

## הצעה לרפורמה בשוק העבודה



דפנה אבירם ניצן



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

היעדר היערכות ראויה מצד מקבלי ההחלטות לשינויים בשוק העבודה חושף את המשק הישראלי לסכנות רבות, בהן פיטורי עובדים שאינם רלוונטיים עוד בצד מחסור בעובדים בתחומים נדרשים. השילוב של שני אלה עלול להביא לערעור מערכת יחסי העבודה, לעלייה בפערים ובאי-שוויון הכלכלי ולפגיעה בכושר התחרות והצמיחה.

התערבות ממשלתית לתיקון התקלות היא כורח שמחייב מענה דחוף, שכן כאשר רבים בציבור מרגישים ש"המערכת לא עובדת", שרצונותיהם ומאוויהם אינם מקבלים את ההתייחסות הראויה מנבחרי הציבור, נוצר חוסר אמון מסוכן בשיטה כולה. התוצאה עלולה להוביל להצבעות קיצוניות בבחירות ומכאן לאיום על יציבות הדמוקרטיה.

לנוכח התחזית להיעלמות מקצועות רבים מעולם העבודה בעקבות חדירת המחשוב והאוטומציה לחיינו, אחד הנושאים העיקריים שמעסיקים היום מדינות רבות הוא ההיערכות לשינויים בשוק העבודה.

היעדר היערכות מצד מקבלי ההחלטות במשק הישראלי לאתגרים הללו חושף אותו לסכנות רבות, בעיקר מחסור בעובדים בתחומי הטכנולוגיה ופיטורי עובדים שהכישורים שלהם כבר לא רלוונטיים לשוק. שילוב זה עלול להביא לערעור מערכת יחסי העבודה, לעלייה בפערים ובאי-שוויון הכלכלי ולפגיעה בכושר התחרות ובצמיחה.

למעשה, המשק הישראלי מתמודד כבר היום עם מחסור חמור בכוח אדם מיומן ומקצועי, בפרט בענפי התעשייה וההיי-טק. האי-הלימה בין ההיצע ובין הביקוש לכוח אדם מיומן מסבירה חלק גדול מבעיית חוסר השוויון, שקשורה, בין היתר, לפריון העבודה הנמוך בישראל בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. בעיית פריון העבודה הנמוך מאפיינת בעיקר את העובדים החלשים יותר בשוק העבודה, שמועסקים בתעשיות המסורתיות ובענפי השירותים והמסחר המקומיים, בפרט בפריפריה (שלא כמו בענפי ההיי-טק, שם הפריון גבוה ולכן גם השכר גבוה).

סוגיות אלו מחייבות התערבות ממשלתית לתיקון המצב. שכן כאשר חלקים בציבור מרגישים ש"המערכת לא עובדת", שהם נותרו מאחור ושרצונותיהם אינם מקבלים את ההתייחסות הראויה בעיניהם מנבחרי הציבור, נוצר אי-אמון מסוכן בשיטת המשטר כולה. אווירה כזאת עלולה להוביל להצבעות קיצוניות בבחירות ומכאן לאיום על עצם היציבות של הדמוקרטיה.

# הקמת מועצה לאומית לחינוך

ההמלצה הראשית שלנו היא להקים גוף מתכלל, בעל ראייה כלל-לאומית ואסטרטגית, שיהיה מופקד על התוויית חזון ארוך טווח למערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרות המקצועיות. גופים דומים כבר פועלים במדינה - המטה הלאומי לביטחון והמועצה הלאומית לכלכלה, וכעת יש לעשות צעד משלים, שהוצע בעבר, ולהקים מועצה לאומית לחינוך.

**תפקידה של המועצה:** המועצה תעסוק בגיבוש אסטרטגיה לאומית לחינוך, תקבע יעדים ארוכי טווח ותתווה את הדרכים להשגתם.

**מעמדה של המועצה:** המועצה תהיה גוף ממלכתי, שיפעל מטעם משרד החינוך או מטעם משרד ראש הממשלה. המועצה תגבש מדיניות מתוך ראייה לטווח ארוך ובמטרה לתת מענה לצרכים ולאינטרסים של כלל הקהילות במדינה, המאופיינות בהטרוגניות רבה. לשם השגת יעדים אלו נדרש שיתוף פעולה בין כל הגורמים העוסקים בחינוך.

