

שינויים מוסדיים ומדיניות ציבורית: המקרה של יחסי עבודה בישראל

Institutional Change and Public Policy: The Case of Labor Relations in Israel

מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת מוטי בונה

הוגש לסנאט אוניברסיטת בן גוריון בנגב

ספטמבר 2016

אלול, תשע"ו

באר שבע

תקציר

גורמים דמוגרפיים וכלכליים הנוצצים בתהליכים ארוכי טווח, בהם העלייה בתוחלת החיים וירידה בקצב הצמיחה, הולידו במדינות העולם המערבי, בשלושת העשורים האחרונים, משברים במערכות הפנסיה. משברים אלו, שהצריכו ביצוע רפורמות, העלו את השאלה הבסיסית, הנוגעת למידת ההתערבות הראויה של הממשלה במשק, בין השאר בדמות ביטוח סוציאלי. במחקר זה נציג תמונת מאקרו רחבה המסבירה את מכלול הגורמים והמציגה את מירב השחקנים המשתתפים בתהליכי גיבושם של שינויים מוסדיים בכלל, ובתחום יחסי עבודה בפרט. המחקר יתמקד במקרה המבחן של שינויים מוסדיים במערכת הפנסיה בישראל, בה זוהו שלוש רפורמות מרכזיות, הרפורמה ב-1995, הרפורמה ב-2003 והרפורמה ב-2008.

בעשורים האחרונים התפתחה ספרות ענפה העוסקת בהתפתחות ושינויים מוסדיים, כמו גם בהשפעתם על המדיניות הציבורית ועל הרווחה החברתית. חקיקה בנושא של יחסי עבודה, היא אחד התחומים המרכזיים, שבהם נעשים שינויים מוסדיים בארץ ובעולם והנושא נחקר לא מעט. תחום יחסי העבודה נחקר גם בישראל אולם, שאלת עיצוב המדיניות בתחום יחסי העבודה ותהליך קבלת ההחלטות כמעט ולא נבדקו. **התרומה המרכזית של עבודת המחקר** היא בהשלמת חסר זה. התרומה היא בניתוח שינוי כללי המשחק בתחום יחסי העבודה בהיבט של מדיניות ציבורית.

תחום המחקר בו בחרנו לעסוק הוא מערכת הפנסיה בישראל ובתוכה התמקדנו בשלוש רפורמות מרכזיות. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה הראשונה בפנסיה בישראל עוגנו בהחלטת ממשלה מיום 29 במרץ 1995. במסגרת הרפורמה נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני עמיתים חדשים. במקומן נפתחו קרנות חדשות בעלות מנגנון איזון אקטוארי. חלקה השני של הרפורמה נוגע למעורבות בשוק ההון. שיעור ההשקעה של הקרנות החדשות באג"ח מיועדות הופחת מ-93% מנכסי הקרן, כפי שהונפק לקרנות הוותיקות, לשיעור של 70%, ובשיעור ריבית שהופחת מ-5.5% ל-4.8%.

הרפורמה השנייה, בענף הפנסיה בישראל בשנת 2003, הייתה מהלך משלים של הרפורמה שהחלה בשנת 1995. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה השנייה עוגנו בחוק ביום 29.5.2003, באישורה של הכנסת. ההסדר החדש קבע כללים לגבי הקרנות הוותיקות, שעיקרם מינוי מנהלים מיוחדים (נטילת הניהול מידי ההסתדרות); האחדת שיטת חישוב הפנסיה; העלאת דמי הגמולים המשולמים על ידי עובד ומעביד; מנגנון איזון אקטוארי ושינוי הרכב תיק ההשקעות.

