

**דו"ח מיוחד מטעם
האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה**

בנושא:

**שינויים ומגמות במערכת
יחסי העבודה בישראל והצורך בכינון
אמנה כלכלית-חברתית חדשה**

תמצית מנהלים

ת"א, נובמבר 2001

א. רקע כללי

השינויים הדינאמיים בכלכלת העולם ובשוקי העבודה יצרו מציאות חברתית, כלכלית ותעסוקתית חדשה. שינויים אלה משפיעים השפעה מהותית על המשק הישראלי כולו ומחייבים התמודדות מערכתית, רב-תחומית ויצירתית מצד ממשלת ישראל, האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים בישראל.

מערכת יחסי העבודה כפי שהכרנו עד למחצית שנות ה-80' השתנתה לחלוטין. תהליך הגלובליזציה של השווקים הפיננסיים, שסחף את המשק הישראלי בשנים האחרונות, המשך החשיפה לייבוא מתחרה, התפתחותה הדרמטית של תעשיית ההיי-טק - שהעצימה את תופעת החוזים האישיים - נסיגת התעשיות המסורתיות, האצת ההפרטה במשק, תהליכי דה-רגולציה וליברליזציה בשוקי הכספים, חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כניסת עובדים זרים למעגל העבודה, יצירת שוק עבודה שניוני של עובדים חלשים חסרי זכויות והגנה מקצועית, חדירה של תבניות העסקה חדשות ובלתי שגרתיות (מיקור-חוץ, עובדי קבלן, עובדים מרחוק), הגדלת הפערים בשכר וקפיצת המדרגה בהיקף האבטלה - כל אלה ערערו מהיסוד את מערכת יחסי העבודה הקיבוציים, הביאו להיחלשות כוחם של האיגודים המקצועיים, האיצו את מגמות הביזור ביחסי העבודה והביאו להגדלת הפערים החברתיים.

התוצאה - שינוי מהותי בכללי המשחק בתחום יחסי העבודה בישראל, לצד אי-וודאות כלכלית ותעסוקתית הפוגעים בתיפקודו התקין של המשק וביציבות החברתית.

בהיעדר דיון ציבורי מספק לגבי עתיד מערכת יחסי העבודה בישראל, נטלה על עצמה "האגודה לחקר יחסי עבודה בישראל" להכין דו"ח מחקר עדכני על מצב יחסי העבודה בישראל והמלצות בצידו.

הדו"ח מבוסס על עבודתם של ארבעה צוותים מקצועיים, בהם השתתפו מומחים מהשורה הראשונה בארץ, שעסקו בארבעה נושאים מרכזיים - משא ומתן וארגוני עובדים ומעסיקים, יחסי עבודה ברמת המפעל, שוק העבודה וחקיקת עבודה והסקטור ציבורי.

הדו"ח, שכולל שורה של המלצות לרפורמות מהותיות בתחום יחסי העבודה בישראל, הוגש לעיון נשיא המדינה, הכנסת, ממשלת ישראל, ההסתדרות והתאחדות התעשיינים, במטרה לעורר דיון ציבורי בהמלצותיו.

האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה, המאגדת בתוכה נציגים של האקדמיה, ארגוני עובדים, מעסיקים, ממשלה ומשפט העבודה, רואה את עצמה כגוף מקצועי נטול פניות היכול לעורר את המודעות הציבורית לחשיבות מרכיב יחסי עבודה במשק, ולהחדרת שינויים בתחום זה הסובל משמרנות מחשבתית ומקיפאון.

האגודה סבורה, כי נדרשת כיום חשיבה יצירתית בתחום התעסוקה, תוך ליבון נושאים מרכזיים וסיעור מוחות רב-תחומי ורב-מיגזרי בנושאי עבודה, שיתרמו להגברת היציבות החברתית וליכולת להבטיח צמיחה בת-קיימא במשק.

