



המכון הישראלי לדמוקרטיה

יחסי עבודה בעידן של תמורות

ראש הצוות: גיא מונדלק



נייר
עמדה 54

ירושלים, כסלו התשס"ה, נובמבר 2004

הכנס געוך בחסות:

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב גרפי: רון הרן
סודר ונדפס בהתשס"ה ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב 965-7091-90-x ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2004

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה

■ הצוות המכין

ראש הצוות: ד"ר גיא מונדלק

חברי הצוות¹

ד"ר יורם בלשר

חיים בנימיני

עו"ד אורנה גייל

פרופ' יצחק הרפז

עו"ד לאה וופנר

פרופ' צבי זוסמן

פרופ' ינון כהן

רונית נדיב

ד"ר קרנית פלוג

בני פפרמן

יוסי רוזן

עוזרת מחקר

טלי קריסטל

1 רשימת חברי הצוות המכין מופיעה לפי סדר אלף-ביתי. מנציג ההסתדרות הכללית בצוות נבצר מלהשתתף בהכנת הדוח המסכם, ואין בהיעדרו מרשימת חברי הצוות החתומים על דוח זה משום תמיכה או התנגדות לתוכנו.

תוכן עניינים

7	פתח דבר
9	מבוא: המשבר במערכת יחסי העבודה
9	א. מערכת יחסי העבודה
10	ב. מיסודה של מערכת יחסי העבודה בישראל עד למשבר
11	ג. מערכת יחסי העבודה בשינוי
14	ד. התמורות שחלו במערכת יחסי העבודה והשלכותיהן
19	ה. מערכת יחסי העבודה – לאן?
	פרק ראשון: סכסוכי עבודה במגזר הציבורי:
21	לקראת גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים
21	א. מבוא
21	ב. סכסוכי עבודה בשירות הציבורי – הגדרה
25	ג. המוסדות ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי
29	ד. מוסד השביתה
42	ה. בית הדין לעבודה
47	ו. סיכום והמלצות: לקראת גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה
63	ז. עמדות יחיד של חברי הוועדה
	פרק שני: עובדים בשכר נמוך במגזר הפרטי:
69	הצורך לשלב בין גמישות וביטחון
69	א. מבוא
70	ב. הגדרת הבעיה
76	ג. מאפייני הפריפריה של שוק העבודה
90	ד. היבטים מוסדיים לקראת שילוב בין ביטחון וגמישות
107	פרק שלישי: סיכום: מערכת יחסי העבודה – לאן?
107	א. הגדרת כיוון למערכת יחסי העבודה
107	ב. יחסי עבודה מול הכרעה חד-צדדית או 'היד הנעלמה'
111	ג. החסר המוסדי
113	ד. החסר המהותי ותפקיד המשפט

115	ה. הצדדים ליחסי עבודה קיבוציים
117	ו. פתח הדברים
119	סיכום דיון
127	מקורות
134	המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר
155	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי השנים-עשר, "כנס קיסריה", התקיים כשנה לאחר השקת התכנית הכלכלית וערב דיוני התקציב 2005. ביקשנו לאמוד בו מהיבטים שונים, את מבחני הביצוע של התכנית הכלכלית. שלושה מבין ארבעת נושאי הכנס השנה התייחסו לכך ישירות.

הנושא הראשון, "שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח", נקבע יחד עם יו"ר ועדת הכספים בכנסת, ח"כ אברהם הירשזון, במגמה לסייע לו ולוועדה לבנות תכנית חקיקה אסטרטגית. בראש הצוות המכין עמד מר דוד ברודט ודוח הצוות מתייחס למבנה השווקים הפיננסיים ושוק ההון. כחלק מאותו סיוע לוועדת הכספים של הכנסת, פועל פרופ' אבי בן-בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, על פיתוח המלצות לרפורמות במבנה הפיקוח בשווקים האלה. הדיון ב"כנס קיסריה" התמקד במבנה שוק ההון, ואילו להמלצות הנוגעות לפיקוח נייחד דיון נפרד בעוד חודשים מספר. הנושא השני, "רפורמה בשלטון המקומי", עלה לדיון כאשר מערכת השלטון המקומי טרם נחלצה מן המשבר העמוק בו היא שרויה. נושא רחב זה מקפל בתוכו אשכולות של סוגיות ואנו מקווים שבעזרת דוח הוועדה המכינה, הצלחנו למקד את הדיון בכמה מן הסוגיות היותר חשובות. את הצוות השני הנחה מר יעקב אפרתי, סייעו בידו פרופ' ערן רזין מהאוניברסיטה העברית בירושלים וד"ר עדי ברנדר מבנק ישראל.

הצוות השלישי בהנחיית ד"ר גיא מונדלק הכין המלצות בנושא "ייחסי עבודה בעידן של תמורות". דומה שבעת האחרונה, בתהליכי היישום של התכנית הכלכלית, התחדדו דפוסי פעולה בעייתיים שנתקבעו במשך השנים. המלצות הצוות אמורות להנחות דיון שתכליתו הפשרת הקיבעון ושינוי הצוות הרביעי בניהול פרופ' יוסף זעירא התמודד עם אתגרי "המדיניות המקרו-כלכלית" כאשר במוקד הדיונים המתח בין צמיחה ועוני. כותרתו של המושב הרביעי היא: "הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית".

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי ולחברי הצוותים על המאמץ הגדול שהשקיעו. יבוא על הברכה בשם כולנו מנהלו האקדמי של הכנס, זו השנה הרביעית, פרופ' ראובן גרונאו.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא: המשבר במערכת יחסי העבודה

א. מערכת יחסי העבודה

המושג 'מערכת יחסי העבודה' מתייחס למכלול הנורמות והפרקטיקות המסדירות את מערכת היחסים שבין שלוש קבוצות של 'שחקנים':

- עובדים וארגוניהם
- מעסיקים וארגוניהם
- המדינה על רשויותיה השונות

המודל הבסיסי של יחסי עבודה הוצע על ידי הכלכלן Dunlop (1993), אשר תיאר את מערכת יחסי העבודה כמערכת אינטראקטיבית בין השחקנים הרלוונטיים, על רקע תנאים מסוימים שהמהותיים ביניהם הם ההתפתחות הטכנולוגית, מבנה השווקים ויחסי העוצמה בחברה. התוצר של מערכת זו הוא נורמות – פורמליות יותר או פחות – המסדירות את היחסים בין הצדדים למערכת. על אף הביקורת שנטענה כלפי המודל של דנלופ במהלך השנים ואף כלפי הגישה המערכתית ככלל, מודל זה נותר המודל המרכזי בניתוח יחסי עבודה, והוא אפקטיבי לכל הפחות בהצגת המערכת והשינויים שחלו בה.

באופן רחב אפשר לכלול בניתוח של מערכת יחסי העבודה את מכלול ההסדרים של שוק העבודה. באופן צר, מושג זה מתייחס אך ורק ליחסי עבודה קיבוציים. נייר עמדה זה יבחן את מערכת יחסי העבודה על פי גישת ביניים ששמה דגש על בחינת תפקידם של מוסדות בשוק העבודה, הכוללים את ארגוני העובדים והמעסיקים והמשא ומתן הקיבוצי, אך גם על חקיקה, מוסדות אכיפה, הסדרי תיאום אשר אינם עולים כדי יחסים קיבוציים פורמליים, מוסדות להידברות, מוסדות ליישוב סכסוכי עבודה, ועוד. המשותף לכל אלה הוא שהם מהווים חלק מהסדרה של שוק העבודה, השונה מהדימוי של שוק המתנהל מעצמו.

מערכת יחסי עבודה מושתתת על הסכמה משותפת. זו איננה הסכמה השוללת קיומם של סכסוכים. נהפוך הוא, מושג הקונפליקט הוא חלק אינטגרלי ממערכת יחסי עבודה. ההסכמה היא הסכמה בסיסית על כללי המשחק המאפשרים למערכת יחסי העבודה לאתר את הפתרונות מתוכה. במילים אחרות – במערכת תקינה ישנה הסכמה על כיצד משיגים הסכמות בהינתן ניגודי האינטרסים המובנים בה. כשם שמערכת ייצור צריכה אמצעים

כדי להתגבר על חוסרים בחומרי גלם, תקלות בפס הייצור וגורמים מזעזעים אחרים, כך גם מערכת יחסי העבודה. מערכת יחסי עבודה נכנסת לחוסר יציבות כאשר מערך הנורמות הקיים איננו יכול להתמודד עוד עם הקונפליקט.

ב. מיסודה של מערכת יחסי העבודה בישראל עד למשבר

מערכת יחסי העבודה בישראל קדמה לקום המדינה. לאחר הקמת המדינה, ועל בסיס התשתית שהתפתחה ביישוב היהודי בתקופה המנדטורית, הושתתה מערכת יחסי העבודה בישראל על מודלים אירופיים קורפורטיסטים. **קורפורטיזם** מתאפיין בהסדרה של שוק העבודה, כמו גם של היבטים חברתיים רחבים יותר, על בסיס משא ומתן קיבוצי תלת-צדדי בין המעסיקים, העובדים והמדינה. אף שמערכת יחסי העבודה בישראל מעולם לא ביטאה מודל מושלם של קורפורטיזם, והיו אף שהתייחסו אליה כאל 'קורפורטיזם חצוי', הנחות היסוד של הקורפורטיזם, כפי שהוא הוגדר לעיל, משייכות את ישראל למודל זה יותר מאשר לכל מודל מוכר אחר של מערכת יחסי עבודה (שירום, 1983; Shalev, 1992; Grinberg, 1991; Chermesh, 1993). יציבותו היחסית של המשא ומתן הקיבוצי הקורפורטיסטי התלת-צדדי בישראל נשענה על שיווי משקל ייחודי שהושג בין ההסתדרות הכללית, ארגוני המעסיקים והמדינה. כוחה של ההסתדרות הכללית אפשר לה להבטיח משא ומתן מקיף בכל הנוגע לזכויות העובדים, ולהשפיע בצורה ניכרת על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. התיאום בין המעסיקים הבטיח כי המשא ומתן הקיבוצי יקיף את רוב המעסיקים בישראל. בכל הנוגע לפגיעה אפשרית אל מול מעסיקים במדינות אחרות, אשר אינם כפופים למערכת ההסכמית בישראל, הבטיחה המדינה את המעסיקים הישראלים על ידי הטלת מכסים גבוהים על סחורות מייבאות. המדינה הרוויחה באופן זה גם שקט חברתי (יחסי) וגם מעורבות גבוהה בחיים הכלכליים בכלל ובשוק העבודה בפרט. על כך יש להוסיף גם את מערכת היחסים הסימביוטית בין ההסתדרות הכללית לבין מפלגת העבודה. לבסוף, היותה של ההסתדרות הכללית המעסיקה (במישרין ובעקיפין) השנייה בגודלה במדינה הבטיחה רובד נוסף של יציבות למערכת, כיוון שהדבר ריסן במידת מה את תביעותיה. ריסון זה התאפשר בשל האופי הריכוזי של המשא ומתן הקיבוצי, אשר חייב את ההסתדרות הכללית להביא בחשבון שזחילת

שכר תשפיע גם על מפעליה הכלכליים.

על מנת להבטיח את היציבות והלגיטימציה של מערכת יחסי העבודה היה צורך לוודא שהסדרי השכר יקיפו נתח גדול ככל האפשר של שוק העבודה, וכמו כן שיינתמו על ידי חברות רחבה של עובדים ומעסיקים בארגוניהם. זה המאפיין שמייחד את הקורפורטיזם מהסדרה ריכוזית של שכר על ידי המדינה בלבד. עד תחילת שנות השמונים היו כ-80% מכוח העבודה חברים בהסתדרות הכללית, וההסכמים הקיבוציים שעליהם חתמה ההסתדרות הקיפו יותר מ-80% מכוח העבודה באופן ישיר, ואף שיעור גבוה יותר באופן עקיף (על ידי צווי הרחבה) (Shalev, 1984; Haberfeld, 1995; גלן והראל, 1978; כהן ואח', 2004; מרגלית, 1994). הייצוג הרחב של העובדים התאפיין לא רק בשיעור הניכר של העובדים המאורגנים, אלא גם בכך שהרוב המכריע של העובדים היה מאורגן במסגרת ההסתדרות הכללית, ורק מיעוט התארגן באיגודים מקצועיים מחוצה לה. התארגנות רחבה של עובדים בהסתדרות הכללית הובטחה על ידי הותרת שירותי הבריאות בידי קופת חולים כללית, בניגוד למקובל במדינות רווחה אחרות. כמו כן, גם הכלל המשפטי והגיבוי הפוליטי סייעו בהבטחת הריכוזיות של ההסתדרות הכללית והמעמד הבכיר שלה בזירת יחסי העבודה.

מן העבר האחר, התארגנות המעסיקים התחזקה באופן משמעותי אל מול ההסתדרות הכללית עם הקמת לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים בשנת 1967 (דרור ושירום, 1983). הלשכה שימשה כפדרציה של למעלה מעשרים ארגוני מעסיקים. החברות הרחבה בארגוני המעסיקים התאפשרה בזכות האופי המקומי של ההון בישראל, בזכות אופייה הלאומי של מערכת יחסי העבודה אשר ראתה את כל השחקנים הכלכליים כ'מגויסים', והודות למעורבותה של המדינה אשר סייעה להבטיח תחולה רחבה ככל האפשר של ההסכמים הקיבוציים, וחסמה תחרות מבחוץ. גם בקדקוד של 'המדינה', ההגמוניה של מפלגת העבודה (והוריה הפוליטיים שקדמו לה) עד סוף שנות השבעים סייעה לכך שעמדת המדינה הייתה יחסית הומוגנית וברורה.

ג. מערכת יחסי העבודה בשינוי

משנות השבעים התרחשו במשק הישראלי תמורות מרחיקות לכת במערכת יחסי העבודה. הסיבות לשחיקה ביציבות מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית בישראל כמו גם במדינות אחרות, הן רבות (זוסמן, 1995;

כהן ואחי, 2004; נתנון וזיסר, 1997; פישר, 1996; קריסטל, 2002; שירום, 1995; Grinberg and Shafir, 2000; Harel et al., 2000).

בצד הביקוש, השינוי בהרכב התעשייתי בישראל הקשה על המשכת המשא ומתן הקורפורטיסטי. מצד אחד חלה ירידה במשקלה של התעשייה המסורתית, שבה למשא ומתן הקיבוצי היה תפקיד חשוב. בד בבד, צמיחת ענפי ההיי-טק, אשר נעשתה ברובה מחוץ למערכת יחסי העבודה המאורגנת, פגעה בעיקרון שמערכת יחסי העבודה מקיפה את שוק העבודה כולו.

הליכי הגלובליזציה והחשיפה לסחר ממדינות אחרות הקטינו את ההגנה על הייצור המקומי, בעיקר במוצרים עתירי עבודה בלתי מיומנת. הסרת ההגנה לייצור המכוון לשוק המקומי וריבוי הסכמי הסחר בעולם, כמו גם חיזוק עקרונות הסחר החופשי, פגעו בעיקרון שהיה מקובל בעבר, שמערכת יחסי העבודה חופפת את שוק העבודה. כל עוד שוק העבודה היה מקומי והתאפיין בעובדים ישראלים המועסקים על ידי מעסיקים ישראלים בייצור מוצרים ושירותים ללקוחות ישראלים (כמו גם לייצוא), מערכת יחסי העבודה יכלה לחלוש על השוק כולו. אך תהליכי גלובליזציה שונים – כניסת עובדים זרים (ועובדים פלשתינאים), כניסה של הון זר אשר אינו 'מגויס' לטובת המדינה, והאפשרות של מעסיקים מקומיים להוציא את הייצור למדינות שכנות בעקבות תהליכי השלום – הביאו לכך שמערכת יחסי העבודה אינה חופפת עוד את שוק העבודה המקומי והגלובלי.

מצד ההיצע, ההטרונגניות ההולכת וגדלה של כוח העבודה הרחיבה את מגוון האינטרסים של העובדים והקשתה לפיכך על ייצוג ריכוזי. כמו כן, שינויים ערכיים אשר פרמו את הסולידריות החברתית בישראל השפיעו ככל הנראה על מידת הלגיטימציה שניתנה למערכת יחסי עבודה רחבה וריכוזית. גם ברמה האישית, יותר ויותר עובדים אינם רואים צורך בייצוג קיבוצי ומאמינים בכוחם האישי בשוק. בדרך כלל מדובר בעובדים בעלי כוח כלכלי רב יחסית בשוק העבודה, ויצירתם מהמערך הסולידרי פוגם באפקטיביות של המשא ומתן הקיבוצי.

לשינויים בהסדרים המוסדיים בשוק העבודה יחד עם תהליך הגלובליזציה השלכות מקרו-כלכליות על תחומים רבים במשק: הגדלת אי-השוויון, הקטנת הביטחון התעסוקתי של העובדים, ורגישות נמוכה של ארגוני העובדים הבודדים להשלכות של תביעותיהם על מחירים ואבטלה. להתפתחויות אלה יש ככל הנראה גם השפעות שליליות מסוימות על פרוץ הייצור, הנובעות מצמצום שיתוף הפעולה וההידברות בין עובדים להנהלה. ההסברים שהוצגו לעיל לשחיקת מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית

אינם ייחודיים לישראל (Blanchflower and Freeman, 1992);
Freeman and Gibbons, 1994; Freeman, 1995; Flannagen, 1999
אך השחיקה (Wallerstein et al., 1997; Raday, 2002; Katz, 1993)
המשמעותית בישראל נבעה גם ממאפיינים ייחודיים, הן של שוק העבודה
בישראל והן של המבנה המוסדי אשר הסדיר אותו. בכל הנוגע לשוק העבודה,
יש להדגיש את התוספת הגדולה לשוק העבודה של מהגרי עבודה שנקלטו
בעבודות בלתי מיומנות במגזר העסקי והחליפו את העובדים היוממים
מהשטחים. זכויותיהם של העובדים מבחוץ לא זכו להגנה כמו של העובדים
המקומיים, וכך נפתחה תחרות עבודה בין העובדים ברמות ההשכלה והשכר
הנמוכות ובין העובדים שהגיעו מבחוץ. בנוסף למהגרי העבודה, מסוף שנות
השמונים החל גל עלייה גדול ממדינות ברית המועצות. מקרב העולים,
העובדים בעלי ההשכלה האקדמית הצליחו באופן יחסי להיקלט בעבודות
בלתי מיומנות ולשפר את מצבם בשוק העבודה. אך העובדים אשר הגיעו
ללא השכלה, נותרו ברובם בשוק העבודה השניוני. שתי קבוצות אלה מרכיבות
ביחד למעלה מ-10% מכוח העבודה בישראל. קבוצה זו נמצאת רובה ככולה
בשוק העבודה השניוני, משתכרת מעט במונחים ישראליים, ונעדרת כל ביטחון
תעסוקתי וביטחון סוציאלי לטווח רחוק.

שוק העבודה בישראל הושפע רבות גם משינויים גאו-פוליטיים, כאשר
הן רמת ההשקעות מבחוץ והן שיעור האבטלה רגישים למצב הביטחוני.
וכך, תקופות של אבטלה גואה החלישו את הביטחון התעסוקתי של העובדים,
את כושר המיקוח של העובדים כפרטים וכקבוצה אל מול מעסיקהם, והטילו
נטל כבד על מערך הביטחון הסוציאלי המדינת, הן בכל הנוגע לקצבאות
גביתיות (דמי אבטלה) והן בכל הנוגע למערכת הסעד (אבטחת הכנסה).
בכל הנוגע למבנה המוסדי הייחודי של שוק העבודה הישראלי, אחד
המרכיבים העיקריים בתהליך היה ללא ספק הירידה בכוחה של ההסתדרות
הכללית, אשר לא הייתה רק תוצר של השינויים שהוזכרו כאן, אלא גם גורם
מסביר בפני עצמו. ההסתדרות, אשר הוגדרה בעבר כימדינה בתוך מדינה,
נהפכה לארגון רזה הנאבק על קיומו. במישור הפוליטי, המהפך ב-1977
ערער את הקשר בין ההסתדרות הכללית לבין הרשות המחוקקת והמבצעת.
המהפך הפוליטי כשלעצמו אמנם לא שינה בתחילה את מעמדה של
ההסתדרות באופן משמעותי, ומפלגת הליכוד לא גילתה עוינות כלפי
ההסתדרות הכללית, אך הוא הטיל ספק בהגמוניה ההסתדרותית, והתחיל
תהליך שבו שרי האוצר שהתמנו היו מנותקים מהמסורת הקורפורטיסטית
של הידרות תלת-צדדית. היעדר הגיבוי להסתדרות הכללית בא לידי ביטוי

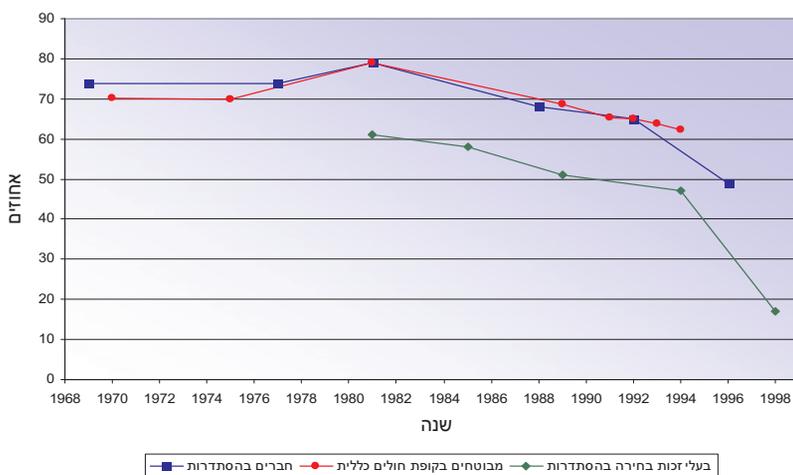
בשנות התשעים מצד שתי המפלגות הגדולות. במישור הכלכלי, ההסתדרות הכללית החלה למכור את נכסיה הכלכליים בתחילת שנות השמונים, ובד בבד החלה לאבד את מעמדה כמעסיקה השנייה בגודלה במדינה. יש להזכיר כי למאפיין זה הייתה חשיבות לא רק ביחס לחוזקה של ההסתדרות, אלא גם כאמצעי מרסן במערכת יחסי העבודה, והיעדרו הכניס למערכת מרכיב נוסף של חוסר יציבות. שני בסיסי הכוח הנוספים – קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והמעמד המונופוליסטי כמעט באספקת שירותי בריאות – הגיעו לסיומם במהלך שנות התשעים. הפגיעה בבלעדיותה של ההסתדרות בהבטחת הפנסיה לא פגעה באופן ישיר במעמדה, כיוון שהפנסיה נקבעה בהסכמים קיבוציים שמלכתחילה לא חייבו חברות בהסתדרות הכללית. עם זה התרחשה פגיעה עקיפה, כי מעמדה החברתי והפוליטי של ההסתדרות התבסס על היותה הדואגת העיקרית לשירותי רווחה מסוימים, ובראשם המערך הפנסיוני. אולם המשבר הגדול ביותר להסתדרות הכללית היה עם הפרדת מערכת הבריאות מארגוני העובדים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר נכנס לתוקפו ב-1995.

שינויים אלה כמכלול מעמידים במבחן את יכולתה של מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית להמשיך להתקיים. בעבר היה המשא ומתן הקיבוצי תוצר של שיווי משקל בין אינטרסים, שאפשר למדינה, לעובדים ולמעסיקים להגיע להסכמות. שיווי משקל זה אינו קיים עוד. ירידת מעמדה של ההסתדרות הכללית איננה משקפת בעיה רק בצד של ייצוג העובדים, אלא גם את הסגתה של המערכת כולה. הפער שנפער בין התשתית הקורפורטיסטית של מערכת יחסי העבודה בישראל ובין מציאות כלכלית חברתית חדשה הביא לרמת חיכוך גבוהה ביותר.

ד. התמורות שחלו במערכת יחסי העבודה והשלכותיהן

האומדן המקובל למדידת ההשפעה של מערכת יחסי עבודה הוא מדד ההתארגנות של עובדים ושיעור כיסוי ההסכמים הקיבוציים. הדגש במדידה הוא בדרך כלל על עובדים משום שהמדינה ממילא מעורבת ואת מעורבותה קשה יותר למדוד, ואילו התארגנות המעסיקים נתפסת כתגובה להתארגנות של עובדים – הן בהיקפה והן במידת הריכוזיות שלה. כמו כן מוסכם כי ההתארגנות של העובדים היא הבעייתית ביותר במערכת יחסי העבודה,

ולכן זו משמשת כמדד למשמעותה של מערכת יחסי העבודה בכלל. **שיעור ההתארגנות בארגוני עובדים ומעסיקים:** שיעור ההתארגנות של עובדים בארגוני עובדים ירד באופן משמעותי, גם ביחס למרבית המדינות המפותחות (אם כי לא כולן). תרשים 1 מצביע על המגמה שחלה בהתארגנות עובדים מסוף שנות השישים ועד לסוף שנות התשעים.



תרשים 1. אחוז החברים בהסתדרות הכללית מתוך כלל העובדים השכירים, אחוז בעלי זכות הבחירה בבחירות הכלליות להסתדרות מתוך כלל האוכלוסייה בגיל שמונה עשרה ומעלה, ואחוז המבוטחים בקופת חולים כללית מתוך כלל האוכלוסייה מקור: כהן ואח' (2004).

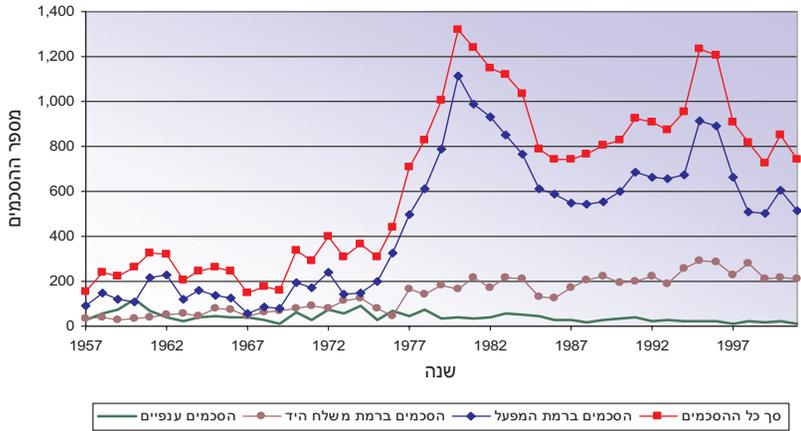
תרשים 1 מודד אך ורק חברות בהסתדרות הכללית, על פי מדדים שונים, כיוון שמרבית החברים באיגודים מקצועיים בישראל היו בעבר חברים בהסתדרות הכללית. כהן ואח' (2004) מעריכים שעד שנות השמונים למעלה מ-80% מכלל השכירים בישראל היו מאורגנים בארגוני עובדים, ואילו ב-2000 עמד שיעור זה על כ-45% בלבד. מחצית מהנפילה אירעה בין 1980 ל-1995, וחצייה השני אירע לאחר כניסתו לתוקף של חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

גם בקרב ארגוני המעסיקים חלה ירידה בשיעורי החברות, אך ירידה זו קיבלה ביטוי כפול. מצד אחד מספר החברים ירד. מצד שני, נוצר סטטוס חדש יחסית של 'עמית', מה שמקנה חברות חלקית בארגון מעסיקים אך איננו גורם להחלת הסכמים קיבוציים כלליים על המעסיקים.

השחקנים נהיו מפוצלים מבעבר: ההסתדרות נהייתה מבוזרת יותר בעקבות הסכמי האוטונומיה בין חלק מהאיגודים הפנים-הסתדרותיים להסתדרות הכללית, ויש מקום לצפות כי בעתיד היא אולי אף תיהפך לארגון פדרטיבי. בנוסף, לאחר עזיבת הסתדרות המורים והעלייה בשיעור החברים בהסתדרות הלאומית, רק כשני שלישים מהעובדים המאורגנים מאורגנים בהסתדרות הכללית. לשכת התיאום והארגונים המיוצגים בה שמרו על המבנה הארגוני (על אף הירידה בשיעור המעסיקים המאורגנים כ'חברי להבדיל מ'מעמית'), אולם דווקא המעסיק הציבורי התגלה כמפוצל ביותר. פיצול זה הוא תוצאה של מספר תהליכים וביניהם חילוקי הדעות בין הרשות המבצעת למחוקקת, בין משרד האוצר ובין משרדי ממשלה אחרים (המשרדים 'החברתיים'), ובין השלטון המרכזי והשלטון המקומי.

תהליכי הסכמה רחבים איבדו מכוחם: 'שירת הברבור' של עסקאות החבילה שמקורן בהסכמה התלת-צדדית התרחשה ב-1985. היכולת של הצדדים להגיע להסכמות רחבות הולכת ודועכת מאז. בשנות התשעים עוד היו דוגמאות להסכמות רחבות במגזר הציבורי, אולם הסכמות אלה כבר היו מקוטעות והשגתן נמשכה זמן רב (למשל, המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת). במגזר הפרטי כבר אין כמעט משמעות להסכמות רחבות החורגות מהענף האחד, ותפקידה של ההסדרה הרחבה של שוק העבודה דעך. עם זאת, עדיין נותרו על כנם הסדרים רחבים כדוגמת ההסכמים בנושא תוספת היוקר, ולאחרונה – ההסכם הענפי לחברות כוח אדם שנחתם בשיתוף מספר ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים, אשר אפשר לצפות, בעת כתיבת נייר עמדה זה, שהוא יורחב בצו על ידי שר התעשייה והמסחר.

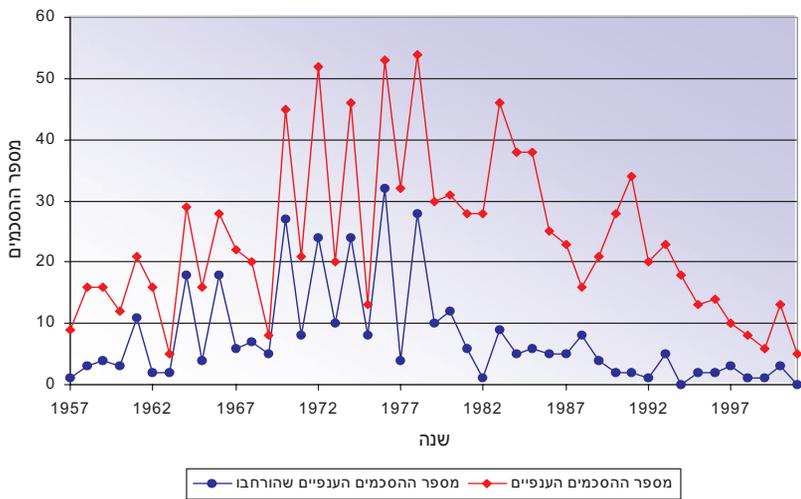
המשא ומתן הקיבוצי נהיה מפוצל מבעבר: פיצול זה מתרחש הן על ידי הפרדה מלאה בין המגזר הפרטי לציבורי, והן על ידי פיצול פנימי בכל אחד מהמגזרים. במגזר הפרטי חלה ירידה בחשיבותם של ההסכמים הכלל-ארציים, ובחלק מהענפים גם ההסכם הענפי איבד מחשיבותו כיוון שלא עודכן במשך השנים. במקביל חלה עלייה יחסית במשא ומתן המפעלי וברמת העיסוק המאפיינת הסכמים עם תחולה מוגבלת במגזר הציבורי (תרשים 2). בנוסף, חלה ירידה גם במספר ההסכמים הענפיים המורחבים למגזר הלא מאוגד (תרשים 3). במגזר הציבורי התהליך בא לידי ביטוי בריבוי הסכמי שכר התקפים רק בעבור קבוצות עובדים מסוימות ואינם תקפים בעבור המגזר הציבורי כמכלול (תרשים 2). יש להניח שהאצת תהליכי הפרטה תביא ליצורי כלאיים שונים בין המגזר הציבורי לפרטי, אשר במובן מסוים יבזרו אף הם את המגזר הציבורי ואת זירות המשא ומתן.



תרשים 2. מספר ההסכמים הקיבוציים ברמת הענף, משלח היד והמפעל,

2001–1957

מקור: Kristal, Cohen and Elazar (2004)



תרשים 3. מספר ההסכמים הענפיים ומספר ההסכמים הענפיים שהורחבו למגזר

הלא מאוגד, 2001–1957

מקור: Kristal, Cohen and Elazar (2004)

הסלמה בעמדות הצדדים במערכת יחסי העבודה: נדמה שסיבה משמעותית לכך שהמכון הישראלי לדמוקרטיה בחר לעסוק בנושא יחסי העבודה בכנס הכלכלי השנתי נובעת מהתחושה שהמיליטנטיות העולה מיחסי העבודה בישראל הולכת ומחמירה. הפרק השני יעסוק בהיבט זה באופן פרטני וישים דגש על יישוב סכסוכי העבודה בשירות הציבורי. הנתונים מראים שמספר השביתות בישראל היה ונותר גבוה. מה שהחריף הוא עצמת השביתות. אומדני שביתות הם רק חלק מהתמונה הכוללת של הסלמה בעמדות הצדדים. בצד שיעור השביתות, אנו עדים גם להתנגדות רבה יותר מצד המעסיקים הפרטיים והציבוריים כאחד. בקרב המגזר הציבורי אנו מזהים עמדות המתייחסות למערכת יחסי העבודה כאל נטל, ואל האיגוד המקצועי כגורם מעכב, יריב או אויב. בקרב מעסיקים פרטיים מסתמנת מגמה של מעסיקים המעוניינים להתנער ממערכת היחסים הקיבוצית (דוגמת המאבק המתוקשר בחיפה כימיקלים ב-1996), ומעסיקים פרטיים שלא פעלו במישור הקיבוצי בעבר ואשר נאבקים כגד החדרת נורמות קיבוציות למפעלים (דוגמת המאבק המתוקשר של הורן את ליבוביץ או של חיפה כימיקלים החל מ-2003). גם ברמה הענפית התעוררו שאלות לגבי המשכיות היחסים הקיבוצים (לדוגמה בענף המלונאות). מובן שאין המדובר בעמדת המעסיקים, שכן המעסיקים הפרטיים והמעסיקים הציבוריים אינם מקשה אחת. בצד תיאורי ההסלמה אפשר לאפיין גם עמדות בקרב האיגודים המקצועיים, ארגוני המעסיקים והמדינה התומכים בהמשכיותה ובהתחדשותה של מערכת יחסי העבודה.

המרת נורמות של הסכמה בכללים משפטיים: במקום שנורמות חברתיות או כלכליות אינן מצליחות עוד לייצב מערכות חברתיות, הצדדים פונים לסוכני המשפט – המחוקק או בתי המשפט – בתקווה שהכלל המשפטי ימיר את הנורמה החברתית. זהו תהליך של משפוט, שחודר ליחסי העבודה בישראל. מעולם לא הייתה הסדרה משפטית כל כך משמעותית של שוק העבודה בישראל. כמות הנורמות שהמשפט מסדיר כיום, הן במישור האינדיבידואלי והן במישור הקיבוצי, גבוהה לעין ערוך מאשר בעבר. נורמות שהוסדרו בהסכמים קיבוציים ונאכפו על ידי ועדות פריטטיות, כגון הגנה מפני פיטורים, הועברו כיום למישור של הסדרה משפטית מחייבת, וקביעת הזכויות נעשית בבית המשפט. נורמות של משא ומתן קיבוצי מוסדרות כיום על ידי בתי המשפט באמצעות חובות של משא ומתן, היועצות, פיצוי בעת הפרטה, הגנה מפני פיטורי עובדים הרוצים להתארגן, ועוד. במסגרת תהליך המשפוט של מערכת יחסי העבודה, בית הדין לעבודה הפך למוסד

מרכזי במערכת. הדבר נבע מהירידה ביכולת של מערכת יחסי העבודה לייצר הסכמות בכוחות עצמה, מהסלמה ביחסים שבין הצדדים, ממגמה כללית של משפוט יחסים חברתיים, מריבוי דברי החקיקה ומהצורך לעדכן את הדין למציאות משתנה וסוערת. כתוצאה מתהליכים אלה, הדין במערכת יחסי העבודה הופך עם השנים לדין בדיני עבודה.

ה. מערכת יחסי העבודה – לאן?

הפער שנפער בין התשתית המוסדית של יחסי העבודה בישראל בעבר ובין המציאות הנוכחית, והתוצאות של פער זה, הביאו למערך של תופעות לא רצויות. מצד אחד שיעור סכסוכי העבודה במשק גדול, והציבור הרחב, הפרטי והעסקי כאחד, נושא בנטל כבד כתוצאה מהרעת יחסי העבודה בשירות הציבורי. מצד שני, לציבור שלם של עובדים אין ייצוג ארגוני כלשהו ולכן הם אינם מכוסים על ידי הסכמים קיבוציים, אינם יכולים להכריז על סכסוך עבודה, ואין להם קול (voice) במקום העבודה מעבר למשא ומתן האישי בעת כניסתם לעבודה (ושם כוחם מצומצם). גם בתקופה של צמיחה כלכלית, ציבור זה אינו מגדיל את חלקו ואת סיכויו לעתיד כשאר האוכלוסייה, ומוצא את עצמו בשולי שוק העבודה והקהילה כולה. כאן מתעוררת כמובן השאלה

– לאן מועדות פניה של מערכת יחסי העבודה בישראל?

נייר עמדה זה מנסה להעלות מספר כיווני מחשבה במענה לשאלה. יש להדגיש כי בשנים האחרונות נערכו מסגרות חשיבה בנושאים אלה גם בפורומים אחרים, דוגמת האגודה הישראלית ליחסי העבודה (2001), הפורום הכלכלי בחסות לשכת התיאום, ההסתדרות הכללית ומשרד העבודה. במסגרת הנוכחית אין באפשרותנו למצות את הדיון ולחבוק את מכלול הבעיות הנוגעות לתפקידה של מערכת יחסי העבודה. לכן נבחרו שתי בעיות עיקריות המדגימות את סוג הבעיות הקיימות כיום בשוק העבודה, ואשר יכולות להאיר את תפקיד מערכת יחסי העבודה בהנעת שינוי ואת האופן שבו יש להבנות את המערכת על מנת לקדם תפקיד זה.

הפרק הראשון יבחן את הבעיה של יישוב סכסוכי עבודה במגזר הציבורי. **הפרק השני** יבחן את הבעיה של עובדים בשכר נמוך ובפריפריה של שוק העבודה ומתמקד במגזר הפרטי. בכל אחד משני הפרקים ננתח את הבעיה משלוש נקודות מבט:

- ניתוח הסיבות למשבר הנוכחי
- תיאור כמותי של הבעיה
- המלצות לשינויים ראויים במבנה מערכת יחסי העבודה

הדגש בשני הפרקים הוא לאו דווקא על פתרונות הקצה, אלא על הדרך לעיצוב מערך מוסדי שיוכל לקדם פתרונות יציבים באמצעות קבלת לגיטימציה מכל המעורבים, ולמצוא איזון ראוי בין ערכים שונים שמערכת יחסי העבודה והמדינה צריכות לקדם. במילים אחרות, המטרה היא לבחון את האפשרות לנסח כללים להסכמה שיאפשרו לצדדים לייצר הסכמות עתידיות לעצמם בכל הנוגע לקביעת מדיניות חברתית וכלכלית, ולמניעת סכסוכים ויישובם.

פרק הסיכום (הפרק השלישי) מגבש את המלצות שני הפרקים המרכזיים ומצביע על הקשר ביניהם באופן שמאפשר להטוות כיוון לפיתוח מערכת יחסי העבודה.

1 סכסוכי עבודה במגזר הציבורי: לקראת גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים

א. מבוא

פרק זה עוסק בסכסוכי עבודה במגזר הציבורי. אין ספק כי סכסוכי העבודה במגזר הציבורי ב-2003 היו קשים – מבחינת מספר הסכסוכים, אורכם, עצמתם, ומספר העובדים שלקח בהם חלק. חלק מהסכסוכים הביאו לשביתות אשר הקשו על הציבור ועל המגזר העסקי הפרטי, וזאת מעבר לקושי שגרמו לרשויות המדינה ולעובדים השובתים עצמם. הדיון הציבורי התמקד בשנה האחרונה **בשביתות** בשירות הציבורי, אך יש להדגיש שהשביתות הן רק חלק מבעיה רחבה יותר של **סכסוכי עבודה**. שביתה איננה הסכסוך עצמו אלא אמצעי ליישובו. על מנת לבחון את בעיית השביתות בשירות הציבורי בהקשר הנכון יש להבין ראשית מה הסיבות לסכסוכי עבודה ומהם האמצעים העומדים לרשות הצדדים בעת יישוב הסכסוך. בחינת הסיבות והאמצעים תוכל לסייע בהערכת תפקידה של השביתה ביישוב סכסוכי עבודה ולהציע לה אלטרנטיבות.

בראשית הדיון נגדיר מהו סכסוך עבודה ונעמוד על ייחודו בשירות הציבורי. לאחר מכן נבחן את האמצעים הקיימים ליישוב סכסוכי עבודה קיבוציים בשירות הציבורי. בחינה זו מצביעה על כך שעל אף שיש מגוון כלים ליישוב סכסוכים – לא נעשה בהם שימוש מספק, ושני האמצעים העיקריים בשימוש כיום הם השביתה מצד אחד ובית הדין לעבודה מצד שני. הרפורמות המוצעות כיום מיועדות להביא לצמצום השימוש בשביתה ובבית הדין לעבודה כמוסד ייחודי ליישוב סכסוכי עבודה. יחד עם זאת הרפורמות הללו אינן מציעות מדיניות המאפשרת אפיקים חלופיים ממשיים ליישוב סכסוכי עבודה.

ב. סכסוכי עבודה בשירות הציבורי – הגדרה

1. סכסוכי עבודה

מעצם הגדרתו סכסוך עבודה הוא מושג עמום שקשה לכמת אותו. כל מחלוקת בין עובד למעסיק היא למעשה 'סכסוך עבודה'. המיקוד בפרק זה הוא באותם

סכסוכים אשר הצדדים אינם מצליחים להתגבר עליהם בכוחות עצמם (קרי, במשא ומתן). מטבע הדברים סכסוכים ממקדים אליהם תשומת לב רבה, אך למספר הסכסוכים אין משמעות אלא אם מציבים אותם מול מספר ההסכמות ומספר הנושאים שבהם נמנע סכסוך עבודה. אך אין כל קנה מידה לבחון את שיעור ההסכמות ביחסי עבודה. זאת ועוד, אפילו התייעוד של מספר סכסוכי העבודה במשק הוא בעייתי. כך למשל, תיעוד של סכסוכי עבודה אשר הוכרו ככאלה על ידי דרישות סעיף 3 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז – 1957, לא יכלול את סכסוכי העבודה בהם לא קוימה הדרישה להכריז עליהם (לדוגמה, סכסוכים אשר עלו כדי שבייתה פראיטי). לעומת זאת, היו מקרים שהכרזה על סכסוך עבודה קוימה, אך למעשה הסכסוך נותב במהירות לכדי פתרון. משום כך, תיעוד סכסוכי העבודה במשק הוא בעייתי ואין בנמצא מאגר אמין המודד אותם.

פועל יוצא של הבעייתיות במדידת סכסוכי עבודה הוא שבדרך כלל משתמשים בנתונים על שביתות כמדד לסכסוכי עבודה, אולם זה אומדן גס בלבד שהשימוש בו יכול להצביע לכל היותר על מגמות (ועל כך נרחיב בהמשך כשנציג נתונים על שביתות במשק). מעבר לכך, נתונים על שביתות מתארים את אחת הדרכים ליישוב סכסוכי עבודה. לפיכך, ריבוי שביתות יכול להעיד על הקלות שבה האיגוד המקצועי בוחר להשתמש בינשק השביתה, כפי שזה מכונה לאחרונה, אך הוא יכול גם להעיד על היעדר אלטרנטיבות מספקות ליישוב סכסוכים שלא על דרך שביתה. **כלומר, השביתה היא סימפטום של סכסוך עבודה ולא הסכסוך עצמו.**

2. השירות הציבורי

עניין נוסף אשר יש לתת עליו את הדעת בטרם נפנה לבחינת סכסוכי עבודה הוא התייחסות של הדיון למגזר הציבורי, המאופיין בדפוס שונה של מערכת יחסי עבודה מהמגזר הפרטי. ריבוי השביתות במגזר זה ביחס למיעוט השביתות במגזר הפרטי (ראו נתונים בתרשימים 8-9 בהמשך הפרק) מעיד על כך שלסכסוכי עבודה במגזר הציבורי אופי ייחודי.

במהלך השנים התפתחו מערכות יחסי עבודה נפרדות למגזר הציבורי והפרטי וכחלק מכך גם המשא ומתן הקיבוצי על שכר ותנאי העסקה התפצל מאמצע שנות השבעים (Grinberg, 1991; Shalev, 1992). ההבדלים במערכות יחסי העבודה בין המגזרים בהקשר של סכסוכי עבודה באים לידי ביטוי בכמה מישורים. בראש ובראשונה יש לציין כי במגזר הפרטי סכסוכים

מוכרעים באופן משמעותי יותר על ידי כוחות השוק, ואילו במגזר הציבורי ההישענות על איתותי שוק, הן מצד המעסיק והן מצד העובדים, נמוכה בהרבה. התקציב הציבורי גמיש יותר לעומת התקציב במגזר הפרטי, והמחיר (שכר) במגזר הציבורי אף הוא רגיש יותר לאיתותים פוליטיים מאשר לכלכליים. שנית, ייצוג הצדדים לסכסוך העבודה שונה. כך למשל, ישנם איגודים מקצועיים אשר מייצגים עובדים בעיקר במגזר הציבורי (ארגוני המורים, ההסתדרות הרפואית, ארגוני הסגל האקדמי וארגון עובדי המחקר במערכת הביטחון). גם בצד המעסיקים ישנם מוסדות ייחודיים, החל מפונקציות בשירות המדינה, כגון הממונה על השכר ונציב שירות המדינה, ודרך התארגנות הרשויות המקומיות במרכז לשלטון המקומי, אשר ממלא תפקיד הדומה לזה של ארגון מעסיקים. שלישית, ישנם מוסדות ייחודיים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי, כגון המוסד לבוררות מוסכמת. במגזר הפרטי, לעומת זאת, התפתחו פרקטיקות אחרות כגון ועדות המעקב. כמו כן, במגזר הציבורי יש דינים ייחודיים דוגמת הביקורת הנתונה לממונה על השכר בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, או ההסדרים המגדירים את מוסד ה'שביתה הבלתי מוגנת'. ולבסוף, לסכסוכים בשירות הציבורי השפעה קשה יותר על צדדים שלישיים. מאחר שהשירות הציבורי מספק שירותים אשר לעתים קרובות ניתנים אך ורק על ידי המדינה (נמלים, שירותי תשתית עירוניים, שירותי משרדי הממשלה, וכדומה), השפעת הסכסוך על התעשיינים הזקוקים לנמלים כדי לייצא ועל הציבור הזקוק למשרד הפנים על מנת לחדש דרכון, היא קשה ביותר.

המאפיינים המייחדים את סכסוכי העבודה בשירות הציבורי מעידים גם על הקושי בתחימה של השירות הציבורי. כך למשל, שביתה של עובדי תברואה ברשות מקומית שבה גם קבלנים עצמאיים מספקים שירותי תברואה היא 'ציבורית' במובן של כפיפות לנורמות ייחודיות של השירות הציבורי ולביקורת של הממונה על השכר, אך היא אינה ציבורית במובן של שירות ייחודי לציבור, כיוון שקבלן המשנה מפנה את הפסולת והציבור לא ירגיש בשביתה. כהנחת עבודה לצורך נייר עמדה זה נכלול במגזר הציבורי כל מעסיק המספק שירות הנושא אופי ציבורי. הגדרה זו מקבלת ביטוי אופרטיבי בחוק יישוב סכסוכי עבודה, שבו נכללים בשירות הציבורי שירות המדינה, מפעל או מוסד שהוקמו בחוק, הרשויות המקומיות, מרבית שירותי הבריאות, החינוך, התחבורה האווירית, הפקה וייצור של דלק, הפקה ואספקה של מים וחשמל, והפעלת מתקן בזק.

