

פרוטוקול מס' 244

מישיבת ועדת העבודה  
מיום ו', כ"ט בטבת תשל"ו - 2.1.1976, שעה 8.30

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

ש. ארבל-אלמוזלינו - היו"ר  
י. ז'אמיר  
מ. גז  
פ. גרופר  
ל. דיציאן  
מ. דרובלס  
מ. ורטמן  
ה. זיידל  
י. יודין  
ח. שמעוני

מוזמנים:

נ. אורי - משרד העבודה  
א. כהן - נציבות שירות המדינה  
י. כפלאוי - משרד העבודה  
נ. ניראל - משרד העבודה  
ש. ארנון - נציבות שירות המדינה  
ע. כרמי - אוניברסיטה תל-אביב  
ב. מנהיים - הטכניון  
ד"ר שירון - אוניברסיטה תל-אביב  
צ. נתנזון - הועד הפועל של ההסתדרות  
י. נחמן - הועד הפועל של ההסתדרות

מזכיר הוועדה: מ. משולם

רשמה: א. עצמון

סדר היום: השכיחות בשירותים החיוניים והחמרה ביחסי עבודה - הצעה  
לסדר היום של חברי-הכנסת: ה. זיידל, י. בן-מאיר ומ. נסים.

אני פותחת את הישיבה.

היו"ר ש. ארבל:

השבתות בשירותים החיוניים והחמרה ביחסי העבודה

אני מקדמת בברכה את האורחים שלנו.

אנחנו היום רוצים לשמוע ואולי להשמיע מהמרצים שלנו בכל הקשור בנושא של שבתות בשירותים החיוניים ויחסי עבודה. בנושא הזה דנו בשתי ישיבות קודמות ומצאנו לנכון להזמין אותכם ולשמוע מכם, שעוסקים בצד התיאורטי, מה אתם חושבים, מה דעתכם ומה אנחנו יכולים ללמוד מכם על-מנת לשפר לקדם וליצב את יחסי העבודה - זו הנקודה החשובה ביותר היום, הן מבחינת הגברת היצור ופיריון העבודה וכל מה שמשתמע מזה והן מבחינה זו להנהיג במקומות עבודה יחסי עבודה תקינים שיכולים להיות בנויים על הבנה וכיבוד הדדי. לא פעם גם התאוריה צריכה להנחות ולכוון את הישגה היום-יום.

אני רוצה להודות לכם ולהביע את הערכתי

ב. מנהיים:

שמצאתם לנכון להזמין אותי ואת חברי.

אינני מרגישה את עצמי כבקיאה בנושא של שירותים ומינהל ציבורי. בטכניון עיקר נסיוננו עד כה היה בחחום התעשייה והקשרים העיקריים שלנו היו במפעלי תעשייה. לא שהם לא חיוניים, אולי חיוניים אף יותר, אבל יש בודאי הבדל ניכר בין מערך יחסי עבודה הפורמליים והבלתי פורמליים במינהל ציבורי לבין זה שאנחנו מכירים במפעלי התעשייה. מצד אחד ההבדלים העיקריים הקריטיים זה שאלה של גודל, מספר העובדים נההיקף, עיסוקים ודפוסי טיפול. יחד עם זאת הנושא שאני רוצה לשוחח עליו יש בו דברים משותפים בין הבעיות שמתרחשות בעבודה בתעשייה ובמסגרות אחרות.

אני אנסה להתמקד בעיקר לא בצד הפורמלי

של מערך יחסי העבודה אלא בצד שהוא יותר בחיי היום יום של המגעים. ברור שהצד הפורמלי הוא מאד חיוני. כאשר רוצים להבין מה שמתרחש בעיקר כאשר מנסים להבין את הצילויים החיצוניים והבולטים ביותר של יחסי עבודה, היינו שבתות, סכסוכים וכיו"ב. במערך הזה יש חשיבות עצומה לדרך שבה ממוזגים המגעים בין שלושת המרכיבים של מערך יחסי העבודה: ההנהלה, ציבור העובדים וההסתדרות והקשרים הממוסדים שביניהם. במישור הפורמלי הזה נתקלים בביטוי חריף של מתחים ביחסי העבודה. אם כי ודאי יש כאן רצף שבו ניתן למדוד את תקינות היחסים האלה כאשר הקוטב הקיצוני ביותר זה השבתה והסכסוך הגלוי.

נדמה לי שהאספקט הזה של יחסי עבודה

מגלה טפח קטן מהמתרחש הלכה למעשה של אותו מגע, קצה הקרחון של חיי היום יום ביחסי העבודה. יש מערך אחר שלפי דעתי התכונות שלו בהתרחשות השפעתו ניכרת ואלה דפוס היחסים היום יומיים בין המנהל הישיר לבין קבוצות עובדים עצמם וגם ועד העובדים. יש משמעות חברתיות בלתי פורמליות בחיי היום יום בארגון העבודה שאחר כך מתבטאים בצד החיצוני. לצדדים האלה הייתי רוצה לייחד את הדיבור.

בצד הזה של יחסים יום יומיים שוטפים

יש להתייחס בעיקר ל-5 נקודות מרכזיות. מצד אחד המנהל הישיר או מנהל העבודה במגעיו היום יומיים עם ציבור העובדים. נקודה שניה - שלעיתים קרובות קשה להפריד אותה מהגורם הראשון - אלה דפוסי הארגון, התקנות והכללים המקובלים במפעל והדרך שבה הם באים לכלל ביטוי במגעים בין הממונה והעובד.

ב. מנהיים:

נקודה שלישית שהיא אולי בולטת בצד הפורמלי של יחסי עבודה אבל יש משמעויות בלתי פורמליות - זה הצד של חלוקת תגמולים, התפיסה של צדק ומערכת היוקרה בתוך המפעל.

נקודה נוספת זו הדרך שבה מאורגן העובד שבה מחולקות משימות ממשיכות טכניות לעובד בפרט ולקבוצת עובדים במערכת קצת יותר רחבה. בסוף יש מקום לומר כמה מילים על פונקציות חינוכיות והבלתי פורמליות של ועד העובדים.

אמרתי שיש מקום מכריע להבנה בין העובד לבין הממונה הישיר של העובד. לא הייתי רוצה לומר שהמנהל צריך להתחשב בעובדים ולעודד אותם כי זה דבר מובן מאלי, וזה נכון ביחסים בין בני-אדם בכלל. זה סוג מהנורמות החברתיות שנפגמות מאד שיש לה לומר על החינוך שאנחנו מחנכים לו. אבל היא כל כך מובנת שאין מה לומר בקשר לזה. ביחסים בין אדם לזולת יש ליצור מצבים של קח ותן ויש ליצור במידת האפשר שפה משותפת כאשר אדם בא אל רעהו בתביעות.

יחד עם זאת ודאי יש הרבה אלמנטים פסיכולוגיים חשובים שקובעים מדוע אדם מסויים או מנהל מסויים מצליח יותר בצד הזה או פחות בענין הזה. כלומר, יש משמעות חשובה לכל האספקט הפסיכולוגי של האישיות ומי נבחר כדי להיות מנהל או אחראי לקבוצה. והגורם השני הוא במקום שבו מייחסים את החשיבות המספקת לנושא הזה. יש תהליכי ברירה ובחירה נבונים של אנשים שעומדים בתביעות ומייצגים את העובדים. כלומר, מניחים כדי שלא רק יחסי אנשים יהיו תקינים יום יומיים, אנחנו נקפיד לבחור אותם אנשים שיש להם גם הכישורים המקצועיים וגם קוי האישיות המתאימים כדי ליצור יחסי אנוש טובים. נשאל לכן שלא נבחר דמויות אגרסיביות לדברים האלה. זה דבר מובן היה עליהם ואולי צריך להטב את תשומת הלב שלעיתים קרובות מאד נכנסים שיקולים אחרים בבחירת הממונים וכמוצאה מזה יש השלכות מיידיות על יחסי העבודה.

יש כמה כללים התנהגותיים ברורים שאפשר במידה מסויימת ללמד אותם ולהכשיר את אותם מנהלי העבודה לנקוט בהם. יש פסיכולוגיה דינמית, שבה אפשר ללמוד מספר כללים להתנהגות תקינה. הנה כמה מהם. אלה דברים שצריכים להיות מיועדים לאנשים אשר ממונים לתפקידים כאלה. כלומר, כאשר אדם כממונה בא לתבוע הוא צריך לחשוב על איזה דרישה, על איזה כלי ניתן לממש את התביעה הזאת. באיזה מידה ישנם הכלים הנאותים כדי שהדברים יוכלו להתבצע. איך לעיתים קרובות מתוך לחץ חי היום יום המנהל עשוי להתעלם מהם, או לשכוח או לא מודע לו.

דבר נוסף - לספור עד 7 לפני שאתה בא בתביעה. כאשר אתה נמצא ברוגזה המתן קצת. אלה דברים שהם נכונים לכל יחס בין אדם לחברו וכשם שצריך להקפיד עליהם בכל מערכת של יחסים ודאי יש להקפיד עליהם במערכת יחסים של עבודה. אם לא מכשירים אנשים להיות מודעים לזה פוגמים ביחסים נורמליים של יחסי עבודה.

בנושא הזה של הכשרת מנהל, הארגון תקין בתנאי שנותנים לו מספיק זמן לתפקד בתחום הזה. אלו הן הבעיות המרכזיות שיש לספל בהן והן מובנות מאליהן. יחד עם זאת אין ליחס להם את המשקל המכריע בעיצוב יחסי אנוש. הם בודאי תנאי הכרחי אבל לא תנאי מספיק על-מנת שיהיו יחסי עבודה תקינים.

ב. מנהלים:

לפי דעתי חשוב ביותר, כדי שיוכלו לממש אספקטים אלו, שיהיו בידי הכלים הארגוניים הנאותים כדי לתפקד כאחראי וכמנהל. הכלים האלה בתחום המינהל התקין יצור מערך סמכויות מתאימים. לגבי הבעיה של הסמכות של המנהל הישיר - לכאורה זה אספקט פורמלי לגמרי. אומרים למנהל אלה ואלה הסמכויות ובמסגרתן אתה פועל. אבל המנהל הישיר נתפס בעיני העובד, או בעיני הגוף שבו הוא עובד, וכל תביעה וכל בקשה הבאה מהמנהל מתפרשת בעיניו כתביעות הארגון כלפיו.

במידה והמנהל בא בתביעות יש לספק לו את האפשרות לממש את התביעות האלה. ומצד שני גם לתת לו אפשרות לתגמל את העובד עבור דברים שהוא עושה.

במלים אחרות: העובד הישיר כאשר הוא בא במגע עם המנהל הוא נכנס למצב של קח ותן. עם הממדינה הישיר. הוא מצפה שהממונה הישיר גם יוכל לספק את התגמול המגיע לו - כפי שהוא רואה את זה במסגרת הזאת. במידה והמנהל לא מסוגל לעשות זאת יחפש לו העובד מוקדי כח ארגוניים אחרים. בארגון שאכן יוכל לתת את זה. מה שקורה הוא במקום שהבעיות נפתרות בדרג הנמוך ביותר, מיד הדברים מופנים לאינסטנציות גבוהות בהנהלה המרכזית ומהר מאד מבעיה קטנה שניתן היה לפתור אותה בדרג מידי מתחילה ללבוש מימדים פורמליים אספקטים של מאבק כוחות. מתערבים שיקולים של יוקרה ואינטרסים שחורגים מהבעיה המיידית ויוצרים מצב של תופעה של סכסוך עבודה.

כלומר, יש לנו כאן תופעה שהיא בולטת ורגישה במיוחד בארגונים שהם גדולים שנוטים לקבל דפוסי-ריכוזי כאשר ההחלטות ננקטות ברמות הגבוהות של הארגון מתוך איזה שהוא רצון לשמור על שליטה. התוצאה היא שבמקום שהבעיות נחתכות מיד, במקום שהטיפול יהיה בין הפרט לממונה הבעיה זוכה לטיפול ממושך או לא זוכה. הטיפול הוא מסורבל ונוטה להיות פורמלי. בעיות לוקליות הופכות להיות בעיות ארגוניות.

בעיות כאלה מתעוררות בעיקר בארגונים גדולים. בארגונים הקטנים הדברים האלה לא לובשים את החומרה הזאת כפי שהם נוטים ללבוש בארגונים גדולים.

אם כך צריך לאפשר לממונה הישיר יכולת שיפוט והחלטה לגבי בעיות הנוגעות לקבוצת העובדים שלו. נקודה נוספת חשובה שקשורה לנושא הזה שיש לפתח בארגון קוי תקשורת קצרים וברורים במיוחד בארגונים הגדולים שמטפלים בנושאים מורכבים. מפתחים קבוצות מטה מומחים לדבר ולעיתים קרובות מאד למרות שהמומחיות הזאת היא חיובית לתפעול טוב של הארגון עלולים להיות קוי תקשורת מאד ארוכים בין אותם גופים לבין המנהל הישיר. לעיתים קרובות המנהל הישיר אינו מעורב בהחלטות ובאינפורמציה שמתרכזת בקבוצות המיוחדות שעוסקות בנושא הספציפי. לעיתים קרובות התוצאה היא שדברים שהיו צריכים להגיע לממונה מכיון שהם נוגעים לקבוצת העובדים שלו או שהוא יכול היה להתריע מראש, לעיתים קרובות הוא לא מצוי בדברים - ואנחנו רואים את זה הרבה מאד. אני רואה את זה במערך התעשייתי כאשר זה נוגע לשינוי טכנולוגי. אותו הדבר לגבי מינהל - חושבים על שינוי מסויים, על הכנסת מכשירים חדשים והממונה הישיר לא יודע מזה דבר. נוצרת חרושת שמועות ואז יש שתי אפשרויות: או שחלה התארגנות בטרם עת, או שהממונה הישיר בעצמו מתרגיש נפגע ולא מוכן לשתף פעולה ולא מוכן להכין את קבוצת העובדים שלו למה שעומד להתרחש.

ב. מנהיים:

התוצאה היא שנוצר כדור שלג מתגלגל ואז הוא עולה לרמות הגבוהות של הארגון וזה צריך לבדא לידי פתרון בצורות יותר פורמליות ובצורות יותר מחודדות. יחכן מאד שיש לממונה הישיר רצון טוב ביותר נמידת התחשבות והוא פתוח לעובדים שלו כאשר המערך הזה עובד כתיקנו. כאשר כלי התקשורת סתומים ובלתי ברורים אין לו יכולת להשפיע כלפי מעלה העובדים רואים את זה ולומדים שאין שום טעם לפתור בעיות בדרך הזאת אלא לפנות מיד לדרג הגבוה ואז יהיה טיפול בנושא. לכן יש לשמור בארגונים גדולים על מידה מספקת של קשר עם קו האש עם הקבוצה שצריכה לבצע עבודה. זה מחייב עירוב של הממונה הישיר במתרחש בשלב לפני הביצוע כלומר, בשלב התכנון. בהעדר דבר כזה נוצרת הצטברות של תחושות קפוח, תחושות של חוסר מעורבות, גם מצידו וגם מצד העובדים הנוגעים בדבר.

יש הרבה מחקרים שנעשו, לצערי לא בארץ כי אין לנו מספיק תקציבי מחקר לנושאים האלה. אם מותר לצטט מחקר אמריקאי הם ניסו לברר מה הסיבה לתופעה בדבר של מה בכך פתאום מתפרצת שביטה או סכסוך, דבר שההנהלה לא היתה מוכנה ולא ידעה שזה עתיד לקרות. כאשר עקבו אחר הדוגמאות האלה של התפרצויות מצאו שאחד הדברים בנושא הזה היה של ניתוק מגע והעדר סמכות של הממונה הישיר לטפל בדברים. העדר תקשורת יעילים. וכך בגלל דבר של מה בכך מתרחש סכסוך בקנה מידה גדול שלא היו מוכנים לו.

כלומר, הנושא שנראה לי חיוני לתפקוד תקין אלה הם נוהלים וכללים. אני רוצה להדגיש שאנחנו נגד אותו אלמנט חולה של ביורוקרטיה של ניירת. אני רוצה לעשות אבחנה ברורה בין ביורוקרטיה תקינה לבין המחלות והעוותים. אני מבינה שכללים אחידים הם חיוניים לתפעול תקין של מנהל העבודה, של ארגון עובדים אבל אין להגזים בכך אלא במידה ובשיקול הדעת. קיומו של הכלי מפקיע החלטות מסויימות מן התחום של שרירותיות ומן התחום של הסדרים מתחת לשולחן לתחום הגלוי. ברגע שמנהל יכול להסתמך על כלל, על נוהג או על תקנה יש לו גיבוי ואז אין מקום ואיפה ואיפה. לפיכך יש מקום לכללים ולתקנות אבל במידה. אין כאן רצפט ברור כמה צריך וכמה לא צריך. מוטב לא לכתוב כלל או תקנה אם אין אפשרות לממש אותה. מצד שני אם כותבים תקנה יש לעמוד על קיומה. ברוב הארגונים הקיימים, כללים כאלה בשעות לחץ של עובד כאשר אין מספיק עובדים, נוטים לא לעמוד על הדברים האלה.

יש בעיה של העדרות - בכל תקנות העבודה כתובים הדברים האלה. ברגע שהממונה הישיר מתייחס לזה ועומד על המימוש של הדבר הזה מיד נראה ירידה בתופעות האלה. מאידך כאשר יש כלל או תקנה שנכתבת בגלל איזה שהיא סיבה, מבלי לחשוב מבחינה מערכתית מה המשמעות של זה לטווח הארוך ואי אפשר לקיים אותה, מוטב לא לכתוב אותה.

דוגמה אחרת - ושוב אני מביאה את הדוגמה מהתעשייה והוא עניין של ניקוב נוכחות. אם מפעילים כלל כזה שיחול על כולם ללא יוצא מהכלל. ברגע שאתה מפעיל את היוצא מהכלל עולה השאלה למה זה כן וזה לא, והדברים מתגלגלים לבעיה חמורה.

נקודה נוספת בהקשר לזה היא באיזה שווא מקום נוגעת לנורמות המקובלות בארגון, המנהל הישיר וההנהלה הם הסמך לדפוס התנהגות אשר מצפים מכלל העובדים. כאשר יש חריגה מצידו, כאשר הוא לא מתנהג בצורה הזאת, החל מבדל סיגריה במסדרון וכלה באי-ציות לחניון, אין שום סיבה לבוא בתביעה לאחריים, כאשר אתה לא בא בתביעות אל עצמך.

ב. מנהיים:

ענין רביעי זה ענין של צדק וחלוקת התגמולים. ברור שיש בעיות שכר, סולמות שכר שלא נוגעים לנושא אבל אני רוצה להתייחס אליו בהקשר ליחסי אנוש. אלה הם דברים שנקבעים במישור הפורמלי, יחד עם זאת יש כמה מרכיבים ברודים הנוגעים למדיניות כח-אדם במסגרת המפעל שאולי אי אפשר לכתוב אותם בהסכם אבל בכל זאת הם מאד חשובים.

לדוגמה: ענין של יצירת סולמות קידום.

זה לא תמיד מופיע כאלמנט מובהק בהסכמים יחד עם זאת זה דבר חיובי וחשוב ליחסו של העובד, לסיכוייו בעבודה ולהזדהותו במפעל. קשור לזה ההשפעה שיש לממונה על קידומו של עובד זה או אחר. במידה ואנחנו מתעלמים לקשר של הממונה הישיר על מימוש הזכויות של העובד, אנחנו מפקיעים אלמנט חשוב בתחום שלו ליצור יחסי אנוש במפעל. הם בעיקר המגע החופשי, הגלוי השווה לכל נפש - את זה צריך להפעיל במסגרת הארגון.

כל הנקודות שהעליתי, ניהול תקין,

כללים אחידים, הרגשה של אדניברסליות, של דפוס ניהול, הם תנאי חשוב וחיוני ביחסי אנוש מעל ומעבר לאותם דברים אישיים שנוגעים לאישיות. העדר הדברים האלה יוצר במשך הזמן הצטברות של לחצים שהביטוי הקיצוני שלהם זה הסכסוך הגלוי ולרוב זה מתבטא לצד של התגמול החומרי.

בענין הזה יש עוד נושא שנוגע לכאן

והוא איך יוצר המנהל את היחסים שלו. אנחנו מדברים הרבה מאד על הענין של סגנון ניהול שטפני. המנהל במגע עם העובדים שלו חייב לערב את העובדים בנושאים ובהחלטות שנוגעות לו בתחום העבודה המיידית שלו. אין זה אומר שהוא צריך לשחף אותו בנושא של מדיניות המפעל לטווח ארוך. אבל יש סכנה בהדגש יתר בסגנון הזה. זה יכול להיות בעיקר כאשר נותנים למנהל את הכלים להחליט החלטות כאלה. הדפוס הזה יכול לפעול כאשר יש לממונה הישיר אפשרות של גמישות מסויימת. נוסף לזה זה מחייב אותם גם בצד של חינוך העובדים. וכאן אני רוצה לומר במה שנוגע לתפקיד של ועדי העובדים. שוב הועד הזה במישור הפורמלי הוא גוף יציג. נדמה לי שמה שמתרחש אצלנו שיש הזנחה רצינית בהגדרת תפקידם של הועדים.

הועד, ובצדק, ובפורמלי הוא מופקד

על שמירת הזכויות של העובדים ומימוש ההסכמים. אבל יש גם במגע היום-יומי בדפוס ההתנהגות של חבר ועד השלכות על למידת התנהגות של העובדים. אחד האלמנטים המכריעים בנכונות העובדים הוא כיצד הם רואים את נציגם מתנהג. לא פעם נתקלתי בבקורת מצד העובדים על חבריהם בועד שהם הולכים לועד כדי לקבל שכר. התחושה שהפעילות בועד היא לעיתים קרובות מתרכזת בנושא חיצוני של זכויות ולא בנושא של דוגמה אישית לעובדים. כאשר אתה חבר ועד תחשוב 10 פעמים כאשר אתה עוזב את העבודה לעשות משהו אחר. כאן צריך להקפיד הרבה יותר. ושוב הגבול בין הצד הפורמלי והיחס היום-יומי מאד מטושטש וזה דבר חשוב שצריך לעמוד עליו.

יש כיום פעולה בדוכה בנושא של הכשרת

ועדים. הנקודה הזאת צריכה להיות ברורה שיש לזה לא רק פונקציה כלפי חוץ אלא גם פונקציה כלפי פנים.

ב. מנהלים:

לבסוף הייתי רוצה לעמוד על עוד נקודה אחת וזה הנושא של דפוסי ארגון העבודה בכלל והאם יש מקום או אפשרות לעצב דרך חדשה של חלוקת העבודה, של תכנון העבודה שבה אנחנו נוכל לתקן, לשפר ולטהר את האוירה של יחסי העבודה.

וכאן אני באה לתאוריות ולמספר נסיונות שנעשו בעולם. כאשר אני מדברת על כללי התנהגות ועל עמידה על ביצוע של פעילות מסויימת - אדם נכון ומוכן הרבה יותר לממש דברים ולקבל על עצמו עולה של משמעת כאשר הוא עצמו היה שותף בעיצובה. ללא ספק כאשר מדובר על סגנון ניהול שטפני ומנהל עבודה יהיה מסוגל להביא לכך שקבוצת עובדים תחליט בעצמה מה דרוש ומה צריך כדי לעשות דברים יש לזה משמעות מיידית ופרקטית ביחסי היום-יום של אותה קבוצה לבין מנהל העבודה.

אני מאמינה שצריך לעשות גם את זה והמשמעות של זה היא בתחום אחר של יחסי העבודה. בתחום של יצירת יחסי עבודה, מעורבות יתר והזדהות יתר, צריך לפעול בתחום של דפוסים אחרים של ארגון העבודה. מה שאני אומרת זה לא דבר חדש. אנחנו יודעים שיש נסיון בעולם התעשייתי. לא רק אנחנו מתמודדים עם הבעיות האלה, אלא גם תעשיות אחרות בעולם. הבעיה של חוסר איזון, של חוסר השפעה וחוסר יחס למה שאדם עושה בעבודה, היא לא רק נחלתנו.

ישנם שני דפוסי תגובה למצבים כאלה. הדפוס האחד הוא דפוס אדיש לעובד לא איכפת ולא נוגע לו. במידה מסויימת עובד כזה הוא נוח, הוא לא ישבות אבל הוא גם לא יגיע לפריון. הדפוס השני הוא דפוס אליים נוקט במחאה גלויה ובסכסוך, בלחץ ברור ודחיה אקטיבית של הארגון שהוא נמצא בו. התפיסה אומרת שאם נסדר את מערכות הארגון ע"י חלוקה שונה של עבודה אנו עשויים לסייע בטיפול הבעיה הזאת. כאשר מדובר בביצוע קטע שלם של עבודה ע"י קבוצת עובדים, אז אם יש משימה ברורה שאליה צריך להגיע וכאשר נותנים את הכלים על-מנת להשיג את המשימה הזאת ולממש אותה אז העובד בצורה כזאת יותר מעורב ואיכפת לו למה שהוא עושה והקבוצה תהיה יותר נכונה להגיע לתפוקה ללא לחצים פורמליים שמתלווים לזה.

אבל - אזהרה - ברגע שעוברים לדפוס כזה של ארגון שמורידים לקבוצת עובדים משימות שלמות, כלים וכיו"ב אנחנו עשויים לעמוד בפני שתי תופעות: אנחנו באמת ניצור מעורבות ואיכפתיות אבל זה עשוי להתבטא באקטיביות בתחום יחסי העבודה. כלומר, עשויים להגיע למעורבות כזאת שהקבוצות תלחצנה להיות שותפות מיידיות בתחום יחסי עבודה פורמליים. כלומר, זה תובע מצד הארגונים היציגים, ההסתדרות, זיקה קרובה יותר למתרחש לקבוצת העבודה. אי אפשר להתייחס לארגון פנימי בלי ללוות זאת באיזה שהיא מתכונת אחרת שונה מהצד הפורמלי.

אם ילכו בכיוון הזה, אולי בשלב מסויים נראה חידוד של יחסי העבודה אם לא ניצור יתר גישה ישירה עם קבוצת העובדים. הנקודות האלה שוב מראות שאין לעשות אבחנה חדה בין המישור הפורמלי לבין המישור השולט היום-יומי. לבסוף חוסר היכולת להבחין בין הצד הפורמלי לצד הבלתי פורמלי.

אחד הדברים החמורים זה הפיצולים של קבוצות עובדים בקשר להתמחות. מתוך ההתרשמות שלי, גם לנושא הזה יש השלכה מיידית על המתרחש בארגון. יוצרים מצב חרותי בין הארגונים. כל אחד מנסה לעלות על משנהו בהישגים.

ב. מנהיים:

אני חושבת שגם בנושא הזה הצד של חלוקת עבודה, איך יוצרים את היציבות של העובדים זה דבר שיש לו ביטוי פורמלי אבל בחיי היום יום יש לו משמעויות מיידיות על קבוצות שונות במישור הפורמלי.

ד"ר שירון:

אני הוזמנתי לכאן על-מנת לדווח על מחקר שנערך לפני שנתיים. המחקר נעשה עפ"י הזמנת משרד העבודה בשנים 72-1971 ועומד להסתיים בחודשים הקרובים. המחקר הזה הוא מחקר חלוצי ראשון ואחת הבעיות הראשונות זה איסוף חומר ראשוני על מערכות של יחסי עבודה בשירות הציבורי. למשל, להסתדרות עובדי המדינה לא היה חומר מסוכם עד שלא באנו. אותו הדבר לגבי הפקידים של נציבות שירות המדינה. אותו הדבר לגבי המרכז השלטון המקומי ולגבי עיריות גדולות. היינו נאלצים לעשות עבודה ראשונית של איסוף חומר בסיסי. זו עבודה מקיפה יותר שארכה זמן רב.

העבודה: התנהלה בשני דרגים עיקריים:

דרג של משק ודרג של ועדים. בדרג של המשק עבדנו על מערכת יחסי העבודה של הממשלה, של השלטון המקומי ושל סקטור הבטחון. בדרג של וועדים עבדנו אך ורק על ועדים בשירות המדינה.

המחקר הוא גדול ומכיל מספר רב של פרקים

שחלקם נושאים תארי אופי. אני אתיחס לקטע אחד של המחקר שקשור לנושא שאתם מקיימים היום והוא מערכת יחסי העבודה בממשלה.

ניתן ללמוד מהעבודה הזאת שלשירות

המדינה יש תפקיד של מורה דרך ושל מכוון ושל מדריך במערכת יחסי העבודה בשירותים הציבוריים. זאת לאור העובדה שהתקשי"ר משמש קודקס חוקי מנחה לגבי הסקטור הציבורי כולו. זה נושא אופי רחב יותר אבל הדגמים המיוצגים בשירות המדינה הוא תקין גם לחלקים אחרים של הסקטור הציבורי, כולל תקנים, ושבוע המקצועות השונים.

לכן נראה לי שאם מאתרים קיום בעיה

ואם יש בעיות בתחום יחסי עבודה בשירותים הציבוריים אז נקודת המוצא לרפורמה היא נציבות שירות המדינה והסתדרות עובדי המדינה. כאמור את זה מסיקים על סמך ההתרשמות מהעבר שהרפורמה בתחום הזה תעשה שינויים גם בתחומים אחרים במשק.

זה שאנחנו עוסקים אך ורק במדינה אין

זה אומר שזה הסקטור המפגר ביחסי עבודה אלא להיפך, זה סקטור יותר מאורגן יותר מתקדם בנקודות רבות שקשורים ביחסי עבודה.

לגבי בעיות של יחסי עבודה בשירותים

הציבוריים אולי ניצור קשר ישיר בין מה שאמרה גב' מנהיים לבין ההרצאה שלי. עשינו מחקר בין וועדי העובדים בשירות המדינה ושאלנו לגבי הצטברות רגשות של קפוח ושל חוסר מעורבות אז התשובה היתה: 32% מהחברים אמרו שהם שבעי רצון ביחסים עם ההנהלה. 74% אמרו כן ובמפעלים התעשייתיים 75% שאמרו כן.

ד"ר שירון:

שאלנו שאלה דומה לגבי תפקידו של ועד עובדים והאם קיים ערפול או אי בהירות ביחס לתפקידו של ועד עובדים במדינה. שני שלישים מהמשיבים ענו כן. כלומר, שבשירות המדינה קיים מצב של ערפול וחוסר בהירות ביחס להגדרת תפקידו של ועד העובדים.

שאלנו את ועד עובדי המדינה - באיזה מידה נועצו בועד לפני חתימת הסכמי שכר. אמרו במידה מועטה ביותר 75% ובמידה רבה 15%. כלומר, שבהרבה ועדים לא נועצו בהם תחילה לפני חתימת הסכם שכר. האחוז המקביל בתעשייה הוא 31% - כמעט פי שניים.

רצינו לראיין גם את המנהלים בשירות המדינה והתנהל מו"מ שבו היו קשורים ג. בן-ישראל ואנשים אחרים ממשרד העבודה, ולצערי המו"מ לא עלה יפה שכן נתקלנו בסרוב לאפשר לראיין מנהל בשירות המדינה. לאחר מו"מ ארוך היתה הסכמה שנראיין מנהל אך בתנאי שלנציבות תהיה זכות לפסוק מה יפורסם ומה לא יפורסם - לא עשינו את זה בסוף.

אני הבאתי כמה דוגמאות שלש בהן מאותן בעיות שהצביעה עליהן גב' מנהיים הברלטות במציאות של יחסי עבודה בשירותים הציבוריים או בשירות המדינה.

בראשי פרקים אני רוצה לאתר תחומים מרכזיים של בעיות שקיימות בדרג של הענף כולו. של מו"מ בין נציבות שירות המדינה מצד אחד, לבין הסתדרות עובדי המדינה מצד שני. קיימת בעיה של כל הנושא הקשור במדיניות השכר של הממשלה לגבי עובדיה. וכאן מזהים את מדיניות הצפרדע של שכר בסקטור הממשלתי. מדיניות הצפרדע זה כינוי שמוצמד למדיניות השכר ולמה הכוונה? - אם מסתכלים על התנהגותה של הצפרדע שטורפת זבוב - היא ממתינה, יושבת בסבלנות ופתאום נותנת קפיצה והטרף נאכל.

הממשלה כאשר היא באה ליישם מדיניות שכר, אז במשך שש השנים האחרונות הפעילה מדיניות שכר מרסנת רק לגבי עובדיה. מה שקרה הוא שבמשק הפרטי מתקדמים ועולים ונוצר פער בין הסקטור הציבורי ששכרו קפוא לבין ההתרחשות במשק הפרטי. הפער הולך וגדל עד שנוצר בקיע ומתרחשות רעידות אדמה ורק אז הממשלה נזעקת ואז יש הגדלת שכר. התוצאה שיש שוב פעם מערכת רעועה בתחום של הגדלת השכר בסקטור הציבורי.

לגבי הסקטור הממשלתי ישנה נקודה נוספת ששם נגבה המס מעובדיה במלואו. אם יש ענין של גבייה יחסית של מס אמת הרי זה נגבה מעובדי המדינה. יש מדיניות רשמית של הקפאת שכר בשירות הממשלה. יש מדיניות רשמית של הקפאת שכר ביצור - שוב נוצר פער ושוב היא תופעל ללא התחשבות בסקטורים השונים, ללא התחשבות בפערי ביקוש והיצע. היא תופעל כמכבש והיא לא תחזיק מעמד וההתפוצצות תבוא לקראת הבחירות - אז יהיו הרבה מאד שבתות. זו בעיה מאד רצינית של מערכת קביעת שכר בסקטור הציבורי.