בראשית שנת 2008 נכנסה לתוקף הרפורמה השלישית בענף הפנסיה, רפורמה שכינוייה בציבור 'חוק פנסיה חובה'. העקרונות והקווים המנחים לרפורמה השלישית עוגנו בצו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים התשי"ז 1957, אשר נכנס לתוקף ביום 01.01.2008. רכיביו העיקריים של צו ההרחבה לפנסיה חובה 2008 כוללים: זכאות לביטוח פנסיוני על ידי המעביד למגזר רחב של עובדים (נשים מגיל 20 גברים מגיל 21) שאין להם הסדר פנסיוני טוב יותר; משנת 2009 העובד זכאי לחסכון פנסיוני אחרי שישה חודשי עבודה. עובד שכבר הייתה לו קרן פנסיה זכאי להפרשות מהיום הראשון, אך אלו יעשו רטרואקטיבית רק שלושה חודשים לאחר תחילת העבודה; הזכאות היא לביטוח פנסיה מקיף שמכסה פרישה, נכות ומוות; הזכות לבחור את התכנית נתונה בידי העובד; השכר המבוטח הוא השכר הבסיסי עם כל התוספות הקבועות (זהה לשכר בחוק פיצויי פיטורים) והוא מוגבל בתקרה השווה לשכר הממוצע; שיעור ההפרשות נקבע שיעלה באופן הדרגתי מ 2.5% ל 15% בין 2008 ל-2013.

לשם ביצוע המחקר גיבשנו מודל תיאורטי אינטגרטיבי המתבסס על מחקרים רבים שעניינם קביעת מדיניות ציבורית וביצוע רפורמות, ועל גישות תיאורטיות מגוונות לניתוח והסבר של מדיניות ציבורית. עבודת המחקר, עושה שימוש במספר תיאוריות ועקרונות משלימים, מפני שאין בכוחה של תיאוריה אחת

לתאר את תמונת המצב המלאה והשלמה של השינוי. הראשון, הסבר אידיאולוגי ערכי, לפיו, הערכים הנלווים לאידיאולוגיה הניאו-ליברלית וצמצום מדינת הרווחה, אשר הניעו את השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות, הם המסבירים את המשתנה התלוי, הרפורמה בפנסיה. השני, תיאוריית המוסדיות ההיסטורית. לפיה, התנאים שנוצרו עקב הגירעונות בקרנות הפנסיה, הלחצים מצד הקבוצות השונות בזירת המדיניות, בשילוב עם עוצמות משתנות של החסמים הפנימיים והחיצוניים, הם המסבירים את הרפורמה בפנסיה. השלישי, תיאוריית המוסדיות הרציונאלית. לפי הסבר זה, קיימות שתי אפשרויות להסבר. האחת, לפיה השחקנים עצמם, המאפיינים שלהם ודרך התנהלותם הם הגורמים המסבירים את הרפורמה בפנסיה. העובדה שהפוליטיקאים מסתכלים לטווח קצר, ורוצים לסיים קדנציה בהצלחה, מביאה אותם לנקוט בצעדים מתחייבים, ללא בחינת הדברים לעומק, וממילא ללא ראיית ההשלכות של הצעדים הננקטים לטווח הארוך. הסתכלות, שהיא קריטית, כאשר עוסקים בחסכון ארוך טווח, בנושא הפנסיה. השנייה, שהאינטרסים השונים של השחקנים בזירת המדיניות, מאבקי הכוחות ביניהם והצורך של חלקם להתפשר בנקודת זמן כלשהי, הם המסבירים את השינוי המוסדי. הרביעי, מודל הרפורמות בניהול הציבורי של פולט ובוקהארט, אשר משלב למעשה את תיאוריית המוסדיות ההיסטורית עם תיאוריית המוסדיות הרציונלית. וכך, משתנים מבניים כלכליים-חברתיים ופוליטיים בשילוב עם אינטרסים של השחקנים בזירת המדיניות ומאפייני האינדיבידואל, הם הגורמים המסבירים את המשתנה התלוי. החמישי, תיאוריית הקורפורטיזם, לפיה, מערכת היחסים ומאבקי הכוח שבין נציגי עובדים, נציגי מעסיקים והממשלה, הם הגורמים המסבירים כל אחד מהשינויים המוסדיים המרכזיים במערכת הפנסיה בישראל.

