



האגודה הישראלית
לחקר יחסי עבודה

תוכנית לאומית לצמיחה, תעסוקה והוגנות בחברה

**מתווה לגיבוש הסכמה משולשת
ממשלה - מעסיקים - עובדים
לקידום המשק והחברה בישראל**

מוגש מטעם
**האגודה הישראלית
לחקר יחסי עבודה**
ינואר 2005

תוכנית לאומית לצמיחה, תעסוקה והוגנות בחברה

מתווה לגיבוש הסכמה משולשת ממשלה-מעסיקים-עובדים לקידום המשק והחברה בישראל

מוגש ע"י "האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה"

דצמבר 2004 - ינואר 2005

א. מבוא

עד לפני כשנה היה המשק הישראלי שרוי במיתון חריף, מהממושכים בתולדותיו, בו נרשמה נסיגה בכל הפרמטרים הכלכליים: קיטון בתל"ג, צמיחה שלילית לנפש וגידול באבטלה. המשק הישראלי אמנם נחלץ מהסכנה של משבר פיננסי וחזר בשנת 2004 למסלול של צמיחה, אך כמה מהמאפיינים השליליים של המשק ממשיכים להתקיים: שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה האזרחי, שיעור אבטלה גבוה, אם כי יציב למדי, וגידול במימדי העוני. ההסבר לכך נעוץ בעובדה שהצמיחה לא הצליחה להוריד את שיעור האבטלה, או להתמודד מול הגידול בביקוש לעבודה. מתברר, כי הצמיחה בשיעורים הנוכחיים של 3.4% ואפילו 4.5%, לא מהווה ערובה לצמצום הפערים החברתיים ולהפחתת האבטלה, בוודאי לא לרמות הנמוכות שאיפיינו את השנים '94 – '95.

הנסיגה הכלכלית בשנים האחרונות פגעה במשק הישראלי המתמודד מול משקים אחרים בעולם גלובלי חסר גבולות כלכליים. כך למשל, בשיעור התל"ג לנפש, ישראל התדרדרה למיקום נמוך בטבלת המדינות האירופיות ורק פורטוגל נמצאת מתחתיה. לכן, יש הכרח ביצירת תנאים לצמיחה מהירה של הכלכלה הישראלית, שתאפשר גם את קיוזו הפער הנפתח והולך מול מדינות מתחרות. רק צמיחה בשיעור של 7%-8%, שהיא בהחלט בטווח הפוטנציאל של המשק, תוכל להבטיח מימוש מטרות אלה. פוטנציאל הצמיחה של ישראל, בפרט בתנאים של שקט מדיני-ביטחוני, הוא גבוה ואי-מימושו יהיה בבחינת החמצה רבתי.

דומה לכלל הצדדים למערכת יחסי העבודה – ממשלה, מעסיקים, עובדים – יש אינטרס ברור בייצוב המשק ובהבטחת צמיחה בת-קיימא. אולם, כדי לממש מטרות אלה יש הכרח ביצירת מסגרת של הידברות בין כל הגורמים שתביא להסכמה על יעדים מקרו-כלכליים ומקרו-חברתיים ארוכי-טווח.

מימוש מטרות לאומיות אלה מחייב פריצת דרך תודעתית ומעבר מדו-שיח של חרשים למשטר חדש של מו"מ תלת-צדדי, תוך גילוי כבוד הדדי, פתיחות והבנה לאינטרסים של הצד השני. ישראל איננה צריכה להמציא את הגלגל, אלא רק לשאוב רעיונות ממדינות שונות הדומות לה בגודלן ובהרכב אוכלוסייתן, שם יישמו תוכניות שונות לצמיחה כלכלית ושקט תעשייתי.