**הרכב המועצה:** בראש המועצה יעמוד שר החינוך, וחבריה יהיו נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים למערכת החינוך (משרד העבודה והרווחה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, המשרד לשוויון חברתי, משרד הביטחון), מומחים, חוקרים, אנשי אקדמיה ובעלי ניסיון בחינוך, אנשי אתיקה ופילוסופיה, נציגים של ארגוני המורים, של ההורים ושל התלמידים, נציגי המגזר העסקי, נציגים של רשתות החינוך ונציגי ציבור. ההרכב הרחב והמגוון של המועצה הלאומית לחינוך יאפשר לה לקיים דיונים מעמיקים גם במסגרת של תת-ועדות וגם במליאה במטרה ליצור מנגנון שיתאים את מערכת החינוך הישראלית למאה ה-21.

היערכות לשוק העבודה העתידי מחייבת שינויים מרחיקי לכת והשקעה גדולה גם במערכות החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית של העובד. בישראל יש מחסור חמור בכוח אדם מקצועי מיומן טכנולוגית ובעיה באיכות ההוראה. שתי הבעיות האלה בולטות בעיקר במכללות הטכנולוגיות, שם לומדים רבים מהסטודנטים.

כדי להתגבר על המחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן אנו ממליצים:

- (1) לשפר את איכות ההוראה במכללות.** יש להעלות את התקצוב הציבורי לסטודנטים במכללות. העלאת התקצוב תמשוך למכללות כוח הוראה איכותי, שבזכות התקצוב הנוסף יוכל גם להשתמש בכלי הוראה מתקדמים.
- (2) להגדיל את היצע העובדים המקצועיים במשק.** לשם כך יש להעניק מלגות קיום למתלמדים בקורסים של ההכשרות המקצועיות. הענקת המלגות תגדיל את מספר הפונים להכשרות המקצועיות, ובעקבות זאת יגדל מאגר העובדים המקצועיים הפוטנציאלי.
- (3) להגדיל את יכולת הקליטה של מערכת ההשכלה הגבוהה.** יש להגדיל את התקצוב הציבורי הייעודי למסלולים האקדמיים הטכנולוגיים והמדעיים (מבחינת סגל ותשתיות).

### משמעויות כלכליות

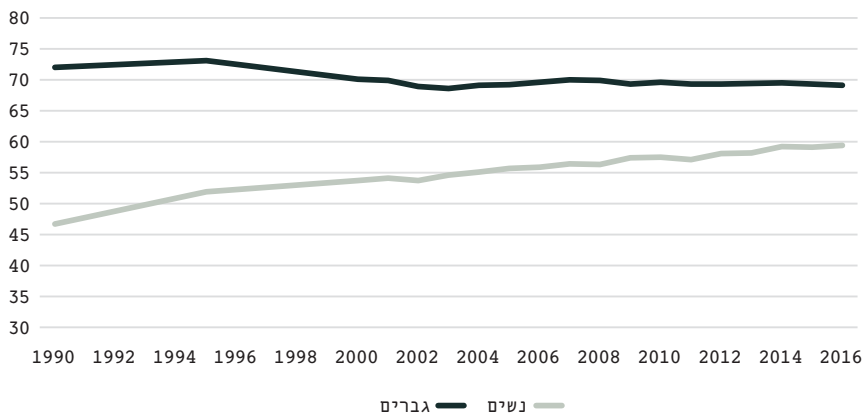
- השוואת התקצוב: תוספת תקציבית כוללת - כ-660 מיליון ש"ח בשנה;
- מתן מלגות קיום: תוספת תקציבית כוללת - כ-720 מיליון ש"ח בשנה;
- הגדלת יכולת הקליטה של מערכת ההשכלה הגבוהה: כ-400 מיליון ש"ח בשנה (תאפשר קליטת 8,000 סטודנטים נוספים).

ההשקעות יניבו תשואה חיובית למשק בעקבות הגידול בפריון, העלייה בשכר העובדים, שיפור כושר התחרות של המשק והאצת הצמיחה הכלכלית. יישום הפתרונות תלוי במידת ההשקעה הכספית שהממשלה תחליט עליה.

