

יחסים במשבר: משבר הקורונה והעמקת הליברליזציה ביחסי העבודה בישראל

אסף בונדי*

תקציר. בחינת אופני ההתמודדות החברתית-כלכלית עם מגפת COVID-19 מעלה שאלות רבות בדבר ההשלכות של מצב החירום על הכלכלה הפוליטית בישראל. הערת המחקר בוחנת מהן ההשפעות של המגפה ומצב החירום על המרחב הפוליטי של יחסי העבודה בישראל. היא מציגה ממצאים חדשים המראים כי אף שבמדינות רבות, וגם במצבי חירום קודמים בישראל, יחסי העבודה תרמו להתמודדות עם מצב החירום באמצעות דיאלוג בין ארגוני העובדים והמעסיקים ובין המדינה, במצב החירום הנוכחי בישראל הוחלף הדיאלוג המסורתי במשילות מדינתית חד-צדדית המבוססת על תקנות לשעת חירום. מניתוח הממצאים עולות תובנות ראשוניות לגבי מקומם המשתנה של השחקנים השונים ביחסי העבודה בזמן המגפה, התעוררותה של ההתארגנות המקומית, וחרב הפיפיות שבהגנה על העובדים במגזר הציבורי. לטענתי, צמצום המרחב הפוליטי של יחסי העבודה מבטא העמקה של מגמות ליברליזציה ששררו עוד קודם ביחסי העבודה בישראל ומשקף את שחיקת כוחם המוסדי של העובדים וארגוניהם. לסיכום הערת המחקר מוצגות הצעות לכיווני מחקר העולים מהממצאים, הנוגעים להשפעות מצב החירום על הכלכלה הפוליטית והשלכותיו על יחסי העבודה בפרט ועל יחסי מדינה-חברה בכלל.

מילות מפתח: יחסי עבודה, ליברליזציה, משבר הקורונה, מרחב פוליטי.

מבוא: יחסי עבודה בין שגרה למשבר

כמו במצבי חירום ומשברים קודמים, מצב החירום והמשבר הכלכלי-חברתי הנובע ממגפת הקורונה (להלן "משבר הקורונה") הוא אכן בוחן לתרומתם של יחסי העבודה – ושל הדיאלוג המתקיים במסגרתם בין הון, עבודה ומדינה – לכלכלה הפוליטית ולהתמודדות עם אתגרים חברתיים הנובעים ממשבר. נראה כי במדינות מערביות רבות היו יחסי העבודה מבנה מוסדי שמילא תפקיד חשוב בהתמודדות עם השלכות משבר הקורונה על שוק העבודה בפרט ועל הכלכלה הפוליטית בכלל (לסקירה השוואתית של תרומת יחסי העבודה בזמן המשבר במדינות

* ד"ר אסף ש' בונדי, מרכז ספרא לאתיקה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. הערת המחקר נכתבה כחלק מפרויקט המחקר "השפעות משבר הקורונה על המרחב החוקתי של יחסי העבודה", במימון מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, המכללה למנהל.

אירופה ראו (ETUC, 2020). בישראל זכה הדיאלוג הקורפורטיסטי – בין ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים (להלן "השותפים החברתיים") והמדינה – למקום מרכזי לאורך העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. על אף השחיקה בתרומת יחסי העבודה לכלכלה הפוליטית בישראל לאורך העשורים האחרונים (קריסטל, 2014; Mundlak, 2007), במצבי חירום ניכר כוחם של השחקנים המוסדיים בהסדרת שוק העבודה על בסיס המבנה המסורתי של יחסי העבודה.¹ כפי שמראה הערת מחקר זו, במשבר הקורונה, שבמסגרתו הוטלו על השוק הגבלות ממשלתיות חסרות תקדים, הועמקה מגמת השחיקה בכוחם המוסדי של השחקנים בתחום יחסי העבודה וצומצם המרחב הפוליטי של יחסי העבודה. מתוך כך עולות שאלות בדבר השינויים שמשבר הקורונה יוצר ביחסי העבודה בישראל ובדבר תהליכי שינוי נרחבים בכלכלה הפוליטית בישראל.

