים שלא להיות חברים בוועד העובדים ולשלם לו רק דמי טיפול.
- 21 אפלייד אקונומיקס. התוצר לעובד בענפי הטכנולוגיה העילית בישראל: מחקר עומק והשוואה בינלאומית, 2014. עמ' 30.
- 22 לא נאספו נתונים רציפים עבור ישראל ולכן נבנה קו מגמה על בסיס התצפיות הקיימות (2000, 2003, 2006, 2012).
- 23 נעמה אפיק. משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה. סקירת שביתות בישראל ובמדינות אחרות, 2003. עמ' 14.
- 24 קיימים נתונים רציפים מראשית התקופה רק עבור 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD.
- 25 Botero, Juan Carlos, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes, and Andrei Shleifer. "The regulation of labor." *Quarterly Journal of Economics*, 2004. 1339-1382  
במחקר זה ישראל מוגדרת כבעלת מסורת בריטית.
- 26 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C098](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098)  
סעיף 6 לאמנה C098 של ה-IL0.
- 27 נתי פרלמן הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים - סקירה משווה והכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2013.
- 28 דפנה סחייק פתרון סכסוכי עבודה - סקירה משווה והכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004.
- 29 למשל: (Blanchflower and Freeman (2000), Besley and Burgess (2003), Botero et al. (2004), and Lazear (1990)
- 30 למשל: "Unions, economic freedom, and growth: Cato J. 30 (2010): P.21". Holcombe, Randall G. and James D. Gwartney.
- 31 Besley and Burgess, Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India, 2004, *Quarterly Journal of Economics* 119
- 32 Blanchflower, David, and Richard Barry Freeman. Did the Thatcher reforms change British labour market performance? Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 1993
- 33 :Moore, William J. The Determinants and Effects of Right-To-Work Laws A Review of the Recent Literature. *Journal of Labor Research*.1998  
ונם: Collins, Benjamin, Right to Work Laws: Legislative Background and Empirical Research: Federal Publications, 2012
- 34 Copyrights reserved to Barry T. Hirsch and David A. Macpherson, 2015
- 35 "Kiander, Jaakko. "Strike threats and the bargaining power of insiders The Scandinavian Journal of Economics (1991): 349-362
- 36 ראה נספח 2 - שיטת חישוב עלות שביתות ישירה למשק.
- 37 השביתות בישראל בשנים 1995-2004: נתונים מספריים ואומדן עלות, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2005.
- 38 חיים ביאור "הסוחרים: עלות יום שביתה למשק - 500 מיליון ₪; ההסתדרות: האחריות מוטלת לפתחה של הממשלה" הארץ 25.2.2007. [www.haaretz.co.il/misc/1.1389627](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1389627), נשלף ב-13.12.2015.

- 39 עינב בן יהודה "דן אנד ברדסטריט ישראל: עלות יום שבתה כללית במשק - 1.4 מיליארד שקל" דה מרקר 20.10.2003 [www.themarker.com/career/1.175212](http://www.themarker.com/career/1.175212), נשלף ב-13.12.2015.
- 40 The Right to Strike in Essential Services: Economic Implications, Parliamentary Essembly of the Council of Europe, Doc. 10456, 11.5.2005
- 41 בג"ץ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים פ"ד (מס) 493, 485 (1995) (להלן: "עניין בזק").
- 42 ראה בג"ץ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד (מ) 703, 673.
- 43 ראה נספח 1 - טבלה השוואתית - חוקי שבתות במדינות נבחרות.
- 44 לדוגמה: 27.5.2015 <http://news.walla.co.il/item/2858240>, נשלף ב-13.12.2015. עדי בן ישראל "רכבת ישראל: רצינו להוסיף עוד רכבות - הוועד מתנגד" גלובס 28.6.2015
- 45 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001048493#fromelement=hp\\_morearticles](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001048493#fromelement=hp_morearticles), נשלף ב-13.12.2015.
- 46 ספיר פרץ "יו"ר ועד עובדי רש"ת: דורשים 4% העלאת שכר. מגיע לנו" גלובס 16.6.2015.
- 47 [www.themarker.com/markerweek/1.1659161](http://www.themarker.com/markerweek/1.1659161) - יוסי קוצ'יק, לשעבר הממונה על השכר באוצר בריאיון ב-8.3.2013. נשלף ב-13.12.2015.
- 48 DiNardo, John, and David S. Lee. Economic impacts of unionization on private sector employers: 1984:2001. Quarterly Journal of Economics, 2004. 1431
- 49 פרמיית השכר היא המקדם של הענף הכלכלי ברגרסיה על לוג השכר. ניתוח זה בוצע על סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2012. שיעורי ההתאגדות נלקחו מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2012. קיימת בעיית סלקציה, ובעיית אנדוגניות שאינה ניתנת ליישוב בהעדר נתונים רציפים ומקיפים על עובדים מאורגנים ושכרם. בהעדר נתונים אלו נעשה שימוש בכלים הקיימים על מנת להתמודד עם הסענה שלפיה עובדים מאורגנים בישראל משכילים יותר ובעלי ניסיון רב יותר, ולכן שכרם גבוה יותר.
- 50 קובי אמסלם, דין וחשבון על הוצאות השכר של גופים הציבוריים לשנת 2014, <http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2014-1.pdf> ואתר האינטרנט של משרד האוצר. נשלף ב-19.12.2015.
- 51 <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3641610,00.html>, 28.9.2014, נשלף ב-13.12.2015.
- 52 <http://www.themarker.com/career/1.2765249>, 1.11.2015, נשלף ב-13.12.2015.
- 53 פרדוקס הצמיחה הישראלי: ההשקעה בהון האנושי והשפעתה על פריון העבודה, גלעד ברנד, מכון מילקן 2013.
- 54 <http://www.themarker.com/magazine/1.2257921>, 5.3.2014, נשלף ב-13.12.2015.
- 55 פירמות בעלות פריון גבוה לעובד נוטות לשלם שכר גבוה לעובדיהן, מה שיצדיק את פרמיית השכר שנמדדה לעיל. אבל, אם הפריון לעובד נמוך בהשוואה בינלאומית, תהיה זו אמת מידה מסוימת להיקף העסקה שאינו ניתן להצדקה על ידי היקף הייצור.
- 56 אלדד שידלובסקי, אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר. אומדן הנוקים למשק מהעדר תחרות במספר ענפים עיקריים, 2003, עמ' 4.
- 57 אלדד שידלובסקי, אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר. אומדן הנוקים למשק מהעדר תחרות במספר ענפים עיקריים, 2003, עמ' 2.
- 58 ניתוח נתוני הלמ"ס מתוך: אורלי בנימין, אריאל ליבמן ואורנה עמוס, מתווה לצמצום העסקה קבלנית במגזר הציבורי בישראל, 2013.
- 59 אורלי בנימין, אריאל ליבמן ואורנה עמוס, מתווה לצמצום העסקה קבלנית במגזר הציבורי בישראל, 2013, עמ' 7.
- 60 מי צריך ביטחון תעסוקתי, עומר מואב ועפר כהן, 2008, עמ' 6.

