

נציגות עובדים במועצות מנהלים:

מודל מוצע

גיא דוידוב

אפריל 1999

הערות יתקבלו בברכה:

Guy Davidov, SJD Candidate
Faculty of Law, University of Toronto
78 Queen's Park, Toronto, Canada M5S 2C5
Fax: 1-416-978-2648
E-mail: guy.davidov@utoronto.ca

תוכן עניינים

2	מבוא
4	חלק ראשון : נציגות עובדים במועצות מנהלים – מדוע
4	זכות הבעלות
7	דמוקרטיה וחירות
9	יעילות ניהול החברה
12	חסכון בהוצאות עסקה
13	עידוד השקעות
14	שיתוף פעולה
16	מעמד העובדים
17	מעמד ארגוני העובדים
18	שיקולים אסטרטגיים
20	סיכום ביניים
20	חלק שני : נציגות עובדים במועצות מנהלים – כיצד
22	הגוף המתאים לשיתוף
23	היקף תחולתו של המודל
26	האופי המנדטורי של המודל
26	מספר הנציגים
28	מעורבות ארגוני העובדים
30	מעמד הדירקטורים-עובדים
31	חובת הנאמנות
33	הליך בחירת הנציגים
35	אפקטיביות פעילות הנציגים
38	מועצה לדמוקרטיה תעשייתית
38	סוף דבר

מבוא

בחדרי חדרים, תוך הקפדה על סודיות, יושבים נציגי בעלי המניות ומקבלים החלטות על גורלם של עובדי החברה. יש יאמרו כי אינם אלא "חותמת גומי" להצעותיהם של המנהלים השכירים. כך או כך, ברי כי לעובד מן השורה אין כל השפעה על קבלת ההחלטות במועצת המנהלים. החלטות בדבר "ארגון מחדש" או מיזוג, למשל, אשר כורכות בחובן השלכות רבות משמעות מבחינת העובדים (לרבות פיטורים רחבי-היקף), אינן מתגלות לעובדים אלא לאחר פרסומן ברבים. אין צורך לומר שלא ניתנת לעובדים (או לנציגיהם) הזדמנות להשתתף בקבלת ההחלטה, או להביע את עמדתם, או אפילו ללמוד על השיקולים שעמדו מאחורי ההחלטה. לכאורה המצב שונה כאשר עובדי החברה מאוגדים וההסכם הקיבוצי שלהם אוסר על פיטורי צמצום ללא משא-ומתן עם ארגון העובדים. ברם, במציאות הנוכחית של יחסי העבודה בישראל לא ניתן להניח זאת כנקודת מוצא. מספר העובדים המאוגדים צנח פלאים בשנים האחרונות, עד כדי 23% בלבד¹, ואף שמספר העובדים עליהם חלים הסכמים קיבוציים עודנו גבוה בהרבה, מרבית העובדים אינם נהנים מביטחון תעסוקתי כזה. ומכל מקום, גם כאשר מתנהל משא-ומתן עם הארגון, אין זה אלא לאחר שהחלטה כבר התקבלה. לנציגי העובדים לא ניתנת הזדמנות לבחון את כל המידע הרלבנטי, ובודאי שלא להשתתף בקבלת ההחלטה עצמה. השתתפותם בהליך אינה על מבחון, בדיעבד, ובהתייחס לנקודה ספציפית (זהות העובדים שיפוטרו, ובמקרה הטוב מספרם המדויק) בלבד. ובנושאים שאינם קשורים באופן ישיר לפיטורים – גם אם מדובר בהחלטות שיובילו בעתיד לפיטורים או ישפיעו בצורה אחרת על העובדים – אין לארגון העובדים פתחון פה כלל.

מטרתו של חיבור זה להציע מודל להשתתפות מנדטורית של עובדים במועצות מנהלים. באופן כללי ביותר, לפי המודל המוצע כאן תהיה לעובדים זכות לבחור שלישי מהדירקטורים - ולא פחות משניים - בכל חברה המעסיקה 75 עובדים או יותר. הסדרים דומים מתקיימים בהצלחה במספר מדינות באירופה. נציגות של עובדים בדירקטוריון תהווה צעד חשוב לקידום הדמוקרטיה במקום העבודה, לשיפור מעמד העובדים וההגנה על זכויותיהם, וליצירת יחסי שתוף-פעולה בין מעבידים לעובדים. אין זה פתרון מקיף או כולל, ובודאי שלא בלעדי. זהו מרכיב אחד מתוך שורה של פתרונות אפשריים ודרושים. באירופה נציגות עובדים בדירקטוריונים מופיעה בדרך כלל במקביל להסדרים מנדטוריים נוספים, ובעיקרם "מועצות מפעל" (works councils) המהוות מסגרת לשיתוף יום-יומי של העובדים בענייני העבודה ברמת הפועל בשטח. אין בכוונתי לנקוט כאן עמדה על הצורך וההתאמה של פתרונות כאלה ליחסי העבודה בישראל. כך או אחרת, נציגות

¹ ILO, *World Labour Report 1997-1998* (Geneva: International Labour Office, 1997), at 238

עובדים בדירקטוריונים היא פתרון עצמאי, בלתי תלוי בקיומם של מוסדות נוספים. נציגות כזו יש בה משום פתרון מייד, משמעותי וזול - גם אם חלקי בלבד - לכמה מהבעיות המרכזיות בפניהן עומדים כיום העובדים בישראל.

האין הצעה זו נאיבית ובלתי מציאותית? יש אשר ודאי יסברו כך. המגמה השלטת כיום בכל הקשור לזכויות העובדים, בארץ ובעולם כולו, היא מגננתית. בעידן של תחרות בינלאומית ואבטלה מבנית, רבים יסתפקו בשמירה על זכויות קיימות ותו לא. אולם דווקא בעידן כזה העובדים זקוקים להגנה רחבה יותר. דווקא בעידן כזה יש מקום לפתרונות חדשים, אשר יתאימו את חקיקת המגן למציאות המשתנה. ומכל מקום, כפי שיובהר בהמשך, אין מדובר בהצעת שינויים רדיקליים כלשהם ביחסי העבודה או בדיני התאגידים. המודל המוצע כאן צנוע בהיקפו ובמטרותיו. הוא מתבסס על השיטה הקיימת ומציע שיפור נקודתי, אשר אינו שונה מהותית מהסדרים קיימים ומקובלים.

האם דרישה להשתתפות בדירקטוריונים אינה צריכה לבוא, בראש ובראשונה, מהעובדים עצמם? אין ספק שכך עדיף, ושהלכה למעשה קולם של העובדים לא נשמע בעניין זה². שאלה מורכבת היא מה מניע עובדים לרצות השתתפות ולהביע את רצונם ומדוע אין זה המצב כיום, ואין בכוונתי לדון בכך. אולם ברי כי לפחות אחת הסיבות היא חוסר מודעות לקיומן של אפשרויות אחרות, ויותר מכך - העליונות המוחלטת שרכש האינדיבידואליזם הליברלי (וזכות הקניין בפרט) בשיח הציבורי, ובפסיקת בית-המשפט העליון בכלל זה³. יתכן שלפחות אחת הסיבות לשתיקתם של העובדים היא אי ההכרה בקיומם המעשי של מודלים נוספים. ראוי, על כן, להעלות אפשרויות כאלה על סדר היום ולעורר דיון ציבורי בהן.

המאמר בנוי משני חלקים עיקריים. החלק הראשון עוסק בשאלה **מדוע** נציגות עובדים במועצות מנהלים ראויה ורצויה. במסגרת זו אסקור את הנימוקים המרכזיים בעד ונגד השתתפות מנדטורית של עובדים במועצות מנהלים. מטרתו של חלק זה אינה רק להצדיק את הצורך במודל לנציגות עובדים, אלא גם להבהיר מהם האינטרסים המעורבים ומהם השיקולים המנחים לקביעת תוכנו של המודל. החלק השני ענינו בשאלה **כיצד** תבוצע השתתפות העובדים בדירקטוריונים הלכה למעשה. בהתבסס על השיקולים שיפורטו בחלק הראשון ועל הנסיון שהצטבר בארץ ובעולם, אפרוס בחלק זה את עיקריו של מודל מוצע.

² אולם ראו החלטות הוועדה החמש-עשרה של ההסתדרות הכללית (1985), פרק ד' ("ההסתדרות תפעל... לחקיקת חוק בכנסת שיחייב שיתופם של נציגי עובדים במועצות המנהלים ובהנהלות בכל מגזרי המשק, כולל המשק הפרטי").

³ ראו באופן כללי רות בן-ישראל, "השלכת חוקי היסוד על משפט העבודה ומערכת יחסי העבודה", **שנתון משפט העבודה** ד' (תשנ"ד) 27.

חלק ראשון: נציגות עובדים במועצות מנהלים - מדוע

ניתן להעלות שורה ארוכה של טיעונים בעד ונגד נציגות עובדים בדירקטוריונים. הטיעונים העיקריים ייבחנו להלן בקצרה בזה אחר זה, ולאחריהם יבוא ניסיון לאזן בין השיקולים השונים בדרך הראויה ביותר. יאמר מיד כי שיתוף עובדים יכול שיעשה בצורות וברמות שונות, ובמידה רבה הטיעונים המתייחסים לצורות השיתוף השונות דומים זה לזה. אולם ענינו של חיבור זה בנציגות עובדים במועצות מנהלים בלבד, והדיון להלן מתמקד בצורה ספציפית זו של שיתוף עובדים ותו לא.

זכות הבעלות

לפי תפיסה שמרנית של דיני חברות, נציגות כפויה של עובדים בדירקטוריון לא תעלה על הדעת. הדירקטוריון אינו אלא מכשיר בידי בעלי החברה - בעלי המניות - לניהול קניינים. בהתאם לכך הדירקטוריון צריך להיות מורכב אך ורק מנציגיהם של בעלי המניות. באופן כללי יותר יש שיטענו כי אל לה למדינה להתערב בחופש של הבעלים לעצב ולנהל את עסקיהם כרצונם; בפרט בעידן שבו זכות הקניין קיבלה מעמד חוקתי.⁴

טיעונים אלה מתבססים על שתי הנחות יסוד הראויות לבחינה. הנחה ראשונה היא כי בעלי המניות הם (ורק הם) ה"בעלים" של החברה. זהו כמובן הדין הפוזיטיבי. אולם ברמה הנורמטיבית, תפיסה זו אינה מובנת מאליה כלל וכלל. החברה מורכבת מחיבור של הון ועבודה, כאשר העבודה הכרחית לקיום החברה וליצירת רווחיה לא פחות מההון. ניתן בהחלט לטעון כי החברה "שייכת" גם לעובדים, ועל כן זכאים הם להשתתף בגוף האחראי לקבלת ההחלטות בה. ברם, אין צורך לבחור בדרך רדיקלית זו לענייננו. מוכן אני לקבל, לצורך הדיון, את ההנחה לפיה לבעלי המניות זכות הבעלות בחברה. עדיין נשאלת השאלה מה ניתן להסיק מכך. המסקנה השמרנית לפיה הבעלים זכאים לעשות בחברה כרצונם והשליטה בה שלהם בלבד מבוססת על ההנחה שזכות הקניין היא "טבעית" ומוחלטת. הנחה זו הנה, כמובן, מוטעית מן היסוד. אין שוק שהוא לחלוטין "חופשי"; כל חלקי השוק בהכרח תלויים ברגולציה כלשהי. כל שוק מניח קיומם של "קניין", "חוזים" ו"נזיקין" - כולם תוצר של רגולציה. גם תאגיד אינו אלא תוצר של חוקי המדינה. אין שום דבר "טבעי" או מקודש בחוקי התאגידים והקניין הקיימים. אלה הן יצירות

⁴ סעיף 3 לחוק-יסוד כבוד האדם וחירותו. מעניין לציין כי חברות וארגוני מעבידים בגרמניה תקפו את ההסדר הקיים שם לשיתוף עובדים בדירקטוריונים בטענה כי הוא פוגע בזכות הקניין (כמו גם בחופש ההתאגדות ובחופש העסק). בית המשפט החוקתי של גרמניה דחה הטענות ואישר את החוק (Codetermination case (1979), 50 BverfGE 290). לתמצית פסק-הדין באנגלית ראו D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2nd ed. (Durham: Duke UP, 1997).

שלנו כחברה, ואין סיבה עקרונית שלא לשנותם בהתאם לשיקולי מדיניות ציבורית. העדפת המשטר החקיקתי הקיים אינה אלא הנצחה של הסטטוס-קוו, לטובתם של אלה הנהנים ממנו כיום.⁵

כדי שלטעון הבעלות תהיה משמעות כלשהי, עליו להתבסס על ההצדקות לקיומו של קניין פרטי או הצדקות מתחום דיני התאגידים. במילים אחרות, השאלה היא האם ראוי, מבחינת דיני התאגידים ו/או דיני הקניין, להקנות לבעלי המניות שליטה מלאה על החברה ולמנוע שיתוף העובדים. באופן כללי ביותר, דומה שהטיעונים הרלבנטיים לענייננו מתחומים אלה מוליכים כולם לשני בסיסים: חירות ויעילות. השליטה בקניין הפרטי מקדמת את האוטונומיה של הפרט וחשובה לפיתוח עצמיותו. השליטה בקניין הפרטי יש בה גם כדי לקדם יעילות כלכלית. תיאוריות העוסקות בניהול תאגידים (corporate governance) מבוססות על אותם עקרונות יסוד. טיעונים להקניית שליטה מלאה לבעלי המניות בחברה מבוססים על מקסום היעילות או על זכות הקניין (שמבוססת, בתורה, על חירות או יעילות). טיעונים אלה יבחנו להלן בנפרד.

מן הראוי לציין כבר עתה כי תיאוריות מודרניות, הן מתחום דיני הקניין והן מתחום התאגידים, אינן סותרות אפשרות של שיתוף עובדים. בדיני הקניין הולכת וגוברת ההכרה כי לצד מודל של "קניין כשליטה", המדגיש היבט אינדיבידואליסטי, קיים מודל של "קניין כשיתוף", המניח אדם הנטוע בקהילה חברתית.⁶ נראה כי ביחסים שבין בעלי המניות, העובדים והחברה עצמה ("המשאב"), מודל של "קניין כשיתוף" מתאים יותר מ"קניין כשליטה", שכן המשאב הוא מכשירי גרידא (להבדיל ממשאב שבני אדם נוטים להתקשר אליו), ואילו ההקשר החברתי המאפיין את היחסים בין המשקיעים והעובדים מתאפיין ביחסי קרבה יותר מאשר זרות (בהשוואה להקשרים אחרים).⁷ הבעלות בקניין אינה רק זכות; היא גוררת עמה חובות.⁸ בדיני התאגידים, יש הסבורים כי התפיסה המודרנית המקובלת של הפירמה כאוסף של חוזים אינה שוללת אפשרות של דירקטורים-עובדים, אלא להפך, שהרי תפיסה זו מדגישה את היות החברה

⁵ זוהי אחת התובנות החשובות של הריאליזם המשפטי. לביטויים מודרניים ראו K.E. Klare, "Workplace Democracy and Market Reconstruction: an Agenda for Legal Reform" (1988), 38 Cath. U. L. Rev. 1, 17. וראו חנוך דגן, "פרשנות בדיני קניין, הבית המשותף ובעיית הפעולה המשותפת", עיוני משפט כ' (תשנ"ו) 45, 51.

⁶ דגן, הערה 5 לעיל, בעמ' 55-6.
⁷ לעקרונות המנחים מסקנה זו ראו דגן, הערה 5 לעיל, בעמ' 55-63. ליישום בהקשר דומה ראו רות בן-ישראל, "מיקור חוץ (outsourcing) - 'מתמקרים' החוצה: העסקת עובדים על-ידי קבלני כח-אדם - פרשנות אחרת: המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית", **שנתון משפט העבודה** ז' (תשנ"ט) (שימוש במודל "הקניין כיחס חברתי" כצידוק להטלת האחריות להבטחת קיומו של העובד בכבוד אנושי על המעביד).

⁸ J.W. Singer, "No Right to Exclude: Public Accommodations and Private Property" (1996), 90 NW.U. L. Rev. 1283, 1475.

מפגש של אינטרסים מתנגשים⁹. באופן רחב יותר, תפיסות פרוגרסיביות מדברות על "אחריות חברתית" של תאגידים¹⁰. הולכת וגוברת ההכרה שהחברה צריכה לשרת, במידה כזו או אחרת, לא רק את בעלי מניות אלא גם קבוצות אחרות המושפעות מהחלטות החברה (stakeholders), והעובדים בכלל זה¹¹.