חקר מקרה המבחן של השינויים המוסדיים במערכת הפנסיה בישראל, מקום המדינה ועד 2010, נעשה באמצעות מחקר פוסט-פוזיטיביסטי, לפיו ישנה מציאות אמיתית, אך האפשרות לתאר אותה היא באופן שאינו מושלם. מחקר מסוג זה מנסה לבסס קשרים סיבתיים בין תופעות חברתיות, ובכך לפתח מודלים הסבריים ואף להציע אפשרויות לניבוי. המחקר הנוכחי בוחן את המהלכים שנעשו בפועל בשדה המדיניות הציבורית. במחקר, נעשה ניסיון לדמות את תהליך קבלת ההחלטות של השחקנים השונים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות, ולהציע רציונל להתנהגותם. הרציונל המוצע מסתמך על מודלים כלליים, העוסקים באינטראקציות בין השחקנים השונים, ומכאן שמתבצעת רציונליזציה של התנהגות השחקנים. כאשר רציונליזציה זו נתמכת בנתונים אמפיריים לגבי התנהלות השחקנים, מושג הסבר להתנהגותם. לשם כך, עשינו שימוש במקורות ראשוניים ומשניים: חוקים שעברו, הצעות חוק, פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת, פרוטוקולים של דיוני וועדות הכנסת, החלטות הממשלה ובג"צים. כמו כן עשינו שימוש במסמכים של מרכז המחקר והמידע בכנסת, מסמכים/מחקרים/עבודות של מוסדות מחקר, עיתונות יומית, דו"חות ומאגרי מידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, של המוסד לביטוח לאומי, ושל מבקר המדינה. כדי לכסות את שדה המחקר נעשתה אינטגרציה של מסמכים הן מתחום דיני עבודה והן מתחום המדיניות הציבורית. כמו כן נעשה שימוש במסמכים מגוונים. דו"חות של בנק ישראל, של הביטוח הלאומי או של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיפקו מקורות ראשוניים. לעומתם, פרוטוקולים של דיוני הכנסת, מקום המפגש שבו מתרחשים תהליכי קביעת המדיניות, ובדומה, פסקי דין של בית המשפט, מציגים עמדות של הצדדים. בנוסף, נערכו 58 ראיונות בלתי מובנים, עם מקבלי החלטות בתחום מדיניות יחסי העבודה, ראשי ההסתדרות לדורותיהם, שרי העבודה, חברי וועדות שונות שקמו בנושא יחסי עבודה ומדיניות רווחה ומומחים בתחום. המחקר מתבסס על ראיונות עומק עם שחקנים שמופו כרלוונטיים להבנת התהליך ועם חוקרים שתחום מחקרם רלוונטי להבנת הסוגיות שנבחנות בעבודה זו. חלק מהמראיינים שימשו ביותר מתפקיד אחד רלוונטי למחקר, כך שסך הכול ראיינו 63 בעלי תפקידים. המראיינים נבחרו באופן שבו יהיה ייצוג לשחקנים השונים, וכן נבחרו כאלה שביצעו בתפקידים דומים בתקופות שונות. בסופו של דבר, ניתן

ייצוג בראיונות למגוון שחקנים: בירוקרטים ואנשי משרד האוצר, אנשי הבטוח הלאומי, נציגי ההסתדרות ונציגי עובדים, נציגי מעסיקים, פוליטיקאים, חוקרים מהאקדמיה ואנשי הציבור הרחב.

