

יחסים במשבר: משבר הקורונה וכוחם של שחקנים ביחסי העבודה בישראל – ארגוני עובדים ומעסיקים במשבר

אסף ש' בונדי*

השפעות משברים כלכליים-חברתיים זכו לדיון מעמיק בספרות המחקרית, שייחסה להם לרוב השפעות מרחיקות לכת על המבנה המוסדי שעליו מושתתת הכלכלה הפוליטית. גם בספרות על יחסי עבודה מקבלים משברים מקום מרכזי, כבסיס לתהליכי שינוי ארוכי טווח. משבר הקורונה, המלווה אותנו מראשית שנת 2020, הוא בעל פוטנציאל להוות גורם לתהליכי שינוי משמעותיים. אף על פי כן, במאמר זה אציע כי השפעותיו של המשבר על יחסי העבודה הן לכל היותר בהאצה של תהליכים קודמים, תוך ביטוי של מגמות עמוקות יותר בחברה בישראל – של התחדשות ושחיקה במשאבי הכוח של ארגוני עובדים ומעסיקים. כמו כן, ניתוח יחסי העבודה בעידן הקורונה חושף כי לאור תהליכי ליברליזציה מתמשכים ושחיקה במשאבי הכוח המסורתיים של ארגוני עובדים ומעסיקים, הופך כוחם הפוליטי למשאב מרכזי בחשיבותו. בעוד בתור הזהב של יחסי העבודה ביססו ארגוני העובדים והמעסיקים משאבי כוח מגוונים, מבטאים תהליכי הליברליזציה את ארעיות כוחם של שחקנים אלה בכלכלה הפוליטית ותלותם במרחב פוליטי לטובת קידום מטרותיהם.

א. מבוא. ב. יחסי עבודה – בין מרחב חוקתי למרחב פוליטי ובין שגרה למשבר. ג. משבר הקורונה כאבן בוחן ביחסי עבודה. ד. הצגת שיטת המחקר. ה. המשבר כשינוי כיוון ביחסי העבודה: בין הרמה הלאומית לסקטור הפרטי. 1. ממשבר 2008 למשבר הקורונה. ו. העמקת הפיצול של יחסי העבודה – יחסי העבודה במגזר הציבורי במהלך משבר הקורונה. ז. דיון בממצאים. ח. סיכום.

א. מבוא

התקופה המשברית שליוותה את מגפת הקורונה השפיעה באופן עמוק על הכלכלה הפוליטית¹ של ישראל ועל השחקנים הרבים הפועלים במסגרתה. הירידה החדה בביקושים ובסחר העולמי אשר התרחשה לאור המשבר הבריאותי שפרץ בראשית 2020 הפכה את האירוע הבריאותי

* עמית פוסט-דוקטורט במחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה.
1 המונח כלכלה פוליטית מבטא את הקשרים העמוקים בין המערכת הכלכלית לפוליטית, השזורות ביניהן באופן כל יינתק. ראו לדוגמה (KARL POLANYI, THE GREAT TRANSFORMATION (1944)).

למשבר כלכלי חברתי חסר תקדים, אשר שינה במידה ניכרת את שוק העבודה בישראל. עקב השינויים הדרמטיים שהתרחשו בשוק העבודה במהלך המגפה, ובראשם ההגבלות שהטילה המדינה על היכולת לעבוד, השפעת המגפה על היחסים שבין עובדים למעסיקים כמו גם על מקומם של השחקנים המייצגים אותם – ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים – עיצבה במידה רבה את אופייה המשברי. בעוד במשברים חברתיים-כלכליים קודמים שהתרחשו בישראל, כחלק מתהליכים כלכליים עולמיים או כתוצאה של מצבי מלחמה מקומיים, מילאו השחקנים ליחסי העבודה תפקיד מרכזי בעיצובו של שוק העבודה והתאמתו למצב המשברי; במהלך מגפת הקורונה נחשפה השפעתם הנמוכה על שוק העבודה, תוך חשיפת תהליך חברתי מתמשך שבמסגרתו משתנים היחסים בין עובדים, מעסיקים והמדינה. מגפת הקורונה והשלכותיה המדיניות והכלכליות מהוות, אם כך, אספקלריה לבחינת השינוי במעמדם של השחקנים ליחסי העבודה אשר מצריכה פרספקטיבה מחקרית מעמיקה. נקודת המבט הזו, אשר טרם נדונה במחקר, תעמוד בליבו של המאמר שיבקש לאפיין את תהליכי השינוי במרחב החוקתי והפוליטי של יחסי העבודה ולנתח את השפעתם. בהתאם, מאמר זה יבדוק את אופני ההשפעה של משבר הקורונה על יחסי העבודה בישראל וכן יבחן מהן המגמות הרחבות ביחסי העבודה, אשר נחשפות לאור השפעות המשבר על הכלכלה הפוליטית.

המרחב החוקתי והפוליטי של יחסי העבודה הוא 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.² מרחב זה פועל על רקע של טכנולוגיות ייצור משתנות, מבנה השווקים הכלכליים ויחסי העוצמה בחברה ועל כן נתון לשינוי מתמשך. במרחב זה פועלים מוסדות ושחקנים שונים – ארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים, המדינה ומוסדותיה וכן ארגוני חברה אזרחית שונים – והוא מבוסס על הכרה הדדית במקומם ותפקידם של שחקנים אלה בהסדרה של הכלכלה ככלל ושוק העבודה בפרט; וכן הענקת אוטונומיה קולקטיבית לשחקנים אלה, באופן שמכיר במעמד הפוליטי והחוקתי של השחקנים ושל תפקידם הציבורי לקדם שחרור פוליטי במסגרת המדינתית.³ בהקשר נתון יפעלו השחקנים במרחב החוקתי ליצירת מסגרת של הסדרים, נורמות ורגולציות; אלה הם תוצרי המערכת אשר גם מעצבים אותה מאוחר יותר.⁴ מחקר משווה מראה כי אל מול מגפת הקורונה שפרצה בפברואר 2020 והמשבר החברתי-כלכלי שהתפתח לאורה, ניכרת פעילות רבה ומגוונת במרחב הפוליטי של יחסי העבודה שבמסגרתם פועלים ארגוני העובדים, המעסיקים ומוסדות המדינה השונים ליצירת מענים עבור הצרכים המשתנים העולים מהמשק בזמן המשבר.

