

היווצרותו ושחיקתו של המשא ומתן הקיבוצי הענפי: התפתחות מערכת יחסי עבודה היברידית בסקטור הפרטי בישראל

מאת

אסף בונדי*

מבוא. א. הרמות השונות של יחסי העבודה – כלים תאורטיים. ב. שיטה. ג. רקע היסטורי: יצירת המבנה המוסדי הענפי במערכת יחסי העבודה – 1945–1970; 1. ענפי התעשייה – כיסוי רחב על ידי הסכמים ענפיים; 2. ענפי השירותים – כיסוי מצומצם על ידי הסכמים מפעליים; 3. מרד עובדי התעשייה ומרכז מערכת יחסי העבודה – 1960–1970. ד. מגמות מרכז וביזור במערכת יחסי העבודה – קיטוב והיברידיות; 1. שחיקת הרמה הענפית מלמעלה – 1970–1980; 2. היברידיות של מערכת יחסי העבודה – 1980–1995. סיכום ומסקנות.

מבוא

התפתחות המשא ומתן הקיבוצי הענפי במהלך שנות החמישים בישראל, בדומה למדינות רבות באירופה הקונטיננטלית, הייתה חלק מניסיון ההסתדרות לאכוף מדיניות של ריסון שכר (באמצעות הסכמים רחבים, הכוללים עובדים רבים בעלי מאפיינים דומים) ולחזק את מבנה מערכת יחסי העבודה אגב הבנת הצורך הגובר בדיפרנציאציה של תנאי ההעסקה בתוכה.¹ המשא ומתן הענפי שניהלה ההסתדרות עם התאחדות התעשיינים באמצעות האיגודים המקצועיים התעשייתיים היה המשך והרחבה של מדיניות כלל-ארצית, אגב התאמתה לצרכים תעסוקתיים בענפים השונים.² כוחם והיקפם של ההסכמים הענפיים הביא לכך שהם הלכו

* עמית פוסט-דוקטורט במרכז נזריאן ללימודי ישראל, University of California, Los-Angeles.
1 דוגמה חשובה לדיון על התפתחותם ומטרותיהם של הסכמים ענפיים בתעשייה ניתן לראות בדיונו של דה-פריס (De Vries) על ענף היהלומים. ראו: DAVID DE VRIES, DIAMONDS AND WAR: STATE, CAPITAL, AND LABOR IN BRITISH-RULED PALESTINE (2010).
2 ראו צבי וינטרוב ומשה פסטרנק **הסכמים קיבוציים** (1988). בנקודה זו אציין כי פורמליזציה של "יחסי העבודה הענפיים" התרחשה רק בתחילת שנות השבעים, עם החלטתה של ועידת ההסתדרות ה-12, הקובעת כי יש להתאים את מדיניות השכר לרווחיות הענף. ראו ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל הוועידה ה-12 של ההסתדרות בראי העיתונות (1974).

והתרכו לאורך שנות השישים והשבעים, תוך ספציפיקציה הולכת וגוברת של ענפים שונים בתעשייה וכניסת ארגוני מעסיקים מתחום השירותים למשא ומתן קיבוצי ריכוזי,³ בהנחה שהם יורחבו ויחולו על כלל העובדים במשק.⁴ בתהליך זה הפך המשא ומתן הענפי בישראל, כמו במדינות אחרות באירופה, למוקד יחסי העבודה בסקטור העסקי, שבו התקיימה הפעילות האיגוד-מקצועית העיקרית (אשר הובילה לעלייה בשיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים). למבנה ריכוזי זה היו כמה מטרות כלכליות-פוליטיות:

1. הוצאת שכר העבודה ותוספות השכר ממסגרת התחרות בין המעסיקים באותו ענף וקביעתם "מלמעלה", על ידי ה"שותפים החברתיים" (אגב הרחבתם לכל המשק או הענף).⁵
2. מיצוב ארגון העובדים כשותף בלעדי להסדרתם של יחסי העבודה ותנאי העבודה במשק.
3. ביסוס מעמדם של ארגון העובדים וארגוני המעסיקים כגורמים אוטונומיים בעיצוב מדיניות השכר במשק וכשותפים של המדינה בבניית משק לאומי.

בניגוד לציפיות מיצירתה של מערכת יחסי עבודה ריכוזית ומתואמת ולשאיפות מוסדות האיגוד המקצועי בריכוז תהליכי המשא ומתן הקיבוצי עם התמסדות הסכמים ענפיים בתעשייה, דרישות העובדים ומידת נכונותם להיאבק עליהן ברמת המפעל לא השתנתה ואף עלתה.⁶ לכך נלווים נתונים על עליות שכר ניכרות, מעבר לקבוע בהסכמים הענפיים, שמעידים על תפקודם החלקי של ההסכמים הענפיים בהגבלת רמות ניהולו של המשא ומתן ובקיומם של הסכמים אלו ברמה המפעלית.⁷ עדויות על עליות שכר אלה מסמנות חולשה של מנגנוני התיאום המוסדיים במערכת יחסי העבודה, כאשר עבור עובדים (ומעסיקים) חזקים בתעשייה הופכת הרמה הענפית לבסיס התחלתי של המשא ומתן הקיבוצי, ועל גביה התפתחה כבר בשנות השישים

לניתוח של התהליך ראו צבי זוסמן "המדיניות הלאומית בריסון השכר" רבעון לכלכלה כא 39 (1974); אברהם שירום מבוא ליחסי עבודה בישראל (1983).

3 כך לדוגמה קבעו הסכמים בענפים שונים סוגיות כגון חלוקת משמרות מותאמת ענפית; דירוגים מקצועיים ייחודיים וחלוקה לדרגות שכר בהתאם; תוספות ותק ענפיות, הנבדלות בין ענף אחד למשנהו; בגדי עבודה וציוד נלווה; ביטוחים שונים ועוד (ראו וינטרוב ופסטרנק, לעיל ה"ש 2).
4 ובכך יכללו גם את המעסיקים הלא מאורגנים ואת עובדיהם. להרחבה ראו שירום, לעיל ה"ש 2; וכן עדות לכך בדיוני הסתדרות עובדי המתכת ארכיון העבודה ע"ש פינחס לבון (ארכיון מכון לבון) (להלן: אמ"ל). ככל הידוע כיום, לא היו בתקופה זו הסכמים ענפיים שלא הורחבו בצווי הרחבה.

5 המושג "שותפים חברתיים" מבקש לטשטש של הקונפליקט המעמדי בין עובדים למעסיקים תחת מערכת יחסי עבודה ריכוזית ("קורפורטיסטית"), אגב הדגשת חשיבותה של הברית הבין-מעמדית שנכרתת בין ארגוני עובדים ובין ארגוני מעסיקים לשם שליטה משותפת על הסדרת שוק העבודה. זאת גם בניגוד לתזה של גרינברג – שטוען להיחלשות עובדי הסקטור העסקי במהלך שנות השישים והשבעים. ראו לב גרינברג "עובדים חלשים, עובדים חזקים זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967–1994" תיאוריה וביקורת 9, 61 (1996) (להלן: גרינברג "עובדים חלשים").
6 כן ראו משרד העבודה והרווחה דיווחי הממונה על יחסי עבודה על סכסוכי עבודה ושביטות (מאשרות ובלתי-מאשרות) 1970–1975 (להלן: דיווחי הממונה); וכן דיווחי הממונה לשנים 1976, 1977.

7 ראו זוסמן, לעיל ה"ש 2.

הרמה המפעלית כחלק אינטגרלי ולגיטימי בתהליך המשא ומתן ומערכת יחסי העבודה.⁸ עבור אלה היה המשא ומתן וההסכם הענפי כמעין מסגרת ממסדית מרסנת, אשר לא החזיקה מעמד בפני דרישותיהם וצורכיהם בתקופות של תעסוקה מלאה וחוסר בעובדים.⁹ המתח בין הצורך בהסדרה ריכוזית ורחבה של תנאי ההעסקה לבין דרישות מקומיות לפריצת מסגרת ההסכמים הענפיים והתפתחות מנגנוני ייצוג ברמת המפעל הוביל לשחיקתה של יכולת המשילות של ההסכמים הענפיים במדיניות השכר ובקביעת תנאי ההעסקה בענפי התעשייה ומאוחר יותר אף לביטול המשא ומתן הענפי במרביתם (על אף המשך תחולתם המשפטית של הסכמים אלו).¹⁰ אל מול ביטול המשא ומתן הענפי במרבית ענפי התעשייה, בענפים אחרים בסקטור הפרטי – ובייחוד בענפי השירותים – שמרה רמה זו על דומיננטיות, והיא מתנהלת בתדירות דומה לאורך העשורים האחרונים כאפיק המרכזי של יחסי העבודה בענפים אלה. הבדלים אלה, בין ענפי התעשייה והשירותים בסקטור הפרטי, נשמרים בעקביות עד ימינו ויוצרים מבנה מוסדי חדש במערכת יחסי העבודה, המכונה על ידי מונדלק וכן על ידי קריסטל ואח' "מבנה היברידי", המאופיין בתתי-מבנים שונים המתקיימים בו-זמנית בתוך מערכת יחסי עבודה אחת.¹¹ מאמר זה, שבו מוצג לראשונה תהליך היווצרותו של פער מבני במערכת יחסי העבודה, שנפער בין ענפי השירותים והתעשייה בסקטור הפרטי ושל מבנה היברידי במערכת יחסי העבודה, יאפשר הבנה טובה יותר של תרומת המשא ומתן וההסכמים הקיבוציים הענפיים בישראל וכן של תהליכי שימור ושינוי מוסדיים במערכת יחסי העבודה. בחלקו השני של המאמר אציג בקצרה את הכלים התאורטיים בחקר רמות הפעילות השונות במערכת יחסי העבודה, אשר ישמשו אותי בניתוחם של תהליכי השימור והשינוי במערכת יחסי העבודה בישראל ובהשלכותיהם וכן בשיטת המחקר שעליו מתבסס המאמר. לאחרים יוצגו

- 8 זאת אף על פי שההכרה הרשמית בלגיטימציה של משא ומתן מפעלי לתוספות שכר ודירוג ניתנה רק בוועידות ההסתדרות ה-13 וה-14 (1977 ו-1981, בהתאמה) וגם בדיוני הסתדרות עובדי המתכת, אמ"ל, לעיל ה"ש 4.
- 9 על המשואה בין מצב של תעסוקה מלאה לבין דרישות העובדים ומידת המיליטנטיות שלהם ראו Walter Korpi & Michael Shalev, *Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies*, 30 BRIT. J. SOC. 64 (1979); מיכאל שלו "המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל" *מחברות למחקר וביקורת* 2, 9 (1984); גרינברג "עובדים חלשים", לעיל ה"ש 6.
- 10 חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן: החוק). ענפי התעשייה שבהם ממשיכה לפעול הרמה הענפית גם לאורך שנות האלפיים הם: ענף היהלומים (הסכם ענפי אחרון נחתם בשנת 2015); ענף האפייה (הסכם ענפי אחרון נחתם ב-2014, הוא לא שונה מאז ובמקומו נחתמים הסכמים מפעליים בחלק מהענף); ענף טחנות הקמח (שבו הסיטואציה דומה מאוד לזו שבענף האפייה, עם ביטול המשא ומתן הענפי לטובת משא ומתן מפעלי בסבב המשא ומתן של 2015–2016). להרחבה ראו וינטרוב ופסטרנק, לעיל ה"ש 2. בגלל היקפם הקטן וחריגותם לא ארחיב על ענפים אלו במאמר זה, אלא בפרסום מאוחר יותר.
- 11 ראו Guy Mundlak, *Organizing Workers in "Hybrid Systems": Comparing Trade Union Strategy in Four Countries – Austria, Germany, Israel and The Netherlands*, 17 THEORETICAL INQ. L. 163 (2016) (להלן: Mundlak, *Organizing Workers*); טלי קריסטל, גיא מונדלק, יצחק הברפלד וינון כהן "צפיפות ארגונית בישראל 2006–2012: פיצול מערכת יחסי העבודה" *עבודה, חברה ומשפט* יד 9 (2015).

