

האם הגיעה העת לשנות את כללי ההתארגנות הראשונית? מחשבות נוספות בראי הזמן

עצמון ליפשיץ*

זכות ההתארגנות של עובדים במקומות העבודה שלהם היא זכות אוניברסלית, המעוגנת גם באמנות של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) מהשנים 1948 ו-1949. בישראל, אשר אימצה אמנות אלה, נחקק בשנת 1957 חוק הסכמים קיבוציים. סעיף 3 בחוק מפרט את ההליך הנדרש לשם ההכרה בהתאגדות עובדים ראשונית כארגון יציג. החוק קבע כי על מנת להכיר בהתארגנות ראשונית, צריכים לפחות שליש מהעובדים לתמוך בתהליך ההתארגנות. במהלך שישים השנים האחרונות לא היה דיון משמעותי באקדמיה, בכנסת או בגופים המשפטיים והפוליטיים האחרים, אשר ניסה לבחון האם יש להשאר את הכללים הנוכחיים, או לחלופין האם יש צורך לשנות אותם. יצוין כי בעולם קיימים מתווים שונים להכרה בארגון יציג. אבל, וזה אבל גדול, באף מדינה בעולם לא קיים מצב שבו לא ניתנת **לכל העובדים** הזכות הדמוקרטית הבסיסית להצביע ולהשפיע בשאלה: האם להתארגן או לא? וכך, ישראל היא למעשה המדינה היחידה בעולם שבה למיעוט של עובדים התומכים בהתארגנות (שליש) יש יכולת להשפיע על התהליך המשמעותי אשר יש לו השפעה על כל העובדים לאורך שנים רבות, כולל אלה שלא רצו להתאגד, אף אם המתנגדים מהווים רוב נומינלי מקרב כלל העובדים. במאמר זה אבקש לנתח את המודל הישראלי (תוך ציון מודלים אחרים מהעולם), ולבחון כיצד הוא עומד בעקרונות דמוקרטיים של ניהול קבוצות חברתיות שונות, ובכללן ארגוני עובדים במקומות אחרים בעולם. כמו כן, אבחן את שאלת הצורך בשינוי של מודל ההתארגנות הראשונית הקיים בישראל בשישים השנים האחרונות. אציע כמה חלופות לדיון ואמליץ על מודל מועדף, אשר מחד גיסא לא יפגע בזכות ההתארגנות הקיימת בחוק, ומאידך גיסא יעמוד בקריטריונים הדמוקרטיים המקובלים בכל ארגון של קבוצות אנשים במגזרים חברתיים שונים ככלל, ובמקום העבודה בפרט.

* בוגר תואר ראשון בלימודי עבודה ותואר שני בלימודי משפט, ומשמש בשנים האחרונות נציג ציבור בבית הדין הארצי לעבודה; במשך כשלושים שנה שימש בתפקידי סמנכ"ל משאבי אנוש בחברות ישראליות וגלובליות.

אני מקווה שהמאמר יעודד דיון מחודש בנושא משמעותי מאוד בעולם יחסי העבודה הקיבוציים, אשר נשאר, כאמור, "מתחת לרדאר", מטעמים שונים, מאז שנת 1957.

מבוא

זכות ההתארגנות של עובדים בעולם המערבי היא זכות אוניברסלית. ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) עיגן זכות זו, כמו גם זכויות נוספות הקשורות לתהליך ההתארגנות של עובדים ולזכות לנהל משא ומתן קיבוצי, בכמה אמנות שאושרו במוסדות הארגון. מדינת ישראל, כחברה בארגון העבודה הבינלאומי, אימצה את האמנות הללו, ובכללן את האמנה משנת 1948 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן, וכן את האמנה משנת 1949 בדבר הזכות להתארגן ולנהל משא ומתן קיבוצי.¹

בהמשך לכך, לאחר הליך דיונים שהחל עוד בשנת 1955, חוקקה הכנסת בישראל בשנת 1957, את חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן: חוק הסכמים קיבוציים או החוק). למן חקיקתו פיתחה המערכת המשפטית הלכות המקבעות בבירור את זכותם של העובדים להתארגן במקום העבודה. ההתייחסות לזכות ההתארגנות במשפט הישראלי היא כאל עקרון-על המהווה חלק מחירויות האדם, והיא זכתה לתמיכה במספר רב של פסקי דין שניתנו על ידי בית הדין הארצי לעבודה,² ואף בבית המשפט העליון במקרים שבהם הובא הנושא לפתחו.³ בשנים האחרונות בולטת בהקשר זה פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין פלאפון, פסק דין אשר שינה באופן מהותי את יכולתו של המעסיק להתערב בשלב ההתארגנות הראשונית של עובדים ולהשפיע עליה.⁴

העובדה המעניינת בהקשר זה היא שבמשך יותר משישים השנים (!) שחלפו מכניסת החוק לתוקפו, בשנת 1957, לא נערך במערכת הפוליטית, בכנסת, בארגוני העובדים, באקדמיה או במערכות המשפט דיון משמעותי שבחן את שאלת הצורך בשינוי המצב החוקי הנוכחי ואת טיבו של השינוי הנדרש (אם הוא אכן נדרש). במאמר אנסה להתמודד עם סוגיית הצורך בשינוי המצב הנוכחי בכל הקשור לכללי ההתארגנות הראשונית, תוך בחינת מערכות היחסים וכללי ההליך בין העובדים לבין עצמם, וכמו כן בחינת ההליך בכללי התנהלות דמוקרטיים מול הצורך לנהל אותו באופן אפקטיבי ולהביא אותו לידי השלמה עד שלב ההכרזה על ההתארגנות.

סעיף 3 לחוק הסכמים קיבוציים קובע כך:

ארגון יציג של עובדים לענין הסכם קיבוצי מיוחד הוא ארגון העובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים שעליהם יחול ההסכם, או שהוא מייצגם לענין אותו הסכם, ובלבד שמספר זה אינו פחות משליש כלל העובדים שעליהם יחול ההסכם.⁵

המאמר יתמקד במשמעויות של הכללים המפורטים בסעיף 3 לחוק ובדרך יישומם בישראל, תוך בחינת תהליכים אלה גם במדינות אחרות.

נושא נורמטיבי מרכזי שינותח בהרחבה במאמר הוא האיזון האופקי שבין ניהול מערכת ערכית חופשית ושוויונית בין העובדים לבין עצמם – בשלב ההתארגנות הראשונית – לבין האתגר שבניהול מערכת יחסים קיבוציים באופן אפקטיבי המאפשר קבלת החלטות, חתימה על הסכמים וכו'.

בשני הפרקים הראשונים של המאמר אסקור את הרקע הנורמטיבי של החוק ואת הליך חקיקתו. בפרק ג' אבחן עד כמה סעיף 3 לחוק עומד ככלל במאפיינים של ארגונים אזרחיים וולונטריים הפועלים על פי עקרונות פעולה דמוקרטיים. לאחר מכן, בפרק ד', אנתח במפורט את מאפייני המודל הישראלי של התארגנות ראשונית, על בסיס המצב החוקי הקיים והפסיקה הרלוונטית. במסגרת זו אבחן עד כמה תהליך ההתארגנות הראשונית הקיים בישראל מתנהל על פי עקרונות פעולה דמוקרטיים המבוססים על שוויון וחופש בחירה של העובדים (זכות שווה להשפיע, קול שווה לכל משתתף וכו'). ניתוח זה יהווה את הבסיס לדיון שיערך בפרק ה', בדבר הצורך לשנות את המצב הקיים בכל הקשור לכללי ההתארגנות הראשונית. בפרק ו' אציג כמה חלופות – חלופה אחת של השארת המצב הנוכחי ושלוש חלופות של שינוי – ואמליץ על זו העדיפה בעיניי. במסגרת מאמר זה אנסה לחדש באמצעות יצירת דיון בהיבטים האופרטיביים של החוק כפי שהוא תקף ומיושם בישראל, ולא רק בהיבטים הנורמטיביים שלו, וכן בניתוח חלופות מעשיות ומתן המלצה לשינוי המצב הנוכחי, אשר תקף כאמור כבר יותר משישים שנים.

א. הרקע הנורמטיבי

התנהלות דמוקרטית של ארגונים, מעוגנת בעקרונות הבסיסיים הללו:

- כל אזרח/חבר בקבוצה אזרחית זכאי להשתתף בהליך הדמוקרטי.
- לכל אזרח/חבר בקבוצה האזרחית המשתתף בהליך יש קול שווה.
- בחירתם של המשתתפים בקבוצה שקיבלה את רוב הקולות בהליך מחייבת גם את המיעוט לקבל את ההכרעה ולכבד את רצון הרוב.
- הרוב זכאי לנהל את הארגון על פי דרכו וערכיו במסגרת המגבלות החוקיות והערכיות של הארגון.
- עם זאת, הרוב מחויב לשמור על זכויות המיעוט ולהתחשב גם בהן.

העקרונות שפורטו לעיל הם הבסיס לפעולה לא רק במסגרת המדינתית, אלא בכל ארגון חברתי הפועל על בסיס הליך בחירה דמוקרטי, ועל מתן זכות ההובלה לגוף שקיבל את מרבית התמיכה מחברי הארגון (ועד הבית, מועצת רשות מקומית, כל ארגון וולונטרי אחר המקיים בחירות וכו').⁶

כאשר אנו מנסים לבחון אם התהליך הנוכחי של ההכרזה על ארגון עובדים כ"ארגון יציג" במקום העבודה אכן עולה בקנה אחד עם עקרונות אלה, מתעוררות שאלות

המחייבות עיון ודיון.⁷ לענייננו נשאלת השאלה עד כמה העקרונות הדמוקרטיים שפורטו לעיל מיושמים במערכת יחסי העבודה הקיבוציים בישראל ככלל, ובתהליך ההתארגנות הראשונית וההכרזה על ארגון עובדים כ"ארגון יציג" בפרט.

את הנושא הזה של חיבור הערכים הדמוקרטיים עם זכות ההתארגנות של עובדים היטיב לסכם סטיב אדלר, לשעבר נשיא בית הדין הארצי לעבודה, אשר ציין כי זכות ההתארגנות מאפשרת את הגשמת יעדיו של משפט העבודה הקיבוצי ובכללם איזון החסר הדמוקרטי (democratic deficit) בין העובדים למעסיק.⁸

בהמשך מאמר זה אתמקד לא רק במערכת היחסים בין העובדים למעסיק, אלא גם ובעיקר בין העובדים לבין עצמם בתהליך ההתארגנות הראשונית, תוך בחינת מערכת יחסים זו בעמידה בכללי התנהלות דמוקרטיים, כפי שפורט לעיל.

לאורך המאמר אתייחס בקצרה ובאופן נקודתי בלבד לדרך יישומו של תהליך ההתארגנות הראשונית גם במדינות אחרות. זאת, על רקע הסכמתי עם גיא מונדלק ומתיו פינקין,⁹ הגורסים כי יש קושי מחקרי בעריכת השוואות מעמיקות ומדויקות בין מערכות חקיקה והתנהלות בתחום יחסי העבודה במדינות שונות, עקב הייחודיות הלוקלית של התרבות הפוליטית, של אפיון מוסדות השלטון ויחסי הכוח ביניהם, של מעמדם של האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים, וכיוצא בזה. אפשר כמובן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות מתוך רצון להעשיר את מגוון הפתרונות האפשריים בארגון הכלים שלנו, וייתכן אף שיש מקום לשקול לאמץ בשיטתנו חלקים מסוימים במערכות יחסי העבודה שלהן. עם זאת, יש לבחון בזהירות מרבית ובדקדקנות את היכולת ליישם פתרונות אלה במערכת יחסי העבודה בישראל.

ב. סעיף 3 לחוק הסכמים קיבוציים – הליך החקיקה וניסיונות לשינוי

עיצובו של חוק הסכמים קיבוציים נדון בכמה ישיבות שקיימה ועדת העבודה של הכנסת בשנים 1955-1957.¹⁰ מעיון בפרוטוקולים של אותן ישיבות אפשר ללמוד כי הדיון במגבלת הסף להכרה בארגון עובדים כארגון יציג, שלפיה לפחות שליש מהעובדים חברים בו (כמופיע בסעיף 3 לחוק), היה שולי לחלוטין, ונדרש באופן חלקי וקצר ביותר במהלך שתי ישיבות בלבד. מצד אחד הוזכרה הערתו של חבר הכנסת בן-ציון הראל (ממפלגת הציונים הכלליים) שלפיה ראוי שיותר מ-50% מהעובדים במקום העבודה יתמכו בהתארגנות.¹¹ מן הצד שכנגד ביקש חבר הכנסת יצחק בן-אהרן (ממפלגת אחדות העבודה) לשקול את הורדת הסף הנדרש משליש לרבע.¹² גם חבר הכנסת אליעזר שוסטק (ממפלגת חרות) היה "מוכן לקבל גם פחות משליש" כתנאי לייצוגיות.¹³ החוק אושר סופית במליאת הכנסת בישיבה שהתקיימה ב-18 בפברואר 1957.¹⁴

כאמור, כלל לא ברור מקריאת הפרוטוקולים של דיונים אלה מה היה מלכתחילה הבסיס הנורמטיבי לקביעת הסף של שליש. למה לא נמוך יותר? למה לא גבוה יותר? דומה שלרוב חברי הוועדה, ולאחר מכן לרוב חברי הכנסת במליאה, המגבלה של שליש נראתה "סבירה" ו"מידתית", ולכן, ככל הנראה, לא נדרש הנושא לעומקו. מעבר לכך,

אפשר להניח כי דבריו של צבי ברניב (אשר כיהן בתקופת חקיקתו של חוק הסכמים קיבוציים כיועץ המשפטי של ועדת העבודה) לפני חברי הוועדה, שלפיהם החוק שמשרד העבודה מציע הוא סינתזה מקומית המבוססת על חוקים ממדינות שונות, הם שיצרו אצל חברי הוועדה את התודעה כי שליש הוא סף נכון ומידתי.¹⁵

מכל מקום, גם אם אי-אפשר לקבוע מסמרות בנושא זה, אפשר להסיק מהפרוטוקולים של הוועדה כי רוב חבריה רצו בהחלט ליצור מערכת של הגנות והקלות אשר תאפשר לעובדים להתארגן ללא מגבלות קשות מדי, מתוך הבנה שתהליך ההתארגנות מורכב וארוך, וחשוף עד להשלמתו להתנגדות מצד "נותן העבודה" (המעסיק-כהגדרתו אז) ולתהליכים שהלה יכול להפעיל על מנת לסכל את ההתארגנות. יש לזכור כי עד למתן פסק דין פלאפון¹⁶ היו למעסיק אפשרויות רבות להקשות את תהליך ההתארגנות הראשונית, למרות המגבלות שכבר הופיעו בחוק המקורי ובתיקונים לו שנעשו לאחר מכן,¹⁷ ומכאן שהיה היגיון רב בזמנו בקביעת סף נמוך והגנות אשר יאפשרו להשלים בהצלחה את תהליך ההתארגנות הראשונית.