הדוגמאות הבולטות לעניינו הן הולנד ואירלנד, שם פועל לאורך זמן משטר הידברות ממוסד, טריפרטיסטי, שהוא אבן היסוד לצמיחה מתמשכת ולהגברת כושר התחרות של המשקים הלאומיים. ביסוד ההסכמים שנחתמו במדינות אלה עומדת הסכמה משולשת על ריסון שכר, צמצום שעות עבודה, הקטנת נטל המס וההיטלים הסוציאליים, והכל תוך מאמץ מרוכז ומוגבר ליצירת מקומות עבודה. גם ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), המקיים

קשרי עבודה הדוקים עימנו, קבע לאחרונה, כי באמצעות מדיניות המתמקדת בשיפור פריון העבודה ויצירת משרות ניתן להגביר את ההשתתפות בשוק העבודה ולהגדיל את שיעורי הצמיחה.

הארגון קבע, כי יצירת משרות רבות וטובות יותר הוא המנוף להפחתת העוני: "המפתח להקטנת מספר העובדים העניים הוא יצירת הזדמנויות תעסוקה הוגנות ופרודוקטיביות וקידומה של גלובליזציה הוגנת יותר כאסטרטגיה להפחתת העוני".

אנו מציעים, כי ישראל תאמץ מודלים אלה של הידברות והסכמה, תוך התאמתם למציאות הישראלית המיוחדת. בכך נבטיח את צמיחת המשק והשתלבותו בתהליכי הגלובליזציה, מבלי לפגוע בהישגים החברתיים והסוציאליים של העובדים. יצויין, כי ישראל התנסה כבר בעבר ובהצלחה במימוש הסדרים כלכליים-חברתיים משולשים, ממשלה-מעסיקים-הסתדרות, שהביאו לייצוב כלכלי ולשיפור משקי, הן בשנות ה-70 והן במחצית שנות ה-80.

ב. נושאים לדיון

לדעתנו, מסגרת ההסכמות צריכה להשתרע על פני תקופה ממושכת יחסית, 3-5 שנים, כדי להבטיח את מימוש המטרות ויישומן. מטרת העל המרכזית של התוכנית צריכה להיות צמיחה מואצת, בקצב שנתי של 7.5% לפחות, בסביבה של שקט תעשייתי. אנו מציעים כי הנושאים שיעמדו לדיון ויהוו יעד להסכמה יהיו:

1. מדיניות שכר ומיסוי.
2. שכלול שוק העבודה, גמישות תעסוקתית ופריון.
3. מדיניות תעסוקה והכשרה מקצועית פרואקטיבית.
4. קידום שינויים מבניים במשק.
5. הוגנות חברתית וביטחון סוציאלי.
6. מכניזם מוסכם לריסון שביתות.

1. מדיניות שכר ומיסוי

בתנאי המשק הגלובלי אין עוד מקום להקפאות שכר, מחירים ומיסים, כפי שהיה נהוג בשנות ה-70 וה-80, אך בהחלט ניתן להגיע לשורה של הסכמות נורמטיביות על מדיניות השכר. ביסוד ההסכמות בין הצדדים יש להעמיד את ריסון השכר בסקטור הציבורי, כאשר הממשלה מצידה תתחייב להימנע מכל פגיעה בזכויות הקיימות של העובדים. במקביל, הצדדים יגיעו להסכמה לפיה לא תהיה העלאת מיסים ותימשך הורדת המס על העבודה בתוואי שנקבע.

החשיבות במהלך זה היא כפולה: ראשית, מרכיב השכר בסקטור הציבורי מסד הוצאות הממשלה הוא גבוה ביותר וכל פריצה תקציבית בסעיף זה משמעותה חריגה מהפרמטרים הכלכליים הגלובליים המחייבים כיום את המשק הישראלי. שנית, עליות השכר בסקטור הציבורי משמשות זרז לדרישות שכר בסקטור העסקי, שם נקבע השכר כפונקציה של תנאי הסביבה הכלכלית ולא של מיקוח כוחני. לכן,

להסכמה על ריסון שכר בסקטור הציבורי יש משמעות כלכלית רחבה. מוצע על כן, כי הצדדים יחתרו להסכמה, לפיה תוספת השכר בסקטור הציבורי לא תחרוג מהמקובל בסקטור העסקי. כלומר, שהשינויים בשכר עובדי הסקטור הציבורי יהיו מושתתים על התוצאות כפי שהן עולות מהשינויים בעלות השכר מגזר הפרטי. הסכמה כזו תאפשר קיום מדיניות כלכלית חברתית שפווה הנעה בתוואי רציונלי.

