

פרק 2: סכסוכי עבודה בסקטור הציבורי

ראשי פרקים:

- א. מבוא
- ב. סכסוכי עבודה בשירות הציבורי
 - 1. סכסוכי עבודה
 - 2. השירות הציבורי
 - 3. הסברים לסכסוכי עבודה בשירות הציבורי
- ג. המוסדות לישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי
 - 1. סיווג סכסוכים ומוסדות לישוב סכסוכי עבודה
 - 2. השימוש במוסדות לישוב סכסוכי עבודה
- ד. השביתה
 - 1. השימוש בשביתה בישראל
 - 2. הגבלות על חירות השביתה וההצעות לרפורמה
 - 3. דיון וסיכום
- ה. בית הדין לעבודה
 - 1. השימוש בבית הדין לעבודה
 - 2. המחלוקת על מעמדו של בית הדין לעבודה וההצעות לרפורמה
 - 3. דיון וסיכום
- ו. סיכום והמלצות: לקראת גישה דו-צדדית לישוב סכסוכי עבודה
 - 1. גישה חד-צדדית מול דו-צדדית לישוב סכסוכים
 - 2. מנגנונים דו-צדדיים במדינות אחרות
 - 3. לקראת גישה דו-צדדית לישוב סכסוכים בשירות הציבורי בישראל

א. מבוא

פרק זה עוסק בסכסוכי עבודה בסקטור הציבורי. אין ספק כי סכסוכי עבודה בסקטור הציבורי בשנת 2003 היו קשים – מבחינת מספרם, משך הזמן שלהם, עוצמתם ומספר העובדים שלקח בהם חלק. חלק מהסכסוכים הביאו לשביתות אשר הקשו על הציבור ועל הסקטור העסקי הפרטי, וזאת מעבר לקושי שגרמו לרשויות המדינה ולעובדים השובתים עצמם. הדיון הציבורי התמקד בשנה האחרונה בשביתות בשירות הציבורי, אך יש להדגיש כי השביתות הינן אך ורק חלק מבעיה רחבה יותר של סכסוכי עבודה. שביתה איננה הסכסוך עצמו אלא אמצעי ליישוב הסכסוך. על מנת לבחון את בעיית השביתות בשירות הציבורי בהקשר הנכון יש להבין ראשית מה הסיבות לסכסוכי עבודה ומהם האמצעים העומדים לרשות הצדדים בעת יישוב הסכסוך. בחינת הסיבות והאמצעים תוכל לסייע בהערכת תפקידה של השביתה ביישוב סכסוכי עבודה, והיכולת להציע לה אלטרנטיבות.

בראשית הדיון נבחן את ההגדרה של סכסוכי עבודה ואת הייחוד של סכסוכי עבודה בשירות הציבורי. לאחר מכן נבחן את האמצעים הקיימים ליישוב סכסוכי עבודה קיבוציים בשירות הציבורי. בחינה זו מצביעה על כך שעל אף מגוון הכלים העומדים ליישוב סכסוכים – לא נעשה בהם שימוש מספק, ושני האמצעים העיקריים שנותרו כיום בשימוש הם השביתה מצד אחד ובית הדין לעבודה מצד שני. הרפורמות המוצעות כיום נועדו להביא לצמצום השימוש בשביתה ובבית הדין לעבודה כמוסד ייחודי ליישוב סכסוכי עבודה, אך לא נוקטות במדיניות המאפשרת אפיקים אלטרנטיביים למענה לסכסוכי העבודה.

ב. סכסוכי עבודה בשירות הציבורי - הגדרה

ב.1. סכסוכי עבודה

סכסוך עבודה הינו מעצם הגדרתו מושג עמום אשר קשה לכמת אותו. כל מחלוקת בין עובד למעסיק הינה למעשה "סכסוך עבודה". מטבע הדברים סכסוכים מושכים את תשומת הלב, אך מספר הסכסוכים הינו חסר משמעות אלא אם מציבים אותו בצד מספר ההסכמות ומספר הנושאים בהם נמנע סכסוך עבודה. אך אין כל קנה מידה לבחון את שיעור ההסכמות ביחסי עבודה. זאת ועוד, אפילו התיעוד של מספר סכסוכי העבודה במשק הינו בעייתי. כך למשל, תיעוד של סכסוכי עבודה אשר הוכרו ככאלה על ידי דרישות ס' 3 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז – 1957, לא יכלול את סכסוכי העבודה אשר התקיימו ללא שקוימה הדרישה להכריז עליהם (ולדוגמה – סכסוכים אשר עלו כדי 'שביתה פראית'). לעומת זאת, קיימים מקרים בהם היתה הכרזה על סכסוך עבודה אך למעשה הסכסוך נותב במהירות לכדי פתרון. משום כך, התיעוד של סכסוכי העבודה במשק הינו בעייתי ואין בנמצא מאגר אמין המודד את שיעור סכסוכי העבודה במשק.

פועל יוצא של הבעייתיות במדידת סכסוכי העבודה הוא שבדרך כלל משתמשים בנתונים על שביתות כמדד לסכסוכי עבודה. אך יש להדגיש כי מדד זה הינו אומדן גס בלבד אשר השימוש בו יכול להצביע לכל היותר על מגמות (ועל כך נרחיב בהמשך עת יוצגו הנתונים על שביתות במשק). מעבר לכך, נתונים על שביתות מתארים את אחת הדרכים ליישוב סכסוכי עבודה. לפיכך, "ריבוי" שביתות יכול להעיד על הקלות שבה האיגוד המקצועי בוחר להשתמש ב'נשק השביתה' כפי שנאמר לאחרונה רבות, אך הוא יכול גם להעיד על העדר מספק של אלטרנטיבות ליישוב סכסוכים שלא על דרך שביתה. **כלומר, השביתה היא סימפטום של סכסוך עבודה ולא הסכסוך עצמו.**

2.2. השירות הציבורי

עניין נוסף אשר יש לתת עליו את הדעת בטרם נפנה לבחינת סכסוכי העבודה הוא התייחסות של הדיון לסקטור הציבורי המאופיין בדפוס שונה של מערכת יחסי עבודה ביחס לסקטור הפרטי. ריבוי השביתות בסקטור הציבורי ביחס למיעוט השביתות בסקטור הפרטי (ראו נתונים בלוחות 5-6 בהמשך הפרק) מעיד על כך שלסכסוכי עבודה בסקטור הציבורי אופי ייחודי.

במהלך השנים התפתחו מערכות יחסי עבודה נפרדות לסקטור הציבורי והפרטי וכחלק מכך גם המשא ומתן הקיבוצי על שכר ותנאי העסקה התפצל מאמצע שנות השבעים (Shalev 1992). את ההבדלים במערכות יחסי העבודה בין הסקטור הפרטי לציבורי בהקשר של סכסוכי עבודה ניתן לשרטט בכמה מישורים. בראש ובראשונה יש לציין כי סכסוכים בסקטור הפרטי מוכרעים באופן משמעותי יותר על ידי כוחות השוק, בעוד שבסקטור הציבורי ההשענות על איתותי שוק, הן מצד המעסיק והן מצד העובדים, נמוכה בהרבה. התקציב הציבורי הינו גמיש יותר לעומת התקציב במגזר הפרטי, והמחיר (שכר) בסקטור הציבורי אף הוא רגיש יותר לאיתותים פוליטיים מאשר לכלכליים. שנית, ייצוג הצדדים לסכסוך העבודה שונה בשני הסקטורים. כך למשל ישנם איגודים מקצועיים אשר מייצגים עובדים בעיקר בסקטור הציבורי (ארגוני המורים, הר"י, ארגוני הסגל האקדמי וארגון עובדי המחקר במערכת הביטחון). גם בצד המעסיקים ישנם מוסדות ייחודיים, החל מפונקציות בשירות המדינה כגון הממונה על השכר ונציב שירות המדינה, ודרך התארגנות הרשויות המקומיות במרכז לשלטון המקומי אשר ממלא תפקיד הדומה לזה של ארגון מעסיקים. שלישית, ישנם מוסדות ייחודיים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי, כגון המוסד לבוררות מוסכמת, בעוד שבסקטור הפרטי התפתחו פרקטיקות אחרות כגון ועדות המעקב. כמו כן ישנם דינים ייחודיים לסקטור הציבורי, דוגמת הביקורת הנתונה לממונה על השכר בס' 29 לחוק יסודות התקציב, או ההסדרים המגדירים את מוסד ה'שביתה הבלתי מוגנת'. ולבסוף, לסכסוכים בשירות הציבורי השפעה קשה יותר על צדדים שלישיים. מאחר והשירות הציבורי מספק שירותים אשר לעיתים קרובות ניתנים אך ורק על ידי המדינה (נמלים, שירותי תשתית עירוניים, שירותי משרדי הממשלה, וכדומה), השפעת הסכסוך על התעשיינים הזקוקים לנמלים כדי לייצא ועל הציבור הזקוק למשרד הפנים על מנת לחדש דרכון, היא קשה ביותר.

המאפיינים המייחדים את סכסוכי העבודה בשירות הציבורי מעידים גם על הקושי בתחילה של השירות הציבורי. כך למשל שביתה של עובדי תברואה ברשות מקומית שבה גם קבלנים עצמאיים מספקי שירותי תברואה היא 'ציבורית' במובן של כפיפות לנורמות ייחודיות של השירות הציבורי ולביקורת של הממונה על השכר, אך היא אינה ציבורית במובן של שירות ייחודי לציבור שכן קבלן המשנה מפנה את הפסולת והציבור לא ירגיש בשביתה. כהנחת עבודה לצורך ניר עמדה זה ניקח הגדרה אופרטיבית לתייחסות הדיון ולפיה הסקטור הציבורי כולל כל מעסיק המספק שירות הנושא אופי ציבורי. הגדרה זו מקבלת ביטוי אופרטיבי בחוק יישוב סכסוכי עבודה, שם נכללים בשירות הציבורי: שירות המדינה, מפעל או מוסד שהוקמו בחוק, הרשויות המקומיות, מרבית שירותי הבריאות, החינוך, התחבורה האווירית, הפקה ויצור של דלק, הפקה והספקה של מים וחשמל, והפעלת מתקן בזק.

3.3. הסברים לסכסוכי עבודה בשירות הציבורי

המניעים לסכסוכי עבודה המתוארים בספרות הם רבים ומגוונים. יש המסבירים סכסוכי עבודה כתוצר של טעות או א-סימטריה באינפורמציה שיש לצדדים לגבי, לדוגמה, מתח הרווחים של המעסיק או מהירות

העבודה לה מסוגלים העובדים. על פניו, הסברים אלה פחות משכנעים בשירות הציבורי וזאת בשל השקיפות הגדולה יותר הנדרשת בשירות הציבורי לעומת תאגיד עסקי. עם זאת דווקא בעשור האחרון היתה זו המדינה אשר הביאה לפתחו של בית הדין לעבודה התנגדויות לחשוף מידע לעובדים במסגרת משא ומתן קיבוצי, וההלכות המשפטיות החדשות בנושא זה היוו תוצר של סכסוכים בסקטור הציבורי ולא בסקטור הפרטי.¹ כך גם המחלוקת בנושאים של הליכי הפרטה ורה-ארגון עוסקת לעיתים בניגוד אינטרסים לגבי האינפורמציה שתועבר לעובדים עוד מהשלב המקדמי של עצם תכנון השינויים במבנה הארגוני. כמו כן, ניתן לומר שהעדר איתותים ברורים של השוק מקשה על ניהול המשא ומתן בסקטור הציבורי ועשוי להביא לתפישות שגויות של הצדדים לגבי עמדת הצד השני ומגוון האפשרויות הפתוחות למשא ומתן.

הסברים אחרים לסכסוכי עבודה מדגישים את התחרות על עוצמה כלכלית ופוליטית. הסברים אלה טוענים כי סכסוכי עבודה נובעים מחוסר שביעות רצון והעדר אמון במוסדות חברתיים מקובלים ליישוב סכסוכים, ואת היותו של הסכסוך בכלל והשביתה בפרט תוצר של העדר מוסדות אלטרנטיביים ליישוב הסכסוך עם פריצתו. על פי הסברים אלה סכסוכי עבודה עשויים לנבוע ממחלוקות בקרב ארגוני העובדים. כך למשל, גודלה של הסתדרות והמתח המלווה אותה מאז הקמתה בין הרמות השונות של ייצוג העובדים (לדוגמה – ועדים מצד אחד והאגף לאיגוד מקצועי מהצד השני), יכול להסביר שביתות פראיות, שביתות שמטרתן קידום זחילת שכר, ושביתות שמטרתן להכריע מאבקים פנים ארגוניים. סכסוכי העבודה עשויים לנבוע גם מהמטרות הפוליטיות של המעסיק בשירות הציבורי. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא סכסוך העבודה ברשויות המקומיות אשר נובע מהעדר הסכמה בין השלטון המרכזי והמקומי לגבי תקציב השלטון המקומי, כאשר אין מחלוקת לגבי זכות העובדים לשכרם. כמובן שגם לא ניתן לנתק את סכסוכי העבודה בשירות הציבורי מההקשר הפוליטי, בו גם למעסיקים השונים בשירות הציבורי וגם לארגון העובדים אג'נדה פוליטית-מפלגתית.

ניתן להניח כי אין סיבה אחת ויחידה המסבירה את מספרם הרב של סכסוכי עבודה בשירות הציבורי. כמכלול – השביתות בשירות הציבורי נובעות יותר מבעיות המייחדות את השירות הציבורי וניתוקו ממנגנון ברור של שוק, ולכן מושפעות משיקולים ארגוניים ופוליטיים באופן משמעותי יותר מאשר בסקטור הפרטי.

ג. המוסדות ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי

ג.1. סיווג סכסוכים מוסדות ליישוב סכסוכי עבודה

בעוד שמבחינה פורמלית קיים מגוון של מנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי, למעשה השימוש שנעשה במנגנונים אלה הינו מצומצם ביותר. על מנת לסקור את המנגנונים השונים ליישוב סכסוכי עבודה יש להבחין ראשית בין:

- **סכסוך כלכלי** – סכסוך על קביעת זכויות עתידיות (לדוגמה – על השיעור לתוספת בשכר), **וסכסוך משפטי** – סכסוך על מימוש זכויות קיימות (לדוגמה – האם שכר שנקבע בהסכם שולם).
- **סכסוך אינדיבידואלי** – סכסוך אשר מתייחס לבעיה של יחיד אל מול מעסיקו, **וסכסוך קיבוצי** – סכסוך המתייחס לבעיה של קבוצה.

כפי שניתן לראות מטבלה מס' 2.1, סוג הסכסוך קובע את המנגנון ליישוב סכסוך העבודה כאשר ישנם מנגנונים אשר מקורם בחוק וישנם מנגנונים שמקורם בהסכמה בין הצדדים:

טבלה 2.1. מיון סוגי הסכסוכים והמנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה

| קיבוצי | אינדיבידואלי | |
|---|--|--------------|
| <p>דוגמה: מניעת תשלום שכר מכלל העובדים</p> <p>ישוב הסכסוך: בית הדין לעבודה, בוררות מכוח הסכם, בוררות מכוח חוק יס"ע</p> | <p>דוגמה: מניעת תשלום על שעות נוספות</p> <p>ישוב הסכסוך: בית הדין לעבודה או במסגרת הסכמים קיבוציים</p> | משפטי |
| <p>דוגמה: סכסוך בדבר הצורך בקיצוץ כללי של שכר העובדים ושיעורו</p> <p>ישוב הסכסוך: בוררות מכוח חוק יס"ע; תיווך מכוח חוק יס"ע; המוסד לבוררות מוסכמת; שביתה</p> | <p>דוגמה: דרישת העובד/המעסיק לתוספת/הפחתת שכר</p> <p>ישוב הסכסוך: נתון לכוחות הצדדים במו"מ</p> | כלכלי |

הבחנה חשובה נוספת היא בין סכסוך פוליטי ובין סכסוך כלכלי. טבלה 2.2. מצביעה על הקשר בין איפיון הסכסוך וזיקתו ליחסי העבודה, כפי שאלו נתפשים על ידי פסיקת בית הדין לעבודה. סכסוך כלכלי הוא סכסוך העוסק בתנאי יחסי העבודה שבין עובדים למעסיקם, להבדיל מסכסוך פוליטי המתייחס לנושאים שבין רשויות השלטון ובין הריבון (העם). הקושי בהבחנה בין שני סוגי הסכסוך נובעת מכך שכשמדובר במעסיק ציבורי הרי שזה חובש שני כובעים – של מעסיק ושל רשות שלטונית. בית המשפט העליון ניסה לתת ביטוי לעמימות זו והכיר אף בסכסוך מעין-פוליטי העוסק בנושאים אשר מעצם מהותם וטיבם הינם נושאים כלכליים (שכר, פיטורים וכיו"ב) אך הסכסוך מופנה כלפי הרשות השלטונית ולא כלפי המעסיק ככזה. סוג אחר של בעיות מתייחס לאיפיון סכסוכים בין עובדים למעסיקיהם בנושאים אשר נתפשים כשייכים לכוח הנהולי הבלעדי של המעסיק. למרות מורכבות ההבחנות שפותרו בפסיקה בשנים האחרונות, קיימת ביקורת על עצם היכולת לערוך הבחנות שכאלה, וכתוצאה מכך תיחום הסכסוכים השונים נמצא בוויכוח (רדאי, בן-ישראל, שקד, מונדלק, רבין-מרגליות). פסיקת בתי המשפט מורכבת, היישום אינו תמיד אחיד, ועצם אופיה של מערכת יחסי העבודה משבש את היכולת להבחין באופן ברור בין הסכסוכים השונים.