נושא שני - כל מערכת היחסים שבין האוצר, נציבות שירות המדינה, הנהלות המשרדים והמנהלים בתוך הסקטור הציבורי. וכאן זה חוזר לראיה שהביאה גב' מנהיים כאשר דיברה על מערכת יחסים בין הדרגים השונים של המינהל לחשיבות של האצלת סמכויות למנהל הישיר בכל מה שקשור למערכת יחסי אנוש.

ד"ר שירון:

חקרנו שביתות גדולות שהיו בשירותי הנדסה, במשרד הבריאות ועוד 2-3 שביתות אחרות והמסקנה היא בוטה. חלק מסיבות השביתה נעוץ בבעיה שהחלטה לגבי היענות או אי היענות לעובדים היא ממשרד האוצר. ניהול המו"מ בהצגת העמדה שממנה ניתן ללמוד ואיתו מנהלים מו"מ מתבצעת ע"י הנהלות המשרד ונציבות שירות המדינה.

יש כאן - אם תרצו - פער של תקשורת, פער של מרחק היררכי שנוצר בין הדרג שמבקש את זה לבין הדרג שמנהל את המו"מ ובין ההתרחשות בפועל שבדרך כלל ברמה של אגף או חטיבה. מזה נובעת הסחבת. זה תחום בעייתי במערכת הסמכויות ובכל מה שקשור בניהול יחסי עבודה.

הקומפלכס השלישי זה תחום ההצמדה במקצועות השונים במדינה. הייתי אומר שחלק מהבעיה הזאת או חלק מההסבר לבעיה הזאת קשור לנושא של חלוקת סמכויות כאשר אין להנהלת המשרד סמכות של תחום משחק בתקציב שעומד לרשותם. ברור שיוצרים כאן הצמדה בין שכר שמקבל עובד במשרד מסויים לבין שכר שמקבל עובד באותו מקצוע במשרד אחר. חלק מההצעות שלנו לפתרון עשויים לענות גם לבעיה של ההצמדה.

ההתרחשויות של השנה האחרונה מסייעות או תומכות ברעיונות שאנחנו מציעים. מה קרה בשנה האחרונה? - אם עד לפני שנה היה בשירות המדינה ריכוזיות בלעדית של תקציב וכח-אדם, שני הדברים האלה היו נקבעים ברמה של משרד האוצר. ניהול התקציב וכח-האדם נעשה ע"י האגפים השונים במשרד האוצר. הרי שחל שינוי די מהפכני לגבי הצורה על קבלת החלטות על תקציב המדינה האחרון. נותנים עכשיו יתר גמישות למשרדים. הוחלט למעשה לתת למשרדים חופש משחק מסויים בתחום התקציב שלהם.

מה קורה עכשיו? - נוצר חוסר איזון בין ריכוזיות מוחלטת של כח-אדם לבין מה שקורה בתחום התקציב. כאן, כאילו, הולכים לקראת המשרד ונותנים לו חופש מסויים בקביעת התקציבים.

אני רוצה לציין תחום בעייתי נוסף - ואני מניח שהוא התחום המעסיק אותכם - וזה התחום של השביתות. אם מחבוננים על השביתות שהיו בשנת 1975, עד ספטמבר, הרי ש-71% מן השביתות המלאות ו-81% מן השביתות החלקיות היו בסקטור הציבורי. אם מתייחסים לנקודה הזאת של שביתות במשק הציבורי רואים מעט מהשטח. ברור לגמרי שהדיאגנוזה היא אמיתית ונכונה. יש ריבוי של שביתות בסקטור הציבורי אבל אסור לנו להיזת מושפעים בקביעה אך ורק ע"י הנושא של שביתות ואבדן ימי עבודה. צריך לראות את התמונה בכללותה. אבדן ימי עבודה זה בא לא רק משביתות אלא יש העדרויות שונות. יש מרחב עצום של אובדן שעות עבודה, אובדן כושר יצור ע"י ניצול לא תקין וחוסר יעילות וכיו"ב. השביתות הם רק חלק קטן יחסית של סך הכל הזה של אבדן תפוקה לאומית. כאשר מסתכלים על ענין של השביתות צריך להסתכל עליו בד בבד עם נתונים אחרים שקשורים לאובדן תוצר לאומי וארגון לא נכון ביחסי העבודה.

למשל, אם מדברים על העדרויות במשק הממשלתי לעומת המשק הפרטי ההערכה היא שהתופעה חמורה יותר בתעשייה מאשר בשירותים. אני לא ראיתי נתונים לגבי התעשייה אבל זו ההתרשמות הכללית שלי.

ד"ר שירון:

מה יכולה להיות, לפי דעתי, דרך אפשרית לפתרון הבעיות שקיימות בשירות המדינה.

לא התייחסתי לכל הבעיות שיש כאן. ישנן בעיות נוספות שניתן להרחיב את הדיבור עליהן. בעיות של פער, תקשורת, אמינות בדרגים השונים בין נציגות העובדים לבין הדרגים האחריים. כל הנושא של העדר בהירות וחוסר מקומו של הועד.

אני הייתי אומר בקנה אחד עם השינויים שהיו במישור של תקציב הממשלה, כמעט מתבקש המסקנה שראוי לאזן את המערכת ע"י הורדת סמכויות נוספות בניהול כח-אדם לידי דרגי המינהל הנמוכים יותר. אם האוצר הלך להגמשה מרחיקת לכת של כל הנושא של תקציב המדינה, להערכתו, משחמע מכך החלטה מקבילה ללכת להגמשה של נושא של ניהול כח-אדם בשירות המדינה ע"י העברת סמכויות מהדרגים של האוצר לדרג של המשרדים. אותו הדבר הרחבה של הנושא עבודה במשרדים השונים בכל הקשור ליחסי עבודה.

מעשית, מה שאני הייתי מציע כקו מנחה למחשבה לראות את מערכת יחסי העבודה בשירות המדינה ושל הסקטור הפרטי במערכת דומה מקבילה לזה שלפיה עשתה ההסתדרות בסקטור הפרטי לקראת 1976-77. מה ההסתדרות אמרה לגבי הסקטור הפרטי? - נבחין בין שתי רמות של ניהול מו"מ: הדרג הארצי ששם נקבעים נושאים מסויימים כמו העלאות שכר, כמו נושא של הכנסת מינימום, תוספת יוקר ופנסיה לבין הדרג המקומי, זה הענף או המפעל, ששם יקבעו דירוגי שכר ספציפיים. שם יתנו לעובדים עבור פרוץ מוגבר, סולמות מקצועיים, הטבות סוציאליות וכיו"ב. כלומר, ההסתדרות בפועל הולכת לקראת מו"מ בתבנית כפולה בדרג של המשק הכולל בנושאים מסויימים ובדרג של ענף עם נושאים מסויימים שנקבעים שם. זה הקו שהייתי מציע ליישם במשק הציבורי.

לגבי אותו רעיון בסיסי שדברתי עליו יוצא שנציבות שירות המדינה לא צריכה לעשות דברים מסויימים. מה לא צריכה לעשות נציבות שירות המדינה? - היא לא צריכה לעסוק בעניינים של עובדים בודדים. היא לא צריכה לעסוק בנושא של חגמולים, בנושא של פרישה, של משמעת, של תקן וכיו"ב. כל הנושא שקשור לעובד הבודד צריך להיקבע בדרג של אותו משרד. ברגע שמחליטים שהטיפול יורד להנהלת המשרד, אז להנהלת המשרד יש סמכות להאציל את הסמכות שהוענקה לה.

גם תקן?

מ. ורטמן:

ד"ר שירון: בעיקר תקן. לפי הכיוון הכללי של ההמלצות שלנו הנציבות לא צריכה לטפל עבור המשרדים

בנושא התקן. צריך להבחין בין קביעת מדיניות לגבי תקן לגבי כל הנושא של חנוך רב-שנתי של כח-אדם במדינה לבין כח-אדם יומיומי בנושא של תקן. נושא של תקן ודירוג שכר צריך להיקבע על בסיס שוטף בתוך המשרד, בתוך היחידה הגדולה של השירות הממשלתי. אני ער לעובדה שפרוש הדבר מהפכה די רצינית בכל הנושא של מערכת יחסי העבודה. אבל הטיעונים שלנו פה שכל מי שטוען שזו מהפכה ריאלית ההוכחה היא עליו. גם כיום הכיוון והמקום שממלא את נציגות העובדים זה הנושא של התקן נושא של קידום. עד שניתן להתייחס לדרג המשרדי כדרג שממנו עולים דברים משמעותיים בדרג של החלטות.