3. הסברים לסכסוכי עבודה בשירות הציבורי

המניעים לסכסוכי עבודה המתוארים בספרות רבים ומגוונים (Addison, 1981; Ashfelter and Jhonson, 1969; Hicks, 1963; Korpi and Shalev, 1980; Shorter and Tilly, 1971). יש המסבירים סכסוכי עבודה כתוצר של טעות או א-סימטריה באינפורמציה שיש לצדדים, לדוגמה לגבי מתח הרווחים של המעסיק או מהירות העבודה שהעובדים מסוגלים לה. על פניהם, הסברים אלה משכנעים פחות בשירות הציבורי, וזאת בשל השקיפות הגדולה יותר הנדרשת בו לעומת תאגיד עסקי. עם זאת, דווקא בעשור האחרון הייתה זו המדינה אשר הביאה לפתחו של בית הדין לעבודה התנגדויות לחשוף מידע לעובדים במסגרת משא ומתן קיבוצי, וההלכות המשפטיות החדשות בנושא זה היוו תוצר של סכסוכים במגזר הציבורי ולא במגזר הפרטי.² כך גם המחלוקת בנושאים של הליכי הפרטה ורה-ארגון עוסקת לעתים בניגוד אינטרסים לגבי האינפורמציה שתועבר לעובדים עוד בשלב המקדמי של עצם תכנון השינויים במבנה הארגוני. כמו כן, נראה שהיעדר איתותים ברורים של השוק מקשה על ניהול המשא ומתן במגזר הציבורי ועלול להביא לתפיסות שגויות של הצדדים לגבי עמדת הצד השני ומגוון האפשרויות הפתוחות למשא ומתן.

הסברים אחרים מדגישים את התחרות על מוקדי עצמה כלכלית ופוליטית וטוענים כי סכסוכי עבודה נובעים מחוסר שביעות רצון ומהיעדר אמון במוסדות חברתיים מקובלים ליישוב סכסוכים. כלומר, הסכסוך בכלל והשביתה בפרט הם תוצר של היעדר מוסדות אלטרנטיביים ליישוב הסכסוך עם פריצתו. סכסוכי עבודה, אם כן, עשויים לנבוע ממחלוקת בקרב ארגוני העובדים. כך למשל, גודלה של ההסתדרות והמתח בין הרמות השונות של ייצוג העובדים (לדוגמה ועדים מצד אחד והאגף לאיגוד מקצועי מצד השני), המלווה אותה מאז הקמתה, יכולים להסביר שביתות פראיות, שביתות שמטרתן קידום זחילת שכר, ושביתות שמטרתן להכריע מאבקים פנים-ארגוניים. סכסוכי העבודה יכולים גם להיות תוצאה של מטרותיהם הפוליטיות של המעסיק והאיגוד המקצועי בשירות הציבורי. הדוגמה

2 ראו לדוגמה: דבי"ע נב/ 4-30 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים נ' מדינת ישראל, פד"ע כד 479; דבי"ע נד/ 4-12 ההסתדרות הכללית נ' מדינת ישראל, (לא פורסם); עסי"ק 4000005/98 הסתדרות העובדים הכללית, הסתדרות עובדי המדינה והוועד הארצי של עובדי מנהל ומשק בבתי החולים הממשלתיים – מדינת ישראל.

המובהקת ביותר לכך היא סכסוך העבודה ברשויות המקומיות שמקורו באי-הסכמה בין השלטון המרכזי והמקומי לגבי תקציב השלטון המקומי, כאשר אין מחלוקת לגבי זכות העובדים לשכרם. מובן שאי אפשר לנתק את סכסוכי העבודה בשירות הציבורי מההקשר הפוליטי; גם למעסיקים השונים וגם לארגון העובדים יש אגינדה פוליטית-מפלגתית.

נראה שאין סיבה אחת ויחידה המסבירה את מספרם הרב של סכסוכי עבודה בשירות הציבורי. כמכלול – השביתות בשירות הציבורי נובעות יותר מבעיות המייחדות אותו ומניתוקו ממנגנון ברור של שוק, ולכן מושפעות משיקולים ארגוניים ופוליטיים באופן משמעותי יותר מאשר במגזר הפרטי.

ג. המוסדות ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי

1. סיווג סכסוכים ומוסדות ליישוב סכסוכי עבודה

מבחינה פורמלית קיים מגוון של מנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי, אולם השימוש שנעשה בהם בפועל מצומצם ביותר. על מנת לסקור את המנגנונים השונים ליישוב סכסוכי עבודה יש להבחין ראשית בין סוגים שונים של סכסוכים. לוח 1 מתאר את ההבחנות שפותחו על ידי בית הדין לעבודה בנוגע לסוגים שונים של סכסוכים. למרות מורכבות ההבחנות שפותחו בפסיקה בשנים האחרונות, קיימת ביקורת על עצם היכולת לערוך חלק מההבחנות המקובלות, ובעיקר הבחנה בין סכסוכים כלכליים ופוליטיים (בן-ישראל, 1986; מונדלק, 2001; רבין-מרגליות, 2004; רדאי, 1995; שקד, 1999).

לוח 1 סיווג סכסוכי עבודה

- **סכסוך אינדיבידואלי** – סכסוך אשר מתייחס לבעיה של יחיד אל מול מעסיקו, ו**סכסוך קיבוצי** – סכסוך המתייחס לבעיה של קבוצה.
- יש להבחין בין **סכסוך כלכלי** – סכסוך על קביעת זכויות עתידיות (לדוגמה שיעור התוספת בשכר), ו**סכסוך משפטי** – סכסוך על מימוש זכויות קיימות (לדוגמה האם שכר שנקבע בהסכם שולם).
- הבחנה במישור אחר מדגישה את ההבדל בין **סכסוך כלכלי** – סכסוך העוסק בתנאי העבודה וביחסי העבודה שבין עובדים למעסיקם, לבין **סכסוך פוליטי**, המתייחס לנושאים שבין רשויות השלטון ובין הריבון (העם). הקושי בהבחנה בין שני סוגי הסכסוך נובעת מכך שהמעסיק הציבורי חובש שני כובעים – של מעסיק ושל רשות שלטונית. לכן, בית המשפט הכיר ב**סכסוך מעין פוליטי** העוסק בנושאים אשר מעצם מהותם וטיבם הם נושאים כלכליים (שכר, פיטורים, וכיו"ב), אך הסכסוך מופנה כלפי הרשות השלטונית ולא כלפי המעסיק ככזה.
- יש הבחנה בין נושאים הקשורים ל**תנאי עבודה** או ל**יחסי עבודה**, שלגביהם חלות חובות מתחום יחסי העבודה הקיבוציים (לדוגמה, ניהול משא ומתן), לבין נושאים אחרים שלגביהם תחולת חובות אלה מוגבלת או לא קיימת.

סוג הסכסוך	אינדיבידואלי	קיבוצי
משפטי	דוגמה: מניעת תשלום על שעות נוספות.	דוגמה: מניעת תשלום שכר מכלל העובדים.
	יישוב הסכסוך: בית הדין לעבודה או במסגרת הסכמים קיבוציים.	יישוב הסכסוך: בית הדין לעבודה, בוררות מכוח הסכם.
כלכלי	דוגמה: דרישת העובד/המעסיק לתוספת/הפחתת שכר.	דוגמה: סכסוך בדבר הצורך בקיצוץ כללי של שכר העובדים ושיעור הקיצוץ.
	יישוב הסכסוך: נתון לכוחות הצדדים במשא ומתן.	יישוב הסכסוך: בוררות מכוח חוק יישוב סכסוכי עבודה; תיווך מכוח חוק זה; המוסד לבוררות מוסכמת; שביטה.
	בין העובדים למעסיק	בין העובדים לאחר (מעסיק אחר, או הריבון)
בנושא של תנאי עבודה או יחסי עבודה	דוגמה – סכסוך על שכר. סכסוך כלכלי אפשר ליישבו בהתאם לסיווג בטבלה הנ"ל.	דוגמה – סכסוך בעקבות החלטת ממשלה שתגרור פיטורים בגוף ציבורי. סכסוך מעין פוליטי הגבלה על זכות השביתה, והתייחסות אל הסכסוך כשילוב של מחאה פוליטית נגד הריבון וסכסוך עבודה.
בנושא אשר איננו נופל בגדר תנאי עבודה או יחסי עבודה	דוגמה – החלטה על רה-ארגון; קביעת מספר תקנים. ההחלטה בנושאים כאלה היא של המעסיק, אך לעובדים הזכות להכריז על סכסוך בנוגע להשלכות ההחלטה על תנאי עבודתם ויחסי העבודה.	דוגמה – מחאת עובדים כנגד עמדת ישראל בנושא השטחים. סכסוך פוליטי ההחלטה בנושאים אלה מסורה אך ורק לריבון ואינה נושא שלמערכת יחסי העבודה יש זיקה כלפיו.

2. השימוש במוסדות ליישוב סכסוכי עבודה

עיקר הבעיה של סכסוכים בשירות הציבורי מתייחס לסכסוכים בעלי אופי קיבוצי. אך להבדיל מסכסוכים אינדיבידואליים, סכסוכים קיבוציים מתאפיינים בריבוי דרכים ליישוב (ראו לוח 1; מירוני, 1986; Raday, 1983). באופן טבעי, חלק גדול מהסכסוכים נפתרים במשא מתן על ידי הצדדים, ולמעשה אינם מהווים עוד 'סכסוך'. כאשר מדובר בסכסוך משפטי הצדדים יכולים לפנות לבית הדין לעבודה, אך גם להישען על מסגרות ליישוב סכסוכים שנקבעו בהסכמים הקיימים, כמו בוררות. במקרים של סכסוכים כלכליים, הצדדים יכולים להיעזר בכלים הייחודיים שמציב חוק ליישוב סכסוכי עבודה: הבוררות והתיווך. על פי החוק, תיווך הוא מנגנון שאפשר לכפות על הצדדים אך אי אפשר לחייבם לקבל את הצעות המתווך. לעומת זאת, בבוררות הצדדים מחויבים לקבל את החלטת הבורר, אך על פי החוק אין אפשרות לחייב את הצדדים לערוך בוררות. בנוסף, הצדדים יכולים לפנות למוסד הייחודי לשירות הציבורי – המוסד לבוררות מוסכמת, שהוקם מכוח הסכם קיבוצי ונועד לקדם הכרעות בסכסוכים ולהעניק להם את הלגיטימציה הנדרשת על ידי עיגונם בהסכם. מנגנונים ייחודיים אלה ליישוב סכסוכים נובעים מכך שביחסים קיבוציים הדגש הוא על הבטחת המשכיות מערכת יחסי העבודה – במהלך הסכסוך ואף לאחריו. המנגנונים השונים ליישוב סכסוכים הוצגו בחקיקה עוד בסוף שנות החמישים, ופותרו בהסכמים לאחר מכן. עם זאת, המחלוקת על השימוש בהם ליוותה אותם עוד מהקמתם והשימוש בהם היה מצומצם. מידת הלגיטימציה שהמנגנונים השונים המבוססים על הסכמה זוכים לה נשחקה מאוד בשני העשורים האחרונים. מנגנון נוסף ליישוב סכסוכי עבודה הוא השביתה. השביתה היא אקט מיליטנטי מצד העובדים, וזאת בניגוד להליכי בוררות ותיווך אשר אמורים להיות מונעים באופן סימטרי (כלומר בהסכמה). אל מול השביתה אפשר להציב הנעת שינויים חד-צדדית מצד המעסיק בתנאי העבודה וביחסי העבודה. במגזר הפרטי, צעד חד-צדדי כזה בא לידי ביטוי בכך שהמעסיק עושה שימוש בכוחו הניהולי כדי להניע שינויים ארגוניים, או במקרה קיצוני – סוגר את המפעל ומעבירו למדינה אחרת באופן המייתר את הצורך להגיע להסכמה כלשהי. לעומת זאת, במגזר הציבורי, שימוש של המעסיק בכוח בא לידי ביטוי בהחלטות של הרשות המבצעת או המחוקקת להניע שינוי בשכר או בתנאי ההעסקה ללא הסכמה מוקדמת. השביתה מצד העובדים והשינוי החד-צדדי מצד המעסיק נבדלים אם כן מהשימוש במנגנונים המשותפים על הסכמה כגון משא ומתן, תיווך, פישור ובוררות.

למרות מגוון המנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי, השימוש בהם הולך ופוחת הלכה למעשה. האמצעים היחידים שנותרו בעלי חשיבות הם האמצעים החד-צדדיים – השביתה, השינוי החד-צדדי מצד המעסיק במישור הכלכלי והפוליטי, והפנייה לבית הדין לעבודה אשר מעבירה את הדין למישור המשפטי. על מנת לתעד את המגמות המתוארות לעיל יש מקום להצביע על שיעור הסכסוכים שטופל בכל אחד מהאמצעים ליישוב סכסוכים. אך כפי שצוין בפתח פרק זה – אין נתונים המצביעים על שיעור הסכסוכים בשירות הציבורי. מעבר לכך, אין בנמצא נתונים לגבי היקף השימוש בתיווך ובבוררות על פי חוק יישוב סכסוכי עבודה. הדבר נובע חלקית מכך שאין איסוף נתונים, וחלקית מהקושי הבסיסי באיתור השימוש בכלים אלה. עם זאת, משיחות שנערכו הן עם הממונה על יחסי העבודה, והן עם הצדדים ליחסי העבודה, עולה בבירור כי השימוש בכלים אלה נמוך ביותר. גם מספר הסכסוכים המובאים למוסד לבוררות מוסכמת ירד מכמה עשרות בשנה בעת הקמתו לבודדים בלבד כיום, אם כי ישנם מקרים של פנייה לבוררות אצל גורמים חיצוניים (כלומר, מחוץ למשרד העבודה) כגון שופטים בדימוס או מגשרים פרטיים.

על אף השיתוק היחסי שחל במנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה, יש להדגיש כי בכל זאת נעשה מעת לעת שימוש אפקטיבי ולעתים אף יצירתי באפשרויות הקיימות. כך לדוגמה, בראשית שנות השבעים הוכנס מנגנון לחוק יישוב סכסוכי עבודה המאפשר הסדר הדומה באופיו לבוררות חובה, אם כי הוא מבוסס על הסכמת הצדדים ועל נכונותם לשיתוף פעולה. סעיף 37 לחוק קובע כי בעת סכסוך כלכלי בשירות הציבורי, בזמן חלותו של הסכם קיבוצי, אפשר להסכים על בוררות כלכלית, ובהיעדר הסכמה אפשר להעביר את הסכסוך לוועדה פריטטית. אם הוועדה לא מצליחה ליישב את הסכסוך, אחד הצדדים יכול לפנות לבוררות כלכלית. השימוש בסעיף זה נדיר, אולם בעקבות הנחיית בית הדין לעבודה נעשה בו שימוש במסגרת סכסוכים עם ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים.³ גם בהסכם הקיבוצי שנחתם בין הסתדרות הרופאים ומדינת ישראל בעקבות השביתה הממושכת ב-2000, ולאחר תהליך גישור, הייתה הסכמה להמיר את השביתה מצד אחד ואת המהלכים החד-צדדיים של המעסיק מצד השני – בבוררות. הסכם זה עיגן את ויתור העובדים על חירות השביתה למשך עשר שנים, והמדינה מצדה

3 ראו: ס"ק 1001/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים בסמינרים ובמכללות נ' מדינת ישראל, עבודה ארצי, כרך לג (95), 32.

הסכימה לבוררות חובה ליישוב סכסוכים. עד היום מנגנון הבוררות מכוח ההסכם טרם הופעל, והצדדים עדיין מנסים להוציא את ההסכם אל הפועל. על אף הקשיים והמחלוקות שנלוו לשתי הדוגמאות האלה, יש ללמוד אותן היטב כיוון שהן מסמנות את האפשרות הטמונה בחידוש המוסדות לקידום יישוב של סכסוכים ומניעתם באופן המושתת על הסכמה (ללא שביתה וללא הכרעה משפטית).

לסיכום חלק זה: על אף ריבוי המוסדות ליישוב סכסוכי עבודה, דווקא האמצעים המושתתים על הסכמה אינם מתפקדים עוד. לעומת הירידה בפנייה למוסדות המתבססים על הסכמת הצדדים להכרעה או לתיווך, השימוש בבית הדין מחד ובאמצעים כלכליים חד-צדדיים מאידך נותר דומיננטי, כפי שיפורט בהמשך. יש להדגיש כי הפער שנפער במנגנון ליישוב סכסוכים משפיע לא רק על חסך באמצעים אפקטיביים לאחר קרות הסכסוך, אלא תיתכן לו השפעה גם על היווצרותם של סכסוכים מלכתחילה. אחד היתרונות של מנגנונים מתמשכים ליישוב סכסוכים הוא תהליך הלמידה המשותפת של הצדדים, והיכולת לייצר פתרונות החורגים מהסכסוך הבודד ואשר קובעים גם מנגנונים למניעת סכסוכים עתידיים. כך למשל, כאשר ועדות פריטטיות העוסקות בצידוק לפיטורים מתפקדות היטב, הן יוצרות נורמות נמשכות המבהירות לצדדים ליחסי העבודה ולעובדים את הנורמות הארגוניות, שלולא מלאכת יישום זו היו נותרות עמומות. במילים אחרות, הסכמות יכולות להזין הסכמות נוספות, ואילו כוחן של הכרעות הוא בדרך כלל בסיום סכסוך או בקידום הכרעות נוספות. בהיעדר התשתית ההסכמית נפנה לבחון את השימוש בשביתה ובהכרעה השיפוטית ככלים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי.

ד. מוסד השביתה

חירות השביתה היא זכות יסוד המוכרת כזכות אדם במשפט הבינלאומי ואף בדין הישראלי (בן-ישראל, 2003). הגישה הרווחת בישראל רואה בשביתה נגזרת של חירות ההתארגנות. ללא יכולת לשבות נלקח מהעובדים הכוח להשפיע על המעסיק במשא ומתן במטרה לקדם הסכם קיבוצי. מטרתה הבסיסית של השביתה היא להוות אמצעי לחץ בידי העובדים כנגד המעסיק במסגרת משא ומתן על תנאי עבודה או על יחסי עבודה. מהותה של השביתה היא מניעת עבודה, באופן מלא או חלקי, מהמעסיק. אל מול יכולת העובדים

לשבות, פתוחים בפני המעסיק אמצעים אחרים כגון שינוי במבנה הארגוני אשר יפחית את כוחם של העובדים, סגירת מקום העבודה (בעיקר במגזר הפרטי), וכפי שנראה גם לאחרונה – שימוש בחקיקה (בעיקר במגזר הציבורי). על אף שהשביתה נתפסת כזכות אדם, כאמצעי להאצת יישוב סכסוכים וכאמצעי של העובדים לחייב את המעסיק לשימוע את קולם, יש לה גם צדדים בעייתיים. השביתה היא כלי לוחמני, לעתים אלים, המסב נזקים לכל הצדדים: לעובדים, למעסיקים ולצדדים שלישיים. שביתה דומה לעתים למלחמה, ובין אם היא נערכת כצעד 'התקפי' של ארגון העובדים או כתגובה 'מתגוננת' לצעד קודם של המעסיק, התוצאה אחת היא. שביתות רבות, ובעיקר שביתות חוזרות ונשנות באותו מקום עבודה אינן הדרך האופטימלית (מבחינה כלכלית וחברתית כאחד) ליישוב סכסוכים.

מאחר שההתייחסות החברתית לשביתה היא אמביוולנטית, ישנן מגבלות על חירות השביתה. כך בישראל כיום וכך בעולם כולו. בחלק הבא יתוארו המגמות לגבי השימוש בשביתה בישראל, ולאחר מכן המגבלות על השימוש בשביתה לאורך זמן. חלקו האחרון של פרק זה יציג את הממצאים העיקריים והמסקנות העולות מהם לגבי מדיניות ציבורית.

1. השימוש בשביתה

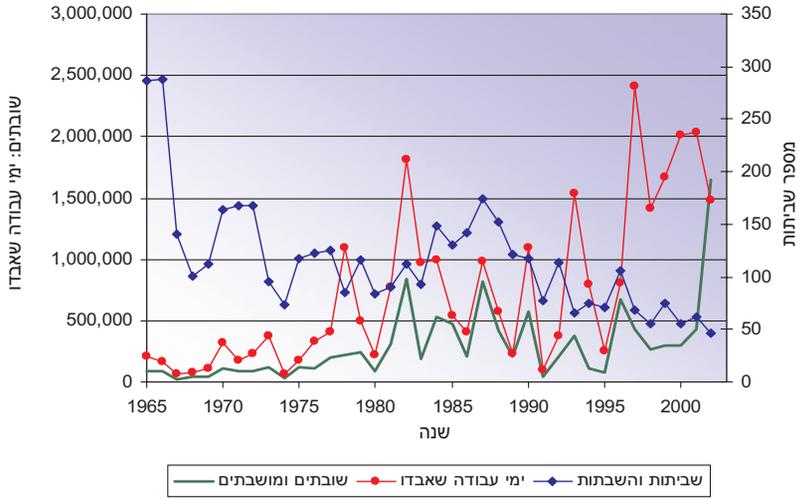
במשך השנים נערכו מספר מחקרים על דפוסי השביתות בישראל (Chermesh, 1993; בר-צורי, 1995; מונדלק והרפז, 2002), אולם הם מכסים את השימוש בשביתות עד אמצע שנות התשעים. כלומר, העשור האחרון, על כל הטלטלות שעברו על שוק העבודה בכלל ועל מערכת יחסי העבודה בפרט, לא תואר עד כה באופן מסודר. התרשימים בחלק זה סוקרים את השימוש בכלי השביתה על פני כמעט ארבעים שנה.

תרשימים 4-6 מצביעים על המגמות לגבי שלושה מדדי השביתה: מספר השביתות והעיצומים (כלומר – שיבושי עבודה שאינם מגיעים להפסקת עבודה מוחלטת), מספר העובדים שהשתתפו בשביתות ובעיצומים וימי העבודה שאבדו. שלושה ממצאים עיקריים עולים מתרשימים 4-6:

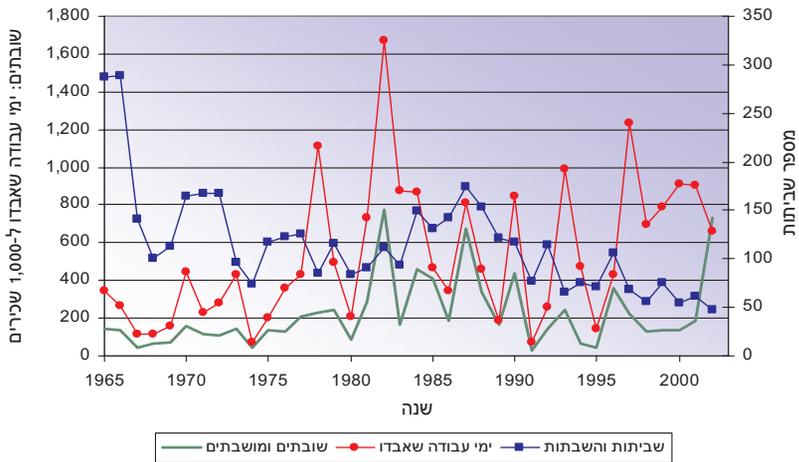
- מספר השביתות בישראל כיום איננו חריג ביחס לשנים עברו. ממחצית שנות השמונים המספר הולך ופוחת, אך מ-1998 חלה עלייה מחודשת.
- מספר השובתים והמשתתפים בעיצומים בשנות התשעים דומה למספרם בשנות השמונים.
- לאחר הירידה בסוף שנות השמונים, חלה באמצע שנות התשעים עלייה משמעותית בימי העבודה שאבדו בעקבות שביתות ועיצומים. עלייה זו

נובעת בעיקר מהתארכות השביתות. ב-2003 היו עיצומים שנמשכו למעלה משלושה חודשים; שביתת הרופאים ב-2000 נמשכה מספר חודשים; והשביתה הכללית ב-1997 (השביתה על "הפתק הצהוב") נמשכה חמישה ימים – פרק זמן ארוך מאוד לשביתה כללית במשק. הנתונים המצרפיים על עיצומים ושביתות במשק אינם חושפים את הפער הגדול בין השימוש בשביתה במגזר הפרטי לבין השימוש בה במגזר הציבורי (ראו תרשימים 7 ו-8).

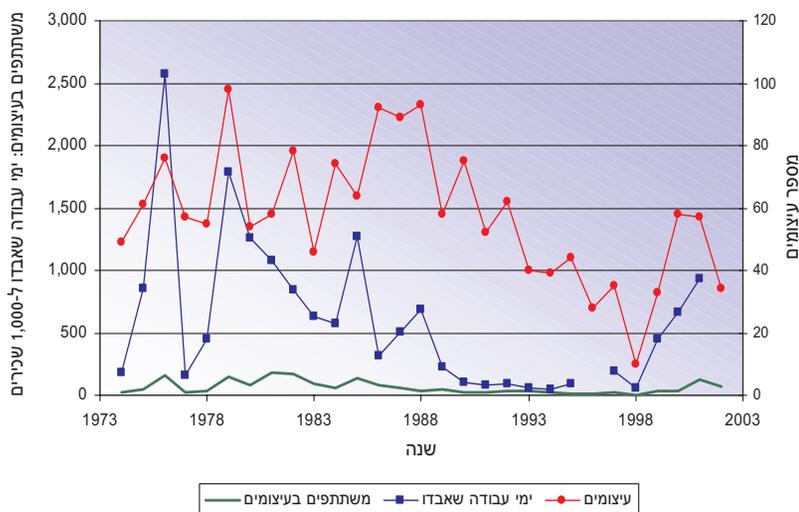
- מראשית שנות השבעים קיימת במגזר הפרטי מגמה של ירידה הדרגתית במספר השביתות, במספר השובתים ובימי העבודה שאבדו.
- במגזר הציבורי מספר השביתות יציב, אולם מאמצע שנות התשעים יש עלייה בשיעור העובדים המשתתפים בשביתות, וכתוצאה מהתארכות השביתות חלה גם עלייה במספר ימי העבודה שאבדו.
- גם אם ריבוי השביתות, משך השביתות ועצמתן גדול במגזר הציבורי לעומת הפרטי, הרי שגם בתוך במגזר הציבורי התמונה איננה אחידה. תרשים 9 מתאר את הנתונים השונים ביחס לשלושה ענפים ציבוריים – המנהל הציבורי, החינוך והבריאות.
- השביתות בשירותי הבריאות והחינוך אינן משתוות בשכיחותן, במשכן או בעצמתן לאלה של שירותי המנהל הציבורי. בשירותי הבריאות והחינוך קיימים ארגוני עובדים חזקים ובעלי דמות ברורה (ההסתדרות הרפואית ושני ארגוני המורים), והשביתות נוטות להיות כלליות ולא ממוקדות בבית ספר אחד או בבית חולים אחד, בניגוד לשביתות בשירות הציבורי אשר מתפרסות על פני מספר רב של משרדים, עיסוקים ורמות שונות של משא ומתן קיבוצי.
- סוגיה נוספת מתייחסת להשוואת שיעור השביתות בישראל ביחס לשביתות במדינות אחרות (תרשים 10).
- הממצא העיקרי העולה מההשוואה הבינלאומית מעיד על שיעור הגבוה של שובתים וימי עבודה שאבדו בישראל בשנות התשעים. עם זאת, יש לעשות שימוש זהיר בממצא זה כיוון שאופן איסוף המידע משתנה ממדינה למדינה, וקשה להשוות בין שיעור השביתות בישראל לצרפת, למשל, שבה שיעור השביתות בשירות הציבורי אינו נכלל בנתונים. כמו כן, יש להדגיש כי ממצא זה המשמש בדרך כלל להדגים את שימוש היתר בשביתות אינו אומר דבר לגבי הסיבות לריבוי השביתות – האם אלה נובעות ממיליטנטיות של האיגוד המקצועי, מחוסר ריסון משפטי, ממדיניות המעסיק הציבורי, או כפי שהודגש בפתח הדברים – מהיעדרם של אמצעים חלופיים ליישוב סכסוכים?



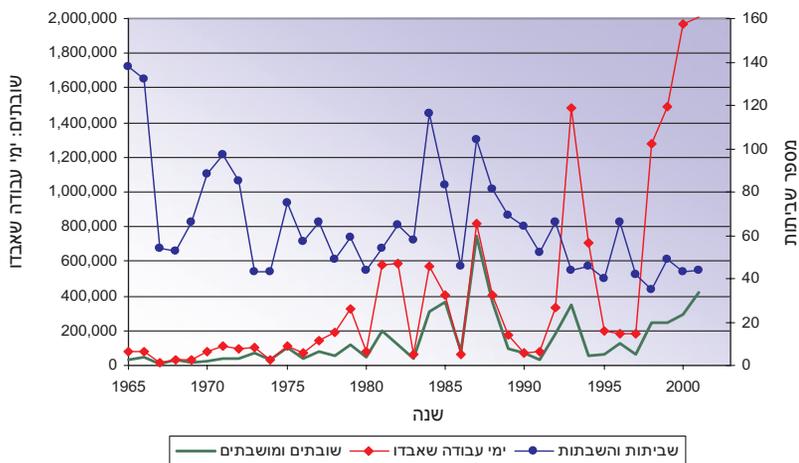
תרשים 4. שבתות והשבתות, שובתים ומושבתים, וימי עבודה שאבדו, 2002–1965



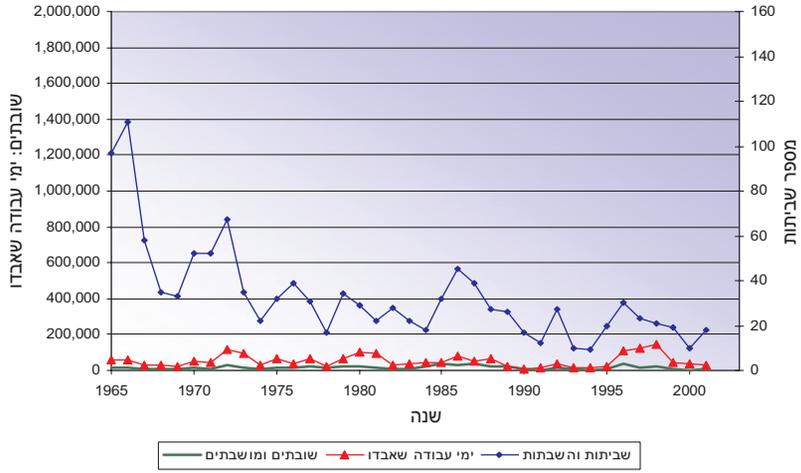
תרשים 5. שבתות והשבתות, שובתים ומושבתים, וימי עבודה שאבדו (ל-1,000 שכירים), 2002–1965



תרשים 6. עיצומים, משתתפים בעיצומים, וימי עבודה שאבדו בשל עיצומים 1973–2003 (ל-1,000 שכירים)

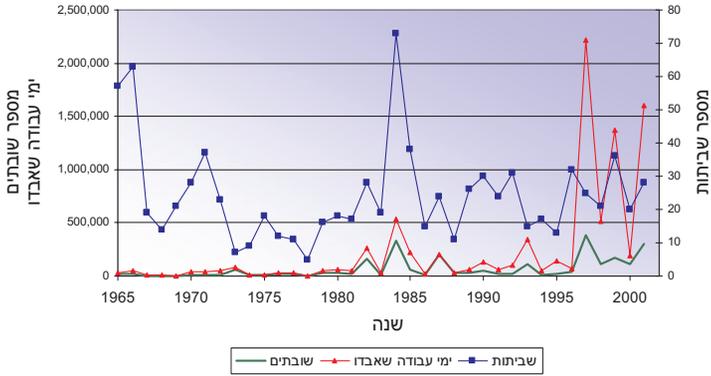


תרשים 7. שביתות והשבתות, שובתיים ומושבתיים, וימי עבודה שאבדו במגזר הציבורי, 2001–1965

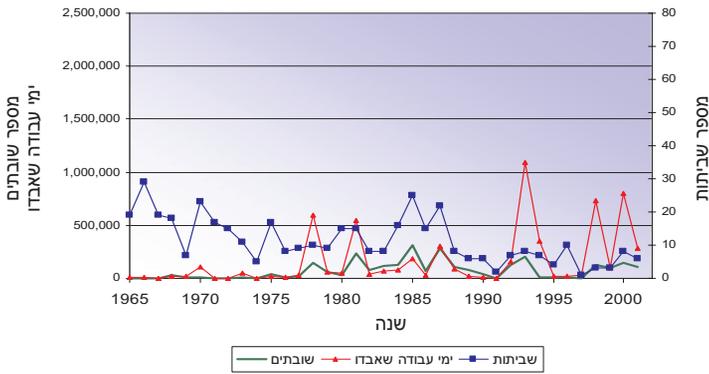


תרשים 8. שביתות והשבתות, שבתים ומושבתים, וימי עבודה שאבדו במגזר הפרטי, 2001–1965

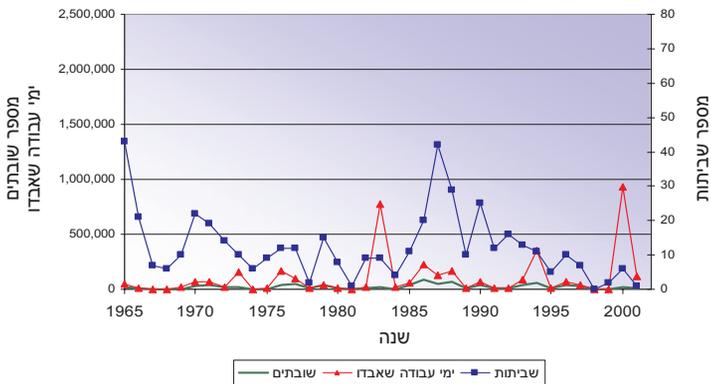
שירותי המנהל הציבורי



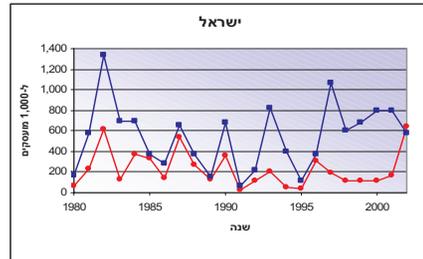
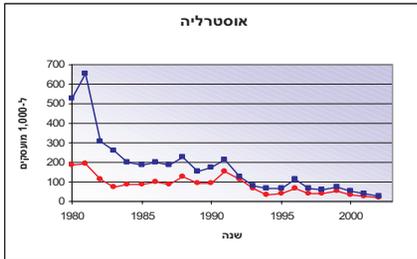
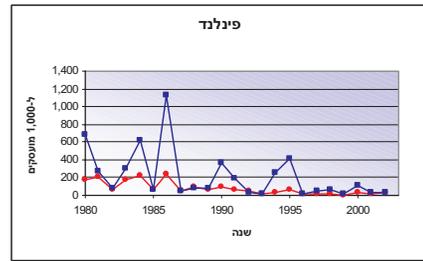
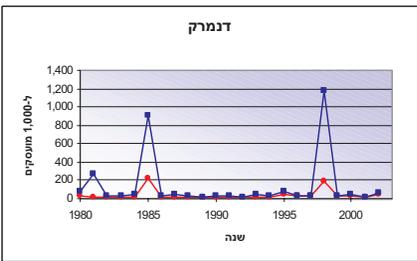
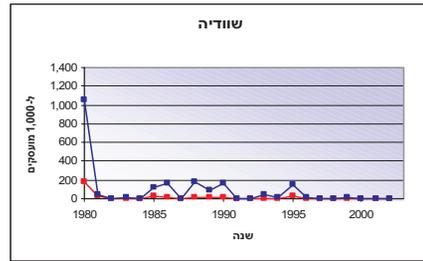
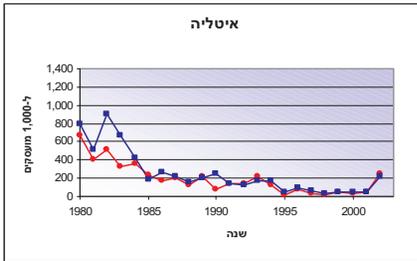
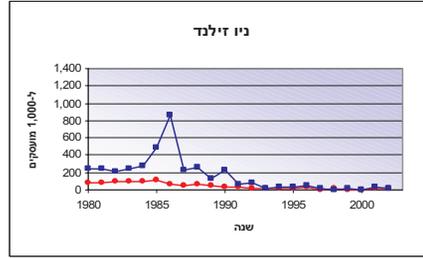
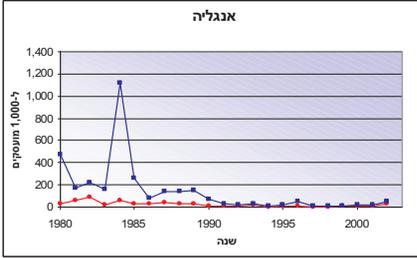
שירותי החינוך



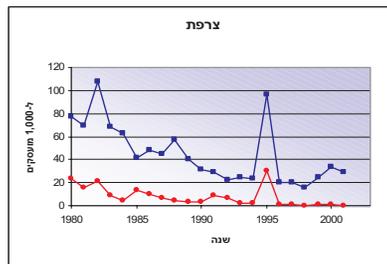
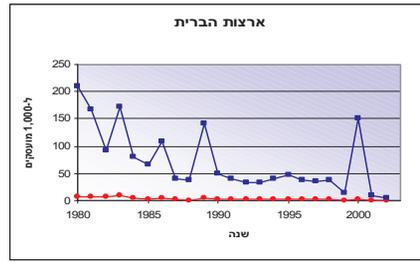
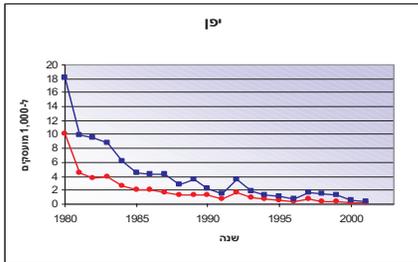
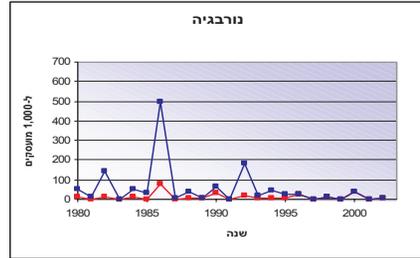
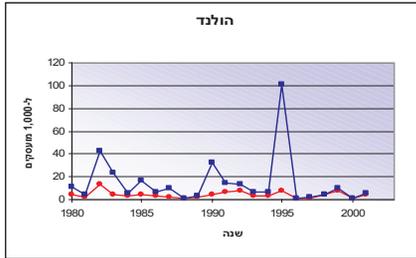
שירותי הבריאות



תרשים 9. שבתות, שבתים, וימי עבודה שאבדו בשירותי המנהל הציבורי, החינוך והבריאות



ימי עבודה שאבדו (blue line with squares) שבתים (red line with circles)



ימי עבודה שאבדו — שובתיים

תרשים 10. מספר שובתיים ומספר ימי עבודה שאבדו (ל-1,000 מועסקים) -

השוואה בינלאומית, 1980-2002

הקריטריון המינימלי להכללה בסטטיסטיקה:

- אנגליה - לפחות 10 עובדים מעורבים בשביתה ומשך שביתה של לפחות יום אחד, או לפחות 100 ימי עבודה שאבדו.
- ניו זילנד - לפחות 10 ימי עבודה שאבדו. לפני 1988 שביתות במגזר הציבורי לא נכללו בסטטיסטיקה.
- איטליה - אין.
- שוודיה - לפחות 8 שעות עבודה שאבדו.
- דנמרק - לפחות 100 ימי עבודה שאבדו.
- פינלנד - לפחות שעת עבודה אחת שאבדה.
- ישראל - לפחות 10 ימי עבודה שאבדו ולפחות 2 שעות עבודה.
- ארה"ב - לפחות 1,000 עובדים מעורבים בשביתה ומשך שביתה של לפחות משמרת מלאה.
- אוסטרליה - לפחות 10 ימי עבודה שאבדו.
- נורבגיה - לפחות יום עבודה אחד שאבד.
- הולנד - אין.
- צרפת - לפחות יום עבודה אחד שאבד, לא כולל שביתות בחקלאות ובשירות הציבורי.
- יפן - לפחות חצי יום עבודה שאבד.

מקור: International Labour Organization website

2. הגבלות על חירות השביתה

כאמור, הגבלות על חירות השביתה נובעות מהיחס האמביוולנטי כלפיה מצד החברה. מחד זהו כלי הקשור בקשר הדוק לחופש הביטוי, לחירות ההתארגנות, לזכויות אדם ולדמוקרטיה במובנה הרחב. מאידך זהו כלי הנושא אופי מיליטנטי והוא דומה למאבק מלחמתי. מטרת דיני השביתה היא לאפשר לעובדים לקדם את רצונם להתארגן באופן מבוקר ומוסדר ולהבטיח כי השימוש בשביתה יישאר בגדר כללים שהציבור קבע תוך התחשבות באינטרסים של צדדים שלישיים, של המשטר הפוליטי ושל המערכת הכלכלית. כל המדינות המפותחות הטילו מגבלות שונות על השביתה, ומגבלות אלה מבטאות את האופן שבו מערכת יחסי העבודה והמערכת הפוליטית תמרנו בין האינטרסים השונים והגיעו להסדרה זו או אחרת.

התפתחותן של ההגבלות על חירות השביתה היא למעשה תמצית של התפתחות דיני העבודה בישראל. כבר בתקופת המנדט חיפש המחוקק המנדטורי אמצעים להטיל מגבלות על השימוש בכלי השביתה וב-1928 הועבר ה-Workplace Intimidation Act, שהטיל מגבלות על פעילויות נלוות לשביתה. בשנים שלאחר מכן, כל ניסיון לחקיקה שהיה יכול להשפיע באופן כלשהו על חירות השביתה נתקל בהתנגדות ביישוב היהודי, והתנגדות זו נמשכה גם לאחר קום המדינה. בסוף שנות החמישים – עת הועברו החוקים בנוגע ליחסי עבודה קיבוציים – לא הוכנסה כל מגבלה מפורשת על השביתה, ולמעשה במשך שנים רבות לא הייתה כל מגבלה משפטית מפורשת על השביתה. לעומת זאת, היו בדין הגנות ייחודיות לשובתים – בפני תביעה בנוזיקין, תביעה על הפרת חוזה, ואף בחוק שירות התעסוקה הוכנס איסור של השירות לשלוח עובדים להחליף עובדים ששובתים, וזאת על מנת למנוע את מעורבות המדינה בסכסוכי עבודה. בנוסף לכך, במשך שנים היה מצב של חוסר ודאות לגבי זכאות העובדים לשכר במהלך השביתה. ב-1969 התווספה לחוק יישוב סכסוכי עבודה החובה של ארגון העובדים או נציגות עובדים אחרת להודיע על סכסוך עבודה 15 יום לפני הכוונה לפתוח בשביתה. תקופה זו מכונה לעתים תקופת צינון, ואי-מתן הודעה כדין הופך את השביתה לשביתה פראית.

רק עם הקמת בית הדין לעבודה ב-1969 פותחו דיני השביתה הלכה למעשה. יש לציין כי לקראת הקמתו דרשו המעסיקים כי חוק בית הדין לעבודה יקבע שאסור לשבות בזמן שפונים לבית הדין. ההסתדרות, לעומת

זאת, דרשה כי ייקבע בחוק שלבית הדין אסור להוציא צווי מניעה. כפשרה הוחלט שלא להתייחס לשביתה כלל בחוק בית הדין לעבודה. הקמת בית הדין היה למעשה ניסיון לקדם בין השאר גם את הטיפול בשביתות – מקום שבו מערכת יחסי העבודה לא הצליחה להגיע להסכמות לגבי כללי המשחק. בית הדין פיתח תוך זמן קצר את השימוש בצווי מניעה כנגד שובתים, שמטרתם הייתה להבחין בין שביתות אשר נפתחו תוך שמירה על כללי המשחק (שביתה לגיטימית) לבין אלה שלא. בנוסף, בית הדין הוסיף כללי משחק על המעטים שכבר נקבעו בחוק: החובה לכבד הסכמי שקט תעשייתי, הכרה בקיומם של סעיפי שקט תעשייתי בכל הסכם והסכם, הגנה על קניין המעסיק, הכרה בצורך לשקול את האינטרסים של צד שלישי, קיומם של ניסיונות קודמים בין הצדדים ליישב את הסכסוך שלהם במשא ומתן, ועוד. בנוסף, בית הדין הבהיר שמבחינה משפטית חוזה העבודה מושעה במהלך שביתה והשבתה, ואין לעובדים זכות לקבל שכר בתקופה זו.

על אף הכללים שפיתח בית הדין והתקווה שתלו בו כי יפתור את יבועיית השביתות, הועבר ב-1972 תיקון נוסף לחוק יישוב סכסוכי עבודה אשר קבע כי ישנן שביתות **בשירות הציבורי** אשר תהיינה בלתי מוגנות, כלומר לעובדים השובתים בשביתה כזו לא תהיה הגנה בפני פיטורים ובפני תביעת פיצויים חוזית או נזיקית מצד המעסיק. שביתה בלתי מוגנת הוגדרה כשביתה פראית או שביתה שמטרתה הייתה זחילת שכר (שביתה שבה העובדים ביקשו להיטיב את שכרם ותנאי העסקתם בזמן שהסכם קיבוצי היה בתוקף). כמו כן החוק סיפק למעסיק הציבורי אמצעי יעיל להתמודד עם שביתות שבהן העובדים ביצעו רק עבודה חלקית, כך שלא יצטרך לשלם להם את מלוא שכרם. כלומר, החוק סיפק בידי המעסיק הציבורי כלים התקפיים שמטרתם הייתה להרתיע את העובדים בשירות הציבורי מלשבות.

הפער בין מטרת התיקון בחוק יישוב סכסוכי עבודה לבין יישומו רב. למעט מקרים ספורים, המעסיק הציבורי לא עשה שימוש בכלים הללו כנגד השובתים. נראה שהאפשרות לתבוע שהעובדים ישלמו פיצויים למעסיק לא עלתה בקנה אחד עם הצורך ליישב את סכסוך העבודה שבבסיס השביתה באופן שיאפשר לצדדים לחזור לעבודה סדירה ותקינה. בדומה, במשך שנים רבות הגיעו מעסיקים להבנות עם ארגוני העובדים והשכר בעבור ימי השביתה לא נוכה, אלא הופחתו ימי חופשה או נמצאו הסדרים אחרים. לעתים מגבלות טכניות מנעו ניכוי שכר, על אף שמבחינת הדין לא הייתה לעובדים זכות לדרוש תשלום זה. וכך, גם בשביתות בלתי מוגנות, העובדים לא נתבעו לשלם פיצויים ואף קיבלו את שכרם עם תום השביתה.

אם נבחן את ההתפתחויות בעיצוב הדין לגבי שביתות אל מול השימוש בכלי השביתה, לא נראה שיש קשר של ממש בין השינויים בדין ובין השימוש בשביתות. ברמה המצרפית – אין מתאם כלשהו בין ההקשחה של הדין לבין התהליכים בשטח. לכל היותר ייתכן שהדין שינה את דפוסי השביתה (לדוגמה, הביא להקפדה רבה יותר על תקופת צינון או על ניסוח של הסכמי שקט תעשייתי), אך זה מחייב מחקר פרטני יותר.

התפתחויות בעקבות השביתות ב-2003: בעת כתיבת נייר עמדה זה הוגשו מספר רב של הצעות חוק פרטיות לעניין הגבלת זכות השביתה. חלק גדול מהן מתמקד במגזר הציבורי בלבד. הצעת חוק ממשלתית אשר הוכנה על ידי משרדי התעשייה והמסחר והאוצר בשלהי 2004 היא המקיפה מכולן. בין ההגבלות המוצעות בהצעה זו:

- הארכת תקופת הצינון.
 - עידוד השימוש במנגנונים של תיווך.
 - קיום הצבעה דמוקרטית בקרב העובדים המחייבת הסכמה של 20% מכלל העובדים אצל המעסיק על מנת לאשר שביתה, ולו מצומצמת בהיקפה.
 - הבהרה כי העובדים השובתים אינם זכאים לשכר, ואיסור על הכנסת סעיף בהסכם קיבוצי שנחתם לאחר שביתה שהעובדים יקבלו שכר בעבור ימי השביתה.
 - קביעת הסדר ייחודי המאפשר ניכוי חלקי ומהיר משכר העובדים אשר מבצעים עבודה חלקית ('עיצומים') בשירות הציבורי.
- מטרות תיקונים אלה מעורבות. בחלקם התיקונים מספקים **הגנה לציבור ולדמוקרטיה** (לדוגמה, איסור על שביתה לקראת בחירות). עם זאת, ההגנות לציבור הן חלקיות, שכן אין בתיקון משום מענה למצב שהתעורר בעיצומים הארוכים בשירות הציבורי ב-2003, שבהם המדינה נמנעה מלבקש צווי מניעה נגד השובתים ולא דאגה להבטיח אספקת שירותים ציבוריים כגון הנפקת תעודות זהות ודרכונים. חלק מהמגבלות המוצעות נועדו **לעודד שימוש בכלים אחרים ליישוב סכסוכים**, כמו השימוש בתיווך. חלק אחר של המגבלות החדשות נועד **לצמצם את מספר השביתות בשירות הציבורי**. כך למשל חובת ההצבעה הדמוקרטית מהווה מכשול בפני עריכת שביתות, ובעיקר כאשר מדובר בשביתות כלליות שיחייבו מסע בחירות כלל-ארצי לפני קיומן, מסע שהיכולת לתקצבו ולקיימו מוטלים בספק.

