

המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

עבודת סיכום חברה

תהליכי הפרטה והשפעתם על וועדי עובדים דרך מקרה הבוחן של הנמלים בישראל

מרצה: פרופסור נרי ליבנה

מגיש: אל"ם גיא לוי (חה"י)

אפריל 2019

תוכן עניינים

[**מבוא** 1](#_Toc6418684)

[**א.** **מהי הפרטה?** 2](#_Toc6418685)

[**א.1. מהו תהליך הפרטה?** 2](#_Toc6418686)

[**א.2. שיקולים בהפרטה** 3](#_Toc6418687)

[**ב.** **העבודה המאורגנת בישראל** 6](#_Toc6418688)

[**ב .1. הכוח של שוק העבודה המאורגן בישראל** 7](#_Toc6418689)

[**ב .2. החשיבות של שוק העבודה המאורגן בישראל** 9](#_Toc6418690)

[**ג.** **העבודה המאורגנת בנמלי הים** 9](#_Toc6418691)

[**ג.1. תהליך הפרטת נמלי הים** 9](#_Toc6418692)

[**ג.2. מודל הפעלת הנמלים בישראל** 10](#_Toc6418693)

[**ד.** **האם הפרטה היא פתרון לכוחם של וועדי העובדים?** 11](#_Toc6418694)

[**ה.** **סיכום** 12](#_Toc6418695)

[**ביבליוגרפיה** 14](#_Toc6418696)

# 

# **מבוא**

החל מהקמתה של מדינת ישראל ועד לראשית שנות השמונים, השלטון המוביל בישראל היה שלטון סוציאליסטי בעיקרו. ככזה, השלטון דגל במדינת רווחה ומעורבות גדולה של המדינה במשק. לאור זאת, היו תהליכי ההפרטה בישראל מצומצמים ביותר. מגמה זאת הייתה והובילה גם במדינות מערביות נוספות.

לתהליך ההפרטה ישנם שיקולים רבים אשר יפורטו בהמשך. אחד משיקולים אלה הוא החלשת וועדי העובדים, שיפור יעילות החברה המופרטת ובכך הגברת התחרות בשוק החופשי אשר תוביל לירידת מחירים ושיפור השירות לאזרח. ממחקרים ונתונים מרחבי העולם מתקבלת תמונת מצב שלפיה חוקי העבודה בישראל, ובפרט חוקים הנוגעים להתארגנות עובדים במגזר הציבורי, אינם משרתים מטרות לאומיות דוגמת רווחה, צמיחה, שוויון הזדמנויות, פריון ושוק עבודה דינמי (אמיר פדר מ' ש', 2016).

קיומם של ארגוני עובדים בחברות הציבוריות, מאפשר להם להפעיל לחץ לטובת הגדלת שכר, הטבת תנאים ובמקרים רבים גם לא מעודד את העובדים לעבוד. תוצרים של מאבק זה של ארגוני העובדים מביאים לעיתים לשביתות ועיצומים, אשר להם נזק כלכלי כבד, השפעה משמעותית על המשק ויצירת תודעה ודעת קהל שלילית בציבור הרחב. מצד שני יש הגורסים כי כאשר המדינה מפריטה את החברות שלה, היא מסירה מעצמה אחריות לזכויות העובדים, ובהם תנאי העסקה הוגנים, שכר וזכויות פנסיה. הטענות שעולות הן כי לעובדיהן של חברות העומדות בפני הפרטה יש יותר מסיבה אחת להיות מודאגים. תחילה, ההפרטה מסכנת את עתידו של העובד. בחלק מהמקרים, הגורם הפרטי שרכש את החברה, או הקבלן המבצע עבודות עבורה, אינם מחויבים להמשיך ולהעסיק את העובדים הוותיקים והחשש מפני פיטורין הוא מוחשי. שנית, יתכנו שינויים ארגוניים בעלי השלכות על חלוקת התפקידים והסמכויות בחברה. שלישית, קיים חשש לביטולם של הסכמים קיבוציים או לשינויים. ולבסוף, העובדים רואים בהפרטה איום ממשי על ביטחונם הסוציאלי ובעיקר על זכויות הפנסיה שלהם (חסון, 2006, עמ' 22)

בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל על שינוי מבני בענף הנמלים. עיקרו של השינוי: הפיכת הנמלים חיפה, אשדוד ואילת, שנוהלו עד אז במסגרת רשות הנמלים, לשלוש חברות נמל ממשלתיות עצמאיות שיופרטו בהדרגה. ענף הנמלים פועל במתכונת החדשה, החל מחודש פברואר 2005, על פי חוק "רשות הספנות והנמלים התשס"ד", החוק הגדיר את אחריות בעלי התפקידים בנמלים חיפה, אשדוד ואילת. הרפורמה שתוארה לעיל גובשה על מנת לעודד את התחרות בין הנמלים. בשלב זה עדיין מוקדם לקבוע כיצד השפיעה הרפורמה, אך ניכרת עליית מדרגה בתחרות, במיוחד מאז כניסת נמל מספנות ישראל לפעילות בשנת 2009 (בכמות מוגבלת עד לחמישה אחוז מכלל המטענים בישראל). השינוי המשמעותי בתחרות והפיכתה לתחרות משוכללת צפוי להיות עם כניסתם לפעולה של הנמלים החדשים, נמל הדרום ונמל המפרץ, בשנת 2021, אשר מופרטים באופן מלא לעשרים וחמש שנה ואשר יתופעלו על ידי חברה הולנדית וחברה סינית, בהתאמה, במשך תקופה זו. הפרטת נמלי ישראל בדגש על המהלך האחרון של הקמת הנמלים החדשים על ידי חברות פרטיות, השפיעה על ועדי העובדים של הנמלים והיא תשמש כמקרה בוחן במסגרת העבודה לבחון את סוגית ההפרטה והשפעתה על ועדי העובדים.

עבודה זו תעסוק בשאלה מהי הפרטה וכיצד הפרטה משפיע על כוחם ופועלם של ועדי העובדים בישראל, העבודה תציג את השפעות ועדי העובדים על החברה ועל המשק בישראל בכלל, ובפרט במקרה הבוחן של הפרטת נמלי ישראל. העבודה תעסוק בשיקולים להפרטה ותבחן את משמעות ההפרטה על ועדי העובדים ועל המשק.