2. שכלול שוק העבודה, גמישות תעסוקתית ופריון

הממשלה והצדדים ייבחנו ברצינות את שינוי מבנה שבוע העבודה והגמשותו כחלק מחבילת ההסכמות. בין היתר, מוצע לבחון את צמצום שבוע העבודה והקניית גמישות בביצוע העבודה (צמצום יום העבודה והרחבתו על פי הצרכים), בתמורה לקביעת יעדי פריון מוסכמים.

3. מדיניות תעסוקה והכשרה מקצועית פרואקטיבית

אבטלה גבוהה היא לא רק בעיה כלכלית, היא גם בעיה חברתית-אנושית ממדרגה ראשונה. התמשכות האבטלה הגבוהה וריכוזה בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית ביישובי הפריפריה, עלולה לפגוע במרקם החברתי הרגיש וליצור מצב של אי-שקט חברתי ופוליטי שלא הכרנו כמותם עד היום בישראל. הטענה כי העברת אזרחים מקצבאות לעבודה תבטיח את חילוץ הנזקקים ממעגל העוני ("מילכוד העוני") היא נכונה ביסודה, אך ללא הכנת תשתית מתאימה לא יוכל שוק העבודה לקלוט את הפונים אליו. הנה ההוכחה - למרות הקיצוץ בתשלומי העברה וגירוש כ- 100 אלף עובדים זרים, שיעור האבטלה ירד באופן מזערי, כאשר חלק לא מבוטל מהמועסקים החדשים נקלטו בעבודות חלקיות וזמניות, בניגוד לרצונם. אנו אף נתקלים בתופעה חדשה של פליטת אקדמאים משוק העבודה. לכן, רק מדיניות תעסוקתית פרואקטיבית, יוזמת וממריצה תוכל להגדיל את היצע התעסוקה במשק וליצור מקומות עבודה שיקלטו את מקבלי הקצבאות והמובטלים.

כדי ששיעור האבטלה ירד אל מתחת ל- 10% המשק יצטרך לצמוח בשיעורים של 7%-8% לשנה ועם הרכבים שיבטיחו גידול בפעילות, לא רק בענפי ההיי-טק, אלא גם בענפי השירותים, בבנייה ובכל אותם הענפים עתירי העבודה.

בנוסף, נדרש שינוי רדיקלי במדיניות ההכשרה המקצועית על-מנת לקשור את הדרכה התעסוקתית לצורכי המשק. יש לאפשר הסבת עובדים למקצועות נדרשים, תוך התאמתם לרמת התחכום הטכנולוגי הגדל והולך בכל ענפי המשק. רבים מהמובטלים איבדו כישורים, או שהם מחזיקים במקצועות בלתי רלוונטיים (Deskilling) ויש הכרח בהכשרה מחודשת שלהם. במקביל, יש ליזום מהלכי הסברה ושיווק לקליטת עובדים ישראלים בענפי הבסיס החשובים, עתירי העבודה, אך נטולי הילה וסטטוס.