מעבר לכך, בנוגע לשאלה כיצד ייתכן שהנושא של דרישת הסף לא הובא מעולם לדיון ציבורי או משפטי משמעותי, יש לציין כי למן קום המדינה ועד חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בשנת 1994, היה שיעור העובדים המאורגנים בישראל גבוה ביותר, ועמד על כ-80%, כך שהשאלות בדבר אופן ההתארגנות, דרישות הסף וכללי "המותר והאסור" בתהליך היו משמעותיות פחות. עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר ניתק את הזיקה בין חברות בקופת חולים כללית לבין חברות ב"הסתדרות העובדים הכללית החדשה" (להלן: ההסתדרות הכללית), ירד שיעור העובדים המאורגנים לכ-65%, בשנת 2000 הוא ירד לכ-45%, ובשנת 2012 – לכ-25% בלבד.¹⁸ בשנים 2012-2016 עלה שיעור העובדים המאורגנים מ-25.1% לסך של 27.1%.

מעניין לציין כי גם לאחר שההסתדרות הכללית איבדה כוח רב עקב חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בנוסף להתגייסות רחבה של "הסתדרות עובדים לאומית" (להלן: ההסתדרות הלאומית) למאבק על התארגנות עובדים והצטרפותו של "כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי" (להלן: כוח לעובדים) כשחקן נוסף במערכת התארגנות העובדים,²⁰ עדיין לא הועלתה לדיון מעמיק שאלת שינוי כללי תהליך הנדרש להכרזה על ארגון כארגון יציג, ולא נדונו כל שאלות המשנה הכרוכות בכך.

הניסיון היחיד (אשר נכשל כבר בתחילתו) היה של איגוד לשכות המסחר, שהגיש בשנים 2009 ו-2015 הצעות לכמה סיעות בכנסת לקדם שינוי של סעיף 3 לחוק הסכמים קיבוציים, שבמסגרתו יועלה הסף משליש ל-51%.²¹ אולם כל הגורמים הפוליטיים שקיבלו לידיהם את ההצעה (בשני המועדים השונים) בחרו לא לפעול בנושא ולא לנסות לקדם את התהליך החקיקתי לשינוי המצב הקיים. אין לי ממצאים מובהקים לגבי השאלה ממה נבעה אי-נכונותן של המפלגות להוביל מהלך של שינוי, אך אפשר לשער כי הן הניחו שאין סיכוי פוליטי להעביר שינוי כזה במארג הפוליטי שהתקיים באותם מועדים בכנסת ישראל ובקואליציות הפוליטיות הרלוונטיות.

כמו כן פורסמה הצעה של "פורום קהלת" להעלות את הרף המינימלי הנדרש לייצוג משליש ל-51%²² כחלק ממכלול שינויי חקיקה מוצעים בתחום יחסי העבודה הקיבוציים. בהתבסס על הנתונים שהוצגו לגבי שיעור העובדים המאורגנים בישראל אפשר לומר כי למרות העלייה הקלה שנרשמה בשנים האחרונות (למן השפל של 2012), שיעור ההתארגנות עדיין אינו גבוה כלל ועיקר, ויש לו פוטנציאל צמיחה רב. לפיכך השאלות שיעלו במאמר זה רלוונטיות מאוד גם לגבי האופן שבו מתנהלות כיום מערכות היחסים בין העובדים, הוועד המקומי ונציגי הארגון היציג (במקומות העבודה שבחרו להתארגן באחת ממסגרות הארגונים היציגים) וגם לגבי אופיין של מערכות יחסים אלה בעתיד.

ג. בחינת סעיף 3 לחוק מול העקרונות הדמוקרטיים

מניתוח של תהליך ההתארגנות הראשונית עד להכרזה על אישור מעמדו של הארגון כ"ארגון יציג", על פי הכללים הפורמליים המפורטים בסעיף 3 לחוק, עולות לכאורה שאלות בדבר מידת ההלימה בין כללים אלה לבין העקרונות הדמוקרטיים שפורטו בפרק א' במאמר. בפרק זה אנסה להאיר סוגיה זו.

חשוב לציין כי הליך התארגנות העובדים כשלעצמו, מבוסס על התפיסה שזכות ההתארגנות היא חלק מהזכויות הנורמטיביות של עובדים במדינה דמוקרטית.²³ תפיסה זו כוללת גם את עקרון השוויון, חופש הביטוי, חופש ההתאגדות והזכות לבחור ולהיבחר, כחלק מתהליך ההתארגנות הראשונית.²⁴

על רקע זה עולה שאלת מעמדה של "זכות ההתארגנות החיובית" (הזכות להתארגן) מול "זכות ההתארגנות השלילית" (הזכות לא להתארגן). שאלה זו עלתה גם במדינות אחרות, ואף זכתה להתייחסות של בית הדין האירופי לזכויות אדם.²⁵ בפסיקתו הגיע בית הדין האירופי למסקנה כי "זכות ההתארגנות השלילית" היא זכות בפני עצמה, ומשקלה אינו נחות מזה של "זכות ההתארגנות החיובית". גם בארצות הברית ניתנה פסיקה ברוח דומה. בית המשפט הפדרלי טען כי על בסיס הנאמר בתיקון הראשון לחוקה האמריקאית (חופש הדיבור), יש לעובדים "זכות התארגנות שלילית" כשם שיש להם "זכות התארגנות חיובית".²⁶ בהקשר זה אציין את גישתו של הנס קלזן, שלפיה חופש של הפרט במדינה מתורגם לחופש פוליטי, וכל חברה בונה לעצמה את ההעדפות הערכיות שבין "חופש חיובי" ל"חופש שלילי" באמצעות חוקים המהווים מסד בסיסי המאפשר לחברה לתפקד.²⁷ באותו הקשר מציין עידו עשת כי כל מערכת של יחסי עבודה קיבוציים צריכה לבחור לעצמה את "שביל הזהב" שלה, אשר יבטיח את חופש הפרט, מצד אחד, ואת האפשרות לנהל מערכת יחסי עבודה קיבוציים אפקטיבית, מן הצד האחר.²⁸

בהקשר הישראלי קיימת התייחסות ברורה לנושא בפסק דין פלאפון, וכך תוארה בו זכות ההתארגנות: "זכות ההתארגנות, כזכות חוקתית, כזכות תת-חוקתית במשפט העבודה, וכזכות חוקית קוגנטית, אינה ניתנת למשא ומתן ועומדת לעובדים בכפוף להתנהלות בתום לב והגינות. זכות ההתארגנות ואופן יישומה במהלכי משא ומתן קיבוצי, אינה ניתנת לויתור בין בהיבט האישי בין בהיבט הקיבוצי".²⁹

בהמשך לכללים אלה עולה גם שאלת "הייצוג ההוגן" ומשמעויותיו – גם כלפי העובדים שבחרו להתאגד, ובוודאי כלפי העובדים שבחרו לא להתאגד.³⁰ על כך יש להוסיף גם את שאלת הלגיטימיות של חיוב עובדים בתשלום להתארגנות שהם בחרו לא להצטרף אליה, וזאת מכוח חוק הגנת השכר.³¹ על פי המצב החוקי בישראל, לעובד יש זכות להחליט שהוא אינו רוצה להיות חלק מההתארגנות, אך למרות החלטתו זו הוא יהיה חייב לשלם מדי חודש תשלומים לוועד המקומי וכן לארגון היציג הפועל במקום העבודה.³²

רות בן-ישראל דנה בהרחבה בסוגיות אלה.³³ במאמרה היא מנתחת באופן מעמיק את השאלה שהצגתי, תוך התייחסות לפסקת ההגבלה³⁴ ולהיבטים נורמטיביים נוספים המבוססים על תורת הוולונטריזם³⁵ – תיאוריה השמה דגש על חופש הבחירה של הפרט וכיבוד האוטונומיה שלו. בדברי הסיכום שלה, היא מציינת כי אחד המופעים היכולים לשלול את חוקיותו של התהליך הוא מצב שבו "רף הנציגות הינו נמוך והארגון היציג מייצג מיעוט של העובדים שעליהם יחול ההסכם הקיבוצי".³⁶ מדברים אלה אפשר להסיק כי על פי גישתה של בן-ישראל, ככל שרמת הנציגות במקום העבודה תהיה גבוהה יותר, כן יגדל הסיכוי שהמעסיק לא יוכל לשלול את חוקיות ההסדר. המצב החוקי הקיים, שלפיו אפשר לבסס ייצוגיות על הסכמה של שלישי בלבד מהעובדים במקום העבודה, עלול לעורר ספקות בלב המעסיק ובקרב חלק מהעובדים בדבר הלגיטימיות של התהליך. בפרק הבא אדון בפירוט כיצד מיושמים בישראל כללי ההתארגנות הראשונית שפורטו לעיל, תוך תיאור ייחודו של מודל זה בהשוואה למודלים אחרים המקובלים בעולם. אציין כבר עתה כי בהקשר למבחנים הדמוקרטיים, המרכיב המשמעותי בהליך ההתארגנות הראשונית בישראל הדורש חשיבה וניתוח נוספים, הוא העובדה שלנוכח המצב הנורמטיבי והמשפטי הקיים בישראל, אין לכלל העובדים במקום העבודה את האפשרות להשפיע על תהליך ההתארגנות. נתון זה חשוב בעיניי אף יותר ממגבלת הסף, הקיימת כיום בחוק, של אישור לפחות שלישי מהעובדים כי ברצונם להפוך את מקום העבודה שלהם למקום עבודה מאורגן.

ד. מאפייני המודל הישראלי של התארגנות ראשונית

בפרק הקודם ציינתי את עקרונותיו של תהליך ההתארגנות הראשונית בהיבט הנורמטיבי ובהיבט היישומי שלו, תוך בחינת זיקתם של עקרונות אלה לעקרונות ההתארגנות של ארגונים חברתיים שונים. בפרק זה אבקש להרחיב את הנאמר, תוך פירוט והעמקה לגבי המאפיינים העיקריים והייחודיים של תהליך ההתארגנות בישראל, ולנתח את המשמעויות העולות מהם.

1. "קול רק למתאגד"

סעיף 3 לחוק הסכמים קיבוציים מאפשר לגוף שקיבל תמיכה של שלישי מהעובדים לפחות להוביל מהלך של התארגנות במקום העבודה, ואינו מחייב קבלת הסכמה של

רוב העובדים. כך שעל פי המצב הנורמטיבי והחוקי השורר בישראל, שלישי מהעובדים (מיעוט) יכול לכפות את רצונו על שני השלישים האחרים, המהווים למעשה רוב מוחלט בקרב העובדים. כלומר, קולם של המתנגדים, גם אם הם רוב העובדים במקום העבודה, אינו מובא כלל בחשבון.

במובנים מסוימים אפשר להגדיר את המצב הנוכחי כ"שלטון המיעוט". בניגוד גמור לעיקרון הדמוקרטי שציינתי קודם לכן שלפיו החלטות מתקבלות על פי הרוב, והרוב צריך לכבד את זכויות המיעוט. המצב הנוכחי בישראל מאפשר יצירת "פירמידה הפוכה" שלפיה המיעוט מתעלם מזכויות הרוב ומרצונם של רוב חברי הקבוצה.³⁷

כפיית המיעוט על הרוב מתבטאת לא רק בשאלת עצם ההתארגנות. במצב הקיים, גם אם רוב העובדים אינם רוצים להצטרף להתארגנות, הם חייבים להסכים כאמור לעצם ההתארגנות, וכמו כן ל"מחיר ההתארגנות", כלומר, לשינויים בתהליכי קבלת ההחלטות בכל הקשור לתנאי העבודה והשכר של כלל העובדים, כמו גם של העובד היחיד, כפי שייקבעו בהסכם הקיבוצי שייחתם בין ההנהלה לבין נציגות העובדים. חשוב לציין בהקשר זה כי לא לכל קבוצות העובדים יש את אותם אינטרסים בהצטרפות לתהליך ההתארגנות. בעוד חלקים מסוימים עשויים להרוויח מתוצאות ההתארגנות וההסכם הקיבוצי (בדרך כלל העובדים המוחלשים יותר או ה"פחות מצטיינים"), חלק אחר (בדרך כלל העובדים הטובים והמצטיינים) עלולים להפסיד מההסכם הקיבוצי, אשר חלק משמעותי של תכניו (קידום בשכר, בונוסים, קידום בתפקיד וכיוצא בהם) מטפל ומדבר – מטבע אופיו של הסכם קיבוצי – במונחים של "ממוצע"/"חציון". ממצא מעניין בהקשר זה אפשר למצוא בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2016. אחד מממצאי הסקר הראה שקיים הבדל משמעותי בין שיעור העובדים ללא השכלה אקדמית שאישרו את ההיגד "יש ועד במקום עבודתי ואינני מעוניין להיות חבר בו" (18%) לבין שיעור העובדים בעלי תואר שני ומעלה שאישרו את אותו היגד (40%).³⁸ אפשר לשער כי אחד הגורמים המשמעותיים להבדל זה בין שתי הקבוצות הוא העובדה שהעובדים המשכילים יותר מניחים כי הם יכולים לקדם את האינטרסים האישיים שלהם בכוחות עצמם, ללא צורך בוועד עובדים.

