

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ב' חשוון, תשע"ח 22.10.2017

סומן: כ-17-15730

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד	מר שי ניצן, עו"ד	גב' מיכל לייסר, עו"ד
היועץ המשפטי לממשלה	פרקליט המדינה	המחלקה למשפט עבודה
<u>משרד המשפטים</u>	<u>משרד המשפטים</u>	<u>משרד המשפטים</u>

שלום רב,

הנדון: קריאה להמשך ניהול ההליך בעניין רפורמת החשמל – בג"ץ 5037/17

מדינת ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליך כדלקמן:
למול הבעייתיות הטמונה בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין רפורמת החשמל, שקבע חובת היוועצות מוגברת למדינה בגיבוש רפורמות התייעלות, וכן זכות שביתה רחבה כנגדן. קוראת התנועה ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה, לנקוט בצעדים אקטיביים להמשך ניהול ההליך המשפטי נגדו בבג"ץ. זאת, לאור חשיבות הרפורמה, סיכויי הצלחה הגבוהים בהליך, וההשפעה הצפויה לפסק-דין תקדימי שימנע איומי השבתה של מונופולים חיוניים, על יחסי הכוחות בין המדינה לוועדי העובדים ועל רפורמות התייעלות במשק.

1. בחלוף למעלה מ-20 שנים מאז חקיקת חוק החשמל ב-1996,¹ טרם מומשו השינויים המבניים במשק החשמל כנדרש בחוק. לאורך השנים התקיים משא ומתן חוזר ונשנה בין נציגי הממשלה האחראים למשק החשמל, לבין הסתדרות העובדים החדשה וארגון העובדים של חברת חשמל לישראל (להלן: "וועדי העובדים"), בנוגע ליישום הרפורמה, ללא הצלחה.² כך נדחה יישום הרפורמה שוב ושוב, חרף היותה מעוגנת בחקיקה מחייבת למעלה משני עשורים.
2. בדצמבר 2015, לאחר הפוגה בת כשנתיים במשא ומתן בין הצדדים, הציעו נציגי הממשלה מתווה חדש לרפורמה (רביעי במספר),³ שזכה אף הוא כקודמיו, להתנגדות וועדי העובדים.⁴ יתירה מכך, כדי להפעיל לחץ אסטרטגי על גורמי הממשלה, פנו וועדי העובדים לבית הדין

¹ חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.
² דו"ח שנתי 66א (להלן: "דו"ח מבקר המדינה") עמ' 445; עסי"ק (ארצי) 14-09-18983 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 4.5.17) פסי' 8 לפסק דינו של כבי השופט פליטמן.
³ אבי בר-אלי "הרפורמה החדשה בחברת החשמל: 3,500 יפוטרו, 60% מהתחנות יופרטו" TheMarker (11.12.16).
⁴ מן הראוי לציין, כי לדינו, אף המתווה העדכני אינו חף מליקויים, בייחוד בשל חבילת החטבות ("הפיצויים") שהסכימה המדינה להעניק לעובדי חברת החשמל, בעלות כספית הנאמדת בכ-4 מיליארד ₪.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



הארצי לעבודה, בערעור על החלטתו של בית הדין האזורי בחיפה משנת 2014,⁵ לפיה, המדינה תהיה חייבת לנהל משא ומתן עם העובדים לפני אימוץ כל רפורמה, וכל עוד מתקיים משא ומתן – העובדים לא ישבתו.

3. ביום 4.5.17 פורסם פסק דינו של בית הדין הארצי לענייני עבודה,⁶ במסגרתו נדחו (ע"י הרכב בראשות הנשיא, כב' השופט י. פליטמן) טענות המדינה הנוגעות לסמכותה לקדם רפורמה מקיפה במשק החשמל, על אף שזו הוסדרה בחוק, תוך שהוא מקבל את עמדת וועדי העובדים. **במצב עניינים זה, כבל למעשה בית הדין את יכולתה של המדינה להוציא לפועל וליישם רפורמות הנוגעות למשק החשמל, שבדבר נחיצות הכיר המחוקק לפני למעלה מעשרים שנים, מבלי שגיבשה תחילה מתווה מוסכם ומקובל על וועדי העובדים.**

4. כך, בהינף קולמוס, ומבלי שניתנה לכך ההתייחסות המתאימה בפסק הדין, העניק בית הדין הנכבד כוח עצום, בלתי פרופורציונאלי כמעט, למספר ארגוני עובדים – ברובם ארגונים העובדים בגופים מונופוליסטיים – להחזיק את המדינה, ומתוך כך את הציבור הישראלי, כבני ערובה עת נתנה בידם את הכוח לסכל כל רפורמה הנחוצה למשק ולהגשמת האינטרס הציבורי הרחב תוך שהם מבכרים את האינטרס הצר של מספר מצומצם של עובדים.