האגודה מקווה, כי הדו"ח המוצע להלן יהווה את "יריית הפתיחה" בדיון ציבורי רחב, שקוף ורב-צדדי, שיעסוק בהיבטים השונים של שוק העבודה הישראלי והתאמתו לשינויים בסביבה הכלכלית המקומית והבינלאומית. ההמלצות בדו"ח והתגובות לו מהווים את התשתית לדיון ציבורי זה. האגודה אף ממליצה על הקמת גוף קבוע שיעסוק בליבון נושאים אלה, זאת מתוך הכרה בחשיבותו של שוק העבודה ובהשפעתו על כלל החברה והמשק, על הסולידריות החברתית ועל חוסנה של החברה הישראלית.

ב. המלצות מרכזיות

1. כינון אמנה חברתית-כלכלית בישראל

במוקד מסקנות הדו"ח עומדת ההמלצה לכוון בישראל אמנה חברתית-כלכלית חדשה, שתקבע כללי משחק ברורים ומוסכמים ועדכניים בתחומי השכר, התעסוקה, הפריזון והמדיניות המקרו-כלכלית. אמנה כזו צריכה לשקף הידברות והסכמה משולשת בין הממשלה, ההסתדרות וארגוני המעסיקים. נחיצותה של אמנה כזו רק גוברת על רקע אי-הוודאות השוררת כיום במשק בכלל ובתחום יחסי העבודה בפרט,

אנו סבורים, כי האמנה צריכה לעסוק במכלול רחב של תחומי חברה וכלכלה ולא רק בנושאי תעסוקה גרידא. רתימת כל הגופים החשובים למדיניות כלכלית מוסכמת תיצור מטרייה רחבה של אחריות חברתית ברמה הלאומית הכוללת, ותאפשר למשק לצמוח מחדש ברמות צמיחה שידענו בעבר, תוך הבטחת שקט תעשייתי, לאורך זמן.

רק במסגרת אמנה כזו ניתן יהיה לטפל בהיבטים שונים של יחסי העבודה ובכלל זה הכשרה מקצועית, הסדרי פנסיה, קליטת עובדים בתעשיות מתקדמות והתאמת כוח העבודה לענפי המשק בעלי ערך מוסף גבוה. אמנה חברתית-כלכלית כזו תוכל לקדם גם אינטרסים חברתיים לאומיים כמו: הקטנת פערי שכר, הגנה על עובדים בלתי מאורגנים ושמירת זכויותיהן של קבוצות חלשות בחברה (נשים, עולים, עובדים זרים).

אמנה חדשה כזו תוכל לקדם את תחום יחסי העבודה בישראל ולהתאימו לרמה המקובלת בחברות דמוקרטיות, מודרניות ופתוחות.

מדינות שונות באירופה הדומות בגודלן ובהיקפן המשקי לישראל, דוגמת אירלנד והולנד, נקטו מהלך דומה והבטיחו בכך לעצמם עשור של שגשוג ללא זעזועים חברתיים ותעסוקתיים. אנו ממליצים לנקוט באסטרטגיה ארוכת טווח זו כמפתח לקידום הצמיחה והרווחה בישראל.

(2). צדק חברתי וצמיחה כלכלית

תהליכי הגלובליזציה של השווקים הביאה בעשור האחרון לצמיחה חסרת תקדים במדינות המפותחות אשר נעצרה רק לאחרונה. צמיחה מהירה, שנרשמה גם בישראל, הביאה בלי ספק לגידול בעושר הלאומי, כמו גם של קבוצות ויחידים, אך לא הצליחה לחולל מפנה בתחום החברתי, במיוחד בכל מה שקשור להגברת השוויוניות בחלוקת ההכנסות.

התברר, כי הצמיחה המהירה פסחה על שכבות רחבות בחברה אשר לא יכלו לקצור את פירות הצמיחה המהירה בהיעדר השכלה והכשרה מקצועית מתאימה. החשיפה לייבוא מתחרה, היחלשות התעשיות המסורתיות ופתיחת הגבולות, פגעו קשות ברבדים החלשים בחברה. חסידי השוק החופשי, שקידשו את הדת החדשה של כלכלה גלובלית, לא הקדישו תשומת לב מספקת להיבטים אלה ואנו עדים לכך שבמציאות הכלכלית והתעסוקתית הנוכחית המרכיב הכלכלי גובר על המרכיב הסוציאלי. הדבר מחייב חיפוש דרך חדשה, שתביא לשילוב בין צמיחה כלכלית והשגת צדק חברתי.

