

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כ"א בסיוון, תשע"ז 15.6.2017

סומן: כ-17-15567

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלויט, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה לבדוק את ההסכמה להעניק חסינות תעסוקתית לעובדי נמלי-הים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליך כדלקמן:
התנועה קוראת ליועץ המשפטי לממשלה להנחות את גורמי הממשלה לחזור באופן מידי מההסכמה בדבר הענקת חסינות תעסוקתית לעובדי נמלי-הים. זאת, לאור חוסר תקינות הליך קבלת ההחלטה, ולאור עלותה הגבוהה, השפעותיה על הסכמי עבודה ושכר עתידיים, והיעדר אישור לתוצאותיה התקציביות.

1. נמלי הים הם השער העיקרי לסחר החוץ הישראלי,¹ ומדינת ישראל פועלת מזה עשרות שנים על מנת להתגבר על בעיית המונופולים השורשית והעמוקה שדבקה בנמלי הים בישראל, ומעוניינת לפתח נמלים פרודוקטיביים ותחרותיים.²
2. מתוך מטרה זו, החליטה הממשלה³ בשנת 2003 על ביצוע שינוי מבני בענף הנמלים. במסגרתו, הועברו הנמלים בחיפה, אשדוד ואילת, שנוהלו עד אז על-ידי רשות הנמלים, לשלוש חברות נמל ממשלתיות עצמאיות, שלפי התכנון היו מיועדות להפרטה בהדרגה. הדבר הוסדר בחקיקה, ובשנת 2005 הסתיים המעבר למבנה החדש (להלן: "רפורמת הנמלים").⁴
3. במסגרת הרפורמה בנמלים, הסכימה הממשלה לשריין את מעמדם של דור אי בלבד, ושילמה לנמלים ולעובדי הנמלים מענקים "כבדים",⁵ בעבור הוויתור שלהם על ההגנה לעובדי דור ב'.⁶

¹ "חקמת שני נמלי ים בהפעלה פרטית: תיאור, ניתוח וסקירה משווה" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 25.

² ראה נייר העמדה של ד"ר אייל טבת "מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמלי" מכון וון ליר (פברואר 2012).

³ ראה החלטת ממשלה 786.

⁴ טבת.

⁵ ראה לעניין זה דוח שנתי 59 ב' לשנת 2008: 1111, במסגרתו מציין מבקר המדינה, כי נכון לשנת 2008, שולמו לעובדים עבור הסכמתם לרפורמה יותר מ-1.2 מיליארד ₪.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



4. ואולם, בעוד שהמציאות מוכיחה כי הרפורמה כשלה, שהרי טרם הופרטו הנמלים כמובטח עד היום. בשבוע האחרון, הסכימה הממשלה, בעקבות לחצים שהופעלו על-ידי דור ב', לסגת מהאבחנה לשמה הועברו הכספים בשנת 2005, ולהעניק רשת ביטחון מפני פיטורין גם לדור ב', ואף לדור ג'. זאת, מבלי שדרשה את הכסף הציבורי ששולם על כך בעבר.⁷ בכך ניתן למעשה כפל פיצויים לעובדי הנמלים, מבלי שהובהרה זכאותם לפיצוי כלל, לאור כישלון הרפורמה.
5. בנוסף, בשנת 2015 נתתם הסכם בין שר התחבורה ישראל כץ, לבין יו"ר ההסתדרות אבי ניסנקורן, בנוגע לתחרות בנמל אשדוד. **במסגרת ההסכם, סירב השר להעניק הגנה מפיטורין לעובדי הנמלים כמבוקש, תוך שהוא מצהיר כי הדבר יוביל לבטלה ובזבוז כספי ציבור.**⁸
6. ואכן, עמדה זו שימשה כעמדתה הרשמית של ממשלת ישראל, במשך כל השנים מאז התקבלה רפורמת הנמלים בשנת 2005 ועד היום. יצוין, כי מראשי התומכים בעמדה זו הינו השר כץ, כפי שבא לידי ביטוי באמרו לפני כשנה בלבד, ביום 14.6.16, כך:

"לא אסטה ולו במעט מעקרונותיי, והבתרתי לכל מי שפנה אליי – **שלא תינתן**

חסינות מפיטורין."⁹

7. מכאן תמיהתנו הרבה, כאשר לפתע פתאום, **במסגרת דיון שהתקיים בבית הדין הארצי לעבודה ביום 13.06.17,¹⁰ שהמדינה שימשה אך כמשיב פורמאלי בו, נתנה הממשלה הסכמתה למתן חסינות מפני פיטורין לעובדי נמלי-הים למשך 15-13 שנים מהיום. זאת, מבלי להתחשב בשינוי הצפוי במצבם הפיננסי של הנמלים, לאחר שתפתח התחרות מצד הנמלים החדשים בחיפה (נמל המפרץ) ובאשדוד (נמל הדרום).**

8. התמיהה מתעצמת בעקבות האופן בו התקבלה ההחלטה, **בשיחה קצרה במסדרונות בית הדין. כפי עולה מדבריו של עורך-דין תקן, בא-כוח הסתדרות העובדים, שתועדו בפרוטוקול:**

"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"¹¹

⁶ אבי בר-אלי "המדינה נכנעה לעובדי הנמלים: תעניק להם חסינות מפיטורים ל-15 שנה" **the marker** (14.6.17).

⁷ שם.

⁸ שם.

⁹ אבי בר-אלי "בזמן שהייתם עסוקים בטוטו דירות, כיץ וכתלון קנסו אתכם ב-2.5 מיליארד שקל" **the marker** (15.6.17).