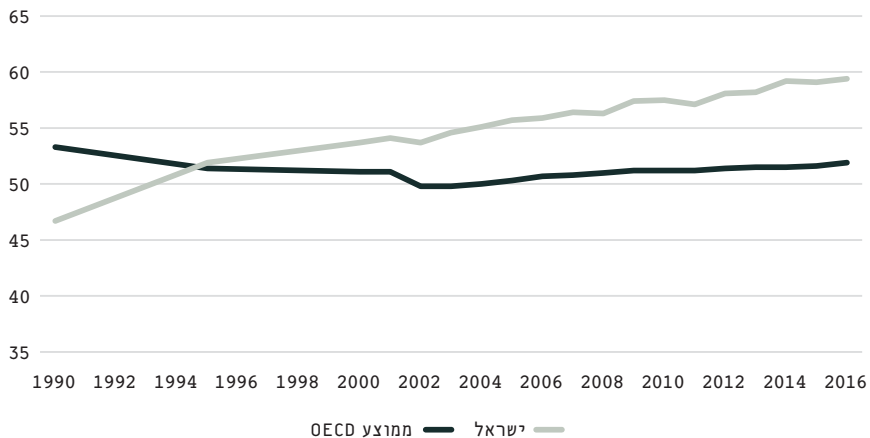
# שוק העבודה בישראל: תמונת מצב

כמה שעות ביום אנחנו עובדים? האם אנחנו נהנים מגמישות בשעות העבודה? האם אנחנו מצליחים לאזן בין העבודה ובין חיינו הפרטיים? שוק העבודה עובר שינויים דרמטיים - למשל, יותר נשים ויותר מבוגרים משתתפים היום בכוח העבודה, והשימוש באמצעים טכנולוגיים המאפשרים עבודה מרחוק הולך וגובר.