# **מהי הפרטה?**

## **א.1. מהו תהליך הפרטה?**

המונח הפרטה הינו מונח מוכר וידוע, עם זאת פירוש המשמעות המדויקת שלו יכול להיות שונה ממקרה למקרה, הפירוש המקובל ביותר כפי שהשופט מלצר הגדיר אותו הוא: *" העברת פונקציות וסמכויות שלטוניות ופעילות כלכלית של הרשות המבצעת מידי הממשל לידיים פרטיות"* יש שמתייחסים לזה *"כהפחתת המעורבות הממשלתית בחיי הכלכלה והחברה"*. תיאורים רבים נוספים נהוגים הם (פלג, 2005):

1. מכירת נכסים אשר בבעלות המדינה לידיים פרטיות.
2. התקשרות בחוזים עם קבלנים פרטיים כדי שאלו יבצעו משימות ציבוריות.
3. התרחקות מרגולציה ממשלתית המגבילה את זכויות הפרט ושימושיו במשאבים.
4. ליברליזציה שבסופה יפעלו בשוק מסוים גורמים פרטיים בנוסף לציבוריים.

לטובת השגת מטרתה של ההפרטה ,כפי שתוארה לעיל, ישנם מספר מודלים שונים הנהוגים בישראל ובעולם. כל אחד מהמודלים מהווה סוג אחר של הפרטה ובעל מאפיינים שונים, "עומק" ההפרטה בכל אחד מהמודלים שונה אך כולם נחשבים כתהליך הפרטה, המודלים המרכזיים הם (ארז, 2008, עמ' 469-478):

1. הקמת חברות, על ידי רשויות המדינה, לצורך פעילות בעלת אופי עסקי: תהליך זה על פניו נראה כתהליך טבעי בו הממשל (או הרשות המקומית) ממשיכה לשלוט, עם זאת, חברה או תאגיד שמוקמים במקרה זה הם שלב ראשון בהכנת האפשרות להפרטה וניהולן מתבסס על שיקולי רווח והפסד.
2. מכירת חברות בבעלות ציבורית: המודל המוכר והגלוי ביותר של הפרטה, מתחילת שנות השמונים מדינת ישראל החלה בתהליכי מכירה של חברות ממשלתיות, במסגרת תהליך זה שונה חוק החברות הממשלתיות והתווסף לחוק זה פרק המתייחס לנושא ההפרטה, במסגרתו הוקמה וועדת השרים להפרטה, הכוללת את ראש הממשלה בראשותה ואת שר המשפטים ושר האוצר, באחריות הוועדה לקבל החלטה האם וכיצד להפריט חברה ממשלתית, דוגמאות בולטות לתהליך מכירה (חלקי או מלא) הם מכירת בזק, כימיקלים לישראל, כור וצים.
3. ביצוע פעילות שלטונית באמצעות קבלנים פרטיים (מיקור חוץ): על פי מודל זה, חלקים בפעילות הממשלתית או של הרשות המקומית מבוצעת על ידי חברה פרטית, דוגמאות בולטות לכך הן פינוי אשפה, הסעות תלמידים, שירותי מחשוב וגבייה.
4. הקמת תשתיות ציבוריות באמצעות יזמים פרטיים: מודל לפיו יזם פרטי מבצע תהליך של הקמת תשתית חדשה ולרוב היזם לא לוקח על עצמו רק את עבודות הבנייה, אלא פועל כמשקיע וכמפעיל של התשתית החדשה מכוח זיכיון מיוחד. מודל זה מוכר כ- BOT (Built, Operate and Transfer) מכיוון שהמפעיל בונה את התשתית, מפעיל אותה למספר שנים ולאחר מכן מוסר אותה לבעלות המדינה. דוגמאות בולטות למודל זה הן כביש חוצה ישראל, מנהרות הכרמל, ונמל המפרץ, המהווה את נושא העבודה, ועל המקרה הפרטי שלו יורחב בהמשך.
5. רישוי של פעילות פרטית בתחומים חדשים: מודל המאפשר הענקת רישיונות לחברות פרטיות לפעול בתחומים חדשים (הן תחום חדש לחלוטין שנולד מהתפתחות טכנולוגית והן כניסה לתחום שעד כה היה במונופול ממשלתי). דוגמאות מרכזיות הן מתחום התקשורת כדוגמת מתן רישיונות לחברות להתחרות בבזק או הכנסת חברות מתחרות לרשות השידור (כדוגמת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו). ישנם גם תהליכים דומים בתחומים נוספים כגון חינוך, על ידי מתן רישיון לבתי ספר ומעונות פרטיים.
6. קיימים מודלים נוספים להפרטה שעליהם לא יורחב במסגרת העבודה והם בתחום ההחכרה של מקרקעין, מילוי תפקידים ציבוריים על ידי גורמים מהמגזר השלישי כדוגמת שיעורי עזר וסיוע לנזקקים, מסחור של המרחב הציבורי על ידי שלטי פרסום והספקת שירותים בתשלום כדוגמת רפואה פרטית בבתי חולים ממשלתיים והמודל האחרון ואולי הבעייתי ביותר הוא יצירת מרחב לפעילות פרטית על ידי פעילות ציבורית מצומצמת ודוגמאות מובהקות למודל זה הם היעדר שירותי בריאות וחינוך מספקים המחייבים פניה לשירותים פרטיים.

## **א.2. שיקולים בהפרטה**

בליבה של סוגיית ההפרטה מצויה השאלה, מהם גבולות אחריותה של המדינה כלפי אזרחיה. אילו תחומי אחריות ופעילות מוטב שהמדינה תמלא ותמנע מלהפריט. משמעותה של מדיניות ההפרטה, במובנה הרחב, היא הסטת הגבול בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי והפחתת המעורבות הממשלתית בחיי הכלכלה והחב, ובכך גם בחיי העובדים. לתהליך זה שיקולים רבים בעד ונגד ובמרכזם:

שיקולים בעד:

1. בהיבט הכלכלי זוכה ההפרטה בתמיכה רבה, פרופסור מילטון פרידמן, כלכלן אמריקאי המוכר כתומך עקבי ביותר של השוק החופשי, טען כי זו צורת הארגון היחידה המכבדת את חירויות הפרט, מאחר והיא היחידה המתאמת את פעילויותיהם של מספר גדול של בני אדם מבלי לנקוט כפייה כפי שמתרחשת במקרים בהם המדינה מתערבת. (Friedman, 2002, p. 3).
2. תחרות – ההנחה כי הפרטה מקדמת תחרות מהווה את אחד השיקולים המרכזיים. תחרות מביאה לשיפור ביצועים ומקסום רווח, לרוב מנגנונים ממשלתיים נתפסים כמסורבלים ובלתי יעילים עקב היעדר התחרות (מהווים מונופול ואין שיקולי רווחיות והצלחה), עם זאת, על פי מחקרים, הפרטה לא בהכרח מקדמת את התחרות ומייעלת את המערכת, בעיקר במקרים בהם מדובר במונופול טבעי כגון ענפי תשתית (חשמל ותקשורת) (חסון, 2006, עמ' 5)
3. יעילות - בשוק משוכלל צפויה התחרות לעודד את יכולת הבחירה של הצרכנים, ולהביא לידי אספקתו של מוצר איכותי וזול יותר. על־כן הפרטה תוביל להתנהלות יעילה, לגמישות ניהולית ולחדשנות בפיתוחה וביישומה של מדיניות. שיקול היעילות הוא גם המרכזי בהקשר של מגזר העבודה הוא טומן בחובו את ההנחה, שפריון העובדים עולה ככל שהתגמול טוב יותר, וכי המגזר הממשלתי, שלא כמו המגזר העסקי, מתקשה לאמץ מדיניות של תגמול דיפרנציאלי לעובדים. וכמו כן, הוא טומן בחובו את ההנחה, שהפרטה תביא להקטנתם של מנגנונים בירוקרטיים גדולים ולא יעילים כדוגמת ועדי עובדים (חסון, 2006, עמ' 6). היעילות מופיעה כיעד בהמלצות של הבנק העולמי ושל קרן המטבע הבינלאומית, והיא כלולה בתכניות ההפרטה של מדינות מתפתחות ומתועשות כאחד.
4. הגמשת שוק העבודה - אחת הדרכים העיקריות שבהן גופים עסקיים מוזילים את עלות השירותים שהם מספקים היא באמצעות צמצום בעלּות העבודה, כלומר, צמצום בשכרם ובתנאיהם של עובדיהם. במגזר הציבורי שוק העבודה נשלט על ידי ועדי עובדים וארגוני עובדים בעלי עוצמה, השומרים על זכויות העובדים ומקשים את פיטורי עובדים. לכן, במגזר הציבורי קשה מאוד לצמצם את עלות העבודה. במגזר העסקי, לעומת זאת, מעמדו של ועד העובדים הוא בדרך כלל חלש ביותר, והסכמי העבודה הם לעתים קרובות אישיים ולא קבוצתיים. עובדה זאת מאפשרת, מצד אחד, להעניק לעובדים הבכירים תִגמּול גבוה הרבה יותר מזה שמוענק במגזר הממשלתי, ומצד שני היא מאפשרת להעסיק עובדים זוטרים בתנאים טובים הרבה פחות מהתנאים הנהוגים במגזר הממשלתי (מבניות, 2013).
5. תומכי ההפרטה רואים בשוק גם מנגנון חלוקה מוסרי, שכן הוא מקדם את האוטונומיה של הפרטים, מעודד את אפשרותם לתעדף הוצאות וצרכים, ומרחיב את אפשרויות הבחירה והזדמנויות הבחירה בחייהם.
6. ידע וניסיון – סיבה נוספת המצדיקה הפרטה ובאה לידי ביטוי בשנים האחרונות בתחום התשתיות היא הכנסה של חברות בעלות ידע וניסיון בביצוע פרויקטים מורכבים, סיבה זו הינה בעלת משקל מרכזי בפרויקטים כגון מנהרות הכרמל ונמל המפרץ.

שיקולים נגד:

1. ריכוז הון - מכירתן של חברות ממשלתיות והעברתן לידיים פרטיות עלולות להגביר את הריכוזיּות של ההון במדינה, כלומר, להביא לידי כך שחלק גדול מן הנכסים והתשתיות במדינה יתרכז בידיה של קבוצה קטנה של בעלי הון. הסכנה בריכוזיות, במשק כולו או בענפים מסוימים בו, אינה רק כלכלית. הריכוזיות עלולה לפגוע בעקרונות הדמוקרטיה, שכן ריכוזו של כוח רב בידיהם של כמה גופים עסקיים נותן לגופים האלה את היכולת להשפיע על סדר היום הציבורי ועל מדיניות הממשל, ענף התקשורת הוא דוגמה לשוק בו יש ריכוזיו ובנוסף יש בעלות צולבת (בעלות על מספר גופים שונים שעוסקים בתקשורת על ידי אותם הבעלים).
2. פגיעה בזכויות העובדים – בניגוד לצד החיובי בהיבט הכלכלי שנובע מהגמשת שוק העבודה, קיים צד שלישי של אותו המטבע. בחברות פרטיות מועסקים עובדים רבים כ"עובדי קבלן" או כעובדים זמניים, המרוויחים שכר מינימום ואינם נהנים מזכויות סוציאליות שעלותן גבוהה. עוד דרך הננקטת בידי המעסיקים הפרטיים לצמצום בהוצאות היא העברת ביצועם של תפקידים שונים לחברות חיצוניות (מיקור חוץ). מהלך המוביל לא אחת לפיטוריהם של עובדים רבים. מעמד העובדים והשכר שנפגע היו מאחר הנושאים המרכזיים במחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011.
3. הצורך בשמירה על אינטרסים לאומיים וביטחוניים: יש תעשיות הקשורות ישירות לאינטרס הלאומי, למשל משאבי טבע חיוניים או תעשיות ביטחוניות, ולדעת רבים (גם מי שככלל מצדדים בהפרטה) חשוב שיישארו בשליטת המדינה.
4. שוק שאינו משוכלל - טענה רווחת היא שמנגנון ההפרטה טוב ומותאם לשוק משוכלל בלבד, וכי ברבים מהמקרים ההפרטה מתבצעת בשוק שאיננו כזה. במציאות מרבית מן השווקים מתאפיינים בכשלי שוק, פעמים רבות שווקים אינם פועלים באופן יעיל ואינם מקדמים אוטונומיה צרכנית בשל העדר מידע, בעיות של שיתוף פעולה או ריכוזיות השוק. מצב כזה לרוב יוצר אי שוויון, בעיקר בין עשירים לעניים והתערבות ממשלתית נועדה למנועה את אי השוויון.