RICHARD B FREEMAN & JAMES L. MEDOFF, WHAT DO UNIONS DO? (1984); JOHN DUNLOP, INDUSTRIAL RELATIONS (1957) 2

על המרחב החוקתי של הסדרת העבודה ושל יחסי העבודה ראו RUTH DUKES, THE LABOUR CONSTITUTION: THE ENDURING IDEA OF LABOUR LAW (2014) 3

COMMISSION ON THE FUTURE OF WORKER-MANAGEMENT RELATIONS, REPORT AND 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 (2007) 4

אל מול תהליכי שינוי הדרגתיים ביחסי העבודה במרבית העולם המערבי, העולים מן המחקר הכלכלי-פוליטי,⁵ מעלה המחקר ההיסטורי-חברתי את החשיבות בבחינה של מצבי חירום ומשברים – כנקודות קיצון אשר חושפות תהליכי שינוי ביחסי הכוח בין השחקנים שבתורן מסייעות להבנת יכולתם של שחקנים שונים בכלכלה הפוליטית להסדיר יחסים חברתיים וכלכליים.⁶ בדומה למצבי חירום או משברים קודמים,⁷ משבר הקורונה חושף שינויים בכוחם של השחקנים השונים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה ובהתאם שינויים בתרומתם להתמודדות עם אתגרים חברתיים-כלכליים – אתגרים העולים ישירות מהמשבר, אך גם אתגרים מתמשכים הנחשפים ומוקצנים לאורו. משבר הקורונה מהווה על כן נקודת מבט חשובה על מקומם של יחסי העבודה וכן על תהליכי השינוי המתרחשים בהם. בעוד מחקרים שונים מראים כי במדינות מערביות רבות היוו יחסי העבודה מבנה מוסדי מרכזי בהתמודדות עם השלכות משבר הקורונה על שוק העבודה בפרט ועל הכלכלה הפוליטית בכלל, בישראל טרם נעשה מחקר מקיף בנושא.⁸

מחקרים מראים כי תרומתם של יחסי העבודה בישראל להסדרה של שוק העבודה נשחקה לאורך העשורים האחרונים.⁹ אך על אף שחיקה זו, נראה כי במצבי חירום, שנבעו ממלחמה או משבר כלכלי, ניכרת תרומה משמעותית לפעילותם של ארגוני עובדים ומעסיקים על בסיס המבנה המסורתי, הקורפורטיסטי, של יחסי העבודה, באמצעות הסדרת זכויות וחובות של עובדים ומעסיקים, כמו גם דרך גיבוש תמיכה מדינתית להסדרה זו. מחקרים ראשונים על השפעות משבר הקורונה בישראל מראים שיחסי העבודה וכוחם של השחקנים שפועלים במסגרתם תרמו להתמודדות עם המשבר תוך צמצום השפעתם של האתגרים החברתיים-כלכליים הנובעים ממנו.¹⁰ לעומת זאת, בחינת הרמות השונות של יחסי העבודה בזמן משבר הקורונה חושפת את נסיגת השחקנים האלה מפני מדיניות ממשלתית חד-צדדית ואת צמצומו של המרחב הפוליטי של יחסי העבודה ומצביעה על העמקת הליברליזציה של יחסי העבודה, במשמעותה כהתרחבות שיקול הדעת של מעסיקים.

מאמר זה משתמש בתאוריות של משאבי כוח (Power Resources) על מנת לבחון את השינויים שחלו ביחסי העבודה בישראל בזמן משבר הקורונה ולאורו, תוך ניתוח השפעתם על אופיו של המרחב של יחסי העבודה בישראל כמרחב פוליטי.¹¹ למחקר זה כמה מסקנות

- LUCIO BACCARO & CHRIS HOWELL, TRAJECTORIES OF NEOLIBERAL TRANSFORMATION: 5
EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS SINCE THE 1970s (2017).
- Vera Glassner, *Central and Eastern European Industrial Relations in Crisis: National 6*
Divergence and Path-Dependent Change, 19 TRANSFER 155 (2013).
- לדיון במצב החירום כקטגוריה חברתית ראו קרל שמיט **תיאולוגיה פוליטית** (2004) (1922). 7
- לסקירה וניתוח של פעילות השחקנים ליחסי העבודה במדינות אירופיות שונות לאור משבר 8
הקורונה ראו <https://did.li/0Vgaa>.
- MUNDLAK, *FADING CORPORATISM IN ISRAEL*, לעיל ה"ש 4. 9
- טלי קריסטל ואח' "לא כולם שווים בפני הוירוס: השפעת דפוסי העסקת שכירים ויחסי עבודה 10
קיבוציים על תעסוקה בימי קורונה" **סוציולוגיה ישראלית** כא 122 (2021).
- LEV GRINBERG, *POLITICS AND VIOLENCE IN ISRAEL/PALESTINE* (2015) (להלן: GRINBERG, POLITICS AND VIOLENCE). 11

עיקריות. ראשית, במסגרת הניתוח שיוצג כאן אראה שעל אף תהליכים של התחדשות ביחסי העבודה בישראל,¹² חושף משבר הקורונה חזרה של תהליכי שחיקה בכוחם של ארגוני העובדים והמעסיקים. בנוסף, מאמר זה יראה כי תהליכים אלה מצביעים על מקומה של המדינה בהובלת תהליכי ליברליזציה בכלכלה הפוליטית. לבסוף, מאמר זה יחשוף את ההשפעה של משבר הקורונה על היווצרותם המחודשת של פערים ביחסי העבודה בישראל, בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, פערים אשר אפיינו את יחסי העבודה בישראל בעשורים הראשונים לקיומה, אך הצטמצמו לאורך השנים האחרונות.

