



הגבלת כהונת ראשי ועדי עובדים

ודמוקרטיה במקום העבודה

כתיבה: ריקי ממן

ינואר 2018

ישנה הבנה הולכת וגוברת כי כהונה ממושכת בתפקיד מסוים יכולה לגרום לקיפאון ואף לפגיעה בטוהר המידות. בישראל נהוגה הגבלת מספר הכהונות של בעלי תפקידים רבים בשירות הציבורי, מתוך הבנה של הבעייתיות בכהונה לא מוגבלת. עם זאת, בכל הנוגע לועדי עובדים וארגוני עובדים, החוק שותק. ראשי ועדי עובדים וראשי ארגוני עובדים הם תפקידים נבחרים, אך יכולים להיות ממונים (על ידי הארגון היציג), וכך או כך, לעיתים קרובות מכהנים בתפקידים שנים ארוכות מאוד. תפקיד יו"ר ועד עובדים נושא עמו אחריות וכח רבים, ואלה מתעצמים ככל שיו"ר הועד מכהן בתפקידו, ולעיתים כוחם גדול מזה של המעסיק הציבורי.

הצעת חוק להגבלת כהונה של ראשי ועדים הונחה על שולחן הכנסת מספר פעמים בעבר. הצעת חוק בחירות לגופים ציבוריים (תיקון – הגבלת כהונת יושב ראש ועד עובדים) עלתה בכנסת השש-עשרה על ידי חברת הכנסת מלי פולישוק-בלוך וקבוצת חברי הכנסת (פ/3022), על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חברת הכנסת רונית תירוש (פ/696/17) ובכנסת העשרים על ידי חברת הכנסת יוליה מלינובסקי (פ/3145/20).

הצעות חוק אלה ביקשו לשקול את התועלת המגיעה מהגבלת כהונה עבור העובדים המיוצגים על ידי הועד. בין היתרונות להגבלת כהונה נמנו: חיזוק החדשנות ורענון השורות בקרב בעלי תפקידים בכירים; חיזוק היסוד הדמוקרטי בקרב ארגוני עובדים והגדלת סיכוייהם של מועמדים חדשים; מניעת ריכוז של כח רב מדי בידי אדם אחד לתקופה ארוכה והקטנת הסיכוי לפגיעה בטוהר המידות; הגברת הייצוגיות והפעולה לטובת האינטרס של העובדים, ולא לטובת האינטרס העצמי ועוד.

מסמך זה מבקש לבחון את המצב החוקי הנוהג בישראל בכל הנוגע להגבלת כהונתם של ראשי ארגוני עובדים וועדי עובדים, וממליץ להחיל הגבלה על מספר הכהונות שראש ארגון עובדים יכול לכהן. כמו כן, הנייר מציג את המחקר העדכני סביב הגבלת כהונה, ואת ההסדרים הנוהגים בעניין במקומות אחרים בעולם.

המצב החוקי בישראל

החוק בישראל אינו מגדיר מהו ארגון עובדים, ואינו מתקין מגבלות על ארגוני עובדים והעומדים בראשם. בית המשפט העליון קבע כללים מנחים שצריכים להתקיים בארגון על מנת שיוכר כארגון עובדים (קיום של קבע, תקנון, חברות אישית ורצונית, ייצוג עובדים שכירים בעיקר, מטרות הולמות, דמוקרטיה בארגון, עצמאות מן

המעסיק¹). ועד עובדים הוא נציגות העובדים במקום עבודה מאורגן, אך הוא אינו מהווה ארגון עובדים יציג לעניין חתימה על הסכם קיבוצי או לייצוג העובדים בבית הדין, ועדי העובדים נדרשים לחסות תחת אחד הארגונים היציגים הכלליים (הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ההסתדרות העובדים הלאומית, כוח לעובדים או מען) או תחת ארגון מקצועי (הסתדרות המורים, ארגון המורים, ההסתדרות הרפואית, הסתדרות האחיות או אחרים). ככלל, מגבלות על בעלי תפקידים בארגוני עובדים עולות, אם בכלל, מתוקף תקנות הארגון עצמו ולא מן החוק.

כיום, אין מגבלה על מספר הכהונות או על משך הזמן שבו יכול אדם לכהן בתפקיד יושב ראש ארגון עובדים, לא במסגרת החוק, ולא במסגרת תקנוני ארגוני עובדים. ובמקרים רבים ראשי ועדים מכהנים בתפקידים שנים ארוכות מאוד, וכמעט שאינם מוחלפים בבחירות, אלא פורשים לגמלאות או שנאלצים להתפטר. כך, למשל, בהסתדרות הכללית מאז שעברה ארגון מחדש ב-1994 כיהנו רק 4 יושבי-ראש: חיים רמון (1994-1995), עמיר פרץ (1995-2006), עופר עיני (2006-2014) ואבי ניסנקורן (2014-היום). בהסתדרות הרפואית מ-1971 ועד היום כיהנו 4 יושבי ראש בלבד: רמי ישי (1971-1989), מרים צנגן (1989-1995), יורם בלשר (1995-2009) וליאוניד אידלמן (2009-היום). מבין הועדים הגדולים במשק רבים יושבי ראש הועד המכהנים עשרים שנים ויותר, ועוזבים את תפקידם רק עם היציאה לגמלאות. טבלה 1 סוקרת כמה מראשי הועדים הגדולים במשק ואת משך כהונתם.