מכל מקום, כפי שיתבהר בהמשך, אין בכוונתי להציע שותפות מלאה של העובדים בדירקטוריון, אלא נציגות של מיעוט בלבד. בנסיבות אלה, גם אם נתפוס את הבעלות במניות בתפיסת קניין מסורתית - היינו קניין כשליטה - הרי הפגיעה בזכויות הבעלות אינה מהותית. ניתן להניח שאכן יש הצדקה להקנות לבעלי המניות את השליטה לעשות בחברה כרצונם; אולם עדיין אין בכך כדי למנוע נציגות מיעוט של העובדים בדירקטוריון. למעשה, נציגות כזו אינה שונה מכל רגולציה אחרת של דיני העבודה ודיני התאגידים. בתחום העבודה, חברות כבר כפופות לשורה ארוכה של חוקי-מגן המסדירים את חווי העבודה וחוקים אחרים המסדירים את מערכת היחסים עם העובדים. בתחום התאגידים, החברות כפופות לשורה ארוכה של חוקים ותקנות המסדירים את פעולתן, לרבות ההקמה וההפעלה של האורגנים השונים (ומועצת המנהלים בכלל זה). ישנן אף הוראות ספציפיות המחייבות חברות שמניותיהן הוצעו לציבור למנות דירקטורים מן הציבור, היינו נציגי ציבור אשר יאושרו על-ידי ועדה ממשלתית¹². בכל הקשור לזכויות הבעלות והקניין, אין הבדל מהותי בין נציגי ציבור בדירקטוריון – ולמעשה גם כל רגולציה אחרת – לבין נציגי עובדים בדירקטוריון. כאשר חברה רוצה למכור מניותיה לציבור, המדינה מחייבת אותה לכלול נציגים של הציבור בדירקטוריון. לא יהא זה שונה אם נחייב חברה אשר רוצה להעסיק עובדים מעל מספר מסוים לכלול נציגים של העובדים בדירקטוריון. האינטרס של העובדים בחברה אינו

⁹ K. Van Wezel Stone, "Labor and the Corporate Structure: Changing Conceptions and Emerging Possibilities" (1988), 55 U. of Chi. L. Rev. 73, 151;

R. Howse and M.J. Trebilcock, "Protecting the Employment Bargain" (1993), 43 U.T.L.J. 751, 769.

¹⁰ ראו, בהקשר הנוכחי, Lord Wedderburn, "The Social Responsibility of Corporations" (1985), 15 Melbourne U.L.R. 4; A. Mitchell, "Industrial Democracy: Reconciling Theories of the Firm and State" (1998), 14 Int.J.Comp.Lab.Law and Ind.Rel. 3, 36, and the references therein.

לדיון בנושא אחריות חברתית של תאגידים ראו גם סדרת המאמרים ב- 30 Hastings L.J. (1979).
וראו סעיף 11 (א) סיפא לחוק החברות, התשנ"ט-1999, לפיו הוצאת כספים לטובת תרומות אינה מנוגדת ל"תכלית החברה", גם כאשר הוצאה זו מנוגדת לשיקולים עסקיים של מקסום רווחי החברה.

¹¹ ראו, למשל, M.B.E. Clarkson (ed.), *The Corporation and Its Stakeholders: Classic and Contemporary Readings* (Toronto: UofT, 1998); D. Millon, "Communitarianism in Corporate Law: Foundations and Law Reform Strategies", in L.E. Mitchell (ed.), *Progressive Corporate Law* (Boulder: Westview, 1995), 1.

וראו סעיף 11(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999, לפיו "תכלית חברה היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה, וניתן להביא בחשבון במסגרת שיקולים אלה, בין היתר, את ענייניהם של נושיה, עובדיה, ואת ענייניו של הציבור".

¹² פרק ד' סימן ב' לפקודת החברות [נוסח חדש], התשנ"ג-1983.

פחות מזה של בעלי המניות מהציבור, ובשני המקרים קיים אותו החשש כי נציגיהם של בעלי השליטה יפעלו תוך התעלמות מאינטרסים אלה.

דמוקרטיה וחירות

ההצדקה המרכזית לשיתוף עובדים במועצת מנהלים הנה השאיפה לדמוקרטיזציה של מקום העבודה. דמוקרטיה משמעה השתתפות שוויונית של הפרטים בקבלת החלטות הנוגעות לחייהם. הדמוקרטיה מגבירה אוטונומיה וחירות. היא מקדמת שוויון. היא מאפשרת התפתחות אישית והגשמה עצמית. היא מהווה מכשיר לקידום חברתי¹³.

מסיבות אלה ואחרות, דומה שאין מחלוקת על חשיבות הדמוקרטיה וחיוניותה בכל הקשור לניהול המדינה או העיר. אך מה בדבר מוסדות בקנה-מידה קטן יותר? מקום העבודה הוא דוגמה מצוינת למוסד כזה, שבו הדמוקרטיה דרושה לא פחות. אנו מקדישים לעבודה את מרבית שעות הערות שלנו, חמישה-שישה ימים בשבוע. העבודה היא חלק מרכזי בחיינו וחלק מהותי מהזהות האישית שלנו; היא מרכיב חיוני ביכולתנו להגשמה עצמית, בתחושת הכבוד וההערכה העצמית של כל אחד מאתנו¹⁴. לעיתים קרובות, החלטות הנוגעות לניהול מקום העבודה חשובות לנו, ומשפיעות על חיינו, לא פחות מהחלטות בעניין ניהול המדינה או העיר. ודוק: חוזה העבודה אינו חוזה רגיל, שבו לכל צד האפשרות להבטיח את זכויותיו. העובדים מצויים ברוב המכריע של המקרים בנחיתות ממשית והסכמתם לשלטון המעביד אינה אלא בלית ברירה. גם היציאה ממקום העבודה (ומעבר למעביד אחר) כרוכה בעלויות גבוהות ולעיתים קרובות אינה אלא תאורטית בלבד¹⁵. למעשה, ההצדקות לקיום ממשל דמוקרטי חלות במישור מקום העבודה לא

¹³ ראו, בהקשר הנוכחי, K.E. Klare, *supra*, note 5, at 7; R.J. Adams, "Efficiency Is Not Enough" (1992), 17 Lab. Studies J. 18, 19.

במסגרת הדמוקרטיזציה כוונתי כאן גם להומניזציה של מקום העבודה; ובפרט מתן יחס אנושי לעובד ונטרול הניכור שבין העובד לעבודתו. ראו, בהקשר הנוכחי, רות בן-ישראל, **שיתוף עובדים - היבטים משפטיים** (המכון לחקר עבודה ורווחה - האוני' העברית, 1976), בעמ' 8 (להלן - "היבטים משפטיים"). וראו א' רוזנשטיין, "סוציאליזם ויחסי אנוש: שני המקורות האידיאולוגיים לשיתוף", מתוך אשר שי (עורך), **ביחד - עיונים בשיתוף עובדים** (ספרית פועלים, 1975), 141, 144.

¹⁴ ראו יי שכטר, **משנתו של א.ד. גורדון** (דביר, תשל"ז), 82-78.
ראו D. M. Beatty, "Labour is not a commodity", in B.J. Reiter and J. Swan, *Studies in Contract Law* (Toronto: Butterworths, 1980), 313.

R.M. Mason, *Participatory and Workplace Democracy: A Theoretical Development In Critique of Liberalism* (Carbondale: Southern Illinois University, 1982), chapter 5.

I. Harpaz, *The Meaning of Work in Israel: Its Nature and Consequences* (New York: Praeger, 1990), 160, 164.

¹⁵ R.A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy* (Berkeley: University of California, 1985), 114

פחות מאשר במישור המדינה כולה¹⁶, בפרט בעידן שבו כוחם של התאגידים המסחריים הולך ומתעצם. העיקרון הבסיסי הנו כי כל מי שמושפע מהחלטות של גוף שלטוני (government) צריך להיות זכאי להשתתף בממשל זה. עקרון זה מצומצם על-ידי שני קריטריונים: מקצועיות ויעילות¹⁷. איננו רוצים כי החלטות בחדר הניתוח או במטוס יתקבלו באופן דמוקרטי על-ידי כל המעורבים. אנו רוצים כי הרופא המנתח והטייס (בהתאמה) יקבלו החלטות אלו. זאת הן בשל מקצועיותם של הרופא והטייס, והן בשל העובדה שהחלטות צריכות להתקבל במהירות, ולא יהיה זה סביר (משיקולי יעילות) להצביע על כל החלטה. בדומה לכך, ברור כי הניהול היומיומי של החברה צריך להתבצע על-ידי מנהלים מקצועיים ולא באופן דמוקרטי. אולם קביעת המדיניות, במועצת המנהלים, ראוי שתעשה על-ידי מי שמושפע ממדיניות זו, ואלה בראש ובראשונה בעלי המניות והעובדים.

הדרישה לדמוקרטיה תעשייתית מלווה את העידן התעשייתי מתחילתו. תחילה כווננו המאמצים להכרה בזכותם של העובדים להתאגד והכרה במעמדם של ארגוני העובדים¹⁸. הזכות להתאגדות ולמשא-ומתן קיבוצי נתפסה כדמוקרטיזציה, שהרי לעובדים ניתנה האפשרות להשפיע בעקיפין על קבלת ההחלטות בחברה. אולם ברור כי בכך אין די. האפשרות התיאורטית להשפיע – אשר תלויה במכלול של גורמים שאינם בשליטת העובדים – אינה **זכות** להשפיע. הזכות להתאגדות ולמשא-ומתן קיבוצי אינה אלא זכות להיאבק, ואין היא מבטיחה לעובדים דבר. אכן, הדמוקרטיזציה של מקום העבודה – במידה ובצורה כזו או אחרת – עומדת גם כיום במרכז החשיבה האקדמית בתחום העבודה¹⁹. נציגות עובדים בדיקטטוריונים תהווה קידום משמעותי בתחום זה. לעובדים תהיה הזדמנות להשתתפות ממשית – באמצעות נציגיהם הנבחרים – בניהול מקום העבודה. תהיה להם יכולת להשפיע על קבלת החלטות הנוגעות לחלק חשוב מחייהם. תהיה להם ההזדמנות לקבל את כל המידע הרלוונטי ולהצביע על עניינים המשפיעים עליהם במישרין.

למעשה, לא רק היציאה תאורטית, גם הכניסה נעשית בדרך כלל בנסיבות של אי-שוויון קיצוני בכח המיקוח. לכן ברור כי לא ניתן לראות "הסכמה" אמיתית של העובד להעדר דמוקרטיה במסגרת חוזה העבודה (גם אם נניח כי יש בכלל תוקף לתניה כזו בחוזה).

Dahl, *supra*, note 15, chapter 4; R. A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale, 1989), 327-332. ¹⁶

"competence" ו-"economy", בלשונו של Dahl. ¹⁷

S. Webb and B. Webb, *Industrial Democracy* (1897). ¹⁸

ראו למשל: P.C. Weiler, *Governing the Workplace: The Future of Labour and Employment Law* (Cambridge: Harvard, 1990); M. Barenberg, "Democracy and Dominion in the Law of Workplace Cooperation: From Bureaucratic to Flexible Production" (1994), 94 Col. L. Rev. 753; Klare, *supra*, note 5; H. Hansmann, "Worker Participation and Corporate Governance" (1993), 43 U.T.L.J. 589; M. Crane, "Feminism, Labor and Power" (1992), 65 U.S.C. L. Rev. 1819. ¹⁹

ניתן אף להניח כי דמוקרטיזציה של מקום העבודה תביא את העובדים להשתתפות פעילה יותר במישור המדינה והעיר ותשפר את הדמוקרטיה בחברה בכללותה²⁰.

האם נציגות של מיעוט בלבד משמעה אובדן יתרונות אלה? אין ספק כי בהעדר יכולת ממשית של העובדים להביא לקבלת ההחלטות הרצויות להם לא ניתן לדבר על דמוקרטיזציה במלוא מובן המילה. אולם גם כמיעוט, נציגות בדירקטוריון תקדם את העובדים מהותית בכוון של דמוקרטיה ואוטונומיה. לא תהיה להם שליטה על ההחלטות שיתקבלו, אך כל המידע יהיה בידיהם; תהיה להם הזדמנות להביע עמדתם בכל עניין; ותהיה להם היכולת להשפיע – ולו במידה מסוימת – על ההצעות שיועלו ועל ההחלטות שיתקבלו.

מנגד עומדת חירותם של בעלי המניות לנהל את ענייניהם כרצונם. כאשר מדובר במשקיעים המפזרים השקעתם בין חברות רבות ושעור אחזקתם בכל חברה מזערי, הפגיעה בחירות היא זניחה. ממילא אין בכוחם להשפיע הלכה למעשה על ניהול החברה, ואין הם קשורים אליה. אולם מצבם של בעלי השליטה בחברה שונה. אלה נהנים מהיכולת לנהל את החברה כרצונם, ולעתים קרובות קשורים לחברה קשר אישי. במקרים כאלה, החברה היא גם מקור פרנסתם וגם חלק מאישיותם ומזהותם. ניתן אף להניח כי הם אשר הקימו את החברה, היינו החברה כלל לא היתה קיימת לולא הם. בנסיבות כאלה, רצונם לקבל שליטה מלאה על ניהול החברה מתקבל על הדעת. אם אדם לא יוכל להקים עסק בסדר גודל מסוים מבלי לשתף אחרים בקבלת ההחלטות, תהיה בכך ללא ספק פגיעה בחירותו.

יעילות ניהול החברה

לפי ניתוח כלכלי ניאו-קלאסי, יעילות מרבית תושג כאשר קבלת ההחלטות נתונה בידי אלה אשר נושאים בסיכוי לרווח ובסיכון להפסד, שהרי להם התמריץ לנהל החברה ביעילות. התפיסה השמרנית הנה כי אלה הם בעלי המניות; להם – ולהם בלבד – האינטרס למקסם את יעילות החברה ורווחיה.

הנחה זו ראויה לביקורת בשתי רמות שונות. ראשית, אין זה נכון שרק בעלי המניות שואפים למקסם את יעילות החברה. עובדים רבים אמנם יעדיפו לעבוד פחות ככל האפשר תמורת אותו שכר, ועל כן כל עובד בפני עצמו עשוי לעיתים לבחור בהתנהגות שאינה יעילה בעת ביצוע עבודתו. אולם ברמת הדירקטוריון גם העובדים שואפים למקסם את יעילות החברה. ככל שהחברה מצליחה יותר, העובדים ייהנו מביטחון תעסוקתי רב יותר וממשכורות גבוהות יותר. אם החברה

²⁰ ראו C. Pateman, Participation and Democratic Theory (Cambridge: University Press, 1970).
וראו גם G. Mundlak, Voting in the Democratic Workplace (Harvard: SJD dissertation, 1995).

מתנהלת באופן בלתי יעיל, העובדים נתונים בסכנה של פגיעה בהכנסתם ואיבוד מקום עבודתם. לא רק בעלי המניות נושאים בסיכון, אם כן, אלא גם העובדים, ולאחריהם האחרונים אף קשה יותר להגן על עצמם בפני סיכון זה. בניגוד לבעלי המניות, העובדים אינם יכולים לפזר הסיכון על-ידי פזור השקעתם בין חברות שונות²¹. ויהיה זה בלתי מציאותי לחלוטין לטעון כי העובדים זוכים לפיצוי כלשהו מהחברה תמורת הסיכון שהם נוטלים על עצמם בליט ברירה²².

שנית, אין מקום להשוואת יעילות עם מקסום רווחי בעלי המניות דווקא. ניתן לומר כי הן לבעלי המניות והן לעובדים אינטרס למקסם את יעילות פעולתה של החברה, כאשר ההבדל היחידי בינם, לעניין זה, הנו חלוקתי: כל צד מעדיף לקבל נתח גדול יותר מרווחי החברה על חשבון משנהו, וכל צד יפעל בכיוון זה בדירקטוריון. במילים אחרות, שיתוף עובדים בדירקטוריון – בהנחה שיהיה אפקטיבי – עשוי לפגוע בחלקם היחסי של בעלי המניות ברווחים, אולם אין משמעות הדבר פגיעה ביעילות ניהול החברה.

חשש ספציפי יותר בהקשר זה הנו כי מועצת המנהלים תהפוך ל"שדה קרב" בין נציגי העובדים ונציגי בעלי המניות. חשש זה בולט במיוחד במצבים של שוויון מלא בין הצדדים, כאשר לכל צד היכולת לנטרל את משנהו ולמנוע קבלת החלטות שאינן רצויות לו²³. הבעיה פחותה בהרבה כאשר לעובדים נציגות של מיעוט בלבד. אולם גם אם לבעלי המניות מובטח למעשה רוב בכל הצבעה, ניתן לטעון כי הדיונים יתארכו ויסתבכו, והחברה תאבד את יכולתה להגיב במהירות לשינויים בתנאי השוק. זאת כאשר בעידן הגלובליזציה, ובפרט לאור התקדמות הטכנולוגיה, תגובות מהירות הן המפתח לשמירה על עמדה תחרותית. אכן, אין ספק כי מצב זה אינו רצוי. לא רק מבחינת החברה אלא גם מבחינת העובדים עצמם, אין כל הגיון בהעברת "שדה הקרב" הקיבוצי לחדר הדירקטוריון. אין ספק שהעובדים בדירקטוריון יבטאו לעיתים קרובות עמדות שונות מאלה של בעלי השליטה; הרי בדיוק לשם כך נדרשת נציגות זו. אך אין הכרח שהדבר יעשה מתוך מאבקים תמידיים. אפשר וצריך ליצור אגורה של שיתוף-פעולה, של הקשבה הדדית. ניתן להניח שבאגורה כזו יוכלו העובדים להשפיע על קבלת ההחלטות הרבה יותר מאשר במצב של עוינות

²¹ Ernst Jonsson, "Labour as Risk-Bearer" (1978), 2 Cambridge J. of Economics 373; Note, "An Economic and Legal Analysis of Union Representation on Corporate Boards of Directors" (1982), 130 U. Penn. L. Rev. 919, 928.

²² Jonsson, הערה 21 לעיל. המחבר עומד, בין השאר, על כך שעובדים הנמצאים בסיכון גבוה יותר לאובדן משרתם מקבלים בדרך-כלל דווקא שכר נמוך יותר.

²³ שוויון מלא אין משמעו כי כל צד יזכה למחצית מהמקומות בדירקטוריון דווקא. הסדר כזה בודאי שאינו מתקבל על הדעת, שכן ביכולתו להביא לשיתוק מוחלט של החברה. שוויון מלא משמעו גם הסדרים לפיהם יתמנו בנוסף דירקטורים ניטרליים, כאשר כוחם של בעלי המניות והעובדים יהיה זהה. גם מצבים כאלה נושאים בחובם פוטנציאל לפגיעה קשה ביעילות בשל הפיכת מועצת המנהלים ל"שדה קרב".

מתמשכת. סבורני, אם כן, כי אין בסיס לחשש שמצב של "שדה קרב" הוא בלתי נמנע. להיפך, לשני הצדדים יש אינטרס ליצור אווירה של שיתוף-פעולה.