3. דיון וסיכום

שיעור השביתות בישראל לא היה רגיש עד כה למגבלות אשר הושמו על השימוש בחירות השביתה. העלייה בעצמת השביתות במגזר הציבורי בשנים האחרונות יכולה לנבוע ממיליטנטיות של האיגוד המקצועי, ממדיניות נוקשה של המעסיק הציבורי ומהיעדר מנגנונים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים המקובלים על כל הצדדים. האפיון של עצמת השביתות כעיקר הבעיה בשירות הציבורי מנתב את הדיון לטיפול בשביתה עצמה, אך למעשה ריבוי השביתות הוא חלק מתהליך המתאפיין בריבוי סכסוכי עבודה במשק מצד אחד, ובהיחלשותם של אמצעים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים אלה, מצד שני. לכן, איתור המגבלות המתאימות על זכות השביתה מצריך התייחסות לסיבות לריבוי השביתות. הגישה העומדת מאחורי הצעת החוק אשר הוכנה בימים אלה שמה דגש על כך שהאיגוד המקצועי עושה שימוש יתר בזכות השביתה. מההצעה לחייב את הארגון לערוך הצבעה בקרב כלל העובדים בשירות הציבורי עולה שעיקר הבעיה היא שהארגון מנותק מציבור העובדים ואינו פועל בדרכים דמוקרטיות. כמו כן, השביתה הופכת למשימה כמעט בלתי אפשרית, כפי שצוין לעיל. הכוונה אם כן בתיקון לחוק ליישוב סכסוכי עבודה היא לצמצם את השימוש בשביתה כמנגנון ליישוב סכסוכים, אך הצעת החוק אינה מציבה מנגנון חלופי של ממש.

המלצה

יש הצדקה להטיל מגבלות על הזכות לשביתה, אם מטרתן של מגבלות אלה להגן על צדדים שלישיים או לעודד ליישוב סכסוכים ומניעתם בדרך אלטרנטיבית. מגבלות כאלה קיימות מזה שנים, לרבות הגדרת כללים להוצאת צווי מניעה והסרת ההגנות משובתים. אין צידוק להוספת מגבלות שתפקידן המרכזי הוא שבירת האיגוד המקצועי או החלשתו. לעומת זאת, יש מקום לכללים אשר ייתנו מענה לסכסוך כמכלול ולא רק לשביתה, למשל חובת תיווך, אך גם אלה מחייבים קיום של מנגנון מוסדר ובעל כוח אפקטיבי לתיווך. אפשר גם לשקול אמצעים מחייבים יותר כגון הרחבת השימוש בבוררות מוסכמת, ואף בבוררות חובה בנסיבות מוגדרות כמו במקרה של שירותים חיוניים. על כך נרחיב בהמשך הפרק.

ה. בית הדין לעבודה

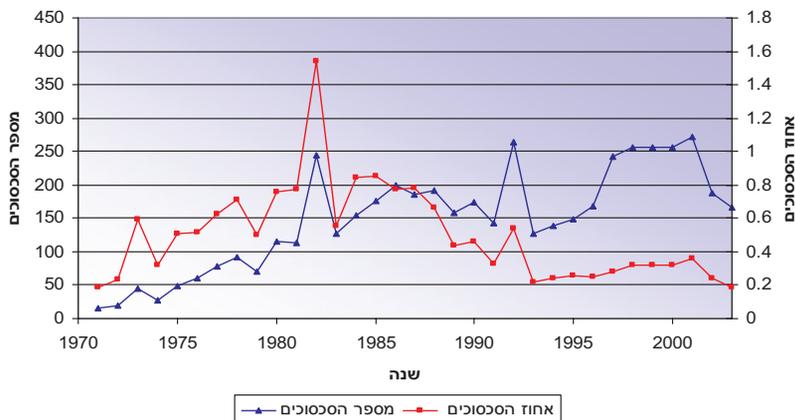
בחינה של המנגנונים השונים ליישוב סכסוכי עבודה מחייבת גם התייחסות לתפקידו של בית הדין לעבודה. בית הדין לעבודה הוקם ב-1969, כשנתיים לאחר שנחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית ובין לשכת התיאום, שבו קבעו הצדדים כי יפעלו אצל המחוקק למען הקמת בית דין ייחודי לסכסוכי עבודה. הנימוקים שעמדו בבסיס הפרדת בית הדין ממערכת המשפט הכללית היו, בתמצית:

- הצורך בקידום ערכאה אשר תאפשר ישפיטה במקום שביתה.
- הצורך בערכאה שלשופטים בה תהיה מומחיות מיוחדת בתחום של דיני העבודה ושוק העבודה.
- הצורך בריכוז סמכויות בנושאים של עבודה וחברה בערכאה אחת, במקום ריבוי הערכאות שהיו בעבר.
- קיומו של טריבונול הרגיש לבעייתיות הבסיסית בסכסוכי עבודה, לרבות הא-סימטריה המובנית בין עובד למעסיק בסכסוכי היחיד, ובין המבוטח – לביטוח הלאומי (וקופות גמל וקרנות פנסיה) בסכסוכים מתחום הביטחון הסוציאלי.

בהינתן המיקוד של דוח זה ביישוב סכסוכים קיבוציים, יש להדגיש כי הצורך של השותפים ליחסי העבודה הקיבוציים היה בעיקר בקידום טריבונול אשר יהיה רגיש לאוטונומיה של מערכת יחסי העבודה בהסדרת תנאי ההעסקה במשק. במילים אחרות – שבית הדין לא יעסוק אך ורק בשאלות המשפטיות כי אם גם בשאלות המתייחסות לסכסוך העבודה עצמו. ההנחה הייתה שבית הדין יעסוק בסכסוכי עבודה לא רק כערכאה שיפוטית רגילה אלא גם כמתווך תעשייתי (industrial mediator). גם אם בית הדין איננו מוסמך להכריע בסכסוכים כלכליים (כלומר, סכסוכים על קביעת זכויות עתידיות, להבדיל מסכסוכים משפטיים על זכויות קיימות), הוא יכול לנסות להתערב בסכסוך הכלכלי, להציע הצעות, ללחוץ על הצדדים להגיע להסכמות, לתווך ולגשר. בחלק הבא יתוארו מגמות השימוש בבית הדין לעבודה, ולאחר מכן תתואר המחלוקת הקיימת כיום לגבי הצורך בבית הדין לעבודה. חלקו האחרון של פרק זה יעסוק בהצגת הממצאים העיקריים והמסקנות שיש לגזור מהם לעניין המדיניות הציבורית.

1. השימוש בבית הדין לעבודה

על אף שבין המטרות העיקריות להקמת בית הדין לעבודה היו יישוב סכסוכי עבודה קיבוציים בכלל וצמצום השימוש בשביתה בפרט, המרכיב הקיבוצי בסך כל פעילות בית הדין לעבודה הוא מזערי בלבד. את הסכסוכים הקיבוציים בבית הדין אפשר לסווג באופן גס לשניים. הסוג האחד הוא סכסוכים משפטיים המתייחסים ליישום של הסכמים קיבוציים. במקרים אלה מביאים הצדדים לבית הדין שאלות פרשניות או בקשה להורות על הצד שמנגד לקיים את ההסכם. מטבע הדברים, מרבית הסכסוכים במקרים אלה (אם כי לא כולם) נפתחים על ידי צד העובדים. תרשים 11 מתאר את סך התביעות שהוגשו לבית הדין לעבודה המתייחסות ליישום של הסכמים קיבוציים ואת חלקם מתוך מכלול הפעילות של בית הדין לעבודה מאז הקמתו. במהלך השנים גדל מספר הסכסוכים הקיבוציים אשר הגיעו לבית הדין לעבודה, אולם יחד עם זאת כל הפעילות של בית הדין לעבודה גדלה באופן משמעותי. הגידול במכלול הפעילות של בית הדין נובע מגידול בשוק העבודה, ממשפט יחסי העבודה, ומהוספת סמכויות לבית הדין לעבודה (לדוגמה, חוק בריאות ממלכתי). הגידול במספר הסכסוכים הקיבוציים המובאים לבית הדין לעבודה נובע מאותם גורמים. כיוון שאין נתונים של מספר סכסוכי העבודה במשק, קשה לדעת אם מגמת העלייה בפניות לבית הדין לעבודה נובעת מעלייה במספר סכסוכי העבודה, מהיעדר אלטרנטיבות לבית הדין (כגון מנגנוני בוררות), מעלייה בלגיטימציה ובמקצועיות של בית הדין לעבודה, משינוי ערכי בחברה שמתבטא בחיפוש ההכרעה המשפטית (משפוט), או מהסברים אפשריים אחרים.



תרשים 11. סכסוכים קיבוציים וארגוניים שהוגשו לבית הדין לעבודה ושיעורם מן כל העניינים בבתי הדין לעבודה, 2002-1970

מקור: סטטיסטיקה משפטית. סדרת פרסומים מיוחדים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנים שונות.

הסוג השני של המקרים הוא דיון בבקשות לצווי מניעה במהלך שביתה. במקרים אלה עיקר העשייה של בית הדין היא לבחון אם נשמרו יכללי המשחק הנדרשים לקיום שביתה. מטבע הדברים מרבית הבקשות (אם כי לא כולן) במקרים אלה מגיעות מהמעסיקים. ישנה אפשרות לשני הצדדים לפתוח במשותף בהליך משפטי ('בקשת צד משותפת בסכסוך קיבוצי'), אך בפרוצדורה זו, המושתתת על הסכמה, אין כבר כמעט שימוש. הפנייה לבית הדין לבקשת צווי מניעה תועדה עד כה על פני תקופת זמן מוגבלת של שבע שנים (1997-1990). בתקופה זו הוגשו 324 בקשות לצווי מניעה נגד שובתים, והחלוקה בין השנים הייתה דומה. על פי מאגר הממונה על יחסי עבודה המתעד את מספר השביתות והעיצומים במשק, אפשר להסיק שבערך ברבע מכלל השביתות במשק בתקופה זו הגיעו הצדדים לבית הדין לעבודה בשלב זה או אחר של הסכסוך (Mundlak and Harpaz, 2002). אחרי 1997 חלה ירידה משמעותית במספר הפניות (של כ-50%), וזאת על אף העלייה בסכסוכי העבודה במשק ובעצמתם. יש לשער כי הדבר נובע מגישתו של בית הדין לעבודה החל מ-1997, להדגיש ביתר שאת את תפקידו כמתווך תעשייתי ולהמעט באופן יחסי בהכרעה משפטית לגבי הבקשה לצו מניעה כנגד העובדים.

המידע הכמותי החסר בדבר שיעור ההישענות של הצדדים על בית הדין לעבודה ותוצאות מעורבות בית הדין ביחסי העבודה מקשה על הערכת

תפקידו וחשיבותו של בית הדין לעבודה ביישוב סכסוכים בכלל, ובמגזר הציבורי בפרט. עם זאת אין כל מחלוקת כי בית הדין לעבודה עשה רבות בפיתוח דיני העבודה עצמם וביצירת מסגרת המקשרת בין מערכת יחסי העבודה ומערכת המשפט. כמו כן לבית הדין תפקיד חשוב גם בהסדרה היום-יומית של היחסים הקיבוציים ובהושטת יד לצדדים לפרשנות ההסכם הקיבוצי ולאכיפתו. על אף מרכזיותו של בית הדין לעבודה כמנגנון המוסדי היחידי כמעט הקיים כיום ליישוב סכסוכים, גם מנגנון זה נמצא בעין הסערה ויש החולקים על הצורך בעצם קיומו וקוראים לשלבו מחדש במערכת המשפט האזרחית הרגילה. ביקורת זו תתואר בקצרה בחלק הבא.

2. המחלוקת על מעמדו של בית הדין לעבודה וההצעות לרפורמה

עוד בטרם הקמתו של בית הדין לעבודה ניטשה מחלוקת על הצורך בערכאה נפרדת לסכסוכי עבודה. אמנם ערכאה כזו מקובלת במרבית המדינות המפותחות, אך היו שסברו כי הדבר יביא לבידולו של תחום העבודה מתחומי משפט אחרים, ואילו היו שסברו כי דווקא ערכאה משפטית נפרדת יכולה לפגום באוטונומיה של מערכת יחסי העבודה. לאחרונה גברה הביקורת על בית הדין לעבודה, ובעיקר על תפקודו כערכאה השונה משאר ערכאות המשפט. נטען כלפי בית הדין שאינו משפטי דיו, שהוא אקטיביסטי מדי ומוטה כלפי העובדים. חלק מהביקורת שהופנתה כלפיו הייתה ביזמת ארגון לשכות המסחר והתמקדה בתוכן החלטותיו. ביקורת זו תקפה פסקי דין שהגנו על חופש העיסוק של עובדים מול זכויות המעסיקים לאחר תום העבודה (יתנויות איסור תחרות), פסקי דין שפעלו להשבתם לעבודה של עובדים שפוטרו עקב רצונם להתארגן בארגון עובדים, ופסקי דין שהגנו על זכויותיהם של עובדים מפוטרים שלא הייתה להם הגנה מכוח הסכם קיבוצי. בדומה, ביקרו את בית הדין לעבודה גם על מעורבותו במשא ומתן הקיבוצי. ביקורת שונה הועלתה מצד משרד האוצר, בעיקר על הצורך בהתייעלות ארגונית במערכת המשפט. נאמר גם שבית הדין לעבודה מאמץ דפוסים של מתווך תעשייתי, בזמן שעליו לדבוק בתפקידו כערכאה משפטית רגילה.

ההצעות המועלות ביחס לעתידו של בית הדין לעבודה אינן עשויות מקשה אחת. בקצה האחד יש המציעים לבטלו לחלוטין ולהטמיעו במערכת המשפט הכללית. בקצה השני, לעומת זאת, יש המציעים להשאירו כמות שהוא ואף לבצר את מעמדו כרשות שיפוטית עצמאית. בתווך ישנן הצעות

להקים מדור נפרד במסגרת בתי המשפט האזרחיים הכלליים, לקיים רוטציה של שופטים בין בית הדין לעבודה לבתי משפט אחרים, לבטל את סדרי הדין וכללי הראיות הייחודיים המאפיינים את בית הדין לעבודה מערכאות אחרות, ולהרחיב את ביקורת בית המשפט העליון על בית הדין לעבודה על ידי מתן זכות ערעור על החלטותיו. על מנת לבחון את הביקורת ואת ההצעות המועלות, הוקמה בסוף 2003 ועדה ציבורית ברשות השופט (בדימוס) יצחק זמיר, שמטרתה לבחון את מעמדו של בית הדין לעבודה.

3. סיכום ודין

שאלת מעמדו של בית הדין לעבודה משתייכת לכאורה לבחינה של מערכת המשפט אשר חורגת בחלקה מבחינה של מערכת יחסי העבודה. עם זאת, דווקא הדיון כאן מדגיש את תפקידו של בית הדין לעבודה במסגרת מערכת יחסי העבודה. בית הדין צמח מתוך יחסי העבודה הקיבוציים ונועד לקדם. הנתונים אינם מראים שישפיטה החליפה שביתה, כפי שקיווה יגאל אלון בעת הקמת בית הדין, אולם אין כל דרך לדעת כיצד הייתה נראית מפת השביתות ללא בית הדין לעבודה. החזרת בית הדין לעבודה למערכת המשפט הרגילה לא תפגע ככל הנראה בפתרון המשפטי של סכסוכי עבודה משפטיים. כמו בית הדין לעבודה, בית משפט רגיל יכול לספור ימים כדי לדעת אם ניתנה תקופת צינון כדין, או לפרש הסכם קיבוצי ולבחון את תחולתו על קבוצת עובדים זו או אחרת. ההבדל בין פורום הדיון הקיים לבין הפורום המשפטי הרגיל הוא שבית הדין לעבודה הוא בגדר ערכאה שתפקידה לספק תיווך תעשייתי. הביקורת כלפיו היא למעשה ביקורת כנגד רגולציה בשוק העבודה (כלומר כלפי דיני העבודה עצמם) וכנגד הניסיונות של בית הדין לכוון את מערכת יחסי העבודה בעתות משבר.

המלצה

בית הדין ממלא כיום את החלל שנוצר בעקבות היעדר מנגנונים אפקטיביים ומתפקדים ליישוב סכסוכים. במנותק משאלת שילובו של בית הדין במערכת המשפט הכללית ומשאלת עצמאותו, ביטול ייחודו של בית הדין לעבודה כמתווך תעשייתי, בצד היותו שופט, יחריף את החסר שנוצר בדרכי יישוב הסכסוכים. יש לבחון מחדש את ריבוי התפקידים והציפיות המוטל על בית הדין ולהקים מוסדות שיוכלו למלא את התפקיד שבית הדין ממלא כיום.

1. סיכום והמלצות: לקראת גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה

1. גישה חד-צדדית מול גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים

הדיון בפרק זה הצביע על הבעייתיות הקיימת בניצול המנגנונים ליישוב סכסוכים בשירות הציבורי ובחצר המוסדי הקיים. מוסדות הברורות והתיווך שמוסדו בחוק יישוב סכסוכי עבודה, והמוסד לבוררות מוסכמת שמוסד בהסכם קיבוצי אינם מספקים עוד מענה לסכסוכי העבודה בשירות הציבורי. ניסיונות יצירתיים לקדם מנגנונים חלופיים ליישוב סכסוכים, דוגמת הפתרון שגובש בעקבות שביתת הרופאים ב-2000 הם מעטים וקשים ליישום. בד בבד עם תהליך זה גבר השימוש בשני מנגנונים אשר אינם דורשים הידברות בין הצדדים לסכסוך – בית הדין לעבודה והשביתה. על רקע זה יש לראות בשיעור העולה של ימי עבודה שאבדו בגין שביתות במגזר הציבורי סימן לחוסר הסכמה בסיסי ולא-יכולת להגיע ליישוב סכסוכי עבודה בדרכים המעודדות הסכמה.

השיעור הגבוה של ימי עבודה שאבדו עקב שביתות במגזר הציבורי בהשוואה לשנים קודמות ולמדינות אחרות הוא תולדה של מספר גורמים השלובים זה בזה, ואשר מסבירים סוגים שונים של סכסוכים. שאלת המשקל היחסי של הסיבות הללו שנויה במחלוקת ואין באפשרותנו במסגרת זו להכריע בנושא:

1. מדיניות האיגודים המקצועיים בהסתדרות הכללית (בעיקר), המאופיינת בחוסר אמצעים אחרים לנהל משא ומתן עם המעסיק הציבורי; בביזור פנימי שנובע, בין השאר, מהיחלשות כוחה של ההסתדרות הכללית; וביריבות בין איגודים מקצועיים.
2. מדיניות המעסיקים הציבוריים אשר מצמצמת את תפקיד המשא ומתן הקיבוצי בניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי. המעסיק הציבורי מקפיד יותר מבעבר על תיחום נושאים מסוימים למשא ומתן קיבוצי, ועל הותרת שאר הנושאים לפררוגטיבה הניהולית של המעסיק. השימוש באמצעים חד-צדדיים כגון החקיקה ב-2003, צמצום תחולת ההסכם הקיבוצי על ידי הוצאת עבודות לחברות כוח אדם, הליכי הפרטה וכיוצא באלה, נעשה תוך כדי עמידה קפדנית על הגבול המשפטי בין נושאים שיש לנהל עליהם משא ומתן ובין נושאים שאין הכרח לנהל עליהם משא ומתן. הדגש בגישה זו הוא על צמצום המשא ומתן למינימום הנדרש במסגרת הדין.

3. היעדר מנגנונים מוסכמים ליישוב סכסוכים הביא לכך שהשביתה נותרה האמצעי העיקרי לקדם יישוב כוחני של סכסוכים. כדי להתמודד עם השימוש הכוחני בשביתה, המעסיק הציבורי פיתח את הכלים שברשותו: הקפיד על אי-תשלום שכר במקום שאין הדבר מתחייב לפי הדין, השתמש בהשבתת מגן ובהשעיית חוזה העבודה בעת עיצומים חלקיים, ונעזר גם בהליכים ייחודים מכוח חוק יישוב סכסוכי עבודה במקרים של שביתה חלקית. הסלמת אמצעי המאבק משני הצדדים מייצרת מעגל של חוסר אמון ומביאה להתבצרות בעמדות כוחניות ולהתרחקות מכל פתרון של הידברות, עד כדי כך שהידברות במצב כזה יכולה להתפרש כחולשה.

צמצום השימוש בכוח השביתה על ידי חקיקה יכול להיעשות בדרכים שונות. בעת כתיבת נייר עמדה זה עומדות על הפרק הצעות שונות, אך יש להדגיש כי השביתה איננה הבעיה כי אם ריבוי הסכסוכים בשירות הציבורי. צמצום השימוש בכוח השביתה, ובעיקר כאשר נלווית לכך גם ההצעה להביא לסגירת בית הדין לעבודה, שהוא הפורום העיקרי ליישוב סכסוכי עבודה שלא על דרך שביתה, הם למעשה אמצעים אשר מחזקים את המעסיק הציבורי, מחלישים את צד העובדים והופכים את המשא ומתן הקיבוצי לשולי. גישה זו תכונה 'גישה חד-צדדית' ליישוב סכסוכים והיא מאופיינת בהקצאה ברורה של כוח ההכרעה לצד אחד בסכסוך.

אל מול גישה זו המסתמנת כגישה הדומיננטית בעת האחרונה, אפשר לשקול כיצד להגביל את שימוש היתר בכוח השביתה וזאת כחלק ממערך כולל של השקעה במנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה אשר יחייבו את שני הצדדים לסכסוך – האיגודים המקצועיים מחד והמעסיקים הציבוריים מאידך. גישה זו תכונה 'גישה דו-צדדית' ליישוב סכסוכים.

לחיזוק מערך יישוב סכסוכי העבודה בשירות הציבורי על פני צמצומו, ולחיזוק מוסדות להידברות על פני קידום הכוח הניהולי החד-צדדי של המעסיק הציבורי חשיבות ממספר סיבות. ראשית, העובדה שאין איתותי שוק המציבים מגבלות על מעסיקים ועובדים כאחד במגזר הציבורי עשויה להסביר את ריבוי סכסוכי העבודה הקיבוציים, ואף להצדיק את המשך קיומו של המנגנון הקיבוצי בשירות הציבורי. השוק אינו קונס ואינו מתגמל את מנהלי משאבי האנוש בשירות הציבורי כשם שהוא עושה במגזר הפרטי. הקושי לאמוד תפוקה, היעדר תחרות בין מעסיקים בעיסוקים שונים (למשל עבודה סוציאלית), והמחסור באופציות במגזר הפרטי היכולות להעיד על גובה השכר הראוי, מחייבים קיומו של משא ומתן של ממש על שכר ועל

תנאי העסקה בשירות הציבורי להבדיל מקביעה חד-צדדית של המעסיק הציבורי. במילים אחרות, המשא ומתן הקיבוצי במגזר הציבורי מהווה תחליף למשא ומתן בתנאי שוק במגזר הפרטי. התנערו ממשא ומתן קיבוצי לטובת קביעה חד-צדדית של המעסיק בשירות הציבורי איננה בהכרח עדיפה מבחינת הבניית מערך תמריצים ראוי. על קביעת השכר ותנאי ההעסקה בשירות הציבורי לשקף לא רק רצון לטווח קצר להפחתת שכר ועלויות עבודה, כי אם גם ראייה של טווח ארוך יותר המאפשרת הבניה של שירות ציבורי איכותי ומתוגמל. בהמשך, גישה דו-צדדית לפתרון סכסוכי עבודה צריכה גם לקדם חשיבה מניעתית ולא רק טיפול בסכסוכים לאחר שאירעו. גישה דו-צדדית מאפשרת להתגבר על מעגלים של חוסר אמון, על ידי הבניה של מנגנונים המדגישים את המטרות המשותפות של העובדים והנהלה על פני הדגשת הקונפליקט (Fox, 1974).

בנוסף לחשיבות המשא ומתן הדו-צדדי מההיבטים התוצאתיים המנויים לעיל, יש לזכור כי חירות ההתארגנות היא זכות יסוד. משמעותה איננה אך ורק הזכות של אדם להתרועע עם אחרים, אלא גם הזכות של חברי הקבוצה לנהל משא ומתן על תנאי העסקתם. גם אם חירות ההתארגנות איננה מחייבת, על פי הדין הישראלי, שהצדדים יגיעו להסכמה, הרי שצמצום האמצעים שנועדו להביא ליישוב סכסוכים באופן מוסכם וקידום האפשרות של המעסיק הציבורי להכריע בסכסוכים באופן חד-צדדי איננה מתיישבת עם חירות ההתארגנות. שיקולים של זכויות אדם משתלבים עם תפיסה רחבה של דמוקרטיה שמחייבת גם לבחון את מערך הכוחות של הצדדים והשפעתם על ההליך הדמוקרטי. לא די בקידום חירות ההתארגנות. יש גם לתחום את המשא ומתן הקיבוצי באופן שלא יפגע בעקרונות אחרים של דמוקרטיה ייצוגית (קביעה של נבחרי הציבור). בהקשר זה יש להקפיד על מערך כללי של דמוקרטיה, לא רק על ידי הטלת מגבלות על האיגודים המקצועיים אלא על ידי תהליכים מוסדרים התוחמים ומכוונים את פעילותם של כל הגורמים הפוליטיים המשפיעים על תהליכי קבלת החלטות – מפלגות, שדולות, בעלי הון וכיו"ב.

לסיכום, היבטים של דמוקרטיה במובן הרחב – הבאים לידי ביטוי בחשיבות המשא ומתן בשירות הציבורי ובהכרה במשמעות המלאה של חירות ההתארגנות – מצדיקים ניסיון לאתר פתרונות לסכסוכי עבודה שיהיו מושתתים על קידום הסכמות ולאזן דווקא על קידום הכוח החד-צדדי של המעסיק הציבורי. יש להדגיש כי אין המדובר בבחירה בין שתי אפשרויות דיכוטומיות, אלא על קיום רצף של אפשרויות בין הצד האחד, שבו נמצא

כוחו החד-צדדי של המעסיק הציבורי בכל עניין ודבר, ובין הצד השני – המקנה לאיגוד המקצועי זכות וטו על כל החלטה המתקבלת בשירות הציבורי. המיקום על הצף זה צריך לאזן בין מטרות שונות ולשקלל היבטים ניהוליים וחלוקתיים כאחד, באופן התואם ערכים מתחרים ומשלימים של דמוקרטיה, יעילות, מימוש זכויות אדם וקידומן.

2. מנגנונים דו-צדדיים ליישוב סכסוכים במדינות אחרות

עיקר הספרות ההשוואתית שנעשה בה שימוש בשנה האחרונה התמקדה בהגבלות על שביתות. אלה התומכים בעמדת הממשלה עושים שימוש בספרות זו (לדוגמה, Blanpain and Ben Israel, 1994) על מנת להראות כי גם במדינות אחרות הוטלו מגבלות על חירות השביתה. גם המתנגדים לרפורמה החוקית המוצעת כיום רותמים לעזרתם ספרות מקצועית מסוג זה, במטרה להראות כי היקף המגבלות ותוכן המגבלות על חירות השביתה המוצעים כיום הם חריגים גם בקנה מידה השוואתי. אולם השוואה המתמקדת אך ורק בשביתות איננה מספקת כדי לבחון את מכלול הטיפול המוענק במדינות השונות לקידום פתרונם של סכסוכי עבודה בכלל, ובמגזר הציבורי בפרט.

ככלל, השוואות בינלאומיות של מוסדות בשוק העבודה הן בדרך כלל כוללניות ועלולות גם להטעות. יכול להיות פער גדול בין התיאור הרשמי של המוסדות ובין יישומם בפועל. לעתים מוסדות שונים מאוד נועדו לקדם מטרות דומות (לדוגמה, השביתה מצד אחד ומנגנוני הידברות מקדמיים מצד שני), ולכן השוואה צריכה להתמקד בתכלית המוסדות ולא בכותרתם. בדומה, קורה שמוסדות דומים מגשימים תכליות שונות. לדוגמה, בתי הדין לעבודה במדינות שונות נועדו לקדם מטרות אחרות ולא כל בתי הדין הם מקשה אחת. לנוכח מגבלות אלה, יש להתייחס בזהירות לסקירה של מנגנונים מוסדיים ליישוב סכסוכים המוצגת כאן.

בקרב המנגנונים המקובלים במדינות השונות ישנה הבחנה בין מנגנונים שנועדו 'להקדים תרופה למכה' ולעודד הידברות שוטפת כאמצעי מנע להתפרצות סכסוכים, ובין מנגנונים שנועדו לפתור סכסוכי עבודה לאחר שאלה פרצו. ישנם מנגנונים המתמקדים אך ורק במגזר הציבורי, לעומת המנגנונים המקובלים שעוסקים בדרך כלל בסכסוכי עבודה במשק כולו. לוח 2 מציג דוגמאות למוסדות המאפיינים גישה דו-צדדית בהולנד ובאירלנד – אשר בשתיהן נערכו רפורמות מרחיקות לכת במהלך עשרים השנים האחרונות.

לוח א'2' מוסדות דו-צדדיים באירלנד

אירלנד

החל מאמצע שנות השמונים, הביאה שורה של רפורמות רחבות היקף באירלנד לצמיחה כלכלית מרשימה. רפורמות אלו התבססו על הסכמים חברתיים רחבים ועל פיתוח מנגנונים דו-צדדיים ליישוב סכסוכים.

בסוף שנות השבעים ובמהלך שנות השמונים המוקדמות, נראה שאירלנד הולכת ומאמצת גישה חד-צדדית ליישוב סכסוכים, המתבססת על כוחות השוק, על משא ומתן ברמה המקומית ועל קביעת נורמות חד-צדדית על ידי הממשלה ושימוש בסנקציות לאכיפתן. אולם החל מ-1987 ועד היום, ניכרת באירלנד גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה, המתבססת על הסכמי עבודה קיבוציים ברמה הלאומית ועל מערכת יחסי עבודה קורפורטיסטית. שני מנגנונים במערכת יחסי העבודה באירלנד ממלאים תפקיד מרכזי בגישה הקורפורטיסטית שאימצה המדינה:

1) בית הדין לעבודה (Labour Court) – גוף טרי-פריטטי שהוקם באירלנד ב-1946. תפקידו המקורי היה תיווך ופישור בין הצדדים על בסיס וולונטרי. עם הקמת המועצה ליחסי עבודה ב-1990, הועברו סמכויות התיווך מבית הדין אל המועצה. כיום לבית הדין סמכויות שיפוט בודדות, שהוענקו לו בחקיקה בשנות השבעים, ולגביהן הכרעתו מחייבת, אך למעט סמכויות אלה, בית הדין איננו גוף שיפוטי. סמכותו המרכזית היא סמכות המלצה בנוגע לאופן סיום הסכסוך, אך רק כמוצא אחרון לאחר שכל המאמצים לפתורנו נכשלו. המלצות בית הדין בסכסוכים כלכליים אינן מחייבות, אולם מקובל שהצדדים מגיעים אליו בכוונה לשתף פעולה ומתוך הכרה בכך ששאר הניסיונות להגיע לפשרה נכשלו. לפיכך מייחסים להמלצותיו משקל רב. בית הדין נחל הצלחה בתפקידו כמיישב סכסוכים, אולם ניסיון העבר מראה שבמקרים של סכסוכים חריגים בעצמתם, כאשר הממשלה מפעילה עליו לחץ, בית הדין מאבד את אמונם של הצדדים ולכן אינו כלי יעיל לפתרון הסכסוך.

2) המועצה ליחסי עבודה (Labour Relations Commission) – בנויה אף היא כגוף טרי-פריטטי ותפקידה המרכזי הוא קידום יחסי העבודה באירלנד. במסגרת תפקידה זה המועצה מסייעת באופן אקטיבי למניעת סכסוכי עבודה ופתרון, מספקת שירותי תיווך וייעוץ בנושאים של יחסי עבודה, מכינה קודים של התנהגות בנוגע ליחסי עבודה – קודים שאינם מחייבים אך מטווים את הפרקטיקה ביחסי העבודה – וכמו כן אחראית על תיעוד וחקירת התפתחויות בתחום יחסי העבודה. תיווך על ידי המועצה התגלה כאפקטיבי בכ-80% מהסכסוכים. סכסוכים שלא הגיעו לפתרון במועצה מופנים להמלצות בית הדין לעבודה (מקור: אתר ה-ILO).

במבט לאחור, מדיניות יישוב הסכסוכים הקורפורטיסטית שאירלנד הנהיגה נחלה הצלחה עצומה. לאחר מלחמת העולם השנייה, נתפסה אירלנד כמדינה מועדת לשביתות, ובמהלך שנות השבעים דורגה באופן קבוע בצמרת טבלת המדינות המושבתות ביותר באירופה. החל מתחילת שנות השמונים, ובאופן מואץ משנות השמונים המאוחרות, ירדה כמות השביתות כתוצאה מהשפעתה החיובית של הגישה הקורפורטיסטית שאימצה אירלנד, ירדה שבסופה היא דורגה בתחתית טבלת המדינות המושבתות. כיום פורצים מדי פעם סכסוכי עבודה באירלנד, אולם אין מדובר בתבנית המעידה על מערכת יחסי עבודה המועדת לשביתות.

בנוסף, במהלך מעט יותר מעשור מאז החלה לאמץ את המדיניות הקורפורטיסטית, עברה אירלנד ממצב של קיפאון כלכלי וגירעון תקציבי מרקיע שחקים ב-1987, לעלייה של 132% בתוצר הלאומי הגולמי עד שנת 2000 (בהשוואה ל-45% בארצות הברית באותה תקופה) ולאחוזי אבטלה כמעט אפסי ב-2003.

מקורות: Costello, 2003 ; Sabel, 1996

לוח ב' מוסדות דו-צדדים בהולנד

הולנד

להולנד היסטוריה ארוכה של הנעת רפורמות כלכליות על ידי תהליכי היועצות. מיסוד תהליך זה התחיל עוד ב-1945, עת ייסדו את המוסד המרכזי לעבודה (The Foundation of Labour), שתפקידו לקדם דיאלוג בין המעסיקים והעובדים. בהמשך (1950) הוקמה בחוק המועצה הכלכלית-חברתית (Social Economic Council) אשר הובילה למערכת הידרות פורמלית יותר. המוסד המרכזי לעבודה נותר כפורום להידברות פחות פורמלי, אך להמלצותיו משקל רב הודות למומחיות נציגו. כמו כן המוסד עוסק בעיקר בנושאים של שכר וזכויות בעבודה, ואילו המועצה מתמקדת בהיבטים מקר-כלכליים ובגיבוש מדיניות כלכלית ארוכת טווח. עד 1996 הייתה המדינה מחויבת על פי החוק להיוועץ במועצה החברתית-כלכלית, ומאז שבוטלה חובה זו באופן פורמלי לא חל שינוי של ממש והיועצות עם המועצה נעשית כעניין שבשגרה.

על אף שיעור התארגנות נמוך בארגוני עובדים (כ-40% בלבד), תפקידו של המשא ומתן הקיבוצי חשוב וכיסוי רחב של הסכמים קיבוציים על ידי צווי הרחבה מביא לכך שכ-80% מכלל העובדים מכוסים על ידי הסכמים. הדגש הוא בעיקר על הסכמים ענפיים והסכמים למגזר הציבורי. על אף שאין עיקרון של ארגון עובדים יציג, רמת התיאום בין הארגונים גבוהה ולכן מדיניות המשא ומתן ריכוזית יחסית. בנוסף למשא ומתן הקיבוצי יש בכל מפעל גם נציגות עובדים מקומית המוקמת מכוח חוק (works councils).

בחקיקה מ-1970 נקבע כי למדינה יש סמכות לחוקק בנושאים של שכר (לדוגמה תוספת יוקר) ואף לצוות על הקפאת שכר לתקופה מוגבלת, אך הצדדים ליחסי עבודה יכולים להתגבר על חקיקה זו בהסכם קיבוצי. מאוחר יותר הופחת כוחה של המדינה באמצעות חקיקה עקב ביקורת של ארגון העבודה הבינלאומי.

שילוב זה של מוסדות כלל-מדינתיים, משא ומתן קיבוצי ונציגויות עובדים ברמה המפעלית אפשר את שורת הרפורמות המקיפות שנערכו בהולנד מאז אמצע שנות השמונים. בעיקר יש לשים לב לשינויים שחלו בתחילת שנות התשעים וצמצמו את מערך הביטחון הסוציאלי ואף הוציאו את ארגוני העובדים מניהול תכניות הביטחון הסוציאלי. מאמצע שנות התשעים קידמה המדינה מדיניות פרו-אקטיבית בשוק העבודה. על אף האיום על ארגוני העובדים, שמטרתו הייתה לרכוש את 'התנהגותם הטובה', ארגוני העובדים והמעסיקים היוו חלק אינטגרלי מהרפורמה, ואף ניתן להם מעמד ביישומה באופן שנתפס כפיצוי על הדרתם ממערך הביטחון הסוציאלי בעבר. מאז סוף שנות התשעים מקדמת המדינה חקיקה שמטרתה להגמיש את הסדרי שוק העבודה ובד בבד להגביר את הביטחון לעובדים (ראו פרק 3). חקיקה זו עוברת אך ורק לאחר היועצות עם המוסד המרכזי לעבודה והמועצה הכלכלית-חברתית, ולאחר משא ומתן ישיר עם השותפים החברתיים. בתהליך זה הוחזרו גם חלק מהסמכויות בתחום הביטחון הסוציאלי (ובעיקר בהקשר של הכשרה מקצועית במסגרת תכניות "רווחה לעבודה") למערך ההסכמים הקיבוציים.

הרפורמות בשוק העבודה ההולנדי במהלך עשרים השנים האחרונות מכונות לעתים ה"נס ההולנדי", אם כי יש גם המקטרגים על תוצאות נס זה, ובעיקר בהיבט החלוקתי. בכל הנוגע לשביתות, שיעור השביתות בהולנד נמוך מאוד, כשההסברים לכך נעוצים הן ברמת היועצות הגבוהה, והן במעורבות בית המשפט בשביתות ובפעולתו הישירה לצמצמן.

מקורות: Visser and Hemerijck, 1997; Rood, 1999

3. לקראת גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי בישראל

האם בוררות חובה היא המענה?

מרכיב חשוב בבחינת שיקום המנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה בישראל הוא שאלת **החובה**. סוגיית בוררות החובה תמיד 'רבעה' על השיח הפוליטי בישראל ואין-ספור הצעות לקדם את הרעיון הועלו בעבר (Raday, 1983; בן ישראל, 1981; מירוני, 1991; פינקלשטיין, 2003). המטרה היא לצמצם את השימוש בשביתה מצד אחד ואת הדיון המשפטי מהצד השני ולהמירם בבוררות חובה. הליך זה מסתיים בהכרעת צד שלישי בסכסוך, בדומה לבית הדין לעבודה, אולם הבוררות נתפסת כקרובה יותר ל'שטח', רגישה יותר לצרכים של הצדדים, משפטית פחות, ומשתייכת יותר לתחום יחסי העבודה. מנגד, יש הטוענים כי אין מקום לכפות בוררות על הצדדים, וכי יש להשאיר בידיהם אפשרות לצעדים ארגוניים מצד אחד ולהכרעה שיפוטית מצד שני. עם זאת, יש לעודד (להבדיל מלחייב) את הצדדים לפנות לאפיקים של יישוב סכסוכים המבוססים על הסכמה הדדית. קווי התנגדות נוספים לרעיון של בוררות חובה נשמעים מצד האיגודים המקצועיים אשר אינם מוכנים לוותר על כוח השביתה הנתון להם, ומצד המעסיק הציבורי, ובעיקר המדינה עצמה (בלבשה את כובעה כמעסיק). עמדת המדינה נובעת מכך שאינה יכולה להכפיף סוגיות בעלות השלכה תקציבית למשא ומתן קיבוצי, כאשר הרשויות השלטוניות – הכנסת והממשלה – הן הקובעות את התקציב, וכמו כן חוסר רצון מצד המדינה לוותר על הכוח הניהולי החד-צדדי שבידיה.

במילים אחרות, בוררות חובה מקדמת גישה דו-צדדית אך מפקיעה את הכוח מידי הצדדים ונתפסת כמתערבת יתר על המידה בבסיס ליחסים דו-צדדיים – בסיס ההסכמה. גישה דו-צדדית אלטרנטיבית לבוררות חובה יכולה להיות מבוססת על הסכמה בין הצדדים לויתור הדדי על מאחזי עצמה. כפי שהודגם במהלך פרק זה, קיימות דוגמאות כאלה, ותפקיד המדינה וראשי הארגונים הפעילים במערכת יחסי העבודה הוא לעקוב אחר היישום של מנגנונים המבוססים על הסכמה, לנתח את הצלחותיהם והבעיות הנלוות להם, ולהפיץ ניסיון זה בבחינת אסטרטגיה ציבורית של *diffusing best practices*.

המלצה

במצב הדברים כיום, בוררות חובה אינה נתפסת כרצויה על ידי שני הצדדים, והיא גם אינה עולה בקנה אחד עם הרצון לעודד את הצדדים להגיע להסכמות. יש מקום לשקול בוררות חובה במספר מוגבל של מקרים, לדוגמה במקרים שהנזק לצדדים שלישיים ולציבור כתוצאה מהתנהגות הצדדים לסכסוך הוא הקשה ביותר. גם אז יש מקום לעודד את הצדדים לאתר דרכים חלופיות ליישוב הסכסוך כמפורט בחלק הבא.

האם מנגנונים המושתתים על רצונם הטוב של הצדדים מספיקים?

מסגרת המבוססת על קידום פתרונות עצמאיים בין הצדדים נתפסת כלא מספקת בתקופה הנוכחית, המתאפיינת בחוסר אמון ובקשיים משמעותיים בשיתוף פעולה בין הצדדים ליחסי העבודה במגזר הציבורי. זאת ועוד, כל צד עדיין רואה את הכלים העומדים לרשותו כאלה ששיגו עברו את מרב התוצאות. כך ארגוני העובדים, ובעיקר ההסתדרות הכללית מאמינה שבמצב דברים זה השביתה היא עדיין הכלי האפקטיבי ביותר להצגת עמדתה כלפי המעסיק והציבור כאחד. המעסיק הציבורי מאמין בכוחו הניהולי מצד אחד ובכוחו כריבון (מחוקק, קובע מדיניות כלכלית והמוציא לפועל של מדיניות זו) מהצד האחר, כאפקטיביים דיים על מנת לקדם את עמדותיו. במעגל זה של חוסר אמון, שני הצדדים אינם חשים שימאזן האימהי יכול לפגוע בהם, ולכן אין להניח כי קריאה להידברות ולהסכמה, ראויה ככל שתהיה, תביא לשינוי משמעותי.

קידום גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים מחייב אם כן פיתוח אמצעים מוסכמים על ידי הצדדים לפתרון סכסוכים. הדבר מצריך פעולה בשלושה מישורים. ראשית, יש להגדיל את מאגר המתווכים, לגייס מגשרים ובעת הצורך לפנות למגשרים אשר אינם חלק ממערכת יישוב הסכסוכים הרגילה. במסגרת הכוונה להאריך את תקופת הצינון בין מועד ההודעה על סכסוך עבודה ועד שאפשר לפתוח בשביתה, יש להכניס מתווך לתמונה מיד עם מתן ההודעה. ללא התערבות מיידית אין כל סיבה להניח שהארכת תקופת הצינון תאפשר פתרון טוב יותר, ויש מקום לחשש כי היא רק תעכב הידברות של ממש. יש חשיבות בהתאמת מתווכים ומגשרים לסוג הסכסוך; לשמירה על קבוצת מתווכים קבועה המפתחת מיומנות, אך גם לרוטציה ולפנייה למגשרים מבחוץ כאשר פתרונות תיווך מקובלים אינם צולחים ודורשים התערבות חיצונית ופחות שגרתית.

שנית, יש לבחון את הסרת המגבלות הקיימות כיום בסעיף 44א לחוק יישוב סכסוכי עבודה, אשר מקשות על פיתוח התיווך בשירות הציבורי, ובעיקר לאור הקביעה כי אין סמכות להפנות את המדינה כמעסיק להליכי תיווך, אלא באישור מיוחד של השר. עקרונות הדמוקרטיה מחייבים אמנם את רשויות השלטון לבצע את ההחלטה הסופית בענייני מדיניות ציבורית, אולם בהליכי התיווך אין דבר המסכן עיקרון זה, כיוון שהתיווך והגישור הם כלים אשר אין בצדם כוח הכרעה. כמו כן יש להדגיש כי ממילא נערכים כיום הליכי תיווך פורמליים יותר או פחות, וחלקם בחסות בית הדין לעבודה, כך שיש מקום לבחון ולמצות אפשרות זו כבר בשלבים הראשונים, באופן מוסדר תוך תיחום ברור של מסגרת זמנים, במקום להתחיל בהליכים הדומים לתיווך בשלבים מאוחרים של הסכסוך. יש לציין גם כי הצדדים לסכסוך העבודה יכולים להחליט על כל תחליף ראוי אחר ליישוב הסכסוך.

שלישית, אם אין נכונות של הצדדים לשתף פעולה עם הליכי התיווך יש לבחון הטלת מגבלות על הכלים העומדים לרשותם. אין צורך באיסור על שביתה וודאי שאי אפשר לשלול את הכוח הניהולי או הריבוני של המדינה. ישנן דרכים 'רכות' יותר לעודד את הצדדים לשתף פעולה וזאת באמצעות הטלת קנסות. כך למשל, התנגדות משותפת של הצדדים לאימוץ מנגנון מתוך מגוון המנגנונים ליישוב סכסוכים הקיימים כיום יכול לגרור כפיית בורות על הצדדים. בנוסף, אפשר לקבוע כי קיימת חובת בורות בענפים מסוימים בשירות הציבורי (לדוגמה בשירותים החיוניים) או בסכסוכים מסוג מסוים (לדוגמה קביעת זכויות עובדים בעת הליכי רה-ארגון והפרטה שם נקבע על ידי בית הדין כי לעובדים זכויות גם אם הצדדים לא הגיעו להסכמה; או כאשר מתגלה צורך לפתוח הסכמים קיבוציים לפני תום תקופת ההסכם בשל שינויים בתנאי הרקע שעיצבו את ההסכם). אך בורות החובה היא בגדר בררת מחדל בלבד. אין היא מחייבת את הצדדים אשר רשאים לקבוע דרכים אחרות ליישוב הסכסוך, ולמעשה 'האיום' של בורות חובה אמור לעודד את הצדדים לאמץ דרך אחרת.

אפשר 'לקנוס' על ידי כללים נוספים, פורמליים יותר או פחות. למעשה גישה זו כבר קיימת בבית הדין לעבודה כיום. כך למשל, במסגרת דיונים בבית הדין שבהם מתבקש צו מניעה, יש להדגיש את ממד הנכונות לנהל משא ומתן במסגרת סכסוך, את מידת ההיענות לתיווך ואת הנכונות לאתר פתרונות ליישוב הסכסוך. חוסר נכונות לשתף פעולה (להבדיל מחוסר נכונות להסכים לפתרון של הצד השני) צריך שיהיה בעל משקל משמעותי בהחלטה להוציא צו מניעה כנגד שובתים (אם הסירוב לשיתוף הפעולה בא מצד

האיגוד המקצועי) או בהחלטה לא להוציא צו מניעה (אם הסירוב נובע מחוסר נכונות המעסיק הציבורי לשתף פעולה).

המלצה

בסכסוכים כלכליים (קביעת זכויות עתידיות של הצדדים) יש לנסח כללים אשר ישנו את תמריצי הצדדים ויעודדו פנייה לאמצעי יישוב סכסוכים המושתתים על הסכמה. לשם כך יש: (א) לבחון את הצורך בבניית מאגר מתווכים מקצועי ומיומן העומד לרשות הצדדים בכל עת, ובעיקר מיד עם ההודעה על סכסוך עבודה; (ב) לחייב את המעסיק הציבורי בתיווך כמו כל מעסיק, בעיקר משום שתיווך אינו מחייב הסכמה לפתרון, כך שאין פגיעה בעקרונות דמוקרטיים; (ג) לשנות את 'המחיר' שעל הצד המסרב לתיווך לשלם – על ידי כפיית בוררות (כששני הצדדים מסרבים) או במסגרת שיקול דעת בית הדין אם להוציא צו מניעה כנגד שובתים (כשצד אחד מסרב, על פי זהות הצד).