תחת תקנוני ארגוני העובדים היום, ראשי ארגוני עובדים מחזיקים חופש פעולה רחב ובמקרים רבים אינם נבחרים על ידי כלל העובדים אלא באמצעות מנגנוני ארגון העובדים שהם פועלים מטעמו. בארגון המורים, בו חברים כ-70,000 עובדי הוראה², המורים החברים בארגון בוחרים נציגים מבתי הספר לועידה ארצית המונה שש מאות וחמישים חברים. נציגי הסניפים לועידה בוחרים את המועצה הארצית, המונה 59 חברים, ואלה בוחרים את יושב הראש וחברי ההנהלה. בהסתדרות המורים קיים הסדר דומה: המורים החברים בוחרים נציגים לועידה הארצית, והועידה בוחרת מבין חבריה את מזכ"ל ההסתדרות.

הסדר זה מבטיח שהמורים ועובדי ההוראה בישראל אינם מצביעים ישירות ליושב ראש הארגון שלהם או להנהלה שלו, שהם בעלי סמכויות רחבות במיוחד לנהל משא ומתן קיבוצי מול משרד החינוך על תנאי ההעסקה והשכר בשם כלל המורים בישראל. באופן לא מפתיע, יו"ר ארגון המורים רן ארז מכהן בתפקידו כבר מעל

¹ בג"צ 7029/95, הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' עמית – הסתדרות עובדים מכבי, 27.2.1997.
² ע"פ אתר ארגון המורים: http://www.igm.org.il/home_page.aspx?page=igm_about&tm=1

לעשרים שנים. ומזכ"ל הסתדרות המורים, יוסי וסרמן, כיהן בתפקידו 15 שנים עד שנאלץ להתפטר כיוון שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות מרמה והפרת אמונים.

טבלה 1: ראשי ועדים גדולים במשק ומשך כהונתם		
מוסד	יו"ר הועד	שנים בתפקיד
חברת החשמל	דוד (מיקו) צרפתי	2004-היום (14 שנים)
קופת חולים כללית (30,000 עובדים)	פרוספר בן חמו	1996-היום (22 שנים)
ארגון המורים	רן ארז	1997-היום (21 שנים)
הסתדרות המורים	יוסי וסרמן	2002-2016 (15 שנים) (התפטר לאחר שהוגש נגדו כתב אישום)
רשות שדות התעופה	פנחס עידן	2001-היום (17 שנים)
הסתדרות עובדי המדינה	אריאל יעקבי	2006-היום (12 שנים)
בנק לאומי	לואי רוט	1984-2009 (25 שנים) (יצא לגמלאות)
בנק דיסקונט	ריקי בכר	1982-2014 (32 שנים) (יצא לגמלאות)
נמל אשדוד	אלון חסן	2003-2013 (10 שנים) (הושעה לאחר שנעצר)
התעשייה האווירית	חיים כץ	1993-2015 (22 שנים) (התפטר לאחר שמונה כשר הרווחה)
עיריית ירושלים	ציון דהאן	2001-2016 (15 שנים) (הוחלף בבחירות)
עיריית תל אביב	רמי בן גל	2007-היום (11 שנים)

ועדי עובדים, כאמור, אינם גוף מוכר על פי חוק ועל כן כפופים לתקנון הארגון המייצג אותם. ההסתדרות היא ארגון העובדים הגדול בישראל המייצג כ-60% מהעובדים המאוגדים³. על פי חוקת ההסתדרות⁴, העובדים במקום העבודה בוחרים בוועד עובדים, שמהווה נציגות מוסמכת, אך כפוף למנגנוני ההסתדרות. מינוי יושב הראש והדחתו וכן מספר חברי הוועד טעונים אישור של ההסתדרות. ההסתדרות מאשרת את תוצאות הבחירות, רשאית לדחות את מועד הבחירות, ואחראית על מינוי ממלא מקום במקרה של הדחה או התפטרות. ההסתדרות רשאית לנקוט בצעדים משמעותיים כלפי ועדי עובדים שלא עמדו בתקנות ובנהלים שהגדירה להם, ובכלל צעדים אלה השעיה, פיזור ועד העובדים והרחקת חבר מהועד.

