

17/4/07

דברי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר היום בכנס של ההסתדרות

"התקווה של ישראל"

אני שמח להיות היום כאן בפניכם ובמיוחד כי במה זו נותנת לי הזדמנות להתייחס לאחד הנושאים החשובים והוא יחסי העבודה במשק הישראלי – במיוחד בסקטור הציבורי.

נושא יחסי העבודה אינו בתחום המומחיות שלי בכלכלה אבל זה נושא שמעסיק אותי בישראל מאז כניסתי לתפקיד, לפני כשנתיים. הוא לא מעסיק אותי רק בגלל סוגיית השכר בבנק ישראל. הוא מעסיק אותי משום שאני מתרשם שאנחנו לא מסוגלים לפתור סכסוכי עבודה אלא רק אחרי שביתות ועיצומים ופניות לבתי דין לעבודה. השאלה היא האם אנחנו מסוגלים לנהל את יחסי העבודה עם פחות עימותים ובלי לבזבז זמן ואנרגיה בעימותים מיותרים.

כך, בישראל מאבדים בממוצע יותר ימי עבודה בגלל שביתות מאשר בספרד, בצרפת, בבריטניה ובשנים מסוימות – בארצות-הברית. אני לא מתייחס כאן לאחוז הימים האבודים אלא לסך כל ימי העבודה האבודים. מהנתונים האלה אנחנו לומדים שיש לנו בעיה רצינית בתחום יחסי העבודה. העובדה שכמות השביתות אצלנו מאוד גבוהה בהשוואה בינלאומית אינה הבעיה אלא הסימפטום של הבעיה. הנוקים של השביתות הם לכל הצדדים: לשובתים, למעסיקים, לציבור ולמשק כולו. תחשבו, בתור דוגמה, על הפגיעה בתיירות הקיימת כאשר היום כל תייר שרוצה לבקר בישראל מתלבט האם לעשות זאת בגלל החשש שלא יוכל לנחות, או להמריא בחזרה במועד שרצה. רק נקרא את העיתונים של הימים האחרונים כדי שנתרשם מכמות העיצומים והשביתות.

בדברים שלי, אני מסתמך על עבודותיהן של ועדות קוברסקי וזוסמן מסוף שנות ה-80, על נייר עמדה של צוות שבראשו עמד גיא מונדלק מהמכון הישראלי לדמוקרטיה "יחסי עבודה בעידן של תמורות" מ-2004, ועל עבודתם של עמיתיי בבנק ישראל, במיוחד של צבי זוסמן זכרנו-לברכה, וכן של מומחים אחרים מחוץ לבנק ישראל, שעזרו לי. בתחילה אתאר בקיצור את מערכת השכר ואת יחסי העבודה בסקטור הציבורי בישראל, אחר-כך אצביע על הבעיות המרכזיות במערכת הזו, ובסוף אתאר בקווים מאוד כלליים מספר נקודות לרפורמה הרצויה במערכת הזו.

1. מערכת השכר ויחסי העבודה בסקטור הציבורי בישראל

אני אתרכז בדברים שלי לסקטור הציבורי – הכולל חברות שחלקן בדרך להפרטה וחלקן כבר הופרטו. אדבר על הסקטור הציבורי משתי סיבות:

(א) משקלו של הסקטור הציבורי במשק הישראלי גבוה יחסית - בממוצע, 30% מסך העובדים, כאשר ב-OECD, הממוצע הוא נמוך מ-20% ;

(ב) נראה שיחסי העבודה בסקטור הציבורי בעייתיים במיוחד ובו מתרחשות רוב השביתות – שמספרם, כאמור, גבוה בהשוואה בינלאומית.

באופן כללי, השכר של עובד בסקטור הציבורי בישראל, נגזר ממספר פרמטרים – ובעיקר, הוותק של העובד, הדירוג שלו (אחיד, מח"ר, מורים, רופאים ועוד) ודרגתו.

החלק הזה בשכר הכולל של העובד הוא השכר הבסיסי, ולזה מתווספות תוספות רבות כאשר הסך-הכל מרכיב את השכר הכולל. אגב, יש למעלה מ-1,000 הטבות ומיני תשלומים כאלה, דבר שמסבך את הבנת תלוש השכר של העובד ויותר מזה, הוא יוצר חוסר שקיפות. במקום לנהל משא ומתן לקביעת השכר במונחים פשוטים, מתנהל משא ומתן במונחים של הטבות, כאשר הערך שלהן לא ברור באמת לאף אחד, וזאת בעצם המטרה של השימוש בהן.

השכר מתעדכן בדרך כלל אחת למספר שנים דרך "הסכמי שכר" שלרוב נקבע דרך משא ומתן קיבוצי. זאת, בניגוד לנהוג בסקטור העסקי, שבו תשלומי השכר נגזרים, לפחות באופן עקרוני, מהתפוקות של העובד. ואם בסקטור הפרטי קשה להעריך באופן מדויק את התפוקה של העובד, בסקטור הציבורי הדבר הרבה יותר קשה.