לשימוש בכללי משפט קונסים, הן על דרך בוררות חובה והן על דרך הבניית שיקול דעת של בית הדין לעבודה בעת הוצאת צווי מניעה בסכסוכי עבודה יש חשיבות בעיקר בהקשר של **הסכסוכים הכלכליים**. לעומת זאת **בסכסוכים משפטיים** בית הדין לעבודה ממילא ערוך לטפל באופן ייחודי בסכסוכים קיבוציים משפטיים, ולכן אין מקום לחייב בבוררות על פני בית הדין לעבודה. עם זאת, יש לאפשר לצדדים, וכך גם המצב כיום, להעדיף בוררות או כל תחליף שיפוט אחר על פני הכרעה משפטית. עידוד אמצעים חלופיים לשיפוט יוכל גם להבהיר את המלאכה השיפוטית שמתמרנת כיום בין הכרעה משפטית ובין ניסיון לגשר בין הצדדים. על מנת לכוון את הצדדים לפתרונות מסוגים שונים יש לחזק את תפקיד המחלקה לניתוב תיקים (המניית) במערכת המשפט, המופקדת, בין השאר, על עידוד השימוש בתחליפי שיפוט למיניהם (ADR).

- במידה שהצדדים פונים ליישוב הסכסוך הקיבוצי בבית הדין לעבודה ללא ניסיונות קודמים ליישבו לבדם, יש חשיבות לסייע בפתרון הסכסוך – מעבר לפתרון הבעיה המשפטית – על ידי הכוונת הצדדים **להליכי גישור**.
- כמו כן, יש לעודד שימוש בהליכי בוררות ייחודיים **לקביעת עובדות** (fact finding arbitration), אשר יכולים להאיץ הן את המשא ומתן, ובמידת הצורך גם את ההליך השיפוטי. להליכים כאלה חשיבות יתרה

בסכסוכים מורכבים בשירות הציבורי כששאלות עובדתיות, כמו כימות של הצמדות שכר למיניהן, עומדות על הפרק. על אף שסכסוכים אלה מסווגים כימשפטיים ולמערכת המשפט כלים ליישם, לבוררים המומחים בתחום יש יתרון יחסי.

- במידה שהצדדים ניסו בעבר לפנות לתחליפי שיפוט המבוססים על הסכמה ולא הצליחו, בית הדין לעבודה יצטרך להדגיש את תפקידו השיפוטי המקובל ולהכריע את הסכסוך על פי אמות מידה משפטיות.

המלצה

בסכסוכים משפטיים (בירור זכויות קיימות) יש להמשיך ולפתח, בצד ההכרעה המשפטית, מוסדות חלופיים לשיפוט (ADR) שיש להם יתרון יחסי בקירוב בין הצדדים ובפתרון נושאים עובדתיים מורכבים.

התמודדות עם הבעייתיות המיוחדת של הסכסוכים הפוליטיים

המעורבים בשירות הציבורי

בנושאים של קביעת מדיניות (קרי, כאשר מדובר בסכסוכים פוליטיים או מעין פוליטיים) אין אפשרות לקיים בוררות חובה בשל העיקרון שהממשלה והכנסת הן הרשויות הקובעות את המדיניות הכלכלית. הדרך המתאימה היא אם כן לחדש מוסדות של הידברות אשר ילוו תהליכים של גיבוש מדיניות כלכלית. גם כאן, קיימים מוסדות כאלה בספר החוקים – לדוגמה המועצה ליחסי עבודה אשר הוקמה בחוק יישוב סכסוכי עבודה – אך אלה כבר נשכחו וזנחו. הגם אם מוסדות אלה אינם יכולים לחייב את הממשלה, וודאי שלא את הכנסת, יש להקמתם משקל. מוסדות מסוג זה התגלו כבעלי חשיבות של ממש בהשגת הסכמה חברתית רחבה לרפורמות כלכליות הנדרשות לקידום המשק והחברה. הסכמות כאלה נקראו בעבר 'עסקאות חבילה', ובאירופה מכנים אותן בדרך כלל 'אמנה חברתית' (Fertag and Poche, 2000). גם אם הסכמות אלה נבדלות מעסקאות החבילה שבעבר, ולעתים חלשות פחות הן בהיקף והן בכוחן הכופה, יש להן תפקיד מכריע בהנהגת רפורמות בנושאים כגון פנסיה, הגמשת שוק העבודה, עידוד התעסוקה ועוד.

מיסוד תפקידה של הרשות ליחסי עבודה (להלן: הרשות) צריך לעסוק בשני שלבים שונים – תהליך ההיוועצות עם הרשות, ותהליך קבלת ההחלטות לאחר ההיוועצות. ראשית, אפשר להחליט שנושאים מסוימים המשיקים מצד אחד לניהול המשאב האנושי במוגר הציבורי ומצד שני למדיניות פוליטית

יובאו לידיעת הרשות תוך זמן סביר, על מנת שזו תגבש את עמדתה. אי-קיום פרוצדורה זו יהווה עילה לפסילת מעשה מנהלי, ואף יכול להוות שיקול לעניין בחינה חוקתית של מעשה חקיקה. יתרונה של פרוצדורת ההיוועצות המחייבת הוא בחשיפת שיקולי הממשל בפני הרשות וכתוצאה מכך גם בפני הציבור הרחב.

הרשות צריכה להיות מורכבת מנציגי הארגונים של מערכת יחסי העבודה והמדינה, אך יש לתת בה גם ייצוג לגופים אחרים אשר קולם חשוב בגיבוש מדיניות חברתית וכלכלית, לדוגמה נציגי הארגונים הפועלים בחברה האזרחית (NGOs). בכך הופכים את הלחץ של האיגוד המקצועי שבביתות המסווגות 'פוליטיות' ו'ימעיין פוליטיות' ללחץ ממוסד ומבוקר, ומעמדו של האיגוד המקצועי אינו בלעדי. מצד שני שוללים את כוחה של הממשלה ואף של הכנסת לקבוע מדיניות בנושאים הקשורים ליחסי עבודה ללא היוועצות במערכת יחסי העבודה.

אפשר לדרוש את קיומה של פרוצדורת ההיוועצות כעניין שבחובה, אך אין אפשרות לחייב את רשויות השלטון לקבל את עמדת מערכת יחסי העבודה, וזאת בשל עקרונות הדמוקרטיה. עם זאת, התעלמות מהמלצות הרשות ללא כל נימוק יהווה אף הוא נימוק, אם כי מוחלש, בביקורת שיפוטית של המעשה המנהלי ואף של חוקתיות מעשה חקיקה (אם מדובר בפגיעה בזכויות אדם). אך יש להדגיש כי חוסר נכונות להיוועצות מלכתחילה מהווה פגם חמור בהרבה מחוסר נכונות לקבל את המלצות הרשות. יהיו שיאמרו כי אין טעם בהליך היוועצות עם רשות ליחסי עבודה ללא מתן מעמד מחייב להמלצותיה. אפשר לשקול מעמד מחייב לסוגים מסוימים ומצומצמים של המלצות, אולם ככלל המלצות אלה אינן יכולות לחייב, ובכל זאת אין להקל בערכן. חשיפת מידע בפני הציבור, סרטוט אלטרנטיבות לציבור, וחויב דיאלוג בין נציגי מערכת יחסי העבודה הם כולם מרכיבים חיוניים להתגברות על מעגל חוסר האמון שהצדדים מצויים בו כיום ולפיתוח מדיניות המבוססת על הסכמה. אין להקל ערך במשמעות של חיוב ההידברות גם ללא חיוב קבלת ההמלצות. התהליך חשוב לא פחות מתוצאותיו. כפי שהודגם בתת-הפרק הקודם, לעיקרון זה ביטוי במדינות אחרות ותוצאותיו מגוונות. ודאי שעיקרון זה אינו מבטיח צמצום סכסוכי העבודה, אך הוא בהחלט צעד אופרטיבי שאפשר לנקוט באופן מהיר ואשר יש סיכוי בצדו.

בצד התפקיד המוצע לרשות ביישוב סכסוכים, יש להעניק לה גם כוח לקדם מניעה מוקדמת של סכסוכים. יש כיום מחסור משמעותי בנורמות מוסכמות בסיסיות לגבי השירות הציבורי ומעמדו של המשאב האנושי בו.

רשות שיש בה נציגים לצדדים שונים צריכה לקדם חשיבה מחודשת של הנורמות הבסיסיות הנוגעות לאופן קביעת השכר, מבנה ההצמדות, מערך ההסכמים הקיבוציים, הקשר בין ביקורת ריכוזית על מבנה השכר דרך סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ובין משא ומתן 'מקומי', אופי ההגנה בפני פיטורים ('קביעות') בשירות הציבורי, דרכים לצמצום אפליה של קבוצות מוחלשות, והמבנה של חוק שירות המדינה (מינויים). טיפול בבעיות אלה מחייב ראייה מערכתית של השירות הציבורי. במקום להקים ועדות אד-הוק, יש לשאוף לכך שברשות תהיה המשכיות אישית ומוסדית שתאפשר ראייה רחבה יותר מקדנציה פוליטית אחת. גם בהקשר זה יש להדגיש כי הכוח לקביעת המדיניות הוא בסופו של דבר בידי רשויות השלטון, אך כפי שצוין בהקשר של תפקידה ביישוב סכסוכים, יש מקום להעניק להמלצות הרשות משקל בבחינת סבירותן של החלטות השלטון שהתקבלו.

ולבסוף, לרשות יהיה גם תפקיד בשיפור המידע הקיים – הן בציבור והן בקרב מגבשי המדיניות בנושאים הקשורים למדיניות חברתית באופן כללי, ובאפקטיביות של המנגנונים ליישוב סכסוכים באופן פרטי. אחד מהממצאים הברורים מגיבוש דוח זה הוא שבנושאים רבים הקשורים ליישוב סכסוכים רב הנסתר מהגלוי. לעוסקים במלאכה יש ניסיון מצטבר, אולם קיים חסר גדול מאוד בתיעוד הקיים הן מבחינת איכות והן מבחינת כמות. כך גם בתחומים אחרים אשר אינם תמיד מכוסים באופן שיטתי על ידי רשויות המדינה וגופים מחקריים המופקדים על איסוף המידע (לדוגמה משרד התעשייה והמסחר ומשרד הרווחה, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי). לרשות ליחסי עבודה יכול להיות תפקיד חשוב באיתור החסר המחקרי בנושאים שאין בהם איסוף אינפורמציה מספקת, ובכך שלא יתקבלו החלטות ללא תזכירים עובדתיים, השוואתיים ומוסדיים.

יש לציין שעל אף ירידת מעמדה של מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית אשר תועדה בראשית הדוח וגם בפרק זה, נותרה על כנה תשתית רב-צדדית אשר מאפשרת להסתמך בין השאר על מפגש ושיח קיימים. תשתית זו כוללת מערך של ועדות קבועות ואד-הוק, 'שחקנים' המכירים זה את זה, מועצה כלכלית-חברתית שהוקמה ביזמת הארגונים במערכת יחסי העבודה ובחסות האיחוד האירופי, קואליציות של ארגונים בחברה האזרחית, כנסים משותפים ועוד. ולכן – התשתית החוקית הקיימת כבר כיום בחוק יישוב סכסוכי עבודה והתשתית הארגונית הקיימת בשטח, הגם אם הן חלשות, מעידות על כך שקיומה של רשות אינו מנותק מהתרבות המשפטית והשלטונית בישראל.

המלצה

מומלץ להקים רשות ליחסי עבודה שיהיה לה תפקיד מסייע ביישוב סכסוכים פוליטיים ומעין פוליטיים בין עובדים, מעסיקים ציבוריים ורשויות השלטון; מניעת סכסוכים על ידי קידום בחינה מערכתית של הנורמות הבסיסיות שהשירות הציבורי מושתת עליהן; קידום השימוש בהליכים ליישוב סכסוכים ואיסוף המידע על תפקודם. אפשר לחייב פנייה לקבל תזכיר מהרשות בנושאים אלה, אולם אין מקום לחייב קבלה של ההמלצות או המסקנות של הרשות. עם זאת, אי-פנייה כמתחייב תהווה פגם בקבלת החלטות, ודחיית המלצות תישקל במכלול השיקולים התוחמים את הביקורת השיפוטית במידה שהדבר יגיע למבחן.

מסקנה

המוסדות הקיימים כיום בספר החוקים הם ברובם ראויים, אך יישומם כושל ולמעשה כבר לא קיים. פיתוח ארגז הכלים הנדרש ליישוב סכסוכי עבודה איננו מצריך להמציא את הגלגל, אלא לחזור, לשקם ולהתאים את הרעיונות אשר הועלו עוד בשנות החמישים ולאחר מכן. סיכום ההמלצות בפרק זה מוצג להלן (בסוגריים ההפניה לעמוד שבו מופיעה ההמלצה והדיון הנלווה לה).

סיכום ההמלצות

- להקים רשות ציבורית ליחסי עבודה בפרט, ולנושאים כלכליים-חברתיים בכלל, שתלווה את רשויות השלטון בנושאים המשיקים למדיניות פוליטית, כלכלית וליחסי עבודה. הרשות תפעל להגדרת נורמות מוסכמות ליחסי עבודה בשירות הציבורי, לקידום השימוש במנגנוני יישוב סכסוכים ולבחינת האפקטיביות שלהם, לאיסוף נתונים, וגם יהיה לה תפקיד ביישוב סכסוכים פוליטיים. חובה יהיה להיוועץ ברשות, אך המלצותיה לא יחייבו את רשויות השלטון. לאי-קיום החובה להיוועץ ברשות ולהתעלמות מהמלצותיה יהיה משקל בשיקול הדעת השיפוטי כאשר תיבחן חוקתיות ההסדרים שנקבעו על ידי רשויות השלטון. הפנייה למועצה והמלצותיה יפורסמו בציבור על מנת להכשיר תהליך פוליטי שקוף יותר המתגבש על סמך מגוון עמדות ודעות (ראו בראש עמוד זה).
- לקדם גישה דו-צדדית ליישוב סכסוכים. הביטוי של גישה זו משתנה לפי סוג הסכסוך.

❖ בסכסוכים כלכליים: לבסס אמצעים ליישוב סכסוכי עבודה שבנויים על הסכמה – גישור, תיווך, ובוררות כלכלית ומשפטית מוסכמת; להשקיע במחקר האפקטיביות של מנגנונים אלה ולהפיץ מידע על best practices כשם שעושים במגזר הפרטי. יש להדגיש כי עידוד השימוש בכלי התיווך מחייב השקעה אקטיבית של המדינה בפיתוח מנגנוני התיווך המעוגנים בחוק מזה שנים ואשר השימוש בהם אינו רב; בהסרת חסמים המעוגנים בחוק והמקשים על קידום השימוש במנגנוני תיווך; ובאיתור כללים משפטיים אשר יכולים לתמרץ את הצדדים להיכנס למסגרות של הידברות (ראו עמ' 56).

❖ בסכסוכים משפטיים: לעודד את המשך המגמה של פיתוח מנגנונים חלופיים לשיפוט (ADR) בבית הדין לעבודה, לעודד יישוב סכסוכים עצמי ללא הישענות על המשפט והליכים לבירור עובדתי. אם לצדדים אין ניסיון, לעודד גם גישור לפני פנייה לבית הדין (ראו עמ' 57).

❖ בסכסוכים המערבים היבטים של יחסי עבודה והיבטים פוליטיים: חובה לפנות לרשות הציבורית ליחסי עבודה להליך היועצות. (ראו עמ' 60).

❖ לאתר תחומים או סיטואציות שבהם לסכסוכים במגזר הציבורי השפעה קשה במיוחד על המשק ועל הציבור, ולקדם בהם שימוש בבוררות חובה כבררת מחדל שהצדדים לסכסוך יכולים לעקוף על ידי אימוץ הליך מוסכם להשגת פתרונות (ראו עמ' 54).

■ לשמר את מוסדות השביתה ובית הדין לעבודה, שכן לשניהם נותרו פונקציות חשובות.

❖ לגבי דיני השביתה, מומלץ לתחום את חירות השביתה באופן אשר יקדם את הגישה הדו-צדדית ללא פגיעה ביכולת האפקטיבית של עובדים לשבות. כך – יש הבדל בין עידוד השימוש באמצעי תיווך אקטיביים לפני השימוש בזכות השביתה, לבין מגבלות אחרות אשר מטרתן בעיקר להקשות על השימוש בשביתה (ראו עמ' 41).

❖ בהיעדר מיסוד של אמצעי יישוב סכסוכים אלטרנטיביים באופן אפקטיבי המשלב גם התחייבות הדדית של הצדדים לעשות שימוש באמצעים אלה, מומלץ לשמר את האופי הייחודי של בית הדין לעבודה. הצוות אינו נוקט עמדה לגבי המבנה הארגוני של בית הדין לעבודה ולגבי עצמאותו ממערכת המשפט הכללית (ראו עמ' 46).

■ במסגרת הצוות הושמעו גם עמדות שהסתייגו מחלק מההמלצות או מהניתוח לבעיה המוצע בפרק זה. אי לכך מצורפות מיד לאחר סיכום ההמלצות עמדות יחיד של שתיים מחברות הוועדה.

השילוב בין אמצעים אלה, אשר חלקם מנסה להבנות לגיטימציה ולמנוע סכסוכים מראש (ex ante) וחלקם מנסה להגיע לפתרונות מוסכמים לאחר פרוץ הסכסוך (ex post), אינו מבטיח את סיומם של סכסוכי העבודה במגזר הציבורי, וספק אם מטרה כזו ראלית. בתחומים מסוימים, כמו החלטה על רה-ארגון, קשה להניח שיהיה אפשר להגיע לתחליף דו-צדדי מלא. במקרים אלה סביר כי הידברות בין הצדדים תתרחש אך ורק כתוצאה מהחצנה חיובית של קידום ההידברות הדו-צדדית בסכסוכים אחרים, דוגמת הסכסוכים הפוליטיים, המשפטיים או הסכסוכים הכלכליים על תנאי עבודה ויחסי עבודה.

את ההמלצות המנויות כאן אפשר ליישם בצורה אופרטיבית. יש להדגיש כי ההמלצות מתייחסות ל**מוסדות** הנדרשים ליישוב סכסוכים ולמניעתם בשירות הציבורי. אין בהמלצות אלה משום התייחסות לנורמות המסדירות העסקת עובדים במגזר הציבורי לגופן. מאז הניסיון האחרון לעצב רפורמה כוללת במבנה השכר וביחסי העבודה במגזר הציבורי (ועדת זוסמן וועדת קוברסקי – מדינת ישראל, 1989; 1989א) לא נעשה ניסיון נוסף, וחלק מהבעיות שהצביעו עליהן אז לא נפתרו ואף העמיקו. בעיות אחרות התחדדו עוד יותר. בין הבעיות יש למנות את שיטת ההצמדות בין סולמות שכר שמתנהל עמם משא ומתן נפרד, ריבוי הדרגות של שכר נמוך משכר המינימום, והשימוש באמצעי הגמשה מלאכותיים (כגון העסקה דרך חברות כוח אדם לטווח ארוך) כאמצעי להתגבר על בעיות מבניות בחוק שירות המדינה (מינויים) ובאופן תקנון המשרות. בעיות אחרות הן יותר מבניות באופיין. כך למשל גדלה במשך השנים מעורבות האוצר בתנאי השכר וההעסקה של כל השירות הציבורי במובנו הרחב (גופים מתוקצבים) וזאת בשל החצנת עלויות שלילית של גופים אלה. גם בתוך האוצר גבר מעמדו של אגף התקציבים אשר מצר את מרחב התמרון של הממונה על השכר. העובדה שאין הפרדה בין הגוף המתקצב והגוף המנהל את המשאב האנושי (בשני המקרים – משרד האוצר) מביאה לניגודי אינטרסים ניהוליים ולא-קיומו של משא ומתן בין מנהלים שונים המאפיין את הניהול הפרטי.

ההמלצות המובאות במסגרת זו אינן יכולות לפתור בעיות מהותיות. אך הן יכולות להוות מסגרת לפתרון הבעיות האלה, כמו גם בעיות אחרות, על ידי קידום הידברות ועבודה משותפת בין הצדדים ליחסי העבודה. יש להדגיש כי עיצוב מוסדות מתאימים יכול לנתב את אופן יישוב הסכסוכים ותוצאותיהם, אך אופן השימוש במוסדות אלה תלוי כמובן גם בעמדות לגופו של עניין במשרד האוצר, בכנסת, בקרב האיגודים המקצועיים

והמעסיקים השונים בשירות הציבורי. ללא נכונות לקבל את הגישה הדו-צדדית על רוחה וערכיה, ספק אם מבנה מוסדי זה או אחר יכול להיות תחליף למוטיבציה של העוסקים בדבר.

ז. עמדות יחיד של חברי הוועדה

1. עמדתה של עו"ד אורנה גייל, היועצת המשפטית של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר

שביתה שמטרתה לאלץ את השלטון לשנות את מדיניותו הציבורית מהווה בעיה

- מנייר עמדה זה עולה שלא השביתה היא הבעיה, כי אם ריבוי סכסוכי העבודה. ואולם, אין לראות בכל מצב שציבור עובדים חולק על עמדת השלטון, כסכסוך עבודה, קל וחומר כסכסוך עבודה לגיטימי. לפיכך, לא יהיה זה נכון להשתמש בפתרונות היפים ליישוב סכסוכי עבודה לגיטימיים בהתמודדות עם מחאות המכוונות כנגד מדיניות השלטון.
- שימוש בכלי השביתה שנועד לאלץ את השלטון לשנות את מדיניותו הציבורית, כך שזו תתאים לאינטרס העובדים על חשבון האינטרס הציבורי הכולל, אינו לגיטימי. לקבוצות אחרות בציבור אין כוח דומה. במקרה זה, השביתה אינה מהווה סימפטום לסכסוך עבודה, כי אם סימפטום לחוסר נכונות לקבל את הכרעת השלטון. לפיכך, היא בעייתית כשלעצמה.
- שביתה כזו מהווה קריאת תיגר על השלטון, מקשה עליו לממש את סמכויותיו ולהוציא את מדיניותו אל הפועל. בכך, נפגעים האינטרס הציבורי וההליך הדמוקרטי גם יחד.

אין מקום לגישה זו-צדדית בסכסוכים שמטרתם לשנות מדיניות ציבורית

- לקידום מדיניות ציבורית יש השפעה על חלקים שונים בציבור. העניין חורג מגדר סכסוך עבודה רגיל בין צדדים ליחסי עבודה ואינו יכול להיות מוכרע על דרך חיפוש פשרה ביניהם.
- תיאור הפעלת סמכותו של השלטון כאקט חד-צדדי או כאקט של 'הכנעה' יוצר קונוטציה שלילית. ואולם, יש לזכור כי חובתו של השלטון להפעיל את סמכויותיו על מנת לקדם את רווחת הציבור בכללותו. שלטון אשר

מתפשר עם ציבור עובדים, על חשבון האינטרס הציבורי הכולל, חוטא לחובתו ואינו ממלא את תפקידו כהלכה.

- אין חולק כי על השלטון לפעול בשקיפות ולבחון בצורה הוגנת את מגוון השיקולים הרלוונטיים. מדיניות השלטון נוגעת לציבור העובדים, ולכן הוא רשאי להציג את עמדותיו והשגותיו, ועל השלטון להתחשב בהם, גם אם בסופו של יום לא יקבלם. מועצה ציבורית עשויה לתרום לשיפור השיח הציבורי במקרים מתאימים, ובלבד שלא יהיה בה כדי לעכב יתר על המידה את ביצוע המדיניות או לסכלה.
- השלטון נושא באחריות כלפי הציבור ואין הוא חולק את סמכויותיו עם **שותפים** אחרים בבואו להכריע בסוגיות של מדיניות ציבורית. לפי נייר העמדה, יש לשאוף לפתרון משותף בין השלטון לבין ציבור העובדים. הגדרת השיתוף כמטרה עלולה 'להתחרות' עם המטרה העיקרית של השלטון, שהיא קידום האינטרס הציבורי הכולל.

יש חשיבות לסיווג סוגי השביתות ולהגדרת כללי משחק ברורים

- כיוון שהשביתות נבדלות זו מזו במהותן וברקע שלהן, יש חשיבות לסיווגן. היעדר נורמות ברורות לסיווג השביתות גורם להקצנת עמדות, כיוון שאז כל גורם שואף להרחיב את גבולות כוחו. קידום הוודאות ייצור נקודת מוצא טובה להכריע כיצד ראוי להתמודד עם הסכסוך. לפיכך, גם אם מלאכת הסיווג אינה פשוטה כלל ועיקר, היא חיונית.

גיוס הסכמת העובדים בהפעלת הפררוגטיבה הניהולית

- כאשר השלטון פועל כמעסיק עומדת לו הפררוגטיבה הניהולית. עליו להיוועץ עם ציבור העובדים בנושאים המצויים בגדר פררוגטיבה זו. אולם, יש להבחין היטב בין השאיפה לגייס את הסכמת העובדים למהלך, באופן שאלו ייתנו כתף להצלחתו, לבין אי-הוצאת המהלך לפועל בהיעדר הסכמתם.

בית הדין לעבודה כערכאה שיפוטית להבדיל ממתיווך תעשייתי

- מנייר העמדה עולה שבית הדין לעבודה משמש מוסד ליישוב סכסוכים ויש בכך חשיבות רבה. בהקשר זה ייאמר כי בית הדין לעבודה מהווה ערכאה שיפוטית, ולא ניתנו לו סמכויות לעסוק בתיווך. התיווך מוביל לפגיעה במעמדו של בית הדין כערכאה שיפוטית לאור המתח המובנה הקיים בין תפקידו של השופט לבין תפקידו של המגשר. לא אחת תפקיד

המגשר בא על חשבון פיתוח הדין וקידום הוודאות המשפטית. כמו כן, השימוש האסטרטגי שעושים הצדדים בבית הדין על מנת לקדם את האינטרסים שלהם, פוגם באמון בבית המשפט ובתפקידו החברתי.

2. עמדתה של עו"ד לאה וופנר, המזכ"ל והיועצת המשפטית של הסתדרות הרופאים בישראל

שביתה היא כלי לגיטימי וחיוני להגנת העובדים מפני פגיעה בתנאי עבודתם, שהם חלק ממדיניות ציבורית

- המדינה, בהיותה מעסיק וריבון, מכריעה בסוגיות כלכליות-חברתיות שעניינן, בה בעת, מתחום המדיניות הציבורית ומתחום יחסי העבודה. כאשר הריבון מבקש לבצע שינויים במדיניות, שיש להם השלכה ישירה על יחסיו כמעסיק עם עובדיו, אזי לא יכול להיות ספק, כי בפעילותו זו הוא מתפקד גם כמעסיק בתחום יחסי העבודה. הניסיון להגדיר שביתה של ציבור עובדים, המבקש למנוע פגיעה בתנאי העסקתו, כקריאת תיגר על השלטון וכאקט המכוון לאלץ את השלטון לשנות את מדיניותו מתעלם מן המציאות הפוליטית והכלכלית בישראל. אין להשלים עם הגדרה כזו, המתייחסת אל עובדי המדינה כאל אויבים ושוללת מהם את האפשרות להתנגד לפגיעה חד-צדדית בתנאי העסקתם בעזרת הכלי הלגיטימי של השביתה.
- ראוי לקבוע, כי שימוש של המדינה בכוחה כריבון לצורך קידום מעמדה כמעסיק הוא לא ראוי. חבישת הכובע של ריבון לצורך מניעת התנגדות מצד ציבור העובדים להכרעות בנושאים שהם מאשיות מערכת יחסי העבודה (שכר ותנאים סוציאליים המובנים בתוך השכר) עלולה לקבע את מעמדו הנחות של העובד ביחס למעסיקו.
- מדיניות ציבורית כוללת, בין היתר, סוגיות חברתיות וכלכליות שהן חלק אינהרנטי ממערכת יחסי העבודה, דוגמת ביטוח סוציאלי (לרבות ביטוח פנסיוני ומערך אבטחת הכנסה), מיסוי ותכניות חיסכון. נושאים אלה מעוגנים בהסכמי עבודה, שהמדינה חתומה עליהם כמעסיק עם העובדים. אין הבחנה חד משמעית בין נושאים אלה, שהם בבחינת 'מדיניות ציבורית', לבין הנושאים בתחום יחסי העבודה. לפיכך אין לפרש את התנגדותו של ציבור עובדים לשינויים שעניינם מערכת יחסי העבודה שלו כהתנגדות למדיניות ציבורית.

- תנאי עבודתו ושכרו של ציבור העובדים במגזר הציבורי כפופים למדיניות הממשלה, שהיא המעסיקה של רובו המכריע. מבחינה זו, מעמדו של עובד המגזר הפרטי טוב יותר. במצב כזה, יכולת השימוש בנשק השביתה כמכשיר להגנה על העובד היא מחויבת המציאות. גם ברשות ציבורית שאינה בעלת כוח הכרעה, כפי שמוצע בנייר העמדה, לא יהא די בשביתה כדי להגן על העובד מפני מעסיקו, שהוא גם הריבון.

מערכת יחסי העבודה מושתתת על הסכמה; אין הצדקה לסטייה מעיקרון זה רק משום שהמעסיק הוא גם הריבון

- אין לתת לגיטימציה לעשיית שימוש של המדינה בכוחה כריבון לצורך השגת יתרונות יחסיים לשיפור מעמדה כמעסיק. אין גם לגרוס באופן גורף, כי שימוש כזה נועד בהכרח לקידום האינטרס הציבורי, העומד בסתירה לאינטרס העובדים. כשהמדינה פועלת כריבון, היא יכולה לבחור את דרגת שיתוף הציבור באקטים של חקיקה (החל בשימוע, דרך היוועצות לסוגיה וכלה במשא ומתן לצורך גיבוש חקיקה מוסכמת – Negotiated Rulemaking – כמקובל, למשל, בארצות הברית בסוגיות של פיתוח סביבתי ואיכות סביבה). לעומת זאת, בעת שהיא פועלת בתחום יחסי העבודה, אין המדינה יכולה להמיר את ההכרח בקבלת הסכמת העובדים לשינויים בתנאי העסקתם, שאותם היא מבקשת לערוך בכובעה כמעסיק, במתן זכות שימוע או באמצעי אחר המקנה לעובדים דרגת שיתוף פחותה מזו שמקנים להם דיני העבודה.

יש לסווג שביתות לפי תוכן הסכסוך

- הפסיקה הכירה בשביתה כלכלית לגיטימית, בשביתה פוליטית שאינה לגיטימית, ובשביתה מעין פוליטית, המצויה בתווך שביניהן, והיא בבחינת ביטוי של זכות האזרח לחופש הביטוי וההפגנה. לדידנו, אין לומר כי סיווגן של השביתות או כללי המשחק שהוגדרו להפעלתן אינם מוגדרים ואינם בהירים דיים. עם זאת אפשר לומר, כי הסיווג וכללי המשחק שהוגדרו אינם מותאמים באופן המיטבי למציאות במשק: המקרים שבהם מבקשת המדינה להפעיל את כוחה כריבון באופן המקנה לה גם יתרונות כמעסיק במערכת יחסי העבודה, הולכים ורבים. לדעתנו, במצב דברים זה ראוי לשמור במשנה זהירות על מאזן הכוחות העדין בשוק העבודה, ולסווג כל שביתה בנושא המשפיע ישירות על העובדים כשביתה כלכלית לגיטימית. כאשר הריבון מבקש לתפקד במגרש יחסי

העבודה, ראוי שיחולו עליו כללי המשחק הנוהגים ביחסי העבודה. כמקובל בתחום יחסי העבודה, בית הדין לעבודה יקבע את האיזון הראוי ויתחום את הגבולות ההולמים של פעולות העובדים ושל פעולות המעסיק.

הפררוגטיבה הניהולית של המדינה כמוה כפררוגטיבה של כל מעסיק של עובדים מאורגנים

■ המדינה כמעסיק אינה שונה מכל מעסיק אחר של עובדים מאורגנים. על כן זכותה הניהולית – כזכותו הניהולית של כל מעסיק – אינה מוחלטת. עמד על כך, לא אחת, בית הדין לעבודה, ולאחרונה עמד על כך בג"ץ בעניין הפרטת מפעל רמת"א של התעשייה האווירית. ראוי לציין גם כי יש זכויות ניהוליות המצויות בידי העובדים מכוח הסכמים קיבוציים, דוגמת תקינה, דרכי מינוי נושאי משרה ועוד. חייב אפוא להיות בידי העובדים מנגנון שיאפשר להם לשמור על זכויותיהם אלה, וגם הפסיקה הכירה בכך.

תפקודו של בית הדין לעבודה כמתווך במערכת יחסי העבודה הוא חיוני; טמון בו האיזון העדין ביחסי הכוחות במערך יחסי העבודה ובו גם הפוטנציאל להפחתת השימוש בנשק השביתה

■ אנו מסכימים, כי חשוב לצמצם ככל האפשר את השימוש בנשק השביתה בישראל, על מנת למזער את פגיעתו הקשה. לדעתנו, צמצום כזה יכול להתאפשר רק באמצעות הגברת השימוש במנגנונים חלופיים ליישוב סכסוכים בהסכמה (תיווך, בוררות וגישור) ובאמצעות ביצור מעמדן של המסגרות המספקות מנגנונים כאלה. כפי שהוכח לא אחת, בית הדין לעבודה הוא המסגרת המרכזית. מנגנונים אלה צריכים לספק מסגרת למשא ומתן לשני הצדדים ולהבטיח כי יינתן משקל הולם – ובאופן שוויוני – לאינטרסים של כל הצדדים למערכת יחסי העבודה: מצד אחד, תינתן הגנה לעובד ויישמר כבודו כאדם, ומצד שני, תינתן הגנה ראויה לאינטרסים הכלכליים הלגיטימיים של המעסיק. מתן האפשרות לבית הדין לשמש מתווך בפעילותו ליישוב הסכסוך חיוני לצורך הפחתת השימוש בנשק השביתה: כל עוד בית הדין מספק לצדדים 'אכסניה' לסכסוך שהתגלע ביניהם, וכל עוד העובדים מאמינים כי הפתרון לסכסוך ימצא במסגרת זו, כך פוחתת ההסתברות שהעובדים יפתחו בשביתה, שהיא האמצעי הקיצוני ביותר העומד לרשותם.

- **המדינה, בשני כובעיה, עושה ככל יכולתה על מנת לסכל את השימוש במנגנונים ליישוב סכסוכים, העלולים לשמוט מידיה את כוח ההכרעה שבידיה במערכת יחסי העבודה.** היות שהוולונטריות היא אבן יסוד בשימוש במנגנונים חלופיים ליישוב סכסוכים בהסכמה, וכיוון שאי אפשר לכפות על נציגי המדינה את השימוש בהם, הוכיח בית הדין לעבודה לא אחת את יעילותו כערכאה מתווכת. כך סייע בית הדין לסיים את השביתה הכללית במשק ב-2003, שנסבה, בין היתר, סביב הפגיעה בפנסיה. כך סייע לסיים את השביתה בנמלים. על כן, כל עוד המדינה לא נתנה את הסכמתה לשימוש במנגנונים חלופיים ליישוב סכסוכים בהסכמה, וכל עוד אין בנמצא מסגרת אחרת שתאפשר את מימוש הפוטנציאל הגלום במנגנונים כאלה, אסור שייפגעו מעמדו של בית הדין לעבודה ותפקידו כמתווך, החיוניים לשימור האיזון העדין ביחסי הכוחות במערך יחסי העבודה ולהפחתת השימוש בנשק השביתה.

2 עובדים בשכר נמוך במגזר הפרטי: הצורך לשלב בין גמישות וביטחון

א. מבוא

פרק זה מתמקד בעובדים בשכר נמוך ובעובדים פריפריאליים במגזר הפרטי ומעלה פתרונות מוסדיים לבעיה. בעייתם של העובדים בשכר נמוך איננה אך ורק בעיה כלכלית, כי אם בעיה מורכבת יותר המקשה על השתלבותם בחברה, שוללת מהם פיתוח זיקה למקום עבודה ולעבודה כמקור לפיתוח אישי ולקידום, ומסמנת גם את גבולות שלטון החוק. עיקרו של פרק זה הוא בהיבט המוסדי של הטיפול בבעיית העובדים בשכר נמוך, והוא יעסוק בשלושה נושאים מרכזיים: (א) אפיון סוגי הפתרונות הנדרשים על מנת להתמודד עם הבעיה של עובדים בשכר נמוך; (ב) המוסדות הנדרשים על מנת להכריע בשאלות אלה; (ג) האמצעים שיש לנקוט כדי להוציא לפועל את המדיניות הציבורית הנבחרת. בחינת הסוגיה של עובדים בשכר נמוך במסגרת הדיון בחשיבה מחדש לגבי מערכת יחסי העבודה בישראל מעלה את השאלה האם עוד נותר תפקיד למשא ומתן בין ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים והמדינה בתקופה שבה שוק העבודה אינו דומה עוד לזה שבתקופת הצמיחה של מערכת יחסי העבודה הישראלית. כלומר, מה מקומה של מעורבות מוסדית בשוק העבודה בעידן הגלובליזציה, השינויים הטכנולוגיים והשינויים במבנה השווקים הישראלי?

חלקו השני של הפרק דן בבעיה של העובדים בשכר נמוך והחלק השלישי מציג את המאפיינים של אוכלוסייה זו. הדיון בשני חלקים אלה יצביע על כך שהבעיה רחבה ולמעשה מתייחסת למה שאפשר לכנות 'פריפרליזציה' בשוק העבודה בישראל. הפרק האחרון מציג את הגישות המקובלות להתמודד עם הקשיים של עובדים פריפריאליים ומסביר מדוע דרכים אלה מחייבות קידום של הנושא דווקא על ידי מוסדות מערכת יחסי העבודה, וכיצד אפשר לקדם את המבנה המוסדי של המערכת על מנת להוציא לפועל מדיניות מקיפה בנושאים אלה.

ב. הגדרת הבעיה

1. עובדים בשכר נמוך והפריפריה של שוק העבודה

במוקד הדיון בפרק זה נמצאים השכירים המשתכרים שכר נמוך. קבוצה זו איננה כוללת את המובטלים ואת העצמאיים, אם כי עובדים בשכר נמוך גם חווים מעברים בין מעמד של שכיר למעמד של עצמאי או של מובטל. כמו כן, נתמקד במגזר הפרטי, לרבות עובדים דרך קבלני כוח אדם וקבלני שירותים המספקים את שירותי עובדיהם למגזר הציבורי. הבעיות של קבוצות אלה שונות מן הבעיות המאפיינות את עובדי המגזר הציבורי, אשר עדיין מכוסים בהסכמים קיבוציים, מיוצגים על ידי ועדי עובדים, ונהנים ממערך הגנה ושכר מוסדרים יחסית. הגמשת שוק העבודה במגזר הציבורי אינה מתבצעת בדרך כלל על ידי הפחתת זכויות העובדים המועסקים ישירות על ידי המעסיק הציבורי, כי אם על ידי העסקת עובדים דרך מתווכים המאפשרים יישום פרקטיקות העסקה החורגות מאלה המתחייבות על ידי המסגרות הנוקשות יחסית של המגזר הציבורי. תצורות העסקה אלה מוכללות בדיון המוצג כאן.

המשתכרים בשכר נמוך מאופיינים בדרך כלל כאלה המקבלים שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני. אך הבעיות המיוחדות לקבוצה זו אינן מתמצות אך ורק בשכר. עובדים בקבוצה זו מתקשים לעמוד על זכויותיהם על פי דין, רשויות האכיפה מתקשות אף הן להבטיח את זכויותיהם, לא פעם אין להם קול (voice) המאפשר להם ייצוג אל מול המעסיק, אין להם ביטחון סוציאלי, אין להם ביטחון תעסוקתי במקום העבודה (job security) ולא ביטחון בהעסקה רציפה במקום עבודה כלשהו (work security). אין להם שליטה על שינויים תכופים בעבודה והם אינם יכולים להבטיח יציבות בהעסקתם בעת העבודה בשל היעדר הביטחון בהעסקה בשוק העבודה. עולה מכך כי גם אם פרק זה מתמקד בעובדים בשכר נמוך, הוא מתאר תופעה מורכבת יותר הנוגעת גם לעובדים אחרים. לא כל העובדים בשכר נמוך סובלים ממכלול בעיות אלה. ישנם עובדים בשכר נמוך המועסקים במפעלים גדולים המשתתיכים ליתעשייה הישנה (לדוגמה, מזון) אשר שכרם נמוך כתוצאה מתהליכי גלובליזציה שחשפו את התעשייה הישראלית לתחרות בינלאומית. עם זאת, עדיין נותרה במפעל מערכת יחסי עבודה 'ישנה', עם הסכם קיבוצי, ועד עובדים, יציבות העסקתית, חיסכון פנסיוני ותנאים נלווים מצומצמים. לעומת זאת, ישנם עובדים אשר

אינם מסווגים לפי ההגדרות הפורמליות כעובדים בשכר נמוך, אך הסדרת העסקתם היא כזו השייכת ליכלכלה החדשה: דפוסי העסקה של תשלום שכר בהיקף שאיננו יציב ומשתנה על פי תנאי שוק ועל פי תמריצי שכר, היעדר מוחלט של הגנה בפני פיטורים (ביטחון תעסוקתי), הפניית הפרט לחיסכון פרטי ולא לחיסכון המבוסס על השתייכות למקום עבודה, ניידות גבוהה בין מקומות עבודה, ואי-ציות לנורמות המגן שבדין. אף על פי כן, היותו של עובד בקטגוריה של שכר נמוך מחדדת את הבעיות האחרות אשר מאפיינות דפוסי העסקה חדשים, שכן בין המאפיינים השונים של העובדים בשכר נמוך ישנן אינטראקציות. שכר נמוך מקשה על יכולתו של הפרט לקיים ביטחון סוציאלי באופן פרטי; במצב של אבטלה, עבודתו של עובד בשכר המשקף ייחוד מקצועי נמוך נמצאת בסכנה; לעובד כזה קשה לעמוד על זכויותיו, הוא איננו מוגן בפני פיטורים גם אם קיימת נורמה המגנה עליו, יקשה עליו לפנות לשיפור עצמי על דרך של הכשרה מקצועית, וגם מעסיקים בתקופת אבטלה קשה יצמצמו את ההשקעה בהכשרת כוח העבודה ובעיקר בכל הנוגע לכישורים בעלי אופי כללי (להבדיל מכישורים ספציפיים הנדרשים לעבודה מסוימת או למעסיק מסוים אך אי אפשר לתרגמם לכישורים כלליים בשוק העבודה). המיקוד אם כן אינו אך ורק בשכר, כי אם במערך שלם של זכויות בשוק העבודה המושפעות מגובה השכר וקובעות את סיכוייו של העובד בהווה ובעתיד.

2. גמישות מול ביטחון

את הבעיה של העובדים בפריפריה של שוק העבודה יש להבין על רקע שני מושגים המנחים כיום את הדיון על מוסדות שוק העבודה: גמישות (flexibility) וביטחון (security) (לדוגמה Ozaki, 1999; Sarfati and Bonoli, 2002). גמישות מוגדרת בדרך כלל כצורך ניהולי, ובהקשר זה נהוג להבחין בין סוגים שונים של גמישות (Piore and Sabel, 1984; Pollert, 1990; Standing, 1999):

- **גמישות בשכר** המאפשרת לשנות את רמות השכר בהתאם לתנאי השוק.
- **גמישות תפקודית** המאפשרת למעסיק לנייד עובדים בין עבודות שונות, מפעלים שונים ותפקידים שונים.
- **גמישות זמן** המאפשרת לשנות את היקף העבודה לפי תכתיבי השוק ולפי צרכים משתנים.
- **גמישות מספרית** המאפשרת לשנות את היקף מצבת העובדים.

גמישות היא חיונית לכל מערכת, ובכללה גם מערכת ייצור, אולם עצם הצורך בגמישות אינו מסביר איזו גמישות היא הנדרשת מבין המצוינות לעיל. מיקוד הבעיה בעובדים בשכר נמוך מפנה את תשומת הלב לגמישות השכר, אך התמונה הרחבה יותר מעידה על כך שגם צורכי גמישות אחרים של המעסיק משולבים באפיון הבעיה. גמישות פונקציונלית נוגעת לבעיות של הכשרת עובדים. גמישות זמן מדגימה היבטים של מימוש זכויות הקשורות לזמן (חופשה שנתית, ימי מחלה, שעות נוספות, עבודה בימי מנוחה), וגמישות מספרית קשורה קשר הדוק לבעיה של ביטחון תעסוקתי וביטחון בעבודה. אל מול צורכי המעסיק בגמישות ניצבים צורכי העובד בביטחון (ILO, 1999). הביטחון שהעובד זקוק לו הוא ביטחון כלכלי, אך גם ביטחון פסיכולוגי. זהו ביטחון בשכר המאפשר לקחת הלוואה לטווח ארוך בידיעה שרבים הסיכויים לפרוע אותה; הביטחון להשקיע בשיפור ההון האנושי בידיעה כי יהיה החזר הולם להשקעה; הביטחון המאפשר לתמרן בין חובות העבודה לחובות המשפחה וחובות חברתיים אחרים; הביטחון על פני מעגל החיים המאפשר לעובד לדעת כי תתאפשר לו פרישה בגיל מאוחר; והביטחון שהשקעה ברכישת כישורים ספציפיים למפעל לא תפגע בסיכויי בשוק העבודה החיצוני.

נהוג אם כן לעמת בין צורכי הגמישות של המעסיק וצורכי הביטחון של העובד כאשר ההנחה היא כי השניים נוגדים זה את זה. הצורך של העובדים בביטחון הביא בעבר להסכמים קיבוציים אשר הגבילו את המעסיק בכל אחד מסוגי הגמישות המצוינים לעיל. בדומה, התגובה של מעסיקים במגזר הפרטי לשינויים בתנאי השווקים הייתה בהגמשה של הליכי העבודה, דבר שפגע בביטחון העובד. אולם, לא כל הגנה על ביטחון העובד מחויבת לפגוע בגמישות המעסיק. הכשרה מקצועית במהלך חיי העבודה מועילה למעסיקים ולא רק לעובד. בדומה, לא כל הגמשה של שוק העבודה מחייבת פגיעה בעובד. גמישות זמן יכולה גם להוות פתח לעובדים אשר אינם יכולים או רוצים לעבוד במשרה מלאה, ואף יכולה להוות פתח לניסיונות בפיזור האבטלה. כלומר, גם אם גמישות המעסיק וביטחון העובד הם צרכים המקשים לעתים זה על קידומו של זה, אין המדובר אך ורק בקונפליקט. בממדים מסוימים ייתכן אינטרס ציבורי בגישור בין שני אינטרסים אלה, ובמקרים אחרים יש מקום לבחון אפשרויות שיקדמו אינטרסים משותפים. באירופה יש המתייחסים לגישה זו כאל (flexicurity and Wilthagen and Rogowski, 2002), כלומר הצורך למזג בין האינטרסים של flexibility ו-security.

3. גמישות, ביטחון ומערכת יחסי העבודה בישראל

הצורך להגמיש את דפוסי ההעסקה במגזר הפרטי מלווה את מערכת יחסי העבודה בישראל עוד מימי קום המדינה, כפי שעולה מדיוני הכנסת בעת חקיקת חוקי המגן בשנות החמישים. עם זאת, הגישה הדומיננטית בישראל הייתה כי עיקר הסדרת שוק העבודה צריכה להיעשות על ידי הסכמים קיבוציים. ההסכמים אשר הסדירו את המגזר הפרטי שילבו בין הסכמה כלל-ארצית בהסכמי המסגרת, הסכמה מפורטת יותר ברמה הענפית, ומימוש הסדרים והתאמה תוך-מפעלית בהסכמים מיוחדים מפעליים. שילוב ההסכמים חדר עמוק לתוך הפררוגטיבה הניהולית והגביל את המעסיק בכל רובדי הגמישות שתוארו לעיל – שכר, התאמת עובדים לעיסוקים, משמרות, ואף תקינה והסדרי שכירה ופיטורים שהשפיעו על מצבת כוח האדם. את ההסדרה המפורטת הזאת אשר רק מקצתה הייתה מעוגנת בחוק ליוו מנגנוני יישום ויישוב סכסוכים. בין מנגנונים אלה היה בראש ובראשונה ועד העובדים אשר עיקר תפקידו הוא ביישום ההסכם ובקידום מגע שוטף בין העובדים ובין המעסיק. אל הוועד יש לצרף שלל ועדות פריטטיות שהוקמו מכוח הסכמים קיבוציים מפעליים וכלליים כאחד. ועדות מעקב הן פיתוח מאוחר יותר שנועד ללוות את ביצוע ההסכמים הקיבוציים. כמו כן הסדרי בורות שונים אפשרו ליישב סכסוכים משפטיים וכלכליים. כלומר, ההסכם הקיבוצי סיפק מערך סבוך של נורמות שקידמו את צורכי העובדים לביטחון אך גם סיפקו את הכלים לממשם.