2. בחירה בארגון יציג – אקסלוסיביות

הבחירה של העובדים בשלב ההתארגנות הראשונית מתמקדת לכאורה רק בשאלה האם להתארגן. למעשה הם גם נותנים את הסכמתם (אף שלא נשאלו על כך במפורש) לייצוג שלהם על ידי ה"ארגון היציג", שהוא גוף חיצוני אחד אשר ילווה אותם בהמשך הדרך במקום העבודה בכל הנוגע להתנהלות שלהם מול המעסיק. (הערה: שלושת הארגונים היציגים המובילים בישראל הם ההסתדרות הכללית; ההסתדרות הלאומית; כוח לעובדים). הבחירה בארגון היציג המסוים שנבחר נעשית רק על ידי מובילי הליך ההתארגנות מקרב עובדי החברה, ולא על ידי כל עובדי החברה. חשוב לציין כי הבחירה בארגון היציג היא קרדינלית בהשפעתה על מערכת יחסי העבודה הקיבוציים במקום העבודה. הסיבה

לכך היא כי על פי חוק הסכמים קיבוציים, ארגון עובדים יציג הוא הגוף הסטטוטורי היחיד המוסמך לחתום על ההסכם הקיבוצי מול המעסיק.³⁹ למובילי הליך ההתארגנות הראשונית מקרב העובדים ישנה השפעה על תהליכי חתימה על הסכם קיבוצי, עיצומים, הכרזת שביתה וכו', אבל אין להם, כאמור, סמכות פורמלית להכריע באופן עצמאי, מאחר שבכל שאלה מהותית נדרשת הסכמתו וחתירתו של הארגון היציג.

הבחירה לוועד העובדים (אשר ינהל בחיי היום יום את מערכת יחסי העבודה מול המעסיק, אך כאמור אינו בעל סמכות פורמלית לחתום הסכמים עם המעסיק, או להכריז על סכסוך עבודה עם המעסיק), מתקיימת רק לאחר השלמת תהליך ההתארגנות. יש לציין כי יכולת ההשפעה של הוועד המקומי על התהליכים השונים משתנה ממקום למקום. היא תלויה במערכת היחסים שבין הוועד המקומי לבין נציגי הארגון היציג, וכן בתקנון ובכללי הפעולה של הארגון היציג שהעובדים בחרו להצטרף אליו. אופי הפעולה ותקנון ההתאגדות של שלושת הארגונים היציגים הבולטים (ההסתדרות הכללית, ההסתדרות הלאומית וכוח לעובדים) שפועלים כיום בארץ שונים, ולפיכך משאירים לוועד המקומי ולעובדים בארגון המאוגד מרווח פעולה שונה, שתורם למידת יכולתם להשפיע על מערך המרכיבים של מערכת יחסי העבודה הקיבוציים (הסכמים קיבוציים, סכסוכי עבודה וכיוצא בהם) במסגרת מקום העבודה.

במקרה של ההסתדרות הכללית הכוח הפורמלי המשמעותי בכל הנושאים שציינתי קודם לכן נמצא לא בידי ועד העובדים המקומי, אלא בידי נציגי האיגוד המקצועי הרלוונטי בכפוף לאופי התעסוקתי (לדוגמה: בניין, שירותים, ביטוח וכו') של המפעל באזור גיאוגרפי מסוים או ברמה הארצית.⁴⁰ לעומת זאת, בארגון כוח לעובדים סוגיות של חתימת הסכם קיבוצי, הכרזת סכסוך עבודה וכיוצא בהן מובאות להכרעת העובדים עצמם, אך מחייבות גם אישור של מוסדות הארגון.⁴¹ בהסתדרות הלאומית מתקיים למעשה מצב ביניים בין שתי הגישות השונות מאוד של שני הארגונים הקודמים, עם נטייה למתן כוח החלטה רב יותר בנושאים החשובים לוועד העובדים המקומי.⁴² כמו כן, גישתה של ההסתדרות הלאומית אל המעסיקים נתפסת כמתונה יותר מזו של הארגונים היציגים האחרים, כפי שאפשר לראות בחוקתה ובפרסומיה המקוונים.⁴³ יש לכך השפעה על אופי ההתנהלות של הוועדים המקומיים מול ההנהלות במקומות עבודה אלה.

אף מבלי לנתח ביסודיות את היתרונות והחסרונות בגישות השונות שנוקטים שלושת הארגונים היציגים, ברור כי בשל הסמכויות הנרחבות הניתנות לארגון היציג, הרי שבכפוף לבחירה בארגון היציג שיוכיל את מערכת יחסי העבודה הקיבוציים במקום העבודה, תהיה משמעות רבה הן בכל הקשור לעוצמת הכוח הארגוני מול המעסיק, והן ביחס לחופש הפעולה של הוועד המקומי (וכנגזרת מכך גם של שאר עובדי החברה).

קונפליקט זה בשאלת היחס הנכון שבין שמירה על דמוקרטיזציה לבין אפקטיביות במערכת יחסי העבודה הקיבוציים (גם בהקשר הערכי הכללי, אך בעיקר בהקשר שצוין קודם לכן של ההבדלים בין הארגונים היציגים המרכזיים הפועלים בישראל ברמת השיתוף של הוועד המקומי ושל העובדים בהחלטות) אינו קל להכרעה. במקומות עבודה שונים

יגובשו העדפות שונות, אשר יתבססו בעיקרן על תפיסות נורמטיביות וחברתיות של בעלי הדעות השונות בסוגיה זו.

אפשר להדגים את המורכבות הנובעת מהקונפליקט שבין ערכים של שיתוף העובדים בתהליכים ובהחלטות חשובות הנוגעות לעתידם המקצועי והכלכלי, מחד גיסא, לבין הצורך המעשי לנהל דיון אפקטיבי בשאלות מורכבות תוך חתירה להגעה להסכם מול המעסיקים, מאידך גיסא, באמצעות שתי דוגמאות מהתקופה האחרונה:

(א) חברת החשמל והמדינה קיימו בשנים האחרונות משא ומתן אינטנסיבי עם נציגות העובדים (מזכיר ההסתדרות ויושב ראש ועד העובדים של חברת החשמל) לגבי מימוש רפורמה במבנה ובאופן הפעולה של החברה בשנים הבאות. המשא ומתן התנהל כמשך שנים אחדות. גם התומכים ברפורמה הנדונה וגם אלה שאינם תומכים בה מסכימים כי זו הרפורמה המשמעותית ביותר שתעבור חברת החשמל בעתיד הנראה לעין (שינוי מבני, שינוי בעלות על חלק ממקטעי הפעילות, פיטורי מאות עובדים וכיוצא בזה). למרות זאת, בישיבה שקיימה המזכירות של ועד העובדים הארצי של חברת החשמל, ימים ספורים לפני השלמת המשא ומתן עם הנהלת החברה ועם נציגי המדינה, סירב עדיין מיקו צרפתי, יושב ראש ועד העובדים, לשתף את מזכירות הוועד הארצי במצבו של המשא ומתן! כלומר, אפילו למזכירות ועד העובדים הארצי של חברת חשמל, שלא לדבר על שאר עובדי החברה, לא היה מידע של ממש, או יכולת השפעה כלשהי, על משא ומתן כה חשוב לעתיד החברה והעובדים. התנהלות זו התבססה ככל הנראה על ההנחה הסבירה כי לא נתן לנהל משא ומתן כל כך סבוך כמעורבות של אנשים רבים, וכי לאחר שיושב ראש הוועד הארצי ייתן את הסכמתו לעקרונות שיוסכמו, ההסכם יובא כמקשה אחת לאישורה של מזכירות הוועד הארצי של עובדי חברת חשמל. מה שאירע בפועל אכן מאשש הנחה זו.⁴⁴

(ב) לאחר ההחלטה לסגור את הטלוויזיה החינוכית נודע לעובדים כי ההסתדרות הכללית חתמה עם המדינה על הסכם הסגירה, כולל תנאי הפרישה של העובדים, ללא מעורבות כלשהי של העובדים עצמם, ואף ללא ידיעתם, וזאת למרות המשמעות הכבדה שיש להסכם זה על עתידם המקצועי והכלכלי של העובדים.⁴⁵

למען האיזון הדיוני יש לומר כי לדרך פעולה זו, הנגזרת מעקרון האקסלוסיביות, יש יתרון בולט, שכן היא מאפשרת לראשי ארגוני העובדים לקבל החלטות בצורה אפקטיבית יותר, ובסופו של דבר להגיע להסכמים עם המעסיקים (המדינה או מעסיקים פרטיים). מעורבות מלאה של העובדים – או אפילו רק של מזכירות ועד העובדים – בכל שלביו של משא ומתן מורכב, כמו זה שהתקיים בכל אחד משני המקרים שהובאו לעיל, נראית בעייתית ומסורבלת, והייתה מאריכה בוודאי את התהליך ופוגעת באפקטיביות שלו. סביר מאוד להניח כי מעורבות כזו הייתה מקטינה באופן משמעותי את הסיכוי להגיע להסכמה כלשהי מול המעסיקים, ובוודאי לחתימת הסכם.

על כך יש להוסיף שאם המעסיק ידע כי ההסכם שהוא אמור לחתום עם נציגי הארגון היציג יובא לאחר מכן לאישור העובדים בהרכב כזה או אחר, הוא יימנע מלהגיע לסיכומים "נדיבים", מתוך הערכה שאם ההסכם לא יאושר על ידי העובדים, הוא יאלץ לקיים סיבוב נוסף של משא ומתן.

כפי שציינתי קודם לכן, שאלת האיזון הנכון בין גישה משתפת אך אפקטיבית פחות לבין גישה משתפת פחות אך אפקטיבית יותר נשארת ב"צריך עיון". ברור שאין לשאלה זו פתרון אחד אידיאלי הנקי מבעיות ומכשלים, וההתייחסות אליה תתבסס מן הסתם על התפיסות הערכיות והנורמטיביות של הגורמים השונים המעורבים בתהליכים אלה, מחד גיסא, ועל הבנת תהליכים של יחסי עבודה המחייבים יכולת החלטה ויישום גם במחיר פגיעה בנורמה של שיתוף, מאידך גיסא.

נקודה נוספת הנזקקת לליבון היא השאלה מהו התהליך השכיח בישראל לבחירת הארגון היציג מבין האפשרויות השונות הקיימות. המציאות היא שאין מציגים לבחירתם של העובדים הנמצאים בתהליך של התארגנות ראשונית את הארגונים היציגים השונים שאפשר להצטרף אליהם במקום העבודה, וודאי לא מחדדים בפניהם את היתרונות והחסרונות הגלומים בכל אחד מהארגונים. כפועל, העובדים שבחרים להצטרף להתארגנות נכפים להצטרף לארגון העובדים ש"בחרו בעבורם" מובילי מהלך ההתארגנות הראשונית מבין עובדי החברה, ואין להם יכולת להשפיע על בחירה זו.

במאמרו המקיף על התארגנות עובדים בישראל, מייחד אדלר פרק מיוחד לשאלה בדבר "הפצת מידע מטעם ארגון העובדים" בתהליך ההתארגנות הראשונית ולאחריו.⁴⁶ אולם במסגרת זו הוא מפרט רק את המידע שהמעביד צריך לתת לארגון העובדים, ולא מציין את החובה של ארגון העובדים להעביר לעובדים מידע לגבי המשמעויות השונות הנובעות מבחירה בארגון יציג זה או אחר.

חשוב ביותר לציין בהקשר זה כי העובדים בשלב ההתארגנות הראשונית הם "שחקנים חדשים וחד-פעמיים" בזירת יחסי העבודה וההתארגנות, בעוד נציגי הארגון היציג המלווים את העובדים הם "שחקנים חוזרים",⁴⁷ ומכאן גם יכולת ההשפעה המכרעת שלהם על התנהלות העובדים במהלך ההתארגנות הראשונית ולאחריה. מעבר לחשש האישי של העובדים המובילים את מהלך ההתארגנות, חסר להם מידע לגבי "המותר והאסור" מבחינה חוקית ולגבי דרכי הפעולה האפשריות, ואין להם ניסיון ארגוני ותפעולי בתחומים אלה. על רקע זה, תמיכתם של נציגי הארגון היציג היא קריטית להצלחת המהלך, ומכאן גם תלותם של מובילי המהלך בארגון היציג המלווה אותם בתהליך ההתארגנות ואף לאחריו.

3. הבחירה בארגון היציג כ"בחירה לחיים"

החוק והפסיקה בישראל הגדירו כללים המאפשרים שינוי של הארגון היציג במקום העבודה.⁴⁸ לנוכח זאת אני מניח שיהיו מי שיטענו כי אפיון הבחירה בארגון היציג כ"בחירה לחיים" הוא קיצוני מדי. כאמור, מימוש תהליך המעבר מארגון יציג א' לארגון יציג ב' הוא אפשרי, אך מורכב וארוך מאוד – גם מבחינת יישומו התפעולי וגם בשל המגבלות

החוקיות החלות עליו. חשוב לציין כי הנתונים האמפיריים בישראל מוכיחים כי מעבר מייצוגיות של ארגון עובדים אחד לייצוגיות של ארגון עובדים אחר באותו מקום עבודה בישראל מתרחש בממוצע בפחות משני מקרים בשנה.⁴⁹ אם נביא בחשבון בהקשר זה את מספר מקומות העבודה המאורגנים בישראל ואת מספר ההסכמים הקיבוציים הנחתמים מדי שנה,⁵⁰ ברור כי מדובר במספר נמוך ביותר, המהווה אחוז זניח לחלוטין, וכי ביחס לרובן המכריע של ההתארגנויות הראשוניות בישראל מדובר בפועל ב"בחירה לחיים". חשוב להדגיש בהקשר זה כי דמי הארגון או דמי הטיפול שהעובדים משלמים מדי חודש לארגון היציג הם "החמצן הכלכלי" של הארגונים היציגים, בהיותם מקור המימון המרכזי שלהם. לפיכך צפוי שכל ארגון יציג יעשה כל שביכולתו על מנת לשרת את חבריו באופן מיטבי, מחד גיסא, ולא פחות מכך על מנת למנוע מעבר של העובדים החברים בו לארגון יציג מתחרה, כולל פנייה לבית הדין לעבודה מקום שהוא מעריך כי פעולתו של הארגון היציג המתחרה סוטה, ולו במקצת, מן הכללים שנקבעו בחוק ובפסיקה. פעילות זו בניסיון למנוע את המעבר לארגון יציג מתחרה מוסיפה על המורכבות הקיימת ממילא על פי כללי התהליך, ומאריכה עד מאוד את התנהלותו. סביר להניח כי הידיעה כי זה מה שצפוי להם בכל הקשור למשך התהליך ולמורכבותו, כולל ההוצאות הכספיות הכרוכות בכך, תקשה מאוד מלכתחילה על הוועד המקומי ועל הארגון היציג המתחרה (אשר היה רוצה להעביר לידיו את היציגות מהארגון היציג הנוכחי) לזום מהלך שכזה. הנה כי כן, כפי שכבר ציינתי, באופן מעשי אפשר לראות את הארגון היציג הראשון במקום העבודה כמי שנבחר "לכל החיים", והסיכוי המעשי שהוא יוחלף בארגון יציג אחר במהלך השנים קטן ביותר, ומתממש בפועל לעיתים נדירות בלבד.