הממצאים המוצגים כאן מבוססים על שיטות של מחקר איכותני, ובראשן ניתוח מסמכים ראשוניים. לטובת המחקר נותחו כ-50 הסכמים קיבוציים ברמות השונות של שוק העבודה (הרמה הלאומית, הענפית והמקומית – רמת המפעל) שנחתמו בחודשים מרץ-נובמבר 2020 ואשר מסדירים את יחסי העבודה ותנאי ההעסקה בפרוץ מגפת הקורונה. לצורך השוואה של יחסי העבודה במשבר הקורונה ובין אלה שבמשברים קודמים נותחו גם הסכמים קיבוציים נוספים (בעיקר ברמה הלאומית) שנחתמו לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006), המשבר הכלכלי העולמי (2008-2009) ו"המבצעים הצבאיים" ברצועת עזה (2008-2009, 2012, 2014). מקורם של מרבית ההסכמים הקיבוציים הוא אתר האינטרנט² של היחידה ליחסי עבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ואלו שלא נמצאו שם נמסרו לי על ידי הצדדים להסכם. נוסף על כך, המחקר מבוסס על ניתוח של כתבות העוסקות ביחסי עבודה בזמן מגפת הקורונה (ואשר פורסמו באתרי האינטרנט של כלי תקשורת מרכזיים בישראל בחודשים מרץ-אוקטובר 2020), וכן על פסיקות משפטיות העוסקות בהסדרת שוק העבודה מול אילוצי המגפה (בעיקר פסקי דין של בית המשפט העליון, בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק); כל פסקי הדין נדלו ממנוע החיפוש נבו. לצד ניתוח מסמכים ראשוניים אלו, הערת המחקר מבוססת על 10 ראיונות שנערכו בחודשים יולי-אוקטובר 2020 עם מקבלי החלטות ושחקנים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה בישראל – פקידים בכירים במשרדי ממשלה, נציגי ארגוני עובדים ומעסיקים, ועורכי ועורכות דין. המרואיינים והמרואיינות נשאלו על נקודת מבטם לגבי תהליכים ביחסי עבודה שהתרחשו במהלך החודשים מרץ-אוקטובר 2020, וכן על פרשנותם למסקנות שעולות מניתוח המסמכים הראשוניים.

צמצום המרחב הפוליטי של יחסי העבודה: משבר הקורונה לעומת משברים קודמים

ממצא ראשון שעולה מניתוח המדיניות הכלכלית-חברתית עם פרוץ משבר הקורונה הוא כי הממשלה בחרה לעצב את הכלכלה והחברה בישראל באופן חד-צדדי וללא דיאלוג, תוך הפקעה

¹ ראו למשל הסכם קיבוצי להתמודדות עם מלחמת לבנון השנייה מס' 20067042; וכן עסקת החבילה להתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי מיום 23.6.2009.

² חיפוש הסכם עבודה קיבוצי, באתר: <https://apps.moital.gov.il/WorkAgreements/>

של הדיון הפרלמנטרי וצמצום הביקורת והדיון ציבוריים על שינויים רגולטוריים מהותיים. לכאורה ממצא זה ידוע ומובן, אולם בהשוואה למדינות אירופיות ולמשברים כלכליים-פוליטיים קודמים, במשבר הקורונה התרחשה בישראל סטייה ניכרת משגרת ההסדרה של שוק העבודה. במדינות רבות שמורשתן המוסרית בשדה יחסי העבודה דומה לזו של ישראל נערך דיאלוג מתמשך ומעמיק בין השחקנים השונים בתהליכי ההסדרה של שוק העבודה (ETUC, 2020). בישראל עצמה מילאו בעבר יחסי העבודה המתמשכים בין המדינה לשותפים החברתיים תפקיד מרכזי, כפי שעולה מניתוח הסדרת שוק העבודה במשברים קודמים בישראל (משבר הדוט-קום והאינתיפאדה השנייה בשנים 2001-2003; המשבר הפיננסי העולמי בשנים 2008-2009; וכן משברי תעסוקה מקומיים שנבעו ממלחמות או "מבצעים צבאיים" בשנים 2006, 2008-2009, 2012 ו-2014). בחלק מהמשברים הקודמים אמנם ניכרו מתח ועימותים בדיאלוג בין הצדדים, אבל במרביתם באה לידי ביטוי המורשת המוסרית ההיסטורית של שותפות ריכוזית, קורפורטיסטית, ביחסי העבודה בישראל. לעומת זאת, במשבר הקורונה נעשתה פעולה ממשלתית חד-צדדית באמצעות תקנות לשעת חירום (פקודת בריאות העם, 1940 והצווים שהותקנו מכוחה) שבמסגרתן פעלה הממשלה להגבלה ניכרת של חופש התנועה, חופש העיסוק וגם חופש הביטוי ללא דיאלוג עם שחקנים מוסדיים ואף ללא דיון פרלמנטרי (בונדי, 2020ב).

