

A D V A הַיְדוּת הַיְדוּת
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדفا» - מלומות حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

الحقّ في العمل في إسرائيل

نوفا دغان - بوزاغلو

مُسوّدة

مركز أدفا، ص.ب.: 36529، تل أبيب 61364، هاتف: 03-5608871، فاكس: 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@bezeqint.net web site: <http://www.adva.org>

المحتويات:

مدخل

الفصل 1: حجم حقوق العمل في إسرائيل ومكانتها القانونية

عام
مكانة مركبات الحقّ الدوليّ في العمل في التشريع والقضاء الإسرائيليّين
الحقّ في العمل
الحقّ في الأجر وفي ظروف عمل منصفة
الحقّ في حرّية التنظّم

الفصل 2: واجب الدولة في ضمان التنمية الاقتصادية والتشغيل الكامل

سياسة الاستثمار وخلق فرص عمل
التأهيل المهنيّ
حجم البطالة ودعم من تم إقصاؤهم من سوق العمل
العلاقة بين العمل والعيش الكريم: العمل ليس ضماناً من الفقر

الفصل 3: التغيّرات الحاصلة في منظومة علاقات العمل في إسرائيل وتأثيرها في حقوق العمل

عام
من التنظيم الجماعيّ لظروف العمل إلى التشغيل الشخصيّ
التغيّرات الحاصلة في مميّزات قوّة العمل

الفصل 4: خُمود جهاز تطبيق قوانين العمل

تطبيق القوانين من خلال محاكم العمل
وزارة الصناعة، التجارة والعمل
التطبيق من خلال نقابات العاملين
منظمات غير حكومية لتطبيق حقوق العاملين
تلخيص

الفصل 5: بُنى تشغيل مُسيئة: التشغيل من خلال شركات فوّى بشرية ومُقاولي خدمات

خلفية
"التوجّه إلى مصادر خارجية" كوسيلة لجعل العمل أرخص
الدولة كمُشغّل وانتشار التشغيل عن طريق وُسطاء
تنظيم بُنى تشغيل ثلاثيّ من خلال التشريع
معاهدات دولية
التشريع في إسرائيل
تغيّر سياسة محاكم العمل تجاه التشغيل الثلاثيّ
الهستدروت، الحقّ في التنظّم وعاملو المُقاول
مهاجرو العمل ("العَمال الأجنبيّ") وانتشار أنماط التشغيل المسيء
مميّزات قوّة العمل في التشغيل الثلاثيّ
مَنْ يريد أن يكون عامل مُقاول؟

مدخل

يتمتع الحقّ في العمل في إسرائيل بمكانة قانونية معقولة، رغم أنّه ليس حقاً دستورياً؛ أي أنه ليس مرسخاً في قانون أساس. لقد وقعت إسرائيل على المعاهدات الأساسية التي شرعتها منظمة العمل الدولية بين السنوات 1945-1980. وليس هذا فحسب، إذ إنّ جزءاً معتبراً من الأوامر الواردة في هذه المعاهدات قد تمّ تبنيها في تشريع العمل الإسرائيلي. إضافة إلى ذلك، إنضمت إسرائيل عام 1991 إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وهو إحدى المعاهدات الأساسية للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، وقد وقعت عليه 150 دولة، حيث يقرّ، ضمن أمور أخرى، الحقّ في العمل.

رغم ذلك كله، لا يوجد في إسرائيل حقّ دستوريّ في العمل. فحقوق العمل مثبتة في تشريع عاديّ وهي أدنى مكانة من قوانين تمّ تبنيها في قوانين أساس، مثل الحقّ في التملك الذي تمّ تبنيته في قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية. إضافة إلى ذلك، طرأ في العقدين الأخيرين تراجع على مكانة تشريع العمل في إسرائيل، مع توجه إسرائيل نحو سياسة اقتصادية نيو- ليبرالية بعيدة الأمد. لقد أدت هذه السياسة الجديدة إلى تغييرات كثيرة في سوق العمل وفي القوة العاملة، ولم يلائم تشريع العمل نفسه للوضع الجديد. ومنذ أواسط تسعينيات القرن الماضي، تمّ تشريع عدد قليل جداً من قوانين الحماية الجديدة، واصطدمت جميع المحاولات الرامية إلى تشريع قوانين تحمي العاملين من الإسقاطات الناتجة عن التحوّل الحاصل في السياسة، بمعارضة شديدة من جانب الحكومات المختلفة. وهكذا، فقد أدّى ذلك اليوم إلى انعدام وجود تنظيم في إسرائيل لمكانة العاملين في إجراءات الخصخصة، وإلى عدم وجود قانون تقاعد إلزامي أو تنظيم لحقوق عاملي المقاول.

يجب فحص مكانة الحقّ في العمل في إسرائيل على خلفية التغييرات الكبيرة التي تمّ تسجيلها في الاقتصاد العالمي عموماً والإسرائيلي خصوصاً، وعلى خلفية الإسقاطات التي كانت لهذه التغييرات على سوق العمل وعلى القوة العاملة. إنّ سيرورة العولمة خلقت تصدّعات في الأسواق العالمية التي أمّنت في الماضي العمل والحماية للعاملين المحليين، وزادت من تنقل خطوط الإنتاج والعاملين وسرّعت تدني قيمة العمل وعملية تحويلها إلى سلعة. إنّ اتساع الأسواق العالمية أتاح للشركات المتعددة القوميات توزيع عملية الإنتاج بين دول مختلفة ورفع حجم أرباحها عبر نقل مصانعها إلى مناطق الأجر المتدني في العالم الثالث. إنّ وجود سوق عمل عالمية يجري فيها تنافس عالمي على القوة العاملة الرخيصة، لم يؤدّ إلى استغلال أقصى للعاملين في مناطق الأجر المتدني، فقط، وإنما مسّ، أيضاً، بظروف عمل العاملين في البلاد المتطورة. إضافة إلى ذلك، نتسّع في الدول الغربية كلها ظاهرة انتشار سوق عمل ثانوية تضمّ عاملي شركات قوى عاملة ومهاجرين، عادةً ما يتمّ تشغيلهم في ظروف مندئية جداً.

في أواسط الثمانينيات انضمت إسرائيل إلى اللاعبات الرئسيّات في مجال العولمة، من خلال تبني مبادئ "الإجماع الواشنطني"، الذي كان مشتركاً لكل من الإدارة الأمريكية، صندوق النقد الدوليّ والبنك الدوليّ. لقد غيرت السياسة الجديدة بُنية الاقتصاد الإسرائيليّ، وأدت إلى صعود نُخبة رأسمال مقلّصة تسيطر على معظم الشركات في السوق وقُلّصت، بشكل ملحوظ، منظومة علاقات العمل الكيبوتسيّة والتعاقدية التي ميّزت إسرائيل حتى ذلك الوقت. في العقدين الأخيرين سعت حكومات إسرائيل لتقليص القطاع العامّ والاستثمارات الحكومية في مجال التشغيل، وسعت لخلق ظروف أسهل لتوسّع القطاع الخاصّ كمحرك للنموّ. وكان أحد التجليات الأساسية لذلك هو سيرورة خصخصة شركات حكوميّة، وفي المقابل، تعزيز مكانة تنظيمات أرباب العمل وأصحاب رؤوس الأموال في إسرائيل.

إنّ الاقتصاد الإسرائيليّ نفسه قد تغيّر، أيضاً، مع النموّ غير المسبوق لعدد من الفروع الأكثر ربحية، وعلى رأسها صناعة الهاي-تك والخدمات الماليّة، ومع مراوحة المكان أو حتى التراجع لبعض الفروع التقليدية، ومنها الصناعات التقليدية والزراعة. وكنتيجة لذلك، نشأ مبنى فرص متقاطب في سوق العمل: عرض وظائف بأجر مرتفع للأكاديميين في الصناعات العليا، وعرض وظائف بأجر منخفض وفي أحيان متقاربة على أساس جزئيّ أو مؤقت، في قطاع الخدمات أساساً. أما في الدرجات الدنيا من سلم الأجور، فقد تآكلت مكانة "المساومة" بالنسبة إلى العاملين، ومعها، أيضاً، حقوق العمل الخاصة بهم. ونشأت أشكال تشغيل "ملتفة على حقوق العاملين" خلّفت عاملين معدومي الحقوق: التشغيل بوساطة مقاولي خدمات ووسطاء؛ إنتشار التشغيل الجزئيّ؛ إستيعاب عاملين جدد بظروف أقلّ جودةً من تلك القائمة لدى العاملين القدامى وخلق "أجيال" مختلفة من العاملين الذين يحملون سلة حقوق مختلفة في مكان العمل نفسه؛ تحويل عدد كبير من العاملين إلى مكانة "فري لانس" ومقاول مستقلّ وغيرها. لقد انضمت الحكومة نفسها بمثل هذه الخطوات إلى أرباب العمل الخاص، من خلال عرضها على العاملين الجدد أطر عمل غير محميّة بذرائع "التنجيع" أو "المرونة التشغيلية".

وفي مقابل تآكل حقوق العاملين سُجّل، أيضاً، تآكل في شبكة الضمان الاجتماعيّ، التي تطوّرت في العالم وفي إسرائيل كجهاز مكمل لسوق العمل. رسوم البطالة تآكلت بشكل منهجيّ خلال تسعينيات القرن الماضي، وفي النصف الأوّل من العقد الراهن تضرّرت كثيراً، أيضاً، المنظومة العامة لمخصّصات مؤسّسة التأمين الوطنيّ، وفي مقدمتها مخصّصات ضمان الدخل ومخصّصات الأطفال. وفوق ذلك كله، جاء تضرّر جهاز التقاعد الإسرائيليّ، الذي أنشأه العاملون قبل قيام الدولة: ففي عام 2003 أمّمت صناديق التقاعد التي كانت في حيازة العاملين وبيعت بعد ذلك لشركات تأمين، من خلال عملية الخصخصة التي ضمنت أرباحاً لا بأس بها للمالكين، ولكنها ضمنت تقاعداً مقلّصاً للعاملين.

تجدد الإشارة أخيراً، إلى تراجع قوّة الهستدروت ومنظّمات العاملين. وقد انعكس هذا التراجع، على حدّ سواء، في هبوط نسبة العاملين المنظمين في السوق، وفي تقليص حجم سريان الاتفاقيات الجماعية إلى ما هو أقلّ من نصف القوة العاملة الأجيّرة في السوق. وبدلاً من إجراء مفاوضات قطرية بين منظّمات العاملين وبين منظّمات أرباب العمل، كما كانت عليه الحال في الماضي، يتمّ الانتقال، اليوم، إلى المفاوضات على مستوى الفروع

والمصانع، وفي قسم آخذ في الاتساع من السوق، يتمّ الانتقال حتى إلى مفاوضات مباشرة بين العامل/ة والمشغل، تقود إلى إبرام عقد تشغيل شخصي.

إن لضعف الهستدروت تداعياتٍ بعيدة المدى على مكانة حقوق العاملين في إسرائيل. فمنذ بدايات الحقبة الصناعية كانت منظمات العاملين هي التي حاربت من أجل انتهاج الحقوق وتطبيقها. ومنذ اللحظة التي ضعفت فيها منظمة العاملين الأساسية، ضعف، أيضاً، التشريع والتطبيق. في كلتا الحالين، انتهاج الحقوق وتطبيقها، إنقل مركز الثقل فيهما إلى ساحة الدولة – الحكومة، الكنيست والمحاكم. أمّا بالنسبة إلى التشريع، فيجدر التذكير باعتراض الكنيست المنهجي على رفع الحقّ في العمل إلى مكانة حقّ أساس، في إطار اقتراح قانون لتشريع قانون أساس الحقوق الاجتماعية، وكذلك بحقيقة أن الكنيست كانت مُقلّة في تشريع قوانين حماية تلائم ظروف السوق الجديدة. أمّا بالنسبة إلى التطبيق، فإن الجهاز الخاضع للدولة محدود جدّاً، غير ناجع وانتقائي.

سنقوم في الصفحات الآتية بالوقوف على حقوق العمل في إسرائيل في سنوات الألفين، حيث إن الحقّ في العمل وفق تعريفه في العهد الدولي سيُعمد مقياساً لذلك. وسنبداً بانعكاس ثلاثة من بين أربعة مركبات الحقّ الدوليّ في العمل في التشريع الإسرائيلي. وسنقوم، لاحقاً، باختبار المكوّن الرابع والمُكمّل للحقّ في العمل – دور الدولة في تطوير الاقتصاد وخلق فرص عمل، وبعد ذلك التغييرات التي طرأت في منظومة علاقات العمل في إسرائيل وتأثيرها في حقوق العمل المنصوصة. وسنعرّض في الفصل الرابع إلى سياسات إجراء قوانين العمل. أمّا القسم الأخير من التقرير فسيُركّز على ظاهرة التشغيل عن طريق وُسطاء – مقاولي فُرى بشرية ومقاولي خدمات – كحالة اختبارية. إن تطوّر بُنى تشغيل مُسيئة يؤثر في حقوق عمل العاملين في السوق، وفي قدرتهم على التنظيم وإدارة مفاوضات جماعية على ظروف عملهم.

يقوم النقاش فيما يلي بالدمج بين التحليل القانوني وتحليل الميزانية. وقد جاء البحث القانوني ليعرض حجم حماية حقوق العمل في إسرائيل، وليؤشّر على النواقص. أمّا بحث الميزانية فيُركّز على أمرين: الميزانية كمصدر للاستثمار وخلق ظروف تشغيل (فرص عمل وظروف عمل)، والميزانية كمووّل لمهّمة الحفاظ على حقوق العمل وتطبيقها.

حجم حقوق العمل في إسرائيل ومكانتها القانونية

سنقف في هذا الفصل على تشريعات العمل في إسرائيل، بموجب مرگبات الحق في العمل وفق تعريفها في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية: الحق في العمل؛ الحق في الأجر وظروف عمل عادلة؛ حق العاملين في التنظيم وواجب الدولة في التطوير الاقتصادي الدائم وخلق فرص عمل كاملة. يبدو أن تشريعات العمل في إسرائيل متطورة وشاملة، إلا أنها غير ملاءمة للتغيرات التي طرأت في سوق العمل ابتداءً من أواسط الثمانينيات وفي العقد الأخير على وجه الخصوص.

عام

منذ قيام الدولة، وخصوصاً خلال خمسينيات وستينيات القرن الماضي، انضمت إسرائيل إلى سلسلة طويلة من المعاهدات الدولية التي تُعنى بحقوق العاملين. وفيما يلي تلك الأساسية منها:

- عام 1949 انضمت إسرائيل إلى دستور منظمة العمل الدولية من سنة 1946. وقد وقعت إسرائيل، لاحقاً، على التعديلات كلها التي أُجريت على الدستور.
- في السنتين 1951-1952 وقعت إسرائيل على معاهدات منظمة العمل العالمية التي تتعرض للعمل الليلي في المخازن، تحديد ساعات العمل في الصناعة، انتهاج استراحة أسبوعية في المنشآت الصناعية، كما وقعت على معاهدة خاصة بتنظيم ساعات العمل في المصانع التجارية وفي المكاتب، وعلى معاهدة خاصة بالعطلة السنوية المدفوعة الأجر.
- في السنتين 1953-1954 انضمت إسرائيل إلى معاهدة بشأن بنود العمل في العقود العامة، كما انضمت إلى معاهدة بشأن العاملين المهاجرين، وإلى معاهدة بشأن عمل الأطفال وظروف العمل في الزراعة.
- سنة 1955 وسنة 1957 انضمت إسرائيل إلى معاهدات بشأن إلغاء العبودية، وانضمت سنة 1956 إلى معاهدة بشأن الضمان الاجتماعي وإلى معاهدة بشأن الرقابة على العمل في الصناعة والتجارة.
- سنة 1958 سرى في إسرائيل مفعول معاهدين بشأن الحق في التنظيم، ومعاهدين بشأن الإكراه في العمل (السخرة) من 1956 ومن 1959. في سنة 1966 تمت المصادقة على معاهدة بشأن الأجر المتساوي للعامل والعاملة، وسنة 1960 تم التصديق على معاهدات بشأن التمييز في العمل وحماية الأجر.
- في السنتين 1965-1966 وقعت إسرائيل على معاهدة مؤتمر العمل الدولي بشأن الأهداف والأعراف الأساسية الخاصة بالدول الاجتماعية، وعلى معاهدة بشأن المساواة في الأحكام بين المواطنين وبين غير المواطنين في الضمان الاجتماعي.
- سنة 1970 انضمت إسرائيل إلى المعاهدة الخاصة بشأن سياسة التشغيل.

- في السنتين 1980-1981 انضمت إسرائيل إلى معاهدات حول مسائل إدارة العمل، التأهيل المهني، العمر الأدنى لقبول العاملين، وانضمت كذلك إلى معاهدة بشأن منظمات العاملين القرويين.

تم تبني قسم كبير من أوامر معاهدات منظمة العمل الدولية في تشريع العمل الإسرائيلي الداخلي (يُنظر التفصيل لاحقاً في الفصل حول الحق في ظروف عمل عادلة).

سنة 1991 وقعت إسرائيل على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، الذي يُعرف، بأشمل الأشكال، الحق في العمل، إلى جانب حقوق اجتماعية واقتصادية أخرى.

يقوم العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية من سنة 1966 بتعريف مركبات الحق في العمل على النحو التالي:

- حق كل إنسان في تقاضي أجر للعيش بكرامة مقابل العمل الذي سيختاره أو سيتلقاه بصورة حرة؛
- الحق في ظروف عمل عادلة من دون تمييز من أي نوع كان (في الأجر، في الشروط الاجتماعية، وفي الأمان) والحق في الترقية على أساس اعتبارات الأهلية والأقدمية فقط؛
- حق العاملين في التنظيم، في إجراء مفاوضات وفي الإضراب، الذي يُقيد بتشريع لغرض أمني، فقط، حماية حقوق الفرد والحفاظ على السلامة العامة؛
- واجب الدولة في ضمان التطوير الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي الدائم والعمل الكامل (البند 6-8 من العهد).

أوامر العهد لم يجر تبنيها في تشريع إسرائيلي داخلي، فهي لا تحظى بمكانة قانونية ملزمة ولا تُعتبر حقوقاً دستورية في إسرائيل. مع ذلك، ففي إسرائيل تشريع منطوّر للعمل تمت بلورة غالبيته في الفترة التي سبقت قيام الدولة وحتى أواخر سبعينيات القرن الماضي. سنتوقف في الصفحات الآتية عند تشريع العمل وعند الاتجاهات التي سارت فيها سياسة محكمة العمل القطرية بالنسبة إلى ثلاثة من بين أربعة مركبات الحق في العمل وفق تعريفها في العهد الدولي:

أ. الحق في العمل (The right to work)؛

ب. الحق في الأجر وفي ظروف عمل عادلة؛

ج. حق العاملين في التنظيم؛

أما المركب الرابع، واجب الدولة في التطوير الاقتصادي وتوفير العمل الكامل، فهو غير متعلق بالتشريع، إنما بالسياسة، ولذلك سيتم اختياره بشكل منفصل، ضمن تنمة الفصل القانوني.

إن الفصل بين مركبات الحقّ في العمل هو فصل مُصطنع إلى حدّ بعيد، ولذلك سنتعامل معه على أنه فصل تحليلي فقط، لغرض مناقشة الحقّ. فهكذا يكون الـ"الحقّ في العمل" في حدّ ذاته، من دون التعرّض لظروف العمل العادلة وللمقدرة على كسب الرزق بكرامة من العمل، مُفرغًا من أيّ معنًى ويُذكر بـ"حقّ الفقير في الميبت تحت الجسر". كما أن وجود الحقّ في العمل متعلق بالإجراءات التي تتخذها الدولة لخلق فرص عمل، ومتعلق بعرض العمل القائم. إن الحقّ في الأجر وفي ظروف عمل عادلة مُتأثر، إلى حدّ بعيد، بقوة تنظيمات العاملين، وهي الأداة الأساسية المتوافرة للعاملين عند إقدامهم على إجراء مفاوضات والتأثير في ظروف عملهم، ولذلك إن هناك علاقة وثيقة بين الحقّ في التنظيم والحقّ في العمل وظروف العمل العادلة. كما أنه متعلق بحجم تطبيق التشريع الخاصّ بالعمل، وهو موضوع سيتمّ التوقف عنده على حدة.

من الجدير بالذكر أن منحى واحدًا، فقط، من مناحي الحقّ في العمل حظي في إسرائيل بمكانة حقّ أساس دستوريّ. يجري الحديث عن الحرية في اختيار العمل، المشمولة في قانون أساس: حرية العمل من سنة 1992. إن حقيقة أن هذا المنحى بالذات هو الذي حظي بمكانة حقّ دستوريّ، تتعلّق بالتغيّرات الاقتصادية، الاجتماعية والقيمية التي شهدتها المجتمع الإسرائيلي في السنوات العشرين الأخيرة: من مجتمع تكافؤيّ نسبيًا يُعير قيمة العمل ومكانة العاملين كبيرَ اهتمام، إلى مجتمع متقاطب طبقياً يكرّس قيم المنافسة الحرة واقتصاد السوق. تنعكس هذه التغيّرات في قانوني الأساس اللذين شرّعا في تسعينيات القرن الفائت: قانون أساس: حرية العمل، وتثبيت الحقّ في التملك في قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته.