יתר על כן, מדברים שאמרו יושבי ראש של ועדי עובדים חדשים, אשר יזמו את מהלכי ההתארגנות הראשונית בשנים האחרונות, עולה כי הפרקטיקה הרווחת היא שמובילי המאבק מקרב העובדים שומרים על סודיות ומנסים למזער את החשיפה של תהליך ההתארגנות הראשונית עד להבשלתו, ולפיכך יוצרים קשר עם ארגון יציג אחד בלבד, אשר יסייע בידיהם בתהליך ההתארגנות. הם אינם כוחנים הצעות של ארגונים יציגים אחרים, וממילא אינם מציגים לכלל העובדים כמה חלופות בנושא זה לבחירתם.⁵¹ גם אם ניתן להבין את הצורך בשמירת סודיות, יש טעם לפגם בכך שכלל העובדים בארגון אינם מודעים לכך שלמעשה, ללא אפשרות שלהם להשפיע על כך, נכפו עליהם גם ארגון יציג שלא הם בחרו, ומעבר לכך התוכנה שהבחירה בארגון היציג תהיה תקפה לשנים רבות. עובדה נוספת שיש לציין בהקשר של אפיון הבחירה בארגון היציג כ"בחירה לחיים" היא כי נכון להיום אין מנגנון מובנה מבחינה משפטית או כללי התנהלות מצד הארגון היציג, אשר מחייבים להעמיד מחדש מדי תקופה מוגדרת של כמה שנים את עצם השאלה בדבר רצונם של העובדים להמשיך ולהישאר מאוגדים. הארגונים היציגים עורכים מדי כמה שנים בחירות לוועד המקומי בלבד, אך השאלה המהותית בדבר רצונם של העובדים להמשיך להיות מיוצגים ומאוגדים כלל אינה עולה לדיון. אפשר להבין את התנהלותם של הארגונים היציגים, אשר מעדיפים לא להעלות מטעמם את הנושא

בשל האינטרסים הכלכליים והארגוניים שלהם. כמו כן אפשר לטעון כי העמדת השאלה בדבר עצם ההתארגנות לדיון מחודש מדי תקופה עלולה לגרום לחוסר יציבות במערכת יחסי העבודה הקיבוציים במשק ככלל ובמקומות העבודה המאורגנים בפרט. יובהר כי נכון להיום, הגורם היחיד שיכול לדרוש ולוודא שוב את רצון העובדים בייצוגיות הוא הנהלת החברה, וגם זאת רק בנסיבות מיוחדות וחריגות.⁵² לשינוי המצב הקיים בדבר חידוש תקופתי מדי כמה שנים של שאלת עצם רצון העובדים להמשיך להיות מאורגנים יש השלכות רבות, אשר לא אוכל להעמיק בהן במסגרת מאמר זה, אך היה לי חשוב להדגיש כי המאפיין של "בחירה לחיים" ומשמעויותיו כולל גם את עצם שאלת הרצון להישאר מאוגדים לאורך שנים, ולא רק את זהות הארגון היציג.

העובדה שבפועל הבחירה בארגון היציג היא "בחירה לחיים", כמעט ללא יכולת מעשית לשנותה לאורך שנים רבות, רק מעצימה את הקשיים הנורמטיביים העולים מהליך בחירתו של הארגון היציג כפי שהוא מתנהל בפועל כיום.

4. לארגון היציג יש אינטרס כלכלי

כפי שציינתי בסעיף הקודם, לארגון היציג יש אינטרס כלכלי ברור בהצלחת ההתארגנות במקומות העבודה, מאחר שהיכולת הכלכלית שלו להתקיים מבוססת על דמי החבר שישולמו לו מדי חודש על ידי העובדים המאורגנים. בהיעדר עובדים מאורגנים אין לארגון היציג זכות קיום כלכלית. לכן יש להביא בחשבון שארגוני העובדים השונים פועלים למימוש זכות ההתארגנות של עובדים לא רק ממניעים אידיאולוגיים, אלא גם ממניעים כלכליים.

נכון להיום דמי החבר המשולמים על ידי מי שהצטרף להסתדרות הכללית הם בגובה של כ-0.9% מהשכר החודשי עד לתקרת שכר של 17,644 ש"ח ברוטו לחודש, וכ-0.95% מהשכר החודשי של מי שחבר בהסתדרות הלאומית. לעומת זאת, בכוח לעובדים התשלום הוא סכום אחד המשתנה בין קבוצות שכר שונות, ובממוצע הוא עומד על כ-0.6% מהשכר. מדובר בסכומי כסף נכבדים ביותר, אשר מהווים כאמור את הבסיס הכלכלי לקיומם של אותם ארגונים יציגים.

מעבר לתשלומים לארגון היציג, העובדים משלמים תשלומים נוספים למימון פעילותו של ועד העובדים המקומי. תשלומים אלה עומדים על 0.4%-0.5% מהשכר החודשי בהסתדרות הכללית, בהסתדרות הלאומית ובכוח לעובדים.⁵³

יצוין כי הארגונים היציגים מתחילים לגבות את הסכומים שהוזכרו לעיל רק לאחר חתימת ההסכם הקיבוצי הראשון. זאת, על מנת למנוע היווצרותה של מרידות נמשכת אצל העובדים שהצטרפו לארגון היציג על כך שהם משלמים דמי חבר אבל אינם רואים תוצאות בשטח לאורך זמן, שכן משך הזמן עד לחתימת ההסכם הקיבוצי הראשון הוא הליך ארוך ביותר. הארגונים היציגים חוששים שמרידות זו עלולה להביא את העובדים אף לידי הפסקת חברותם בארגון היציג. סוגיה זו של "תשלום מותנה הישגים" מעוררת

את השאלה הנורמטיבית בדבר האותנטיות של עצם ההצטרפות לארגון היציג, ומחייבת דיון מעמיק נורמטיבי ומשפטי נפרד, אשר לא אוכל לקיימו במסגרת מאמר זה.

5. תשלום דמי החבר או דמי הטיפול מחייב את כל העובדים

התשלומים החודשיים לארגון היציג ולוועד המקומי משולמים לא רק על ידי אותם עובדים שתמכו בהתארגנות; גם העובדים שלא תמכו בהתארגנות (ואולי אף התנגדו לה) מחויבים לשלם מדי חודש את התשלומים הנדרשים לארגון היציג, הגם שבמקרה שלהם התשלומים מוגדרים "דמי טיפול", ולא "דמי חבר", כהגדרתם לגבי אלה שבחרו להצטרף כחברים לארגון העובדים. התשלום של דמי החבר או דמי הטיפול הוא כאמור בגדר חובה המוטלת על כלל העובדים מכוח חוק הגנת השכר,⁵⁴ ואינו נתון לשיקול דעתם ולבחירתם של העובדים – לא של אלה שבחרו להצטרף לארגון היציג ולא של אלה שבחרו לא להצטרף אליו.

יזומה המנסה לשנות את המצב החוקי הקיים עלתה לאחרונה בדמות הצעת חוק פרטית שהגישה חברת הכנסת שרן השכל (ליכוד) ב-30 באפריל 2018. על פי הצעת החוק, יחולו שינויים בהליך המאפשר ניכוי "דמי טיפול" מעובד שבחר לא להצטרף להתארגנות, וגם לאחר שהדבר יתאפשר, האחוז שייגבה משכרו יוגבל ל-0.4% (כמחצית מהשיעור הנוכחי).⁵⁵ היוזמה מצויה כאמור רק בראשיתה, אך ברור שלאישורה ככנסת, אם היא אכן תאושר, תהיה השפעה כלכלית משמעותית ביותר על ארגוני העובדים היציגים, אשר עלולה להוביל גם להיחלשות כוחם הארגוני.

הנושא העקרוני של תשלום דמי חבר לאיגוד המקצועי על ידי עובדים במקום עבודה שהתארגן אשר בחרו לא להצטרף לאיגוד המקצועי, הובא לאחרונה לדיון גם בבית המשפט העליון בארצות הברית.⁵⁶ בהחלטת בית המשפט העליון, שהתקבלה ב-27 ביוני 2018 ברוב של חמישה מול ארבעה, נאמר כי במגזר הציבורי של ארצות הברית עובדים במקום עבודה שמאוגד בהסכם קיבוצי יוכלו לבחור לא לשלם דמי חבר לאיגוד המקצועי ולא להיות חלק מההסכם,⁵⁷ אף שהם ייהנו מפירות ההסכמים שעליהם יחתום ארגון העובדים עם המעסיק. הטיעון המרכזי של השופטים היה שבניכוי החובה משכרו של עובד שאינו תומך בהתאגדות יש משום פגיעה בתיקון הראשון לחוקת ארצות הברית. לא מן הנמנע שגופים שונים ינסו להחיל את ההחלטה שהתקבלה גם במגזר הפרטי בארצות הברית. אף שאין כמובן זיקה חוקית מחייבת בין מה שנפסק בארצות הברית לבין הדין הישראלי, הפסיקה האמריקאית שהתקבלה עשויה לתת רוח גבית לאלה שתומכים בישראל בגישתה של פסיקה זו. אכן, מן ההיבט הנורמטיבי אפשר לטעון, לכאורה, כי ניכוי כפוי של דמי חבר/טיפול מעובד שאינו מעוניין להצטרף לארגון העובדים הוא שגוי ולא ראוי, מאחר שיש לכבד את רצונו של פרט לא להצטרף לארגון היציג.

לעומת זאת, אם תיאסר כפיית ניכוי כאמור, עלול להיווצר מצב בעייתי, שכן עובדים שהם חלק מהמפעל/חברה ייהנו מפירות ההסכם הקיבוצי שייחתם על ידי הארגון היציג מבלי שהם שילמו לארגון את דמי החבר/הטיפול. בכך טמון חוסר הגינות לא רק כלפי

הארגון היציג, אלא גם כלפי העובדים האחרים המשלמים את דמי החבר/הטיפול. הדבר עלול להוביל לפיצול בין שתי קבוצות העובדים הללו באותה יחידה. זהו מצב בעייתי מבחינת המרקם החברתי והארגוני בתוך מקום העבודה. מעבר לכך, אם תהיה לעובדים אפשרות ליהנות מפירות המשא ומתן ללא תשלום מס ארגוני כלשהו, ברור שעובדים נוספים יעדיפו לא לשלם. ככל שעובדים רבים יותר יבחרו שלא לשלם את דמי החבר/ הטיפול, יחליש הדבר באופן מובהק את כוחו הכלכלי והארגוני של הארגון היציג. יתר על כן, באופן מצטבר הדבר עלול להוביל לפגיעה בכוחה של העבודה המאורגנת בכללותה, ואף יעמיד בסימן שאלה מהותי את המשך קיומה כגורם משמעותי במערכות יחסי העבודה הקיבוציים.

יעדו עשת טוען כי כשם שבמערך המדינתי אזרח חייב לציית לחוק של המדינה גם אם הוא לא היה שותף לחקיקתו או אינו שלם עם החוק, כך הדבר צריך להיות גם בעולם ההתארגנות הקיבוצית. ולכן, אם עובד אינו מעוניין לעבוד במקום עבודה שיש בו נציגות עובדים מוכרת ולשאת בכל המשמעויות הנגזרות מכך (ובכלל זה תשלום דמי חבר/טיפול לארגון היציג), עומדת לו האפשרות לעזוב את מקום העבודה ולעבור למקום עבודה אחר. עובד/אזרח אינו יכול לבחור לאילו כללים מתוך מערך הכללים הקיימים במערכות שבהן הוא פועל (המערכת המדינתית או מערכת יחסי עבודה קיבוציים) הוא מוכן לציית ולאילו לא.⁵⁸

לנוכח כל הטיעונים שפורטו לעיל, אני סבור כי באיזון האופקי שבין הבעייתיות הכרוכה בניכוי הכפוי, מחד גיסא, לבין המשמעויות הכבדות הכרוכות בניטולו של הסדר זה, מאידך גיסא, יש להעדיף את המשך ההסדר הקיים, למרות מגבלותיו. זאת, בעיקר משום שהפסקתו עלולה להוביל לפגיעה קשה במרקם החברתי במקום העבודה וכן לפגיעה אנושה בכוחה של העבודה המאורגנת בישראל.

* * *

את חמשת המאפיינים של תהליך ההתארגנות בישראל, כפי שפורטו לעיל, אפשר לסכם בשני עוגנים מרכזיים. הציירוף של שניהם הופך את המודל הישראלי לשונה ולא ברי-השוואה למודלים אחרים של התארגנות המוכרים ממקומות שונים בעולם.

1. "קול רק למתאגרד" – מובילי תהליך ההתארגנות הראשונית מנסים לאתר רק את אלה שמעוניינים להצטרף לתהליך ההתארגנות, במטרה לקבץ לפחות שליש מהעובדים שתומכים בו. כל מי שמעוניין בתהליך חייב לאשר בחתימתו את רצונו להצטרף. קולם של אלה שמתנגדים לתהליך ההתארגנות אינו נספר, וממילא לא מובא כלל בחשבון בתהליך בדיקת היציגות. בהיעדר הליך של בחירה והצבעה של כל העובדים על עצם שאלת ההתארגנות, לא ניתנת אפשרות לכל העובדים להשפיע על התהליך או להתנגד לו.

חשוב לציין בהקשר זה כי במדינות אחרות במערב אירופה (אנגליה, צרפת, איטליה, גרמניה, אוסטרליה ועוד) מופעלים תהליכים שונים בכל מדינה בהקשר של כללי

ההתארגנות הראשונית. אף שהתהליכים עצמם, כאמור, שונים ממקום למקום, בכל המדינות נשמרת זכותם של כל העובדים להיות שותפים למשאל בשאלת ההתאגדות.⁵⁹ כלומר, בהקשר הנדון, ישראל היא מדינה חריגה בהחלט, יחסית למדינות אחרות בעולם המערבי, מאחר שבאשראי לא ניתנת לכלל העובדים הזכות להשפיע על ההליך לגבי ההחלטה האם להתאגד או לא.