5. משכך, פנתה התנועה אליכם ביום 7.5.17 בקריאה לעשות שימוש בכלים המנהליים המצויים בידיכם, ולעתור לבג"ץ כנגד תוצאת פסק הדין שניתן על ידי בית הדין הארצי. לשמחתנו, ראיתם עין בעין עמנו, את החשיבות בפתיחת הליך משפטי שכזה, ועתרתם בשם המדינה נגד החלטתו האמורה של בית הדין הארצי לעבודה.

6. לשמחתנו הרבה, במסגרת ההליך המשפטי עלו אינדיקציות לכך שהרכב השיפוטי נוטה להסכים עם עמדת המדינה בנושא. בכללן ניתן להצביע, בין היתר, על הלך הרוח בדיונים ועל החלטת בג"ץ מיום 20.7.17 להוציא צוויים על-תנאי נגד פסיקת בית הדין לעבודה. יש הרואים בדברים אף רמז לכוונה להתוות כלל חדש בדיני העבודה בישראל. לפיו, ניתן יהיה להגביל את זכות השביתה של עובדי מונופולים, כגון חברת החשמל, כלפי רפורמות שגיבשה המדינה. בייחוד, כשבעקבות השביתה צפויים להיפגע גורמים מתחרים ו/או הציבור.⁸

7. כמו כן, ניכר כי בעקבות ההליך המשפטי נגרם שינוי משמעותי במאזן הכוחות בין המדינה לוועדי העובדים, שהודיעו באופן חד צדדי על ביטול העיצומים שנקטו נגד חברת חשמל,⁹ ופתחו במשא ומתן פתאומי עם נציגי המדינה. תגובתם של וועדי העובדים מעידה כאלף