בישראל, תפיסת העולם החוקית, שהייתה תולדה היסטורית של מערך הכוחות הפוליטיים בעת הקמת המדינה, ראתה את המדינה כאחראית על רובד ההגנה הראשון, הבטחת הכנסה, לאוכלוסייה הבוגרת בלבד, בעוד שהרובד השני, רובד הפנסיה, קיבל מענה על ידי ההסתדרות הכללית (למעט עובדי המדינה, שזכותם לפנסיה עוגנה בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל – 1970). וההסתדרות, אכן הקימה לאורך השנים מסגרת מקיפה של הסכמי עבודה קיבוציים, שעגנו והבטיחו קבלת פנסיה לאחר פרישה. בחלוף הזמן, ובמיוחד בשלושת העשורים האחרונים חוותה ישראל, בדומה למדינות המערב, משברים שהצריכו ביצוע שינויים מוסדיים במערכת יחסי העבודה בכלל, ובמערכת הפנסיה בפרט. מתוך מודל המחקר שפותח על ידנו, הנחה בדבר קיומה של מדיניות ניאו ליברלית שלטת בקרב אנשי האוצר בישראל והעדר משילות, העלינו שמונה השערות מחקר. המוטיב החוזר בהשערות המחקר טוען כי מדיניות האוצר יחד עם העדר משילות מחלישים את כוח העובדים ובסופו של יום מעכבים הסדרת יחסי עבודה.

מדיניות ניאו ליברלית של אנשי האוצר יחד עם גירעונות אקטואריים בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות, הולידו תהליך של הפרטת קרנות הפנסיה והעברתן מבעלות ההסתדרות, שהיא גוף ציבורי, לבעלות חברות ביטוח, השייכות למגזר הפרטי. בפועל, האחריות לקבלת החלטות באשר לחיסכון לפנסיה הועברה מהמדינה והקרן אל הפרטים. היום כל עובד נדרש להחליט מה תהיה קרן הפנסיה שלו ובאיזה מסלול לבחור, ובאחריותו לעקוב אחר ביצועי הקרן בשוק ההון ולפקח על דמי הניהול הנגבים ממנו.

עבודת המחקר מגלה כי למכלול משתנים, הן למשתנים מבניים, כמו כוחות הגלובליזציה, שינויים סוציו דמוגרפיים, מדיניות סוציו כלכלית ותרבות פוליטית, והן לשחקנים המעורבים ומערכות היחסים ביניהם, השפעה על המשתנה המוסבר, הוא הרפורמה בפנסיה. השפעת המשתנים השונים שונה בעוצמתה בין משתנה למשתנה ושונה בהתייחס לכל אחת משלוש הרפורמות. עבודת המחקר מסיקה, כי סיפור הפנסיה בישראל הוא סיפור פוליטי. במהלך הכולל אמנם היו מעורבים אידיאולוגיות, ניאו ליברליזם והפרטה אך מה שמסביר באופן ישיר ומידי את התהליכים של הרפורמות בפנסיה היו ההיבטים הפוליטיים קצרי המועד. מגמת ההפרטה של מערכת הפנסיה בישראל ב-2008, בדומה למהלכים ב-1995 וב-2003, נשענה בעיקר על שיקולים קצרי טווח הנובעים מתפיסת עולם ניאו-ליברלית ומאינטרסים שונים של פוליטיקאים שונים. בנוסף, הרפורמה ב-2008 נתפסת בקרב שותפיה, בתקשורת ועקב כך, גם בקרב חלקים נרחבים בציבור, כמהפכנית 'אירוע היסטורי' בשל הנהגת ביטוח פנסיוני מקיף במשק, פנסיית חובה. בניגוד לתפיסה מקובלת זו, עבודת המחקר טוענת כי בפועל, הרפורמה ב-1995 היא המהפכנית ביותר. ברפורמה הראשונה התרחש השינוי המשמעותי ביותר והראשונה נסגרו הקרנות הוותיקות ונפתחו קרנות חדשות. תוכן הרפורמה יצר לראשונה מצב חדש והיא למעשה השפיעה על כלל העובדים במשק והפורשים העתידיים לפנסיה. בניגוד, הרפורמה ב-2003 הלאימה את ניהול הקרנות הוותיקות, וקבעה נהלים לאיזון אקטוארי ולמעשה עסקה בהיבטים טכניים של בעלי התפקידים בניהול הקרנות ובאופן ניהולן ותחום השפעתה היה על עמית הקרנות הקיימים. הרפורמה השלישית ב-2008 היא אולי בעלת השם ה"חם" ביותר, ביטוח פנסיוני מקיף במשק, וחשובה בעיני רבים, אולם היא התקבלה כאשר כבר חלקים נרחבים של קבוצות עובדים שכירים מאוגדים בקרנות פנסיה ולעיתים אף עם תנאים מפליגים. בפועל יש ברפורמה של 2008 שינוי טכני, של הוספת פורשים שכירים, בעיקר מקבוצות מוחלשות, כעמיתי קרנות פנסיה.