חלקי המאמר מסודרים בסדר הבא: הפרק השני של המאמר יציג את התשתית התאורטית לדיון על שינויים בכוחם של השחקנים ביחסי העבודה כגורם לשינויים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה, תוך שילוב תאוריות של שינוי מוסדי ותאוריות של משאבי כוח. לאחר הצגת המתודולוגיה המחקרית, יופיע חלקו המרכזי של המאמר, שבו אציג את ממצאי המחקר ואנתח את תהליכי השינוי במרחב הפוליטי של יחסי העבודה בישראל מנקודת מבט היסטורית. המאמר יסתיים בדיון בממצאי המחקר וסיכום של הניתוח התאורטי שלהם.

ב. יחסי העבודה – בין מרחב חוקתי למרחב פוליטי ובין שגרה למשבר

יחסי עבודה מהווים מרחב חוקתי-רגולטורי שבמסגרתו פועלים שחקנים שונים להסדרה של שוק העבודה בפרט והכלכלה הפוליטית בכלל דרך משא ומתן מתמשך, המבטא את ייצוג האינטרסים של גורמים שונים בעיצוב מדיניות כלכלית.¹³ פעילותם של שחקנים אלה – ארגוני העובדים והמעסיקים ומוסדות המדינה (אך לאחרונה גם ארגוני חברה אזרחית)¹⁴ – מתרחשת בשלוש רמות הסדרה ומשא ומתן מרכזיות (פוטנציאליות):¹⁵ רמת השיא, שבמסגרתה מסדירים השחקנים מדיניות יחסי עבודה ושכר עבור כלל המשק הלאומי באמצעות הסכמים קיבוציים כלל-ארציים וחקיקת עבודה; הרמה הענפית (או רמת משלח היד), שבמסגרתה מסדירים השחקנים מדיניות שכר וכללי עבודה ברמת ענפי התעשייה (ומשלחי היד) השונים; ורמת המפעל (מקום העבודה), שבמסגרתה מוסדרת מדיניות שכר מקומית בין ארגון עובדים למעסיק יחיד.¹⁶

JONATHAN PREMINGER, LABOR IN ISRAEL, BEYOND NATIONALISM AND NEOLIBERALISM 12 (2018).

DUNLOP, לעיל ה"ש 2; FREEMAN & MEDOFF, לעיל ה"ש 2.

JANICE FINE, WORKER CENTERS: ORGANIZING COMMUNITIES AT THE EDGE OF THE DREAM 14 (2006); Assaf S. Bondy, *Conflictual Complementarity: New Labour Actors under Corporatism*, WORK, EMPLOYMENT AND SOCIETY (2021) (להלן: *Conflictual Complementarity*).

15 יצוין כי אין הכרח לקיום שלוש הרמות בפועל, אלא לאפשרות החוקית-מבנית לקיומן.

16 Franz Traxler, *Coordinated Bargaining: A Stocktaking of its Preconditions, Practices and Performance*, 34 INDUSTRIAL RELATIONS JOURNAL 194 (2003); ANTHONY FERNER & RICHARD HYMAN, CHANGING INDUSTRIAL RELATIONS IN EUROPE (1988).

המשא ומתן בין השחקנים במרחב בנוי על המתח בין האינטרסים השונים שמייצגים השחקנים הללו, ובעיקר על יכולתם לגשר על הפערים ביניהם ולשתף פעולה לטובת עיצוב שוק העבודה בפרט והכלכלה בכלל.¹⁷ מחקרים רבים מכירים בחשיבותו ההיסטורית של המרחב של יחסי העבודה ושיתוף הפעולה המתקיים בו בין עובדים, מעסיקים ומוסדות המדינה כמרחב פוליטי בו הדיאלוג (והקונפליקט) בין שחקנים מהווה את אחד מהיסודות המרכזיים של מדינת הרווחה.¹⁸ מחקרים אלה מדגימים כיצד דפוסים שונים של עימות ושיתוף פעולה בין השחקנים השונים במרחב החוקתי מסבירים את השונות בין מודלים שונים של מדינת רווחה וכן בין מודלים שונים של כלכלת שוק.¹⁹ במרכז מערכת היחסים בין השחקנים השונים במרחב עומדת יכולתו של העימות ושיתוף הפעולה ביניהם להסדיר את שוק העבודה. במרבית המדינות שבהן התמסד מרחב חוקתי שכזה הוא הוביל לשתי התפתחויות נוספות: הקמת מוסדות לאינטגרציה ותיאום בין השחקנים והרמות של יחסי העבודה, דוגמת משא ומתן ריכוזי בין ארגוני עובדים ומעסיקים ומערך משותף של הכשרות מקצועיות ברמת הענף ומקום העבודה; וחסות מדינית להסדרת היחסים בשוק העבודה (דרך חקיקה או סבסוד כלכלי).²⁰ נורמות אלה ושיתוף הפעולה המייצג העומד בבסיס המרחב הפוליטי מחזקים את הלגיטימציה של תוצריו בעיני הציבור ובכך גם את השפעתו.²¹