- Hefetz, Amir, and Mildred Warner. "Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 2 (2004): 171-190 61
- מאיר אמיר, אביה ספיבק (2011), העסקה בלתי ישירה של עובדות ניקיון בקמפוסים של האוניברסיטאות והמכללות בישראל, עמ' 24. 62
- [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2256](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2256), נשלף ב-13.12.2015. 63
- מתוך פרסומים של רוב ארגוני העובדים עולה כי מספר העובדים המאורגנים עלה מאז כנסת 1201 אף. 64
- העלויות מתוך תקציב ההסתדרות ל-2015. את מספר עובדיה לא ניתן להשיג עקב מעמדה כאגודה עותומנית, ולכן מדובר בהערכה של עיתון דה-מרקו, 19.1.2015 (<http://www.themarker.com/career/1.2542433>). 65
- כל עובדי "אחדות", ורבים מעובדי "מען" ו"כוח לעובדים" מחזיקים במשרות קבועות, ופועלים במקביל בארגון העובדים. השוואת שכר למשרה מלאה הייתה מייצרת תמונה ברורה יותר של הפערים, אך היא אינה אפשרית עקב מחסור במידע שאינו בר השגה. 66
- <http://www.themarker.com/markerweek/1.2570053>, 20.2.2015. נשלף ב-13.12.2015. 67
- סימולציה המבוססת על נתוני הסקר החברתי מ-2012. 68
- Pawlenko, Kye D. "Reevaluating inter-union competition: A proposal to resurrect rival unionism." *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law* 8 (2005): 651 69
- Pawlenko, Reevaluating inter-union competition, 666-668 70
- Pawlenko, Reevaluating inter-union competition, 668-672 71
- <http://www.themarker.com/career/1.2637756>, 17.5.2015. נשלף ב-13.12.2015. 72
- עסק (ארצ'ו) 52823-08-15 ארגון עובדי אמדוקס, עמותה רשומה נ' אמדוקס ישראל בע"מ (לא פורסם, ניתן ביום 12.11.2015). בית הדין קבע כי "בהעדר מחויבות אמיתית למטרות קיבוציות - אין מדובר ב"ארגון עובדים אמיתי". ראה גם: בג"צ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997), (להלן: "בג"ץ עמית"). 73
- טבלה מסכמת לאפשרויות יישום החלופות מצורפת בנספח 3. 74
- ראה דברי השופט פרוקצ'יה בבג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה (לא פורסם, ניתן ביום 28.4.2011) 75
- חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957. 76
- תקנות הגנת השכר, לעיל ה"ש 12. 77
- ראה לעיל, ענין בוק בה"ש 42. 78
- לעיל, ה"ש 29 79
- ראה נספח 1 - טבלה השוואתית - חוקי שביתות במדינות נבחרות. 80
- Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth Edition, International Labour Organization (Geneva, 2006) Paragraph 585. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf). נשלף ב-22.11.2015. 81
- חשוב לציין שבמדינת ישראל ישנה הגבלה חוקית על זכות התארגנות בנופים ביטחוניים ובהם: משטרת ישראל, צה"ל, שבים ושירות הביטחון הכללי, והם אינם רשאים לשבות. 82
- יוסי קוצ'יק, הממונה לשעבר על השכר במשרד האוצר, בריאיון לדה-מרקו ב-8.3.2012. נשלף ב-13.12.2015. <http://www.themarker.com/markerweek/1.1659161> 83
- פרנסיס רדאי "חירות השביתה, תביעות צד ג' ובוררות חובה" שנתון משפט העבודה ה (תשנ"ה). 84