مكانة مرگبات الحقّ الدوليّ في العمل في التشريع والقضاء الإسرائيليّين

نجد في إسرائيل تشريع عمل متطوراً ومفصلاً، يشمل قسماً كبيراً من أوامر معاهدات منظمة العمل الدولية، وكذلك غالبية مرگبات الحقّ في العمل وفق تعريفه في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية (فيما يلي: العهد الدولي). إن التآكل الحاصل في مكانة حقوق العاملين في إسرائيل في العقود الأخيرة، ليس نابغاً من غياب حقّ دستوريّ في العمل، إنّما، أساساً، من أن عدد العاملين الذين يحميهم تشريع الحماية تقلص بشكل كبير: التغيّرات الحاصلة في منظومة علاقات العمل وتنوع أنماط التشغيل أدت إلى تقلص عدد المُشغّلين الذين يحظون بمكانة "عاملين" وإلى ازدياد عدد ذوي المكانة التشغيلية المختلفة – أولئك المُشغّلون بعقود شخصية، أو أولئك المُشغّلون عن طريق وسيط، أو أولئك المُشغّلون بوظيفة جزئية. إن انتشار التشغيل على أساس مؤقت و/أو عن طريق مقاولي فوّى بشرية و/أو مقاولي خدمات ينال من حجم حقوق المُشغّلين ويُعمّم تعريف المُشغّل وواجباته. إن جهاز تطبيق القانون التابع للدولة في إسرائيل (عن طريق وزارة العمل، التجارة والصناعة) والتطوّعيّ (عن طريق منظمات العاملين) ضعيف جدّاً، ويترتب على ذلك فرق كبير بين تشريع الحماية، المتطور، وبين مدى تطبيقه في سوق العمل. عندما يجري الحديث عن عاملين عرب مواطني إسرائيل يكون التطبيق أضعف فأضعف، وعندما يجري الحديث عن عاملين فلسطينيين أو مهاجري عمل، يتعطل الجهاز نهائياً.

الحقّ في العمل

يُحدّد البند (1)6 من العهد الدوليّ: "تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحقّ في العمل، The right to (work) الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق". إن الحقّ في العمل وفق تعريفه في عهد الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية مبنيّ على الصلة القائمة بين العمل والوجود الإنسانيّ، وهو يميّز بين العمل الذي يتلقاه الإنسان بحرية وبين العمل بالإكراه.

وفي إسرائيل، عبّرت محكمة العمل في واحدٍ من قراراتها عن الاعتراف بالحقّ في العمل وأهمية العمل في تحقيق احتياجات الفرد الاقتصادية والاجتماعية الحيوية. يجري الحديث عن قضية ليفين، التي أشارت فيها القاضية براك إلى أن "الحقّ في العمل هو حقّ قائم بمعزل عن الحقّ في كسب الأجر بكرامة... للعامل الحقّ لا في كسب الأجر بكرامة، فقط، إنّما، أيضاً، في التمتع بالعمل، في العمل بما هو ماهر فيه، في أن يمارس مهنة لا أن يمضي عاطلاً عن العمل" (التماس العمل 99/359 ليفين ضدّ سلطة البثّ 408-407). وفي قضية أخرى قرّرت: "للعاملين حقّ أشبه بحقّ التملك في عملهم. فعلمهم يجب أن يُوقر لهم ليس المعاش فقط، إنّما، أيضاً، الاكتفاء وتطوير مهاراتهم" (استئناف النزاع الجماعيّ 1003/01 نقابة العاملين العامة الجديدة – إي. سي. أي. تكوم، وكذلك يُنظر التماس 1661/05 المجلس الإقليمي حُوف عزّه وآخرون ضدّ كنيسة إسرائيل).

كما ذكر أعلاه، فإن التشريع الإسرائيلي لا يمنح الحق في العمل مكانة حق. إلا أن مركبات للحق تجد لها تعبيراً في القوانين وفي قرارات المحاكم:

1. الحق في تلقي عمل بحرية، وهو يعني حظر العمل بإكراه وحظر الاتجار بالبشر. لقد انضمت إسرائيل إلى معاهدات دولية تحظر هذه الظواهر منذ نهايات سنوات الخمسين من القرن الفائت، إلا أن الظواهر لم تكن منتشرة حينها، ولم يتم تبني أوامر العهد في التشريع الإسرائيلي. وبدءاً من تسعينيات القرن الفائت انتشرت في إسرائيل ظاهرة استيراد النساء الأجنبات، من رابطة دول الاتحاد السوفييتي سابقاً، عادة، لغرض تشغيلهن في الدعارة، وكذلك ظاهرة استيراد مهاجري عمل من خلال تجريدهم من حرية التنقل والعمل.

تقوم دولة إسرائيل، عن طريق وزارة القضاء، بتركيز جهودها في مجال الاتجار بالبشر في سياق الاتجار بالنساء لأغراض الدعارة. وفي السنوات الأخيرة أقيمت لجنتان برلمانيتان قامتتا ببحث الظاهرة، وفي عام 2001 سنّ تعديل لقانون العقوبات عرف الاتجار بالبشر كمخالفة جنائية (تعديل البند 203 من قانون العقوبات). قبل التعديل، كان في الإمكان محاكمة مجرمي الاتجار من خلال اتهامهم بمخالفات مُرافقة، فقط، مثل العمل قوادين لممارسات الدعارة وما شابه.

في نهاية عام 2001 انضمت إسرائيل إلى البروتوكولات المرافقة لمعاهدات دولية تُعنى بالاتجار بالبشر ("بروتوكول اختياري لمعاهدة حقوق الطفل في شأن الاتجار بالأطفال، دعارة الأطفال والصور الإباحية" و"بروتوكول الأمم المتحدة لحظر، اجتناب ومعاينة الاتجار بالبشر" الذي يكمل معاهدة الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة بين الدول www.justice.gov.il). وبناء على تصريح "مركز مساعدة العمال الأجانب"، الذي يتابع الموضوع، فقد طرأ تحسن في سياسة تطبيق القانون ضد المخالفين، إلا أن حجم الاتجار يصل إلى آلاف النساء كل عام، كما أن معالجة الضحايا يشوبها الكثير من النقص (مؤكّد هسيولة لعلوكديم زريم، مرم (2006).

أما بالنسبة إلى مهاجري العمل، فقد سادت، حتى وقت قريب، "تسوية التقييد"، القاضية بتعلق العامل، الذي تلقى تصريحاً للعمل لدى مُشغّل في مجال العناية أو الزراعة، بالمشغّل نفسه طوال فترة مكوثه في إسرائيل. تسوية التقييد هذه أساءت إلى حقّ العمّال في تلقي عمل بصورة حرّة، بأن جعلت العمّال أسرى في أيدي المشغّل، وخاضعين للاستغلال وللإساءة إلى حقوقهم؛ وعملياً، أصبح كلّ عامل تمّ فصله إلى شخص يمكنه بشكل غير قانوني في إسرائيل. في آذار عام 2006 تمّ إلغاء "تسوية التقييد"، التي سادت ثلاث عشرة سنة، وذلك إثر التماس لعدد من المنظمات غير الحكومية، إلا أنه تمّ تمديد فترة الانتقال التي مُنحت للدولة لتطبيق قرار محكمة العدل العليا.

2. الحرية في اختيار المهنة. قانون أساس: حرية العمل 1994، يحدّد أن "من حقّ كلّ مواطن أو مقيم في الدولة أن يعمل في أيّ عمل، مهنة أو حرفة" وأنه "يحظر الإساءة إلى حرية العمل إلا بقانون يتلاءم مع قيم دولة إسرائيل، جاء لهدف لائق، ويحدّ لا يزيد عن المطلوب، أو حسب القانون كما تُكرّ بِنفاذ تصريح واضح فيه" (البندان 3-4 من القانون). يضمن القانون حقّ كلّ إنسان في اختيار مهنة بحرية ويُقيّد صلاحية الدولة في سنّ

تسويات تقيّد اختيار المهنة بحرية. إن الحقّ في حرية العمل يسري على كلّ إنسان، على العاملين والمشغّلين على حدّ سواء، إلا أن هناك توجّهًا في قرار محكمة العمل نحو تعزيز حرية عمل المشغّلين أكثر من حرية عمل العاملين، ويتأويل يحدّ من قوّة النقابات المهنيّة (בן ישראל 2002: 2004; 1717: 2004).

3. بديل لتقاضي الأجر من العمل. إن الحقّ في تأمين البطالة وفي ضمان الدخل يعكسان اعترافًا غير مباشر بحقّ الإنسان في كسب أجر لاعتياشه من خلال العمل. يوقّر تأمين البطالة بديلاً لتقاضي الأجر لمن أقصي من سوق العمل بخلاف رغبته. يمنح قانون التأمين الوطني المواطنين الذين تمّ إقصاؤهم من دائرة العمل، كما يمنح الجنود المُسرّحين، بظروف معيّنة، مُخصّصات بطالة لفترة من الوقت، يتغيّر طولها من مرّة إلى أخرى في نصّ القانون (الفصل 2 من قانون التأمين الوطني، 1995 صيغة مدموجة). أمّا ضمان الدخل فيمنح بِنفاذ قانون ضمان الدخل 1980: إنه جهاز رفاه تُشغّله مؤسّسة التأمين الوطني يمنح مُخصّصات استكمال دخل للسكان أو العائلة اللذين لا يصل دخلهما إلى سقف معيّن، كما يمنح تخفيضات في مدفوعات ضريبة الأرنونا، المواصلات العامّة، وغيرهما. تُعطى المُخصّصات، أيضًا، للمتقاعدين الذين لا يتقاضون معاش تقاعد والمجرّدين من أيّة مداخيل من مصادر أخرى (تحت عنوان "استكمال دخل"). هناك من يعتبر هذه الحقوق جزءًا من الحقّ في الضمان الاجتماعيّ. وعلى أيّة حال، فإن الحديث عن حقوق متعلّقة بالمشاركة في سوق العمل وتُكمّل، أو تُبدّل، إمكانية تقاضي الأجر للمعاش من خلال العمل.

4. حقّ العامل في الحفاظ على مكان عمله في حالات معيّنة. يجري الحديث عن تقييدات مفروضة على الفصل من العمل، تمّ تطويرها بقرار قضائيّ وهي، في حالات معيّنة، تمنح العامل الحقّ في الاحتفاظ بمكان عمله. اعترفت محكمة العمل القطرية بسلسلة من الحالات التي يُضمن فيها للعامل الحقّ في الاحتفاظ بمكان عمله حيث ليس من حقّ المشغّل فصله. مثال بارز على ذلك هو الحظر الذي قرّرتّه المحكمة على فصل العاملين لسبب انتسابهم إلى تنظيم عامليين. وبالإضافة إلى ذلك، تمّ تطوير تقييدات جاءت للحدّ من قدرة المشغّل على أن يقوم بالفصل بشكل اعتباطيّ، من قبيل واجب استشارة ممثلية التنظيم قبل عملية الفصل لغرض التقليل (حتى إذا لم يكن واجب كهذا في الاتفاق الجماعيّ)؛ واجب الفصل بحسن النية وغيرهما (1717: 2004: 551-552).

الحقّ في الأجر وفي ظروف عمل عادلة

غالبية مركّبات الحقّ في ظروف عمل عادلة، ووفق انعكاسها في المعاهدات الدولية وفي معاهدات مُنظمة العمل الدولية، تمّ شملها في التشريع الإسرائيليّ الوافي، وإن لم تكن بمكانة حقوق أساس دستورية. إن التشريع الوافي في مجال العمل يُشكّل "أرضية" من الحقوق يُمكن أن تُضيف إليها لا أن ننقص منها.

إلا أنه بموازاة تطوّر التشريع الوافي وقانون العمل، طرأت تغيّرات في مبنى سوق العمل، أدّت إلى تقليص ملحوظ في عدد الأشخاص الذين يتمتّعون بحماية قوانين الوقاية. إن بنية الحقوق الواقية في العمل لآم نمط العامل الأجير المُشغّل بوظيفة كاملة. هذا النمط، الذي كان سائدًا في السابق، لم يُعد سائدًا اليوم، وقد حلّ محله

عدد من الأنماط المختلفة: عاملون مُشغَّلون بمكانة مستقلين أو "فري لانسر" حيث يتم تشغيلهم بعقود شخصية ولا يُعدّون "عاملين" من ناحية قوانين الحماية؛ عاملون بوظيفة جزئية و/أو بوظيفة مؤقتة؛ وعاملو شركات القوى البشرية ومقاولي الخدمات المتنقلين بين مكان عمل وآخر.

أمّا العوامل الأخرى التي تساهم في الإساءة إلى حقوق العمل، والتي سُنِّحت، لاحقًا، فهي سياسة التطبيق المُقلّصة والانتقائية لقوانين العمل من قبل وزارة الصناعة، التجارة والعمل؛ سياسة تمويلية تعتمد تقليصات الأجور في القطاع العام، إهمال سياسة التشغيل الكامل، ضعف نقابة العاملين ومحاربة المُشغَّلين لحقّ العاملين في التنظيم.

فيما يلي قائمة بقوانين الحماية التي تعالج الحقّ في ظروف عمل عادلة:

القوانين التي تتعرّض لحماية الأجر:

- قانون حماية الأجر 1958، الذي يُحدّد طريقة دفع الأجر ومُخصّصات ترك العمل (معاش التقاعد).
- قانون الحدّ الأدنى للأجور 1987، الذي يُحدّد الحدّ الأدنى للأجور كنسبة من معدّل الأجر في السوق، ويُحدّد، كذلك، جهاز تحديث.

القوانين التي تُعنى بالحقوق المرافقة والضمان الاجتماعي:

- قانون حظر الخبز الليلي 1951، وفقًا لمعاهدة عمل دولية أقرتها إسرائيل؛
- قانون ساعات العمل والاستراحة 1951، الذي يُحدّد عدد ساعات يوم العمل بثمان ساعات، وأسبوع العمل بـ47 ساعة (تمّ تقليصه بأمر توسيع لـ43 ساعة) كما يُحدّد يومَ راحة أسبوعيّ؛
- قانون العطلة السنوية 1951، الذي يُنظّم حقّ العامل في عطلة سنوية مدفوعة الأجر؛
- قانون تعويضات الفصل 1963، الذي يُحدّد شروط استحقاق تعويضات الفصل وأنظمةً بموجبه لطريقة حساب التعويضات؛
- قانون مُخصّصات المرض 1976، الذي يُنظّم دفع مُخصّصات المرض للعامل الذي تغيب إثر المرض؛
- قانون ضمان الدخل 1980، الذي يُكسب ذوي الدخل المنخفض استكمال دخل ومُخصّصات ضمان دخل للعائلات معدومة الدخل، مثل المتقاعدين الذين لا يتقاضون معاش تقاعد، الأشخاص المحدودي الحركة غير القادرين على العمل، المُعيلات الوحيديات من الأمّهات ومن شابه. جهاز التقاعد تشغله مؤسسة التأمين الوطني؛
- قانون التبليغ المُسبق بالفصل والاستقالة 2001، الذي يُنظّم قواعد تقديم البلاغ المُسبق من قبل العامل والمُشغَّل.

القوانين التي تُعنى بالمساواة وحظر التمييز في العمل:

- قانون الأجر المتساوي للعامل والعاملة 1964، الذي جاء ليحظر التمييز في ظروف العمل بين العاملين والعاملات؛
- قانون سن التقاعد المتساوية للعامل والعاملة 1987، الذي يُحدّد ليونة في سنّ التقاعد للعاملة المُشغّلة في مكان عمل ظروفه مُنظمة من خلال اتفاقية جماعية؛
- قانون تكافؤ الفرص في العمل 1988، الذي يحظر التمييز لأسباب مختلفة في القبول للعمل وفي ظروف العمل، والتعديل رقم 10 للقانون 2006، الذي ينصّ على إقامة مفوضية لتكافؤ الفرص في العمل؛
- قانون مساواة حقوق التقاعد بين الأرملة والأرملة 2000؛
- قانون حظر التحرش الجنسي 1998، الذي يحظر التحرش الجنسي في العمل ويُحدّد الإجراءات والمعالجات القانونية المتصلة بالموضوع؛
- قانون حماية العاملين (الكشف عن المخالفات والمساس بنقاوة المعايير و الإدارة السليمة) 1997، الذي يوفّر الحماية للعامل الذي اشتكى في الموضوع؛

القوانين التي تُنظم ظروف عمل الأوساط ذات الخصوصية:

- قانون الجنود المُسرحين (الإعادة إلى العمل) 1949، الذي يُنظم حقوق العاملين الذين جُندوا للجيش، وخصوصاً إعادتهم إلى العمل؛
- قانون التدرّب 1953، الذي يُنظم عمل المتدربين وحقوقهم؛
- قانون عمل أبناء الشبيبة 1953، الذي يُحدّد حقوق أبناء الشبيبة العاملين، مثل سنّ العمل وساعاته؛
- قانون عمل النساء 1954، الذي يُنظم قضايا مثل تشغيل النساء الحوامل، عطلة الولادة، تشغيل النساء في أعمال خطيرة وفي الليل؛
- قانون تشغيل العاملين بواسطة مقاولي القوى البشرية 1996، الذي يُنظم ظروف تشغيل العاملين بواسطة المقاولين الثانويين وترخيص شركات القوى البشرية؛
- قانون تكافؤ الحقوق للأشخاص المعاقين 1998، الذي يُنظم ظروف عمل الأشخاص المعاقين وتلقي الخدمات من قبلهم.

"ثقوب سوداء" في تشريع الحماية: قضية معاش التقاعد وحقوق العاملين في إجراءات الخصخصة

أ. معاش التقاعد

معاش التقاعد، أحد المركبات المهمة الخاصة بالحق في ظروف عمل عادلة، غير مُنظّم في إطار تشريعي، ولذلك ليس في إسرائيل، اليوم، واجب يُلزم المُشغل أن يُفرز مدفوعات معاش تقاعد لعامله. صحيح أن حقوق معاش التقاعد مُنظمة في غالبية الاتفاقيات الجماعية، إلا أن تلك تضم أقل من نصف العاملين في السوق، ولا يمكن لها أن تكون بديلاً لقانون معاش تقاعد لازم يسري على جميع العاملين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطوّر قوالب تشغيل مُسيئة وقصيرة الأمد (التشغيل الجزئي، التشغيل من خلال مقاولي قوى بشرية) يزيد في تقليص حجم العاملين الذين يتمتعون بحقوق معاش تقاعد ويؤدّي إلى تبلور شريحة واسعة من العاملين المُهددين بالفقر والعوز عند خروجهم من سوق العمل. نجد لدى العاملين الذين يفقدون معاش التقاعد تمثيلاً كبيراً للطبقات الفقيرة في سوق العمل: العرب، القادمون الجدد، النساء، سكان أحياء وبلدات التطوير.

من الجدير بالذكر أن تلك الشريحة من العاملين المؤمّنين في إطار صناديق تقاعد بنفاذ اتفاقيات جماعية، قد تضررت جداً من إجراء تأمين صناديق التقاعد الذي قامت به الحكومة وبيعها، لاحقاً، لشركات تأمين تجارية. رسوم الإدارة التي تجبها شركات التأمين أعلى مما كانت عليه في السابق، وهو ما ينتقص من حصة العاملين؛ وبالإضافة إلى ذلك، فإن السماح باستثمار قسم من الأموال في سوق رأس المال يخلق وضعاً لا يستطيع فيه العاملون تقدير حجم معاش التقاعد المتوقع لهم عند خروجهم إلى التقاعد.

ب. عدم تنظيم حقوق العاملين في الخصخصة:

تشهد إسرائيل منذ نهاية سبعينيات القرن الفائت اعتماد سياسة خصخصة الشركات والخدمات الحكومية. وقد تمّ تسريع حملة الخصخصة في تسعينيات القرن الفائت خصوصاً (١١٥٣، 2006). إجراءات الخصخصة في إسرائيل مُنظمة بشكل جزئي فقط، كما أن التشريع لا يتناول مكانة العاملين وحقوقهم. في الشركات الحكومية التي تمّت خصصتها نشهد إساءة إلى كلّ شرائح العاملين المنخرطة في الإجراء: العاملون المفصولون إثر عملية الخصخصة، الذين يُضطرون إلى المحاربة على ظروف خروجهم إلى التقاعد في وضع تكون قوتهم على المساومة ضعيفة جداً؛ العاملون الذين يواصلون عملهم في الشركة المُخصّصة، الذين ينجحون، أحياناً، في ضمان ظروف عملهم في إطار اتفاقية جماعية لفترة محدودة، إلا أنهم قد يجدون أنفسهم في نهاية الفترة يوقعون على عقود خاصة من دون أن يكونوا قادرين على إجراء مفاوضات جماعية؛ العاملون الجدد الذين يُستأجرون للعمل بعد الخصخصة في ظروف متدنية. وفي الكثير من الحالات تنشأ في مكان العمل ذاته أجيال من العاملين –

الجيل أ الذي يضمّ عاملين تمّ تشغيلهم قبل الخصخصة، الجيل ب الذي يضمّ عاملين جُددًا يتمّ تشغيلهم، مُسبقًا، في ظروف متدنية من ناحية حجم الأجر، الحقوق المرافقة والتثبيت في العمل، والجيل ج الذي يضمّ عاملين يتمّ تشغيلهم عن طريق مَقاول. إنعكست هذه الإساءات، ضمن أشياء أخرى، في حالات خصخصة مصانع تكرير البترول وخصخصة مصانع البحر الميت (يُنظر حסוון: المصدر السابق؛ وفيلم تلي שמש "זהב לבן לבודה שחורה" משנת 2004).

تمّ في العقد الحاليّ القيام بمحاولتين لضمان حقوق العاملين عند الخصخصة، كانت الأولى عام 2003، من خلال اقتراح قانون قدمته مجموعة من أعضاء الكنيست برئاسة عمير بيرتس، وكانت الثانية عام 2006، من خلال اقتراح قانون قدّمه عضو الكنيست دافيد طال. وقد سعى اقتراح عضو الكنيست طال لاشتراط أية صفقة بين الحكومة وأصحاب رؤوس أموال خاصّين بتعهد صاحب رأس المال الحفاظ على ظروف عمل العاملين وحقوقهم طوال ثلاث سنوات على الأقلّ من انتهاء سريان أيّ اتفاق جماعيّ قائم أو من يوم البيع أو التحويل (הצללת חוק הבטחת זכויות עובדים בהפרטה [תיקוני חקיקה]، התשס"ג-2003). وقد وافقت الكنيست على اقتراح القانون في القراءة التمهيدية، إلا أنه رُفض في النهاية بسبب بند "حقّ النقص" الذي حدّد أنه لن يكون من الممكن خصخصة شركة حكومية من دون إجراء مفاوضات مع عاملها والتوقيع على اتفاق معهم يُسوّي حقوقهم فُيبل الخصخصة.