פעילותם של השחקנים ליחסי העבודה, המבנה המוסדי שנוצר סביבם וכן הלגיטימציה שניתנת להם מבטאים את גיבושם של משאבי כוח (Power Resources) שונים העומדים לרשות ארגוני העובדים והמעסיקים בהקשר היסטורי נתון לטובת הסדרה של היחסים החברתיים והכלכליים בשוק העבודה.²² משאבי הכוח מאפשרים לשחקנים לבצע מוביליזציה לקבוצות שונות בחברה על מנת לקדם את האינטרסים שלהם; לפעול להסדרה כלכלית באופן אוטונומי משחקנים אחרים, תוך כפייה של תוצריה על ציבור רחב; וכן לקחת חלק בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית בתחומים כלכליים-חברתיים רבים. המחקר על יחסי עבודה מצביע על קיומם

- 17 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 16; 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 27 (Bernhard Ebbinghaus & Philip Manow eds., 2001)
- 18 JELLE VISSER & ANTON HEMEREIJK, A DUTCH MIRACLE: JOB GROWTH, WELFARE REFORM AND CORPORATISM IN THE NETHERLANDS (1997); COLIN CROUCH, THE POLITICS OF INDUSTRIAL RELATIONS (1979); WOLFGANG STREECK & PHILIP SCHMITTER, PRIVATE INVESTMENT GOVERNMENT: BEYOND MARKET AND STATE (1985)
- 19 GOSTA ESPING-ANDERSON, THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM (1989); PETER A. HALL & DAVID SOSKICE, VARIETIES OF CAPITALISM (2001)
- 20 Jelle Visser, *Wage Bargaining Institutions – From Crisis to Crisis*, 488 ECONOMY PAPERS, לעיל ה"ש 2. <http://bit.ly/2kShfYt>; (2013) DUNLOP
- 21 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).
- 22 RICHARD HYMAN & REBECCA GUMBRELL-McCORMICK, TRADE UNIONS IN WESTERN EUROPE: HARD TIMES, HARD CHOICES (2013)

של כמה משאבי כוח מרכזיים העומדים לרשותם של השחקנים ליחסי העבודה, ובראשם ארגוני העובדים: ²³ כוח ארגוני (Organizational Power), המבוסס על שיעור החברות בשורותיהם של ארגונים שונים ביחסי העבודה ועל יכולתם להניעו לפעולה קולקטיבית; כוח מוסדי (Institutional Power), המבוסס על מידת התיאום בין שחקנים ביחסי העבודה, התמיכה המדינתית-חוקית בפעילותם וההשפעה של היחסים ביניהם על שוק העבודה; כוח חברתי או סימבולי (Symbolic Power), המבוסס על הלגיטימציה הציבורית לפעילותם של השחקנים ביחסי העבודה ולסמכותם להסדיר את שוק העבודה ברמות השונות; וכוח פוליטי (Political Power), המבוסס על היכולת של השחקנים לקחת חלק בעיצוב מדיניות כלכלית-חברתית, בשותפות עם שחקנים פוליטיים (ובעיקר פרלמנטריים) אחרים.²⁴

בעוד מרבית המחקרים ביחסי עבודה מתמקדים במשאבי הכוח העומדים לרשותם של ארגוני עובדים, מאמר זה מבקש ליישם את הניתוח גם על ארגוני מעסיקים²⁵ ולהציע כי כוחם של ארגוני העובדים, כמו כוחם של ארגוני המעסיקים, מעצב למעשה את קיומו ואופיו של המרחב החוקתי של יחסי העבודה כמרחב פוליטי – המבוסס על מאבק מתמשך בין שחקנים ואינטרסים שונים.²⁶ כארגוני חברים, ארגוני מעסיקים מבוססים על כוח ארגוני,²⁷ וכאשר הם פועלים בתיאום מתמשך וממוסד עם שחקנים אחרים הם מפתחים כוח מוסדי משמעותי, כ"שותף חברתי" לארגוני העובדים ולמדינה.²⁸ לבסוף, בדומה לארגוני עובדים, גם ארגוני מעסיקים פועלים לרכישת כוח פוליטי וכוח חברתי (לגיטימציה), כחלק מניסיונם לקדם מדיניות בשוק העבודה.²⁹

במרחב הפוליטי של יחסי העבודה מבטאים משאבי הכוח העומדים לרשות ארגוני העובדים והמעסיקים את מעמדם בהסדרת שוק העבודה, שבא לידי ביטוי ברמות פעילותם, השפעתם על חקיקה כלכלית-חברתית והאסטרטגיות שלהם לייצוג עובדים ומעסיקים; ולצד זאת מבטאים את יכולתם לשמור על קיומו, או מידת פתיחותו, של המרחב הפוליטי כזירה לדיאלוג ומשא ומתן על עיצוב מדיניות. ניתוח משאבי הכוח השונים העומדים לרשות השחקנים החברתיים ביחסי עבודה מאיר את אופיו ומשמעותו של המרחב הפוליטי של יחסי העבודה, כזירה בה באים משאבים אלה לידי ביטוי, אך גם כזירה המייצרת הזדמנויות לפיתוחם של משאבים אלה. בעוד חוקרים רואים את פתיחתו של מרחב פוליטי כפיתוח של דיאלוג

שם. 23

24 להרחבה ראו Klaus Dörre, *Functional Changes in the Trade Unions: from Intermediary to Fractal Organization?* 7 INTERNATIONAL JOURNAL OF ACTION RESEARCH 8 (2011); Eric Olin-Wright, *Working Class Power, Capitalist-Class Interests and Class Compromise*, 105 Am. J. Soci. 957 (2000).