# **העבודה המאורגנת בישראל**

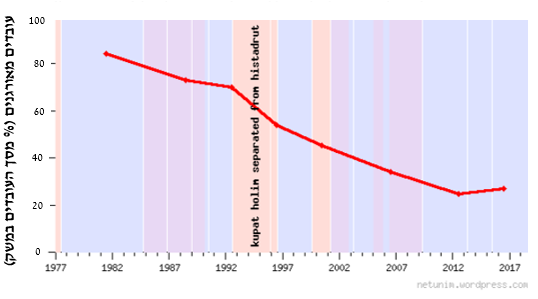
בשלושת העשורים האחרונים נרשמה ירידה עקבית בשיעורי ההתאגדות בשוקי העבודה בעולם. גם במדינת ישראל מלמדים הנתונים על ירידה בשיעור העבודה המאורגנת, בעיקר במגזר הפרטי. כיום, שיעור העובדים בישראל המאוגדים במסגרת ועד עובדים ייצוגי הוא כעשרים ושישה אחוזים .שיעור זה אינו גבוה במיוחד בראייה בינלאומית, כאשר במדינות מסוימות, בעיקר בצפון אירופה, מאגדים ארגוני העובדים את רוב המועסקים גם במגזר הפרטי וגם בממשלתי. מסיבות היסטוריות רוב העובדים המאורגנים בישראל, כשישים אחוז מסך העובדים המאורגנים, הינם תחת ההסתדרות, אך ניתן לזהות בשנים האחרונות מגמה של הקמת ארגונים חדשים ובניהם, "כוח לעובדים", "מהות" ו"מען". (אמיר פדר מ' ש', 2016, עמ' 7)

מדרג העובדים במשק מתחלק לחמש מעמדות, מתוכם ארבע מעמדות שכירים ומעמד עצמאי:

1. שכירים שהם חברי הסתדרות או ארגון מקצועי אחר, משלמים דמי חבר ויכולים לבחור את ראש הארגון ואת מוסדותיו.
2. שכירים המיוצגים על ידי ארגון ומשלמים לו דמי טיפול למאות שאינם חברים בארגון. המצב נוצר בעקבות חתימת הסכם קיבוצי בין ההסתדרות (או ארגון עובדים אחר) לבין המעסיקים. ההסכם חל על כל העובדים במקום גם אם אינם חברים בארגון.
3. שכירים שאינם חברים בארגון עובדים ואינם מכוסים על ידי הסכם קיבוצי. מצבם של כלל בעלי החוזים האישיים.
4. עובדי קבלן המועסקים באופן בלתי ישיר, באמצעות חברה שמספקת שירותים למעסיק האמיתי (נקרא גם מיקור חוץ). כתוצאה מכך אין להם יחסי עובד מעסיק עם מקום העבודה.
5. עצמאיים שעובדים באופן מזדמן להיות שכירים של בעלי מקום מסוים.

כאשר מדברים על עובדים מאורגנים, הכוונה היא לשתי הקבוצות הראשונות שתוארו לעייל, נתוני העבר בישראל אינם מדויקים מסיבות שונות (בניהם כדוגמה הסיבה שחלק מחברי ההסתדרות בעבר עשו זאת לטובת ביטוח רפואי אך לא היו מועסקים בכלל כעובדים). ההערכה היא שבשנות השבעים של המאה הקודמת אחוז העובדים המאורגנים היה סביב השמונים אחוז וניכרת מגמת ירידה רציפה עד לשנים האחרונות, כפי שניתן לראות באיור מספר 1 (נתונים, 2018)

**איור 1: אחוז העובדים המאורגנים מסך העובדים במשק ביו השנים 1980-2017**



ניתן לראות כי בשנים האחרונות מגמת הירידה במספר העובדים המאורגנים נבלמה ואף ניכרת מגמת עליה קלה, כאשר עיקר ההתאגדות המתחדשת היא בין השנים 2013-2014.

## **ב .1. הכוח של שוק העבודה המאורגן בישראל**

נכון לציין כי על פי רוב, איגודי העובדים המאורגנים בישראל הם הקבוצות החזקות במגזר הציבורי, בחברות הממשלתיות, ברשויות, מערכת הביטחון ובמונופולים הפרטיים ובניהם הבנקים. קבוצות אלה כוללות כרבע מיליון עובדים, הנהנים מחבילות שכר, פנסיה ומקביעות בשווי הגבוה משמעותית מהשכר החציוני במשק. הסיבות המרכזיות שוועדי עובדים במקומות אלה השיגו לעצמם תנאים משופרים הם: ראשית, יש להם כוח פוליטי באמצעות שליטה במרכזי מפלגות וחיבור אליהם. שנית, בחלק מהגופים הללו אין תחרות בשוק הפתוח ולכן אין עידוד למקסום רווחים והתייעלות בכוח אדם. שלישית, בשנים האחרונות נכנסו למקומות אלה עובדי קבלן, דבר שמצד אחד יצר גמישות ניהולית מסוימת, אך מצד שני יצר שני מעמדות עם פערי שכר ותנאים מאוד משמעותיים בניהם. (רולניק, 2014)