טבלה 2.2. מיון סוגי הסכסוכים והמנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה

| בין העובדים לאחר (מעסיק אחר, או הריבון) | בין העובדים למעסיק | |
|--|---|---|
| <p>דוגמה – סכסוך בעקבות החלטת ממשלה שתגרור פיטורים בגוף ציבורי</p> <p>סכסוך מעין-פוליטי</p> <p>הגבלה על זכות השביתה, והתייחסות אל הסכסוך כשילוב של מחאה פוליטית נגד הריבון וסכסוך עבודה.</p> | <p>דוגמה – סכסוך על שכר</p> <p>סכסוך כלכלי</p> <p>ניתן ליישבו בהתאם לסיווגו בטבלה הנ"ל</p> | בנושא של תנאי או יחסי עבודה |
| <p>דוגמה – מחאת עובדים כנגד עמדת ישראל בנושא השטחים.</p> <p>סכסוך פוליטי</p> <p>ההחלטה בנושאים אלה מסורה אך ורק לריבון ואיננה נושא שבו יש למערכת יחסי העבודה זיקה כלפיו.</p> | <p>דוגמה – החלטה על רה-ארגון; קביעת מספר תקנים</p> <p>ההחלטה בנושאים שכאלה הינה של המעסיק, אך לעובדים הזכות להכריז על סכסוך בנוגע להשלכות ההחלטה על תנאי יחסי העבודה</p> | בנושא אשר איננו נופל בגדר תנאי או יחסי עבודה |

2.1. השימוש במוסדות ליישוב סכסוכי עבודה

עיקר הבעיה של סכסוכים בשירות הציבורי מתייחס לסכסוכים בעלי אופי קיבוצי. אך להבדיל מסכסוכים אינדיבידואלים סכסוכים קיבוציים מתאפיינים בריבוי דרכי יישוב הסכסוכים (טבלה 2.1). כאשר מדובר בסכסוך משפטי הצדדים יכולים לפנות לבית הדין לעבודה, אך גם להישען על מסגרות ליישוב סכסוכים שנקבעו בהסכמים הקיימים, ולדוגמה – בוררות. במקרים של סכסוכים כלכליים יכולים הצדדים להיעזר בכלים הייחודיים שמציב חוק ישוב סכסוכי עבודה – הבוררות והתיווך. על פי החוק, תיווך הינו מנגנון אשר ניתן לכפותו על הצדדים אך לא ניתן לחייבם לקבל את הצעות המתווך. לעומת זאת, בוררות היא מנגנון אשר בו הצדדים מחויבים לקבל את החלטת הבורר, אך על פי החוק לא ניתן לחייב את הצדדים לערוך בוררות. בנוסף – יכולים הצדדים לפנות למוסד הייחודי לשירות הציבורי - המוסד לבוררות מוסכמת אשר הוקם מכוח הסכם קיבוצי ונועד לקדם הכרעות בסכסוכים ולהעניק להם את הלגיטימציה הנדרשת על ידי עיגונם בהסכם. מנגנונים ייחודיים אלה ליישוב סכסוכים נובעים מכך שביחסים קיבוציים הדגש הוא על הבטחת המשכיות מערכת יחסי העבודה – במהלך הסכסוך ואף לאחריו. המנגנונים השונים ליישוב סכסוכים הוצגו בחקיקה עוד בסוף שנות החמישים, ופותחו בהסכמים לאחר מכן. עם זאת, המחלוקת על השימוש במנגנונים אלה ליוותה אותם עוד מהקמתם והשימוש בהם היה מצומצם, ושחיקת הלגיטימציה למנגנונים השונים המבוססים על הסכמה התעצמה מאד בשני העשורים האחרונים.

מנגנון נוסף ליישוב סכסוך העבודה הוא השביתה. המייחד את השביתה בהקשר זה הוא שהשביתה היא אקט שבו העובדים פותחים במהלך המיליטנטי, וזאת בניגוד להליכי בוררות ותיווך אשר אמורים להיות מונעים באופן סימטרי (בהסכמה). אל מול השביתה ניתן להציב את הנעתם של שינויים בתנאי ויחסי עבודה באופן חד צדדי על ידי המעסיק. בסקטור הפרטי, צעד חד צדדי שכזה על ידי המעסיק בא לידי ביטוי בהנעת שינויים ארגוניים תוך כדי שימוש בכוחו הניהולי או באופן קיצוני – סגירת המפעל והעברתו למדינה אחרת באופן המייתר כל צורך להגיע להסכמה כלשהי. לעומת זאת, בסקטור הציבורי השימוש בכוח על ידי המעסיק בא לידי ביטוי בהחלטות הרשות המבצעת או המחוקקת להניע שינוי בשכר או בתנאי ההעסקה ללא הסכמה מוקדמת. השביתה מצד העובדים והשינוי החד צדדי מצד המעסיק נבדלים אם כן מהשימוש במנגנונים המשותפים על הסכמה כגון משא ומתן, תיווך, פישור ובוררות.

וכך, על אף מגוון המנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי, הרי שהלכה למעשה השימוש בהם הולך ופוחת, כאשר האמצעים היחידים אשר נותרו בעלי חשיבות הם האמצעים החד-צדדיים - השביתה והשינוי החד צדדי מצד המעסיק במישור הכלכלי והפוליטי, והפניה לבית הדין לעבודה אשר מעבירה את הדיון למישור המשפטי. על מנת לתעד את המגמות המתוארות לעיל יש מקום להצביע על שיעור הסכסוכים שטופל בכל אחד מהאמצעים ליישוב סכסוכים. אך כפי שצוין בפתח פרק זה – אין כל נתון המצביע על סך הכל שיעור הסכסוכים בשירות הציבורי. מעבר לכך, אין בנמצא נתונים לגבי היקף השימוש בתיווך ובבוררות על פי חוק ישוב סכסוכי עבודה. הדבר נובע חלקית מהעדר איסוף נתונים, וחלקית מהקושי הבסיסי באיתור השימוש בכלים אלה. עם זאת, משיחות שנערכו הן עם הממונה על יחסי העבודה, והן עם הצדדים ליחסי העבודה, עולה בבירור כי השימוש בכלים אלה הינו נמוך ביותר. גם מספר הסכסוכים המובאים למוסד לבוררות מוסכמת ירד מכמה עשרות לשנה בעת הקמתה לבודדים בלבד כיום, אם כי ישנם מקרים בהם יש פניה לגורמים חיצוניים (כלומר – מחוץ למשרד העבודה) כגון שופטים בדימוס אשר יערכו בוררות או למגשרים פרטיים.

על אף השיתוק היחסי שחל במנגנונים לישוב סכסוכי עבודה, יש להדגיש כי בכל זאת ניתן לזהות מעת לעת שימוש אפקטיבי ולעיתים אף יצירתי באפשרויות הקיימות. כך לדוגמה, הוכנס בראשית שנות השבעים מנגנון לחוק ישוב סכסוכי עבודה המאפשר הסדר הדומה באופיו לבוררות חובה, אם כי הוא מבוסס על הסכמת ונכונות הצדדים לשיתוף פעולה. ס' 37 לחוק קובע כי בעת סכסוך כלכלי בשירות הציבורי בזמן חלופתו של הסכם קיבוצי ניתן להסכים על בוררות כלכלית, ובהעדר הסכמה ניתן להעביר את הסכסוך לועדה פריטטית אשר אם זו לא תצליח יכול *אחד הצדדים* להעבירה לבוררות כלכלית. השימוש בסעיף זה נדיר, אם כי נעשה בו שימוש במסגרת סכסוכים עם ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים לאור הנחיית בית הדין לעבודה.ⁱⁱ גם בהסכם הקיבוצי שנחתם בין הסתדרות הרופאים ומדינת ישראל בעקבות השביתה הממושכת בשנת 2000, ולאחר תהליך גישור, ניתן לזהות הסכמה להמרה של השביתה מצד אחד ומהלכים חד-צדדיים של המעסיק מהצד השני בבוררות. הסכם זה עיגן את ויתור העובדים על חירות השביתה למשך עשר שנים בעוד שהמדינה הסכימה לבוררות חובה לישוב סכסוכים. עד היום טרם הופעל מנגנון הבוררות מכוח ההסכם והצדדים עדין מנסים להוציא את ההסכם אל הפועל. עם הכל הקשיים והמחלוקות שנילוו לשתי דוגמאות אלה יש ללמוד אותן היטב שכן אלה הם החריגים המסמנים את האפשרות הטמונה בחידוש המוסדות לקידום ישוב ומניעה של סכסוכים באופן המושתת על הסכמה (לאל שביתה וללא הכרעה משפטית).

לסיכום חלק זה: על אף ריבוי המוסדות לישוב סכסוכי עבודה דווקא האמצעים המושתתים על הסכמה אינם מתפקדים עוד. לעומת הירידה בפניה למוסדות המתבססים על הסכמת הצדדים להכרעה או לתיווך, השימוש בבית הדין מחד ובאמצעים כלכליים חד-צדדיים מאידך נותר דומיננטי, כפי שיפורט בהמשך. יש להדגיש כי הפער שנפער במנגנון ליישוב סכסוכים משפיע לא רק על חסך באמצעים אפקטיביים לאחר קרות הסכסוך, אלא תתכן לו השפעה גם על היווצרותם של סכסוכים מלכתחילה. אחד היתרונות של מנגנונים מתמשכים ליישוב סכסוכים הוא תהליך הלמידה המשותפת של הצדדים, והיכולת לייצר פתרונות החורגים מהסכסוך הבודד ואשר קובעים גם מנגנונים למניעת סכסוכים עתידיים. כך למשל ניתן לראות את ההשפעה של ועדות פריטטיות העוסקות בצידוק לפיטורים, שכשהן מתפקדות היטב יוצרות נורמות נמשכות המבהירות לצדדים ליחסי העבודה ולעובדים את הנורמות הארגוניות שהיו נותרות עמומות ללא מלאכת יישום זו. במילים אחרות – הסכמות יכולות להזין הסכמות נוספות, בעוד שכוחן של הכרעות הוא בדרך כלל בסיום סכסוך או בקידום הכרעות נוספות. בהעדר התשתית ההסכמית נפנה לבחון את השימוש בשביתה ובהכרעה שיפוטית ככלים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי.

ד. מוסד השביתה

חירות השביתה הינה זכות יסוד המוכרת כזכות אדם במשפט הבינלאומי ואף בדין הישראלי. הגישה הרווחת בישראל רואה בשביתה כנגזרת של חירות ההתארגנות, שכן ללא יכולת לשבות נלקח מהעובדים הכוח להשפיע על המעסיק במשא ומתן במטרה לקדם הסכם קיבוצי. מטרתה הבסיסית של השביתה היא להוות אמצעי לחץ בידי העובדים כנגד המעסיק במסגרת משא ומתן על תנאי ו/או יחסי עבודה. מהותה של השביתה היא מניעת עבודה, באופן מלא או חלקי, מהמעסיק. אל מול כוח העובדים לשבות בפני המעסיק פתוחים אמצעים אחרים – כגון שינוי במבנה הארגוני אשר יפחית את כוחם של העובדים, סגירת מקום העבודה (בעיקר בסקטור הפרטי), וכפי שנראה גם לאחרונה – שימוש בחקיקה (בעיקר בסקטור הציבורי).

על אף שהשביתה נתפשת כזכות אדם, כאמצעי להאצת יישוב סכסוכים וכאמצעי לעובדים לחייב את המעסיק לשמוע את קולם, לשביתה גם צדדים בעייתיים. השביתה היא כלי לוחמני, לעיתים אלים, המסב נזקים לכל הצדדים – עובדים, מעסיקים וצדדים שלישיים. שביתה דומה לעיתים למלחמה, ובין אם הצעד התוקפני נעשה ביוזמת ארגון העובדים או כתגובה לצעד תוקפני של מעסיק, התוצאה אחת היא – שביתות רבות, ובעיקר שביתות חוזרת ונשנות באותו מקום העבודה אינן הדרך האופטימלית (מבחינה כלכלית וחברתית כאחד) ליישוב סכסוכים.

מאחר וההתייחסות החברתית לשביתה היא אמביוולנטית, ישנן מגבלות על חירות השביתה. כך בישראל כיום וכך בעולם כולו. בחלק הבא יתוארו המגמות לגבי השימוש בשביתה בישראל, ובחלק לאחריו יתוארו המגבלות על השימוש בשביתה לאורך זמן. חלקו האחרון של פרק זה יעסוק בהצגת הממצאים העיקריים והמסקנות שיש לגזור מהן לעניין מדיניות ציבורית.

1.1. השימוש בשביתה

במשך השנים נערכו מספר לא מבוטל של מחקרים בדבר דפוסי השביתות בישראל (Chermesh 1993, בר-צורי 1992, מונדלק והרפז 2002, ...). עם זאת המחקרים מכסים לכל היותר את השימוש בשביתות עד תחילת שנות התשעים. כלומר, העשור האחרון, על כל הטלטלות שעברו על שוק העבודה ככלל ועל מערכת יחסי העבודה בפרט, לא תואר עד כה באופן מסודר. התרשימים בחלק זה סוקרים את השימוש בכלי השביתה על פני כמעט חמישים שנה.

תרשימים 2.1 עד 2.3 מצביעים על המגמות לגבי שלושה מדדי השביתה: מספר השביתות והעיצומים (כלומר – שיבושי עבודה שאינם עולים כדי הפסקת עבודה מוחלטת), מספר העובדים שהשתתפו בשביתות ובעיצומים וימי העבודה שאבדו. שלושה ממצאים עיקריים עולים מתרשימים 2.1-3:

- מספר השביתות בישראל כיום איננו חריג ביחס לשנים עברו, והוא אף הולך ופוחת ממחצית שנות השמונים. למרות הירידה במספר העיצומים ממחצית שנות השמונים, מ-1998 חלה עליה מחודשת.
 - מספר השובתים והמשתתפים בעיצומים בשנות התשעים דומה למספרם בשנות השמונים.
 - לאחר הירידה בסוף שנות השמונים, החל ממחצית שנות התשעים חלה עליה משמעותית בימי העבודה שאבדו בעקבות שביתות ועיצומים. ניתן לייחס עליה זו בעיקר להתארכות השביתה. כך למשל ניתן להצביע על העיצומים שנמשכו למעלה משלושה חודשים ב-2003, שביתת הרופאים שנמשכה על פני מספר חודשים בשנת 2000, ואף השביתה הכללית במשק ב-1997 (השביתה על הפתק הצהוב) שנמשכה חמישה ימים – שהוא פרק זמן ארוך מאד לשביתה בכל המשק.
- הנתונים המצרפיים על עיצומים ושביתות במשק אינם חושפים את הפער הגדול שיש בין השימוש בשביתה בסקטור הפרטי והציבורי. פער זה מוצג בתרשימים 2.4 ו-2.5.

▪ בסקטור הפרטי מראשית שנות השבעים קיימת מגמה של ירידה הדרגתית במספר השביתות, מספר השובתים וימי העבודה שאבדו.