כדי להגשים מטרות אלו אנו ממליצים על ביצוע שלושה מהלכים חיוניים:

- (1) **הקמת רשות ממלכתית להכשרה מקצועית ולהשמה** – רשות כזו תחליף את שירות התעסוקה הקיים, שנכשל בביצוע משימותיו, ואת האגף להכשרה

מקצועית במשרד התמ"ת. ברשות הזו תהיה נציגות לכל הצדדים במערכת יחסי העבודה והיא תפעל במשותף לקביעת מדיניות לאומית בתחומי ההכשרה המקצועית וההשמה, תוך יצירת כלים יישומיים להגשמתה. שיתוף כל הצדדים ברשות תבטיח את הזיקה בין ההכשרה המקצועית לבין צורכי המשק והתעשייה. דגש מיוחד יושם על הקניית מיומנויות תעסוקה מתקדמות למובטלים ולאלה שנפלטו משוק העבודה ולהגברת השתתפותם במעגל התעסוקה של קבוצות שסובלות מתת-ייצוג בשוק העבודה.

(2) **מתן תמריצים להעסקת מובטלים ואוכלוסיות מיוחדות** – יש לשקול להעניק, לתקופה מוגבלת, מתן תמריצים למעסיקים לקליטת עובדים חדשים, כולל פטורים מתשלום המעסיק על הביטוח הלאומי באופן סלקטיבי ולתקופות קצובות.

(3) **טיפול מיוחד במובטלים כרוניים ומבוגרים** – יש לטפל טיפול נקודתי במובטלים כרוניים ובמבוגרים בגילאי 45-55 שאינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה ע"י הכשרה והסבה פרטנית.

4. המשך ייעול המשק הציבורי

יש לחתור להסכמה רחבה על המשך צעדי הייעול במשק הציבורי כדי להבטיח את יכולת התחרות של המשק בתנאי הגלובליזציה ועל מנת להבטיח את המשך הצמיחה וגידול התל"ג. השינויים המבניים במשק הם מחויבי המציאות, לרבות השינוי המבני בנמלים והמשך הפרטת החברות הממשלתיות והבנקים, שכן בחלק מהמקרים מדובר בשירותים מונופוליסטיים. אך הדרך להשגת השינויים המבניים צריכה להיות מושתתת על הידברות והסכמה רצופה, תוך שמירת זכויות העובדים בהפרטה ותוך הימנעות מנקיטת פעולות חד-צדדיות, לרבות חקיקה, איומים והשבתות. תהליך ההידברות מחייב תשומות גבוהות, אך הוא מבטיח יישום מהיר יותר וחלק יותר של ביצוע השינויים והסרת מכשולים מהדרך.

5. הוגנות חברתית

רק מדיניות כלכלית-חברתית משולבת יכולה להבטיח את צמיחת המשק הישראלי לטווח ארוך וחלוקת הדיבידנדים של השגשוג העתידי בין כל שכבות המשק. לקיום בכבוד של קבוצות חלשות באוכלוסייה ולצמצום פערים יש משמעות לאומית-אסטרטגית וחברתית-מוסרית כאחת. מעבר לכך, נודעת לדבר חשיבות בגיבוש ההסכמה המשולשת, כאשר אל מול ההסכמות של העובדים לריסון שכר והגבלת שביתות, על הממשלה להבטיח תנאים חברתיים הוגנים שיעניקו להם הישגים מוחשיים וביטחון חברתי. יש לזכור, כי הקצאת המשאבים הנוספים לביטחון, בעקבות האינתיפאדה, מומנה בשנים האחרונות, בין היתר, באמצעות הפחתה מסיבית בתקציבי המשרדים החברתיים, שגרמה לפגיעה קשה בשכבות המצוקה. לאור כל האמור, יש לשאוף להשגת היעדים הבאים:

- * ביטול הקיצוץ בקצבאות הזקנה והפגיעה באוכלוסיית הקשישים, שכן קבוצה זו איננה יכולה לצאת לשוק העבודה והקיצוץ בקצבאותיה פוגע בה ללא הצדקה.
- * הסכם קיבוצי, או חקיקת חוק, בנושא פנסיית חובה.
- * קביעת יעד אבטלה בדומה לקביעת יעד הגירעון.
- * טיפול אינטנסיבי בקבוצות חלשות במיוחד בחברה.
- * קביעת מס הכנסה שלילי והקטנה הדרגתית של תשלומי הביטוח הלאומי ומס בריאות לרמות השכר הנמוכות.
- * גיבוש תוכנית חירום לאומית למאבק בעוני, כולל חקיקת "חוק העוני" בדומה למהלך שנקטו בארה"ב בשנות ה-60 הממשלים של קנדי וג'ונסון.
- * אכיפה מוגברת בנושא שכר מינימום.
- * מיסוד הזכות להזנה כתחליף להזנת חסד.
- * צמצום פערים ותרומה לקהילה בהשתתפות פעילה של הסקטור העסקי.

6. מכניזם מוסכם לריסון שביתות בשירותים החיוניים

במקביל להסכמות הנ"ל, על הצדדים ליחסי עבודה להגיע להסכמה על כללי משחק חדשים בתחום סכסוכי העבודה. הדבר יושג ע"י מיסוד מנגנוני גישור ופישור חדשניים והגבלה על שביתות בשירותים חיוניים, מבלי לפגוע בזכות השביתה של העובדים, שנמנית על זכויות היסוד במשפט העבודה.

אנו מציעים, בין היתר, כי הצדדים יחתרו להסכמות חדשות בנושא ויגיעו להגדרה מדויקת של העילות הלגיטימיות לפרוץ שביתה, תוך יצירת הסכמה על הארכת תקופת הצינון; על הקמת מנגנוני גישור ופישור חדשים, שיאפשרו לצדדים מיצוי טוב יותר של תקופת הצינון ליישוב סכסוך העבודה; על הפעלת מינימום שירותים חיוניים בתקופת שביתות, אם תפרוצנה, וזאת על-מנת שלא לשתק את המדינה והמשק בזמן שביתות ולמזעור נזקי השביתות הפוגעות במשק וברווחת הציבור, ועל עיגון פעילותה והרכבה של ועדת חריגים בתקופת השביתה.

ג. מתווה לביצוע

בשנים האחרונות היינו עדים לשינוי בכללי המשחק בתחום יחסי העבודה בישראל. במקום מודל של הידברות והסכמה, שאיפיין את המערכת בעבר, עברנו למודל של קונפליקט ומחלוקת. האינטרס הלאומי מחייב חזרה למודל של הידברות והסכמה במערכת יחסי העבודה בין גופים מייצגים ובעלי סמכות אכיפה.

לכן, כדי להגיע למערכת הסכמות מאוזנת ולשווי משקל חברתי-כלכלי מתבקש מיסוד של תהליך ההידברות. אנו מציעים להקים פורום הידברות, שיכלול את שר האוצר, יו"ר ההסתדרות ויו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, כאשר בצידו יוקמו צוותי עבודה משותפים בכל הנושאים שיעמדו לדיון ויאוישו ע"י הדרגים המקצועיים. בשלב

הבא תוקם מסגרת מוסכמת לתחזוק מערכת ההידברות המשולשת. במקביל, מומלץ ליזום סמינר בינ"ל שיתקיים בישראל עם נציגי הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים ובהשתתפות נציגים ממדינות שיישמו בהצלחה הסכמה משולשת כדי לשאוב מהם ידע והמלצות לביצוע.

אנו משוכנעים, כי רק שילוב כוחות יאפשר את מימושן של המטרות הלאומיות החשובות, כפי שהוצגו לעיל. רק הסכמה לאומית משולשת, ממשלה-מעסיקים-עובדים, שתיקבע כללי משחק ברורים, מוסכמים ועדכניים בתחומי השכר, התעסוקה, הפריזון והרווחה החברתית ותימנע שביתות, במיוחד בשירותים חיוניים, תבטיח את צמיחת המשק. זו הדרך היחידה הפתוחה כיום בפני ישראל להבטחת שקט תעשייתי מצד אחד, וצמיחה בת-קיימא וארוכת טווח, מצד שני.