צורך המעסיקים בגמישות לא הוזנח בהסדרה שהייתה קיימת במגזר הפרטי ומצא את ביטויו במסגרות שונות, כגון מרחב תמרון בהסדרת זמן העובד, אפשרויות מעטות לתגמול שלא על דרך ההסכם הקיבוצי (אם כי היעדר אפשרות כמעט מוחלט להפחתת שכר שלא על דרך הסכם קיבוצי חדש) והכרה בזכות לפטר מטעמים שונים, וככלל – כל עוד קיימת יסיבה מוצדקת. עם זאת, באיזון בין ביטחון העובד לבין גמישות המעסיק כפי שזו מוכרת כיום, הכף נטתה לביטחון העובד. הדבר התאפשר כתוצאה מכוחה של ההסתדרות הכללית שהיה לה מונופול בייצוג העובדים במגזר הפרטי (להבדיל מהמגזר הציבורי שם היו לה שותפים ואף מתחרים), מהסרת התחרות בין המעסיקים על תנאי ההעסקה של עובדים, וכתוצאה מהסרת התחרות בין המגזר הפרטי הישראלי למעסיקים בחו"ל. השימוש בהסכמי מסגרת ובהסכמים ענפיים רחבים, בצווי הרחבה, ובמדיניות מכסים אפשרו למעסיקים להסתגל למסגרת הנוקשה יחסית ובלבד שמעסיקים אחרים

המתחרים בהם לא ייהנו מגמישות רחבה יותר משלהם. אפשר אם כן לאפיין את מערכת יחסי העבודה הישנה במגזר הפרטי באמצעות מוסדות אשר חלקם סיפקו את הנורמות ברמות המשא ומתן הגבוהות יותר (כלל-ארצית וענפית) וחלקם סיפקו נורמות מקומיות שעיקרם היה יישום והתאמה של המסגרת הרחבה ומנגנוני ביצוע ברמה המפעלית. הסדרה זו כיסתה את מרבית המעסיקים והעובדים במגזר הפרטי עד שנות השמונים. ההסדרים המוסדיים התמודדו עם הבעיות של שוק העבודה הפריפריאלי בדרכים הבאות:

- הסכמי מסגרת, הסכמים ענפיים רחבים והרחבת ההסכמים למגזר הלא מאוגד על ידי צווי הרחבה שמרו על פערי שכר נמוכים יחסית בקרב השכירים.
- הביטחון התעסוקתי היה בעיקרו ביטחון במקום עבודה אחד אשר הוסדר על ידי נורמות שהגנו בהסכמים קיבוציים על עובדים מפני פיטורים.
- ביטחון סוציאלי הוסדר בעיקרו בהסכמים קיבוציים ובהבטחת זכויות הנלוות לעבודה. מערכת יחסי העבודה הייתה מעורבת גם באופן פורמלי וא-פורמלי בעיצוב מערכת הביטחון הסוציאלי הממלכתי, ושירותי הבריאות היו קשורים בקשר הדוק למערכת יחסי העבודה.
- מערכת ההכשרה המקצועית הייתה באופן חלקי בבעלות ההסתדרות (רשת בתי הספר "עמל"), וחלק גדול מההכשרה המקצועית היה on the job training, שהתמקד בעיקר בהכשרה בעלת אופי ספציפי לנוכח ההגנה בפני פיטורים.
- זכויות מומשו על ידי ועדי העובדים, ועדות פריטטיות ובהמשך גם על ידי פנייה לבית הדין לעבודה תוך הגנה ארגונית בפני פיטורים. השינויים שחלו במערכת יחסי העבודה החל משנות השמונים, ובעיקר במהלך שנות התשעים המאוחרות שינו את תפקיד מערכת יחסי העבודה מקצה לקצה. בעבר היו מרבית העובדים במגזר הפרטי מכוסים על ידי המערכת שתוארה לעיל ורק מקצתם הוחצנו מהמערכת. אלה היו בעיקר עובדים מקבוצות מיעוט, שאיישו בתקופות שונות את המגזר הלא מאורגן במגזר הפרטי – עולים מארצות ערב, ערביי ישראל, והעובדים היוממים מהשטחים. אך שורה של גורמים הביאה לשבירת מודל זה של הגנה קיבוצית:
- הגלובליזציה הביאה לפתיחת השווקים ולהעברת הייצור לארצות שכנות ולארצות רחוקות יותר. כתוצאה מכך ההנחה שעלות ההעסקה היא מחוץ לתחרות ותפוצה או תסובסד על ידי המדינה לא התקיימה עוד.

במקביל, תהליכים אלה הביאו לישראל משקיעים זרים וחברות רב-לאומיות, בעיקר בתחום הכלכלה החדשה. ענפים אלה התפתחו גם הם מחוץ להסדרה הקיבוצית האחידה, דבר שבא לידי ביטוי בפיתוח סטטוס היעמית' בהתאחדות התעשיינים, המונע החלת הסכמים קיבוציים על החברים בהתאחדות. מרכיב שלישי בהקשר זה הוא הליברליזציה בתחום סחר החוץ, שהתבטאה בביטול הגבלות אדמיניסטרטיביות על ייבוא, בצמצום משמעותי על מכסי מגן וכתוצאה מכך בעלייה משמעותית של ייבוא המוצרים בענפים של עבודה זולה.

- הגלובליזציה מכילה בתוכה גם כניסה מסיבית של מהגרי עבודה שנקלטו בעבודות בלתי מיומנות במגזר העסקי על מנת להחליף את העובדים הפלשתינאים מהשטחים. גם אם זכויותיהם הפורמליות של מהגרי העבודה דומות לאלה של העובדים הישראליים, פגיעותה של קבוצה זו, וההיענות ללחצים להכניס עוד מהגרי עבודה הביאו לייבוא אמות מידה תעסוקתיות המאפיינות מדינות מתפתחות. אמות מידה אלה נכונות הן לגבי שיעור השכר, והן לגבי שאר מאפייני עובדי הפריפריה – לרבות היעדרם של ביטחון תעסוקתי, זכויות נלוות, ביטחון סוציאלי וגישה רופפת מאוד לשלטון החוק.
- מערכת יחסי העבודה נאלצה גם להתמודד עם שינויים בשוק העבודה. נושאים שבעבר הוסדרו בשכר במשא ומתן כללי והיוו עוגן להסדרה הקיבוצית אינם רלוונטיים עוד. קיפאון בפריזון העבודה ובלימת האינפלציה צמצמו את מרחב המשא ומתן הקיבוצי הכללי וייתרו באופן משמעותי את הצורך בהסכמים כלל-ארציים (דוגמת הסכמי תוספת היוקר). בנוסף, המעבר משיעורי גידול ניכרים בפריזון העבודה הכללי הראלי לקיפאון בפריזון, והבדלים ניכרים בהתפתחות הפריזון בענפים השונים, צמצמו מאוד את האפשרות להעניק לכלל העובדים גידול אחיד בשכר הראלי על ידי הסכמים כלליים כפי שהיה בעבר.
- במקביל התפתחו במגזר הפרטי ענפים שהתפוקה שלהם נמוכה יחסית – שירותים אישיים, אבטחה, מסחר קמעונאי ותיירות. חלק מענפים אלה פותחו במגזר הפרטי אך למעשה הם שייכים בתכליתם למגזר הציבורי (לדוגמה, עבודות בתחום הסיעוד). אולם עם קידום הליכי 'הפרטה' (במובן הרחב) בשירות הציבורי, עברו עבודות אלו למגזר הפרטי עם כל הדפוסים הנלווים לשכר הנמוך.
- על גורמים אלה יש להוסיף את תקופת האבטלה הממושכת שפגעה בעיקר בעובדים פחות מיומנים והחלישה את כוח המיקוח שלהם אל

מול מעסיקיהם. חלק מהאבטלה הוא מבני ונובע מהמצב הגאו-פוליטי במזרח התיכון, ולכן גם לא צפוי להשתנות אך ורק בעקבות שינויים בשוק העבודה.

- השינויים במערכת יחסי העבודה נגרמו גם כתוצאה מהסרה הדרגתית של התמיכה המדינית במערכת, מביזור הייצוג של עובדים בד בבד עם התחזקות התארגנות המעסיקים, ומשינויים ערכיים מצד פרטים – עובדים ומעסיקים כאחד. בעבר נתפסה מערכת יחסי העבודה כחלק מפרויקט בניין האומה. כיום, לעומת זאת, נכונותם של פרטים למערכות סולידריות נחלשה והביקוש להסדרה מאורגנת הצטמצם. במקביל נחלשה ההסתדרות הכללית והחלה לאבד את רוב מקורות כוחה מאמצע שנות השבעים. ב-1977 הפסידה מפלגת העבודה את השלטון, בשנות השמונים נאלצה ההסתדרות למכור את רוב נכסיה הכלכליים, וב-1995 איבדה ההסתדרות את שני מקורות כוחה האחרונים כתוצאה מחוק הבריאות הממלכתי ומפתיחת שוק הפנסיות לתחרות.
- תוצאות שינויים אלה הפכו עם הזמן לגורמים מסבירים כשלעצמם. כך למשל, הגידול בהעסקת עובדים דרך קבלני כוח אדם וקבלני שירותים היווה מצד אחד אמצעי להתגבר על מערכת ההסדרה הקיבוצית הרחבה שהייתה קיימת בעבר, אך בהמשך ההעסקה המפוצלת – שחלק מהעובדים מועסקים ישירות ואחרים דרך מתווכים למיניהם – הקשתה עוד יותר על הסדרה אחידה של תנאי העסקה ויצרה 'מעמדות' פנים-ארגוניים. גם אמצעים אחרים שהיו מבוססים על הסכמה בין הצדדים למערכת יחסי העבודה הביאו לתוצאה דומה, ולדוגמה הסכמי דור ב.

ג. מאפייני הפריפריה של שוק העבודה

שבירת מודל ההגנה הקיבוצית גרמה למעבר משוק עבודה שעיקרו היה מוסדר בהסדרה רחבה ורב-ממדית המבוססת על משא ומתן ועל הדגשת ביטחון העובד, לשוק עבודה הכולל שלושה רבדים. הרובד האמצעי שהוא הרובד הקיבוצי נותר מהתקופה הקודמת של מערכת יחסי העבודה, אך הוא הולך ומצטמק. **מעליו** נוצר רובד חדש של עובדים בשכר גבוה שאין להם הסדרים נלווים כמו ביטחון סוציאלי וביטחון תעסוקתי, אך הם מקבלים פיצוי בצורת הסדרה פרטית (חיסכון אישי, רכישת כישורים בעלי אופי כללי המקלים על ניידות, והסדרי שכר אשר אינם מניחים פיתוח קריירה

במקום עבודה אחד). **מתחת** לרובד הקיבוצי התפתח רובד של עובדים אשר שכרם נמוך, מערך הנורמות שהגן עליהם בעבר בהסכמים קיבוציים כבר לא קיים, וגם אם קיים קשה למימוש. לאוכלוסייה זו גם מנגנונים מצומצמים להכשרה מחדש, והאבטלה עלולה לפגוע במיוחד בה.

- חלק ניכר מהשכירים בישראל כיום משתכרים שכר נמוך. אחוז העובדים המשתכרים שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני לשעה עלה בשנות התשעים מ-19% ל-23% (תרשים 12).
- עבודה בשכר נמוך אינה מתמצה רק בעובדים המשתכרים שכר נמוך לשעה. מדובר בבעיה רחבה יותר הכוללת גם עובדים בשכר חודשי נמוך. שכר חודשי נמוך אמנם מושפע מהיקף המשרה, אולם חלק מהמועסקים במשרה חלקית מועסקים בה שלא מרצון ושיעור זה גדל ככל שהאבטלה גדלה (תרשים 13).
- עבודה בשכר נמוך הן לחודש והן לשעה שכיחה בקרב עובדים לא יהודים, נשים, עולים חדשים, ושכירים עם השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד (לוח 4 ותרשים 14). במהלך שנות התשעים אחוז השכירים הלא יהודים שהשתכרו שכר נמוך כמעט הוכפל. שני שלישים מהשכירים המשתכרים שכר חודשי נמוך הן נשים, ובפיקוח על היקף המשרה אחוז הנשים המשתכרות שכר נמוך יורד רק במעט. בעיית העבודה בשכר נמוך שכיחה בעיקר בקרב עולים חדשים אך אנו רואים מגמה של צמצום באחוז השכירים העובדים בשכר נמוך בקרב העולים החדשים לקראת שנות האלפיים. במגזר הציבורי אחוז נמוך של העובדים משתכר שכר נמוך לשעה, אולם אחוזים דומים של עובדים במגזר הפרטי והציבורי משתכרים שכר חודשי נמוך. בנוסף, אחוז הולך וגדל של שכירים עם השכלה של עד 12 שנות לימוד מועסקים בשכר נמוך. גם בקרב השכירים בעלי ההשכלה הגבוהה (יותר מ-12 שנות לימוד) בעיית העבודה בשכר נמוך שכיחה, אך בשיעורים נמוכים יותר.
- עבודה בשכר נמוך שכיחה גם בקרב שתי קבוצות נוספות – מהגרי עבודה ועובדים דרך קבלני כוח אדם. הגידול בשיעור העסקה של שתי קבוצות אלה (תרשים 15) מסביר חלק מהשיעור הגבוה של מועסקים בשכר נמוך. תרשים 16 מראה כי בקרב העובדים דרך קבלני כוח אדם יש אחוז גבוה, יחסית לכלל השכירים, המשתכר שכר נמוך לשעה.
- אחוז העובדים בשכר נמוך בישראל גבוה בהשוואה למדינות אירופה בקרב כלל השכירים כמו גם בקרב השכירים המועסקים במשרה מלאה (לוח 5). אחוז העובדים בישראל בשכר חודשי נמוך בקרב מועסקים

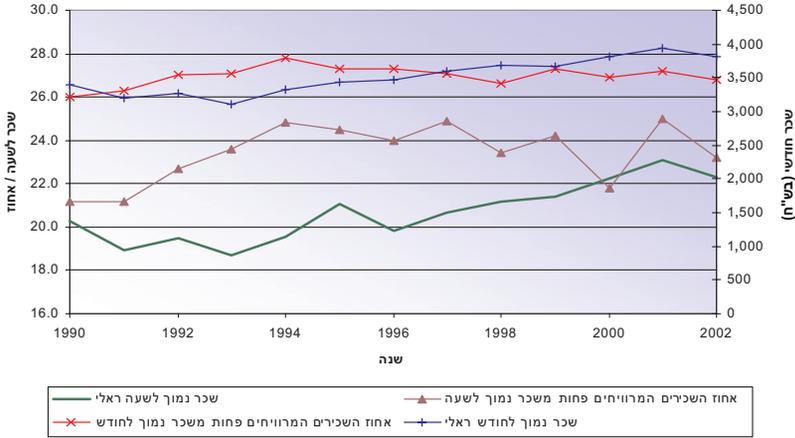
שעבדו לפחות 15 שעות בשבוע בגילי 16-64 הוא 22.6%, ואילו ברוב מדינות אירופה אחוז זה נמצא בין 7% ל-18%.

- הפער בשכר החודשי (תרשים 17א) והיומי (תרשים 17ב) בין העובדים בשכר נמוך לבין העובדים ברובד המרכזי, ובעיקר העליון גדל בשנות התשעים. אפשר אכן לראות שאחוז העובדים בשכר נמוך קשור קשר הדוק לאי-השוויון בשכר (תרשים 18).
- בפריפריה של שוק העבודה הישראלי כיום אין ביטחון תעסוקתי במקום עבודה אחד, ואף לא ברמת הענף, וזאת בעיקר בתקופה של אבטלה. אחת הבעיות המתועדות בארצות אחרות בכל הנוגע לעובדים בשכר נמוך היא רמת ניידות גבוהה בין עבודה אחת לאחרת, או בין עבודה לאבטלה, ואף בין עבודה כשכיר לעבודות שונות כעצמאי. לניידות זו שני היבטים בעייתיים. האחד הוא חוסר הוודאות וחוסר היכולת של העובד לתכנן. השני הוא שאין לעובד אפשרות לצבור זכויות על פני זמן. ישנן זכויות הדורשות זמן מינימלי על מנת ליהנות מהן – החל מפיצויי פיטורים, דמי הבראה, וודאי הסדרי הגנה בפני פיטורים. זכויות אחרות מתבטלות במעבר ממקום עבודה אחד למשנהו, לדוגמה זכויות לקידום תלוי ותק, או זכויות פשוטות יותר כמו דמי מחלה. בנוסף, תרשים 19 מלמד כי לוותק במקום העבודה יש השלכה ישירה על רמת השכר. ככל שמשך העבודה במקום עבודה אחד מתארך כך עולה השכר.
- לעובדים בשכר נמוך אין ביטחון סוציאלי. שיעור הכיסוי הפנסיוני בקרב העובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר נמוך משמעותית יחסית לשאר העובדים (תרשים 20). האוכלוסייה הלא מבוטחת מתרכזת במקומות עבודה קטנים שיכולת האכיפה של חוקי העבודה בהם מוגבלת, בקרב עובדים זמניים, צעירים, עובדים שסובלים מחוסר יציבות תעסוקתית, ועובדים שמועסקים אצל עצמאיים (דהן, 2003). בנוסף, מערך הביטחון הסוציאלי נשחק, הן בשל קיצוצים בתקציב שנערכו ב-2003-2004, והן בשל התפיסה של הקטנת מעורבות הקהילה בתחום הביטחון הסוציאלי וראיית הקצבאות כתמריץ שלילי בפני השתלבות בשוק העבודה. הקיצוץ בתקציבי הרווחה פגע בעיקר בעובדים בפריפריה של שוק העבודה התלויים במערך הקצבאות בשל שכרם הנמוך (תרשים 21).
- מערכת ההכשרה המקצועית, שהייתה בעיקר באחריות שירות התעסוקה, מתקשה לעמוד בדרישות של שוק העבודה המשתנה, ולנוכח סדרי עדיפות גם מתמקדת בהכשרת מקבלי קצבאות ארוכות טווח על פני קידום האוכלוסייה העובדת, שמוגדרת לכן כבעלת עדיפות משנית.

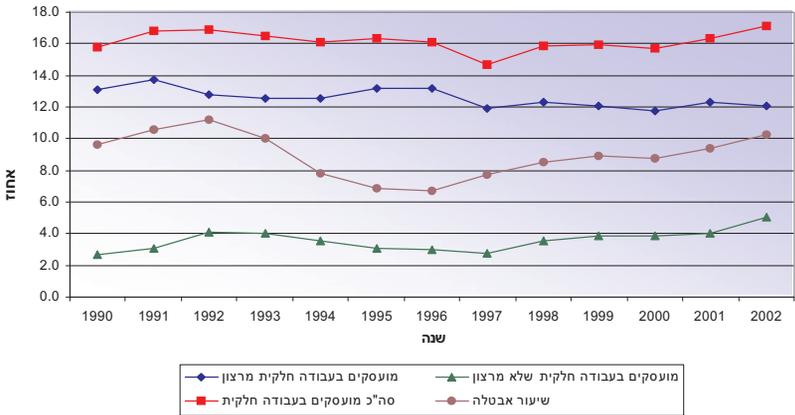
• יכולת העמידה על זכויות מכוח דין, חוזה ואף הסכם קיבוצי מצומצמת כיוון שבדרך כלל ברור זכויות נעשה בבית הדין לעבודה לאחר או תוך כדי פיתורים והתפטרות. בהינתן היעדר הביטחון התעסקותי, המחיר הנדרש למימוש זכויות יכול להיות גבוה במיוחד. זאת ועוד, כפי שעולה מדוח מבקר המדינה, אשר קטעים ממנו מובאים בלוח 6, גם האכיפה הציבורית של זכויות העובדים לוקה בחסר (גוטליב, פלוג וקסיר, 2000; מונדלק, 2001).

יש המאפיינים את העובדים ברובד הנמוך כעובדים בפריפריה של ארגונים (או 'עובדים פריפריאליים'). בניגוד לעובדים **בליבת** הארגון המכוסים על ידי הסכמים קיבוציים או נהנים מהטבות ומהסדרי שכר נדיבים שמקורם במשא ומתן אישי, תוך כוונה כי עבודתם תהיה ארוכת טווח, עובדי **הפריפריה** מזינים את הצורך של המעסיק בגמישות ניהולית (Atkinson, 1985); עלות העסקתם נמוכה, קל לפטרם או להחליפם, אין עניין או צורך בהשקעה בהכשרתם, וככלל מאפיינת אותם מידה של נזילות העסקתית. אולם הפריפריה שהתפתחה ברובד התחתון איננה אך ורק ברמת הארגון, כי אם פריפריה בשוק העבודה ככלל, כאשר ענפים שלמים (למשל בתחום המסחר הקמעונאי, טלמרקטינג) מתבססים בעיקר על כוח עבודה המזין גמישות ניהולית מלאה וללא סממני ביטחון.

המעבר מהסדרה אחידה ורחבה (באופן יחסי) המדגישה היבטים של ביטחון העובד, להסדרה מפוצלת ואף מקוטבת המונעת משיקולים של גמישות ניהולית בכל התחומים והמפחיתה את ביטחון העובד, מעידה על תנועת מטוטלת משמעותית אשר התרחשה במערכת יחסי העבודה במגזר הפרטי בישראל. תנועת המטוטלת אינה הפיכה, כי המנגנונים שהותאמו להבטחת העובד בעבר אינם מותאמים עוד למציאות העכשווית ולהיותו של המגזר הפרטי חשוף יותר לתחרות מבפנים ומבחוץ. נשאלת השאלה – **האם יש עוד תפקיד כלשהו למערכת יחסי העבודה ביצירת איזון מחודש בין ביטחון וגמישות, ואם כן – מהו?**



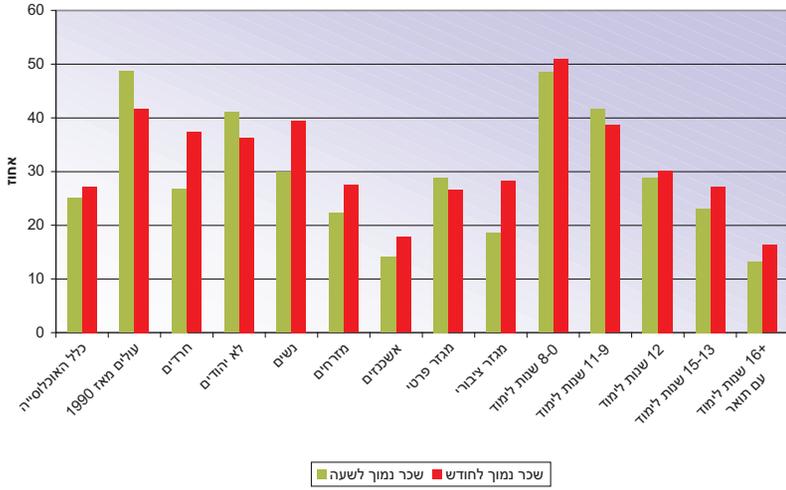
תרשים 12. אחוז השכירים המרוויחים פחות משכר נמוך ושכר נמוך ראלי, 1990–2002 (מחירי 2003)



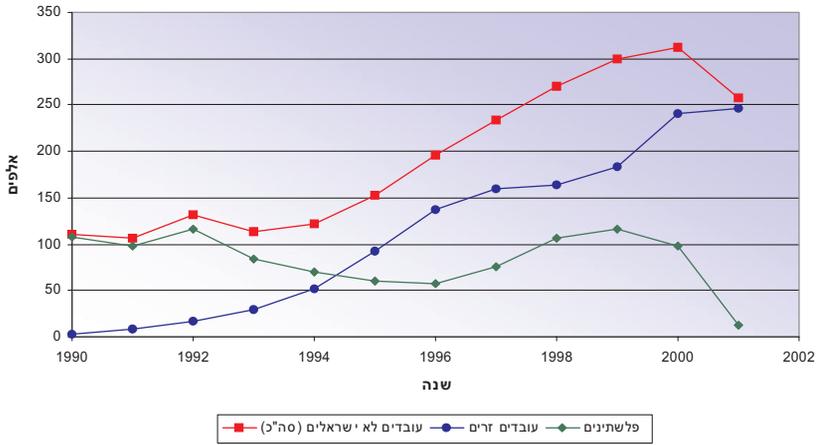
תרשים 13. אחוז השכירים המועסקים בעבודה חלקית, מרצון ושללא מרצון, ואחוז האבטלה בכלל, 1990–2002

כל המדדים כוללים רק את אלו העובדים "בדרך כלל" חלקית, ושעבודתם אינה "נחשבת למשרה מלאה". עובדים חלקית שלא מרצון כוללים את כל אלו שחיפשו עבודה מלאה או נוספת ולא מצאו. עובדים חלקית מרצון כוללים את כל אלו שציינו סיבות אחרות לעבודה חלקית (לימודים, גמלאות, נכות או מחלה, אינם מעוניינים במשרה מלאה, אחר).

מקור: Cohen and Stier, 2004



תרשים 14. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של העובדים בשכר נמוך, 2001
מקור: ראו לוח 4 להלן.



תרשים 15. עובדים זרים ופלשתינים כאחוז מכוח העבודה האזרחי, 1990-2001
מקור: דניאל גוטליב, 2002.

מאפייעניגס סוציו-דעמוגראפישע פון דעם ערשטן וועלט קריג (1991-2001) (באזירט אויף דעם ערשטן וועלט קריג דאטא)

טאבלע 4

	שטאט					שטאט						
	2001	1999	1997	1995	1993	1991	2001	1999	1997	1995		
ענדערשטע פון דעם ערשטן וועלט קריג	25	24.2	24.9	24.5	23.6	21.2	27.2	27.3	27.1	27.3	27.1	26.3
לא יאר	17.7	17.6	15.5	12.3	6.5	4.4	14.7	12.3	11.8	10.8	4.9	3.7
נשים	-41	-40.8	-38.6	-31.1	-31.9	-19.5	-36.3	-31.9	-32.2	-30.5	-27.7	-20.7
	57.3	56.8	57.4	57.3	57.1	56.9	69.7	69.5	69.3	68.9	71.3	69
זון	-29.9	-29.1	-30.8	-30.5	-29.2	-27.6	-39.5	-40.1	-40.5	-40.9	-41.9	-41.6
	60.7	62.3	65.5	62.1	69.5	67.1	59.6	60.1	62.5	60.7	67.1	60.4
זון ראשון ושני אסיר-אפר'	-22.3	-21.9	-24.3	-26.1	-23.4	-26.1	-27.5	-28.2	-29.1	-30.3	-29	-29.4
	39.3	37.7	34.5	37.9	30.5	32.9	40.4	39.9	37.5	39.3	32.9	39.6
זון ראשון ושני אירופה-אמר'	-14.1	-13.7	-13.6	-16.4	-12.6	-14.3	-17.8	-19.7	-18.6	-20.3	-17.4	-21.7
	41.8	37.4	33.8	31.8	32.4	16.8	33.3	19.5	27.9	24.8	25.3	13.1
עול'ם מאז 1990	-48.7	-46.3	-48.4	-49.7	-55.9	-64.1	-41.7	-40.8	-43.5	-43.2	-50	-62
	0.8	0.5	0.7	0.7	0.4	0.5	1	0.8	0.7	0.9	0.8	0.9
חוד'ם ²	-26.8	-19.4	-23.3	-17.9	-7.3	-10	-37.3	-35.8	-22.7	-25	-20	-21.7
	37.6	36	37	35.3	35.2	38.9	37	35.5	36.9	34.5	34.7	37.5
גיל 25-34	-28.9	-28.1	-27.9	-27.7	-26.8	-26.2	-30.8	-31.2	-30.3	-30.1	-30.4	-31.3
	42.3	46.5	45.1	47.2	46.9	40.3	42.2	44.2	43.7	45.9	46.1	40.9
50-59	-22.9	-2.3	-2.3	-2.3	-2.2	-17.6	-25.1	-24.7	-24.2	-24.9	-24.8	-22.3
	20.1	17.5	17.9	17.5	17.9	18.6	20.8	20.3	19.4	19.6	19.2	21.6
64-51	-21.2	-20.9	-24.6	-23.2	-22.5	-21.9	-25.8	-27.3	-29.1	-29	-27.7	-28.3
	72	69.7	74.1	81.7	75.8	75.1	61	58.6	64.1	74	65.8	64.7
מגזר פרטי	-28.9	-27.7	-28.9	-26.6	-27.7	-25.4	-26.6	-26.2	-27.2	-27.5	-27.6	-27.1
	28	30.3	25.9	18.3	24.2	24.9	39	41.4	35.9	26	34.2	35.3
מגזר ציבורי	-18.6	-19.6	-18.5	-17.2	-15.9	-14.2	-28.3	-30.2	-28	-27.8	-25.9	-24.9

לוח 4 - המשר
מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של העובדים בשכר נמוך, בגיל 25-64, 1991-2001 (בסוגריים אחוז העובדים בשכר נמוך מקרב הקבוצה¹)

	שכר לישיבה				שכר חודשי							
	2001	1999	1997	1995	2001	1999	1997	1995				
8-0 שנות לימוד	12.1	13.8	17.1	20.7	18.2	23.9	11.8	12	15	20.4	17.7	20.7
9-11 שנות לימוד	-48.5	-46	-47.5	-45.4	-37.6	-34.7	-50.9	-45	-45.6	-49.9	-41.8	-37.2
12 שנות לימוד	21.2	24.3	22.4	24.1	25.1	25.5	21.2	20.6	20.7	20.9	22.4	23
13-15 שנות לימוד ללא תואר	-41.7	-40.5	-37.3	-36.7	-33.1	-28.9	-38.6	-38.6	-37.3	-35.5	-33.9	-32.4
16+ שנות לימוד עם תואר ראשון	29.7	27.7	27.3	25.3	24.9	26.8	28.7	26.8	26	24.9	25.6	24.4
	-28.9	-25.9	-26.2	-23.4	-22.1	-22.2	-30.2	-28.3	-27.2	-25.6	-26.1	-25
	16.9	15.8	14.6	12	12.7	10.5	18.1	17.2	15.7	12.7	13.8	13.8
	-23.1	-21.3	-21.2	-17.8	-17.8	-14	-27.2	-26.1	-24.8	-21	-22.3	-22.9
	17.5	16.6	15.7	15.5	17.1	11.5	19.7	21.5	19.3	18.9	18	15.1
	-13.2	-12.9	-13.7	-14.5	-16.7	-11.4	-16.3	-18.9	-18.5	-19.6	-20.3	-18.6

1 קריאת טבלה:

ב-2001 היו 14.7% מתעובדים בשכר נמוך לא יהודים. 36.3% מהלא-יהודים בשנה זו היו בעלי שכר נמוך.

2 בית ספר אחרון, ישיבה או סמינר דתי.

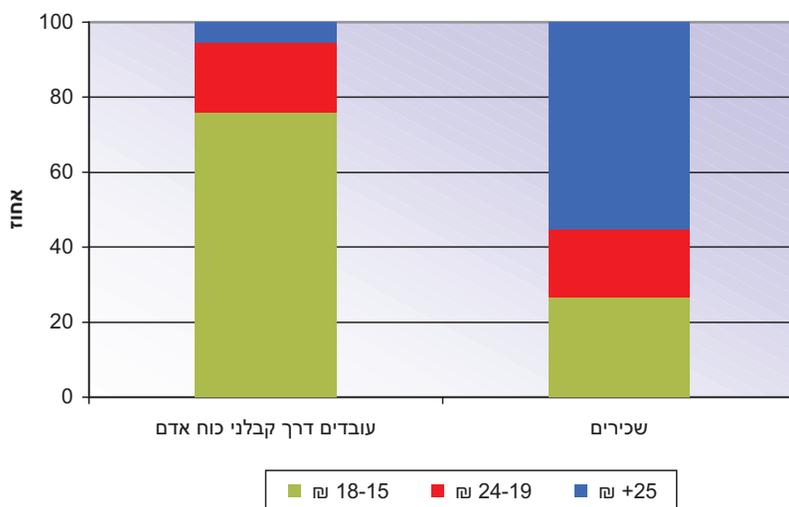
מקור: סקרי הכנסות

לוח 5
עובדים בשכר נמוך בישראל ובמדינות אירופה

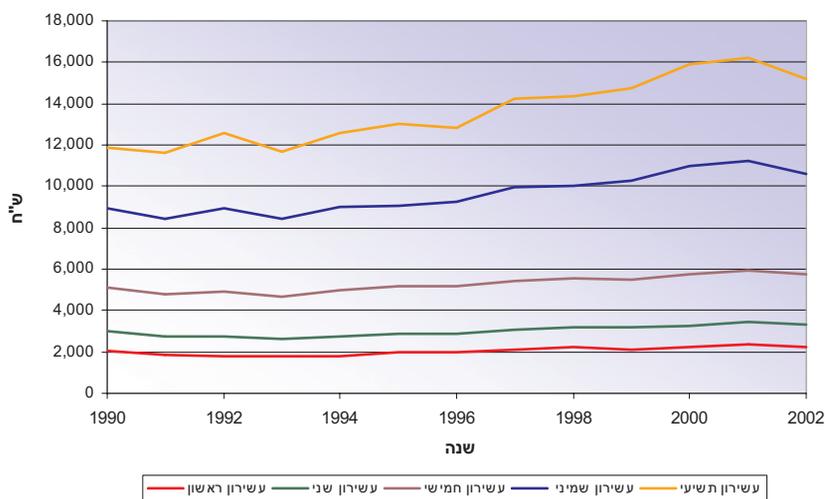
מדינה	שכר חודשי הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני ¹ (1996)	עובדים בשכר נמוך ע"פ הגדרות שונות ²	
		אחוז העובדים בשכר נמוך (שנה)	הגדרה
ישראל	22.6%	27.2% (2001)	שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב המועסקים
		26.2% (2001)	שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב מועסקים במשרה מלאה
אנגליה	21%	—	
אירלנד	18%	22.0% (1997)	שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב המועסקים
גרמניה המערבית והמזרחית	17%	—	
יוון	17%	16.1% (1995)	שכר הנמוך משני שלישי השכר החציוני בקרב המועסקים
אוסטריה	16%	13.2% (1993)	שכר הנמוך משני שלישי השכר החציוני בקרב מועסקים במשרה מלאה
הולנד	16%	—	
לוקסמבורג	16%	—	
ספרד	13%	—	
צרפת	13%	16.6% (2001)	שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב המועסקים
איטליה	10%	18.3% (1998)	שכר הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב מועסקים במשרה מלאה
בלגיה	9%	—	
דנמרק	7%	—	
נורבגיה	—	—	
פורטוגל	6%	11.6% (1998)	שכר שנתי הנמוך משני שלישים מהשכר החציוני בקרב מועסקים במשרה מלאה

1 מועסקים בני 16-64 שעבדו לפחות 15 שעות בשבוע. מקור: ישראל - עיבוד של סקר הכנסות 1996. שאר הארצות: Low-wage employees in EU countries, Statistics in Focus, Population and social conditions No. 11/2000.

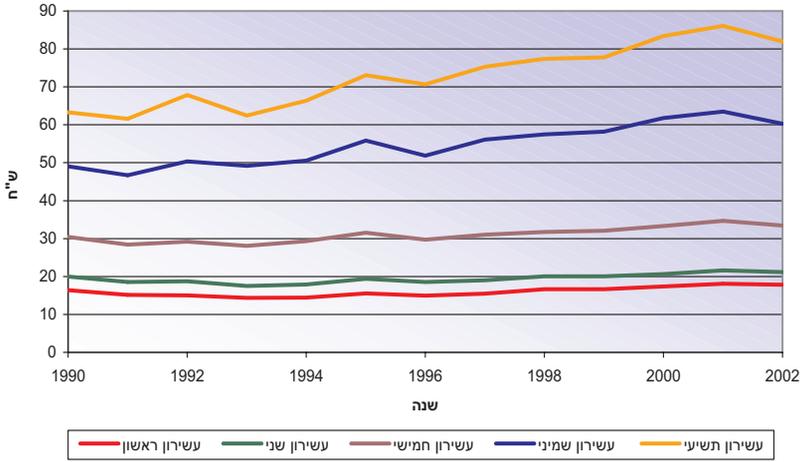
2 מקור: ישראל - סקר הכנסות 2001, שכירים בני 25-64 שעבדו לפחות 4 שבועות בשנה. משרה מלאה - יותר מ-30 שעות בשבוע. שאר הארצות: EIRO (2002)



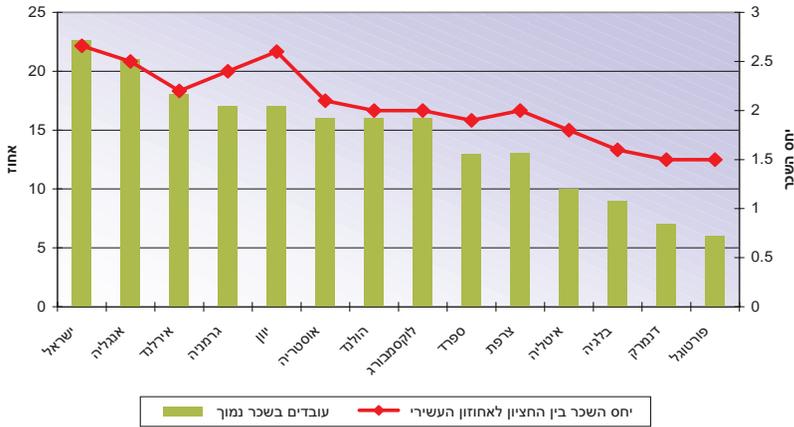
תרשים 16. התפלגות העובדים דרך קבלני כוח אדם והשכירים במשק לפי קבוצות שכר ברוטו לשעה, באחוזים, 2000
מקור: רותית נדיב, 2000, העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל. משרד העבודה, הרשות לתכנון כוח אדם.



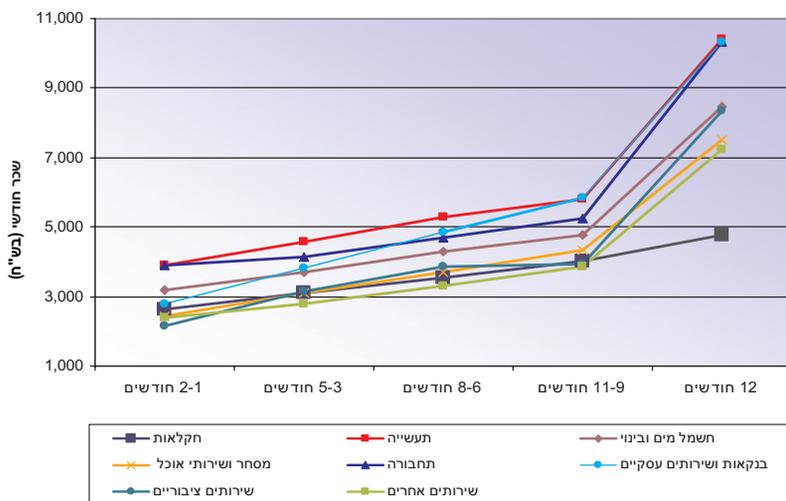
תרשים 17א. אחוזי שכר חודשי בקרב שכירים בגיל 25-64, 1990-2002 (מחירי 2003)



תרשים 17. אחוזי שכר לשעה בקרב שכירים בגיל 25-64, 1990-2002 (מחירי 2003)
מקור: עיבוד של סקרי הכנסות, 1990-2001.

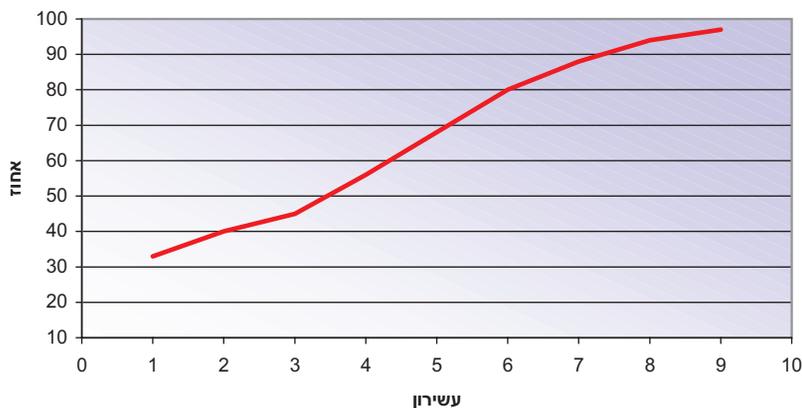


תרשים 18. עובדים בשכר נמוך ואי השוויון בשכר
 הערה: שכירים בני 16-64 שעבדו לפחות 15 שעות בשבוע.
מקור: ישראל - עיבוד של סקר הכנסות 1996. שאר המדינות: Low-wage employees in EU countries, Statistics in focus, Population and social conditions No. 11/2000



תרשים 19. השכר הממוצע (לחודש עבודה) של השכירים לפי ענף כלכלי ומשך עבודה, 2001

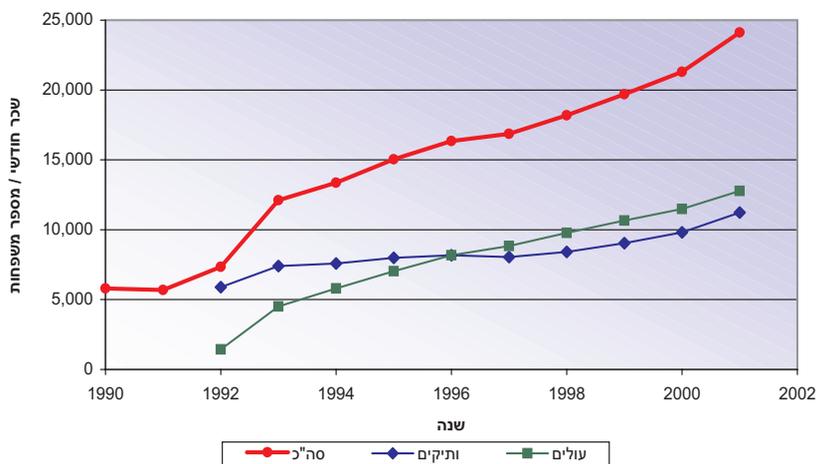
מקור: לוח 49, המוסד לביטוח לאומי, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים. ז'ק בנדלק. האוכלוסייה הנחקרת כוללת את כל אוכלוסיית העובדים השכירים הבוגרים המבוססים על פי חוק הביטוח הלאומי.



תרשים 20. שיעור הכיסוי הפנסיוני (כיסוי על ידי פנסיה צוברת, פנסיה תקציבית, ביטוח מנהלים או קופות גמל) לפי עשירוני הכנסה, 1998

מקור: מומי דהן, 2003.

1 מקורות הכנסה נוספים בגיל הפרישה אשר אינם כלולים כאן הם ביטוח לאומי וחסכון פרטי. שיעור הכיסוי הפנסיוני מוגדר כעובד ששכרו הפנסיוני המדווח גדול מאפס או שהפקדת עמית לקופת גמל לתגמולים או לקצבה גדולה מאפס (תופעה השכיחה בקרב עובדי המגזר הציבורי). שיעור הכיסוי הפנסיוני הוא כ-70% מכלל העובדים ו-84% בקרב שכירים שעבדו במשך 12 חודשים.



תרשים 21. מספר המשפחות המקבלות גמלה לאבטחת הכנסה מפאת שכר נמוך,

2001-1990

מקור: ביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.

אכיפת חוקי עבודה

דוח מבקר המדינה 354 – מאי 2004, עמ' 841-820

“ככלל, יישומם של חוקים מותנה בקיומו של מנגנון אכיפה יעיל ומועיל. חשיבותו של מנגנון לאכיפת חוקי העבודה גדלה בתקופת מיתון, בה חושש העובד למעמדו.” [עמ' 821]

בין הבעיות עליהן הצביע מבקר המדינה:

העדר איש ותיקצוב של מוסדות האכיפה: “אגף האכיפה העסיק... 132 מפקחים; מהם 109 באכיפה של חוקי העבודה על מעסיקי כ-240,000 עובדים זרים (להלן – מפקחי עובדים זרים), 231 באכיפה של חוקי העבודה על מעסיקי כ-2.3 מיליון עובדים ישראלים (להלן – מפקחי עובדים ישראלים).” [עמ' 828]

בעיות בתיאום והתייעלות במסגרת שיעור המועסקים הנמוך בנושא האכיפה: הביקורת העלתה, שבפעילותו של אגף האכיפה לקראת הכנת תכניות העבודה שלו, לא פעל האגף לאיסוף מידע על נתוני המשק בכל הנוגע להפרות חוקי העבודה; לא הסתייע במידע מגופים וולונטריים ומוסדיים העוסקים בזכויות עובדים; לא שיתף את הלשכה המשפטית בקביעת יעדים ותכניות העבודה [עמ' 829]

התמשכות הליך האכיפה: הביקורת העלתה, כי משך הטיפול הממוצע של מערך האכיפה במעסיק עובדים זרים המפר חוק – הזמן מיום ביקור המפקחים ועד להטלת הקנס המינהלי – הוא 533 יום, ... על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מעסיק שהוטל עליו קנס היה רשאי, בין היתר, להגיש בקשה לביטול קנס. [אך] רק לאחר כ-10 חודשים במוצע מהטלת הקנס המינהלי החליט התובע במחלקה המשפטית בבקשה לביטול קנס. יוצא אפוא, שבתיקי חקירה בהם הוגשה בקשה לביטול קנס והבקשה נדחתה, משך הזמן הכולל ממוצע העבירה ועד לזרישה המחודשת לתשלום הקנס הגיע לשנתיים ושלושה חודשים במוצע. [עמ' 834] ...