עמדנו לעיל על טיעונים הרואים בשיתוף עובדים פוטנציאל לפגיעה ביעילות החברה. אולם למעשה, שיתוף עובדים בניהול החברה יכול להיות כדאי גם למעבידים²⁴. נציגות עובדים במועצת המנהלים יכולה לתרום לחברה במספר מישורים:

ראשית, זהו צינור מצוין לקבלת מידע חיוני מהשטח, כמו פירוט על בעיות או חוסר יעילות בהליכי הייצור והצעות מעשיות לשיפור. לעובדים - באמצעות נציגיהם - תהיה הזדמנות ומסגרת למתן משוב, בפרט בהקשרים הרלוונטיים לנושאים העומדים בפני הדירקטוריון; ויותר מכך - לעובדים תהיה נכונות ומוטיבציה רבים לאין שעור לסייע לחברה כאשר הם עצמם שותפים - ולו באופן חלקי - להנהלתה.

שנית, הסיכוי לשמירת שקט תעשייתי יגבר משמעותית. העובדים יבינו טוב יותר את המגבלות והקשיים העומדים בפני החברה, וכתוצאה מכך את עמדות ההנהלה. ניתן להניח ששכסוכים תעשייתיים ימעטו, וההוצאות הכרוכות בשביתות ומאבקים דומים יפחתו. החלטות שהתקבלו בהשתתפות העובדים אף ניתן יהיה ליישם מהר יותר ובקלות רבה יותר.

שלישית, סביר להניח שעובדים המשתתפים בהנהלת מקום העבודה יגלו יותר רצון טוב ומוטיבציה וישקיעו יותר בעבודה; מקרים של השתמטות יפחתו; האחריות האישית תגבר; ובאופן כללי, הפרודוקטיביות של העובדים תלך ותתעצם²⁵.

ורביעית, דירקטורים-עובדים יכולים לשמש כמפקחים על ההנהלה טוב בהרבה מדירקטורים אחרים²⁶. בניגוד לדירקטורים "רגילים", שהלכה למעשה ההנהלה שולטת במינוים, דירקטורים-עובדים אינם מחויבים בשום אופן - ואף אינם קשורים - להנהלה. להיפך, לנציגי העובדים

²⁴ לטיעון שהדמוקרטיה יעילה ראו למשל Klare, הערה 5 לעיל, בעמוד 10, והאסמכתאות שם.
²⁵ מחקרים אמפיריים מגלים תוצאות סבוכות ולעתים סותרות, אך באופן כללי נראה שקיימת קורלציה חיובית בין שיתוף עובדים (בצורות שונות) לעליה בפרודוקטיביות. ראו C. Doucouliagos, "Worker Participation and Productivity in Labor-Managed and Participatory Capitalist Firms: A Meta-Analysis" (1995), 49 Ind. And Lab. Rel. Rev. 58; A. Ben-Ner, T. Han and D. C. Jones, "The Productivity Effects of Employee Participation in Control and in Economic Returns", in U. Pagano and R. Rowthorn (eds.), Democracy and Efficiency in the Enterprise (London: Routledge, 1996), 209.

המחקרים הקלאסיים על הקשר בין היחס לעובדים לפרודוקטיביות הם מחקריו של Elton Mayo. למחקר חדש יחסית המראה כי מעבידים נהנים כאשר העובדים תופסים את הליך קבלת ההחלטות כצודק פרוצדורלית, ראו Schaubroeck et al., "Procedural Justice Explanations and Employee Reactions to Economic Hardship: a Field Experiment" (1994), 79 J. of Applied Psych. 455.

²⁶ ראו C. W. Summers, "Codetermination in the United States: A Projection of Problems and Potentials" (1982), 4 J. Comp. Law and Sec. Reg. 155, 173-5; M.C. Harper, "Reconciling Collective Bargaining with Employee Supervision of Management" (1988), 137 U. Penn. L. Rev. 1, 78; B. Abramowitz, "Broadening the Board: Labor Participation in Corporate Governance" (1980), 34 Southwestern L.J. 963, 978-9.

בדירקטוריון תהיה נטייה טבעית לחשוד בהנהלה ולבחון היטב את הצעותיה והמידע שמתקבל ממנה. זאת ועוד, לדירקטורים-עובדים סביר שיהיו יותר זמן ומוטיבציה לבחון לעומק את הסוגיות שעל סדר היום, יותר היכרות עם המפעל וצרכיו, וכן אפשרות לקבל מידע עדכני ובלתי מסונן מהשטח. התוצאה היא שעובדים במועצת המנהלים יכולים לספק שירות חשוב לבעלי המניות בפקוח על ההנהלה.

הלכה למעשה אין ספק ששיתוף עובדים ברמות שונות של קבלת ההחלטות בחברה תרם רבות להצלחתם של תאגידים באירופה (בגרמניה בפרט) וביפן.²⁷ בשנים האחרונות גם מעבידים בצפון-אמריקה החלו להכיר בכך, ובהתאם ליזום - באופן וולונטרי - תוכניות שונות להשתתפות עובדים, אם כי בדרך כלל ברמות נמוכות.²⁸ אכן, מחקרים מגלים כי באופן כללי מעבידים נוטים כיום להתייחס באופן חיובי, הרבה יותר מבעבר, לתוכניות של השתתפות עובדים.²⁹

התגברות התחרות הבינלאומית בשנים האחרונות הדגישה במיוחד את הצורך בשינוי מדיניות משאבי האנוש. אין ספק כי מעסיקים בארץ אינם יכולים להתחרות בשכר הנמוך המשולם לעובדים בארצות מתפתחות. היתרון היחסי הפוטנציאלי שלנו – בדומה למדינות מתועשות בעולם המערבי – הוא דווקא באיכות כח העבודה. השתתפות עובדים בניהול המפעל היא מרכיב חשוב בדרך למימוש יתרון זה. יעילות לטווח ארוך תושג לא בצמצום שכר העובדים וכוחם, אלא להיפך, בשימת דגש על שביעות רצונם ושיתופם, שיביאו לשיפור איכותי.

חסכון בהוצאות עסקה

היבט נוסף של יעילות הפירמה, אשר מצדיק התייחסות נפרדת, הנו מזעור הוצאות העסקה. לפי תפיסה הרואה בפירמה מכשיר למזעור ההוצאות הכרוכות בעסקאות שבין הצדדים המעורבים, הנציגות בדירקטוריון צריכה לתאם רציונל זה. Oliver Williamson, אשר פיתח מודל לניהול יעיל של החברה בהתבסס על תפיסה כזו, מבחין בין סוגים שונים של השקעה בחברה, בעיקר בהתייחס לרמת הספציפיות או הכלליות של ההשקעה. לגישתו, מי שמשקיע השקעה "כללית" יכול תמיד למשוך את השקעתו ולפנות למקום אחר, ועל כן עסקה חוזית רגילה מספיקה

²⁷ ראו J. Furlong, *Labor in the Boardroom* (Princeton: Dow Jones, 1977), 134-5. רבים בגרמניה ושוודיה מחזיקים בדעה ששיתוף העובדים בדירקטוריונים תרם לכל הצדדים המעורבים, לרבות המעבידים; ראו דו"ח בולוק, הערה 61 להלן, בעמ' 56-7.

²⁸ השתתפות "וולונטרית" מגיעה לרמת הדירקטוריון רק במקרים יוצאי דופן, בדרך-כלל ביחד עם הסכמת העובדים לויתורים שונים. להסבר כלכלי ראו O. Williamson, "Corporate Governance" (1984), 93 *Yale L.J.* 1197, 1209.

²⁹ T. Hanami and J. Monat, "Employee Participation in the Workshop, in the Office and in the Enterprise", in R. Blanpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 3rd ed. (Deventer, Kluwer, 1987) 249, 252.

כדי להגן עליו. אלו שמשקיעים השקעות ספציפיות לחברה, לעומת זאת, לא יכולים להיעזר במנגנוני השוק להגנתם, לפחות לא בקלות כה רבה. Williamson סבור שהן בעלי המניות והן העובדים נופלים לקטגוריה השנייה, אולם העובדים, לגישתו, יכולים להגן על השקעתם באמצעות מנגנון של שלטון דו-צדדי, היינו משא-ומתן קיבוצי. לפיכך הוא מסיק כי רק בעלי המניות צריכים להיות מיוצגים בדירקטוריון; רק הם זקוקים לכך כדי להגן על השקעתם³⁰.
ברם, המשא-ומתן הקיבוצי אינו מעניק הגנה מספקת לעובדים על השקעותיהם. הלכה למעשה מרבית העובדים כלל אינם מאוגדים, וגם אלה שזוכים להגנת הסכס קיבוצי אינם נהנים כמעט מכל בטחון תעסוקתי (אם בכלל). התיאוריה של Williamson, אם כן, רק מסייעת בהוכחת הצורך בנציגות עובדים במועצות המנהלים³¹.

עידוד השקעות

ישנו אינטרס ציבורי ברור לעודד השקעות בעסקים המעסיקים עובדים. האם הכללת עובדים בדירקטוריונים תרחיק משקיעים (מקומיים וזרים)? אין ספק שמשקיעים יעדיפו לצמצם למינימום את הרגולציה המגבילה את חופש הפעולה שלהם. אמנם, דבר זה נכון תמיד, לגבי כל רגולציה מתחום דיני העבודה ודיני התאגידים החלה על פעילות חברות בישראל, וברור שלא נוותר על קיומם של חופשה שנתית או שכר מינימום, או על דירקטורים מן הציבור (אם לקחת דוגמאות אקראיות), לטובת עידוד השקעות. אולם אין ספק שזהו שיקול שיש להתחשב בו, ולאזנו מול האינטרס הציבורי בהגנה על העובדים. אין להתעלם מהחשש לפגיעה בהשקעות, בפרט מאחר שצמצום השקעות משמעו גידול באבטלה, ובעקיפין יש בכך כדי להביא למצב בו חלק מהעובדים זוכה להגנה מוגברת על גבם של עובדים אחרים שמאבדים את מקום עבודתם.
מאחר שמשקיע פוטנציאלי כבר עומד בפני מצב קיים הכולל שורה ארוכה של חוקים ותקנות, השאלה האמיתית הנה האם שיתוף מנדטורי של עובדים בדירקטוריון משנה באופן מהותי מצב זה; במילים אחרות, האם מדובר במדרגה חדשה ושונה של מגבלות. מתן מחצית מכח ההצבעה לעובדים בהחלט ראוי להיחשב כמדרגה חדשה. אולם אין זה המצב בהתייחס לנציגות של מיעוט בלבד. לא יהיה הבדל מהותי בין רגולציה כזו לבין שורה ארוכה של חוקים ותקנות קיימים. החשש של הרחקת משקיעים, אם כן, אינו כה ממשי אם העובדים יקבלו נציגות של מיעוט במועצת המנהלים.

³⁰ Oliver Williamson, *supra*, note 28; Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

³¹ Stone, הערה 9 לעיל, בעמ' 158.

שתוף פעולה

במידה רבה, דיני העבודה בנויים באופן המכשיר את הקרקע ל"מאבק הוגן" בין העובדים למעבידים. הם מעודדים עימות, לא שיתוף פעולה. מה שאפשר להשיג מתוך שלום והבנה, מושג בדרך כלל במאבקים ארוכים, כואבים לשני הצדדים³². שתוף-פעולה יכול להיות לא רק נעים יותר, אלא גם יעיל יותר לכל הצדדים המעורבים³³.

אמנם, העימות אינו (כמובן) תוצר של הדין. העימות הוא מציאות בלתי נמנעת הנגרמת מהתנגשות האינטרסים בין בעלי ההון לעובדים. אך החוק אינו עושה מספיק כדי לצמצם עימות "טבעי" זה ולקדם שיתוף פעולה פרודוקטיבי. אין ספק שיש תחומים בהם האינטרסים של הצדדים משותפים; וישנם מקרים בהם ניתן לפתור סכסוכים בקלות לו רק יש נכונות של הצדדים ואוירה של שיתוף פעולה. במדינות בהן קיימת שותפות אמיתית בין בעלי ההון והעובדים – גרמניה ושוודיה למשל – ישנו מאמץ משותף להגיע לפתרונות המקובלים על שני הצדדים, ושני הצדדים נהנים מיחסי עבודה טובים בהרבה ממדינות בהן היחסים אנטגוניסטיים בלבד.

השתתפות עובדים בדירקטוריון יכולה לקדם משמעותית את שתוף הפעולה בין העובדים והמעביד. יש בה כדי ליצור דיאלוג קבוע ומתמשך בין הצדדים; ליצור אוירה של רצון טוב ולצמצם את החשדנות ההדדית. שני הצדדים יבינו טוב יותר זה את זה ואף יגלו תחומים בהם האינטרסים חופפים. המידע יהיה תמיד על השולחן ובמלואו, כך ש"משחקי מלחמה" יפנו מקום לדיונים פרודוקטיביים. בהקשר זה ראוי לאזכור הדגש שניתן בתקופה האחרונה באירופה להסדרים של מתן מידע לעובדים והיוועצות עמם; אף שמדובר בצורות "חלשות" יותר של שיתוף לעומת נציגות בדירקטוריון, הרי יש בכך כדי להעיד על החשיבות הרבה המיוחסת ליצירת שיתוף פעולה פרודוקטיבי בין הצדדים³⁴.

³² ראו למשל את הביקורת הפמיניסטית של Crane, הערה 19 לעיל. ראו גם Abramowitz, הערה 26 לעיל, בעמ' 976.

³³ J. Adams, *Industrial Relations Under Liberal Democracy* (Columbia: U.S. Carolina, 1995), 139, 174
³⁴ באיחוד האירופי התקבלה ב-1994 הנחיה לפיה כל חברה המעסיקה 1000 עובדים לפחות במדינות האיחוד, ולפחות 150 מהם בכל אחת משתי מדינות נפרדות, חייבת להגיע להסכמה עם נציגי העובדים בדבר הקמת מועצת מפעל או פרוצדורה חלופית להעברת מידע לעובדים והיוועצות עמם. בהעדר הסכמה מורה ההנחיה על הקמה מנדטורית של מועצת מפעל המורכבת מעובדים וקובעת את סמכויותיו של גוף זה (Directive 94/45/EC concerning European Works Councils). לניתוח מפורט ראו R. Blanpain and C. Engels, "European Labour Law", in R. Blanpain (ed.), *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations* (Deventer: Kluwer, 1998), par. 613.

האירופי, Pdraig Flynn (ראו נאום מיום 26.1.99, http://europa.eu.int/comm/dg05/index_en.htm). בהקשר זה ראוי לאזכור גם המלצה מס' 94 של ארגון העבודה הבינלאומי מ-1952 (Recommendation concerning Consultation and Co-operation between Employers and Workers at the Level of the Undertaking), הממליצה למדינות לנקוט צעדים לקידום היוועצות ושיתוף פעולה בין המעבידים והעובדים

אין כוונתי שניתן למנוע לחלוטין מצבים של עימות. עימותים ימשיכו להיות, במקרים מסוימים, הכרחיים מבחינת העובדים כדי להגן על האינטרסים שלהם³⁵. אולם השתתפות ממשית של העובדים בניהול המפעל תוכל לצמצם את העימות למקרים בהם הוא באמת הכרחי. לפחות חלק מהסכסוכים יכולים ללא ספק להיפתר, לשביעות רצון שני הצדדים, בזכות השתתפות קואופרטיבית³⁶.

מנגד מועלית טענה מעניינת כנגד נציגות עובדים בדירקטוריון – ולמעשה כנגד השתתפות בניהול המפעל בכלל – דווקא מנקודת המבט של העובדים עצמם. יש הסבורים ששיתוף פעולה עם המעביד יביא להטמעות רעיונית, ל"כניעה" ולויתורים מיותרים. באופן ספציפי עולה החשש כי נציגי העובדים יתרחקו מהעובדים בשטח, ומנגד יתחברו ויסתדרו "טוב מדי" עם נציגי הבעלים, על גבו של ציבור העובדים בכללותו. באופן כללי יותר הטענה היא כי קיים ניגוד עניינים מקיף ואינהרנטי בין הצדדים ליחסי העבודה, כי העובדים חייבים להיאבק באופן מתמיד על זכויותיהם, וכי כל שתוף פעולה ישרת בהכרח את אינטרס המעביד בלבד ואינו אלא רציונליזציה לחלוקת הכוחות הקיימת³⁷. על רקע זה היו שתיארו את נציגות העובדים בדירקטוריון כ"טריק" האחרון של הקפיטליזם.

אכן, לא ניתן לשלול לחלוטין את קיומו של חשש זה. שתוף פעולה מופרז עשוי לפגוע במעמדם של העובדים במקרים בהם עימות הוא הכרחי. אך חשש זה רלוונטי בעיקר לגבי תכניות להשתתפות עובדים ביוזמת המעביד עצמו. יוזמות מסוג זה הפכו פופולריות ביותר מאז שנות השמונים בעולם המערבי. שיטות של "ניהול מדעי", המבוססות על שליטה היררכית, משמעת נוקשה והפרדת משימות, פינו מקום לטכניקות מודרניות של ניהול משאבי אנוש, ובכלל זה מושם דגש על תוכניות למעורבות עובדים (EI – Employee Involvement)³⁸. אין ספק שיש בכך יתרונות שונים לעובדים. אולם בדרך כלל אין מדובר ב"שיתוף" אמיתי, לפחות לא במובן הרלבנטי לחיבור זה. תכניות כאלה מתמצות בדרך כלל באפשרות לקבלת מידע חיוני מהעובדים, ובניסיון ליצירת

בנושאים שמחוץ למנגנון המשא-ומתן הקיבוצי ואשר אינם נידונים באופן רגיל באמצעות מנגנון אחר כלשהו. וראו גם המלצה מס' 129 מ-1967 (Recommendation concerning Communications between Management and Workers within the Undertaking).