⁵ ס"ק (ח"י) 38179-08-14 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (ניתן ביום 29.8.14).
⁶ עס"ק (ארצי) 18983-09-14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל (זמין בנבו, 4.5.17).
⁷ פנינו אליכם ביום 7.5.17 במכתב שנושא: "פסק הדין של בית הדין הארצי לענייני עבודה עס"ק (ארצי) 18983-09-14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל", סומן ט-17-15488.
⁸ בין השאלות המופיעות בצו, דורש בית המשפט מהמשיבים לענות מדוע לא יבוטל פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה, מדוע לא ייקבע שהמדינה קיימה חובת ההיוועצות עימם, ומדוע לא תבוטל הרשאתם לשבות.
⁹ אבי בר-אלי "בג"ץ הוציא צו על תנאי נגד זכות השביתה בחברת החשמל" TheMarker (23.7.17).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- עדים על כך שחשו באיתות מטעם בג"ץ לכך שהוא עשוי להפחית באופן דרמטי מכוח המיקוח שלהם מול המדינה, ולאחר שהבינו "לאן הרוח נושבת", הסכימו לפשרה.
8. ואכן, על פי הפרסומים בתקשורת,¹⁰ בשבועות האחרונים פתחו נציגי הממשלה, במשא ומתן נמרץ וחשאי לגיבוש עסקה. במסגרתה, תסכים המדינה לסגת ממתווה הרפורמה העדכני עליו עמלה מזה כשנה, ותאמץ מתווה מרוכך שילווה בפיצויים נדיבים יותר. בתמורה, יסכימו וועדי העובדים, לאחר 20 שנות התדיינות, לממש את הרפורמה במשק החשמל.
9. דה עקא, שבמסגרת העסקה הנרקמת, המתווה לו צפויים להסכים לראשונה וועדי העובדים הינו מתווה מרוכך (המבוסס על "רפורמת השקשוקה" מ-2013),¹¹ תוך גניזת המתווה העדכני שנועד להביא למקסום התועלת מהרפורמה. ודוק, אילו המקור להסכמת וועדי העובדים היה ב"רצונם הטוב" לאמץ את הרפורמה ולהתייעל, ניתן היה להבין את "נלהבות" נציגי המדינה להסכים לפשרה באימוץ רפורמה מצומצמת. אך נהיר לכל כי הסיבה לעיקרית לשובם של וועדי עובדים לשולחן הדיונים, נעוצה בחשש הממשי מפסיקת בג"ץ לטובת המדינה.
10. למול מציאות זו, סביר כי באם תמשיך המדינה בניהול ההליך המשפטי עד לשלב פסק הדין – יהיה בכך כדי להביא למימוש המתווה העדכני והראוי יותר.
11. יצוין, כי לא נעלמו מעינינו המשמעויות הנלוות להמשך ניהול ההליך המשפטי, אך אנו סבורים כי על המדינה לחתור לקבלת פסק דין מנחה בעניין, שיסדיר אחת ולתמיד את יחסי הכוחות בין המדינה לוועדי העובדים. לעמדתנו, בין שיפסוק בג"ץ לטובת המדינה ובין אחרת, ישנה חשיבות לעצם ההכרעה בשאלות אלו, העולות לפתתנו חדשות לבקרים.
12. ניסיון העבר מלמד כי רפורמות התייעלות מכל סוג שיזמה המדינה במהלך השנים האחרונות, נתקלו תדיר ב"מקלות בגלגלים" בדמות שביתה ו/או איומי שביתה מטעם וועדי העובדים בגופים הזקוקים להתייעלות. רובם ככולם, מוגדרים כמונופולים או בעלי מאפיינים מונופוליסטיים, והציבור תלוי בשירותים החיוניים אותם הם מספקים.
13. ואמנם, השימוש ב"נשק השביתה" הביא לרוב להגדלת חבילות החטבות ("הפיצויים") שניתנו לעובדים ללא תמורה ממשית, ולעיתים (כבמקרה של חברת החשמל) "נשק השביתה" הצליח למנוע מימוש רפורמות אליהן משווע המשק והציבור עשרות שנים.
14. מציאות זו יכולה להימנע בעתיד, באם תמשיך המדינה בניהול ההליך, ובמידה ובג"ץ יכיר באופן רשמי ומלא בלגיטימציה של המדינה כ"ריבון" לקדם רפורמות התייעלות במשק, וכן בחוסר הלגיטימציה של המונופולים החיוניים, להשבית את המשק ולפגוע במתחריהם.

¹⁰ אבי בר-אלי "הדיל שיבטיח חסינות לוועדי העובדים החזקים במשק" **TheMarker** (15.10.17).

¹¹ רפורמה זו עוצבה ע"י "צוות היגוי לביצוע רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל" בראשות מר אורי יוגב, הממונה על התקציבים דאז. לעניין זה ראו דו"ח מבקר המדינה בעמ' 464.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



15. לכן, מעבר להפסד התועלת שתצמח ממימוש רפורמת החשמל העדכנית, ההחלטה שלא להמשיך בהליך המשפטי טומנת בחובה גם משמעויות רוחביות עצומות בהיקפן בדבר גורלן של רפורמות התייעלות דומות במשק, אותן מבקשת המדינה לקדם בימים אלו ו/או רפורמות שתוצאה לקדם בעתיד.

16. הגיעה העת, כי סוף כל סוף, תצא הבשורה מאת בית הדין הגבוה לצדק, ותתפשט ברחבי המשק, למען ידעו וועדי העובדים הגדולים כי אין זו זכותו של כל גוף חיוני ומונופוליסטי, לקום בבוקרו של יום, ולהכריז על שביתתו עד אשר תמלא המדינה כל רצונותיו ומשאלותיו.

17. ניטול כדוגמא את הרפורמה בנמלי-הים, עליה החליטה הממשלה כבר בשנת 2003,¹² והיא טרם מומשה עד היום. כידוע, בתודשים האחרונים, לאחר התדיינות קשה בבית הדין לעבודה, חזרה בה המדינה מעמדתה העקבית, והסכימה להעניק לעובדי הנמלים תסינות מפיטורין, למשך כ-15 שנים, ובכך להשוות את מעמדם של עובדי דור ב' לעובדי דור א'.¹³ מהלך זה, שעלותו נאמדה בכ-2.5 מיליארד ש"ח שמקורם בקופה הציבורית, נכפה על המדינה בשל לחצי של בית הדין הארצי לעבודה, ואיומי השביתה של ועדי העובדים בנמלי הים.¹⁴

18. ואולם, הדברים אינם מוכרחים להישאר כהווייתם, שהרי ככל שיינתן פסק דין תקדימי ומנתה לטובתה, תוכל המדינה לנהל משא ומתן אמתי והוגן גם למול עובדי הנמלים, שיביא להתייעלות, מבלי שיוכלו וועדי העובדים לאיים בהשבתת שערי המסחר של מדינת ישראל.