בעיות נוספות בהקשר זה עליהן מצביע המבקר כללו מספר חוקים נמוך אשר גרם להתמשכות הליכי חקירה במשך זמן רב, ועיכובים טכניים הנובעים “מהסעה פיזית של התיקים הלוך ושוב בין תל אביב לבין ירושלים לצורך רישום ותיוק. יצוין, שתהליך הטיפול בתיקי חקירה בנוגע למעסיקים של עובדים ישראלים היה אף ארוך יותר מזה של מעסיקי עובדים זרים.” [עמ' 833-835]

בנושא שכר המינימום: מצד אחד, שיעור אי-ציות לחוק שכר מינימום במשק הישראלי הוא גבוה, ומצד אחר, אגף האכיפה לא ניצל ביעילות ובמועילות את המשאבים המצומצמים אשר היו בידיו לאכיפת חוק זה. כך שבפועל תוצאות האכיפה של האגף היו דלות ביותר, והשתקפו בשיעור איתור של עובדים שזכויותיהם לשכר מינימום הופרו, של כ-2% בלבד מכלל העובדים שאגף האכיפה בדק. [עמ' 837-839]

בנושא שעות עבודה ומנוחה: הביקורת העלתה, שאף כי בידי מפקחי העבודה, המוצבים בכל אחד מהגופים במשרד התמ"ת (ובעבר במשרד העבודה), היו מסמכים ומידע בהם היה כדי לבסס הפרות של החוק, אף לא אחד מגופים אלה נקט בסדירות וברציפות פעולות לאכיפת הוראות אלו בחוק שעות עבודה ומנוחה. [עמ' 824]

דוח מעקב בעקבות ביקורת על שירות הפיקוח על העבודה

ממצא הדוח המקומי פורסמו בדוח 352, עמ' 751; דוח המעקב פורסם בדוח 354, עמ' 857 (מאי 2004)

חקירת תאונות עבודה: בדוח צוין, כי מספר התאונות שמפקחי העבודה חקרו את סיבותיהן ונסיבותיהן היה מצומצם ביותר: בשנים 1997-1999 הגיע שיעורן, במוצע, לכ-3% בלבד מכלל התאונות שעליהן דיווחו המעבידים. ... המעקב העלה, כי שיעור התאונות שנחקרו הצטמצם אף יותר. [עמ' 858]

שימוש באמצעי אכיפה בעקבות חקירה: בדוח צוין, שאף באותם מקרים מועטים שבהם נעשו חקירות, ... ב-76% מהדוחות שבמדגם הצביעו המפקחים על ביצוע עבירות בטיחות, אולם הדוחות הללו (חוץ מאחד) לא הועברו כלל ללשכה המשפטית של משרד העבודה לצורך הגשת כתבי אישום. ... המעקב העלה, כי הליקוי תוקן חלקית בלבד... [עמ' 860]

היוזמה לנקיטת הליכים פליליים בגין עבירות בטיחות: בעניין זה צוין בדוח, כי במהלך השנים 1996-1999 הייתה ירידה תלולה (בשיעור של כ-70%) במספר ההצעות לנקיטת הליכים פליליים שזים האגף, וכי ירידה בשיעור דומה הייתה אף במספר ההליכים הפליליים שננקטו. ... המעקב העלה, כי בתקופה ינואר 2002 – ספטמבר 2003 גדל במידה ניכרת הממוצע השנתי של מספר ההצעות לנקיטת הליכים פליליים ושל כתבי האישום שהוגשו, בגין עבירות בטיחות שבוצעו באזורים תל אביב והמרכז של האגף, לעומת מספרם בשנת 1999; ואילו באזור חיפה והצפון הייתה ירידה קלה. אשר לאזורים ירושלים והדרום, המצב בהם עודנו רחוק מלהניח את הדעת. [עמ' 860-861]

ד. היבטים מוסדיים לקראת שילוב בין ביטחון וגמישות

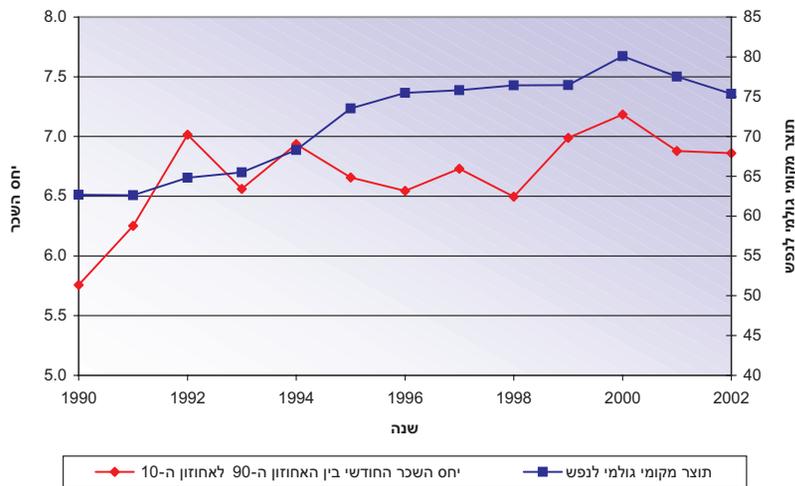
1. הגדרת מטרות והחלופות למעורבות מערכת יחסי העבודה

הדיון העיקרי במגזר הפרטי בעת האחרונה התמקד בצורך להעלות את שיעור השתתפותם של פרטים בשוק העבודה ובד בבד לצמצם את תלותם במערך קצבאות הביטוח הלאומי. עם זאת, **צמצום תלות** במערך הרווחה אינו מבטיח **התנתקות ממעגל העוני**. זאת ועוד, התנתקות ממעגל העוני כהגדרתו הטכנית אינה מספיקה על מנת לקדם **עצמאות כלכלית והשתלבות חברתית**. מאפיינים של עובדים בשכר נמוך מחלחלים כיום אל ציבור עובדים הולך וגדל, ולכן הטיפול בבעיית העובדים בשכר נמוך אינו יכול להתמקד אך ורק ברמת השכר, כי אם במכלול המאפיינים של שוק עבודה פריפריאלי. בחינת נושא זה מתחייבת כחלק מהתבוננות בתמורות במערכת יחסי העבודה, אך היא גם מהווה חלק אינטגרלי בבחינה של תפקיד המדינה, הארגונים והפרטים בתקופה שמערכת היחסים בין המדינה לקהילה עוברת רפורמה משמעותית, כפי שקורה בשנתיים האחרונות.

התמורות במערכת יחסי העבודה שיבשו את המנגנונים המקובלים להבטחת ביטחון העובד. לעתים הדבר נעשה על מנת להגמיש את שוק העבודה, אך למרות המתח המובנה בין ביטחון וגמישות, הניסיון במדינות אחרות מצביע על כך שישנן דרכים להסדיר את שוק העבודה באופן שיתווך בין צורכי הגמישות של המעסיקים לבין הביטחון של העובדים. בהמשך נצביע על האמצעים המקובלים כיום לגישור בין שני האינטרסים. אך רשימה זו איננה במרכז ההמלצות של הפרק שלפנינו, כיוון שהדגש הוא על המבנה המוסדי אשר נועד לבחון את הדרכים המקובלות לקידום עקרון ה-flexicurity. כלומר, מהו המבנה המוסדי שיאפשר להפנים את האינטרסים של גמישות וביטחון גם יחד, להביא את המומחיות הנדרשת להעריך את תוצאותיה של מדיניות זו או אחרת, וליישם את המדיניות באופן אפקטיבי. אל מול הבחינה המוצעת המדגישה את תפקידם של מוסדות במערכת יחסי העבודה, יש גם גישות השוללות את מעורבות המערכת. טענה מסוג אחד היא ששוק העבודה צריך להסדיר את עצמו ואין מקום למדיניות ציבורית כלשהי או למעורבות משרדי ממשלה. טענה מסוג אחר היא שמדובר בהתוויית מדיניות כלכלית ולכן העניין הוא בסמכות משרדי האוצר

והתעשייה והמסחר, ואין מקום לערב מוסדות אחרים בנושאים אלה. הגישה הראשונה מניחה שהמדינה הטובה ביותר היא המדינה המינימלית, וכי אין מקום למעורבות ציבורית בשוק. הגישה השנייה מניחה כי המומחיות והכוח הם בידי המדינה ואין מקום להתערב בכוח זה. שתי טענות אלה יכולות לעלות כהפוכות, אך משותפת להן ההנחה כי למוסדות מערכת יחסי העבודה לא נותר עוד תפקיד.

הגישה הראשונה מתקשרת למושג המקובל trickle down economics שמשמעו הסרת רגולציה מהשוק על מנת לקדם צמיחה, מפני שצמיחה תחלחל לכלל האוכלוסייה ותשפר את מצבה. לעומת זאת, התערבות בשוק העבודה שמטרתה לסייע לקבוצה זו או אחרת תאט את הצמיחה ותקדם קבוצה אחת על פני אחרות ותפגע בהן. גישה זו נתקלת בשתי בעיות. האחת היא שקשה להצביע על מתאם ברור בין דה-רגולציה של שוק העבודה ובין צמיחה. יש גם לציין כי שוק העבודה הוא אחד מהשוקים המוסדרים ביותר בקרב כלל המדינות המפותחות, והשאלה בדרך כלל איננה האם להסדיר (דה-רגולציה) אלא כיצד להסדיר (רה-רגולציה). למעשה נדיר לראות כיום תהליכים של דה-רגולציה בשוק העבודה וקשה לחשוב על מדינה בקרב המדינות המתפתחות אשר ביטלה חקיקה משמעותית המסדירה את שוק העבודה כדי לפנות מקום למדיניות של שוק חופשי (Andersen and Regini, 2001). הבעיה השנייה היא שההנחה שצמיחה מיטיבה עם הכול איננה מתאמת. כפי שעולה מתרשימים 17 ו-22, דווקא האוכלוסייה הענייה איננה מקודמת כתוצאה מתהליכי הצמיחה, והפער בינה לבין שאר הקבוצות הולך וגדל, כך שבמובן היחסי מצבה אף מורע.



תרשים 22. יחס השכר החודשי בין האחוזון ה-90 לאחוזון ה-10 והתוצר המקומי הגולמי לנפש (אלפי ש"ח, מחירי 2003)
מקור: עיבוד של סקרי הכנסות ושנתון סטטיסטי

הטענה השנייה כנגד מעורבות מערכת יחסי העבודה בעיצוב וביישום של מדיניות כלכלית המתמקדת בסיוע לאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך היא שהמומחיות העיקרית בנושא היא בידי משרד הממשלה. מערכת יחסי העבודה נתפסת כמערכת המורכבת מגופים אינטרסנטיים המקדמים אינטרסים צרים, ורק לממשלה הראייה המערכתית הכללית הראויה. אל מול גישה זו, הספרות של יחסי עבודה מדגישה כי יש תפקיד חשוב למערכת יחסי עבודה שמעורבים בה ארגוני מעסיקים, ארגוני עובדים, רשויות השלטון ושחקנים שלא היו מעורבים במערכת בעבר, כמו מכון התקנים, ארגוני צרכנים, עמותות ואף קהילות מקומיות.

לתפקיד זה מספר מישורים. ראשית, הטיפול בפריפריה של שוק העבודה מורכב ורב-ממדי. חשוב לבחון את התמונה בכללותה. הפסקת קצבאות במטרה להשיב עובדים לשוק העבודה אינה פותרת את בעיית חוסר הביטחון של העובדים בשכר נמוך. טיפול בבעיה של שכר ללא טיפול בבעיה של יציאות וכניסות תכופות ומעבר בין מעסיקים איננו מועיל. הקניית זכויות ללא מתן מענה לבעיית אי-האכיפה היא חסרת משמעות אופרטיבית. בחינה של המערכת כולה מחייבת **העברת מידע** בין השחקנים השונים.

שנית, הסדרים שונים יכולים לפגוע באינטרס של צד זה או אחר – אינטרס הביטחון של העובדים, הגמישות של המעסיקים, או באינטרס

התקציבי של המדינה. על מנת להתגבר על התנגדות הצדדים להסדר זה או אחר, יש מקום לבחון אמצעים אשר יכולים לגשר בין צרכים נוגדים, או להציע תחליפים המבוססים על הבנת המערכת בכללותה. כך למשל במדינות רבות באירופה הסדרת הזמן ברמה הארגונית הוגמשה (בישראל היא מתאפיינת בנוקשות רבה) בתמורה לקיצור שבוע העבודה ולהגמשת הסדרי העבודה ברמת הפרט (באופן המאפשר לפרט לבחור את מסגרת הזמן הרצויה לו). פעולה אפקטיבית לקידום מערכת של העובדים בשכר נמוך מחייבת, אם כן, גם ממדים של **שיתוף פעולה ומשא ומתן**.

שלישית, ישנם תחומים הדורשים תיאום בין המעסיקים, העובדים והמדינה. כך למשל, קשה להגיע לכיסוי פנסיוני משמעותי יותר בקרב מקבלי השכר הנמוך ללא מעורבות ציבורית. קשה לפתוח פתח להשקעה פנסיונית לעובדים בשכר נמוך ועם השכלה נמוכה ללא מתווכים אשר יוכלו לסייע לעובדים לבחור מסלול פנסיוני מתאים. קשה לחבר בין חיסכון פנסיוני ובין מעסיק אחד במקום שיש תזוזה רבה של עובדים ממקום עבודה אחד למשנהו. אין אפשרות ליצור הסדרי שוויון זכויות, כללי הגנה בפני פיטורים המאזנים בין גמישות וביטחון, או קרנות השתלמות לעובדים בשכר נמוך ללא מעורבות ארגונית על-מפעלית. לכן למערכת יחסי העבודה תפקיד חשוב **בתיאום** ברמת השוק בכלל, או ברמת הענף והעיסוק.

רביעית, אין משמעות להסדרה ללא טיפול באחת הבעיות העיקריות כיום – היעדר אכיפה וקיום של סטנדרטים, בעיקר ביחס לאוכלוסיות עובדים חלשות, כמו גם מעסיקים הנמצאים בענפים שרמת הפריון בהם נמוכה, התחרות הגלובלית קשה ומתח הרווחים נמוך. אין לצפות כי פרטים בשוק יוכלו להבטיח מתאם בין מערך זכויות ובין מימושן. לשם כך חסרים היום מוסדות היכולים לייצג עובדים, מעסיקים וקבוצות אחרות **ולקדם את מימוש ההסדרים**.

לסיכום, התמודדות עם הבעיה של עובדים בשכר נמוך ושל עובדים בפריפריה של שוק העבודה מצריכה רה-רגולציה. כלומר – עיצוב מחדש של מערך הזכויות בשוק העבודה, ועיצוב איזונים שונים בין גמישות לביטחון. במקביל גוברת המודעות לחשיבות שילוב מערכת יחסי העבודה ברפורמות בשוק העבודה, להבדיל מהסדרה רגולטיבית חד-צדדית של המדינה. כך למשל באיחוד האירופי צוין בנייר העמדה (green paper) על Partnership for a New Organisation of Work (1997) כי:

Social partners and public authorities [are invited] to seek to build a partnership for the development of a new framework

for the modernization of work. Such a partnership could make a significant contribution to achieving the objective of a productive, learning and participative organisation of work. ... This includes everything from the creation of a common understanding of the importance of new forms of work organisation, through joint declarations to binding contractual or legal initiatives.

2. כיצד מתמודדים עם הפריפריה בשוק העבודה?

במסגרת פרק זה נפרט את סוגי הפתרונות המקובלים לגבי מערך הזכויות של עובדי הפריפריה בשוק העבודה הישראלי (ראו בדומה Kazis and Miller, 2001). עם זאת, אין ביכולתו של הצוות לבחון הצעות אלה לגופן ולעסוק בהתאמתן. כל אחת מההצעות כאן מחייבת דיון בנפרד, אולם יש להן גם היבט מערכתי והן משתלבות זו בזו. רוב ההצעות מחייבות את מעורבות מכלול הגורמים: המעסיקים הפרטיים, העובדים וארגוניהם, ארגונים המייצגים עובדים בשכר נמוך אשר אינם מיוצגים על ידי ארגוני העובדים, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ונציגי רשויות השלטון – הרשות המבצעת והמחוקקת.

הדוגמאות לאמצעי מדיניות המוצגות כאן מסודרות לפי מאפייני ההעסקה של עובדים פריפריאליים:

שכר נמוך
 הבטחת רצפת שכר על ידי שימוש באמצעים כגון שכר מינימום ושכר מחיה, הסכמי שכר ענפיים רחבים והרחבת ההסכמים למגזר הלא מאוגד, ושימוש במס הכנסה שלילי והענקות להבטחת שכר.

ביטחון תעסוקתי או העסקתי
 התאמת כללי הגנה לפיטורים באופן שיתאים לצורכי העסקה גמישה מצד אחד, אך שלא יהפוך לכלל המשפט המקובל המאפשר לפטר עובד מכל סיבה – לרבות מסיבה שרירותית. כמו כן, במסגרת הגישור בין גמישות לביטחון תעסוקתי יש להבטיח שהיקף ההגנה יהיה אפקטיבי ובר מימוש.

מעבר מתגמולים המבוססים על ותק במקום העבודה לזכויות נידות; הבטחת שוויון בזכויות נלוות בהסדרי העסקה שונים; עידוד אפשרויות השתלבות של עובדים

ביטחון סוציאלי

בחוזים לא-טיפוסיים במסגרות 'הטיפוסיות', באופן אשר מעצב העסקה זמנית כתקופת ניסיון להעסקה ארוכת טווח. בחינת התפקיד של מערכת הביטחון הסוציאלי ביחס למצבם של עובדים בשכר נמוך: במישור האחד הדבר מחייב לבחון את הצורך לקדם את החיסכון הפנסיוני. במישור האחר יש לבחון מחדש את תפקידן של קצבת דמי האבטלה ואבטחת ההכנסה לנוכח המאפיינים המוצגים כאן לגבי עובדים בשכר נמוך, והאופן שבו הם נקלטים בשוק העבודה כעובדים 'פריפריאליים' הרחוקים מהמטרה של עצמאות כלכלית.

הכשרה מקצועית

קידום הכשרה מקצועית מתמשכת על ידי קידום של קרנות השתלמות העוברות עם העובד ממקום עבודה אחד למשנהו (lifelong individual development accounts או learning accounts).

אכיפת זכויות

מתן מענה לבעיה של מימוש הנורמות המוסכמות. הדבר מצריך שיפור של מערך האכיפה הציבורי ומחייב תקצוב מתאים והגנה רחבה לאוכלוסייה בשכר הנמוך; יש לבחון את שילובן של אסטרטגיות אכיפה עצמית המשלבות יחסי עבודה קיבוציים, תקנים וארגונים חברתיים כתחליף למנגנוני האכיפה הציבורית המקובלים; יש לשפר את האפשרויות לאכיפה פרטית על ידי בחינה של חסמים המונעים מעובדים לעמוד על זכויותיהם באופן אפקטיבי בבית הדין.

בנוסף להצעות הללו, הצעות אחרות מתמקדות בשינויים בתנאי הרקע של שוק העבודה. טכנולוגיה ושינויים ערכיים הם בדרך כלל מחוץ לשליטתו של הרגולטור, אולם יש אפשרות להשפיע על תנאי ההיצע והביקוש בשוק העבודה. אפשר להגדיל ביקוש לעבודה על ידי עידוד השקעות בעסקים שיוצרים מקומות עבודה. צמצום ההיצע יכול להיעשות על ידי הקטנת שיעור מהגרי העבודה בשוק העבודה הישראלי, או על ידי הקדמת גיל הפרישה (נושא שהועלה מטעמים אחרים דווקא). אך אסטרטגיות אלה, הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש, מחייבות התאמה על מנת שתהיינה אפקטיביות בהתמודדות עם מצבם של עובדים בשכר נמוך. לגבי השקעות חיצוניות, יש לוודא כי אלה מסייעות בקידום התעסוקה לקבוצת המועסקים בשכר נמוך. השקעות הון, ובעיקר של משקיעים חיצוניים, יכולות להתמקד אך ורק

בקיזום קבוצת השכירים המבוססת, לדוגמה בתחום ההיי-טק. במקרים אחרים יש לחץ לעידוד השקעות הון בתמורה להורדת הסטנדרטים של זכויות העובדים (לדוגמה בחקיקה בדבר אזורי סחר חופשי). שני אלה אינם מתאימים לקדם את מצבם של עובדים בשכר נמוך.

לגבי מהגרי עבודה יש להדגיש כי קיימת מחלוקת על שיעור התחלופה בין מהגרי העבודה לעובדים מקומיים, ואין לראות בכל הענפים מקשה אחת. אך התחרות בין מהגרי עבודה לבין עובדים מקומיים מושתתת בעיקר על הפרת זכויות בעבודה של מהגרי העבודה עצמם. ולכן, יש להבטיח שהזכויות של מהגרי העבודה יושוו לאלה של העובדים המקומיים על מנת למנוע תמריץ שלילי ממעסיקים המעדיפים להעסיקם; יש להבטיח כי צמצום שיעור מהגרי העבודה יעשה כחלק מתכנון לשיפור זכויות העובדים בשכר נמוך ולא על מנת 'לגלגל' את מערך הזכויות הפגום של מהגרי העבודה לעובדים אחרים; יש להקפיד על כך שמדיניות ההיתרים למהגרי עבודה חדשים תהיה בתיאום עם מדיניות התעסוקה הכללית בישראל, ולא תהיה נתונה ללחצים של קבוצות אינטרסים (אסיסקוביץ, 2004).

במסגרת הבחירה בין הכלים השונים יש להביא בחשבון כי קיימים יתרונות וחסרונות מובנים הגלומים בהם. כך למשל:

- לאמצעים המטפלים ישירות בשכר השפעה אפשרית על האבטלה.
- אמצעים המספקים ביטחון סוציאלי במהלך חיי העבודה (דמי אבטלה ואבטחת הכנסה) עלולים להוות תמריץ שלילי לעבודה.
- לאמצעים המניחים את תמיכת המדינה על מנת להקל על המתח שבין המעסיקים לעובדים בשכר נמוך (לדוגמה סבסוד פנסיה, או מיסוי שלילי) – השלכות תקציביות.

על המתחים הגלומים בפתרונות אלה יש להגיב באופן מערכתי. אם בוחרים שיטה שעלולה להשפיע על אבטלה, יש לבחון את דיות ההסדר הביטוחי למובטלים. לעומת זאת, אם בוחרים שיטה המצמצמת את הסדרת שכר המינימום מתוך הנחה כי הדבר יגביר את התעסוקה, אזי יש לבחון את דיות ההסדר המבטיח למועסקים את האפשרות להתקיים. בחינה מערכתית מסוג זה מורכבת ומצריכה טיפול בשלוש רמות: הרמה הערכית – הגדרת ערכי יסוד שיוכלו להנחות את קובעי המדיניות בבחירה ובזיהוי ניגודים בין הערכים השונים; ברמה האמפירית, יש לבחון את המחלוקות האמפיריות לגבי השפעתם של כלי התערבות שונים; וברמה היישומית, יש לבחון אין-ספור בחירות פרטניות המיישמות את הלקחים שגובשו בשתי הרמות הראשונות, ואשר נדרשות בעת שינויי חקיקה, ואת התאמתן זו לזו.

3. שותפות חברתית לקידום השילוב בין גמישות וביטחון

מה התפקיד של מערכת יחסי העבודה בקידום המנגנונים שנמנו לעיל לתיאום בין גמישות וביטחון? כיצד נראית השותפות החברתית שהוזכרה בנייר העמדה האירופי? מערכת יחסי העבודה שהייתה בישראל בעבר אינה קיימת עוד. שיעורי ההתארגנות אינם כשהיו, המערכת אינה ריכוזית כשהייתה, תנאי השוק בעידן גלובלי וההרכב התעשייתי בעידן טכנולוגי מונעים את האפשרות להישען על אמצעים שפותחו בעבר. עם זאת יש לפתח ולהתאים את עקרונות השותפות החברתית שפותחו בישראל בעבר, ואשר עדיין קיימים ומלווים את המערכת גם כיום. גם במדינות אחרות רווח העיקרון של שותפות חברתית המסתמכת על מערכת יחסי העבודה, למעט מערכות יחסי עבודה שבהן התפקיד היחיד של המשא ומתן הקיבוצי הוא הסדרת תנאי ההעסקה ברמה המפעלית (למשל בארצות הברית, אך זו הדוגמה היחידה כמעט והיא איננה מאפיינת אפילו מדינות נאו-ליברליות אחרות כגון בריטניה, אוסטרליה, ניו-זילנד ואף לא את יפן). מיסודה של שותפות חברתית בכל הנוגע למגזר הפרטי יכולה להיעשות בשלוש רמות שונות אשר משלימות זו את זו.

ברמת המקרו: שותפות בגיבוש מדיניות המשלבת את הגופים המרכזיים של ארגוני העובדים והמעסיקים, ובמידת הצורך גם של גופים אחרים העוסקים בזכויות עובדים או קבוצות בשוק העבודה, שיפעלו יחד עם מוסדות השלטון המרכזי – הרשות המבצעת והמחוקקת.

ברמת הביניים: שותפות בהסדרה ענפית או בהסדרה של המגזר הפרטי כאשר הדגש ברמה זו הוא על עיצוב המוסדות הנדרשים לתיאום, ניידות והגשמת הצרכים הענפיים. המוסדות הפעילים כאן הם האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים הרלוונטיים, ביחד עם מוסדות השלטון המרכזי, המקומי וגופים אחרים כגון מוסדות רישוי ועמותות המייצגות עובדים בענפים המתאימים.

ברמה המפעלית: שותפות בפתרון בעיות פנים-ארגוניות, ושילוב של עובדים והנהלה לטובת האינטרס של המפעל ועובדיו בלבד.

עולה מכך כי לעקרונות של שותפות חברתית מספר מרכיבים בעלי הקשרים שונים. אין זה נכון להניח כי שכר שייך אך ורק לרמה הארצית או לחלופין – המקומית. תיאום ומימוש שייכים באופן טבעי לרמה המפעלית והענפית, אך משא ומתן יכול להתקיים בכל הרמות.

תחומים	מטרות	רמת השותפות
שכר ביטחון תעסוקתי ביטחון סוציאלי	העברת מידע משא ומתן תיאום ומימוש השכלה והכשרה מקצועית	כלל-ארצית ענפית מפעלית

האמצעים המתוארים בחלקו הקודם של פרק זה מצביעים על הצורך במספר מבנים מוסדיים על מנת לקדם את המטרה של flexicurity.

רשות ארצית ליחסי עבודה

ברמה הכלל-ארצית יש חשיבות לראייה מערכתית של אמצעי ההגמשה השונים, של היחס ביניהם ושל הדרכים השונות לקדם מטרה מוגדרת. כך למשל, שינוי של הסדרי זמן עבודה המצויים בחוק שעות עבודה ומנוחה, שתאפשר גמישות גדולה יותר בחלוקת זמן העבודה (לדוגמה, משמרות ארוכות יותר בימי לחץ או בעונות מסוימות), יכול לבוא בד בבד עם קיצור שבוע עבודה או עם הגברת הגמישות ההעסקתית מצד המעסיק (לדוגמה, גמישות במשמרות או הסדרים של work-sharing ועבודה מהבית), ועם צמצום בגמישות המספרית (העסקה זמנית). מאחר ששינויים אלה מחייבים בין השאר שינויים תחיקתיים והסכמות חברתיות כלליות לגבי סוגי ההגמשה המועדפים במשק, יש חשיבות לבירור ולהכוונה בנושאים אלה ברמת המקרו. בדומה, הרמה הכלל-ארצית היא זו שבה מתחייב לדון באמצעים המתאימים ביותר להבטחת רמה מינימלית של שכר, אכיפה ציבורית של תנאי עבודה, קידום מערך ההכשרות המקצועיות והשכלה במהלך העבודה, או חובת ביטוח פנסיוני.

לשם כך יש לדאוג לכינונה של רשות רב-צדדית ליחסי עבודה הכוללת את נציגי הצדדים המקובלים במערכת יחסי העבודה וגם נציגות של ארגונים אחרים בחברה האזרחית. מדובר באותה הרשות אשר הוצעה גם בהמלצות הפרק על סכסוכי עבודה במגזר הציבורי. יש לוודא שההרכב יאפשר ייצוג רחב, כיוון שבמצב הדברים כיום האיגודים המקצועיים אינם בהכרח נותנים מענה לייצוג של אוכלוסיות השכירים המוחלשות, שחלקן מועסקות בהסדרים אשר הותוו על ידי הסכמים קיבוציים (קבלני משנה, קבלני כוח אדם והסכמי דור ב). גם המובטלים, מהגרי העבודה ובעלי עסקים זעירים אינם מיוצגים עוד על ידי המשולש הקיבוצי הרגיל. כאשר ההסתדרות הכללית ייצגה למעלה מ-80% מכוח העבודה ואף מהאוכלוסייה אשר לא לקחה חלק פעיל בשוק

העבודה, עוד היה אפשר לייחס לה תפקיד המייצג את מכלול האוכלוסייה. אך המציאות כיום מעידה על כך שמערך האינטרסים הדורש ייצוג, ובעיקר טיפול בעובדים בשכר נמוך, רחב מזה שארגון עובדים אחד יכול להציע. הרשות תעבוד באופן שוטף על עיצוב מדיניות ביחד עם הממשלה והמחוקק. ברחבי העולם, לרשויות מסוג זה כוח ממליץ בלבד. מידת החשיבות המיוחסת להמלצות רשות כזו תלויה במוניטין שהיא צברה, במקצועיות, וביכולתה לקדם פתרונות פרגמטיים גם בהינתן התמורות במערכת הפוליטית. לרשות תפקיד בהעברת מידע והיא מעורבת באופן מוצהר במשא ומתן פוליטי, אך בדומה לתפקיד הרשות שהודגש בפרק הקודם, עקרונות דמוקרטיים שוללים ממנה מתן כוח וטו ביחס להחלטות של רשויות השלטון. עם זאת, בין מעמד פרופסיונלי ומוניטין נרכשים ובין מעמד משפטי מחייב ישנן דרכי ביניים – לדוגמה חיוב פרוצדורלי לקבל תזכיר וחוות דעת מהרשות לגבי כל רפורמה חברתית או כלכלית הנוגעת לשוק העבודה, בחינה עניינית של עמדותיה, ובמידה שאלו נדחות – הדבר צריך להיעשות מטעם סביר תוך הכרה במתחם סבירות רחב דיו המאפשר לרשויות הנבחרות לקדם את מדיניותן הפוליטית. בדומה, על רשויות השלטון גם לבחון הצעות ויוזמות של המועצה על מנת שזו לא תפעל כמומחה מוזמן אלא גם כגוף יוזם פרו-אקטיבי. מודל זה דומה למודלים קיימים בנוגע לנציבות הדורות הבאים, ובחוק המחייב ציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד.

כיום כבר יש התחלת מגמה של הבאת חוקי עבודה חדשים (חקיקה ראשית או חקיקה משנה) לביקורת שיפוטית. מוצע שבמסגרת ביקורת שיפוטית כזו יינתן משקל רב, עד כדי פסילה, אם לא התבקש תזכיר מהרשות הארצית ליחסי עבודה על השלכות החקיקה. אפשר לתחום את הזמן העומד בפני הרשות להגיב, אך אין לעקוף את הרשות. במידה שעמדת הרשות אינה מתקבלת, אין בכך כדי לפסול את דבר החקיקה. אך להתעלמות מעמדת הרשות ייתכן משקל במסגרת בחינת החקיקה, שכן הרשות מהווה למעשה מעין 'עד-מומחה'. המדינה אינה חייבת לקבל את דעתו של עד מומחה, זכותה גם לקבל חוות דעת נוספות וכוח ההכרעה בידיה. אך יש מקום להצביע על כך שיתרונות וחסרונות שהרשות הציעה, על מומחיותה, נשקלו. היה וחוות הדעת לא נשקלה כלל, לבית המשפט כוח לעשות במידע זה שימוש במסגרת בחינת החלופות לחקיקה הפוגעת בזכויות יסוד במסגרת הביקורת השיפוטית. מטרתו של הליך זה היא לחשוף את מרב האינפורמציה בפני הרשויות המקבלות את ההחלטות ובפני הציבור, אך להותיר את שיקול הדעת המקצועי והערכי לרשויות השלטון הנבחרות.

המלצה

מומלץ להקים רשות ליחסי עבודה שיהיה לה תפקיד מסייע בגיבוש מדיניות בנוגע לשוק העבודה.

על הרשות לכלול נציגים של המדינה ושל ארגונים מהחברה האזרחית אשר ייתנו ביטוי למגוון הגופים המייצגים את שוק העבודה (המעסיקים, השכירים, העצמאיים ואף המובטלים) בישראל.

אפשר לחייב פנייה לקבל תזכיר מהרשות, אולם אין מקום לחייב את קבלת המלצותיה. הכוח השלטוני הדמוקרטי הוא בידי רשויות השלטון. עם זאת, היעדר פנייה כמתחייב יהווה פגם בקבלת החלטות, ודחיית המלצות תישקל במכלול השיקולים התוחמים את הביקורת השיפוטית במידה שהדבר יגיע למבחן.

הסדרי הפחתה ו'משפט רך'

ברמת הביניים יש צורך בהסדרים משני סוגים. האחד הוא הסדרה של ענפים או מקומות עבודה עם צרכים ייחודיים שאי אפשר ואף לא רצוי להתייחס אליהם בהסדרה כלל-ארצית (לדוגמה הסדרי בטיחות ייחודיים בענפים מסוימים, או טיפול בהסדרי מעבר בענפים שיש בהם רמה גבוהה של מעבר ממעסיק למעסיק, כגון בענף המלונאות או הבניין). הסוג השני הוא הסדרי מימוש המצריכים תיאום החורג ממערכת היחסים האינדיבידואלית בין העובד למעסיק (לדוגמה בתחומים של זכויות נצברות להכשרה מקצועית, או אף זכויות כספיות תלויות ותק שיש להתאימן לוותק בשוק העבודה ולאוו דווקא לוותק במקום העבודה). העיקרון שהסדרים מקומיים, ענפיים והסדרים המותאמים למשלח יד משלימים הסדרים רחבים יותר תואם את ההיררכיה של קבלת החלטות וקביעת מדיניות שהייתה קיימת בעבר. אך היררכיה זו מחייבת כיום שתי התאמות הכרוכות זו בזו. ראשית, יש מקום לאפשר יותר הגמשה של הסדרים כלל-ארציים בהסדרים מקומיים (ענפיים או מפעליים), ובדומה – הגמשה של הסדרים ענפיים ברמה המפעלית. שנית, יש לתת את הדעת לחסר המוסדי ההולך וגדל ברמה הענפית, ובעיקר במקומית (יפורט בסעיף הבא). גמישות ניהולית לא מבוקרת מייתרת לגמרי את עצם הרגולציה שיכולה לקדם את מעמדם של עובדים פריריאליים. אם אפשר להתנות כל הסדר בהסכמה פשוטה בין המעסיק ועובדיו, הרי שאין כל משמעות לרגולציה. לעומת זאת, גמישות מבוקרת המתיישבת עם המטרה של flexicurity מחייבת משא ומתן מבוקר ומוגבל בין נציגות עובדים, מעסיקים ולעתים אף בשיתוף גופים נוספים כפי שיובהר בהמשך.

הגמשת הסדרים רחבים ברמה המקומית תיתכן לדוגמה על ידי 'אמצעי הפחתה', דוגמת אלה שהתקבלו בחקיקה עם קום המדינה.⁴ אמצעים אלה מגדילים את הכוח של הרמה הענפית והמקומית. לפי גישה זו אפשר לשנות ואף להפחית הסדרים כלל-ארציים, ובתנאי שנעשו בהסכם או באישור השר (או שניהם). השילוב בין מדיניות ציבורית להסכמות מקומיות יכול לשזור גם כלים סמי-רגולטיביים, כגון קודים תעשייתיים המקנים תו תקן למפעלים המקדמים את זכויות העובדים על פי מדיניות מוגדרת (אשר איננה בהכרח מצטמצמת לרמת זכויות המינימום). כך לדוגמה – תו התקן הבינלאומי – SA8000.⁵ אך גם כאן קיימת סכנה כי תקנים וקודים עצמאיים בתעשייה יהוו מכשיר לפגיעה מתמשכת בזכויות עובדים (greenwashing), בהסוואה של קידום זכויות העובד. מצד שני, גיבוש תקנים עצמאיים ואכיפתם על ידי ארגונים חברתיים ואיגודים מקצועיים יכולים לקדם הסדרה עצמית המעודדת מעסיקים למשא ומתן כאמצעי להגמשה מוסכמת.

בין המטרות של קידום השימוש באמצעי הפחתה בחקיקה ובאמצעי הסדרה 'ריכסי' כגון תקנים, יש להדגיש את הצורך בפתרון לבעיית האכיפה הקשה ואת הצורך לעודד את הצדדים לפתח גישה מוסכמת לשילוב בין הסכמה וביטחון. אין ספק שללא שיפור משמעותי במערך האכיפה, זירוז ההליכים בבתי הדין לעבודה והנגשת ערכאות משפטיות לכול יחד עם הבטחה כי עובדים לא יפוטרו רק מפני שהם עומדים על זכויותיהם, אין טעם רב בזכות המשפטית. מצד שני, יש לעודד הסדרה עצמית ופיקוח פנימי על זכויות וחובות באופן אשר אינו תלוי רק במספר הפקחים של משרד העבודה או בעלויות ההליך המשפטי בבית הדין לעבודה. מפעלים שעומדים בתקינה ומבוקרים על ידי גוף חוץ-ממשלתי יכולים לקבל הקלות במסגרת מערך האכיפה שיש לפתח במשרד העבודה. אך הקלות כאלה מדגישות כי תו תקן או קודים של נורמות ענפיות יכולים להיות בעלי משמעות רק אם נלווים להם מנגנוני פיקוח עצמי המשלבים נציגות של עובדים, ואף של קבוצות אחרות ואשר פועלים בשיתוף עם המדינה. ללא שיתוף כזה אין כל חדש בתקינה והנוק שיצמח ממנה רב על התועלת.

השימוש בהסכמים ליצירת סטנדרטים ולעקיפת הסדרים כלל-מדינתיים מצביע על כך שההסכם הענפי והמפעלי צפויים להשתלב במגמה של

4 הסדרים מסוג זה קיימים בחקיקה כיום, לדוגמה סעיף 5 לחוק הגנת השכר, סעיף 5 לחוק שעות עבודה ומנוחה, וסעיף 13 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם.

5 לתיאור תו התקן ראו: <http://www.cepaa.org/SA8000/SA8000.htm>

אינדיבידואליזציה של חוזי העסקה, ולהתמקד יותר בהיבטים איכותיים של קשר העבודה על פני היבטים כמותיים של שכר. עם זאת, המעבר מהסדרה כמותית לאיכותית מותנה בכך שיינתן מענה מקדמי לרף ההכנסה התחתון, אשר בלעדיו ספק אם עובדים בשכר נמוך יוכלו ליהנות מאמצעי מגן כלשהם. כמו כן מתחילים להתפתח גם תהליכים של פתיחת אפשרויות לעובד ולמעסיק במסגרת ההסכם הקיבוצי על פני קביעה קטגורית של הסדרים המוחלים על כלל העובדים והמעסיקים באופן אחיד. גישה זו המכונה לעתים 'ההסכם הגמיש' מקובלת גם במדינות אחרות.

השיטה הצרפתית לדוגמה מחייבת תשלום מס הכשרה מקצועית על מעסיק אשר אינו מפעיל מערך הכשרה מקצועית משלו, ומוודאת כי מערך ההכשרה שהמעסיק מפעיל הוא אותנטי ולא נועד אך ורק לשמש כמסווה לצורכי פטור ממס. שיטה המתמרת מעסיקים להעסיק עובדים חדשים שהיו מובטלים קודם צריכה לוודא כי הדבר אינו מתמשש על ידי פיטורי עובדים ותיקים שהעסקתם הושתתה על חוזה שמונע את פיטוריהם כל עוד הם עובדים ברמה המצופה. הקלות ממדיניות אכיפה מוגברת, ולדוגמה בתחום הבטיחות והגיהות, אפשרויות על מנת לייעל את תהליך האכיפה כאשר יש נציגות של עובדים המשמשת כימתריעה בשערי (whistleblower). בכל אחת מדוגמאות אלה מודגם תהליך סיבתי כפול. מצד אחד, מדיניות רגולטיבית כלל-ארצית איננה שוללת גמישות, ואת זו אפשר לקדם על ידי מתן אפשרות למוסדות מקומיים להגמיש את ההסדר הכללי. מהצד השני, מדיניות ארצית המסתמכת על מוסדות מקומיים מעודדת באופן מובנה את פיתוח המשא ומתן המקומי במטרה להגיע להסכמות משותפות. יש במדיניות כזו משום עידוד לשיתוף פעולה על פני יריבות ובכך יכולתה להגביר היבטים של ביטחון העובדים.

ההסדר המהותי שיאפשר הגמשת הסדרים כלליים ברמה המקומית קשור בקשר הדוק לבעיית הייצוג המקומי של עובדים. אם רוצים לבחון את הצורך בהגמשת הסדרי שכר מינימום כאמצעי אשר יאפשר את העלאתו בענפים מסוימים, יש לוודא כי הדבר לא יחתור תחת התכלית של שכר המינימום עצמו ולא יפתח פתח לפגיעה באוכלוסיית העובדים החלשה ביותר. לשם כך יש להבטיח כי העובדים מיוצגים וכי יש להם עמדת כוח של ממש במשא ומתן על קביעת הסדרי הפחתה. אך כפי שהוצג בראשית הדברים, שיעור העובדים המאורגן הולך וקטן, ומספר מקומות העבודה שיש בהם ועד עובדים פעיל קטן גם הוא. לכן, אם אין גוף המייצג את אינטרס העובדים, אין אפשרות להגמיש הסדרי עבודה.

המלצה

גם כיום יש מקום להסדרים ענפיים ומקומיים שתפקידם לקבוע נורמות ייחודיות שלא ניתן לקבוע ברמה הכלל-ארצית, או הסדרי יישום. בצד רגולציה שמטרתה להבטיח זכויות עובדים, יש לאפשר הגמשה של רגולציה מדינתית ברמה המפעלית והענפית. הגמשה כזו אפשר להשיג על ידי 'הסדרי הפחתה' בחקיקה אליהם נלווים הסכמים קיבוציים, או באמצעים אחרים כגון תקינה וקודים ענפיים הקובעים נורמות התנהגות ומנגנונים לאכיפה עצמית.

אין אפשרות לקדם הגמשה כזו ללא הבטחה של ייצוג הולם לעובדים במסגרת המנגנונים המגמישים. הגמשה אינה אמצעי לעקוף את השימוש ברגולציה בשוק העבודה, אלא אמצעי להתאמתה ולשינוי בשיקולי החליפין העולים בבחירת כלי אחד על פני כלי אחר. לשם כך יש חשיבות לקדם אמצעי הגמשה רק ביחד עם הבטחת קול לאוכלוסייה שהגמשה עלולה לפגוע בזכויותיה.

פיתוח גופי נציגות ברמה המקומית

כאמור, אפשר להשיג איזון בין גמישות לביטחון על ידי פיתוח הסדרים כלל-ארציים המדגישים את הביטחון ומאפשרים גם ניהול משא ומתן המגמיש את ההסדר הכללי. אך דבר זה מצריך נציגות למעסיקים ולעובדים, שכן ללא נציגות כזו לא ייתכן איזון בין הצדדים. מאחר שהגמשה מקומית מתמרת את המשא ומתן בעיקר מצד המעסיקים, נשאלת השאלה אם אפשר להבטיח ייצוג הולם לעובדים במשא ומתן כזה. הבטחה כזו מעוררת בעיה כיוון ששיעור ההתארגנות של עובדים הולך ופוחת, במקומות עבודה רבים כבר אין ועד עובדים מכוח הסכם קיבוצי, ובענפים מסוימים ידו של האיגוד המקצועי קצרה מלסייע. אמנם יש עובדים רבים, ואלה בולטים בעיקר בקרב המשתכרים שכר נמוך, הרוצים ייצוג מקצועי (כהן ואח' 2004), אך היכולת של האיגוד המקצועי כיום לארגן עובדים פחתה, וציבור הולך וגדל של עובדים נותר ללא ייצוג.

מקום שישנו ועד עובדים, או נוכחות של איגוד מקצועי המייצג את העובדים על דרך מועצת פועלים, אפשר לקדם יישום ומימוש של הסדרים המאזנים בין גמישות וביטחון בעזרת המוסדות הקיימים. זוהי הדרך הברורה והמוכרת, והיא גם זו שאפשר להתאימה בצורה הטובה ביותר להסדרים של גמישות מוסכמת. במפעלים אחרים קידום של הגמשה מוסכמת אינו מתאפשר, כיוון שאין נציגות עובדים. ביחס למקרים אלה יש מקום לבחון

את הצורך בהקמת מועצות עובדים מכוח חוק, דוגמת ה-works councils האירופיים (Fitzgerald and Stirling, 2003; and Streeck Rogers, 1995). מועצות עובדים מסוג זה נבחרות על ידי העובדים בתהליך דמוקרטי פנים-מפעלי. כוחם וסמכויותיהם מוגדרים בחוק. בחלק מהמדינות הן קשורות לארגוני העובדים ובחלק הן פועלות באופן עצמאי. בכל המדינות נאסר על מועצות עובדים להכריז על שביתה או לחתום על הסכמי שכר. מטרת המועצות היא אם כן לקדם הסדרי אכיפה של נורמות מכוח הדין, ולקדם היוועצות ומשא ומתן (אך ככלל ללא זכות וטו). באופן כללי – מועצות עובדים אינן תחליף לארגוני עובדים. התפיסה היא שארגוני עובדים מופקדים על ההיבט האדברסרי, העימותי, של ייצוג עובדים, ואילו מועצות עובדים מופקדות על שיתוף פעולה ותכליתן היא קידום האינטרס 'המקומי' המשותף לעובדים ולמעסיק.

כינון הסדר חוקי של מועצות עובדים בישראל מחייב בחינה של פרמטרים רבים: האם ועדי עובדים המוקמים מכוח הסכם קיבוצי מתווספים למועצות עובדים או מחליפים אותן; מה עצמת הכוח הניתנת בחוק למועצות (זכות למידע בלבד או זכות להיוועצות או ניהול משא ומתן); מהם התחומים שבהן למועצת עובדים יש מעמד (סמכות מינימלית המוגבלת לתחומי בטיחות וגיחות דוגמת המועצות המשותפות למעסיקים ולעובדים הקיימות כיום בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, או גם בתחומים כגון הכשרה מקצועית, קביעת הסדרי משמרות או ייצוג העובדים בפיטורי צמצום); ועוד. קיימים מודלים רבים בתחום זה בארצות אחרות, ויש לבדוק את התאמת ההסדר לצורכי מערכת יחסי העבודה בישראל.

גם לאחר בחינה של מרכיבי ההסדר יש לתהות האם הסדר כזה יכול להצליח בישראל לאחר שנים שמוסדות שיתופיים במערכת יחסי העבודה נכשלו – דוגמת המועצות המשותפות לפריון או המועצות מכוח חוק בתחום הבטיחות והגיהות. זאת ועוד, ככל שיגדל שיעור העובדים המועסק בהסדרי העסקה לא טיפוסיים – על ידי קבלני משנה, קבלני כוח אדם, חוזים קצובים וזמניים – כך יקשה להעניק ייצוג של ממש לעובדים ברמה המפעלית. כמו כן, מועצות עובדים יכולות להחריף את המגמה של הסכמים בין עובדי 'הליבה' לבין המעסיק הקובעים שעובדי הליבה ימשיכו לקבל תנאים מועדפים, ואילו עובדים פריפריאליים ישלמו את מחיר הגמישות (לדוגמה, הסכמי דור ב). ולכן, ייתכן שיש לבחון את הצורך בייצוג מוגבר ברמה הענפית או ברמה האזורית.

על אף שקל להעלות הסתייגויות ממודל זה, יש להבין כי הפער המוסדי

בייצוג העובדים ברמה המפעלית כיום הוא רחב ועמוק ומקשה על קידום מערכת יחסי עבודה המשלבת גמישות וביטחון לעובדים. הגם אם דוחים את רעיון מועצות העובדים בדגם האירופי, יש לאתר פתרונות אחרים לנציגות, לדוגמה מתן מעמד פורמלי לארגונים ולעמותות בחברה האזרחית או הגמשת הקריטריונים להגדרת ארגון כארגון עובדים. לכל אחד מהמודלים יתרונות וחסרונות משלו. אך ללא מערך הגנה לעובד, גם אם פחות ערך מאיגוד מקצועי של ממש, אין כל משמעות לרגולציה אשר איננה נאכפת ואין מקום לצפות כי השוק הלא מוסדר יקדם את האינטרסים של ציבור העובדים בפריפריה של שוק העבודה.

המלצה

ללא מערך שיעניק לעובדים נציגות קבוצתית, יהיה קשה להגיע להסדרים המאזנים בין צרכים של גמישות לצרכים של ביטחון. כל עוד קיים איגוד מקצועי המייצג עובדים במקום עבודה, באזור מסוים או בענף, יש מקום להגיע להסדרי גמישות-ביטחון במשא ומתן קיבוצי. אך כיום נפער פער מוסדי של יציגות והאיגוד המקצועי המסורתי כבר אינו מייצג את כלל העובדים. יש למלא פער זה בהתארגנויות קיבוציות הגם אם אלה הן פחותות משקל ביחס להתארגנות באיגוד מקצועי.

יש לבחון את ההתאמה של המודלים האירופיים של מועצות העובדים מכוח חוק (works councils) למערכת יחסי העבודה בישראל. על אף זרותה של שיטה זו למערכת הישראלית, לא רצוי לדחותה לפני שמעלים על הפרק גישה חלופית שתיתן ביטוי לצרכים הארגוניים בקרב עובדים בפריפריה של שוק העבודה.