³⁵ ראו K. E. Klare, "The Labour-Management Cooperation Debate: A Workplace Democracy Perspective" (1988), 23 Harv. C.R.-C.L.L. Rev. 39 (יש לשאוף לאינטגרציה בין המודל האדברסרי והמודל הקואופרטיבי; אף אחד מהם אינו מספק כשלעצמו).

³⁶ ראו D. Brodie, "Workers Participation in the Management of Enterprises", in W. E. Butler et al. (eds.), *Comparative Labour Law: Anglo Soviet Perspectives* (Hants: Gower, 1987) 131, 134.

³⁷ ראו למשל Helmut Schauer, "Critique of Co-Determination", in Gerry Hunnius et al., *Workers' Control: A Reader on Labor and Social Change* (New York: Vintage, 1973), 210.

³⁸ ראו באופן כללי T. Rankin, *New Forms of Work Organization: The Challenge For North American Unions* (Toronto: University of Toronto), 1990.

תחושת שותפות אצל העובדים, מבלי להקנות לעובדים כל נציגות בדירקטוריון או כח השפעה ממשי אחר. במקרים כאלה ניתן בהחלט לטעון כי החשש לפיחות בכוחם של העובדים הוא רב, ואולי אף עולה על היתרונות המוענקים להם³⁹. נציגות של עובדים בדירקטוריון, לעומת זאת, תקנה לעובדים כוחות חדשים העולים לאין שעור על החשש לפיחות בכוחם כתוצאה משתוף פעולה מופרז. בפרט אם השתתפות זו תכלול מנגנונים אשר יבטיחו את עצמאותם של נציגי העובדים, את זכותם לשקול שיקולים של טובת העובדים, את זכותם לבקש ולקבל מידע ולהעלות נושאים על סדר היום וכיוצא בזה.

ודוק: אין כוונתי שזהו חשש שניתן להתעלם ממנו. יש להביאו בחשבון. יש להקפיד על הפרדה בין המאבק הקיבוצי להשתתפות בניהול החברה. כמו חששות אחרים שהועלו כאן, יש להתחשב בו בעת בחירת המודל המתאים. אולם אין בחשש זה כדי לפגוע בכדאיות הכוללת של שיתוף העובדים בקבלת ההחלטות בחברה.

מעמד העובדים

בשלהי המאה העשרים מוצאים עצמם העובדים בפני מציאות קשה למדי. התפתחויות טכנולוגיות, כלכליות, חברתיות ופוליטיות, המכוננות בדרך כלל ביחד "גלובליזציה" או "הכלכלה החדשה" (the new economy), הפחיתו באופן משמעותי את כח המיקוח של העובדים, הן אלה המאורגנים והן אלה שאינם מאורגנים. כך בכל רחבי העולם המערבי, וכך בישראל. כתוצאה מכך, רבים מאתנו משתכרים פחות (במונחים ריאליים), עובדים בתנאים פחות טובים, ובעלי הרבה פחות כח (אם בכלל) להשפיע על מערכת היחסים עם המעביד. רבים אף נופלים מחוץ ל"רשת הביטחון" החקיקתית, בין כתוצאה מהגדרתם - באופן חד-צדדי על-ידי המעביד - כ"קבלנים עצמאיים", ובין בשל שיוכם - באופן כפוי - למסגרות עבודה זמניות, ארעיות וחלקיות.

בעיות אלה אינן חדשות; הן מלוות אותנו מזה שנים רבות. אך אין ספק כי ההתפתחויות של העת האחרונה מעמיקות ומחמירות אותן. כך, למשל, הקלות היחסית בה ניתן כיום להעביר

³⁹ תוכניות EI עשויות להיות מנוגדות לאיסור על מעבידים להתערב בהקמת ארגוני עובדים או בניהולם. בארה"ב איסור זה מופיע בחקיקה (סעיף 8(a)(2) ל-National Labor Relations Act), ונפסק כי חלק מיוזמות ה-EI מנוגדות לחקיקה זו: *Electromotion, Inc. v. Electromotion, Inc.*, 309 N.L.R.B. 990 (1992). אולם הבעיה העיקרית ביוזמות אלה הנה בעובדה שהמעביד הוא שמקים את הגוף ה"שיתופי" מרצונו והוא אשר קובע את דרכי פעולתו וסמכויותיו. ברור שבעיה זו אינה רלבנטית לענייננו. להשלמת התמונה יצוין כי הצעת חוק שתאפשר תוכניות EI תלויה ועומדת בארה"ב (Teamwork for Employees and Managers Act – TEAM) וזוכה לביקורת קשה מצד ארגוני העובדים מחשש ליצירת ארגוני עובדים מפעליים בשליטת החברה עצמה. הנשיא קלינטון הטיל בעבר וטו על החוק מסיבות אלה אולם הצעת החוק הוגשה פעם נוספת.

מפעלים לירדן, ולזכות שם בכוח עבודה זול בהרבה, מהווה איום מתמיד על העובדים במפעלים מסוימים ומסייעת לפגיעה במעמדם.

בכדי להתמודד - לפחות במידה מסוימת - עם התפתחויות אלה, העובדים זקוקים לקול חזק יותר. נציגות עובדים במועצות המנהלים תהווה צעד חשוב בכיוון זה. ראשית, עצם הגישה לכל המידע הקשור בניהול החברה - גישה הנובעת באופן אוטומטי מהשתתפות בישיבות הדירקטוריון - תחזק משמעותית את כח המיקוח של העובדים. כך, למשל, לא ניתן יהיה עוד "לאיים" על העובדים באיומים שאינם ריאליים. העובדים ידעו במדויק ובאמת מה הסיכון העומד בפניהם, ועד כמה באמת יכול המעביד להנות מצעדים כמו העתקת המפעל. שנית, לעובדים תהיה השפעה ישירה - גם אם כמיעוט - על קבלת החלטות בחברה. ניתן להניח שהצעות מסוימות כלל לא יועלו לדיון כאשר נציגי העובדים יושבים בדירקטוריון⁴⁰. במקרים אחרים, החלטות ישונו בהתאם לבקשת הדירקטורים-עובדים כדי למנוע עימותים מיותרים עם העובדים בכללותם.

מעמד ארגוני העובדים

אם כוחם של העובדים כפרטים נחלש בשנים האחרונות, הרי מצבם של ארגוני העובדים עוד חמור בהרבה. תנועת העובדים נתונה במשבר קשה בכל רחבי העולם. בעולם המערבי, ובישראל בכלל זה, תהליכי הגלובליזציה החלישו משמעותית את כוחם של הארגונים ואת יכולתם להשפיע על יחסי העבודה. לכך מצטרפים התנגדות הולכת וגוברת מצד מעבידים, וכן ניכור וחוסר אמון מצד העובדים עצמם⁴¹. דומה שיתרונם הגדול ביותר של הארגונים - גודל - הוא גם חסרונם הגדול⁴². ככל שארגון עובדים גדול יותר, הוא בעל כח מיקוח חזק יותר; אך גודל בהכרח מביא לבירוקרטיה, נתק וניכור. ארגונים בכל העולם איבדו קשר עם העובדים בשטח. אכן, הצעות חשובות לרפורמה בארה"ב התמקדו בדרכים להשגת נציגות ישירה יותר של העובדים⁴³. זאת ועוד: בשנים האחרונות חלו תמורות מהותיות בתפיסות המסורתיות של יחסי העבודה. אם בעבר העובד הממוצע היה גבר, פועל ייצור, במשרה מלאה וקבועה, הרי כיום יש לא פחות נשים, בתחום השירותים, במשרות חלקיות וזמניות. השינוי בפרדיגמה של העובד מחייב שינויים בניהול המאבק הקיבוצי, וארגוני העובדים - בעולם ובארץ - טרם השכילו להתמודד עם צורך חיוני זה. קושי זה מהווה גורם נוסף לפיחות במעמדם של ארגוני העובדים.

⁴⁰ R. Howse and M.J. Trebilcock, *supra*, note 9, at 768

⁴¹ ראו למשל H. W. Arthurs, "Labour Law without the State?" (1996), 46 U.T.L.J. 1, 11

⁴² ראו באופן כללי גיא מונדלק, "יחסים בין ארגוני עובדים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל", **שנתון משפט העבודה** ו' (תשנ"ז) 219.

⁴³ ראו בעיקר Weiler, הערה 19 לעיל.

תופעות כלליות אלה הצטרפו בארץ לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ה-1995, שהביא למהפכה רבתי בתחום יחסי העבודה. שיעור העובדים המאורגנים צנח פלאים. הסתדרות העובדים הכללית החדשה עושה אמנם ניסיונות להסתגל למציאות החדשה. אך גם אם נניח כי אלו יהיו מוצלחים ביותר – דבר שטרם ניתן להעריך בשלב זה – הרי אין ספק שתחום הפעולה של ההסתדרות הוגבל משמעותית.

אחד החששות העיקריים העולים בספרות הנו כי שתוף עובדים בדירקטוריונים יביא לפגיעה נוספת במעמד ארגוני העובדים. אולם פגיעה כזו אינה הכרחית. להיפך, סביר יותר שמעמדם של הארגונים רק יתחזק. כמובן, ככל שמעורבות הארגון במודל להשתתפות העובדים תהיה גבוהה יותר – כך יגדל הפוטנציאל לחיזוק מעמד הארגונים וכוחם. אך גם אם נניח שהמעורבות תהיה מינימלית – היינו, אפשרות לקבל מהעובדים מידע שהושג בדירקטוריון ותו לא – יהיה בכך חיזוק משמעותי לכוחם של הארגונים בשולחן המו"מ הקיבוצי⁴⁴.

זאת ועוד, מודל להשתתפות עובדים בניהול החברה יש בו כדי להשלים את ארגוני העובדים. יש בו כדי לספק הגנה ולתת קול לעובדים שאינם מיוצגים; ויש בו כדי לאפשר לעובדים להשפיע גם בנושאים שאינם פתוחים למשא-ומתן קיבוצי⁴⁵. כל זאת, כשלעובדים אפשרות להשתתף באופן כמעט ישיר, ללא מעורבות של ארגון גדול בינם לבין החברה. הארגון מצדו יוכל למקד את כל כוחותיו במקומות בהם הוא נדרש באמת - היכן שהעימות הוא בלתי נמנע.

אכן, אחד השיקולים החשובים בניסוח מודל לנציגות עובדים הוא מעמד ארגוני העובדים. איננו רוצים לפגוע בארגונים; ישנה חשיבות רבה, ביחסי העבודה וליציבות המשק בכלל, לקיומו של ארגון עובדים חזק. במידת האפשר, מן הראוי אף לחזק את מעמדם לאור הפגיעה בהם בשנים האחרונות. נציגות עובדים בדירקטוריונים תוכל להשתלב היטב עם המישור הקיבוצי המנוהל על-ידי הארגון. בפרט בארץ, כשההסתדרות הכללית קטנה משמעותית ועליה להתמקד בפחות תחומים, יהיה בכך יתרון חשוב אם נוריד מההסתדרות נטל מסוים, ונאפשר לה להתמקד בניהול הסכסוכים בהם היא דרושה במיוחד.

שיקולים אסטרטגיים

יש אשר תומכים באופן עקרוני בשיתוף עובדים, לרבות שילובם במועצות מנהלים, אולם סבורים כי אסטרטגית יהיה זה משגה להשקיע כעת בתוכנית כזו. טענה אחת הינה כי

⁴⁴ ראו C.B. Craver, "Mandatory Worker Participation Is Required in a Declining Union Environment to Provide Employees with Meaningful Industrial Democracy" (1997), 66 Geo. Wash. L. Rev. 135, 138.

⁴⁵ ראו Summers, הערה 26 לעיל, בעמ' 159; דו"ח בולוק, הערה 61 להלן, בעמ' 24.

הדירקטוריון הוא גוף חלש, המובל במידה רבה על-ידי ההנהלה, ושילוב עובדים בגוף כזה לא יהווה פתרון משמעותי. לכך ניתן להשיב, כי אין כל סיבה שהדירקטוריון יישאר חלש. ניתן להניח (או לפחות לקוות) כי העובדים יכניסו רוח חדשה לדירקטוריון וישפרו את הפיקוח על ההנהלה. אך אין צורך לסמוך על כך בלבד; ניתן במקביל ליצור מנגנונים אשר יבטיחו את מעמדו וסמכויותיו של הדירקטוריון.

טענה אסטרטגית נוספת הינה כי את הדמוקרטיה התעשייתית צריך להתחיל מלמטה, בהקמת "מועצות מפעל" או מנגנון אחר להשתתפות ברמת הפועל בשטח. זוהי עמדתו של פרופ' Weiler בהתייחס לארצות הברית⁴⁶, וזו היתה אף עמדתו של פרופ' Kahn-Freund בהתייחס למצב באנגליה⁴⁷. גישה דומה נשמעה אף בקנדה⁴⁸. ברם, לפחות בכל הקשור לזמן ולמקום שלנו, יהיה זה ריאלי הרבה יותר, מבחינה פוליטית, להתחיל דווקא מלמעלה. זכרו שהמודל המוצע כאן כרוך בנציגות מיעוט בלבד. נראה לי שנציגות מיעוט של עובדים בדירקטוריון תהיה פחות מתערבת ופחות בעייתית למעבידים מאשר "מועצות מפעל". בהמשך ניתן יהיה לשלב השתתפות גם ברמות נמוכות יותר (שאינן ספק כי היא חשובה לא פחות). ניתן אף לקוות כי השתתפות מנדטורית ברמת הדירקטוריון תוביל ליצירת מסגרות השתתפות ברמות הנמוכות יותר באופן וולונטרי⁴⁹. במידה מסוימת דווקא התחלה מלמטה, ללא שיתוף העובדים ברמות הגבוהות יותר, יכולה להביא לתסכול ולכישלון⁵⁰, ונראה כי זו היתה אחת הבעיות המרכזיות עם השתתפות העובדים ברמות הנמוכות יותר במפעלי ההסתדרות בשנות החמישים-שישים⁵¹. זאת ועוד, הקמת מוסדות של שיתוף ברמת הפועל בשטח תיצור בעיות קשות של תאום עם ועדי העובדים, ואילו שילוב עובדים בדירקטוריונים בעייתי הרבה פחות גם במובן זה. ניתן אף להפחית את הקשיים שבהתחלה "מלמעלה" באמצעות יצירת מנגנונים שיבטיחו הכשרת הנציגים, קשר אפקטיבי עם ציבור העובדים, וכיוצא באלה תנאים שמערכת הבנויה "מלמטה" היתה אולי יכולה לספק.

⁴⁶ Weiler. הערה 19 לעיל, בעמ' 297.

⁴⁷ Sir O. Kahn-Freund, "Industrial Democracy" (1977), 6 Ind. L.J. 65, 82

⁴⁸ D.V. Nightingale, Workplace Democracy: An Inquiry into Employee Participation in Canadian Work Organizations (Toronto: University of Toronto, 1982), 203.

⁴⁹ ראו דו"ח בולוק, הערה 61 להלן, בעמ' 44-6.

⁵⁰ ראו S. Simitis, "Workers' Participation in the Enterprise - Transcending Company Law?" (1975) 38 Mod. L. Rev. 1, 6-7.

סימיטיס נותן כדוגמא את סוגיית שעות העבודה. "מועצות המפעל" יכולות לדון בנושא, אך בסופו של דבר שינוי שעות העבודה קשור לאפשרויות החברה בשוק בתקופה מסוימת, היינו, לשיקולי מדיניות הנדונים ברמת החברה בכללותה. זאת ועוד, כפי שמציין סימיטיס, גם ההסדר המפורט ביותר שיושג ברמת השטח חסר כל משמעות אם העובדים אינם יודעים מהם סיכוייהם לשמור על מקום עבודתם.

⁵¹ ראו ג'. ינאי טאב ואמירה גלין, **שיתוף עובדים בהנהלות** (עם עובד, תשל"ב), פרק 4.

סיכום ביניים

איזון השיקולים השונים שפורטו לעיל הנו, ללא ספק, מלאכה סובייקטיבית. אולם דומני כי הכף נוטה בבירור לטובת שיתוף עובדים במועצות מנהלים, במידה כזו או אחרת. ספקות מתעוררים בעיקר בהתייחס לשוויון כוחות בדירקטוריון (parity), מצב שבו היתרונות מתחזקים (בכל הקשור לדמוקרטיזציה ומעמד העובדים), אולם החסרונות והקשיים מתחזקים הרבה יותר (בפרט בהתייחס ליעילות והרחקת משקיעים). אם בנציגות של מיעוט עסקיני, היינו במצב בו השליטה תוותר בידי בעלי המניות, הרי החסרונות אינם כה ממשיים. השיקולים בעד שיתוף העובדים חזקים במקרה זה בהרבה.

מספר מסקנות עולות מהדיון דלעיל בהתייחס לתוכנו הרצוי של מודל לנציגות עובדים (מעבר להעדפת נציגות מיעוט). ראשית, יש ליצור מבנה שיהווה בסיס לשיתוף פעולה, ולמזער ככל האפשר סכסוכים בדירקטוריון. אין להפוך את הדירקטוריון ל"שדה קרב" בין הצדדים. מנגד, יש להיזהר מפני שתוף פעולה מופרז, היינו מצב בו אינטרס העובדים אינו מובא לידי ביטוי. יש למזער הסיכון של נתק בין נציגי העובדים בדירקטוריון והעובדים בשטח. לבסוף, יש להקפיד על הפרדה בין המשא-ומתן הקיבוצי לבין הנציגות בדירקטוריון, הן כדי למנוע הפיכת הדירקטוריון לזירת קרב והן כדי לשמור על מעמדם של ארגוני העובדים.