19. בשל הציפייה להסדרה המיוחלת של יחסי המדינה מול וועדי העובדים, הופתענו והתאכזבנו עד מאוד, להתבשר על כך שנציגי הממשלה ובראשם שר האוצר ושר האנרגיה, מוותרים על האפשרות להכרעה שיפוטית מקיפה בסוגיה זו, העשויה להביא להשפעה לדורות, ומוסרים אותה "תמורת נזיד עדשים" בדמות רפורמה מרוככת בתחום החשמל.

20. החשיבות במתן פסק דין תקדימי על-ידי בג"ץ מתעצמת, בגין החשש שבהיעדר קביעה שיפוטית אחרת ישמש פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה כתקדים מנחה, הקובע חובת היועצות מוגברת של המדינה עם וועדי העובדים קודם גיבוש רפורמות התייעלות, וכן זכות שביתה רחבה כנגדן. הותרת פסק הדין של בית הדין הארצי על כנו, מהווה פגיעה של ממש ב"ריבונות" השלטון וביכולתו להוציא לפועל צעדים לייעול וקידום המשק.

¹² ראו החלטת ממשלה 786.

¹³ לעניין זה נזכיר את מכתבנו מיום 15.6.17, אל היועץ המשפטי לממשלה, הנושא "קדימה לבדוק את ההסכמה להעניק תסינות תעסוקתיות לעובדי נמלי-הים" סומן כ-17-15567.

¹⁴ כך התבטא עורך-דין תקן, בא-כוח הסתדרות העובדים בדיון שבו הוחלט על הענקת הבטחת התסינות: "יש מבוי סתום, ואנחנו בתיק הזה מספיק זמן במבוי סתום. המבוי הסתום צריך להסתיים היום, באחת משתי דרכים, שנצא החוצה ונדבר שעה ונגיע להסכמה על ביטחון תעסוקתי ואנחנו מוכנים להקדיש לזה שעה במסדרון לכך. האופציה השנייה היא שנבקש מבית הדין לתת הכרעה בעיצומים המידתיים שביקשנו כי אנחנו חושבים שהם יפתרו את המבוי הסתום", דברים אלו, שתועדו בשורות 20-30 לפרוטוקול הדיון בסק"כ 13-40815-07 לשכת המסחר תל אביב והמרכז נ' הסתדרות העובדים (ניתן ביום 13.6.17), מבטאים יותר מכל את עוצמת האיום ב"נשק השביתה".


התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



21. לפיכך, אף אם בסופו של דבר יוחלט שלא להמשיך בהליך המשפטי, ישנה חשיבות רבה להגעה להסכמות בדבר ביטול פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה, ולעיגון הסכמות אלו בפסק דין שייתן בג"ץ.
22. לאור כל האמור, אנו מבקשים את התערבותכם, בכך שתציגו באופן אקטיבי בפני מקבלי ההחלטות את האפשרויות המשפטיות העומדות לרשותם, תוך עמידה על סיכויי ההצלחה הגבוהים שבהמשך ההליך, המשמעויות הספציפיות והרוחביות של הצלחה שכזו, והבשורה הגדולה שהיא תביא למשק ולציבור כולו.
23. למען הסדר הטוב, יצוין כי מכתב בעל תוכן דומה נשלח מטעמנו אל שר האוצר, ח"כ משה כחלון; שר האנרגיה, ח"כ ד"ר יובל שטייניץ; מנכ"ל משרד האוצר, מר שי באבד; ומנכ"ל משרד האנרגיה, מר שאול מרידור.
24. לאור החשיבות הציבורית הרבה של הנושא הנדון, נודה לתשובתך המהירה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד 
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

יוסף גדליהו 
רכז מחלקת כלכלה ומחקר