במקרים רבים הדיחה ההסתדרות את ועד העובדים שנבחר על ידי העובדים ומינתה במקומו ועד מטעמה: ב-2006 הדיחה את ועד עובדי המועצות הדתיות כיוון שסירב לקיים שביתה עליה החליטה ההסתדרות⁵; ב-2014 הדיחה את ועד עובדי אגד על רקע עימותים פנימיים⁶; ב-2013 הדיחה את יו"ר ועד עובדי רכבת ישראל, גילה אדרעי, ושלושה חברי ועד נוספים בשל התנהגות ארגונית שגרמה נזק להסתדרות⁷; ב-2009 הודח יו"ר ועד העובדים של עיריית קרית ביאליק מכיוון שחתם על הסכם עם העירייה שמאפשר פיטורי עובדים בעירייה⁸; בינואר 2017 הדיחה ההסתדרות את ועד עובדי נמל אשדוד ומינתה במקומו ועד מטעמה, שכהן כשנה ללא בחירות עד שעובדי הנמל חתמו על עצומה ודרשו לפזרו⁹; וכך במקרים רבים נוספים.

במצב עניינים זה, בו ראשי הוועדים אינם נבחרים במקרים רבים ישירות על ידי העובדים, וגם ועד הנבחר על ידי העובדים, כפוף למרותו של ארגון אחר היכול להדיחו ולמנות במקומו ועד מטעמו, יש מקום לספק עד כמה ארגון העובדים היציג אכן מייצג את העובדים.

העדר ההסדרה החוקית בישראל יצר מצב בו ראשי ועדים מכהנים בתפקידם שנים ארוכות כשהיכולת של העובדים להחליפם היא מוגבלת, וכפופה למרותם של ארגוני-על בעלי אינטרסים פוליטיים שונים. מצב זה יכול להוביל לקיפאון, העדר חדשנות, ייצוג לקוי של העובדים בארגון, והוא כר פורה לצמיחת שחיתות ופגיעה במנהל התקין. הגבלת כהונת ראשי ארגוני העובדים יכולה לסלול את הדרך למועמדים חדשים, ייצוג נאמן יותר של העובדים ורצונותיהם, וחזוק האלמנט הדמוקרטי בקרב ארגוני העובדים. כמו כן, היא יכולה למנוע מצב שבו שיקולים פוליטיים מובילים את פעולותיהם של ראשי ועדים, ואלה יפעלו לקידום טובת העובדים וטובתם בלבד.

³ ע"פ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2011-2012, בקישור: <http://www.cbs.gov.il/statistical/seker-chevrat-h136.pdf>

⁴ <https://goo.gl/nFQnQa>

⁵ <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3273019,00.html>

⁶ <https://www.themarker.com/career/1.2739371>

⁷ <http://www.israelhayom.co.il/article/43639>

⁸ <http://www.mynet.co.il/articles/1,7340,L-3667364,00.html>

⁹ <https://www.themarker.com/www/MobileSite/career/1.4606809>

לא מקרה הוא שדווקא בועדים החזקים ביותר משך הכהונה הוא הממושך ביותר. ועדים אלה אווזים בכח רב מאוד, לעיתים קרובות בעלי עמדת מיקוח חזקה מזו של המעסיק, לרוב הממשלה (פדר, שראל וזיכרמן, 2016). הגבלת כהונתם, במקביל להגבלות נוספות, עומדת במקרים האלה לצד האינטרס הציבורי.

הגבלת כהונה בישראל

בישראל מתקיימת הגבלת כהונה בתפקידים רבים, מתוך הבנה של הבעייתיות בכהונה לא מוגבלת. כהונת נשיא המדינה מוגבלת לשבע שנים, כך גם כהונתו של מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ושל הרבנים הראשיים. אלה נבחרים לתפקידם על ידי הגוף הנבחר על ידי הציבור (הכנסת והממשלה), בדומה לאופן שבו נבחרים ראשי ועדים במקרים רבים.

בעשור האחרון הוגבלה כהונתם של בעלי תפקידים נוספים רבים מאוד בשירות הציבורי. החלטת הממשלה מס' 4470 (בהמשך להחלטה מס' 4062) קבעה כי כהונתם של נושאי משרות בכירות בשירות הציבורי תוקצב לכהונה אחת בת 4-6 שנים. בין המשרות שכהונתם הוגבלה: ראש המועצה הלאומית לכלכלה, נציב שירות המדינה, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, החשב הכללי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות, מנהל רשות המיסים, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון, הממונה על ההגבלים העסקיים, יו"ר המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, חשבים בכירים במשרדי ממשלה, ראשי נציגויות משרד החוץ, משרד האוצר ומשרד התמ"ת בחו"ל, ראש שירות הבטחון הכללי, המשנה לראש המטה לביטחון לאומי, מנהלי רשויות ממשלתיות מסוימות, מנהל הוועדה לאנרגיה אטומית, מנהל הקריה למחקר גרעיני והסטטיסטיקן הממשלתי.