▪ בסקטור הציבורי המגמה של מספר השביתות יציבה אולם מאמצע שנות התשעים יש עלייה בשיעור העובדים המשתתפים בשביתות, וכתוצאה מהתארכות השביתות חלה גם עליה במספר ימי העבודה שאבדו כתוצאה מהשביתות.

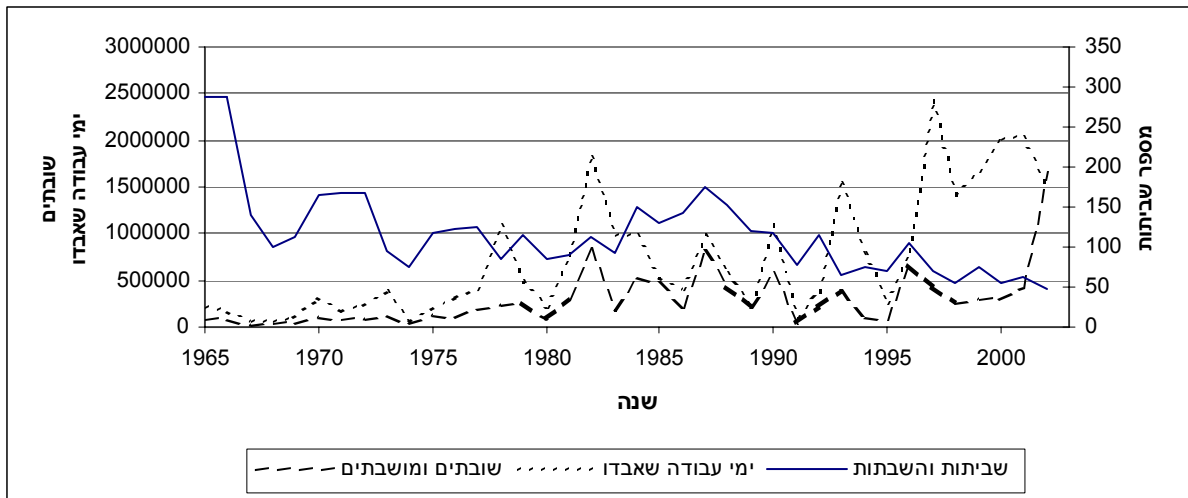
גם אם ריבוי השביתות, משכן ועוצמתן גדול בסקטור הציבורי לעומת הפרטי, הרי שגם בתוך הסקטור הציבורי התמונה איננה אחידה. תרשים 2.6 מתאר את הנתונים השונים ביחס לשלושה 'ענפים' ציבוריים – המנהל הציבורי, החינוך והבריאות.

▪ השביתות בשירותי הבריאות והחינוך אינן משתוות בשכיחותן, משכן או עוצמתן לאלה של שירותי המנהל הציבורי. בשירותי הבריאות והחינוך קיימים ארגוני עובדים חזקים ובעלי דמות ברורה (הר"י ושני ארגוני המורים) והשביתות נוטות להיות כלליות ולא ממוקדות בבית ספר או בית חולים אחד, בניגוד לשביתות בשירות הציבורי אשר מתפרשות על פני מספר רב של משרדים, עיסוקים ורמות שונות של מו"מ קיבוצי.

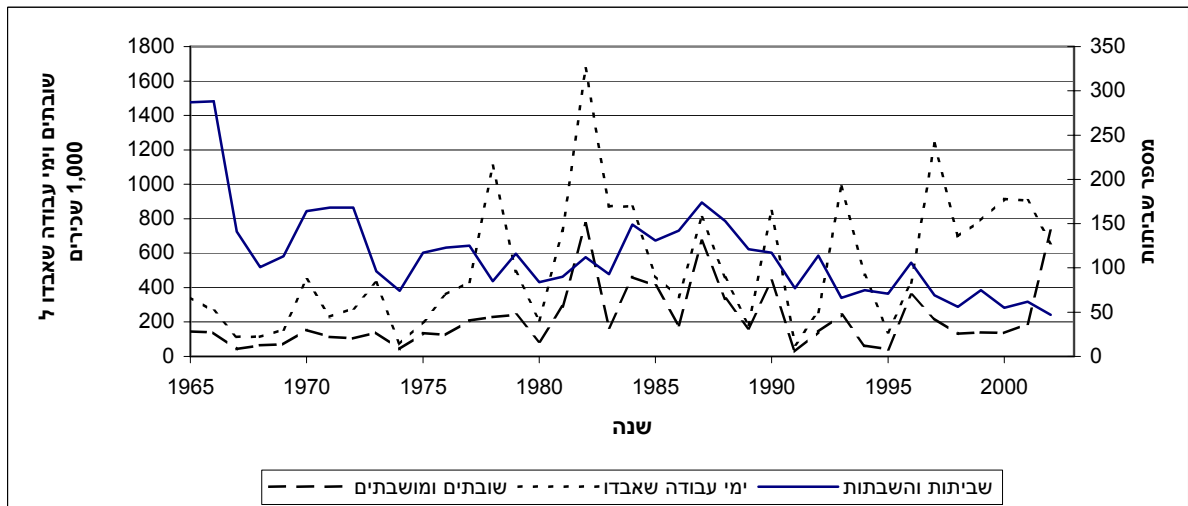
סוגיה נוספת מתייחסת להשוואת שיעור השביתות בישראל ביחס לשביתות במדינות אחרות (תרשים 2.7).

▪ הממצא העיקרי העולה מההשוואה הבינלאומית מעיד על שיעור הגבוה של שובתים וימי עבודה שאבדו בישראל בשנות התשעים. עם זאת, בממצא זה יש לעשות שימוש זהיר מכיוון שקיים הבדל באופן איסוף האינפורמציה במדינות שונות, כך שלמשל קשה להשוות בין שיעור השביתות בישראל לצרפת בה לא כוללים בנתונים את שיעור השביתות בשירות הציבורי. כמו כן, יש להדגיש כי ממצא זה המשמש בדרך כלל בשיח הציבורי על מנת להדגים את שימוש היתר בשביתות אינו אומר דבר לגבי הסיבות לריבוי השביתות – האם אלה נובעות ממיליטנטיות של האיגוד המקצועי, העדר ריסון משפטי, מדיניות המעסיק הציבורי, או כפי שהודגש בפתח הדברים – העדרם של אמצעים חלופיים ליישוב סכסוכים?

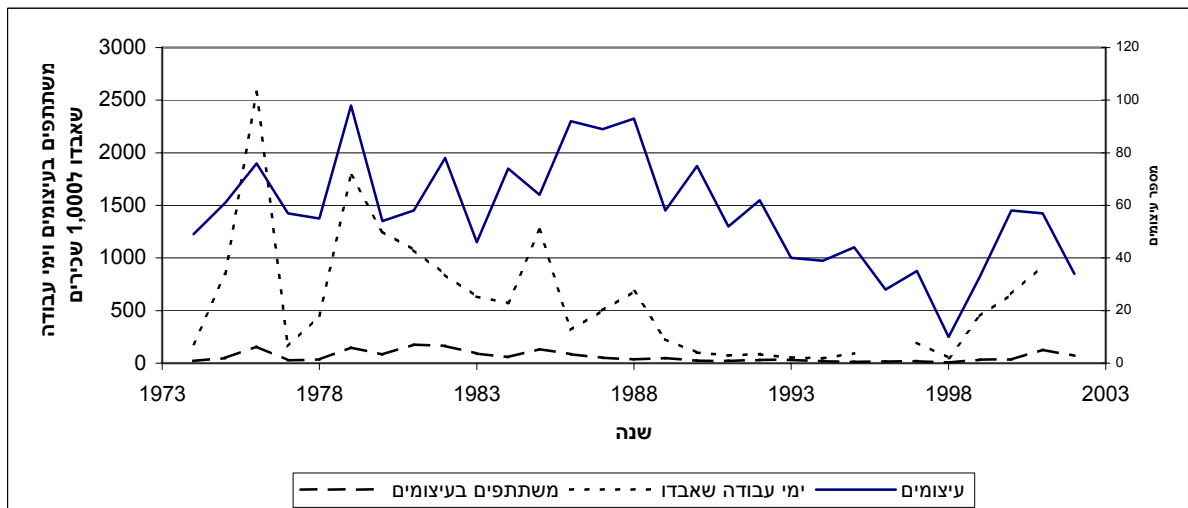
תרשים 2.1. שבתות והשבתות, שובתים ומושבתיים, וימי עבודה שאבדו, 1965-2002



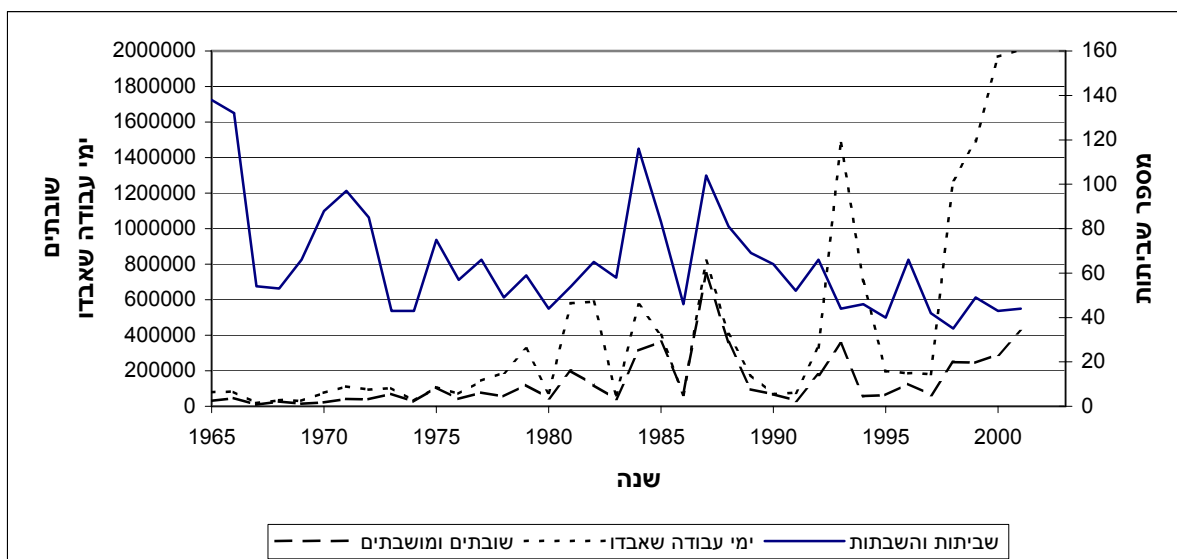
תרשים 2.2. שבתות והשבתות, שובתים ומושבתיים, וימי עבודה שאבדו (ל-1,000 שכירים), 1965-2002



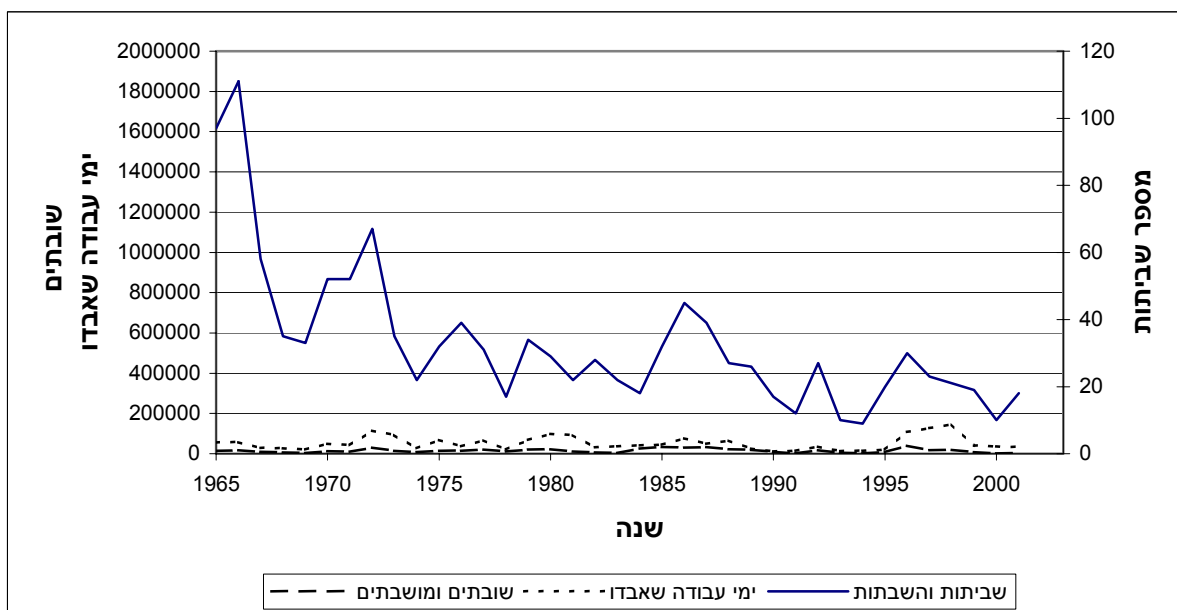
תרשים 2.3. עיצומים, משתתפים בעיצומים, וימי עבודה שאבדו בשל עיצומים (ל-1,000 שכירים) 1974-2002



תרשים 2.4. שבתות והשבתות, שבתים ומושבתיים, וימי עבודה שאבדו בסקטור הציבורי, 1965-2001



תרשים 2.5. שבתות והשבתות, שבתים ומושבתיים, וימי עבודה שאבדו בסקטור הפרטי, 1965-2001

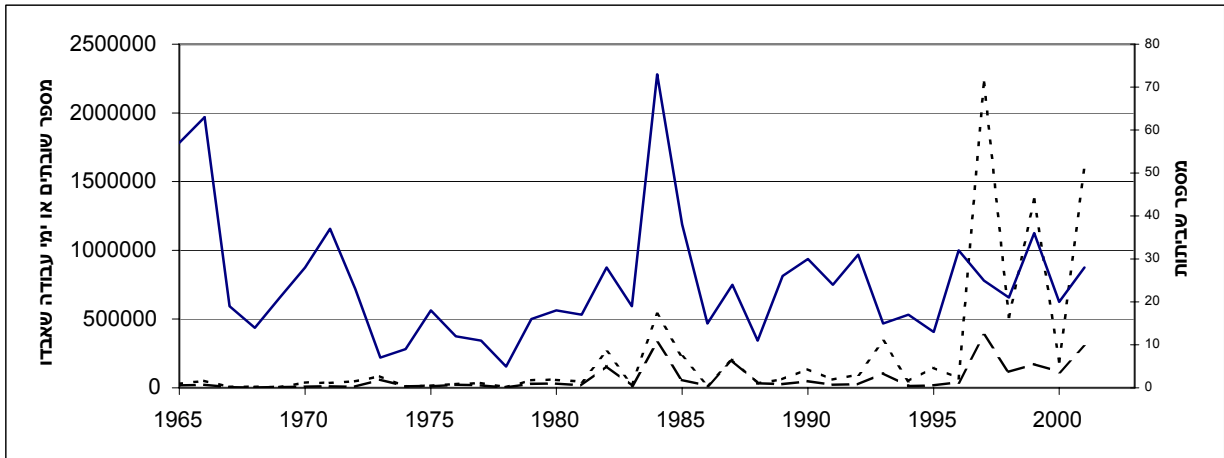


מקור הנתונים: הנתונים נאספו על ידי המחלקה ליחסי עבודה במשרד העבודה והרווחה הן מהנהלות המפעלים או המוסדות והן מנציגי איגודי העובדים (מאחד הגורמים או משניהם במקביל). נתוני השבתות סופקו דרך מאגר הנתונים של מדעי החברה באוניברסיטה העברית (קובץ שבתות 1965-1987, קובץ שבתות 1973-1992, וקובץ שבתות 1997-2001). נתונים עבור השנים 1993-1996 התקבלו ישירות מהמחלקה ליחסי עבודה במשרד העבודה והרווחה. נתונים אודות מספר השכירים במשק נלקחו מסדרת הפרסומים המיוחדים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא חשבונות לאומיים (1047 – 15/2003).