ד"ר שירון:

לגבי מערכת שכר וסולמות שכר - כאן אני מציע להבחין בין שני סוגים של מקצועות. סוג מקצועות שהם יחודיים למשרד למשל, אחיות, זה שייך למשרד הבריאות, או עובדי המיכון של משרד האוצר ופיו"ב. מקצועות שהם יחודיים לתכונות של המשרד. לגבי המקצועות היחודיים היינו מציעים להפקיד את קביעת סולמות השכר והשיבוץ למשרד, עם הנחיות רב-שנתיות של הנציבות. כלומר, מה שאנחנו מציעים הוא לתת למשרד הבריאות לנהל את העניין של שכרם של האחיות.

אני לא מציע לעשות את ההורדה של התקן גבת-אחת אלא בצורה הדרגתית תוך תקופה של התארגנות והסתגלות בשילוב עם האחרים.

מה המניעים שלנו לגבי השאלה מה הנציבות כן צריכה לעשות? - אחד התפקידים הראשיים שהיא צריכה לעשות הוא להקים מחלקה מטה אמיתית בכל מה שקשור בניהול יחסי עבודה בשירות הממשלה. קודם כל נראה לי שיש מחסור רציני ולוחץ במידע שוטף שעשוי לסייע למשרד לעצב מדיניות שכר ולעצב מדיניות של יחסי עבודה. יש לצערי אפוא של סודיות שמכסה חלקים גדולים מאד בכל מה שקשור בניהול שכר. למשל, שכר ששולם לעובדי המדינה, להערכתך הוא נתון מאד חשוב לעיצוב מדיניות שכר גם לגבי הסקטור הפרטי. זה נתון מידע לציבור על רמות שכר ריאליות. חשוב מאד לדעת מה הם נתוני השכר הממשלתיים. חשוב לדעת מה מקבל מהנדס בשירות הממשלה ומה מקבל שוטר. גם הוא יעמיד באור ריאלי את מערכת הציפיות בסקטור הפרטי במשק. כיום יש מעטה של סודיות וצריך להוציא את הסוואתו.

היו"ר ש. ארבל: זה מתפרסם ולכל הדירוגים האלה יש טבלאות.

ד"ר שירון:

אני מתכוון לאספקה שוטפת של נתונים, כולל תוספות. הדבר הזה חייב להיות גם בכיוון הפוך. הנציבות צריכה לספק למשרדים מידע שוטף לגבי מה שנעשה במשק הפרטי. לא מאפשרים למשרדי הממשלה לקבוע מדיניות נכונה בכל מה שקשור בניהול תקין של מקצועות שונים ושל סוגי עובדים שונים.

דבר נוסף - יש לאסוף מידע לגבי כל מה שניגש למכרז, על שכרו הקודם ולפרסם זאת. נתונים על מחזוריות של עובדים בכל אחד מהמקצועות. לדוגמה: אני משוכנע שאם לתנהלת משרד הבריאות היתה מודעת העובדה שיש נידות עצומה של רופאים משירות הממשלה היא היתה עושה בירור עמוק. המידע הזה לא זורם בצורה שוטפת ומתמדת, אל מוקדי קבלת החלטות אלו.

ח. שמעוני: למה הנציבות ולא משרד הבריאות, הרי זה קשור בעיקר למשרד הבריאות?

ד"ר שירון:

זה מתייחס לרעיון הכללי שלפיו הנציבות צריכה ליהפך ליחידת מטה רצינית מאויישת בכח-אדם ע"י הצבה של מומחים וידע. ברגע שאתה מפזר למשרדים השונים אתה יוצר יחידות קטנות. לגבי המידע - אני מפריד בין מישור של עבודת מטה של איסוף נתונים לבין קבלת החלטות. אם בשירות המדינה תוקם יחידה כזאת היא תאסוף מידע בכל השטחים וכאן רצוי לרכז את זה. התחום השני זה הליכה לקראת מדידת אפקטיביות של יחידות ממשלתיות. פה אני מתייחס לרעיון של שיטה שוטפת קבועה של הערכת רמת הביצוע של יחידות הממשלה השונות. למשל, אין לנו מידע על אופן הניהול במערכת יחסי העבודה ביחידות הממשלה.

ד"ר שירון:

אפשר לאסוף מידע על העדרויות, ביצוע של עובדים ביחידות, התקדמות לקראת השגת יעדים וכיו"ב. כל הנושא הזה של מדידת האפקטיביות של יחידות הממשלה יכולה להיות חשובה באיחור מוקדם של סכסוכי עבודה. בזיהוי היחידה הבעייתית והטיפול בה.

דבר זה קיים בסקטור שאני קשור אליו וזה בסקטור של הצבא. שם בפועל מיישמים את הרעיון הזה. יש לצה"ל סקר שוטף שאוספים בין החיילים ומזה מסיקים את המסקנות. אם ביחידה זו או אחרת יש תלונות של מורל ירוד שולחים למקום הזה צוות ומטפלים בנושא. מאחרים ומזהים את הבעיות שיש למקום. באותו הרעיון הכללי אני מציע ליישם גם בשירות הממשלה.

תחום נוסף הוא תחום של כל מערכת היחסים שבין העובדים לבין המנהלים. היו כמה רעיונות וכמה המלצות בעבר להקים מועצות עובדים משרדיות שלידיהם תמסרנה תחומי פעולה מוגדרים וידועים. למשל, הנהלת המשרד תהיה חייבת להביא בפני המועצה את התקציב השנתי, את חכניות העבודה וכיו"ב. העובדים מצידם יצטרכו לדווח על בעיות, על תחומים שהיו רוצים לשפר ועוד. אלו רעיונות שהושלו בכמה במות ועדיין לא בוצעו. להערכתך, זה יכול להיות תחום טוב מאד. לגבי הערכת עובדים - זה גם נושא שהיה מוזנח לחלוטין, בכל הנוגע להערכה וקידום. מה שהייתי מציע שחלק מהתגמול הכספי שמקבל העובד יבוסס על הערכת הביצוע שלו כפועל יוצא מכך קידום וטיפול מעמיק בנושא של הנעת העובד הממשלתי. בענין זה הייתי רוצה לצטט סקר שנעשה ביחידת מחקר של הממשלה האמריקאית. השכיחות היחסית של הצורות השונות שנעשה בשירות הפדרלי האמריקאי כדי להניע עובדים, ליצור הנעה גבוהה יותר רבה יותר של עובדים בשירות הפדרלי האמריקאי. הם כיסו את יחידות הממשלה השונות ומה שאני אומר זה פשוט אחוז היחידות שבהם מופעלות שיטות הנעת עובדים. שיטת הנעת עובדים שנקראת זמני עבודה גמישים מופעלת ב-51% מהיחידות. רוטציה של תפקידים 10%. שיטת הנעה שנקראת בשם האשרת עיסוקים 11%. הרחבת עיסוקים 8%. ניסויים מעשיים, שינוי בסגנון הניהול 9% של היחידות. נסיונות מעשיים של שכיחות תנאי העבודה הפיזיים 12%. שיטות שונות של שכר עידוד אישי 8%, שיטות שונות של ניהול ע"י יעדים - 12%. יש פה תופעה שבעולם הרחב מנסים ללכת לקראת נסיון של שינוי בשיטות שונות על-מנת להניע עובדים. המצער הוא כאן שכאשר מתבצעים ניסויים בתחום של הנעת עובדים מתברר שהנסיון לא ממוצה, לא מועבר בצורה שיטתית. למשל, זמני עבודה גמישים אולי זה קיים במקום אחד או שניים. איש לא הראה את הסיכוי של הנסיון הזה ואת המשמעות שלו. למשל, שכר עידוד אישי איש לא עוסק בסיכום הנושא הזה של איסוף לקחים.

משהו על השינויים וההצעות שאנחנו

מציעים בתחום ההנהלות של המשרדים בשטח יחסי עבודה. אחת ההמלצות של המועצה המשותפת זה טיפוח יחסי הידברות עם העובדים תוך שמירה על הסמכויות של ההנהלה. האצלת סמכויות בדרגי מינהל נמוכים יותר. באופן כללי האצלה למטה של הטפול בעובד הבודד עד כמה שניתן הדבר. כלומר, החלטות שקשורות לעובד הבודד יקבעו ברמה הנמוכה האפשרית ביותר, כולל טיפול של איחורים בעבודה, אפילו קביעת פיצויי פיטורין בפרישה לגימלאות. כל הזמן אנחנו שומעים שיש צורך בניידות לסקטור היצורי, אפשר היה לקדם את הנושא הזה ע"י הפשרה של הפנסיה התקציבית. איך עושים את זה? - ע"י הצמדה של הפנסיה התקציבית לעובד ולא למקום העבודה. הכי טוב שיצמידו זכויות לאדם ולא למקום העבודה. למשל, מתן פיצויים מוגדלים כאשר מעונינים לעודד העברת עובדים לתחומים מסויימים. להוריד את הסמכויות וההחלטות בנושא הזה להחלטות המשרדים ואפשרות של משחק בתחום של פיצויי פיטורין.

