

פינת יחסי העבודה



יחסי עבודה בצל משבר הקורונה/סבב ראשון

אורלי ביטי¹

משברים גדולים חושפים חוזקות וחולשות במערכות שונות, ומציבים זרקור עליהן, בין אם מדובר במדינה, בחברה, בארגון או ברמת הפרט. התפשטות וירוס הקורונה ברחבי העולם הציבה בפני כל המדינות אתגרים קיצוניים הן בתחומי המדע וניהול הבריאות והן בתחום הפעילות הכלכלית. לטוב ולרע הפעילות הכלכלית, כולל הפעלת מערכת הבריאות, הינה מבוססת עבודה, ולכן לא ניתן לנתק את השאלות הכלכליות וניהול המשק מתחום יחסי העבודה.

עם ההכרה בדבר התפרצות נגיף הקורונה בישראל, התקינה ממשלת ישראל ביום 15.3.20 תקנות מכוח תקנות שעת חירום ומכוח פקודת בריאות העם². התקנות קבעו איסורים נרחבים על שהייה במרחב הציבורי ומטבע הדברים צמצמו במידה ניכרת את חופש התנועה ואת חופש העיסוק. הגם שלכאורה בשלב הראשון התירו התקנות לעובדים לצאת למקום עבודתם, הרי שבפועל ענפים רבים המבוססים על נוכחות פיזית של אנשים במקום העבודה, לרבות מסחר (ולמעט מזון ופארמה) וכן ענפים הכרוכים בקבלת קהל, פנאי, חינוך (בכל המסגרות והגילאים), תיירות ותעופה לא יכלו עוד לפעול. כשבוע לאחר מכן, ביום 22.3.20, החלה ממשלת ישראל להתקין תקנות העוסקות בשהייה במקום העבודה, זאת בשונה משהייה במרחב הציבורי בכללו. מטבע הדברים תקנות אלו, אשר אפשרו פתיחת מקומות עבודה בתנאים מסוימים, לוו במשא ומתן מתמיד בין סקטורים שונים לבין המדינה.

למונח הישראלי "יחסי עבודה" ישנן שתי מקבילות באנגלית: "labour relations", המתייחס ליחסי עבודה באשר הם בין עובד ומעסיק, והמונח "industrial relations" המתייחס ליחסי העבודה המאורגנים במשק. פינה זאת תתייחס להיבט של יחסי העבודה המאורגנים.

יחסי העבודה המאורגנים במשק מאורגנים באמצעות מארג של הסכמים קיבוציים ו/או הסדרים קיבוציים. הסכם קיבוצי הוא הסכם אשר נחתם בין ארגון עובדים לבין מעסיק או ארגון מעסיקים, והוא קובע את תנאי העבודה במקום העבודה או בענף. להסכם קיבוצי יש פן כללי, אשר הופך אותו למעין חוק במקום העבודה. המשא ומתן הקיבוצי מגביר את כוחם של העובדים, אשר מתייצבים כקבוצה אחת למשא ומתן עם המעסיק, זאת בהשוואה למשא ומתן על חוזה אישי. על מנת שההסכם הקיבוצי ייחשב ככזה, על ההסכם הקיבוצי חלה חובת הרישום והפרסום אצל הממונה הראשי על יחסי העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. מאמר זה בוחן, באמצעות התייחסות להסכמים אלו, כיצד התמודדו השותפים ליחסי עבודה עם המצב החדש שנוצר בעקבות משבר הקורונה.

¹ גבי (עו"ד) אורלי ביטי, יו"ר האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה, orly.bitty@gmail.com, תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת חירום), התש"ף-2020.

בבדיקה שנערכה באתר זרוע העבודה³ בתקופה שבין ה- 12.3.20 – 1.9.20 עולה כי בתקופה זו נרשמו והועלו לאתר 23 הסכמים קיבוציים הנוגעים להסדרי העבודה בצל נגיף הקורונה⁴. מבין 23 הסכמים אלו, רק 7 מהם התייחסו למגזר הפרטי, ואילו 16 הסכמים התייחסו למגזר הציבורי או הקוואזי-ציבורי שהינן עמותות המספקות חינוך לגיל הרך והפועלות בהסכם הפעלה מול המדינה.