25 Leon Goberman, Marco Hauptmeier & Edmund Heery, *A Typology of Employers' Organisations in the United Kingdom*, 41 ECONOMIC AND INDUSTRIAL DEMOCRACY 229 (2020).

26 GRINBERG, POLITICS AND VIOLENCE, לעיל ה"ש 11.

27 Goberman, Hauptmeier & Heery, לעיל ה"ש 25.

28 Marco Pedro, *What Do Employers' Associations Do?* (GLO Discussion Paper, No. 496, 2020), <https://did.li/q8INf>.

29 Goberman, Hauptmeier & Heery, לעיל ה"ש 25.

ומשא ומתן, שימוש במושג ביחסי עבודה מדגיש את האינהרנטיות של יחסי הכוח בין השחקנים השונים לקיומו של מרחב פוליטי, לפתיחתו ואף לצמצומו. פרספקטיבה השוואתית חושפת את השונות הרבה במשאבי הכוח העומדים לרשותם של השחקנים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה בהקשרים חברתיים שונים וכן אל מול תקופות של צמצום או סגירה של המרחב הפוליטי. בהולנד, לדוגמה, כוחם המוסדי של ארגוני העובדים והמעסיקים בא לידי ביטוי בשותפותם במועצה הכלכלית-חברתית הלאומית (SER) ובתמיכה המדינתית בהסכמים קיבוציים ענפיים, אולם כוחם הפוליטי והארגוני מכריע בתרגום כוחם המוסדי לכדי הסדרה של שוק העבודה – ברמה הלאומית, כמו גם ברמה הענפית.³⁰ בישראל כוחם המוסדי של השחקנים הללו מעוגן בחוקי עבודה רבים, המקנים להם מעמד מיעוץ בטרם שינויים, אך לאורך השנים היה זה כוחם הפוליטי של ארגוני עובדים ומעסיקים, הבא לידי ביטוי בבריתות עם שחקנים פוליטיים אחרים ובראשם מפלגות פוליטיות, שאפשר להם להוביל שינויים משמעותיים בשוק העבודה ובכלכלה הפוליטית.³¹ אף על פי כן, יכולתם של ארגוני עובדים ומעסיקים להמיר את כוחם הפוליטי לכוח מוסדי, באמצעות יצירת מבנים ומוסדות שיתמכו במטרותיהם, מאפשר להם לשמר את השפעתם גם בהיעדר כוח פוליטי.³² מהלך זה בא לידי ביטוי בפעולתם של ארגוני העובדים בישראל (ובראשם ההסתדרות הכללית) כבר בשנות החמישים של המאה העשרים, עת כוחם הפוליטי היה בשיאו (על בסיס יחסים סימביוטיים עם מפלגת השלטון, מפא"י), להמרת כוח זה למבנים מוסדיים רשמיים, שמעמדם עוגן בחקיקה. על בסיס מבנים אלה – הסכמים קיבוציים או מעמד מחייב בעיצוב חקיקת עבודה – שמרו ארגוני העובדים על מקום מרכזי בהסדרת שוק העבודה גם לאחר ירידת כוחם הפוליטי, לאור שינויים בהרכבן של הכנסת והממשלה.

חשיבות הכוח וביטוייו בתהליכי דיאלוג והיוועצות מתמשכים היא ביכולת לפתוח או לסגור את המרחב של יחסי העבודה והיא עולה במידה ניכרת לאור שינויים כלכליים-פוליטיים מקומיים ובין-לאומיים. משברים מהווים דוגמה לתהליכי שינוי בכלכלה הפוליטית כמו גם במשאבי הכוח של ארגוני עובדים ומעסיקים. בעוד מחקרים שונים מנתחים משברים כלכליים כנקודת מפנה, המבטאות שינוי דרסטי במרחב הפוליטי של יחסי העבודה, מחקרים אחרים מציעים כי היכולת של משברים לייצר שינוי משמעותי ביחסי העבודה מבוססת על תהליכי שינוי קודמים, הדרגתיים וחלקיים באופיים.³³ ניתוח של יחסי העבודה בזמן המשבר הכלכלי העולמי של השנים 2008–2009 מראה כי מרחב פוליטי איתן ומבוסס צפוי להשיא תרומה חיובית להתמודדות הכלכלית-חברתית עם תוצריו של משבר, בעוד חולשתם של השחקנים במרחב הפוליטי צפויה להוביל לקריסתו של המרחב הפוליטי בזמן משבר. לדוגמה, בשוודיה

Paul De-Beer & Maarten Keune, *Dutch Unions in Times of Crisis, in ROUGH WATERS: EUROPEAN TRADE UNIONS IN A TIME OF CRISIS* 235 (Steffen Lehndorff, Heiner Dribbusch & Throsten Schulten eds., 2016)

Dörre, לעיל ה"ש 24. 31

ש.ם. 32

WOLFGANG STREECK & KATHLEEN THELEN, *BEYOND CONTINUITY: INSTITUTIONAL CHANGE IN ADVANCED POLITICAL ECONOMIES* (2005)