שיעור ההשתתפות בשוק העבודה - נשים וגברים

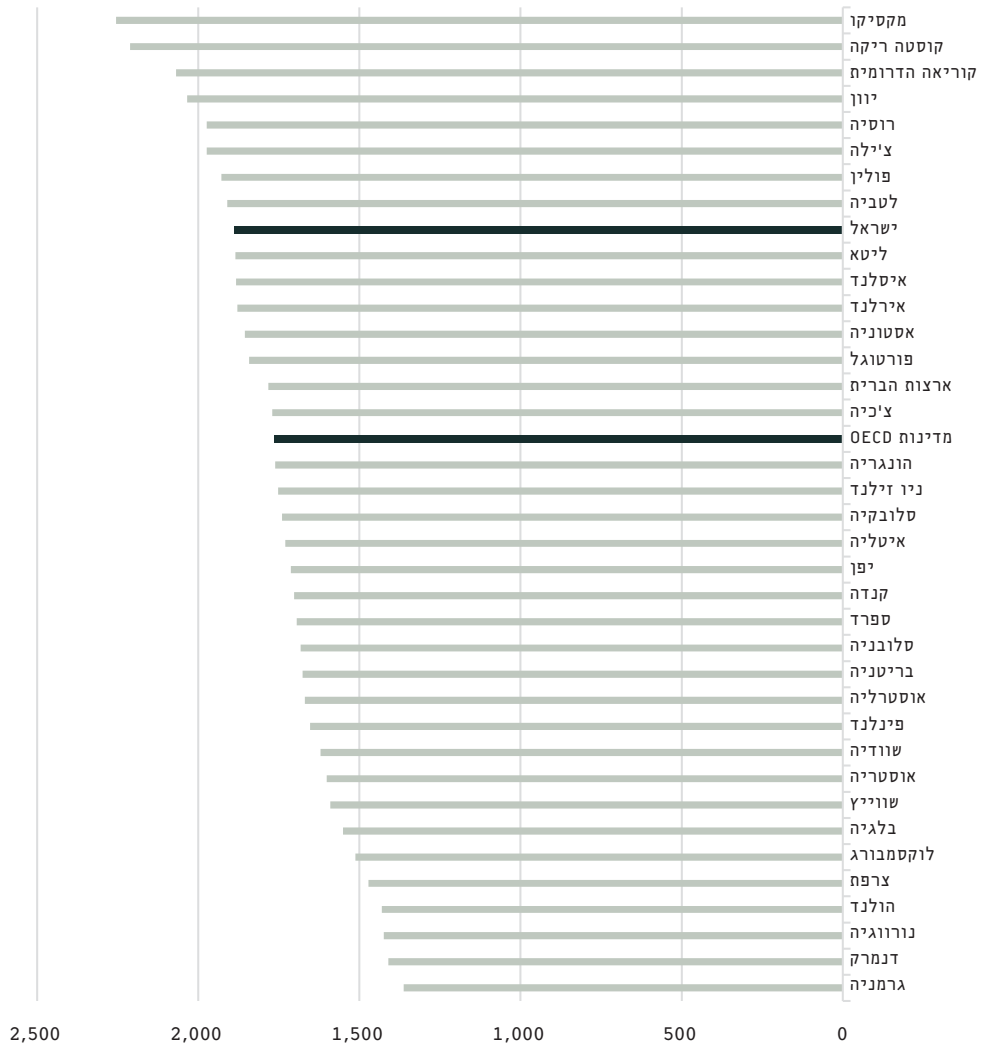


שיעור ההשתתפות בשוק העבודה - נשים

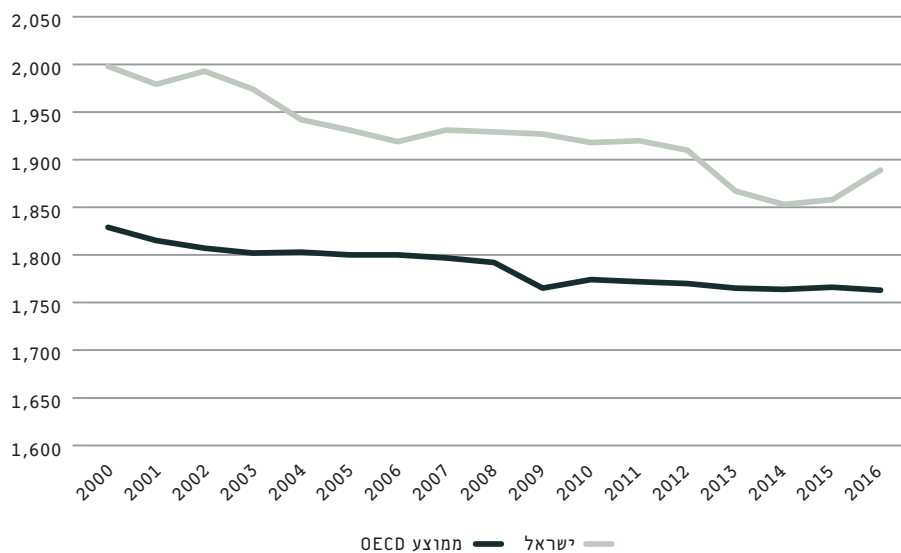


(עיבוד המחברת מנתוני ה-OECD)

## בישראל עובדים הרבה מאוד שעות



## שעות עבודה בפועל לעובד, ממוצע שנתי, 2000-2016



(עיבוד המחברת מנתוני ה-OECD)

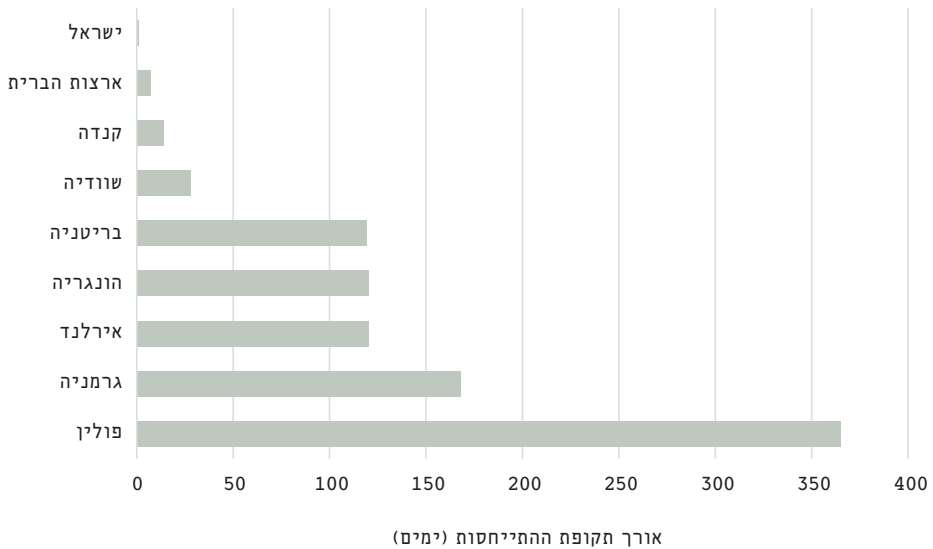
חוקי העבודה בישראל נחקקו לפני עשרות שנים. הם אינם מותאמים עוד לצורכי שוק העבודה – לא הנוכחי ולא העתידי.