במשברים קודמים פעלו הצדדים ליחסי העבודה להתאים את שוק העבודה לצרכים חדשים או זמניים שעולים ממצב כלכלי-פוליטי משברי. כך, למשל, כשנפגע ענף התיירות בתקופת האינתיפאדה השנייה (2001-2003) נחתם בין ההסתדרות, התאחדות המלונות (ארגון המעסיקים הענפי) והמוסד לביטוח לאומי הסכם ענפי ארצי שהסדיר את צמצום ההעסקה בענף והרחיב את הזכויות לרמי אבטלה ולהשקעה מדינתית בהכשרות מקצועיות לעובדים (בונדי, 2020א). כשנפגעה התעסוקה באזור הצפון בתקופת מלחמת לבנון השנייה נחתם הסכם קיבוצי שהסדיר מימון משותף של המשבר התעסוקתי ושל זכויותיהם הסוציאליות של העובדים על ידי המדינה והמעסיקים הפרטיים.

במשבר הקורונה, לעומת זאת, הודרו השותפים החברתיים מהדיון על הסדרת שוק העבודה, ותחת זאת ננקטה משילות מדינתית אקסקלוסיבית שקבעה הגבלות רחבות בעלות השפעה מכרעת על שוק העבודה ועל מערכת הביטחון הסוציאלי. לדוגמה, באמצעות תקנות לשעת חירום הגבילה הממשלה את הפעילות הכלכלית ואסרה על התכנסויות, וכך צמצמה דרסטית את פעולתם של מקומות עבודה והביאה לפגיעה עמוקה בחופש העיסוק ובכושר ההשתכרות של עובדים ומעסיקים; במהלך חד-צדדי, וללא היוועצות, היא הרחיבה את כיסוי ביטוח האבטלה ובכך תמכה בקטיעה של יחסי העבודה ובהוצאה גורפת של עובדים לחופשה ללא תשלום; באמצעות ניצול חד-צדדי של חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976 היא פעלה להעביר אל המעסיקים את האחריות על תגמול לעובדים שנאלצו להיעדר מעבודתם עקב הוראת בידוד מחייבת; ועקב הצמצום הדרסטי בפעילות הכלכלית היא פעלה לבטל את ההגנות על נשים (בהיריון או במהלך טיפולי פוריות) מפיטורין שרירותיים.

צמצום המרחב הפוליטי של יחסי העבודה וחוסר שיתוף הפעולה בהסדרה הריכוזית של שוק העבודה אפיינו את חודשי המשבר הראשונים (מרץ-נובמבר 2020). כפי שאראה כעת, הבחירה הפוליטית במשילות מדינתית אוטונומית הובילה לשחיקה בכוחם של השותפים החברתיים ולעלייה בקונפליקטים בין הצדדים השונים ליחסי העבודה.

השפעת השחקנים על חוסר שיתוף הפעולה

על אף מסורת הדיאלוג בין הצדדים ביחסי העבודה בימי שגרה וגם בימי משבר, מיסודו של מצב החירום הוביל לפיתוח דפוסי פעולה אשר מטבעם הגבילו את יכולת ההידברות והתיאום בשוק העבודה, כפי שעולה מריאיון שערכתי עם בכיר במשרד המשפטים:

כשעושים הליכי חקיקה תמיד צריך לעבור דרך תהליכי שיח. [אבל] תקש"ח [תקנה לשעת חירום] בהגדרתו לא מתכתב עם הליכי חקיקה ראויים – הוא נעשה בצומת של אין ברירה. זה שובר את כללי הפרדיגמה המשפטית. אם יש לך זמן להיוועצות, אתה לא בתקש"ח. [...] לא הצלחנו להניע תהליכים אחרים [...] ולכן הלכנו על אופציית התקש"ח. ניסינו לרוץ אחרי המציאות והנחיות הממשלה. (25.8.2020)

בדבריו מציין המרואיין את השפעת ההחלטה הראשונית – הכרזת מצב חירום – על אופייה הריכוזי והחד-צדדי של המשילות לאורך המשבר. ואולם מראיונות נוספים שערכתי עולים שני גורמים נוספים לפיתוחו של דפוס משילות כזה. האחד הוא הפקדת ניהול המשבר בידי גופים שהדיאלוג אינו חלק מסל הכלים המנהליים שלהם, כפי שעולה מדבריו בכיר נוסף בשירות המדינה:

מי שהוביל את כל התהליכים שנוגעים להסדרה של שוק העבודה [במהלך חודשי המשבר הראשונים] לא היה משרד העבודה אלא משרדים אחרים – משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר – שהיוועצות היא לא בדנ"א שלהם, אין להם את הידע, הניסיון ואפילו לא את פרטי הקשר. אז לא נעשתה היוועצות גם במקרים שלדעתנו היא הייתה חיונית או לכל הפחות אפשרית. (20.8.2020)

כלומר, לצד ההכרזה הרשמית על מצב חירום עולה גם תרומתה של זהות השחקנים המנהלים את המשבר; שתי אלה השפיעו על גיבוש אופייה של המשילות הכלכלית-חברתית. ריכוז של סמכויות הביצוע רומז על הגורם הנוסף לחד-צדדיותה של המשילות המדינתית – היעדר אמון בין השחקנים המדינתיים ובין השחקנים ביחסי העבודה. כך מתאר בריאיון בכיר בהסתדרות הכללית החדשה: "במשרד האוצר אין אמון כלפי המעסיקים הפרטיים ולכן גם מאוד קשה לשתף פעולה ביצירה של מודלים אחרים, חדשים [...] שהם קצת יותר מורכבים, לא [דיכוטומיים], ומאפשרים שימור של פעילות חלקית בתמיכה של המדינה" (22.6.2020). גם סגנית הנשיא של התאחדות התעשיינים סיפרה בדיון ציבורי כי הדיאלוג בין ארגוני המעסיקים לממשלה מצומצם מאוד וכי פקידי ממשלה בכירים מפגינים חוסר אמון בשותפים ליחסי העבודה ומסרבים לדון בהצעותיהם. היעדר האמון בין המדינה לשותפים החברתיים השפיע על התקצוב הממשלתי החרוג להתמודדות עם מצב החירום והוביל להקצאתו באופן נוקשה וחד-צדדי.³ פעולה זו צמצמה את פעילות השוק והביאה לעלייה ניכרת בשיעור הלא-מועסקים, מכ-3.5% בחודש פברואר (טרם המשבר) לכ-23% במהלך חודש מאי. השלכות אלו חריגות בהשוואה למדינות מערביות רבות אחרות, שבהן מודלים שונים של ניהול המשבר בשוק העבודה הניבו שיעור אבטלה נמוך בהרבה. הממשלה אמנם הגבירה את

³ מנתוני משרד האוצר עולה כי בין 1.3.2020 ל-1.12.2020 הוקצבו 141 מיליארד שקלים להתמודדות המשק עם משבר הקורונה, ומתוכם הוצאו 80 מיליארד שקלים (כ-57%).

מעורבותה התקציבית בשוק העבודה ופרסה רשתות מגן חברתיות (כגון הארכת משך הזכויות לדמי אבטלה, חלוקת מענקים כספיים לבעלי עסקים והשעיה חלקית של תשלומי משכנתאות), אולם פעולותיה התבססו על הדרה קיצונית של השחקנים השונים הפועלים בשוק העבודה ועל סירוב לפתח מודלים שיענו (גם אם במידה חלקית) על צורכי השותפים החברתיים, על אף דרישתם המתמשכת להשפיע על התהליך.