לסיכום – היערכות מוסדית לקידום מצבם של עובדים בשכר נמוך בפרט ושל עובדים בפריפריה של העבודה בכלל מחייבת שותפות חברתית הצריכה להתבסס על מוסדות ברמות שונות – החל מהתמודדות ברמה הכלל-ארצית בסוגיות של עיצוב מדיניות וקביעת סטנדרטים מחייבים בתחומי המדיניות שנסקרו כאן; דרך השלמת המדיניות הכללית בהסכמים ענפיים המיישמים, מתאימים ואף חורגים בתנאים מסוימים מהסטנדרטים הכלל-ארציים. את אלה צריכה להשלים הסכמה פנים-מפעלית שבאה לאזן את צורכי המעסיק לגמישות עם צורכי העובדים לביטחון. בכל אחת מרמות אלה קיים חסך מוסדי. ברמה הכלל-ארצית הדבר בא לידי ביטוי בהפחתה משמעותית ברמת התיאום בין רשויות המדינה ובין ארגוני עובדים, מעסיקים

וארגונים אחרים הפעילים בחברה האזרחית. ברמות הביניים יש להתבסס על המוסדות הקיימים, המבוססים בעיקר על משא ומתן קיבוצי בין ארגוני העובדים והמעסיקים. אך יש לשלב ברמות אלה גם את השלטון המקומי (אזורי פיתוח ותעשייה), ולפתח אמצעי הסדרה חדשים כגון תקנים תעשייתיים ומקצועיים. ברמה המקומית החסך המוסדי הוא הניכר ביותר וזאת בעקבות הירידה המשמעותית ביכולת הייצוג של האיגודים המקצועיים. ולכן, תנאי מקדמי לפיתוח שותפות חברתית הוא הבניה מוסדית של נציגות עובדים דוגמת מועצות העובדים האירופיות, או מודל אחר כלשהו שייתן מענה לחלל המוסדי המקומי.

מערכת יחסי העבודה – לאן?

א. הגדרת כיוון למערכת יחסי העבודה

נקודת המוצא לדיון הייתה שמערכת יחסי העבודה ששררה בישראל בעבר התערעה. בעבר נדונו פתרונות למשברים במערכת יחסי העבודה עצמה. הם הושפעו על ידי השוק מצד אחד ועל ידי רשויות המדינה מצד שני. אך בבסיס – ההסדרה של שוק העבודה הייתה על ידי משא ומתן 'אוטונומי בין השחקנים במערכת. השאלה המועלית בנייר זה איננה כיצד לפתור את הבעיות שתוארו בפירוט, אלא – **האם יש מקום, והאם אפשר להבנות מערך מוסדי טוב יותר אשר יחזיר את מערכת יחסי העבודה לתפקידה המקורי, קרי נטילת חלק של ממש בהסדרה הכלכלית והחברתית בישראל.** יש להדגיש כי במסגרת בחינה זו איננו מניחים שאפשר או רצוי להחזיר את הגלגל אחורנית ולהקים את מערכת יחסי העבודה שהייתה נהוגה בעבר. גם למערכת זו היו בעיות משלה. יתר על כן, תנאי הרקע, לרבות מבנה שוק העבודה וההון, תהליכים של גלובליזציה, הרכב תעשייתי, טכנולוגיה וערכי החברה הישראלית השתנו. לא תהיה עוד בישראל מערכת יחסי עבודה עם שיעור התארגנות וכיסוי של הסכמים קיבוציים כבעבר. עם זאת, שתי הדוגמאות שנייר עמדה זה מתבסס עליהן מעידות שגם במצב הנוכחי קשה לראות משום אידאל שיש לשמר.

בפרק זה נסכם את ההמלצות והבעיות שהועלו בשני הפרקים העיקריים, ונצביע על הקשרים בין ההמלצות.

ב. יחסי עבודה מול הכרעה חד-צדדית או 'היד הנעלמה'

בשני הפרקים הוצגו בעיות שהיו להן תגובות אפשריות שונות מהבחינה המוסדית. בסיכום של כל פרק צוינו החסרונות של הגישות המניחות כי אפשר או רצוי לוותר על מערכת יחסי העבודה בהסדרת שוק העבודה (ראו פרק 1 עמ' 47-52; פרק 2 עמ' 90-94). הגם אם שני הפרקים אינם סימטריים בבעיות ובפתרונות שהם מציגים, הרי שיש מקום להקבלה בין שני הדיונים.

הקבלה זו מוצגת בלוח 5. אמנם הלוח מציג דגמים מוקצנים אך אלה יכולים לשמש כאמות מידה (benchmarks) לבחינת רציותו של הסדר זה או אחר.

לוח 7 החלופות להסדרת שוק העבודה

עובדים בשכר נמוך	סכסוכי עבודה בשירות הציבורי
הסדרה על ידי השוק דה-רגולציה; צמיחה כלכלית תיטיב עם הכול	המעסיק והריבון בשירות הציבורי מונו לקידום מדיניות כלכלית; כמו לכל מעסיק יש להם את הכוח הניהולי לחולל שינוי;
הסדרה על ידי רגולציה רה-רגולציה; קידום שוק העבודה ייעשה על ידי מדיניות הנקבעת על ידי משרדי הממשלה בלבד;	כמעסיק בשירות הציבורי יש להם את הכוח לקדם 'אינטרס ציבורי';
הסדרה על ידי מוסדות יחסי עבודה רה-רגולציה; קידום שוק העבודה ייעשה על ידי מדיניות שתקבע בהידברות בין 'השותפים החברתיים', ומימוש ההסדרים יחייב מעורבות פעילה של שותפים אלה ברמה הכלל-ארצית, הענפית, המפעלית והמקומית;	בצד הכרה בכוח הניהולי ובכוחו של המעסיק הציבורי כנאמן הציבור, יש תפקיד מרכזי למוסדות שנועדו לקדם הסכמה בין הצדדים ליחסי העבודה.

לוח 7 מניח כי שלוש הדרכים העיקריות להסדרת שוק העבודה הן משא ומתן אישי על פי כוחות השוק ללא כל מעורבות מוסדית; הסדרה רגולטיבית של שוק העבודה, הנתונה אך ורק לרגולטור הקלאסי – קרי, לרשויות השלטון; והסדרה אוטונומית על ידי משא ומתן קיבוצי. בכל מדינה יש שילוב של שלוש הגישות, אך התמהיל שונה. נייר זה טוען לצורך לחדש, לעדכן ולגבות את המוסדות הנדרשים להסדרת שוק העבודה על דרך של יחסי עבודה קיבוציים. כנגד טענה זו אפשר להציג טענות שכנגד.

כך למשל, התזה הנטענת כיום לעתים קרובות, גורסת שהסדרה חוזית המשלימה את תנאי המינימום שנקבעים ברגולציה מגוננת דייה על העובד, מחליפה ומייתרת את המשא ומתן הקיבוצי.

התזה כנגד הסדרה מוסדית של שוק העבודה: השינויים במוסדות שוק העבודה תואמים את הכוחות הכלכליים החדשים – הגלובליים. חלקו של המעסיק ברווח מעבודה שעל חלוקתו אפשר היה לנהל משא ומתן קיבוצי בעבר, שהיה כרוך לעתים במאבקים כוחניים, כבר אינו פתוח למשא ומתן

באופן זה כיוון שהיצרן המקומי חשוף לתחרות בינלאומית. כמו כן, החידושים הטכנולוגיים בכלכלה החדשה רבים, קווי ייצור נעלמים, ולכן דרושה ניידות רבה יותר של כוח העבודה וגמישות בהתאמת כוח העבודה של המעסיק לצרכים משתנים בתוך המפעל. נדרשת יכולת לתגמל עובדים שלא לפי תכונות אחידות כגון ותק והשכלה, אלא לפי כישורים מורכבים יותר. תגמול כזה יביא להתייעלות רבה יותר בהקצאת עובדים ובקביעת מחירים כלכליים לעבודתם, ויאפשר תחרות טובה יותר ברמה הגלובלית. התורות החדשות של ניהול משאבי אנוש שמות דגש חזק על מוטיבציה של העובדים ועל שביעות רצונם, ואף משתפות אותם ברווחי המפעל. כך מצטמצם הניגוד הבסיסי בין אינטרסים של המעסיקים לבין אלה של העובדים. תהליכים אלה המתרחשים במגזר העסקי יכולים וצריכים להתפשט גם למגזר הציבורי, שאינו חשוף באותה המידה לכוחות הכלכליים. גם במגזר הציבורי הליכי האוטומיזציה של שוק העבודה הם בלתי נמנעים כתוצאה ממעבר לחוזים אישיים, ולהעסקת עובדים באמצעות קבלנים. הגם אם שינויים במגזר הפרטי והציבורי יכולים לפגוע בעובדים חלשים בתקופות של שינויים מבניים מרחיקי לכת, המענה לבעיות אלה צריך להיות מענה נקודתי המבוסס על רגולציה של המדינה – לדוגמה מס הכנסה שלילי, הגבלה על כניסתם של מהגרי עבודה ואולי השלמת הכנסה, וזאת על מנת לסייע לאלה שנפגעו בצורה הקשה ביותר ללא אשמתם.

התשובה לתזה שהוצגה לעיל מדגישה את המחיר שהחברה משלמת על הצמצום וההזנחה של ההסדרה המוסדית של שוק העבודה:

האנטיתזה לדה-רגולציה; או התזה בדבר הצורך המתמשך במשא ומתן קיבוצי גם בהווה: אם נצמצם את הבעיה אך ורק לשכר נמוך של עובדים מסוימים, אזי המדינה יכולה לאתר לכך פתרון רגולטיבי ואין צורך לשקם את מוסדות שוק העבודה. אולם יש להצביע על כך שהיתרונות המוכרים למערכת יחסי העבודה הקיבוצית אינם מתייתרים על ידי מציאות גלובלית, טכנולוגית או רגולציה כזו או אחרת של המדינה. ככלל, ההנחה שהמציאות החדשה מייטרת יחסי עבודה קיבוציים וכי כל מדינות המערב יתמזגו לתוך שיטה אחידה של הסדרת שוק העבודה, איננה מעוגנת במחקר. מה שרואים כיום זה לא רק האחדה (convergence) של התייחסות המדינות להסדרת שוק העבודה, אלא באותה המידה גם שונות (divergence) של פתרונות (Freeman, 1994). התזה על ניצחון הגלובליזציה על הסדרה, או ניצחון המחוקק על הסדרה דו-צדדית אינה אמיתה (truism) ואין לקבלה כברורה מאליה (Andersen and Regini, 2001).

גם כיום ממשיכים להצביע על כוחו המונופסוניסטי של המעסיק, ובעיקר ביחס לעובדים פחות מיומנים ובעלי השכלה נמוכה. ארגון עובדים וייצוג קיבוצי נועדו לענות על א-סימטריה בסיסית בין המעסיקים והעובדים (Offe, 1985).

שוק העבודה אינו פועל כשוק אחר. יכולת הצרכנים לעבור מצריכת מוצר אחד לאחר אינה דומה למעבר ממעסיק אחד לאחר. מעבר עובד יכול להוביל להפסד ההשקעה בהון אנושי, לתקופת אבטלה, ולעלויות כלכליות וחברתיות הנלוות למעבר שכרוך בשינוי אורחות חיים או מקום מגורים. עם צמצום אפשרויות השליטה של הפרט על ידי האיום במעבר (exit) לעבודה אחרת, יש תפקיד לייצוג הקיבוצי ולמעורבות המוסדית בחיזוק ההסדרה על דרך של משא ומתן הבנוי על קול (voice) מוסדי לכל הצדדים (Freeman and Medoff, 1984).

רצונו של המעסיק להיטיב עם עובדיו אינו שונה מרצונם של העובדים בטובתו של המעסיק המקנה להם מקום עבודה. אך ההנחה שיחסי עבודה יכולים להיות מושתתים על סימביוזה בין הצדדים אינה מתאמתת, מפני שבצד האינטרסים המשלימים יש לצדדים גם אינטרסים נוגדים שהסכמות אינדיבידואליות אינן יכולות לפתור (Fox, 1974).

להסכמים בשוק העבודה תיתכן חשיבות גם בהקניית לגיטימציה חברתית למבנה השכר, בצמצום אי-השוויון בהכנסות, וכאמצעי המחייב התייעלות בקרב המעסיקים (productivity whip).

הסדרה עצמית היא חשובה הודות ליכולת של פרטים ליטול חלק אקטיבי בקביעת התנאים שהם פועלים בהם, ואלה מהווים חלק מערכי הדמוקרטיה ההשתתפותית (Dahl, 1985; Shapiro, 1996).

ליחסי עבודה קיבוציים ולייצוג רחב של אינטרסים כלכליים וחברתיים חלק אינטגרלי מההבניה של חברה אזרחית שיתרונה בהחדרת ערכים שהשוק אינו מאפשר, וביצירת שיח דמוקרטי רב-משתתפים שאינו נשען אך ורק על ההנחה של דמוקרטיה נציגותית שהציבור בה נותר פסיבי בין מועד בחירות אחד לאחר (Cohen and Arato, 1994).

על רקע כל אלה, התזה שההסדרה הראויה של שוק העבודה צריכה להתבסס על שילוב של דה-רגולציה (היד הנעלמה), סעד מידי לנפגעים בטווח הקצר כתוצאה משינויים מבניים, והשארה על כנה של הפררוגיטיבה הניהולית ללא מערך איזונים ובלמים של משא ומתן והיוועצות, איננה מקובלת. תזה זו גם איננה תואמת את הממצאים שתוארו בשני הפרקים כאן. התהליך שהתרחש בישראל במשך שנים לא צמצם את סכסוכי העבודה

אלא החריפים; הוא לא צמצם את האי-שוויון החברתי, ולא זו בלבד, אלא שיש קשר סיבתי המעיד כי הוא אף תרם לגידולו; הוא לא הלחל למערכת ולא היטיב עם כלל העובדים, אלא הגדיל את הפערים בשוק העבודה; הוא פגע בנורמות שלטון החוק.

ג. החסר המוסדי

בשני הפרקים העיקריים ההמלצות כיוונו לפיתוח ולהתאמה של המוסדות ליחסי עבודה. חלקם קיים באופן תאורטי בחוק אך לא קיים במציאות; חלקם קיים בחוק אך כוחם בשטח חלש במיוחד וחלקם לא קיים כלל. על אף שהמוסדות ליישוב סכסוכי עבודה שונים מהמוסדות לגיבוש מדיניות, אפשר גם כאן להצביע על קשר בין שתי מערכות ההמלצות שהוצעו בפרקים אלה. לוח 8 מסכם את ההמלצות.

מבין ההצעות המוצעות כאן – חלק מוגדרות יותר וחלק פחות. מידת הישימות של הצעות אלה תלויה במספר גורמים. כך למשל, מועצה ארצית ליחסי עבודה אשר יכולה לשמש למטרות שונות – החל ממעמד של היועצות בסכסוכים פוליטיים ודרך סיוע בגיבוש מדיניות חברתית – יכולה להסתמך על מודל הקיים כבר (אך לא מיושם) בחוק ליישוב סכסוכי עבודה. בכפוף לדיון שלהלן בנושא שאלת האינטרסים המיוצגים במערכת יחסי העבודה, מודל זה ברור יחסית, אפשר להגדיר את מטרותיו בבירור, ואפשר להבנותו על סמך ניסיון דומה במדינות אחרות.

לעומת זאת, ברמת הביניים (יישוב סכסוכים בהסכמה, יישום מדיניות שכר ענפית וכיו"ב) יש צורך בפיתוח מערך של מנגנוני תיווך ובוררות ובהתאמת מנגנונים קיימים לקידום הסכמים ברמה הענפית. אי לכך, ההוצאה לפועל של ההמלצות מחייבת הבניה מורכבת יותר. הגם אם הצעות אלה נסמכות על מוסדות שהיו קיימים בעבר, אין המדובר בהקמת גוף אחד יחיד וברור. המדובר במוסדות שונים ובאינטראקציה בין גופים מייצגים שונים, בחלוקת סמכויות, בהישענות כמעט בלעדית על הסכמה ובנכונות הצדדים לשיתוף פעולה. כל אלה מחייבים לבנות הגדרת סמכויות ברורה ולהכניס תמריצים לשיתוף פעולה (ראו בהמשך).

לוח 8

הבניה מוסדית לקידום מערכת יחסי עבודה

יישוב ומניעת סכסוכים: סכסוכי עבודה בשירות הציבורי	גיבוש ויישום מדיניות: עובדים בשכר נמוך	
<p>מועצה עם מעמד מתווך לסכסוכים פוליטיים (סכסוכים הנובעים משימוש בכוח על ידי המעסיק הציבורי כריבון).</p>	<p>מועצה ארצית לייעוץ ולגיבוש מדיניות לפתרון בעיות מבניות בשוק העבודה.</p>	<p>מועצה ארצית ליחסי עבודה</p>
<p>מנגנונים ליישוב ולמניעת סכסוכים על דרך של הסכמה. העדפה למנגנונים אשר אינם כופים - ובעיקר תיווך, גישור ובוררות מוסכמת; יש מקום לבחון את הצורך בבוררות חובה בהקשרים מוגבלים.</p>	<p>הסכמים בין ארגונים, איגודים, רשויות מקומיות ובשילוב גופים אחרים בחברה האזרחית להבטחת יישום הסכמים, הסדרי רציפות זכויות, קידום יכולויות על דרך הכשרה מקצועית וסיוע בעמידה על זכויות.</p>	<p>מנגנונים רב-צדדיים בתפקידים של יישום וקידום מדיניות הסכמת</p>
<p>צמצום כוח השביתה הוא לגיטימי כחלק ממערך כללי המבטיח שצמצום כזה נועד להביא ליישוב סכסוכים בהסכמה, ולא נועד להחליש את האיגוד המקצועי.</p>	<p>גמישות ניהולית מהווה חלק ממערך כללי המבטיח התאמה בין צרכי גמישות ובין צרכי ביטחון - שניהם חלק מהאינטרס הציבורי הכללי. יש לשאוף לשילוב השניים (flexicurity).</p>	<p>היחס בין גופים אלה לבין השימוש בכוח חד-צדדי</p>
<p>לערכאה שיפוטית בתחום העבודה תפקיד חשוב בהגדרת מערך הזכויות בין הצדדים ויש לתאם בין תפקיד בית הדין לעבודה וגופים חוץ-משפטיים המומלצים כאן לקידום יישוב סכסוכים בהסכמה.</p>	<p>נציגות ברמה המפעלית, המקומית או הענפית אשר תבטיח ייצוג קול העובדים בהקשר התעשייתי המתאים ותסייע לעובדים לעמוד על זכויותיהם.</p>	<p>גיבוש וקידום זכויות</p>

בכל הקשור לבטחת קול העובדים והבטחת הזכויות והחובות של הצדדים, קיים בית הדין לעבודה אשר המשכיותו במתכונת זו או אחרת היא חיונית. על אף המחלוקת על המשך דרכו של בית הדין, הבחינה הנערכת כיום מתבססת על ניסיון מצטבר של עשרות שנים, על עיון השוואתי עם מדינות אחרות ועל הערכה מחדש של מטרות. בחינה זו חשובה ויחסית אינה מורכבת. מהצד השני של הטבלה מוצע כאן לבחון הקמה של מערך יציגות פנים-מפעלי (או ענפי או מקומי), שישלים את הייצוג של ארגוני עובדים וימלא באופן חלקי בלבד את החלל שנוצר בהיעדר הייצוג של הארגון המקצועי. הגם אם מוסד מסוג זה מוכר היטב בארצות אירופה

(works councils), יש לו רק מעט שורשים בישראל, והחשיבה על אופן הקמתו מצריכה מחקר ממושך ומורכב יותר לגבי השלכותיו הצפויות על מערכת יחסי העבודה.

עיון בהצעות השונות מגלה כי ישנם שני מרכיבים הרלוונטיים לכלל המוסדות המוצעים ואשר מחייבים תשומת לב מיוחדת: תפקיד המשפט במערך המוסדי המוצע, וזהות 'השחקנים' במוסדות המוצעים.

ד. החסר המהותי ותפקיד המשפט

למשפט שני תפקידים אפשריים. האחד הוא להקים מוסדות אשר יהיו פעילים בהסדרת שוק העבודה. זהו תפקידו הקלאסי של משפט העבודה הקיבוצי – להגדיר את הצדדים ליחסי עבודה קיבוציים ולהסדיר את האופן שבו עליהם לגבש הסכמות בינם לבין עצמם. לפי גישה זו המשפט אינו מסדיר את שוק העבודה אלא 'מסדיר את הגופים אשר יסדירו את שוק העבודה (regulates on how to regulate), או במילים אחרות – משפט רפלקסיבי. התפקיד השני של המשפט הוא הסדרה ישירה של הזכויות והחובות של הצדדים בשוק העבודה. כך למשל – המשפט קובע את היקף ההגנה בפני פיטורים, את גובה שכר המינימום או את זכות העובדים לפיצויי פיטורים או פיצויים אחרים בעת רה-ארגון והפרטה.

בעבר היה תפקיד המשפט מינימלי, אך תפקידו של המשפט המסדיר ישירות את שוק העבודה הלך וגדל במהלך השנים. עקרונות, פשרות וקווים מנחים שהושגו בעבר בהסכמה דורשים כיום עיגון חקיקתי או פסיקתי שיעניקו להם את מלוא הלגיטימציה. אין אפשרות במצב הדברים הקיים להתקדם ללא הבהרה משפטית של מערך הזכויות, אך יש גם להדגיש את מוגבלותו של הכלל המשפטי. ראשית, הצדדים השונים במערכת יחסי העבודה רוצים את הכלל המשפטי הנכון לטעמם, ומניחים לא פעם שקיים רק הסדר משפטי אחד נכון. אך הסדר משפטי לא בהכרח משקף אמיתה ברורה (truism), אלא מכוון מדיניות משפטית, ויש מקום לבחון למי רצוי לתת לקבוע מדיניות כזו. ההנחה שהמחוקק או בית הדין יכולים לקבוע זכויות וחובות באופן טוב יותר, מקצועי יותר ונטול פניות, ביחס לשחקנים בשוק העבודה עצמו, איננה תמיד נכונה.

מעבר לכך, בישראל קיים פער עצום בין קביעה משפטית לבין יישומה

בשטח. בעיה זו מצריכה ללא ספק טיפול כשלעצמה והיא פוגמת קשות בשלטון החוק. אך יש גם להכיר בכך שכלל משפטי אינו בהכרח מתורגם למציאות עובדתית. חלק מחוקי המגן נותרו כאבן שאין לה הופכין. לא נמצאה עד כה ראייה לטענה שאין צורך ביחסי עבודה קיבוציים וש אפשר להגן על העובדים בחקיקה. ולהפך, למי שנראה כי הבהרת זכויות תעניק כלים למעסיקים הרוצים 'להעמיד את העובדים במקומם', הרי שגם כאן ניכר כי לא קל ולא תמיד רצוי למעסיקים לעמוד על זכויותיהם מכוח הדין וההפסד שבאיכות היחסים בין העובדים למעסיק גדול מהרווח. שתי בעיות אלה מחייבות לשקול מחדש את האמונה של כל הצדדים ליחסי עבודה שהמשפט יכול לשמש כפתרון לכל בעיה.

במהלך השנים האחרונות יש מגמה ברורה להעביר את מערכת יחסי העבודה לפסים של 'דיני עבודה'. מדובר במעבר ממערכת משפטית מצומצמת יחסית אך רפלקסיבית (כלומר – מכוננת מערכת יחסי עבודה הפועלת בצד המשפט) למערכת משפטית סבוכה ואינטנסיבית עם כללים המסדירים ישירות את שוק העבודה. נייר עמדה זה מתריע על כך שבתהליך זה יש גם מחיר שצריך לשלם. בהינתן ששאר המשתנים הם אותו הדבר, יש תמיד להעדיף פתרונות המושתתים על הסכמה של ממש על פני פתרונות שנכפו על ידי סוכני המשפט.

יש להבהיר, הסדרה ישירה על ידי המשפט לעולם לא תהיה מיותרת. מיעוטים שונים זקוקים להגנה משפטית בפני הסכמת הרוב. תחומי הסדרה מסוימים מחייבים מומחיות כללית, לדוגמה תחום הבטיחות והגיהות. אך גם כאשר משפט מסדיר את שוק העבודה ישירות, תמיד אפשר לשזור את הכלל המשפטי המסדיר עם משפט רפלקסיבי – כפי שנעשה בחוק למניעת הטרדה מינית ששילב גם הסדרה של מנגנונים מסדירים בתוך הארגון; או כפי שנעשה בחוק ארגון הפיקוח על העבודה אשר ניסה לשלב הסדרה מקצועית של תחום הבטיחות עם הסדרה עצמית על ידי ועדות משותפות לעובדים ולהנהלה. שילוב זה של שני סוגי המשפט מעודד את הצורך לייצר הסכמות. גם בהצעות ובהמלצות שהוצעו בשני הפרקים כאן ההתייחסות אל המשפט הייתה כאל בררת מחדל מחייבת למחצה. כלומר- הכלל המשפטי יכול להציע הסדר מחייב אך אפשר לעקוף אותו במסגרת גבולות מסוימים על ידי הסכמות המעוגנות כראוי (לדוגמה בהסכם קיבוצי או בתווי תקן רשמיים), ולהבטיח כי הדבר לא ישמש על מנת לפגוע בצד החלש יותר. גם המלצות 'רכות' להיוועצות יכולות להישען על מנגנון דומה. כך למשל הוצע כי החובה להיוועץ עם המועצה הארצית תקבל גיבוי משפטי על ידי כך

שאי-קיום היוועצות או התעלמות מהמלצות המועצה ללא סיבה של ממש יכולים להילקח בחשבון בדיון משפטי שנבחנת בו סבירות או חוקתיות ההסדר 'הפגום'.

למשפט, אם כך, תפקיד מוגבל אך חשוב. יש להטיל ספק בתקווה כי כלל משפטי המסדיר ישירות את זכויות הצדדים יביא לשינוי הרצוי לצד זה או אחר, אך יש לעשות שימוש במשפט כמנגנון המייצר תמריצים ראויים להגיע להסכמה המעניקה הגנה ראויה לאינטרסים של כל הצדדים המעורבים.

ה. הצדדים ליחסי עבודה קיבוציים

עיקרו של נייר הרכז במדינה, והוא רואה במדינה על רשויותיה השונות כמי שאחראית על אופן פעולתו של שוק העבודה על היבטיו השונים. במסגרת מערך המלצות זה הייתה גם בשני הפרקים התייחסות לזהות הצדדים למערכת יחסי העבודה המשתנה. יש גם מקום לבחון מהו תפקידם של הצדדים בנוגע להמלצות המופיעות בנייר עמדה זה.

ראשית, בעבר הייתה מערכת יחסי העבודה מושתתת על מספר מוגבל ומצומצם של שחקנים. ההסתדרות הכללית הייתה הנציגה הכמעט בלעדית של קול העובדים. אל מול ההסתדרות הכללית פעלו ארגוני המעסיקים באופן מתואם. אך בעת הבניה מחודשת של המוסדות למערכת יחסי העבודה אין להחזיר את הגלגל אחורה לייצוג רחב, מקיף ומחייב של עובדים על ידי הארגונים המוכרים.

חלק מההמלצות בדוח מנסות להתמודד ישירות עם היעדר הייצוג הקיבוצי. כך למשל הצורך בבחינה של רציות הסדר המייצג את העובדים במפעלים שאין בהם ארגון עובדים, בייצוג אשר אינו עולה כדי ייצוג ארגוני מלא. החשש מהצעה כזו יכול לבוא משני כיוונים. יש הסבורים כי הדבר יהווה תמריץ שלילי בפני התארגנות עובדים של ממש, וכי ייצוג חלקי שמטרתו לקדם שיתוף פעולה ושמירה על זכויות איננו ייצוג אפקטיבי. מהצד השני יש החוששים כי הדבר יביא לסרבול נוסף במערכת יחסי העבודה, ואף עלול לעודד עובדים להתארגן בארגוני עובדים. לשני החששות יש יסוד והם רלוונטיים למעשה ביחס לכל מוסד אשר מוצע כאן ואשר חורג מיחסים קיבוציים ישירים המבוססים על הסכמה בין ארגוני עובדים ומעסיקים. עם זאת, אין חששות אלה נותנים מענה לשאלה הבסיסית – מה יבוא במקום החלל ההולך ונפער בייצוג הקיבוצי, מקום שישנן אינדיקציות שבקרב עובדים

יש צורך לא ממומש להתארגן; ומקום שישנן אינדיקציות שללא גיבוי קיבוצי כלשהו, חקיקה אינה נאכפת באופן רצוי; ומקום שבעיות מבניות בשוק העבודה אינן נפתרות באופן ספונטני כתוצאה מצמיחה. ההנחה בבסיס ההמלצות היא כי השאיפה להחזיר את שיעור ההתארגנות ל-80% כבעבר, והתקווה לירידה של שיעור ההתארגנות לרמה חד ספרתית, אינן ראליות ואינן בהכרח רצויות.

גם בקידום מוסדות אחרים שהומלץ עליהם בפרקים הקודמים, ולמשל מועצה ארצית ליחסי עבודה, יש לתת את הדעת לסטייה מהמודל המסורתי התלת-צדדי. מצד העובדים להסתדרות הכללית כבר אין מונופול כפי שהיה בעבר וישנם ארגוני עובדים נוספים. דווקא מצד המעסיקים ובעיקר הציבוריים ייתכן שעובדה זו מקשה מאוד על ניהול משא ומתן, אך אין להתעלם ממנה, ויש לנסות לשאוף לריכוזיות ולהתאמה על דרך של ייצוג הולם לכלל הארגונים, ולא על דרך של העלמתם מהמפה המוסדית כפי שהיה מקובל בעבר. זאת ועוד, כיום אינטרסים חברתיים ונושאים של עבודה מיוצגים גם על ידי ארגונים אשר אינם עולים כדי איגוד מקצועי. החברה האזרחית שינתה פניה ללא היכר בשנים האחרונות, ובצד הייצוג על ידי איגוד מקצועי קיימים כיום ארגונים המייצגים עובדים, קבוצות זהות (נשים, מיעוטים, אנשים עם מוגבלויות), מובטלים, גמלאים ועוד. יש לתת ביטוי מוסדי גם לייצוג זה ולהכיר בכך שהסכמים כלליים בין איגוד מקצועי אחד, לשכת התיאום והמדינה כבר אינם המודל היחיד. כפי שהוסבר במבוא, גם המדינה והמעסיקים אינם מקשה אחת, והחשיבה על ייצוג מוסדי והתאמת שיטה ריכוזית לייצוג אינטרסים למציאות פלורלית, רב-ממדית ומבוזרת היא מחויבת המציאות.

ההיבט האחרון שיש לתת עליו את הדעת בנוגע לשחקנים, מתייחס לעמדות השחקנים עצמם. נייר עמדה זה מכוון כלפי המדינה כריבון. הוא מתאר תהליכים ומציע התחלה של שינויים אפשריים שיכולים לשפר היבטים מסוימים בתפקוד שוק העבודה בישראל. לו היה מדובר בהמלצות הקוראות להעלאת או להורדת שכר המינימום, די היה בהצגת נתונים המסבירים את התוצאות האפשריות של השינוי. אך מאחר שמדובר כאן על הצורך בהקמת מוסדות המושתתים על שיתוף פעולה בין השחקנים המרכיבים את מערכת יחסי העבודה, הרי שאין כל טעם בהמלצות אלה אם לא יהיה רצון או נכונות לשתף פעולה. אפשר לקדם את נכונות הצדדים באופן חלקי על ידי הבניה של תמריצים נכונים, כפי שנעשה בדיון על השימוש בכלל המשפטי כגורם מתמרץ. אך בסופו של יום, ללא נכונות הצדדים, לא תהיה תקומה

למערכת יחסי העבודה. אין הדבר מוביל למסקנה שיש לדחות את ההמלצות המוצעות. כשם שבעיות תפקוד בכנסת אינן מעידות על הצורך בביטול הכנסת, כך גם בעיות ביחסים בתוך מערכת יחסי העבודה אינן מעידות על הצורך לבטל מערכת זו. בנייר העמדה נמנענו מהטלת אחריות על צד זה או אחר בהיחלשות הנכונות להגיע להסכמות. המלצות כאלה היו מחייבות להתמודד עם רשומון עובדתי וערכי כאחד. אך יש ללא ספק מקום שכל אחד מהצדדים יבחן את עצמו, ולא רק יבקר את האחרים. בשנים האחרונות ניסיונות של הצדדים להגיע להסכמה הסתיימו בדרך כלל באמירה כי יש מקום לקדם הידברות על מנת שכל צד יוכל להציג את עמדתו. אך הבעיה אינה בהצגת עמדות, אלא בנכונות של כל צד להבין את עמדות הצד האחר ולא רק להתבצר בהנחה שעמדתו היא היחידה הנכונה. מסיבה זו הקדשנו חלק ארוך להסבר המצב הקיים ולקשיים הטמונים בו. נדמה כי בנוסף להמלצות על תמריצים משפטיים לשיתוף פעולה, רק הסכמה על מצב המצוקה הנוכחי יכולה לשמש כימאזן -אימה' המחייב שינוי.

1. פתח הדברים

נייר עמדה זה נכתב בתקופה קצרה של מספר חודשים ומכסה חלק קטן ממכלול השאלות הנדרשות לבחינה מחדש של המערך המוסדי של יחסי העבודה בישראל. אם אפשר להסכים על עיקריו של נייר זה – עצם הצורך בהסדרה מוסדית של שוק העבודה בישראל; עצם הצורך להגדיר מחדש את המבנה המוסדי ולהתאימו למציאות מחודשת; חשיבותה של גישה דו-צדדית המקדמת אינטרסים נוגדים ומשותפים, בין אם בסכסוכי עבודה ובין אם בקביעת מדיניות – אזי הדיון כאן השיג לא מעט.

המלצות המוצגות כאן משקפות איזונים ופשרות של חברי הצוות, אולם חברי הצוות אינם מייצגים את מגוון העמדות אשר ראוי שיובאו בפני ועדה הבוחנת סוגיה כזו. במקומות מסוימים ההמלצות עמומות, ויש צורך בבחינה שלהן ובהבהרתן. מובן שאפשר להתווכח עם כל אחת ואחת מההמלצות, וראוי שכך ייעשה. אך המטרה הראשונית היא להצביע על שאלות שאין להתעלם מהן. לכן מי שמעוניין להתעמת עם השאלות ולדחות את ההמלצות, צריך להציע מערך הצעות חלופי, וראוי שיוצעו כמה שיותר הצעות כאלה. בחלק מהנקודות, ההמלצה רק פותחת שאלות נוספות. כך למשל – כיצד לשנות את הכלל המשפטי באופן שלא יחליף וייתר את הצורך של

הצדדים להגיע להסכמה בעצמם, ומצד שני יתמרץ אותם להגיע להסכמה כזו. כלל כזה, אסור שיהיה מתערב מדי או ניטרלי מדי. וכך גם – כיצד לתת ביטוי לעובדה שאוכלוסייה הולכת וגדלה בקרב העובדים כבר איננה מאורגנת באיגוד מקצועי ואין לה כל גב ארגוני או קיבוצי? בנייר זה הוצע לבחון את הצורך במועצות עובדים מכוח חוק (works councils), אולם יחד עם זאת הודגשו גם חסרונותיה של הגישה, ויש לבחון בקפידה את החלופות השונות בנושא זה. יש מקום לתת מענה מוסדי להגנה על האוכלוסייה הפגיעה ביותר בשוק העבודה, זו שאיננה יכולה לנהל משא ומתן חוזי על זכויותיה ואף מתקשה באכיפת הזכויות הקיימות.

ראוי שהדיון בסוגיות אלה ייעשה באופן מוסדי ומסודר, ולא רק במסגרת מצומצמת של כנס בעל גוון פרטי-ציבורי. ההמלצה האחרונה היא אם כן על חשיבותה של הקמת ועדה שתוכל לבחון באופן כולל ומקיף את שאירע למערכת יחסי העבודה בישראל ואת הדרכים לשיקומה. על ועדה כזו להיות מורכבת מנציגי השחקנים השונים במערכת יחסי העבודה ובנציגים החיצוניים לה. היא צריכה לקבל התייחסויות ועדויות של העוסקים בדבר ולהגיש דוח מפורט וקונקרטי בהרבה מזה שאפשר להציג כאן. ועדות כאלה נערכו במדינות אחרות (US DOL, 1995; UK, 1968; Ireland, 1981). כמו בכל ועדה – אפשר להמית את המלצותיה או ליישמן, וההמלצה בהקשר זה מדברת בעד עצמה.

המלצה

יש לראות בנייר עמדה זה משום נקודת פתיחה לדיון. יש להקים ועדה ציבורית שתיתן ייצוג לשחקנים של מערכת יחסי העבודה ולנציגים החיצוניים לה. על הוועדה לבחון את שאירע למערכת יחסי העבודה ואת הדרכים להתאימה למציאות החדשה.

סיכום דיון

בדיון על "יחסי עבודה בעידן של תמורות" במסגרת הכינוס הוצגו עיקרי נייר העמדה. הצגת הדברים עסקה בין השאר בתיאור הבעיות הנפרסות בנייר העמדה. עיקרן הוא ריבוי סכסוכי העבודה בשירות הציבורי ובעיותיהם של העובדים בשכר נמוך בסקטור הפרטי. בהמשך תוארו ההמלצות העולות מניתוח של הבעיות ושל הגורמים להן. נייר העמדה עצמו מדגיש שבעיות אלו קשורות בעיקר להיבט המוסדי של יחסי העבודה במשק. ההמלצות מדגישות את הצורך לקדם הסכמות לשינויים בשוק העבודה בישראל. הן מדגישות את החשיבות שבמתן במה למגוון קולות בעת עיצוב מדיניות בעניינם של עובדים בשכר נמוך. עוד הן מדגישות כי עדיף יישוב סכסוכים בדרך המקדמת גישה דו-צדדית שמושגת על הסכמה על פני שימוש בכוח או בהליך משפטי שמטרתם לבסס הכרעה חד-צדדית. ההמלצות בעניינם של שני המגזרים מדגישות את הפן ההידברותי הרצוי לדמוקרטיה בכלל ובכל מה שקשור בהסדרת עניינים חברתיים וכלכליים בשוק העבודה בפרט.

הדיון בעקבות נייר העמדה האיר נקודות ותכנים אחדים. כדאי אולי להתחיל דווקא בעמדתו של שר האוצר, **בנימין נתניהו**; הוא הצטרף לדיון לקראת סופו. בדבריו פתח ואמר שעיקר הבעיה היא "שבסקטור הפרטי והציבורי יש למישהו יותר privilege (זכות יתר' – ג"מ) על חשבון מישהו אחר... עכשיו אנחנו מדברים על המכניזם איך לפתור את זה... זו שאלה שבעיניי היא פחות מעניינת, משום שלדעתי האמת לא מצויה במכניזם. הלוואי שהמכניזם הייתה הבעיה... בסוף באה השאלה – האם אתה מוכן להיפרד מה-privilege? אנחנו לא יכולים להתכחש לזה, ואנחנו לא יכולים להסתתר סביב שאלת המכניזם של ניסיון ההידברות וההסכמה ואי-ההסכמה; לא זו הבעיה של השנה האחרונה... אפשר לדבר מיליון דברים על המכניזם של ההתדיינות... אך השאלה היסודית היא האם אנחנו משאירים מבנה שמתחיל להיות די ייחודי של איגודי עובדים ששולטים במונופולים בשירות הציבורי".

מצטיטה זו עולה בבירור ששר האוצר דוחה דחייה גורפת את מסקנות נייר העמדה. דחייה זו בעצם אינה עוסקת כלל בפרטי נייר העמדה – לא בצד התיאורי של הבעיה (לדוגמה – הבעיה של עובדים בשכר נמוך), לא

בניתוח הבעייתיות (לדוגמה – הסיבות לריבוי השביתות בישראל, ובעיקר אלה השונות מניתוחו של שר האוצר עצמו, שהאיגוד המקצועי אשם בכול), וגם לא במסקנות ובהמלצות של הוועדה. למעשה עמדת שר האוצר היא שכל העיסוק בדרך קבלת ההחלטות – 'המכניזם' – הוא עניין טפל וחסר חשיבות ולכל היותר הוא "מעניין".

חשוב לתת את הדעת להבדל העצום שבין שאלת המכניזם או ההסכמה לבין שאלת המדיניות הכלכלית הראויה. לא בכדי הסתמך שר האוצר בדבריו על רפורמות שבוצעו בניו-זילנד; ניו-זילנד וכן בריטניה וארצות-הברית החלו בשנות השמונים בהליכים כלכליים נאו-ליברלים. אל מול הגישה שרווחה במדינות אלו, רווחה במדינות אירופה הקונטיננטלית גישה אחרת לקידום רפורמות כלכליות. הוויכוח על ההיקף הראוי להפרטה, על מידת הרגולציה הראויה בשוק העבודה ועל אופן התגמול לעובדים בשירות הציבורי הוא ויכוח חשוב, אך לא בו עוסק נייר העמדה. עניינים אלו מכונים כאן 'נורמות הקצה'. אלה הנורמות המעצבות את ה-privilege לא רק של העובדים, אלא גם של המדינה על רשויותיה, של בעלי ההון ושל כל מי שמשתתף בשווקים הכלכליים ובמסגרות החברתיות במדינה. משום כך אין למקד את המחלוקת שבין נייר העמדה לבין שר האוצר בעניין זה.

לעומת זאת, המחלוקת האמתית היא בדבר חשיבותה של הפרוצדורה לקביעת נורמות הקצה. נייר עמדה זה מדגיש את חשיבותה של הפרוצדורה, ואילו שר האוצר רואה בה עניין חסר חשיבות. בהמשך הכינוס התבטא שר האוצר גם בדבר הצורך לקדם רפורמה לאחר שיוגדר היעד הסופי; כלומר, לפי השקפתו, אחרי שיודעים כיצד ייגמר התהליך, אפשר לדבר עם כל מי שרוצה לדבר, אך היעד מוכתב מראש. מדבריו עולה שההידברות משמשת עניין אינסטרומנטלי – 'הרגעת רוחות', 'אורור הבעיה' או 'הוצאת קיטור' לכל היותר.

האם לתהליך יש חשיבות, או שמא מה שחשוב הוא התוצר הסופי בלבד? לגישתנו, לתהליך יש חשיבות מכרעת.

ראשית, חשוב להדגיש את הקשר בין התהליך לבין תוצאותיו. התהליכים שהתרחשו בארצות-הברית, בריטניה וניו-זילנד אכן תואמים יותר את הגישה המדגישה את ההכרעה המקדמית. לעומת זאת, הרפורמות באירלנד ובהולנד המוזכרות בנייר עמדה זה נעשו דווקא על בסיס מוסדות שנועדו לתת קול

ממוסד לאינטרסים למיניהם. גם במדינות אחרות שהתמודדו עם בעיות דומות לבעיותיה של ישראל – למשל בתחום הפנסיוני – ביטאו הרפורמות את מגוון האינטרסים; כך בספרד, באיטליה, בגרמניה, בצרפת, בשבדיה, בבלגיה ועוד.

שנית, הידברות, הסכמה ותהליך הם חסרי חשיבות רק אם יש תוצאה אחת נכונה ומדויקת. רפורמה כלכלית איננה תהליך מדעי שאפשר להוכיחו הוכחה לוגית תקפה. הסתכלות כזאת איננה אלא תרגיל סרק, והיא מסיחה מהבחינה האמתית של הדברים. אך אם נכיר בכך שרפורמה כלכלית איננה מרשם מדויק, ושלא שר האוצר ואף לא האיגוד המקצועי ניחנו בכישורים מדעיים אנליטיים היכולים להוכיח בלעדיות של פתרון זה או אחר, אזי ניווכח כי **לתהליך** הרפורמה חשיבות רבה. הוא חשוב משום שהוא מביא לידי חשיפת עמדות, בחינה של נתונים ומאבק בין מחזיקי זכויות-יתר שונות. בעת רפורמה כלכלית חשוב גם לזכור כי רבים הם מחזיקי זכויות היתר – ובהם העובדים, המעסיקים, חברות רב-לאומיות, צרכנים, פוליטיקאים, מפלגות ואף הפקידות המקצועית במשרדי הממשלה. משמכירים בעובדה שאת תהליכי קבלת ההחלטות מעצבים אנשים בשר ודם, בעלי אינטרסים אישיים וציבוריים, העוסקים במטריה אשר איננה מספקת פתרון אחד ויחיד, מטריה שמעצבת את החיים והגורלות של אנשים אחרים – אזי מבינים שיש חשיבות של ממש לתהליך. ההנחה היא שתהליכים המעוצבים באופן שונה יניבו תוצאות שונות. תהליך שבו אין לעובדים ביטוי יניב תוצאות שונות מתהליך שבו הם יכולים לבטא את עצמם; תהליך שבו יש לעובדים זכות שבייתה מוגבלת יניב תוצאות שונות מתהליך שבו הם יכולים לשבות בלא כל הגבלה.

מהו התהליך "הנכון"? נדמה שמי שגורסים שהתהליך אינו חשוב סבורים שהכוח להניע תהליך צריך להיות בידי גוף אחד בלבד. מי שמצדדים בתהליך הם בדרך כלל מי שסבורים כי בריבוי משתתפים יהיה משום תרומה לתהליכי קבלת ההחלטות המדיניות ויישוב הסכסוכים. במקום לאפשר לצד אחד לנהל את התהליך באופן חד-צדדי, צריך לקבוע כללי משחק אשר יתנו משקל לעמדות שונות זו מזו ולתפיסות עולם מגוונות. בסופו של תהליך יהיה מי שיכריע, אבל יש הבדל בין הכרעה בסופו של תהליך ובין פתיחתו של תהליך לאחר שהכרעה כבר התקבלה. על כך המחלוקת בין העמדות המובאות בנייר עמדה זה ובין אלו ששר האוצר משמיע.

ביטוי לדחיית חשיבות ההידברות אפשר היה לשמוע גם בדברי נציגים אחרים שהשתתפו בדיון. כך למשל הבהיר **אורי יוגב**, לשעבר ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, כי "אני כמובן תמיד חושב [ש]הסכם עדיף על חד-צדדיות, אבל כמו שאמרתי, עצם היכולת לפעול בצורה חד-צדדית ועצם זה שאתה במקרים מסוימים גם מפעיל אותה היא באמת הדרך שבסופו של דבר גם יהיו הסכמים".

גם במקרה זה הדגש הוא שהסכמה היא אך ורק תוצר לוואי לקיומה של 'השורה התחתונה' עוד קודם. יוגב אומר כי עצם הידיעה שצד אחד יכול לקדם את מטרתו הסופית באופן בלתי-תלוי בקיומה של הסכמה מייצרת את ההסכמה. במובן זה, ההסכמה איננה אלא נבואה המגשימה את עצמה, שהרי אין תוצאה אחרת אפשרית. התייחסות זו ודומות לה הובאו הן בקשר למשבר ברשות נמלים, אשר מלווה את ישראל זה כמה שנים והתעצם מאוד בעת הכינוס, והן בקשר לרפורמה בפנסיה.

בקשר למעמד העובדים בתהליכים אלה הבהיר אורי יוגב כי "הם צריכים להבין למה אנחנו עושים את זה. הם צריכים להיות שותפים לתהליך, אבל לא יכולה להיות להם זכות וטו, שלא לאפשר להזיז בן אדם ממקום אחד למקום". גם במקרה זה – התחרות היא על זכות הווטו, והאלטרנטיבה לה היא "שותפים שמבינים למה אנחנו עושים את זה". זוהי גישה של 'משחק סכום אפס'. האחד מחליט והשני מבין. מה יכולה להיות אלטרנטיבה לגישה שכזו?

אלי הורוביץ, תעשיין, הציג את האלטרנטיבה לנקודת המוצא שהציג אורי יוגב. לדבריו: "יכולים ליצור מצבים בדיון או בשינוי שבהם אתה יוצר משחקי אפס, ויכולים להיות מצבים שאתה יכול ליצור win win. אין שאלה שפתרונות חד-צדדיים ביחסי עבודה הם בסוף zero game; לא נוצר שום ערך מוסף. מצבי win win נוצרים כששני צדדים מנסים לבדוק מה בעצם באמת כואב לשני, ובוא נראה אולי אני יכול לפתור את זה במחיר הרבה יותר קטן מהמחיר שזה עולה לי בעיניו. וכמי שלא פעם כבר ניהל משא ומתן גם ברמה המפעלית ואפילו ברמה הלאומית, אני יכול לומר לכם שבדברים גדולים וחשובים ראיתי ויתורים מצד מעסיקים ומצד עובדים שכמעט אינם נשמעים הגיוניים, ומי שרוצה להיכנס לנבכי עסקת חבילה א', קשה להאמין שעובדים ויתרו על מה שוויתרו וזכו, דרך אגב, וקשה להאמין שמעסיקים שוויתרו על

עליית מחיר, ויתרו על מה שוויתרו וזכו בסופו של דבר."