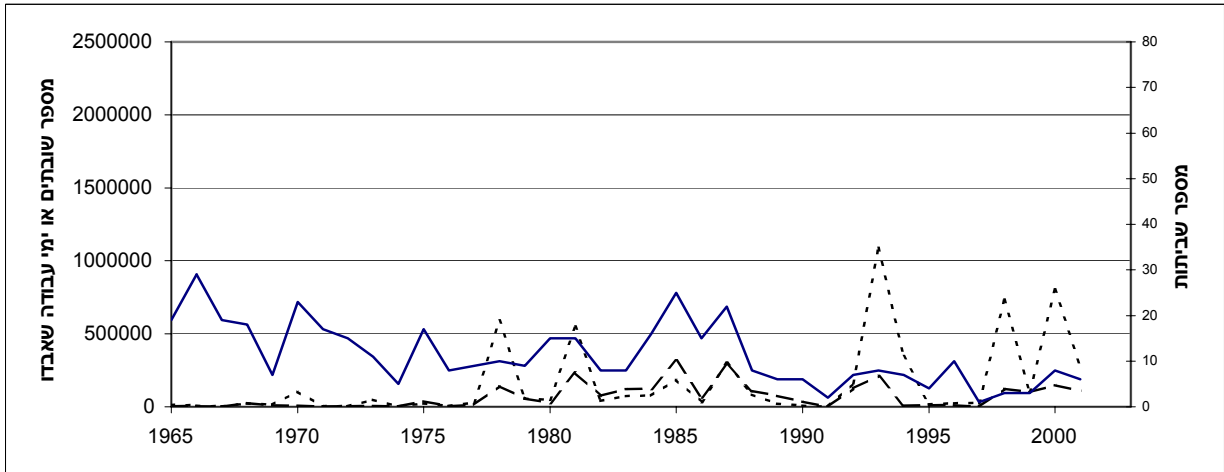
שבתות והשבתות: הפסקת עבודה זמנית ע"י קבוצת עובדים (או מעביד), הנמשכת למעלה משעתיים ומשתתפים בה למעלה מעשרה עובדים, עקב סכסוך עבודה הקשור ליחסי עובדים ומעבידים.
שבתים ומושבתיים: מספר המשתתפים בשבתה, כאשר שבת או מושבת השבת יותר מפעם אחת נספר כמספר הפעמים ששבת.
ימי עבודה שאבדו: ימי העבודה שבהם לא עבדו העובדים המעורבים ישירות בשבתה; במקרה של שבתה של פחות מיום עבודה שלם חושבו ימי העבודה שאבדו מתוך סך שעות העבודה שהלכו לאיבוד וחולקו ב-8.
עיצומים (שבתות חלקיות): מתבטאים ברמת תפוקה נמוכה מהמקובלת, כלומר, העובדים שוהים במקום עבודתם, אך גורמים להפרעה זמנית במהלכה התקין של העבודה.

תרשים 2.6: שביתות, שובתים, וימי עבודה שאבדו בשירותי המנהל הציבורי, החינוך והבריאות.

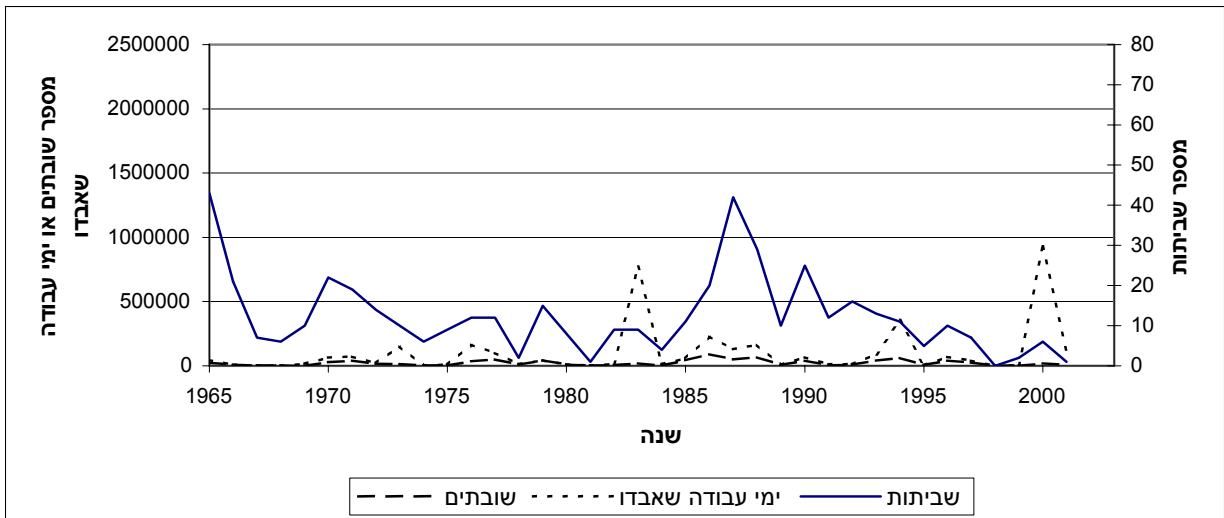
שירותי המנהל הציבורי



שירותי החינוך



שירותי הבריאות



תרשים 2.7. השוואה בינלאומית

[תרשים יצורף בהמשך]

2.4 הגבלות על חירות השביתה

כאמור, הגבלות על חירות השביתה נובעות מהיחס האמביוולנטי שיש לחברה ביחס לכלי השביתה. מצד אחד זהו כלי הקשור בקשר הדוק לחופש הביטוי, חירות ההתארגנות, זכויות אדם ודמוקרטיה במובנה הרחב. מצד שני זהו כלי הנושא אופי מיליטנטי ואשר דומה למאבק מלחמתי. מטרת דיני השביתה היא לאפשר לעובדים לקדם את רצונם להתארגן באופן מבוקר ומוסדר ולהבטיח כי השימוש בשביתה יישאר בגדר כללים שהציבור קבע ויתחשב באינטרסים של צדדים שלישיים, המשטר הפוליטי והמערכת הכלכלית. בכל המדינות המפותחות קיימות מגבלות מסוגים שונים ובעוצמה שונה של התייחסות לשביתה, כאשר את כולן יש להבין על דרך של התחקות אחר האופן שבו מערכת יחסי העבודה והמערכת הפוליטית תמרונו בין האינטרסים השונים והגיעו להסדרה זו או אחרת.

התפתחותן של ההגבלות על חירות השביתה הינה למעשה תמצות של התפתחות דיני העבודה בישראל. כבר בתקופת המנדט חיפש המחוקק המנדטורי אמצעים להטיל מגבלות על השימוש בכלי השביתה וב-1928 הועבר ה Workplace Intimidation Act שהטיל מגבלות על פעילויות נלוות לשביתה. בשנים לאחר מכן כל ניסיון לחקיקה אשר היה יכול באופן כלשהו להשפיע על חירות השביתה נתקבל בהתנגדות בישוב היהודי, ולמעשה התנגדות זו נמשכה גם לאחר קום המדינה. בסוף שנות החמישים – עת הועברו החוקים בנוגע ליחסי עבודה קיבוציים לא הוכנסה כל מגבלה מפורשת על השביתה, ולמעשה במשך שנים רבות לא היתה כל מגבלה משפטית מפורשת על השביתה. לעומת זאת היו בדין הגנות ייחודיות לשובתים – בפני תביעה בנזיקין, תביעה על הפרת חוזה, ואף בחוק שירות התעסוקה הוכנס איסור של השירות לשלוח עובדים להחליף עובדים ששובתים, וזאת על מנת למנוע את מעורבות המדינה בסכסוכי עבודה. בנוסף לכך, במשך שנים אף היה מצב של חוסר ודאות לגבי זכאות העובדים לשכר במהלך השביתה. ב-1969 התווספה לחוק ישוב סכסוכי עבודה החובה לתת הודעה מוקדמת על סכסוך עבודה לפני שמתכוונים לפתוח בשביתה על ידי ארגון העובדים או נציגות עובדים אחרת 15 ימים מראש. זוהי התקופה המכונה לעיתים תקופת הצינון, ואי מתן הודעה כדין הפך את השביתה לשביתה פראית.

רק עם הקמת בית הדין לעבודה בשנת 1969 פותחו דיני השביתה הלכה למעשה. יש לציין כי לקראת הקמת בית הדין לעבודה דרשו המעסיקים כי חוק בית הדין לעבודה יקבע שלא ניתן לשבות בזמן שפונים לבית הדין. ההסתדרות לעומת זאת דרשה כי יקבע בחוק שלבית הדין אסור להוציא צווי מניעה. כפשרה הוחלט שלא להתייחס לשביתה כלל בחוק בית הדין לעבודה. הקמת בית הדין היה למעשה ניסיון להקים פורום אשר בין מטרתו לקדם את הטיפול בשביתות – מקום שבו מערכת יחסי העבודה לא הצליחה להגיע להסכמות לגבי כללי המשחק. בית הדין פיתח תוך זמן קצר לאחר הקמתו את השימוש בצווי מניעה כנגד שובתים, כאשר המטרה היתה להבחין בין שביתות אשר נפתחו תוך שמירה על כללי המשחק ('שביתה לגיטימית') ואלה שלא. בנוסף, בית הדין הוסיף כללי משחק על אלה המעטים שנקבעו בחוק: החובה לכבד הסכמי שקט תעשייתי, הכרה בקיומם של סעיפי שקט תעשייתי בכל הסכם והסכם, הגנה על קניין המעסיק, הכרה בצורך לשקול את האינטרסים של צד שלישי, קיומם של ניסיונות קודמים בין הצדדים ליישב את הסכסוך שלהם במשא ומתן ועוד. בנוסף, בית הדין הבהיר שמבחינה משפטית חוזה העבודה מושעה במהלך שביתה והשביתה, ואין לעובדים זכות לקבל שכר בתקופה זו.

על אף הכללים שפיתח בית הדין והתקווה שתלו בו כי יפתור את 'בעיית השביתות', ב-1972 הועבר תיקון נוסף לחוק יישוב סכסוכי עבודה אשר קבע כי ישנן שביתות בשירות הציבורי אשר תהיינה בלתי מוגנות – כלומר – לעובדים השובתים בשביתה שכזו לא תהיה הגנה בפני פיטורים, ובפני תביעת פיצויים חוזית או

נזיקת מצד המעסיק. "שביתה בלתי מוגנת" הוגדרה כשביתה פראית ו/או שביתה שמטרתה היתה זחילת שכר (שביתה שבה העובדים ביקשו להיטיב את שכרם ותנאי העסקתם בזמן שהיה הסכם קיבוצי בתוקף). כמו כן החוק סיפק למעסיק הציבורי אמצעי יעיל להתמודד עם שביתות בהם העובדים מבצעים אך ורק עבודה חלקית, כך שלא יהיה צורך לשלם לעובדים את מלוא שכרם. כלומר, החוק סיפק בידי המעסיק הציבורי כלים התקפיים אשר אמורים היו להרתיע את העובדים בשירות הציבורי מלשבות.

כגודל האמביציה של המחוקק בתיקונו את חוק ישוב סכסוכי עבודה כך גם הפער בין מטרת התיקון ויישומו. למעט מקרים ספורים, לא עשה המעסיק הציבורי שימוש בכלים אלו כנגד שובתים. נראה שהאפשרות לתבוע את העובדים שישלמו פיצויים למעסיק לא עלתה בקנה אחד עם הצורך ליישב את סכסוך העבודה שבבסיס השביתה באופן שיאפשר לצדדים לחזור לעבודה סדירה ותקינה. בדומה, במשך שנים רבות הגיעו מעסיקים להסכמות עם ארגוני העובדים לשלם לעובדים את שכרם גם בעבור ימי השביתה, זאת על אף שמבחינת הדין לא היתה לעובדים זכות לדרוש תשלום זה. וכך – גם בשביתות 'בלתי מוגנות' לא נתבעו העובדים לשלם פיצויים ואף קיבלו את שכרם עם תום השביתה.

אם נבחן התפתחויות אלה בעיצובו של הדין לגבי שביתות באופן כרונולוגי ונציבן אל מול המגמות לגבי השימוש בכלי השביתה שהוצגו בעמודים הקודמים נראה כי לא ניתן לראות קשר של ממש בין שינויים בדין ובין השימוש בשביתות. ברמה המצרפית – לא ניתן לאתר מתאם כלשהו בין הקשחה של הדין לבין התהליכים בשטח. לכל היותר ייתכן שהדין שינה את דפוסי השביתה (ולדוגמה, יותר הקפדה על תקופת צינון או ניסוח של הסכמי שקט תעשייתי) אך אלה מחייבים מחקר פרטני יותר.

התפתחויות בעקבות השביתות ב-2003: בעת כתיבת ניר עמדה זה הוגשו מספר רב של הצעות חוק פרטיות לעניין הגבלת זכות השביתה. חלק גדול מהן מתמקד בסקטור הציבורי בלבד. הצעת חוק ממשלתית אשר הוכנה על ידי משרדי התמי"ת והאוצר בשלהי 2004 היא המקיפה מכולן. בין ההגבלות המוצעות בהצעה זו:

- הארכת תקופת הצינון
- עידוד השימוש במנגנונים של תיווך
- חיוב קיומן של בחירות דמוקרטיות בקרב העובדים אצל המעסיק המחייבת קבלת הסכמת 20 אחוזים מכלל העובדים אצל המעסיק על מנת לאשר שביתה, ולו אפילו מצומצמת בהיקפה.
- הבהרה כי העובדים השובתים אינם זכאים לשכר, וקביעה לפיה אסור יהיה לקבוע בהסכם קיבוצי שנחתם לאחר שביתה שהעובדים יקבלו שכר בעבור ימי השביתה.
- קביעת הסדר ייחודי המאפשר ניכוי חלקי ומהיר משכר העובדים אשר מבצעים עבודה חלקית ('עיצומים') בשירות הציבורי.

מטרות תיקונים אלה הן מעורבות. בחלקן הן מספקות **הגנה לציבור ולדמוקרטיה** (ולדוגמה - אין לשבות לקראת הבחירות), על אף שאין הן מספקות הגנה ישירה לציבור. כך למשל אין בתיקון משום מענה למצב שהתעורר בעיצומים הארוכים בשירות הציבורי ב-2003, שם המדינה נמנעה מלבקש צווי מניעה נגד השובתים ולא דאגה להבטיח אספקת שירותים ציבוריים כגון הנפקת תעודות זהות ודרכונים. בחלקן המגבלות המוצעות נועדו **לעודד שימוש בכלים אחרים ליישוב סכסוכים** – ולדוגמת עידוד השימוש בתיווך. בחלקן המגבלות החדשות נועדו **לצמצם את מספר השביתות בשירות הציבורי**. כך למשל חובת עריכת

הבחירות מהווה מכשול בפני עריכת שביתות, ובעיקר כאשר מדובר בשביתות כלליות שיחייבו מסע בחירות כלל ארצי לפני קיומן שהיכולת לתקצבו ולקיימו מוטלים בספק.

3.4. דיון וסיכום

שיעור השביתות בישראל לא היה רגיש עד כה למגבלות אשר הושמו על השימוש בחירות השביתה. העלייה בעוצמת השביתות בסקטור הציבורי בשנים האחרונות יכולה לנבוע מגורמים שונים: מיליטנטיות של האיגוד המקצועי, מדיניות נוקשה של המעסיק הציבורי והעדר מנגנונים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים המקובלים על הצדדים. האפיון של עוצמת השביתות כעיקר הבעיה בשירות הציבורי מנתב את הדיון לטיפול בשביתה עצמה, אך למעשה ריבוי השביתות הינו חלק מתהליך המתאפיין בריבוי סכסוכי העבודה במשק מצד אחד והיחלשותם של אמצעים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים אלה מצד שני.

