



**כאן
שביתה**

בוררות חובה בסכסוכים בשירות הציבורי

ירדן גזית

06/2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

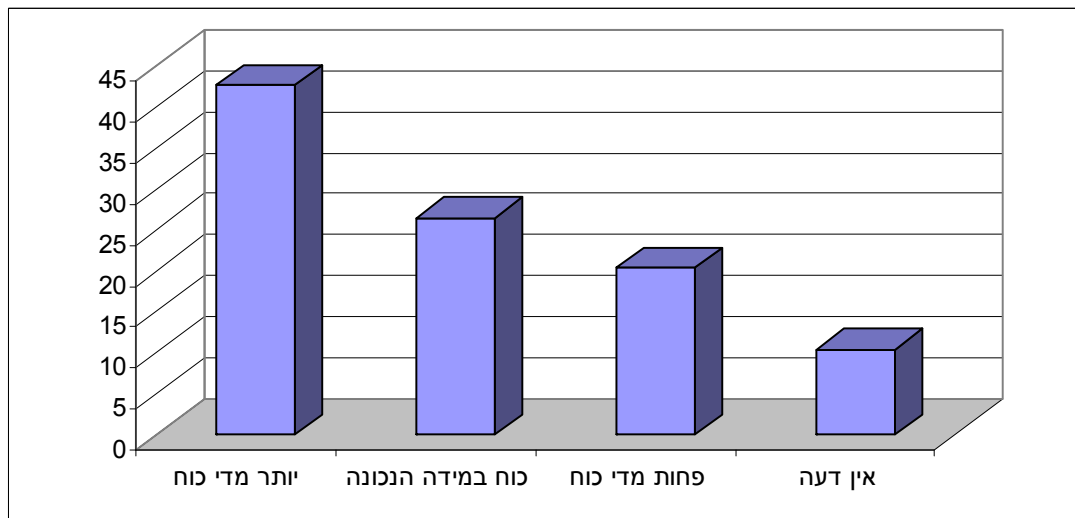
בוררות חובה בסכסוכים בשירות הציבורי

שרשרת סכסוכי העבודה והשביתות בקרב עובדי המגזר הציבורי בשנתיים האחרונות (מורים, עובדי נמל התעופה, חברי סגל האוניברסיטאות, עובדי משרד החוץ, פרקליטים, עובדים סוציאליים, רופאים, עובדי הרכבת ועובדי נמל אשדוד הם רק רשימה חלקית) גרמה ללא ספק נזקים של ממש למשק ולציבור בישראל. כל אחד מהסכסוכים מורכב ורווי פרטים עליהם ניתן להתווכח, אך האפקט המצטבר הינו פגיעה באיכות החיים של אזרחי ישראל, ובמיוחד של העניים שבהם הנזקים לשירותים הציבוריים.

בשנת 2010 אבדו למשק 168,864 ימי עבודה בשל שביתות, כאשר 68.5% מהם היו במגזר הציבורי.¹ כ-36 אלף עובדים שבתו במהלך השנה. בנוסף, התקיימו 13 שביתות חלקיות (עיצומים) בהן נטלו חלק כ-58 אלף עובדים.

מסקר שנערך על ידי מכון ירושלים לחקר שווקים (באמצעות מכון דחף) במהלך השנה האחרונה עולה כי על רקע השביתות המרובות, 43% מהציבור סבור כי לאיגודים המקצועיים יותר מדי כוח. 26.5% סבורים כי לאיגודים כוח במידה הנכונה, ורק 20.5% סבורים כי לאיגודים פחות מדי כוח (לשאר אין דעה). זאת על אף שרוב גדול סבור כי בסך הכול האיגודים המקצועיים טובים למדינה.²

איור 1: האם לדעתך לאיגודים המקצועיים במדינה יש יותר מדי כוח או פחות מדי כוח?



מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

על רקע זה ראוי לבחון הצעות להתמודדות עם סכסוכי עבודה במגזר הציבורי אשר מטרתן לצמצם את השביתות והנזק לציבור מבלי לפגוע בזכויותיהם של העובדים. נושאו של נייר זה יהיה הצעה אחת ברוח זו: הנהגת בוררות חובה בסכסוכי עבודה במגזר הציבורי. רבים קראו באחרונה

¹ הממונה על יחסי עבודה במשרד התמ"ת, דו"ח שביתות לשנת 2010 (ירושלים: משרד התמ"ת, 2011).
² הסקר נערך בקרב 992 בוגרים המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית בישראל. טעות הדגימה המרבית היא 4.5%. תוצאות מפורטות של הסקר יימסרו על פי דרישה.

