

האם ההסתדרות היא איגוד מקצועי?

:: עמי וטורי

קיומה של 'מועצת עובדים' מקומית. למועצה זו רשאים לבחור ולהיבחר כל העובדים במקום עבודה. סמכויותיה כוללות את הזכות לאכוף באמצעים משפטיים (הגשת תביעות) וארגוניים (מתן הוראות לעובד) את חוקי העבודה וההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים. ל'מועצות העובדים' זכות וטו על פיטורים שרירותיים, כלומר פיטורים עקב עבירת משמעת שלא הוכחה או כל סיבה אחרת שאינה צמצומים כלכליים. החברים ב'מועצות העובדים' האירופאיות מוגנים מתוקף חוק מכל התנכלות מצד המעסיק הנובעת מפעולה שבצעו במסגרת מילוי תפקידם. הגנה זו חלה עליהם גם אם שגו שגיאה סבירה ופעלו לצורך מילוי תפקידם בחריגה מסמכות.

הוועדים הכפופים להסתדרות הכללית הם כאמור מעין 'מועצות עובדים' בעלות סמכויות דומות מאוד לאלו של מקבילותיהן בארצות אירופה. אך בניגוד ל'מועצות העובדים' באירופה, מי שאמור לספק לוועדים הגנה משפטית וארגונית היא ההסתדרות ולא המדינה. כמו כן, נוהליהם הפנימיים נקבעים על פי 'תקנון הוועדים' של ההסתדרות ולא על פי חוקי המדינה. הזכות לבחור ולהיבחר אליהם אינה מותנית בחברות בהסתדרות הכללית. אולם בניגוד ל'מועצות העובדים' האירופאיות זכויות אלה אינן אוניברסליות: רק מי שמועסק למעלה משלושה חודשים ברצף במקום עבודתו רשאי לבחור; רק מי שמועסק למעלה משנתיים ברצף במקום עבודתו רשאי להיבחר; במקומות עבודה שבהם קיים הסדר קביעות, רק עובד קבוע או מי שעובד למעלה מחמש שנים ברצף זכאי להיבחר.

וועדים הסתדרותיים או יחידות בעלות סמכויות דומות בארגונים המצויים מחוץ להסתדרות הכללית (ההסתדרות המורים, ארגון המורים העל יסודיים, ארגוני הסגל הזוטר והבכיר באוניברסיטאות, אגודת העיתונאים, ההסתדרות הרופאים ועוד) מכסים קצת פחות מ-40% מכלל השכירים במשק. בצרפת מכסות 'מועצות עובדים' כ-50% מכלל השכירים. בגרמניה ואוסטריה מדובר בשיעור כיסוי דומה. התארגנות העובדים במקום העבודה אינה חלק

כדי לא להותיר אף קורא במתח בלתי נסבל, התשובה היא כן. אבל בקושי!

ההסתדרות לא קמה כאיגוד מקצועי. בראשיתה היא לא הייתה ארגון מעמד עובדים אוניברסלי אלא כשמה - 'ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל'. ככזו, פעלה ההסתדרות כמי שמשרתת את המפעל הציני ולא רק כמגנת מעמד העובדים. היסטוריה זו של ההסתדרות יצרה מבנה חריג, שלא השתנה כמעט ב-80 השנים האחרונות. ההסתדרות איבדה אמנם את מרבית תפקידיה שאינם מתיישבים עם פעילות של איגוד מקצועי, אך היא נותרה בנויה על פי ההיגיון שייסד אותה, מבנה שאינו משרת את מה שאמור להיות תפקידיה העיקרי כיום - איגוד מקצועי.

כדי להבהיר את טענתי אדון במאמר זה בארבעת הרבדים שבהם מתנהלת ההסתדרות היום ובקשר המורכב ביניהם. רבדים אלה הם: הוועדים, המרחבים האזוריים, 'האיגודים המקצועיים' והמוסדות הארציים.

הוועדים - המייצגים הישירים אך ללא דמוקרטיה פנימית

הוועדים הם המסגרת היחידה בהסתדרות שבה בוחרים העובדים את נציגיהם באופן ישיר במקומות עבודתם. אך הוועדים אינם חלק אורגני של ההסתדרות: אין להם סמכות להכריז על סכסוך עבודה, להכריז על שביתה או לחתום על הסכם קיבוצי. ההסתדרות מאפשרת להם להיות נוכחים במשא ומתן קיבוצי. במקרים נדירים מסמיכה ההסתדרות את הוועדים לחתום בשמה על הסכמים קיבוציים, אך אין מדובר בסמכות המעוגנת בחוקת ההסתדרות.