ה"ש 10. 33

ובדנמרק סייע כוחם המוסדי (והארגוני) של ארגוני העובדים והמעסיקים, אשר בא לידי ביטוי במעמדם המרכזי בהסכמים קיבוציים ובמוסדות מדינתיים נוספים המסדירים את שוק העבודה, לשמירה על המרחב הפוליטי של יחסי העבודה תוך קיום דיאלוג מתמשך ומרובה רבדים בין השחקנים השונים והתאמה של שוק העבודה לאתגרים שעלו מן המשבר. ברומניה ויוון, לעומת זאת, היעדר כוח מוסדי של ארגוני העובדים והמעסיקים לאורך השנים שקדמו למשבר (שמנע ביסוס תשתית מבנית לתמיכה בפעילותם), אשר בא לידי ביטוי בשחיקת מעמדם המרכזי של הסכמים קיבוציים בהסדרת שוק העבודה, אפשר את צמצום המרחב של יחסי העבודה במהלך המשבר, עת כוחם הפוליטי היה בשפל, תוך פגיעה ביכולת להסדיר את היחסים בין המדינה לחברה באמצעות דיאלוג בין אינטרסים מאורגנים.³⁴ שונות זו מוסברת באופן מיטבי דרך התבוננות על משאבי הכוח וניתוח של השינויים בהם לאורך התקופה שקדמה למשבר. הסבר זה מכיר בהשפעת כוחם של השחקנים ביחסי עבודה על פתיחת המרחב הפוליטי של יחסי העבודה, אך יותר מכך על אופיו של הדיאלוג (או העימות) המתקיים במרחב זה, בימי שגרה, כמו גם בימי משבר. כך, לדוגמה, כוח ארגוני של ארגוני עובדים ומעסיקים בא לידי ביטוי ביכולתם של שחקנים אלה לבצע מוביליזציה של ציבור חבריהם לטובת פתיחת המרחב הפוליטי לדיאלוג, ובהתאם למען שינוי מדיניות; ואילו קיומו של כוח מוסדי מתבטא בקיומו של דיאלוג בין השחקנים הללו (ובינם לבין המדינה) כתהליך אינהרנטי לפעולה של שוק העבודה בפרט ושל הכלכלה הפוליטית בכלל.

ג. משבר הקורונה כאבן בוחן ביחסי העבודה

בעוד ישראל נמצאת מאז ראשיתה במצב חירום כרוני,³⁵ ממעט המחקר להתייחס להשפעותיו על יחסי העבודה, ואף בחינה היסטורית מראה כי מעטות הפעמים שבהן בא מצב חירום זה לידי ביטוי ביחסי העבודה. כתוצאה מהמשבר הבריאותי, התפתח לאחר התפרצות המגפה שימוש מקיף במצב החירום ההיסטורי המתקיים בישראל באופן חסר תקדים בהיקפו ובהשפעתו על האוכלוסייה.³⁶ לשימוש זה בתקנות לשעת חירום הייתה השפעה דרמטית ומיידית על הכלכלה הפוליטית כולה ובפרט על שוק העבודה, שבו הובילה ההקצנה במצב החירום לשינויים משמעותיים במשאבי הכוח העומדים לרשותם של שחקנים שונים הפועלים בו, ובראשם ארגוני עובדים ומעסיקים.

34 להרחבה ראו JOINT REGULATION AND LABOUR MARKET POLICY IN EUROPE DURING THE CRISIS (Aristea Koukiadaki, Isabel Tavora & Miguel M. Lucio, 2016).

35 מאז הקמתה כמדינה עצמאית שורר בישראל מצב חירום, המבוסס על תקנות שמאושרות מחדש בכנסת מדי שנה. מצב חירום זה מאפשר לממשלה לפעול, בתחומים מסוימים, במקום הרשות המחוקקת ולהסדיר את החיים האזרחיים ללא הליכים דמוקרטיים של חקיקה. ראו למשל בג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (נבו 8.5.2012).

36 ראו למשל לילך מרגלית "סמכויות חירום ובקרה פרלמנטרית במשבר הקורונה: סקירה משווה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (7.5.2020) www.idi.org.il/articles/31524.

ההשפעה הראשונה של המגפה, כרונולוגית וסיבתית, נמצאת בהחלטה על צמצום דרסטי בתנועה של אנשים וסחורות בין מדינות וכן בתוך מדינות, אשר הוחל עם פרוץ המגפה ובמטרה לצמצם את השפעתה הבריאותית. אל מול התפשטות המגפה סגרו מדינות רבות את גבולותיהן וכן הטילו מגבלות חמורות על תנועה של אנשים בתוך המדינה שהגיעו לרוב לכדי סגר הדוק וממושך ובידוד מוחלט של הנדבקים במחלה (או החשודים בנשיאתה).³⁷ כחלק ממדיניות הסגר ואמצעי הזהירות שנוספו לו ואף המשיכו מעבר לו, במרבית העולם ניכרה ירידה משמעותית בפעילות הכלכלית בכלל ובפעילותו של שוק העבודה בפרט. מדינות רבות הגבילו פעילות של עסקים פרטיים ושל המגזר הציבורי, כפו צמצום נוכחות של עובדים במקומות העבודה תוך הגבלת חופש העיסוק וכן הובילו לחלוקה בין עובדים חיוניים לשאינם חיוניים.³⁸ אל מול צמצום הפעילות הכלכלית והתנועה – שננקטו מסיבות בריאותיות – נחווה צניחה עמוקה בביקושים הכלכליים ובצריכה הפרטית ברחבי העולם של חומרי גלם כמו גם של מוצרי צריכה, אשר הפכה למאפיינת המרכזית של משבר הקורונה.³⁹ תהליך זה, אשר הלך והתגבר מאז פרוץ המגפה, הוביל לכיווץ ניכר בכלכלות העולם (או ל"צמיחה שלילית"), עמוק בהרבה מזה שהתרחש במשברים קודמים במהלך העשורים האחרונים.⁴⁰ כיווץ כלכלי זה השפיע על רווחי מעסיקים, על הכנסות מעבודה ובהתאם – צמצם במידה משמעותית משאבי כוח ארגוני של ארגוני העובדים והמעסיקים ויכולתם לחלק מחדש את ההכנסות בחברה.⁴¹