ממצאי המחקר מעשרים את ספרות המחקר בתחום שינויים מוסדיים בכלל, ואת ספרות המחקר בתחום יחסי עבודה והפנסיה בפרט. תיאורטית, מעלה מחקר זה תרומה בהציעו מודל משולב לניתוח רפורמות בסקטור הציבורי, תוך שהוא מדגיש את חשיבותו של משתנה התרבות הפוליטית בין המשתנים

המבניים ואת חשיבותו של היזם הפוליטי בין השחקנים המעורבים. עוד תורם המחקר בהציעו מיקוד בבחינת אופייה של מערכת היחסים בין ארגוני המעסיקים, איגודי העובדים והמדינה, במסגרת הגורמים המשפיעים על הרפורמה הספציפית ביחסי העבודה והפנסיה.

מחקר זה מעלה תרומה כפולה בעניין יזמים פוליטיים, האחת בהיבט התיאורטי והשנייה בהיבט המעשי. התרומה הראשונה היא בשילוב מושג היזמות עם תיאורית המוסדות ההיסטורית. עבודת המחקר טוענת כי היזם, במהלך תכנון האסטרטגיה שלו, חושב במונחים של חסמים חיצוניים וחסמים פנימיים. מניתוח הרפורמה בפנסיה ב-2003 עולה תמונה דומה לזו שהתרחשה ב-1995. החסמים הפנימיים נגד הרפורמה, ההסתדרות וקרנות הפנסיה, גילו התנגדות חזקה כולל פנייה לביהמ"ש. בד בבד, מאזן הכוחות הכללי מראה שהם היו חלשים יחסית. מולם עמדו אנשי האוצר, הפוליטיקאים והציבור הרחב. הפנייה לביהמ"ש יצרה רעש תקשורתי, מה שצפוי לבוא לביטוי במחיר הפוליטי. עוצמת ההתנגדות הגבוהה היא שהשפיעה על אפקט הנעילה. בדיונים בבתי המשפט מצאנו שלא הייתה הכרעה לטובת ההסתדרות או הקרנות אבל ביהמ"ש לא חסך ביקורת על המהלכים שביצעה המערכת הבירוקרטית. ב-2003 שחקני הווטו לא הביעו התנגדות לעצם הרפורמה אלא ביקרו את הדרך ואת התהליך. שחקני ווטו הם גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצע ללא הסכמתם. הכוונה היא לגורמים שעלולים להוות מחסום בדרך לביצוע היעדים, והם כוללים חשבים כלליים, יועצים משפטיים, ובית המשפט. ב-2003 שחקני הווטו לא היו רבים אך ביקורתם הייתה משמעותית ונוקבת. החסמים החיצוניים הביעו מידה מתונה של התנגדות. במונחים של האקר, מזהה העבודה ברפורמה בפנסיה ב-2003, בדומה לרפורמה ב-1995, מהלך משולב של סחף עם הוספת שכבות. מנגד, כאשר יחוש היזם הפוליטי בחסמים פנימיים נמוכים ובחסמים חיצוניים גבוהים, הוא ינקוט אסטרטגיה של המרה. היות ולקראת הרפורמה ב-2008 החסמים החיצוניים היו חזקים בעוד הפנימיים היו חלשים, שינוי רשמי של מכלול המרכיבים צפוי היה לעורר התנגדות חיצונית. ברוש ועייני כיזמים פוליטיים, הסתמכו על התמיכה הפנימית בשינוי ויצרו המרה של המדיניות באמצעות צו הרחבה, לפיו הורחבה תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי, שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית החדשה, שנחתם ביום 19.11.07.