בכל הנוגע למגזר הפרטי, כל ההסכמים שנרשמו בתקופה זו היו הסכמים שאישרו את יציאתם של העובדים לחל"ת (חופשה ללא תשלום), תוך שמירה משתנה על זכויות העובדים בנקודת היציאה לחל"ת, וביניהם, זכויות בהליכי שימוע, יצירת סבבי יציאה לחל"ת באופן שיחלק את הנטל בין כלל העובדים או טיפול בהשלמת זכויות פנסיוניות לאחר החזרה מהחל"ת. לעומת זאת, ההסכמים שנרשמו במגזר הציבורי, אישרו את הוצאתם של עובדי המגזר הציבורי לחופשה, אך בהשוואה למגזר הפרטי, חופשה זו ניתנה בתשלום, ואף הוסדרו תנאי העבודה והתגמול בסקטורים שהעומס עליהם הוכבד, בעיקר בתחומי החינוך והבריאות.

לעניין זה חשוב לציין כי הגם ששני המצבים משתמשים במונח "חופשה", קיים פער גדול מאד בין השניים. כאשר עסקינן בעובד אשר יוצא לחופשה רגילה, הרי שיחסי העבודה בין הצדדים ממשיכים להתקיים וכל דיני העבודה, לרבות ההגנות והתגמולים, ממשיכים להתקיים. מנקודת ראותו של העובד, לחופשה בתשלום ישנם מספר יתרונות: העובד שומר על רמת ההשתכרות באופן רציף ושוטף וממשיך להפריש לזכויות פנסיוניות וסוציאליות אחרות. בנוסף, אם העובד חלה במהלך החופשה הרי שהוא זכאי לימי מחלה בתשלום. ולבסוף, ולא פחות חשוב מכך, העובד ממשיך לחוש תחושת שייכות למקום העבודה ובטחון יחסי. מנגד, המחיר של החופשה הרגילה הוא כמובן אבדן ימי חופשה בעיתוי שלא בהכרח נכון לעובד.

לעומת חופשה רגילה, במצב של חופשה ללא תשלום, יחסי העבודה בין הצדדים מושעים, ולכן העובד אינו זכאי לכל זכות הנובעת מקיומם של יחסי העבודה, לרבות שכר, זכויות⁵, בטחון סוציאלי, הפרשות לבטחון סוציאלי, הגנות מכוח דיני העבודה, וכמובן במידה רבה אובדן תחושת הביטחון והשייכות למקום העבודה. בנקודה זאת נחלץ לפעולה מנכ"ל הביטוח הלאומי אשר הודיע כי כל עובד אשר יוצא לחל"ת יהיה זכאי לדמי אבטלה כאילו פוטר. הבעייתיות הנובעת מכך היא שדמי האבטלה אלו מגינים אך ורק על שכר העבודה ללא כל התנאים הנלווים, וזאת אף באופן פרוגרסיבי בלבד. לכן, עובדים אשר משתכרים שכר נמוך יזכו לקבל 70% משכרם, אך ככל שהשכר עולה היקף ההגנה על השכר הולך ויורד עד לשיעור של 42% בלבד.

כפי שצוין לעיל, בשונה מעובדי המגזר הפרטי, עובדי המגזר הציבורי הוצאו לחופשה בתשלום ואף נערכו הסדרים מקלים לעובדים אשר נותרו ללא יתרת ימי חופשה, וביניהם אפשרות כניסה לגרעון, קרן ימי חופשה כמו גם חלוקת הנטל בין העובדים לבין המעסיקים. הסדרים אלו חלו על עובדי המגזר הציבורי במובן הקלאסי, וגם על עובדי מערכת החינוך, הרשויות המקומיות, אקדמיה, מפעלים ביטחוניים ועוד.

מתוך 16 הסכמים במגזר הציבורי והקוואזי-ציבורי התפלגו נושאי ההסכמים כדלקמן:

- 7 הסכמים עסקו ביציאת העובדים לחופשה בתשלום, וענו על הצורך בצמצום העבודה והנוכחות במקום העבודה, תוך מזעור הפגיעה בעובדים.

³ זרוע העבודה הינה יחידת סמך במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אשר פועלת לקידום התעסוקה במשק באמצעות רגולציה על שוק התעסוקה, גיבוש מדיניות ממשלתית ארוכת טווח מבוססת נתונים בתחום התעסוקה, פיתוח וניהול של תכניות תעסוקה להגברת ההשתתפות של אוכלוסיות ייחודיות בשוק העבודה, הסדרה ואכיפה של חוקי העבודה, הכשרות מקצועיות, פיקוח על מעונות יום לילדים ועוד. נדלה מתוך אתר זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: <https://www.gov.il/he/departments/about/aboutlabor>.

⁴ יאמר מיד כי בדיקה זאת הינה חלקית בלבד, שכן קיים פער זמנים בין הגשה לרישום ועד לבדיקת ההסכם על ידי הגורמים המקצועיים, רישומו והעלאתו לאתר. ניתן להניח כי בתקופת משבר ניתנת עדיפות להיבטים דחופים יותר של פעילות היחידה וייתכן שקיימים הסכמים נוספים שטרם נרשמו.

⁵ זכויות כעובדים בין אם זכויות חוקיות כגון חופשה והבראה ובין אם זכויות מכוח הסכם – קיבוצי או אישי – לפי הקבוע בהסכם.

- 7 הסכמים נוספים עסקו במתכונת עבודה מיוחדת בשל נגיף הקורונה, איפשרו גמישות ניהולית בתקופה זאת וקבעו את מתכונת התשלום עבור העבודה הנוספת. כל ההסכמים נגעו במגזרים חיוניים שהעומס עליהם גדל מאוד בעקבות המשבר, כגון ענף הבריאות (5 הסכמים) וענף החינוך (2 הסכמים). הסכמים אלו מדגימים את היעילות שבהידברות השוטפת גם במצב של עומס בעבודה, שינוי מתכונת העבודה והגברת הצורך בנוכחות במקום העבודה.
- 2 הסכמים שנגעו במגזר הקואזי-ציבורי ועסקו באופן ספציפי בעובדות ועובדי החינוך בגיל הרך (0-3). בניגוד לשאר עובדי המגזר הציבורי, בהסכמים אלו נקבע כי העובדות תצאנה לחל"ת ולא לחופשה, כמו יתר עובדי המגזר הציבורי. לצורך השלמת התמונה חשוב לציין כי גם בהסכמים הקיבוציים של המגזר הציבורי והרשויות המקומיות הוחרגו הסייעות והמטפלות לגיל הרך מהסכמים היציאה לחופשה. לצידן לא נכללו בהסכמי החופשה בתשלום גם סטודנטים ועובדים שעתיים. נראה כי הסיבה לכך היא מבנה ההכנסות של הענף הזה. ככל שבתודעה היומיומית שלנו שירותי החינוך והטיפול בגיל הרך הינם שירותים ציבוריים, הרי שהענף בכללו בנוי על תשלומי ההורים, בין אם מדובר בתשלומים מפוקחים, מסובסדים לפי מבחן הכנסה או פרטיים לחלוטין. מרגע שהצו הורה על סגירת מסגרות החינוך בכללותן, נגדע באחת תזרים המזומנים של אותם מקומות עבודה פרטיים או ציבוריים (רשויות מקומיות, החברה למתנ"סים, ארגוני הנשים), וכתוצאה מכך הם הוציאו את כלל העובדים בתחום זה לחל"ת ולא לחופשה.

המסקנה הנגזרת מכל האמור היא כי אסטרטגית ההתמודדות של המעסיק נובעת יותר מפגיעותו בתקופת הקורונה לאור מבנה ההכנסות שלו, מאשר מסיווגו כציבורי/פרטי. מעסיקים אשר הכנסותיהם נובעות ממסים, נטו להוציא את עובדיהם לחופשה בתשלום זאת בניגוד למעסיקים שהכנסותיהם נובעות מתשלומים אשר נטו להוציא עובדים לחל"ת.

מסקנה נוספת היא כי צדדים ליחסי עבודה שרגילים בהתדיינות קבועה ביניהם על סוגיות ביחסי עבודה, יטו יותר להתמודד עם משברים תוך הישענות על ידע משותף של שיגרת העבודה ומבנה התגמול, מאשר צדדים שאינם מקיימים שיח משותף רציף. העובדה שמדינת ישראל התייצבה למו"מ והידברות עם ארגוני העובדים השונים, נובעת לא רק ממעמדה כריבון, אלא גם מהפרקטיקה השוטפת בהיותה המעסיק הגדול בשוק העבודה. פרקטיקה זו כוללת הידברות רציפה בנוגע לסוגיות, אתגרים ושינויים המתרחשים לאורך חיי העבודה ויחסי העבודה השוטפים.

מתוך ההתבוננות בקיים ניתן להסיק גם על מה שאינו קיים :

ראשית, את הטיפול בכלכלה ולפיכך ביחסי עבודה בתקופת הקורונה לא ניתן לייחס לתחום או דיסציפלינה ספציפיים. האמור נכון הן לשיטת הפיצוי והן ליחסי העבודה. בתוך הואקום שנוצר פעלו קבוצות לחץ שונות, בין אם מגזריות או כלכליות, לקבלת הקלות ופיצוי. מכשיר החל"ת הוסיף להיות המכשיר העיקרי של מעסיקים להתמודד עם הקיטון בהכנסות או לעתים עם החשש מפני הקיטון בהכנסות, כמו גם המכשיר העיקרי של העובדים לשרוד כלכלית בתקופה זו. למעשה, המדובר במכשיר הישרדות אינדיבידואלי שאינו נותן מענה לצרכים מערכתיים ורחבים יותר.

שנית, הצדדים ליחסי עבודה במגזר הפרטי לא פיתחו את השיח ביניהם לכדי שיח שוטף המתמודד עם הצרכים המשתנים של העבודה ושל יחסי העבודה.

שלישית, המדינה בתיפקודה כריבון לא קיימה עבודת מטה מסודרת לענפים השונים, אף לא בהערכות, בריאותית או אחרת, לשעת חירום. הדבר בולט לאור העובדה ששוק העבודה בישראל נחשב מזה שנים רבות לשוק עבודה מאד סגרגטיבי ולא שוויוני.

רביעית, משבר הקורונה העמיק את השונות בין הענפים השונים בהיבטים ספציפיים. בעוד שישנם ענפים שלא ספגו פגיעה עמוקה, כגון ענף ההייטק, ישנם ענפים שספגו פגיעה קשה אך נקודתית (כגון ענף מסחר), ויש אף שספגו פגיעה חמורה שקשה לראות את סופה (למשל: ענף התעופה והתרבות), ולגביהם עולה הצורך בסיוע ומעבר למודל כלכלי אחר. בכל אחד מהענפים הללו נדרשת התערבות שונה, הן מצד הפיצוי הכלכלי והן מצד התערבות ביחסי העבודה, שינוי פרקטיקות העבודה ו/או הכשרה מקצועית לרבות הסבה.

לצד התבוננות זו שהועלתה, שאלות רוחביות רבות נותרו ללא מענה וביניהן:

מה דינו של מפוטר שלא מחמת הקורונה לעניין אורך תקופת האבטלה? נכון להיום עובד זה אינו זכאי להארכת תקופת האבטלה עד ליוני 2021, אך נשאלת השאלה מדוע מצבו שונה ממובטל שפוטר בגין משבר הקורונה? מבחינת הקשיים של שוק העבודה שניהם נמצאים במצב שווה.

בנוסף, על מי אמורה ליפול עלות תקופת הבידוד? בגי"ץ הכריע כי העלות לא תיפול על המעסיקים, אך עדיין אין הכרעה על מי היא תיפול בפועל. זוהי שאלה חשובה, שכן היא משפיעה על המוטיבציה של הפרט להיכנס ולשמור על הבידוד, וממילא יש לה השפעה על היקף המשבר הבריאותי. בעניין דומה, מהו היחס כלפי בני משפחה של מי שנכנס לבידוד, בהנחה שברוב המשפחות יש קושי פיזי לקיים בידוד כהלכתו?

זאת ועוד, כיצד ניתן להבטיח זכויות פנסיוניות של עובדים הסמוכים לגיל פנסיה אשר יצאו לחל"ת? אי התייחסות לצבירה פנסיונית עלול לייצר שכבה רחבה יותר של עוני בגיל השלישי והרביעי בשנים הקרובות, ובכך להטיל נטל נוסף הן על הקופה הציבורית והן על הפרט ומשפחתו.

שאלות נוספות שעולות הן כיצד ניתן להגן על השפעות ארוכות טווח שעשויות להיווצר על חיי העבודה של צעירים הנכנסים לשוק העבודה וכמובן שאלת המודל הגרמני⁶ הידוע עליו מתעורר שיח בכל פורום אפשרי.

לסיכום, משברים גדולים חושפים חוזקות וחולשות במערכות שונות. לקראת הסבב השני וחס וחלילה הסבבים הבאים אחריו, לא נוכל להסתתר שוב מאחורי תירוץ ההפתעה. הדברים ידועים והשאלה הגדולה היא האם מדינת ישראל והשותפים ליחסי עבודה בישראל, שהם חלק מהמבנה האזרחי של החברה והמדינה, ירתמו כדי לצמצם את השפעות המשבר, ובכדי לייצר תיקונים דרושים בשוק העבודה על מנת לחזק את ההידברות, השייכות והיכולת של כל אחד ואחת מאזרחיות ואזרחי המדינה להתפרנס בכבוד.

[חזרה לתוכן העניינים](#)

⁶ המודל הגרמני עודד מעסיקים לשמר את העובדים שלהם בכך שדמי האבטלה שולמו למעסיק בתנאי שמר על העובדים במקום העבודה. היתרון במודל זה היה גמישות – עובד היה יכול לעבוד חלקית בהתאם לתנודות בנפח העבודה, המעסיק שילם לו עבור עבודתו בפועל, ואילו המדינה השלימה את ההפרש. יתרון נוסף הוא הביטחון הפסיכולוגי של העובדים. המודל הישראלי בניגוד לכך הוא מודל בינארי – או שאתה עובד ואז העלות נופלת על המעסיק או שאינך עובד ואז העלות נופלת על העובד והמדינה.