**1. יש לתת מענה לצורך של העובדים בגמישות.** לשם כך יש לעגן בחוק מנגנון שיאפשר לעובד להגיש בקשה למעסיק להסדר עבודה גמישה לפי קריטריונים קבועים מראש ומתוך התחשבות בצורכי הארגון. המנגנון צריך להיות פשוט ולפעול על בסיס שלושה עקרונות מנחים:

- על המנגנון להיות קל וידידותי, כדי שלא יטיל נטל כבד על המעסיקים;
- על המנגנון להעביר את הסמכות הדיונית בבקשות העובד מבית הדין לעבודה למשרד העבודה והרווחה (במבנה דומה לזה של הממונה על חוק עבודת נשים);
- על המנגנון להיות מיושם בשלבים.

**2. יש לתת מענה לצורך של המעסיק בגמישות.** את היעד הזה אנו ממליצים להשיג על ידי הארכת "תקופת ההתייחסות" לחישוב שעות נוספות. נסביר: החוק בנוסחו היום מטיל על המעסיק חובת תשלום שעות נוספות על כל חריגה מעבר לשעות העבודה היומיות הקבועות בחוק. החוק הקיים פוגע לא רק ביכולתו של המעסיק לחלק את שעות העבודה באופן גמיש יותר, מתוך עמידה בתקרת שעות בתקופת התייחסות של שבוע/חודש/חודשיים (ולא יום, כנדרש כעת), אלא גם בנכונותו לעשות זאת. הארכת תקופת ההתייחסות לחודש, בדומה לנהוג בשוודיה, תאפשר מודל העסקה גמיש, יעיל וחסכוני יותר. המעסיקים יוכלו להיענות לבקשות של העובדים לגמישות בשעות העבודה בלי להיגרר לתשלום נוסף עבור שעות עבודה נוספות, כפי שקורה לפי החוק הקיים.





### שתי ההמלצות הללו יסייעו ל:

- גם המעסיקים וגם העובדים ייהנו מגמישות טובה יותר בחלוקת שעות העבודה.
- העובדים ייהנו מאיזון טוב יותר בין העבודה לחיים האישיים.
- כלל התושבים ייהנו מהקלת העומס בכבישים, מהקטנת מספר תאונות הדרכים ומהפחתת זיהום האוויר.
- שיעור ההיעדרויות מהעבודה יפחת.
- פריון העבודה במשק יעלה.
- רווחיות החברות תשתפר, ולכן הן יוכלו לשלם לעובדיהן שכר גבוה יותר.
- לשוק העבודה יצטרפו אוכלוסיות חדשות שהיום יש להן מגבלה בשעות העבודה, כמו הורים לילדים קטנים.
- התוצר הכולל יעלה.

הדרך הטובה ביותר לגיבוש מודל גמישות היא הידברות ומשא ומתן בין נציגי העובדים ובין המעסיקים לגיבוש עסקת חבילה שתשלב את שני המנגנונים להסדרי עבודה גמישה.

## אנו ממליצים:

- (1) פיילוטים ענפיים.** את הפיילוטים יש ללוות במחקר לבחינת ההשלכות של צעדים אלו על הגמשת שוק העבודה (ניסוי מבוקר (RCT) שיבחן את ההשלכות על המעסיקים ועל העובדים).
- (2) לחייב את המדינה לעודד גישה נסיינית** שכזו על ידי עזרה במימון המחקר ובמתן תמיכה מקצועית מצד משרדי הממשלה הרלוונטיים לביצוע הניסוי.
- (3) להגן על העובדים החלשים בעזרת חקיקת עבודה.** באמצעות ניתוק מידת הזכאות לזכויות סוציאליות בסיסיות שהחוק מגדיר מן הוותק של עובדים אצל המעסיק הנוכחי שלהם.

### יתרונות השינוי (שכבר מיושם בגרמניה ובדנמרק)

- הגברת הגמישות והדינמיות בשוק העבודה;
- קידום השוויון בחברה ובמשק;
- מתן תמיכה לשכבת העובדים החלשים בשוק העבודה;
- המודל המוצע פשוט יותר לניהול;
- בטווח הארוך – המודל המוצע של נידוד זכויות סוציאליות יהיה זול יותר למשק.

## חופשה שנתית מעבר למודל זכאות אחידה

- לכל עובד תהיה מכסת ימי חופשה שנתית קבועה - **17 ימי חופשה שנתית** נטו;
- להטמיע את השינוי בהדרגה, כדי שלא ייפגעו העובדים שבעת החלפת המודל הקיים במודל החדש זכאים ליותר מ-17 ימי חופשה.
- להטמיע שינוי דומה בתחום דמי ההבראה השנתיים המגיעים לכל עובד.