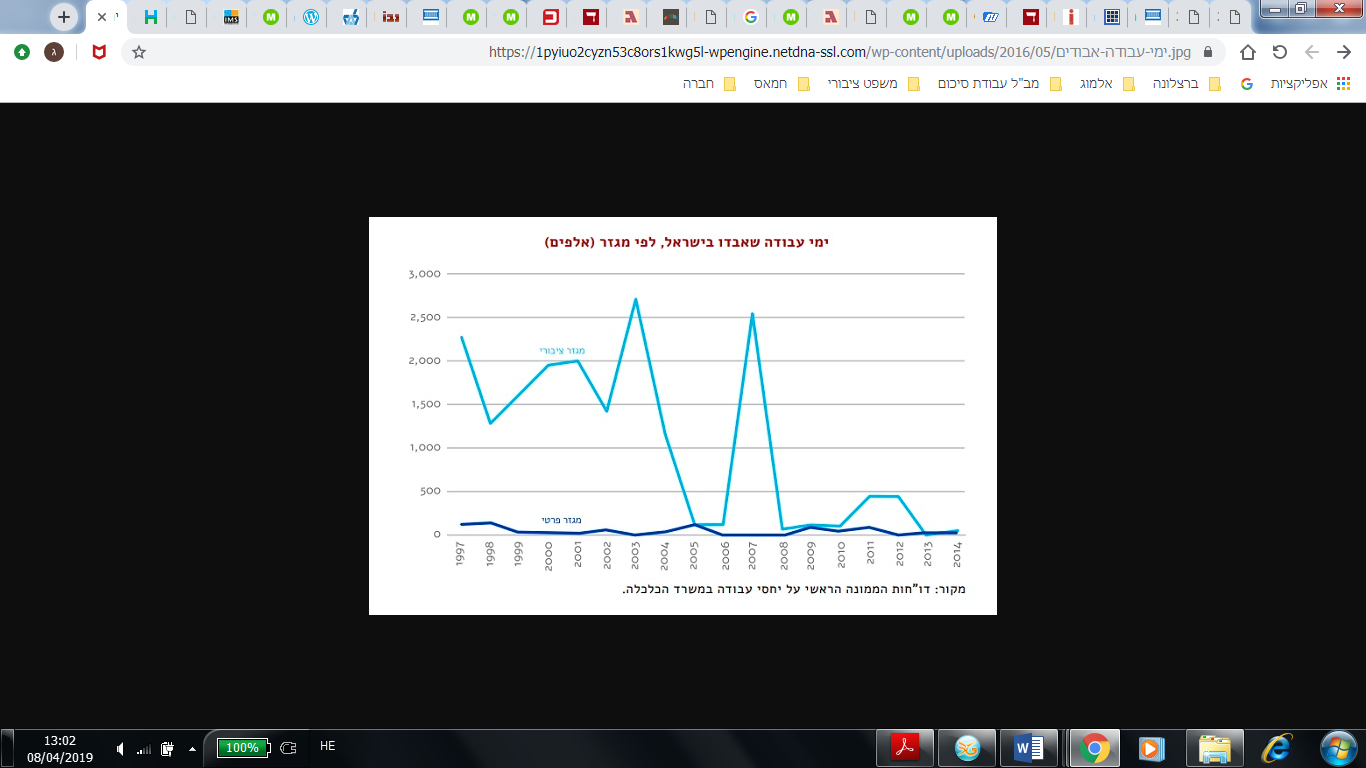
ביקורת רבה נשמעת כלפי וועדי העובדים כי בנסיבות הקיימות, איגודי העובדים הפכו לגורמים בעלי עוצמה רבה, לא רק כלכלית אלא גם פוליטית. הודות לכלים העומדים לרשותם, ובראשם נשק השביתה, זוכים כיום האיגודים החזקים בישראל להטבות מופלגות, תוך שהם תובעים פיצויים עצומים כתנאי להסכמתם לצעדי הפרטה או לשינויים מבניים אחרים שהממשלה מבקשת לקדם. והגופים השונים, שאינם מעוניינים בשיבושי עבודה, לרוב נכנעים ללחציהם של האיגודים וסוללים את הדרך לדרישות נוספות. (מואב, 2016)

כוח השביתה המצוי בידי העובדים הוא כלי מאוד עוצמתי כאשר לעובדים בחברה ממשלתית משתלם כמעט תמיד לשבות, או לכל הפחות לאיים בשביתה. זהו כלי אפקטיבי, נוח וזמין, אשר לאורך ההיסטוריה הישראלית הניב תשואה מרשימה לבוחרים להשתמש בו. כדוגמה ניתן להסתכל על שביתת עובדי הרכבת בשנת 2015 אשר הניבה לכיסם של העובדים מענק של חמשת אלפים שקלים, לאחר שאלה השביתו שלושים ותשע רכבות ופגעו בעשרים וחמישה אלף נוסעים. (דורי, 2015).

מדידת העלות הישירה והעקיפה של שביתה הינה מורכבת מאוד ולרוב בלתי אפשרית. במקרה של נמלי הים לדוגמה, ההשלכות משמעותיות יותר, שכן השביתות מייקרות מוצרים מקומיים ואת המסחר הבינלאומי. מבחינת הייצוא, השביתות התכופות בנמלים פוגעות באמינות מועדי האספקה ומצד הייבוא, אי-וודאות מעלה את הסיכון ליבואנים, ועם זה גם את המחיר ומאוד מורכב לשקלל את סך הנזק הכלכלי למשק (אמיר פדר מ' ש', 2016). עם זאת, הערכות הם שיום שביתה כללית, עולה למשק מאות מיליוני שקלים, בעיקר כתוצאה מהפסד תוצר ישיר ועקיף של הארגונים השובתים ובעיקרם תחבורה ונמלי הים. (קורן, 2017)

זכות השביתה מתקיימת ב"מאזן אימה": מחד גיסא העובדים אינם מקבלים שכר, ומאידך גיסא המעסיק מפסיד את רווחיו ואף עצם הקיום הכלכלי של הפירמה נמצא בסיכון. מאזן האימה הנכון לכלל ענפי המשק אינו רלוונטי בשירותים חיוניים, לאור הנזק הכלכלי ההיקפי שהשבתתם מסבה למשק. באופן זה, כל דרישה מצד העובדים נענית על ידי הממשלה, או שכלל האזרחים משלמים את מחיר השביתה. ישנם מדינות בעולם בהן ניתן להגביל את זכות השביתה כאשר השביתה גורמת הפסדים חמורים ובלתי נסבלים לציבור או לחלק ממנו או עקב הפסקת שירותים חיוניים שאין להם תחליף, אך אין כך המצב בישראל, במצב המשפטי הנוכחי בישראל כל דרישה מחייבת מענה מצד הממשלה או מביאה למחיר כבד אותו משלמים כלל האזרחים. (אמיר פדר מ' ש', 2016)

**איור 2: ימי העבודה שאבדו בישראל לפי מגזר (אלפים)**



## **ב .2. החשיבות של שוק העבודה המאורגן בישראל**

על אף הבעייתיות שהוצגה בעצם קיומה של עובדה מאורגנת והפגיעה שלה בתפוקה ובמשק, ישנם גם סיכונים ומחירים להפרטתה, וישנה מודעות לבעייתיות הציבורית, החברתית והמשפטית של מיקור חוץ. לדברי של החשב הללי לשעבר במשרד האוצר, ירון זליכה, השיטה של מיקור חוץ יצרה תרבות עבריינית בהתקשרויות הממשלה...העמיקה את העוני ואת הפערים החברתיים...תרמה את חלקה לשיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה המאפיין את מדינתו...ופגעה גם באיכות השרות שניתן לממשלה (זליכה, 2008, עמ' 209-210). כאשר הבעיה המרכזית שבחלק מתהליכי ההפרטה ומיקור החוץ, המדינה ממשיכה להעסיק עובדים, אבל בשיטה אחרת, דרך תאגידים עיסקיים, אשר בחלקם הם בעלי הון, אשר ממשיכים לבצע עבודות בעלות אופי ציבורי.

בהסתכלות על שוק העבודה ואיגודי עובדים, קיים הבדל רב בין כוח המיקוח והאיום של ועדים מונופוליסטיים לבין ועדים הפועלים בסביבה תחרותית. הירידה בהיקף העבודה המאורגנת בשוק הפרטי מקושרת להבנה שבסביבה תחרותית השכר ותנאי ההעסקה של העובדים מייצגים קשר הדוק יותר לפריון העבודה.