إن دمج العاملين في إجراء الخصخصة بات نهجًا في دول مختلفة. كما أن البنك الدولي يوصي بذلك. وقد ينكس الدمج في إجراء الاستعداد للخصخصة، باقتراح أسهم خاصّة ومُفضّلة، بالمشاركة غير المباشرة (كأصحاب رؤوس أموال) في نشاط الشركة التي جرت خصصتها وتوفير التأهيل المهنيّ، العمل البديل أو التعويضات للعاملين الذين يخرجون من الشركات الحكومية خلال إجراء خصصتها. أمّا في إسرائيل، فدمج العاملين في إجراء الخصخصة لا يُعتبر هدفًا أبدًا في سياسة الخصخصة الحكومية (אקשטיין ואח' 1998: 66).

الحقّ في التنظيم

في إسرائيل، كما هي الحال في دول أخرى كثيرة، حقّ العاملين في التنظيم موجود في الحضيض، من الناحيتين، القضائية والعملية، على حدّ سواء. صحيح أن إسرائيل وقعت على وثائق دولية تكفل حرية التنظيم، إلا أنه لم يُسنّ، قطّ، قانون يبنّي أوامر المعاهدات في إسرائيل. في السابق، حينما كان التوجّه الإيديولوجيّ جماعياً مُشترَكًا، وحينما كانت نقابة العاملين في عزّ قوتّها، لم تكن هناك حاجة إلى حقّ مُشرّع في حرية التنظيم. أمّا اليوم، فقد بات حقّ العاملين في التنظيم مدار خلاف، كما أن هناك خفصًا متواصلًا لشرعية مُنظمات العاملين. ومن الناحية العملية، نرى أن التوجّه إلى مصادر خارجية، التشغيل عن طريق وُسطاء، التشغيل المؤقت والجزئيّ وإجراءات الخصخصة، تقوم كلّها بتفتيت الشريحة التي عُرفت في السابق كـ"عاملين"، وهي تقوّض مقدرة العاملين على التنظيم والعمل كمجموعة نقابية.

إن الحقّ في حرية التّظّم يتضمّن بُعدًا جماعيًا وبُعدًا شخصيًا. البعد الشخصي يتعرّض إلى العامل كفرد وأمّا البعد الجماعيّ فيتعرّض إلى حقوق العاملين كمجموعة.

الحقّ في حرية التّظّم ينعكس بنحو جزئيّ في قانون الاتفاقيّات الجماعيّة (1957)، الذي يُحدّد إطارًا لتحديد ظروف عمل العاملين بطريقة جماعية وعن طريق أوامر توسيع وفي قانون فُضّ نزاعات العمل (1957) الذي يعترف بتنظيم عاملين تمثيليّ كطرف في نزاع عمل. وعدا ذلك، فقد تمّ تطوير أسس الحقّ في قرارات المحاكم. فقد اعترفت قرارات الحكم بثلاثة حقوق خاصة بحرية التّظّم الجماعيّ، حيث يكملّ الواحد منها الآخر: الحقّ في التّظّم، الحقّ في إجراء مفاوضات والحقّ في الإضراب. هذا بالنسبة إلى مُجمل جمهور العاملين عدا أوساط معينة مثل قوى الأمن والشرطة (בן ישראל 2002: 886-887). ومن بين هذه الثلاثة، كان الحقّ في إجراء مفاوضات جماعية هو الوحيد الذي حظي بتطوير في التشريع والقضاء. كما أنه الحقّ الوحيد الذي لم يُقلّص نتيجة لتشريع قوانين الأساس.

يتضمّن البعد الشخصيّ للحقّ في التّظّم جانبًا إيجابيًا – حقّ العامل في الانضمام إلى التنظيم باختيار منه، كما يتضمّن جانبًا سلبيًا – حقّ العامل في ألاّ ينضمّ إلى تنظيم العاملين هذا أو ذلك.

إذا أراد تنظيم عاملين أن يُعتبر "تنظيم عاملين تمثيليًا" قادرًا على تمثيل العاملين أمام الإدارة والتوقيع على اتفاقيّات، يجب أن يكون ثلث العاملين في مكان العمل، على الأقلّ، أعضاء فيه. في السابق، كان التشديد على البُعد الجماعيّ الخاصّ بالحقّ في التّظّم: وقد شاعت حينها تسويات من قبيل "مصنع مغلق" و"مصنع مُنظّم"، وفي إطارهما ألزم العاملون الذين تمّ قبولهم للعمل بالانضمام إلى تنظيم العاملين التمثيليّ في المصنع (كشروط للقبول للعمل في مصنع مغلق وفورَ بدء التشغيل في مصنع مُنظّم). صحيح أن مثل هذه التسويات أساء إلى البعد الشخصيّ الخاصّ بالحقّ في التّظّم، إلاّ أنه سهّل على تنظيمات العاملين نيّال الاعتراف بها كتّظيم عاملين تمثيليّ. في تسعينيات القرن الفائت، وعلى إثر سنّ قانون أساس: حرية العمل، قُضت محكمة العمل القطرية أن هذه التسويات تمسّ حرية عمل العاملين كأفراد، كما تمسّ حقهم في ألاّ ينضمّوا إلى التنظيم، وبناء عليه، أبطلت المحكمة سريانها (פרשת ההסתדרות נגד צאיס, בן ישראל 2002: 939). أي أن المحكمة قُضت أنه من غير الممكن إلزام عامل بالانضمام إلى تنظيم العاملين التمثيليّ في مكان عمله. على إثر ذلك، ظلّ على حاله واحد، فقط، من بين ثلاثة أشكال التّظّم المصنّعية التي كانت قائمة في إسرائيل في السابق: والحديث عن "مصنع تمثيليّ"، تسوية تُتيح لتنظيم العاملين التمثيليّ، الذي يُوقع على اتفاقيّة جماعية، جباية رسوم معالجة من العاملين الذين يتمتعون بثمار النضال المهنيّ الذي يُجريه التنظيم، رغم أنهم ليسوا أعضاء في التنظيم (وفق قانون حماية الأجر، البند 25(أ) الفقرة 3ب). تُتيح تسوية التمثيل المزيد من حرية الاختيار لكلّ عامل كفرد، إلاّ أنها في المقابل تُضعف قوّة تنظيمات العاملين في كلّ ما يتعلق بتجنيد الأعضاء وإحراز مكانة "تنظيم تمثيليّ". ومن وجهة نظر العامل الفرد، فإن تسوية التمثيل تشكو من نقص آخر: إنها تُتيح جباية رسوم معالجة مهنيّة من عاملين غير مُنظمين يتمتعون، بصورة جزئية، فقط، إن كانوا أصلًا يتمتعون، بثمار نضال تنظيم العاملين (يُنظر بحث نقابة العاملين العامّة وعاملي المقاول في الجزء الأخير من التقرير).

الحقّ في حرية المفاوضات الجماعية مُنبتّ في قانون الاتفاقيات الجماعية. الاتفاقية الجماعية هي عقد عمل تمّ توقيعه بين مُشغّل أو مُنظمة مُشغّلين وبين مُنظمة عاملين، وهي تقوم بتسوية ظروف العمل في المصنع أو في فرع معيّن. ومن اللحظة التي تُوقّع فيها اتفاقية جماعية، يكون من صلاحية وزير العمل والرفاه إصدار أوامر توسيع، تتضمّن أوامر من الاتفاقية نفسها، بالنسبة إلى فرع تشغيلي، بالنسبة إلى سوق العمل كلّها أو بالنسبة إلى أوساط واسعة فيها.

تمّ تطوير الحقّ في المفاوضات الجماعية، أيضًا، بقرار محكمة العمل. فمثلاً، اعترف القرار، أيضًا، بشرعية "التسويات الجماعية" وبسريان مفعولها، وهي تسويات تسري على مجموعة من العاملين الذين لا يُلبّون كل الشروط الخاصة بالاتفاقية الجماعية كما جاء نصّها في القانون (בן ישראל 2002: 1324). وبناءً عليه، فإذا ما كانت هناك، اليوم، قيود مفروضة على الحقّ في المفاوضات الجماعية، فهي ليست قضائية، إنّما هي نابعة من خصائص سوق عمل سنوات الألفين، والتي تُفصّل بشكل ملحوظ قدرة العاملين على المفاوضات الجماعية.

الحقّ في الإضراب مُنبتّ في العهد الدوليّ للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية كجزء من حقوق العمل، وكذلك في معاهدات مُنظمة العمل الدولية وفي دستورها. في إسرائيل، لا يُعتبر الإضراب حقًا قانونيًا بمعنى أنه ليس هناك قانون يمنح الحقّ في الإضراب، إلا أن هناك، عمليًا، اعترافًا بالحقّ في الإضراب؛ كما أن هناك قوانين وقرارات حكم تفرّض قيودًا على حرية الإضراب (مثل البند 5 من قانون فضّ نزاعات العمل 1957، الذي يُقرّر لزوم التبليغ المُسبق بالإضراب).

لقد تآكل الحقّ في الإضراب على مرّ السنين. بين أسباب هذا التآكل يمكن تعداد نقل قضية فضّ نزاعات العمل إلى محاكم العمل، التي أنشئت في أواخر ستينيات القرن الفائت، وكذلك ضعف النقابات المهنية. وقد عرض هذا التآكل العاملين المُضربين لعقوبات جنائية ولدعاوى مالية عن أضرار ناجمة عن الإضرابات. اليوم، هناك قيود مفروضة على أنواع الإجراءات التي يُسمح للعاملين باتخاذها، كما أن هناك قيودًا مفروضة على الإضرابات "المُنفلتة"، التي تنطلق من دون تبليغ مُسبق. فعلى سبيل المثال، تُتيح محكمة العمل وقف العمل إلا أنها تحظر القيام بالإجراءات المرافقة، مثل منع إخراج البضاعة أو احتلال ساحة المصنع؛ إن مثل هذه الإجراءات مُعرّض اليوم لدعاوى أضرار لأطراف ثالثة (בן ישראל 2002: חלק שביעי, פרק 8).

واجب الدولة في ضمان التنمية الاقتصادية والتشغيل الكامل

يتعرّض العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية إلى مركبتين من مركبات الحقّ في العمل: الأول، حقوق الفرد؛ والثاني، الوسائل التي يجب أن تتخذها الدولة لضمان ممارسة الحقّ في العمل. يفرض العهد على الدول الموقعة لزوم التقدّم التدريجيّ والتحسين الدائم في كلّ ما يتعلّق بممارسة الحقوق المشمولة فيه، كما أنه يُحدّد خطوات عامّة يجب أن تتخذها الدولة لتضمن ممارسة حقّ الفرد في العمل: وتشمل هذه الخطوات برامج إرشاد وتأهيل مهنيّ، وكذلك وسائل تؤمّن التطوّر الاقتصاديّ، الاجتماعيّ والثقافيّ الدائم، والعمل الكامل والمنتج (البند 6(2) من العهد).

في إسرائيل، وفي غالبية الدول الأخرى، واجب الدولة في خلق فرص عمل كامل لمواطنيها ليس مُرسخاً في إطار تشريعيّ. لذلك، فإن الطريق الوحيدة لاختبار هذا الواجب هي عن طريق فحص السياسة الاقتصادية عمومًا وسياسة التطوير خصوصًا. إن واجب الدولة في التطوير الاقتصاديّ هو واجب عامّ نابع من مجرد تعريف وظائف الدولة في العصر الحديث. والسؤال، هل في إمكان الدولة تأمين العمل الكامل، هو موضع خلاف. ومن أجل ذلك سنركّز على أوجه خاصّة بالتطوير الاقتصاديّ، هي ذات صلة مباشرة بسوق العمل وقابلة للقياس: أولاً، سياسة الاستثمارات التي تُشجّع نموّ فرص عمل جديدة؛ ثانيًا، جهاز تأهيل مهنيّ يُشجّع ترقية ودمج أشخاص في قوّة العمل؛ وثالثًا، شبكة دعم للعاملين الخارجين مؤقتًا أو على نحو ثابت من سوق العمل، وخصوصًا أولئك الذين يبفون عاطلين عن العمل.

سياسة الاستثمارات وخلق فرص عمل

في العقدَيْن الأولَيْن لللاحقين لإنشاء دولة إسرائيل، شعرت الدولة بالتزام تجاه خلق فرص عمل، أولاً وقبل كلّ شيء من أجل ضمان استيعاب ألاف اليهود الذين قدموا إلى البلاد في إسرائيل. يُمكننا القول إنه سادت في إسرائيل في تلك السنوات سياسة سعت لتأمين العمل الكامل، رغم أن ذلك كان، أساسًا، في الوسط اليهودي من السكان؛ أمّا الفلسطينيين الذين أصبحوا مواطني إسرائيل عام 1948 فقد كانوا يخضعون لحكم عسكريّ قيّد، إلى حدّ بعيد، خطواتهم في سوق العمل. وقد أتاحت سياسة العمل الكامل، إلى حدّ بعيد، بفضل نسب نموّ عالية ميّزات الاقتصاد الإسرائيليّ طوال العقدَيْن الأولَيْن، وعلى نحو كبير، أيضًا، في السنوات الأولى اللاحقة لعام 1967.

بعد عام 1967 استثمرت الحكومة الكثير في رعاية المجموعة الصناعية العسكرية، التي خلقت في سوق العمل الإسرائيلية وسطًا محظيًا ومكافئًا كما يجب – إلا أنه صغير الحجم، نسبيًا. وقد أنجب هذا الوسط من داخله في

تسعينيات القرن الفائت، صناعة الهاي تك الإسرائيلية. ومن هذه الناحية، يجري الحديث عن مسار تطوير من النوع الذي يُسميه الاقتصاديون "مسار التطوير العالي" (يُنظر סבירסקי, 2001). ومن ناحية أخرى، فقد فتحت الحكومة الباب لدخول عاملين من المناطق الفلسطينية المحتلة، الأمر الذي أضعف تدريجياً فُدرة العاملين الإسرائيليين على المساومة على مستويات الدخل المتدنية. في اللحظة التي وُجدت فيها فُوة عاملة بديلة رخيصة، بدأ تآكل السياسة التي سعت لإحراز العمل الكامل. وبموازاة ذلك، ضعف جداً التزام الدولة تجاه "مسار التطوير السفلي"، الذي يضم، أيضاً، الصناعات التقليدية. الإسرائيليون الذين وجدوا أنفسهم على هامش سوق العمل، كان في إمكانهم أن يجدوا تعويضاً ما في هيئة دولة الرفاه، التي تطوّرت جداً في سبعينيات القرن الفائت.

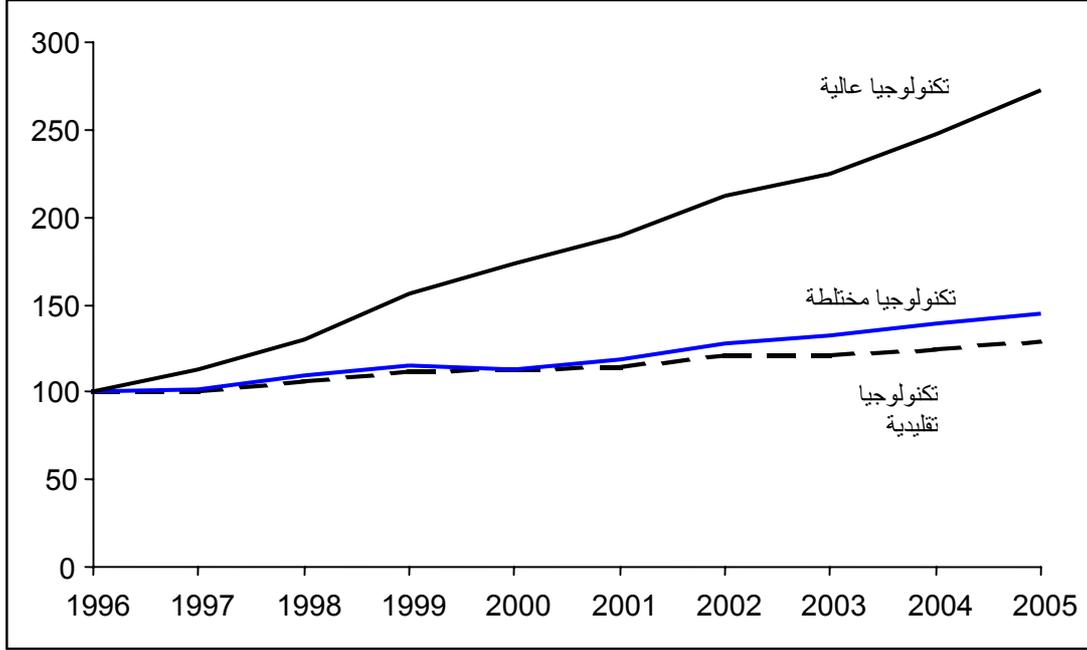
بعد حرب أكتوبر 1973 دخل الاقتصاد الإسرائيلي في فترة طويلة من التضخم العالي، نَسب نموّ منخفضة – وبطالة مرتفعة. في تلك السنوات، بدأ سياسيون بارزون بالتراجع بشكل لافت عن سياسة العمل الكامل.

وقد عاد الاقتصاد الإسرائيلي إلى نَسب النموّ المرتفعة في النصف الأول من تسعينيات القرن الفائت، سواء أكان ذلك نتيجة لموجات الهجرة الكبيرة من رابطة شعوب الدول الاتحاد السوفييتي السابق، أم نتيجة لاتفاقيات السلام المُبرمة مع الأردن ومع الفلسطينيين. إلا أنه مع انحسار موجة الهجرة هبط حجم الاستثمارات في الاقتصاد الإسرائيلي. وقد انحدر هذا الهبوط أكثر فأكثر في سنوات الانتفاضة الثانية. عام 2003، مع هدوء الانتفاضة، تزايدت الاستثمارات، إلا أنها ركزت، أساساً، على الخدمات التجارية والمالية وصناعة الهاي تك. تُشير معطيات بنك إسرائيل إلى أن صناعات التكنولوجيا العالية اجتذبت خلال السنوات 1996-2005 أكبر حجم من الاستثمارات في الاقتصاد الإسرائيلي: فقد زاد الاستثمار في هذه الصناعات من سنة إلى سنة بنسبة معدلها 12% تقريباً. وقد كانت الاستثمارات في الفروع الأخرى أدنى من ذلك. أمّا في فرع الصناعات المختلطة، فقد ازداد حجم الاستثمارات بنسبة سنوية معدلها 4.3%؛ وأمّا في الصناعات التقليدية فقد وصلت نسبة الارتفاع إلى نحو 3% (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006). يعرض الرسم البياني في الصفحة التالية معطيات الاستثمارات، من خلال نَسب التغيّر الحاصل في احتياطيّ رؤوس الأموال في كلّ فرع.

كما دُكر، فقد عاد الاقتصاد الإسرائيلي عام 2003 إلى النموّ، إثر سنوات الانتفاضة التي تقلص فيها النشاط الاقتصادي جداً. إلا أنّ النموّ المتجدد لا يخلق فرص عمل بالحجم والوتيرة المطلوبين. خلال السنوات 2003-2005، التي تجدد فيها النموّ، توافرت 194 ألف وظيفة جديدة، 65% منها وظائف جزئية. (סבירסקي וקונور-אטיאס, 2006). وبالإضافة إلى ذلك، فالبطالة التي تفاقمت جداً في سنوات الانتفاضة ووصلت إلى نسبة فاقت الـ 10%، ظلت، إلى اليوم، مرتفعة النسبة، وتصل إلى نحو 9%.

إحتياطي رأس المال الخام حسب الفروع الصناعية، 2005-1996

مقياس 1996=100



ملاحظات:

1. إحتياطي رأس المال - مجمل مصروفات المصانع، الحكومة والمؤسسات التي ليست لغايات ربحية على ممتلكات ثابتة للاستخدام المدني، أعمال بناء جارية، إستثمارات في ماكنات، في عتاد وفي وسائل مواصلات.
2. تشمل الصناعات المختلطة المصانع الكيماوية والنفطية، الحفريات وشقّ الصخور، اللدائن والمطاط، الماكينات والعتاد، وسائل النقل، المجوهرات والإكسسوارات. شملنا في فرع الصناعات المختلطة في هذا الرسم البياني الصناعة المختلطة العالية والصناعة المختلطة التقليدية.
3. إحتياطيات رأس المال الخاصة بالصناعة المختلطة تشمل معطيات خاصة بصناعة وسائل الطيران، المصنّقة كتابعة للصناعة التكنولوجية العالية. إن سبب ذلك يعود إلى حقيقة أنه لم يكن من الممكن عزل هذا الفرع الثانوي (كما ذكر، وسائل الطيران) عن فرع الصناعة المختلطة العالية، الذي هو مشمول فيه.

المصدر: مركز أودو، تموننت مزلج חברתית 2006، دצמבר 2006.