לכן, במידה ומעוניינים לצמצם את השימוש בשביתה על ידי חקיקה, יש לעשות זאת תוך התייחסות לסיבות לריבוי השביתות. הגישה העומדת מאחורי הצעת החוק אשר הוכנה בימים אלה שמה דגש על כך שהאיגוד המקצועי עושה שימוש יתר בזכות השביתה. חיוב הארגון לערוך הצבעה בקרב כלל העובדים בשירות הציבורי מציגה את עיקר הבעיה כבעיה של ארגון המנותק מציבור העובדים ולא דמוקרטי. כמו כן, הדרישה לערוך בחירות בקרב כלל עובדי המדינה לפני כל שביתה הופכת את השביתה למשימה אשר כמעט ואיננה אפשרית. הכוונה אם כן בתיקון לחוק ישוב סכסוכי עבודה היא לצמצם את השימוש בשביתה כמנגנון ליישוב סכסוכים, אך הצעת החוק אינה מציבה מנגנון חלופי של ממש. מאחר והצעת החוק עוד יכולה להשתנות, ניתן לציין באופן כללי מספר נקודות הראויות להלקח בחשבון על רקע הדיון המוצג כאן:

- צמצום והגבלת חירות השביתה אינו פסול כשלעצמו. כאמור, הדבר מקובל בכל מדינה וככלל הגבלות על חירות השביתה מוכרות גם בדין הבינלאומי.
- הגדרת הבעיה בשירות הציבורי כעודף-שביתות מכוון את הפתרונות רק כלפי צד אחד. הגדרת הבעיה בשירות הציבורי כריק מוסדי לקידום מניעה וישוב של סכסוכים על דרך של הסכמה מחייב לבחון את התנהגות המעסיק הציבורי והאיגוד המקצועי בכפיפה אחת.
- יש צידוק בקידום מגבלות שתפקידן להגן על צדדים שלישיים או לעודד ישוב סכסוכי ומניעתם בדרך אלטרנטיבית. אין צידוק למגבלות שתפקידן הוא אך ורק שבירת או החלשת האיגוד המקצועי.
- לא די בחיוב בתיווך ללא קיומו של מנגנון מוסדר לתיווך. יש לשקול אמצעים מחייבים יותר כגון הרחבת השימוש בבוררות מוסכמת, ואף בוררות חובה. על כך נרחיב בסיכום פרק זה.

ה. בית הדין לעבודה

בחינה של המנגנונים השונים ליישוב סכסוכי עבודה מחייבת גם התייחסות לתפקידו של בית הדין לעבודה. בית הדין לעבודה הוקם ב-1969, כשנתיים לאחר שנחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית ובין לשכת התיאום שבו קבעו הצדדים כי יפעלו אצל המחוקק למען הקמת בית דין ייחודי לסכסוכי עבודה. הנימוקים שעמדו בבסיס הפרדת בית הדין ממערכת המשפט הכללית היו, בתמצות:

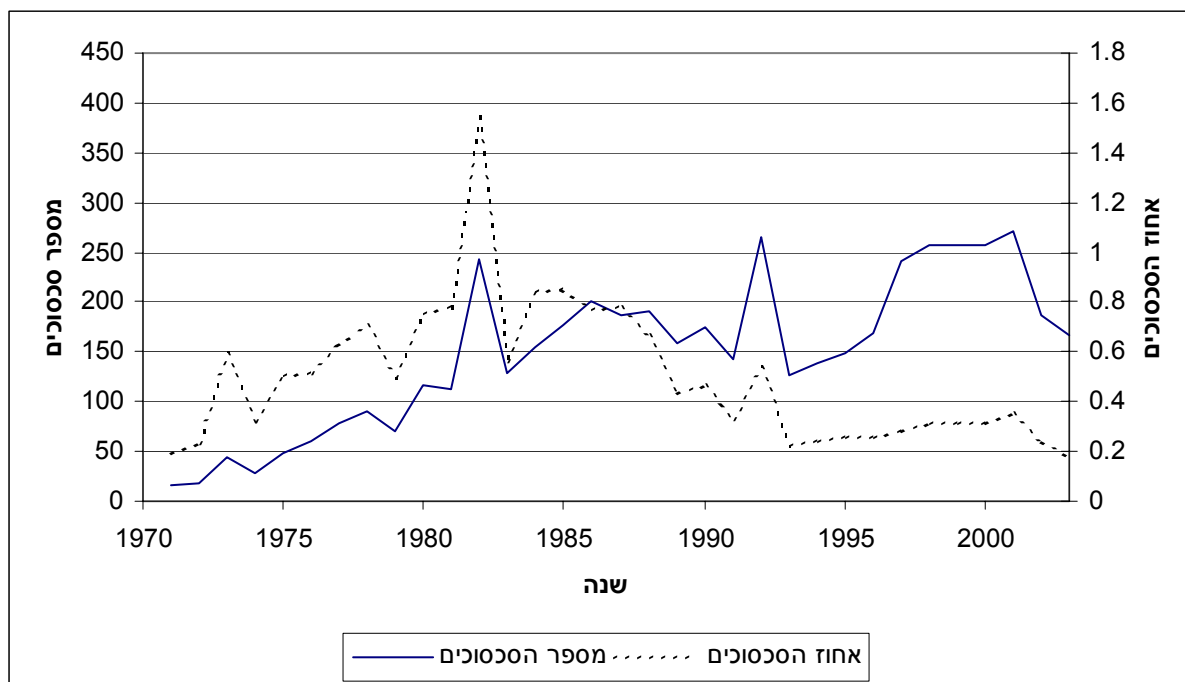
- הצורך בקידום ערכאה אשר תאפשר "שפיטה במקום שביתה".
- הצורך בערכאה שבה לשופטים תהיה מומחיות מיוחדת בתחום של דיני העבודה ושוק העבודה.
- הצורך בריכוז סמכויות בנושאים של עבודה וחברה בערכאה אחת, במקום ריבוי הערכאות בהן נדונו עניינים אלה בעבר.
- קיומו של טריבונל הרגיש לבעייתיות הבסיסית בסכסוכי עבודה, לרבות הא-סימטריה המובנית בין עובד למעסיק בסכסוכי היחיד, ובין המבוטח – לביטוח הלאומי (וקופות גמל וקרנות פנסיה) בסכסוכים מתחום הביטחון הסוציאלי.

בהינתן המיקוד של דו"ח זה ביישוב סכסוכים קיבוציים יש להדגיש כי הצורך של השותפים ליחסי העבודה הקיבוציים היה בעיקר בקידום טריבונל אשר יהיה רגיש לאוטונומיה של מערכת יחסי העבודה בהסדרת תנאי ההעסקה במשק. במילים אחרות – שבית הדין לא יעסוק אך ורק בשאלות המשפטיות כי אם גם בשאלות המתייחסות לסכסוך העבודה עצמו. ההנחה הייתה שבית הדין יעסוק בסכסוכי עבודה לא רק בערכאה שיפוטית רגילה אלא גם כמתווך תעשייתי (industrial mediator). גם אם בית הדין איננו מוסמך להכריע בסכסוכים כלכליים (כלומר – סכסוכים על קביעת זכויות עתידיות, להבדיל מסכסוכים משפטיים על זכויות קיימות), הוא כן יכול לנסות להתערב בסכסוך הכלכלי, להציע הצעות, ללחוץ על הצדדים להגיע להסכמות, לתווך ולגשר. בחלק הבא יתוארו המגמות לגבי השענות הצדדים ליחסי עבודה על בית הדין לעבודה, ובחלק לאחריו תתואר המחלוקת המתקיימת כיום לגבי הצורך בבית הדין לעבודה. חלקו האחרון של פרק זה יעסוק בהצגת הממצאים העיקריים והמסקנות שיש לגזור מהם לעניין מדיניות ציבורית.

ה.1. השימוש בבית הדין לעבודה

על אף שבין המטרות העיקריות שעמדו מאחורי הקמת בית הדין לעבודה היו המטרות של יישוב סכסוכי עבודה קיבוציים ככלל, וצמצום השימוש בשביתה בפרט, המרכיב הקיבוצי בסך כל פעילות בית הדין לעבודה הינו מזערי בלבד. את הסכסוכים הקיבוציים בבית הדין ניתן לסווג באופן גס לשניים. הסוג האחד הוא סכסוכים משפטיים המתייחסים ליישום של הסכמים קיבוציים. במקרים אלה מביאים הצדדים לבית הדין שאלות פרשניות או בקשה להורות על הצד שמנגד לקיים את ההסכם. מטבע הדברים, מרבית הסכסוכים במקרים אלה (אם כי לא כולם) נפתחים על ידי צד העובדים. תרשים מספר 2.8 מתאר את סך התביעות שהוגשו לבית הדין לעבודה המתייחסות ליישום של הסכמים קיבוציים ואת חלקם מתוך מכלול הפעילות של בית הדין לעבודה מאז הקמתו. בעוד שבמהלך השנים גדל מספר הסכסוכים הקיבוציים אשר הגיעו לבית הדין לעבודה, גדלה גם סך כל הפעילות של בית הדין לעבודה באופן משמעותי. הגידול במכלול הפעילות של בית הדין נובע מגידול בשוק העבודה, משפוט יחסי העבודה, והוספת סמכויות לבית הדין לעבודה (ולדוגמה – בחוק בריאות ממלכתי). הגידול במספר הסכסוכים הקיבוציים המובאים לבית הדין לעבודה נובע מאותם גורמים, ובהעדר נתון המודד את מספר סכסוכי העבודה במשק, קשה לדעת האם מגמת העלייה בפניה לבית הדין לעבודה נובעת מעליה במספר סכסוכי העבודה, העדר אלטרנטיבות לבית הדין (כגון מנגנוני בורות), עליה בלגיטימציה ומקצועיות בית הדין לעבודה, שינוי ערכי בחברה המחפש הכרעה משפטית (משפוט) או הסברים אפשריים אחרים.

תרשים 2.8: סכסוכים קיבוציים וארגוניים שהוגשו לבין הדין לעבודה ושיעורם מסה"כ העניינים בבתי הדין לעבודה, 1971-2003.



הסוג השני של המקרים הוא דיון בבקשות לצווי מניעה במהלך שביתה. במקרים אלה עיקר העשייה של בית הדין היא בבחינה אם נשמרו 'כללי המשחק' הנדרשים לקיום שביתה. מטבע הדברים מרבית (אם כי לא כול) הבקשות במקרים אלה נפתחות על ידי המעסיקים. ישנה גם פרוצדורה המאפשרת לשני הצדדים לפתוח במשותף בהליך משפטי ('בקשת צד משותפת בסכסוך קיבוצי') אך בפרוצדורה זו, המושתתת על הסכמה, אין כבר כמעט שימוש. הפניה לבית הדין לבקשת צווי מניעה תועדה עד כה על פני תקופת זמן מוגבלת של 7 שנים (1990-1997) בה הוגשו 324 בקשות לצווי מניעה נגד שובתים, כאשר החלוקה בין השנים היתה דומה. על פי מאגר הממונה על יחסי עבודה המתעד את מספר השביתות והעיצומים במשק, ניתן להעריך שבכרבע מכלל השביתות במשק בתקופה זו הגיעו הצדדים לבית הדין לעבודה בשלב זה או אחר של הסכסוך (מונדלק והרפז 2002). לאחר 1997 חלה ירידה משמעותית במספר הפניות (מוערכת בכ- 50 אחוזים) וזאת על אף העלייה עליה הצבענו קודם לכן בסכסוכי העבודה במשק ובעוצמתם. יש לשער כי הדבר נובע מגישתו של בית הדין לעבודה החל מ- 1997 להדגיש ביתר שאת את תפקידו כמתווך תעשייתי ולהמעיט באופן יחסי בהכרעה משפטית לגבי הבקשה לצו מניעה כנגד העובדים.

המידע הכמותי החסר בדבר שיעור ההשענות של הצדדים על בית הדין לעבודה ותוצאות מעורבות בית הדין ביחסי העבודה מקשה על הערכת תפקידו וחשיבותו של בית הדין לעבודה בישוב סכסוכים ככלל, ובסקטור הציבורי בפרט. עם זאת אין כל מחלוקת כי בית הדין לעבודה עשה רבות בפיתוח דיני העבודה עצמם וביצירת מסגרת המקשרת בין מערכת יחסי העבודה ומערכת המשפט. כמו כן לבית הדין תפקיד חשוב גם בהסדרה היום-יומית של היחסים הקיבוציים והושטת יד לצדדים לפרשנות ואכיפת ההסכם הקיבוצי. על אף מרכזיותו של בית הדין לעבודה כמנגנון המוסדי היחידי כמעט הקיים כיום לישוב סכסוכים, גם מנגנון

זה נמצא כיום בעין הסערה כאשר יש החולקים על הצורך בקיומו של בית דין לעבודה וקוראים לשלבו מחדש במערכת המשפט האזרחית הרגילה. ביקורת זו תתואר בקצרה בחלק הבא.

ה.2. המחלוקת על מעמדו של בית הדין לעבודה וההצעות לרפורמה

עוד בטרם הקמתו של בית הדין לעבודה ניטשה מחלוקת על הצורך בערכאה נפרדת לסכסוכי עבודה. אמנם ערכאה כזו מקובלת במרבית המדינות המפותחות, אך היו שסברו כי הדבר יביא לבידול של תחום העבודה מתחומי משפט אחרים, בעוד שאחרים סברו כי דווקא ערכאה משפטית נפרדת יכולה לפגום באוטונומיה של מערכת יחסי העבודה. לאחרונה גברה הביקורת על בית הדין לעבודה, כאשר זו ממוקדת בעיקר בתפקוד בית הדין לעבודה כערכאה השונה משאר ערכאות המשפט. הטענות אשר הופנו כלפי בית הדין עסקו בהיותו לא משפטי מספיק, אקטיביסטי מדי, ומוטה כלפי העובדים. חלק מהביקורת אשר הופנתה כלפי בית הדין היתה ביוזמת ארגון לשכות המסחר תוך התמקדות בתוכן החלטות בית הדין לעבודה. ביקורת זו תקפה פסקי דין אשר הטו את הכף לטובת הגנה על חופש העיסוק של עובדים מול זכויות המעסיקים לאחר תום העבודה ('תניות איסור תחרות'), הגנה על עובדים שפוטרו עקב רצונם להתארגן בארגון עובדים והשבתם בפועל לעבודה, הגנה על זכויות עובדים בעת פיטורים כאשר אין להם הגנה מכוח הסכם קיבוצי, ומעורבות בית הדין לעבודה במשא ומתן קיבוצי. ביקורת שונה הועלתה מצד משרד האוצר, כאשר עיקר הביקורת בחזית זו עסקה בטענה כי יש צורך להתייעלות ארגונית במערכת המשפט. סוג אחר של הועלה כנגד האופן שבו מאמץ בית הדין לעבודה דפוסים של מתווך תעשייתי תוך טענה כי עליו לדבוק בתפקידו כערכאה משפטית רגילה.

ההצעות המועלות ביחס לעתידו של בית הדין לעבודה אינן עשויות מקשה אחת. בקצה האחד של הרצף יש אשר יציעו לבטלו לחלוטין ולהטמיעו במערכת המשפט הכללית. בקצה השני – יש אשר יציעו להשאירו כמות שהוא ואף לבצר את מעמדו כרשות שיפוטית עצמאית. בתווך – ההצעות מתייחסות, בין השאר, להקמת מדור נפרד במסגרת בתי המשפט האזרחיים הכלליים, רוטציה של שופטים בין בית הדין לעבודה לבתי משפט אחרים, ביטול סדרי הדין וכללי הראיות הייחודיים המאפיינים את בית הדין לעבודה מערכאות אחרות, והרחבת ביקורת בית המשפט העליון על בית הדין לעבודה על ידי מתן זכות ערעור על החלטות בית הדין. על מנת לבחון את הביקורת ואת ההצעות המועלות, הוקמה בסוף 2003 ועדה ציבורית ברשות השופט (בדימוס) יצחק זמיר על מנת לבחון את מעמדו של בית הדין לעבודה.

ה.3. סיכום ודיון

שאלת מעמדו של בית הדין לעבודה לכאורה משתייכת לבחינה של מערכת המשפט וחורגת מבחינה של מערכת יחסי העבודה. עם זאת, דווקא הדיון כאן מדגיש את תפקידו של בית הדין לעבודה במסגרת מערכת יחסי העבודה. בית הדין צמח מתוך יחסי העבודה הקיבוציים ונועד לקדםם. ללא ספק הנתונים אינם מראים ש"שפיטה החליפה שביתה" כפי שקיווה יגאל אלון בעת הקמת בית הדין. עם זאת אין כל דרך לדעת כיצד היתה נראית מפת השביתות בהעדר בית הדין לעבודה. החזרת בית הדין לעבודה למערכת המשפט הרגילה ככל הנראה לא תפגע בפתרון המשפטי של סכסוכי עבודה משפטיים. בית משפט רגיל כמו בית הדין לעבודה יכול לספור ימים על מנת לדעת האם ניתנה תקופת צינון כדין, או לפרש הסכם קיבוצי ולבחון את תחולתו על קבוצת עובדים זו או אחרת. ההבדל בין פורום הדיון הקיים לפורום המשפטי הרגיל הוא בהיותו

של בית הדין לעבודה בגדר ערכאה שתפקידה לספק תיווך תעשייתי. הביקורת כלפי בית הדין לעבודה הינה למעשה ביקורת כנגד רגולציה בשוק העבודה (כלומר – כלפי דיני העבודה עצמם) וכנגד ניסיונות בית הדין לכוון את מערכת יחסי העבודה בעתות משבר.