# **העבודה המאורגנת בנמלי הים**

## **ג.1. תהליך הפרטת נמלי הים**

במהלך שנת 2003 קיבלה ממשלת ישראל את יוזמתם של שר האוצר ושר התחבורה והחליטה להפריט את רשות הנמלים. בתוך פחות מחודש התגבשה הצעת חוק "רשות הנמלים והספנות" (התשס"ד) שמשמעה הפרדת הרשות לשלוש חברות ממשלתיות, אשר יפעילו כל אחת בנפרד את אחד הנמלים, ובנוסף, הקמת חברה ממשלתית נוספת אשר תחזיק ותנהל את נכסי הנמלים. כתוצאה מההחלטה המהירה ומהעובדה כי להחלטה לא היו שותפים העובדים, עובדי הנמלים פתחו בשביתה אשר פסקה בצו של בית משפט שהורה לצדדים לשבת למשא ומתן. המשא ומתן התנהל כחצי שנה עד לחודש מאי 2004. בחודש יולי 2004, לאחר שאושר החוק בכנסת, פתחו העובדים בשביתה חלקית, בניגוד להוראת בית המשפט לחזור לעבודה. שביתה זו נמשכה 23 יום, מה שהיה לשביתה הארוכה בהיסטוריה. בתחילת 2005 יצאה ההפרטה לדרך באישור ההסתדרות ולאחר פיצוי של העובדים. (שלומית בנימין, 2010)

## **ג.2. מודל הפעלת הנמלים בישראל**

ענף הנמלים במדינת ישראל פועל במתכונת חדשה, החל מחודש פברואר 2005, על פי חוק "רשות הספנות והנמלים התשס"ד", החוק הגדיר את אחריות בעלי התפקידים בנמלים חיפה, אשדוד ואילת. הרפורמה בחוק קבעה שלוש רמות של אחריות ותפעול בנמלי הים בישראל: (חורב, 2018, עמ' 188)

1. המדינה (הריבון) על ידי רשות הספנות והנמלים (רספ"ן) ומנהלות הנמלים, הרשות אחראית על הרגולציה בתחום הנמלים והינה רשות במשרד בתחבורה.
2. חברת נמלי ישראל (חנ"י), חברה בבעלות ממשלתית מלאה האחראית על תכנון ופיתוח הנמלים, ניהול המקרקעין בתחומי הנמלים ופיקוח על הנמלים. חברת נמלי ישראל מצויה בתהליך לקבלת האחריות על מנהלות הנמלים (שכאמור בשלב זה עדיין כפופות לרשות הספנות והנמלים), תהליך שהשלמתו יחד עם האחריות שתינתן לחברת נמלי ישראל לפיקוח על הנמלים העתידיים, שיופעלו על ידי המפעילים הזרים, יביא אותה להיות הרגולטור של הנמלים.
3. חברות הנמל הממשלתיות ובעתיד זכיינים פרטיים, במסגרת הרפורמה הוחלט כי את שלושת הנמלים המרכזיים יתפעלו חברות ממשלתיות והם יונפקו בהדרגה לציבור, בפועל בשנת 2013 עבר התפעול המלא של נמל אילת לחברה פרטית ישראלית, אשר זכתה בזיכיון הפעלה לחמש עשרה שנה. בעוד נמלי אשדוד וחיפה נשארו בבעלות ממשלתית מלאה. בשלב בו חוקק החוק זהותם ואופי התפעול של הנמלים הנוספים שעתידים להיבנות טרם היו ידועים אך כיום ידוע כי את נמל המפרץ יפעיל זכין פרטי סיני, חברת SIPG ואת נמל הדרום באשדוד תפעיל חברת TIL ההולנדית.

ההחלטה להפרטת נמלי הים (נמל המפרץ ונמל הדרום) ויציאה למכרז בשיטת ה- BOT לוותה בביקורת רבה מחד ובתמיכה מנגד. השיקול המרכזי שעמד על הפרק ביציאה למכרז הוא הבאת המוצר הטוב ביותר, על ידי חברה בעלת ניסיון בינלאומי בהקמה ובתפעול נמל וזאת על מנת לאפשר פרויקט מוצלח, איכותי, בעלות כלכלית הגיונית ושבעתיד יהווה תחרות איכותית לנמלים הקיימים. המכרז דרש מספר תנאי סף שהביאו בסופו של דבר למעט מתמודדים בשלב הסופי ולכך שלא היו מתמודדים ישראלים שעמדו בתנאי הסף, מבלי הצורך לשתף פעולה עם חברה בינלאומית. חברות SIPG הסינית וחברת TIL ההולנדית היו הזוכות וקיבלו לזכותם את תפעול נמל המפרץ ונמל הדרום בהתאמה. (ראיון פרולינגר, 2019)

בראיון עם יגאל מאור, ראש רשות הספנות והנמלים, ציין יגאל כי תהליכי ההפרטה לא הסתיימו ושבכוונת הרשות להשלים את הפרטת נמלי אשדוד וחיפה בשנים הקרובות ובכך להשלים את כלל התהליך (ראיון עם מאור, 2018)

# **האם הפרטה היא פתרון לכוחם של וועדי העובדים?**

כפי שצוין אחת הסיבות להפרטה היא החלשת וועדי העובדים או בשפה עדינה יותר "הגמשת שוק העבודה". כוונתו של סעיף זה היא הוזלת עלות ההעסקה של עובדים בדרכים שונות ועיקרם: צמצום ודילול של הסכמים קיבוציים, העסקה של עובדים בחוזים אישיים, העסקה במשרה חלקית, שחיקת שכר, מניעת פעולות של איגודים מקצועיים והחלשת ההסתדרות כקבוצת לחץ. הרעיון המוביל הוא לצמצם את יכולתם של העובדים לקחת לעצמם נתח ראוי מפירות הפעילות הכלכלית ולמנוע מהם להתארגן ולהגן על עצמם במסגרת התארגנות באיגודים. (חסון, 2006)

השאלה שעולה, האם זה בהכרח עובד?, מבחינת תהליכי הפרטה שבוצעו בעבר נראה שלא בהכרח. במקרה של בנק דיסקונט אשר הופרט ונמכר לידיים פרטיות בשנת 2005, ניתן לראות כי כוחו של ועד העובדים נותר חזק והמשיך במשך שנים רבות להערים קשיים על תהליכי התייעלות אשר ההנהלה ניסתה להעביר. בנק דיסקונט, בעקבות התנגדות של ועדי עובדים למהלכים שונים שניסתה לקדם ההנהלה, לא הצליח להתרומם ביעילותו לאחר שהפורט. (פרץ, 2013)