التأهيل المهنيّ

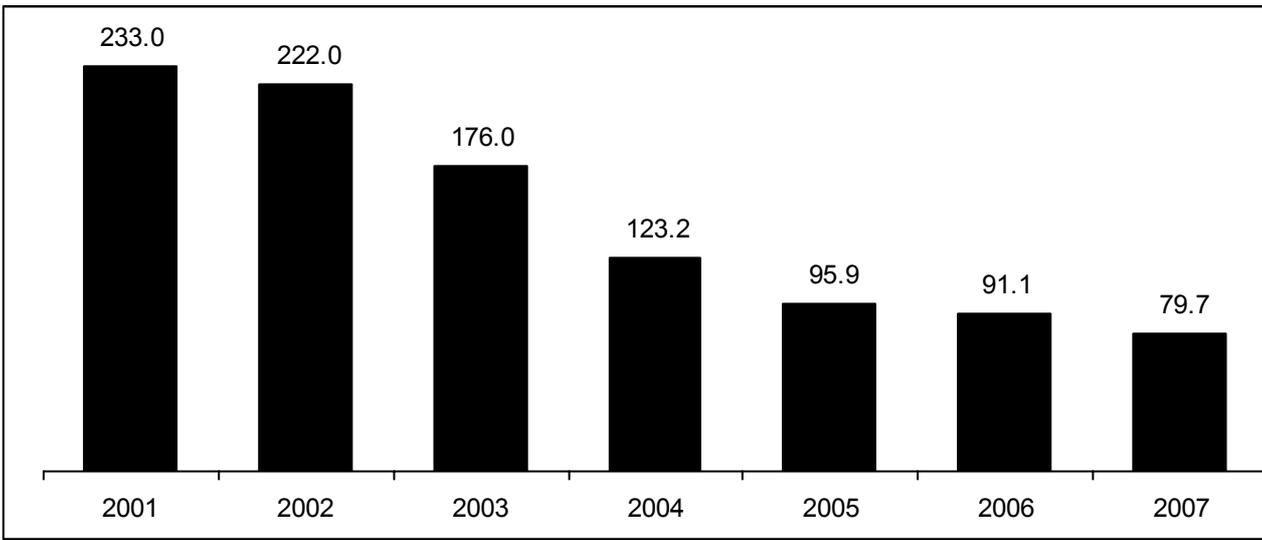
مسؤولية التوجيه إلى العمل والتأهيل المهنيّ في إسرائيل كُلفت بها خدمة التشغيل التابعة لوزارة الصناعة، التجارة والعمل. جاء إنشاء خدمة التشغيل بنفاذ قانون خدمة التشغيل من سنة 1959. حيث إن قانون خدمة التشغيل يفرض على الدولة، عن طريق خدمة التشغيل، واجباً نافذ المفعول لجمع المعلومات عن سوق العمل، تشخيص متطلبات السوق وتشجيع آفاق عمل. ويُعرّف القانون، أيضاً، ظروف التشغيل والترخيص الخاصة بخدمات التشغيل الخاصة، التي تخضع هي الأخرى لوزير العمل. وبهذا يعرّف القانون الدولة بوصفها المسؤولة الأساسية عن توجيه عرض العمل في إسرائيل.

كانت خدمة التشغيل الرسمية في السابق مصدر توجيه مهمّ جداً. أمّا اليوم فقد فقدت من مكانتها السابقة، حتى إنه تمّ، مؤخراً، تحويل قسم من وظائفها إلى وكالات خاصة في إطار "خطة ويسكونسين". وتُلاحظ هذه التوجّهات،

أيضاً، في الانخفاض النسبي في ميزانية خدمة التشغيل: سنة 2001 وصلت مصروفات خدمة التشغيل إلى 172.2 مليون شافل جديد، في حين أنها وصلت سنة 2007 إلى 141.2 مليون شافل جديد.

كما أن واجب الدولة في توفير التأهيل المهني يشهد تراجعاً. يُظهر الجدول فيما يلي أن ميزانيات التأهيل المهني منذ بداية العُقد الحالي تشهد انخفاضاً، حيث إن ميزانية التأهيل المهني لسنة 2007 تشكل نحو ثلث ميزانية التأهيل المهني لسنة 2001.

ميزانية التأهيل المهني، 2001-2007 بملايين الشواقل الجديدة، بأسعار 2005

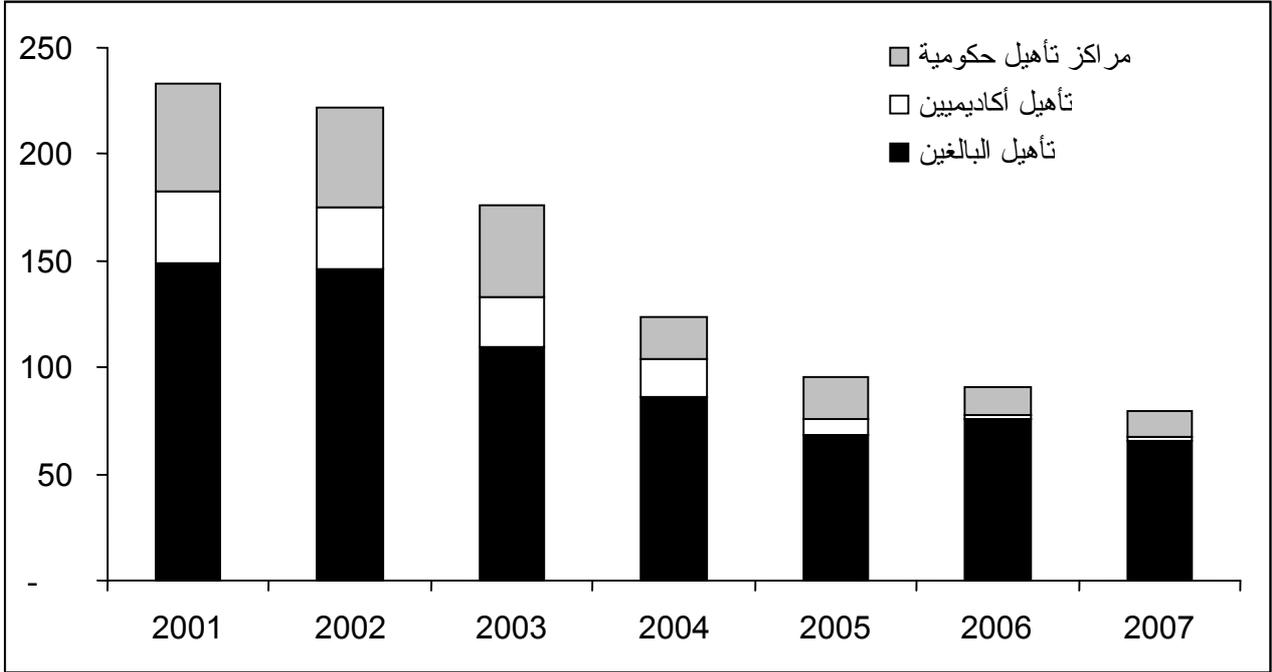


ملاحظة: تشمل ميزانية التأهيل المهني: تأهيل الأكاديميين، دورات للبالغين ومراكز تأهيل حكومية.
المصدر: مقرر: مركز أودو، الهشكوت الحبرتיות של תקציב המדינה לשנת 2007, מצגת, 14.11.2006.

إن المجال الذي تضرر بصورة بالغة جداً هو تأهيل الأكاديميين، الذي بقي من دون ميزانية تقريباً. ففي حين وصلت ميزانية تأهيل الأكاديميين سنة 2001 إلى 34.1 مليون شافل جديد، تمّ سنة 2007 تخصيص 1.8 مليون شافل جديد فقط لهذا المجال.

لقد تقلصت ميزانية مراكز التأهيل الحكومية من 50.1 مليون شافل جديد سنة 2001 إلى 12.1 مليون شافل جديد سنة 2007. وقد وصلت ميزانية تأهيل البالغين إلى 149 مليون شافل جديد سنة 2001 مقارنة بـ 65.8 مليون شافل جديد سنة 2007. (مركز أودو، 14.11.2006).

التأهيل المهني حسب النوع 2001-2007
بملايين الشواقل الجديدة، بأسعار 2005



إن التقليل العميق في ميزانيات التأهيل المهني أدى إلى انخفاض ملموس في عدد المشاركين في دورات التأهيل التي تمولها وزارة الصناعة، التجارة والعمل. ففي سنة 2000 وصل عدد المشاركين في دورات التأهيل النهارية إلى 38,070؛ لينخفض العدد سنة 2004 إلى 13,826 (13,826 في 2006).

حجم البطالة ودعم من تم إقصاؤهم من سوق العمل

في فترة الركود الاقتصادي الثقيل الذي ولدته الانتفاضة الثانية ارتفعت نسبة البطالة في إسرائيل بشكل كبير. وعند انتهاء الانتفاضة انخفضت نسبة البطالة، إلا أنها لا تزال عالية إذ وصلت نسبة العاطلين عن العمل سنة 2005 إلى نحو 9%.

إلا أن حجم البطالة، عملياً، أوسع مما تبليغ به معطيات دائرة الإحصاء المركزية: ففي حين أن النسبة الرسمية سنة 2005 راوحت في مجال الـ 9%، يذكر تقرير منظمة "التزام بالسلام والعدالة الاجتماعية" نسبة 16.4% من قوة العمل المدنية (في 2005)، أي ما يعادل 450 ألف شخص. إن الفرق بين معطيات المنظمة والمعطيات الرسمية نابع من أن باحثي هذه المنظمة يشملون العاطلين جزئياً عن العمل (138.8 ألفاً) وكذلك "اليائسين" - 64.3 ألف شخص بحثوا عن عمل طيلة أكثر من سنة وتوقفوا عن البحث - وهم غير مسجلين كطالبي عمل في دوائر التشغيل (ب-7-7777 2006).

كان من المتوقع في مثل هذه الظروف أن يزيد حجم مدفوعات مخصصات البطالة جداً، إلا أنه في فترة الركود الاقتصادي الثقيل بالذات، اختارت الحكومة أن تقوم بتقليصات واسعة النطاق في منظومة مخصصات البطالة.

فقد صعّبت الحكومة ظروف استحقاق رسوم البطالة، قلّصت فترة الاستحقاق وخفضت ارتفاع مخصصات البطالة (بن-شحر 2006؛ مרכז אדוה. 2006).

النتيجة: خلال السنوات 2001 – 2005، ورغم ارتفاع عدد العاطلين عن العمل، إنخفض عدد الحاصلين على مُخصّصات بطالة من 104,707 عام 2001 إلى 58,915 عام 2005 (המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2006 : 188-189). في الفترة نفسها، انخفضت معدّلات مُخصّصات البطالة لليوم الواحد من 153 شاقلاً جديداً سنة 2001 إلى 137 شاقلاً جديداً سنة 2005 (بأسعار حقيقية) (المصدر السابق: لוח 15.2). في النهاية، ففي حين أن مجمل مدفوعات مُخصّصات البطالة وصل سنة 2001 إلى 3.5 مليارات شاقّل جديد، إنخفض المبلغ إلى حدّ ملياريّ شاقّل جديد (المصدر السابق: الجدول 1.5.1) – رُغم ارتفاع عدد العاطلين عن العمل ومُدّة البطالة.

العلاقة بين العمل والعيش الكريم: العمل ليس ضماناً من الفقر

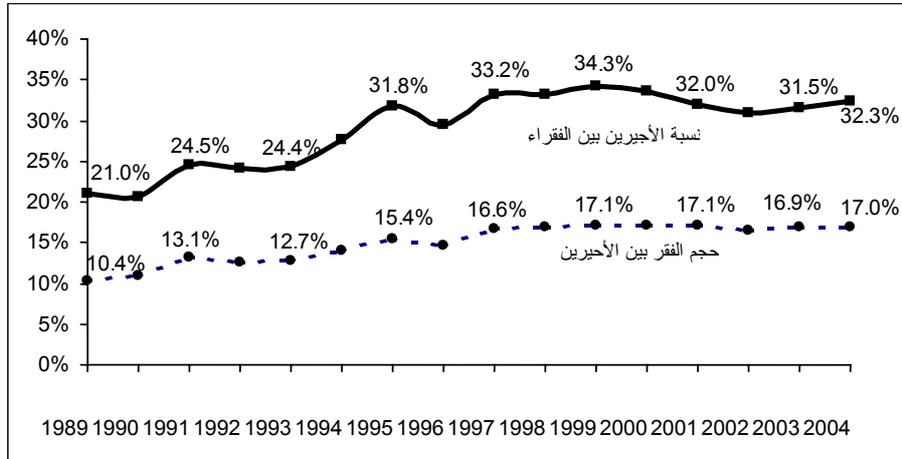
إن النموّ الذي تجدد بعد انتهاء الانتفاضة الثانية، لم يجلب معه تغييراً جوهرياً في الحالة التي وصفناها حتى الآن. فزيادة حجم الاستثمارات، كما تبيّننا، تركّز على جزء صغير من السوق، فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النموّ المتجدد يتميّز بتفاقم عدم التكافؤ بين أصحاب رؤوس الأموال وبين العاملين. عندما نأتي لفحص معطيات الدخل القومي، يتضح أن حصة العاملين في الدخل القومي أخذت في النقصان، في حين أن حصة المُشغّلين أخذت في الازدياد (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006).

بما أن حصة العاملين في الدخل القومي تنقلص، وبما أن قسماً كبيراً من الوظائف التي توافرت خلال موجة النموّ الحالية عبارة عن وظائف جزئية، فلا عجب أن قسماً أخذاً في الازدياد من العاملين والعاملات يتقاضون أجراً مُنخفضاً، لدرجة أنه يضعهم تحت خطّ الفقر (المصدر السابق: 16-17). وكما يتبيّن من الجدول التالي:

في 1989 كان 21% من الفقراء أجيرين، أما في 2004 فوصلت نسبة الأجيرين بين الفقراء إلى 32.3%.

في 1989 كان 10% من الأجيرين تحت خط الفقر أما في 2004 فارتفعت نسبة الأجيرين القابعين تحت خط الفقر لتصل إلى 17%.

תפאֻם אַתְשָׁר אֲפֻר בֵּינ אֲבִירִין, 2004-1989
 קִבֵּל מִדְּפוּעַת הַתְּחֻוּל וְהַצְּרֵאִים הַמְּבִאֵרֵה
 בַּאֲנֻסָּב הַמְּנוּיָה



מִלְחָצָה: חֲלָל הַשָּׁנֹת 2004-2000 לֹא תִשְׁמַל הַמְּעֻטָּיִים שְׁכָן הַקִּדְשׁ הַשְּׂרָפִיָּה.
 הַמְּסָדִים: הַמְּסָד לְבִיטוּחַ לְאֻמִּי, סְקִירָה שְׁנָתִית, שְׁנֵים שׁוֹנֹת; מְמַדֵּי הַעֲנִי וְאִי-הַשְּׁוִיוֹן בְּהַתְּחֻלָּה הַהַכְּנָסוֹת בְּמִשְׁק 2003,
 מְמַצָּאִים עִיקָרִיִּים, נֹבֶמְבֵּר 2004; נְתוּנִים הַהַתְּקַבְּלוּ מֵהַבִּיטוּחַ הַלְּאֻמִּי.

التغيرات الحاصلة في منظومة علاقات العمل في إسرائيل وتأثيرها في حقوق العمل

تميّزت إسرائيل في العقود الأولى من إقامتها بمنظومة علاقات عمل مركزية، تقوم على نماذج أوروبية. تمّ تنظيم علاقات العمل من خلال اتفاقيات جماعية ومن خلال المفاوضات بين أطراف جهاز العمل الثلاثة: المشغلين، العاملين والدولة. وحتى مطلع ثمانينيات القرن الماضي شملت الاتفاقيات الجماعية بشكل مباشر نحو 80% من الأجيرين، أمّا العاملون الآخرون فقد استفادوا منها من خلال أوامر التوسيع. كانت قوة الهستدروت قد مكنتها من إدارة مفاوضات شاملة على حقوق العمّال، كما مكنتها من التأثير في بلورة السياسة الاجتماعية في إسرائيل.

مثلت حرب عام 1967 خطّ البداية لانطلاق مرحلة متواصلة من القُصْم والنيل من منظومة علاقات العمل في إسرائيل. كانت بداية ذلك مع دخول عمّال فلسطينيين إلى سوق العمل الإسرائيلية لم يحظوا بحماية مهنية من قبل الهستدروت. وبعد ذلك، مع توسّع الفروق بين عمالي الصناعات المؤسسة على التقنيات المركّبة - "المسار العالي" - وبين عمالي فرع الصناعات والخدمات التقليدية، ولاحقًا مع دخول مهاجري العمل من دول مختلفة في أرجاء العالم.

في نهاية سبعينيات القرن الماضي بدأت هيمنة حزب العمل بالانهيار، وسويّة معها أخذت قوة الهستدروت تضعف، أيضًا. في ثمانينيات القرن الماضي بدأت الهستدروت ببيع ممتلكاتها الاقتصادية، وبدأت بالتالي تفقد مكانتها ككثاني أكبر مشغل في الدولة. وفي سنة 1990 انقطعت العلاقة بين الهستدروت وبين صندوق المرضى العام، وفي سنوات الألفين انقطعت العلاقة بين الهستدروت وبين صناديق التقاعد.

وقد تمّ، أيضًا، تسجيل انخفاض في نسبة الأعضاء المنتسبين إلى منظمات المشغلين، بل تشكلت وضعيّة جديدة تُتيح للمشغل أن يكون "زميلًا" وليس عضوًا في المنظمة، وهي وضعيّة تُتيح التملص من سريان مفعول اتفاقيات جماعية على المشغل. وقد باتت المفاوضات الجماعية نفسها أكثر انقسامًا ممّا كانت عليه في السابق لسبب وجود فصل كامل بين القطاع العام والقطاع الخاص، ولسبب ازدياد عدد اتفاقيات الأجور التي يسري كلّ منها على مجموعة صغيرة من العاملين في كلّ من القطاعين.

يجب أن نُضيف إلى هذه العوامل إجراءات الخَصْصَة وتقليص جمارك الحماية، وهي خطوات زادت من حدة المنافسة بين المصانع الإسرائيلية والمصانع خارج البلاد، وشكّلت ضغطًا لإحداث مرونة في قوالب التشغيل. وقد أدّى ذلك كلّهُ إلى كسر التداخل بين سوق العمل وبين منظومة علاقات العمل (م 777، 2004: 166). (1)

من التنظيم الجماعي لظروف العمل إلى التشغيل الشخصي

وصلت نسبة تغطية الاتفاقيات الجماعية عام 2000 إلى ما يزيد بقليل عن 50% من العاملين. وفي ثمانينيات القرن الماضي وصلت النسبة إلى نحو 80%. وصلت نسبة العاملين الأعضاء في نقابات العاملين إلى نسبة راوحت بين الثلث و40% من قوة العمل. وهبطت، أيضاً، نسبة المُشغّلين المُنظّمين في اتّحادات المُشغّلين (1975-1987). وقد شهدت منظومة تسوية حقوق العاملين عملية توزيع وإبطال للمركزانية، فتحوّلت من منظومة جماعية قطرية عامّة إلى منظومة اتّفاقيات خاصة بالمصانع عقود عمل شخصية. إلى جانب ذلك، تطوّرت منظومة خاصّة بالدولة تُعنى بتسوية ظروف العمل، وذلك من خلال تشريع قوانين تسهّل الكنيست وقرارات حكم صادرة عن محاكم العمل. وتحوّلت محاكم العمل إلى الإطار الأساسي الذي يتمّ في نطاقه الفصل في نزاعات العمل.

بدأت عملية توزيع منظومة علاقات العمل في إسرائيل عام 1970، عندما تقلّصت أوامر التوسيع التي جعلت الاتفاقيات الجماعية الأساسية تسري على السوق كلها. تمّ خلال السنوات 1975-1980 تسريع عملية الانتقال من اتّفاقيات العمل القطرية والفروعية إلى اتّفاقيات العمل المحلية (المصنّعية). وقد استُكمِلت العملية عام 1987، حيث إن الاتفاقيات الجماعية التي غطت غالبية عملي القطاع الخاص لم يتمّ تمديدتها بعد كما لم تُوقع مرّة أخرى. اتّفاقيات الأجر التي وُقعت خلال السنوات 1987-1995 لم تشمل جهازاً موحداً لرفع الأجر، وأبقت هناك مكاناً لسياسة أجر مرنة حسب فرع العمل. اتّفاقيات الأجر التي وقعتها نقابة العمّال العامّة ("الهستدروت") غطت القطاع العامّ ولم تُغطّ القطاع الخاصّ. إن المقارنة بين فروع الصناعة التي وُقعت فيها اتّفاقيات فروعية وبين الفروع التي وُقعت فيها اتّفاقيات قطرية عامّة، تُشير إلى أن الاتّفاقيات القطرية تقلّص من نسبة عدم التكافؤ داخل الفرع. إن هذا التوجّه المتمثّل بضعف مكانة النقابات المهنيّة وتوزيع علاقات العمل، يتحمّل إلى حدّ بعيد مسؤولية توسيع عدم تكافؤ الأجر في إسرائيل، الذي تزايد بنسبة نحو 37% في العقود الثلاثة الأخيرة (1987-2006).

في الإمكان تلخيص تأثير السياسة الاقتصادية في منظومة علاقات العمل، بكلمات باحث النقابات المهنيّة، إلكناه مرجليت: "...يمكننا أن نقول بالتأكيد، إنه في الثمانينيات وعلى امتداد التسعينيات من القرن الماضي، برز في إسرائيل، بشكل علنيّ وواضح، تفوق قوة رأس المال الخاصّ على حساب قوة العاملين، وقد تمّ الإخلال بميزان القوة السابق، الذي يعود إلى الخمسينيات والستينيات، وهو ما حصل كذلك في بلدان أخرى في العالم في ضوء التطوّرات الحاصلة في الاقتصاد العالميّ وفي حركة رأس المال... تتميز هذه الفترة كذلك بانتهاء المعاهدة الاجتماعية بين المصالح التجارية، العمل والحكومة، والمصالح التجارية التي تتمتع بالسيادة عملياً، قياساً إلى الشريكين الآخرين في المعاهدة - العاملين والحكومة" (ألكناه، 1994: 271).