אל מול השיקול של מקצועיות הבאה עם נסיון, עמדו שיקולים כבדי משקל שהביאו את הממשלה לחוקק הגבלת כהונה בתפקידים בכירים. בין השיקולים שהכריעו את הכף: הצורך לרענן שורות והגדלת סיכוייהם של מועמדים חדשים שיביאו רוח חדשה לתפקיד, מניעת צבירה וריכוז של כוח רב בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת, וצמצום החשש לעודף תלות בין נושא התפקיד והגופים שבפיקוחו או שתלויים בהחלטותיו¹⁰.

לאחרונה, ולא בפעם הראשונה, עולה גם דרישה להגביל את כהונתם של בעלי תפקידים נבחרים, ביניהם הצעת החוק להגבלת כהונת ראש הממשלה (הצעת חוק פ/20/2957) שהועלתה בכנסת העשרים, ומספר הצעות חוק

¹⁰ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des4062.aspx>

להגבלת כהונת ראשי ערים. בבסיסן של הצעות חוק אלה ההבנה כי במערכת בלתי מוגבלת נוטים בעלי תפקידים נבחרים לדאוג לשיקולים פוליטיים אישיים צרים, ופועלים לשימור שלטונם, ולא לטובת הציבור הבוחר בהם ולקידום ענייניהם.

המחקר אודות הגבלת כהונה

מחקר רב מראה כי למועמד מכהן יש יתרון ברור אל מול מתחרים חדשים, מה שיכול להוביל לתקופות כהונה ארוכות, כאשר אין הגבלת כהונה מוגדרת בחוק (בין החוקרים שמצאו זאת: Gelman and King, 1990; Cox and Katz, 1996; King and Gelman 1991; Cox and Morgenstern 1993; Ansolabehere and Snyder 2002). מחקרו של אופל (Uppal 2010) מצא כי למועמדים מכהנים סיכוי גבוה ב-30% לנצח בבחירות על פני מועמדים חדשים, ומחקרים אחרים מצאו יתרון גדול אף יותר.

שיטת הבחירות בדמוקרטיה הייצוגית נוטה להיטיב עם מועמדים מכהנים, בשל נטייתו של הציבור לבחור במועמד המוכר ונטייתו להימנע מסיכונים. בנוסף, העובדה שהוא כבר מכהן בתפקיד מעניקה לו יתרונות רבים בצורה של תקציבים וכח אדם, היכרות עם הגורמים הרלוונטיים ואופן פעולת המערכת, ושכר קבוע גם תוך כדי ניהול מערכת הבחירות (שם). נסיבות אלה מקשות על החלפת המועמד המכהן במועמד אחר, ולפיכך, שיטת הגבלת כהונה יכולה לשפר את התהליך הדמוקרטי ולהגדיל את הייצוגיות.

יתר על כן, בשל היתרון הברור למועמד מכהן, נחסמת הדרך למועמדים חדשים, לעיתים ראויים יותר. הגבלת כהונה יכולה להכניס מועמדים חדשים רבים למערכת, להגביר את החדשנות והיזמה, ולהגדיל את אפשרויות הבחירה של הבוחרים. כמו כן, היא יכולה לייצר הזדמנויות נוספות להשתתפות בתהליך הדמוקרטי, על ידי התמודדות לתפקיד ציבורי. מנגד, כהונה ארוכת שנים של נציג יחיד יכולה להוביל לקיפאון, סטגנציה והעדר חדשנות.

הדיון הציבורי בדבר הגבלת כהונת נבחרים ציבור ברמות הממשל השונות היה לדיון מרכזי בעיקר בארצות-הברית, מאמצע שנות ה-90 של המאה ה-20. הצעת חוק רפובליקנית ב-1994 הציעה להגביל את משך כהונתם של חברי הקונגרס ל-12 שנים, אך לא הצליחה לייצר שינוי חוקתי ברמה הלאומית. עם זאת, מדינות רבות בחרו לחוקק הגבלת כהונה ברמה המדינתית (state) והמקומית. נכון לשנת 2010, 15 מדינות בארצות-הברית הגבילו את משך כהונת נבחרים ציבור בגוף המחוקק, ב-36 מדינות היו הגבלות כלשהן על משך כהונת נבחרים בגופים

המבצעים, ובכמה ערים גדולות, ובהן ניו-יורק, לוס אנג'לס ויוסטון, הגבילו את משך כהונתם של ראש העיר ו/או חברי מועצת העיר. אלה מצטרפים להגבלה על כהונתם של נשיא ארה"ב, המוגבל לשתי כהונות, ולכשני שלישית ממושלי המדינות שכהונתם מוגבלת. מדיניות זאת, של הגבלת מספר הכהונות שיכול פוליטיקאי ברמות שונות לכהן, היא פופולרית מאוד בקרב הציבור האמריקאי. קארי ואחרים (Carrey et al. 2000) מראים כי רוב גדול של בוחרים תמכו בהגבלת כהונה בסדרה של משאלי עם בנושא.