ד"ר שירון:

המוקד של דברי היה על נציבות שירות המדינה. ההסבר לכך נעוץ שבשירות המדינה ובמשק הציבורי כולו, לעומת הרשויות המקומיות שירות המדינה מתקדם והוא על רמה גבוהה יותר של ניהול מערכת יחסי עבודה. משום שאני מעריך שכל חיקון שיבוצע כאן יועבר הלאה ויכה גלים במשק הציבורי. הרעיון הכללי שניתן להציג אותו הוא רעיון של ניהול מ"מ במשק הממשלתי. חיקוי המודל של המשק הפרטי למשק הציבורי. אני ער לכך שזה קשור למספר רב של בעיות ויש מספר רב של קושיות. ברור שהמשמעות לכך שורה של שינויים נוספים ומקבילים שצריך יהיה להכניס. למשל, מערכת יחסים בין חברי הועד שיש להם זכויות אישיות נוספות ולא דוקא חובות נוספות כאישי ציבור. כלומר, יש מערכות נוספות שצריך יהיה לחקן ובעת ובעונה אחת, לפני שהולכים לרפורמה מרחיקת לכת.

לאור העובדה שמדובר בהצעה ובשינויים מרחיקי לכת הייתי מזהיר מראש מהליכה אליה לפני בדיקתה לעומק ע"י ועדת מומחים רצינית שמקיפה יצוג של אנשים שיכולים לתרום, שתבחן את הבעיה ותעלה שורה של המלצות. בנוסח של ועדת בן-שחר בנושא של מיסים.

ד"ר כרמי:

אני אסתפק בדברים קצרים. ברצוני לחלק את הסקירה לשני חלקים: בחלק הראשון אני אספר על מקומו של המכון לקידום יחסי עבודה במערכת יחסי העבודה שלנו ועל פעולותיו. בחלק השני שהוא יהיה המסכם אתיחס למספר בעיות מרכזיות שנראות לנו במכון שצריך לתת עליהם את הדעת במערכת יחסי עבודה.

אני רוצה להדגיש, בראש ובראשונה, שהמכון יחודו בכך שהוא משותף לכל הגורמים שפועלים במערכת יחסי עבודה. הוא מיוחד בארץ מבחינה זו במישור הבינ"ל, הוא מזכיר את ארגון העבודה הבינ"ל שבה פועלים על בסיס שווה פחות או יותר של ארגון עובדים וארגון מעסיקים והממשלה. פעילות המכון הוא מבחינת הפעילות המונעת של המחלקה ליחסי עבודה שבמשרה העבודה. לכן אנחנו קשורים מבחינה עניינית למחלקה הזאת ומבחינה אופרטיבית אנחנו קשורים למכון לפירוק העבודה והייצור.

המכון פועל בשלושה תחומים: תחום ההסברה, תחום סקר ויעוץ ותחום הדרכה. כאשר אני אומר הסברה אני חושב על שני דברים עיקריים. התפקיד של המכון להעמיק את התודעה של חשיבות יחסי עבודה תקינים והאמצעי העיקרי שאנחנו משתמשים בו לשם כך הוא להפגיש את הצדדים המרכזיים העיקריים ביחסי העבודה בפורומים שונים על-מנת ללבן בעיות שעומדות על הפרק. אין הוא נכנס לבעיות אקטואליות, יש גוף אחר שעוסק בזה. בשלב המונע, בשלב כאשר ההסכם הוא בתוקף, בשלב שאין בעיות חריפות, אנחנו מנסים לקרב את הלבבות ולתרום ליצירה של אווירה תרבותית. ביחסי עבודה תקינים.

אספר לכם שרק אחמול קיימנו מפגש בין מעסיקים ציבוריים לבין נציגי הסתדרות האקדמאים כדי ללבן בעיות שקשורות בכיבוד הסכם עבודה קיבוצי.

התחום השני זה סקר ויעוץ. המכון פתוח בפני כל הגופים הציבוריים הפרטיים ארגוני העובדים והמעסיקים שרוצים להיעזר במכון לפתרון בעיות ספציפיות.

ד"ר כרמי:

לדוגמה: אם היה מפעל שנשרף בצפון הארץ והיתה בעיה של שיקום המפעל וקליטה מחדש של העובדים שבמשך תקופה די ארוכה היו מחוץ למפעל, נחבקשנו לייצג להם כיצד לספל בקליטה מחדש של העובדים במפעל.

התחום השלישי הוא תחום ההדרכה. המכון מעורב היום בצורה פעילה מאד בשיחוף עם ההסתדרות בהדרכת ועדי עובדים. אנחנו הולכים באופן מסיבי בנושא ומקוים להפעיל עשרות ומאות ועדים. התכנית היא תכנית מקצועית ביחסי העבודה. על-סמך הנסיון שהצטבר לאחר הדרכת עשרות ועדים אנחנו חושבים שהתרומה של הפעולה היא משמעותית ביותר ליחסי העבודה. כל הנתונים מורים על התפתחות חיובית. אנחנו חושבים שיש להתמיד בפעולות כאלה ואני מקווה שנמשיך בזה.

נושא מיוחד שעכשיו אנחנו שוקדים עליו בתחום ההדרכה הוא לפתח עבודת סדנאות לפתרון קונפליקטים ביחסי עבודה. עד עכשיו עשינו זאת בתעשייה בלבד, עכשיו אנחנו רוצים לפתח את התהליך הזה ולהשתמש בו לפתרון קונפליקטים בסקטור הצבורי. זה מפגש בין נציגי עובדים והנהלות בטכניקות מאד מתקדמות של דינמיקה קבוצתית. נותנים לשני הצדדים לשחק את שני התפקידים. נוכחנו לדעת כאשר הצד השני מבין טוב יותר, נכנס לעורו של הצד השני הוא לומד הרבה יותר מאשר עשרות שעות הדרכה מה יותר טוב ומה חשוב ליחסי העבודה. אנחנו מנסים אותה היום בתעשייה ויש כוונה להרחיב את זה גם לסקטור הציבורי. כמובן שהבעיה היא ענין של תקציבים. אלו הם התחומים שהמכון לקידום יחסי עבודה עוסק בהם.

אני רוצה להדגיש כמה דברים שלדעתי טוב שועדת העבודה תחשוב עליהם. אני מצטרף לדיעה שהושמעה ע"י חברי שאין לראות בשביתות, ריבוי שביתות או מיעוט שביתות, קנה-מידה יחיד להערכת מערכת יחסי העבודה. אותן מדינות שאנחנו מתקנאים בהם מבחינת יחסי העבודה הטובים שלהם עולים עלינו בהרבה במספר השביתות. השביתות בקנדה ובארה"ב בעיקר בתעשייה הם הרבה יותר מאשר במדינת ישראל. הענין הזה אומר דרשני. אני רוצה לתת עוד דוגמה. יש לי נתונים של מחקר שנעשה ע"י המכון לפריון העבודה והייצור בנושא העדרויות. אתן לכם נתונים על שנה שהיא אופיינית יותר ושנה שהיא פחות אופיינית כדי להראות לכם על טעות אופטית. בשנת 1973 כאשר היתה שנת המלחמה, זו היתה שנה גרועה מבחינת השביתות, הלכו לאיבוד בגין השביתות 375 אלף יום. באותה שנה הלכו לאיבוד בסך הכל למעלה מ-10 מיליון ימי עבודה. אם נקח את שנת 1974 שהיא לא אופיינית מבחינת השביתות היתה ירידה ב-600% ב-1974 בשביתות לעומת 1973. הלכו לאיבוד 55,000 ימי עבודה באותה שנה. הלכו לאיבוד בסך הכל באותה שנה 20 מיליון ימי עבודה. זאת כדי להדגים לכם שהשביתה היא לא הדבר היחיד בכל הענין הזה.

נושא חשוב שגם הוזכר כאן הוא הענין של מוסר העבודה אצלנו. כל הנושא של מוטיבציה לעבודה, כל הענין של ניידות עובדים - והבעיה היא לא רק ניידות עובדים בשירותי התעשייה יש בעיה של ניידות עובדים בתוך התעשייה וניידות עובדים בתוך המפעלים. אדם עומד ליד מכונה והמכונה שובתת פתאום אז הוא לא רוצה להפעיל מכונה אחרת כי זה נקרא הרעת תנאים, אינני מאשים את ציבור העובדים האשמה משותפת לשני הצדדים גם יחד. עובדה היא שבמפעלים אחרים זה כן נעשה, זה כנראה בגלל שהניהול והיכולת הם גורם מרכזי.