בבחינה של הפרטת הנמלים החדשים והשפעתם על נמלי הים הקיימים המצב גם כן מורכב. בדצמבר 2018, לאחר משא ומתן מתמשך נחתם הסכם עם עובדי נמל חיפה לקראת הפרטה אפשרית של הנמל. זאת לאחר שני ניסיונות קודמים ב- 2005 וב- 2010, אשר לא צלחו, אך הניבו הטבות נוספות לעובדי הנמלים. (גוטמן, 2018) מצד אחד, נכון יהיה לטעון שהפתיחה העתידית של הנמלים החדשים, אשר יופעלו בשיטת BOT, מהווה מנוף לחץ על וועדי העובדים והביאה להסכם ההיסטורי. מצד שני, גם הסכם זה משאיר כוח רב לעובדים ועולה כסף רב למדינה. מדובר בהסכם פרישה של כמאתיים עובדים בעלות של כחמש מאות ושישים מיליון שקלים, יש לציין כי חלק מהכסף הינו מתקציב הפרשות של העובדים עצמם ולא מכספי המדינה. בנוסף העובדים יקבלו הגנה מפיטורי התייעלות למשך עשור, מפתיחת הנמלים החדשים, והגנה חלקית על השכר. שני הישגים משמעותיים בחתימה על הסכם זה הם: ראשית, התחייבות העובדים שלא לשבות יותר. כפי שניתן לראות מהעבודה, מדובר בהישג גדול אשר מבטיח את שער הכניסה והיציאה לישראל פתוח. ההישג השני הוא העובדה כי הסכם זה ניתק את הצימוד מול ועד עובדי נמל אשדוד (אשר טרם חתם על הסכם), ובכך מגדיל לחץ על עובדי נמל אשדוד ומקטין את חשיפת המדינה לסיכון של סגירת הנמלים עקב שביתה מתואמת כפי שקרה בעבר. (גוטמן, 2018)

# **סיכום**

הפרטה, כפועל יוצא של מדיניות כלכלית, התבססה בישראל כמדיניות שאין עליה עוררין. השיח הציבורי בנושא הפרטה מבוסס על ההבנה כי צמצום מעורבות המדינה במשק מביאה לתחרות, ירידת מחירים והגברת יעילות.

בהקשר של העובדים, ההפרטה מביאה לתוצאות מעורבות, כאשר בחלק מהמקרים היא מביאה לפיטורים, פגיעה בשכר והוצאה מוקדמת לפנסיה בעוד בחלק אחר מתהליכי ההפרטה, ועד העובדים נותר דומיננטי וחזק והביא לפגיעה בהצלחת החברה לאחר שהופרטה.

כוחם של ועדי העובדים, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתקשורת בעיקר, ולאור השבתות חוזרות ונשנות של שירותים החיוניים ביותר לאזרחי מדינת ישראל. מביאה לביקורת ציבורית רבה כנגדם ומגבירה את העיסוק בשאלת חשיבות הפרטת שירותים אלה. בימים אלה מתקיים שיח ציבורי נרחב, על כוחו של ועד העובדים של רכבת ישראל אשר השבית לאחרונה את פעילות הרכבת, אם בצורה פורמאלית ואם בצורה לא פורמאלית, על ידי הודעה על מחלת נהגים ועובדים נוספים.

עם זאת, ניכר כי לא בהכרח הפרטה תביא לפתרון הנדרש, ונכון יהיה לנקוט בעוד מספר פעולות במקביל לבחינת נכונות הפרטה של שירותים מסוימים, והן: ראשית, הגבלת זכות השביתה בשירותים המוגדרים חיוניים כגון רפואה, חשמל ומים, תקשורת ואף בנמלי הים והאוויר. אירועי ההשבתה האחרונים של רכבת ישראל הביאו את שר התחבורה, ישראל כץ, לבחון אפשרות להעביר חוק אשר ימנע שביתה עתידית (איתיאל, 2019). שנית, הגדלת משך הזמן להודעה מוקדמת שהיום עומד על חמישה עשר יום לכדי 60 יום לפחות. שלישית, ביטול האישור לשביתת הזדהות, תופעה שמביאה ארגוני עובדים בשירותים משמעותיים לאזרח לסייע לארגונים אחרים על ידי הצטרפות לשביתה כדי להגדיל את היקף הלחץ על הממשלה. רביעית, הגדלת השקיפות של ארגוני העובדים (וביטול האגודות העותמניות[[1]](#footnote-1)). חמישית, מתן אישורים לעובדים חלופיים בעת שביתה. שישית, אישור תשלום משכורות רטרואקטיבי, תשלום רטקרואקטיבי מקטין את חשש העובדים מפגיעה כלכלית בזמן שביתה תחת ההבנה שכספם ישולם ברגע שינצחו. שביעית, הסרת האיסור לטביעת נזיקין מצד ג' כנגד נזק השביתה. (אמיר פדר מ' ש', 2016)

בהסתכלות על תמונת המצב בנמלי הים בישראל, ניתן לראות שני תהליכי הפרטה מקבילים. הראשון הוא הפרטה של הנמלים החדשים הנמצאים בימים אלה בתהליכי הקמה, בשלב זה עוד מוקדם להבין איך תראה תמונת העובדים בנמלים אלה, הדבר תלוי מאוד במי יעסיקו החברות הזרות שמפעילות את הנמל, מה הרכב העובדים הזרים, דבר שהוא תלוי גם במשרד העבודה וכמות היתרי העבודה שהם יתנו לחברות. ובועד העובדים שיתגבש בנמל, וככל הנראה יקום כזה, לאחר שתתחיל הפעלתו (ראיון עם מאור, 2018). במקביל, ישנה היערכות לתהליכי הפרטה של הנמלים הוותיקים בחיפה ואשדוד, שכפי שניתן לראות, ניכר כי הלחץ של ההפרטה הביא ללחץ על עובדי נמל חיפה לכדי חתימה על הסכם חדש.

בהינתק מהשיח הציבורי על הסיכונים בהפרטת נמל המפרץ לחברה סינית. ניתן להתרשם כי עצם הפרטת הנמלים בכלל ובמיוחד הכנסתם של מתחרים בינלאומיים, נותנים את אותותיהם בהיבטים חיובים על שוק העבודה המאורגנת בנמלי הים. וניתן להאמין כי שוק זה יביא תוצר טוב יותר בעידן של תחרות וכי הפגיעה במשק עקב שביתות עובדי הנמלים תקטן משמעותית מכפי שהיה בעבר. עם זאת, המבחן האמיתי עוד לפנינו, עת תושלם ההפרטה של נמל חיפה ואשדוד ועת כניסת נמלי הים החדשים לפעולה תחילת העשור הבא.