אז מה הם בעצם הוועדים? הוועדים הם מעין 'מועצות עובדים' וולונטריות. 'מועצות עובדים' קיימות ברבות מארצות אירופה. כך למשל בצרפת, בגרמניה ובאוסטריה, כל מקום עבודה מסדר גודל מסוים חייב לאפשר, מתוקף חוק, את

בשעה שבארצות סקנדינביה, בארצות האנגלו-סקסיות, בצרפת ובגרמניה האיגודים המקצועיים הענפיים הם ישויות משפטיות עצמאיות החברות מרצון החופשי בפדרציות-על, בהסתדרות הכללית מהלך מסוג זה אינו אפשרי.

וועידת ההסתדרות הארצית כוללת 2001 חברים הנבחרים פעם בחמש שנים בבחירות יחסיות ארציות וכלליות ומתמודדים במסגרת רשימות מפלגתיות (אבל כמובן, בבחירות האחרונות - "לא פוליטיות"). בבחירות האחרונות נדרשה כל סיעה לשלם 50,000 ₪ תמורת הזכות להתמודד.

של שנתיים. הזכות לבחור ולהיבחר בישראל מוקנית לכל חברי ההסתדרות בעלי וותק של חצי שנה ומעלה. לשם השוואה, בסקנדינביה זכות זו מוקנית לכולם (למעט עובדים בשכר של האיגוד המקצועי ולמעט בפּינלנד שגם בה זכות הבחירה והיבחרות היא אחרי חצי שנת חברות).

האיגודים המקצועיים – פיצוי שאינו מפצה

כפיצוי למרחבים האזוריים, הבלתי יציגים בעליל כאמור, קיימים בהסתדרות 'איגודים מקצועיים', הרובד השלישי בו מתנהלת ההסתדרות. האיגודים מייצגים את החברים על פי מקצועם (ולא על פי הענף שאליו משתייך מקום עבודתם כמקובל באירופה). אלה הם מוסדות פנימיים של ההסתדרות ולא מוסדות עצמאיים. הפסיקה הישראלית בתחום העבודה מגבה את ההסתדרות הכללית ואינה מכירה בפדרציות של איגודים מקצועיים שלא במסגרתה. בשעה שבארצות סקנדינביה, בארצות האנגלו-סקסיות, בצרפת ובגרמניה האיגודים המקצועיים הענפיים הם ישויות משפטיות עצמאיות החברות מרצונן החופשי בפדרציות על (כלומר, הם רשאים לפרוש בכל עת מהפדרציה אם אינם חשים מיוצגים בה כראוי או מכל סיבה אחרת שתהיה מקובלת על כלל החברים), בהסתדרות הכללית מהלך מסוג זה אינו אפשרי.

כאמור, זהו גם מבנה האיגוד האוסטרי. אלא שבארגון האוסטרי נקבע אוטומטית הרכב מועצת האיגוד הענפי (ולא איגוד על פי מקצוע) בתוצאות הבחירות ל'מועצות העובדים' שבתחום אחריותו. מנגד, בהסתדרות חלק מהאיגודים המקצועיים קיימים רק 'על הנייר' ואת ראשיהם ממנה ההנהגה הארצית של ההסתדרות. אחרים אמורים לקיים בחירות פעם בכמה שנים על פי מחוזות בחירה המבוססים על כתובות מגוריהם של החברים (מנגנון בחירות זה כמעט שלא היה בשימוש בעשור האחרון). יש גם איגודים ישראליים בעלי נציגות אותה בוחרים ראשי הוועדים (למשל הסתדרות האחיות), אלא שבוועדים כאמור אין לכולם זכות שווה לבחור ולהיבחר.

אינטגרלי ממוסדות ההסתדרות. זאת בניגוד לארצות סקנדינביה ולארצות האנגלו-סקסיות שבהן התא של חברי האיגוד המקצועי במקום העבודה ממלא את תפקידי הוועד ובמקביל בוחר מקרבו את נציגיו למוסדות הארגון הבכירים. לעיתים הנציגים הם מטעם איזור בחירה המשותף למספר מקומות עבודה.