סביב דיונים אלה התפתח משנות ה-90 מחקר ענף שבחן את השפעותיה של הגבלת כהונה על גורמים שונים וביניהם ייצוגיות, אחריות פיננסית, שחיתות, ועוד. סמארט וסטורם (Smart and Sturm 2004) טוענים כי להגבלת כהונה השפעה חיובית על הבוחרים, בשקלול כל הגורמים. הגבלת כהונה מקטינה שיקולי קריירה, ומגדילה את פעילות האמת של פוליטיקאים.

כאשר מספר הכהונות שפוליטיקאי יכול לשרת היא בלתי מוגבלת, גם לפוליטיקאים בעלי רצון טוב לשרת את ציבור הבוחרים, יש נטייה לפעול לשימור עצמי. פוליטיקאים יבחרו להימנע מפעולות שיכולות לסכן את הסיכויים שלהם להיבחר מחדש, גם אם הפעולות הללו הן לטובת הבוחרים. גלזר ו-וטנברג (Glazer and Wattenberg 1996) טוענים כי כאשר אין הגבלות כהונה ההבטחה לתקופות כהונה נוספות מוביל פוליטיקאים להפנות זמן ומשאבים מעבודת החקיקה לטובת שירותים צרים לציבור הבוחרים שלהם, ובכך מקטינים את הרווחה הציבורית.

בנוסף, להגבלת כהונה יש "אפקט אמת", כיוון שמספר הכהונות מוגבל וממילא אין אפשרות להיבחר מחדש, בכהונה האחרונה הפוליטיקאי פועל לפי נטיות האמת שלו ולקדם מדיניות שהוא מאמין בה. "אפקט האמת" חשיבות רבה עבור הבוחרים כיוון שהוא מאפשר להם לאתר מועמדים רצויים להם בעתיד, בעקבות התנהגות העבר, ולשקול את שיקוליהם בהתבסס על מדיניות ולא על קמפיין (Smart and Sturm 2004).

חלק גדול מהספרות במחקר עוסק בשיקולי קריירה: סוכנים הדואגים למוניטין העתידי שלהם עלולים לנקוט בפעולות לטווח הקצר על חשבון העקרונות שלהם (ביניהם: (Morris (2001); Ely and Välimäki (2003). רעיונות אלה הותאמו לשדה הכלכלה הפוליטית על ידי חוקרים כמו קיינס-וורון ואחרים (Canes- et al. 2001) וכן מסקין וטירול (Maskin and Tirole 2004). חוקרים אלה מצאו כי פוליטיקאים נוטים לפעול על פי דעת הקהל ולהתעלם ממידע הקיים ברשותם לגבי האפקטיביות של צעדי מדיניות. הגבלת כהונה יכולה להוביל את ציבור הבוחרים להצביע למועמד על בסיס צעדי מדיניות, ולא על סמך פעילות פופולרית שאינה אפקטיבית.

לממצאים אלה ניתן לראות דוגמאות רבות בפעילותם של ראשי ארגוני עובדים. נציגי ארגוני עובדים פועלים להציג הישגים לציבור הבוחרים שלהם, גם כאשר הדבר נוגד את האינטרסים של העובדים, ולעיתים פוגע ברווחתם של כלל העובדים. בישראל במקומות רבים מקובל נוהג "דור ב". מדובר בשיטה המייסדת רבדים שונים של שכר ותנאים לעובדים: עובדי "דור א", הם העובדים הוותיקים -אלה המצביעים לראש הוועד ועל כן יש לו אינטרס להיטיב עמם)- זוכים להסכם שכר המבטיח להם שכר ותנאים משופרים. לעומתם, עובדי "דור ב", עובדים עתידיים, שכרגע אינם מצביעים לוועד (כיוון שהם עובדים חדשים או כלל לא נשכרו עדיין), זוכים לתנאים נחותים.