יש להביא בחשבון את ההשלכות של השבת בית הדין לעבודה למערכת המשפט הרגילה על רקע המכלול המצטייר מפרק זה. כפי שראינו כאן – המנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה המושתתים על הסכמה (תיווך ובוררות) נמצאים בנסיגה. במצב דברים זה מה שיותר זה השביתה והשימוש בכוח ניהולי מצד אחד ופניה לבית הדין לעבודה מצד שני. הניסיון להצר את השימוש בכלי השביתה באופן אשר איננו מוגבל אך ורק להגנה על צדדים שלישיים ולקידום ישוב סכסוכים שקט, ובד בבד הניסיון להביא לסיום פעילותו של בית הדין לעבודה, יוצרים במשותף אג'נדה ברורה אשר מאיימת על חשיבות קיום מערכת יחסי עבודה.

ו. סיכום והמלצות: לקראת גישה זו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה

1.1. גישה חד-צדדית מול זו-צדדית ליישוב סכסוכים

הדיון בפרק זה הצביע על הבעייתיות הקיימת בניצול המנגנונים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי ובחסר המוסדי הקיים. מוסדות הבוררות והתיווך שמוסדו בחוק ישוב סכסוכי עבודה, והמוסד לבוררות מוסכמת שמוסד בהסכם קיבוצי אינם מספקים עוד מענה לסכסוכי העבודה בשירות הציבורי. ניסיונות יצירתיים לקדם מנגנונים חליפיים ליישוב סכסוכים, דוגמת הפתרון שגובש בעקבות שביתה הרופאים בשנת 2000 הם מעטים ונתקלים בקשיים ביישום. בד בבד עם תהליך זה גבר השימוש בשני מנגנונים אשר אינם דורשים הידברות בין הצדדים לסכסוך – בית הדין לעבודה והשביתה. על רקע זה יש לראות בשיעור העולה של ימי עבודה שאבדו בגין שביתות בסקטור הציבורי סימן של העדר הסכמה בסיסית והעדר יכולת להביא ליישוב סכסוכי העבודה בשירות הציבורי בדרכים המעודדות הסכמה.

השיעור הגבוה של ימי עבודה שאבדו עקב שביתות בסקטור הציבורי ביחס לשנים עברו וביחס למדינות אחרות הוא תולדה של מספר גורמים השלובים זה בזה, ואשר מסבירים סוגים שונים של סכסוכים. שאלת המשקל היחסי של גורמים מסבירים אלה שנויה במחלוקת ואין באפשרותינו במסגרת זו להכריע בנושא זה:

1. מדיניות האיגודים המקצועיים בהסתדרות הכללית (בעיקר). מדיניות זו נובעת משורה של סיבות הכוללות העדר אמצעים אחרים לנהל משא ומתן עם המעסיק הציבורי; ביזור פנימי בתוך ההסתדרות הכללית אשר נבע, בין השאר, מהחלשת כוחה של ההסתדרות הכללית; ויריבות בין איגודים מקצועיים.

2. מדיניות המעסיקים הציבוריים אשר מצמצמת את תפקיד המשא ומתן הקיבוצי בניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי. המעסיק הציבורי מקפיד יותר מבעבר על תיחום נושאים מסוימים למשא ומתן קיבוצי, והותרת שאר הנושאים לפררוגטיבה הניהולית של המעסיק. השימוש באמצעים חד-צדדיים כגון החקיקה בשנת 2003, צמצום תחולת ההסכם הקיבוצי על ידי הוצאת עבודות לחברות כוח אדם, הליכי הפרטה וכיוצא באלה נעשה כל הזמן תוך עמידה

קפדנית על הגבול המשפטי בין נושאים עליהם יש לנהל משא ומתן ונושאים עליהם אין הכרח. הדגש בגישה זו הוא על צמצום המשא ומתן למינימום הנדרש במסגרת הדין.

3. העדר מנגנונים מוסכמים ליישוב סכסוכים הביאו לכך שהשביתה נותרה האמצעי העיקרי לקדם יישוב כוחני של סכסוכים. אל מול שימוש כוחני זה פיתח גם המעסיק הציבורי את הכלים שברשותו, תוך הקפדה על אי-תשלום שכר במקום שאין הדבר מתחייב על פי הדין, שימוש בהשבתת מגן ובהשעיית חוזה העבודה בעת עיצומים חלקים, כמו גם בהליכים ייחודיים מכוח חוק יישוב סכסוכי עבודה במקרים של שביתה חלקית. כל אלה מייצרים מעגל של חוסר אמון בין הצדדים ומביאים לביצור הצדדים בעמדות כוחניות תוך התרחקות מכל פיתרון של הדברות אשר יכול להתפרש כסימן של חולשה.

צמצום השימוש בכוח השביתה על ידי חקיקה יכול להיעשות בדרכים שונות. בעת כתיבת דו"ח זה עומדות על הפרק הצעות שונות אך יש להדגיש כי השביתה איננה הבעיה כי אם ריבוי הסכסוכים בשירות הציבורי. צמצום השימוש בכוח השביתה, ובעיקר כאשר לכך גם נלווית ההצעה להביא לסגירת בית הדין לעבודה המהווה הפורום העיקרי ליישוב סכסוכי עבודה שלא על דרך שביתה, הינם למעשה אמצעים אשר מחזקים את המעסיק הציבורי תוך החלשת צד העובדים והפיכתו של המשא ומתן הקיבוצי לשולי. גישה זו תכונה **"גישה חד-צדדית"** ליישוב סכסוכים והיא מאופיינת בהקצאה ברורה של כוח ההכרעה לצד אחד לסכסוך.

אל מול גישה זו המסתמנת כגישה הדומיננטית בעת האחרונה, ניתן לשקול כיצד להגביל את שימוש היתר בכוח השביתה כחלק ממערך כולל של השקעה במנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה אשר יחייבו את שני הצדדים לסכסוכי העבודה הרבים במשק – האיגודים המקצועיים מצד אחד והמעסיקים הציבוריים מהצד השני. גישה זו תכונה **"גישה דו-צדדית"** ליישוב סכסוכים.

לחיזוק מערך יישוב סכסוכי העבודה בשירות הציבורי על פני צמצומו, ולחיזוק מוסדות להדברות על פני קידום הכוח הניהולי החד-צדדי של המעסיק הציבורי חשיבות ממספר סיבות. ראשית, העדר איתותי שוק המציבים מגבלות על מעסיקים ועובדים כאחד בסקטור הציבורי עשוי לא רק להסביר את ריבוי סכסוכי העבודה הקיבוציים, אלא גם מהווים הצדק להמשך קיומו של המנגנון הקיבוצי בשירות הציבורי. השוק אינו קונס ואינו מתגמל את מנהלי משאבי האנוש בשירות הציבורי כשם שהוא עושה בסקטור הפרטי. קושי באומדן תפוקה והעדר תחרות בין מעסיקים בעיסוקים שונים (ולמשל – עבודה סוציאלית), ואף העדר אופציות בסקטור הפרטי היכולות להעיד על גובה השכר הראוי, מחייבות קיומו של משא ומתן של ממש על שכר ותנאי העסקה בשירות הציבורי להבדיל מקביעה חד צדדית של המעסיק הציבורי. במילים אחרות, המשא ומתן הקיבוצי בסקטור הציבורי מהווה תחליף למשא ומתן בתנאי שוק בסקטור הפרטי. התנערות ממשא ומתן קיבוצי לטובת קביעה חד צדדית של המעסיק בשירות הציבורי איננה בהכרח עדיפה מבחינת הבניית מערך תמריצים ראוי. קביעת השכר ותנאי העסקה בשירות הציבורי צריך לשקף לא רק רצון לטווח קצר להפחתת שכר ועלויות עבודה, כי אם גם ראייה של טווח ארוך יותר אשר מאפשרת הבנייה של שירות ציבורי איכותי ומתוגמל. בהמשך, גישה דו-צדדית לפתרון סכסוכי עבודה גם צריכה לקדם חשיבה מניעתית ולא רק טיפול בסכסוכים לאחר שאירעו. גישה דו-צדדית מאפשרת להתגבר על מעגלים של חוסר-אמון, על ידי הבנייה של מנגנונים המדגישים את המטרות המשותפות של העובדים וההנהלה, על פני הדגשת הקונפליקט (Fox 1974).

בנוסף לחשיבות המשא ומתן הדו-צדדי מההיבטים התוצאתיים המנויים לעיל, יש לזכור כי חירות ההתארגנות הינה זכות יסוד. משמעותה איננה אך ורק הזכות של אדם להתרועע עם אחרים, אלא גם הזכות של חברי הקבוצה לנהל משא ומתן על תנאי העסקתם. גם אם חירות ההתארגנות איננה מחייבת, על פי הדין הישראלי, שהצדדים יגיעו להסכמה, הרי שצמצום האמצעים שנועדו להביא לישוב סכסוכים באופן מוסכם וקידום האפשרות של המעסיק הציבורי להכריע בסכסוכים באופן חד-צדדי איננה מתיישבת עם חירות ההתארגנות. שיקולים של זכויות אדם משתלבים בתוך תפישה רחבה של דמוקרטיה. דמוקרטיה גם מחייבת לבחון את מערך הכוחות של הצדדים והשפעתם על ההליך הדמוקרטי. לא די בקידום חירות ההתארגנות, אלא יש גם לתחום את המשא ומתן הקיבוצי באופן אשר לא יפגע בעקרונות אחרים של דמוקרטיה ייצוגית (קביעה של נבחר הציבור). בהקשר זה יש להקפיד על מערך כללי של דמוקרטיה לא רק על ידי הטלת מגבלות על האיגודים המקצועיים אלא על ידי תהליכים מוסדרים התוחמים ומכוונים את פעילותם של כל הגורמים המשפיעים על תהליכי קבלת החלטות פוליטיים – מפלגות, שדולות, בעלי הון וכיוב'.

לסיכום, היבטים של דמוקרטיה במונח הרחב – הבאים לידי ביטוי בחשיבות המשא ומתן בשירות הציבורי והכרה במשמעות המלאה של חירות ההתארגנות, מצדיקים ניסיון לאיתור פתרונות לסכסוכי עבודה המושתתים על קידום הסכמות ולא דווקא על קידום הכוח החד-צדדי של המעסיק הציבורי. יש להדגיש כי אין המדובר בבחירה בין שתי אפשרויות דיכוטומיות אלא על קיום רצף של אפשרויות בין הצד האחד בו נמצא כוחו החד צדדי של המעסיק הציבורי בכל עניין ודבר, ובין הצד השני המקנה לאיגוד המקצועי זכות וטו על כל החלטה המתקבלת בשירות הציבורי. המיקום על רצף זה צריך לאזן בין מטרות שונות ולשקלל היבטים ניהוליים וחלוקתיים כאחד, והכל באופן התואם ערכים מתחרים של דמוקרטיה, יעילות ומימוש וקידום זכויות אדם.

2.1. מנגנונים דו-צדדיים ליישוב סכסוכים במדינות אחרות

עיקר הספרות ההשוואתית בה נעשה שימוש בשנה האחרונה התמקדה בהגבלות על שביתות. בספרות זו עושים שימוש התומכים בעמדת הממשלה על מנת להראות כי גם במדינות אחרות הוטלו מגבלות על חירות השביתה, וגם המתנגדים לרפורמה החוקית המוצעת כיום מתוך מטרה להראות כי היקף המגבלות המוצעות כיום על חירות השביתה ותוכן הן חריגות גם בקנה מידה השוואתי. אולם השוואה המתמקדת אך ורק בשביתות איננה מספקת על מנת לבחון את מכלול הטיפול המוענק במדינות השונות על מנת לקדם את פתרונם של סכסוכי עבודה ככלל, ובסקטור הציבורי בפרט.

ככלל, השוואות של מוסדות בשוק העבודה בין מדינות הן בדרך כלל כוללניות ועלולות גם להטעות. לעיתים יש פער גדול בין התיאור הרשמי של המוסדות ובין יישומם בפועל. לעיתים מוסדות שונים מאד נועדו לקדם מטרות דומות (ולדוגמה – השביתה מצד אחד ומנגנוני הדברות מקדמיים מצד שני) ולכן השוואה צריכה להתמקד בתכלית המוסדות ולא בכותרתם. בדומה, לעיתים מוסדות דומים מגשימים תכליות שונות, ולדוגמה – בתי הדין לעבודה במדינות השונות נועדו לקדם מטרות שונות ולא כל בתי הדין הם מקשה אחת. לאור מגבלות אלה, יש להתייחס בזהירות לסקירה של מנגנונים מוסדיים ליישוב סכסוכים המוצגים כאן.

בקרב המנגנונים המקובלים במדינות השונות ניתן להבחין בין מנגנונים אשר נועדו "להקדים תרופה למכה" ולעודד הדברות שוטפת כאמצעי מנע להתפרצות סכסוכים, ובין מנגנונים אשר נועדו לפתור סכסוכי עבודה לאחר שאלה פרצו. ישנם מנגנונים המתמקדים אך ורק בסקטור הציבורי, בעוד שבדרך כלל המנגנונים המקובלים עוסקים בסכסוכי עבודה במשק כולו. כדוגמה, ניתן להצביע על פיתוחם של מוסדות לשיתוף פעולה בשתי מדינות בהן קודמו רפורמות משמעותיות בשוק העבודה בסיוע מוסדות שנועדו לקידום גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה. לוח 2.1 מציג דוגמאות למוסדות המאפיינים גישה דו-צדדית בשתי מדינות בהן נערכו רפורמות מרחקיות לכת במהלך העשרים השנים האחרונות – הולנד ואירלנד.

לוח 2.1 – א. מוסדות דו-צדדיים באירלנד

אירלנד

החל מאמצע שנות ה-80, שורה של רפורמות רחבות היקף באירלנד הביאו לצמיחה כלכלית מרשימה. רפורמות אלו התבססו על הסכמים חברתיים רחבים ועל פיתוח מנגנונים דו צדדיים ליישוב סכסוכים. בסוף שנות ה-70 ובמהלך שנות ה-80 המוקדמות, נראה היה כי אירלנד הולכת ומאמצת גישה חד צדדית ליישוב סכסוכים, המתבססת על כוחות השוק, על מו"מ ברמה המקומית ועל קביעת נורמות חד צדדית ע"י הממשלה ושימוש בסנקציות לאכיפתן, אולם החל משנת 1987 ועד היום, ניכרת באירלנד מגמה של גישה דו צדדית ליישוב סכסוכי עבודה, המתבססת על הסכמי עבודה קיבוציים ברמה הלאומית ומערכת יחסי עבודה קורפורטיסטית. ניתן להצביע על שני מנגנונים במערכת יחסי העבודה באירלנד הממלאים תפקיד מרכזי בגישה הקורפורטיסטית שאימצה המדינה:

1) ביה"ד לעבודה (Labour Court) - גוף טרי-פריטטי שהוקם באירלנד בשנת 1946. תפקידו המקורי היה תיווך ופישור בין הצדדים על בסיס וולונטרי. עם הקמת המועצה ליחסי עבודה בשנת 1990, הועברו סמכויות התיווך מביה"ד אל המועצה. כיום, לביה"ד סמכויות שיפוט בודדות, שהוענקו לו בחקיקה בשנות ה-70, ולגביהן הכרעתו מחייבת, אך למעט סמכויות אלה, ביה"ד איננו גוף שיפוטי. סמכותו המרכזית של ביה"ד הנה סמכות המלצה בנוגע לאופן סיום הסכסוך, אך רק כמוצא אחרון לאחר שנכשלו כל המאמצים לפתרונו. המלצות ביה"ד בסכסוכים כלכליים אינן מחייבות אולם מקובל שהצדדים מגיעים לביה"ד מתוך כוונה לשתף פעולה ומתוך הכרה בכך ששאר הניסיונות להגיע לפשרה נכשלו, ולפיכך מייחסים להמלצת ביה"ד משקל רב. ביה"ד נחל הצלחה בתפקידו כמיישב סכסוכים, אולם במקרים של סכסוכים חריגים בעוצמתם, בהם מפעילה הממשלה לחץ על ביה"ד, ניסיון העבר מראה שביה"ד מאבד את אמונם של הצדדים ולכן מאבד את יעילותו בפתרון הסכסוך.