اليوم، تجري محاولات لتجديد المفاوضات بين الدولة، المُشغّلين والعاملين. وإثر الحرب في لبنان خلال تموز - آب 2006 نجحت الأطراف في التوصل إلى اتفاق بشأن تعويضات العاملين والمُشغّلين من أضرار الحرب. مع ذلك، ففي ضوء السياسة الاقتصادية التي تعكس مفهوماً منظرًا للسوق الحرّة، إلى جانب التفرّق المتزايد بين العاملين، هناك شكّ في أن يكون في الإمكان أن يتمّ من جديد بناء منظومة اتّفاقيات لتصبح أداة رئيسية لتسوية منظومة علاقات العمل، مثلما كانت عليه في السابق.

التغيرات الحاصلة في مميزات قوة العمل

إن التغير السلبي في منظومة علاقات العمل أدى إلى تعاظم الضرر لدى العاملين ذوي الأجر المنخفض، الذين يعانون من انعدام الضمان التشغيلي والاجتماعي، وقُدرة متدنية على الإصرار على حقوقهم. خلال تسعينيات القرن الماضي ارتفعت نسبة العاملين الذي يتقاضون أجراً متدنياً (أقل من ثلثي معدل الأجر)، لتصل عام 2002 إلى نسبة نحو 25% من مجمل الأجيرين، وهي نسبة عالية مقارنة بالدول المتقدمة (77,2004).

إن سياسة الميزانيات، وخصوصاً التقليلات الكبيرة التي طرأت على ميزانية الدولة خلال السنوات 2001-2004، ساهمت في الأخرى في تعميق عدم التكافؤ في سوق العمل: التقليلات في مخصصات البطالة ومعاشات ضمان الدخل، أضرت بالعاطلين عن العمل وبالعاملين في وظائف جزئية؛ تقليل الملاكات وتقليلات الأجر، إلى جانب سياسة الخصخصة، أضرت بعاملتي القطاع العام؛ التأجيل والمماطلة في دفع علاوة الغلاء أضرت بالعاملين عموماً؛ أما الإصلاح في ضريبة الدخل فقد كان لصالح الأجيرين من العشر الأعلى؛ كما أن التغييرات التي أجريت على منظومة معاشات التقاعد أدت إلى تقليل حجم معاش التقاعد الذي يتقاضاه المتقاعدون (56,2003: 6).

نتيجة لسياسة التطوير الاقتصادي والتغيرات التي طرأت على منظومة علاقات العمل، تشكلت سوق عمل طبقية، حيث تتمتع كل طبقة فيها بحقوق مختلفة:

نجد في الطبقة العليا العاملين في الـ"هاي-تك" (التكنولوجيا العالية) والصناعات العالية، الذين ينتمون إلى الأشرار العليا. فقد ارتفع أجر هؤلاء وكذلك ازدادت حصتهم في كعكة المداخيل القومية. ينتشر في قطاع الصناعة العالية التشغيل من خلال عقود شخصية، وكذلك منح مكافآت إضافية على الراتب، من قبيل ضمان حقّ العاملين في الاتصال بصفقات وفق شرط محددة مسبقاً. وبشكل عام يتقاضى هؤلاء العاملون أجراً عالياً ويتمتعون برزومة حقوق تزيد عن الأرضية المحددة في قوانين العمل.

الطبقة المتوسطة يحتلها العاملون في الخدمات والعاملون في الصناعات التقليدية. حيث يعاني هؤلاء العاملون تآكلاً في ظروف عملهم وفي المردود من العمل، حيث إن الفرق بينهم وبين العاملين في الصناعات العالية يتسع مع مرّ السنين. ومع ذلك نجد أن قسماً من هؤلاء العاملين منظمون في نقابات، ولا تزال تسري على قسم كبير منهم اتفاقيات جماعية كما أنهم يتمتعون بحجم معين من الضمان التشغيلي.

أما في الطبقة الدنيا فقد تطوّرت سوق عمل ثانوية مكونة من عاملين مؤقتين، عاملين بوظيفة جزئية، عاملي مُقاول وعاملتي شركات فوّى بشرية. وفي سوق العمل الثانوية نجد تمثيلاً أعلى للنساء، للمهاجرين، مهاجري العمل، الفلسطينيين، القادمين والعرب من مواطني إسرائيل. ولسبب هامشية عاملي السوق الثانوية وضعف

قدرتهم على المساومة، تنتشر بينهم ظاهرة الأجر الأدنى من أجر الحد الأدنى وظاهرة العمل من دون شروط مرافقة. وسيُفصل، لاحقاً، عن التعتلّ التام لجهاز تطبيق قوانين العمل بخصوص هؤلاء العاملين.

خمود جهاز تطبيق قوانين العمل

هناك ثلاث جهات تساهم في تطبيق قوانين العمل واتفاقيات العمل:

محاكم العمل، القيمة على التحكيم وفقاً لقوانين العمل واتفاقيات العمل؛

وزارة الصناعة، التجارة والعمل المخولة بصلاحيّة الدولة لتطبيق قوانين العمل؛

ال نقابات المهنية التي تعمل، أيضاً، على ضمان أن يتمتع أعضاؤها بالشروط المضمونة في قوانين الحماية وفي الاتفاقيات المبرمة مع المشغلين.

ومن بين هذه الجهات الثلاث، نجد أن الجهة الأنجع، اليوم، هي محاكم العمل. إلا أنه في كلّ ما يتعلّق بإصدار الأحكام، فإن المحاكم تبتّ في القضايا التي تُرْفَع إليها فقط. صحيح أن قرارها يتمتع بمكانة سابقة قانونية وإمكانية خلق رادع لدى المشغلين، إلا أن ذلك يحدث، أساساً، بوجود دعم من الجهتين الأخريين – الحكومة ومنظمات العاملين. وعندما يغيب مثل هذا الدعم، أو عندما يكون الدعم ضعيفاً، يكون تأثير قرارات حكم محاكم العمل، في ما يتعدّى الحالات التي تُناقش أمامها، محدوداً جداً. العاملون الذين يلتمسون إلى المحاكم، يقومون بذلك، في أغلب الأحيان، عند انتهاء علاقات العمل، ونتيجة لذلك يكون التطبيق فيما بعد. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات المحاكم معقدة وبطيئة، ولذلك لا يُمكنها أن تشكل أداة تطبيق عامة.

في كلّ ما يتعلّق بالحفاظ على الاتفاقيات الجماعية، فإن دور محاكم العمل أكثر أهمية: فمنذ إنشاء هذه المحاكم، وخصوصاً في فترة الإضرابات الكبيرة في القطاع العام في الثمانينات، أصبحت المحاكم الآلية الأساسية لتسوية نزاعات العمل بين منظمات العاملين والمشغلين.

أما الجهة الأقلّ نجاعة من بين الجهات الثلاث فهي وزارة الصناعة، التجارة والعمل، وبتفصيل أدقّ شعبة تطبيق قوانين العمل في الوزارة، التي تعمل بشكل ثانوي وانتقائي.

أما بالنسبة إلى النقابات المهنية، فإن قوتها قد تآكلت بدرجة كبيرة. وذلك نتيجة تقليص عدد العاملين ذوي علاقات العمل المنظمة من خلال اتفاقيات جماعية، وهذا نتيجة الخصخصة ونتيجة اتساع تشغيل عملي المقاول والعمال الأجانب.

تطبيق القوانين من خلال محاكم العمل

في سنة 1969 أقيم جهاز محاكم العمل في إسرائيل. كان ذلك خطوة أولى في عملية تطلق عليها روت بن إسرائيل اسم "إخضاع منظومة علاقات العمل للقضاء". حتى ذلك الوقت نشطت في إسرائيل منظومة علاقات عمل بموجب اتفاقيات، وتقوم على نموذج الاتفاق الجماعي وتُدار خارج جهاز القضاء. إن عملية الإخضاع المذكورة للقضاء هي انتقال إلى التدخل الفاعل والمُلمزم لنزاع القضاء في مجال قوانين الحماية الشخصية، كما أنه انتقال إلى نشاط متصاعد على صعيد المفاوضات الجماعية (76, 77, 78, 79, 2002). بالنسبة إلى الصعيد الجماعي، ف منذ منتصف ثمانينيات القرن الماضي تمّ الانطلاق في اتجاه الفاعلية القضائية، حيث باشرت محاكم العمل ومحكمة العدل العليا بتفسير قوانين العمل الجماعية وتحديد سوابق قانونية في ما يتعلق بمسائل رئيسية في مجال علاقات العمل. يجري الحديث عن مواضيع تمّت تسويتها في السابق من خلال مفاوضات جماعية: تعريف ومكانة منظمة العاملين، قواعد الإضراب، سريان مفعول التسويات الجماعية وغيرها. إن تدخل الدولة والمعالجة القضائية لعلاقات العمل أنشأ نموذج "موازنة المصالح" في محاكم العمل وفي المحكمة العليا: بدأت مصلحة العاملين تُفهم كمصلحة يجب موازنتها أمام مصالح اقتصادية، قيم ديمقراطية وحماية إرادة الفرد (المصدر السابق: 110). إن نموذج "موازنة المصالح" نشأ وبرز في عهد أخذت فيه اتحاد النقابات المهنية الاسرائيلية، الهستدروت، تفقد من قوتها. كان ذلك، أيضاً، جزءاً من عملية ملائمة جهاز المحاكم لمفاهيم الليبرالية الجديدة في الاقتصاد الإسرائيلي.

مسار جديد للتطبيق للعاملين غير المنظمين: دعاوى تمثيلية في مجال العمل

كان من الممكن حتى فترة وجيزة سابقة رفع دعاوى تمثيلية بمسوغات مقلصة محدّدة في قوانين معيّنة، وفق الأمر 29 من أوامر إجراء القانون المدني. تمتعت المحاكم باعتبارات واسعة في ما يتعلق بالموافقة على دعاوى تمثيلية وتأويلها؛ الدعاوى في القضايا غير الموجودة في التشريع لم يُوافق عليها (قضية 77.77.8). قانون الدعاوى التمثيلية - 2006 غير الوضع ووسّع إلى حدّ كبير قائمة التسويغات والمدعى عليهم الذين من الممكن رفع قضايا تمثيلية ضدّهم.

يُتيح القانون الجديد رفع دعوى تمثيلية في قضايا العمل بالمسوغات التالية: التمييز في العمل وفق قانون تكافؤ الفرص في العمل وفق قانون الأجر المتساوي للعامل والعاملة (البندان 18(1)، 8(2) من الإضافة الثانية للقانون)؛ دعاوى في قضايا العلاقات بين العامل والمُشغل التي تخضع للصلاحيّة الخاصّة بمحكمة العمل، ما عدا دعاوى تأخير الأجر، المُخصّصات أو التعويضات (في البند 10(1) من القانون)؛ دعاوى العاملين وفق البند 6أ من قانون أجر الحد الأدنى، الذي يُعنى بدفع أجر الحد الأدنى لعامل المقاول من قبل المُشغل أو وفق قانون تشغيل العاملين من قبل مقاولي القوى البشرية (المصدر السابق: 10(2)).

يُتيح قانون الدعاوى التمثيلية رفع دعاوى جماعية لعاملين غير منظمين، للعاملين الأعضاء في منظمة عاملين في القضايا التي لا تسري عليها اتفاقية جماعية ودعاوى فردية للمسوغات الرئيسية في قوانين العمل (علاقات

العامل والمشغل). لا يُمكن للعاملين المُنظّمين في منظمات العمل التمثيلية رفع دعوى تمثيلية في موضوع تمت تسويته في إطار اتفاقية جماعية وعليهم أن ينشطوا كما كانوا ينشطون في السابق، من خلال منظمة العاملين.

يوسّع القانون من مجال إمكانيات نشاط العاملين الذين تضرّروا من مشغّلهم بالنسبة إلى الوضع الذي كان قائماً قبل سنّه. ففي قضايا التمييز في العمل يُتيح القانون الجديد للعامل/ة الذي/التي تضرّرت/ت رفع دعوى تمثيلية باسم جميع المتضرّرين من الحادث نفسه، وأن يكونوا سبباً في تلقّي جميع المتضرّرين تعويضاً، في حين أنه كان على كلّ متضرّر/ة من التمييز في الشروط نفسها في السابق أن يكون/تكون جزءاً من الإجراء القضائي، تحمّل المصاريف المتعلقة بذلك، ومن خلال خطر الانكشاف. فمن هذه الناحية، ما من شكّ في أن القانون يسرّع القضايا المتعلقة بالتمييز في العمل أو في القبول للعمل.

إن احتمالات القانون الثورية تكمن في إمكانية رفع دعاوى تمثيلية بمسوّغات علاقات العامل – المشغّل: القبول وعمد القبول للعمل، المفاوضات الرامية إلى إبرام عقد عمل، مسألة وجود علاقات عمل، إنهاء علاقات العمل وظروف العمل. ففي السابق، كان في إمكان العاملين التابعين إلى نقابة مهنيّة فقط، إدارة إجراءات جماعية في المجالات الأساسية الخاصّة بقانون العمل. فالقانون الجديد يفتح الباب أمام إمكانية أوسع بكثير لإدارة إجراء قضائي جماعي: كلّ مجموعة عاملين تضرّروا خلال عملهم لدى المشغّل نفسه، حتى إذا لم يكونوا عاملين مُنظّمين، في إمكانهم إدارة إجراء مشترك كمجموعة. إن لهذا الوجه من القانون أهمية كبيرة بشكل خاصّ على خلفية الانخفاض المتواصل في عدد العاملين المُنظّمين. فهكذا، مثلاً، يُتيح القانون رفع دعاوى عن طريق مجموعات عمالي المقال في مسألة ليسوا فيها طرفاً في اتفاقية جماعية، وهو بذلك يزيد من سهولة التوجّه القانوني لواحدة من المجموعات التي تعاني من تشغيل مسيء في السوق.

وزارة الصناعة، التجارة والعمل

وزير العمل والرفاه هو المسؤول عن تطبيق غالبية قوانين الحماية. في سنة 2003 تمّ تفكيك وزارة العمل والرفاه، وتمّ إلحاق شعبة العمل بوزارة الصناعة، التجارة والعمل؛ ومن ذلك الحين، من يملك صلاحية تطبيق قوانين العمل في إسرائيل هو وزير الصناعة، التجارة والعمل. والجهة المسؤولة عن التطبيق داخل وزارة الصناعة، التجارة والعمل، هي مديرية ترخيص وتطبيق قوانين العمل بالنسبة إلى العاملين الإسرائيليين.

في إمكان وزارة العمل أن تطبّق قوانين العمل بوحدة من طرفين:

أ. تفعيل الصلاحية التي تتمتع بها في إصدار وسحب رخص وتصاريح. الوزارة هي الجهة الحكومية المؤهلة، أيضاً، لمنح رخصة لتفعيل شركة قوى بشرية، منح تصريح للعمل لساعات إضافية تتعدّى الإطار المُحدّد في القانون، منح تصريح لفصل نساء حوامل وغيرها.

ب. تفعيل الصلاحية التي تتمتع بها، لتطبيق قوانين الحماية في العمل، سواء أكان ذلك من خلال فرض غرامات إدارية أم من خلال تقديم لوائح التّهام ضدّ المُخلّين.

إعطاء تراخيص وتصاريح

وزارة الصناعة، التجارة والعمل مسؤولة عن تسجيل، ترخيص وتخويل الاتحادات التعاونية، للمختبرات ولأصحاب الحرف التي تتطلب ترخيصاً، مثل الهندسيين والفنيين، الكهربائيين، الأطباء التشغيليين ومن شابه، وكذلك عن إعطاء تراخيص خاصة مثل تصريح تشغيل الأطفال، والتشغيل ساعات إضافية تتعدى ما يُحدده القانون. وبالإضافة إلى ذلك، فهي صاحبة الصلاحية لمنح ولسحب رخص مكاتب تشغيل خاصة وشركات قوى بشرية. كما أنها هي من يملك الصلاحية في أن تقرض عليها غرامات في الحالات التي تُخل فيها بشروط الرخصة. إلا أن آلية التطبيق هذه غير مُستغلة تقريباً.

في موقع الإنترنت الخاص بوزارة الصناعة، التجارة والعمل يُمكنكم أن تجدوا قائمة بمقدمي الخدمة ذوي الترخيص حسب المجال. سنختار، مثلاً، نجاعة رقابة وزارة الصناعة، التجارة والعمل على مقاولي القوى البشرية.

صحيح أنه يتم في موقع وزارة الصناعة، التجارة والعمل نشر قائمة بمقاولي القوى البشرية المرخصين، إلا أنه ليس هناك معطيات عن مقاولي القوى البشرية الذين تم سحب رخصتهم. يمكننا أن نجد في الموقع أخباراً عن حالات تم فيها تغريم مقاولين، لكن ليست هناك معطيات شاملة. تقول حانه زوهر، مديرة منظمة "خط للعامل" التي تتابع الموضوع منذ سنوات عدة، إنه تم حتى أيلول 2005 سحب رخصة شركة واحدة فقط - شركة "نتوفا" - وذلك إثر إخلالات متكررة بقوانين العمل من قبل شركات قوى بشرية عديدة. عندما يجري الحديث، أيضاً، عن شركات تُخل، بشكل دائم، بقوانين العمل، فإن لجنة الترخيص التابعة لوزارة الصناعة، التجارة والعمل لا تُسارع إلى سحب رخصة التشغيل، ولا تُسارع وزارة القضاء إلى منعها من حق التقدم إلى مناقصات عامة. ومثال على ذلك، تمت مناقشته مؤخراً، يُمكننا أن نجده في حالة مجموعة "هشمير"، التي عملت طيلة سنوات من دون إزعاج. في سنة 2005 قُدمت ضد شركات المجموعة نحو 360 دعوى إلى محاكم العمل تتعلق بالإخلال بحقوق العاملين. ورغم المعطيات والجلسة التي أجريت حول الموضوع في اللجنة الخاصة بمسائل مراقبة الدولة في الكنيسة، جددت وزارة القضاء رخصة مجموعة "هشمير" لسنة 2007 (שקב"ט 5.12.06).

مديرية التطبيق التابعة لوزارة الصناعة، التجارة والعمل

عندما نتحدث عن خمود الجهاز الحكومي لتطبيق قوانين العمل، فإننا نقصد بذلك، في الأساس، الوظيفة المنقوصة والمشوهة لمديرية تطبيق قوانين العمل في وزارة الصناعة، التجارة والعمل.

تعالج مديريةية التطبيق حالات الإخلال بالقانون الجنائي، فقط، ولا تعالج شكاوى مدنية، أي أن في إمكانها فرض غرامات إدارية وتقديم لوائح اتهام ضدّ مشغلين مُخلين. إلا أن العاملين الذي تضرّروا، لا يستطيعون الحصول على دعم من الوزارة ويجب عليهم المطالبة بحقوقهم في محكمة العمل.

تتقسم المديرية إلى قسمين: مديرية تسوية وتطبيق قوانين العمل، التي تعالج مسائل العاملين الإسرائيليين؛ ووحدّة دعم العمّال الأجانب، التي تعمل بنفاذ قانون تشغيل العمّال الأجانب (التشغيل بخلاف القانون وضمان شروط عادلة) 1991. ووحدات الدعم مسؤولة، أيضاً، عن العثور على عاملين فلسطينيين يمكنهم في إسرائيل من دون تصريح. ويتضح من المعطيات التي أدلى بها يحزقيل أوفير، المسؤول عن مديرية التطبيق، أن هناك 23 مفتشاً متوافرين لدى مديرية تسوية وتطبيق قوانين العمل، وهم يتوزعون على النحو التالي: 4 مفتشين غير يهود يعملون في مجال تطبيق قانون ساعات العمل والاستراحة أيام السبت (أي أنهم يعزّمون المصالح التجارية التي تعمل أيام السبت)؛ 3 مرگزي شكاوى يقومون بتصنيف شكاوى المفتشين الميدانيين و16 مفتشاً يعملون في الميدان. وهؤلاء الأخيرون موزعون على ألوية، حيث يعمل جميع المفتشين في الوقت نفسه على تطبيق كلّ القوانين التي تقوم الوحدّة بتطبيقها. وحادّة التطبيق مسؤولة عن تطبيق 16 قانون عمل (للاطلاع على القائمة المفصّلة يُنظر إلى موقع الإنترنت الخاصّ بالوزارة: www.tamas.gov.il/NR/exeres).

قام مراقب الدولة باختبار عمل القسم خلال السنوات 2001-2003، وقد توصل إلى الاستنتاج أن "مديرية قسم تطبيق قوانين العمل لم تعمل على تنفيذ وظائف القسم بصورة ناجعة ومفيدة، سواء أكان ذلك من ناحية تحديد الأهداف، أم من ناحية تحديد مقاييس تنفيذ وأم من ناحية مراقبة عمل المفتشين. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وجد المراقب أن الشعبة لا تتعاون مع الدائرة القانونية التابعة لوزارة الصناعة، التجارة والعمل. وفي الأخير، وجد المراقب أن القسم بدل أن يكون خاضعاً للمدير العامّ لوزارة الصناعة، التجارة والعمل، فإنه تابع لرئيس مديرية معالجة قضايا العمّال الأجانب (מבקר המדינה، 2004: 820؛ 823). وقد أكد المراقب، بشكل خاصّ، حقيقة أن معالجة ملفات تحقيق المشغلين تستمرّ أشهراً لا بل سنوات (المصدر السابق: 821). كما أنه أشار إلى عيوب في أسلوب تعيين المفتشين من خلال تضارب المصالح وتفضيل المقرّبين (المصدر السابق: 826).