התרומה השנייה בעניין יזמים פוליטיים, היא בזיהוי הכוח המניע לשינוי המוסדי. עבודת המחקר מחדשת בכך שהיא שמה את הפוקוס על מי שפתח את חלון ההזדמנויות, 'תומך היוזמות', ורואה בו את הכוח המניע לשינוי המוסדי, את הכוח המניע לרפורמה. בספרות המחקרית ההתייחסות ליזם עד כה, הייתה בהיבט של מי שניצל את חלון ההזדמנויות. מזרחי מנתח תהליך של הכנסת תכניות עבודה למשרדי ממשלה בישראל, ומזהה בניתוח שראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, בנה את האווירה שאפשרה את המהלך. עבודת המחקר עושה צעד קדימה ומבקשת לקבוע כי בניתוח תפקידו של היזם בשינוי המוסדי, יש לאתר את מי שפתח חלון הזדמנויות לשינוי ולא להסתפק במי שניצל את אותו החלון. עבודת המחקר תורמת בהסתת המיקוד ממי שניצל את חלון ההזדמנויות אל מי שפתח את אותו החלון, בניתוח של השינוי המוסדי, כשהיא מיישמת מיקוד זה לתחום יחסי העבודה והרפורמות בפנסיה. מחקר זה מעלה תרומה בזיהוי ראש הממשלה כשחקן הפותח את חלון ההזדמנויות ומאפשר לפקדי האוצר לנצל את אותו החלון.

תרומה משמעותית נוספת של עבודת המחקר עולה בצורך לבחון דפוסי ניתוח מקובלים. כך למשל, הספרות המחקרית מציעה את הגישה המבנית מוסדית, בניגוד לגישה הפוליטית-אידיאולוגית, כהסבר להתפתחות או נסיגה של מדינת הרווחה. לפי גישה זו, יש לייחס חשיבות נמוכה לשאלה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, בעוד חשיבות גבוהה, יש לייחס לעמדה של הבירוקרטיה השירותית. המחקר מעלה תרומה בהצביעו על ניגוד אינטרסים בין שחקני ווטו ואגב כך, על הצורך לבחון את האינטרסים של השחקנים המרכיבים את

הבירוקרטיה השירותית, ולהימנע מלראות בה מקשה אחת, כפי שהיה מקובל עד כה. בנוסף, המחקר מעלה תרומה בצורך להעמיק הניתוח בהתייחס לשינוי מוסדי, שמגלה לכאורה דפוס משברי, מהפכני. שלושת הצמתים המרכזיים בתחום הפנסיה משרטטים לכאורה דפוס שינוי משברי, אלא שניתוח מעמיק, מגלה שינויים קטנים גם לפני ובין הצמתים, מה שמלמד על שינוי הדרגתי תוספתי. עוד מעלה המחקר תרומה בהצביעו על נטיית שחקנים במערכת יחסי העבודה לפוליטיקה אלטרנטיבית, בדמות פניה לבית המשפט או לערוץ חקיקה, כדי ללחוץ על, במקום להידבר עם, הצד שכנגד. לבסוף, מוסיף המחקר ותורם תרומה מתודולוגית, בהעמידו מסד נתונים לגבי עמדותיהם והתנהגותם של מרבית השחקנים בזירת יחסי העבודה והפנסיה.