2. **אקסלוסיביות** – על פי המבנה הנורמטיבי והחקיקתי הנוכחי בישראל, בכל יחידת מיקוח⁶⁰ יכול להיות ארגון יציג אחד בלבד, וזאת בשונה מהמצב הקיים במדינות אחרות, שבהן יכולים להתקיים כמה ארגונים יציגים באותה יחידת מיקוח.⁶¹ צירוף שני המאפיינים הבסיסיים של תהליך ההתארגנות הראשונית בישראל, כפי שפורטו לעיל, יוצרים מצב שבו לרשות כל עובד במקום עבודה שמתקיים בו תהליך ההתארגנות ראשונית עומדות למעשה ארבע אפשרויות:

- (א) להצטרף בהסכמה לתהליך ההתארגנות, וכנגזרת ישירה מכך (ולא כשאלה נפרדת) להצטרף לארגון היציג המסוים שמסייע בידי העובדים מובילי ההתארגנות;
- (ב) להישאר סביל ולא להצטרף באופן וולונטרי לתהליך ההתארגנות, אבל להיות "מצורף" להתארגנות באופן כפוי, בשל הכללים הנהוגים בהקשר זה בחוק;
- (ג) להתנגד באופן פעיל לתהליך ההתארגנות – התנגדות זו תהיה אפקטיבית רק אם בסופו של התהליך לא יצליח הארגון להחתים לפחות שליש מהעובדים על הצטרפות להתארגנות.

(ד) להצטרף למאבק ההתארגנות הראשונית אך לארגון יציג שונה מזה שמציגים מובילי מהלך ההתארגנות הראשונית מקרב עובדי הארגון. זהו מהלך מאתגר שעלול ליצור מתח רב בקרב עובדי הארגון, וסיכויי הצלחתו אינם ברורים כלל ועיקר. בהקשר זה יש לציין כי רוב הניסיונות להקים ארגון עובדים פנימי לא צלחו,⁶² לאחר שבתי הדין לעבודה פסקו (במקרים שהובאו בפניהם לדיון) כי הוועדים הפנימיים שהוקמו לא עמדו בכללי החוק והפסיקה⁶³ על מנת להיות מוכרים כארגון עובדים אותנטי. מקרה חריג בהקשר זה הוא המקרה של חברת "פותחים עתיד" (חברת בת של הסוכנות היהודית) שבה הוכר ארגון העובדים הפנימי כוועד אותנטי העונה על העקרונות המפורטים בפסיקה ובחקיקה.⁶⁴

לסיכום, בפרק זה ניסיתי לאפיין את תהליכי ההתארגנות הראשונית הנוהגים בישראל, תוך ציון מה שמבחין בין תהליך זה לבין תהליכי התארגנות ראשונית במקומות אחרים בעולם. בפרק הבא אדון בשאלה האם יש מקום לשינוי המצב הנוכחי.

ה. האם יש מקום לשינוי המצב הקיים?

לפי המצב הנורמטיבי והחוקי השורר כיום בישראל, לא יהיה במקום עבודה ועד עובדים שהוא חלק מארגון יציג אלא אם כן יושלם בהצלחה תהליך ההתארגנות. אפשר לכאורה לטעון כי גם השגת אישור להתארגנות של שליש בלבד מסך העובדים, כנדרש על פי

השיטה הקיימת, היא בגדר אתגר משמעותי, ולכן אין להקשות את התהליך עוד יותר – בין על ידי הגבהת הסף ובין בכל דרך אחרת.

המצדדים בהשארת המצב הנוכחי יכולים גם לטעון כי אילו המצב החוקי הבסיסי היה הפוך, והייתה קיימת חובה סטטוטורית לקיים התארגנות בכל מקום עבודה אלא אם כן נרשמה התנגדות בקרב העובדים, לא היו מתנגדי ההתארגנות מסכימים – בשם העקרונות הדמוקרטיים – כי ההתארגנות תבוטל רק אם רוב העובדים מתנגדים לה. יש יסוד להניח כי מתנגדי ההתארגנות היו טוענים במקרה כזה (כפי שטוענים כיום אלה המצדדים בהשארת השליש פספ הנדרש) כי קשה לגבש קבוצת מתנגדים, ולכן גם אם רק שלישי מהעובדים מתנגדים, יש לבטל את ההתארגנות.

חשוב בהקשר זה לבחון את הקשיים המרכזיים בתהליך ההתארגנות אשר הופכים את השגת השליש הנדרש לאתגר גדול בזכות עצמו ולכן מצדיקים, לכאורה, את אי-העלאת הסף הנוכחי:

1. ההנחה הבסיסית היא שהמעסיקים מעדיפים מצב שבו אין התארגנות במקום העבודה שלהם, ולכן הם יחפשו כל דרך לגיטימית – במסגרת המגבלות המוטלות עליהם מכוח הדין והפסיקה⁶⁵ – לסכל את ההתארגנות. פעילות זו של המעסיקים, ככל שתתקיים, תקשה כמובן על תהליך ההתארגנות.

2. בשיטת "קול רק למתאגר", כל מי שחתם על תמיכתו במהלך ההתארגנות, ובמיוחד מובילי התהליך, מסתכנים בכך שבעצם השתתפותם בתהליך הם יופיעו אצל המעסיק ב"רשימה שחורה/אפורה", אשר ייתכן שתפעל לרעתם בדיונים עתידיים בנוגע לקידום בשכר, בתפקיד, בתואר וכיוצא בזה. גם אם אין סיבה משפטית פורמלית לחשש של העובדים להצהיר באמצעות חתימתם על תמיכתם בהתארגנות, לנוכח המגבלות החוקיות המוטלות על המעסיק, אי-אפשר לבטל את תחושת החשש, אשר עלולה למנוע מחלק מהעובדים מלהכריז על הסכמתם לתהליך ההתארגנות. כלומר, הטיעון בהקשר זה יהיה כי יש מקום להניח ששיעור התומכים בפועל בהתארגנות גדול משליש, אלא שחלק מהעובדים חוששים מלהצהיר על כך במפורש על ידי צירוף שמם לרשימת התומכים.

3. במעבר ממצב של "אין התארגנות" למצב של "התארגנות" יש שינוי תודעתי הכרוך בסימני שאלה רבים אצל כל עובד לגבי המשמעויות של התהליך – הכלכליות והלא-כלכליות – לגביו באופן אישי, לגבי היחידה שלו ולגבי מקום העבודה שלו בכללותו. גם אם מובילי התהליך מקרב העובדים ונציגי ארגון העובדים היציג ינסו לתת לעובדים את מרב המידע הרלוונטי, יישאר עדיין מקטע לא קטן של "לא נודע". על רקע השינוי התודעתי הנדרש אפשר לטעון כי השגת הסכמה של שלישי מהעובדים היא אתגר משמעותי, ואין לקבוע סף גבוה יותר.

4. קושי נוסף קשור לעצם הניהול האופרטיבי של התהליך עצמו. הבעיה הולכת ומחריפה ככל שמקום העבודה מבוזר מבחינה גיאוגרפית בין כמה אתרים שונים, ולכן ניהול המפגשים של מובילי התהליך עם העובדים באתרים השונים יהיה מורכב

יותר. הדבר גם יוביל להארכת תהליך ההתארגנות הראשונית, עובדה שעלולה לספק שהות למתנגדי התהליך מקרב העובדים או ההנהלה לנסות לסכל את ההתארגנות הראשונית גם במגבלות החוק הקיימות.

מעבר לקשיים שפורטו לעיל אפשר להעלות גם נימוק נורמטיבי שלפיו בשל פערי הכוחות בין עובדים למעסיקים, ובהינתן שמטרת ההתאגדות היא לצמצם את פערי הכוחות הללו, התהליך הקיים מוצדק גם אם הוא פוגע לכאורה בעקרונות הדמוקרטיים של "בחירה" ו"הכרעת הרוב". כלומר, באיזון האופקי שבין שני הערכים השונים יש לתת עדיפות לערך של חופש ההתארגנות ולהקל את יישומו ככל האפשר, גם במחיר של פגיעה בעקרונות הדמוקרטיים.

בהמשך פרק זה אנסה לתת מענה לקשיים שהועלו לעיל. ראשית, במישור הכללי, יש לומר כי גם אם כל הנימוקים שפורטו לעיל הם נכונים ורלוונטיים, אין בהם כדי לבטל את הצורך לדרון בשינוי המצב הקיים גם בהיבט הערכי וגם בהיבט המעשי. מעבר לכך, בהתייחס לגופם של הנימוקים, יש מקום לבחון את הרלוונטיות שלהם למציאות העכשווית בישראל בכל הקשור לכללים הנוגעים לתהליכי ההתארגנות הראשונית הן בהיבט המשפטי והן בהיבט היישומי.

ומן הכלל אל הפרט:

באשר לקשיים הקשורים למעורבותו של המעסיק בתהליך ההתארגנות הראשונית, נדמה כי אין חולק על כך שפסק דין פלאפון⁶⁶ שינה באופן מהותי את יכולתו של המעסיק להתערב במהלך ההתארגנות הראשונית ולהשפיע עליו, עד כדי איון יכולתו זו כמעט לחלוטין. אייכולתו של המעסיק להביע דעה, להעביר מידע ולנסות להשפיע, ולצד זאת החיובים והאיסורים המוטלים עליו בחוק הסכמים קיבוציים בכל הקשור לשמירת יכולתם של מובילי המהלך להביא לידי השלמתו המוצלחת,⁶⁷ משפרים עד מאוד את סיכויי ההצלחה של תהליך ההתארגנות הראשונית, בוודאי ביחס למצב שהיה לפני פסק דין פלאפון ואישורו בבג"ץ.⁶⁸ גם יכולתו של המעסיק לפגוע בעובדים המצטרפים להתארגנות, ובעיקר בעובדים המובילים את ההתארגנות, קטנה במידה רבה, גם אם לא נעלמה לחלוטין, בעקבות האיסורים שעוגנו בחקיקה.⁶⁹

אומנם, במקרים שבהם המעסיק מחליט לא לפעול על פי הכללים, ומבצע מבחינתו "הפרה יעילה", הוא יכול להשפיע מאוד על התהליך, עד כדי ביטולו והפסקתו. עם מקרים אלה אפשר למנות, כדוגמה בלבד, את התהליכים שאירעו בחברת "ביכורי השקמה" ובחברת "הוט".⁷⁰ עם זאת, אפשר לבחון שאלה זו על בסיס כמותי לאורך זמן. ריבוי התארגנויות העובדים שהושלמו בהצלחה בשנים האחרונות,⁷¹ מצביע על כך שהרוב המכריע של המעסיקים פועלים כיום על פי הכללים שנקבעו בפסיקה ובחקיקה. אי לכך, נדמה כי הנימוק בדבר הקושי הטמון בתהליך ההתארגנות הראשונית בשל מעורבותו

של המעסיק נהיה בשנים האחרונות משמעותי הרבה פחות, ובוודאי אינו טיעון קרדינלי המחייב כשלעצמו שמירה על הקיים.

אף שלא אוכל להעמיק בנושא במאמר זה, אני מבקש להעיר כי בחינת המציאות במקומות שבהם הושלם תהליך ההתארגנות בהצלחה, מוכיחה כי המעסיקים עברו למעשה מהתנגדות סבילה במהלך תהליך ההתארגנות (אשר נעשתה כאמור מורכבת הרבה יותר בשל הוראות החוק והפסיקה) להתנגדות פעילה בעת המשא ומתן על ההסכם הקיבוצי הראשון. התנהלות זו מובילה להארכת משכו של התהליך עד לחתימת ההסכם הקיבוצי הראשון. תהליכי המשא ומתן כיום הם ארוכים ביותר, ועשויים להימשך שנתיים ואף שלוש שנים.⁷² משך זמן ארוך זה גורם למרירות אצל העובדים כלפי הארגון היציג ולמשברים במערכת יחסי העבודה בין העובדים לבין המעסיק. המעסיקים מצידם טוענים כי על פי המסגרת החוקית הם חייבים אומנם לנהל משא ומתן קיבוצי בתום לב,⁷³ אך החוק אינו מחייב אותם לחתום על הסכם קיבוצי. במצב זה, תוכל נציגות העובדים לנסות ולפעול נגד הנהלת החברה במישור המשפטי על רקע התמשכות המשא ומתן לחתימת ההסכם הקיבוצי, אך זה עלול להיות תהליך מורכב להכרעה שיפוטית, ארוך וכרוך בעלות כספית משמעותית.

באשר לקושי התפעולי – אי־אפשר להתעלם ממורכבותו של תהליך ההתארגנות הראשונית, בוודאי במקום עבודה מבוזר מבחינה גיאוגרפית. אכן, עד לפני שנים אחדות היה תהליך ההחתמה של העובדים על רצונם להתאגד כרוך בהליך תפעולי מסובך, שדרש גם תיאום מראש עם המעסיק לגבי מועדי המפגשים של מובילי המהלך עם העובדים, הקמת דוכני הסברה לצורך הפצת מידע והפגת חששות של עובדים, וכיוצא באלה פעולות שהפכו את התהליך למורכב יותר ולארוך יותר.

אולם ההתפתחויות הטכנולוגיות שהתרחשו בשנים האחרונות משנות לחלוטין את התמונה. הרשתות החברתיות, טכנולוגיות תקשורת הנתונים המתקדמות ותפוצתם הגבוהה של הטלפונים החכמים מגדילות במידה ניכרת את סיכויי הצלחתו של התהליך, ומאפשרות את השלמתו באפקטיביות רבה יותר ובזמן קצר יותר בהשוואה לעבר. יכולתם של מובילי תהליך ההתארגנות הראשונית להפיץ מידע לכל העובדים בו בזמן בלא תלות במיקומם הגיאוגרפי ולענות על שאלותיהם, והאפשרות לאשר הצטרפות להתארגנות בהקשת מקש במכשיר הסלולרי או במחשב (אופן פעולה אשר אושר אף בפסיקה),⁷⁴ משנות לחלוטין את "כללי המשחק" לטובת מובילי ההתארגנות.