כפי שמראים מחקרים משווים שפורסמו במהלך החודשים האחרונים, מדינות רבות הגבירו את פעילותן להסדרת הכלכלה הלאומית – באמצעים ישירים ועקיפים כאחד – תוך הפניה של תקציבים רבים לתמיכה בשחקנים כלכליים שונים וכן לתמיכה באזרחים.⁴² מנייתוח של מסמכי מדיניות שפורסמו במהלך החודשים האחרונים עולה כי אל מול משבר הביקושים החריף שנבע ממגפת הקורונה והשלכותיה החברתיות, פעלו מדינות רבות ומוסדות כלכליים מרכזיים להגביר את הביקושים והצריכה הפרטית וכן לייצר הסדרים חדשים לפעילותו של השוק תחת התנאים החדשים שיצרה המגפה. על אף הדמיון בין המדינות, שבא לידי ביטוי במגמת הרחבת ההוצאה הציבורית, ניכרת שונות רבה באופן שבו מדינות עושות זאת ובהתאם בהשפעות פעולותיהן על שוק העבודה ועל השחקנים השונים הפועלים בו. בעוד מדינות מסוימות ביכרו אמצעים של העברת משאבים ישירה למוסדות, עסקים ואזרחים, אשר תמכו בסגירה הכפויה של המשק,⁴³ מדינות אחרות פעלו בשיתוף פעולה עם שחקנים מוסדיים מרכזיים (ובראשם – ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים) ליצירת הסדרים מורכבים יותר אשר יאפשרו פעילות משקית

37 ראו את התיעוד של צעדי מדיניות שננקטו אל מול התפשטות מגפת הקורונה: *Covid-19 Government Response Tracker*, <https://did.li/YtD5q>

38 למידע השוואתי בנושא הגבלות על שוק העבודה ראו <https://bit.ly/3BKOWOA>

39 כך, למשל, עולה מאחד הדיונים בין מומחי הבנק העולמי: <https://did.li/N2ZYH>

40 Eurostat News Release – GDP and Employment Estimates for the Second Quarter of 2020

41 ראו למשל סקירה משווה על מעמדם והשפעתם של ארגוני עובדים במדינות אירופה – <https://did.li/YtD5q>

42 ראו למשל את ניתוח קרן המטבע העולמית לתגובות של מדינות שונות למשבר – <https://did.li/loUfT>

43 לדוגמה – ארצות הברית וישראל.

חלקית ומשתנה תחת ההגבלות הבריאותיות.⁴⁴ העברת המשאבים הישירה, שבאה לידי ביטוי בפעילות מדינתית עצמאית, הסתמכה לרוב על הפסקתה של פעילות כלכלית כאינדיקטור לתמיכה ויצרה תבחין בינרי – בין פגיעה המצדיקה תמיכה מדינתית (לדוגמה – ניתוק יחסי עבודה) לבין היעדר פגיעה שבא לידי ביטוי בהמשך פעילות כלכלית ומוכיל בהתאם להיעדר תמיכה מדינתית.⁴⁵ לעומת זאת, שיתוף הפעולה בין שחקנים שונים בכלכלה הפוליטית תמך במדיניות המכירה בדרגות פגיעה שונות ובהתאם תומכת בשימור של יחסים כלכליים ושיעורים משתנים של פעילות.⁴⁶ על מנת להמחיש הבדלים אלה ניתן לראות את השונות באחד מאופני התמיכה בעובדים ומעסיקים במהלך משבר הקורונה: בישראל היה זה המוסד לביטוח לאומי שקיבל את האחריות למתן מענה בשוק העבודה, באמצעות תמיכה ישירה בעובדים שעבודתם הופסקה, אך תוך ניתוק הקשר בין עובדים למעסיקים; בדנמרק, לעומת זאת, הייתה זו תמיכה מדינתית ישירה במעסיקים, שנועדה לשמר את יחסי העבודה בינם לבין עובדיהם;⁴⁷ ואילו בגרמניה היו אלה הסדרים מוסדיים של עבודה חלקית, שאפשרו שימור של רמת החיים על אף צמצום הפעילות המשקית לצד שימור הקשר בין עובדים למעסיקים.

בעוד המודל הישראלי מבטא למעשה קטיעה של יחסי העבודה וצמצום המרחב הפוליטי לפעילותם של השחקנים השונים (בהינתן השעיה מוחלטת של היחסים החוזיים בין עובדים למעסיקים), מודלים אחרים, כפי שננקטו בגרמניה או דנמרק, שימרו את היחסים החוזיים הללו ואף עודדו את פעילותם של השחקנים השונים במסגרתם. כפי שאראה בחלקו הבא של המאמר, לאור תהליכי שינוי קודמים בכלכלה הפוליטית בישראל, הפך כוחם הפוליטי של השחקנים ליחסי העבודה למרכזי ביכולתם לקדם מדיניות, כחלק משחיקה הדרגתית במשאבי כוח אחרים. משבר הקורונה חושף תהליך זה, כאשר הוא מדגים את צמצומו של המרחב הפוליטי של יחסי העבודה לאור מצב החירום ואת היעדרו של כוח פוליטי – שמקורו בערעור היציבות הפוליטית בישראל במהלך השנים האחרונות – אשר צמצם את אפשרויות הפעולה של ארגוני העובדים והמעסיקים. בעוד תהליכים אלה לא נחשפו בעת התרחשותם, ניתוח היסטורי-חברתי שלהם, באמצעות הכנסת משבר הקורונה לתוך הקשר ארוך טווח, מאפשר להצביע על מקורותיהם כמו גם על המשמעויות הרבות שיש לתהליכים אלה בעיצוב מדיניות כלכלית-פוליטית ובהסדרה של שוק העבודה.