# **ביבליוגרפיה**

Friedman, M'. (2002). *Capitalism and Freedom.* Chicago: The University Of Chicago. אוחזר מתוך https://books.google.co.il/books?hl=iw&lr=&id=zHSv4OyuY1EC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Friedman,+Milton+.2002,+%5B1962%5D.+Capitalism+and+Freedom.+Chicago:+The+University+of+Chicago+Press.&ots=nKRqIj0qe6&sig=X8\_7TjnqPrIBnI1y2TvyoAAuEM8&redir\_esc=y#v=onepage&q&f=fals

איתיאל, י'. (אפריל 2019). *הכאוס ברכבת: כץ יוזם חוק שימנע שביתות, הוועד: יפגע בעובדים*. אוחזר מתוך וואלה: https://news.walla.co.il/item/3230547?utm\_source=whatsup&utm\_medium=sharebuttonapp&utm\_term=social&utm\_content=whatsup&utm\_campaign=socialbutton

אמיר פדר, מ' ש'. (מרס 2016). ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה. *פורום קהלת למדיניות*. אוחזר מתוך http://din-online.info/pdf/kh21.pdf

ארז, ד' ב'. (פברואר 2008). המשפט הציבורי של ההפרטה. *עיוני משפט ל (3)*, עמ' 461-515. אוחזר מתוך https://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/Models.pdf

גוטמן, ל'. (דצמבר 2018). *עובדי נמל חיפה יקבלו פיצוי כפול מבחברת החשמל*. אוחזר מתוך כלכליסט: https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3752379,00.html

דורי, א'. (נובמבר 2015). *השביתה משתלמת: עובדי הרכבת ירוויחו 5,000 שקל יותר*. אוחזר מתוך the marker: https://www.themarker.com/dynamo/cars/1.2777300

החוקים, ס'. (2004). *חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר.* ירושלים: מדינת ישראל. אוחזר מתוך https://fs.knesset.gov.il//16/law/16\_lsr\_299813.pdf

זיידמן, ג' י'. (אוגוסט 2014). צבא והפרטה. *משפט ועסקים יז*, עמ' 15-339. אוחזר מתוך http://portal.idc.ac.il/he/lawreview/volumes/17/documents/seidman.pdf

זליכה, י'. (2008). *הגווארדיה השחורה - כל מה שאסור לדעת על שוד הקופה הציבורית .* זמורה ביתן.

חבר, ש'. (אוקטובר 2013). הפרטת הביטחון. מכון ואן ליר. אוחזר מתוך מכון ואן ליר: http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata%20-2/shir\_hbr\_-\_haprtt\_habithon\_-\_aoktobr\_2013.pdf

חורב, א' ג'. (2018). *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017/2018.* חיפה: מרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית.

חסון, י'. (2006). *שלושה עשורים של הפרטה.* מרכז אדוה. אוחזר מתוך http://adva.org/wp-content/uploads/2014/09/privatization.pdf

טל, י'. (2006). *ביטחון לאומי מעטים מול רבים.* דביר.

ליפשיץ, י'. (2000). *כלכלת ביטחון.* מכון ירושלים לחקר ישראל.

לן, ע' ב'. (נובמבר 2018). *"אסור לתת לסינים את נמלי הים, הם תמיד בצד שנגד ישראל"*. אוחזר מתוך גלובס: https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001260628

לן, ע' ב'. (11 2018). *"אסור לתת לסינים את נמלי הים, הם תמיד בצד שנגד ישראל": שאול חורב בראיון מודאג*. אוחזר מתוך YNET: https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001260628

מבניות, ה' ל'. (2013). *הפרטה חברתית בישראל.* תל אביב: המכון לרפורמות מבניות. אוחזר מתוך http://reformsinstitute.org/wp-content/uploads/2015/07/%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%94-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.pdf

מואב, ע'. (מאי 2016). *אפשר לפתור את בעיית השביתות*. אוחזר מתוך מידה: https://mida.org.il/2016/05/01/%D7%90%D7%A4%D7%A9%D7%A8-%D7%9C%D7%A4%D7%AA%D7%95%D7%A8-%D7%90%D7%AA-%D7%91%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%A9%D7%91%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%AA/

נתונים, א'. (ספטמבר 2018). *נתוני תעסוקה*. אוחזר מתוך אתר נתונים: https://netunim.wordpress.com/tag/%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94/

פלג, א'. (2005). *ההפרטה כהצברה .* רמות.

פרץ, ס'. (דצמבר 2013). *הפרטה זה רע? תלוי למי*. אוחזר מתוך the marker: https://www.themarker.com/news/1.2183582

קורן, א'. (דצמבר 2017). *התאחדות התעשיינים: ההפסד הצפוי למשק מהשביתה - כחצי מיליארד שקל*. אוחזר מתוך the marker: https://www.themarker.com/news/macro/1.4712846

ראיון עם מאור, י'. (29 נובמבר 2018). יושב ראש ראשות הספנות והנמלים. (ג' לוי, מראיין)

ראיון פרולינגר, ד'. (2 ינואר 2019). מנהל תפעול הנמלים החדשים בחברת נמלי ישראל. (ג' לוי, מראיין)

רולניק, ג'. (מרס 2014). *ועדי העובדים הישראליים רחוקים מהמודל השוודי*. אוחזר מתוך דה מרקר: https://www.themarker.com/markerweek/thisweek/1.2263049

שלומית בנימין, מ' ג'-ט'. (2010). *תופסים את המדינה בגרון.* ירושלים: מכון ואן ליר. אוחזר מתוך https://www.vanleer.org.il/sites/files/atttachment\_field/%D7%AA%D7%95%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9D%20%D7%90%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94%20%D7%91%D7%92%D7%A8%D7%95%D7%9F.pdf

שמיר, ה'. (2013). הפרטה: המדינה, השוק ומה שביניהם. *עיוני משפט לה*, עמ' 747-788.

שרביט, נ'. (נובמבר 2009). *בג"ץ ביטל את הפרטת בתי-הסוהר*. אוחזר מתוך גלובס: https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000515538

1. אגודה עותמאנית היא תאגיד המתנהל על פי הוראותיו של החוק העותמאני משנת 1909, כלל האגודות שקמו בישראל לפני חוק העמותות אשר קמו על פי חוק האגודות העותמאניות אינן כפופות לחוק העמותות. על אגודות אלה אין חובת דיווח, שקפיות וסמכויות פיקוח [↑](#footnote-ref-1)