2) המועצה ליחסי עבודה (Labour Relations Commission) - בנויה אף היא כגוף טרי-פריטטי ותפקידה המרכזי הנו קידום יחסי העבודה באירלנד. במסגרת תפקידה זה המועצה מעודדת ומסייעת באופן אקטיבי למניעת סכסוכי עבודה ופתרוןם, מספקת שירותי תיווך וייעוץ בנושאים של יחסי עבודה, מכינה קודים של התנהגות בנוגע ליחסי עבודה אשר אינם מחייבים אך מטווים את הפרקטיקה ביחסי העבודה וכמו"כ, אחראית על תיעוד וחקירת התפתחויות בתחום יחסי העבודה. תיווך ע"י המועצה התגלה כאפקטיבי בכשמונים אחוזים מהסכסוכים, כאשר שאר הסכסוכים שלא הגיעו לפתרון ע"י המועצה, מופנים להמלצות ביה"ד לעבודה (מקור: אתר ה-ILO).

במבט לאחור, ניתן להגדיר היום את מדיניות יישוב הסכסוכים הקורפורטיסטית שהנהיגה אירלנד כהצלחה עצומה. לאחר מלחה"ע השנייה, נתפסה אירלנד כמדינה מועדת לשביתות, ובמהלך שנות ה-70 דורגה באופן קבוע בצמרת טבלת המדינות ה"מושבתות" ביותר באירופה. החל מתחילת שנות ה-80, ובאופן מואץ משנות ה-80 המאוחרות, ירדה כמות השביתות כתוצאה מהשפעתה החיובית של הגישה הקורפורטיסטית שאימצה אירלנד, ירידה בסופה הייתה מדורגת אירלנד בתחתית טבלת המדינות ה"מושבתות". כיום פורצים מדי פעם סכסוכי עבודה באירלנד, אולם בברור אין מדובר בתבנית המעידה על מערכת יחסי עבודה המועדת לשביתות.

בנוסף, במהלך מעט יותר מעשור מאז החלה לאמץ את המדיניות הקורפורטיסטית, עברה אירלנד ממצב של סטגנציה כלכלית וגירעון תקציבי מרקיע שחקים בשנת 1987, לעלייה של 132 אחוז בתל"ג עד שנת 2000 (ביחס ל-45 אחוז בארה"ב באותה תקופה) ואחוז אבטלה קרוב לאפסי בשנת 2003.

הולנד

להנעת רפורמות כלכליות על ידי תהליכי היועצות היסטוריה ארוכה בהולנד. מיסוד תהליך היועצות זה התחיל עוד ב- 1945, עת ייסדו את המוסד המרכזי לעבודה (The Foundation of Labour) שתפקידו לקדם הוועצות בין המעסיקים והעובדים. בהמשך (1950) הוקמה בחוק המועצה הכלכלית-חברתית (Social Economic Council) אשר הובילה למערכת הדברות יותר פורמלית. המוסד המרכזי לעבודה נותר כפורום להדברות פחות פורמלי אך שלהמלצותיו משקל רב בשל מומחיות הנציגים בו. כמו כן המוסד עוסק בעיקר בנושאים של שכר וזכויות בעבודה, בעוד שהמועצה מתמקדת בהיבטים מקרו-כלכליים ובגיבוש מדיניות כלכלית ארוכת טווח. עד 1996 המדינה היתה מחויבת על פי החוק להיועץ במועצה החברתית-כלכלית, ומאז שבוטלה חובה זו באופן פורמאלי לא חל שינוי של ממש והיועצות עם המועצה נעשית כעניין שבשיגרה.

על אף שיעור התארגנות נמוך בארגוני עובדים (כ- 40 אחוזים בלבד) למשא ומתן הקיבוצי תפקיד חשוב וכיסוי רחב של הסכמים קיבוציים על ידי צווי החרבה מביא לכך שכ- 80 אחוזים מכלל העובדים מכוסה על ידי הסכמים. הדגש הוא בעיקר על הסכמים ענפיים והסכמים לסקטור הציבורי. על אף שאין עקרון של ארגון עובדים יציג, יש רמת תיאום גבוהה בין הארגונים ולכן מדיניות משא ומתן ריכוזית יחסית. בנוסף למשא ומתן הקיבוצי יש בכל מפעל גם נציגות עובדים מקומית המוקמת מכוח חוק (works councils).

בחקיקה משנת 1970 נקבע כי למדינה יש סמכות לחוקק בנושאים של שכר (ולדוגמה תוספת יקר) ואף לצוות על הקפאת שכר לקופה מוגבלת, אך הצדדים ליחסי עבודה יכולים להתגבר על חקיקה זו בהסכם קיבוצי. בהמשך כוחה של המדינה הופחת בחקיקה עקב ביקורת של ארגון העבודה הבינלאומי.

שילוב זה של מוסדות כלל-מדינתיים, משא ומתן קיבוצי ונציגויות עובדים ברמה המפעלית איפשר את שורת הרפורמות המקיפות שנערכו בהולנד מאז אמצע שנות השמונים. בעיקר יש לשים לב לשינויים שחלו בתחילת שנות התשעים אשר צמצמו את מערך הביטחון הסוציאלי והוציאו את ארגוני העודים מניהול תוכניות הבטחון הסוציאלי. בהמשך, מאמצעי שנות התשעים המדינה קידמה מדיניות פרו-אקטיבית בשוק העבודה. על אף איון על ארגוני העובדים שמטרתו היתה לרכוש את 'התנהגותם הטובה', ארגוני העובדים והמעסיקים היוו חלק אינטגרלי מהרפורמה, ואף ניתן להם מעמד ביישומה באופן שנתפש כפיצוי על הדרתם ממערך הביטחון הסוציאלי בעבר. מאז סוף שנות התשעים מקדמת המדינה חקיקה שמטרתה להגמיש את הסדרי שוק העבודה תוך הגברת הביטחון לעובדים (ראו בהמשך ניר עמדה זה – פרק 3). חקיקה זו עוברת אך ורק אחר היועצות עם המוסד המרכזי לעבודה והמועצה הכלכלית-חברתית, ולאחר משא ומתן ישיר עם השותפים החברתיים. בתהליך זה גם הוחזרו חלק מהסמכויות בתחום הביטחון הסוציאלי (ובעיקר בהקשר של הכשרה מקצועית במסגרת תוכניות "רווחה לעבודה") למערך ההסכמים הקיבוציים.

הרפורמות בשוק העבודה ההולנדי במהלך העשרים השנים האחרונות מכונות לעיתים כ- "נס ההולנדי" אם כי יש גם המקטרגים על תוצאות נס זה, ובעיקר בהיבט החלוקתי. בכל הנוגע לשביתות, שיעור השביתות בהולנד נמוך מאד, כשההסברים על כך מתייחסים גם לרמת ההוועצות הגבוהה מאד, וגם למעורבות בית המשפט בשביתות ופעולתו הישירה לצמצמן.

3.1. לקראת גישה דו-צדדית לשוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי בישראל

מרכיב חשוב בבחינת שיקום המנגנונים לשוב סכסוכי עבודה בישראל הוא שאלת **החיוב**. סוגיית בוררות החובה תמיד "רבצה" על השיח הפוליטי בישראל ואין ספור הצעות הועלו בעבר על מנת לקדם את הרעיון של בוררות חובה בישראל. המטרה היא לצמצם את השימוש בשביתה מצד אחד ואת הדיון המשפטי מהצד השני ולהמירם בבוררות חובה. זו מתאפיינת בהליך המסתיים בהכרעת צד שלישי בסכסוך, בדומה לבית הדין לעבודה, אולם – הבוררות נתפשת כקרובה יותר ל"שטח", רגישה יותר לצרכים של הצדדים, משפטית פחות, ובכך משתייכת יותר למתחם של יחסי העבודה. מנגד, יש הטוענים כי אין מקום לכפות בוררות על הצדדים, וכי יש להשאיר בידי הצדדים את האפשרויות של צעדים ארגוניים מצד אחד ושל הכרעה שיפוטית

מצד שני. עם זאת, יש לעודד (להבדיל מלחייב) את הצדדים לפנות לאפיקים של יישוב סכסוכים המבוססים על הסכמה הדדית. קווי התנגדות נוספים לרעיון של בוררות חובה נשמעים מצד האיגודים המקצועיים אשר אינם מוכנים לוותר על כוח השביתה הנתון להם, ומצד המעסיק הציבורי, ובעיקר המדינה (בלבשה את כובעה כמעסיק) עצמה. עמדת המדינה נובעת מהעדר יכולת להכפיף סוגיות בעלות השלכה תקציבית למשא ומתן קיבוצי, כאשר הרשויות השלטוניות – הכנסת והממשלה הן הקובעות את התקציב, כמו גם חוסר רצון לוותר על כוח הניהולי החד-צדדי שבידיה.

במילים אחרות – בוררות חובה מקדמת גישה דו-צדדית אך מפקיעה את הכוח מידי הצדדים ונתפשת כמתערבת יתר על המידה בבסיס ליחסים דו-צדדיים – בסיס ההסכמה. גישה דו-צדדית אלטרנטיבית לבוררות חובה יכולה להיות מבוססת על הסכמה בין הצדדים ליתור הדדי על מאחזי עוצמה. כפי שהודגם במהלך פרק זה, קיימות דוגמאות שכאלה, וכאן תפקיד המדינה וראשי הארגונים הפעילים במערכת יחסי העבודה הוא לעקוב אחר היישום של מנגנונים המבוססים על הסכמה, לנתח את הצלחותיהם והבעיות הנלוות להם, ולהפיץ ניסיון זה בבחינת אסטרטגיה ציבורית של diffusing best practices.

הבעיה במסגרת המבוססת על קידום פתרונות עצמאיים בין הצדדים היא שזו נתפשת כלא מספקת בתקופה הנוכחית בה נכנסו הצדדים ליחסי העבודה בסקטור הציבורי למעגל של חוסר אמון וקשיים משמעותיים בשיתוף פעולה. זאת ועוד, הצדדים ממשיכים להאמין באפקטיביות של הכלים העומדים לרשותם על מנת להשיג את התוצאות הרצויות להם. כך ארגוני העובדים, ובעקרה ההסתדרות הכללית מאמינה שבמצב דברים זה השביתה הינה עדיין הכלי האפקטיבי ביותר להצגת עמדתה כלפי המעסיק והציבור כאחד. המעסיק הציבורי מאמין בכוחו הניהולי מצד אחד ובכוחו כריבון (מחוקק, קובע מדיניות כלכלית והמוציא לפועל של מדיניות זו) מהצד האחר, כאפקטיביים מספיק על מנת לקדם את עמדותיו. במצב דברים זה שבו שני הצדדים נמצאים במעגל של חוסר אמון אך לא מרגישים כי "מאזן האימה" יכול לפגוע בשניהם, אין להניח כי קריאה להדברות ולהסכמה, ראויה ככל שתהיה, תביא לשינוי משמעותי.

קידום גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים מחייב אם כן עידוד פיתוח אמצעים מוסכמים על ידי הצדדים לפתרון סכסוכים. בהעדר נכונות לקדם פתרונות שכאלה, יש לבחון הטלת מגבלות על הכלים העומדים לרשות הצדדים. אין צורך באיסור על שביתה ובודאי לא בשלילת הכוח הניהולי או הריבוני של המדינה. ישנן דרכים "רכות" יותר לעודד את הצדדים על ידי קביעת penalty default rules (כללי ברירת מחדל קונסט). כך למשל – סירוב צד אחד, או שני הצדדים, לאימוץ מנגנון מתוך מגוון המנגנונים ליישוב סכסוכים הקיימים כיום יכול לגרור כפיית בוררות על הצדדים. בנוסף, ניתן לקבוע כי קיימת חובת בוררות בענפים מסוימים בשירות הציבורי (ולדוגמה – בשירותים החיוניים) או בסכסוכים מסוג מסוים (ולדוגמה – קביעת זכויות עובדים בעת הליכי רה-ארגון והפרטה שם נקבע על ידי בית הדין כי לעובדים זכויות גם אם הצדדים לא הגיעו להסכמה; או כאשר מתגלה צורך לפתוח הסכמים קיבוציים בטרם תום תקופת ההסכם בשל שינויים בתנאי הרקע שעיצבו את ההסכם). אך בוררות החובה הינה בגדר ברירת מחדל קונסט. אין היא מחייבת את הצדדים אשר רשאים לקבוע דרכים אחרות ליישוב הסכסוך, ולמעשה "האיום" של בוררות חובה אמור לעודד את הצדדים לאמץ דרך אחרת.

ניתן 'לקנוס' על ידי ברירות מחדל נוספות, ולמעשה גישה זו כבר קיימת בבית הדין לעבודה כיום. כך למשל, יש להדגיש את מימד הנכונות לנהל משא ומתן במסגרת סכסוך, היענות לתיווך ונכונות לאתר פתרונות ליישוב הסכסוך במסגרת דיונים בבית הדין בהם מתבקש צו מניעה. העדר נכונות לשתף פעולה (להבדיל מהעדר נכונות להסכים לפתרון של הצד השני) צריך שיהיה בעל משקל משמעותי בהחלטה להוציא צו מניעה

כנגד שובתים (אם הסירוב לשיתוף הפעולה בא מצד האיגוד המקצועי) או שלא להוציא (אם הסירוב נובע מחוסר נכונות המעסיק הציבורי לשתף פעולה).

+++++

לשימוש בביררת מחדל קונסת, הן על דרך בוררות חובה והן על דרך של הבניית שיקול דעת בית הדין לעבודה בעת הוצאת צווי מניעה בסכסוכי עבודה יש חשיבות בעיקר בהקשר של הסכסוכים הכלכליים. לעומת זאת בסכסוכים משפטיים ממילא בית הדין לעבודה ערוך לטפל באופן ייחודי בסכסוכים קיבוציים משפטיים ולכן אין מקום לחייב בבוררות על פני בית הדין לעבודה. עם זאת, יש לאפשר לצדדים, וכך גם המצב כיום, להעדיף בוררות או כל תחליף שיפוט אחר על פני הכרעה משפטית. עידוד אמצעים חליפיים לשיפוט יוכל גם להבהיר את המלאכה השיפוטית אשר כיום מתמרנת בין הכרעה משפטית ובין ניסיון לגשר בין הצדדים. במידה וצדדים ניסו לפנות לתחליפי שיפוט המבוססים על הסכמה (ולדוגמה – גישור, תיווך וכיבו') ולא הצליחו, יצטרך בית הדין לעבודה להדגיש את תפקידו השיפוטי-המקובל. במידה והצדדים פונים מיידית ליישוב הסכסוך הקיבוצי בבית הדין לעבודה, יש חשיבות לתפקידו של בית הדין כמתווך תעשייתי אשר יכול לסייע בפתרון הסכסוך מעבר לפתרון הבעיה המשפטית.

+++++

בנושאים של קביעת מדיניות (קרי, כאשר המדובר בסכסוכים פוליטיים או מעין-פוליטיים) לא ניתן לקיים בוררות חובה בשל העיקרון לפיו הממשלה והכנסת הן הרשויות הקובעות את המדיניות הכלכלית בסוגיות אלה. הדרך המתאימה היא אם כן לחדש מוסדות של הדברות מראש אשר ילוו תהליכים של גיבוש מדיניות כלכלית. גם כאן, קיימים מוסדות שכאלה בספר החוקים – ולדוגמה, המועצה ליחסי עבודה אשר הוקמה בחוק יישוב סכסוכי עבודה, אך אלה כבר נשכחו וזנחנו. הגם אם מוסדות אלה אינם יכולים לחייב את הממשלה, ובודאי שלא את הכנסת, יש להקמתם משקל. מוסדות שכאלה התגלו כבעלי חשיבות של ממש בהשגת הסכמה חברתית רחבה לרפורמות כלכליות הנדרשות לקידום המשק והחברה. להסכמות שכאלה קראו בעבר 'עסקאות חבילה', ובאירופה מכנים אותן בדרך כלל 'אמנה חברתית'. הגם אם הסכמות אלה נבדלות מעסקאות החבילה שבעבר, ולעיתים חלשות פחות הן בהיקף והן בכוחן הכופה, יש להן משמעות חשובה בהנהגת רפורמות בנושאים רבים כגון פנסיה, הגמשת שוק העבודה, עידוד התעסוקה ועוד.