לדעתנו, אין סתירה בין שני המימדים הללו, אלא ההיפך. בכוח האחד לתרום לחיזוקו של השני. מעבר להיבט המוסרי, החשוב כשלעצמו, ניתן להגיע לרמות צמיחה גבוהות תוך כדי צמצום פערים חברתיים, ואף ברור שהגדלת ההכנסות בקרב השכבות החלשות תועיל להתרחבות המשק.

יש, על-כן, הכרח באינטגרציה חדשה במשק הישראלי שתטפל בשני צדדי המשוואה החברתית-כלכלית - הבטחת הצמיחה לצד צמצום פערי הכנסה, הגברת הביטחון הסוציאלי, הבטחת הכנסה לאוכלוסייה החלשה והסדרי פנסיה לכלל ציבור העובדים.

3. שיקום מערכת יחסי העבודה הקיבוציים

יש לפעול לחידושה ולשיקומה של מערכת יחסי העבודה הקיבוציים בישראל, ברוח ניסיון העבר ולאור ניסיון החיובי של מדינות מערב אירופה, תוך הגמשתה והתאמתה למגמות החדשות בעידן הגלובלי ולצורכי הצדדים. חיזוק מערכת יחסי העבודה הקיבוציים צריך להיעשות הן ברמה הלאומית והן ברמה הענפית והמפעלית, אך תוך האצלת סמכויות למו"מ ברמה הענפית/מפעלית וזאת כמענה לביזור הגובר והולך במערכת יחסי העבודה.

אנו סבורים, כי כינונה מחדש של מערכת יחסי העבודה הקיבוציים תאפשר שמירת השקט התעשייתי לטווח ארוך, במיוחד בענפים חיוניים ורגישים, וכן בענפים המצויים בתחרות מול חברות בינלאומיות. המו"מ ברמה הלאומית יחזק את הצדדים למו"מ לא רק בתחום יחסי העבודה, אלא גם בתחום הכלכלי ושילובו באמנה חברתית-כלכלית יועיל למשק ולחברה.

אנו גם מאמינים, כי חיזוק המו"מ הקיבוצי ברמה הענפית והמפעלית ייתן מענה לצורך של המעסיקים בגמישות תעסוקתית, לרבות שילוב חוזים אישיים, מיקור-חוץ ("אאוט-סורסינג") והעסקה באמצעות חברות כוח אדם. בכך יוצר איזון מחודש, הגיוני ומעשי בין הצרכים החברתיים לבין האילוצים הכלכליים בהם פועלים התאגידים במשק.

זאת ועוד - מערכת של מו"מ קיבוציים יעילה ויציבה תוכל לקדם גם אינטרסים חברתיים, כמו הקטנת הפערים החברתיים, קידום ושמירת הזכויות של נשים ומיעוטים, שמירת איכות הסביבה וצמצום השסעים בחברה. לדעת האגודה, שיקומה וחזוקה של מערכת יחסי עבודה קיבוציים תמנע אנרכיה בשוק העבודה.

המו"מ הקיבוצי ברמה הלאומית צריך לעסוק בנושאים כלל-משקיים כמו פנסיה, הסכם תוספת היוקר, הדרכת עובדים, פיתוח משאבי אנוש וקביעת עקרונות לניידות עובדים, מתוך ראייה ממלכתית כוללת. כך למשל בנושא הפנסיה: השותפים להסכמים יכולים להוביל לקראת הסדרי פנסיה ברמה הכלל ארצית, באמצעות הסכמים קיבוציים ארציים עליהם יינתנו צווי הרחבה. צעד כזה יוכל לקדם בעתיד חקיקת חוק פנסיה ממלכתית, אם חקיקה זו חיונית.