דוגמא נוספת לשיקולי קריירה על חשבון האינטרס של העובדים היא השגת הישגים בצורת שכר והטבות לטווח הקצר, שפוגעים ביכולת החברה לתפקד בטווח הארוך ויכולים לגרום לסגירת החברה ופיטורים בהמשך. לאחרונה ראינו דוגמא במפעל "נגב קרמיקה", שבו העובדים גררו רגליים בדיון עם ההנהלה וסירבו לקיצוצים, והמפעל נדון לסגירה וכל העובדים פוטרו.¹¹

במגזר הציבורי שיקולי קריירה נפוצים הרבה יותר מאשר במגזר הפרטי. במגזר הציבורי כמעט אין סכנה שתיסגר "החברה". יתר על כן, משום שבמקרים רבים ביכולתם של ארגוני העובדים להשית עלויות ניכרות על המעסיק הציבורי על ידי שביטות ועיצומים, הם מצליחים להשיג הישגים ניכרים לעובדים, הפוגעים ביכולת החברה לתפקד בטווח הארוך, ובעובדים שאינם חברי הוועד. דוגמא בולטת בישראל היא חברת החשמל, בה כח המיקוח של העובדים גבוה במיוחד, בשל היותה חברה מונופוליסטית. בחברת החשמל נצבר לאורך השנים גרעון ענק בגובה של כ-40 מיליארד ש"ח. בגין גרעון זה, והתחייבויות השכר הגבוהות לעובדים הקבועים, חברת החשמל אינה קולטת עובדים נוספים, אלא רק עובדים זמניים בשכר נמוך, המפוטרים לאחר 5 שנים.¹²

בנוסף, לארגון העובדים אינטרסים מוסדיים שיכולים להתנגש עם האינטרסים של העובדים. במקרים כאלה הארגון נוטה להעמיד את האינטרס שלו לפני האינטרס של העובדים. לדוגמא, איגודים רוצים להגביר את ההכנסות שלהם מדמי החבר. במקומות מסוימים, איגודים מכניסים סעיפים להסכם הקיבוצי המגנים על עובדים המשלמים דמי חבר ודואגים לפיטורי עובדים שאינם משלמים דמי חבר (Sherk, 2012). איגודים מסכימים לשכר נמוך יותר לעובדים בתמורה לכפיית תשלום דמי חברות (שם), וגורמים בכך פגיעה כפולה לעובדים: גם שכר נמוך יותר וגם תשלום כפוי של דמי חבר. במקרים אחרים, האיגוד מוותר על העלאות שכר

¹¹ ראה מכתב ההנהלה לעובדים בקישור: <https://news.walla.co.il/item/3103291>

¹² ראה דיון בוועדת העבודה של הכנסת בתאריך 23 לפברואר 2016, בנושא: מעמדם של עובדים ארעיים ופיטורי עובדים בחברת החשמל, אוחזר מאתר הכנסת בקישור: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Economics/Pages/CommitteeProtocols.aspx>

לעובדים אותם הוא מייצג, בתמורה להגדלת מספר החברים בו על ידי איגוד חברים נוספים תחת אותה חברה (שם).

הגבלת כהונה לועד עובדים

במקומות שונים בעולם מקובל להעמיד את הועד עצמו לבחירה מחודשת של העובדים מעת לעת או לבקשת העובדים. כיוון שהיציגות של ועד עובדים נקבעת בנקודת זמן מסוימת, ונבחרת על ידי קבוצת עובדים מסוימת, סביר להניח כי עם שינויי הזמן וחילופי העובדים גם היציגות הופכת לא רלוונטית. מחקר אחד מצא כי בארה"ב רק 7% מהעובדים בחרו בארגון העובדים המייצג אותם (Wilson, 2012). כתוצאה ממצב זה, התפתחו מנגנונים שונים לביטול ההסמכה או היציגות של ארגון העובדים.

בארה"ב, במקרה ש-30% מהעובדים חותמים על עצומה לביטול ההסמכה (de-certification) של ארגון העובדים, המועצה הלאומית ליחסי עבודה (NLRB) מקיימת בחירות הסמכה במקום העבודה. אם האיגוד לא זוכה לרוב הקולות בבחירות, הוא מאבד את הסמכתו. זכות זאת של העובדים מוגבלת במידה מסוימת: לא ניתן לערוך בחירות לאובדן ההסמכה של הועד בשנה הראשונה לקיומו, או בשלוש השנים שלאחר החתימה על הסכם קיבוצי. בבחירות הסמכה ניתן לבטל את היציגות של ארגון העובדים או לבחור במקומו ארגון אחר.

גם עובדים בבריטניה יכולים לבטל את יציגותו של ארגון עובדים (de-recognition) במידה והם אינם מעוניינים בארגון עובדים שייצג אותם. בקשה לביטול היציגות ניתן להגיש לוועדת הבוררות המרכזית (CAC) שמכריזה על בחירות, יציגותו של ארגון העובדים מוכרת במידה ורוב המצביעים בחרו בו כנציגם, וכן אם לפחות 40% מהעובדים מעוניינים ביציגות, אם שני התנאים לא מתקיימים, היציגות מבטלת¹³.