שינוי זה בא לידי ביטוי, לדוגמה, בהתארגנויות חדשות שהתרחשו בשנים האחרונות בחברת "פסגות",⁷⁵ בחברת ECI⁷⁶ ובחברת SAP,⁷⁷ אשר ניצלו את האפשרויות הטכנולוגיות החדשות, ואת ההיתר החוקי המאפשר את השימוש בהן, כדי לקדם את תהליך היציגות בתוך ימים ספורים – לוח זמנים שנראה דמיוני רק לפני שנים אחדות, בהיעדר הטכנולוגיות הרלוונטיות.⁷⁸

לסיכום, אף שקשה לפסול לחלוטין את הקשיים המוצגים על ידי אלה המתנגדים לשינויים של כללי ההתארגנות הנוכחיים, אין ספק כי השינויים החקיקתיים ופסק דין

פלאפון, מחד גיסא, והשיפורים הטכנולוגיים בתחום התקשורת, מאידך גיסא, מקטינים במידה רבה את עוצמת הקשיים, ומכאן גם את עוצמת הרציונל שמאחורי הטענה כי אין לערוך כל שינוי שהוא בתהליך הקיים.

ולכן, אני סבור כי יש בהחלט מקום לבחון חלופות למצב הקיים, אשר ישפרו, מחד גיסא, את העמידה בערכי השיתוף וההתנהלות כקבוצה שכה לכל העובדים יש הזדמנות שווה להשפיע על ההחלטה בדבר ההתארגנות הראשונית, ומאידך גיסא ישמרו על המשך קיומה של יכולת התארגנות עובדים בישראל.

ו. חלופות שונות לדיון

על רקע הבעיות שנותחו בפרקים הקודמים בנוגע לתהליך ההתארגנות הראשונית במקום העבודה, וכנגזרת מהמסקנה כי יש מקום לשקול עריכת שינויים בחקיקה ובכללי ההתנהלות בתחום זה, נשאלת השאלה מה יכול להיות השינוי המיטבי אשר ייתן מענה לקשיים הקיימים בהשגת תמיכה בתהליך ההתארגנות הראשונית, מחד גיסא, אך גם יהפוך את התהליך לכזה שעומד במבחני הערכים הדמוקרטיים, מאידך גיסא.

בשלב זה אנסה לבחון חלופות אפשריות אחדות. אני יוצא מנקודת הנחה שאין שיטה אחת אידיאלית, שהרי בכל שיטה אפשר למצוא יתרונות וחסרונות נורמטיביים או יישומיים. בסוף הפרק אמליץ על החלופה שנראית לי מיטבית מבין אלה שיוצגו להלן. חשוב לציין כי בכל החלטה בדבר בחינת שינוי מהמצב הקיים יש לחתור לכך שהשינוי שייבחר יהיה תוצאה של שיח והסכמה בין ארגוני העובדים השונים לבין ארגוני המעסיקים והמדינה. כל ניסיון של אחד מהצדדים לכפות שינוי של התהליך הנוכחי על הגורמים האחרים נדון לכישלון בטווח הקצר, ובטווח הארוך הוא עלול גם ליצור מתיחות ולגרור אי-הסכמות בנושאים נוספים בין השחקנים השונים הפועלים במערכת יחסי העבודה – העובדים, ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה.

1. חלופה ראשונה: השארת המצב הנוכחי

למרות החסרונות של המצב הנוכחי בכל הקשור למבחנים ערכיים ודמוקרטיים, לפנינו שיטה שהמערכת פועלת על פיה זה שישים שנה, ללא ניסיונות משמעותיים מצד גורם כלשהו לשנותה (למעט מהלך טכני ראשוני בלבד של איגוד לשכות המסחר, כפי שפורט קודם לכן).⁷⁹ אפשר להסיק מכך כי העובדה שהתהליך הנוכחי לוקה באי-עמידה בערכים דמוקרטיים של בחירה ושיתוף אינה מפריעה יתר על המידה לגורמים השונים, אשר מבטאים בהתנהגותם זו את הסכמתם לשיטה הנוכחית. לחלופין, גם אם הם אינם מסכימים לגמרי עם השיטה, "אי-הסכמתם" אינה מניעה אותם לפעול ולדרוש את שינוי השיטה. יציבות במערכת יחסי העבודה היא מרכיב חשוב ביותר בשמירה על יחסים תקינים בין הגורמים הרלוונטיים השונים לאורך זמן. לכן, גם בהינתן חסרונותיה של השיטה הנוכחית, ייתכן שהחשיבות של שמירת הסטטוס קוו עולה על היתרונות שנוכל למצוא בחלופות השונות שיפורטו להלן. לכל שינוי במצב הנוכחי עלולות להיות השלכות

שליליות על יציבותה של מערכת יחסי העבודה בכללותה, ויש לשקול את ההכרח בשינוי אל מול מחיר השינוי.

לשאלת האיזון האופקי בין מימוש ערכים דמוקרטיים ותהליכי "ייצוג הוגן" לבין מערכת יחסי עבודה אפקטיבית, תוך מימוש יכולתם של נציגי העובדים להניע תהליכים והסכמות מול המעסיק, אין פתרון אחד ברור. הדיון בנושא הוא לגיטימי, אך כאשר דנים באפשרויות שונות של שינוי המצב הנוכחי, חשוב לזכור שאחת מהן היא להשאירו כמות שהוא.

2. חלופה שנייה: העלאת הסף תוך שמירה על בלעדיותו של הארגון היציג

אחת האפשרויות היא לשמור על מבנה התהליך הנוכחי ("קול רק למתאגד") אך להעלות את הסף הנדרש משליש לרוב (יותר מ-50%) תוך שמירה על הנוהל של ליווי התהליך על ידי ארגון יציג אחד בלבד (ללא מתן אפשרות לכלל העובדים לבחור את הארגון אשר ילווה את התהליך וישמש בסופו כארגון היציג).

דרך פעולה זו תעניק תוקף מוסרי רב יותר לדרישה שכל העובדים יקבלו את משמעויותיה של ההתארגנות במקום העבודה – גם בעת ההתארגנות הראשונית וגם לאחריה. העובדה שרוב העובדים (ולא רק שלישי) תמכו במהלך ההתארגנות תגביר באופן מהותי את ההסכמה לפעולה ואת התמיכה בנציגות שנבחרה גם מצד אלה שבחרו שלא לצרף את חתימתם להסכמה להתארגן.

להסכמתם של רוב העובדים להצטרף להתארגנות יהיה משקל ערכי רב יותר גם כלפי המעסיק, אשר יאלץ להתחשב ביתר שאת בעמדותיהם של העובדים במסגרת המשא ומתן עם נציגייהם על ההסכם הקיבוצי, ואף לאחר מכן במסגרת ההתנהלות השוטפת של יחסי העבודה הקיבוציים. בן-ישראל מתייחסת אף היא לנושא זה ומעלה את ההתלבטות הבאה: "השאלה אם הישגי המשא ומתן הקיבוצי לא יהיו טובים יותר אילו היינו מעלים את הרף של השיעור המינימלי של היציגות הנדרש כדי להעניק לארגון עובדים את מעמד היציגות".⁸⁰

לעומת זאת, ברור כי למובילי מהלך ההתארגנות יהיה קשה יותר לקבל הסכמה בחתימה של יותר ממחצית העובדים, יחסית למצב הנוכחי שבו נדרשת הסכמה של שלישי בלבד. ייתכן שהעלאת הסף אף עלולה להכשיל את מהלך ההתארגנות כולו, למרות ההקלות בתהליך ההתארגנות הראשונית שנקבעו בפסיקה ובחקיקה בשנים האחרונות, כפי שפירטתי בפרק הקודם. ולכן, מעבר לחלופה זו, גם אם נביא בחשבון את יתרונותיה, עלול לפגוע באופן מהותי ביכולת ההתארגנות של עובדים בישראל.

3. חלופה שלישית: תהליך דו-שלבי תוך שמירה על בלעדיותו של הארגון היציג

חלופה זו מורכבת משני שלבים: בשלב א' תגובש הסכמה של לפחות 10% מהעובדים לבחון את נושא ההתארגנות במקום העבודה. גיוס ההסכמה בשלב זה יוכל להיעשות

באמצעות איסוף חתימות (פיזיות או אלקטרוניות) של העובדים המעוניינים בתהליך, על פי מנגנון "קול רק למתאגר" התקף כיום.

בשלב ב', שיתקיים תוך שבועה עד עשרה ימים (או כל מספר ימים אחר שיוסכם בין ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה כחלק מתהליך ההסכמה על המעבר לשיטה החדשה) מתום שלב א', אם הוא הושלם בהצלחה, ייערך משאל בין כל העובדים, שבו תועמד להצבעה השאלה "האם לאשר את ההתארגנות?" ותינתן לעובדים האפשרות לענות "כן", "לא" או "נמנע". לכל העובדים תהיה הזדמנות להצביע, והחלטת הרוב מתוך סך העובדים שהצביעו תחייב את כל העובדים, גם אם הרוב מקרב המצביעים יהיה קטן ממחצית העובדים ביחידת המיקוח (בארצות הברית ובקנדה שבהן פועל ההליך הדו-שלבי, הארגון היציג חייב לקבל בשלב ב' של ההליך⁸¹ את הסכמתם של יותר ממחצית מכלל עובדי הארגון).⁸² שלב ב' ינוהל על ידי הארגון היציג העומד מאחורי יוזמי מהלך ההתארגנות. המעסיק יחויב להעביר מיידית את פרטי ההתקשרות של כל העובדים ביחידת המיקוח, לצורך יצירת קשר של מובילי ההתארגנות והארגון היציג עם כלל העובדים והעברת המידע הרלוונטי בזמן הקצר שבין שלב א' לשלב ב'.

התהליך המוצע כאן דמוקרטי יותר מהתהליך הקיים, מאחר שלכלל העובדים תהיה אפשרות להשתתף בו באופן פעיל ולהשפיע עליו, ואילו בתהליך הנוכחי בישראל רק קולם של המצדדים מובא בחשבון. מכאן שיש בתהליך המוצע תקפות מוסרית חזקה יותר כלפי כל עובדי הארגון וגם כלפי ההנהלה. מאחר שלכלל העובדים ניתנה ההזדמנות לבחור ולהשפיע (וזה המרכיב החשוב ביותר בחלופה זו), החלטת הרוב מבין המצביעים מחייבת את כל העובדים, גם אם בפועל רק אחוז קטן בחר להצביע. ההיגיון בכך נובע מהעובדה כי בתהליך זה העובדים שבחרו לא להצביע לא יוכלו לטעון נגד התקפות המוסרית והמעשית של התהליך, משום שהם עצמם החליטו שלא לנצל את זכותם להשפיע על התהליך, אף שניתנה להם ההזדמנות לעשות כן. בהקשר זה אציין גם את אמירתו של בית הדין הארצי בדבר הצורך שארגון העובדים במקום העבודה "אפשר לכל חבר וחברה בשורותיו לבחור, להיבחר ולקחת חלק פעיל במוסדות הארגון".⁸³ על כך יש להוסיף גם את קביעתו של בג"ץ בפרשת עמית כי על ארגון עובדים לקיים בחירות שבהן כל החברים בארגון יוכלו להשתתף.⁸⁴

כאמור, גם בחלופה זו יוביל את המהלך הארגון היציג שיוזמי התהליך מקרב עובדי החברה יצרו עימו קשר, ולא יוצגו לבחירתם של כלל העובדים הארגונים היציגים האחרים. יש בכך חיסרון מסוים בכל הקשור לאפשרויות הבחירה של העובדים, אך עם זאת הדבר יפשט את התהליך, המורכב ממילא.

פישוט נוסף מושג על ידי הגבלת משך הזמן מהשלמת שלב א' עד לקיום הבחירות לימים ספורים בלבד. גם כך, אף שמדובר בפרק זמן קצר יחסית, אפשר להניח כי תישמע הטענה כי משך הזמן שבין תום שלב א' לתחילת שלב ב' עלול לאפשר למעסיק לנסות להשפיע על העובדים ואף לסכל את ההתארגנות. כפי שצוין קודם לכן, המגבלות החוקיות המוטלות על המעסיק בחוק הסכמים קיבוציים ומתוקף פסיקתם של בג"ץ ובתי הדין

לעבודה מקשות עליו מאוד לגלות מעורבות כלשהי בתהליך ההתארגנות הראשונית. בפועל, מספר המקרים שבהם המעסיקים פועלים לא על פי הכללים המחייבים, ירד בשנים האחרונות באופן ניכר.⁸⁵ עם זאת, אי־אפשר לבטל טענה זו לחלוטין. עדיין קיימת האפשרות שהמעסיק יחפש דרכים שקטות, ללא "השארות טביעות אצבע", לגייס מבין העובדים בארגון נציגים שיתנגדו להתארגנות, אשר יגייסו עובדים נוספים להצביע במשאל נגד מהלך ההתארגנות ולשכנע גם את חבריהם לנהוג כך.

לכן, על מנת לוודא שהמעסיקים יפעלו על פי הכללים החוקיים המגדירים כיום את אופן התנהלותם בזמן תהליך ההתארגנות הראשונית, יהיה צורך לחדר ולעדכן מראש חלק מהכללים המשפטיים הנהוגים כיום, כחלק מתהליך ההסכמה למעבר לחלופה זו, על מנת להבטיח תהליך חופשי של בחירת עובדים ללא השפעות של המעסיק. מעבר לכך, ובשונה מהעבר, שימוש בכלים טכנולוגיים פשוטים (דוא"ל, פייסבוק, ווטסאפ) אמור לאפשר העברת מידע לעובדים – בלוח זמנים קצר, ביעילות מרבית וללא מעורבות של המעסיק – בדבר ההשלכות השונות על העובדים כפרטים, וכמו כן על מערכת יחסי העבודה הקיבוציים בשל הפיכת מקום העבודה ל"מאורגן" (גם על העובד עצמו וגם על הארגון ככללותו), וכמו כן לאשר את ההתארגנות/לא אשר/להימנע, כך שלוח זמנים קצר בין שלב א' לשלב ב' לא יהווה מכשלה בהקשר זה.