ד"ר כרמי:

דוגמה נוספת: בשנת המלחמה היו 1,500 מפעלים בארץ שבהם היה עודף כח-אדם. וכמובן הנקודה הכאובה ביותר זה נושא של פיריון שהוא גם מושפע מיחסי העבודה וחשוב מאד לתת את הדעת על כך.

בארה"ב ובקנדה יש הרבה שביחות אבל העובד בארה"ב מייצר למעלה מ-100% ממה שמייצר הפועל הישראלי. התפוקה בארה"ב היא 15,000 דולר ובישראל פחות מ-7,000 דולר.

ב. מנהיים:

פה צריך למתן את זה - זה לא רק פונקציה של עבודתו של הפועל.

ד"ר כרמי:

כאשר אני אומר פועל אמריקאי מייצר פי שניים זה כולל גם את נשיא ארה"ב. למה זה כך? - בין היתר בגלל רמת ניהול ורמת טכנולוגיה וענב. יבגלמי לתת דוגמא על אירופה אבל שם יש רק מדינה אחת באירופה שמצבה פחות טוב מבחינת הפיריון וזו בריטניה. איטליה במצב טוב מבחינת רמת המוטיבציה לעבודה, רמת ניהול ומוסר עבודה. טוב שתתנו את הדעת גם על האספקטים האלה.

הייתי רוצה להצביע על מספר סיבות כגורמות למצב של יחסי עבודה שבסך הכל לא כל כך תקינים אצלנו. נראה לי שאחת הבעיות היא ענין של פערים וניגודים בין רמות יצוג בתוך ועדי העובדים. אט רואים בועד העובדים כאחת הסיבות של עיצוב העובדים הרי שהפער שנוצר בין המחלקה לאיגוד מקצועי לבין וועדי העובדים זו נקודה שצריכה להעסיק את ההסתדרות ואת כולנו.

ענין נוסף - בגלל מרכזיות המו"מ 80% מציבור העובדים מכוסים ע"י הסכמי עבודה קיבוציים. צריך לתת את הדעת על הטכניקות ועל מה שניתן לשפר סביב המו"מ וההסכמים הקיבוציים - וזה לא מתייחס רק לסקטור הציבורי - אחד הליקויים הוא שדרג אחד של האיגוד המקצועי חותם על הסכם מקצועי והדרג האחר של האיגוד המקצועי צריך לדאוג על ביצוע של ההסכם הקיבוצי. מהמגעים שלנו עם ועדי עובדים אחת התלונות המרכזיות האיגוד המקצועי לא תומך בנו כאשר הולכים לבצע את ההסכם ברמת הארגון או המפעל, וחוסר התמיכה זה די מוצדק. הוועדים לא מודעים לאחריות כאשר הם לא היו שותפים לחתימה.

בעיה נוספת וחמורה הוא רמת הניהול. רמת הניהול עלתה ברמה די משמעותית בשנה האחרונה אבל לא ברמה מספקת כדי להתמודד עם הבעיות שעומדות בפני המנהלים. מחקר של המכון לפיריון עבודה מצביע על כך שככל שהמפעל יותר גדול הפיריון הולך וגדל אבל עד סביב של 300 עובדים. ברגע שהמפעל צריך להתמודד עם בעיות של 400 איש מתעוררות הבעיות. מפעל של 300 איש בתעשייה בינ"ל זה בית מלאכה בגודל בינוני. חוסר הידע בדברים בסיסיים - כפי שאמרה גב' מנהיים - ברגע שמסתבר שהנהלה יודעת קצת יותר לקבל הסכמים וחוקים מסויימים יש קורלציה בין יותר ידע - לשיפור הניהול. הפונקציה של האנשים שעוסקים בכח-אדם במפעלים - יתכן גם בסקטור הציבורי - איש שעוסק ביצור תפקידו לאין ערוך חשוב יותר מבחינת תפיסת ההבנה מאשר האיש שעוסק בכח-אדם. אולי יש הצדקה אבל אין הצדקה לפער בין הכישורים בין האיש הזה ובין האיש הזה.

ד"ר כרמי:

אני מכיר מנהל כח-אדם שכל תפקידו הוא לעבור יום יום על כרטיסי נוכחות ולסמן,

זה ודאי סוחר כל תפיסה.

הערה אחרונה - אם כי המכון לא מעודד ולא מתפקידו לעודד חקיקה ביחסי עבודה כי נראה לנו - ובצדק - שטוב להשאיר את המשחק של יחסי העבודה בין שני הפרטנרים, מעסיקים ועובדים עם התערבות במקרה הצורך של הממשלה. אין אנחנו מעודדים באופן מיוחד חוקים אך הייתי רוצה בכל זאת להגיד שיש תחום שצריך לתת עליו את הדעת מבחינת החקיקה והוא הנושא של חוק ארגון עובדים ומעסיקים. העדר הכוונה בענין הזה גורם לכל הבלבול בקשר לסמכויות. אין שום מסמך שמגדיר היום את תפקידיו של ועדי העובדים.

היו"ר ש. ארבל:

עובדים בהכנת הדבר הזה.

צ. נתנזון:

זה יענה לא פחות מהחוק.

ד"ר כרמי:

כדי להמחיש שוב פעם את הפער אחזור על אותו מחקר שנעשה בקשר לוועדי עובדים. כאשר שאלו את נציגי האיגוד המקצועי מי הם ועדי העובדים, החשובה הטבעית שלהם הייתה, ועדי העובדים הם נציגי האיגוד המקצועי ברמת המפעל. כאשר שאלו אותה שאלה את ועדי העובדים הם ענו: אנחנו נציגי העובדים, כלפי ההסתדרות. ישיפער בין התפיסות של האיגוד המקצועי לבין ועדי העובדים.

דברו פה על הצורך בהעמקת המחקר - זה נושא חשוב לחת עידוד לאותם גופים כדוגמת המכון שעוסקים בהדרכת ועדי עובדים. זו תרומה די משמעותית ליחסי העבודה.

א. כהן:

אני רוצה להציע לגבי המשך הדיון. פה התייחסו לשתי בעיות יסוד: (1) יחסי עבודה - שזה הנושא העיקרי - דובר גם על נציבות שירות המדינה. דובר על כך שאחד התפקידים של הנציבות שצריכה להיות עבודה מטה. אני רוצה להגיד שהאינפורמציה לא ידועה גם למי שהירצה על הנציבות שיש יחידת מטה שמטפלת בזה. אני עומד בראשה והיא מרכזת את כל הטיפול. אני מציע שלישיבה הבאה נציג בפניכם את דרכי הפעולה של הנציבות כגורם מרכזי בכל השטחים, גם בשטח של ניהול מו"מ וגם בשטח של יעילות.

נוסף על כך המחקר מתייחס לשנת 1972 ומאז

חלו שינויים רבים בשטח והשינויים ביחסי עבודה במידה רבה שונים ממה שהיה בשנת 1972. בתור דוגמה: התופעה שאומרת שבאותם המקומות שהיתה יותר ריכוזיות היו פחות סכסוכים, או מרבית הסכסוכים היו על נושאים שמחוץ למסגרת הסכמי עבודה, או שמרבית הסכסוכים היו לא מאושרים ע"י ההסתדרות. אלו דברים יסודיים אם רוצים להביא להבראה יחסי עבודה צריך לדעת אותם. אני מציע שלקראת הישיבה הבאה נביא אינפורמציה על פעולות המטה. שנית - לתת נתונים מה מתרחש ביחסי העבודה ומהם התופעות. נשלים את זה גם בכתב.

היו"ר ש. ארבל:

אני רוצה להודות לשלושת המרצים שנחננו

הרצאה מעניינת וחשובה מאד. אין ספק

לדי לעכל את הכל יש צורך לקרוא את הדברים פעם נוספת. ואם ניתן היה

ע"י המרצים לבעלות ראשי פרקים מההרצאה שנתנו היום זה היה חשוב ורצוי.

היו"ר ש. ארבלי:

אותו הדבר לגבי הנציבות - אם היא מתכוונת להרצות בפני הוועדה אולי תשלחו לנו תקצירים לגבי אותם דברים, מה הם השינויים שחלו ומה היו הגורמים והעילות לגבי אותם סכסוכים שהיו כדי שתהיה לנו תמונה יותר ברורה. כדי שנוכל לפתח שיחה במסגרת הוועדה כדי להגיע לשרשם של הדברים וכדי שנוכל להצביע עליהם והציע הצעות שיש בהם כדי לקדם ולבלום את התופעות האלה.

הישיבה ננעלה בשעה 11.30