חלק שני: נציגות עובדים במועצות מנהלים - כיצד

חלק זה יתמקד בבחינת המרכיבים השונים למודל מוצע. המטרה היא לבנות מודל לנציגות עובדים במועצות מנהלים, אשר יענה על הצרכים ויתחשב באינטרסים השונים, ואשר יתאים למציאות יחסי העבודה בישראל. ראוי להבהיר כבר עתה כי הדיון להלן אינו מתיימר להיות ממצה. חלק מהסוגיות המתעוררות הן סבוכות, ולא ניתן לדון בכולן באופן מקיף במסגרת זו. מטרתי היא להעלות את הנושאים הרלבנטיים לסדר היום ולהציע מודל אפשרי.

הנסיון הקיים בכל הקשור לשיתוף עובדים במועצות מנהלים, בארץ ובעולם, יהיה לעזר רב בבחירת המודל המוצע. הנסיון הישראלי עם נציגות עובדים בדירקטוריונים מועט, אולם במישור התאורטי ישנם שני מודלים שונים הראויים לדיון. מודל אחד מצוי בתקנות מכח חוק החברות הממשלתיות, אשר לפיהן אמורים להתמנות שני נציגי עובדים לדירקטוריון של כל חברה ממשלתית או חברת-בת ממשלתית המעסיקה 100 עובדים לפחות⁵². אף שתקנות אלא הותקנו

⁵² תקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), התשל"ז-1977, מכח סעיף 17(ג)(3) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

ביוני 1977, הלכה למעשה לא נעשה דבר משך שנים ארוכות ודרישות ההסתדרות הכללית בעניין זה לא נענו. במהלך 1985 נתן בג"צ, לבקשת ההסתדרות, צו מוחלט המורה לשר האוצר ולשרים הממונים האחרים להפעיל סמכותם ולקבוע מועדים להקמת ועדות בחירות, כנדרש בתקנות⁵³. בעקבות פסק-דין זה תוקנו (במרץ 1986) התקנות. הוסף סעיף לפיו התקנות יחולו רק אם השרים החליטו כן, על-פי שיקול דעתם ולאחר התייעצות ברשות. אולם תיקון זה הוגבל מלכתחילה לתקופה של כשנה וחצי, ופג באוגוסט 1987⁵⁴. התקנות חזרו, אם כן, לנוסח המקורי ולפי לשון אמורים להתמנות נציגי עובדים בכל חברה ממשלתית המעסיקה 100 עובדים או יותר. הלכה למעשה נציגי עובדים משמשים כיום במספר מועט של חברות ממשלתיות בלבד.

מודל שני פותח בהסתדרות בשנות החמישים והשישים⁵⁵. בהחלטות מועצת ההסתדרות העיו (1964) נקבע כי בכל מפעל חרושת הסתדרותי תוקם הנהלה מקומית, ונציגי העובדים ישתפו בה כחברים שווים זכויות. בנוסף ישתפו עובדים בהנהלות המרכזיות ובמועצות המנהלים של חברות הסתדרותיות. "תקנון שיתוף" אושר על-ידי הוועד הפועל של ההסתדרות בשנת 1968, ובו נקבעו פרטיו של מודל זה⁵⁶. לענייננו רלבנטי בעיקר שיתוף העובדים באמצעות ההנהלות המשותפות, המהווה את לב תוכנית השיתוף בהסתדרות. הנציגים במועצות המנהלים, לעומת זאת, אינם נבחרים על-ידי העובדים עצמם ומספרם אינו מוגדר באופן קשיח. הלכה למעשה נתקל שיתוף העובדים במפעלי ההסתדרות בקשיים רבים, בין השאר בשל התנגדות חריפה מצד המנהלים והעדר התלהבות מצדם של העובדים⁵⁷. ההוראות האמורות יושמו באיטיות רבה. באמצע שנות השמונים שותפו עובדים ביותר ממאה מפעלים⁵⁸, אולם שיתוף העובדים בהסתדרות דעך בהדרגה מאז, עד כדי העלמות מוחלטת כיום⁵⁹.

⁵³ בג"צ 230/85 **ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד ל"ט (3) 722.

⁵⁴ תקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור) (תיקון), התשמ"ו-1986, ק"ת 4919 עמ' 722, 30.3.86.

⁵⁵ החלטות בעניין שיתוף עובדים בהנהלות המפעלים ההסתדרותיים התקבלו בוועדה השמינית של ההסתדרות (1956), כמו גם בוועדה התשיעית (1960), העשירית (1966), האחד-עשר (1969), והחמש-עשרה (1985). ראו גם החלטות מועצת ההסתדרות העיו (1964) והפ"ד (1970). ראו דין וחשבון לוועדה החמש-עשרה של ההסתדרות (1985), 258-260 (האגף לדמוקרטיה תעשייתית). לסקירה מפורטת ראו טאב וגלין, הערה 51 לעיל.

⁵⁶ תקנות להנהלות משותפות במפעלי התעשייה של חברת העובדים בהנהלות מפעל מקומי ובהנהלת החברה הארצית, נספח להחלטת הוועד הפועל 2/68 מיום 10.3.1968.

⁵⁷ לניתוח ראו טאב וגלין, הערה 51 לעיל; אמירה גלין ואהרון הראל, **התפתחויות ותמורות במערכת יחסי העבודה בישראל** (מסדה, 1978), פרק ח'.

⁵⁸ החלטות הוועדה החמש-עשרה, הערה 2 לעיל.

⁵⁹ להשלמת התמונה באשר לשיתוף עובדים במועצות מנהלים בישראל יצוין כי תקופה מסוימת בשנות החמישים והשישים שימשו נציגי עובדים בהנהלת חברת החשמל, בעקבות החלטת ממשלה שנועדה בעיקרה לרסן את עוצמתו של ועד העובדים במפעל (ראו ג'. ינאי טאב, יי עמי ו-ג' שעל, **יחסי העבודה בישראל** (דביר, תשכ"א), 325-6; טאב וגלין, הערה 51 לעיל). כן ראוי לאזכור סעיף 8(א) לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, לפיו מועצת הרשות צריכה לכלול נציג אחד של העובדים.

נציגות מנדטורית של עובדים בדירקטוריונים במגזר הפרטי קיימת – במידה כזו או אחרת – בגרמניה, אוסטריה, לוקסמבורג, ובכל ארצות סקנדינביה. המודלים המשמשים בארצות אלה – אשר פותחו ברובם בתחילת שנות השבעים – שונים זה מזה ויש בהם כדי לשמש לעזר רב⁶⁰. התייחסות מסוימת תינתן גם לדו"ח בולוק מאנגליה, תוצר של ועדה שמונתה לבחון את אפשרות שילובם של עובדים בדירקטוריונים ב-1975 והמליצה המלצות מרחיקות לכת⁶¹. אף שהדו"ח לא התגבש לכדי חקיקה – בין השאר בשל חילופי השלטון באנגליה לטובת המפלגה השמרנית סמוך לאחר פרסומו – ערכו לצרכי פיתוח המודל רב. כמו כן תוזכר ההצעה המתגבשת באירופה בהתייחס ל"חברה אירופית" (Societas Europaea)⁶². לעומת זאת, מודלים של ייעוץ בלבד (כמו בצרפת) או השתתפות בבחירת הדירקטוריונים בלבד (כמו בהולנד) לא ידונו כאן; ענייננו בהשתתפות **ממשית** בניהול מקום העבודה⁶³.

הגוף המתאים לשיתוף

בגרמניה ובאוסטריה ניהול החברה מתבצע באמצעות שני מוסדות נפרדים, כל אחד מהם פועל ברמה משלו (two-tier system). הגוף המנהל (Vorstand, management board) מחזיק באופן בלעדי בסמכויות ובחובות הקשורות לניהול השוטף של החברה ולייצוגה. הגוף המפקח (Aufsichtsrat, supervisory board) הנו בעל הכח לבחור את חברי הגוף המנהל, ומפקח על פעילותם. השתתפות העובדים בגרמניה מתמקדת בגוף המפקח דווקא. אף שזהו הגוף הגבוה מבין השניים, זהו הגוף החלש יותר. הגוף המפקח מקבל אמנם מידע מקיף על אופן ניהול המפעל, ויש בסמכותו להורות כי החלטות הגוף המנהל בתחומים מסוימים יחייבו את הסכמתו. אולם חברי הגוף המפקח

⁶⁰ סקירה תמציתית של המודלים, ולעיתים את נוסח החוקים, ניתן למצוא בפרקים הרלבנטיים של האנציקלופדיה הבינלאומית לדיני עבודה: R. Blanpain (ed.), *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations* (Deventer: Kluwer).

ראו גם: W. Kolvenbach, *Cooperation Between Management and Labor: A Survey of Co-determination Mechanisms in European Corporations* (Deventer: Kluwer, 1982), 55-9; K.H. Sivesind et al., "A Social-Democratic Order under Pressure: Norwegian Employment Relations in the Eighties", in R. Locke et al. (eds.), *Employment Relations in a Changing World Economy* (Cambridge: MIT, 1995), 297, 318; N. Bruun et al., *The Nordic Labour Relations Model* (Dartmouth, 1992).

ההתייחסות להלן לפרטי המודלים השונים מבוססת על מקורות אלה.
⁶¹ *Report of the Committee of Inquiry on Industrial Democracy* (Lord Bullock, Chairman) (London: Department of Trade, 1977).

⁶² במהלך עשרים השנים האחרונות נכשלו שוב ושוב ניסיונות להגיע להסכמה בעניין הקמת חברה אירופית, במידה רבה בשל העדר הסכמה בסוגיית שיתוף העובדים בדירקטוריונים. ההצעה החדשה ביותר, אשר שואפת להתגבר על הפערים בנושא, כלולה בדו"ח ועדת Davignon (1997); ראו Blanpain and Engels, *European Labour Law*, *supra*, note 34, at 389.

⁶³ לסקירה השוואתית של מודלים המסתפקים בזכות לקבלת מידע ולייעוץ ראו Hanami and Monat, *supra*, note 29, at 256-264. וראו הערה 34 לעיל.

נפגשים רק מספר פעמים בשנה. הגוף המנהל, לעומת זאת, עוסק בענייני החברה במשרה מלאה, ויש לו גישה לצוות מומחים המסייע בעדו בהכנת הצעות ובקבלת ההחלטות. זאת ועוד: גם בנושאים בהם נדרשת הסכמה של הגוף המפקח (בהנחה שנושאים כאלה נקבעו), לגוף המנהל ישנה זכות לערער על החלטת הגוף המפקח לאסיפת בעלי המניות.

בארצות סקנדינביה ובלוקסמבורג דיני התאגידים מבוססים, כמו בישראל, על דירקטוריון יחיד, ושיתוף העובדים מבוצע בגוף זה. דו"ח בולוק כלל דיון נרחב בנושא הגוף הראוי לשיתוף העובדים, ובסיכומו המליצה הועדה שלא לשנות את מבנה התאגידים הקיים באנגליה, היינו להמשיך בשיטה של דירקטוריון יחיד ולכלול בו את נציגי העובדים.

שינוי מבנה החברות משיטה של גוף יחיד לשיטה של גוף מפקח לצד גוף מנהל אינו מעשי, ואף אין בו כל הגיון בכל הקשור להשתתפות עובדים. על-מנת שההשתתפות תהיה משמעותית וממשית, העובדים חייבים להיות מיוצגים באותו גוף אשר בו מתקבלות ההחלטות החשובות המשפיעות על חייהם במקום העבודה ועל תנאי העסקתם. דירקטוריון החברה מתאים לעניין זה הרבה יותר מ"גוף מפקח", אשר מוגבל בכוחו ובסמכויותיו ומנותק במידה רבה מחיי היום-יום של החברה. יודגש כי מכל מקום קיימת בישראל הבחנה ברורה בין תפקידי הדירקטוריון לבין תפקידי ההנהלה המבצעת, כך שאין מקום לחשש כי מעורבות עובדים בדירקטוריון תפגע במקצועיות או ביעילות הניהול היום-יומי של החברה.

מן הראוי להגדיר בחקיקה מספר נושאים בעלי חשיבות מיוחדת, אשר אותם תהיה ההנהלה מחויבת להביא בפני הדירקטוריון. זאת כדי למנוע מצב שבו הדירקטוריון מוציא מידי עוד ועוד סמכויות ומעבירן להנהלה, כדי לנטרל את מעורבות העובדים.⁶⁴

היקף תחולתו של המודל

במספר מדינות השתתפות העובדים בדירקטוריונים מוגבלת לחברות ממשלתיות.⁶⁵ זהו גם המצב הנוכחי בישראל. אין ספק שזוהי נקודת מוצא טובה; המדינה צריכה להיות הראשונה

⁶⁴ Summers, *supra*, note 26, at 173-5; P.L. Davis, "Employee Representation on Company Boards and Participation in Corporate Planning" (1975) 38 Mod. L. Rev. 254, 261-5. ראו גם דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 77-8 (הגדרת נושאים אשר צריכים להישאר בסמכות הדירקטוריון בלבד, ללא אפשרות האצלה: פירוק, שינוי תזכיר/תקנון; המלצה לבעלי המניות בעניין תשלום דיבידנד; שינוי מבנה ההון; ומכירת חלק מהותי מעסקי החברה. רשימה זו נראית לי מצומצמת מדי).

⁶⁵ זהו המצב, למשל, בהתייחס למספר תאגידים ממשלתיים באירלנד, יוון, פורטוגל, וכן במדינות מתפתחות רבות. ראו

M. Biagi, "Forms of Employee Representational Participation", in R. Blanpain and C. Engels (eds.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 5th rev. ed. (Deventer: Kluwer, 1993), 315, 348; Hanami and Monat, *supra*, note 29, at 270.

לכלול דירקטורים-עובדים בחברותיה. אין גם ספק, עם זאת, שאין די בכך אם ברצוננו לספק תשובות לבעיות שפורטו לעיל. העובדים חייבים להיות מיוצגים, וברמת קבלת ההחלטות הגבוהה ביותר, גם בתאגידים שהתאגדו כחברות פרטיות וציבוריות.

כל המודלים הקיימים מוגבלים לחברות המעסיקות עובדים מעל מספר מסוים. ניתן לחלק החברות לשלוש קבוצות, בהתאם למספר המועסקים: קטנות, בינוניות, וגדולות. חברות קטנות הוצאו מתחולת ההשתתפות בכל המודלים האירופאים, וכך אף בתקנות החברות הממשלתיות. בדנמרק, נורבגיה ושוודיה הושם הגבול במקום הנמוך ביותר - 25-35 עובדים. אין ספק שעל חברות כה קטנות אין מקום לכפות נציגות עובדים בדירקטוריון. בחברות כאלה בעלי המניות הם בדרך-כלל המנהלים עצמם ובמקרים רבים הם מהווים קבוצה קטנה והומוגנית. הדירקטוריון סביר שיהיה קטן בהיקפו, ופגישותיו הפורמליות נדירות ביותר (אם בכלל). הכללת נציגי עובדים תחייב הגדלת הדירקטוריון והפיכתו לגוף מגושם (בהתחשב בגודל החברה). הסדרי ניהול בלתי פורמליים יהיו חייבים להשתנות. זאת ועוד, בחברות הקטנות ישנם בדרך-כלל יחסים אישיים בין הבעלים/מנהלים לבין העובדים. כפיית מערכת של השתתפות במועצת המנהלים עלולה להזיק הרבה יותר מאשר להועיל למערכת יחסים זו.

אם החברות הקטנות במיוחד הוצאו מתחולת כל המודלים, הרי החברות הגדולות במיוחד נכללו בכולם, וכאשר ישנן רמות שונות של שיתוף, בחברות הגדולות נהנים העובדים מרמת השיתוף הגבוהה ביותר. הקושי העיקרי נוגע לחברות בגודל בינוני. בלוקסמבורג השיתוף מוגבל לחברות המעסיקות 1000 עובדים או יותר, בגרמניה 500, באוסטריה 300 ובפינלנד 150. האם ראוי להחיל מודל של השתתפות מנדטורית על חברה המעסיקה 300 עובדים, למשל? לדידי אין הבדל מהותי, לפחות בהקשר הישראלי, בין חברה כזו לחברה המעסיקה 2000 עובדים. בשני המקרים סביר שקיימת הפרדה בין הבעלים והנהלה. בשני המקרים סביר שישנה מחלקת כח-אדם מסודרת, המטפלת בענייני העבודה, ואין קשר אישי מיוחד בין הבעלים או הנהלה לעובדים. בשני המקרים סביר שמתקיימות ישיבות דירקטוריון פורמליות ובאופן מסודר.

נראה לי, על כן, שאין סיבה ממשית שלא להחיל את המודל גם על חברות בגודל בינוני, והשאלה האמיתית היא היכן לשים את הקו. המחוקק גילה בשנים האחרונות את דעתו, כי קשר אישי בין המעביד לעובדים קיים בחברות המעסיקות פחות מ- 25 עובדים⁶⁶. המודל השוודי שם את קו הגבול באותו מקום. לדעתי, לצורך הנציגות בדירקטוריון קו הגבול צריך להיות מעט גבוה יותר. בחברה המעסיקה 30 או 40 עובדים הנזק שבכפיית המודל עשוי להיות גבוה מהתועלת, הן

⁶⁶ ראו סעיף 9ד לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; סעיף 3ב לחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין), התשנ"ו-1997; סעיף 7(ב) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.

במישור היחסים בין העובדים והחברה, והן במישור סרבול ניהולה של החברה. בזמנו הוצע על-ידי ההסתדרות קו גבול של 75 עובדים⁶⁷ ומספר זה נראה לי ראוי ותואם גם כיום את המציאות הישראלית. הצעתי היא, אם כן, להחיל את המודל המוצע כאן על כל חברה המעסיקה 75 עובדים או יותר.