להנהגתה של מדיניות בנוסח זה (בוריאציות שונות), וביניהם שר האוצר יובל שטייניץ, הממונה על השכר באוצר אילן לוי והעיתונאית מירב ארלוזורוב.³ תחילה נבחן את ההצעה והרקע לה, אחר כך את האופן בו היא פועלת במדינות שונות, ולבסוף נבחן את הרלוונטיות שלה לתקופה הנוכחית.

רקע

כבר בחוק השביתות העותומאני שנחקק ב-1909 הוטלו מגבלות על יכולתם של עובדים חיוניים לשבות ונוסדו כלים אשר נועדו לסייע בפתרון סכסוכי עבודה.⁴ התנועה הרוויזיוניסטית ובראשה זאב ז'בוטינסקי חרתה על דגלה את הנושא, ובמאמרו הידוע "כן, לשבור" משנת 1932 הדגיש ז'בוטינסקי את חשיבותו של עקרון בוררות החובה למפעל הציוני. עקרון זה כמעט והפך לכלל המחייב את היישוב העברי כולו כאשר הוא נכלל בהסכמי לונדון בין דוד בן-גוריון וז'בוטינסקי, אולם דחייתם של ההסכמים על ידי ההסתדרות ב-1935 לא אפשרה את יישומו.

בשנת 1977, בעקבות לחץ ציבורי שנוצר לאחר שבשנת 1976 התקיימו מאה שביתות במגזר הציבורי, הוקם בישראל המוסד לבוררות מוסכמת. המוסד הוקם במסגרת הסכם קיבוצי בין הממשלה וההסתדרות.

במחקרה על המוסד טענה החוקרת קרן פינקלשטיין כי ההסתדרות הכשילה את המוסד לבוררות מוסכמת, בין השאר באמצעות התנגדות להקמתו בדרך של חקיקה, שליטה ריכוזית על היכולת לפנות אליו, התחמקות ממימון המוסד, ופניות לבתי הדין לעבודה בבקשה לביטול הליכי בוררות.⁵ עוד טענה פינקלשטיין כי גם הממשלה מיעטה להביא סכסוכי עבודה בפני המוסד מתוך רצון לשמור על יכולתה לקבוע מדיניות שכר. לדבריה, גם לבתי הדין לעבודה חלק בהחלשתו של המוסד לבוררות מוסכמת, בשל מדיניות של מתן צווי מניעה לשביתה רק במקרים חריגים, ועל ידי כך עידוד ארגוני העובדים להעדיף את נשק השביתה על פני הבוררות.

המצב בארץ

בניגוד לגופי בוררות אחרים בעולם, המוסד לבוררות מוסכמת סובל מהתעלמות הן מצד האיגודים המקצועיים והן מצד הממשלה. בשנים הראשונות לקיומו טיפל המוסד ב-12 עד 24 תביעות בשנה. בעשור האחרון טיפל המוסד בתביעה וחצי בשנה במוצק בלבד, כאשר בשנים 2009 ו-2010 לא הוגשה אף תביעה לטיפול המוסד (נכון לחודש יוני 2011 הוגשה תביעה אחת במהלך שנה זו).⁶ בטבלה 1 ניתן לראות את מספר התביעות שהוגשו למוסד בכל שנה מאז הקמתו.

המדינה וההסתדרות ממשיכות לממן את המוסד – אותו יצרו על מנת לסייע בפתרון סכסוכי עבודה – מבלי להפנות אליו תביעות. גם המוסד עצמו, על תקציבו, שני עובדיו הקבועים והבוררים הממונים אד-הוק, אינו עושה די כדי ליצור לעצמו עבודה. בניגוד לגופי בוררות דומים בעולם, למוסד אין אפילו אתר אינטרנט דרכו ניתן לקבל מידע ולפנות אליו. תיאורה של פינקלשטיין משנת 2003 את המוסד כגוף מוחלש שרבים מהגופים הרלוונטיים אף אינם יודעים על קיומו, עדיין שריר וקיים כמעט עשור מאוחר יותר.

³ גלובס, 29 במרץ 2011 (לוי), דה מרקר, 14 באפריל 2011, גלובס (ארלוזורוב), 31 במאי 2011 (שטייניץ).
⁴ קרן פינקלשטיין, פתרון לשביתות במגזר הציבורי – שימוש יעיל במוסד לבוררות מוסכמת (המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים: ירושלים, 2003), ע' 2.
⁵ שם.

⁶ דלית גילה, "פתרון סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות", עבודה סמינריונית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009. הנתונים לגבי השנים 2010 ו-2011 על סמך שיחת טלפון של המחבר עם צביה יוסף, מזכירת המוסד לבוררות מוסכמת.

טבלה 1: מספר התביעות שהוגשו למוסד לבוררות מוסכמת לפי שנה

שנה	מספר תביעות
1977	24
1978	16
1979	15
1980	12
1981	17
1982	19
1983	19
1984	17
1985	7
1986	15
1987	21
1988	8
1989	16
1990	10
1991	7
1992	8
1993	4
1994	10
1995	7
1996	8
1997	11
1998	11
1999	2
2000	1
2001	1
2002	2
2003	1
2004	0
2005	1
2006	5
2007	4
2008	1
2009	0
2010	0
2011	1

המקור: דלית גילה, "פתרון סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות", עבודה סמינריונית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, דצמבר 2009. הנתונים לגבי השנים 2010 ו-2011 על סמך שיחת טלפון של המחבר עם צביה יוסף, מזכירת המוסד לבוררות מוסכמת.

הצעות חוק שונות הוגשו על מנת לחזק את המוסד, לקבוע בוררות חובה כאשר מדובר בשירותים חיוניים, ולקצר את הליכי הבוררות, אך כולן נפלו עקב סירובן של ההסתדרות והממשלה לוותר על סמכויותיהן.⁷ הציבור הוא המשלם את המחיר.

⁷ הצעות ברוח זו הוגשו לאחרונה בשנת 2009 (ע"י ח"כ סופה לנדבר וח"כ רוברט אילטוב: הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון – בוררות חובה בשירות ציבורי), התשס"ט–2009), 2007 (ח"כ אלחנן גלזר) ו-2006 (ח"כ אמנון כהן).

המצב בעולם

מדינות רבות בעולם מטיילות מגבלות מסוגים שונים על זכות השביתה, במיוחד זו של עובדי ציבור או עובדים בשירותים המוגדרים חיוניים. ישנן אף מדינות שאינן מאפשרות כלל לעובדי מדינה לשבות. בין מדינות אלה ניתן למנות את שוויץ וגרמניה. מדינות אחרות מחייבות בוררות במידה כזו או אחרת, וביניהן דנמרק, אוסטרליה ונורווגיה. במדינות נוספות ישנם מנגנוני בוררות, תיווך ופיוס בסכסוכי עבודה, וביניהן בריטניה, קנדה, ארה"ב ויפן.⁸ נביא כאן כמה דוגמאות:

דנמרק

מעורבות ממשלתית בסכסוכי עבודה החלה בדנמרק בשנת 1933 כאשר הממשלה החליטה באופן חד צדדי להאריך את תוקפם של הסכמי עבודה במשך שנה אחת. בדנמרק ישנו מתווך ממשלתי המטפל בסכסוכי עבודה במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, ולעיתים הממשלה ו/או הפרלמנט מחליטים לחייב את הצדדים לקבל את הצעתו האחרונה של המתווך (גם בסכסוכים במגזר הציבורי).⁹ המתווך הממשלתי נהנה מאמון כל הצדדים כיוון שהצדדים הם אלה המציגים מועמדים לשמש כבוררים, ואלה נבחרים על ידי המתווך הממשלתי בהתייעצות עם הצדדים. המתווך אינו נוהג להציע הצעת תיווך סופית ללא הסכמת שני הצדדים.

נורווגיה

בנורווגיה החלה המעורבות הממשלתית כבר ב-1916 אז החליטה הממשלה להפנות סכסוך עבודה לבוררות חובה. ב-1952 הוקמה מועצה לאומית לבוררות, אשר מטפלת בסכסוכי עבודה המופנים אליה על ידי הפרלמנט. שניים מתוך חמשת הבוררים ממונים על ידי הצדדים לסכסוך (אחד מכל צד).¹⁰

קנדה

החקיקה הפדראלית מכירה בזכות השביתה, אך מוציאה מן הכלל עובדים במגזר הציבורי המספקים שירותים חיוניים. המחוזות השונים בקנדה מטילים מגבלות נוספות על זכות השביתה. במחוז אלברטה למשל אסור לעובדי המגזר הציבורי (המחוזי) ולעובדי בתי חולים לשבות. במחוז קולומביה הבריטית נכללים כל העובדים בתחום הבריאות והחינוך ברשימת העובדים המספקים שירותים חיוניים. במחוז קוויבק אסורה השביתה של עובדי המגזר הציבורי (המחוזי) כל עוד ישנו הסכם קיבוצי בתוקף, וממשלת המחוז האריכה בעבר באופן חד צדדי את תוקפם של הסכמים קיבוציים.¹¹ בקנדה החוק מחייב שכל הסכם קיבוצי יכלול סעיף בדבר פנייה לבוררות במקרה של מחלוקת.¹²

עמדות האיגודים המקצועיים בעולם

ההסתדרות, כאמור, היא המתנגדת הבולטת בישראל לבוררות חובה. אולם איגודים מקצועיים במקומות אחרים בעולם דווקא תומכים בבוררות חובה, ואף מעלים אותה כאחת מדרישותיהם במהלך משא ומתן. רשת ארגוני העובדים הגדולה בארה"ב, למשל, ה-AFL-CIO, היא מיוזמות הצעת חוק העומדת בפני הקונגרס האמריקאי, אשר בין השאר תחייב בוררות במקרה של חוסר

⁸ פינקלשטיין, פתרון.

⁹ Reinhold Fahlbeck. "Industrial Relations and Collective Labour Law: Characteristics, Principles and Basic Features," *Stability and Change in Nordic Labour Law, Scandinavian Studies in Law* (2002), p. 122.

¹⁰ Ibid., p. 123.

¹¹ International Trade Union Confederation (ITUC), *2007 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights* (accessed June 7, 2011),

<http://survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=CAN&IDLang=EN>

¹² פינקלשטיין, פתרון, ע' 31.

הסכמה בין מעסיק וארגון עובדים על הסכם קיבוצי חדש.¹³ האיגוד המקצועי הגדול ביותר באוסטרליה, ה-Australian Council of Trade Unions, מתגאה בתרומתו לחקיקת חוק הבוררות. לדברי נשיאת האיגוד ג'ני ג'ורג', בוררות חובה מאפשרת לקבוצות העובדים החלשות ביותר להשמיע את טיעוניהם ולזכות למענה, בעוד הסכסוכים נפתרים בדרכי שלום בהתאם לאינטרסים של כל הצדדים.¹⁴ גם בפרסום של האיגוד המקצועי הגדול בדנמרק, 3F, מתוארת מערכת הבוררות הדנית בה סכסוכים על פרשנות הסכם קיבוצי מגיעים לבוררות. לדברי האיגוד, מערכת זו תורמת לכך ש"מספר ימי העבודה האובדים עקב סכסוכי עבודה בדנמרק נמוך יותר מאשר ברוב המדינות".¹⁵

יש לציין כי בחלק מהמדינות החוק אינו מבחין בין המגזר הציבורי לפרטי בכל הנוגע לסכסוכי עבודה. בכל שלושת המדינות המוזכרות, האיגודים אינם מבחינים בין המגזרים ומקבלים את הרעיון של בוררות במגזר הציבורי. למעורבות ממשלתית בפתרון סכסוכי עבודה במגזר הפרטי ישנן משמעויות מרחיקות לכת החורגות מנושאו של נייר זה, אשר מתמקד בפתרון לסכסוכים במגזר הציבורי. זה הבעיה עמה מתמודדים העובדים, הממשלה והאזרחים בישראל, ועל כן אין טעם לדון בצמצום זכותם של העובדים במגזר הפרטי לשבות.

סיכום

העיתונאית מירב ארלוזורוב הציעה לאחרונה לחזק את המוסד לבוררות מוסכמת על ידי מינוי דמות סמכותית ומוערכת לשמש כיו"ר המוסד (היא הציעה את סטיב אדלר, נשיא בית הדין הארצי לעבודה לשעבר).¹⁶ אולם נראה כי לעומד בראשות המוסד יכולת מוגבלת להשפיע על חשיבותו. משמעויות הרבה יותר הן סמכויות המוסד. ניתן לחזק את המוסד הרבה יותר על ידי חיוב פנייה אליו במקרה של סכסוך עבודה במגזר הציבורי, בודאי כאשר מעורבים בו עובדים בשירותים חיוניים. בכך תדמה ישראל למתקנות שבמדינות. אזרחי ישראל הנאנקים תחת עול השביתות והעיצומים - וכן העובדים המעלים דרישות לגיטימיות - ראויים למנגנון פתרון סכסוכים המונע את השביתות ונזקיהן הרב לכל הצדדים.

¹³ באתר האינטרנט של הרשת מופיע מסמך משנת 2007 המציין את היתרונות של הצעת החוק: AFLCIO, "An Economy That Works for All" (accessed June 10, 2001), <http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/upload/shortrap.pdf>

¹⁴ Jennie George, "What Will be the Role of Unions Under The New Regime?" speech given at Australian Council of Trade Unions conference on November 13, 2006 (accessed June 11, 2011), www.actu.org.au/Images/Dynamic/oldsite/public/papers/irnewregime/irnewregime.rtf

¹⁵ Karin Skolnik, "A Presentation of 3F" (3F Information Department, 2005) (accessed June 11, 2011), <http://forsiden.3f.dk/assets/pdf/SD342971419.PDF>

¹⁶ דה מרקר, 14 באפריל 2011