במדינת ויסקונסין בארה"ב, רפורמה שהעביר מושל ויסקונסין סקוט ווקר בשנת 2011 קבעה כי כל ארגון עובדים ביחידת מיקוח במגזר הציבורי חייב לקיים בחירות אחת לשנה לקבל הסמכה מחדש (re-certification) כארגון היציג במקום העבודה הרשאי לנהל משא ומתן קיבוצי. הארגון חייב לזכות בבחירות חשאיות ברוב של 51% מהעובדים ביחידת המיקוח. הפסד בבחירות משמעו אבדן היציגות, וכן אי קיום בחירות במועד מאבד את היציגות של ועד העובדים אוטומטית. בעקבות הרפורמה בוויסקונסין מדינות נוספות בארה"ב שוקלות להכניס

¹³ <https://www.gov.uk/trade-union-recognition-employers/ballot-union-recognition>

בחירות תקופתיות להסמכה מחדש של ועד העובדים כמו מיזורי, פלורידה ויוטה. הצעת חוק בקונגרס הציעה עריכת בחירות הסמכה מחדש לכל ארגוני העובדים, אך לא עברה (The Employee Right Act).

בישראל, חוק הסכמים קיבוציים קובע כי ארגון העובדים מוסמך לייצג את העובדים ולחתום על הסכם שכר עם המעסיק במידה והוא מייצג לפחות שליש מהעובדים. פסיקת בתי הדין לעבודה קבעה מגבלות נוספות וביניהן: היציגות נקבעת לפי המועד שבו הודיעו למעסיק על היות ארגון העובדים ארגון יציג. אין חובה לקיים בחירות במקום העבודה באשר ליציגות, וככלל אין אפשרות לבטל יציגות של ארגון עובדים. גם אם במועד מאוחר יותר ירד מספר העובדים החברים בארגון העובדים מתחת לשליש, אין בכך פגיעה ביציגות¹⁴. כך, יכול להיות ארגון עובדים במוסד מסוים במשך עשרות רבות של שנים, גם אם רק אחוז קטן של העובדים חבר בארגון העובדים, וגם אם אף אחד מהם לא בחר בארגון לייצג אותו. אף על פי כן, הועד רשאי לשאת ולתת בשם כולם, וזכאי לדמי טיפול ארגוני מכלל העובדים. לעיתים נדירות מאוד יציגותו של הועד מעורערת על ידי העובדים, וגם אז החוק מאפשר אך ורק לארגון אחר לערער על היציגות (חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957)¹⁵.

הגבלת הכהונה של ועד העובדים עצמו, ולא רק של נציגיו, והעמדתו לבחירת העובדים מעת לעת יכולה לחזק את התהליך הדמוקרטי. כשהעובדים בוחרים את נציגיהם ישירות, וכשיש בידיהם את האפשרות לבטל כליל את היציגות, הנציגים והארגון יפעלו בהתאמה לאינטרסים של העובדים. בחירות סדירות בקרב העובדים בין ארגוני עובדים שונים יגדיל את התחרות בין ארגוני העובדים, ועל ידי כך את רווחתם. במידה והעובדים מרגישים כי הנציגות אינה פעולת לטובתם, ראוי להעניק להם אפשרות יציאה מיציגות העובדים בכללה.

סיכום

כיום, אין מגבלה על מספר הכהונות או על משך הזמן שבו יכול אדם לכהן בתפקיד יושב ראש ארגון עובדים, לא במסגרת החוק, ולא במסגרת תקנוני ארגוני עובדים. ובמקרים רבים ראשי ועדים מכהנים בתפקידם שנים ארוכות מאוד, וכמעט שאינם מוחלפים בבחירות, אלא פורשים לגמלאות או שנאלצים להתפטר.

¹⁴ ע"ס"ק 1008/00 הורן את ליבוביץ בע"מ – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פ"ד לה(2000) 145
¹⁵ לאחר חתימה על הסכם קיבוצי

תחת תקנוני ארגוני העובדים היום, ראשי ארגוני עובדים מחזיקים חופש פעולה רחב ובמקרים רבים אינם נבחרים על ידי כלל העובדים אלא באמצעות מנגנוני ארגון העובדים שהם פועלים מטעמו. חלק גדול של ועדי העובדים, הנתונים תחת סמכות ההסתדרות, כפופים לכלליה, והיא יכולה למנות במקומו ועד מטעמה. יתר על אלה, החוק אינו מאפשר כיום לערער על יציגותו של ארגון עובדים על ידי העובדים ישירות, וועדים יכולים להתקיים עשרות שנים, גם אם מספר החברים בו אינו גבוה. תחת מצב עניינים זה, יש מקום לספק עד כמה ארגון העובדים היציג אכן מייצג את העובדים.