מספר כללים נלווים מתבקשים כדי למנוע ניסיונות התחמקות מצד מעבידים. ראשית, יש לכלול בספירה את כל העובדים המועסקים על-ידי המפעל, בין במישרין ובין באמצעות חברות כח-אדם, בין במשרה מלאה ובין במשרה חלקית, בין קבועים ובין זמניים או ארעיים וכיוצא בזה, אם כי לא נראה לי שיש מקום לכלול עובדים מחוץ לישראל. שנית, ובעקבות כמה מהמודלים באירופה, מספר העובדים יקבע על-פי מספרם הממוצע ב-12 החודשים שחלפו.

אשכול חברות מחייב התייחסות מיוחדת. ברי כי עובדים צריכים להיות מיוצגים גם בדירקטוריונים של חברות-אם, שהרי ההחלטות החשובות ביותר מבחינת העובדים יכולות להתקבל ברמה זו דווקא. זאת ועוד, ללא ייצוג בחברת-האם, מעבידים יוכלו להתחמק בקלות מהשתתפות העובדים על-ידי הקמת חברות אחזקות והעברת מוקד קבלת ההחלטות לשם. אכן, מרבית המודלים באירופה כוללים הוראות ברוח זו. לפיכך, הצעתי הנה כי כל העובדים באשכול חברות ייחשבו גם כעובדי חברת האם לצורך ההשתתפות בדירקטוריון חברה זו. שאלה קשה היא כיצד לחלק את הייצוג בין עובדי חברת האם עצמה לבין עובדי שאר החברות באשכול. נראה לי כי המודל הדני מאזן בין הקבוצות השונות בצורה הטובה ביותר בעניין זה. לפי ההסדר הקבוע שם, אם לעובדי חברת-האם זכות לבחור נציגים, הם יבחרו שני נציגים בלבד, והשאר יבחרו על-ידי כלל העובדים בקונצרן; ובלבד שבכל מקרה לכלל עובדי הקונצרן שמורה הזכות לבחור לפחות נציג אחד לדירקטוריון של חברת-האם.

שאלה נפרדת בהקשר להיקף תחולתו של המודל הינה האם יש לפטור סוגים מסוימים של תאגידים. בגרמניה פטורים, בנסיבות מסוימות, תאגידים שאינם למטרות רווח; בשוודיה פטורים הבנקים ותאגידים חקלאיים שיתופיים; ובנורבגיה נקבעה רשימה של ענפים כלכליים הפטורה מתחולת המודל מסיבות שונות. במרבית המקרים הורחבה בהדרגה תחולת המודלים – בין בחקיקה ובין בהסכמים קיבוצים. בהקשר הישראלי, ובפרט מאחר שבענייננו מדובר בנציגות של מיעוט בלבד, אינני רואה הצדקה לפטור תאגידים בענפי פעילות מסוימים. אם זאת נראה לי שיש להגביל את תחולת המודל, לפחות בשלב ראשון, לתאגידים שהתאגדו לפי פקודת החברות בלבד.

⁶⁷ בן-ישראל, **היבטים משפטיים**, הערה 13 לעיל, בעמ' 54.

החלת המודל על שותפויות, עמותות, אגודות שתופיות וחברות חוץ מעוררת שאלות ובעיות שונות, ונראה לי כי ראוי לצבור תחילה ניסיון עם שתוף עובדים בסוג התאגיד הנפוץ יותר.⁶⁸

האופי המנדטורי של המודל

אין ספק שהשיתוף חייב להיות מנדטורי מבחינת המעבידים. נציגות ממשית במועצות מנהלים, מהסוג המוצע כאן, ניתן להשיג רק באמצעות חקיקה.⁶⁹ אולם האם ההשתתפות צריכה להיות מנדטורית גם עבור העובדים? בדנמרק ובשוודיה ניתן בידי העובדים עצמם או בידי הארגון היציג (בהתאמה) הכח להחליט אם הם מעוניינים בנציגות במועצת המנהלים.

מאחר שהמודל המוצע נועד, באופן כללי, לטובתם של העובדים עצמם, נראה טבעי שלא לכפות אותו עליהם. אולם במציאות של התנגדות חזקה מצד מעבידים ישנו חשש כבד כי ההשתתפות תסוכל לחלוטין. עובדים עשויים להילחץ לעיתים קרובות לוותר על זכותם. ולמעשה, אין סיבה נראית לעין מדוע עובדים בחברות גדולות ובינוניות לא יהיו מעוניינים בייצוג בדירקטוריון.

ראוי לאזכור בהקשר זה ניסיון שיתוף העובדים בחברות הממשלתיות. למדינה ולחברות אין עניין בשיתוף העובדים בהנהלה, כך שללא לחץ מצד העובדים תהליך בחירת העובדים אינו מתחיל.⁷⁰ אלא שועדי העובדים בדרך-כלל אינם מעוניינים במינוי נציגים לדירקטוריון, מחשש להחלשת כוחם, הן כמוסד והן כוחם של חברי הוועד באופן אישי (שכן לפי התקנות הם מנועים מלהיבחר לדירקטוריון), ולכן נמנעים מלדרוש מימוש התקנות. העובדים, אשר אינם מאוגדים לפעולה במסגרת אחרת כלשהי, אינם נהנים על כן מנציגות ישירה בדירקטוריון.

לאור זאת הצעתי היא כי המודל יהיה מנדטורי וכי העובדים לא יהיה רשאים לוותר על זכותם לייצוג בדירקטוריון. כמו כן יש להטיל על המעבידים עצמם את החובה ליזום את הליך בחירת הנציגים.

מספר הנציגים

בחלק הראשון עמדנו על כך ששותפות מלאה בניהול המפעל אינה רצויה, לפחות לא במציאות הנוכחית בישראל. יתכן שבעתיד ניתן יהיה לשקול הרחבת השיתוף, אולם ראוי להתחיל בנציגות

⁶⁸ יצוין עוד כי בשוודיה יכולה חברה לבקש פטור מיוחד משיתוף העובדים כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות בגללן יגרום השיתוף אי-נוחות משמעותית. לי נראה כי זהו פתח מיותר להתחמקות ולבזבוז משאבים בהתדיינות מיותרת. פתרון מסוים מצוי בקביעת הקו במספר עובדים גבוה יותר מאשר בשוודיה, כמוצע לעיל.

⁶⁹ ראו C.B. Craver, *supra*, note 44; Summers, *supra*, note 26, at 157; כן ראו בן-ישראל, **היבטים משפטיים**, הערה 13 לעיל, בעמ' 49-50.

⁷⁰ לעיתים קרובות רק עתירה לבג"צ מצליחה להביא לתחילת התהליך. ראו לאחרונה, בעניין "מקורות", בג"צ 5845/97 **ההסתדרות הכללית ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח'** (לא פורסם, פסק-דין מיום 15.6.1998).

של מיעוט. למעשה, שותפות מלאה גם אינה קיימת בשום מקום אחר בעולם המערבי. חריג יוצא דופן הם העובדים בתעשיות הכרייה, הברזל והמתכת בגרמניה, אשר נהנים משותפות מלאה, אך זאת רק בגוף המפקח (כמקובל בגרמניה)⁷¹. בשאר ענפי התעשייה, גם בגרמניה שמורה השליטה בידי בעלי המניות. אמנם, בחברות המעסיקות מעל 2000 עובדים, הגוף המפקח מורכב ממספר שווה של נציגי עובדים ונציגי בעלי המניות. אולם אין מדובר בשותפות מלאה; ליו"ר הגוף המפקח הוקנה קול מכריע במצבים של שוויון בהצבעות, ולנציגי בעלי-המניות ניתן הכח לבחור את היו"ר. בנוסף, לפחות אחד מנציגי העובדים חייב להיות מטעם "הצוות הניהולי" – היינו בעל אינטרסים שונים מאלה של שאר העובדים ולעיתים קרובות הוא עשוי להצביע עם בעלי המניות.

בחברות גרמניות המעסיקות בין 500 ל- 2000 עובדים נציגות העובדים הנה בשיעור שליש מהגוף המפקח בלבד, וזהו שיעור ההשתתפות גם באוסטריה ובלוקסמבורג. בפינלנד דירקטורים-עובדים מהווים רבע מחברי הדירקטוריון, אולם לא יותר מארבעה, ובדנמרק שליש אך לא פחות משניים. בשוודיה העובדים זכאים לשני נציגים בחברות המעסיקות פחות מ- 1000 עובדים ושלושה נציגים בחברות הגדולות יותר, ואילו בנורבגיה מתמנה נציג עובדים יחיד בחברות עם פחות מ- 50 עובדים ושליש מהדירקטוריון בחברות עם מספר מועסקים גבוה יותר⁷². ההצעה לגבי החברה האירופית קובעת כי בהעדר הסכמה אחרת נציגי העובדים יקבלו חמישית מהמושבם בדירקטוריון ולא פחות משניים.

עמדנו על כך שהעובדים חייבים להיות מיעוט במועצת המנהלים. כאשר זוהי נקודת המוצא, יהיה זה מסורבל ללא צורך אם נשאר בידי נציגי בעלי המניות רק מרווח שליטה מינימלי (כמו המצב בחברות הגדולות יותר בגרמניה). מאחר שבעלי המניות הינם בעלי השליטה בדירקטוריון בכל מקרה, יש לאפשר להם לפעול ביתר חופשיות, ללא צורך לגייס את כל הדירקטורים שלהם לכל הצבעה והצבעה, ולחשוש מ"עריקה" של דירקטור יחיד כלשהו. לעומת זאת, מספרם של העובדים-הדירקטורים חייב להיות רב מספיק כדי להיות אפקטיבי⁷³; קולם של העובדים צריך להישמע. נציג עובדים אחד בלבד בדירקטוריון בודאי שאינו מספיק. שניים או שלושה עשויים להיות אפקטיביים במועצות מנהלים קטנות, אך לא בגדולות יותר.

⁷¹ חריג נוסף, אם כי על הנייר בלבד, מצוי בדו"ח בולוק. המודל שהוצע שם כונה על-ידי הועדה "2X+Y": הדירקטוריון יורכב מנציגי עובדים ונציגי בעלי מניות במספר זהה, ובנוסף תצורף קבוצה שלישית (ניטרלית) של דירקטורים. הקבוצה השלישית תבחר בהסכמת רוב החברים בכל אחת מהקבוצות האחרות.

⁷² חברות נורבגיות המעסיקות למעלה מ-2000 עובדים חייבות להקים גוף נוסף המכונה "אסיפת החברה" (Bedriftsforsamling). אסיפה זו, שסמכויותיה דומות לאלה של הגוף המפקח בגרמניה, מורכבת מ- 12 חברים לפחות, שני שלישים מהם נבחרים על-ידי בעלי המניות ושליש על-ידי העובדים. האסיפה בוחרת את חברי הדירקטוריון ולעובדים זכות לייצוג יחסי (היינו בשיעור של שליש) גם בגוף זה.

⁷³ Summers, הערה 26 לעיל, בעמ' 157.

הצעתי הינה (בעקבות המודל הדני בעניין זה) כי שליש מחברי הדירקטוריון, אך לא פחות משניים, יהיו נציגי עובדים. מן הראוי להוסיף הוראה לפיה מספר זה של דירקטורים יספיק כדי לדרוש כינוס הדירקטוריון ו/או העלאת נושא לסדר היום של החברה⁷⁴.

מעורבות ארגוני עובדים

בחלק מהמודלים האירופים הוקנה לארגוני העובדים תפקיד – ולעתים תפקיד מרכזי – בכל הקשור לנציגות העובדים בדירקטוריון. בשוודיה הזכות למנות את נציגי העובדים הוקנתה לארגון העובדים היציג (אם כי הנציגים חייבים להיבחר מבין עובדי החברה). בגרמניה, בחברות הקטנות יותר, כאשר לעובדים זכות ליותר משני נציגים אזי רשאים הנציגים הנוספים להיות חיצוניים לחברה. בחברות הגדולות יותר, שניים או שלושה מהמקומות השמורים לעובדים בדירקטוריון (בין שישה לעשרה) מיועדים במפורש לנציגי ארגוני העובדים. בפינלנד ניתנת לארגוני העובדים הזדמנות להגיע להסכמה עם המעבידים על אופן השיתוף, ורק בהעדר הסכמה מופעל ההסדר הקבוע בחוק. זו גם רוחה של ההצעה בהתייחס לחברה האירופית. בדו"ח בולוק הוצע להעניק לארגונים את הזכות לקבוע כיצד יבחרו נציגי העובדים לדירקטוריון. בשאר המודלים, לעומת זאת, הן הבוחרים והן הנבחרים הנם עובדי החברה בלבד.

היתרונות העיקריים של שיתוף באמצעות ארגון העובדים הנם היכולת להשתמש בבסיס הארגוני, במנגנון ובמשאבים הקיימים של הארגון (כספים, כח-אדם, ניסיון); מנהיגי ארגון העובדים במקרים רבים הנם בעלי כישורים וניסיון מתאימים יותר ממרבית העובדים לשמש באופן אפקטיבי כדירקטורים; והבטחת תאום מרבי בין הנציגות בדירקטוריון לבין פעילות ארגון העובדים⁷⁵.

יתכן שתפקיד מרכזי לארגון העובדים בהקשר זה מתאים במדינות בהן הרוב המכריע של העובדים חבר בארגוני עובדים. כך המצב בשבדיה, בה כ- 80% מכח העבודה מאוגד⁷⁶. ישראל אינה נמנית עוד על מדינות אלה. כאשר ארבעה מתוך כל חמישה עובדים אינם חברים בארגון עובדים כלשהו, יהיה זה בלתי ראוי להקנות לארגונים את הכח לבחור או להציע נציגים לדירקטוריון. ההשתתפות ברמת מועצת המנהלים צריכה להיות ישירה; כל העובדים במפעל - בין אם הם מאוגדים או לא, ובין אם הם חברים בארגון עובדים זה או אחר - צריכים לקחת חלק, ביחד, בהשתתפות בדירקטוריון.

⁷⁴ כיום זכויות כאלה של דירקטורים הן חלקיות בלבד ומוסדרות בתקנון המצוי, הניתן לשינוי על-ידי אסיפת בעלי המניות. לעגון זכויות אלה ראו במיוחד המודל הקיים בלוקסמבורג.

⁷⁵ ראו Summers, הערה 26 לעיל.

⁷⁶ 77.2% מכח העבודה למעט המגזר החקלאי; 91.1% מהעובדים בשכר (ראו ILO, *World Labour Report, 1997*, note 8, *supra*, at 238).

השארת ארגוני העובדים מחוץ לחדר מועצת המנהלים תפחית, ללא ספק, את התנגדות המעבידים למודל המוצע. קשה יהיה לשכנע מעביד להסכים לכניסת יריב מוצהר ונצחי לתוך מועצת המנהלים שלו. קל הרבה יותר למעביד לקבל את עובדיו שלו כשותפים לניהול המפעל. בניגוד לארגוני העובדים, עובדי החברה אינם נתפסים כיריבים, לא של בעלי המניות ולא של החברה עצמה.⁷⁷ השארת הארגונים מחוץ למודל תפתור בעיות פוטנציאליות נוספות. ראשית, עניינים של עצמאות ארגוני העובדים ועניינים של הגבלים עסקיים (בשל העובדה שאותו ארגון ישלח נציגים לדירקטוריונים של חברות מתחרות) – שני נושאים בעייתיים כאשר נציגי ארגונים משולבים בדירקטוריונים – כלל אינם מתעוררים.⁷⁸ שנית, מאחר שהליכי המשא-ומתן הקיבוצי ישמרו נפרדים מההשתתפות בדירקטוריון, החשש שהדירקטוריון יהפוך לזירת התגוששות בלתי יעילה קטן בהרבה. שלישי, אם ארגוני העובדים יהיו שותפים להחלטות הדירקטוריון, יקשה עליהם מאד להתנגד להחלטות אלה ולהיאבק בהן לאחר מכן. הפרדה בין פעילות ארגוני העובדים לנציגות בדירקטוריון תמנע קושי זה. רביעית, ניגודי אינטרסים רבים ימנעו. ישנם מצבים בהם לעובדים ולחברה יהיו אינטרסים משותפים, בעוד הארגון, המייצג גם עובדים במפעלים אחרים, יראה הדברים באופן שונה.⁷⁹ וחמישית, בעיות סבוכות של חלוקת המקומות השמורים לעובדים בין עובדים מאוגדים לאלה שאינם מאוגדים, ובין הארגונים השונים, ימנעו לחלוטין.

כפי שכבר צוין, ההפרדה בין המשא-ומתן הקיבוצי לבין ההשתתפות בדירקטוריון אינה צריכה לפגוע בארגונים. להיפך, כוחם היחסי של הארגונים במשא ומתן (ובהתאם גם מעמדם באופן כללי) סביר שיתחזקו בזכות המידע שיושג בדירקטוריונים. הייצוג בדירקטוריונים והמשא-ומתן הקיבוצי אינם מנוגדים זה לזה; הם משלימים זה את זה. דומה שגם ההסתדרות הכללית מכירה בכך, שכן היא הכח העיקרי הדוחף למימוש תקנות החברות הממשלתיות בעניין שיתוף עובדים בדירקטוריונים. ההסתדרות לא רק משקיעה מאמצים לקידום יישומן של התקנות, אלא אף לאחר מכן פועלת להכשרת הנציגים שנבחרו ומעניקה להם יעוץ וסיוע שוטפים. אכן, יש לעודד את הנציגים, ככל האפשר, לשתף פעולה עם ארגוני העובדים ולהעביר להם מידע (בכפוף, כמובן, לחובת הסודיות והנאמנות שלהם כדירקטורים, שתדון בהמשך). יהיה זה בלתי מתקבל על הדעת

⁷⁷ הנסיון בגרמניה תומך בטיעון זה. חברות רבות הפחיתו את מספר הדירקטורים שלהם לשישה, כדי להימנע מנציגי ארגונים (בחברות בהן שליש מהדירקטוריון שמור לעובדים ולפחות שני נציגי עובדים צריכים להיות מקרב עובדי המפעל עצמו). ראו R.M. Sharp, "Codetermination: A Postmortem" (1989), 40 Lab. L.J. 323, 327.