מרחבים אזוריים – ללא ייצוג של מקום העבודה

וכאן יש לעבור לרובד השני והוא המרחבים האזוריים. אלה הם למעשה הגופים אליהם בוחרים חברי ההסתדרות את נציגיהם באופן ישיר, והם מבוססים על מקום מגוריו של החבר ולא על מקום עבודתו. כיוון שרבים מאיתנו לא עובדים וחיים באותו מקום, מנותקת למעשה הזיקה הישירה בין המרחב ובין העובדים שאותם הוא אמור לייצג. למשל, מרחב תל אביב של ההסתדרות מייצג מקומות עבודה שחלק גדול מהעובדים בהם אינם גרים בתל אביב ולכן לא יכלו לבחור את נציגי המרחב. חברים אלו בתורם בחרו במקום מגוריהם נציגים שאינם מייצגים אותם, למשל במרחב פתח תקווה של ההסתדרות, ואלו כאמור מייצגים עובדים אחרים. לא כך בשאר העולם – בצרפת וגרמניה מחוזות הבחירה של חברי האיגודים המקצועיים נקבעים על פי סוג מקום העבודה ועל פי כתובת מקום העבודה של החבר. בארצות סקנדינביה, מחוזות הבחירה חופפים לתא של האיגוד המקצועי במקום העבודה, ואילו מובטלים ופנסיונרים משייכים לתא החופף למקום העבודה האחרון שבו היו מועסקים או למסגרת הראשונה שמעליו. רק בשני ארגוני עובדים משמעותיים בעולם המתועש מחוזות הבחירה הבסיסים מוגדרים על פי כתובת מקום מגוריו של החבר ולא על פי מקום עבודתו – ההסתדרות הכללית בישראל ואיחוד האיגודים המקצועיים האוסטרי, אלא שבאוסטריה קיים פיצוי על מכשול זה ועל כך בהמשך.

בארץ, הבחירות למועצות המרחביות נערכות במקביל לבחירות לוועידת ההסתדרות (ולאחרונה גם באמצעות אותו פתק), כלומר אחת לחמש שנים. מדובר בשיא עולמי שלילי. גם באיגודים מקצועיים באירופה נבחרים הקונגרסים פעם בשלוש ארבע או חמש שנים, אבל הבחירות למרחבים הן בתדירות גבוהה בהרבה. בארצות סקנדינביה מתקיימות בחירות לאסיפת החטיבה (מסגרת הכוללת מספר מקומות עבודה מאותו ענף באזור גיאוגרפי נתון) בכל שנה, כאשר בכל בחירות נבחרים חצי מהנציגים למשך תקופה

אמנם פדרציות האיגודים המקצועיים באירופה מזוהות באופן גלוי עם המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות, אולם זהות זו מקורה באידיאולוגיה של האיגודים ולא בבחירות על בסיס מפלגתי.

כך למשל, בבחירות האחרונות התמודדה סיעת הליכוד העצמאית, שזכתה ב־11% מהקולות, בגיבויו המלא של "אביר זכויות העובדים" בנימין נתניהו.

קביעות – הגנה מתוקף הסכם קיבוצי שמשמעותה שאין לפטר עובד מסיבות שרירותיות (למשל וותק, היעדר הצטיינות, ויכוחים לגיטימיים עם הממונים הישירים, עבירה שבוצע מחוץ למקום העבודה ועוד). מותר לפטר עובד רק עקב עבירת משמעת פנימית שבוצעה או עקב צמצומים. בשני המקרים יש לקיים קודם משא ומתן פרטני על כל עובד ועובד עם הוועד ואו ההסתדרות ולאחריו יכול המעסיק לפטר גם בלא שהגיע להסכמה עם הוועד ואו ההסתדרות.

הנהגת ההסתדרות – פוליטיקה בלי פוליטיקה

הרובד האחרון של ההסתדרות הוא ההנהגה הארצית. וועידת ההסתדרות הארצית כוללת 2001 חברים הנבחרים אחת לחמש שנים בבחירות יחסיות, ארציות וכלליות ומתמודדים במסגרת רשימות מפלגתיות (אבל, כמובן, בבחירות האחרונות – "לא פוליטיות"). בבחירות האחרונות נדרשה כל סיעה לשלם 50,000 ₪ תמורת הזכות להתמודד. וועידת ההסתדרות בוחרת מתוכה את בית נבחרי ההסתדרות המהווה את הפרלמנט של ההסתדרות. בית נבחרי ההסתדרות ממנה את הנהגת ההסתדרות (מעין ממשלה המונה כ-30 איש) ויכול להדיח אותה וגם את יושב ראש ההסתדרות שנבחר בבחירות אישיות כלליות וארציות.

בבית נבחרי ההסתדרות שולטת היום סיעת-על שזכתה בלמעלה מ-80% מהקולות בבחירות האחרונות. סיעת-על זו מורכבת מנציגי מר"צ, העבודה, סיעה עצמאית של עופר עייני, ושתי סיעות המבוססות על חברי ליכוד. באופוזיציה נמצאות סיעת הליכוד העצמאית וסיעת חד"ש. הבחירה במפלגות ולא בנציגי עובדים היא ייחודית להסתדרות. אמנם פדרציות האיגודים המקצועיים באירופה מזוהות באופן גלוי עם המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות, אולם זהות זו מקורה באידיאולוגיה של האיגודים ולא בבחירות על בסיס מפלגתי. גם במרכיב זה האוסטרים דומים לנו. האיגוד המקצועי האוסטרי הוא הארגון היחיד שבדומה להסתדרות מתמודדת בו כל המפלגות הפוליטיות המיוצגות בפרלמנט האוסטרי, כולל המפלגה השמרנית. שיטה זו מאפשרת את האבסורד של בחירה להנהגת ההסתדרות כתוצאה מטעמים מדיניים, או התארגנות מוצלחת ביום הבחירות של מפלגה שאין דבר בינה ובין מחויבות לתפקידי האיגוד המקצועי. כך למשל, בבחירות האחרונות התמודדה סיעת הליכוד העצמאית, שזכתה ב-11% מהקולות, בגיבויו המלא של "אביר זכויות העובדים" בנימין נתניהו.