ברמה המפעלית והענפית יכללו נושא תיגמול העובדים והסכמי עבודה פרטניים, רבות קביעת שכר, עדכון תקנוני משמעת, וכן פיתוח ועדכון אמצעים חדשים לפתרון סכסוכי עבודה ברמה הענפית/מפעלית. יודגש, כי המו"מ המפעלי יעשה תוך שמירת מעמדו של האיגוד המקצועי וביסוסו. יש להתייחס למו"מ הענפי והמפעלי כתחליפיים. בענפים כמו בנייה, מלונאות וחקלאות, למשל, ימשיכו הסכמים ענפים. בסה"כ יהיו שתי רמות מו"מ. יש להתייחס לסקטור הציבורי כענף והמו"מ בו יחל רק לאחר סיום המו"מ בסקטור העסקי.

דו"ח זה כולל בתוכו שורה של הצעות והמלצות פרטניות גם לשמירה על זכויות העובדים ברמת המפעל כמו: הקמת גופים אזוריים מייעצים לעובדים ולמעסיקים על זכויות המעוגנות בחוק, לאפשר הקמת ועד במידה וקיימת דרישה כזאת מצדם של המועסקים, תוך קיום תהליך הצבעה בו ייקחו חלק כל עובדי המפעל, הקניית סמכויות ברורות לוועד העובדים והגברת מעמדו במו"מ והקמת גוף שיפקח על הקמת התאגדויות ופירוק התאגדויות כדוגמת ה-NLRB בארה"ב.

4. דיווח חברתי

אנו ממליצים לחייב חברות ותאגידים לספק לציבור דו"ח חברתי על מצב יחסי העבודה ומשאבי האנוש במפעל. ההמלצה היא לחייב, באמצעות חקיקה, את מנהלי משאבי האנוש לדווח, אחת לרבעון ובצמוד לדוחות הכספיים, על מצב יחסי העבודה וכוח האדם במפעל.

הדיווח יכלול התייחסות למצב יחסי העבודה במפעל, לקליטת עובדים חדשים, הכשרת עובדים וקידומם, פיטורים, העסקת עובדים ע"י מיקור חוץ או קבלן, הכשרה מקצועית, הגנה על בריאות העובד, שילוב נשים במעגל העבודה, שילוב מיעוטים במפעל ועוד.

אנו סבורים, כי דו"ח כזה יסייע בהגברת השקיפות בתחום יחסי העבודה ויעודד קידום וטיפול באותם נושאים הראויים לטיפול. דו"ח כזה, בעצם הצגתו, אף יסיע להנהלות ולדירקטוריונים לקבל תמונת מצב אמיתית, עדכנית ומדויקת לגבי מצב יחסי העבודה במפעליהם ויעורר אותם לטפל באותם הנושאים התובעים טיפול, שינוי והתייחסות. אנו ממליצים שהחובה להגיש דו"ח חברתי תחול על מפעלים המעסיקים 50 עובדים ומעלה.

5. הפרטת שירות התעסוקה

האגודה סבורה, כי שירות התעסוקה איננו מקיים את המשימה שלשמה הוא הוקם, היינו - התאמת כוח אדם במשק לביקושים המשתנים בשוק העבודה. אנו ממליצים, איפוא, להפריט את שירותי ההשמה של שירות התעסוקה ולהעביר את אישורי ביטוח האבטלה ואת הטיפול בהעסקת עובדים זרים לניהול היחידות הרלוונטיות במשרד העבודה והרווחה, תחת פיקוח של ועדות ציבוריות, בהשתתפות הארגונים היציגים.

אנו גם ממליצים ליזום רפורמה בחוק ביטוח האבטלה שתקשור את דמי האבטלה עם חובת הכשרה מקצועית למקצועות המבוקשים בשוק העבודה.

6. אחריות משותפת להכשרת מקצועית

לנושא ההכשרה המקצועית חשיבות רבה על רקע הבעייתיות הקיימת היום בשירות התעסוקה מחד גיסא, והצורך בהתאמת כישורי היצע כוח האדם לביקושים המשתנים בשוק העבודה, מאידך גיסא. זאת ואף זאת - בנוסף לאחריותה של המדינה, יש גם למעסיקים אחריות מיוחדת לדאוג להכשרה מחדש של עובדים, בפרט של אלה שטרם התאימו את עצמם לשינויים הטכנולוגיים, או שנפלטו ממעגל העבודה בשל הגלובליזציה ופתיחת השווקים.