⁷⁸ לדיון בנושאים אלה ראו למשל Note, "Labor Unions in the Boardroom: An Antitrust Dilemma" (1982), 92 Yale L.J. 106; Summers, *supra*, note 26, at 179-183; Harper, *supra*, note 26.

⁷⁹ באחת ההצבעות בחברת פולקסווגן, למשל, נציגי הארגונים התנגדו להעלאת מחירים, בטענה שהעלאה כזו תוביל לאינפלציה. הנציגים מקרב עובדי החברה, לעומתם, תמכו בהעלאה. ראו Furlong, *supra*, note 27, at 50. לדוגמאות דומות בעניין השיקולים החיצוניים של הארגונים ראו Nightingale, *supra*, note 48, at 200-1.

אם העובדים ידעו את כל העובדות לאשורן ואילו הארגון ימשיך להיאבק מאבקים מיותרים על בסיס חוסר במידע. יתרון חשוב של השתתפות העובדים הוא מניעת מאבקים מיותרים והתמקדות במשא-ומתן פרודוקטיבי, על בסיס מידע גלוי, מלא ואמיתי. העברת המידע לארגונים הינה בעלת חשיבות מכרעת לעניין זה.

מעמד הדירקטורים-עובדים

באופן כללי, בכל המודלים שהוזכרו נציגי העובדים בדירקטוריון הינם בעלי אותן זכויות וחובות כשל שאר הדירקטורים. דירקטורים-עובדים יכולים לקחת חלק פעיל בכל הדיונים, להצביע בכל העניינים, ולקבל כל מידע רלבנטי⁸⁰. נראה שזוהי בחירה הכרחית; שהרי אחרת כל הרעיון מאחורי השתתפות העובדים יסוכל⁸¹. עם זאת, ישנן שתי בעיות כבדות משקל עם תפיסה כללית זו. האחת היא חובת הסודיות. השניה קשורה לדיון בנושא סכסוכים תעשייתיים.

באשר לבעיה הראשונה, פרופ' וייס עומד על כך שבגרמניה בשל חובת הסודיות נציגי העובדים אינם יכולים ליצור ערוץ תקשורת עם ציבור העובדים, לדון עמם בנושאים שעל הפרק, לשמוע את עמדותיהם ולהעביר עמדות אלה לדירקטוריון. מצב זה מוביל לנתק בין הנציגים לשולחיהם ולתחושת ניכור מצד העובדים⁸². פתרון מעניין לבעיה זו נמצא בדנמרק, שם חויב הדירקטוריון עצמו לספק את כל המידע הרלבנטי לעובדים.

למעשה, חובת הסודיות בעייתית הרבה פחות מכפי שהיא עשויה להראות תחילה. מרבית המידע הרלבנטי לעובדים כלל אינו סודי. וכאשר המידע סודי, נציגי העובדים ישמרו על חובת הסודיות, ככל הדירקטורים האחרים, וציבור העובדים יצטרך לסמוך של שקול דעתם של נציגי הנבחרים. פעולתם של הנציגים יכולה לעמוד לביקורת מאוחר יותר, לאחר שכל המידע הרלבנטי יהפוך לנגיש לכלל העובדים. אכן, דירקטורים-עובדים בגרמניה ציינו שחובת הסודיות לא היוותה בעיה רצינית הלכה למעשה⁸³.

הבעיה השניה קשורה לטיפול בסכסוך תעשייתי. כאשר הדירקטוריון בנושא זה, נציגי העובדים ימצאו עצמם בעמדה בעייתית. אם הם שומרים על סודיות, כפי שהם חייבים, הם ימצאו

⁸⁰ מן הראוי לקבוע במפורש הוראות אשר יאפשרו לדירקטורים-העובדים לקבל כל מידע רלבנטי, ולא רק את המידע שמספקת ההנהלה (בדומה לדירקטורים מן הציבור).

⁸¹ זוהי גם עמדתה של פרופ' בן-ישראל; **היבטים משפטיים**, הערה 13 לעיל, בעמ' 39.

⁸² M. Weiss, "Federal Republic of Germany", in R. Blanpain (ed.), *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations* (Deventer: Kluwer, 1994), 190.

⁸³ E.M. Kassalow, "Employee Representation on U.S., German Boards", *Monthly Lab. Rev.*, Sept. 1989, 39, 40.

גם ועדת בולוק, אשר סיירה בגרמניה ובשוודיה וערכה שם ראיונות מקיפים, התרשמה שנושא הסודיות אינו מהווה שם בעיה ממשית הלכה למעשה; דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 90.

עצמם בצד אחד עם ההנהלה, כנגד העובדים. במועצת המנהלים עצמה, לעומת זאת, הדירקטורים האחרים יתקשו לתת בהם אמון במצבים כאלה. בהתבסס על קושי זה, בשוודיה נאסר על דירקטורים-עובדים לקחת חלק בדיוני מועצת המנהלים העוסקים בענייני הסכמים קיבוציים או סכסוכים תעשייתיים, או כל נושא אחר שבו לארגוני העובדים יש אינטרס בסיסי המנוגד לזה של החברה. אולם יש לזכור שבשוודיה נציגי העובדים בדירקטוריון נבחרים על-ידי ארגוני העובדים. במודל כזה המגבלה עשויה להידרש כדי להפריד בין המשא-ומתן מול ההנהלה לבין ההשתתפות בדירקטוריון. מכל מקום, הלכה למעשה ההוראה האמורה אינה מקוימת בשוודיה. בדרך-כלל הדירקטוריון כלל אינו מעורב בנושאי סכסוכים תעשייתיים, ואם כן – הרי אלה בדיוק הנושאים בהם הדירקטורים רוצים לשמוע את עמדת נציגי העובדים⁸⁴.

אם כן, גם בעניין זה הבעיה היא יותר תאורטית מאשר ממשית. הלכה למעשה אין זה סביר שהדירקטוריון יידרש לסכסוך ספציפי עם עובדים. בפינלנד נאסר על נציגי העובדים בדירקטוריון להשתתף בדיון על תנאי ההעסקה של העובדים, אולם מסופקני אם נושא זה עולה לדיון ברמה זו. ההנהלה היא אשר לוקחת החלטות ופועלת בעניינים אלה. ואם עניינים עקרוניים של מדיניות יידונו בדירקטוריון, בהתייחס לאופן הטיפול בעובדים, נציגי העובדים בודאי צריכים לקחת חלק בדיונים אלה. אם נוציא העובדים מדיונים שלהם השפעה מכרעת מבחינת העובדים, הרי נסכל את כל המטרה של מתן קול לעובדים בדירקטוריון. וכאשר ברמת המדיניות הכללית עסקינו, אין סיבה שהדיון יהיה סודי ואין מניעה שהנציגים ידווחו על הדיון לשולחיהם וימנעו בכך את הקושי של זיהויים עם ההנהלה.

חובת הנאמנות

כל הדירקטורים כפופים לחובת אמונים, לפיה הם מחויבים לפעול בתום-לב לטובת החברה⁸⁵. לפי התפיסה המסורתית בדיני התאגידים, טובת החברה משמעה למעשה עושרם של בעלי המניות, והדירקטורים חייבים לפעול באופן שימקסם עושר זה. זהו השיקול היחיד שדירקטורים צריכים (ויכולים) להביא בחשבון. משמעות כלל זה הינה התעלמות מוחלטת ואכזרית מעובדי החברה. אם פיטורי 1,000 עובדים יחסכו לחברה שקל אחד, תאורטית לפחות הדירקטורים חייבים להצביע בעד פיטורים אלה, אחרת יחשבו כמי שהפרו את חובת הנאמנות. או אם לנסח זאת באופן אפילו יותר אכזרי: אם החברה מרוויחה 100 מליון ש"ח בשנה, ויש ביכולתה להרוויח

⁸⁴ ראו דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 125.

⁸⁵ סעיף 96כז לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983; ; סעיף 279 להצעת חוק החברות, התשנ"ו-1995, ה"ח P.L. Davis, *Gower's Principles of Modern Company Law*, 6th ed. 23.10.95, 2432 (London: Sweet & Maxwell, 1997), 601.

100 מליון ועוד שקל אחד אם תפטר 1000 עובדים, הרי הדירקטורים רשאים – ותאורטית אף חייבים – להחליט בעד הפיטורים⁸⁶.

מצב אבסורדי זה כבר אינו משקף את הדין במקומות רבים בעולם. באנגליה, מאז 1980 דירקטורים חייבים להתחשב גם באינטרסים של עובדי החברה⁸⁷. במרבית המדינות בארצות הברית יש כיום חקיקה המתירה לדירקטורים לשקול שיקולים של טובת העובדים, ולפחות במדינה אחת הם חייבים לעשות כן⁸⁸. בגרמניה ישנה הסכמה כללית כי האינטרסים של החברה כוללים בחובם גם את אלה של העובדים⁸⁹. בישראל הנושא טרם התעורר באופן ישיר בפסיקה, אולם בספרות עולה מגמה דומה⁹⁰; וחוק החברות החדש, שהתקבל לאחרונה, קובע במפורש בסעיף 11(א) כי ניתן להביא בחשבון את עניינם של עובדי החברה, אם כי דומה שהנחייה זו כפופה לשיקולים עסקיים של מקסום רווחי החברה, ולכן לא ברור אם הסעיף יפורש באופן המתיר שיקולים של טובת העובדים גם כאשר אלה מנוגדים לאינטרס מקסום הרווחים.

לדידי, אנשים העובדים שנים ארוכות בחברה פלונית, אשר מבליים את מרבית זמנם, יום אחר יום, בעבודה עבור החברה, ומסתמכים באופן מוחלט על החברה הן לצורך מקור מחייתם והן לצורך הזהות העצמית והכבוד העצמי שלהם - לא יכולים להיחשב כבעלי חוזה רגילים עם החברה וחיצוניים לה ותו לא. נראה לי שהאינטרסים של העובדים חייבים להילקח בחשבון כשהחברה מקבלת החלטה⁹¹. אולם אין זה המקום להיכנס לכל השיקולים התיאורטיים בעניין זה, ואין הכרח להכריע בסוגיה לצרכינו. חובת הנאמנות כלפי גורמים הקשורים בחברה, והעובדים בכלל

⁸⁶ ודוק: ההבדל אינו רק בהבחנה בין שיקולי טווח קצר לטווח ארוך. אם פיטורי עובדים יביאו לרווח בטווח הקצר אך הפסד גדול יותר בטווח הארוך, נראה כי על הדירקטורים להתחשב גם בטווח הארוך, גם לפי התפיסה המסורתית. הבעיה הקשה יותר הנה במקרים בהם גם בשקלול הטווח הארוך פיטורי אלף העובדים יחסכו שקל.

⁸⁷ 1980 Companies Act (c. 22), s. 46(1); now 1985 Companies Act (c. 6), s. 309(1) וראו Gower's, הערה 85 לעיל, בעמ' 603.

⁸⁸ ראו J.W. Singer, "Jobs and Justice: Rethinking the Stakeholder Debate" (1993), 43 U.T.L.J. 475, 477; M.M. Blair, *Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century* (Washington D.C.: Brookings, 1995), 218.

אשר לחובה להתחשב באינטרסים של העובדים ראו Conn. Gen. Stat. Ann. S. 33-313 (1992). בדרך-כלל מנוסחת החובה בפשטות כחובה לפעול לטובת החברה, ולאחר מכן מופיעה רשימה של בעלי עניין בחברה, ובהם עובדים, שהאינטרסים שלהם נחשבים קשורים לאלה של החברה. חלק מהחוקים מוגבלים למצב שבו הדירקטוריון עומד בפני החלטה אם לקבל או להלחם בהצעת רכש (takeover). וייס, הערה 82 לעיל, בעמ' 198.

⁸⁹ א' פלמן, *דיני חברות בישראל* (בעריכת ה' בר-מור), בעמ' 3-622; R. Ben-Israel, "Co-Management: A Conflict of Loyalties - Myth or Reality?" (1977), 3 T.A.U. Studies in Law 58 העליון על תמיכה בתפיסה השמרנית דווקא; ראו בג"צ 1430/93 *רחמים כהן נ' שר האוצר ואח'*, תק-על 94 (1) 73.

⁹¹ לביקורת על תיאוריית דיני התאגידים המסורתית בהקשר זה ראו למשל Stone, הערה 9 לעיל, בעמ' 168-172.

זה, עומדת במרכזו של דיון אקדמי סוער⁹². די אם יאמר כי אם כל הדירקטורים חייבים (או לכל הפחות רשאים) לקחת את העובדים בחשבון, הרי אין צורך להבחין, לעניין חובת הנאמנות, בין דירקטורים-עובדים לבין אחרים. אם, לעומת זאת, חובת הנאמנות נתפסת במונחים שמרניים, היינו כלפי בעלי המניות בלבד, אזי יש הכרח להגדיר חובה נפרדת לנציגי העובדים בדירקטוריון. יהיה זה מגוון ובלתי אפשרי מבחינת נציגי העובדים אם ידרשו מהם להתעלם מהאינטרסים שלהם ושל שולחיהם ולפעול אך ורק למיקסום עושרם של בעלי המניות.

כאשר דירקטורים-עובדים יכולים לקחת את האינטרסים של העובדים בחשבון, בעיית "הנאמנות הכפולה", או "ניגוד האינטרסים הפנימי", אשר מוזכרת לעיתים קרובות בספרות⁹³, ממוזערת באופן משמעותי. אין ספק שיהיו מקרים בהם האינטרסים של העובדים יתנגשו באלה של החברה. במקרים כאלה, נציגי העובדים בדירקטוריון פשוט יצטרכו לאזן בין האינטרסים לפי מיטב שיפוטם; לפעול לפשרה בין האינטרסים באופן שיקדם ככל האפשר את האינטרסים של החברה עם מינימום פגיעה בעובדים, או – אם לנסח זאת אחרת – באופן שיגן ככל האפשר על העובדים עם מינימום פגיעה בחברה.

מן הראוי לקבוע פטור מפורש לדירקטורים-עובדים בהתייחס לעניינם האישי בכל הקשור לחוזי עבודה וסכסוכי עבודה, על-מנת למנוע טענות כאילו הפרו את חובת הנאמנות בעצם ההשתתפות בדיון בנושאים אלה⁹⁴.

הליך בחירת הנציגים

כאשר ארגוני העובדים מושארים מחוץ לחדר הדירקטוריון, בעיות פוטנציאליות רבות בהליכי הבחירה נפתרות מאליהן. השאלה העיקרית אשר נותרת הנה האם קבוצות עובדים שונות צריכות לקבל נציגות נפרדת בדירקטוריון. בגרמניה, בחברות עם פחות מ- 2000 עובדים, כאשר יש שני

⁹² ראו למשל, לאחרונה, M.A. O'Connor, "The Human Capital Era: Reconceptualizing Corporate Law to Facilitate Labor-Management Cooperation" (1993), 78 Cornell L. Rev. 899, 954 and on;

וראו את סדרת המאמרים ב- 43 U.T.L.J. (1993), at 297 and on.

A.A. Berle, "Corporate Powers as Powers in Trust" (1931), 44 Harvard L. Rev. 1049; E.M. Dodd Jr., "For Whom are Corporate Managers Trustees?" (1932), 45 Harvard L. Rev. 1145; A.A. Berle, "For Whom Corporate Managers Are Trustees - A Note" (1932), 45 Harvard L. Rev. 1365; E.M. Dodd Jr., "Is Effective Enforcement of the Fiduciary Duties of Corporate Managers Practicable?" (1935), U. Chi. L. Rev. 194.

⁹³ ראו למשל O. Kahn-Freund, *supra*, note 47, at 77; Nightingale, *supra*, note 48, at 199.

⁹⁴ השוו דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 126.

נציגי עובדים או יותר לפחות אחד מהם הנו "צווארון כחול" ואחד "צווארון לבן". בחברות הגדולות יותר, שלוש קבוצות של עובדים – "צווארון כחול", "צווארון לבן" ו"צוות ניהולי" – מקבלות לפחות מושב אחד כל אחת, ושאר המושבים (למעט אלה השמורים לארגוני העובדים) מתחלקים באופן יחסי לפי מספר העובדים בכל קבוצה. בדומה לכך, פרופ' Summers ממליץ על חלוקת כח העבודה למספר קבוצות אלקטורליות, כך שיתאפשר ייצוג לקבוצות שונות בקרב העובדים.⁹⁵

שיטה כזו תהיה סבוכה ביותר ומסופקני אם יש בכך צורך ממשי. שיטה כזו תדרוש בהכרח התערבות של גופים מטעם המדינה (כפי שאף מציע Summers עצמו), ותיצור שורה של בעיות חדשות וסכסוכים פוטנציאליים. זאת כאשר בהתייחס לנושאים הנדונים במועצת המנהלים, לכל העובדים סביר שיהיו אינטרסים דומים. השוני בין קבוצות עובדים שונות הוא מזערי בהקשר זה ואין בו כדי להצדיק שיטה כה סבוכה של בחירות. הצעתי היא לקבוע בחירות ישירות וחשאיות. לכל עובד בתחומי ישראל תהיה הזכות לבחור ולהיבחר (כולל עובדים זמניים, עובדים במשרה חלקית וכיוצא בזה).