ברמה קונקרטיית יותר, היו נציגים נוספים אשר עסקו בצורך להשיב את המנגנונים הדו-צדדיים ליישוב סכסוכים. שר הרווחה, **זבולון אורלב**, הדגיש את הצורך באמנה חברתית המתבססת על משא ומתן ואף בשילוב ארגונים בחברה האזרחית, "הממשלה בעיניי לא צריכה לנצח את העובדים, והעובדים וההסתדרות לא צריכים לנצח את הממשלה... הממשלה אמורה לנהל עמם ועם המעסיקים – ואני בהחלט מסכים גם להערה, גם עם המגזר השלישי – משאים ומתנים הוגנים כדי להגיע להסכמות על שינויים מתחייבים ועל הסדרים תעסוקתיים". **שלמה שני**, מהאגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות הכללית החדשה הדגיש ש"צריכים למצוא את הדרך להוריד את הכוחניות משני הצדדים. הפעולה האחרונה שצריכה להיעשות ביחסי עבודה זה להעביר חוק, לנסות בחוק לשנות הסכמים או לקבוע יחסי עבודה. מצד שני, השלב האחרון צריך להיות נקיטה בשביתה. ולצורך ועל מנת שזה יהיה בביצוע, צריך להקים מנגנונים. צריך להקים מנגנון הידברות שהוא המנגנון הראשון, ועד שלא ממצים את ההידברות לא צריכים לעבור למנגנון השני."

גם **עודד טירה** מלשכת התיאום הדגיש כי "גישור נכון מקרב את האינטרסים ומקצר את רגע האמת; ולכן גישור זה דבר חשוב, אבל ברגע האמת לריבון יש את הזכות לחוקק, ואין מה לעשות כנגד הדבר הזה. הוא נבחר כחוק, והוא חייב לחוקק." עודד טירה אמנם התנגד למנגנונים של בורות והכרעה אך ביטא עמדת ביניים המנסה להתרחק מקצוות של הכרעה חד-צדדית. גם אם תהיה הכרעה בסופו של התהליך, הרי שהכרעה שכזו תבוא לאחר ניסיון לצמצם את הפערים בהליך מקדמי.

בדומה, גם **יובל רכלבסקי**, הממונה על השכר הצהיר על צורך בגישה דו-צדדית, אם כי לאו דווקא במתווה ששורטט בנייר העמדה. לדבריו – "פירושו של שיתוף פעולה הוא לעבוד ביחד להשגת היעדים מתוך מחויבות משותפת. אם לא תהיה לנו מחויבות משותפת, אז חבל על הזמן. לכן, כשאני קורא את המלצות הצוות אני בהחלט בעד הקמת הרשות הציבורית ליחסי עבודה, שתתמקד ותסייע בגיבוש נורמות במגזר הציבוריות [ות]סייע לשמירת זכויות ביחסי עבודה, גם במגזר העסקי. אנחנו בהחלט בעד הרחבה ופיתוח של המודלים לגישור במגזר הציבורי במנגנוני תיווך ובוררות כלכלית ומשפטית מוסכמת במגזר העסקי."

לאור ההצהרות החיובית בעד עמדה זו-צדדית שהשמיעו רבים מהמתדיינים בכינוס, אפשר היה להניח כי אין מדובר במחלוקת של ממש, ולכל היותר יש הבחנות דקות, ואולי אלה מעידות ש"המכניזם אינו חשוב", כפי שציין שר האוצר נתניהו. עם זה, ההבדלים הערכיים שמערכת יחסי העבודה מושתתת עליהם הם הבדלים משמעותיים אם הם מיתרגמים לנקיטת עמדה בסוגיות הקונקרטיות. והרי דווקא בימים שלאחר הכינוס הכלכלי ניסה עודד טירה לזרז את המשא ומתן בין ההסתדרות למשרד האוצר בדבר הפרטת רשות הנמלים. גם אם הדבר נעשה בשם שולחיו – התעשיינים – אין בכך כדי לגרוע מהדגש שהושם על חשיבות המשא ומתן.

גם ארגון המשתמשים בשירותי ההובלה התבטא ברוח זו בעת המשבר. הצטרף לעמדה זו גם **יוסי רוזן** מוועדת העבודה של לשכת התיאום. רוזן אמר בכנס ש"שר הרווחה הציע שניישם את אירלנד. רבותי, אלי הורוביץ יכול להגיד לך שאירלנד יישמה אותנו. את אותן עסקות חבילה משנות השמונים שהן יצירה ישראלית מיישמים היום באירלנד. לנו יש היכולת לייצא הסדרים טובים לאחרים ולא ליישם אותם בעצמנו; כך שאין לנו צורך להביא מאירלנד את הנושא הזה, הבעיה שלנו היא יישום. האיזונים במשק בתחום יחסי העבודה הופרו. ...אני מציע להחזיר את אותו משולש ביחסי העבודה. ...אני משוכנע שאם היינו מוציאים את הנושא מתחום החקיקה, מתחום בתי הדין ומתחום התקשורת ומכוונים אותו למתווכים הגונים ומקובלים, אפשר היה להגיע להסדר ואני מציע לחזור לזה. אני נגד חקיקה ככלי ביישוב סכסוכי עבודה או בכל דרך אחרת. חקיקה צריכה להיות הפתרון הסופי ולא הפתרון הראשון. לכן יש מקום לחזור לאותו איזון בין כל הגורמים, תוך התאמתו למציאות."

מובן שלו היה דיון זה מתנהל בעניין הנושא השני בנייר העמדה – עובדים בשכר נמוך בסקטור הפרטי – היו המעסיקים הופכים לשחקן פעיל במחלוקת, ולא דווקא לשחקן מתווך, כפי שהובהר בחלקים אחרים של הדיון. אך הצגת העמדה הפורמליות ביטאו שורה ארוכה של תגובות המציינות את הצורך לפתח גישה של הידברות ודו-צדדיות אשר סוטה מהגישה האלטרנטיבית שהציגו בבירור ובחדות שר האוצר ואורי יוגב. ואכן ההבדלים בתפיסות העולם המובאות כאן הם הבדלים תהומיים. היטיב לתאר זאת **יורם גבאי** באמרו: "נייר העמדה מנסה להקטין את מספר סכסוכי העבודה. הניסיון של הממשלה הוא במידה רבה הפוך היום. זו ההערכה

שלי. כי הממשלה מנסה לעבור למעשה משיווי משקל אחד לשיווי משקל שני... למעשה במידה רבה נוצרת אסקלציה מכוונת שהיא איום בביטול זכות השביתה, אמצעים למה שקוראים חקיקה חד-צדדית, כי נמצא איום ברקע: כל איגוד עובדים יודע שאם הוא ישוב, יהיה עליו איום שכל החקיקה תשתנה. נכון שגם זה בתחומים אחרים, אבל בתחום הזה זה מאוד חד, ולמעשה לכן בשלב הזה אנחנו מנסים לעבור לשיווי משקל אחר. " כלומר – הבעיה איננה שאלת בחירת המכניזם הראוי, סוגיה קשה בפני עצמה, אלא עצם הנחיצות של מכניזם. בכך עוסק נייר העמדה, ומשום כך אחדים מהעושים במלאכה הכלכלית בשנים האחרונות דוחים אותו דחייה גורפת. ולמי שסבורים כי העשייה הכלכלית מדברת בעד עצמה, חשוב להזכיר כי גם אם חולקים על דרך ראייתו של נייר העמדה את הבעייתיות, הבעיות המוארות בו אינן ניתנות לסילוק. ריבוי סכסוכי העבודה (ולאו דווקא השביתות), המחיר שמשלם הציבור, העובדים והמעסיקים, שיעור העובדים בלא זכויות ובלא שכר שאפשר להתקיים ממנו – כל אלה הם עדות ברורה שגם אם חושבים שהרפורמה החברתית-כלכלית של השנים האחרונות היא הצלחה, תג המחיר גבוה וכואב מאוד.

לסיכום מחלוקת זאת נראה כי אפשר לומר שעל אף הטענה בדבר עמימות הדיון על חשיבותה של גישה דו-צדדית במערכת יחסי העבודה, התגובות לו הצליחו להאיר מחלוקת בסיסית. קל לומר כי זהו מאבק בין הכלכלה הישנה לחדשה או בין תפיסות עולם פוליטיות. אך מי שמנסה להקטין את ממדי המחלוקת מחטיא את האמת. הידברות איננה צריכה להיות נחלת 'הכלכלה הישנה', וכוחניות איננה מחויבת מ- 'כלכלה חדשה'. אמירות מסוג זה מנסות לתת לגיטימציה להתנהגות פוליטית המסתמכת על תפיסה רזה מאוד של דמוקרטיה, בשם הקדמה, המודרניות והכלכלה הגלובלית. מות הדיאלוג ותקומת ההכרעה אינן אלא 'המכונה מן האלים' במתכונתה החדשה. עיון בנעשה במדינות אחרות בכפר הגלובלי כיום ובעבר מלמד כי גם כלכלות שחתרו תחת מנגנון השוק נוצרו באופן חד-צדדי ובעקבות הכרעה כוחנית, וגם כלכלות חדשות עברו תהליכי רפורמה המבוססים על דיאלוג. הצורך בגישה רב-צדדית, במתן קול לעובדים מוחלשים בהליכי חקיקה ובמנגנונים לאכיפת זכויות שהובטחו כבר בחוק, איננו נחלת העבר, הוא חלק אינטגרלי מדמוקרטיה. דווקא ההתנגדויות שעלו בקרב מיעוט המשתתפים בכינוס מחייבות את המשך הבחינה של יעילות החברה וצדקת הכלכלה, מצד אחד, ושל איכות החיים הדמוקרטיים מצד השני. העובדה שדווקא בשוק העבודה

נורמות חוקיות אינן נאכפות בדרך קבע, שמאבקים מסתיימים בכוחנות, ושהמשלה איננה מקיימת הסכמים שעליהם חתמה, כפי שציין **יוסי קוצ'יק**, לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר, מציבה מראה מאתגרת לאיכות הדמוקרטיה ושלטון החוק בישראל. אין מדובר בתחום רגולטיבי צר שרק תאגידים ספורים קשורים בו, אלא בתחום המשפיע על כל אזרח ותושב. הנורמות האלה מתבססות על תפיסה רזה ופורמלית של הדמוקרטיה, אך חשוב לזכור כי יש להן תפקיד חשוב ואקטיבי בכינון אופי המשטר הדמוקרטי בישראל.

מקורות

- אסיסקוביץ, שרון, 2004. "הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה לישראל ומדיניות ההגירה כלפי עובדים זרים בשנות התשעים", **עבודה, חברה ומשפט** י, עמ' 79-114.
- בן ישראל, רות, 2003. **שביתה והשבתה בראי הדמוקרטיה**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
1987. "השביתה הפוליטית", **עיוני משפט** יא, עמ' 609-624.
1981. "חובת בורות בשירות הציבורי", **עיוני משפט** ח, עמ' 172-182.
- בר-צורי, רוני, 1995. "השביתות בישראל בשנים 1983-1992", **כלכלה ועבודה** 9, עמ' 132-155.
- גוטליב, דניאל, (2002). **השפעת עובדים לא ישראלים על תעסוקה שכר ואי שוויון, 1995 עד 2000**, ירושלים: פרסומי בנק ישראל.
2000. "הציות לחוק שכר מינימום ואכיפתו בישראל", **הרבעון הישראלי למיסים** כ"ח 110, עמ' 65-84.
- גוטליב, דניאל, קרנית פלוג וניצה קסיר, 2000. **הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום**, ירושלים: פרסומי בנק ישראל.
- דהן, מומי, 2003. "פנסיית חובה: אומדן תוספת אג"ח מיועדות", **רבעון לכלכלה** 50(3), עמ' 511-528.
- האגודה הישראלית לחקר יחסי העבודה 2001, **שינויים ומגמות במערכת יחסי העבודה בישראל והצורך בכינון אמנה כלכלית-חברתית חדשה**. (לא פורסם).
- זוסמן, צבי, 1995. "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות", **רבעון לכלכלה** 42(1), עמ' 17-35.
- כהן, ינון, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, 2004. "שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר הווה ועתיד", **עבודה חברה ומשפט** י, עמ' 15-50.
- מדינת ישראל, 1989. **הוועדה לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי** (יועדת זוסמן).
- 1989א. **הוועדה לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה**, (יועדת קוברסקי).
- מונדלק, גיא, ויצחק הרפז, 2003. "בין המערכות: בחינה אמפירית של תפקיד בית הדין לעבודה בשביתות", **עיוני משפט**, כרך כו, עמ' 145-195.

- מונדלק, גיא, 2002. "שביתה מעין פוליטית, הוראה מעין פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן", **עיוני משפט** כה, עמ' 343-368.
2001. "בטיחות וגיהות תעסוקתית – תפקידו של הכלל המשפט בראיה מערכתית", בתוך אהרן ברק ואחי' (עורכים) **ספר גולדברג** (נבו), בעמ' 363-401.
1996. "יחסים בין ארגוני עובדים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל", **שנתון משפט העבודה** ו, בעמ' 219-285.
- מירוני, מרדכי, 1991. "בוררות חובה – שמונים שנות פולמוס", **שנתון משפט העבודה** א, בעמ' 119-142, **שנתון משפט העבודה** ב, בעמ' 129-152.
1986. **בוררות בסכסוכי עבודה: המוסד לבוררות מוסכמת – תקוות ולקחים**, ירושלים: מכון סאקר למחקרי חקיקה.
- מרגלית, אלקנה, 1994. **האיגוד המקצועי בישראל – עבר והווה: מעמדו בהסתדרות ובחברה**, תל-אביב.
- נדיב, רונית, 2000. **העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל**, ירושלים: משרד העבודה, הרשות לתכנון כח אדם.
- נתנזון, רובי, וגיא זיסר, 1997. "השפעת האיגודים המקצועיים בעידן של שינוי כלכלי", **רבעון לכלכלה** 44(3), 373-389.
- סבירסקי, שלמה, ועמי פרנקל 2001. **שכר מחייה בכבוד**, תל-אביב: פרסומי מרכז אדווה.
- פינקלשטיין, קרן, 2003. **פתרון לשביתות במגזר הציבורי – שימוש יעיל במוסד לבוררות מוסכמת**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.
- פישר, חנה, 1996. "איגודים מקצועיים ועולם העבודה החדש – הסתגלות תיפקודית ומיבנית" ב: רובי נתנזון (עורך) **עולם העבודה החדש בעידן של שינוי כלכלי**, (תל-אביב: קרן פרידריך אברט) עמ' 1-15.
- קריסטל, טלי, 2002. "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים בישראל, 1957-1998", **עבודה חברה ומשפט** ט, 17-42.
- רבין-מרגליות, שרון, 2004. "התוכנית הכלכלית החדשה מנקודת המבט של משפט העבודה", **עבודה חברה ומשפט** י, עמ' 285-306.
- רדאי, פרנסיס, 1995. "שביתות פוליטיות ושינוי יסודי במבנה הכלכלי של מקום העבודה", **המשפט** ב, 159-175.
- שירום, אריה, 1995. "התמרת ההסתדרות 1994: השלכותיה האפשריות על מערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי", **רבעון לכלכלה** 42(1), עמ' 36-64.

1983. **מבוא ליחסי עבודה בישראל**, תל-אביב: עם עובד.
שקד, מיכל, 1999. "תאוריה של איסור השביתה הפוליטית", **שנתון משפט
העבודה** ז, עמ' 185.

- Andersen, Gosta-Esping and Mario Regini, 2001. **Why Deregulate Markets?** Oxford: Oxford University Press.
- Ashenfelter, Orley and George Johnson, 1969. "Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity". **American Economic Review**, 59, pp. 35-49.
- Atkinson, John, 1984. **Flexibility, Uncertainty and Manpower Management**. Brighton, UK: University of Sussex, Institute for Manpower Studies.
- Blanchflower, David and Richard Freeman, 1992. "Unionism in the United States and Other Advanced OECD Countries". **Industrial Relations**, 31, pp. 56-79
- Blanpain, Roger, Ruth Ben-Israel and G. Anderson, 1994. **Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies**, Deventer: Kluwer.
- Chermesh, Ran, 1993. **A State Within a State: Industrial Relations in Israel 1965-1987**. Westport CT: Greenwood Press.
- Cohen, Jean and Andrew Arato, 1994. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, pp. 492-564.
- Cohen, Yinon, Yitchak Haberfeld, Guy Mundlak and Ishak Saporta, 2003. "Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System". **Industrial Relations**, 42(4), pp. 692-711.
- Cohen, Yinon and Haya Stier, 2004. "The Rise in Involuntary Part Time Workers in Israel". Unpublished manuscript, Department of Labor Studies, Tel Aviv University.
- Costello, Kevin, 2003. "Ireland", in: Blanpain, Roger (ed.), **International Encyclopaedia of Law: Labour Law and Industrial Relations**. Deventer: Kluwer.
- Dahl, Robert, 1985. **A Preface to Economic Democracy**.

- Berkeley: U. of CA Press.
- Dunlop, John, 1993. **Industrial Relations Systems**. Boston: Harvard School of Business Press, revised edition.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO), 2003. **A New Organization of Work: The EU Green Paper and National Developments** (www.eiro.eurofound.eu.int/1999/03/study/tn9903201s/html; last visited 11/6/2004)
2002. **Low Wage Workers and the Working Poor: Comparative Study** (www.eiro.eurofound.eu.int/2002/08/study/tn0208101s.html; last visited 11/6/2004)
- 2002a **Non-Permanent Employment, Quality of Work and Industrial Relations**, (www.eiro.eurofound.eu.int/2002/02/study/tn0202101s.html; last visited 11/6/2004)
- Fertag, Guiseppe and Philippe Pochet (eds.), 2000. **Social Pacts in Europe – New Dynamics**. Brussels: L’Obsrvatoire Social Europe.
- Fitzgerald, Ian and John Stirling, 2003. **European Works Councils**. NY: Routledge.
- Flannagan, Robert, 1999. “Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective”. **Journal of Economic Literature**, 37, pp. 1150-1175.
- Fox, Alan, 1974. **Beyond Contract: Work, Power and Trust Relationships**. London: Faber.
- Freeman, Richard, 1994. **Working Under Different Rules**. NY: Russell Sage.
- Freeman, Richard and James Medoff, 1984. **What Do Unions Do?** New York: Basic Books.
- Freeman, Richard and Robert Gibbons, 1994. “Getting Together and Breaking Apart: The Decline of Centralized Collective Bargaining”, in: Freeman, Richard and Harry Katz (eds.), **Differences and Changes in Wage Structures**. Chicago: Chicago University Press, pp. 345-370.
- Grinberg, Lev, 1991. **Split Corporatism in Israel**. Albany: SUNY.

- Grinberg , Lev and Gershon Shafir, 2000. "Economic Liberalization and the Breakup of the Histadrut's Domain". in Shafir, Gershon and Yoav Peled (eds.), **The New Israel: Peacemaking and Liberalization**. Boulder: Westview Press, pp. 103-128.
- Haberfeld, Yitchak, 1995. "Why do Workers Join Unions? The Case of Israel". **Industrial and Labor Relations Review** 48(4), pp. 656-670.
- Harel, Gad, Shai Tzafrir and Peter Bamberger, 2000. "Institutional Change and Union Membership: A Longitudinal Analysis of Union Membership Determinants in Israel". **Industrial Relations**, 39, pp. 460-485.
- Hicks, John R., 1963. **The Theory of Wages**. London: 2nd ed. Macmillan.
- International Labour Organization (ILO), 1999. **Decent Work**, Report by the Director General for the International Labour Conference 87th Session.
- Ireland, Department of Labour, 1981. **Report of the Commission of Inquiry on Industrial Relations**. GSO.
- Katz, Harry, 1993. "The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis". **Industrial and Labor Relations Review** 47(1), pp. 3-23.
- Kazis, Richard and Marc. S. Miller (eds.), 2001. **Low Wage Workers in the New Economy**. Washington DC: Urban Institute Press.
- Korpi, Walter and Michael Shalev, 1980. "Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976". **Political Power and Social Theory** 1, pp. 299.
- Kristal, Tali, Yinon Cohen and Dahlia Elazar, 2004. "Decentralization of Collective Wage Agreements and Rising Wage Inequality In Israel". Unpublished manuscript, Department of Labor Studies, Tel Aviv University.
- Mundlak, Guy and Itzhak Harpaz, 2002. "Determinants of Judicial Discretion in Issuing Injunctions Against Striking

- Workers". **British Journal of Industrial Relations** 40(4), pp. 753-777.
- Offe, Claus, 1985. **Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics**. Cambridge: MIT University Press.
- Osterman, Paul, 1988. **Employment Futures**. NY: Oxford University Press.
- Ozaki, Muneto (ed.), 1999. **Negotiating Flexibility**. Geneva: ILO.
- Piore, Michael and Charles Sabel, 1984. **The Second Industrial Divide**. NY: Basic Books.
- Pollert, Anna, 1994. **Farwell to Flexibility?** Oxford: Blackwell.
- Raday, Frances, 2002. "The Decline of Union Power – Structural Inevitability or Policy Choice?" in: Conaghan, Joanne, Michael Fischl and Karl Klare (eds.), **Labour Law in an Era of Globalization**. Oxford: Oxford University Press.
1983. **Adjudication of Interests Disputes: The Compulsory Arbitration Model**. Jerusalem: Sacher Institute.
- Rood, Max, 1999. "Netherlands", in: : Blanpain, Roger (ed.), **International Encyclopaedia of Law: Labour Law and Industrial Relations**. Deventer: Kluwer.
- Rogers, Joel and Wolfgang Streeck, 1995. **Work Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations**. Chicago: Chicago University Press.
- Sabel, Charles, 1996. **Ireland: Local Partnership and Social Innovation**. Paris: OECD.
- Sarfati, Hedva and Giuliano Bonoli, 2002. **Labour Markets and Social Protection Reforms in International Perspective**. Aldershot: Ashgate.
- Siebert, Stanley and John Addison, 1981. "Are Strikes Accidental?" **Economic Journal** 91, pp. 389-404.
- Shalev, Michael, 1992. **Labour and the Political Economy in**

- Israel.** Oxford: Oxford University Press.
- Shapiro, Ian, 1996. **Democracy's Place.** Ithaca NY: Cornell University Press.
- Shorter, Edward and Charles Tilly, 1971. "The Shape of Strikes in France, 1830-1960". **Comparative Studies in Society and History** 13, pp. 546-560.
- Standing, Guy, 1999. **Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice.** Hampshire: Palgrave Macmillan.
- United Kingdom, 1968. **The Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (The Donovan Commission),** GB 0152 AAR0868.
- United States, Department of Labor (DOL), 1995. **Commission on the Future of Worker-Management Relations (The 'Dunlop Commission')**. Washington DC: DOL.
- Visser, Jelle and Anton Hemerijck, 1997. **A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands.** Amsterdam: UvA Press.
- Wallerstein, Michael, Miriam Golden and Peter Lange, 1997. "Unions, Employers' Associations, and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992". **Industrial and Labor Relations Review**, 50(3), pp. 379-400.
- Wilthagen, Ton and Ralf Rogowski, 2002. "Legal Regulation of Transitional Labour Markets", in: Schmid and Gazier (eds.), **The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets.** Cheltenham: Edward Elgar, pp. 233-273.

המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר

חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ רוחמה אברהם
נשיא בית הדין הארצי לעבודה	השופט סטיב אדלר
המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	ד"ר אלי אופר
יו"ר הבורסה לניירות ערך	פרופ' יאיר אורגלר
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ חיים אורון
שר העבודה והרווחה	השר זבולון אורלב
סמנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
יו"ר המועצה לביטחון לאומי	האלוף גיורא איילנד
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
נשיא התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל	מר יהודה אלחדיף
היועצת הכלכלית לוועדת הכספים, כנסת ישראל	גבי סמדר אלחנני
מנהל מינהל מקרקעי ישראל	מר יעקב אפרתי
ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה	ד"ר עוזי ארד
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד יגאל ארנון
ראש עיריית אור יהודה	מר יצחק בוכבזה
מנכ"ל משרד האוצר	רו"ח ד"ר יוסי בכר
יו"ר דירקטוריון בנק ירושלים בע"מ	מר דוד בלומברג
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
רווה רביד רו"ח	רו"ח אורית בליטנטל
יו"ר ההסתדרות הרפואית	ד"ר יורם בלשר
מנכ"ל סנטרי טכנולוגי גרופ	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אבי בן-בסט
חוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר דן בן דוד
גרוס קלינהנדלר חודק ושות'	עו"ד תמר בן דוד
מנכ"ל מבטחים החדשה	מר אלי בן חמו
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' רות בן ישראל
ראש אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל	תא"ל ד"ר שמואל בן צבי
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי	ד"ר יגאל בן שלום
סמנכ"ל משאבי אנוש, קבוצת "טבע"	מר חיים בנימיני
ראש תחום שוק ההון, מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר חדוה בר
מנכ"ל משרד הפנים	רו"ח גדעון בר לב
לשעבר יו"ר התאגדות המנהלים בבתי-הספר העל יסודיים	ד"ר אהרון בר-עוז
יועץ כלכלי; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן גוריון בנגב	פרופ' אבישי ברוורמן
מנכ"ל הבורסה לניירות ערך	מר שאול ברונפלד
גולדשטיין סבו טבת רו"ח	רו"ח ליעד ברזילי
ראש תחום הסקטור הציבורי, בנק ישראל	ד"ר עדי ברנדר
דיקן מייסד, בית ספר אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
לשעבר שר התיירות	מר עוזי ברעם
נשיא ויו"ר גאון אחזקות בע"מ	מר בני גאון

יו"ר מועצת המנהלים של 'פעילים חברה להשקעות'	מר יורם גבאי
מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר	עו"ד איל גבאי
גביש גולדברג	עו"ד משה גביש
ראש תחום מוניטארי, מחלקת מחקר, בנק ישראל	ד"ר יוסי גיברה
מנכ"ל יבין קבוצת יבנה	מר יעקב גדיש
גולשטיין סבו טבת רו"ח	רו"ח אלי גולדשטיין
יועצת משפטית לאגף הסכמי שכר, משרד האוצר	עו"ד אורנה גייל
יועצת כלכלית; לשעבר ממונה על אגף הכנסות המדינה במשרד האוצר	גבי ציפי גל ים
מנכ"ל פלאפון תקשורת בע"מ	מר יעקב גלברד
המנהל האקדמי של הכנס; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ראובן גרונאו
מנכ"ל הבנק הבינלאומי הראשון	מר דוד גרנות
יו"ר כוח המשימה הלאומית לקידום החינוך בישראל; מנכ"ל כרמל VC בע"מ	מר שלמה דברת
ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים	ד"ר מומי דהן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסים דהן
מנכ"ל א. דורי חברה לעבודות הנדסה בע"מ	מר אורי דורי
נשיא המועצה הצינונית בישראל	אלוף (מיל') עוזי דיין
מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	מר רענן דינור
BDO זיו האפט	רו"ח יורם האפט
הממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר	מר קובי הבר
מנכ"ל ויו"ר גיזה ניהול השקעות בע"מ	מר זאב הולצמן
יו"ר מועצת המנהלים טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר אלי הורביץ
יו"ר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם הירשזון
ראש המחלקה המשפטית, רשות ההגבלים העסקיים	עו"ד מיכל הלפרין
יו"ר הראל חברה לביטוח	מר יאיר המבורגר
בית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטת חיפה	פרופ' יצחק הרפז
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ יצחק הרצוג
ראש בית הספר לכלכלה ע"ש א. ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי הרקוביץ
מנכ"ל מקורות	מר רוני וולפמן
מנכ"ל שירותי בריאות כללית	מר זאב וורמברנד
מזכ"ל הסתדרות המורים	מר יוסי ווסרמן
מזכ"ל ויועצת משפטית, ההסתדרות הרפואית	עו"ד לאה ופנר
יו"ר איגוד הבנקים בישראל	מר פרדי וידר
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ אבשלום וילן
יו"ר קרן גבריאל שרובר	מר עוזי וקסלר
מנהלת ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	גבי לאה ורון
יו"ר אינספייר השקעות בע"מ	מר אבירם ורטהים
מחלקת המחקר, בנק ישראל	פרופ' צבי זוסמן
מנכ"ל בנק הפועלים	מר צבי זיו
BDO זיו האפט	רו"ח שלמה זיו
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' בניציון זילברפרב

יו"ר האגף לכלכלה ולחברה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	עו"ד אפרים זילוני
החשב הכללי, משרד האוצר	ד"ר ירון זליכה
מרכזת המטה ליישום דו"ח קרמניצר-שנהר, משרד החינוך	גבי יהודית זמיר
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוסף זעירא
גרוס קלינהנדלר חודק ושות'	עו"ד דוד חודק
ראש עיריית תל-אביב	מר רון חולדאי
ראש ההתמחות במימון, המכללה למנהל	פרופ' ראובן חורש
סגנית מנהל מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים	גבי אנה חזן
ראש המועצה המקומית יפיע; יו"ר ועדת המעקב של ערביי ישראל	מר שאוקי חטיב
מנכ"ל מועדון אנשי העסקים הערביים בישראל	ד"ר רמזי חלבי
מנכ"ל חריש יזמות בע"מ	מר מיכה חריש
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
ראש הלישכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	עו"ד דורית טנא
יו"ר הרשות לניירות ערך	מר משה טרי
לשעבר שר החינוך	מר אהרון ידלין
לשעבר ראש אגף תקציבים במשרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק המזרחי	מר אלי יונס
מנכ"ל מכתשים אגן תעשיות בע"מ	מר שלמה ינאי
מנכ"ל משרד הביטחון	מר עמוס ירון
משנה לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	גבי פרידה ישראלי
מנהל ועדת הכספים, כנסת ישראל	מר טמיר כהן
החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' ינון כהן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ יצחק כהן
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לזכויות הילד; ועדת החוץ והביטחון, כנסת ישראל	ח"כ רן כהן
יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך	פרופ' יעקב כץ
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' אריק כרמון
יועצת משפטית, הפניקס הישראלי חברה לביטוח	עו"ד שירית כשר
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות בע"מ	מר דב לאוטמן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' דוד לב הרי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנהל מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל	פרופ' ויקטור לביא
סגנית יו"ר הכנסת	ח"כ אתי לבני
שרת העלייה והקליטה	השרה ציפי לבני
שרת החינוך, התרבות והספורט	השרה לימור לבנת
שותף ומנכ"ל מרקסטיין קפיטל	מר רון לובש
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	ד"ר אתי לוצאטו
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	ד"ר כפיר לוצאטו
משרדי יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד אמנון לורך
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים	עו"ד דוידה לחמן-מסר
יו"ר דירקטוריון רכבת ישראל	רו"ח משה ליאון

כלכלן ראשי של בנק הפועלים	פרופ' ליאו ליידרמן
מנכ"ל יומנטרה	עו"ד נחום לנגטל
הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר גיא מונדלק
היועצת המשפטית, משרד האוצר	עו"ד ימימה מזוז
יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט ישראל	מר אריה מינטקביץ
ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' רפי מלניק
חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל	ח"כ עמרם מצנע
מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר ישראל מקוב
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'	עו"ד דן מרידור
יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי	ד"ר ליאורה מרידור
הרשות לתכנון כוח אדם והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	גבי רונית נדיב
מנהל משרדי לשכת התאום של הארגונים הכלכליים	מר שלמה נוימן
חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אורית נוקד
יו"ר דירקטוריון בנק הפועלים	מר שלמה נחמה
יו"ר המוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי	מר נחמן אורי
שר האוצר	השר בנימין נתניהו
חברת דירקטוריון מבטחים החדשה	גבי ציפי סאמט
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
סגן מנהל מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצינסקי
יו"ר דירקטוריון מבטחים החדשה	מר שמואל סלאבין
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסן סלומינסקי
משנה לנגיד בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
יו"ר דירקטוריון הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ	ד"ר אריה עובדיה
יו"ר דירקטוריון קבוצת מגדל	מר אהרון פוגל
ראש עיריית רחובות	מר שוקי פורר
מנכ"ל סלקום ישראל בע"מ	ד"ר יצחק פטרבורג
חבר ועדת חוקה חוק ומשפט, כנסת ישראל	ח"כ אופיר פינס-פז
מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
עורך כלכלי ראשי, "ידיעות אחרונות"	מר סבר פלוצקר
מנהל הרשות לתכנון כוח אדם, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	מר בני פפרמן
עורך כלכלי, "מעריב"	מר משה פרל
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	מר עמיר פרץ
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אפרים צדקה
יועץ לתחום הרשויות המקומיות	מר עוזי צובנר
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
מנכ"ל מרכז השלטון המקומי	מר דב קהת
יו"ר מועצת המנהלים, מנפאואר ישראל בע"מ; נשיא חברת POC, חברה לייעוץ אסטטגי	מר יוסי קוצניק
יו"ר פורום CFO	גבי נגה קינן
מנכ"ל בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ	גבי ענת קינן

נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
יו"ר המועצה לתכנון ובניה	מר עמרם קלעגי
יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות	מר אבי קמינסקי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוגין קנדל
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
שותף ומנכ"ל מרקסטון קפיטל	מר אמיר קס
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מר מאיר קפוטה
לשעבר ראש עיריית קריית מלאכי	מר ליאור קצב
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ איוב קרא
לשעבר ראש עיריית בני ברק	הרב מרדכי קרליץ
רווה רביד רו"ח	רו"ח יגאל רביד
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; ראש החוג למחשבת ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אביעזר רביצקי
מנהל אגף המכס והמע"מ	מר איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל בע"מ	מר יוסי רוזן
לשעבר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי	מר גיורא רוזנטל
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות	מר אלי רוזן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רזין
המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ערן רזין
נשיא המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אוריאל רייכמן
יו"ר מרכז המועצות האיזוריות	מר שמואל ריפמן
לשעבר סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים	מר בנימין ריקרדו
הממונה על השכר, משרד האוצר	מר יובל רכלבסקי
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כנסת ישראל	ח"כ חיים רמון
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהוד רצאבי
יועץ עצמאי; לשעבר הממונה על שוק ההון	מר מאיר שביט
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם (בביגה) שוחט
שר במשרד האוצר	השר מאיר שטרית
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל	ח"כ יורי שטרן
עורך בכיר לכלכלה וחברה, "הארץ"	מר נחמיה שטרסלר
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' דידיה צ' שטרן
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
יו"ר ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ אילן שלגי
מנכ"ל רפאל	מר גיורא שלגי
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד חגי שמואלי
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ שלום שמחון
ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים	גב' נירה שמיר
מנכ"ל שיכון עובדים בע"מ	מר אורי שני
יו"ר האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	מר שלמה שני
היועצת המשפטית לכנסת, כנסת ישראל	גב' אנה שניידר
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד דיויד שפירא
ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
ראש הממשלה	מר אריאל שרון

שותף בכיר כספי ושות' עורכי דין
יו"ר דירקטוריון רפא"ל
מנכ"ל משרד החינוך
מנכ"ל אשלים
חברת ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל

עו"ד ד"ר דוד תדמור
מר יעקב תורן
גב' רונית תירוש
פרופ' יוסף תמיר
ח"כ פרופ' יעל תמיר

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגבי רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה בעידן שלום: א. החרדים בישראל**
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר

- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגבי חני קומנשטר
- **זגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן

הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002**
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס

הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003**
- **רגולציה – הרשות המפקחת**
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
- **רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי**
(בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר
- **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת**
ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר

- **האומנם מדינת כבוד האדם?**
אלוף הראבן
 - **פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות**
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
 - **המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים בי"ש**
יאיר שלג
- הכנס הכלכלי האחד-עשר – יולי 2003**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה**
 - **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**
 - **אמינות ושקיפות במשק**
 - **מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב**
- **המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**
עדי אייל בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס
 - **מדינה, משפט והלכה – ג. דת ומדינה: תפקידה של ההלכה**
ידידיה צ' שטרן
 - **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**
אבי בן-בסט ומומי דהן
 - **האם תיתכן מדינת הלכה? הפרדוקס של התאוקרטיה היהודית**
אביעזר רביצקי
 - **יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל**
יאיר שלג

הכנס הכלכלי השנים-עשר – יולי 2004

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית
- שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח
- יחסי עבודה בעידן של תמורות
- רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים
- الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Publications of The Israel Democracy Institute

- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**
By Prof. Aviezer Ravitzky
- **State, Law and Halakhah: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **Incitement, Not Sedition**
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim
- **State, Law and Halakhah: Part Two – Facing Painful Choices**
Law and Halakhah in Israeli Society
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **The Political and Social Ramifications of Evacuating Settlements in Judea, Samaria and the Gaza Strip**
By Yair Sheleg

אפשר לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת"ד 4482, ירושלים 91044

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222; פקס: 02-5631122

It is certainly easier to dissolve industrial relations altogether than to reconfigure the system and establish institutions based on consent, good-will, and mutual respect. Yet, the study argues that those who would wish collective industrial relations to disappear cannot expect that the problems described and diagnosed here can really be eliminated in such a way. The proposals outlined in this study are only a preliminary stage in the effort to grasp the scope and nature of transformation in Israel's industrial relations system. Consequently, the most salient recommendation proposed here is to establish a public commission to assess in more detail, and with a higher level of representation and legitimacy, the future of the industrial relations system.



In order to achieve appropriate representation of interests in policy-making, the institutional gap that has developed must be addressed. At the macro-level, establishment of an industrial relations council, which was recommended in the context of public sector disputes, also has an important function in general policy-making. Its four-party structure and semi-mandatory position can ensure its consultative role in policy-making. At the mesa-level, the study emphasizes the continued importance of branch and state-level agreements, particularly in issues that require general coordination – such as vocational training, pensions, and the portability of rights. At the firm-level, the study notes the striking disappearance of workers’ committees, which traditionally were the result of active collective agreements and relationships. Consequently, more and more workers, especially the lower earners, work without an address for grievances, large or small. This gap is the most difficult to address. The study recommends considering the European model of works councils but also notes its disadvantage – and even its precarious nature – with regard to peripheral workers in the secondary labor market. However, while there may be disagreements on the most appropriate solution, the actual gap is undisputed.

D) Conclusion

The two examples of the general problem presented here indicate that the problems, and, hence, the solutions, as well, are interrelated and should be viewed *vis-à-vis* one another. The parity approach to disputes resolution and the approach that seeks to level multiple interests in policy-making are grounded in the same logic. That is, civil society is situated at the center, values deliberations and holds them to be an important part of a rich democratic culture, and prefers, *ceteris paribus*, consent- and consensus-driven solutions.

the median wage). By 2002, over 25% of workers received low wages, a rate higher than observed in OECD countries. Low wages are a product of several factors: (a) low wages per hour, (b) low wages per month or year (attributed to part-time and contingent employment), and (c) poor enforcement of labor standards. Except for the group of workers who voluntarily work part-time and, therefore, earn low wages, the low wages of other groups are indicative of hardship in the labor market. This is further characterized by several ancillary features of low-wage employment: the absence of protection against dismissals, short-term employment, low share of workers with pensions and savings, little unemployment insurance coverage, no portability of rights despite high level of mobility, and a very deficient protection of statutory rights. Among low-wage workers, Arabs, migrants, women, workers with high-school education and less, and workers who are employed through employment companies (“Manpower”) are all over represented.

There are various solutions to the low-wage phenomenon and its accompanying features, such as minimum wage, wage subsidies (“negative income tax”), measures for portability of rights, social security measures, and more. Specifically, the study demonstrates that a trickle-down theory, according to which economic growth can alleviate the problem, is empirically unfounded. Economic growth over years had no positive impact on the skewed distribution of wages in the Israeli labor market. In fact, the contrary is shown. In choosing among the various alternative policy options, competing interests must be balanced, such as flexibility v. protection, security v. perverse incentives and alleviating the problem of low wages v. reduction of public expenditures. The study does not explore the most appropriate mix of measures that are currently needed (the “end norms”), but rather focuses on the system of interest representation that can level competing interests and ensure that they are all heard and taken into consideration in policy-making.

it outlines various measures that can restore mediation, arbitration, fact finding, and other ADR (alternative dispute resolution) solutions as a preferred substitute. Unlike consent-based dispute resolution methods, binding arbitration, a long-contested solution, can be instigated in extreme situations (e.g., essential services) and only as a default measure. The parties to the dispute can avoid this step by consensually adopting alternative dispute resolution mechanisms. The recommendations further propose that a four-party (state-employers-labor-civil society) council should be established. The council should adopt guidelines and norms for employment in the public sector, advance resolution of industrial disputes, and disseminate best practices. Moreover, it should have a consultative standing in large public disputes that combine economic industrial disputes with political ones. The council's position should be semi-mandatory: while consultation with the council is mandatory, the governing branches of government can reject its recommendations on reasonable grounds. Together, the various solutions aim at restoring a consent-based equilibrium to the industrial relations system.

C) Low-Wage Workers in the Private Sector

Similar to the consent-driven approach that structures recommendations for the section discussing dispute resolution in the public sector, the discussion of the low wage workers in the private sector was based on the need to mediate the conflicting needs of flexibility and security (“flexicurity”).

It has been demonstrated that the decline of the corporatist industrial relations system is related to a growing rate of inequality in the labor market. Increasing polarization in the system has augmented the vulnerability of weak groups in the labor market. This vulnerability is reflected in the growing share of the working population that earns low wages (i.e., 60% of

have all been marginalized and neglected. These include arbitration, mediation, a special institute for the resolution of interest disputes in the public sector, and others. In the absence of consent-based solutions, the only outlets for resolving disputes are the strike and adjudication. Consequently, strikes are no longer merely a strategic event in a process of dispute resolution, but the dispute resolution process itself. Similarly, the labor court is using its adjudicative power not just to settle legal disputes but also to encourage mediated solutions to strikes.

Policy efforts to address the problems of industrial disputes over the last year have focused on two major components. First, there are pending proposals to restrict the use of strikes, *inter alia* by means of requiring democratic elections before commencing industrial action, patterned on the British reforms in the 1980s. Second, there are proposals to abolish the labor courts system and merge it with the general judicial system. Given the diagnosis of the problem, the essence of these proposals is to eliminate the remaining outlets for the resolution of disputes and to strengthen the managerial prerogative of the public employer. These proposals resonate with the emphasis on strikes as the problem of industrial relations, but not with the view that alternative dispute resolution methods have ceased to function. In other words, these proposals seek to void disputes altogether by strengthening the employer's power to act unilaterally.

The study proposes alternative lines of response that are aimed at restoring the two-sided, consent-based resolution of industrial disputes. This approach views strikes and adjudication as sub-optimal methods of handling industrial disputes because they are not necessarily geared to advance long-term and stable industrial peace. However, it differs sharply from the approach that seeks to transform the system into a one-sided, power-based approach for dispute resolution. While the study emphasizes the importance of the labor courts and the strike as an institution,

(a) the resolution of labor disputes in the public sector and (b) the problem of low-wage workers in the private sector. In both cases the problems are empirically described and structurally explained, and policy recommendations are provided.

B) Industrial Disputes in the Public Sector

During 2003, several strikes attracted public attention. Most notable were the threat of a mega-strike of the entire workforce in response to the government's reform of the pensions system and a 100-day strike in several ministries, in response to the government's intention to carry out structural re-organization of the public sector. These strikes created a dual assumption: first, that the strike rate in Israel has significantly increased and second, that the fundamental problem in Israel's industrial relations system is the significant number of strikes. This study addresses both assumptions.

Empirically, the study demonstrates that while an international comparison indeed shows that the strike rate in Israel is relatively high, the number of strikes has not changed over the years. The change observed by the public is that strikes have become more volatile and intense, measured mostly by their length. While strikes in Israel used to be relatively short, there are now fewer, but highly visible, instances of long strikes that can last for up to a few months. Strikes are concentrated almost completely in the public sector and specifically, within public administration.

Conceptually the study emphasizes that while strikes are the visible part of the nation's turbulent industrial relations system, the real problem must be traced to its roots, namely the problem of industrial disputes. It is argued that strikes are a symptom and not the malaise itself. The study demonstrates that consent-based methods for resolving industrial disputes, which were developed in the heyday of the corporatist system,

related reform sought to reduce social expenditure, mostly that diverted to welfare (known as “income assurance”) and to promote a proactive approach that seeks to transfer welfare recipients to the labor market. Although in its infancy, the reform is intended as a means of reducing welfare dependency, but it does not aim to draw people into the labor market by favorably changing working conditions.

The outcome of all these reforms could be sketchily characterized as structuring a project in which the state as employer is expected to retract, the state as regulator is expected to withdraw, and the state as negotiator with its traditional social partners rejects its role or the actual significance of negotiations. This marks a peak in the transformation of the Israeli industrial relations system, which was designed in the past on corporatist and social democratic premises, upholding values of equality and full employment, state accountability and ongoing deliberations over social matters. These changes are reflected in all common measures of industrial relations. For example, membership rates in trade unions have declined dramatically from over 80% in the early 1980s to approximately 35–40% at present. Similarly, coverage of collective bargaining agreements declined from over 80% to approximately 50% at present. The use of collective agreement extensions also declined and has almost ceased completely. At a more qualitative level, the change is evident in the substitution of autonomous self-regulation by collective labor relations with a growing use of individual contractual agreements, on the one hand, and a growing use of state regulation and public intervention in the labor market, on the other hand. Both labor protection and concessions are gradually being transferred from the domain of collective negotiations to that of legislation, executive regulation, and judicial precedents.

To illustrate the impact of these reforms on the industrial relations system, two major topics were selected for this study:

Industrial Relations in Times of Transition

Team Director: Guy Mundlak

Researcher: Tali Kristal

A) General

This research was conducted in preparation for the Israel Democracy Institute's annual economic conference, "The Caesarea Conference." Industrial relations was the chosen topic for the conference because of the volatile and adversarial industrial relations that have developed in Israel over the years. During 2002-2003 some major economic reforms were initiated. These had a dual impact on the industrial relations system. First, some reforms aimed at privatizing the public sector: freezing wages, dismantling the tenure system that characterized the public sector, and making changes to the pensions system and retirement age. The seemingly massive scope of reform was ostensibly intended to address the nation's serious budgetary constraints but, in fact, was designed as a response largely to the structural features of the Israeli labor market. This was an explicitly neo-liberal reform with a "Thatcherite" flavor. The Ministry of Finance explained it as necessary "flexibilization" of the labor market, while others viewed it as a "union busting" program. Yet, it was generally understood on all sides that industrial relations would not look the same again.

A second feature of the economic reforms relates to their objective of promoting growth at a time of growing inequality in Israeli society. Much of the inequality in Israel is attributed primarily to labor market disparities. As noted, some of the reforms aimed at shrinking the public sector and weakening public employees' rights. However, none of the reforms instigated aimed to remedy distributional problems or to seek a more equitable infrastructure in the labor market. The only

that with the aid of the preparatory committee's report, we have succeeded in focusing the discussion on several of the more important issues. The second team was guided by Mr. Ya'akov Efrati, assisted by Prof. Eran Razin of the Hebrew University of Jerusalem and Dr. Adi Brender of the Bank of Israel.

The third team, led by Dr. Guy Mundlak, prepared recommendations on the topic of "Industrial Relations in Times of Transition." It would appear that in recent times, during the implementation processes of the economic plan, problematic modes of operation that had become entrenched over the years were accentuated. The team's recommendations were supposed to guide a discussion aimed at unfreezing the entrenchment and bringing about change.

The fourth team, managed by Prof. Joseph Zeira, dealt with the challenges of "Macroeconomic Policy," and the discussions focused on the tension between growth and poverty. The title of the fourth session was "Reducing Unemployment and Closing Income Gaps on the Road to Economic Growth."

I would like to express my heartfelt thanks to the leaders and members of the team for the great effort they invested. Special thanks are extended on behalf of us all to the academic director of the conference for the fourth year, Prof. Reuben Gronau.

Prof. Arik Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 12TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2004

Conference Head and Editor: Prof. Reuben Gronau

Preface

The 12th annual economic conference, the Caesarea Conference, was held about one year after the economic plan was launched and on the eve of the 2005 budget discussions. It sought to evaluate its performance criteria from different aspects. Three of the conference's four topics this year addressed this directly.

The first topic, "Financial Markets and Intermediaries," was determined together with the Chairman of the Knesset Finance Committee, MK Avraham Hirschson, in order to assist him and the committee to assemble a strategic legislation plan. The preparatory team was headed by Mr. David Brodet, and the team's report addresses the structure of financial markets and the capital market. As part of the assistance to the Knesset Finance Committee, Prof. Avi Ben-Bassat, a Senior Fellow at the Israel Democracy Institute, is working on the development of recommendations for reforms in the supervisory structure of these markets. The discussion at the Caesarea Conference focused on the structure of the capital market, and in a few months we plan to dedicate a separate discussion to recommendations on supervision.

The second topic, "Local Government Reform," was discussed at a time when the local authorities had not yet extricated themselves from the deep crisis in which they were immersed. This broad topic encompasses clusters of subtopics, and we hope