معطيات وزارة الصناعة، التجارة والعمل

إن هذه النواقص والعيوب تنعكس، أيضاً، في المعطيات التي تنشرها وزارة الصناعة، التجارة والعمل عن عمل قسم تطبيق قوانين العمل. من الجدير بالذكر أن المعطيات قليلة، وإنه ليست هناك ملاءمة بين المعطيات التي تُنشر في موقع الإنترنت الخاصّ بالوزارة وبين المعطيات التي تُنشر في كتاب اقتراح الميزانية الخاصّ بوزارة الصناعة، التجارة والعمل. المعطيات المعروضة في ما يلي مأخوذة من كتاب اقتراح ميزانية الوزارة.

سنبداً بتفصيل الملفات التي تمّ فتحها ضدّ مشغلين أخلوا بقوانين حماية طوأل 6 سنوات.

ملفات تم فتحها في مسألة تطبيق قوانين العمل على مُشغلي عاملين إسرائيليّين،
1999-2005 تموز 2005
أعداد مطلقة

| قانون ساعات العمل والاستراحة | قانون تبليغ العامل | قانون حظر التحرش الجنسي | قانون عمل أبناء الشبيبة | قانون تكافؤ الفرص في العمل | قانون الحد الأدنى | |
|------------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|------|
| | | 99 | 860 | 290 | 558 | 1999 |
| | | 1,067 | 879 | 781 | 905 | 2000 |
| | | 672 | 1,012 | 595 | 915 | 2001 |
| | | 534 | 965 | 918 | 617 | 2002 |
| 500 | 300 | 789 | 1,163 | 486 | 707 | 2003 |
| | 256 | 617 | 505 | 460 | 767 | 2004 |
| | 456 | 300 | 320 | 175 | 456 | 2005 |

ملاحظة: يعالج الجدول ملفات تم فتحها. في كتاب اقتراح الميزانية ليس هناك أي ذكر للملفات التي أغلقت من دون إدانة.
المصادر: للسنوات 1999-2003: مשרد האוצר, הצעת תקציב משרד התמ"ת 2005, עמ' 79; للسنوات 2005 / 7-
2004: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התמ"ת 2006, עמ' 76.

* للاطلاع على جداول مفصلة حسب اسم القانون الذي تم تطبيقه يُنظر الملحق.

إن التمعّن في الجدول أعلاه يطرح عددًا من النقاط:

أ. في كلّ ما يتعلق بحجم التشريعات التي يتمّ تطبيقها، نجد أن التطبيق جزئيّ وانتقائيّ. فأولاً، هناك 16 قانونًا موجودة في قائمة قوانين العمل التي تتحمّل مسؤوليتها الشعبة، وفي السنوات التي تمّ فحصها تمّ فتح ملفات على الإخلال بـ6 قوانين فقط. ثانيًا، هناك مجالات لا تحظى بتطبيق ثابت، مثل قانون ساعات العمل والاستراحة، الذي سجّلت جهود لتطبيقه سنة 2003 فقط.

عندما يجري الحديث، أيضًا، عن قوانين تمّ بالنسبة إليها القيام بعمليات تطبيق، فإن التطبيق مقصّد جدًا. وقد قدر مراقب الدولة أن 16% من العاملين الذين استحقوا أجر حدّ أدنى لم يتلقوه؛ في حين أن نسبة العاملين التي فحصها قسم التطبيق في موضوع أجر الحدّ الأدنى كانت 2% فقط (مبكر المديנה 2004 : 821; 838).

في مجال التطبيق وفق قانون تكافؤ الفرص وقانون حظر التحرش الجنسي، وجد المراقب أن "عمليات التفتيش على قيام المشغل بواجبه تعليق النظام الداخلي (واجب المشغل نشر وتعليق النظام الداخلي وفق قانون حظر التحرش الجنسي) تمت، على نحو شبيه ببقية قوانين العمل التي يطبقها القسم، من دون أيّ توجيه إلى أماكن عمل معيّنة، حيث إن المفتشين أضعوا وقتًا ثمينًا على الدخول إلى أماكن عمل صغيرة

يعمل فيها أقلّ من 25 عاملاً، لا يسري عليهم واجب تعليق النظام الداخلي". وقد فحص المفتشون 125 مكان عمل لا يسري على 114 منها بناتاً واجب تعليق النظام الداخلي (مبקר המדינה 2004: 840-841).

ب. عدد الملفات التي تمّ فتحها في كلّ مجال أكبر بكثير من عدد لوائح الاتهام الضئيل جداً التي تمّ تقديمها. وينبع ذلك، جزئياً، من أنظمة الوحدة القاضية بأن الشكوى المقدّمة على إخلال واحد تجرّ غرامة، والإخلال الثاني خلال سنتين يجرّ غرامة مضاعفة وكلّ إخلال آخر يجرّ تقديم لائحة اتهام (من لقاء ممثلية جمعية حقوق المواطن مع مسؤولين كبار في مديرية التطبيق، 29.1.06). كما أن إجراء التطبيق يتجاهل أنه من الفحوصات التي تقوم بها الوزارة نفسها يتضح أن المشغلين الذين يُخلّون بقوانين العمل يقومون بذلك بشكل جارف، بالنسبة إلى عدد من العاملين ومن خلال الإخلال بعدد من القوانين في الوقت نفسه.

ج. يتضح من معطيات الوزارة أنه تمّ سنة 2005 فحص ما مجمله 2,358 مشغلاً. وعلى فرض أن السنة تتضمّن 250 يوم عمل، يتضح أنه تمّ فحص 9-10 مشغلين كلّ يوم؛ أي أنه قام اثنان من المفتشين الميدانيين بفحص مشغل واحد كلّ يوم.

د. يمكننا أن نعرف عن حجم الإخلال بقوانين العمل من خلال حملة تطبيق وتوعية قامت بها وزارة الصناعة، التجارة والعمل في شهر أيلول 2006، حيث تمّ في إطارها تجنيد نحو 300 من عملي الوزارة لمدة ثلاثة أيام لمهامّ تطبيق. وقد وجد العاملون أن 92% من المشغلين الذين تمّ فحصهم في إطار الحملة يُخلّون بقوانين العمل (27.9.06). وأعلن وزير الصناعة، التجارة والعمل، إيلي يشاي، أنه سيتمّ من الآن القيام بحملات تطبيق مشابهة مرّة كلّ ثلاثة أشهر. ومع ذلك، لم يتمّ التبليغ عن نيّة لزيادة عدد العاملين في وحدة التطبيق في الوزارة، أو لترشيد أسلوب عملهم (المصدر السابق).

ميزانية قسم تطبيق قوانين العمل

عندما نقارن عدد الملفات التي يتمّ فتحها كلّ سنة بمعطيات ميزانية قسم تطبيق قوانين العمل، نجد أنه ليست هناك أية علاقة بين حجم الميزانية وحجم التطبيق. فهكذا، مثلاً، تمتّ سنة 2002 مضاعفة ميزانية التطبيق الخاصة بالقسم إلا أن عدد الملفات التي تمّ فتحها انخفض من 3,194 سنة 2001 إلى 3,034 سنة 2002. وبعد سنة على ذلك، سنة 2003، تمّ تقليص ميزانية التطبيق بـ10 أضعاف، وذلك إثر نقل مسؤولية التطبيق على تشغيل العمال

الأجانب إلى قسم منفصل في وزارة الصناعة، التجارة والعمل، إلا أن عدد الملفات التي تم فتحها ارتفع من 3,034 إلى 3,945.

إن ميزانية القسم بين 1994 و2002 تعكس إلى حدّ بعيد تصعيد عملية التطبيق على العمّال الأجانب. وفي 30.7.2002 قرّرت الحكومة إنشاء سلطة هجرة منفصلة. هذه السلطة - وحدة دعم العمّال الأجانب - زوّدت بعاملين القسم الذين كانوا مسؤولين عن دائرة العمّال الأجانب وتلقّت الميزانية التي كانت مُخصّصة لهذه الدائرة.

إن الفرق الهائل بين ميزانية 2002، التي شملت الرقابة على تشغيل العمّال الأجانب ووصلت إلى 21.7 مليون شاقّل جديد، وبين ميزانية 2003 التي وصلت إلى 2.5 مليون شاقّل جديد، يُشير إلى أن دائرة العمّال الأجانب هي البؤرة الأساسية لعمل ونشاط وزارة الصناعة، التجارة والعمل؛ وذلك رغم حقيقة أنه يجري الحديث عن أقلّ من 10% من مجمل الأجيرين في السوق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التطبيق يُركّز، في الأساس، على تغريم المشغّلين الذين شغلّوا عمّالاً من دون تصريح وعلى طرد العمّال الذين لا يحملون تصاريح، وبحجم أقلّ على تطبيق ظروف العمل المُنصّفة على مُشغّلي العمّال الأجانب.

منذ عام 2003 تعكس ميزانية الشعبة جهوداً في التطبيق بالنسبة إلى العاملين الإسرائيليين، فقط. ويمكننا أن نلاحظ أن ميزانية الشعبة أخذت في التقلص: ميزانية 2006 أصغر بـ12.5 ضعفاً من ميزانية 2003.

ميزانية شعبة تطبيق قوانين العمل، 1994-2006

بآلاف الشواقل الجديدة، بأسعار 2005

| | الرقابة على قوانين العمل (0315) | نسبة التغير |
|------|---------------------------------|-------------|
| 1994 | 4,462 | |
| 1995 | 4,809 | %7.8 |
| 1996 | 7,135 | %48.3 |
| 1997 | 7,979 | %11.8 |
| 1998 | 10,147 | %27.1 |
| 1999 | 10,804 | %6.5 |
| 2000 | 11,708 | %8.4 |
| 2001 | 11,156 | -%4.7 |
| 2002 | 21,663 | %94.2 |
| 2003 | 2,482 | -%88.5 |
| 2004 | 2,257 | -%9.1 |
| 2005 | 138 | -%93.9 |
| 2006 | 197 | %42.2 |

ملاحظات:

1. تشمل المعطيات حتى 2002، أيضاً، الرقابة على العمّال الأجانب. ومن سنة 2003، تتحدّث المعطيات عن الرقابة على العاملين الإسرائيليين، فقط. معطيات الميزانية لا تسمح بالفصل بين الرقابة على العاملين الإسرائيليين وبين الرقابة على العاملين الفلسطينيين والعمّال الأجانب.

أما بالنسبة إلى التطبيق في المناطق الفلسطينية، فإنه وفقاً لأمر قائد المنطقة من سنة 1982، يحظى الفلسطينيون الذين يتم تشغيلهم في المستوطنات الإسرائيلية بالحق في تقاضي أجر حدّ أدنى وفي علاوة غلاء معيشة حسب القانون الإسرائيلي؛ إلا أن هذا الأمر لم يتمّ تطبيقه. في كانون الثاني 2006 أعلنت وزارة الصناعة، التجارة والعمل، في ردّها على توجّه منظمة "خط للعامل"، أنها تنوي الشروع في تطبيق الأمر. تُتيح وزارة الصناعة، التجارة والعمل، الآن، تقديم شكاوى في الموضوع قيّد النقاش لقسم وحدة دعم العمّال الأجانب، إلا أن القسم يرفض القيام بفحص شكاوى مجهولة الهوية مثلما يفعل مع العاملين الإسرائيليين (15.1.06, 07). يتضح من محادثة مع المسؤول عن وحدة الدعم (بتاريخ 28.11.06) أن جُلّ جهود الوحدة لا تزال مكرّسة للعثور على الماكثين غير القانونيين.

التطبيق من خلال نقابات العاملين

تلعب نقابات العاملين دوراً مهماً في تطبيق القوانين واتفاقيات العمل. وينعكس ذلك بأشكال مختلفة: أولاً، النقابة المهنية مشاركة في بلورة شروط العمل، لمجرد كونها الجهة المخولة إجراء مفاوضات جماعية باسم العاملين، ثانياً، النقابة مكوتة من ممثلين عن العاملين موجودين أو يزورون مكان العمل في أحيان متقاربة، يستمعون إلى شكاوى العاملين وهم واعون أكثر من أية جهة أخرى لطواهر الإخلال بالاتفاقيات والقوانين من قبل المشغلين. عندما يجري الحديث عن قانون العمل المستقل؛ أي عن شروط عمل يتمّ تحديدها في إطار اتفاقيات جماعية تمنح مكافآت غير مشمولة في قوانين الحماية، فالنقابة المهنية هي جهة التطبيق الوحيدة التي تنشط في الميدان. ذلك لأن الاتفاقيات الجماعية ليست جزءاً من قوانين العمل وهكذا لا تقوم وزارة الصناعة، التجارة والعمل بتطبيقها.

مع ذلك يجب أن نتذكر أن عدد العاملين المنظمين في نقابات يتجه نحو الانخفاض، كما أن عدد الاتفاقيات الجماعية ونسبة العاملين المستفيدين منها أخذ في التقلص (بن ישראל، 2002؛ كريسمل، كهن وموندلكر، 2006)؛ ولذلك، فإن قوة التطبيق الخاصة بنقابات العاملين أخذت في التلاشي على مرّ السنين.

إن نقابة العاملين الأقدم والأكبر في إسرائيل هي نقابة العاملين العامة الجديدة التي تضمّ في داخلها، أيضاً، نقابات مهنية ذات مكانة مستقلة، مثل نقابة الأطباء، نقابة المعلمين ونقابة العاملين الاجتماعيين. وتنشط إلى جانب الهستدروت، أيضاً، نقابة معلمي المدارس الثانوية (التي انسحبت من الهستدروت) وفوروم منظمات هيئة التدريس الأكاديمية.

في المصانع الحكومية والهستدروتية التي تمتّ خصصتها، يعترض المالكون الخاصون بشكل علنيّ على تنظّم العاملين عموماً وعلى الهستدروت خصوصاً؛ وفعلاً، فإنه لا أثر للهستدروت تقريباً في هذه المصانع. إن أنماط التشغيل الجديدة – مثل مهاجري العمل، التشغيل عن طريق شركات قوى بشرية، مقاولي الخدمات وما إلى ذلك، خلقت فصلاً بين العاملين في مكان العمل نفسه، كما أنها تراكم الصعاب أمام القدرة على التنظّم في المصانع والفروع. وبناء عليه، تقوم الهستدروت، اليوم، بتوفير الحماية، بالأساس، للعاملين الأقوياء، موّدي الصفوف، حيث يكون ذلك، أحياناً، على حساب مجموعات عاملين ضعيفة، مثل عمالي مقاولي القوى البشرية ومهاجري العمل.

إلا أن قدرة الهستدروت، أيضاً، على حماية عاملها القدامى تآكلت. فهكذا، مثلاً، في العلاقات بين الهستدروت ووزارة المالية: كانت آخر اتفاقيات علاوة الأجور التي تمّ توقيعها في القطاع العام سنة 2001، ومنذ ذلك الحين لم يتمّ توقيع اتفاقية جديدة؛ والنتيجة هي تآكل أجور العاملين. بالإضافة إلى ذلك: لا تتجح الهستدروت في منع تأخيرات دفع أجور عمالي السلطات المحلية، المجالس الدينية وعاملين آخرين في القطاع العام.

ثاني أكبر نقابة عاملين في إسرائيل، نقابة العاملين القومية ("هستدروت هعوفديم هلئوميت")، أسسها التنقيحيون ("ريفيزيونيسيم") عام 1934. إن الاختلاف الأساسي بينها وبين الهستدروت هو اختلاف فكريّ: فقد جاءت

الهستدروت القومية للدفاع عن العاملين ذوي الصبغة السياسية اليمينية، من هيمنة الأحزاب اليسارية في الهستدروت العامة، وقد انتهجت، على مرّ السنين، خطأً وسطيًا بين مصالح العاملين ومصالح المُشغّلين. أمّا "العامة"، في المقابل، فترى في العاملين طبقة ذات مصالح جديرة بالرعاية والاهتمام؛ صحيح أنها هي الأخرى تنتهج، منذ فترة، خطأً وسطيًا مع المُشغّلين، إلا أن ذلك يعود، في الأساس، لسبب ضعفها.

إن هبوط مكانة الهستدروت العامة لم يؤدّ إلى ازدهار نقابات عاملين جديدة. في مجال عملي المُقاول هناك منظمات صغيرة، مثل منظمة "تسنوريون" التي تضمّ حراسًا وموظفي أمن. تقوم المنظمة بمساعدة العاملين في رفع الدعاوى، في توفير المعلومات وممارسة الحقوق، إلا أن عدد العاملين المنظمين فيها صغير، وغالبيتهم موجودة في أماكن عمل مختلفة؛ وبما أن الأمر كذلك، لا تستطيع المنظمة إدارة مفاوضات جماعية.

يمكننا معرفة مدى نزع الشرعية عن نقابات العاملين من الاستطلاع السنوي "تدريج وفق المرتبة للمسؤولية الاجتماعية" ("דירוג מעלה לאחריות חברתית")، الذي يُجرى منذ سنة 2002 ويُشر كمؤشر اجتماعي للبورصة. في استطلاع عام 2006 تمّ شمل شركات من مؤشر تل أبيب 100 وشركات خاصة، أو شركات يتمّ الأثجار بها خارج البلاد تتعدّى دورة مداخيلها الـ100 مليون دولار. يستند التدرج إلى معطيات 2005. وفي تدرج 2006 شاركت 49 شركة، 36 شركة عامة و13 شركة خاصة. غالبية الشركات في التدرج ذكرت أنها تحرص على سياسة منع التمييز، على محيط عمل مُنصف وعلى تبليغ العاملين بما يتعلق بظروف العمل؛ كلّ هذه الشركات (على حدّ ادّعائها) تدفع أجر الحدّ الأدنى. وإلى جانب ذلك، فإن نحو 39% من الشركات ذكرت أنه ليس فيها تنظيمات عاملين، وأضافت أنها ستتيح مثل هذا التنظيم؛ وفي 37% من الشركات، فقط، كانت هناك تنظيمات عاملين (בן יזהרה, 14.6.06).

منظمات غير حكومية لتطبيق حقوق العاملين

تحولت قضية المساس بحقوق العاملين الموجودين في هامش سوق العمل في السنوات الأخيرة (المشغّلون بوظائف جزئية، العمال الأجانب، عاملو المقاول) الى برنامج عمل لدى منظمات غير حكومية تنشط في مجال العمل: "خط للعامل"، مركز دعم العمال الأجانب، جمعية حقوق المواطن، العيادات القانونية الموجودة بجانب الجامعات، إيتاخ (مَعَك) – قانونيات من أجل العدالة الاجتماعية، إلزام بالسلام والعدالة الاجتماعية، في دوائر العدل، عدالة، جمعية معًا وصوت العمل. سنة 2000 أنشأ بعض من هذه المنظمات فوروم لتطبيق حقوق العاملين، حيث يقوم بتركيز الجهود في مجال التطبيق، يُجري متابعة متواصلة لحالات الإخلال بحقوق العاملين في القطاع العام، ينبّه من الإخلال بحقوق العاملين، يتابع نشاط وحدات التطبيق التابعة لوزارة الصناعة، التجارة والعمل ويقدم اقتراحات قوانين ويدير نضالاً في سبيل الحفاظ على الحقوق. في مجال عملي المُقاول، قامت جمعية حقوق المواطن بإدارة حملة إعلامية مكثفة باسم "عاملون شفافون"، ساهمت كثيرًا في تعميق القضية في وعي الجمهور وخلق مساحات منفصلة من التطبيق التطوعي. أمثلة ذلك نجدها في التطبيق الذي يقوم به التلاميذ

والمعلمون في المدارس، بمبادرة من جمعية "في دوائر العدل"، والتطبيق في الجامعات، بمبادرة العيادات القانونية، الطلاب والمحاضرين.

لتلخيص قضية التطبيق: في الفترة التي تآكلت فيها مكانة العاملين ويتم الإخلال بحقوقهم بشكل يومي، زادت أهمية وجود آلية ناجعة لتطبيق قوانين العمل. وكما تبيننا، فإن آلية التطبيق التابعة للدولة معطلة، ونجد أن العاملين متعلقون إلى حد كبير بقدرتهم هم على المساومة، إلا أن هذه القدرة ضعفت جداً. إن من يعاني، في الأساس، من سياسة التطبيق المتقلبة هم العاملون في الصناعات التقليدية والعاملون في فرع الخدمات. نشأت مكانة آخذة في الاتساع من العاملين غير القادرين على ممارسة حقوقهم حسب القانون، إلا من خلال التوجه إلى الإجراءات القضائية. إلا أن مثل هذا التوجه يحدث، عادة، عند انتهاء علاقات العمل؛ وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التوجه يتطلب استثمار الموارد، وعليه فإنه لا يمكن أن يكون مسار تطبيق أساسياً لقوانين العمل.

في شهر آذار من العام 2006 اقترح عوفر عيني، بعد أن تمّ انتخابه رئيساً للهستدروت، نقل الرقابة على تطبيق أوامر قانون أجر الحد الأدنى إلى الهستدروت، إلا أن هذا الاقتراح لاقى معارضة من قبل اتحاد الصناعيين، بادعاء أن النقابة المهنية هي ليست الجهة الملائمة لتطبيق قوانين العمل، بل إن ذلك من مسؤولية الدولة الحصرية. في النهاية، تمّ إنشاء طاقم مشترك يضمّ الهستدروت، وزارة المالية، وزارة الصناعة، التجارة والعمل وأرباب الصناعة، لمناقشة تحسين أساليب التطبيق. إلا أن استنتاجات الطاقم لم تُنشر بعد.

بُنى تشغيل مُسيئة:

التشغيل من خلال شركات قوى بشرية ومقاولي خدمات

خلفية

إن أحد العوامل الرئيسية لإضعاف قدرة العاملين على المساومة في إسرائيل، هو الاختراق السريع الذي حققه نمط التشغيل من خلال الوُسطاء – شركات القوى البشرية ومقاولي الخدمات. تُسمى أشكال التشغيل هذه "بنية التشغيل الثلاثي" – علاقات عمل ترتبط بها ثلاثة أطراف: العامل، طالب الخدمة (الذي يُسمى، أيضاً، "المستخدم") وموَقَر الخدمة، الذي هو شركة قوى بشرية أو مقاول.

يعود التشغيل الثلاثي في مصدره إلى عادة "التوجّه إلى مصادر خارجية". يُعرّف التوجّه إلى مصادر خارجية كعملية شراء خدمة تقوم بها الشركة وتقدّمها جهة من خارج الشركة (موَقَر خدمة) في مجال هو ليس جزءاً من النشاط التجاري الأساسي للشركة. والنموذج المنتشر والمعروف من التوجّه إلى مصادر خارجية هو شراء خدمات الحوسبة. التوجّه إلى مصادر خارجية هو نتاج الضغط من أجل زيادة النجاعة وزيادة الأرباح إلى الحد الأقصى، ذلك الضغط الذي تزايد مع الانتقال إلى الاقتصاد المعولم؛ وأدى هذا الضغط إلى أن تفضّل الاتّحادات الكبيرة منظماتٍ تشغيلية وسطيّة وهزيلة (mean and lean) (بنן ישראל، 1997).

التشغيل من خلال مقاولين قائم في هامش سوق العمل الإسرائيلية منذ سنوات عدّة، حتى قبل أن يخترق مركز سوق العمل مصطلح "التوجّه إلى مصادر خارجية". وفي الوسط العربي يواصل مقاولو القوى البشرية ممارسة تقليد قديم جداً قائم على "مُعَلِّمين" (מְעַלְמִים) والذين يقومون بتجنيد عاملين وعاملات عرب لمشغلين يهود. بعد حرب عام 1967 اعتاد عرب من مواطني إسرائيل ممارسة دور "المُعَلِّمين" على الفلسطينيين من المناطق المحتلة. كان التشغيل عن طريق "المُعَلِّمين" النمط السائد لدى أبناء المجتمع البدوي في النقب، الذين تمّ تركيزهم في منطقة "السياج": عندما استصعب المشغّلون اليهود العثور على عاملين يهود، توجّهوا إلى جهاز الحكم العسكري، والذي توجّه بدوره إلى شيوخ بدو لتجنيد عاملين. وقد اعتاد هؤلاء، حينها، أن يوفّروا للمشغلين مجموعات من العاملين – وخصوصاً في الزراعة، تعبيد الشوارع، شقّ الصخور والحفريات (בספר 106, 105, 2005: 32-33).

التشغيل عن طريق "المُعَلِّمين" لم ينشأ من منطلق البحث عن أيدي عاملة رخيصة فقط، فمنذ فجر أيام الدولة، أو بالأحرى منذ فجر الاستيطان الصهيوني، نشأت في السوق مستويات مختلفة من الأجور بين اليهود والعرب. يبدو أن الحديث هو عن نمط استعماريّ من تشغيل "أطفال مستضعفين" حيث تفصل بين المشغلين والعاملين هُوّة

واسعة من الفروقات الاقتصادية والثقافية الكبيرة. لا يريد المشغلون "التعاطي" مع عاملين من هذا النوع؛ أي أن يقوموا بتجنيد عاملين على أساس شخصي، فحص القدرات والمصدقية، توقيع عقود عمل، وباختصار التعامل مع كلّ عامل على حدة. في النمط الاستعماري، لا يعتبر المشغل العاملين بشرًا أصحاب حقوق، إنّما يعتبرهم "أيدي عاملة" (hands) مجهولة الهوية تفتقر للملامح الشخصية. الطريقة السهلة والمريحة لتجنيد "قوة عمل" كهذه هي تجنيد مجموعات من العاملين من خلال وسطاء.

التوجّه إلى مصادر خارجية كوسيلة لجعل العمل أرخص

لقد أصبح التوجّه إلى مصادر خارجية في السنوات الأخيرة أسلوب عمل متبعًا، يُتيح الحصول على قوة بشرية من خلال تجاوز الحاجة إلى تجنيد عاملين، تأهيلهم وتشغيلهم حسب القوانين المنصوصة والمحدّدة في تشريعات العمل. يجري الحديث، عمليًا، عن أسلوب تشغيل وهمي كلّ ما يهدف إليه هو جعل تكاليف التشغيل أرخص: الوزارات الحكومية، السلطات المحلية والشركات الخاصة بدأت بفصل عاملين ثابتين واستئجار "موقري خدمات". تنتشر هذه العادة، خصوصًا، في فرع التنظيف، الحراسة، الصيانة والعناية. إن انتشار الظاهرة في هذه الفروع نابع من عوامل عدّة مندمجة معًا: أولاً، إن العمل في هذه الفروع صعب من الناحية الجسدية، إلا أنه لا يتطلب قدرات خاصة أو تخصصًا؛ ثانيًا، "موقرو الخدمات" هي مصالح تجارية يتطلب إنشاؤها استثمارًا أوليًا صغيرًا نسبيًا، ولذلك نجد أن كلّ واحد، تقريبًا، في إمكانه أن يصبح مقاول خدمات؛ ثالثًا، ليست هناك تقييدات قانونية، تقريبًا، على فتح مصلحة تجارية في هذه المجالات. نتيجة لذلك، يظهر كلّ يوم مقاولون جُدّد والمنافسة بينهم كبيرة. بما أن التكلفة الكبرى بالنسبة إلى مقاولي الخدمات هي مصاريف الدفع للعاملين، يميل المقاولون إلى تحقيق امتياز نسبي من خلال خفض كلفة أجور عاملهم (Davidov, 2005: 8-9).

تُشير روت بن يسرائيل إلى الفرق بين التشغيل الثلاثي وبين النمط الكلاسيكي من علاقات العامل- المشغل: علاقات العامل - المشغل تبلور نمط عمل منظمًا يضمن للعامل عملاً بوظيفة كاملة من ناحية عدد ساعات العمل في اليوم، العمل كلّ أيام السنة، وتوقع العمل حتى سنّ التقاعد. أما نمط تشغيل العاملين من خلال مقاولين فهو يقطع العلاقة المباشرة بين المشغل (المستخدم) والعامل، ويحوّل نمط العمل الثابت إلى نمط عمل متقلّب من ناحية جزئية الوظيفة وعدم ثبوتها. إن سلة حقوق العاملين وواجباتهم في التشغيل الثلاثي أدنى بكثير ممّا هي عليه لدى العاملين الذين يتمتعون بعلاقات عامل - مشغل، وذلك لسببين: الأول هو السعي للتوصّل إلى جعل كلفة العمل أرخص، حيث يقوم المشغل، عمليًا بتخصيص موارد أقلّ لتغطية كلفة العمل ممّا كان يُخصّصه لغرض تشغيل عاملين في النظام الكلاسيكي؛ أمّا السبب الثاني فهو الفرق في الوساطة، حيث إن المقاول الذي يوقر الخدمة يستحوذ، وفق التقدير، على نحو 50% من المبلغ الذي خصّصه المشغل عمليًا لتغطية كلفة العمل (ب-٦٦-٦٧-٦٨، 1997: 10-11).

الدولة كمشغل من خلال التوجّه إلى مصادر خارجية

يوجد للسياسة الاقتصادية الليبرالية الجديدة دور كبير في إدخال أنماط التشغيل الثلاثي في إسرائيل. إن التطلع إلى تقليص مصاريف القطاع العام أدى إلى أن تعمل الحكومة، ابتداءً من منتصف ثمانينيات القرن الماضي، على تقليص تشغيل العاملين المباشر في إطار ملاكات، وبديل ذلك تشغيل عاملين من خلال شركات قوى بشرية. بما أن قسمًا كبيرًا من عمالي المقاول في إسرائيل مُشغّلون في القطاع العام، أصبحت الدولة عاملاً رائدًا في المسّ بحقوق العاملين. وبمرور السنين، أخذ التوجّه إلى مصادر خارجية بالانتشار: العاملون في التمريض وفي صحة الجمهور التابعة التابعون لوزارة الصحة يتمّ تشغيلهم عن طريق جهة وسيطة تمّ إنشاؤها خصيصًا لهذا الغرض، "جمعية خدمات صحة الجمهور"؛ كما أن الكثير من معلمي المدارس يتمّ تشغيلهم من خلال شركات بلدية من قبيل شركة "يوفليم" في تل أبيب؛ ومعلمو مواضيع الإثراء يتمّ تشغيلهم عن طريق مقاولي تعليم من قبيل صندوق "كريف" أو "تالي" (تعزير الدراسات اليهودية)؛ وحرّاس في وزارات حكومية، في مؤسسات عامة وفي سلطات محلية يتمّ تشغيلهم عن طريق شركات حراسة؛ وغيرها. منذ اللحظة التي تحوّل فيها ذلك إلى نهج في القطاع العام، كان من الصعب وقف الظاهرة أو مراقبتها في القطاع الخاص. وهكذا تشكلت في إسرائيل سوق تشغيل فرعية أخذت في التوسّع. وقد هرولت إلى هذه السوق ائحادات دولية للقوى البشرية (גוצלוב ובנימיץ 2006: 257).

وفي القطاع العام، تمّ إدخال التشغيل الثلاثي كتلبية لحاجة الوزارات المختلفة إلى مواصلة عملها، لا بل حتى إلى التطور في إطار نظام خاصّ بتقليص الميزانيات. إلا أنه جرى التعامل معها، أيضًا، كأسلوب ناجع لإضعاف قوة منظمات العاملين وإلغاء عدد من إنجازاتها التاريخية، وعلى رأسها مؤسسة التثبيت في العمل. ويُقدّر أن نسبة عمالي المقاول في القطاع العام في إسرائيل أكبر من نسبتها في القطاع الخاصّ.

إن التشغيل الثلاثي قد أدى، فعلاً، إلى خفض تكاليف حكومية، إلا أن ذلك أدى إلى طبقية داخلية بين العاملين أنفسهم: ففي الكثير من الوزارات الحكومية يُمكننا أن نجد عاملين يشتغلون في المهنة نفسها، حيث أن قسمًا منهم يتمتع بمكانة موظفي دولة بكلّ الامتيازات المتعلقة بذلك، في حين أن قسمًا آخر مُشغّل عن طريق موقر خدمة بظروف متدنية.

إن شروط الأجر المتدنية الخاصّة بعمالي المقاول في القطاع العامّ نابعة من طبيعة المناقصات التي تنشرها الوزارات الحكومية والجهات العامة. ففي المناقصات العامة لاستئجار الخدمات يتمّ فحص الاقتراحات الأخص، حيث إن شروط تشغيل عمالي المقاول ليست جزءًا من شروط المناقصة أو من الاعتبارات التي توجّه لجان المناقصات في اختيار مقاول الخدمة. تبيّن من الفحوصات التي قامت بها منظمات غير حكومية وجود الكثير من المناقصات التي تُعتبر "مناقصات خاسرة" – وهي مناقصات تدفع المقاولين الفائزين إلى المسّ بحقوق العاملين، إذا كانوا يبيعون الربح (האגודה לזכויות האזרח, 30.3.06; בניש, 2006: 14-15).

إن مناقصات الحكومة لا تميّز بين المنتجات وبين العاملين، حيث يعكس الأمر "تسليع" العمل – تحويل العمل إلى سلعة من خلال تجاهل الإنسان الذي يقوم بتنفيذه. إن مثل هذه الممارسة مخالف للمبدأ الأساس الذي تمّ تحديده في دستور منظمة العمل الدولية، القاضي بأن العمل ليس سلعة، وبناءً عليه، فإن التعاقد المبنيّ على أساس القيام بتنفيذ عمل يجب أن يكون مختلفًا عن التعاقد الخاصّ باقتناء حاجات مادية. وذلك من أجل التعبير عن البعد الاجتماعي الخاصّ بالعمل ومن أجل ضمان وجود حقوق العاملين (נספח לחוקת ארגון העבודה הבינלאומי, הצהרת פילדلفיה 1944; בניש, 2006:13; בן ישראל, 1997).

إن ظاهرة التشغيل الثلاثيّ منتشرة، بالطبع، خارج حدود إسرائيل، أيضًا. وفي بعض من الدول برزت تنظيمات تهدف إلى تحسين أجر وظروف عمل عاملي المقاول. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، تنشط اليوم حركة من أجل "أجر العيش الكريم" – وهو أجر محسوب كأجر وظيفة كاملة يُتيح للعائلة أن تعيش فوق مستوى خط الفقر (סבירסקי ופרנקל, 2001). وفي منتصف تسعينيات القرن الماضي، كانت بلدية بولتيمور الرائدة في سنّ قانون بلديّ يلزم المقاولين الذي ينفّذون لها أعمالاً أن يدفعوا أجر ساعة قدره 6.10 دولارات على الأقل، هذا في حين أن أجر الحدّ الأدنى الاتحادي وصل إلى 4.5 دولارات للساعة (المصدر السابق).

يُستنتج من التجربة الأمريكية أنه بُغية وقف استغلال عاملي المقاول، يجب البدء بمراقبة تشغيل عاملي المقاول في القطاع العامّ، وذلك عن طريق تنظيم مناقصات التعاقد. إن تحديد تسعيرة دنيا لتُدفع للعاملين في مناقصات التعاقد مع موقري الخدمة، سيقطع فروق الوساطة الخاصة بموقري الخدمة، سيضمن أجرًا منصفًا للعاملين وسيؤثر، لاحقًا، على شروط تشغيل عاملي المقاول في القطاع الخاصّ، أيضًا. أما اليوم، وبينما تُخلّ الوزارات الحكومية وسلطات الدولة بفضاظة/بشكل جارف بحقوق عاملي المقاول المُشغّلين لديها، فليس في الإمكان أن نتوقع قيام الدولة بتطبيق تلك الحقوق أمام مُشغّلين في القطاع الخاصّ.

تنظيم بُنى التشغيل الثلاثي من خلال التشريع

معاهدات دولية

التشغيل عن طريق وكالات قوَى بشرية خاصّة في أوروبا معروف منذ النصف الأول من القرن العشرين، ففي تلك السنوات التصقت بالوكالات سمعة سيئة بسبب استغلال العاملين: جباية رسوم وساطة مرتفعة مقابل العثور على عمل، دفع أجر منخفض والتأمر على أعضاء النقابات المهنيّة. وعلى تلك خلفية دعت منظمة العمل الدولية (ILO) عام 1919، بعد فترة وجيزة على إنشائها، إلى اجتناب وكالات التشغيل الخاصة التي تعمل بدوافع الربح. المعاهدة 34 لمنظمة العمل الدولية من سنة 1933 حظرت عمل وكالات التشغيل الخاصة؛ وقد صدّقت على المعاهدة 11 دولة، إلا أن 9 منها تراجع، لاحقًا، عن التزامها بالمعاهدة. وبعد الحرب العالمية الثانية، قام

مشغلون في أوروبا بالضغط من أجل السماح بالتشغيل المؤقت، وعلى إثر ذلك وقّعت عام 1949 المعاهدة 96، التي سمحت، في ظروف استثنائية، بالتشغيل عن طريق وكالات خاصة. لقد وقّعت إسرائيل على هذه المعاهدة إلى جانب 41 دولة أخرى؛ 16 منها تراجعت عن التزامها بالمعاهدة.

تمّ توقيع هذه المعاهدات في عهد توافرت فيه نقابات عمّال قويّة، وفي عهد كان فيه الوعي لحقوق العاملين واسعاً. إلا أنه بعد مرور خمسين عاماً تغيّرت المفاهيم. ففي سنة 1997 تمّ التوقيع على معاهدة منظمة العمل الدولية بخصوص وكالات التشغيل الخاصة، تلك المعاهدة التي تعكس قبول المنظمة بهذا النمط من التشغيل. حيث إنّ هذه المعاهدة تسمح بوجود وكالات تشغيل مؤقتة وتقوم بتنظيم عملها من خلال تشريع خاصّ بالدولة. تتبنّى هذه المعاهدة فكرة "تليين سوق العمل" وهي تعكس المنافسة المتصاعدة بين الاتحادات الدولية. وفي الوقت نفسه، تحدّد المعاهدة مبادئ بخصوص مراقبة من قبل الدول من أجل ضمان ظروف تشغيل منصفة للعاملين عن طريق وكالات القوى البشرية: حظر جباية رسوم وساطة، حرية التنظيم والمفاوضات الجماعية، أجر حدّ أدنى وحقوق مرافقة، ساعات عمل مسموح بها، السلامة وحفظ البيئة الصحية في مكان العمل، وغيرها. توصي المعاهدة بتوزيع المسؤولية عن حقوق العاملين بين وكالات القوى البشرية وبين المشغلين الذين يُعيّن لديهم العاملون. وقد انضمت إلى هذه المعاهدة، حتى الآن، عشرون دولة: إسرائيل ليست واحدة منها (Finkin & Jacoby 2001).

طلب الاتحاد الأوروبي هو الآخر أن يتمّ تنظيم التشغيل عن طريق وكالات القوى البشرية. ففي عام 2002 بادر الاتحاد الأوروبي إلى اقتراح تشريع يُحدّد أنه عند انقضاء ستة أسابيع من التشغيل يجب أن تتمّ مساواة حقوق عمالي وكالات القوى البشرية بحقوق العاملين الثابتين، وذلك بتقييدات معينة.

من الجدير بالذكر أنه منذ إنشاء الاتحاد الأوروبي وتسارع وتيرة تنقل العاملين بين دول الاتحاد، يُوجّه تنظيم تشغيل العاملين عن طريق وكالات قوى بشرية، أيضاً، لخلق قواعد موحّدة في هذه المسألة بين دول الاتحاد.

في غالبية الدول الأوروبية هناك تشريع يُنظّم التشغيل عن طريق وكالات قوى بشرية. ففي 14 دولة منها هناك أمر قانونيّ يساوي بين شروط تشغيل عمالي القوى البشرية وبين عمالي المُستخدم بعد فترة معينة. في حين يغيب هذا التشريع عن إنجلترا وهنغاريا، فقط. أمّا في السويد، فنلندا، ومؤخراً في النرويج، أيضاً، فمساواة شروط منظمّة في اتفاقيات جماعية.

في 20 دولة أوروبية يتطلب تشغيل وكالة قوى بشرية ترخيصاً. وفي 4 دول أخرى لا يتطلب الأمر مثل هذا الترخيص: إنجلترا، الدنمارك، فنلندا والسويد. إلا أن الدول الثلاث الأخيرة فيها نقابات مهنيّة قوية واتفاقيات جماعية تنظّم المسألة.

التشغيل عن طريق وكالات القوى البشرية في غالبية الدول الأوروبية انتشر بسرعة خلال تسعينيات القرن الماضي، وهو يواصل انتشاره، أيضاً، في العقد الحالي. أما الدولة الشاذة فهي هولندا، فقد طرأ هناك انخفاض في السنوات الأخيرة على نسبة المُشغّلين بهذه الطريقة. وبوجه عام، فإن الاستخدام الأوسع لعاملي وكالات القوى البشرية يتمّ في إنجلترا، هولندا، فرنسا وبلجيكا، في حين أن نسب استخدام منخفضة تميّز فنلندا، الدنمارك وإيطاليا (Trade Union Congress, 2005).

التشريع في إسرائيل

يتمّ التشغيل الثلاثي في إسرائيل بصورتين: الأولى بالتشغيل عن طريق شركات قوى بشرية مرخصة، محلية ودولية على حدّ سواء. والثانية بالتشغيل عن طريق "مقاولي خدمة" أو "مقاولي تنفيذ" لا يخضعون لإجراءات الرقابة والترخيص.

ومقابلو الخدمة والتنفيذ هؤلاء، الذين يقومون، أساساً، بتوفير عاملين إلا أنهم لا يعرفون أنفسهم كمقوري قوى بشرية، ازدادوا على إثر التسوية القانونية الخاصة بعمل مقاولي القوى البشرية.

قانون تشغيل العاملين عن طريق مقاولي قوى بشرية 1996

سنة 1996، ومع اتساع ظاهرة تشغيل العاملين عن طريق وسطاء، تمّ سنّ قانون ينظّم التشغيل في هذا الفرع من خلال فرض واجب الترخيص على مقاولي القوى البشرية، ومباشرة الرقابة على ظروف عمل عاملهم. يطلب القانون استصدار إذن خاصّ بتشغيل عمال أجنبي، يحظر على مقاولي القوى البشرية جباية رسوم وساطة من العاملين، يحظر على المقاول تشغيل عاملين جدد بدل العاملين المضربين، ويُحدّد أنه بعد مضيّ ثلاث سنوات من العمل يجب مساواة شروط تشغيل عاملي المقاول بشروط العاملين العاديين في مكان العمل نفسه، ولكن من دون الحصول على تثبيت.

يعاني القانون من بعض النواقص من ناحية نجاعته في حماية حقوق العاملين:

أ. إن القانون لا يُعرّف مَنْ هو مُشغّل عامل المقاول، ولا يُحدّد واجبات طالب الخدمة تجاه عاملي المقاول. وهكذا، في حال إفلاس المقاول أو اختفائه، مثلما يحدث أحياناً، يبقى العاملون بلا عنوان للمطالبة بحقوقهم، في حين أن طالب الخدمة يستفيد من نتائج عملهم الفعلي. بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون لا يمنع المناقصات الخاسرة التي تعلنها الوزارات الحكومية، فهو لا يفرض عليهم، كمستخدمين، المسؤولية عن عاملي المقاول.

ب. فترة السنوات الثلاث التي حُدِّت للمساواة بين الشروط، تخدم مصلحة المُشغَّلين؛ لأنها تُتيح لهم قالبَ تشغيلٍ لِيَّاً مدَّةً طويلة، بينما هي تعفيهم من أية مسؤولية عن حقوق العاملين خلال هذه الفترة.