מספר חריגים המופיעים בחלק מהמודלים מחייבים התייחסות. דומני כי אין מקום לקביעת חריג לגבי זכותם של מנהלים להיבחר (כקבוע בתקנות החברות הממשלתיות), שכן ספק אם בעיה זו מצדיקה את הקושי שבהגדרת קבוצת המנהלים והפרדתם מיתר העובדים. אינני רואה גם טעם לקבוע גיל מינימום לזכות לבחור או להיבחר (כקבוע באותן תקנות); העסקת בני נוער מתחת לגיל 18 ממילא מוגבלת ביותר לפי הדין הישראלי. אשר לדרישת ותק מינימלי מהמועמדים, דרישה כזו מופיעה בדנמרק (שנה), גרמניה (שנה), לוקסמבורג (שנתיים) ובתקנות החברות הממשלתיות (שלוש שנים), אולם גם מגבלה זו נראית לי מיותרת. אם דווקא עובד חדש הנו המועמד המועדף על העובדים, אינני רואה סיבה שלא לאפשר להם לבחור בו. לעומת זאת, יש מקום למנוע מחברי ועד העובדים להיבחר (כפי שנקבע הן בתקנות החברות הממשלתיות והן במודל שפותח בהסתדרות הכללית); כניסתם לדירקטוריון עלולה להביא אווירת עוינות ועימות ולסכל את האפשרות לשיתוף פעולה, או, לחלופין, אווירת שתוף פעולה בינם לבין הדירקטורים האחרים עלולה להפריע בניהול סכסוכים קיבוציים.

כל עובד יבחר מספר מועמדים, בהתאם למספר הנציגים המוקצה לעובדים בדירקטוריון. את הבחירות יש לערוך אחת לשלוש או ארבע שנים, כאשר ברור שהכהונה תסתיים קודם לכן במקרה של סיום יחסי עובד-מעביד. מן הראוי לקבוע בחקיקה כי במקרה כזה יכנס לתפקיד המועמד הבא ברשימת המועמדים שהתמודדו בבחירות החולפות. לפי המודל ששלט בהסתדרות הוגבלה

⁹⁵ Summers, *supra*, note 26, at 161-2.

הנציגות בדירקטוריון לתקופת כהונה של שלוש שנים לעובד, זאת בעיקר כדי למנוע מצב של ניתוק מהשטח. בדומה לכך נקבע בתקנות החברות הממשלתיות כי מי שמכהן כבר חמש שנים לא יוכל לעמוד לבחירה נוספת. ובשוודיה כהונת העובדים במועצת המנהלים מוגבלת לארבע שנים. לי נראה כי החשש מופרז, בהתחשב בעובדה שהנציגות בדירקטוריון אינה במשרה מלאה והנציג ממשיך לבלות את מרבית זמנו בעבודתו הרגילה. אם העובדים מרוצים מנציגם ומעוניינים להמשיך ולהנות מכישוריו ומניסיונו - לא נראה לי שיש הצדקה למנוע זאת מהם. בפרט כאשר ניתן להניח כי לנציג עובדים ידרשו זמן ומאמצים רבים כדי להשתלב באופן אפקטיבי בדירקטוריון.

המודל המוצע כאן בהתייחס לבחירת הנציגים הינו פשוט במיוחד. בכך יתרונו אך גם חסרונו. אין ספק כי להליכי הבחירות תפקיד חשוב במתן תוכן להליך הדמוקרטי⁹⁶. יש לבחון מעת לעת את מידת ההתאמה בין האינטרסים של קבוצות עובדים שונות, ולשקול את הצורך במודל מורכב יותר.

אפקטיביות פעילות הנציגים

בעיה עיקרית עם ההשתתפות ברמה כה גבוהה היא חוסר מקצועיות. אמנם, המודל המוצע כאן מתייחס לשילוב עובדים בהנהלה, היינו ברמת קביעת המדיניות, ולא בניהול. אין חולק שניהול הוא מקצוע ואין כוונה להפוך את העובדים מהשטח למנהלים. עם זאת, גם ברמת הדירקטוריון, מרבית החברים הם בעלי הכשרה כלשהי וניסיון, ולעיתים קרובות גם השכלה בתחומי הכלכלה, ניהול, משפטים או תחומים רלבנטיים אחרים. עובדים שיבחרו לדירקטוריון לא בהכרח יהיו בעלי כישורים אלה. העובדים אמנם יביאו עמם ניסיון וידע מסוג אחר, מנקודת המבט שלהם כעובדים, אולם עדיין ישנה חשיבות לידע וניסיון מסוגים נוספים.

כדי שההשתתפות תהא משמעותית העובדים חייבים לקבל הכשרה מתאימה. הם יזקקו לכך כדי להבין באופן מלא פרוצדורות והצעות מהותיות, וכדי לקחת חלק אפקטיבי בדיונים⁹⁷. זאת ועוד, ללא הכשרה ישנו חשש כי נציגי העובדים יחוו מאוימים מהשפה המקצועית ומהמומחיות

⁹⁶ ראו באופן כללי מונדלק, הערה 20 לעיל.

⁹⁷ מחקרים אירופאים הדגישו נושא זה כאחת הבעיות הפרקטיות המרכזיות עם השתתפות בדירקטוריונים. ראו T.H. Hammer, S.C. Currall and R.N. Stern, "Worker Representation on Boards of Directors: A Study of Competing Roles" (1991), 44 Ind. and Lab. Rel. Rev. 661, 662-3. See also R.N. Stern, "Participation by Representation: Workers on Board of Directors in the United States and Abroad" (1988) 15 Work and Occupations 396, 419.

גם בארץ הודגשה חשיבותו של היבט זה; ראו בן-ישראל, **היבטים משפטיים**, הערה 13 לעיל, בעמ' 56. וראו דברי ד"ר ע' כרמי, מתוך ע' כרמי וא' סער (עורכים), **מפגש בינלאומי בנושא שיתוף עובדים - אונ' בר-אילן** (המכון לקידום יחסי עבודה, 1978), בעמ' 129-131.

של שאר הדירקטורים, וכתוצאה מכך יטו להימנע מעימותים⁹⁸. אכן, הכשרת נציגי העובדים מהווה חלק חשוב במודלים הסקנדינביים⁹⁹.

חלק זה של המודל מחייב מידה מסוימת של עזרה ממשלתית. הצעתי היא כי המדינה תארגן, או לכל הפחות תממן, סדנאות מיוחדות להכשרת דירקטורים-עובדים. המעבידים מצדם צריכים להיות מחויבים בחקיקה לשחרר העובדים לצורך הכשרה זו, ללא אובדן שכר או תנאים.

נושא נוסף המחייב התייחסות על-מנת להבטיח כי המודל יהיה אפקטיבי הנו ועדות משנה. הדיונים בועדות משנה יכולים להיות בעלי השפעה מכרעת על ההחלטות הסופיות של הדירקטוריון. לעיתים קרובות עבודת הדירקטוריון נעשית למעשה "מאחורי הקלעים", בועדות שונות ובשיחות לא-פורמליות. באמצעות שיטות אלטרנטיביות אלה לקבלת החלטות, נציגי בעלי המניות יכולים להשאיר את העובדים, הלכה למעשה, מחוץ להליך קבלת ההחלטות¹⁰⁰. מועצת המנהלים יכולה להפוך לפורום של הצבעות פורמליות ותו לא, ללא דיונים מהותיים, כאשר העובדים אינם אלא מיעוט בלתי נשמע. אכן, זוהי אחת הבעיות המרכזיות עליהן מצביעים דירקטורים-עובדים בגרמניה¹⁰¹.

לאור זאת, ישנה חשיבות רבה לכך שועדות משנה יורכבו באופן דומה לדירקטוריון עצמו. באוסטריה הייצוג היחסי של העובדים (שליש) מחייב גם לגבי כל ועדת משנה של הגוף המפקח; חריג יחיד הוא קביעת תנאי העסקתם של חברי הגוף המנהל, נושא הניתן להאצלה לוועדת משנה ללא נציגי עובדים. בשוודיה אחד מנציגי העובדים זכאי להיות נוכח ולהשתתף בדיונים של כל ועדות הדירקטוריון.

דומה כי המודל האוסטרי עונה על הבעיה באופן המקיף ביותר. אף שהדבר עשוי לגרום לסרבול מסוים בעבודת היום-יום של הדירקטוריון, מהסיבות שפורטו לעיל ישנה הצדקה לכך. אין ביכולתנו לשלוט בדיונים בלתי-פורמליים לחלוטין, אולם לפחות ועדות משנה חשוב שיהיו בהישג ידם של העובדים. אשר לחריג שנקבע באוסטריה, נראה לי כי אין בו צורך ממשי, במיוחד בשיטה של דירקטוריון יחיד (one-tier system). אינני רואה הצדקה למנוע מנציגי העובדים

⁹⁸ ראו S. Rudolf, "The Objective Nature of the Democratization Process in the Workplace" (1988), 9 Comp. Lab. L.J. 399, 411

⁹⁹ ראו Hanami and Monat, הערה 29 לעיל, בעמ' 269. בגרמניה חברי "מועצות המפעל" מקבלים הכשרה מתאימה, והלכה למעשה אלה בדרך-כלל אותם האנשים אשר מייצגים את העובדים בדירקטוריון (ראו וייס, הערה 82 לעיל, בעמ' 198).

¹⁰⁰ ראו Summers, *supra*, note 26, at 166; Rudolf, *supra*, note 98, at 411.

¹⁰¹ ראו E.M. Kassalow, *supra*, note 83.

השתתפות בקביעת תנאי העסקתם של המנהלים. הצעתי היא כי בכל ועדה מטעם הדירקטוריון שליש מהחברים – ולא פחות מאחד – יהיו נציגי עובדים.

מספר הוראות נוספות מתבקשות כדי שהשיתוף יהיה אפקטיבי. נציגי העובדים יזקקו לזמן מספיק, לא רק לצורך השתתפות בישיבות הדירקטוריון ובהכשרות פורמליות אלא גם להכנה עצמית וקשר עם ציבור העובדים. יש לחייב את המעבידים להתיר לנציגים מספיק זמן פנוי מעבודה, כפי הנדרש באופן סביר, ללא אובדן שכר או תנאים. זכות כזו אכן מעוגנת באופן מפורש ורחב בשוודיה (ובמידה מסוימת גם בתקנון השיתוף של ההסתדרות).

שאלה קשורה היא האם דירקטורים-עובדים צריכים לקבל תמורה כלשהי על השתתפותם בדירקטוריון, בדומה לדירקטורים אחרים. בגרמניה נציגי העובדים זכאים לתגמול כמו שאר הדירקטורים, אולם כדי למנוע שחיתות נקבעו בתקנוני הארגונים הוראות לפיהן חייבים העובדים להעביר את מרבית הסכום לקרן בשליטת הארגון¹⁰². באוסטריה נציגי העובדים זכאים להחזר הוצאות בלבד. בשוודיה שאלת התשלום תלויה בהוראות ההסכמים הקיבוציים או תקנון החברה הרלבנטית. סבורני כי כאשר העובדים מקבלים שכר מלא על עבודתם הרגילה, גם כאשר חלק מזמן העבודה מוקדש להשתתפות בדירקטוריון, אין כל סיבה להעניק להם תמורה נוספת. המודל הגרמני מבוסס על מחויבות לשוויון מלא בין נציגי העובדים ונציגי בעלי המניות; אולם דירקטורים-עובדים ממילא מקבלים כבר פיצוי מהחברה (כמעבידה) על זמנם. זאת בנוסף לעובדה שתשלום שכר לנציגי העובדים בדירקטוריון עשוי לגרום לנתק וחדשנות מצד ציבור העובדים¹⁰³.

נושא נוסף הנוגע לאפקטיביות מילוי התפקיד הנו הגנה מפני פיטורים. כדי שיוכלו להשתתף באופן חופשי וללא מורא, נציגי העובדים חייבים להנות מהגנה כזו¹⁰⁴. בדנמרק, לוקסמבורג ופינלנד אכן מצויות הוראות ברוח זו. בישראל פיטורים חייבים ממילא להיעשות בתום-לב. דרישה זו נראית מספקת גם כדי להגן על נציגים בדירקטוריון; כאשר כמובן שבמסגרת בחינת הנסיבות יינתן משקל רב לתפקידו המיוחד של העובד שפוטר. במקרה של פיטורים שנועדו לסלק נציג עובדים מהדירקטוריון, הסעד חייב להיות מיידי ולכלול הצבה מחדש במקום העבודה. הצעה זו תואמת ממילא את הפסיקה בנושא זה¹⁰⁵.

כללים נלווים נדרשים גם כדי לאפשר קשר אפקטיבי בין העובדים לנציגיהם¹⁰⁶. יש לאפשר לחברים בדירקטוריון לכנס אסיפות עובדים ולהפיץ עלוני מידע ושאלונים. כמו כן, לקראת

¹⁰² ראו וייס, הערה 82 לעיל. הלכה למעשה, 97% מנציגי העובדים בדירקטוריונים חברים בארגון עובדים כלשהו (שם, בעמ' 195).

¹⁰³ ראו דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 122.

¹⁰⁴ ראו וייס, הערה 82 לעיל, בעמ' 198; בן-ישראל, **מחקר השוואתי**, הערה 1 לעיל, בעמ' 9-38.

¹⁰⁵ ראו דב"ע נו/ 3-209 מפעלי תחנות בע"מ - ישראל יניב ואח' (טרם פורסם).

¹⁰⁶ אחת הבעיות המרכזיות העולה מהנסיון האירופי הינה הקושי של הנציגים לשמור על ערוצי קשר עם שולחיהם.

בחירות המועמדים צריכים לקבל זמן פנוי מעבודתם ואפשרות לפנות באופן חופשי לציבור העובדים.

כללים אלה משמעם עלויות נוספות (בעיקר באובדן שעות עבודה), הנופלות על המעבידים. אולם בסך הכל נראה לי כי העלויות הכרוכות במודל המוצע כאן נשמרות בגדר המינימלי. ניתן כמובן להציע שהמדינה – היינו הציבור בכללותו – תשא בעלויות אלה. אולם אינני רואה הצדקה לכך. אלה שאינם קשורים ליחסי העבודה אינם צריכים לשאת בעלויות הנובעות מהם; ראוי יותר שהמעביד, אשר מעוניין להעסיק מספר גבוה של עובדים ונהנה מכך באופן ישיר, ישא בעלויות הכרוכות בהעסקתם בהתאם לסטנדרטים המקובלים על החברה. המעביד אף מצוי בעמדה הטובה ביותר לפזר את העלות באופן שיבטיח מקסום היעילות הכלכלית.

מועצה לדמוקרטיה תעשייתית

המודל המוצע כאן בנוי, ככלל, באופן שאינו דורש התערבות חיצונית. יחד עם זאת, על מנת לשפר את סיכויי הצלחתו של המודל מן הראוי לספק יד מכוונת. הצעתי היא להקים גוף נייטרלי, אשר יורכב מנציגי הממשלה, הציבור, המעבידים, העובדים וארגוני העובדים. גוף כזה יספק עזרה מנהלתית; ידאג להכשרת נציגי העובדים ולהסברת ההסדר לעובדים, למנהלים ולציבור; ייתן יעוץ וסיוע במקרה של קשיים; יוודא שמעבידים יוזמים בחירות ויפקח על קיום הבחירות; יעקוב באופן שוטף אחר פעולת המודל, יאתר בעיות ויציע הצעות לשיפור; ייתן יעוץ לשר הממונה בהתקנת תקנות; וכיוצא בזה. גוף דומה הוצע באנגליה במסגרת דו"ח בולוק¹⁰⁷.

סוף דבר

בחדרי מועצות המנהלים של החברות בישראל מתקבלות מידי יום החלטות בעלות השלכות קריטיות על חייהם של העובדים. דמיינו לעצמכם את החלטת המיזוג הבאה של חברה פלונית, כאשר העובדים מיוצגים בדירקטוריון. עם ייצוג של מיעוט (שליש), החלטה בקנה-מידה כזה בודאי תתקבל בכל מקרה. אולם ניתן גם להניח כי ההחלטה תשונה, בהתאם להסתיוגויות נציגי העובדים, באופן שימזער את הפיטורים במידת האפשר ויבטיח פיצוי הולם למפוטרים. העובדים יוכלו להבטיח, מראש ולא בדיעבד, שהאינטרסים שלהם נלקחים בחשבון. יהיה ביכולתם לבחון את כל המידע ואת הסיבות למיזוג, לבקר ולהביע עמדה, להציע הצעות מנקודת המבט של הפועל

ראו Hammer et al., הערה 97 לעיל, בעמ' 3-662; Stern, הערה 97 לעיל, בעמ' 406. זו היתה גם אחת הסיבות המרכזיות לכישלון שיתוף העובדים במפעלי ההסתדרות; ראו Michal Palgi, "Israel", in Gyorgy Szell, *Concise Encyclopedia of Participation and Co-Management* (Berlin: Walter de Gruyter, 1992).

¹⁰⁷ דו"ח בולוק, הערה 61 לעיל, בעמ' 152.

בשטח, להצביע ולהשפיע. יהיה להם יותר כח לשלוט בחייהם, יותר השפעה על ניהול מקום העבודה. מירב הסיכויים שהם גם יבינו טוב יותר את עמדת ההנהלה. ובמקרה שלא יהיה מנוס מעימות – יהיה להם יותר מידע על מצבה האמיתי של החברה ועל השיקולים שמאחורי ההחלטה. המודל המוצע כאן אינו מתיימר לספק פתרונות מקיפים לבעיות העכשוויות בתחום העבודה. בודאי שאין הכוונה להחליף את המשא ומתן הקיבוצי, ואף לא לבוא במקום התפתחויות אפשריות בתחום השתתפות ברמת הפועל בשטח. המודל המוצע כאן צנוע בהרבה בהיקפו. יחד עם זאת, יש בו משום צעד חשוב וחיוני לכוון מערכת טובה יותר של יחסי עבודה והגנה על זכויות העובדים. יש בו גם משום תחילתה של דמוקרטיזציה באחד המוסדות החשובים ביותר בחיי כל אחד מאתנו.