## ימי מחלה אימוץ המודל הביטוחי

- במודל הביטוחי העובד, המעסיק והמדינה משלמים פרמיה לקופת ביטוח כנגד מחלת העובד. הקופה עוברת עם העובד ממקום עבודה למקום עבודה וכך הוא אינו מאבד את זכויותיו במעבר בין עבודות.
- המודל הביטוחי מאפשר ניווד זכויות בין עבודות באופן שמקטין את עלויות המעבר וכנגזרת מזה מגדיל את יכולתו של העובד להחליף מקומות עבודה. בכך המודל מסייע להתאים את הביקוש במשק להיצע העובדים.
- המודל הביטוחי מציע ודאות כלכלית גבוהה למעסיקים בכל מה שקשור לסכומי הכסף שהם יידרשו להוציא על דמי מחלה.
- המודל הביטוחי מציע ביטחון לעובדים, שכן בזכותו הם ידעו שכאשר הם יזדקקו לדמי מחלה הם יקבלו אותם ללא תלות בוותק שלהם במקום העבודה הנוכחי.

**המודל הביטוחי מציע הסדר שמחזק את רשת הביטחון הכלכלית-חברתית של שכבת העובדים החלשים.**

## שילוב אוכלוסיות שונות בשוק העבודה

עוד אתגר של שוק העבודה העתידי יהיה שילוב אוכלוסיות חלשות. האתגר הזה מחייב את תשומת ליבנו כבר היום, אבל הוא יחריף עוד יותר בעידן של היעלמות המקצועות הטכניים, שנדרשת בהם בעיקר מיומנות כפיים, לעומת מקצועות העתיד, שבהם יידרשו מיומנות טכנולוגית מורכבת, חשיבה יצירתית, יכולת למידה עצמית ופתיחות מצד המעסיקים לקלוט לעבודה אנשים שבעבר לא הועסקו אצלם משום שלא הוכשרו לכך. אם לא תהיה התמודדות ממשית עם אתגר זה, יחריף חוסר השוויון בהזדמנויות לתעסוקה איכותיות וכתוצאה מכך יגדלו הפערים בשכר וביכולת הניידות חברתית.

כדי להתמודד עם תופעה צפויה זו אנו מציעים לשלב התמחויות מעשיות של סטודנטים ממוסדות אקדמיים וממכללות טכנולוגיות בפירמות ובארגונים רלוונטיים כחלק בלתי נפרד ממסלול הלימודים שלהם לתואר (התמחויות תמורת נקודות זכות אקדמיות) - כמקובל במרבית המדינות המפותחות. התוכנית כבר פועלת כפיילוט ברמה מקומית, ואנו ממליצים להרחיב אותה לרמה ארצית.

ההתמודדות עם ההיערכות הראויה לקראת שוק העבודה העתידי היא לא "לוקסוס" אלא חובתה של המדינה. בלא היערכות נכונה אנו עלולים למצוא את עצמנו בתוך שנים ספורות עם שיעורי אבטלה גבוהים בקבוצות אוכלוסייה מסוימות ובד בבד עם מחסור חמור בכוח עבודה מיומן בענפים שמחייבים מיומנויות גבוהות (תעשייה והיי-טק למשל), אי-שביעות רצון בקרב חלקים גדולים בחברה וקיטוב הולך וגובר בין הקבוצות בחברה הישראלית.

כדי שמשימת ההיערכות תושלם בהצלחה הכרחי למסד מנגנון שיבטיח שיתוף פעולה שוטף בחשיבה ובמעשה בין כל בעלי העניין. **על הממשלה להוביל** - יחד עם המעסיקים, עם מומחים חיצוניים ועם נציגי העובדים - תכנון משותף של מערכות החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית ומתוך ראייה רחבה וכוללת. אנו ממליצים שאת המעקב, הבקרה והתכנון יעשה גוף ציבורי - המועצה הלאומית לחינוך. גוף ציבורי זה יהיה מופקד על הסנכרון בין כל המערכות במשק ובין צורכי שוק העבודה.

**דפנה אבירם ניצן** היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2003-2016 הייתה מנהלת האגף למחקר כלכלי של התאחדות התעשיינים. הקימה את היחידה לחקר ההגירה והעלייה במרכז אהרון מאיר לחקר הבנקאות באוניברסיטת בר-אילן וכיהנה כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה