

מעבר צודק:

הגנה על עובדים במעבר לכלכלה דלת פחמן

נובמבר, 2022

נוגה דגן-בוזגלו
מקס גרובמן

מרכז אדוה



מעבר צודק:

הגנה על עובדים במעבר לכלכלה דלת פחמן

מבוא 3

מעבר צודק לעובדים 8

עקרונות הגנה על עובדים
במעבר צודק לכלכלה ירוקה 10

חקיקה להגנה על עובדים
במעבר לכלכלה דלת פחמן 13

דוגמאות מהעולם למעבר צודק
תוך הגנה על עובדים 21

תעסוקה והתאגדות
בענף האנרגיות המתחדשות 29

איגודי עובדים
והגנת הסביבה בישראל 34

המלצות 41

כותבי הדוח:

נוגה דגן-בוזגלו

מקס גרובמן

גרפיקה: ליטל ביטון

תמונת השער: כוח לעובדים

המסמך נכתב במסגרת הפרוייקט

"מעבר צודק זה לכולן.ם"

ובמימון הקרן החדשה לישראל

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

טלפון: 03-5608871

www.adva.org

contact@adva.org

צוות

מנהל: ד"ר יובל לבנת

מנהלת קשרי קהילה: ברברה סבירסקי

מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי

רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס

מנהלת תחום מגדר: ד"ר יעל חסון

רכזת פרויקטים לשוויון מגדרי: ד"ר ולריה סייגלשיפר

רכזת הדרכה ועבודה קהילתית: חן קרסניצקי

חוקר: ירון הופמן-דישון

חוקרת: ד"ר שני בר און-ממן

חוקר: מקס גרובמן

חוקרת: ד"ר פהימה עבאס

מנהלת משרד וקשרי עיתונות: מירה אופנהיים

קריאייטיב וגרפיקה: ליטל ביטון

פיתוח משאבים: אפרת יערי

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר פרופ' שושנה מדמוני-גרבר

גב' גילברט פינקל, גזברית פרופ' ריקי סויה

פרופ' איסמעיל אבו-סעד פרופ' דני פילק

ד"ר חדוה איל פרופ' רחל קלוש

פרופ' ניצה ברקוביץ פרופ' אורי רם

מייסלון דלאשה עו"ד עולא שתיווי

פרופ' אורן יפתחאל ד"ר גילי תמיר

פרופ' אמריטוס יוברט ידלון פרופ' יוסי יונה

ד"ר תוויבה מג'דוב

ועדת ביקורת

גב' רותי גור

גב' חדוה ישכר

מבוא

ביום 15 למאי 2022 הגיעו לכנסת בירושלים 17 אוטובוסים ובהם מאות עובדים, כדי לתמוך בדרישת הנהלת חברת רותם אמפרט להעניק לה רישיון כרייה בשדה בריר בנגב. עובדי החברה גויסו על ידי הנהלת רותם אמפרט ככלי להפעלת לחץ על המדינה, בנימוק של התנגדות לאובדן מקומות תעסוקה אותם החברה מספקת.¹

מצדו השני של המתרחש עומדים אלו המתנגדים לכרייה בשדה בריר: תושבי ערד והיישובים הסמוכים, כאשר לצידם מתייצבים ארגוני סביבה. אלו נאבקים נגד כריית הפוספטים בשל החשש מנזקים בריאותיים וסביבתיים שיגרמו לקהילות הסמוכות, והם נסמכים על דו"ח² שהזמין משרד הבריאות העוסק בסכנות הצפויות מפעילות הכרייה.

למרבה האירוניה, העובדים-המפגינים עצמם הם תושבי האזור וחלקם ייפגעו מהכרייה יחד עם בני משפחותיהם, גם אם השדה יספק פרנסה טובה ויציבה. מדובר בדוגמה אחת מיני רבות לניגוד המסתמן בין הגנת הסביבה להבטחת תעסוקה יציבה.

באירופה ובארה"ב גוברת מזה זמן המודעות לניגוד האינטרסים לכאורה בין הבטחת תעסוקה להגנת הסביבה, ומזה כעשור מתקיים שיתוף פעולה בין איגודי עובדים והתנועה הסביבתית בנושא צמצום תעשיית הדלקים הפוסיליים והחלפתם באנרגיות מתחדשות. גם במדינות אלה ישנם ניגודי אינטרסים ומחלוקות, הכוללים סכסוכים בין איגודי עובדים ועסקים בתעשיות הירוקות, סביב סוגיית ההתאגדות ותנאי העבודה והשכר.

בישראל שורר עדיין נתק יחסי בין ארגוני העובדים ובין המאבק הסביבתי; בסוגיות נקודתיות רבות הם ניצבים לרוב משני צידי המתרחש.³ בתעשיות עתירות פליטות פחמן או כאלה המזהמות סביבתית בדרך אחרת, ישנם איגודי עובדים ותיקים – לרוב תחת ההסתדרות הכללית החדשה – ושיעור ההתאגדות בהן גבוה יחסית. במקרים רבים התעשיות המזהמות ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, כפי שניתן לראות בנגב הצפוני ובאזורים נוספים.

1 ניב חכלילי, 2022. "שיטת הפעולה של כיל: מחאה אגרסיבית בתחפושת עממית". [המקום הכי חם בגיהנום](#).

2 <https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Barir-Report.pdf>

3 עם זאת, המודעות לסוגיה גוברת לאחרונה, כפי שניתן לראות בארגון כוח לעובדים שהתחיל לפעול בנושא ברמה הארצית ולקוח חלק בקמפיינים התומכים במדיניות סביבתית-חברתית משולבת.

מרבית גופי המחקר העוסקים בנושא מדגישים את חשיבות השמירה על זכויות עובדים בעת מעבר לכלכלה ירוקה. עם זאת, ישנה מעט מאד חקיקה המעגנת את זכויות העובדים במעבר, ושינויי חקיקה העוסקים בכך נתקלים בהתנגדות רבה של מפלגות שמרניות ושל תאגידים בתעשיית הדלקים הפוסיליים.

על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה,⁴ עשרת המזהמים הגדולים בישראל אחראים ל-68% מנזקי הפגיעה בסביבה. בין אלה נמנות שתי תחנות הכוח הפחמיות בישראל, תחנת הכוח דוראד באשקלון הפועלת על גז, מפעל נשר ברמלה, רותם אמפרט ים המלח ובתי הזיקוק בחיפה. אזורים תעשייתיים מרכזיים המשפיעים על רמת הפליטות: מפרץ חיפה, אשקלון, אשדוד, מישור רותם ונאות חובב. רמת הפליטות הפחותה מכולם היא בנאות חובב, ורמת הפליטות הגבוהה היא באשקלון ובמישור רותם. באשקלון – בשל תחנות הכוח רוטנברג, ורידיס ודוראד; ובמישור רותם בשל מפעל רותם אמפרט נגב. המפעלים הללו אחראים, ברמות שונות, הן לפליטות חלקיקים הגורמים לזיהום מקומי והן לפליטות גזי חממה שגורמים למשבר האקלים.

בעשור הקרוב מתכננת ישראל להפחית את פליטות הפחמן במשק. על הפרק, בין היתר, החלטה בדבר פינוי מפעלים במפרץ חיפה, השקעה בתחום התחבורה הציבורית וסגירת התחנות הפחמיות – שינויים תשתיתיים שנדרשים במעבר לשימוש באנרגיות דלות פחמן.

הנפיצות של סוגיית המעבר האנרגטי והתעשייתי היא תוצאה של התלות האזורית בתעסוקה במפעלים מזהמים. אלו מספקים מקור עיקרי לפרנסה טובה, כשמנגד עומד

החשש מהיעדר חלופות טובות מספיק עבור העובדים. כל זאת על רקע חוסר אומן רב שנים בהבטחות הממשלה לפתח תעסוקה יציבה בשכר גבוה בנגב ובגליל.

מרבית גופי המחקר העוסקים בנושא (OECD, האיחוד האירופי, ארגון העבודה העולמי, מכוני מחקר של איגודי עובדים ואחרים), חוקרים באקדמיה וחלק מארגוני הסביבה, מדגישים את חשיבות השמירה על זכויות עובדים בעת מעבר לכלכלה ירוקה. עם זאת, ישנה מעט מאד חקיקה המעגנת את זכויות העובדים במעבר, ושינויי חקיקה העוסקים בכך נתקלים בהתנגדות רבה של מפלגות שמרניות ושל תאגידים בתעשיית הדלקים הפוסיליים. חרף זאת, אפשר להצביע כבר על מקרים של מעבר צודק בתחום התעסוקה. על סמך מקרים אלה אפשר להתחיל לסמן גורמים מרכזיים להצלחה:

- השינוי נעשה תוך דיאלוג בין הממשל, איגודי עובדים ומעסיקים וארגוני חברה אזרחית, כאשר מוסד ציבורי אחד מוביל ומתכלל את תהליך המעבר;
- סגירת מפעלים מזהמים ויצירת תעסוקה חלופית בענף האנרגיות המתחדשות כפופות למשא ומתן קיבוצי על תנאי הפיטורין ועל תנאי התעסוקה בענפים חלופיים;

4 המשרד להגנת הסביבה, ספטמבר 2021. מרשם פליטות לסביבה – דוח שנתי.

על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה,
עשרת המזהמים הגדולים בישראל
אחראים ל- 68% מנזקי הפגיעה
בסביבה. בין אלה נמנות שתי תחנות
הכוח הפחמיות בישראל.

**אחד הגורמים
המרכזיים להצלחה
של מעבר צודק
בתחום התעסוקה הוא
שהשינוי נעשה תוך
דיאלוג בין הממשל,
איגודי עובדים
ומעסיקים וארגוני
חברה אזרחית.**

- רכיב חיוני הוא הקמת מערך הכשרות מקצועיות למשלחי יד שיידרשו בעת המעבר לכלכלה ירוקה ולאחריו, בשיתוף פעולה עם איגודי עובדים ומעסיקים. נדרש תקציב לסבסוד הכשרות מקצועיות ולליווי בהשמת עובדים;
- תמריצים ממשלתיים לעסקים לצורך מעבר לכלכלה דלת פחמן, ובכלל זאת סבסוד שכר;
- מנגנוני מימון – לטווח קצר ולטווח ארוך. אלה כוללים מימון באמצעות מיסוי סביבתי או השקעה תקציבית לצורך פיצוי עובדים וקהילות שנפגעו, ולהשקעות באנרגיות מתחדשות. המנגנון הנפוץ הוא הקמת קרנות שמטרתן לתמוך בעובדים וקהילות שנפגעו – במיוחד קהילות באזורים בהם ישנה תלות בתעשייה מבוססת דלקים פוסיליים. מטרה נוספת של הקרנות היא לתמרץ יוזמות קהילתיות ויוזמות מעסיקים המקדמות מעבר צודק.

כיצד ניתן להבטיח שעובדים וארגוניהם יהיו שותפים למאמץ, ולא יתנגדו לצמצום תעשיות מזהמות מסורתיות? על כך במסמך זה.



עיצוב מדיניות המתמודדת עם משבר האקלים, שלוקחת
בחשבון את הצורך במשרות הוגנות יותר, היא אחת מבעיות
המדיניות הסבוכות ביותר הניצבות כיום בפני העולם.

- דורי, 2017 -

מעבר צודק לעובדים

הגנה על עובדים

ויצירת משרות

הוגנות היא חלק

ממעבר צודק –

המושג המארגן את

ההתייחסות להיבטים

חברתיים של המעבר

לכלכלה ירוקה, ובעיקר

את השלכות המהלך

על אי שוויון וחלוקת

משאבים צודקת.

הגנה על עובדים ויצירת משרות הוגנות היא חלק **ממעבר צודק** – המושג המארגן את ההתייחסות להיבטים חברתיים של המעבר לכלכלה ירוקה, ובעיקר את השלכות המהלך על אי שוויון וחלוקת משאבים צודקת. הסוגיה של "מעבר צודק" בשוק העבודה מעסיקה גופים בינלאומיים, מדינות, ארגוני סביבה, ארגוני עובדים ועוד.⁵ בעוד ישנן תכניות רבות ולא מעט מסמכים המתווים קווים מנחים למעבר צודק לעובדים, החקיקה הקיימת והניסיון המעשי בתחום מצומצמים בהרבה.

בעמודים הבאים נבחן את הניסיונות שנעשו בשנים האחרונות לייצר הגנה לעובדים, הנפגעים הישירים והמידיים בתהליך המעבר לכלכלה דלת פחמן. נציג מידע לגבי מועסקים בתעשיות אנרגיה מתחדשת, את המסמכים המרכזיים העוסקים בהגנה על עובדים, דוגמאות לחקיקה העוסקת בזכויות עובדים במעבר וכן ניסיונות שנעשו בפועל במדינות שונות להבטיח מעבר צודק לעובדים בעת סגירת מפעלים מזהמים. כמו כן נתייחס לאיגודים

מקצועיים, בישראל ובמדינות נוספות, שלהם נודע תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות עובדים במעבר.

במדינות רבות נעשים מאמצים לצמצם את הייצור ואת השימוש בדלקים פוסיליים, בפרט פחם. למעשה, מדיניות של צמצום תעשיות הפחם החלה כבר לפני כמה עשורים, מסיבות כלכליות או בשל בעיות זיהום ובטיחות, אולם רק בעשור האחרון היא תפסה תאוצה וזאת במסגרת ההתמודדות עם משבר האקלים ומדיניות צמצום הפליטות.

הניסיון המצטבר לגבי השלכות סגירת תעשיות הפחם, במיוחד באזורים התלויים בכך כענף כלכלי מרכזי, הוא מקרה המבחן העיקרי ממנו ניתן ללמוד על האתגרים הצפויים. הסוגיות המרכזיות הן פיצויים לעובדים הנפלים מתעשיות מזהמות, הכשרתם ושילובם מחדש במשרות ירוקות והבטחת תעסוקה הוגנת. סוגיה זו מאתגרת במיוחד, שכן במרבית תעשיית הדלקים הפוסיליים תנאי

5 ביניהם ארגון העבודה העולמי, ארגון המדינות המפותחות, פדרציית האיגודים ITUC, המכון הבינלאומי לפיתוח בר-קיימא והאו"ם.

במרבית תעשיית
הדלקים הפוסיליים
תנאי השכר והעבודה
טובים מהממוצע
בשוק, רבים מהעובדים
מאוגדים, וניודם
לענפי השירותים
ומיזמי אנרגיה חלופית
בתנאי השכר הרווחים
בתחומים אלה כרוכה
פעמים רבות בפגיעה
בשכרם. בתחום
האנרגיה הירוקה רמת
ההתאגדות עדיין נמוכה,
וכך גם בחלק ניכר
מענפי השירותים.

השכר והעבודה טובים מהממוצע בשוק, רבים מהעובדים מאוגדים, וניודם לענפי השירותים ומיזמי אנרגיה חלופית בתנאי השכר הרווחים בתחומים אלה כרוכה פעמים רבות בפגיעה בשכרם. בתחום האנרגיה הירוקה רמת ההתאגדות עדיין נמוכה, וכך גם בחלק ניכר מענפי השירותים. בישראל, לדוגמא, מתקני פאנלים סולאריים הם במקרים רבים עובדי קבלן.

כיום עיקר הדיון והפרקטיקה מתייחסים לצמצום תעשיות המתבססות על דלקים פוסיליים ופיתוח "משרות ירוקות" - משלחי יד המותאמים לכלכלה ירוקה.⁶ סוג שני של משרות ירוקות הן משרות חיוניות מבחינה חברתית שאינן מייצרות פגיעה בסביבה. בין אלה בולטות עבודות הטיפול, שירותי בריאות, חינוך ורווחה ושירותים נלווים, וכן נהגי תחבורה ציבורית. המאפיין את מרביתן הוא המחסור הקיים כבר כיום במדינות רבות, ובכללן ישראל, בעובדים במשלחי יד אלה, בשל תנאי השכר והתעסוקה המאפיינים אותם. סוגיה זו אינה באה לידי ביטוי עד כה בחקיקה או במדיניות העוסקת בקידום כלכלה ירוקה, אולם היא מרכזית במחקר האקדמי ובפעילות של ארגונים העוסקים בכלכלה ותעסוקה במבט מגדרי.⁷

ישנם שני נושאים נוספים המשלימים את התמונה למסמך זה, אולם לא נעסוק בהם:

האחד, הכשרות מקצועיות למשרות ירוקות. בתחום זה יש ספרות ענפה, אולם בישראל יש בעיה קשה ומתמשכת בתחום ההכשרות המקצועיות. ישראל מתאפיינת בהקצאה תקציבית נמוכה למדיניות פעילה בשוק העבודה ובכלל זה להכשרות מקצועיות במימון ציבורי. שיפור מערך ההכשרות המקצועיות ומנגנוני ההשמה לעבודה הוא תנאי הכרחי לשינוי התעסוקתי הנדרש בשוק העבודה וליצירת "משרות ירוקות".

השני, השקעות של קרנות פנסיה בתעשייה ירוקה וצמצום ההשקעות בתעשייה מבוססת דלקים פוסיליים. בקרנות בבעלות איגודי עובדים וכן בקרנות מדינתיות, באירופה ובארה"ב, נציגויות עובדים בדירקטוריונים של חברות שותפות להחלטות השקעה והן חלק מהפורום המעצב את מדיניות ההשקעות של הקרן. כך גם בחלק מהחברות הפרטיות.⁸ זהו נושא רחב החורג מגבולותיו של מסמך זה.

6 ישנו דיון רחב על הצורך בהכשרות טכנולוגיות למקצועות חדשים או לשדרוג מיומנויות בתעשיות שעוברות שינוי. המרכז לפיתוח הכשרה מקצועית של האיחוד האירופי, ארגון העבודה הבינלאומי וארגון המדינות המפותחות אוספים מידע ומפרסמים המלצות ותכניות בתחומים אלה. ר' למשל **מסמך משותף** של האיחוד האירופי וה-OECD שהתפרסם לאחרונה **ועוד**.

7 **ר' דו"ח** של "הקואליציה לגרין ניו דיל פמיניסטי" (FemGND) ו**פרסום** של הפורום הבריטי לתקצוב מגדרי. לסקירה תאורטית קצרה של התפיסה של חיוניות כלכלת הטיפול כתשתית לכלכלה ירוקה, כגון "כלכלה סגולה" של הכלכלנית איפאק איקרקאן, ר' **הגרעון הטיפולי בישראל**, חלק א' עמ' 11.

8 בצרפת למשל הועברה חקיקה לפיה נציגי עובדים בדירקטוריונים של תאגידים יהיו מעורבים בבחינת ההשלכות הסביבתיות של פעילות החברה. במדינות סקנדינביה איגודי עובדים מקדמים השקעות של קרנות הפנסיה בחברות המכבדות זכויות אדם, זכויות עובדים ואיסור השקעה במפעלים מזהמים.

עקרונות הגנה על עובדים במעבר צודק

המסמך הבינלאומי הראשון המתייחס למעבר צודק לעובדים הוא הסכם פריז משנת 2015, בו הצדדים החתומים מתחייבים:

“לקחת בחשבון את ציווי המעבר הצודק של כוח העבודה והיצירה של עבודה הוגנת ומשרות איכותיות, בהתאם לסדרי עדיפויות לאומיים בפיתוח” (הסכם פריז, 2015)

מאז הסכם פריז פורסמו כמה מסמכים המתווים עקרונות להבטחת מעבר צודק לעובדים. המרכזי שבהם, שאומץ לפחות ברמה ההצהרתית על ידי כמה מדינות, הוא המסמך של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) שפורסם לאחר הסכם פריז, ב-2015.

המסמך מגדיר מהי תעסוקה הוגנת, הנשענת על 4 אדנים: דיאלוג חברתי, הגנה על ביטחון חברתי, זכויות בעבודה ותעסוקה. הוא קובע כי פיתוח בר קיימא כולל היבט כלכלי, חברתי וסביבתי הקשורים זה בזה וכי יש להתייחס

הגנה על עובדים בעת סגירת מפעלים אינה נושא חדש. מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, תהליכי הגלובליזציה הביאו לנדידה של תעשיות שלמות למדינות מתפתחות שבהן כוח העבודה זול יותר. דוגמא בולטת לכך היא תעשיית הטקסטיל בישראל. מפעלי הטקסטיל בישראל העסיקו בשנות ה-60 וה-70 עשרות אלפי עובדים, במיוחד בעיירות הפיתוח וביישובים ערביים. בארצות הברית, מוכרת הדוגמא של נדידת תעשיות הרכב והתוצאות ההרסניות שהיו לכך עבור העיר דטרויט, שלא התאוששה עד היום.

המקרה שלפנינו שונה. אין מדובר בסגירת מפעלים לצורך הוזלת הייצור, או מטעמים כלכליים אחרים, אלא במדיניות ממשלתית יזומה של שינוי תשתיות האנרגיה, תהליך שיימשך כמה עשורים.

על רקע זה התפתחה התפיסה של מעבר צודק לעובדים, כקבוצת אוכלוסייה עיקרית המושפעת ממהלך הפחתת הפליטות והזיהום הסביבתי.

“

עבודה הוגנת, מיגור
העוני וקיימות סביבתית
הם שלושה מהאתגרים
המכריעים של המאה
העשרים ואחת.

ארגון העבודה הבין-לאומי
2013

לשלושתם יחד. מעבר לכלכלה מקיימת כרוך באתגרים בעולם העבודה: אובדן מקומות עבודה מחד ויצירת מקומות עבודה, שדרוג מיומנויות עובדים וקידום צדק חברתי מאידך.

מבחינת עקרונות מנחים המסמך עוסק בצורך בהסכמה חברתית על הצעדים הדרושים למעבר לכלכלה מקיימת, בצורך להבטיח התייחסות לזכויות עובדים ולכלול מדיניות רגישה מגדרית כדי לא להגדיל את אי השוויון המגדרי, בחשיבות הגנה על עובדים שנפלטים מתעשיות מזהמות ובחיזוק זכות ההתאגדות והיכולת לנהל משא ומתן קיבוצי.

מבחינת מדיניות והסדרים מוסדיים למעבר צודק, קורא המסמך להיצמד לסטנדרטים הבינלאומיים של תעסוקה הוגנת: זכות ההתאגדות, איסור עבודת ילדים ועבודה בכפייה, איסור אפליה בעבודה, שכר מינימום, ביטחון סוציאלי ועוד. המטרה צריכה להיות הבטחת תעסוקה הוגנת לכל אורך שרשרת האספקה (כולל עובדים זמניים, עובדי קבלן וכד'). כן יש לשלב עקרונות של מעבר צודק בתוכניות ממשלתיות במדיניות השוטפת. ארגון העבודה העולמי מדגיש את חשיבות הדיאלוג החברתי וגיבוש מדיניות המבוססת על שיח בין עובדים, מעסיקים והמדינה.

הארגון קורא עוד למדינות לשקול רפורמת מס סביבתי כדי לממן פיצוי לנפגעים מהמעבר לכלכלה ירוקה (קהילות ועובדים) ולהשקיע בקרנות למימון ביטחון חברתי ומדיניות פעילה בשוק העבודה.

החלק האחרון במסמך עוסק במדיניות ביטחון חברתי: הבטחת פרישה בכבוד, שימוש בעבודות ציבוריות יזומות כמקור תעסוקה ירוק, תכניות להבטחת תעסוקה וסבסוד שדרוג מיומנויות והשכלה לעובדים.

בשנת 2017 כינסו האו"ם וה-ILO ועידה בינלאומית להתמודדות עם סוגיית המעבר הצודק, כחלק מהמאבק הבינלאומי בשינויי האקלים. הוועידה, בהשתתפות נציגים מ-30 מדינות ברחבי העולם, דנה בפתרונות ובדרכי פעולה אפשריים. בהמשך לכך, בוועידת האקלים של האו"ם בדצמבר 2018, חתמו כ-50 מנהיגי מדינות מרחבי העולם על **הצהרת מחויבות ליישום מעבר צודק**. הפדרציה הבינלאומית של איגודי העובדים (ITUC), פרסמה אף היא כמה מסמכים בנושא. עיקרי הדרישות מבוססות על המסמך לעיל של ארגון העבודה העולמי.⁹

9 לכבד את תרומתם של עובדי תעשיות הדלקים הפוסיליים ולספק להם הבטחת הכנסה, הכשרה והסבה מקצועית ולהבטיח פנסיה לעובדים מבוגרים; להבטיח מעורבות עובדים בתכניות ליצירת ערים ירוקות; להבטיח השקעה במשרות הוגנות; לייסד קרן מעבר בכל מדינה; להסתמך על דיאלוג חברתי בין הצדדים הרלוונטיים ובכלל זאת ניהול משא ומתן קיבוצי עם איגודי עובדים וחתימה על הסכמים בעלי תוקף חוקי ואמצעי אכיפה.

https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/en_ituc_contribution_for_cop19_final.pdf

המסמך של ארגון
העבודה הבין-לאומי
קובע כי פיתוח בר
קיימא כולל היבט
כלכלי, חברתי וסביבתי
הקשורים זה בזה
וכי יש להתייחס
לשלושתם יחד. מעבר
לכלכלה מקיימת
כרוך באתגרים בעולם
העבודה: אובדן
מקומות עבודה מחד
ויצירת מקומות עבודה,
שדרוג מיומנויות
עובדים וקידום צדק
חברתי מאידך.

חוק האקלים
האירופי שואף לגיוס
השקעות בסך טריליון
אירו במשך עשור
(עד 2030). מדובר על
הקצאה שנתית של
כרבע מתקציב האיחוד
האירופי, ויש ציפייה
להשקעות תואמות
(מטשינג) של המדינות
החברות והמגזר
הפרטי. ההקצאה
מיועדת להשקעות
בכלכלה ירוקה, מעבר
צודק וקרן פיצויים
ותמיכה בקהילות.

התכנית של הסנטור האמריקאי ברני סנדרס, שפורסמה
תחת הכותרת "גרין ניו דיל", מבוססת אף היא על מתווה
ארגון העבודה העולמי. התכנית כוללת הגנה על עובדי
תעשיות מזהמות שייסגרו או יעברו הסבה וכן מכוונת
ליצירת משרות הוגנות בתחום האנרגיה המתחדשת.
תכנית העבודה כוללת לוחות זמנים ועלות תקציבית,
ומפרטת שורת הטבות תחומות בזמן. כך למשל: הבטחה
של עד 5 שנות משכורת לעובדים שמקום עבודתם נסגר,
לפי שכרו הנוכחי של העובד; הגנה על זכותם של עובדים
להתאגד. זאת בין היתר, מתוך הכרה בכך שבמרבית
התעשיות המזהמות שייסגרו, העובדים זוכים כעת להגנה
של איגוד, אך לא כך בענפים אחרים; סיוע בדיור לעובדים,
למשל במעבר דירה עקב נידוד; הכשרות מקצועיות, ומימון
4 שנות לימודי השכלה גבוהה למעוניינים להחליף תחום
והבטחת ביטוח בריאות.

צעדים אלה לא נכללו לבסוף בחקיקה שהצליח להעביר
ממשלו של ביידן, בין היתר בשל התנגדות הרפובליקאים
והתאגידים בתחום הדלקים הפוסיליים.

מסמך מכון נוסף הוא הגרין דיל האירופי. חוק האקלים
האירופי שואף לגיוס השקעות בסך טריליון אירו במשך
עשור (עד 2030). מדובר על הקצאה שנתית של כרבע
מתקציב האיחוד האירופי, ויש ציפייה להשקעות תואמות
(מטשינג) של המדינות החברות והמגזר הפרטי. ההקצאה
מיועדת להשקעות בכלכלה ירוקה, מעבר צודק וקרן
פיצויים ותמיכה בקהילות. הוא כולל התייחסות לאי שוויון
בין חלקים באירופה (דרום-מזרח לצפון-מערב) ולקהילות
פגיעות במיוחד לתקופת המעבר לכלכלה דלת פחמן בכל
היבשת, ומצהיר על הפניית משאבים רבים יותר לאזורים
אלה. כשפורסמה התכנית ב-2020 דובר בהשקעה כספית
משמעותית, אולם עלו גם ביקורות על כך שהסכום אינו
מספיק לעשר שנים, בין היתר בשל התחשיב המבוסס
על יעדי אקלים לא עדכניים (הפחתת פליטות בשיעור
של 40% ביחס ל-1990), ופער ניכר בהשקעה הנדרשת
אף ביחס ליעדים מצומצמים אלו.¹⁰ החוק עורר ביקורת
גם בשל כך שהוא כולל רק התייחסות הצהרתית וכללית
לזכויות עובדים - התייחסות לצורך בשיתוף עובדים בקבלת
החלטות הנוגעות למדיניות האקלים והתייחסות לצורך
בהכשרות עובדים.¹¹

10 <https://www.bruegel.org/blog-post/trillion-reasons-scrutinise-green-deal-investment-plan>

11 Sebastiano Sabato and Boris Fronteddu. 2020. A socially just transition through the European Green Deal? ETUI, Working paper 2020/08;
- European Trade Union Institute. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/workers-groups-seek-to-influence-green-deal/>

חקיקה להגנה על עובדים במעבר לכלכלה דלת פחמן

עוסק בכך, ויש נתק בין חקיקה הקשורה למשבר האקלים לבין חקיקת העבודה. יתרה מכך, מומחים מתחום חקיקת העבודה בדרך כלל אינם חלק משולחן הדיונים העוסק במשבר האקלים. בעוד ישנה ספרות עשירה בנושא פתרונות בני קיימא בדגש על המדיניות הציבורית הנחוצה למעבר לכלכלה דלת פחמן, יש מעט מאד עיסוק בתפקיד משפט העבודה בתכנון ויישום אסטרטגיות מעבר, ובהשלכות אסטרטגיות אלה על שוק העבודה.¹³

סוגיה נוספת היא קיומם של **ניגודי אינטרסים בין איגודי עובדים המקדמים הגנה על חבריהם לבין ארגוני סביבה**, כאשר פעמים רבות מדובר בצדדים המצויים משני עברי המתרס (נדון בכך בהמשך בפרק העוסק באיגודי עובדים וסביבה בישראל). המחלוקות הקיימות בשנים האחרונות בן גופי סביבה וגופי עובדים מחזקות את הצורך בהתייחסות משפטית הולמת להשלכות המעבר לכלכלה ירוקה על עובדים, בין היתר כדרך לגייס איגודי

חקיקה להגנה על עובדים כחלק מאסטרטגיית מעבר צודק נמצאת בחיתוליה. ישנה מעט חקיקה, רובה מהשנים האחרונות, ולכן קשה לעמוד על השפעתה באותן מדינות שאימצו אותה.

שני מסמכים של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מ-2019 ומ-2021 עוסקים בסקירה משווה של חקיקת אקלים. המסמכים סוקרים חקיקה המתייחסת לקביעת יעדים בנוגע לפליטת גזי חממה, הקמת מנגנונים להתמודדות עם שינויי אקלים וקביעת חובות דיווח, מעקב ופיקוח אחר יישום הוראות החוק. אולם לא נבחנו בהם היבטים של מעבר צודק או התייחסות לעובדים ולשוק העבודה.¹²

המשפטן דייוויד דוריי מצביע על הצורך להתאים את חקיקת העבודה לסוגיות הנובעות ממשבר האקלים. לדבריו, כיום משפט העבודה כמעט ואינו

12 בן-יהודה צח וגלעד נוה, 17.6.2021. התמודדות בחקיקה עם משבר האקלים – סקירה משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת; בן-יהודה, צח. 20.11.2019. חוקי אקלים והסוגיות המרכזיות המוסדרות בהם – סקירה משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

13 Doorey (2017). "Just Transitions Law: Putting Labour Law to Work on Climate Change". Journal of Environmental Law and Practice.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2938590;

Silkin Lewis. 29.9.2021. Climate emergency, work and employment law.

החקיקה הנפוצה ביותר בתחום הנסקר היא חקיקה הצהרתית בדבר הגנה על עובדים ושיתופם במעבר לכלכלה ירוקה, אשר אינה מלווה בהסדרים ספציפיים או באמצעי אכיפה.

במדינות נוספות באירופה קיימת חקיקה הצהרתית: **בסקוטלנד, באירלנד ובפורטוגל**,¹⁵ נחקקו בשנים 2019-2021 חוקים העוסקים במשבר האקלים ובהפחתת פליטות. אלה כוללים מחויבות לדאוג לתאגידים, עובדים וקהילות הצפויות להפגע מכך, אך ללא הסדרי יישום. בחלק מהמדינות החקיקה משמשת בסיס לתכניות עבודה מפורטות, חלקן כוללות מרכיבים של מעבר צודק (למשל, הקמת קרן מעבר צודק בסקוטלנד).¹⁶

בניו זילנד,¹⁷ חוק האקלים מחייב את הממשלה להכין תכנית אסטרטגית להפחתת פליטות, תוך מענה להשפעות הצפויות על עובדים וקהילות ולהקצות מקורות מימון לכך. אף כי החוק הצהרתי הוא הביא להקמת גופים ומנגנונים העוסקים בנושא. כפי שנראה בהמשך, ממשלת ניו זילנד מקדמת חקיקה נוספת שתבטיח מקורות מימון ליוזמות המתמודדות עם משבר האקלים.

החוק המפורט ביותר הוא חוק האקלים של **דרום אפריקה**.¹⁸ החוק מאמץ את המלצות ארגון העבודה העולמי, אולם

עובדים למאבק הסביבתי. גיוס כזה אפשרי רק אם תיווצר ודאות שעובדים לא ייפגעו בשל המעבר ובדוגמאות מצליחות לתמיכה בעובדים. כל עוד מדיניות צמצום פליטות אינה כוללת תמיכה מובטחת בעובדים שנפגעים, נותרים האיגודים האחרים הבלעדיים לזכויות העובדים והקונפליקט נמשך.¹⁴ זאת למרות שישנן נקודות של מפגש אינטרסים, במיוחד בתחום הבטיחות בעבודה, תחום מפותח במשפט העבודה שדורש התאמה לתנאי משבר האקלים. עם זאת, בעשור האחרון איגודי העובדים המרכזיים באירופה מתייחסים לנושא הסביבתי וחברים לארגוני סביבה בדרישה למעבר צודק.

א. חקיקה הצהרתית וחקיקה אופרטיבית

החקיקה הנפוצה ביותר בתחום הנסקר היא **חקיקה הצהרתית** בדבר הגנה על עובדים ושיתופם במעבר לכלכלה ירוקה, אשר אינה מלווה בהסדרים ספציפיים או באמצעי אכיפה. כזה הוא, למשל, **חוק האקלים של האיחוד האירופי**.

14 שם.

15 אירלנד - The Climate Action and Low Carbon Development Act (2021)
סקוטלנד - The Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019
פורטוגל - Framework climate law no 98/2021

16 Cha, J. M. (2017). *A just transition: why transitioning workers into a new clean energy economy should be at the center of climate change policies*. Fordham Environmental Law Review.

17 The Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act, 2019

18 <https://www.gov.za/documents/climate-change-bill-b9-2022-18-feb-2022-0000>

עובדים. המוסד למעבר צודק מספק סיוע להכנת הסכמים אלה. זאת בנוסף להקמת מועצה לתכנון אסטרטגיה של מעבר צודק הפועלת על בסיס דיאלוג בו שותפים כל השחקנים הרלוונטיים. מהלכים אלה הביאו לגיבוש תכנית אפקטיבית לעובדים שנפלטו מתעשיית הפחם – *del Plan Carbón*. התוכנית כוללת הסדרי פרישה מוקדמת, הסבה מקצועית וניוד עובדים. מרכיב מרכזי בתכנית הספרדית: **לקראת סגירת מפעל מזהם מתחייב קיום משא ומתן מקדים בין העובדים והמעסיק בתיווך הממשל**. ממקרים של סגירת מפעלים בתעשיית הפחם ניתן ללמוד שמנגנון זה הביא לקבלת פיצויים מוגדלים וחבילות פרישה נדיבות לעובדים. יצוין כי התוכנית הספרדית נשענת על סבסוד מהאיחוד האירופי.

ארצות הברית היא אחת המדינות המזהמות ביותר בעולם. בשנים האחרונות היא עסקה רבות בגיבוש חקיקת אקלים. בשנת 2021 נחקק חוק ההשקעה בתשתיות ובמשרות.¹⁹ החוק קובע הקצאה של 1.2 טריליון דולר להשקעה בתשתיות מקדמות כלכלה ירוקה, בין השאר כדי לעמוד ביעדי צמצום פליטות שנקבעו ל-2030. החוק מורכב מפרקים העוסקים בסקטורים שונים (תחבורה, אנרגיה, טלקום ומים וביוב). ביצעו מוטל על שורת סוכנויות

אף הוא מהווה הצהרת כוונות שאינה מלווה באמצעים מעשיים. החוק מכונן מועצות אזוריות לנושא האקלים וועדה נשיאותית שעיקר תפקידה ללוות, לייעץ ולנטר התקדמות. החוק קבע חובה להכנת תכניות התמודדות בכל הרמות ותוך התייחסות לענפים כלכליים שונים, כולל מנגנון מעקב אחר הביצוע ומנגנונים של שיתוף ציבור בתכניות ובהחלטות. הוא כולל הצעה של מימון התכניות באמצעות מיסוי תעשיות מזהמות. בפברואר 2022 החוק הונח בפני האספה הלאומית ונפתח להערות הציבור.

אחת המדינות המתקדמות מבחינת מעבר צודק לעובדים היא **ספרד**, שאימצה בחוק את עקרונות ארגון העבודה העולמי אך גם קבעה הסדרים ביצועיים. באפריל 2021 אימצה ספרד את העקרונות שהתווה ה-ILO וחוקקה חוק לשינוי אקלים ומעבר אנרגטי על בסיס המתווה.¹⁹ החוק כולל יצירת הסכמים בין ממשלת ספרד ורשויות אזוריות לגבי מעבר צודק – קידום תעסוקה תוך גיוון ענפי התעסוקה באזור ותוכניות להגדלת אפשרויות התעסוקה של עובדים פגיעים וקהילות פגיעות. סעיף 28 לחוק שינוי האקלים והפחתת פליטות מחייב יצירת הסכמים ל-5 שנים, שיבטיחו שוויון הזדמנויות בתעסוקה שתיווצר במעבר לכלכלה ירוקה וצמצום השפעות שליליות על

אחת המדינות המתקדמות מבחינת מעבר צודק לעובדים היא ספרד, שאימצה בחוק את עקרונות ארגון העבודה העולמי אך גם קבעה הסדרים ביצועיים. באפריל 2021 אימצה ספרד את העקרונות שהתווה ה-ILO וחוקקה חוק לשינוי אקלים ומעבר אנרגטי על בסיס המתווה.

¹⁹ [Law 7/2021 on climate change and energy transition - Spain](#)

²⁰ The Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) (2021).

**מבחינת הגנה על
עובדים במעבר, החוק
מהווה פשרה בין
המפלגה הדמוקרטית
והרפובליקנית.
משום כך הוא אינו
כולל מנגנוני פיצויים
לעובדים המפוטרים
כתוצאה מהמעבר
לכלכלה ירוקה,
ברוח המלצות ארגון
העבודה העולמי
והצעת החוק של
הסנטור ברני סנדרס.**

ממשלתיות, ביניהן משרד העבודה והסוכנות להגנת הסביבה. בנוסף הוא מתמרץ מדינות, ערים וקהילות לפיתוח יוזמות, ומקנה להם גמישות בשימוש במענקים המחולקים מכוחו.

החוק מייצר ומרחיב תכניות קיימות לפיתוח כוח העבודה – הכשרה מקצועית ושדרוג מקצועי בתחומי התחבורה, האנרגיה, המים והתקשורת. החוק מקנה העדפה לייצור מקומי המתבסס על כוח עבודה אמריקאי ועוסק רבות בשדרוגו. הוא כולל סעיפים העוסקים ביצירת תעסוקה הוגנת ובשיפור הבטיחות במשרות חדשות וכן במשלחי יד קיימים. בתחום התחבורה למשל, הגנה על עובדים באמצעות שדרוג תנאי העבודה והבטיחות, בין היתר באמצעות טכנולוגיה מתקדמת. בתחום הבנייה, מענקים מכוח החוק מותנים בתשלום שאינו נופל מהשכר המקובל בענף או בעיסוקים דומים באזור.

כמו כן החוק מחייב הקמת מועצות מלוות (Boards Advisory) למשרדי הממשל, שתפקידן לסייע בהערכת צרכים ופיתוח תכניות עבודה, וכן הקמת קבוצות עבודה בנושאים שונים, בהן ייצוג לאיגודי עובדים ועובדים בעלי משלחי יד רלוונטיים.²¹

21 ראו למשל בתחום התחבורה החשמלית: שם, SEC. 25006.

22 ר' SEC. 23007.

23 הבית הלבן, הודעה לעיתונות מיום 26.4.2021: "Executive Order Establishing the White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment".

החוק כולל התייחסות מגדרית לשוק העבודה – התייחסות לנשים בהקשר הכללי של גיוון תעסוקתי והעדפה בתעסוקה. יוצא דופן הוא פרק התחבורה הכולל קריאה לעידוד העסקת נשים בענף ההובלה והאחסון של סחורות, והסדרים התומכים בכך: תמריצים למימון הכשרות מקצועיות (כגון הכשרת נהגות משאיות); איתור מועמדות וליווי בתעסוקה (מנטורינג).²²

מבחינת הגנה על עובדים במעבר, החוק מהווה פשרה בין המפלגה הדמוקרטית והרפובליקנית. משום כך הוא אינו כולל מנגנוני פיצויים לעובדים המפוטרים כתוצאה מהמעבר לכלכלה ירוקה, ברוח המלצות ארגון העבודה העולמי והצעת החוק של הסנטור ברני סנדרס. התקציבים מיועדים בעיקר לפיתוח כוח אדם – הכשרה והשמה מקצועית. לא ברורה זכאות העובדים למימון הכשרות ולדמי קיום במהלך ההכשרה.

החוק אינו כולל עידוד התאגדות או הגנה על זכות ההתאגדות. עם זאת, באפריל 2021 הכריז הנשיא בידן על הקמת כוח משימה, בראשות סגניתו קמלה האריס, שתפקידו לעודד התאגדות עובדים.²³

עם משבר האקלים, הפחתת פליטות ושינוי אנרגטי, על סך \$369 מיליארד לעשור הקרוב. חלקו הגדול של התקציב יופנה לזיכויי מס שיוענקו למיזמי אנרגיה מתחדשת, תחבורה חשמלית והתייעלות אנרגטית.²⁵ למרות צמצומו של החוק בכל הקשור לסיוע לעובדים במעבר צודק, נראה כי עדיין מצויים בו כמה מנגנוני סבסוד המטמיעים קריטריונים להעסקה הוגנת ועידוד הכשרה מקצועית: שיעור זיכוי המס עבור השקעה באנרגיה דלת-פחמן יהיה גבוה יותר עבור עסקים שמספקים תנאי שכר טובים והעדפה לכוח אדם מקצועי.²⁶

מדינת ניו יורק העבירה אף היא חוק אקלים.²⁷ זוהי חקיקה העוסקת באופן רחב במעבר צודק וכוללת יעדי הפחתת פליטות, צדק אקלימי ויצירת מועצת פעולה בנושא האקלים ובנושא מעבר צודק, שמטרתה לערוך מחקרים ולייעץ לסקטורים שונים. החלק שעסק בהגנת עובדים הוצא מהחוק, וארגוני החברה האזרחית מנסים לקדם חקיקה נוספת בנושא זה שתכלול השקעות במעבר צודק, מיסוי מפעלים מזהמים ותמיכה בעובדים בתעשיית הדלקים הפוסיליים.

המנגנון המשמעותי ביותר של צדק מתקן הכלול בחוק הוא התחייבות להפנות 40% מההשקעה לפרויקטים מהם ייהנו קהילות מוחלשות/פגיעות. כמו כן הוא כולל הקצאה של 3.5 מיליארד דולר לתכניות להתייעלות אנרגטית והפחתת מחירי אנרגיה למשקי בית מעוטי הכנסה, כולל סיוע במימון הצריכה. אולם החוק עורר ביקורת בכל הנוגע למימוש ההסדרים המעודדים העדפה מתקנת אך אינם מדויקים מספיק ואינם מחייבים.²⁴

חוק נוסף, **The build Back Better Act**, שקידמו הדמוקרטים ולא עבר לבסוף, הוא חוק מקיף יותר עם מנגנונים של צדק חלוקתי. הוא כולל השקעה בהכשרת עובדים אך גם עוסק בחינוך קדם יסודי אוניברסלי בחינם, תמיכה בהוצאות טיפול בילדים עד גיל 6, חופשה משפחתית של 4 שבועות והרחבה של מדיקר. הוא כולל הקצאות תקציביות לתכניות פיצוי לעובדים, כאשר תכניות הכשרת עובדים מתוקצבות ב-40 מיליארד דולר לשדרוג הכשרה והשכלה, וקיימת העדפה לפרויקטים הכוללים עובדים מקבוצות מיעוט. הוא עוסק בהרחבת סקטור הטיפול וזכויות העובדות בטיפול ומחייב שיעור גבוה יותר של מס חברות ומיסוי עשירים כמקור מימון.

יורשו המצומצם של חוק זה הוא ה-**Inflation Reduction Act**, שהשלים את הליך החקיקה באוגוסט 2022. הוא כולל תקציב ייעודי להתמודדות

24 למשל: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/12/17/how-equity-isnt-built-into-the-infrastructure-bill-and-ways-to-fix-it/>

25 <https://www.vox.com/policy-and-politics/2022/7/28/23281757/whats-in-climate-bill-inflation-reduction-act>

26 <https://prospect.org/environment/inflation-reduction-acts-quiet-revolution-on-public-power/>

27 *The Climate Leadership and Community Protection Act (CLCPA)*(2019).

ב-2020 כולל הסדרי פרישה מוקדמת לעובדי מפעלי פחם שנסגרים הקרובים לגיל הפנסיה – בני 58 ומעלה, עד 5 שנות פיצויים.²⁹

בשתי מדינות בארה"ב, **קולורדו ואילינוי**, ישנם חוקים מסוג זה. בקולורדו החוק משנת 2019³⁰ קבע את הקמתם של משרד למעבר צודק ומועצה מייעצת שיעסקו במעבר צודק בעת צמצום אנרגיה מבוססת פחם. החוק מחייב בניית תכניות תעסוקתיות לעובדים הנפלטים מתעשיית הפחם, מנגנון פיצויים והשלמת הכנסה, אולם אינו מקצה לכך מימון מספק. באילינוי החוק מחייב תמיכה כספית בעובדים שנפלטים מתעשיות דלקים פוסיליים ויצירת משרות ירוקות עבורם, באמצעות קרן ייעודית לכך. החוק שעבר בשנת 2021³¹ כולל מענקים לקהילות נפגעות, מימון להכשרה מקצועית וחינוך, שמירה על זכויות של עובדים שפוטרו מתעשיית האנרגיה המזהמת, חובת הודעה מוקדמת על סגירת מפעלים ועוד.

ב. חקיקה ספציפית לסקטורים של תעשיות מזהמות או לאזורים התלויים בדלקים פוסיליים ונדרשים לשינוי תעסוקתי

כאמור, צמצום השימוש בפחם הוא תופעה ותיקה, טרם העיסוק במשבר האקלים. אולם חקיקה הכוללת פיצויים לעובדים שנפלטים מתעשיות אנרגיה מזהמות היא תופעה של השנים האחרונות, נוכח ההבנה כי מדובר במהלך רוחבי וארוך טווח.

בגרמניה צמצום השימוש בפחם מתרחש זה כמה עשורים אך הואץ בשנים האחרונות. ב-2020 נחקק חוק ייעודי לתמיכה באזורים התלויים בענף הפחם, הכוללת סיוע כלכלי בשינויים מבניים ויצירת מקומות עבודה חדשים.²⁸ החוק מקצה תקציב של 40 מיליארד אירו לצמצום התלות בתעשיית הפחם. עוד בשנות ה-1960 הוחלה בגרמניה מדיניות של צמצום תעשיית הפחם ובמהלך השנים נרשמו הצלחות במעבר של עובדים באזורים תלויי פחם לתעסוקה במשרות חדשות. סוכנות הפחם הציגה ב-2019 מפת דרכים משלה הכוללת תמיכה ישירה בעובדים. החוק שעבר

בגרמניה צמצום השימוש בפחם מתרחש זה כמה עשורים אך הואץ בשנים האחרונות. ב-2020 נחקק חוק ייעודי לתמיכה באזורים התלויים בענף הפחם, הכוללת סיוע כלכלי בשינויים מבניים ויצירת מקומות עבודה חדשים. החוק מקצה 40 מיליארד אירו לצמצום התלות בתעשיית הפחם.

28 Structural Support for Coal Regions Act, 2020.

29 Corkal & Beedell (2022). *Making Good Green Jobs the Law*. IISD.

30 The Just Transition Support for Coal-Related Jobs bill (2019).

31 Climate and Equitable Jobs Act (2022).

ג. חקיקה המבוססת על תמריצים

מסמכים ומאמרים העוסקים במעבר לכלכלה ירוקה ממליצים על **מתן תמריצים למעסיקים במיזמי כלכלה ירוקה המותנים בהעדפה מתקנת והעסקה הוגנת**.

דוגמא לחוק כזה קיימת ב**מדינת וושינגטון** בארה"ב, במסגרת חוק אקלים³² העוסק בתמריצים למיזמי כלכלה ירוקה, הקלות מס מותנות ברכש הוגן ובהסכמי שכר קיבוציים. אלה כוללים הטבות מס מהמדינה לרוכשי מכוונות וציוד לייצור חשמל נקי, וכן ספקים של ציוד כזה, באחד מהתנאים הבאים: 50% מהרכש נעשה מחברות בבעלות נשים, מיעוטים או יוצאי צבא; 75% מהעובדים בפרוייקט קבלו שכר כקבוע בהסכמי שכר המבוססים על מ"מ קיבוצי; 100% אם הפרוייקט נעשה בפיתוח מקומי תחת הסכם עבודה קהילתי או הסכם עבודה לכלל עובדי הפרוייקט.

ד. הצעות חוק בתהליכי חקיקה

כאמור, רוב החקיקה בתחום היא מהשנים האחרונות, ויש לא מעט הצעות חקיקה בנושא כלכלת מעבר ומעמד העובדים המצויות בהליכים וטרם אושרו או נדחו בעת כתיבת מסמך זה.

בקנדה יש שתי הצעות חוק המצויות על סדר היום.³³ האחת, הצעת חוק להקמת מרכז הכשרה לעבודות ירוקות. השניה, הצעת חוק למפעלים מזהמים בפשיטת רגל או בסכנת סגירה בשל מעבר לכלכלה דלת פחמן, מבטיחה כי זכויות העובדים לפיצוי ופנסיה יקבלו קדימות על פני בעלי מניות ונושים אחרים, תוך תיקון החקיקה העוסקת בחדלות פירעון ופשיטת רגל.

בארה"ב – על שולחן הקונגרס מונחות שתי הצעות חוק נוספות: חוק העוסק בהקמת קרן לקידום יוזמות קהילתיות ירוקות שתמומן באמצעות היטלים על תעשיות דלקים ותועמד לשימוש הממשלה וגופים לא ממשלתיים.³⁴ כמו כן הונחה בפני הקונגרס הצעה לחקיקה ייעודית עבור עובדים בסקטור האנרגיה שתעסוקתם נפגעה כתוצאה ממעבר לאנרגיה ירוקה.³⁵ הצעת החוק כוללת הקמת משרד ממשלתי בנושא עובדי תעשיית האנרגיה. מבחינת הגנה על עובדים, ההצעה קובעת חובת הודעה מוקדמת של מעסיקים למשרד הממשלתי – שעתידי לקום – בדבר סגירת מפעלים. ההצעה מפרטת שורת הטבות לעובדים ולמשפחותיהם ובכלל זאת פיצויי פיטורין והבטחת הכנסה, ביטוח בריאות וזכאות רחבה להכשרה מקצועית או אקדמית.

32 <https://app.leg.wa.gov/bills/summary?BillNumber=5116&Initiative=false&Year=2019>

33 Corkal & Beedell (2022). *Making Good Green Jobs the Law*. IISD.

34 H.R.2021 - Environmental Justice For All Act.

35 American Energy Worker Opportunity Act of 2021.

ה. מצב החקיקה בישראל

ישראל חתמה על הסכם פריז ואישרה אותו בנובמבר 2016, וכן העבירה כמה החלטות ממשלה בנושא צמצום פליטות, האחרונה בהן ב-2016. אולם, עד כה לא נחקק חוק אקלים ישראלי. לאחרונה (8.5.22) אושרה הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022 בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת. ביוני עברה ההצעה בקריאה ראשונה³⁶ אולם פיזור הממשלה צפוי לעכב את המשך הליך החקיקה.

הצעת החוק בעיקרה מייצרת מנגנונים להיערכות למשבר האקלים, בדומה לחקיקה שנעשתה לפני כעשור במדינות המערב.³⁷ היא כוללת יעדי הפחתת פליטות (מחויבות לאפס פליטות עד 2050) ותכנית לאומית להפחתת פליטות שתכלול את כל משרדי הממשלה, שיחויבו להכין תכניות היערכות לשינוי האקלים ולדווח לממשלה ולכנסת על התקדמותם. החוק קובע את הקמתה של ועדת שרים לענייני אקלים בראשות ראש הממשלה וכן שתי ועדות מיעצות: ועדת מומחים מדעית וועדה מיעצת לשינוי האקלים, שתורכב מנציגי משרדי הממשלה, נציגי השלטון המקומי, נציגי התאחדות התעשיינים, נציגי רשות הגז, ארגוני סביבה, נציגות סטודנטים (נציגות דור העתיד) ועוד. החוק עוסק גם בהקמת מכון לאקלים וסביבה בתוך המשרד להגנת הסביבה, שתפקידו מחקר ואספקת מידע שוטפת.

החוק מעורר ביקורת מבחינת רמת המחויבות להפחתת פליטות והיעדר מנגנוני אכיפה מספקים, אולם עניין זה חורג מהדיון במסמך הנוכחי. מן

הזווית הכלכלית-חברתית, החוק אינו מזכיר את המושג "מעבר צודק" ואינו כולל אפילו הצהרה בדבר מחויבות לכך.

יתרה מכך, הצעת החוק לא כוללת התחייבות תקציבית, ואף לא התחייבות למסגרת תקציב או להקמת קרן מעבר וליצירת מקורות מימון (כגון מס על מזהמים), כמקובל בחקיקה בעולם בשנים האחרונות. בדברי ההסבר יש הערכה של עלות של מיליון ₪ עבור ועדת המומחים והתייחסות לעלויות נוספות לתפעול מנגנון ההערכה לפי החוק.

החוק הוא בעיקרו פרוצדורלי ויישומי ייארך כמה שנים. בהנחה שיצלח קריאה שלישית בכנסת, מיום כניסתו לתוקף הוא קובע חצי שנה למינויים ושנתיים להכנת תכנית לאומית. הוא אינו כולל חובה לבצע הערכה של תכניות ממשלתיות מבחינת סיכוני משבר האקלים, בדומה לחוקים בעולם. בעניין זה, החוק מסתפק בקביעה כי במלאת שנה לחקיקתו תקבע הממשלה קריטריונים להחלת חובת ההערכה. בכך יש החמצה של ההזדמנות ליצור שינויים במדיניות הממשלתית החל מרגע החקיקה.

רק לאחר שתגובש תכנית לאומית ניתן יהיה לקדם חקיקה נוספת – למשל באמצעות תיקונים לחוק – שתכלול התחייבות תקציבית ותכניות מפורטות, כולל בתחום ההגנה על עובדים.

לעת עתה חשוב לדאוג שעקרונות של מעבר צודק יישארו על סדר יומם של משרדי הממשלה ושל הגופים המיעצים.

³⁶ <https://www.gov.il/he/departments/news/climate-law>

³⁷ בן-יהודה, צח. 20.11.2019. חוקי אקלים והסוגיות המרכזיות המוסדרות בהם – סקירה משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

דוגמאות מהעולם למעבר צודק

תוך הגנה על עובדים

צ'ה (Cha 2017) מצביע על שלושה עקרונות המבטיחים מעבר צודק לעובדים: מימון ייעודי מובטח, תפקיד מרכזי למגזר הציבורי ושותפות עם ארגוני חברה אזרחית ואיגודי עובדים.

הבאים יוצגו דוגמאות למקרי הצלחה, בחלוקה למנגנונים: מנגנוני דיאלוג ושותפות, מעורבות איגודי עובדים, מעורבות ממשלתית והקצאת מימון לנושא.

א. מנגנוני דיאלוג ושותפות, מעורבות איגודי עובדים

כיום איגודי עובדים רבים במדינות שונות עוסקים במשבר האקלים ובמעבר צודק לעובדים. מחקר של מכון מאקרו בחן את מעורבותם של חמשת ארגוני העובדים הגדולים ביותר בארה"ב, בריטניה וגרמניה וכן את פדרציית העובדים הבינלאומית הגדולה ביותר, ה-ITUC. המחקר

כאמור, הניסיון בנושא עובדים ומעבר צודק אינו רב, ומרביתו מבוסס על סגירת תעשיות פחם ומפעלים מזהמים אחרים. עם זאת, מהמקרים המתוארים להלן ניתן לגזור מסקנות לגבי המשך צמצום תעשיית הדלקים הפוסיליים והאתגרים הניצבים בתחום התעסוקה ופיצוי עובדים.

צ'ה (Cha 2017) מצביע על שלושה עקרונות המבטיחים מעבר צודק לעובדים: מימון ייעודי מובטח, תפקיד מרכזי למגזר הציבורי ושותפות עם ארגוני חברה אזרחית ואיגודי עובדים. כפי שנראה להלן, שלושת המרכיבים מאפיינים את רוב המקרים של מעבר צודק שזיהינו.³⁸ בעמודים

38 פרק זה מתבסס על סינתזה של כמה מקורות:

The International Institute for Sustainable Development (IISD) (2018). Real People, Real Change: Strategies for just energy transitions; IISD (2022). Making Good Green Jobs the Law: How Canada can build on international best practice to advance just transition for all; ETUC Just Transition Center. May 2017. Just Transition – A Report for the OECD; Cha, Mijin. 2017. Why Transitioning Workers into a Clean Energy Economy Should Be At The Center of Climate Change Policies. Fordham Environmental Law Review; Wiseman, John et.al. November 2017. Prospects for a "just transition" away from coal-fired power generation in Australia: Learning from the closure of the Hazelwood Power Station. CCEP Working Paper 1708.

2 - שיעור התאגדות גבוה בסקטור אנרגיית הרוח בדנמרק

דנמרק פועלת מאז שנות ה-70 בתחום האנרגיה המתחדשת, תחילה כדי להבטיח אי תלות אנרגטית ובהמשך במטרה לצמצם פליטות. כיום, 40%-50 מייצור האנרגיה בדנמרק נשען על הרוח.

בשנת 2015, 42% מייצור האנרגיה במדינה היה על בסיס טכנולוגיית רוח, ודנמרק החלה לייצא טכנולוגיה זו באמצעות החברה השנייה בגודלה בעולם לייצור טורבינות רוח. באותה שנה העסיקה תעשיית אנרגיית הרוח במדינה מעל 31 אלף עובדים, עדות לפוטנציאל של משרות ירוקות. שיעור ההתאגדות במדינה גבוה, כאשר 2/3 מהעובדים מאוגדים וכוחם של איגודי העובדים רב. בנוסף, ברוב החברות הגדולות בדנמרק יש נציגות עובדים בדירקטוריון, המקבלים כשליש מהמושבים. בהתאם, איגודי העובדים שיחקו תפקיד מרכזי במעבר לאנרגיית רוח.

האיגודים בדנמרק תומכים במעבר לאנרגיה ירוקה וייסדו מרכז מחקר עצמאי העוסק בנושא. בנוסף, קרן הפנסיה הדנית השקיעה בפרויקטים ירוקים ובאנרגיית רוח. ההתנסות החיובית ביצירת סקטור אנרגיה חדש וירוק הגדילה את התמיכה במעבר לכלכלה ירוקה.

מלמד שכמעט כל הארגונים מחזיקים בעמדות ברורות בנושא האקלים והם פועלים בתחום. הארגונים מפרסמים דוחות, עוסקים בסינגור, מארגנים הפגנות בתגובה למדיניות הממשלה, מעבירים הדרכות לעובדים, מקימים קואליציות לקידום עבודות ירוקות ועוד. מדיניות ברורה ופעילות בנושא אקלים נפוצה הן בקרב איגודים בדידים והן בקרב פדרציות. הפעילות נפוצה בכל הענפים ולא רק אלה המייצגים עובדים בתחומים שרגישים במיוחד לשינוי אקלים.³⁹

1 - הסכם לסגירת כור גרעיני אזרחי בעמק השטן בקליפורניה

הכור הגרעיני בעמק השטן בקליפורניה עורר התנגדות מאז הקמתו, בעיקר בשל חששות לבטיחות באזור שבו יש פעילות סייסמית רבה. אולם מדובר במפעל שהיה המעסיק הגדול ביותר באזור, כ-1200 עובדים ועוד כ-200 עובדי קבלן. החל מ-2016 החלה להסתמן אי ודאות באשר להארכת רישיון המפעל, נוכח המאמצים לעבור לאנרגיה ירוקה. לבסוף הובן שהמפעל כפי שהוא ייסגר ב-2024, מועד חידוש הרישיון להפעלתו. משא ומתן ממושך בין איגוד העובדים לבעלים הוביל להסכם נדיב של פיצויים לעובדים וקרן מעבר צודק לקהילה במימון החברה. **ההצלחה מיוחסת לדיאלוג חברתי**, וכן לגודלה ועושרה של החברה שהכור בבעלותה (Electric and Gas Pacific), שאפשר לה לשאת בעלויות הפיצויים.

39 Ro'ee Levi. *The Green Economy, the Labor Market and the Response of the Labor Movement: International Comparison and Lessons for Israel*. Macro: The Center for Political Economics & Hans Bockler Stiftung. <http://www.macro.org.il/images/upload/items/97437375092542.pdf>

צ'ה (2017) מצביע על חשיבות המעורבות של המגזר הציבורי בהשקעות ירוקות, שלא תמיד הן רווחיות למשקיעים פרטיים, כאמצעי מרכזי ליצירת תעסוקה הוגנת. כדוגמה לכך הוא מציג את המעבר לאנרגיה ירוקה בחבל הרוהר בגרמניה.

המאפיינים הייחודיים של דנמרק – איגודים חזקים ומעורבים לצד השקעות של קרן הפנסיה הממלכתית באנרגיית הרוח, הם שהביאו להצלחה.

3 - איגוד עובדי החשמל בקליפורניה לוקח אחריות

דוגמא מוצלחת למעורבות איגודי עובדים במעבר לאנרגיה ירוקה, הוא התפקיד שמילאה 'האחוזה הבינלאומית של עובדי החשמל' (International Brotherhood of Electrical Workers [IBEW]). סניף הארגון בקליפורניה החל להציע הכשרות מקצועיות לייצור אנרגיה סולארית והצליח להגדיל את שיעורי ההתאגדות של עובדים בתחום במידה ניכרת. מעבר לכך חברי הארגון היו בין מקימי כמה מהמיזמים הסולאריים הגדולים בעולם.

4 - תמיכה בעובדים שנפלטו בתעשיות מזהמות בסקוטלנד באמצעות קרן מעבר

סקוטלנד היא המדינה הראשונה שבה הוקמה ועדת מעבר צודק שהכינה תכנית כלכלית ארצית לעובדים במעבר לכלכלה ירוקה. בשנת 2014, בעקבות שפל עולמי במחירי האנרגיה, הקימה סקוטלנד את הקרן להכשרת עובדים במעבר, שסיפקה הכשרה מקצועית לעובדים בתעשיות הנפט והגז. הקרן מימנה הכשרות לכמה אלפי עובדים,

חלקם השתלבו חזרה בתעשיות אלה ואחרים עברו הסבה מקצועית והשתלבו בענפים אחרים. כמו כן, בשנים 2015-2018 פעלה **קרן המעבר של לונגנט** (Longannet), תחנת כוח גדולה שעמדה בפני סגירה. הקרן הכינה תכנית כלכלית לאזור – בשיתוף איגודי עובדים, מעסיקים וקהילות שצפויות להיפגע. הקרן הגיעה לכמה הישגים בתקופת פעילותה מבחינת מענה לעסקים שנפגעו והכשרה וליווי של עובדים. עם זאת, מרבית העובדים נקלטו במפעלי אנרגיה מזהמת אחרים, ולא במשרות ירוקות.

ב- חשיבות מעורבות הסקטור הציבורי והבטחת מקורות מימון

צ'ה (2017) מצביע על חשיבות המעורבות של המגזר הציבורי בהשקעות ירוקות, שלא תמיד הן רווחיות למשקיעים פרטיים, כאמצעי מרכזי ליצירת תעסוקה הוגנת. כדוגמה לכך הוא מציג את המעבר לאנרגיה ירוקה בחבל הרוהר בגרמניה.

1 - תכנית ציבורית לגיוון הכלכלה בעמק הרוהר בגרמניה

מזה כ-50 שנה שאזור עמק הרוהר מצוי במעבר מדלקים פוסיליים לאנרגיה ירוקה. במשך שנים האזור היה תלוי בשתי תעשיות – פחם ופלדה – שנשלטו על ידי מספר קטן של תאגידים ובהם הועסקו רוב העובדים. החבל

**התכנית כללה סגירה
הדרגתית של תעשיית
הפחם על מנת למנוע
פיטורין המוניים, כאשר
על חברות הפחם
הוטלה האחריות לנייד
עובדים למתקנים
אחרים בבעלות החברה
או לדאוג להם להשמה
בעבודה בסקטורים
אחרים.**

גיבש מדיניות מעבר צודק לטווח קצר, המתייחסת לצורכי העובדים שפרנסתם נפגעה, ולטווח ארוך – השקעה באמצעים לגיוון הכלכלה והתעסוקה בחבל. האמצעים לטווח קצר כללו פיצוי כספי לעובדים שנפלטו מתעשיות הפחם והפלדה, הסדרי פרישה מוקדמת וסובסידיות שכר. אלה היו חלק מהסכם לעשר שנים שנחתם בשנת 2007 בין איגוד תעשיות הפחם לאיגוד עובדי המכרות, האנרגיה והתעשייה הכימית. התכנית כללה סגירה הדרגתית של תעשיית הפחם על מנת למנוע פיטורין המוניים, כאשר על חברות הפחם הוטלה האחריות לנייד עובדים למתקנים אחרים בבעלות החברה או לדאוג להם להשמה בעבודה בסקטורים אחרים.

גיוון הכלכלה כלל ניסיון למשוך השקעות בתחום טכנולוגיות המידע, הרחבת מגזר השירותים וקידום יזמות מקומית. דוגמא להצלחה היא העיירה Gelsenkirchen, שהייתה תלויה בתעשיית הפחם והצליחה להפוך לאחת מספקיות האנרגיה הסולארית הגדולות באירופה. הממשל המקומי החל לפתח את ייצור האנרגיה הסולארית כבר בשנות ה-1990, לצד כלכלת הפחם שהייתה אז חשובה ביותר. הממשל השקיע גם בהקמת תשתית השכלה גבוהה הכוללת מוסדות השכלה גבוהה ומוסדות להכשרה טכנולוגית.

ברמה האזורית חבל הרוהר הצליח לשנות את הבסיס הכלכלי שלו, תוך צמצום תעשיית הפחם והרחבת סקטור השירותים. עם זאת, לא ברור מספיק כמה מעובדי הפחם והפלדה השתלבו בתעשיית האנרגיה הסולארית ובמשרות אחרות שנוצרו, הדורשות כישורים חדשים. בנוסף, היקף ההתאגדות בענף ייצור האנרגיה הירוקה נמוך יחסית, מאפיין הפוגע במטרה של שמירה על שכר הוגן. מצב זה נובע מהעובדה שרוב ענף המתחדשות נמצא בבעלות פרטית, חלק ניכר מהפעילות נעשה באמצעות קבלני משנה וישנה התנגדות של התאגידים הפרטיים להתאגדות העובדים.

2 - עמק לטרוב, מדינת ויקטוריה, אוסטרליה – הקמת רשות למעבר צודק וסבסוד ציבורי נרחב

עמק לטרוב הוא אזור מבוסס פחם המספק מזה שנים רבות כ-85% מהחשמל למדינת ויקטוריה וכן מעביר חשמל לאזורים סמוכים. בשנות ה-1970 העמק נהנה מתעסוקה מלאה וכשליש מכוח העבודה הועסק בתעשיית הפחם. בשנות ה-1990 הופרטו מפעלי הפחם, מהלך שהביא לפיטורי צמצום ולמעבר להעסקה קבלנית. התעסוקה בענף הפחם ירדה, האבטלה עלתה והעובדים והקהילה חוו טראומה קשה.

מכרה פחם צולפריין לשעבר, כיום אתר מורשת עולמית, חבל הרוהר

ברמה האזורית חבל הרוהר הצליח
לשנות את הבסיס הכלכלי שלו,
תוך צמצום תעשיית הפחם והרחבת
סקטור השירותים.

Zeolverein

השינוי בעמק החל עם שריפה שפרצה בתחנת הכוח הפחמית הייזלווד ב-2014, שריפה שנמשכה 45 יום. זאת לאחר שחיקה של 20 שנה בתנאי הבטיחות בתחנה.

בנובמבר 2016 הודיע תאגיד האנרגיה הצרפתי Engie שבבעלותו המפעל על סגירתו בתוך 5 חודשים. היתה זו הודעה חד-צדדית ללא הידברות מוקדמת עם הממשל המקומי או עם העובדים (400 מועסקים במשרות ועוד 350 עובדי קבלן) והקהילה.

בתגובה הכריזה ממשלת ויקטוריה על ייסוד הרשות למעבר צודק של עמק לטרוב. הוחלט על חבילת מעבר בעלות של 266 מיליון דולר אוסטרלי; כמו כן, הממשלה הפדרלית העבירה לאזור 43 מיליון דולר אוסטרלי – חבילת הסיוע הגדולה ביותר שניתנה בוויקטוריה. חבילת הסיוע נועדה לפיצוי עובדים, לסבסוד הכשרות מקצועיות אך גם לפיתוח כלכלי רחב של החבל. בנוסף הוחלט על גביית תמלוגים ממפעלי הפחם. הובהר שיש לדאוג גם לספקים ועובדיהם ולעובדים אחרים שנפגעו בעקיפין. תובנה זו הביאה להבשלת תכנית אזורית ליצירת תעסוקה ולהקמת הקרן הממשלתית של ויקטוריה למשרות באנרגיה מתחדשת. הוקם מרכז מעבר לעובדים, שמטרתו לשרת את כל העובדים שנפגעים מסגירת מפעלים

מזהמים, כולל שרשראות האספקה ומשפחות העובדים. במאי 2018 יצאה לדרך תכנית עמק לטרוב למעבר עובדים, בתקציב של 20 מיליון דולר אוסטרלי. מדובר בהסכם שגובש על ידי 3 ארגוני עובדים במשא ומתן עם החברות המפעילות תחנות כוח, בתיווך ממשלת ויקטוריה. ההסכם, הראשון מסוגו, קובע הסדרי פרישה מוקדמת, פיצויים ותמריצים להעסקת עובדים צעירים במקום הפורשים. זהו תקדים שעשוי לשרת את העובדים והאזור עם הסגירה המתוכננת של תחנת כוח נוספת ב-2028.

רשות עמק לטרוב שפעלה בהיוועצות עם הקהילה הביאה בתוך ארבע שנות פעילות ליצירת כ-2,500 משרות חדשות, כאשר כ-1,500 עובדים שפוטרו נתמכו על ידי מרכז המעבר לעובדים. התכנית אף הביאה להרחבת עסקים מקומיים שיצרו 680 משרות חדשות ועוד 200 משרות חלקיות.

בעמק לטרוב, מעורבות של איגודי עובדים ושיתוף פעולה בינם לבין התנועה הסביבתית, כמו גם מעורבות הקהילה לצד רשות המובילה את השינוי, הביאו להצלחות מבחינת גיוון הכלכלה והתועלת לעובדים.

בתגובה הכריזה ממשלת ויקטוריה על ייסוד הרשות למעבר צודק של עמק לטרוב. הוחלט על חבילת מעבר בעלות של 266 מיליון דולר אוסטרלי; כמו כן, הממשלה הפדרלית העבירה לאזור 43 מיליון דולר אוסטרלי – חבילת הסיוע הגדולה ביותר שניתנה בוויקטוריה. חבילת הסיוע נועדה לפיצוי עובדים, לסבסוד הכשרות מקצועיות אך גם לפיתוח כלכלי רחב של החבל.

תחנת הכוח הפחמית לוי יאנג בעמק לטרוב, אוסטרליה

בעמק לטרוב מעורבות של איגודי
עובדים ושיתוף פעולה בינם לבין
התנועה הסביבתית, כמו גם מעורבות
הקהילה לצד רשות המובילה את
השינוי, הביאו להצלחות מבחינת גיוון
הכלכלה והתועלת לעובדים.

דוגמא טובה
למעורבות המגזר
הציבורי היא
המדיניות בניו יורק,
שבה המעבר לאנרגיה
ירוקה מתבסס על
חברת החשמל
המדינתית. הדבר
מבטיח משרות הוגנות
ואפשרות להסתמך
על ייצור מקומי.

3 - גרמניה, אזור לוסטיה – איגוד עובדי הפחם מוביל את השינוי ומביא למעורבות ממשלתית

ניסיון מוצלח נוסף בגרמניה התרחש בלוסטיה, עם החלטה שהתקבלה ב-2017 לסגור את תעשיית הפחם שבה היה תלוי האזור. ביוני 2018 הקימה גרמניה את הוועדה לצמיחה, שינוי מבני ותעסוקה, בניהול המשרד הפדרלי לכלכלה ואנרגיה (הוועדה ידועה בשם The Coal Exit Commission). הוועדה המליצה על סדרת הגנות לעובדים: מענקי גישור מהממשלה הפדרלית ו/או המעסיקים לעובדים המתקרבים לגיל הפרישה (בני 55 ומעלה), וקיום משא ומתן קיבוצי לטובת חתימת הסכמים נוספים המבטיחים את זכויות העובדים – השלמת הכנסה, הסבה מקצועית, סיוע בהשמה והשלמת שכר. בזמן פעילות הוועדה הגיעו חברות הפחם ואיגוד העובדים להסכם בדבר מענקי גישור במימון החברות. כן החלו לפעול תכניות תמיכה במפוטרים במימון פדרלי, כולל פיצויים, זכאות להכשרה והסבה מקצועית ועוד.

איגוד עובדי הפחם הוא אחד מהחזקים בגרמניה, עם 80% מעובדי התעשייה מאוגדים. הלחץ שהפעיל האיגוד באזורים שבהם התגבשו תוכניות לצמצום התעשייה הביא למעורבות ממשלתית חזקה ולגיבוש תכניות של מעבר צודק לעובדים.

4 - מדינת ניו יורק, הסתמכות על המגזר הציבורי ועידוד הסכמים קיבוציים

דוגמא טובה למעורבות המגזר הציבורי היא המדיניות בניו יורק, שבה המעבר לאנרגיה ירוקה מתבסס על חברת החשמל המדינתית. הדבר מבטיח משרות הוגנות ואפשרות להסתמך על ייצור מקומי. בנוסף, החוק במדינה מעודד הסכמי עבודה בתחום הבינוי שמתוקצבים לפי פרויקט, דהיינו, הסכמים קיבוציים שנחתמים עם איגוד עובדים או כמה איגודים בטרם פתיחת ההעסקה בפרויקט.

מהמקרים שהוצגו לעיל עולה כי מעבר מושכל ומתוכנן, המבוסס על דיאלוג בין הממשל, איגודי עובדים, מעסיקים וחברה אזרחית הוא דרך המלך להגנה על עובדים הנפגעים מצמצום כלכלת הפליטות. כן עולה בבירור, כי לא ניתן לסמוך על משא ומתן ישיר בין עובדים ומעסיקים או על כך שמעסיקים ישאו בעלויות תמיכה בעובדים מעבר למתחייב בחוק. בכל המקרים שתוארו לעיל, המימון הציבורי (ממשלתי או אזורי) היה חיוני לביסוס מעבר צודק לעובדים.

תעסוקה והתאגדות

בענף האנרגיות המתחדשות

עוצמת זרימה משמעותית ותואי קרקע שמאפשר שימוש באנרגיה הזו כדי לייצר חשמל בשיעורים גבוהים. כמובן שמדינות רבות סובלות ממחסור במים ודוגמאות אלה אינן רלוונטיות עבורן. מחברי המדד מציינים כי מדינות באזורים חמים יכולות כמובן להשתמש באנרגיה סולארית וכולן יכולות, תיאורטית, להשתמש בביו-דלקים.

ההמלצה המרכזית בדו"ח היא כי ישנם **פתרונות שונים לכל מדינה, בהתאם למשאבים** העומדים לרשותה. כמו כן הדוח מצביע על **חשיבותן של מערכות אזוריות**: למשל חיבור של מערכות החשמל של מדינות שכנות כך **שבמקום שיהיה מסחר במקורות לייצור אנרגיה – יהיה מסחר באנרגיה עצמה**, בחשמל, מה שיאפשר פיזור טוב יותר של יתרונות המקורות המתחדשים.

מגמת המעבר לכלכלה דלת פליטות הביאה להתפתחות תעסוקה בתשתיות אנרגיה מתחדשת בכל העולם, שהוצאה בשנים האחרונות.

כמו כן, בחלק מהמדינות, החלו כבר תהליכים של התאגדות עובדים בתחום. בעמודים הבאים נציג נתונים כלליים על היקף התעסוקה בעולם בענף האנרגיות המתחדשות, ונסקור את מצב ההתאגדות בהם בארצות הברית.

שיעור האנרגיות המתחדשות מכלל ייצור האנרגיה במדינות שונות

מדד שפורסם בינואר 2022 בוחן את שיעור האנרגיות המתחדשות במדינות שונות.⁴⁰

הדו"ח מציין את 5 המדינות המובילות בשיעור האנרגיות המתחדשות: נורבגיה, ברזיל, ניו זילנד, דנמרק ושבדיה. המאפיין אותן הוא נהרות רבים וגדולים עם

40 חברת מעקב מחירי האנרגיה הבריטית Utility Bidder חיברה **דו"ח** שבדק את מאזן ייצור האנרגיה של 38 מדינות בעולם בחלוקה לדלקים מאובנים (דלק, פחם, גז וכד'), מקורות מתחדשים (אנרגיית שמש, רוח וכד') ואנרגיה גרעינית.

בשנת 2020

הועסקו בענף

האנרגיות המתחדשות

בכל העולם

12 מיליון עובדים,

39% מתוכם בסין.

ב-32% מהמשרות

בענף מועסקות נשים.

הקבוצה הגדולה

מתוכם – כמעט 4

מיליון עובדים –

הועסקו בתחום

האנרגיה הסולארית.

להלן 5 המדינות המובילות:

דנמרק – 57% מייצור החשמל במדינה מבוסס על רוח. דנמרק מנצלת את החוף הצפוני שלה שמתאפיין ברוחות חזקות, ומקימה חוות רוח בים. דנמרק היא גם בסיסן של חברות הגדולות ביותר בעולם שעוסקות בייצור אנרגיה מרוח.

נורבגיה – 56% מתעשיית האנרגיה במדינה מבוססת על אנרגיות מתחדשות. זאת למרות מאגרי הנפט והגז הגדולים (יחסית למס' התושבים) במדינה. כמעט כל ייצור החשמל של נורבגיה נעשה באמצעות מים: תחנות כוח הידרו-חשמליות. נורבגיה היא גם המדינה הראשונה בעולם שהקימה ויישמה מערכת לייצור אנרגיה מגלי הים.

ברזיל - כ-46% מענף האנרגיה מתבסס על אנרגיות מתחדשות. גם במקרה של ברזיל המקור הוא מים: יש לה מעל 200 מפעלים הידרו-חשמליים, שהם מקורות מתחדשים אבל לעתים מחסלים תאי שטח טבעי עצומים. ברזיל גם נחשבת למובילה עולמית בשימוש בביו-דלקים – דלקים שמקורם בחומרים מן הצומח, בעיקר אתנול שמופק מסוכר קנים, שאותו היא מגדלת בהיקף גדול. זאת למרות ששיעור האנרגיה המופקת אצלה מהמקור הזה לא מתקרב לזה של מקורות הידרו-חשמליים.

ניו זילנד - 42% מייצור האנרגיה מבוסס על אנרגיות מתחדשות, בעיקר אנרגיה הידרו-אלקטרית. מקור חשוב נוסף, אם כי קטן משמעותית בהיקפו, הוא אנרגיה גאותרמית, בעיקר באזור של פעילות געשית תת-קרקעית באי הצפוני של המדינה.

שבדיה - שיעורן של האנרגיות המתחדשות בשבדיה הוא כ-41%. שני מקורות החשמל העיקריים הם מתקנים הידרו-חשמליים ושימוש באנרגיה גרעינית.

כאמור, משקים שונים תלויים בצורות שונות של הפקת אנרגיה דלת פחמן. אופני הפקה אלו קשורים במאפיינים שונים של התאגדות עובדים: לטכנולוגיות הותיקות והריכוזיות (דוגמת מים וגרעין) לרוב מתלווים שיעורי התאגדות גבוהים יותר, בעוד צורות ההפקה הביזוריות יותר (דוגמת רוח וסולארי), שמובילות את התחום בשנים האחרונות, מתאפיינות בכוח עבודה פחות מאורגן. מצב זה מציב בפני אג'נדת המעבר הצודק אתגר טכנולוגי וחברתי משולב.

תעסוקה בענף האנרגיות המתחדשות

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה מתחדשת (IRENA) מנהלת **מעקב אחר התעסוקה בענף האנרגיות המתחדשות**. הנתונים האחרונים הם משנת 2020.

היקף התעסוקה באנרגיות מתחדשות הוא כמובן פונקציה של גודל האוכלוסייה ושל שיעור האנרגיות המתחדשות במדינה. **בישראל שיעור השימוש באנרגיות מתחדשות קטן בהשוואה בינלאומית, בין היתר נוכח ההשקעות בפיתוח אנרגיית גז.** ב-2021, הפקת חשמל מאנרגיות מתחדשות עמדה על כ-8.4%⁴³ רובו המוחלט של פוטנציאל הפיתוח העתידי לאנרגיה מתחדשת בישראל מבוסס על ייצור סולארי.

מבט על האיגודים המקצועיים בתחומי האנרגיה בארצות הברית

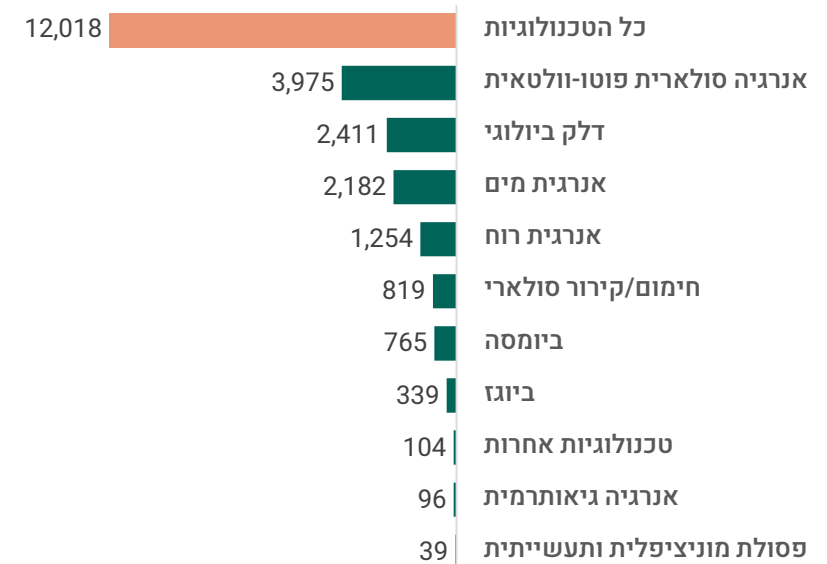
בשנת 2020 שיעור ההתאגדות הממוצע בארצות הברית עמד על 10.8% מהעובדים. בחלק מהענפים ומשלחי היד הקשורים למעבר לכלכלה דלת פחמן שיעורי ההתאגדות גבוהים יותר ובחלקם נמוכים יותר. כך למשל בענף ההובלה והאחסון 20.6% מהעובדים היו מאוגדים, בענף הבינוי 12.7% מהעובדים מאוגדים ואילו בענפי הכרייה ושיאיבת הנפט והגז רק 5.6% מהעובדים היו מאוגדים. מבחינת משלחי יד, שיעור התאגדות נמוך במיוחד בעיסוקים המאפיינים אוכלוסייה כפרית: חקלאות, דייג וייעור בהם רק 2.6% מהעובדים מאוגדים. אולם ביתר העיסוקים, במיוחד בבינוי ושיאיבה ובענף ההובלה, שיעור המאוגדים נע בין 17.7%-15.1%⁴⁴.

בארה"ב פועל איגוד עובדי תעשיות האנרגיה של צפון אמריקה (LIUNA), איגוד ותיק שנוסד בתחילת המאה ה-20, המאגד מועסקים בכל תחומי האנרגיה. לאיגוד מרכזים בעשרות ערים בארה"ב, תכנית הכשרות מקצועיות

לפי הסוכנות, בשנת 2020 הועסקו בכל העולם 12 מיליון עובדים בענף, 39% מתוכם בסין.⁴¹ ב-32% מהמשרות בענף מועסקות נשים. הקבוצה הגדולה מתוכם – כמעט 4 מיליון עובדים – הועסקו בתחום האנרגיה הסולארית.⁴²

תעסוקה באנרגיות מתחדשות לפי סוג טכנולוגיה, 2020

מספר מועסקים, באלפים



מקור: <https://www.irena.org/Statistics/View-Data-by-Topic/Benefits/Renewable-Energy-Employment-by-Country>

41 מ-8 מיליון מועסקים בכוח העבודה העולמי בשנת 2012, ל-12 מיליון ב-2020.

42 **דוח משותף** לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה מתחדשת ולארגון העבודה הבינלאומי משנת 2021.

43 רשות החשמל (2022). דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2021. https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/doch_meshek_hachashmal_2021

44 משרד העבודה האמריקאי, **הודעה לעיתונות** מינואר 2021, לוח 3.

תגובת האיגודים ל"גרין ניו דיל" של ממשל ביידן

בשנת 2020, רק 20% מהחשמל בארה"ב הופק מאנרגיות מתחדשות. עם זאת, איגודי עובדים חוששים מתוכנית הגרין-דיל של ממשל ביידן למעבר מואץ לאנרגיה ירוקה. השכר והתנאים במשרות אלה, כמו גם שיעורי ההתאגדות, נופלים מהקיים בתעשיות המזהמות שאותן המשרות הירוקות אמורות להחליף. ב-2020 רק 4% מעובדי האנרגיה הסולארית ו-6% מעובדי אנרגיית הרוח היו מאוגדים. זאת בהשוואה ל-10-12% בתחום תעשיית הפחם, הנפט, הגז וכוח גרעיני. בענף ההובלה והאחסנה, הקשור ברובו לתעשיית הדלקים הפוסיליים, 17% מהעובדים מאוגדים. בכלל המגזר הפרטי בארה"ב, בממוצע 6.3% מהעובדים מאוגדים.

תכנית ביידן להתמודדות עם משבר האקלים דחפה לשילוב הבטחת שכר הוגן וזכות התאגדות בתעשיית האנרגיות המתחדשות,

וההסמכה הנדרשת. כך למשל ב-2019 בקליפורניה, מדינה המובילה בתחום האנרגיה הסולארית, איגודים התייצבו לצד תעשיות הדלקים הפוסיליים.⁴⁶

סוגיה נוספת היא **שהגידול בתעשיית האנרגיות המתחדשות והצמצום במפעלי אנרגיה מזהמת אינם מתרחשים באותם אזורים גיאוגרפיים**. מחקר שבחן משרות בארה"ב באנרגיה ירוקה בשנים 2008-2012 מצא כי הפחתת חשמל מבוסס פחם ב-24% הביאה לאובדן 49 אלף משרות, בעיקר בקנטקי ובמערב וירג'יניה. באותה תקופה אנרגיה מבוססת גז גדלה ב-39%, אנרגיית רוח גדלה ב-154% ואנרגיה סולארית ב-400%. גידול זה יצר 179 אלף משרות חדשות. המדינות שנהנו מגידול בתעסוקה כתוצאה מהתקנה של אנרגיה סולארית היו קליפורניה, נבדה ואריזונה. בתחום אנרגיית הרוח נהנו קולורדו, ויומינג ואיידהו.⁴⁷

ופעילות לעידוד תעסוקה מקומית. אתר האיגוד כולל הסכמי עבודה ומידע על זכויות עובדים בתחומי האנרגיה.

איגוד חזק בתחום האנרגיות המתחדשות הוא **האחוזה הבינלאומית של עובדי החשמל בצפון אמריקה (IBEW)**. האיגוד מונה 775 אלף חברים בענפים שונים: תקשורת סלולרית, ייצור, בינוי, רכב, רדיו וטלוויזיה, מסילות רכבת, ענף הבריאות וחשמלאים עובדי ממשל. יש לו מאות סניפים בקנדה, ארה"ב, פורטו-ריקו, פנמה ואיי הבתולה. האיגוד מקיים שותפות עם איגודים נוספים, למשל איגוד עובדי הבינוי.

איגודים מקומיים חותמים על הסכמים קיבוציים, מתווכים משרות מאוגדות ואף פועלים בשיתוף פעולה עם ספקים בתעשייה.⁴⁵

מנגד, יש גם קונפליקטים וניגודי אינטרסים בין איגודי עובדים לתעשיית האנרגיות המתחדשות בארה"ב, בעיקר בנוגע לתנאי העבודה בתחום

45 ראו למשל ה-AES הפעיל 22 שנה בתחום האנרגיה הסולארית.

46 <https://www.latimes.com/environment/story/2019-08-27/los-angeles-solar-energy-storage-cheap>

47 מחקר של הארר ופרטסון מ-2015, מצוטט אצל סטנלי רובינשטיין: Rubenstein, S. (2019). *Reducing Emissions of Greenhouse Gases in Israel: Ramifications for Employment* (Doctoral dissertation, University of Haifa (Israel)).

איגודי עובדים
חוששים מתוכנית
הגרין-דיל של ממשל
ביידן למעבר מואץ
לאנרגיה ירוקה. השכר
והתנאים במשרות
אלה, כמו גם שיעורי
ההתאגדות, נופלים
מהקיים בתעשיות
המזהמות שאותן
המשרות הירוקות
אמורות להחליף.
ב-2020 רק 4%
מעובדי האנרגיה
הסולארית ו-6%
מעובדי אנרגיית הרוח
היו מאוגדים.

אך האיגודים, על סמך הניסיון שהצטבר עד כה, היססו לתמוך בה. בין היתר, מצב זה נובע מכך שלארגוני הסביבה יש מעמד בכורה בניסוח חקיקה מעין זו, ויעדים סביבתיים הם לב החוק, כאשר סוגיית התעסוקה ההוגנת משנית לכך, גם כשיש שיתוף פעולה עם איגודי עובדים. בנוסף, קשה יותר למדוד ולאכוף תעסוקה הוגנת ופיצוי לעובדים הנפלטים משוק העבודה, מאשר אחוזי פליטות ומדדים פיזיקליים ובריאותיים אחרים.

הבעיה אקוטית דווקא כעת, בשלב המעבר לשוק עבודה ידידותי לסביבה. תעשיית הדלקים הפוסיליים היא תעשייה ותיקה, בה איגודי העובדים חזקים ותנאי העבודה והשכר טובים. הדבר מתאפשר, בין היתר, עקב מתח הרווחים העצום של חברות האנרגיה. כשמדובר באנרגיות מתחדשות, שעדיין נמצאות בשלבי פיתוח ואופטימיזציה, ייתכן כי בשלבים הראשונים מתח הרווחים נמוך יותר, ולכן גם השכר. אולם בחברות שכבר התבססו, אין הצדקה לכך. כיום חברות רבות, למשל בתחום של אנרגיה סולארית, נוהגות להוציא לפועל פרויקטים באמצעות קבלני משנה, ללא יחסי עובד-מעביד בין המתקינים, החשמלאים והמהנדסים לחברת האנרגיה.

הדבר ממחיש את הטיעון המלווה נייר זה – לא ניתן יהיה להאיץ את המעבר לכלכלה דלת פליטות ללא יצירת תנאי עבודה טובים בתחום האנרגיות המתחדשות, וקשה (ואף לא ראוי) לפעול ללא שיתוף פעולה של איגודי העובדים.

איגודי עובדים

והמעבר לכלכלה דלת פליטות בישראל

באירופה ובארצות
הברית, חרף מאבקים
נקודתיים מזה כעשור,
מתקיים שיתוף פעולה
בין איגודי עובדים
והתנועה הסביבתית
בנושא צמצום פעילות
מפעלים מזהמים
ופיתוח אנרגיות
מתחדשות.

באירופה ובארצות הברית, חרף מאבקים נקודתיים מזה כעשור, מתקיים שיתוף פעולה בין איגודי עובדים והתנועה הסביבתית בנושא צמצום פעילות מפעלים מזהמים ופיתוח אנרגיות מתחדשות.

בישראל לעומת זאת, יש נתק בין התנועה הסביבתית ואיגודי העובדים המרכזיים, שבדרך כלל אינם עוסקים במשבר האקלים ובהשלכות המעבר לכלכלה ירוקה על העובדים.⁴⁸ אחת הטענות שנשמעות היא שארגוני הסביבה בישראל הם הומוגניים יחסית מבחינת הרקע הכלכלי-חברתי של הפעילים, וממוקדים בנושאים סביבתיים מובהקים ופחות בהשלכות החברתיות של מעבר לכלכלה דלת פחמן.⁴⁹

כפי שהראנו במבוא למסמך זה, מפעלים מזהמים הניצבים בפני רגולציה סביבתית או איום בסגירה, מגייסים לא אחת את העובדים על מנת למנוע או לעכב נקיטה באמצעים להגנת הסביבה. כך מתבססת התפיסה של קונפליקט בין האינטרסים של העובדים והאינטרס הציבורי בהגנת הסביבה. זאת אף שהעבודה במפעלים אלה לאורך שנים עלולה לפגוע בבריאות העובדים עצמם, וכן בבריאות משפחות העובדים החיים באזור.

גיוס העובדים לסיכול מדיניות של צמצום פליטות מזהמים הוא מנגנון אפקטיבי במיוחד באזורים או יישובים שבהם יש תלות במפעל מזהם כמקור פרנסה מרכזי ויציב.

48 Ro'ee Levi. The Green Economy, the Labor Market and the Response of the Labor Movement International Comparison and Lessons for Israel. Macro- The Center for Political Economics & Hans Bockler Stiftung. <http://www.macro.org.il/images/upload/items/97437375092542.pdf>

49 באחד המפגשים בין ארגוני חברה אזרחית יהודים וערבים העוסקים בנושא, ניסח זאת אחד הפעילים הערבים כך: "אתם נאבקים על מעבר לצבים ולנו אין שטח לבנות עליו בתים או אזורי מסחר ותעשייה".

ומה עם העובדים?**המקרה של חיפה כימיקלים צפון, 19-2017**

דוגמא בולטת לנתק בין עובדים לארגוני הגנת הסביבה, הנאבקים, בצדק, כנגד זיהום אויר, תחלואה מוגברת ועוד, בא לידי ביטוי בפרשת חיפה כימיקלים צפון. ארגוני הסביבה והתארגנות העובדים פעלו ביחד במשך חלק מהמשבר, כאשר עמד על הפרק הפתרון של יבוא אמוניה באיזו-טנקים כדרך להמשיך את פעילות ייצור הדשנים, תוך סגירת מיכל האמוניה. פתרון זה לא צלח, ולאחר מאבק הוחלט על סגירת המיכל והחברה החליטה להפסיק את פעילות המפעל הצפוני. בשלב זה ננטשו העובדים לשאת ולתת עם החברה על תנאי פיטוריהם. ארגוני הסביבה פנו למאבק הבא.

מפעל חיפה כימיקלים, השייך לאחת החברות המובילות בעולם בייצור דשנים, הוקם ב-1966 כמיזם ממשלתי. כשהמפעל הוקם, האמוניה יוצרה באופן עצמאי. מיקומו במפרץ חיפה נקבע בשל הקרבה לבתי הזיקוק – צומת לאנרגיה זמינה שגם קרובה לנמל, דבר המקל על יצוא. האשלג ליצירת הדשנים הובא למפעל בחיפה מים המלח, באמצעות מסילה שנבנתה לשם כך. ב-1978 החלה הפרטה הדרגתית של החברה באמצעות מכירת מניות לציבור, ורבע מהמניות נמכרו לחברה אמריקאית. בהמשך הועברו המניות לחברה בבעלות איש העסקים אריה גנגר. ב-1986 החברה הופרטה במלואה והפכה חברה פרטית, וב-1994 הקים גנגר מפעל נוסף במישור רותם. חיפה כימיקלים אף קיבלה תמיכה כלכלית מהמדינה בסך כ-70 מיליון בעת שאריאל שרון היה שר המסחר והתעשייה. מיכל האמוניה הפך למקור אספקה למפעל בחיפה וכן למפעל הדרומי. בהמשך עברה השליטה בחברה למשפחת טראמפ.

העובדים המאוגדים בהסתדרות וחיים בנגב מאוימים מתחזית של אובדן מקומות עבודה עקב צמצום תעשיות מזהמות, והתאגידים עושים בכך שימוש ציני להשגת מטרותם. כל זאת על רקע חשש מכך שצמצום וסגירה של תעשיות מזהמות יביא לאבטלה המונית בדרום, ללא חלופות בשכר ראוי. בירוחם, דימונה וערד באופן בולט, נוצר מעמד בינוני-גבוה על בסיס תעסוקה בתעשיות המבוססות על משאבי טבע, בשכר סביר ובתנאים טובים בהשוואה למה שמציע הנגב. עצם השימוש הרווח באיום בפיטורי עובדים, במיוחד בפריפריה, מהווה מנוף לחץ קבוע של חברות כמו כימיקלים לישראל ובז"ן על הממשלה, ויוצר פילוג בקהילה בין תושבים המועסקים במפעל לבין תושבי הקהילה האחרים שאינם מועסקים בו.

לעיתים הגנת האינטרסים של העובדים פוגעת באוכלוסיות החלשות ביותר, שפחות נשמעות במחאה האזרחית נגד קידום התכנית. כך למשל הפגיעה בתושבים בדואים שתכנית הכרייה בשדה בריר דורשת את פינויים.

גיוס העובדים**לסיכול מדיניות****של צמצום פליטות****מזהמים הוא****מנגנון אפקטיבי****במיוחד באזורים****או יישובים שבהם****יש תלות במפעל****מזהם כמקור פרנסה****מרכזי ויציב.**

עיריית חיפה הכירה בזכות העובדים
לפיצויים, אך היקף הפיצוי הושאר
לח"מ בין ועד העובדים, כוח לעובדים
והנהלת החברה. במפעל הצפוני חבנה
ההעסקה כלל עובדי דור א' ודור ב'
שהועסקו בהסכם קיבוצי.

על רקע ריקון מיכל האמוניה, טענה החברה כי המפעל אינו רווחי ללא מיכל האמוניה בצידו, ובשנת 2017 החליטה החברה לסגור את שני המפעלים, הצפוני והדרומי. ההחלטה הביאה למחאה של כ-800 העובדים שהתבצרו בשני המפעלים, כאשר עובדי המפעל הדרומי מיוצגים על ידי ההסתדרות הכללית החדשה ועובדי המפעל הצפוני חברים בכוח לעובדים. בעקבות המחאה נחתם הסכם קיבוצי במפעל הדרומי ואיום הסגירה הוסר זמנית.

הצדדים המעורבים – הנהלת החברה, ועד העובדים ועורכי דינם, וארגון כוח לעובדים המייצג את עובדי מפעל חיפה כימיקלים צפון – הציעו פשרה: המשך הפעילות תוך סגירת המיכל ושימוש באיזוטנקים (מיכלים מיובאים קטנים), ובהמשך חזרה לייצור מקומי של אמוניה בכל אחד מהמפעלים. המשרד לאיכות הסביבה שבחן את הנושא אישר את השימוש באיזוטנקים, ולמעשה מאז סגירת המיכל אמוניה מגיעה למפעל הדרומי באיזוטנקים. בד בבד טענה החברה כי אין זה משתלם כלכלית לייבא איזוטנקים למפעל הצפוני. ועוד, המפעל הוקם על קרקע שהוחכרה מבתי הזיקוק, וסיום חוזה החכירה המתקרב העלה חששות בדבר אפשרות הארכתו.

ב-2019 הורה ראש עיריית חיפה דאז, יונה יהב, על סגירת המפעל. הנהלת המפעל והתאחדות התעשיינים **גייסו את הממשלה**, ואף קידמו הצעת חוק שתעקוף את הסמכויות של עיריית חיפה. במהלך ציני, העובדים שוכנעו לתמוך בהצעת החוק אך שר האוצר משה כחלון הורה לבסוף להקפיא

ב-2006, לאחר מלחמת לבנון, עלה לסדר היום הציבורי החשש שהמיכל אינו בטיחותי, בהיותו חשוף לפגיעת טילים. בעקבות זאת הוקמה ועדת הרצל שפיר לבחינת הסיכונים הביטחוניים הנובעים מתעשיות מפרץ חיפה. החל לחץ ציבורי לפינוי מיכל האמוניה.

בפברואר 2017 הורה בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה על ריקון מיכל האמוניה תוך עשרה ימים, זאת כמה ימים לאחר שהוגש דוח ועדת המומחים בנושא מיכל האמוניה שהזמינה עיריית חיפה. הדוח קבע כי מיכל האמוניה הוא איום אסטרטגי על שלום התושבים וכן גורם מזהם המסכן את הבריאות, והמליץ על סגירתו. עוד קבעו המומחים כי המיכל אינו חיוני לישראל, אשר יש לה אמצעים מספקים לספק את האמוניה הדרושה לה, כאשר בעת פעילות המפעל 96% מהאמוניה שימשה ליצוא.⁵⁰ כלומר, לחברת כימיקלים לישראל אין באמת צורך במיכל אמוניה לשם ייצור דשנים, אולם המיכל הוא רווחי ולכן נאבקו על קיומו. חברת חיפה כימיקלים הגישה דוח נגדי הקובע כי המיכל אינו מסוכן. הודעה דומה, המבוססת על הדוח, התקבלה מהמטה לביטחון לאומי.

על ההחלטה הוגש ערעור לבית המשפט העליון, אשר קבע כי מיכל האמוניה ירוקן סופית עד סוף יולי 2017. בשנת 2018 הוציא בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה צו סגירה קבוע למיכל וקנס את חיפה כימיקלים בחצי מיליון שקל, בשל פעילות המיכל ללא רישיון עסק.⁵¹

50 ר' **דוה** הוועדה המקצועית לבחינת נושא האמוניה במפרץ חיפה, ינואר 2017. יצוין כי כבר ב-2013 פרסמה הממשלה מכרז למפעל ייצור אמוניה במישור רותם בנגב, אולם ב-2016 הסתבר שהמכרז המכרז נכשל והמפעל לא הוקם. עקב כך פנה יונה יהב להקמת ועדה מקצועית בנושא מיכל האמוניה.

51 סוגיה שהתבררה ועלתה לסדר היום בעקבות המאבק לסגירת המיכל.

אותה, בהשפעת פעילי סביבה מהמפרץ, שטענו, בצדק, שמדובר בחקיקה דרקונית ומסוכנת.

עיריית חיפה הכירה בזכות העובדים לפיצויים, אך היקף הפיצוי הושאר למו"מ בין ועד העובדים, כוח לעובדים והנהלת החברה. במפעל הצפוני מבנה ההעסקה כלל עובדי דור א' ודור ב' (167 עובדים) שהועסקו בהסכם קיבוצי שנחתם ב-2015 בהובלת כוח לעובדים. בנוסף הועסקו כ-50 מהנדסים ועובדי מו"פ בחוזים אישיים ועוד כמאה עובדים במיקור חוץ בתחום אריזה ושינוע של הדשנים. אחרי משא ומתן ממושך בין הגופים הנצים הושגה הסכמה לפיה החברה תוסיף 15 מיליון ₪ לטובת פיצויים מוגדלים לעובדים עליהם חל ההסכם הקיבוצי. יצוין כי חברת כי"ל היתה מחלוצות השיטה של דורות עובדים המועסקים בתנאים שונים, והעובדים אף קיימו במהלך השנים לא מעט שביתות בנושא.⁵²

רפי קמחי, נציג כוח לעובדים במאבק, מסר כי למרות שנים של מאמצים של האיגוד לצמצם את הפערים בין דור א' לדור ב' של העובדים, נשמר פער גם בהסדר הפיצויים. כך, בעוד כ-50 עובדי דור א' זכו לפיצויים נכבדים שאפשרו

להם למעשה לפרוש, עובדי דור ב' קבלו סכומים קטנים יותר. קמחי ציין כי אלה צעירים יותר, ולמיטב ידיעתו רובם מצאו תעסוקה חלופית, אולם בתנאים פחות טובים ובשכר נמוך יחסית למה שהשתכרו במפעל.

ארגוני הסביבה ותושבי חיפה היו פעילים מאד במאבק לסגור את מפעל האמוניה, תוך שיתוף פעולה חלקי עם העובדים, בעיקר סביב התביעה המשפטית לסגירת המיכל. אולם, מרגע שהתקבלה ההחלטה על סגירת המיכל האמוניה והמפעל עצמו, סיימו ארגוני הסביבה את מעורבותם בפרשה ונטשו את העובדים לשאת ולתת על גורלם.⁵³

פרשת סגירת מפעל חיפה כימיקלים צפון מדגימה היטב את הנתק בין ארגוני הסביבה ואיגודי העובדים בישראל, כאשר ארגוני הסביבה ממוקדים בהשפעות הבריאותיות והסביבתיות של המפעל תוך התעלמות מהשפעת המהלכים על עובדי המפעל.

ועוד, אף גורם ציבורי, כגון עיריית חיפה, המשרד להגנת הסביבה או משרד העבודה והרווחה לא היה מעורב בהגנה על העובדים בעת סגירת המפעל. המשא ומתן על פיצוי

52 ר' סרטם של אסף סודרי ואמיר טאוזיג "שביתה" מ-2005, שחשף את המתרחש במפעל חיפה כימיקלים דרום ועוסק בניסיונות האלימים של החברה לשבור את התארגנות העובדים ב-2003, תוך שימוש במשטרת ישראל.

53 רפי קמחי, ראיון מיום 1.6.22

ארגוני הסביבה

ותושבי חיפה היו

פעילים מאד במאבק

לסגור את מפעל

האמוניה, תוך שיתוף

פעולה חלקי עם

העובדים, בעיקר סביב

התביעה המשפטית

לסגירת המיכל. אולם,

מרגע שהתקבלה

ההחלטה על סגירת

מיכל האמוניה והמפעל

עצמו, סיימו ארגוני

הסביבה את מעורבותם

בפרשה ונטשו את

העובדים לשאת ולתת

על גורלם.

אף גורם ציבורי,
כגון עיריית חיפה,
המשרד להגנת
הסביבה או משרד
העבודה והרווחה לא
היה מעורב בהגנה
על העובדים בעת
סגירת המפעל.
המשא ומתן על פיצוי
העובדים הושאר
בידי ועד העובדים
וכוח לעובדים, כאשר
המועסקים בחוזים
אישיים ועובדי הקבלן
אינם מיוצגים כלל.

העובדים הושאר בידי ועד העובדים וכוח לעובדים, כאשר
המועסקים בחוזים אישיים ועובדי הקבלן אינם מיוצגים כלל.

בימים אלה מתקיימים כמה מאבקי עובדים ועובדות בתחומים
חיוניים המחזקים את המעבר לכלכלה ירוקה: נהגי התחבורה
הציבורית, עובדי רכבת ישראל, מתמחים רפואיים, מורות ועוד.
בעוד ארגוני הסביבה ומשרדי הממשלה עוסקים רבות בפיתוח
ובקידום של תחבורה ציבורית, תנאי העבודה של הנהגים
והמחסור העצום בהם אינם נתפסים לרוב כחלק מהמשוואה
ונותרים למאבק עובדים עצמאי.⁵⁴

54 ארז רביב. 4.8.2017. חיפה כימיקלים - העובדים נערכים לשבת במפעלים; הושהו שימועי הפיטורין בצפון. **דבב**;
ארז רביב. 8.6.2019. אחרי שנתיים: נחתם הסכם סיום העסקה לעובדי חיפה כימיקלים צפון. **דבב**; אורה קורן. 6.8.2019. 169 עובדי חיפה כימיקלים צפון יקבלו
15 מיליון שקל בגין סגירת המפעל ופיטוריהם. **דה-מרקב**; ראיון עם רפי קמחי, לשעבר נציג כח לעובדים בחיפה כימיקלים צפון. 1.6.2022; רן רביב. 12.4.22.
התנועה הסביבתית וארגוני העובדים: הילכו שניים יחדיו? פיגומים.



המלצות

חקיקת האקלים בישראל מצויה עדיין בראשיתה, ואין כמעט דיון ציבורי בעקרונות של מעבר צודק והגנה על עובדים שייפגעו מצמצום התעשיות המזהמות. מהניסיון שכבר הצטבר במדינות המפותחות ניתן להצביע על המלצות שיסייעו בהבטחת מעבר צודק בתחום התעסוקה ויצמצמו את החיכוך בין ארגוני הסביבה לארגוני העובדים:

1. **חשיבות דיאלוג מקדים ומתמשך עם נציגות עובדים וארגוני חברה אזרחית, ולא רק היועצות אד-הוק.** מדינות שמהן ניתן ללמוד על חשיבותו של דיאלוג מקדים הן גרמניה, דנמרק ודרום אפריקה. מאחר שמדובר במהלך שיאריך שנים, ההמלצה של מרבית הארגונים העוסקים בתחום היא יצירת פורום קבוע של המדינה, המעסיקים, העובדים והחברה האזרחית. דוגמאות למדינות בהן קיימים מנגנונים כאלה הן דנמרק, צרפת, גרמניה וניו זילנד. בישראל פועל כעת פורום הנשיא לענייני אקלים, שבו חברים איגודי עובדים, התעשיינים וארגוני חברה אזרחית. זהו צעד מבורך אך אינו מחליף את הצורך במנגנון דיאלוג מחייב וקבוע.

2. **נדרשת תכנית עבודה מקיפה ורב שנתית לצמצום הדרגתי של תעשיות מזהמות, תוך התייחסות להשפעת המהלך על התעסוקה**

בכל אזור. התכנית צריכה לכלול יצירת משרות חלופיות וגיוון התעסוקה באזור. הדבר חשוב במיוחד ביישובים או אזורים בהם עסקים בתעשייה מזהמת הם מעסיקים גדולים, כגון בחיפה והקריות ובנגב.

3. **מעבר לכלכלה ירוקה מבוסס על מדיניות ציבורית מושכלת, ולפיכך ישנה אחריות מדינתית להשלכות של סגירת מפעלים מזהמים מטעמים ציבוריים, וזאת באופן מוגבר בהשוואה להחלטה פרטית של בעלים בדבר סגירת עסק. נדרשת מעורבות ישירה של המדינה, למשל באמצעות משרד העבודה, בעת קביעת הסדרים לסגירה או הסבה של מפעלים מזהמים, קרי דיאלוג בין עובדים, מעסיקים ונציגות מדינה.** זאת בניגוד למשא ומתן קיבוצי רגיל שבו שני הצדדים להסדר הם איגוד או נציגות עובדים והמעסיק.

4. **משבר מגפת הקורונה, כמו גם הניסיון המצטבר לגבי מעבר לכלכלה ירוקה, מצביעים על חשיבותה הרבה של רשת בטחון מדינתית לעובדים – ביטוח אבטלה, זכאות למימון הכשרה מקצועית ולהכוון תעסוקתי, פנסיות גישור. הדבר דורש התאמה של מנגנוני הביטחון הסוציאלי בישראל למצב של פיטורים המוניים ולצורך בהכשרה מקצועית נרחבת למשרות ירוקות.**

5. **הקמת קרן מעבר צודק**, שתעסוק, בין היתר, במימון פיצויים והכשרות לעובדים, תמריצים כגון סבסוד שכר ומתן עדיפות לעובדים שנפלטו מתעשיות מזהמות כמו גם למתן תמריצים למיזמים ירוקים והתניית התמיכה בתעסוקה הוגנת. זאת בנוסף להשקעה מדינתית ישירה בפיתוח כלכלה דלת פחמן ובגיוון התעסוקה.

6. בישראל, כמו במדינות אחרות, עובדי תעשיות האנרגיה נהנים מתנאי עבודה ושכר טובים שהם מעל לממוצע בשוק, וכן שיעורי ההתאגדות בתעשייה גבוהים יחסית ביחס לקיים במגזר הפרטי. בעוד שחלק מהמשרות הירוקות שיווצרו מבוסס על כישורים טכנולוגיים וחדשנות, ובהן ניתן לצפות לתנאי עבודה טובים, הרי שישנן **משרות רבות שאינן דורשות כישורים טכנולוגיים, כגון מתקיני פאנלים סולאריים, עובדות טיפול ועובדי תחבורה ציבורית. מעבר לכלכלה ירוקה הוא הזדמנות למשוק עובדים למקצועות אלה, שבהם יש כבר עתה מחסור בעובדים. אולם כדי לעשות זאת יש להבטיח תנאי עבודה הוגנים.** הנתיב המומלץ הוא עידוד התאגדות עובדים במשרות מסוג זה וחתימה על הסכמי עבודה מפעליים וענפיים, או לפי משלח יד, שיבטיחו העסקה הוגנת וישירה.

7. דרושה **חקיקה משלימה** המתייחסת למעבר צודק של עובדים. לדוגמא: חיזוק העדיפות שניתנת לעובדים על פני נושים אחרים בעת סגירת מפעל מזהם; חקיקה הצהרתית המחייבת לא להשאיר אף אחד מאחור, בדומה למה שנעשה באילינוי, קולורדו וספרד; חקיקה ייעודית למימון המעבר בצורת קרנות ייעודיות, כפי שנעשה באיחוד האירופי.

מרכז אדוה