ج. يسري القانون على مقاولي القوى البشرية وفق تعريفهم في القانون، ولا يسري على كلِّ جهة تُوفِّر القوة البشرية، أيًّا كان تعريفها، وهو بذلك يخلق مسار "مقاولي خدمة" يلتفّ على القانون.

د. لا يتطرق القانون إلى مشكلة استمرارية حقوق عاملي المقاول في الوضع الشائع الذي يتم فيه تشغيلهم في مكان العمل نفسه من قبل مقاولي قوى بشرية مختلفين (تمت تسوية هذه المسألة في إطار اتفاقيات جماعية وفي قرارات حكم، وسيتم تناوله لاحقاً).

في العام 2000، جرت المصادقة في الكنيست على تعديل 2000 لقانون تشغيل عاملي مقاولي القوى البشرية، الذي ينصّ في أساسه على تحديد مدَّة التشغيل عن طريق مقاولي القوى البشرية بتسعة أشهر، وحتى 15 شهراً كأقصى حدّ في حالات خاصّة وبعد الحصول على إذن بذلك. يأتي التعديل ليُصحّح تشويهاً في قانون عام 1996؛ حيث إنه يعرف هوية المُشغَّل طيلة فترة التشغيل: المقاول في الفترة الأولى والمُستخدم في الفترة الثانية. حيث يُحدّد التعديل مساواة الأجر والشروط بين العاملين الثابتين وعاملي المقاول لدى المُشغَّل نفسه، ابتداءً من بدء تشغيل عاملي المقاول ومن تاريخ سريان التعديل.

تمّ التصديق على تعديل القانون في الكنيست، إلا أن الأمر الذي يُحدّد مدَّة تشغيل العاملين عن طريق مقاول لدى المُستخدم نفسه بتسعة أشهر، تمّ تجميده من خلال قانون التسويات من سنة 2005، وتمّ تأجيل تنفيذه حتى سنة 2008 (قانون السياسة الاقتصادية للسنة المالية 2005 [تعديلات تشريعية] – 2005). أمر مساواة الشروط سار في القطاع العامّ إلا أنه لا يتمّ تطبيقه بالفعل (הפורום לאכיפת זכויות עובדים 24.5.06).

إن محاولة محاربة شروط التشغيل المُندنية الخاصة بالعاملين في أطر تشغيل ثلاثي أدت إلى عدد من التعديلات التشريعية:

- التعديل رقم 7 (2001) لقانون تكافؤ الفرص في العمل من سنة 1988. يحظر التعديل على المُستخدم التمييز بين عاملي المُشغَّل وعاملي القوى البشرية العاملين في صفوفه، من ناحية القبول للعمل، شروط العمل ووقف العمل. يفرض التعديل، لأول مرّة، مسؤولية على طالب الخدمة في ما يتعلق بشروط عمل عاملي المقاول المعيّنين لديه. إلا أن التعديل ظلّ حبراً على ورق، وذلك، أيضاً، لأنه لا يسري على عاملي مقاول "الخدمة" أو مقاول "التنفيذ"، كما أنه لم يأت بتغيير أنماط التشغيل المُسيء أو بوقف عادة المناقصات الخاسرة.

- تعديل عام 2002 لقانون أجر الحد الأدنى لعام 1987 الذي تم إدخال بنود فيه تحمل المُشغل الفعليّ (المُستخدم) مسؤولية دفع أجر حدّ أدنى لعاملي المُقاول في ظروف معيّنة (البندان 6 و14 من القانون). يساعد القانون عاملي المُقاول الذين يرفعون دعوى قضائية، إلا أنه لا يُطبّق في ما عدا ذلك.
- تعديل عام 2002 لقانون الهيئات العامّة (تطبيق إدارة الحسابات، دفع ديون ضريبية وأجر حدّ أدنى وتشغيل عاملي مُقاول) من سنة 1976 الذي حدّد تقييدات على تعاقدات سلطة عامّة مع مقاولين أُخّلوا بقانون أجر الحدّ الأدنى أو قانون العمّال الأجانب. وقد تمّ إضعاف هذه التقييدات بشكل ملموس بقانون التسويات من سنة 2004 (البند 109).

في تشرين الثاني من عام 2005 قدّم للكنيست "اقتراح قانون مسؤولية طالب خدمات المُقاول عن حقوق العاملين"، حيث يهدف هذا الاقتراح إلى فرض واجب إحقاق حقوق العاملين ليس على المُشغل الرسميّ فحسب، إنّما، أيضاً، على من يطلب أداء خدمات أو تنفيذ أعمال من مقاول منقذ. إلا أنه لم تتم المصادقة على اقتراح القانون في التصويت في الكنيست، رغم الجدل العام حول مسألة عاملي مُقاولي القوى البشرية ورغم الدعم الذي حظي به من ائتلاف من المنظمات.

إسقاطات التشريع

أدى قانون التشغيل عن طريق مقاولي القوى البشرية والتعديل الذي طرأ عليه إلى هبوط في نشاط شركات القوى البشرية، وسرّع ذلك تطوّر أنماط تلتفّ على الترتيبات القانونية لبنى التشغيل الثلاثي. وهكذا، ففي حين أنه خلال تسعينيات القرن الماضي ارتفع عدد الشركات التي تملك تراخيص عمل بمقولة قوى بشرية، إلى ذروة وصلت إلى نحو 380 عام 1998، يشهد عدد الشركات بدءاً من هذه السنة تراجعاً وصل إلى 280 شركة (2005، 76).

قانون التشغيل عن طريق مقاولي القوى البشرية (1996) والحاجة إلى الحصول على ترخيص وإيداع كفالة، يُنيحان رقابة معيّنة على شكل التشغيل هذا. ومن جهة ثانية، أدى القانون إلى ازدهار مساريّ تشغيل يلتقان على الرقابة، هما "مقاولو الخدمات" أو "مقاولو التنفيذ"، غير الخاضعين للقانون. مقاولو الخدمات منتشرون في فروع التنظيف، التمريض، الزراعة، العناية والحراسة. يجري الحديث في هذه القطاعات عن توفير قوى بشرية بكلّ معنى الكلمة: حين يوقر المقاول "خدمات حراسة" فهو يقوم، عملياً، بتوفير حراس - وهو مسؤول في أفضل الحالات عن تجهيزاتهم وسفرياتهم. بما أن نشاط مقاولي الخدمات ليس منظماً في القانون، فمن الصعب جدّاً

ممارسة رقابة عليهم وحماية حقوق عاملهم؛ وعلاوة على ذلك، فلا تتوافر معطيات دقيقة في خصوص حجم الظاهرة.

تغيّر سياسة محاكم العمل تجاه التشغيل الثلاثي

أدى اتساع ظاهرة التوجّه إلى مصادر خارجية إلى تغيير في موقف محاكم العمل بخصوص أنماط التشغيل الثلاثي، وبخصوص مسألة "من هو المشغّل". إبتداءً من سنة 1992 (قضية كفار روت، جلسة في محكمة العمل 142-3/52) طرأ تغيير على توجّه المحكمة: فقد أهملت التوجّه الرسمي، الذي يركّز على تعريف علاقات العمل بين طرفي الارتباط، لصالح فحص حقيقة أشكال مختلفة من التشغيل وتحديد المشغّل الصحيح.

إبتداءً من أواخر تسعينيات القرن الماضي، مع تسريع التشغيل عن طريق مقاولي الخدمات في القطاع العام، بدأت تصل إلى المحاكم دعاوى من عاملين جرى تشغيلهم في مكان العمل نفسه عن طريق سلسلة من المقاولين الذين تبدّلوا كلّ بضع سنوات. وأقرت المحاكم في سلسلة من الحالات أن عملي المقاول الذين يتم تعيينهم مرة تلو الأخرى لدى المستخدم نفسه هم عاملو المستخدم منذ لحظة تقديم الدعوى.¹

يُشار إلى أن المحكمة امتنعت عن إصدار قرار بأثر رجعي، يكون عاملو المقاول بموجبه عملي المستخدم منذ اليوم الأول لتشغيلهم، من جرّاء الإسقاطات المالية لقرار كهذا، على ما يبدو.

تطرقت محاكم العمل، أيضاً، إلى مسألة حقوق العاملين الذين جرى نقلهم من مقاول إلى آخر، في تعويضات من الإقالة والحقوق المرافقة عند وقف عملهم. ووضعت محكمة العمل القطرية نهجاً موجّهاً لهذا الوضع الشائع، يُعتبر - بموجبه - استبدال مزوّدي الخدمة إقالة (على سبيل المثال 1011/04 1014/01 أ. ديناميكا للخدمات) (1990) م.ض. - نتيانا ورونيين وآخرون).

يُشار إلى أنه حُدّد في الاتفاقيات الجماعية في مجال الحراسة وفي أمر التوسيع في مجال التنظيف، أن كلّ مزوّد خدمات يكون مسؤولاً عن دفع تعويضات مقابل الإقالة لعامليه على الفترة التي شغلهم فيها، أما بقية الحقوق - العطلة، الاستجمام، علاوة الأقدمية والتحويلات على حساب التعويضات إلى صندوق التقاعد، فنتراكم خلال العمل لدى مختلف المزوّدين وتُدفع للعاملين مع انتهاء تشغيلهم في مكان العمل نفسه. إن المنطق من وراء فصل استحقات التعويضات من الإقالة عن بقية الحقوق ليس واضحاً، وهو غير قابل للتطبيق. فالمقاولون لا يقومون، فعلياً، بالدفع للعاملين مقابل حقوق راكموها خلال تشغيلهم عن طريق مشغّلين سابقين. وبالإضافة، فإن سوق مزوّدي الخدمات تتميّز بعدد كبير من المتنافسين على مبلغ مدخولات قليل وعلى ازدياد حالات إعلان الإفلاس، ما يؤدّي إلى بقاء العاملين، في العديد من الحالات، من دون عنوان للمطالبة بحقوقهم.

¹ يُنظر، مثلاً، قرار الحكم بخصوص موظفات التضيد المحوسب في المحاكم وفي وزارة المالية ع ب 911583/99 حاني أفني-كوهين ضدّ دولة اسرائيل - إدارة المحاكم.

الهستدروت، الحق في التنظيم وعاملو المقاول

لم تبدل الهستدروت جهداً لتنظيم العاملين الجدد الذين على هامش سوق العمل، وهكذا ساهمت في خلق سوق عمل مقسمة تتألف من طبقات أو مجموعات عاملين في ظروف مختلفة. بدلاً من تنظيم عمالي المقاول، وهو ما كان سيزيد من قوتها ويزيد من عدد أعضائها، في حين أنه سُجِّل فيها تراجع عددي، اختارت الهستدروت التضحية بعمالي المقاول على مذبح مصالح العاملين الدائمين والمنظمين. يمكن من هذه الناحية القول إن الهستدروت ارتبطت بكبار المشغلين، فيما يشبه التحالف السري، والذي عمل على تقليص حجم العمل الدائم. وفي الوقت نفسه الذي حافظت فيه الهستدروت على ظروف عمل العاملين القدامى، سمحت باستيعاب عاملين جدد بظروف متدنية. وهكذا نشأت في العديد من أماكن العمل "أجيال" من العاملين الذين يحملون سلة حقوق مختلفة.

وقعت الهستدروت على اتفاقيات جماعية تتعلق بعمالي المقاول، والتي تدافع عن مصالحها هي نفسها، على حساب الدفاع بشكل أفضل عن عمالي المقاول، وقامت، أيضاً، بإضافة بنود في الاتفاقيات الجماعية القطاعية، تسري على عمالي المقاول في تلك الفروع نفسها. وقعت الاتفاقيات الأولية مع شركات القوى البشرية عام 1992 ، في أعقاب الإقرار - ضمن قانون المناقصات - بأن تتم كلّ ارتباطات السلطات المحلية من خلال مناقصة. في نهاية تسعينيات القرن الماضي، مع سن قانون تشغيل العاملين عن طريق مقاولي القوى البشرية، تمّ تحديد شرط تقوم الحكومة بموجبه بالارتباط بمناقصات مع شركات القوى البشرية التي وقعت اتفاقاً جماعياً، فقط. وأدى هذا الإجراء إلى توقيع اتفاق جماعي عام في قطاع شركات القوى البشرية في شباط 2004 بين الهستدروت العامة والهستدروت القومية، من جهة، وبين منظمة شركات توفير الموارد البشرية في إسرائيل والتنظيم القطري لشركات الموارد البشرية التابع إلى تنظيم الغرف التجارية، من جهة أخرى، وبدأ سريانه على القطاع الخاصّ كله في 3.8.2004 بأمر توسيع. وأقرّ الاتفاق إعفاءً من مساواة ظروف عمالي المقاول بعمالي المستخدم الدائمين، وهكذا تمّ تعبيد مسار تشغيل رخيص ومريح للمقاولين وللدولة معاً.

تمّ خلال العقد الراهن التوقيع على اتفاقيات إضافية، مثل الاتفاقية الجماعية في مجال العناية، وتمت إضافة بنود مُحجفة تتعلق بعمالي المقاول في الاتفاقيات الجماعية في مجالي الحراسة والتنظيف.

تعكس الاتفاقيات الجماعية في العقدَيْن الأخيرَيْن دمجاً للمصالح بين مقاولي القوى البشرية، الذين سعوا للحصول على شرعية، وبين الهستدروت التي أصبح بمقدورها، بعد توقيع الاتفاقيات، جباية رسوم معالجة نقابية من عمالي المقاول. وأصبح بمقدور المشغلين، الذين كانوا يُضطرون في السابق إلى مواجهة عاملين منظمين، أن يستفيدوا، الآن، من قوة عمل موزعة بين عاملين ذوي مكانات مختلفة. من هذه الناحية، كانت الهستدروت شريكة في كسر قوة العمل المنظم في إسرائيل.

محاولة العودة إلى نموذج اتفاقي: معاهدة لتطبيق حقوق عمالي المقاول

في أيار 2006، وقعت الهستدروت اتفاقية مع صندوق المرضى "خدمات الصحة العامة" (كلاليت) - وهي معاهدة لتطبيق حقوق عمالي المقاول، وتشكل قانوناً أخلاقياً لمن يستخدم خدمات مقاولي القوى البشرية. أقرّ في المعاهدة نظام يقوم صندوق المرضى بموجبه بمراقبة عمل المقاولين ومدى احترامهم للاتفاقيات؛ إتاحة الإمكانية للقاءات بين عمالي المقاول وممثلي الهستدروت؛ فرض عقوبات من قبل صندوق المرضى على المقاولين المخالفين، بما في ذلك وقف الارتباط معهم؛ تقديم معلومات من قبل شركات المقاولات المتوجهة إلى المناقصة بخصوص ظروف التشغيل المتوقعة؛ نشر شركات المقاولات الدعاوى التي قدّمها عاملون ضدها في الماضي؛ تقديم شركات المقاولات ضمانات لضمان حقوق عاملها (ז'יילוני, 2006). لا تتمتع المعاهدة بمكانة قانونية ملزمة من النوع القائم في الاتفاقيات والتسويات الجماعية، ويتعلق تطبيقها بقوة الهستدروت وبوجود لجنة قوية للعاملين الدائمين في صندوق المرضى، تأخذ على عاتقها حماية حقوق عمالي المقاول. إن التجديد الهامّ في المعاهدة هو فرض المسؤولية عن حقوق عمالي المقاول على المستخدم - صندوق المرضى، مما يزيد من إمكانية التطبيق اللائق. وتطمح الهستدروت إلى توقيع معاهدات مشابهة مع كبار المشغّلين في السوق الاقتصادية، والقيام، عبر ذلك، بسدّ الثغرات الموجودة في التشريع وفرض مسؤولية اجتماعية واقتصادية على مستخدمي خدمات القوى البشرية. بقي أماننا، الآن، التأكد ممّا إذا كان سيتم استخدام نظام التطبيق المحدّد في المعاهدة بشكل فعّال.

مهاجرو العمل ("العمّال الأجانب") وانتشار أنماط التشغيل المسيء

في مطلع تسعينيات القرن الماضي، حين أدّت الانتفاضة الأولى إلى تقليص عدد العاملين الفلسطينيين الذين تمّ تشغيلهم في السوق الاقتصادية الإسرائيلية، باشرت الحكومة، وبسياسة مبادر إليها، الى استيراد عاملين من دول مختلفة بموجب نظام الحصّة النسبية (الكوتا). وعام 2000 قدّر عدد هؤلاء العاملين، ممّن كان لديهم ترخيص أو من لم يكن، بنحو 240,000 شخص، وهو ما يعادل نحو 10% من قوّة العمل الإسرائيلية في ذلك العام. يتم تشغيل مهاجري العمل بالأساس في الزراعة، البناء، العناية، التنظيف، المأكولات، وبحجم أقلّ من ذلك في الصناعة أيضاً. يجري الحديث عن مجالات عمل عمل فيها، سابقاً، يهود من المهاجرين من الدول العربية، فلسطينيون من سكان المناطق المحتلة وعرب مواطنو إسرائيل (קמפ 667, 2003).

في نهاية تسعينيات القرن الماضي ومطلع العقد الحالي، في الوقت الذي كانت فيه نسبة البطالة تشهد ارتفاعاً، باشرت الحكومة جهودها لتقليص عدد مهاجري العمل، مفترضةً أن هذا سيؤدي إلى خفض البطالة بين الإسرائيليين. في عام 2002 باشرت الحكومة سياسة صيد، سجن وطرد مهاجري العمل غير القانونيين، وتقليص حصص وفترات مكوث المهاجرين القانونيين. هكذا استبدل الشعور بالراحة الأمنية الذي رافق تقليص عدد العاملين الفلسطينيين، بالخشية المتزايدة من تنامي المجموعة غير اليهودية المؤلفة من مهاجري العمل الذين يعيشون في إسرائيل.

جرى تجنيد مهاجري العمل وتشغيلهم في إسرائيل، عادة، عن طريق شركات قوى بشرية دولية وإسرائيلية شخّصت القوة الكامنة في "السوق" الجديدة. وبمرور السنوات تكشفت صورة شديدة القسوة عن ظروف تجنيد وتشغيل مهاجري العمل في إسرائيل؛ كان بين من كشف ذلك المنظمات غير الحكومية، الإعلام والمحاكم. والحديث هو عن دوس للحقوق بأرجل فظة: إحتجاز الجوازات لدى المقاولين، أجر منخفض جداً من خلال التجاهل التام لوجود حدّ أدنى للأجر في إسرائيل، أيام عمل تصل إلى 12 ساعة وأكثر من دون دفع مقابل الساعات الإضافية، ظروف إسكان لا تطاق، وتقييد العامل بمشغله الأول – وهو نهج حضرته المحكمة العليا مؤخراً.

مع بداية طرد مهاجري العمل احتلّ العرب مواطنو إسرائيل أماكن العمل التي شغرت في قطاعي الزراعة والبناء؛ العرب مواطنو إسرائيل، أيضاً، يتم تشغيلهم عن طريق مقاولي القوى البشرية. فبعد عقد من تشغيل عمال أجانب عن طريق شركات القوى البشرية وبأجر منخفض جداً، باتت شركات البناء تفضل مواصلة هذا النمط من التشغيل، وهي ترفض العودة إلى التشغيل المباشر للعاملين بموجب الاتفاقية الجماعية المعمول بها في هذا الفرع. عام 2005 بادر اتحاد المقاولين ووزارة الصناعة، التجارة والعمل، معاً، إلى مشروع دعم ("سبسدة") شركات البناء التي تؤهل وتشغل عاملين إسرائيليين بشكل مباشر. وقد فشل المشروع نتيجة لمصاعب بيروقراطية وعدم استعداد شركات البناء لتشغيل عاملين بشكل مباشر (معاً، 5.6.06).

إن إدخال مهاجري العمل إلى فرعي الزراعة والبناء لم يؤدّ إلى خفض الأجر فحسب، والذي كان منخفضاً أصلاً، بل أدّى إلى تجدّر نهج تشغيل العاملين عن طريق مقاولي القوى البشرية ومقاولي الخدمات.

مميّزات قوّة العمل في التشغيل الثلاثي

كما ذكرنا، فإن التشغيل الثلاثي، عن طريق وسطاء، يتمّ، أساساً، عبر مسارين: الأول عن طريق مقاولي القوى البشرية المسجلين بموجب القانون؛ والثاني، عن طريق مقاولي "الخدمات" وهم مقاولو قوى بشرية غير مُعلنين وغير مسجلين. بما أن المسار الثاني، الذي لا يخضع لرقابة عليه، اتسع كثيراً، ليست هناك، اليوم، معطيات دقيقة حول حجم الظاهرة الكامل. ومع ذلك، فإن المعطيات الجزئية التي تُنشر من حين إلى آخر توّقر صورة عمّا يجري.

في عام 2000 أجرت وزارة العمل والرفاه استطلاعاً لهدف فحص عدد المشغّلين عن طريق مقاولي قوى بشرية ومميزاتهم (משרד העבודה והרווחה והרשות לתכנון כוח אדם، 2000). أظهر الاستطلاع أنه في ذلك العام تلقى 5.8% من قوّة العمل في إسرائيل أجرهم عن طريق مقاولي قوى بشرية. وإذا ما قارنا هذه النسبة بدول أوروبا، فإنها عالية جداً.

من يريد أن يكون عامل مقاول؟

إن للتشغيل الثلاثي إيجابياته بالنسبة إلى العاملين ذوي المؤهلات العالية؛ في حين أن غالبية العاملين غير معيّنين بتشغيل كهذا. وقد توصلَ بحث أمريكي قام بفحص موقف العاملين، إلى أن قلة قليلة، فقط، من بين نحو 35% من الأمريكيين العاملين بشكل غير اعتيادي، اختاروا ذلك بإرادة منهم. أمّا في إسرائيل فإن 80% من عملي شركات القوى البشرية أبدوا اهتماماً بالانخراط في مكان عملهم كعاملين ثابتين (گוצלב ובנימין, 2006).