4. חלופה רביעית: תהליך דו־שלבי תוך מתן אפשרות בחירה בארגון היציג

גם בחלופה הרביעית יתקיימו שני השלבים שתוארו בחלופה השלישית, אלא שבמקרה זה יכול הליך הבחירה גם את בחירת הארגון היציג. לצורך זה יאספו מובילי המהלך מקרב עובדי החברה מידע לגבי המאפיינים של כל הארגונים היציגים האפשריים (מה שברוב המקרים אינו קורה כיום), ויעבירו גם את המידע הזה לשאר העובדים, על מנת שהללו יוכלו לבחור את הארגון היציג המתאים ביותר בעיניהם, בעיקר מבחינת חופש הפעולה שהוא מבטיח לוועד העובדים המקומי ולעובדים לאחר השלמת תהליך ההתארגנות. אין ספק שתהליך זה יהא משתף ושקוף הרבה יותר מזה המוצע בחלופה השלישית, לא כל שכן מהתהליך הקיים כיום, מאחר שהוא יאפשר לעובדים לקבל הכרעה כאשר כל המידע מונח לפניהם, ולא רק מידע חלקי.

לעומת זאת, אפשר להניח כי מעורבותם של כמה ארגונים יציגים המתחרים זה בזה, בשלב הרגיש ממילא בחיי הארגון, תיצור מתיחות במקום העבודה, גם אם מדובר בתהליך של ימים ספורים בלבד. מעבר לכך, אפשר להניח כי מובילי ההתארגנות מקרב העובדים ("שחקנים חד־פעמיים") יתחילו את תהליך ההתארגנות הראשונית, עוד לפני הכניסה לשלב א' שלו, לאחר שהם כבר בחרו ארגון יציג מסוים ("שחקן חוזר") אשר ילווה אותם בתהליך המורכב,⁸⁶ כך שנשאלת השאלה עד כמה ההליך המוצע בחלופה זו ניתן ליישום. לנוכח זאת, ולמרות היתרונות הערכיים הגלומים בחלופה זו בהיבט של יישום העקרונות הדמוקרטיים, אני סבור כי יהיה אפשר לשקול את הוספת מרכיב

הבחירה בין הארגונים היציגים רק לאחר שהחלופה השלישית, אשר הוצגה לעיל, תיושם לאורך זמן ותוכח כהליך יציב כשלעצמו.

סיכום והמלצות

במאמר זה ניסיתי להאיר בהסתכלות שונה את הקונפליקט בין הרצון לאפשר לעובדים במקומות עבודה לממש את זכות ההתארגנות שלהם ללא חסמים לא-לגיטימיים, לבין הרצון לוודא שזכות זו תיושם תוך עמידה במבחנים דמוקרטיים בסיסיים.

דומה כי קשה לחלוק על כך שחוק הסכמים קיבוציים התקף כיום נותן עדיפות ברורה לזכות ההתארגנות וליכולת לממשה על חשבון מימושם של ערכים דמוקרטיים המקובלים בחברה שלנו; ערכים המקובלים בכל תחומי החיים האחרים שבהם פועלות קבוצות חברתיות המקיימות הליכי בחירה והחלטה על מטרותיהן ועל דרכי מימושן.

ההחלטה מה צריך להיות השיקול המכריע בשאלת האיזון האופקי בין שתי הזכויות (האחת חוקתית – זכות ההתארגנות; והאחרת נורמטיבית – ניהול הליכים דמוקרטיים) אינה חד-ערכית, והיא מורכבת מרבים שונים, כפי שפורט במאמר. עם זאת, אני משוכנע כי לאחר שישים שנה, שבהן השתנו מרכיבים רבים במערכת יחסי העבודה בישראל, יש מקום לדון מחדש בסוגיה זו. עם השינויים המשמעותיים שחלו במהלך השנים אפשר למנות סעיפים שנוספו או שונו בחוק הסכמים קיבוציים; פסיקות והלכות של בתי הדין לעבודה ובג"ץ בנושא זכות ההתארגנות; והתפתחויות טכנולוגיות המשנות לחלוטין את היישום האופרטיבי של תהליך ההתארגנות.

ההמלצה שלי לשינוי המצב הנוכחי היא לפעול על פי המתכונת המוצגת בחלופה השלישית, כלומר, לנהל את תהליך ההתארגנות הראשונית בשני שלבים: בשלב הראשון יידרש אישור של 10% לפחות מקרב העובדים לקיום משאל בין העובדים על רצונם להתארגן, ובשלב השני, אם התקבל האישור האמור, יתקיים תוך מספר ימים מוגדר משאל בין כל העובדים על השאלה האם להתארגן. הכרעת הרוב מבין המצביעים במשאל, תחייב את כל העובדים. המלצתי זו מבוססת על הערכתי כי מסלול זה מאזן באופן מיטבי בין שני הערכים המתחרים שליוו אותנו לכל אורך המאמר:

א. שמירה על עקרונות פעולה דמוקרטיים בין העובדים לבין עצמם – להבדיל מהתהליך הקיים של "קול רק למתאגד" (שבו רק קולם של התומכים בהתארגנות נשמע ונספר), בחלופה המומלצת תהיה לכל העובדים הזדמנות להשפיע על ההחלטה באמצעות תמיכה בתהליך, התנגדות לו או הימנעות.

נוסף על כך, פער הזמן שבין הצגת הדרישה לקיום התהליך לבין קיומו בפועל יאפשר לכל העובדים לקבל (מנציגי הארגון היציג או ממובילי המאבק להתארגנות מקרב עובדי הארגון) את מרב המידע לגבי משמעותו של תהליך ההתארגנות, כך שיתאפשר להם לגבש את דעתם באופן מושכל.

מאחר שכל העובדים יוכלו להשתתף ולהשפיע על התהליך, מחד גיסא, ומאחר שהמשאל יוכרע על פי רוב העובדים מבין המצביעים, תהיה לתוצאה תקפות מוסרית

וארגונית חזקה כלפי כל קבוצות העובדים (אלה שתמכו, אלה שהתנגדו ואלה שנמנעו) וגם כלפי המעסיק, אשר לא יוכל עוד לטעון (כפי שמעסיקים רבים טוענים כיום) כי "המיעוט הכופה" (אותו שליש בלבד שנדרש על פי שיטת "קול רק למתאגד" הקיימת) אינו מייצג את הרצון האותנטי של כל העובדים, אשר קולם אינו נשמע כלל בשיטה הקיימת.

ב. שימור האפשרות של העובדים להתאגד – סף הכניסה לתהליך נמוך בהרבה מדרישת החוק הנוכחית (10% בהצעה שלי מול שליש במצב החוקי הקיים), והדבר עשוי בהחלט לעודד עובדים לנסות להתארגן.

אם יוסכם להפעיל את התהליך על פי החלופה המומלצת כאן, יהיה צורך, כפי שצינתי לעיל, לבחון אילו שינויים תחיקתיים נדרשים על מנת להבטיח אי-מעורבות (גלויה או סמויה) של המעסיק בשלב שבין שלב א' לשלב ב', כדי שהעובדים יוכלו ליהנות מחופש בחירה אמיתי.

חשוב לציין, כי מעבר לעדכוני החקיקה שייעשו לשם מניעת מעורבותו של המעסיק, יהיה גם צורך לערוך עדכוני חקיקה בנושאים נוספים, ככל שיעלו בתהליך ההסכמה לכיצוע השינוי בין ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה. לדוגמה, יהיה צורך לקבוע באילו תנאים יוכלו עובדים לקיים מהלך התארגנות נוסף אם המהלך הראשוני שהובילו לא צלח וההתארגנות נכשלה, ומה משך הזמן המינימלי הנדרש בין תהליך קודם לתהליך חדש.

מעבר לאמור לעיל, יש לזכור כי אם יוחלט על שינוי כלשהו בתהליכי ההתארגנות הראשונית הקיימים, יהיה צורך להתאים את הכללים החדשים גם למקרים שבהם ארגון עובדים מתחרה ירצה לטעון ליציגות במקום עבודה שכבר קיים בו ארגון יציג, על פי כללי הפסיקה בנושא "המניעות ההלכתית"⁸⁷ אשר נפסקו לאורך השנים. כך, לדוגמה, אם ישונו מבנה התהליך והסף הנדרש להתארגנות ראשונית (העומד כיום על שליש מהעובדים), יהיה צורך להתאים את מבנה התהליך ואת הסף החדש גם למקרה שבו ארגון עובדים מתחרה ירצה לטעון ליציגות. באופן דומה, אם יוחלט על החלפת השיטה מ"קול רק למתאגד" להליך של משאל, אותו הליך יצטרך להיות מופעל גם לגבי דרישה ליציגות של ארגון עובדים מתחרה.

להערכת, השינוי שאני מציע יניב איזון טוב יותר בין שתי הזכויות בהשוואה למצב הנוכחי, בהבטיחו ניהול דמוקרטי יותר של תהליך ההתארגנות, מחד גיסא, תוך המשך שמירה על זכות ההתארגנות ויכולת ההתארגנות, מאידך גיסא.

למרות המחשבה האינטואיטיבית שהאיגודים המקצועיים צפויים להתנגד לכל שינוי מהמצב הקיים, דומני שגם להם צריך להיות אינטרס בהתאמת החקיקה משנת 1957 למציאות העכשווית. גישה פתוחה לנושא זה עשויה לעודד פרטים שעובדים במקומות עבודה לא-מאורגנים, ואשר נרתעים כיום מהתארגנות בשל המאפיינים הנוכחיים של התהליכי ההתארגנות הראשונית ובשל מערך הכללים התקפים כיום ברוב מקומות העבודה המאורגנים, לפעול לקידום ההתארגנות. שינוי גישה דומה עשוי לחול גם מצד המעסיקים,

למרות העדפתם הבסיסית לשמור על החברה/המפעל שלהם כמקום עבודה לא מאורגן. כל זאת, בתנאי שהתהליכים יהיו פתוחים יותר, שקופים יותר ויאפשרו בחירה בין חלופות, בשילוב מרכיב של יכולת השפעה לכל העובדים (ולא רק לתומכי ההתארגנות) על התהליכים המתנהלים בעולם יחסי העבודה המאורגנים במקום העבודה שלהם. לסיום אני מבקש לחזור על עמדתי כי שינוי המצב החוקי והנורמטיבי הקיים כיום חייב להיעשות בדיאלוג בין השחקנים השונים במערכת יחסי העבודה בישראל: המדינה על רשויותיה השונות, ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים.

כפי שציניתי בתחילת המאמר, מטרתי המרכזית בכתיבתו היא לעורר דיון מחודש בנושא אשר במשך שישנים שנה לא התקיים בו דיון ציבורי מעמיק באקדמיה, בבתי הדין לעבודה ובין השחקנים המרכזיים לעולם יחסי העבודה הקיבוציים. בלי קשר לעמדה המסוימת שיגבש לעצמו כל אחד מהקוראים, אני מקווה שהדיון במאמר יפתח תהליך של חשיבה ושיח באקדמיה ואצל הגורמים השונים במערכת יחסי העבודה הקיבוציים בנוגע לדילמות שהוצגו בו.

הערות

- 1 ILO, Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No. 87); ILO, Right to Organize and Collective Bargaining, 1949 (No. 98).
- 2 רשימה חלקית: סב"א (ארצי) 9685-07-12 ארגון כוח לעובדים, ארגון עובדים דמוקרטי - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 15.07.2015); עס"ק (ארצי) 23/10 אקדמיית תעשיות בע"מ - כח לעובדים, ארגון עובדים דמוקרטי (פורסם בנבו, 24.03.2010); עס"ק (ארצי) 25476-09-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה, האגף להתאגדות עובדים - פלאפון תקשורת בע"מ (פורסם בנבו, 02.01.2013) (להלן: עניין פלאפון).
- 3 ראו, לדוגמה, בג"ץ 4179/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 07.07.2014).
- 4 פסק דין בית הדין הארצי לעבודה והבג"ץ בנושא פלאפון לעיל, מהווה קו פרשת מים במערכת יחסי העבודה הקיבוציים בישראל בכל הקשור למידת יכולתו של המעסיק להתערב בשלב "ההתארגנות הראשונית" עד כדי איון יכולת זו כמעט לחלוטין.
- 5 חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.
- 6 אפלטון "פוליטיאה" כתבי אפלטון כרך ב (יוסף ג' ליבס מתרגם, 1979); Yaffa Zilbershats, *Reconsidering the Concept of Citizenship*, 36 Tex. Int'l L.J. 689 (2001) בישראל - מקראה כרך א 234-224 (רות גביוון וחגי שניידור עורכים, 1991).
- 7 David Collier & Robert Adcock, *Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices About Concepts*, 2 Ann. Rev. Pol. Sci. 537 (1999); Mark Barenberg, *Democracy and Domination in the Law of Workplace Cooperation: From Bureaucratic to Flexible Production*, 94 Colum. L. Rev. 753, 796 (1994). גם קהן-פרוינר אשר טען כי להיות ארגון העובדים ארגון לוחם בעל אפיון אחיד ומטרות מובנות ואחידות, אי-אפשר לדרוש ממנו לאמץ מאפייני ייצוג הדומים לאלה של ארגונים פוליטיים וחברתיים אחרים, ראו O. Kahn-Freund, *Trade Unions, The Law and Society*, 33 MOD.L.Rev. 214, 263 (1970).
- 8 סטפן אדלר "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות" ספר אליקה ברק-אוסוסקין עמודים 517-521 (סטפן אדלר ואחרים עורכים, 2012).
- 9 Guy Mundlak & Matthew W. Finkin, *Introduction to the Comparative Labor Law Handbook*, in *Comparative Labor Law* 1, 1-5 (Matthew W. Finkin & Guy Mundlak eds., 2015).