- 85 בחודש נובמבר 2015 הוגשה הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירותים חיוניים), התשע"ו-2015 (פ/20/2188) על ידי ח"כ שרן השכל. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חברת הכנסת איילת שקד וקבוצת ח"כ (פ/19/1482).
- 86 בנושא זה, הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - איסור שביתה ללא הודעה מראשו), התשע"ג-2013 (פ/19/1162) על ידי ח"כ ישראל אייכלר.
- 87 לעיל, ה"ש 5.
- 88 לעיל, ה"ש 29 ו-30.
- 89 "שכר בעד תקופת שביתה ועיצומים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 21.588 (1986).
- 90 ס' 62(ב) לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]
- 91 Fair Work Act 2009, Chapter 3, Part 3-3, Division 6 § 431, 426  
 נשלף 23.11.2015 [www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00469/Html/Volume\\_1#\\_Toc365469615](http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00469/Html/Volume_1#_Toc365469615)
- 92 לעיל, ה"ש 89.
- 93 ע"א 593/81 מפעלי רכב אשדוד בעמ' נ' אדם ציוזיק ואח', פ"ד מאן(3) 169, 30/7/1987.
- 94 1.11.2015, <http://www.themarker.com/dynamo/1.2765478>, נשלף ב-13.12.2015.
- 95 הקרן למימון תובענות ייצוגיות הוקמה לפי סעיף 27 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006. תפקידה של הקרן לסייע לתובעים מייצגים במימון בקשות לאישור ותובענות ייצוגיות, אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.
- 96 בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 וכן: ע"א 11771/04 לשכת עו"ד בישראל נ' הארגון הבינ"ל של עו"ד ומשפטנים (לא פורסם, ניתן ביום 22.1.2007), וכן ראה השופט זמיר בכג"ץ עמית: "הזכות להצטרף לארגון עובדים מתוך רצון חופשי ולא בכפייה כמו גם הזכות לפרוש מארגון העובדים היא פועל יוצא של חופש ההתאגדות" (עמ' 107). "הזכות שלא להתאגד - הינה צדה השני של המטבע והיא נובעת ישירות מהזכות להתאגד".
- 97 נתוני צמיחה מתוך: U.S Department of Commerce - Bureau of Economic Analysis
- 98 סעיף 5 לחוק סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957.
- 99 בית נבחרי ההסתדרות הוא המוסד העליון של ההסתדרות המשמש הרשות המחוקקת והמפקחת שלו. חבריו (171 במספר) נבחרים על ידי ועידת ההסתדרות שחבריה נבחרים על ידי העובדים. הנהגת ההסתדרות שכראשה יו"ר ההסתדרות (הנבחר בבחירות ישירות על ידי העובדים) מהווה הגוף המנהל האחראי לניהול ענייניה השוטפים. חברי ההנהגה מתמנים על ידי יו"ר ההסתדרות.
- 100 למעט עובדים החברים בארגון עובדים אחר ומשלמים דמי חבר לארגונם, כפי שצוין לעיל בה"ש 8.





## חברות נוספות בסדרה



שבט תשע"ה - פברואר 2015  
נייר מדיניות מס' 14



שבט תשע"ה - פברואר 2015  
נייר מדיניות מס' 13



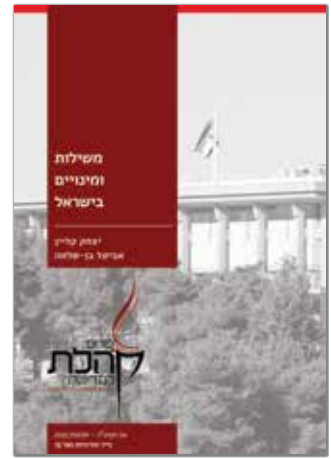
כסלו תשע"ה - דצמבר 2014  
נייר מדיניות מס' 12



תמוז תשע"ה - יולי 2015  
נייר מדיניות מס' 17



תמוז תשע"ה - יולי 2015  
נייר מדיניות מס' 16



אב תשע"ה - אוגוסט 2015  
נייר מדיניות מס' 15



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015  
**נייר מדיניות מס' 20**



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015  
**נייר מדיניות מס' 19**



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015  
**נייר מדיניות מס' 18**



שבט תשע"ו - ינואר 2016  
**נייר מדיניות מס' 23**



טבת תשע"ו - דצמבר 2015  
**נייר מדיניות מס' 22**



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015  
**נייר מדיניות מס' 21**



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-25-3



9

789657 674253