

דף מידע מספר 216 בנושאים כלכליים - חברתיים:

הפרטת שירות התעסוקה

ממשלת ישראל פועלת כיום במלוא המרץ לעריכת שינויים מבניים במשק ובחזית המאמץ ניצב משרד האוצר. אחת התוכניות במסגרת זו היא התוכנית להפרטה (חלקית) של שירות התעסוקה.

כשלים ותדמיות

נדמה כי תדמיתו הירודה של שירות התעסוקה, ומספר כשלים המאפיינים את פעילותו הנוכחית, מסייעים בידי המצדדים בהפרטתו:

- תדמית שירות התעסוקה נפגעת בין היתר בשל היותו מזוהה עם האבטלה ועם הפרסומים השוטפים אודות ממדיה המתעצמים. הדיווחים אודות נתוני האבטלה בכלי התקשורת מלווים בדרך כלל באמירה "על-פי נתוני שירות התעסוקה...", ובכך מזוהה השירות יותר עם האבטלה מאשר עם כל דבר (חיובי) אחר. כתוצאה נכך הוא נתפס כ"אשם", במקום להיתפס כפתרון.
- שירות התעסוקה נתפס בציבור במידה רבה כגוף בירוקרטי, מסורבל ולא-יעיל, המאופיין בעומס ובתורים ארוכים ומייגעים, הגורמים בין השאר למהומות ולחצים. בניגוד לתפיסות ניהוליות מקובלות היום, הרווחות בסקטורים הפרטי והציבורי, הבאים בשערי השירות אינם נתפסים ומטופלים כלקוחות, והשירות אינו מתאפיין בפרמטרים ובנורמות רצויות של איכות השירות.
- שירות התעסוקה נתפס כגוף שעוסק יותר מכל ברישום טכני-מנהלי ובהמצאת אישורים ולא במציאת פתרונות אמיתיים של תעסוקה.
- ישנן טענות כי לשירות התעסוקה ולעובדיו אין תמריץ לצמצם את ממדי האבטלה או לחסלה, שכן בעשותו כן יישמט הבסיס להמשך קיומם והבסיס להעסקתם.

צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
מר הרמן בונץ
ח"כ יצחק הרצוג
ח"כ אתי לבני
ח"כ גדעון סער

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
יו"ר שני,
מר חיים י. צדוק ז"ל
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
עו"ד יוסי כץ
ד"ר וינפריד וייט

בחסות:

קרן פרידריך אברט
משה קורניק

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Hermann Büinz
Mr. Isaac Herzog, MK
Ms. Eti Livni, MK
Mr. Gideon Saar, MK

Former members of the steering committee

Former Chair,
The Late President
Chaim Herzog
Former Chair,
The Late Mr. Haim J.
Zadok
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz
Dr. Winfried Veit

Sponsors:

Friedrich Ebert
Stiftung
Moshe Kornik

- יש הטוענים כי תפקודו הלקוי של השירות אף תורם לגידול בהיקפי האבטלה ולמה שמכונה "אבטלת נוחיות", המתבטאת בהשקעה (או בבזבוז) של משאבים רבים בעריכת קורסים, הסבות והשתלמויות לא-אפקטיביות, לצד תשלום דמי האבטלה.
- אחת הפגיעות המשמעותיות במעמדו של שירות התעסוקה התרחשה כבר בשנת 1991 עם ביטול "זיקת החובה" לפיה היו חייבים כל המעסיקים במשק לקבל עובדים לארגונם אך ורק באמצעות הפנייה של שירות התעסוקה. זיקה זו הופרה עוד בטרם בוטלה גם ע"י משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות וכמובן ע"י גורמי הסקטור הפרטי ולבסוף בוטלה רשמית. צעד הכרחי זה תרם להחלשות מעמדו של השירות במשק התעסוקה ובכלל.
- מחקרים שונים מלמדים כי מרבית מחפשי העבודה ובכלל זה מקבלי דמי האבטלה, המוצאים עבודה בתקופת הזכאות, אינם מוצאים עבודה באמצעות שירות התעסוקה¹. המציאות מלמדת כי לשירות התעסוקה תרומה חלקית ומוגבלת בלבד במציאת עבודה וכי לכוחות אחרים, ובכלל זה לכוחות השוק הפרטי, תפקיד משמעותי יותר.
- גם המעסיקים הציבוריים והפרטיים, למדו מהניסיון המצטבר בהם, כי סיוע אמיתי לצורכיהם יקבלו באמצעות הסדרים וגורמים (פרטיים) אחרים.
- יש הטוענים גם לקיום השפעות שליליות הנובעות ממעורבותו העמוקה של שירות התעסוקה בתחום העסקת העובדים הזרים. למשל, ביחס לדרך הטיפול ולבעיות הנובעות מן החיכוך עם גורמים פרטיים. השפעות אחרות מקורן בניגודי אינטרסים בכך שמעסיקים פרטיים משתמשים בשירות כדי לדחות העסקת עובדים "לא מתאימים" ולהשיג במקומם עובדים זרים במחירים נמוכים².
- אחת הביקורות השכיחות היא כי שירות התעסוקה מאופיין במידה רבה בפוליטיזציה ובעיקר בתחום מינוי בעלי תפקידים מרכזיים בשורותיו. הדיכטומיה הקלאסית, והרצויה, בין מינהל לפוליטיקה, לא נשמרת בשירות התעסוקה ופוגעת בתדמיתו ואף בתפקודו.