2. בעיות עיקריות במערכת השכר ויחסי העבודה בסקטור הציבורי בישראל

- השכר הבסיסי אשר, כאמור, נגזר מפרמטרים כמו ותק, דירוג ודרגה הינו רק חלק מהשכר הכולל, אשר ברוב המקרים אינו עולה על 50% ממנו.
- ראוי לציין, כי תשלומי השכר בסקטור הציבורי אינם מבוססים בהכרח על תפוקת העובד. זאת, לא רק בגלל מצבים כמו העלאות בדרגה קולקטיביות או על-פי ותק, אלא גם מיכולת נמוכה לתגמל נכון על-פי ידע, אחריות ובכלל על-פי הצטיינות. מצב זה פוגע לעיתים במוטיבציה של העובד לספק שירותים באופן יעיל ובאיכות גבוהה. מהצד השני, גם לא קיימים, כמעט, דרכים להעביר עובד שתפוקתו נמוכה מתפקיד לתפקיד אחר שבו אולי תפוקתו תעלה, או להוציא אותו מהעבודה כאשר אינו תורם או אף מזיק.

- במערכת קביעת השכר שרשרת הצמודות.
- למנהל כמעט ואין סמכות ואפשרות לתגמל את עובדיו לפי תפוקתם והישגיהם.
- המשא ומתן על השכר מתנהל לעיתים על-פי היכולת להפעיל כוח, והתנאים בשוק העבודה אינם מכתיבים בהכרח את אופיו.
- במגזר הציבורי מספר רב של סכסוכי העבודה - ובעקבותיו ריבוי שביתות. הבעיה בפתרונות מהירים ביישוב סכסוכים היא שבניגוד למגזר הפרטי המתמשים שיוצרים הסכמה הדדית ונורמות נמשכות של יחסי עבודה, שביתות ובתי דין מקרבים את הגעתו של סכסוך העבודה הבא. זהו תהליך לא יעיל, הגורם לביזבוז זמן ומשאבים במשק.

3. עקרונות לרפורמה רצויה במערכת השכר ויחסי העבודה בסקטור הציבורי בישראל

אני אתייחס בקווים כלליים לשלושה נושאים: מבנה השכר, קליטה וקידום עובדים, ופתרון סכסוכי עבודה.

א. מבנה השכר: יש צורך לפשט את מבנה השכר. כפי שצינתי, כמות תוספות השכר על השכר הבסיסי גבוהה מאוד: למעלה מ-1,000, כאשר השכר הבסיסי הוא כ-50% מהשכר הכולל. התוספות יצרו מבנה שכר מעוות שאינו שקוף ומעורר דיון על השמות ולא על התמורה הכספית לעובד המצב הזה מזכיר לי, ובטח לרבים מכם, את המערכון המפורסם של "הגשש החיוור" על ה"ישראלוף". חשוב שהשכר של העובד יהיה אמיתי, גלוי ושקוף.

ב. קליטה וקידום של עובדים: חשוב ליישם את הכלל לפיו קליטה של עובדים תיעשה על-פי השכלה וידע וקידום על-פי תפוקה. לפיכך:

1. חשוב לקיים תהליך מיון ארוך יותר מהנהוג היום לעובד החדש הכולל בחינה במספר תפקידים ולא רק בתפקיד אחד וכן להאריך את תקופת הנסיון שלו. בנוסף מומלץ לגייס, בכל מקרה שהדבר ניתן, עובדים למסלול קריירה ולא לתפקיד בודד.

2. על מנת שקידום העובד יהיה על-פי תפוקתו, חשוב לוודא שקיים מנגנון שמאפשר למנהלים להעריך את תפוקת העובד, ואז ולהתנות את קידום העובד באיכות ביצוע המטלות שלו, העמידה ביעדיו וחוות הדעת התקופתית שהמנהל מכין עבורו. כמו כן, רצוי להעניק בונוסים חד-פעמיים לעובדים המצטיינים. במקביל, אין לתת דרגות אוטומטיות עקב ותק או דרגות קולקטיביות.

ג. פתרון סכסוכי עבודה: יש לחזק את המוסד לבוררות מוסכמת ולהפוך אותו לגורם חשוב בפתרון סכסוכי עבודה שאינם משפטיים, ולקבוע אותו כהליך במקרים כאלה. במקביל, יש להשאיר מקום נרחב למו"מ של נציגויות העובדים על כל הנושאים שחיוני לשתף בהם את העובדים. בנוסף, חשוב להמשיך ולהטיל מגבלות על הזכות לשביתה, בתנאי שמטרתן להגן על הציבור ועל המשק ולעודד יישוב סכסוכים. זאת, באמצעות צווי מניעה והסרת הגנות השובתים.

כיווני השינויים שהצגתי כאן יפעלו לטובת הציבור כולו המשתמש בשירותים הציבוריים, לטובת עובדי הסקטור הציבורי המעוניינים לתרום, ולטובת המעסיק הציבורי. תאור הדברים היה, כאמור, כללי, אבל בנק ישראל מתכוון להמשיך ולעבוד עליו. אני מקווה שדרך העבודה נוכל להציג עמדה מלאה ומגובשת שתוביל לשינוי. למרות שזו משימה לא פשוטה – ברור שהשינוי דרוש.