יש לפעול, על-כן, לשיתוף המעסיקים והאיגודים המקצועיים בקביעת מדיניות אופרטיבית בתחום ההכשרה המקצועית ופיתוח עובדים ויצירת שיתוף פעולה משולש ממשלה-מעסיקים-איגודים מקצועיים בתחום זה. מדיניות משותפת כזו תהווה אמצעי מגשר של ממש בין צרכי שוק העבודה לבין המערכות המופקדות על פעולות ההכשרה המקצועית. במסגרת זו יש ליזום תוכנית לקליטת עובדים בתעשיות מתקדמות והתאמת כוח עבודה לענפי משק בעלי ערך מוסף גבוה.

7. המיגזר הציבורי

לסקטור הציבורי חשיבות רבה מפאת גודלו, מספר המועסקים במסגרתו (כ-700,000) והמונופול שלו על תחומי-תיפקוד שונים. יש הכרח לחולל רפורמה בשכר בסקטור זה ולבחון מחדש את השירות הציבורי כולו ואת תיפקודו במטרה לחולל בו רפורמה מקיפה, בדומה לרפורמות שביצעו מדינות רבות אחרות.

זאת ועוד, מערכת יחסי העבודה במיגזר הציבורי בפרט, מפגרת אחר ארצות המערב בהטמעת אמצעים חדשים ליישוב סכסוכי עבודה. בעולם הרחב התפתחו בשנים האחרונות צורות שונות של יישוב קונפליקטים (ADR) ובהם מודלים מתקדמים של תיווך, בוררות, גישור ופישור. יש מקום לאמץ הסדרים אלה גם בישראל כחלק מניהול המו"מ הקיבוצי בסקטור הציבורי, וזאת מפאת גודלו, חשיבותו והמונופול שלו על פונקציות ממלכתיות שונות. בנוסף, מומלץ לחזק את מעמדם של הגורמים העוסקים כבר כיום בתיווך ביחסי עבודה במשרד העבודה.

במסגרת זו יש לחזק את מעמדו, כוחו ותקציבו של המוסד לבוררות מוסכמת ולהופכו למנגנון מרכזי ליישוב סכסוכים בסקטור הציבורי. כמו-כן, יש לחייב הזדקקות לגישור בטרם פנייה לבית הדין לעבודה. בנוסף, יש לחזק את מעמדו של הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד העבודה ולהרחיב את סמכויותיו ומידת מעורבותו בטיפול ביישוב סכסוכי עבודה בסקטור הציבורי. לבסוף, יש לגבש חקיקה מקיפה, שתעגן כללים מוסכמים ליישוב סכסוכים במשק הציבורי.

(8). טיפול בעובדים זרים

יש לגבש בהקדם מדיניות כוללת ומוסכמת שתביא למיסוד שהיית עובדים זרים, תוך הבטחת זכויותיהם החוקיות בעבודה ואספקת השירותים החברתיים המקובלים בישראל. מן הראוי שמדיניות זו תתבסס על קיום מידע עדכני ובקרה על העובדים הזרים הנמצאים בישראל, מספרם ומקומות העבודה שלהם, תוך הפרדה בין מנגנוני השמירה על זכויותיהם החוקיות של מהגרי העבודה לבין המנגנון הבודק את חוקיות שהותם בישראל. כמו-כן, יש לפעול ליצירת מקורות מימון, באמצעות המעסיקים, להקניית הביטחון הסוציאלי הדרוש ולהבטחת מימון ההוצאות החיצוניות בגין שהיית העובדים הזרים בישראל.

9. דה-פוליטיזציה של האיגוד המקצועי

בשנים האחרונות היינו עדים לפוליטיזציה מדאיגה של ההסתדרות, תהליך שהחל בהקמת סיעת "עם אחד" בכנסת והגיע לשיאו בהצטרפותה לממשלה וקשירתה בהסכמים קואליציוניים. כך הפכה ההסתדרות מארגון עובדים יציג שיש לו גם נציגות בכנסת, לסיעה בכנסת שחולשת על ההסתדרות. יש בכך עירוב תחומים מסוכן המצמצם את כושר התימרון של ההסתדרות, מחליש אותה ופוגע ביכולתה של ההסתדרות לפעול כאיגוד מקצועי אוטונומי המגן על המועסקים.