הפרטה מלמטה

הכשלים הנ"ל מסייעים במידה רבה למצדדי ההפרטה, ולמעשה, ההפרטה בתחומי העיסוק המובהקים של שירות התעסוקה החלה והיא מיושמת מזה זמן רב. המעסיקים ומחפשי העבודה למדו זה מכבר על קיום דרכים חלופיות, מעין "הפרטה מלמטה", שאינה כרוכה בהכרח בחיסול שירות התעסוקה או בהפרטתו בדרכים אחרות. הסקטור הפרטי הזדרז להיכנס לנחלותיו המסורתיות של הסקטור הציבורי ולהציע ללקוחותיו, מעסיקים ומחפשי עבודה, את מרכולתו. בשוק התעסוקה פועלות על כן מאות חברות העוסקות בהשמת כח-אדם (איתור, מיון וכדומה) או בהעסקת כח-אדם ("קבלנים" או "מיקור חוץ") אצל לקוחותיהם. בין החברות הפרטיות מצויות חברות גדולות הפועלות ברחבי הארץ באמצעות סניפים מרובים וכן חברות קטנות יותר, בהן מתמחות בענפים ועיסוקים שונים. השוק מאופיין בתחרות רבה, ממנה נהנים הן מחפשי העבודה והן המעסיקים. ברור כי חברות רבות להשמה ולהעסקת כח-אדם מספקות את שירותיהן במקביל למספר מעסיקים וכי המעסיקים נעזרים אף הם מצדם במספר ספקי שירותים בתחום. ההעדפה של העסקת כח-אדם באמצעות החברות ה"קבלניות" הפרטיות מחלישה כמובן את מעמדו של העובד, מצמצמת את זכויותיו ואת מערך התגמולים הישירים והעקיפים, זאת לעומת העסקה ישירה אחרת. מתנגדי ההפרטה טוענים בהקשר זה כי כשלים ארגוניים כגון עומס יתר ואי-הקצאת משאבים לשירות, אינם מצדיקים את הפרטתו וכי הפתרון מצוי דווקא בחיזוקו.

¹ (שלומי שוב, "לשכות התעסוקה בישראל: הצעה לרפורמה", המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, מס' 36, 11/98)

² ד"ר לינדה עפרוני, מעריב, 15/12/94.

עוד טוענים המתנגדים כי מקסום הרווח הוא המניע המרכזי ואולי היחיד בפעילות הגופים הפרטיים ועל כן יועדף כח-אדם זול ולא-איכותי הנופל ברמתו ממועסקים או מושמים אחרים. המועסקים אגב אינם רק "זמניים", כפי שמקובל לחשוב, שכן בתהליכי ההשמה נקלטים גם עובדים "קבועים" רבים.

בין החלופות (הפרטיות) הנוספות, המהוות תחליף לשירות התעסוקה: חיפוש עצמי באמצעות מודעות דרושים באמצעי התקשורת ובעיקר בעיתונות, בכלל זה פרסום מכרזים, היצע או חיפוש באמצעות אתרים רבים באינטרנט, פרסומים על-גבי לוחות מודעות במקומות עבודה ובמקומות ציבוריים, קיום מעין "לשכות עבודה" פנים-אירגוניות (כגון אוניברסיטאות או לשכות להכוונת חיילים משוחררים), השתתפות בכנסים וירידי תעסוקה המאורגנים ע"י גורמים שונים, פניות אישיות למעסיקים, שימוש בחברים ומקורבים, ועוד.

ההפרטה בשוק התעסוקה, מיושמת כאמור זה מכבר, אך מצדדי ההפרטה אינם מסתפקים בכך ודורשים צעדים נוספים. בהקשר זה חשוב לזכור כי גם אם נשבר או הוסר כאמור המונופול המתחייב מ"זיקת החובה" להעסיק עובדים שהופנו ע"י שירות התעסוקה, הרי שמונופול אחר טרם הוסר והוא המונופול הנובע מקביעת הזכאות לדמי אבטלה. כאן יש המציעים להפקיד פונקציה זו בידי שירות התעסוקה, אחרים טוענים להעברתה לידי המוסד לביטוח לאומי (המופקד בחוק על ביטוח אבטלה) ויש אף המרחיקים לכת וטוענים להפרטת פונקציה זו לידי זכיינים פרטיים.

להפרטה אין עם כן צורה אחידה וקיימות טכניקות רבות ליישומה, במרחב האפשרויות שבין שירות ממלכתי במלואו לבין שירות פרטי בשלמותו.

פונקציות עיקריות ושיתופי פעולה

כל תוכנית להפריט את שירות התעסוקה, צריכה לכן להתייחס למספר פונקציות מרכזיות ולענות על שאלות מרכזיות כגון: בידי מי הבעלות על השירות? מי הגורם המתקן (מלשון רגולציה או "תקנות ציבוריות")? מי המתקצב? מי המנהל? מי מופקד על תהליכי מתן השירות והספקתו? האם נגבה תשלום מן המשתמשים בשירות? מהם אמצעי הפיקוח והבקרה ומי מופקד עליהם? הנחת המוצא, במסמך זה, כמו גם בקרב חלקים רבים בקרב מקבלי ההחלטות והציבור, היא, כי אין להפריט את כל הפונקציות האמורות לעיל אך ניתן גם ניתן, ולמעשה כאמור גם הוחל, בביצוע הפרטה של פונקציות רבות. שהרי גם אם האחריות הבסיסית והבעלות על השירות יותרו בידי המדינה ניתן עדיין להפריט שירותים רבים שבתחומי האחריות של שירות התעסוקה, באמצעות חברות כח-אדם, קבלנים או זכיינים. המדינה אינה יכולה להשתחרר ממחויבותה הבסיסית לטפל במחפשי העבודה למיניהם, ולבטח במי שנאשו מלמצוא עבודה, אך המדינה לא צריכה בהכרח גם לספק את כל השירותים ובכל מקרה היא יכולה ואף חייבת לקבוע את הנורמות בחוקים, בתקנות ואף ברשיונות, (למשל, כמתחייב מחוק העסקת עובדים ע"י קבלני כח-אדם, 1996) וכן לפקח ולבקר. במסגרת הפונקציות השונות המפורטות לעיל ניתן להקים מערכים חלופיים, מופרטים למחצה, בהם שותפים גורמי הסקטורים הציבורי, הפרטי והשלישי/הוולונטרי.

לסיכום, יש להמשיך ואף להרחיב את צעדי ההפרטה הנקוטים כיום ביחס לשירות התעסוקה וביחס ולשוק העבודה, באמצעות מודל משולב שעיקריו: פונקציות התכנון, התקנון, הפיקוח והבקרה יותרו בידי שירות התעסוקה, פונקציות קביעת הזכאות (ברמה הפרטנית) תהיה במלואה בידי המוסד לביטוח לאומי, ופונקציות הביצוע השונות יהיו בידי קבלנים ואף זכיינים, כאשר האחרונים משלמים לקופת המדינה תמורת הזיכיון לביצוע תפקודים שונים.