ראשי ועדים יכולים לכהן בתפקידים שנים ארוכות, ורבים מהם אכן מכהנים לאורך שנים, ומתחלפים רק עם היציאה לגמלאות. לא מקרה הוא שדווקא בועדים החזקים ביותר משך הכהונה הוא הממושך ביותר. ראשי ועדים אוחזים לעיתים בכח רב מאוד אל מול העובדים והממשלה, ולא תמיד כח זה פועל לטובתם של העובדים בכללם ולטובת האינטרס הציבורי.

המחקר מראה כי למועמד מכהן יש יתרון ברור על פני מועמדים חדשים. הגבלת כהונה יכולה להכניס מועמדים חדשים למערכת, ולחזק את התהליך הדמוקרטי. מועמדים חדשים וראויים יכולים להגביר את החדשנות, לייצג באופן נאמן יותר את העובדים, ולאפשר רענון שורות הכרחי בדמוקרטיה. מנגד, כהונה ארוכת שנים של נציג יחיד יכולה להוביל לקפאון, ואף לפגיעה בטוהר המידות. המחקר מראה כי פוליטיקאים נוטים לפעול לשימור עצמי, ויבחרו להימנע מפעולות שיסכנו את הסיכויים שלהם להיבחר מחדש, גם אם הפעולות הללו הן לטובת הבוחרים.

מעבר להגבלת כהונה של ראשי ארגוני העובדים, ישנה אפשרות מקובלת להגבלת כהונת הוועד עצמו, ולהעמידו לבחירה מחודשת של העובדים. בישראל אפשרות זאת אינה עומדת בפני העובדים. הוועד רשאי לחתום על הסכם קיבוצי ולקבל כספים מכל העובדים בארגון, גם אם בפועל אינו מייצג אלא חלק קטן בהם.

הגבלת כהונה של ראשי ארגוני עובדים, וכן העמדת הוועד עצמו לבחירת העובדים, יכולים לחזק את הייצוגיות והתחרות בין ארגוני עובדים. ארגוני עובדים והעומדים בראשם מוטב שישומו לנגד עיניהם את האינטרס הישיר של העובדים. הגבלת כהונה יכולה לחזק את הפעילות לטובת האינטרס הכללי, להפחית את הסיכון לפעולות לשימור עצמי, ולהגביר את הרווחה הציבורית. כמו כן, במידה והעובדים אינם מרגישים כי הנציגות פועלת לטובתם, ראוי להעניק להם אפשרות יציאה מאותה יציגות, או להחליפה בנציגות אחרת.

- פדר א., שראל מ., וזיכרמן צ. (2016). ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה. פורום קהלת למחקרי מדיניות. אוחר מתוך: <https://goo.gl/YHVTc9>
- Ansolabehere, S., and Snyder, J. M. (2002), "The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942-2000," *Election Law Journal*, 1, 315-338.
- Canes-Wrone, Brandice, Herron, Michael C., Shotts, Kenneth W., 2001. Leadership and pandering: a theory of executive policymaking. *Am. J. Polit. Sci.* 45 (3), 532-550.
- Carey, John M., Richard G. Niemi, and Lynda W. Powell (2000) *Term Limits in the State Legislatures*, Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- Cox, G. W., & Katz, J. N. (1996). Why did the incumbency advantage in US House elections grow?. *American Journal of Political Science*, 478-497.
- Cox, G. W., and Morgenstern, S. (1993), "The Increasing Advantage of Incumbency in U.S. States," *Legislative Studies Quarterly*, 18, 495-51
- Ely, Jeffrey C., Välimäki, Juuso, 2003. Bad reputation. *Q. J. Econ.* 118 (3), 785-814.
- Gelman, A. and G. King, 1990, Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science* 34, 1142-1164.
- Glazer, Amihai, Wattenberg, Martin, 1996. How will term limits affect legislative work? In: Grofman, Bernard (Ed.), *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives*. Kluwer Academic, Boston, Dordrecht and London.
- King, G., and Gelman, A. (1991), "Systemic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections," *American Journal of Political Science*, 35, 110-138.
- Maskin, Eric, Tirole, Jean, 2004. The politician and the judge: accountability in government. *Am. Econ. Rev.* 94 (4), 1034-1054.
- Morris, Stephen, 2001. Political correctness. *J. Polit. Econ.* 109 (2), 231-265.
- Sherk J., 2012. "Unelected Unions: Why Workers Should Be Allowed to Choose Their Representatives". Heritage Foundation: <https://www.heritage.org/jobs-and-labor/report/unelected-unions-why-workers-should-be-allowed-choose-their-representatives>
- Smart, M., & Sturm, D. M. (2004). Term limits and electoral accountability.
- Wilson J., 2012. "Job Tenure and Union Elections: Non-voting Union Membership in the Private Sector, 1964 to 2009," Center for Union Facts, http://www.unionfacts.com/downloads/Union_Tenure_Elections.pdf (accessed August 15, 2012).