אז מה בעצם הבעיה?

העדר היציגות בהסתדרות הכללית מסביר חלק לא מבוטל מצורת התנהלותה. כאשר את מועצות המרחבים לא בוחרים העובדים שאותם הן אמורות לייצג, אין שום סנקציה מעשית שתאלץ אותן לפעול למען אותם עובדים – גם לא לפני בחירות צפויות. הפער של חמש שנים בין בחירות לבחירות נותן למועצות

המרחבים חסינות נוספת מפני אי שביעות הרצון הפוטנציאלית של העובדים שהן אמורות לייצג. לכן מידת הפעלתנות של ראשי המרחבים תלויה בעיקר באישיותם ובאינטרסים ארוכי הטווח שלהם. אינטרסים אלו חופפים לעיתים לאלו של העובדים ולעיתים דווקא לאלו של מי שיכול לגמול בעין יפה לאותו יושב ראש מרחב (למשל מעסיקים חזקים).

זאת ועוד – מבחינת ההסתדרות, הוועדים הם כאב ראש מיותר. כיוון שאדם יכול להיות חבר בוועד מבלי שהוא חבר בהסתדרות הם אינם מוסיפים בהכרח חברים להסתדרות. ההסתדרות זכאית לקבל דמי טיפול שגובהם כמעט כגובה דמי חברות גם אם אין וועד במקום העבודה. יש לציין עוד שהיא מקבלת דמי טיפול גם אם הסכם קיבוצי אינו נאכף (אכיפה שעולה להסתדרות בהוצאות מיותרות מבחינתה). לכן, המוטיבציה של ההסתדרות להקים וועדים חדשים מתקיימת בעיקר מן השפה ולחוץ, למרות ואולי בגלל שוועדים הינם אמצעי האכיפה היעיל ביותר של הסכמים קיבוציים.

בניגוד לנושא היציגות והעדר דמוקרטיה פנימית מספקת, נכסי העבר של ההסתדרות אינם עומדים בסתירה לתפקוד מוצלח כאיגוד מקצועי. בסקנדינביה לדוגמה, ראשי האיגודים הם הדירקטורים של קרנות הפנסיה ושל חברות הביטוח של האיגודים המקצועיים שמחזיקות לצד קרנות הפנסיה הממשלתיות ברוב ההון המקומי. הדירקטורים מטעם האיגודים המקצועיים הם שאחראיים על הניהול התקין של הכספים ועל העמידה בקוד האתי המחייב מדיניות השקעות מוסרית. עם זאת, ראוי לציין שדרך ניהול החברות ההסתדרותיות בניגוד למודל הסקנדינבי יצרה פתח רחב מדי לשחיתות ולמתן טובות הנאה. ההסתדרות גם קיימה בעבר את עיקר מדינת הרווחה הישראלית, תחום שכיום אין לה בו השפעה של ממש. באירופה תפקיד זה מצוי באופן מסורתי בידי איגודים מקצועיים. בארצות סקנדינביה האיגודים המקצועיים מנהלים את קרנות דמי האבטלה ואת לשכות התעסוקה. בצרפת האיגודים המקצועיים אחראים לניהול בפועל של קרנות הפנסיה ושל ביטוח הבריאות. לכן, גם מרכיב זה אינו הדבר שמטיל בספק את היותה של ההסתדרות איגוד מקצועי.

המבנה הפנימי של ההסתדרות, מבנה בלתי יציג בעליל ולא לגמרי דמוקרטי, הוא שהופך את ההסתדרות לגוף שהמחוקק הישראלי אומנם מכיר בו כ'ארגון עובדים' (ההגדרה החוקית בארץ לאיגוד מקצועי), אך ספק רב אם היה זוכה להכרה דומה במרבית ארצות אירופה.

ההסתדרות זכאית לקבל דמי טיפול שגובהם כמעט כגובה דמי חברות גם אם אין וועד במקום העבודה.

בניגוד לנושא היציגות והעדר דמוקרטיה פנימית מספקת, נכסי העבר של ההסתדרות אינם עומדים בסתירה לתפקוד מוצלח כאיגוד מקצועי.

עמי ושורי הוא ד"ר
להסטוריה, חבר
ביסוד ובקשת
הדמוקרטיה המזרחית

vaturyami@gmail.com