יסודותיה של מערכת יחסי העבודה בישראל והתפתחותם במהלך שנות החמישים והשישים, אגב יצירת הרקע ההיסטורי לניתוח הממצאים החדשים של המאמר. בחלקו הרביעי של המאמר אציג בצורה מפורטת את ממצאי המחקר, שבמרכזם תהליכי השימור והשינוי של הרמה הענפית ביחסי העבודה, וכן אצביע על הגורמים להם ועל השפעותיהם על מערכת יחסי העבודה. בחלקו האחרון של המאמר אסכם את תהליכי השינוי המתוארים לכדי מסקנות על התפתחותו של מבנה מוסדי היברידי ביחסי העבודה בישראל.

א. הרמות השונות של יחסי העבודה – כלים תאורטיים

מערכת יחסי העבודה הינה מבנה מוסדי מרכזי בכלכלה הפוליטית של מדינות מערביות רבות, אשר מאפשר תהליכי הידברות ופתרון חילוקי דעות בשוק העבודה ובאמצעותם משפיע על תנאי העסקה ושכר, כמו גם על אבטלה, שוויון וצמיחה.¹² מערכת יחסי העבודה פועלת על רקע של טכנולוגיות ייצור משתנות, מבנה השווקים הכלכליים ויחסי העוצמה בחברה. במערכת פועלים מוסדות ושחקנים שונים – ארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים, המדינה ומוסדותיה וכן ארגוני חברה-אזרחית שונים. בהקשר נתון יפעלו השחקנים המוסדיים ליצירת מסגרת של הסדרים, נורמות ורגולציות; אלה הם תוצרי המערכת אשר גם מעצבים אותה מאוחר יותר.¹³ בתוך שדה המחקר הרחב של מערכת יחסי העבודה יעסוק מאמר זה באופי הסדרתם של יחסי העבודה ורמות המשא ומתן שבהן פועלים השחקנים השונים לנהל את יחסי העבודה ולעגן את ההסכמות ביניהם, וברמה הענפית של המשא ומתן הקיבוצי בפרט.

הספרות המחקרית העוסקת ביחסי עבודה מכירה בשלוש רמות הסדרה ומשא ומתן מרכזיות (פוטנציאליות):¹⁴ רמת השיא, הכלל-ארצית, שבה קובעים השותפים החברתיים (ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים) מדיניות יחסי עבודה ושכר עבור כלל המשק הלאומי; הרמה הענפית (או רמת משלח היד), שבה קובעים השותפים החברתיים מדיניות שכר וכללי עבודה ברמת ענפי התעשייה (ומשלחי היד) השונים; רמת המפעל (מקום העבודה), שבה נקבעת מדיניות שכר מקומית בין ארגון עובדים למעסיק יחיד. דומיננטיות של רמה מסוימת במבנה מערכת יחסי העבודה מאופיינת בפעילות מוסדית, הנובעת ממנה ובה בעת מאפשרת את המשכיותה.¹⁵ לאחר תקופות קונפליקטואליות ביחסי העבודה במדינות מערביות רבות

RICHARD B. FREEMAN & JAMES L. MEDOFF, WHAT DO UNIONS DO? (1984) 12
 COMMISSION ON THE FUTURE OF WORKER-MANAGEMENT RELATIONS, REPORT AND 13
 RECOMMENDATIONS (Dep't of Labor Dec. 2012); BERNHARD EBBINGHAUS. & JELLE VISSER,
 TRADE UNIONS IN WESTERN EUROPE SINCE 1945 (2000); GUY MUNDLAK, FADING
 CORPORATISM IN ISRAEL (להלן: MUNDLAK, FADING). (2007).
 יצוין כי אין הכרח לקיום שלושת הרמות בפועל, אלא לאפשרות החוקית-מבנית לקיומן. 14
 ANTHONY FERNER & RICHARD HYMAN, CHANGING INDUSTRIAL RELATIONS IN EUROPE 15
 Franz Traxler, *Coordinated Bargaining: A Stocktaking of its Preconditions*, (1988)
 Traxler, *Practices and Performance*, 34 INDUS. RELATIONS J. 194 (2003) (להלן: Traxler,
Coordinated Bargaining).

התמסד בשנות החמישים מבנה מערכת יחסי עבודה שבו דומיננטית הרמה הענפית.¹⁶ הסדרה של יחסי העבודה ותנאי ההעסקה ברמה הענפית, המתאפשרת באמצעות התארגנות ענפית רחבה של עובדים ומעסיקים, מובילה להתעצמות משותפת של שני הצדדים במשא ומתן הקיבוצי וליכולתם ליצור מדיניות שכר ריכוזית.¹⁷ כמו כן מאפשרת ההסדרה הענפית של תנאי העסקה תכנון כלכלי-תעשייתי כולל, לצד כיסוי נרחב של שוק העבודה על ידי הסכמים קיבוציים, באופן המצמצם אי-שוויון בין עובדים.¹⁸ מנגד, הרמה הענפית נוטה להיות מרוחקת מחוויות ציבור העובדים, ובהיעדר מנגנוני ייצוג חזקים ותיאום בין הרמות השונות של יחסי העבודה, הסכמים קיבוציים ענפיים נוטים לבטא ייצוג מצומצם של צורכי העובדים והמעסיקים היחידים ויוצרים לעיתים ניכור בינם לבין מערכת יחסי העבודה.¹⁹ למרות חשיבותה הכלכלית-פוליטית של הרמה הענפית ביחסי העבודה ונוכחותה במדינות מערביות רבות, היא טרם זכתה לעניין מחקרי של ממש בפני עצמה.

המשא ומתן הריכוזי (ברמה הענפית כמו גם ברמת השיא הכלל-ארצית) הבנוי על אדני שיתוף הפעולה בין ארגוני מעסיקים לארגון עובדים נשען גם על חסות מדינתית – כלכלית ופוליטית.²⁰ בתמורה לריסון של דרישות השכר של העובדים מבטיחים המעסיקים תעסוקה מלאה, ואילו המדינה מעניקה לשותפים החברתיים חסות כלכלית-פוליטית בדמות מדיניות סוציאלית מרחיבה התומכת בעובדים ובמעסיקים גם יחד (בדמות סבסוד המערכת הפנסיונית, ביטוח מפני אבטלה, הכשרות מקצועיות ועוד).²¹ שיתוף הפעולה המשולש הוא הבסיס של מדינת הרווחה המערב-אירופאית והצפון-אירופאית, המאופיינת במערכות אוניברסליות של

-
- 16 Jelle Visser, *Wage Bargaining Institutions – From Crisis to Crisis*, 488 ECON. PAPERS. <http://bit.ly/2kShfYt> (2013).
- 17 Claus Offe & Helmut Weisenthal, *Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form*, 1 POL. POWER & SOC. THEORY 67 (1980); Leo Panitch, *Trade Unions and the Capitalist State*, 25 NEW LEFT REV. 21 (1981).
- 18 ראו FREEMAN & MEDOFF, לעיל ה"ש 12; Visser, לעיל ה"ש 16.
- 19 LEV L. GRINBERG, SPLIT CORPORATISM IN ISRAEL (1991); Franz Traxler, *Business Associations and Labor Unions in Comparison: Theoretical Perspective and Empirical Findings on Social Class, Collective Action and Associational Organizational Ability*, 44 BRITISH J. SOC. 673 (1993); Franz Traxler & Brand Brandl, *Collective Bargaining, Inter-Sectoral Heterogeneity and Competitiveness: A Cross-National Comparison of Macroeconomic Performance*, 50 BRITISH J. INDUS. RELATIONS 73 (2012).
- 20 John Goldthorpe, *The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies*, in ORDER AND CONFLICT IN CONTEMPORARY CAPITALISM 315 Philip Manow, *Business Coordination, Wage*; לעיל ה"ש 15; FERNER & HYMAN (1984) *Bargaining and Welfare State: Germany and Japan in Comparative Historical Perspective*, in COMPARING WELFARE CAPITALISM, SOCIAL POLICY AND POLITICAL ECONOMY IN EUROPE, JAPAN AND THE USA (Bernhard Ebbinghaus & Philip Manow eds., 2001).
- 21 ראו Philippe C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, 36 REV. POL. 85 (1974); GRINBERG, לעיל ה"ש 19; יצחק גרינברג "חברת העובדים – הדרך השנייה: השקפתו של יצחק בראלי על המדיניות הכלכלית והשיטה הארגונית במשק העובדים" הרבעון לכלכלה 48, 693 (2001) (להלן: גרינברג "חברת העובדים").

ביטחון סוציאלי וביציבות של שיתוף פעולה כלל-ארצי לצד מיעוט של קונפליקטים ושבתות.²² שימורו ותחזוקו של המשא ומתן הריכוזי תלויים גם בתיאום מרבי בין המעסיקים השונים, אגב הסכמתם על הגבולות שמכתיבים ההסכמים הקיבוציים.²³ בעוד החסות המדינתית מעניקה רשת ביטחון סוציאלי רחבה, התיאום בין המעסיקים והערכות ההדרת ביניהם מאפשרים עמידה בפני לחצים לתוספות שכר מפעליות החורגות מהקבוע בהסכמים הקיבוציים.²⁴ כך מאפשר השילוב בין שיעור גבוה של התארגנות מעסיקים ותיאום ביניהם לבין תשתית של מדיניות רווחה כוללת לשמור על ריסון שכר במצב של תעסוקה מלאה. לעומת זאת, כאשר שיעור ההתארגנות של המעסיקים נמוך והתיאום ביניהם רופף, העלייה בכוחם של העובדים (האופיינית למצב של תעסוקה מלאה) מובילה לירידה בחוסנה של מערכת יחסי העבודה ולפריצת מסגרות השכר הריכוזיות.²⁵ דומה המצב גם בצד ארגוני העובדים; כאשר פעילותם נעשית ללא איזון בין הממד המונופוליסטי (הדומיננטי במבנה של משא ומתן ריכוזי) לבין ממד הייצוג, ניתן לצפות לניסיונות הולכים ומתרחבים של העובדים, אשר נהנים ממצב של תעסוקה מלאה, לפרוץ את המסגרת הריכוזית המונופוליסטית באמצעות משא ומתן מפעלי/מבוזר.²⁶

לאור שינויים רבים באופני ההסדרה של יחסי העבודה ובאופי פעולתם של השחקנים במבנה מערכת יחסי העבודה, ישראל הינה מעבדה חשובה ומעניינת להבנת הרמה הענפית – המאופיינת בהסדרה ומשא ומתן ייחודים, המאפשרים תיווך בין שתי הרמות האחרות. מאז שנות הארבעים התאפיינו יחסי העבודה בסקטור הפרטי בישראל במבנה היררכי בעל שלוש רמות הסדרה: רמת השיא הכלל-ארצית, רמה ענפית, הבנויה על פי סדר תעשייתי/מקצועי מוסכם, ורמה מפעלית מקומית. לאורך תקופה זו השתנה מבנה מערכת יחסי העבודה, אגב התחזקותה של רמה אחת על פני האחרות הן מהבחינה הכמותית (מספר ההסכמים הקיבוציים)²⁷ והן מהבחינה האיכותית (תוכן ההסכמים הקיבוציים). לענייננו ראוי לציין שבענפי התעשייה (העומדים במוקד המאמר) שנות החמישים מתאפיינות בדומיננטיות של רמת השיא, שנות השישים והשבעים בדומיננטיות של הרמה הענפית ושנות התשעים בדומיננטיות של הרמה המפעלית.²⁸ מעברים מהירים אלה הם ביטוי לתהליך ביוזר של מערכת יחסי העבודה בישראל, המתרחש באופנים שונים גם במדינות נוספות ומשפיע באופן רחב על

-
- 22 ראו JELLE VISSER & ANTON HEMERIJCK, A DUTCH MIRACLE: JOB GROWTH, WELFARE AND REFORM AND CORPORATISM IN THE NETHERLANDS (1997), *Mundlak, Organizing Workers*; לעיל ה"ש 11.
- 23 ראו Traxler, *Coordinated Bargaining*, לעיל ה"ש 15.
- 24 ראו Manow, לעיל ה"ש 20.
- 25 שם.
- 26 ראו GRINBERG, לעיל ה"ש 19; FREEMAN & MEDOFF, לעיל ה"ש 12.
- 27 ראו טלי קריסטל "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים בישראל 1957–1998" עבודה, חברה ומשפט ט 17 (2012).
- 28 ראו שם.

הכלכלה הפוליטית.²⁹ ואולם, לעומת מדינות אחרות, במהלך תהליך הביזור ההדרגתי של מבנה מערכת יחסי העבודה בישראל נעלם כמעט לחלוטין המשא ומתן הענפי מהתעשייה הישראלית, אך השתמר בענפי השירותים בסקטור הפרטי.³⁰ שינוי זה במבנה מערכת יחסי העבודה הינו מהיר, מרחיק לכת וכן ייחודי בצורתו בהשוואה לתהליכים מקבילים המתרחשים במדינות אירופאיות רבות, כיוון שבד בבד עם ביזור המשא ומתן הקיבוצי מתרחש גם תהליך מקביל של מרכוז, אגב יצירתו של מבנה מקוטב (Polarized) בחלק ממערכת יחסי העבודה.³¹

ב. שיטה

מרכזו של מאמר זה הוא בחינה של תהליכי שינוי מוסדיים במבנה מערכת יחסי העבודה בכלל, באמצעות ניתוח איכותני-היסטורי של יחסי העבודה המשתנים בישראל. בניגוד למחקר השוואתי – בין מקרים שונים בעלי נקודות השקה משותפות – שממנו נעדרת ההתייחסות המעמיקה לסיטואציה חברתית ספציפית, מצריך חקר המקרה (Case-Study) ניתוח של ההקשר הספציפי שבו נוצר ומשתנה המבנה ושל ייחודיות השחקנים בתוכו. לצד חקר המקרה, התאוריה הנאו-מוסדית ההיסטורית מזמינה גם התעמקות בדינמיקה הפנים-מוסדית והחוץ-מוסדית המתפתחת בתהליכי שינוי. על מנת להקיף את מכלול השינויים המתרחשים בשדה המחקר ישולבו במאמר שתי שיטות מחקר מרכזיות משדה המחקר של ההיסטוריה החברתית – מחקר ארכיוני וראיונות עם דמויות מפתח בשדה. שלושה סוגי מסמכים יעמדו במרכז הניתוח שלי: מסמכים ארכיוניים (מארכיון העבודה ע"ש פנחס לבון, גנוך המדינה, ארכיון מפלגת העבודה ועוד); מסמכים משפטיים והסכמים קיבוציים (שמקורם בפסיקות בית הדין לעבודה, רשם ההסכמים הקיבוציים ועוד); וכן תיעוד עיתונאי תקופתי (שמקורו בעיקר באתר "עיתונות יהודית היסטורית"). אציין כי ניתוח תוכנם של הסכמים קיבוציים אינו נפוץ במחקר הכלכלי-חברתי בישראל בעשורים האחרונים, ומכאן נובעת חשיבותו של מחקר זה להבנת הדינמיקה הכלכלית-פוליטית במערכת יחסי העבודה בישראל. לצד העיסוק במסמכים תקופתיים, הפותחים צוהר בלתי אמצעי לשדה הנחקר, מתבסס המאמר על ראיונות מובנים-למחצה של שחקנים מרכזיים במערכת יחסי העבודה, שמהם עולה תיאור של היבטים נוספים של המתרחש במערכת יחסי העבודה כמו גם פרשנותם האישית להתרחשויות אלה.

29 ראו MUNDLAK, FADING, לעיל ה"ש 13; Bernhard Ebbinghaus, Claudia Göbel & Sebastian Koos, *Social Capital, 'Ghent' and Workplace Contexts Matter: Comparing Union Membership in Europe*, 17 EURO. J. INDUS. RELATIONS 107 (2011); טלי קריסטל "הכלכלה הפוליטית של ישראל והגידול באי-השוויון בהכנסות, 1970–2010" סוציולוגיה ישראלית טו 282 (2014) (להלן: קריסטל "הכלכלה הפוליטית").

30 בכינוי "שירותים" אשתמש במאמר זה לענפים הלא-תעשייתיים בסקטור העסקי – מלונאות, שמירה ואבטחה, ניקיון, בניין, חקלאות, מסחר וגו'.

31 ראו Jelle Visser, Susan Hayter & Rosina Gammarano, *Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline?*, ILO: LABOUR RELATIONS & COLLECTIVE BARGAINING (2017) <http://bit.ly/2knvAMt>.

ג. רקע היסטורי: יצירת המבנה המוסדי הענפי במערכת יחסי העבודה – 1970–1945

1. ענפי התעשייה – כיסוי רחב על ידי הסכמים ענפיים

במהלך שנות הארבעים התאפיין שוק העבודה בישראל בצמיחה כלכלית וירידה ניכרת באבטלה, שאליהן התלוותה תסיסה הולכת וגוברת של עובדי התעשייה; אלה החלו להתנגד למדיניות הקפאת השכר של הנהגת ההסתדרות ולהעלות דרישות לתוספות שכר ניכרות.³² לאור התסיסה הגוברת בענפי התעשייה ושאיתם של מוסדות המדינה וההסתדרות להרגעת יחסי העבודה ביישוב היהודי בישראל, החליטה ב-1945 הוועידה השישית של "ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל" (כשמה אז) – בהיותה ארגון העובדים המרכזי בחברה בישראל – על מהלך סדור ומתוכנן לכינון מערכת יחסי עבודה קורפורטיסטית ריכוזית.³³ בתהליך שהחל לאחר ועידת ההסתדרות החלה היווצרותה של רמה ענפית במערכת יחסי העבודה בתעשייה, באמצעות כריתת הסכמים קיבוציים עם התאחדות התעשיינים (ארגון המעסיקים המרכזי בתעשייה); בכך הוסדרו ענפים תעשייתיים "חדשים", כגון ענף המזון, ענף המתכת, ענף הטקסטיל, ענף הדפוס ואחרים. במהלכו של תהליך שנמשך שנים מספר קובצו הסדרי ההעסקה השונים במפעלי התעשייה בישראל לכדי הסכמים קיבוציים ענפיים, אשר נחתמו בין ההסתדרות הכללית והאיגוד המקצועי הענפי הרלוונטי בתוכה לבין התאחדות התעשיינים והסקציה הענפית הרלוונטית תחתיה, אגב העמקת השותפות החברתית ביניהם בעיצובו של שוק העבודה.³⁴ התרחבות התעשייה בישראל, וכן התרחבות המערך המוסדי של ה"שותפים החברתיים" בשנות החמישים והשישים, לצד הצורך בספציפיקציה הולכת וגוברת של תנאי ההעסקה ויחסי העבודה, הובילו להתפתחות ענפים רבים נוספים אשר נכנסו תחת המבנה הענפי הקיים והביאו להרחבתו ושכלולו, לדוגמה: תחת ענף המזון נוצרו ענפי הפרמצבטיקה, הריבות והשימורים, השוקולדה, הקפה הנמס (ועוד כ-20 תתי-ענפים); תחת ענף הטקסטיל נוצרו ענפי ההלבשה, העור והנעליים, הטריקוטז' ואחרים. במהלך זה פעלה ההסתדרות, יחד עם התאחדות התעשיינים, להסדרה על-מפעלית ענפית לכלל ענפי התעשייה, במטרה ליצור מסגרות ייצוג (Voice) לעובדי התעשייה ולבצר משילות ריכוזית (Monopoly) על תנאי ההעסקה בתעשייה, אגב ריסון דרישות העובדים ברמה המפעלית. מתוקף התפתחותם המוסדית של ההסכמים הענפיים, כיוזמה של הנהגת ההסתדרות, תפקד המשא ומתן הענפי כשלוחה של המדיניות הכלל-ארצית של ההסתדרות. על כן, חידוש ההסכמים הענפיים נעשה תמיד לאור המדיניות המוסכמת ברמת השיא הכלל-ארצית – בין

32 עמרי מצר "התעשייה היהודית הפרטית ומדיניות תוספת הווקר, 1943–1939" ישראל 21, 117 (2013).

33 שירום, לעיל ה"ש 2.

34 לפירוט ודוגמאות של ההסכמים הענפיים הרבים בתעשייה, ראו וינטרוב ופסטרנק, לעיל ה"ש 2.

הנהגת ההסתדרות לראשי התאחדות התעשיינים ובינם לבין הממשלה,³⁵ אשר מעורבותה ביחסי העבודה בסקטור הפרטי בשנות החמישים והשישים הייתה מקיפה מאוד.³⁶ כך, במטרה לספק מענה לייצוג העובדים ברמה העל-מפעלית (אגב הקפדה על ריסון שכר) ולצורך תרגום המדיניות הכלכלית הכלל-ארצית לכדי תנאי העסקה בענפי תעשייה שונים, פעלה הרמה הענפית כשלוחה של מונופול ריכוזי (בהובלת ההסתדרות, המעסיקים והממשלה). יצוין כי מיסוד הרמה הענפית כאפיק המרכזי להסדרתם של תנאי העסקה אפיין בשנים אלה את ענפי התעשייה בלבד, מתוקף משקלם במשק³⁷ וכן לאור הפעילות הארגונית-פוליטית שאפיינה את העובדים והמעסיקים בתעשייה (לעומת ענפים אחרים בסקטור הפרטי באותה תקופה). כמו כן אפשר מבנה זה את התרחבות השליטה המשותפת של ההסתדרות והתאחדות התעשיינים בשוק העבודה, עם כיסויים של מרבית עובדי התעשייה תחת הסכמים קיבוציים כוללניים ורחבים, עד כדי תחולה על כלל העובדים בתעשייה, באמצעות מנגנון צו ההרחבה.³⁸ בהתאם למדיניות ההסתדרות באותן שנים, חודשו/נחתמו ההסכמים הענפיים אחת לשנתיים והסדירו את מכלול תנאי העסקה של עובדי התעשייה:

- הסדרי שכר – שכר בסיס תעריפי, תוספת ותק ותפקיד, תוספת עבור משמרת שנייה/שלישית ועוד.
- תנאים סוציאליים – חופשה שנתית, דמי הבראה, ביטוח פנסיוני, דמי מחלה, תוספת משפחה, הסדרי הזנה ועוד.
- הסדרים של מערכת היחסים בין הצדדים ובין העובד והמעביד – התחלה וסיום של העסקה, פתרון מחלוקות בין הצדדים להסכם ועוד.

2. ענפי השירותים – כיסוי מצומצם על ידי הסכמים מפעליים

לעומת מערכת יחסי העבודה בענפי התעשייה, במהלך שנות החמישים והשישים נסמכו העובדים בענפים אחרים בסקטור הפרטי על מנגנוני הסדרה מפעליים ומקומיים, בצורת הסכמים קיבוציים מיוחדים שנשענו על פעילות מפעלית של העובדים והמעסיקים. ענפי השירותים (בתוכם – ענפי המלונאות, הקולנוע, ההובלה, הניקיון, השמירה וענפי המסחר ומאוחר יותר גם אולמות השמחה)³⁹ – התאפיינו בפעילות כלכלית קטנה והיקפי העסקה

35 בניגוד לדברים שכותב זוסמן על ההסכמים הענפיים במהלך שנות התשעים (ראו צבי זוסמן "מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות" רבעון לכלכלה 42 (1995)).

36 שלטונה של מפא"י במוסדות ההסתדרות ובממשלה בו-זמנית עד 1977 הובילו לקשר סימביוטי חזק ביותר בין מוסדות ההסתדרות והמדינה. ראו גם משה ליסק ודן הורוביץ מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר (1990); שלו, לעיל ה"ש 9; זאב שטרנהל בנין אומה או תיקון חברה: לאומיות וסוציאליזם בתנועת העבודה הישראלית 1904–1940 (1995); גרינברג "עובדים חלשים", לעיל ה"ש 6.

37 שיעור העובדים בתעשייה בשנות החמישים והשישים עמד על 26–29 אחוזים מכוח העבודה האזרחי.

38 ראו ס' 25–33 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957.

39 במסגרת מאמר זה לא אתייחס לענפי הבניין והחקלאות, עקב ייחודם המבני בתוך המערכת.

נמוכים יחסית לענפים אחרים, כמו גם בסוגי עבודות פשוטים. בענפים אלו הועסקו לרוב העובדים החלשים ביותר בחברה בישראל – מבוגרים, מהגרים חדשים, נשים, מזרחים, פלסטינים (אזרחים, ואחרי 1967 גם לא-אזרחים) – אשר זכו לתנאים ירודים (ביחס למקביליהם בענפי התעשייה) וחוסר עניין מצד מוסדות ההסתדרות.⁴⁰ עקב מאפיינים אלו, ובעיקר ההתעניינות ההסתדרותית המעטה אשר לא כפתה על המעסיקים פעילות ארגונית-מוסדית כלשהי, גם התארגנות המעסיקים בענפים אלו הייתה נמוכה מאוד, ולא התקיימה הסדרה ענפית של תנאי יחסי עבודה. כך לדוגמה, בכל ענף המלונאות לא התקיימו בשנים אלה הסכמים ענפיים-ארציים ובמקומם נחתמו הסכמים שחלו על ערים שונות (לדוגמה – הסכמים קיבוציים לעובדי המלונות בנהריה⁴¹); כך גם בנוגע לענפים האחרים – נחתמו הסכמים מפעליים-מיוחדים אשר חלו על מעסיק אחד או מעסיקים מספר באזור גאוגרפי אחד, כפונקציה של פעילות ארגונית מקומית.⁴² גם ענף הניקיון התאפיין בהיעדרם של ארגוני מעסיקים (עד שלהי שנות השבעים) ובפעילות איגוד מקצועית אשר התמקדה ברמה המפעלית, זאת באמצעות משא ומתן להסכמים מפעליים, וכן (באופן ייחודי לענף הניקיון) במאבקים מקומיים לביטולה של צורת ההעסקה העקיפה שהחלה לאפיין אותו.⁴³ השינוי בענפים אלו החל בשלהי שנות השישים, עם הקמתה של לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (כארגון-גג של כלל המעסיקים בסקטור הפרטי, להלן – "לשכת התיאום") והקמתם של ארגוני מעסיקים בענפים אלו.

3. מרד עובדי התעשייה ומרכז מערכת יחסי העבודה – 1960–1970

התפתחות המשא ומתן הענפי כמנגנון המוסדי המרכזי במערכת יחסי העבודה בסקטור הפרטי בשנות החמישים והשישים לוותה בשימור המבנה הריכוזי של ייצוג העובדים בהסתדרות.⁴⁴ העובדים לא זכו לייצוג ישיר במנגנונים הענפיים או בהנהגת האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות (להלן – "האיגוד המקצועי"), וההסכמים הקיבוציים שנחתמו באותן שנים לא שיקפו את שאיפותיהם ואת כוחם היחסי בשוק העבודה.⁴⁵ כל עוד רושן כוחם של עובדי הסקטור הפרטי

40 ראו בת שבע מרגלית-שטרן גאולה בכבלים: תנועת הפועלות הארץ ישראלית (1920–1939) Assaf Bondy, *The (dis)Advantages of Sector-Level Bargaining: Outsourcing of Cleaning Work and the Segmentation of the Israeli Industrial Relations System*, 60 J. INDUS. REL. 691 (2018).

41 ארכיון המדינה (גנוך המדינה), גל-59414/50-60.

42 נתונים אלה עולים מתוך מאגר ההסכמים הקיבוציים, שרישומם נמצא באחריותו של הממונה הארצי על יחסי העבודה.

43 Bondy, לעיל ה"ש 40.

44 ראו יונתן שפירא אחדות העבודה ההיסטורית: עצמתו של ארגון פוליטי (1975); לב גרינברג ההסתדרות מעל הכל (1993); תמר גו'נסקי לחם עבודה: מעמד הפועלים הישראלי – מבט עכשווי והיסטורי (2013).

45 מחקרו של אברהם פרידמן על ועדי העובדים בהסתדרות והיקף השפעתם מציג ניתוח מעניין של עמדות נציגי העובדים כלפי אופי פעולתו של מנגנון ההסתדרות בתקופה זו. ראו אברהם פרידמן מחקר ועדי עובדים (1963).

בשוק העבודה (בעיקר באמצעות שמירה על שיעור אבטלה גבוה), נשמר כוחו של המונופול ההסתדרותי ברמה הענפית ללא אתגור; ואולם, עם התפתחותה של תעסוקה מלאה (בשנים 1959–1960) החלו להופיע ניצנים של התנגדות למבנה הריכוזי ולהיעדר הייצוג. ההתנגדות למונופול ההסתדרותי בקביעת השכר (ובעיקר בקביעת תוספות השכר) החלה בהתארגנות של נציגויות עובדים ממפעלי תעשייה באזור גוש דן, אשר חברו יחד ל"תנועת ועדי הפעולה". ועדי הפעולה הובילו בין השנים 1960–1965 מאבק ציבורי מול המעסיקים ברמת מקומות העבודה וכן אל מול הנהגת ההסתדרות ומדיניותה, בדרישה לתוספות שכר לעובדי התעשייה, והובילו לפריצתה של מדיניות השכר הריכוזית ולעליות שכר ניכרות בכלל המשק.⁴⁶

לאחר שנים מספר של תסיסה בקרב דרגי השטח וחוסר הצלחתה של ההסתדרות בדיכוי של תנועת ועדי הפעולה העצמאיים יזמו הממשלה וההסתדרות, בשיתוף פעולה בין משרד האוצר להנהגת ההסתדרות (אשר כאמור לעיל נשלטו באותן שנים על ידי אותה מפלגה, מפא"י), מיתון כלכלי משמעותי. באמצעות מהלך של הפחתת סובסידיות וביקושים (בעיקר בתעשייה ובענף הבנייה, בהתאמה) הובילה האליטה הפוליטית-בירוקרטית מהלך כלכלי-פוליטי שנועד להפחית את לחצי השכר בשוק העבודה, אגב הגדלה ניכרת של שיעור האבטלה במשק.⁴⁷ אל מול כישלון ההסתדרות בתחזוקה של מדיניות שכר ריכוזית בין 1960 ל-1965, הביא המיתון של 1966–1967 לעלייה גדולה בשיעור האבטלה (מכ-3% בשנת 1964 לכ-11% בשנת 1966), ובכך לעצירה כמעט מלאה של עליות השכר אשר אפיינו את שוק העבודה בחמש השנים שקדמו למיתון. כפי שהתנבאה יו"ר הוועדה הכלכלית של מפא"י בשלהי 1965, גולדה מאיר – "זה שוק-טריטמנט, אבל זה עלול להצליח".⁴⁸

התוצאות של המיתון היוזום היו, בין השאר, החלשת פעילותם העצמאית וכוחם המאורגן של עובדי התעשייה.⁴⁹ באקלים נוח כזה פעלו ההסתדרות והממשלה, בשיתוף התאחדות התעשיינים, להחיל שליטה טובה יותר על יחסי העבודה במשק⁵⁰ ועל תנאי העסקה של העובדים, זאת באמצעות משא ומתן להסכמי שכר ריכוזיים והחלתם על כלל ענפי המשק הפרטי, והובילו להתארגנות של מעסיקים בענפים נוספים – בתחומי השירותים. התארגנות המעסיקים בענפי השירותים מאז 1968 אפשרה את כניסתם למשא ומתן ענפי-ארצי והתרחבותו של זה מחוץ לתחומי התעשייה, ועל ידי כך את הפיכתו של המשא ומתן הענפי למנגנון ההסדרה המרכזי בסקטור הפרטי כולו (לדוגמה – בענפי המלונאות, השמירה, הניקיון והמסחר).

46 להרחבה על "מרד ועדי הפעולה" ראו רחל טוקטלי דפוסים פוליטיים ביחסי העבודה בישראל (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 1979). כן ראו גרינברג "חברת העובדים", לעיל ה"ש 21; גוונסקי, לעיל ה"ש 44.

47 ראו שלו, לעיל ה"ש 9; גרינברג ההסתדרות מעל הכל, לעיל ה"ש 44.

48 ראו הדיון בוועדה הכלכלית על תוכנית המיתון וביצועה, ארכיון תנועת העבודה בבית ברל (ארכיון העבודה).

49 גרינברג "עובדים חלשים", לעיל ה"ש 6.

50 באמצעות הסכם ריכוזי לקביעת כללים מנחים ביחסי העבודה בין השותפים החברתיים ("הסכם קיבוצי כללי להסדר יחסי העבודה 1967"). ראו גם גרינברג ההסתדרות מעל הכל, לעיל ה"ש 44; יצחק גרינברג פנחס ספיר: ביוגרפיה כלכלית ופוליטית (2011) (להלן: גרינברג פנחס ספיר).

ד. מגמות מרכז וביזור במערכת יחסי העבודה – קיטוב והיברידיזציה

1. שחיקת הרמה הענפית מלמעלה – 1970–1980

כפי שמראים מחקרים קודמים וכפי שהצגתי לעיל, שנות החמישים והשישים מתאפיינות במאבק המתנהל במערכת יחסי העבודה בין שתי מגמות סותרות – יצירה ושימור של מבנה ריכוזי במטרה לשלוט על מבנה השכר ותנאי העסקה "מלמעלה", אל מול פיתוח מנגנוני ייצוג ומשא ומתן "חתרניים" ברמה המפעלית, אגב שחיקה של מדיניות השכר הריכוזית. המאבק בין מגמות אלו בשנות השישים המוקדמות אינו ייחודי לישראל, אולם עומק ההשפעה שלו⁵¹ מצביע על בעיה מבנית במערכת יחסי העבודה בישראל, אשר תבוא לידי ביטוי גם לאורך שנות השבעים, קרי מידה נמוכה של תיאום בין הרמות השונות במערכת יחסי העבודה ובין חלקיה השונים. חולשתם של מנגנוני התיאום – המתבטאת באי-שיתוף עובדים בפעילותה של מערכת יחסי העבודה וייצוג ישיר של דרישותיהם ברמות הריכוזיות שלה כמו גם בהיענותם של המעסיקים לדרישות אשר פורצות את גודלי מדיניות השכר הענפית המוסכמת – מובילה לירידת הרלוונטיות של המשא ומתן הענפי במהלך שנות השישים. המיתון היוזם בשנים 1966–1967, שריסן את פעילותם העצמאית של העובדים ואת יכולת המעסיקים להיענות לדרישותיהם, היא אפוא צעד אגרסיבי בשיקום מעמדו של המשא ומתן הענפי ושל מדיניות השכר הריכוזית, אגב חיזוק התיאום בין חלקיה ובין הרמות השונות של מערכת יחסי העבודה. כפי שאראה להלן, לאור חזרתם של לחצי שכר מהרמה המפעלית בענפי התעשייה, המיתון הינו אמצעי ראשון בתהליך אשר פועל לקיטוב של מערכת יחסי העבודה בענפי התעשייה ולאחר מכן לביזור. תוצאותיה של מלחמת 1967 מובילות לשינוי מדיניות המיתון היוזם, ועל אף שינויים באופני המעורבות המדינתית במשק חוזר שוק העבודה באופן הדרגתי למצב של תעסוקה מלאה ב-1969. בהיעדר שינוי של מבנה השליטה והייצוג במערכת יחסי העבודה, התעסוקה המלאה מובילה להתפתחות מחודשת של המתח בין רמות המשא ומתן השונות. בענפי התעשייה, שבהם היו העובדים והמעסיקים למודי ניסיון בפעילות מפעלית, מתחדשים הלחצים לתוספות שכר הולכות וגדלות, אשר שוחקות את אופייה המרסן של מדיניות השכר הכלל-ארצית.

שאיפתם של השותפים החברתיים והממשלה להשבת השליטה הריכוזית ביחסי העבודה בישראל בתקופה של תעסוקה מלאה הובילה למשא ומתן שקיימה התאחדות התעשיינים מול ההסתדרות תחת לשכת התיאום. השתלבותם של ארגוני המעסיקים תחת לשכת התיאום מיסדה שיתוף פעולה בין-ענפי בתיאום והסדרה של תנאי העסקה, באמצעות הסכמי שכר שחלו על כלל הסקטור הפרטי. ההסכם הראשון שלשכת התיאום הייתה שותפה לו נקרא "עסקת חבילה

51 עומק ההשפעה של המגמות ה"חתרניות" ברמה המפעלית ושל בריחת השכר נמדד באמצעות הפערים המתפתחים בין תעריפי השכר הענפיים המוסכמים לבין השכר המשולם בפועל בענפים אלו. במחצית הראשונה של שנות השישים מגיעים פערים אלו לעשרות אחוזים (ואף חוצים את קו ה-100% בכמה ענפים בתעשייה). ראו אסף בונדי עבודה ענפית: התפתחותו ושינוי של המו"מ הענפי בישראל, 1945–2015 (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב, 2018).

א" (1970) ונחשב להסכם תקדימי בחדשנותו, כיוון שכלל ריסון של שכר העובדים (הגבלת תוספות השכר) לצד הגבלתן של עליות המחירים בסקטור הפרטי וכן הגבלה על עלייה במיסים.⁵² כך, במקום קיומו של משא ומתן ענפי לחידוש ההסכמים הקיבוציים הענפיים הייתה עסקת החבילה מנגנון של שליטה ריכוזית במערכת יחסי העבודה אגב הגבלת המשא ומתן הענפי, כדברי שלמה זן-בר (מזכ"ל הסתדרות עובדי המתכת) בדיון במליאת האיגוד המקצועי: "ההסדר הכולל נכפה על ההסתדרות ולא הותיר בידי האיגודים הארציים כל מרחב כמו"מ עם [ארגון] המעסיקים [...]"⁵³. את דבריו ממשיך חבר האיגוד המקצועי, אסף: "[...] עצם ההסדר הכולל הביא את המעסיקים לכך שאין הם מוכנים לדון בעניינים מיוחדים [...]"⁵⁴.

המדיניות המרסנת שבאה לידי ביטוי בעסקת החבילה הובילה למחאות רבות בכל הרמות של מערכת יחסי העבודה – החל ממזכ"ל ההסתדרות וכלה בעובדים מן השורה. אלה פעלו לפריצת גבולותיו של ההסדר הכלל-ארצי ובכך לביזור ודמוקרטיזציה של מבנה המערכת הריכוזי: מזכ"ל ההסתדרות יצחק בן-אהרון, אשר נחשב מיליטנטי ומעמדו הציבורי נשען על העימות המתמשך עם מדיניות הממשלה, התנגד לעסקת החבילה גם לאחר חתימתה; ראשי האיגודים הענפיים מחו על צמצום האוטונומיה של המשא ומתן ברמת הענף, תחת אילוץ עסקת החבילה שנכפו ללא שיתופם; ולבסוף, תסיסת העובדים ברמה המפעלית, אשר ניזונה מהתפתחותה המחודשת של תעסוקה מלאה, שבה והופיעה. תסיסה זו שירתה את האיגודים הענפיים, אשר על אף אילוץיה של עסקת החבילה השיגו הרחבה מסוימת של תוספות שכר, כגון ותק, משמרות, סיווג מקצועי (לדרגות השונות) ובמקרים בודדים גם בתחום התנאים הסוציאליים.⁵⁵

שאיפתם של נציגי הממשלה והמעסיקים לריכוז המשא ומתן (ובאמצעותו לריסון שכר) והצלחתם בכפיית עמדתם על הנהגת ההסתדרות התנגשו עם ציפיות העובדים לתוספות שכר לאחר כשנתיים של מיתון ושנתיים של הקפאת שכר. פערי ציפיות אלו, וכן כפיית ההסדר הריכוזי על כל שדרות האיגוד המקצועי, שיקפו את היעדרם של מוסדות ליצירת לגיטימציה לריכוז המשא ומתן במערכת יחסי העבודה והובילו להיווצרות מחודשת של מתח בין הרמות בתוכה. סיטואציה מבנית זו הובילה ליצירתה המחודשת של פעילות עצמאית ברמה המפעלית ולתוספות שכר ניכרות, כפי שעלה בכינוס של הסתדרות עובדי המתכת, החשמל והאלקטרוניקה (להלן: העמח"א) שהתקיים ב-1970:

המזכיר הארצי של האיגוד קבע שבתעריפי השכר הקיימים [...] לא ניתן למשוך את אלפי הפועלים שידרשו לתעשייה זו בעתיד [...] מה גם שתעריפי שכר אלה

52 אמירה גלין וינאי טאב "עסקת החבילה – נקודת מפנה במערכת יחסי העבודה הישראלית" רבעון לכלכלה 69 113 (1971); גרינברג פנחס ספיר, לעיל ה"ש 50.

53 מליאת האיגוד המקצועי, 11.3.1970, אמ"ל.

54 ראו שם.

55 לדוגמה, ההסכמים הקיבוציים בענפי הדפוס, המתכת, הטקסטיל והפרמצבטיקה, 1970–1971. ראו ארכיון המדינה (גנון המדינה).

כמעט ואינם קיימים במפעלים. [...] [המפעלים] העלו בעצמם את התעריפים בידעם שרק כך יוכלו להשיג את העובדים הדרושים.⁵⁶

התפתחותה של תחרות בין המעסיקים על השגת עובדים ושמירה עליהם, וביטוייה בסטייה ממדיניות השכר הריכוזית ומתנאי ההסכמים הענפיים, מדגימה את היעדר הלגיטימציה שאפיינה את המשא ומתן הענפי ותוצריו. כך תיאר זאת עיתון דבר, כבר בתחילת 1968: "תלוונות ראשונות על חטיפת עובדים ממפעלים על ידי בתי חרושת אחרים בענף המתכת, שבעליהם הציעו ל'חטופים' תנאי שכר טובים יותר [...]"⁵⁷. היעדר הלגיטימציה לסולידריות על-מפעלית, אשר נראתה במחצית הראשונה של שנות השישים בקרב העובדים (והתבטאה בפעילותם ברמת המפעל), נראה בכתבה זו גם בקרב המעסיקים, אשר סטו מהמדיניות של ארגונם היציג ומתעריפי השכר הענפיים. בעוד השחקנים הענפיים שאפו להשוות את שכר העבודה (בין מפעלים שונים באותו ענף) ובכך להוציאו ממסגרת התחרות בין המעסיקים, פעלו השחקנים ברמה המפעלית לשפר את תנאיהם המקומיים ובכך זירזו היווצרות פערים בין מקומות עבודה בענף ותחרות על כוח עבודה ושכר. השאיפות המנוגדות של השחקנים ברמות השונות וחוסר יכולתם לשתף פעולה למען מטרה משותפת הובילו להתחדשות הקונפליקט בין רמות ההסדרה השונות ול"בריחה" של השכר (מתעריפי השכר הענפיים) בענפי התעשייה, כפי שעלה במכתב למערכת דבר:

זה שנים אין לאיגוד המקצועי שליטה בקביעת שכר העבודה. אמנם קיימת טבלת שכר בענפי תעשייה שונים, אך היא חלה רק על אלה שאין להם ברירה. הפועלים המקצועיים בתעשייה מקבלים שכר יותר גבוה בכל מיני צורות, כולל פרמיות קבועות [...] למעשה, משמשת טבלת השכר הקיימת לתשלומי תנאים סוציאליים ומס אחיד בלבד. מצב משונה זה גרם לכך שהפועלים המקצועיים קיבלו שכר בלי עזרת האיגוד המקצועי ואילו הפועלים הבלתי מקצועיים קשורים לטבלת שכר שאינה מחייבת יתר הגורמים. כתוצאה מזה נחלש האיגוד וחדל להיות גורם מכריע ופוסק בענייני שכר.⁵⁸

כאמור, הקונפליקט שהתחדש בשנות השבעים בין רמות ההסדרה במערכת יחסי העבודה שיקף גם את העימות בין השחקנים ברמת השיא. לעומת תפיסתם של נציגי הממשלה, אשר דגלו בתכנון ושליטה על המשק בכלל ועל שוק העבודה בפרט,⁵⁹ שאיפתו של מזכ"ל ההסתדרות כללה דמוקרטיזציה של מערכת יחסי העבודה, ניתוק הדרגתי של ההסתדרות מהזירה המפלגתית וכן שיתוף רב יותר של נציגי העובדים במשא ומתן הריכוזי.⁶⁰ מדיניותו של מזכ"ל ההסתדרות יצחק בן-אהרון ורצונו בשינוי מוסדי במערכת יחסי העבודה – בעיקר על ידי יצירת

56 מכתב למערכת דבר מיום 15.1.1970.

57 מכתב למערכת דבר מיום 12.1.1968.

58 מכתב למערכת דבר מיום 6.12.1971 (הדגשות הוספו).

59 גרינברג פנחס ספיר, לעיל ה"ש 50.

60 על פרטי הרפורמה שביקש לקדם בן-אהרון בכהונתו ראו שירום, לעיל ה"ש 2.

לגיטימציה מלמטה למשא ומתן הריכוזי – הפכה את הקונפליקט בין רמות ההסדרה במערכת לעימות בין שלושת השחקנים ברמה כלל-ארצית ולמאבק של העובדים וההסתדרות במדיניות השכר המרסנת (כפי שהתקבלה "במרות הרוב בצמרת המערך"⁶¹). הקונפליקט הפוליטי ברמה הכלל-ארצית, בין ההסתדרות לבין המעסיקים והממשלה, הפך בהיעדר שינוי במבנה המערכת לקונפליקט בין רמות המשא ומתן, אשר הוביל להתגברות הפעילות ברמת המפעל. פעילות זו מתועדת בדוח בנק ישראל: "מספר השביתות וימי השביתה היום ב-1970 דומים לאלה של שנות הגאות 1964 ו-1965, דבר המעיד גם הוא על כך שחזרנו למתיחות ביחסי עבודה [...]"⁶². המתיחות המתוארת – בין הרמות השונות וכן ברמת המפעל – גרמה לעליות שכר ניכרות, מעבר לקבוע בעסקת החבילה,⁶³ ולחידושה של בריחת השכר בענפי התעשייה, כפי שציין מזכ"ל ההסתדרות בישיבת הוועדה הכלכלית של מפא"י ב-23.7.1971:

"שואלים, מדוע שקט במשק הפרטי? מדוע שקט מדוע הגלגלים אינם חורקים?
כי מרחו את הצירים. עסקת החבילה – קיימו אותה? לא קיימו אותה ככתוב
[...] עסקת החבילה הדריכה אותנו, היא יצרה איזו גדר. אני חושב שפרצנו גדר
זו."⁶⁴

בדומה לתחילת שנות השישים, לקראת תום תוקפה של עסקת החבילה השפיעה חזרתה של בריחת השכר על בחירת השחקנים ברמת השיא הכלל-ארצית לשוב ולקדם מדיניות מרחיבה, כמהלך אינסטרומנטלי נוסף, שנועד ליצור קואופטיציה ולצמצם דרישות "חתרניות" לתוספות שכר. על כן, בתחילת 1972 הגיעו שלושת השחקנים ברמת השיא הכלל-ארצית להסכמה על העלאת שכר לשנתיים הקרובות (3% לכל שנה), על תשלום תוספת יוקר (8%), על הנהגת שכר מינימום כלל-ארצי (425 ל"י לחודש)⁶⁵ וכן על הרחבה של שיטות שכר עידוד (כתחום למשא ומתן מפעלי ומנגנון ליצירת לגיטימציה). ואולם, בהיעדר תהליך מקדים ליצירת דיאלוג ותיאום בין השחקנים ברמות השונות של המערכת, נתפסה גם מדיניות זו כהמשכה של מדיניות שכר מרסנת, אשר לא שיקפה את צורכי השחקנים ברמות הנמוכות יותר ואת דרישותיהם.⁶⁶ בהיעדר לגיטימציה מלמטה לריכוז המשא ומתן מרמת המפעל וכן מרמת הענף להסכמות ברמת השיא,

61 מתוך גרינברג פנחס ספיר, לעיל ה"ש 50.
62 דוח בנק ישראל דוח תעסוקה ושכר פרק ט (1970).
63 בנק ישראל מדווח כי השכר בענפי התעשייה עלה ב-10 אחוזים – כפול מהשיעור הקבוע בעסקת החבילה. ראו שם.
64 ישיבת הוועדה הכלכלית של מפא"י מיום 23.7.1972.
65 ההסכמה על הנהגת שכר מינימום כלל-ארצי ב-1972 מהווה תקדים במערכת יחסי העבודה. השלכות פוטנציאליות של קביעת שכר מינימום כלל-ארצי על מערכת יחסי העבודה נדונה לאור חקיקתו בחוק (יוסי גטניו "חקיקת חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 – נדבך חשוב בקידום מדיניות הרווחה או התערבות בוטה במערכות השכר ויחסי העבודה" שנתון משפט העבודה א 56 (1987); MUNDLAK, FADING, לעיל ה"ש 13). השלכות קביעת שכר המינימום – בהסכם ובחוק – על המערכת ועל תוצריה הקיבוציים ידונו בשוליו של מאמר זה, אולם נושא זה עדיין ממתין לבחינה מקיפה.
66 ראו דבר (30.11.1971, 6.3.1972).

נמשך המתח בין הרמות השונות במערכת ביתר שאת והשחקנים – ברמת הענף וברמת המפעל גם יחד – ביקשו להתנער מהגבלותיה של מדיניות השכר. בשונה מאופיים בשנות השישים, אז צייתו להסכמות שהתקבלו ברמתה הכלל-ארצית, בשנות השבעים פעלו השחקנים ברמת הענף באופן עצמאי יותר, זאת כתוצאה של ניסיונם לרכוש לגיטימציה מקרב השחקנים ברמת המפעל – העובדים והמעסיקים.

לאור המתח המתגבר בין רמות המשא ומתן השונות בענפי התעשייה ועלייתה ההדרגתית של האינפלציה במשק, הלך והתחזק שיתוף הפעולה בין ההסתדרות ובין לשכת התיאום ברמת השיא הכלל-ארצית. לאחר שנים מספר שבהן הובילה התסיסה ברמת המפעל לשחיקה של המשא ומתן הענפי ושליטתו במערכת יחסי העבודה, פעלה הנהגת ההסתדרות יחד עם הנהגת לשכת התיאום, במהלך המשא ומתן על הסכמי השכר לשנים 1976–1977, לחזק את השליטה במערכת יחסי העבודה באמצעות נטרול המשא ומתן הענפי והגיוון שהוא מכיל בתוכו. בדומה לתהליכים שהתרחשו במהלך שנות השישים, התגברותו של הקונפליקט בענפי התעשייה בשנות השבעים הובילה לאובדן השליטה ההיררכית במערכת יחסי העבודה ולניסיונות מחודשים להשיבה, הפעם באמצעות ריכוז סמכויות המשא ומתן. ניתוח של סעיפי ההסכם השונים מאפשר להבחין במהלך לריכוז המשילות ביחסי העבודה בסקטור הפרטי, אגב האחדה של תנאי ההעסקה ברמה העל-מפעלית ומעבר של המשקל מההסכמים הענפיים להסכם כלל-סקטוריאלי. ההסכם הביא להאחדה של התנאים הבאים על פני כלל הסקטור הפרטי: מכסות דמי ההבראה ימיי החופשה, התשלום עבור ימי אבל וימי חג, תקופת הניסיון הנהוגה טרם מעבר למעמד של עובד "קבוע" ותשלום המעסיק עבור דמי נסיעה למקום העבודה. כמו כן פעלו הצדדים לשינוי מדיניות חקיקה למען חקיקת חוק דמי מחלה, אשר ישווה את התגמול עבור ימי מחלה לכלל העובדים במשק, וכן להכללת תוספת המשפחה כחלק מתגמולי הביטוח הלאומי וחישובי מס ההכנסה אגב השוואתם על כלל ענפי המשק.⁶⁷

נושאים אלו, אשר נשמרו עד אותה עת להסכמים ענפיים בלבד, עולים באופן אחיד לראשונה על גבי הסכם קיבוצי בין דרגי השיא של השותפים החברתיים (במטרה לחזק היבטים של מונופול כלל-ארצי על קביעת תנאי ההעסקה); בהתאם למורשת המוסדית, נקבע בהסכם זה כי יישום סעיפיו ייעשה באמצעות כריתת הסכמים ענפיים אשר יכילו את קביעות ההסכם. במהלך המשא ומתן הענפי בא לידי ביטוי השינוי המוסדי ביחסי העבודה, הנשען על אופן עיגון של ההסכמות בין הצדדים ועל קביעתם הריכוזית של נושאים כלכליים רבים. דוגמה לשינוי המוסדי במשא ומתן העל-מפעלי נראית בדברי מזכיר איגוד הטקסטיל:

בשנים הקודמות כאשר ניהלנו משא ומתן בענף הטקסטיל מצאנו מולנו את בעלי המפעלים, ואלה אנשים שלפחות המציאות בשטח ידועה להם [...] כמסתבר, איתם, בדרך כלל, היה יותר פשוט להגיע להסכם. הפעם הם עשו עוול ובמקום להעמיד את בעלי המפעלים, הם שילבו קבוצה מאוד מכובדת של חבריה, שביניהם לבין בעלי המפעלים אין שום דבר. הם טכנוקרטים [...] מדוע

67 דמי מחלה ותוספת משפחה נקבעו עד 1976 בהסכמים קיבוציים בלבד.

הם עשו את זה? מסיבה מאוד פשוטה [...] הם מגנים על השיטה שלהם. קרה דבר שאני מזועזע ממנו. אני חבר הועדה למשא ומתן ואני בא לשיבה זו [באיגוד המקצועי – א"ב] לתבוע ולבקש שיתוף המחלקה בשביתה [...] והנה קם החבר אברהמוביץ' וקם החבר ז'יטלני ומודיעים לי [...] שלפי ההתרשמות שלהם הבוקר אין מקום לכל העניין [...] אני יושב כל הזמן במשא ומתן ואתה בא הבוקר ואומר לי "אני התרשמתי"? בשביל מה צריך אותי? ⁶⁸

מדברי מזכיר איגוד הטקסטיל עולה כי כחלק מתהליך המרכז של מערכת יחסי העבודה והאחדתה הטיילו המעסיקים מגבלות קשות על תהליך המשא ומתן ועל היכולת להכניס שינויים בקביעות הסכם המסגרת בהתאם לכוחם וצורכיהם, אגב שחיקה של מרחב המשא ומתן הענפי. שחיקה זו התבצעה "מלמעלה", על ידי משא ומתן ריכוזי יותר, אשר הכיל בתוכו את מקומו של המשא ומתן הענפי באמצעות ניכוס של תחומים אשר היו שמורים עד אותה עת לענף בלבד. תיעוד הדיונים באיגוד המקצועי על אודות מהלך המשא ומתן על ההסכמים הענפיים לשנים 1976–1977 חושף את מרכזו של המשא ומתן בסקטור הפרטי ואגב כך את הגבלת השחקנים המוסדיים האחרים במערכת. כך מסביר יו"ר האיגוד המקצועי, אוריאל אברהמוביץ', את דחיית בקשתו של איגוד עובדי הטקסטיל להכריז על סכסוך עבודה ענפי:

ברור לי שהדבר המחייב זהו הסכם המסגרת. מי שיכול, במשא ומתן, תוך שכנוע, להשיג הסכם נוסף, יבורך על כך [...] [אבל] לא הולכים לסכסוכים על דברים שנוגדים את הסכמי המסגרת [...] הכל סגור מלבד הותק. ⁶⁹

כפי שקבע הסכם המסגרת הכלל-ארצי, לקראת סיום תוקפו (ב-31.12.1977) נחתם בין הצדדים הסכם ביניים, אשר קבע הארכה של כל ההסכמים הענפיים עד ל-31.3.1978 – לצורך האחדת מועדי המשא ומתן במגזר הציבורי והפרטי – אז החל משא ומתן להסכם כלל-ארצי שני במגזר הפרטי. ⁷⁰ המשא ומתן הכלל-ארצי בשנים 1978–1980 התקיים בתוך הקשר שונה מזה שבו התקיים המשא ומתן להסכם הקודם: לראשונה מאז קום המדינה המפלגה השלטת בהסתדרות שונה מזו השלטת בממשלה, ולראשונה מאז קום המדינה מתקרב שיעור האינפלציה ל-100% בשנה, כפי שמתקף בדברי צבי נתנזון, חבר מליאת האיגוד המקצועי: "אנחנו עומדים בפעם הראשונה בפני המשא ומתן בתנאים חדשים שלא ידענו אותם. מותר להודות בדבר הזה. אני חושב, שתנאים של אינפלציה שלא הייתה כמוה, ובתנאים של ממשלת ליכוד, שעוד לא הייתה כמוה". ⁷¹

68 מליאת האיגוד המקצועי, 28.5.1976, אמ"ל.

69 מליאת האיגוד המקצועי, 11.5.1976, אמ"ל (ההדגשה הוספה).

70 האחדת מועדי פתיחת המשא ומתן בסקטור הפרטי והציבורי, המנוגדת לכאורה לתזה של גרינברג ("עובדים חלשים", לעיל ה"ש 6), בדבר ההפרדה הגוברת בין שני הסקטורים, תומכת בטענה מרכזית במאמר זה בדבר מרכז מערכת יחסי העבודה במהלך שנות השבעים. עקב קוצר היריעה לא ארחיב בעניין זה כאן.

71 ישיבת מליאת האיגוד המקצועי, 10.1.1978, אמ"ל. ראו גם ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל המדיניות המקצועית, 1978–1980 (1978); ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ

הסכם המסגרת הכלל-ארצי לשנים 1978–1980 קובע, נוסף על תוספת שכר הדרגתית אחידה, הנחיות רוחביות נוספות תוך מרכזו הדיונים עליהם ואגב כך גם מרכזו מערכת יחסי העבודה וחיזוק השליטה של השותפים החברתיים במערכת יחסי העבודה: קביעת שיטה רב-שנתית לחישוב שכר המינימום, פעילות השותפים החברתיים למען שינויי חקיקה (בחוק שעות עבודה ומנוחה, כך שתוסר ההגבלה על העסקה בשעות הלילה) וכן עדכון תקנון העבודה והסכם מועצות הייצור בתעשייה. כמו כן נוסח ההסכם כך שסעיפי תוספת השכר בהסכם הכלל-ארצי יהוו (לראשונה באופן רשמי) שיעור תוספת מקסימלי בשאיפה למנוע פעילות האיגודים הענפיים להרחבת המסגרת הכלכלית של הסכמיהם/הישגיהם –

עלות העבודה הכוללת (דהיינו השכר, התוספות לרבות תוספת הותק והתנאים הנלווים) תועלה בשעור כולל של עד 12.5% [...] החל ביום 1.4.78 [...] החל ביום 1.10.78 תשולם תוספת של עד 2.5% נוספים [...] על בסיס השכר המשולב ביום 72.31.12.77

כמהלך אחרון לצמצום מרחב התמרון ברמה הענפית קבעו דרגי השיא מועד לסיום המשא ומתן הענפי, מתוך המחשבה שקיצורו יגביר את התאמת ההסכמים הענפיים להסכם המסגרת. ואולם, למרות הזמן הקצוב למשא ומתן, בחלק מהענפים הוא התארך מעבר לקבוע בהסכם – עד לסוף שנת 1978, כפי שעולה מדברי יו"ר האיגוד המקצועי דאז, ישראל קיסר:

גיבשנו מדיניות מקצועית. חתמנו עם לשכת התיאום. חלק מהאיגודים המקצועיים חתמו, חלק בתהליך חתימה, חלק יש קשיים [...] יש ענפים, בענפי הייצור, שהמשא ומתן מתנהל בקשיים חמורים, גם למה שקרוי "הסכם מסגרת" [...] אני מבקש שכל החברים היושבים פה, שיעשו מאמצים לסיים את המשא ומתן בהקדם [...] העתיד, כל מה שנמשוך אותו יותר לא יקל על המשא ומתן.⁷³

במהלכים מוסדיים אלה הצליחו דרגי השיא של השותפים החברתיים ליצור משילות ריכוזית כלל-ארצית במערכת יחסי העבודה ולקבוע מסגרת מחייבת של תחומי תוכן רבים, שהיו שמורים עד אז לרמה הענפית, ולהפכם לנפוצים ומחייבים יותר, אך גם לנוקשים ומגבילים. במצב זה, נסגר מרחב הפעילות של המשא ומתן הענפי "מלמעלה" (על ידי הסכמי מסגרת כלל-סקטוריאליים), אשר נשאר אפוא לעסוק בקביעת תעריפי השכר הענפיים. ואולם, כפי שאראה להלן, מבנה הרמה הענפית בישראל וכן האופן שבו היא מאפשרת ביטוי ואיזון של ממדי המונופול והייצוג של העובדים והמעסיקים, הובילו לחולשה ניכרת שלה בנושאים אלה.

72 ישראל המדיניות המקצועית 1980–1982 (1980); ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל המדיניות המקצועית, 1982–1984 (1982) (ההדגשה הוספה).

73 הסכם קיבוצי כללי – "הסכם מסגרת" שנחתם ביום 23.3.1978, ס' 2 (א + ג). בחינה של כלל ההסכמים הענפיים מראה שתוספת השכר יושמה במלואה בכולם, כלשונה בהסכם המסגרת.

73 מליאת האיגוד המקצועי, 16.5.1978, אמ"ל.

יצוין שבשיטה זו של ניתוח תוכנם של הסכמים קיבוציים ניתן לראות שמרכוזה של מערכת יחסי העבודה, כפי שעולה מהסכמי המסגרת הכלל-ארציים בשנים 1976 ו-1978, מעלה רבדים נוספים בתהליך אותו מזהה קריסטל בעבודתיה.⁷⁴ המתודולוגיה האיכותנית-היסטורית, המתמקדת בניתוח המבנה והתוכן של ההסכמים הקיבוציים ברמות השונות, מצליחה להבחין במגמות המקבילות, הסותרות לכאורה, ובכך להעשיר את הבנתנו על אודות תהליכי שינוי מוסדי של יחסי העבודה.

2. היברידיזציה של מערכת יחסי העבודה – 1980–1995

כפי שהראיתי לעיל, הופעתם של הסכמי המסגרת הכלל-ארציים בסקטור הפרטי החל משנת 1976 מסמלת שחיקה של רמת המשא ומתן הענפית "מלמעלה" – בתהליך מרכוזה של מערכת יחסי העבודה – לצד ירידת השפעתה של החסות המדינתית על המערכת ושימור של שיעור התיאום הנמוך בענפי התעשייה. במצב זה של תעסוקה מלאה בענפי התעשייה (שנשמר לאורך כל שנות השבעים), היה המשא ומתן הענפי במערכת יחסי העבודה מעין "רצפה" חדשה, שעל גביה צומח ומתרחב המשא ומתן המפעלי, המוביל, בהיעדר תיאום בין המעסיקים השונים ובין העובדים לבין ארגונם, לתוספות רבות לשכר העובדים ולשחיקה מקבילה בתעריפי השכר הענפיים. דוגמה לתהליך זה של שחיקה "מלמטה" ניתן לראות בדיונים המתקיימים באיגוד המקצועי בנושא המשא ומתן לקראת הסכם המסגרת לשנים 1976–1977, בדבריו של מזכיר הסדרות עובדי המתכת דאז, שלמה זן-בר:

אני סבור שהמצב במשק [...] והתעריפים כל כך השתבשו [...] שראשית כל הבעיה הראשונה היא בניית תעריפים חדשים [...] כל מדיניות שכר כללית שאיננה תופסת, איננה לטובת הפועלים ואיננה טובה גם לענפים.⁷⁵

השחיקה בחשיבותו וביעילותו של המשא ומתן הענפי במערכת יחסי העבודה "מלמטה", באמצעות עליית השפעתה של הרמה המפעלית, עולה שוב כאשר מזכיר הסדרות עובדי המתכת (יצחק גלעדי, מחליפו של זן-בר), מעלה את חשיבותו של השסע הלאומי בפיצול בין קבוצות עובדים בסקטור הפרטי:⁷⁶

74 ראו טלי קריסטל "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים בישראל, 1957–1998" עבודה חברה ומשפט ט 17 (2002); Tali Kristal & Yinon Cohen, *Decentralization of Collective*

75 מתוך דיון מליאת האיגוד המקצועי על המשא ומתן לשנים 1976–1977, 13.1.1976, אמ"ל. יש לציין כי אמירותיו של זן-בר עולות כחמש שנים לאחר עדכון התעריפים בענף המתכת והתאמתם למציאות השכר בענף. מצב זה מוביל למסקנה על פעילותה הענפה והאינטנסיבית של הרמה המפעלית בתקופה זו.

76 הממד הלאומי עולה גם במחקרים אחרים כגורם משמעותי בפילוח שוק העבודה, ועל כן תמוהה היעדרותו הכמעט-מוחלטת מהדיונים על מדיניות השכר באותן שנים. בעוד גרינברג מייחס לתוצאות מלחמת 67, ובעקבותיה לכניסתם של עשרות אלפי עובדים פלסטינים לשוק העבודה, את הפיצול בתוך מעמד העובדים – בין עובדי הסקטור הציבורי ה"חזקים" לבין עובדי הסקטור הפרטי ה"חלשים" – הממצאים האמפיריים מראים כי על אף החלשתם לכאורה של עובדי הסקטור

פועל יהודי לא מסוגל לחיות בתעריף הזה. את התעריף מנצלים כדי לתת לערבים [...] בינתיים אצה להם [לעובדים] הדרך ובינתיים המסלול הראשון הופך להיות המסלול המפעלי ואז אנחנו מפסידים את הסוד.⁷⁷

ריכוז השליטה במערכת יחסי העבודה בשלהי שנות השבעים, עם הופעתם של הסכמי המסגרת הכלל-ארציים, מצמצם עוד יותר את ממד ייצוג העובדים, הקריטי בפעילות האיגוד המקצועי, ומחזק את נטיית העובדים לפעול להגברת ייצוגם ברמה המפעלית – במסגרת הקיבוצית של ההסתדרות או מחוצה לה.

פעולת המשא ומתן ברמת השיא הכלל-ארצית לשחיקה "מלמעלה" של הרמה הענפית, יחד עם עליית השפעתה של הרמה המפעלית ושחיקת תעריפי השכר הקבועים בהסכמים הענפיים "מלמטה", יוצרים מעין תנועת מלקחיים הסוגרת את מרחב המשא ומתן הענפי. בעוד ריכוז השליטה במערכת יחסי העבודה מאפשר השוואה של מכלול התנאים הסוציאליים בסקטור הפרטי, ביזור התהליכים של קביעת השכר מוביל ל"בריחה" של השכר מהקבוע בתעריפים הענפיים, לכניסה הולכת וגוברת של מנגנוני השוק החופשי לתוך מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית ולהיחלשות השפעתה על שוק העבודה. מצב זה, אותו אני מכנה "קיטוב של מערכת יחסי העבודה" – המסמל במקרה זה התרחקות של רמת המשא ומתן הכלל-ארצית מרמת המשא ומתן המפעלית בהיעדר רמת ביניים מתווכת – מחליש עוד יותר את יכולת התיאום של ה"שותפים החברתיים" בין הרמות השונות של יחסי העבודה. היחלשות התיאום בענפי התעשייה מתבטאת ביכולת הולכת ויורדת של תוצריה של מערכת יחסי העבודה לייצג את צורכי היחידים בשוק העבודה, והיא פוגעת ביכולת ליצור ולשמר מדיניות שכר ריכוזית, אגב ביזור גובר של מנגנוני קביעת השכר.

לעומת המתרחש בענפי התעשייה הובילה המציאות הכלכלית-פוליטית בענפי השירותים לשימור הפעילות ברמה הענפית והרלוונטיות שלה לעובדים בענפים אלו. תהליכי השחיקה "מלמעלה" השפיעו על המתרחש בענפי השירותים בצורה דומה להשפעתם על ענפי התעשייה, ומרבית התנאים הסוציאליים בענפים אלו נקבעו גם כן על ידי הסכמי המסגרת הכלל-ארציים. ואולם, מידת התיאום הגבוהה בין המעסיקים בענפים אלו אפשרה הפניה של משאבים כלכליים לטובת הטבות סוציאליות בענפי השירותים במקום לעליות שכר. כך לדוגמה, בניגוד לענפי התעשייה, במרבית ענפי השירותים נחתמו הסכמי פנסיה מקיפה כבר במהלך שנות השבעים. התיאום בין המעסיקים בענפים אלה בא לידי ביטוי בשיעור החברות הגבוה בארגוני מעסיקים, אשר לעומת שיעור ההתארגנות הנמוך של המעסיקים בענפי התעשייה התאפיינו לכידות

הפרטי היו בתוכם קבוצות משמעותיות של עובדים "חזקים". כמו כן, משרד העבודה והרווחה, המחלקה ליחסי עבודה דין וחשבון על יחסי העבודה בישראל ועל פעולות המחלקה ליחסי עבודה (1979), מציין כי בעוד בענפי הבניין והחקלאות מועסקים 25% ו-12.3% עובדים פלסטינים (בהתאמה, מתוך כלל המועסקים בענף), בענפי התעשייה השונים מועסקים 4.6% עובדים פלסטינים. לצד נתונים אלו, הממצאים על אודות התפתחותה של הרמה המפעלית ביחסי העבודה בתעשייה מאפשרים נקודת מבט חדשה על פיצולו של שוק העבודה הישראלי. מליאת האיגוד המקצועי, 17.1.1978, אמ"ל (ההדגשות הוספו).

גבוהה, 78 זאת מתוקף הדמיון בין הפעילות העסקית של המעסיקים בענפי השירותים השונים ועקב מיעוטם היחסי במשק הישראלי המתפתח. כמו כן, ההפרדה הארגונית בין התארגנות המעסיקים בענפי השירותים השונים אפשרה הומוגניות יחסית בתוך כל ארגון מעסיקים, אשר השפיעה על הלכידות הארגונית וכן על יכולתו של הארגון לייצג ולקדם את האינטרסים של כלל החברים בו בצורה שווה. לבסוף, זהות האינטרסים בין החברים בארגון מעסיקים ענפי מוגדר אפשרה לארגונים אלו יצירת יוזמות רווחה ושירותים למעסיקים החברים, אגב הגברת המוטיבציה לחברות בשורות הארגון. 79 על אף שחיקת ההסכמים הענפיים "מלמעה", חוזק ההתארגנות, יחד עם חשיבותה והשפעתה בספרות שונות לטובת המעסיקים, אפשרה שימור של יחסי עבודה ענפיים איתנים ומתמשכים.

בה בעת, חולשתם הכלכלית-פוליטית של העובדים בענפי השירותים, שנבעה מהיעדר תעסוקה מלאה בענפים אלה וכן ממיצוב חברתי שולי, מנעה התפתחות של התארגנויות העובדים ברמה המפעלית, ובכך שמרה מפני שחיקה "מלמטה" של מבנה השכר התעריפי. היעדר תעסוקה מלאה (עקב גישה רבה יותר של עובדים פלסטינים, נשים ומזרחים לענפים אלו) השתלב עם מעמד חברתי נמוך של העובדים בענפים אלו (וכן אסטרטגיה מדירה של ההסתדרות) 80 לכדי מניעה אפקטיבית של התארגנות העובדים בענף, הקמת ועדי עובדים או קיומו של משא ומתן ברמה המפעלית או האינדיווידואלית. השותפות החברתית בענפים אלו מילאה את האינטרסים של הצדדים – בשקט תעשייתי ובמשאבים כלכליים ופוליטיים 81 – ואפשרה את המשכיות המשא ומתן ברמה הענפית גם במהלך שנות השמונים (תחת הסכמי המסגרת בסקטור הפרטי ומאז 1987 גם חוק שכר המינימום), הגם שבחלק מענפי השירותים הייתה מידת האכיפה של ההסכמים הקיבוציים נמוכה מאוד.

חולשתם של העובדים בענפים אלו מנעה ערעור על המערכת המוסדית הקיימת, באמצעות פעילות מפעלית או תוך שימוש בכלים אשר נחשבים היום כחלק מלחם חוקה של מערכת יחסי העבודה (כגון תובענות ייצוגיות), 82 ואפשרה לשותפים החברתיים משילות אוטונומית על יחסי העבודה בתחומים אלו של המערכת. כך לדוגמה פעלו השותפים החברתיים לעיכוב והתאמה

78 כפי שמציינים שירום ויעקובסון כבר ב-1975, גם היום בלתי אפשרי למצוא מידע על שיעור החברות בארגוני מעסיקים בישראל. ואולם, מראיונות שערכתי עם בעלי תפקידים בהתאחדות התעשיינים נראה כי בשנות השבעים, כמו גם בשנות התשעים, לא עלה שיעור ההתארגנות של מעסיקים בענפי התעשייה על 25%. ראו Arie Shirom & Dan Jacobson, *The Structure and Function of Israeli Employers' Associations*, 30 INDUSTRIAL RELATIONS 452 (1975).

79 ארגוני המעסיקים מספקים שירותים שונים לחברים לתמיכה בפעילותם העסקית, לדוגמה: בענף המלונות – החברה הכלכלית שליד התאחדות המלונות בישראל בע"מ; ובענף הקולנוע – חברת ה.ע.נ.ק – אספקה ושירותים של התאחדות ענף הקולנוע בישראל בע"מ.

80 לדיון באסטרטגיה של ההסתדרות בענפי השירותים ראו Bondy, לעיל ה"ש 40.

81 לדיון במשאבים הכלכליים-פוליטיים שלהם זכו השותפים החברתיים בענפי השירותים ראו Bondy, לעיל ה"ש 40.

82 ראו ערן גולן ויעל פליטמן "תובענות ייצוגיות ומשפט העבודה הקיבוצי – הטוב, הרע והמכוער" מעשי משפט ג 201 (2014); מורן סבוראי "תכליתם של מנגנוני ייצוג במשפט העבודה: מנגנון התובענה הייצוגית אל מול הכלים המסורתיים של משפט העבודה הקיבוצי" ספר אליקה ברק-אוסוסקין (סטפן אדלר ואח' עורכים, 2012).

של עליות שכר ושינויים בתנאים סוציאליים, כפי שנקבעו מעת לעת בהסכמי המסגרת הכלל-ארציים בשנים 1980–1995 על מנת להיטיב עם המעסיקים בענף. כחלק מ"שותפות מחלישה" זו (המחלישה את העובדים על חשבון השותפים החברתיים), לאחר הסכמה על תוספות שכר, נחתמו לעיתים הסכמים אשר קבעו הפחתה של זכויות אגב הורדה ודחייה של תוספות שכר כלל-ארציות בענפים אלו.⁸³

בניגוד לשותפות החברתית בענפי התעשייה, שאפשרה את התחזקותם של העובדים אך כשלה בייצוגם ובריסון דרישותיהם לתוספות שכר (ועל כן חדלה מהתחדשותה), השותפות החברתית בענפי השירותים תפקדה על בסיס חולשת העובדים, כבלם להישגים כלכליים מקומיים ולפריצת מסגרת ההסכמים הענפיים, ועל כן השתמרה היטב. עד להתפרקותה של השותפות החברתית בענפי התעשייה הוכלו הברלים אלו בין הענפים השונים תחת מערכת קורפורטיסטית אחודה, בעלת שתיים-שלוש רמות פעילות (רמת המסגרת הכלל-ארצית, הרמה הענפית ובחלק מהמקרים גם רמה מפעלית). ואולם, אל מול האתגרים הכלכליים והפוליטיים השונים החלו להופיע שינויים דיפרנציאליים במערכת יחסי העבודה – שבאו לידי ביטוי בהתפרקות שיתוף הפעולה הענפי בתעשייה אל מול השתמרותו בשירותים. בעוד יחסי העבודה בענפי התעשייה מאופיינים כיום בפעילות והסדרה מפעלית בלבד (לצד תחולה של הסכמים כלל-ארציים ספורים המסדירים תנאים סוציאליים בסיסיים), יחסי העבודה בענפי השירותים מאופיינים בדומיננטיות כמעט-מוחלטת של פעילות והסדרה ענפית (על אף אתגרים ליציבותם מצד ארגוני חברה-אזרחית וארגוני עובדים מתחרים).⁸⁴ התפתחות דיפרנציאלית זו הודגשה ביתר שאת מאז הפסקתה של שגרת המשא ומתן הכלל-ארצי בסקטור הפרטי (ב-1995) אשר הבליט את הפיצול במערכת יחסי העבודה, המסתמך על קיומם המקביל שני הגיונות מוסדיים שונים ובהתאמה מקיימת בתוכה שני דפוסי פעולה שונים. הדפוס הריכוזי נשמר בפעילות העל-מפעלית בענפי השירותים, ואילו בענפי התעשייה התפתח הדפוס הפלורלי-ליברלי, אגב הכנסת גיוון ושונות בדפוסי הפעולה בענפים השונים והיווצרותה של מערכת המכונה במחקר "מערכת יחסי עבודה היברידית".

סיכום ומסקנות

במאמר זה הראיתי כיצד שינויים במבנה המוסדי של מערכת יחסי העבודה, הכוללים שינוי באופני ההסדרה הדומיננטיים של תנאי העסקה בסקטור הפרטי, מובילים להיווצרותה של מערכת היברידית, המתפקדת בזירות שונות על פי הגיונות ודרכי פעולה שונים. תהליך התפתחותה של מערכת יחסי העבודה ההיברידית, הנשען על שינויים דיפרנציאליים בתפקודה של רמת ההסדרה הענפית של יחסי העבודה, מאפשר את חשיפתו של הרציונל העומד בבסיס

83 ראו לדוגמה הסכם קיבוצי מס' 7096/1983 בין האיגוד הכל ארצי של מפעלי הניקיון והאחזקה בישראל והארגון הארצי של מפעלי השמירה בישראל לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל בעניין דחייה של תוספות השכר בענפי הניקיון והשמירה והפחתתן (14.7.1983).

84 ראו גולן ופליטמן, לעיל ה"ש 82; סבוראי, לעיל ה"ש 82.

ההסדרה הריכוזית של יחסי העבודה בישראל, הפועלת כמנגנון שליטה-מלמעלה. שליטה זו נעשית באמצעות מערך מוסדי של הסכמים קיבוציים, אשר מתחזקים את שליטת השותפות החברתית (בין ארגוני העובדים לארגוני המעסיקים) כמערך משילות ריכוזי, אגב צמצום מתמשך של ממדי הייצוג של עובדים ומעסיקים. היעדר הייצוג יוצר חולשה כרונית של התיאום בין מוסדות המערכת ובין הרמות השונות בתוכה ומוביל להופעתה של דיפרנציאציה מוסדית חדשה, כאשר העובדים (והמעסיקים) החזקים יותר יוצרים אפיקי ייצוג חדשים עבור עצמם – באמצעות פיתוח של משא ומתן ברמה מפעלית – בעוד העובדים החלשים יותר נותרים עם המוסדות הקיימים.

התפתחות המשא ומתן המפעלי בענפי התעשייה פורצת את מסגרות השליטה הענפיות המרסנות ומערערת את מערכת יחסי העבודה ואת מוסדותיה, הנשענים על התחייבות השותפים החברתיים לריסון שכר. כאשר כושלים ניסיונות השותפים החברתיים לחיזוק התיאום בין הרמות השונות במערכת – באמצעות ריכוז השליטה ביחסי העבודה בכלל הסקטור הפרטי – מתחזקות מגמות הביזור של המשא ומתן הקיבוצי בענפי התעשייה. האופן שבו נבנו מוסדות ההסדרה הריכוזיים בסקטור הפרטי (קרי – האיגודים הענפיים, ארגוני המעסיקים וההסכמים הענפיים), אשר התבססו על היעדר פעילות ברמה המפעלית של יחסי העבודה, הוביל לקיטוב הולך וגובר במבנה המוסדי של המערכת בענפי התעשייה, עם דרישת החלקים החזקים יותר בתוכה לייצוג ישיר של צורכיהם. בהיעדר מנגנוני תמיכה ותיאום בין שני הקטבים השונים – רמת השיא הכלל-ארצי והרמה המפעלית – הוביל המבנה המקוטב לביזור הפעילות המוסדית בענפי התעשייה. בה בעת, עוצמתם הפוליטית הנמוכה של העובדים בענפי השירותים (אשר התבטאה במעמדם החברתי כמו גם בהיעדר התארגנות העובדים ברמה המפעלית ובהיעדרם של הסכמים קיבוציים מפעליים) לא אפשרה אתגור של מבנה הייצוג באמצעות משא ומתן מפעלי אוטונומי (או "חתרני") והובילה לשעתוק המבנים המוסדיים הקיימים, אגב שימור שיתוף הפעולה הענפי בתחום השירותים.

מהלכי השעתוק והשינוי המקבילים במערכת יחסי העבודה הובילו להתגבשות פני היאנוס של המבנה המוסדי הקיים, המכיל בתוכו את מוסדות העבר הוותיקים הפועלים על בסיס ההיגיון הקורפורטיסטי של שותפות חברתית ברמות הריכוזיות, לצד מוסדות "חדשים" – של משא ומתן מפעלי ומבוזר הפועל על בסיס הגיון ליברלי-פלורלי. אופייה של רמת המשא ומתן הענפית במערכת יחסי העבודה בישראל, כרמה המתמקדת בפיתוחה של שליטה כלכלית-פוליטית בשוק העבודה אגב הזנחת התיאום עם הרמות האחרות במערכת ודיכוי של ייצוג העובדים והמעסיקים בתוכה, לא אפשר את יצירתן של התאמות הכרחיות בתוכה לאורך השנים, והיא נשארה יציבה בענפים שבהם (כמעט) לא אותגרה. תלותה של הרמה הענפית בשליטה על שכר העובדים ובשיתוף הפעולה של העובדים (והמעסיקים) עם המערכת וצרכיה גרמה לכך שבהיעדר שיתוף פעולה (או ציות) שלהם, בעיתות של שפע כלכלי כמו גם בעיתות משבר, היא מאבדת מיכולתה להגשים את מטרותיה ועל כן היא קורסת. קריסה זו מובילה

לעלייה במדדי אי-שוויון בשוק העבודה, לצד ירידה בכוחם של סוכנים מוסדיים לקדם מדיניות חברתית כוללת.⁸⁵

קיומן המקביל של שתי "תתי-מערכות" ביחסי העבודה בישראל, המבטאות הבדלים במאזן הכוחות בין עובדים ומעסיקים בחלקיה השונים של מערכת יחסי העבודה, מבטא חולשה של המבנה המוסדי שלה ויכולתו לענות על צרכי השחקנים השונים הפועלים בו. המתח בין רמות המשא ומתן השונות מבטא היעדר מסוגלות לשלוט על תנאי העבודה והשכר כמו גם ירידה ביכולת לייצג את קולם הקולקטיבי של ציבור העובדים והמעסיקים ולבצע מוביליזציה שלהם. אל מול ריבויין של התארגנויות עובדים ברמה המפעלית מחד גיסא, ורמת תיאום יורדת בין המעסיקים בענפים המאורגנים בסקטור הפרטי מאידך גיסא, ניתן לשער את התרחשותם של שינויים מוסדיים נוספים בעתיד ואת ביזורן של ה"שמורות" האחרונות של המשא ומתן הקיבוצי הריכוזי בסקטור הפרטי. לעומת זאת, יצירה של מנגנוני תיאום חדשים, שיאפשרו שילוב בין שליטה ובין ייצוג,⁸⁶ יכול ויביא לריכוז מחודש של המשא ומתן הקיבוצי ולאפשרויות נוספות של תכנון משותף של שוק העבודה.

85 ראו קריסטל "הכלכלה הפוליטית", לעיל ה"ש 29.

86 ראו Assaf Bondy & Guy Mundlak, *Connecting the Dots: Coordination in Decentralized Trade Union Organizing*, in COLLECTIVE BARGAINING AND COLLECTIVE ACTION (Julia Lopez ed., 2019).