מיסוד תפקידה של המועצה ליחסי עבודה צריך לעסוק בשני שלבים שונים – תהליך ההיוועצות עם המועצה, ותהליך קבלת ההחלטות לאחר ההיוועצות. ראשית, ניתן להגדיר חובה פרוצדורלית לפיה נושאים מסוימים המשיקים מצד אחד לניהול המשאב האנושי בסקטור הציבורי ומצד שני למדיניות פוליטית יובאו לידיעת המועצה תוך מתן זמן סביר למועצה על מנת שזו תגבש את עמדתה. העדר קיומה של פרוצדורה שכזו יכול ותהווה עילה לפסילת מעשה מנהלי, ואף יכולה להוות שיקול לעניין בחינה חוקתית של מעשה חקיקה. יתרונה של פרוצדורת ההיוועצות המחייבת הוא בחשיפת שיקולי הממשל בפני המועצה וכתוצאה מכך גם בפני הציבור הרחב.

המועצה יכולה להיות מורכבת מנציגי הארגונים של מערכת יחסי העבודה במבנה טרי-פרטטי, אך ניתן לתת בה גם ייצוג לגופים אחרים אשר קולם חשוב בגיבוש מדיניות חברתית וכלכלית, ולדוגמה נציגי הארגונים הפועלים בחברה האזרחית. בכך הופכים את הלחץ של האיגוד המקצועי כיום בשביתות המסווגות "פוליטיות" ו"מעין פוליטיות" ללחץ ממוסד ומבוקר אשר לאיגוד המקצועי מעמד בצד גופים אחרים ולא מעמד בלעדי. מצד שני שוללים את כוחה של הממשלה ואף של הכנסת מלקבוע מדיניות בנושאים הקשורים ליחסי עבודה ללא היוועצות במערכת יחסי העבודה.

בעוד שניתן לדרוש קיומה של פרוצדורה כעניין שבחובה, לא ניתן לחייב את רשויות השלטון לקבל את עמדת מערכת יחסי העבודה, וזאת בשל עקרונות הדמוקרטיה. עם זאת, התעלמות מהמלצות המועצה ללא כל נימוק יהווה אף הוא נימוק, אם כי מוחלש, בביקורת שיפוטית של המעשה המנהלי ואף של חוקתיות מעשה חקיקה (מקום בו מדובר בפגיעה בזכויות אדם). אך יש להדגיש כי העדר נכונות להיוועצות מלכתחילה מהווה פגם חמור בהרבה מאי-נכונות לקבל את המלצות המועצה. יהיו שיאמרו כי אין טעם בהליך היוועצות עם מועצה חברתית-כלכלית ללא מתן מעמד מחייב להמלצותיה. בעוד שניתן לשקול מתן מעמד מחייב לסוגים מסוימים ומצומצמים של המלצות, ככלל המלצות אלה אינן יכולות לחייב, ובכל זאת אין להקל בערכן. חשיפת מידע בפני הציבור, שירות אלטרנטיבות לציבור, וחיוב דיאלוג בין נציגי מערכת יחסי העבודה הם כולם מרכיבים חיוניים בפיתוח מדיניות המבוססת על הסכמה והתגברות על מעגל חוסר האמון בו נמצאים הצדדים כיום. אין להקל ערך במשמעות של חיוב ההדברות גם ללא חיוב קבלת ההמלצות. *התהליך* הנו חשוב לא פחות מתוצאותיו. כפי שהודגם בתת-הפרק הקודם, לעקרון זה ביטוי במדינות אחרות ותוצאותיו מגוונות. בודאי שהוא איננו הבטחה לצמצום סכסוכי העבודה, אך הוא עולה כדי צעד אופרטיבי אשר ניתן לנקוט באופן מהיר ואשר יש סיכוי בצידו. יש לציין כי על אף ירידת מעמדה של מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית אשר תועדה בראשית הדו"ח וגם בפרק זה, נותרה על כנה תשתית טרי-פרטטית אשר מאפשרת להסתמך בין השאר על מפגש ושיח קיימים. מבנה זה כולל מערך של ועדות קבועות ואד-הוק, 'שחקנים' המכירים זה את זה, מועצה כלכלית-חברתית שהוקמה ביוזמת הארגונים במערכת יחסי העבודה ובחסות האיחוד האירופאי, קואליציות של ארגונים בחברה האזרחית, כנסים משותפים ועוד.

למועצה יהיה גם תפקיד בשיפור המידע הקיים – הן בציבור והן בקרב מגבשי המדיניות בנושאים הקשורים למדיניות חברתית באופן כללי, ובאפקטיביות של המנגנונים ליישוב סכסוכים באופן פרטי. אחד מהממצאים הברורים מגיבוש דו"ח זה הינו שבנושאים רבים הקשורים ליישוב סכסוכים רב הנסתר מהגלוי. בעוד שלעוסקים במלאכה יש ניסיון מצטבר, קיים חסר גדול מאד בתיעוד הקיים הן באופן איכותי והן באופן בכמותי. כך גם בתחומים אחרים אשר אינם תמיד מכוסים באופן שיטתי על ידי רשויות המדינה וגופים מחקריים המופקדים על איסוף המידע (ולדוגמה - משרד התמי"ת ומשרד הרווחה, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי). למועצה ציבורית חברתית – כלכלית יכול להיות תפקיד חשוב באיתור החסר המחקרי והנושאים בהם אין איסוף אינפורמציה מספקת, ולהבטיח כי לא תתקבלנה החלטות ללא תזכירים עובדתיים, השוואתיים ומוסדיים בנושאים לגביהם מתקבלות החלטות.

לסיכום – המוסדות הקיימים כיום בספר החוקים הם ראויים, אך יישומם כושל ולמעשה כבר לא קיים. פיתוח ארגון הכלים הנדרש ליישוב סכסוכי עבודה איננו מצריך להמציא את הגלגל, אלא לחזור, לשקם ולהתאים את הרעיונות אשר הועלו עוד בשנות החמישים ולאחר מכן. במסגרת ההמלצות כאן מוצעים שני אפיקים עיקריים:

- לבסס אמצעים ליישוב סכסוכי עבודה המבוססים על הסכמה – גישור, תיווך ובוררות מוסכמת; להשקיע במחקר האפקטיביות של מנגנונים אלה ולהפיץ מידע על best practices כשם שעושים בסקטור הפרטי. יש להדגיש כי עידוד השימוש בכלי התיווך מחייב השקעה אקטיבית של המדינה בפיתוח מנגנוני התיווך המעוגנים בחוק מזה שנים ואשר השימוש בהם אינו רב.

- לאתר תחומים או סיטואציות בסקטור הציבורי בהם הסכסוכים הם בעלי השפעה קשה במיוחד על המשק ועל הציבור, ולקדם בהם שימוש בבוררות חובה כברירת מחדל שהצדדים לסכסוך יכולים לעקוף על ידי אימוץ הליך מוסכם להשגת פתרונות.
- לשמר את מוסדות השביתה ובית הדין לעבודה שכן לשניהם נותרו פונקציות חשובות.
 - לגבי דיני השביתה, מומלץ לקדם חשיבה אשר תוחמת את חירות השביתה באופן אשר יקדם את הגישה הדו-צדדית ללא פגיעה ביכולת האפקטיבית של עובדים לשבות. כך – יש הבדל בין עידוד השימוש באמצעי התיווך בטרם ניתן לעשות שימוש בזכות השביתה, לבין מגבלות אחרות אשר מטרתן בעיקר להקשות על השימוש בשביתה.
 - לגבי בית הדין לעבודה, מומלץ על שימור האופי הייחודי של בית הדין לעבודה. הצוות אינו נוקט עמדה לגבי המבנה הארגוני של בית הדין לעבודה, אך ממליץ על שימור ההתמחות, השילוב בין שיפוט והכרעה ובין הפונקציה של תיווך תעשייתי, שכן שילוב זה תואם את הגישה הדו-צדדית המוצעת כאן.
- לשקם ולחשוב מחדש על מעמדה של המועצה הציבורית ליחסי עבודה בפרט, ולנושאים כלכליים-חברתיים ככלל, שתלווה את רשויות השלטון בנושאים המשיקים למדיניות פוליטית, כלכלית וליחסי עבודה. חובה יהיה להיוועץ במועצה זו, אם כי המלצותיה אינן מחייבות את רשויות השלטון. הפניה למועצה והמלצותיה יפורסמו בציבור על מנת להכשיר תהליך פוליטי שקוף יותר המתגבש על סמך מגוון עמדות ודעות.

יש מקום להצגת המלצות אלה גם באופן תוך הבחנה בין סוגי שונים של סכסוכים:

| | |
|---|--|
| <p>[א] חובת היוועצות במועצה ליחסי עבודה</p> <p>[ב] במצב דברים זה קיים טשטוש תחומים בין הרשות הציבורית כמעסיק והרשות בפועלת למען הריבון. יש למנוע ככל הניתן מצבים אלה על ידי הדברות והעזרות במועצה. בהעדר יכולת להידבר – ביקורת שיפוטית חוקתית מצד אחד והשימוש בכלי משבר מצד שני (צעדים ארגוניים) תוך בירור הגבולות המותרים בהקשר זה בהתדיינות משפטית עתידית.</p> | <p>סכסוכים פוליטיים הנוגעים לתחומים של עבודה ורווחה:</p> <p>[א] בנוגע לכלל העובדים במשק</p> <p>[ב] בנוגע לעובדים בסקטור הציבורי בלבד</p> |
| <p>בית הדין לעבודה או אמצעים אלטרנטיביים לשיפוט, תוך העדפה למנגנוני גישור ותיווך.</p> <p>בהעדר נכונות הצדדים למנגנוני תיווך וגישור, בית הדין יעשה שימוש בכוחו כמתווך תעשייתי. בהינתן פיתוח מנגנוני יישוב סכסוכים אלטרנטיבי ניתן יהיה להדגיש את תפקידו השיפוטי המכריע של בית הדין לעבודה.</p> | <p>סכסוכים משפטיים</p> |
| <p>תחומים אלה שמורים למשא ומתן. תחום [א] הנו תחום מובהק בו לעובדים מסורה חירות השביתה. תחום [ב] הנו תחום שבו לעובדים אין זכות לשבות. ההבחנה בין שני התחומים מטושטשת וקשה. יש לשאוף לקידום הדברות בין הצדדים בשני המקרים על פני בירור משפטי של זכויות.</p> <p>לעמידה דווקנית על זכויות – זכות השביתה מחד גיסא או זכות ההכרעה החד צדדית ללא משא ומתן מאידך גיסא ייתכן מחיר קונס בעת הדיון המשפטי וזאת במטרה להביא את הצדדים להדברות.</p> <p>סיטואציות מסוג [ב] הן למעשה מרכזי המחלוקת בין הצדדים ליחסי עבודה, ואין אפשרות למתן מחלוקת זו אלא על ידי שיתוף המועצה (השענות על אמצעים המותאמים לסכסוכים בעלי גון פוליטי) או השענות על מנגנוני תיווך וגישור (המותאמים לסכסוכים בעלי גון משפטי או כלכלי בתחום תנאי/יחסי העבודה).</p> | <p>סכסוכים כלכליים</p> <p>[א] בנוגע לנושאים עליהם ניתן לערוך הסכם קיבוצי – תנאי ויחסי עבודה</p> <p>[ב] בנוגע לנושאים אשר נתונים לכוח הניהולי של המעסיק [לרבות קביעת תקנים, או החלטה על רה-ארגון והפרטה]</p> |

שילוב של אמצעים אלה אשר חלקם עוסק בניסיון להבנות לגיטימציה ולמנוע סכסוכים מראש (ex ante) וחלקם עוסק בניסיון להגיע לפתרונות מוסכמים לאחר פרוץ הסכסוך (ex post) אינם מבטיחים את סיומם של סכסוכי העבודה בסקטור הציבורי, וספק אם מטרה שכזו הנה מטרה ריאלית ואף אם היא רצויה. כפי שעולה מהטבלה המסכמת, ישנם תחומים בהם קשה להניח כי ניתן יהיה להגיע לתחליף דו-צדדי מלא, ולדוגמה בנושאים של עצם ההחלטה על עריכת רה-ארגון. במקרים אלה ניתן לצפות כי הדברות בין הצדדים תתרחש אך ורק כתוצאה מהחצנה חיובית של קידום ההדברות הדו-צדדית בסכסוכים אחרים, דוגמת הסכסוכים הפוליטיים, המשפטיים או הסכסוכים הכלכליים על תנאי ויחסי עבודה.

ההמלצות המנויות כאן קלות יחסית ליישום אופרטיבי. יש להדגיש כי ההמלצות מתייחסות למוסדות הנדרשים ליישוב סכסוכים ומניעתם בשירות הציבורי. אין בהמלצות אלה משום התייחסות לבעיות המבניות בניהול המשאב האנושי בסקטור הציבורי ככלל. מאז הניסיון האחרון לעצב רפורמה כוללת במבנה השכר ויחסי העבודה בסקטור הציבורי (ועדת זוסמן) לא נעשה ניסיון נוסף וחלק מהבעיות עליהן הצביעו אז לא נפתרו ואף העמיקו. בעיות אחרות התחדדו עוד יותר מאז. בין הבעיות יש למנות את שיטת ההצמדות בין סולמות שכר עמם מתנהל משא ומתן נפרד, ריבוי הדרגות בהן השכר מתחת לשכר המינימום והשימוש באמצעים הגמשה מלאכותיים (כגון העסקה דרך חברות כוח אדם לטווח ארוך) כאמצעי להתגבר על בעיות מבניות בחוק שירות המדינה (מינויים) ובאופן תקנון המשרות. בעיות אחרות הן יותר מבניות באופיין. כך למשל גדלה במשך השנים מעורבות האוצר בתנאי השכר וההעסקה של כל השירות הציבורי במובנו הרחב (גופים מתוקצבים) וזאת בשל החצנת עלויות שלילית של גופים אלה. בעיות של זחילת שכר שתוקצבו על ידי הקופה הציבורית חייבו פיקוח וביקורת, אך בד בבד אלה צמצמו את משמעות וחשיבות המשא ומתן הקיבוצי אשר כפוף להסכמת האוצר. כמו כן העדר הפרדה בין הגוף המתקצב והגוף המנהל את המשאב האנושי (בשני המקרים – משרד האוצר) מביאים לניגודי אינטרסים ניהוליים והעדר משא ומתן בין מנהלים שונים המאפיין את הניהול הפרטי.

ולסיום, ההמלצות המובאות במסגרת זו אינן יכולות לפתור בעיות מהותיות אלה. אך הן כן יכולות להוות מסגרת לפתרון הבעיות האלה, כמו גם בעיות אחרות, על ידי קידום הדברות ועבודה משותפת בין הצדדים ליחסי העבודה. ההמלצות עוסקות בהיבט המוסדי של ישוב סכסוכי עבודה. אך יש להדגיש כי עיצוב מוסדות מתאימים יכול לנתב את אופן יישוב הסכסוכים ותוצאותיהם, אך לא להכריע. האופן בו יעשה שימוש במוסדות אלה תלוי כמובן גם בעמדות לגופו של עניין במשרד האוצר, בכנסת, בקרב האיגודים המקצועיים והמעסיקים השונים בשירות הציבורי. ללא נכונות לקבל את הגישה הדו-צדדית על רוחה וערכיה ספק אם מבנה מוסדי זה או אחר יכול להוות תחליף למוטיבציה של העוסקים בדבר.

הערות סיום

ⁱ ראו לדוגמה: דב"ע נב/ 4-30 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים נ' מדינת ישראל, פד"ע כד 479; דב"ע נד/ 4-12 ההסתדרות הכללית נ' מדינת ישראל, (לא פורסם); עס"ק 4000005/98 הסתדרות העובדים הכללית, הסתדרות עובדי המדינה והועד הארצי של עובדי מנהל ומשק בבתי החולים הממשלתיים -- מדינת ישראל.

ⁱⁱ ראו: ס"ק 1001/02 ארגון המורים בבית הספר העל יסודיים בסימנרים ובמכללות נ' מדינת ישראל, עבודה ארצי, כרך לג (95),