על האיגוד המקצועי לעבור מהפך ארגוני וערכי ולהפוך לאיגוד מקצועי א-פוליטי, רב-תכליתי שיהווה מוקד משיכה לעובדים. עיקר עניינו של איגוד זה יהיה במתן הגנה מקצועית ושירותים לעובדים, ייצוג עובדים חלשים כמו עובדים זרים, עובדי קבלן, עובדי שטחים, עולים חדשים ועוד. כדי לחזק את כוחו יהיה על האיגוד המקצועי לחזור למהותו הבסיסית כספק של שירותים חברתיים וכלכליים אמיתיים, כמו ביטוח בריאות משלים, ולגלות מעורבות בנושאי הדרכה, תעסוקה ושמירת זכויות העובדים.

10. חיזוק משרד העבודה

הקמת המשרד המאוחד לענייני עבודה ורווחה לא הגשימה את התקוות שתלו בו. צד העבודה נחלש מאוד והוא הפך לגורם שולי בעיצוב שוק העבודה הישראלי ובהתאמתו לשינויים שמקורם בסביבה הכלכלית והחברתית. אשר-על-כן, דרושה רפורמה מבנית מהותית במשרד העבודה והרווחה על-מנת לחזק את מעמדו בקביעת סדר היום הלאומי בתחומי העבודה והתעסוקה, שיש להם השפעה חשובה על המשק בכללותו.

ללא רפורמה כזו יש לשקול את פירוק המשרד למרכיביו המקוריים, או לחילופין לצרף את צד העבודה למשרד משלים אחר.

האגודה ממליצה לפעול, בשלב ראשון, לחיזוק ממשי של משרד העבודה במתכונתו הנוכחית, על-ידי הפעלה מחדש של "המועצה ליחסי עבודה", שתפקידה לייעץ לשר העבודה והרווחה בכל הנוגע ליחסי עבודה ואשר אינה פועלת מזה מספר שנים. יש להקנות למועצה זו "שיניים" בנושאים שונים. כמו-כן, יש לפעול לחידוש פרסומו של הדו"ח השנתי של הממונה על יחסי עבודה, כפי שהיה נהוג בעבר, ולחזק את מעמדו וכוחו של הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד. בנוסף, יש לפעול לחיזוקו של האגף להכשרה ופיתוח כ"א במשרד בכל הקשור להכשרה מקצועית. חיזוק פונקציות אלה של משרד העבודה, לצד הגדלת מעורבותו בנושאי תעסוקה ועבודה, תיווך וגישור בסכסוכי עבודה בסקטור הציבורי והעברת תשלומי דמי אבטלה ישירות ע"י המשרד, יביאו לכך שהמשרד יהפוך לגורם דומיננטי בעיצוב שוק העבודה בישראל.

ג. סיכום

ביסוד הדו"ח שלעיל עומדת ההכרה בדבר הצורך במערכת יחסי עבודה יציבה המאפשרת צמיחה כלכלית, תוך שמירת השקט התעשייתי לטווח הארוך. השגת מטרות אלה תתאפשר רק במערכת יחסי עבודה שבה מגיעים השחקנים המרכזיים להסכמות ברמה הלאומית והמקומית, מתוך ראייה משותפת של טובת הכלכלה, המפעל והעובדים. מערכת תלת-צדדית יעילה שכזו תוכל לקדם אינטרסים חברתיים חשובים, שעיקרם הקטנת הפערים החברתיים וצמצום השסע החברתי, עימם מתמודדת החברה הישראלית בתחילתו של האלף השלישי. התמורות שחלו בשנות התשעים של המאה הקודמת ותחילת המאה ה-21 מחייבים את המעורבים במערכת יחסי העבודה בישראל להיערכות חדשה ויצירתית כדי להציע פתרונות נאותים לבעיות החדשות שנוצרו.