חוסר שיתוף הפעולה מצד המדינה השפיע בתורו על האסטרטגיה של ארגוני העובדים והמעסיקים. אלה ניסו לתאם ביניהם דרישות למדיניות משתפת ומכלילה יותר, אך ניתוח פעילותם לאורך חודשי המשבר הראשונים מעלה כי זו הייתה מוגבלת מאוד. הגם שבמשברים חברתיים-כלכליים קודמים שיתפה המדינה פעולה עם השותפים החברתיים לטובת הסדרה כלל-משקית של שוק העבודה, במשבר הקורונה נראה כי אלה הודרו (ואף הדרו עצמם) מעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית. עורך דין בכיר המייעץ להסתדרות תיאר בריאיון את השפעתה של מדיניות הממשלה על השחקנים: "יו"ר ההסתדרות החליט שהוא לא מעוניין להרחיב את היריעה [...] הוא מתמקד בלהגן על החברים, לדאוג להם [...] וכרגע אין נכונות להיאבק במדינה עבור המגזר הפרטי [...] ואין כרגע דיאלוג משמעותי עם ארגוני המעסיקים (במגזר הפרטי)" (26.8.2020). כלומר, ארגון העובדים הגדול במשק נמנע מאתגור מדיניות הממשלה והתמקד בעיקר בזכויות עובדי המגזר הציבורי; ואילו ארגוני המעסיקים נקלעו לסכסוך פנימי, שהוביל לפיצול מבני בין התאחדות התעשיינים (ושלושה ארגוני מעסיקים קטנים) ובין שאר ארגוני המעסיקים במשק וחסם אפשרות לשותפות יציבה ומכלילה עם ארגוני העובדים. ההדרה של ארגוני העובדים והמעסיקים מעיצוב המדיניות והפיצול ביניהם ובתוכם השפיעו על עוצמת דרישותיהם וביטאו את שחיקת כוחם המוסדי כשותפים לעיצוב מדיניות כלכלית. היחלשותם המוסדית של הארגונים מנעה מהם להציב אלטרנטיבה מגובשת למדיניות הממשלתית, וזו, בהיעדר אלטרנטיבה, הופנמה אל תוך היחסים האוטונומיים בין ארגוני העובדים למעסיקים.

יחסי העבודה במגזר הפרטי: בין היחלשות הדיאלוג הריכוזי להתעוררות ההתארגנות המקומית

אף שבחלקים גדולים מהמגזר הפרטי קיימת מסורת של דיאלוג ריכוזי (בונדי, 2020א), לאור המדיניות הממשלתית החד-צדדית הצטמצם מאוד המשא ומתן הריכוזי במגזר הפרטי, וייצוג האינטרסים של עובדים ומעסיקים בוור דה פקטו לרמה המקומית והאינדיווידואלית. המשא ומתן הריכוזי היחיד שהתקיים במגזר הפרטי – על הסדר המימון של ימי הבידוד – נקלע אף הוא לקשיים, בשל הסכסוך הפנימי בין ארגוני המעסיקים ובשל היעדר השיתוף בין המדינה לשחקנים השונים. גם ברמה המקומית ניכר צמצום הדיאלוג, כפי שציינ בפניי נציג של ארגון כוח לעובדים: "המדיניות של החל"ת [חופשה ללא תשלום] היא אסון [...] זה הוריד לנו משמעותית את הכוח ואנחנו לא יכולים להוציא שום דבר אל הפועל [...] המעסיקים מדברים איתנו הרבה פחות ומנסים להוציא תוכניות לפועל באופן חד-צדדי" (15.10.2020).

תחושת החולשה שמבטא נציג כוח לעובדים עלתה גם מדבריהם של נציגי ארגוני עובדים אחרים (ואף נציגים של ארגוני מעסיקים שרואינו במחקר זה), והם חשו כי משאבי הכוח שלהם צומצמו במידה חסרת תקדים בעת המשבר. החלוקה הדיכוטומית בין עבודה לאבטלה, שיצרה

הממשלה בתקנות לשעת חירום, עודדה את קטיעת יחסי העבודה שכן מעסיקים רבים נמנעו משימור יחסי העבודה ומאות אלפי עובדים הוצאו לחל"ת והחלו להסתמך על דמי אבטלה. לאורך רוב התקופה הנחקרת, מעסיקים פרטיים שביקשו לצמצם את השיפתם לסיכונים בעת המשבר צמצמו את פעילותם והוציאו את עובדיהם לחל"ת; ובהיעדר אפשרות לשלב זכאות לדמי אבטלה עם עבודה חלקית, עובדים רבים בחרו להסתמך בלעדית על תשלומי המדינה ואיבדו את הקשר למקום העבודה. אל מול מדיניות החל"ת הנרחבת, נחסמה בפני ארגוני העובדים (והמעסיקים) גם האפשרות לגבש הסדרה שונה, גמישה יותר, של פעילות מצומצמת בשוק העבודה ושימור יחסי העבודה.

אף על פי כן, בחלקים מסוימים של שוק העבודה הובילה המדיניות הממשלתית והיחלשות השחקנים ביחסי העבודה לשיתוף פעולה ברמה המקומית, כפי שהעידה עורכת דין מובילה בתחום, שאמרה: "יש עכשיו הרבה יותר שיתוף פעולה [...] ארגוני העובדים מבינים את המצב וזה מראה למעסיקים שהם יכולים להיות דבר טוב" (23.8.2020). אולם בחלקים אחרים של השוק נראה שהיחלשותם של השחקנים הביאה לצמצום הדיאלוג ביניהם ואף לעימותים בין עובדים למעסיקים וכן בין שחקנים בשוק העבודה ובין המדינה. במקרה של השינוי בהגנות החוקיות של חוק עבודת נשים, הימנעותה של הממשלה מדיאלוג הניעה ארגוני חברה אזרחית לצאת למתקפה משפטית, וזו הביאה את הממשלה לסגת מהשינוי לאחר כשבועיים. במקרה של החלטת הממשלה לחייב את המעסיקים במימון ימי הבידוד של עובדים עתרו המעסיקים וארגונייהם נגד המדיניות החד-צדדית והביאו לביטול ההחלטה על ידי בג"ץ.⁴ ולבסוף, מול פעולות חד-צדדיות שנקטו מעסיקים לפירוש התקנות הממשלתיות ואף לשינוי תנאי עבודה ניכרה מגמה של הכרזת סכסוכי עבודה (למשל בקבוצת ידיעות אחרונות, בבנק לאומי ובחברת בזק בינלאומי) והתארגנויות מקומיות של עובדים המבקשים להשמיע קולם ולצמצם את פגיעת המשבר בתנאי העסקתם (למשל התארגנויות העובדים הראשוניות בחברת תן ביס, במרכז הבינתחומי הרצליה ובחברת מוסדות חינוך ותרבות בתל אביב-יפו).

יחסי העבודה במגזר הציבורי כחבר פיפיות

לעומת צמצום הדיאלוג במגזר הפרטי, במגזר הציבורי קיימה המדינה בכובעה כמעסיק דיאלוג מתמיד עם ארגוני העובדים; אולם דיאלוג זה הצטמצם להסדרת התגמול לעובדים במסגרת המדיניות הקיימת, וארגוני העובדים נמנעו מערעור עליה. כך עולה מדברי יושב ראש ההסתדרות במכתבו לחברי הארגון כבר בתחילת המשבר: "קיבלתי החלטה שגם אנחנו נירתם ונסייע 'ונכנס תחת האלונקה'" (בר-דוד, 2020). בהיעדר רצון לאתגר את המדיניות עצמה, פעל ארגון העובדים הגדול במשק להבטיח שימור תעסוקה ולמנוע אימוץ של מודל החופשה ללא תשלום באמצעות הסכמה ריכוזית על חלוקת עלות ההעסקה.⁵ לאחר חתימת ההסכם הראשון עם הממשלה אמר יושב ראש ההסתדרות כי "ההסכם לעת חירום הוא דוגמה לאחריות הלאומית ולסולידריות החברתית שמפגינים העובדים [...] זהו פתרון הוגן, הן כלפי העובדים והן כלפי

⁴ בג"ץ 2499/20 איתן-מעכי ואח' נ' ראש הממשלה ואח'; בג"ץ 1633/20 סל שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל ואח'; בג"ץ 2070/20 התאחדות התעשיינים בישראל ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (פורסמו בנבו).

⁵ ראו לדוגמה הסכם קיבוצי מס' 20207012 מיום 18.3.2020 ומס' 20207010 מיום 17.4.2020.

המדינה כמעסיק". הסכמות אלו מבטאות במידה מסוימת את הכוח הארגוני של ארגוני העובדים במגזר הציבורי, אשר בניגוד למגזר הפרטי שמרו שגרת משא ומתן על תנאי עבודה ושכר – ברמה הריכוזית אך גם ברמה הפרופסיונלית.⁶ דיאלוג זה, שהמחיש את הפער המבני ביחסי העבודה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, הדגיש גם את כוחם הארגוני של עובדי המגזר הציבורי בזמן המשבר: קבוצות עובדים שונות אשר הוגדרו חיוניות ניצלו את המצב המשברי לטובת הישגים כלכליים.

אך לצד תרומתם של ההסכמים הריכוזיים לשימור ההעסקה הם גם יצרו שינוי תקדימי ביחסי העבודה, שכן ארגון העובדים הסכים לצמצום ניכר במסורת הדיאלוגית הנהוגה במגזר הציבורי. במסגרת ההסכמים נתנה ההסתדרות ידה לגמישות ניהולית תקדימית בהיקפה ביחסי העבודה במגזר הציבורי, המעניקה למעסיקים הציבוריים אפשרות כמעט בלתי מוגבלת לנייד עובדים ועבודות ממקום עבודתם, לשנות את הגדרות התפקיד והמטלות הנדרשות מהם, להטמיע שינויים טכנולוגיים ללא הגבלה, לשנות את אופי העבודה וכן לשנות היקף משרה ושעות עבודה של עובדים ועבודות.⁷ משמעות השינוי הובהרה לי בריאיון עם גורם בכיר נוסף בהסתדרות, שאמר:

עד עכשיו אי-אפשר היה להזיז עובדים וכל אחת הייתה עובדת שמונה עד ארבע [...] פקיד – לא היית מעביר אותו חדר, מטר לא היית מעביר אותו. עכשיו אפשרנו לשנות את כל זה. [...] כל הגמישות הזו שבהסכם לא היינו מסכימים שנים לתת עכשיו נכתבה בהסכם אחר. זה הגיע בלחץ משני הכיוונים – המעסיק רצה להמשיך העסקה, העובדים אמרו "יש סגר, אנחנו רוצים להמשיך לעבוד". [...] ההסכם נחתם לחודש, הוארך לחודשיים ועכשיו אנחנו כבר חצי שנה וזה יימשך גם שנה וחצי [...] ובמשא ומתן הבא יגידו לי [במשרד האוצר] "תתקדם, כבר הכניסו מערכות, כבר הכניסו דיגיטציה", אז יגידו לי "תחיה עם זה". (19.8.2020)

אף שארגוני העובדים השיגו הסכמי שכר חדשים ומנעו את צמצום התעסוקה, ניכר כי משבר הקורונה הוביל לשחיקת כוחם המוסדי לטובת התרחבות האוטונומיה של המדינה כמעסיק, באמצעות הטמעת הסדרי העסקה גמישים והרחבת שיקול הדעת הניהולי. כפי שציין בכיר בהסתדרות שהתראיין למחקר, הסדרים תקדימיים אלו הוטמעו אמנם בחסות המשבר כחלק מהתנאים לשימור ההידברות בין הצדדים ולשימור תנאי העסקה של העובדים; אך השפעתם חורגת מתקופת המשבר ומצמצמת את זכויות הוטו של העובדים ואת כוחם בשוק העבודה במגזר הציבורי.

⁶ לצד ההסכמים הריכוזיים שנזכרו לעיל, ראו גם הסכמים קיבוציים עם איגוד העובדים הסוציאליים (תוספות שכר של 7%-15% והקצאה תקציבית לאבטחה) מס' 20207022 ו-20207023; והסכם קיבוצי עם הסתדרות המיקרובילונים והכימאים במהלך המשבר (תוספות שכר של 10%-25%) מס' 20200207.

⁷ ראו הסכמים קיבוציים מס' 20207016 מיום 1.5.2020 ומס' 70172020 מיום 18.5.2020.

ד'ון ומסקנות: יחסי העבודה לאן?

הערות מחקר לעת קורונה

הדיאלוג בין עובדים ומעסיקים ובין המדינה, שהתבסס על כוחם המוסדי של ארגוני העובדים והמעסיקים, השפיע על יחסי כלכלה וחברה בזמן משבר הקורונה, ובמדינות רבות הוא ביטא משילות כלכלית-חברתית דמוקרטית (בונדי, 2020). בישראל הוביל משבר הקורונה לצמצום ניכר בכוחם המוסדי של שחקנים אלו ושל המרחב הפוליטי של יחסי העבודה, והאיץ מגמות שזוהו עוד קודם לכן בספרות המחקר, ובראשן ליברליזציה ומשפוט של יחסי העבודה (Mundlak, 2007). הממצאים שהוצגו לעיל מראים שמשבר הקורונה הביא לשחיקה בכוחם המוסדי של חלק מהשחקנים ולהתחזקותה של המדינה ביחסי העבודה, מגמה שבאה לידי ביטוי בהכפפת יחסי העבודה במגזר הפרטי לרגולציה ממשלתית ריכוזית ובחזוק מקומה של המדינה בכלכלה הפוליטית, על חשבונם של שחקנים פרטיים. המדינה השתלטה אפוא על תהליכי קביעת המדיניות, אבל החלשת השחקנים ביחסי העבודה הובילה להתרחבות האוטונומיה של מעסיקים – פרטיים וציבוריים כאחד – ולצמצום זכויות הווטו של העובדים. ברמה המקומית הדינמיקה הייתה מורכבת יותר: נחלשה יכולתם של עובדים להתנגד למדיניות הממשלתית ולהחלטות ניהוליות מקומיות, אך בד בבד גם עלה היקף העימותים הארגוניים והמשפטיים בין הצדדים השונים ליחסי העבודה. השחיקה בכוחם המוסדי של עובדים ומעסיקים לא התרחשה באופן זהה בחלקים השונים של שוק העבודה: במגזר הפרטי התרחבה השליטה המדינתית על הסדרת יחסי העבודה, על חשבון הדיאלוג האוטונומי בין עובדים ומעסיקים, ואילו במגזר הציבורי דווקא הדיאלוג בין עובדים למעסיקים הוא שאפשר לצמצם את זכויות הווטו של ארגון העובדים.

ממצאים אלו משקפים האצה והעמקה של מגמות קודמות ביחסי העבודה ובכלכלה הפוליטית בישראל, שביכרו את פעילות השוק החופשי, אך גם חושפים סטייה מסוימת מהן בדמות שליטתה המתרחבת של המדינה על ניהול המשבר ומימונו. אולם בשעה שבמדינות מערביות רבות יחסי העבודה תורמים להתמודדות עם השלכות המשבר על שוק העבודה, בישראל הרחבת השליטה המדינתית מביאה להעמקת האוטונומיה המדינתית בכלכלה הפוליטית ולצמצום המישולות הדמוקרטית, המבוססת על דיאלוג. מהאצת המגמות הללו תחת מצב החירום הבריאותי עולות שאלות חשובות בדבר אופיו הייחודי של משבר הקורונה, השפעותיו על המרחב הפוליטי של יחסי העבודה, ומגמות רחבות בכלכלה הפוליטית בישראל, הקשורות להבדלים בינה ובין מדינות אחרות, לעתיד כוחם של הגופים הייצוגיים בכלכלה הפוליטית, למודל הצמיחה הכלכלי שהתפתח בישראל ולתפיסת האחריות המדינתית על רווחת האזרחים.

מקורות

- בונדי, אסף. (2020). היווצרותו ושחיקתו של המשא ומתן הקיבוצי הענפי: התפתחות מערכת יחסי עבודה היברידית בסקטור הפרטי בישראל. *עבודה, חברה ומשפט*, טז, 79-102.
- בונדי, אסף. (2020). פטרנליזם. *מפתח: כתב עת לקסיקלי למחשבה פוליטית*, 15, 175-179.
- ברידוד, ארנון. (2020, 19 במרץ). *כלכלת הקורונה: לשמור על הבית. דבר*.

- קריסטל, טלי. (2014). הכלכלה הפוליטית של ישראל והגידול באי-השוויון בהכנסות, 1970-2010. סוציולוגיה ישראלית, טו(2), 282-311.
- ETUC. (2020, March 26). [COVID-19 watch: ETUC briefing notes](#).
- Mundlak, Guy. (2007). *Fading corporatism: Israel's labor law and industrial relations in transition*. Cornell University Press.