- 10 דברי הכנסת, פרוטוקולים של ישיבות ועדת העבודה, 21.1.1957-23.11.1955.
- 11 פרוטוקול ישיבה מס' 18 של ועדת העבודה, הכנסת ה-3, 4 (19.06.1956).
- 12 שם, בעמ' 3.
- 13 פרוטוקול ישיבה מס' 14 של ועדת העבודה, הכנסת ה-3, 1 (26.12.1956).
- 14 ד"כ 21, 1087 (התשי"ז).
- 15 פרוטוקול ישיבה מס' 2 של ועדת העבודה, הכנסת ה-3 (23.11.1955).
- 16 לעיל ה"ש 3 ר-4.
- 17 חוק הסכמים קיבוציים (תיקון מס' 6), התשס"א-2001, ס"ח 123; חוק הסכמים קיבוציים (תיקון מס' 8), התשס"ט-2009, ס"ח 316.
- 18 בנק ישראל "התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012" ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, 45 (2013).
- 19 הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016.
- 20 הארגון הוקם בשנת 2007. ראו באתר הארגון – <https://workers.org.il/>.
- 21 "הצעות חוק לתיקון חוק הסכמים קיבוציים אשר הוגשו ע"י איגוד לשכות המסחר ב-2009 וב-2015" (עותק מצוי בידי המחבר).
- 22 אמיר פדר, מיכאל שראל וצביה זיכרמן ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה נייר מדיניות מס' 25, 55 (פורום קהלת למדיניות, מרץ 2016).
- 23 Faina Milman-Sivan, *Freedom of Association as a Core Labor Right and the ILO: Toward a Normative Framework*, 3 Law & Ethics Hum. Rts. 109, 114-120 (2009)
- 24 אמיר בשה ומורן סבוראי "דמוקרטיה ארגונית" ספר שטרסברג-כהן – קובץ מאמרים לכבודה של השופט טובה שטרסברג-כהן" 607 (אהרן ברק, יצחק זמיר, אבנר כהן, מורן סבוראי ואלעד עפארי עורכים, 2017).
- 25 Sigurjonsson v. Iceland, 264 Eur. Ct. H. R. (ser. A) at 25 (1993); Sibon v. UK, 13 ILIR 73 (1993).
- 26 Keller v. State Bar of California, 496 U.S. 1 (1990). ראו גם יצחק זמיר ופרנסיס רדאי "על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים" משפטים ג 275 (התשל"א-התשל"ב).
- 27 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Anders Wedberg trans., 1945).
- 28 Edo Eshet, *Coercion and Freedom in Labour Law: American, Canadian, and Israeli Perspectives*, 33 Int'l J. Comp. Labor L. & Indus. Rel. 489 (2017).
- 29 עניין פלאפון, לעיל ה"ש 2, פס' 81 לפסק דינה של הנשיאה ארד.
- 30 מרדכי מירוני "חובת הייצוג ההוגן – זכויות הפרט ומניעת עושה המיעוט בעידן יחסי העבודה הקיבוציים" עיוני משפט ח 183 (1981); עידו עשת "מודל הייצוג במשפט העבודה הקיבוצי – מגמות חדשות" משפטים מו 397 (2017).
- 31 חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, ס' 25(ב).
- 32 נושא זה יורחב בהמשך המאמר בפרק ד'.
- 33 רות בן-ישראל "זכות היסוד לחופש התארגנות: הלגיטימיות של מימון תקציב ארגון העובדים מדמי טיפול המתקבלים מעובדים שאינם נמנים על חבריו" ספר מנחם גולדברג 141 (אהרן ברק ואח' עורכים, 2001).
- 34 ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.
- 35 Sheldon Leader, *Freedom of Association: A Study in Labour Law and Political Theory* 176 (1992).
- 36 בן-ישראל, לעיל ה"ש 33, בעמ' 170.
- 37 מירוני, ה"ש 30 לעיל, בעמ' 210.
- 38 פרופסור יותם מרגלית "יחסי העבודה בישראל, מהו המודל הרצוי להתאגדות עובדים" המכון הישראלי לדמוקרטיה 99-115 (חוברת עבודה שהוצגה בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, מאי 2016) (עותק מצוי בידי המחבר).

- 39 חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, סעיפים 1 ו-2 (תיקון מספר 9) התשע"ד-2014, וסעיף 3.
- 40 ההסתדרות החדשה, חוקת ההסתדרות – מהדורה מעודכנת, פרק ז ("מרחב"), ס' 9 ו-10 (מרץ 2016).
- 41 כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי, תקנון כוח לעובדים, נספח נוהלי שביטה וסכסוך עבודה, הפרק "הכרזת שביטה על ידי צוות ארגון" והפרק "משא ומתן על הסכם קיבוצי" (דצמבר 2008).
- 42 חוקת ההסתדרות עובדים לאומית, פרק ג' – מוסדות ההסתדרות, ס' 39 ("האגף לאגוד מקצועי") (2017) www.histadrut.org/data/files/1991_71aad7abefd472d2fd9ffaa06a77af48.pdf
- 43 "איגוד מקצועי – המודל על פיו אנו עובדים" **ההסתדרות לאומית** www.histadrut.org/?category Id=73194&itemId=156385
- 44 ליאור גוטמן "ועדי חברת חשמל דורשים: קידום הרפורמה רק לאחר הצבעה" **כלכליסט** 30.12.2017 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3728467,00.html
- 45 ענת ביין-לובוביץ' "הסכם קיבוצי חדש בחינוכית נחתם מאחורי גבם של העובדים" **גלובס** 01.08.2018 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001248523
- 46 אדלר, לעיל ה"ש 8, בעמ' 537-538.
- 47 Marc Galanter, *Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 Law & Soc'y Rev. 95 (1974)
- 48 ראו סב"א (ארצי) 31575-02-13 **ההסתדרות העובדים הלאומית – ההסתדרות העובדים הכללית החדשה** (פורסם בנבו, 09.09.2013), שהוא פסק הדין המוביל בשאלת כללי המעבר מארגון יציג א' לארגון יציג ב'; סב"א (ארצי) 63729-01-17 **ההסתדרות העובדים הכללית החדשה – ההסתדרות העובדים הלאומית** (פורסם בנבו, 18.09.2017), שעסק בשאלת מעברם של עובדי הנמל מההסתדרות הכללית להסתדרות הלאומית, תוך ניתוח כללים המפורטים בחוק הסכמים קיבוציים; סב"א (ארצי) 50718-07-10 **ההסתדרות העובדים הכללית החדשה – ההסתדרות העובדים הלאומית בישראל** (פורסם בנבו, 17.11.2010).
- 49 לצורך בחינת הנושא נבדקו כל תיקי הסב"א (סכסוך בין-ארגוני) שהובאו לדיון בבית הדין הארצי בשנים 2012-2017. על פי הבדיקה, מקומות עבודה מאורגנים שינו את הארגון היציג המייצג אותם עשר פעמים בלבד במהלך כשש שנים!
- 50 על פי נתוני הממונה על יחסי עבודה במשרד הכלכלה, בשנים 2012-2017 נחתמו בממוצע כ-309 הסכמים קיבוציים מדי שנה.
- 51 מבוסס על דברים שנאמרו על-ידי דוד טולדנו (אלדן), אהר כהן (ארנסט אנד יאנג), שלומי לוגסי (פסגות) ורוני רוז (כלל) ביום עיון שנערך בנושא זה בתל אביב (24.01.2018). יום העיון אורגן על ידי חברת "ועדים".
- 52 עס"ק (ארצי) 51407-07-15 **כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי – צ.ל.פ. תעשיות בע"מ** (פורסם בנבו, 07.10.2016). בפסק דין זה התייחס בית הדין הארצי, בין השאר, לשאלות הללו: באילו נסיבות רשאי המעסיק לדרוש בדיקה מחדש של היציגות? האם זכאי ארגון העובדים לתקופת מינימום של יציבות ארגונית שבמהלכה לא יוכל המעסיק לוודא כי הארגון עומד בכללי מינימום התומכים בהתארגנות?
- 53 חוקת ההסתדרות, ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, מהדורה מעודכנת, מרץ 2016; חוקת ההסתדרות העובדים הלאומית; תקנון עמותת "כוח לעובדים ארגון עובדים דמוקרטי".
- 54 ראו לעיל ה"ש 31.
- 55 הצעת חוק הגנת השכר (תיקון – הגבלת ניכוי דמי חבר ודמי טיפול מקצועי ארגוני), התשע"ח-2018, פ/5352/20. דמי הטיפול עומדים כיום על כ-0.75%, בהסתדרות הכללית ובהסתדרות הלאומית.
- 56 *Janus v. AFSCME*, No. 16-1466, 585 U.S. (2018). ראו "הכלי הסודי של אנשי הימין בארה"ב שנועד לחסל את איגודי העובדים" www.themarket.com/wallstreet/1.6094616 TheMarker 17.05.2018 (תרגום של מאמר מעיתון "הגרדיאן" הבריטי).
- 57 יעל אלנתן "עידן טראמפ – 'סטירת לחי': בית המשפט העליון של ארה"ב הנחית מכה נוספת על העבודה המאורגנת" **דבר ראשון** 28.06.2018 www.davar1.co.il/134408/
- 58 Eshet, לעיל ה"ש 28, בעמ' 511.

- 59 SEEurope Network, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>, E.M Kassalow, TRADE Unions and Industrial Relations: An International Comparison .119-121,154,217(1969)/
- 60 המונח "יחידת מיקוח" מגדיר את תיחום קבוצת העובדים שעומה ינהל המעסיק משא ומתן, ושעליה יחול ההסכם הקיבוצי.
- 61 BenjaminI Sachs, *Enabling Employee Choice: A Structural Approach to the Rules of Union Organising* 123 Harv. L. Rev. 655 (2010); מירוני, לעיל ה"ש 30, בעמ' 208.
- 62 בין המקרים הבולטים בהקשר יש יש לציין את הנסיונות הללו: עס"ק (ארצי) 15-10-7731 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - מגורה מבטחים ביטוח בע"מ (פורסם בנבו, 31.01.2016); עס"ק (ארצי) 15-08-52823 ארגון עובדי אמדוקס, עמותה רשומה - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 02.11.2015).
- 63 בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית-הדין הארצי לעבודה [107 עמ'], (נא) 63 (1997).
- 64 סב"א (ארצי) 15-04-31434 ארגון עובדי פרויקט "פותחים עתיד" בסוכנות היהודית - הסתדרות המעו"ף - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 19.04.2016).
- 65 ראו ס' 333, ח33 ו-ר33 לחוק הסכמים קיבוציים, לעיל ה"ש 5; וכן עניין פלאפון, לעיל ה"ש 3, פס' 82 לפסק דינה של הנשיאה ארד. עניין פלאפון, לעיל ה"ש 2.
- 67 ראו ס' 333-ח33 לחוק הסכמים קיבוציים, לעיל ה"ש 5.
- 68 בג"ץ 13/4179 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 07.07.2014).
- 69 ראו ס' 33 לחוק הסכמים קיבוציים, שהוסף לחוק במסגרת חוק הסכמים קיבוציים (תיקון מס' 6), התשס"א-2001, ס"ח 123.
- 70 ראו ס"ק (אזורי ב"ש) 15-12-14979 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - ביכורי השקמה בע"מ (פורסם בנבו, 12.03.2017); ס"ק (אזורי ת"א) 11-12-15391 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הוט טלקום (פורסם בנבו, 24.08.2014); עס"ק (ארצי) 14-09-11508 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הוט טלקום (פורסם בנבו, 26.05.2015).
- 71 כפי שפורט בפרק ב', ה"ש 18 ו-19.
- 72 להלן כמה דוגמאות: בחברת "נס טכנולוגיות" הוקם ועד עובדים בשנת 2014, ועד היום לא נחתם הסכם קיבוצי; בחברת ECI הוקם ועד בשנת 2016, אך ההסכם הקיבוצי נחתם רק בתחילת נובמבר 2018; בחברות "פסגות" ו"מגורה מבטחים" הוקמו ועדים בשנת 2016, ורק לאחר כשנתיים נחתם הסכם קיבוצי ראשון.
- 73 ראו ס' 1ח33 לחוק הסכמים קיבוציים, לעיל ה"ש 5.
- 74 התהליך של הצטרפות מקוונת להתארגנות עובדים אושר בעס"ק (ארצי) 15-09-2764 קל אוטו בע"מ - הסתדרות העובדים הלאומית בישראל (פורסם בנבו, 21.03.2016).
- 75 רחלי בינדמן "התארגנות העובדים בפסגות צוברת תאוצה: מעל ל-100 חתימות על טופס הצטרפות" כלכליסט 07.08.2016 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3694980,00.html
- 76 ניצן צבי כהן "מהלך בוק - התאגדות עובדי ECI הכריזה על יציגות בחברה" דבר ראשון 07.06.2016 www.davar1.co.il/19251/
- 77 שוקי שטאובר המאבק על הוועד 119 (2018).
- 78 עוזר כרמי "בזכות האינטרנט: יותר עובדים מתאגדים" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4571172,00.html 15.09.2014 ynet
- 79 ראו לעיל ה"ש 21.
- 80 בן-ישראל, לעיל ה"ש 33, בעמ' 156.
- 81 אני מבקש לציין כי אף שהמבנה המוצע הדרו-שלבי של תהליך ההתארגנות הראשונית אומנם פועל בארצות הברית, אני ממליץ שלא לנסות ולהעתיק את שאר המרכיבים של מערכת יחסי העבודה

- בארצות הברית, לא בהקשר של התהליך הספציפי הנדון, ולא בכלל. שהרי התרבות הפוליטית, התפיסות החברתיות, הכללים המשפטיים, יחסי הכוחות בין ארגוני העובדים, המעסיקים, רשויות השלטון ומערכות החוקים והכללים המשפטיים שונים לחלוטין מישראל. לדוגמה אחת בלבד – אין בארצות הברית כללי התנהגות האסורים על המעסיקים הדומים לאלה המוכרים בישראל מפסק דין **פלאפון**, בכל הקשור לשלבי ההתארגנות הראשונית. ולכן, היכולת של המעסיקים בארצות הברית להשפיע על תוצאות התהליך בתקופה שבין שלב א' לשלב ב' ולגרום לעובדים שלא לאשר את ההתארגנות, גדולה בהרבה מזו המתאפשרת למעסיקים בישראל.
- 82 National Labor Relations Act (NLRA), § 9(a); Canada Labour Code, § 28(c).
- 83 עב' (ארצי') 9/07 ארגון גננות חרדיות – הסתדרות המורים של אגודת ישראל, פס" 20 (פורסם בנבו, 15.09.2008).
- 84 בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997).
- 85 למקרים הספורים שבהם ביצע המעסיק "הפרה יעילה" ראו לעיל ה"ש 70.
- 86 ראו ה"ש 47.
- 87 סב"א (ארצי') 31575-02-13 הסתדרות העובדים הלאומית – הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 09.09.2013).