¹⁰ סק"כ 13-07-40815 **לשכת המסחר תל אביב והמרכז נ' הסתדרות העובדים** (ניתן ביום 13.6.17) (להלן: "פרוטוקול הדיון").

¹¹ ראה פרוטוקול הדיון, שורות 20-30.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9. והנה בהינד עפעף, ולמיטב ידיעתנו, ללא כל הליך סדור והכנה מוקדמת, ומבלי לערב גורמים נוספים בממשלה. שינתה המדינה את עמדתה העקבית מזה שנים, כך שעד סוף הדיון ציינה באת כוח המדינה באופן חד משמעי, שהמדינה נכונה למתן ההגנה מפטורין למשך עשור.
10. קבלת החלטה בעלת השלכות כלכליות מרחיקות לכת, הנאמדת בעלות של כ-2.5 מיליארד שקלים¹² לקופה הציבורית, במסגרת הליך בהול בין המסדרונות, מהווה זלזול של ממש בכספי ציבור וחוטאת לסמכות החשובה שהופקדה בידי הרשות, ולאחריות הנלווית לה.
11. מעבר לכך, ולפי המפורסם, ההחלטה התקבלה על-ידי שר התחבורה בלבד, מבלי שנציגי האוצר נכחו בפגישה המכרעת, וללא מעורבות ממשית של שר האוצר. זאת בניגוד למצופה בסוגיות מאקרו-כלכליות אלו, שהינן בעלות השפעה רחבה על מבנה הסכמי העבודה והשכר במשק, כמו גם על תקציב המדינה.¹³
12. הליך מעין זה מחסיר שיקולים מהותיים וקריטיים לקבלת ההחלטות, ועלול, לאור העלות המשמעותית, להוביל לסטייה מתכניות כלכליות ותקציביות אחרות של הממשלה, ללא תיאום וללא התרעה מוקדמת. מסיבה זו, עולה ספק משמעותי מהיכן יופחתו הכספים, והאם ההסכמה תואמת את דרישות הנומרטור המעוגנות בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב.
13. יתר על כן, גורמים מקצועיים במשרד האוצר כגון אגף התקציבים ורשות החברות הממשלתיות, אף הביעו התנגדות אקטיבית להענקת החסינות התעסוקתית באופן זה, ולמרות זאת, בחר השר כץ, בהחלטה של רגע, לבטל את דעתם ללא נימוק מתקבל על הדעת.¹⁴
14. מעבר לקשיים המוזכרים לעיל, גיבוש הסכם הבזק תחת הפעלת לחץ כבד מצד ארגוני עובדי הנמלים עלול להוות "תקדים" מסוכן ולשמש כמודל לחיקוי עבור וועדי עובדים אחרים, העומדים בפני רפורמות התייעלות (דוגמת הרפורמה בחברת החשמל), באופן שיפגע במשק.
15. נסיגתה המהירה של הממשלה מעמדתה, במהלך שמשדר לחץ פוליטי וחוסר עניינות, מעבירה מסר לפיו הממשלה תהא מוכנה לוותר על מהלכים במשק בכלל, ורפורמות התייעלות בפרט, בכדי להימנע מעימותים ומשביתות, תוך ויתור ממשי על קידום האינטרס הציבורי.
16. כחלק ממאמץ משרד התחבורה לדחות את הביקורת, נטען השבוע על-ידי המשרד כי ההסכמה להענקת הפטורים הותנתה בחתימה על הסדר התייעלות, במסגרת משא ומתן שיימשך שלושה חודשים.¹⁵ לצערנו, נראה כי הודעה זו אינה אלא ניסיון לייפות את טיב ההסכם, שכן מעיון בפרוטוקול הדיון עולה כי בא-כוח ההסתדרות הדגיש שוב ושוב כי אין

¹² אבי בר-אלי "עלות החסינות לעובדי הנמלים - עד 2.5 מיליארד שקל" *the marker* (15.6.17).

¹³ ש.ם.

¹⁴ ש.ם.

¹⁵ ש.ם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הסכמה לעניין הצורך בתכנית ההתייעלות והיקפה, כתנאי לחסינות תעסוקתית של עובדי הנמלים.¹⁶


17. למעשה, התחייבות המדינה שעוגנה בפסק הדין, להעניק חסינות תעסוקתית לעובדים, ללא התנייתה בצורך ברפורמות התייעלות, מאיינת את כוח המשא ומתן של הממשלה, משום שכעת עובדי הנמלים קיבלו את מבוקשם, והמדינה נותרה ללא "קלפי מיקוח". אנו מתקשים לראות כיצד מהלך זה תואם אסטרטגיה סבירה של ניהול משא-ומתן.

18. לאור כל אמור, על פניו נראה שנפל חוסר תקינות "הזועק לשמיים" במסגרת הליך קבלת ההחלטה, המשיתה עלות תקציבית, שכלל לא ברור האם נתקבלו האישורים הנדרשים לה.

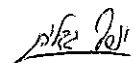
19. לכן, אנו מבקשים שהיועץ המשפטי לממשלה יתערב בשלב זה, בעוד שההסכמה עודנה מותנית.¹⁷ וככל שאכן יימצא כי ראוי היה לקבל החלטה בצורה סדורה, תוך נימוק הולם לשינוי המדיניות, בשיתוף הגורמים המקצועיים, וייתכן שאף במסגרת החלטת ממשלה – יונחה על חזרת הממשלה מהסכמתה להעניק חסינות לעובדי הנמלים.

20. 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

העתקים:

ח"כ משה כחלון, שר האוצר

ח"כ ישראל כץ, שר התחבורה

מר שי באבד, מנכ"ל משרד האוצר

מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר אורי יוגב, מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר

¹⁶ ראה פרוטוקול הדיון.

¹⁷ שם.