ד. הצגת שיטת המחקר

היווצרותו של משבר הקורונה – כמשבר כלכלי-חברתי אשר התפתח מתוך מצב חירום בריאותי – הובילה לשינויים דרמטיים בהסדרה של שוק העבודה בכלל ושל היחסים בין

44 לדוגמה – גרמניה ודנמרק.

45 ראו למשל את מודל התמיכה המדינתית בעסקים כפי שעוצב בארצות הברית ובא לידי ביטוי ב־<https://did.li/CzmTY>, CARES Act.

46 ראו למשל את מודל התמיכה המדינתית שפותח בגרמניה ובא לידי ביטוי בסדרה של הסכמים קיבוציים בין השותפים החברתיים – <https://did.li/aWgaa>.

47 ראו למשל את סקירת ארגון ה־ETUC על אודות אופן ההתמודדות של דנמרק עם משבר הקורונה, באמצעות שיתוף פעולה ריכוזי בין ארגוני עובדים, מעסיקים והמדינה – <https://did.li/YtD5q>.

עובדים למעסיקים (וארגוניהם) בפרט. הצורך להבין את השפעות המשבר חסר התקדים, אשר במידה רבה עודו בעיצומו, עומד בבסיס מאמר זה, המבקש להרחיב את התובנות העולות מניתוח יחסי העבודה בעידן הקורונה לכדי מסקנות כוללות על אודות תהליכים רחבים יותר המתקיימים בשוק העבודה ובכלכלה הפוליטית בישראל. המבט על תהליכים רחבים יתאפשר באמצעות הצבת משבר הקורונה על פני רצף אירועים אשר קדמו לו והשפיעו במידה רבה על אופן התרחשותו.

המאמר מבוסס על מחקר שנערך בין החודשים יוני 2020 לפברואר 2021 ומשלב כמה שיטות מחקר איכותניות, בראשן ניתוח מסמכים ראשוניים. לטובת המחקר נותחו כ-50 הסכמים קיבוציים וכן הסדרים קיבוציים ברמות השונות של שוק העבודה (הרמה הלאומית, הענפית והמקומית-מפעלית) שנחתמו בין החודשים מרץ-נובמבר 2020 להסדרה של יחסי העבודה ותנאי ההעסקה לאור פרוץ מגפת הקורונה. כמו כן, לצורך ניתוח הרוקע ליחסי העבודה במשבר הקורונה נותחו 10 הסכמים קיבוציים נוספים (בעיקר ברמה הלאומית) שנחתמו בעקבות משברים קודמים: משבר הדוט-קום והאינתיפאדה השנייה (2001–2003), מלחמת לבנון השנייה (2006), המשבר הכלכלי העולמי (2008–2009) והמבצעים הצבאיים שנוהלו ברצועת עזה (בשנים 2008–2009, 2012, 2014). ניתוח ההסכמים הקיבוציים התמקד בבחינת תוכנם והמידה שבה הוא עיצב זכויות (וחובות), או לחלופין ביטא הטמעה של מדיניות חיצונית. מקורם של מרבית ההסכמים הקיבוציים הוא אתר האינטרנט של יחידת הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (<https://apps.moital.gov.il/WorkAgreements>), ואלה שלא נמצאו שם נמסרו לי על ידי הצדדים להסכם.

מסמכים נוספים שנותחו במסגרת מחקר זה הם פסיקות של ערכאות משפטיות העוסקות בהסדרה של שוק העבודה אל מול אילוצי המגפה (בעיקר פסקי דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק). 10 פסקי דין נותחו לצורך מאמר זה ומתוכם נמצאו 4 – בהם בא לידי ביטוי חוסר היכולת של השחקנים ליחסי העבודה להגיע להסכמות – בעלי רלוונטיות גבוהה למחקר.⁴⁸ לצידם נעשה שימוש בפסקי דין נוספים, החושפים מגמות שינוי משמעותיות ביחסי העבודה.⁴⁹ פסקי דין אלה מהווים אספקלריה נוספת לבחינת אופיים של יחסי העבודה כאשר הם משקפים את אופיו של העימות בין עובדים לבין מעסיקים ובינם לבין המדינה. כל פסקי הדין נמצאו במנוע החיפוש של אתר "נבו" (www.nevo.co.il). הניתוח של ההסכמים הקיבוציים ופסקי הדין התבצע על בסיס עקרונות ניתוח תוכן איכותני (ידני), באמצעות חילוץ הנורמות המרכזיות שהוסדרו במסמכים אלה, הצדדים המעורבים בהסדרה וכן האסטרטגיות שנקטו בתהליך זה.

לצד ניתוח תוכן איכותני של מסמכים ראשוניים, מבוסס המחקר על ניתוח של כתבות ומאמרים מכלי התקשורת המרכזיים בישראל שעוסקים ביחסי העבודה בזמן מגפת הקורונה

48 בג"ץ 1633/20 סל שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל (נבו 27.7.2020); בג"ץ 2499/20 איתך – מעכי נ' ראש הממשלה (נבו 20.4.2020); ס"ק (אזורי ת"א) 38307-03-20 ארגון העיתונאים בישראל – ידיעות אחרונות (נבו 31.5.2020).

49 בג"ץ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(2) 485 (1993); בג"ץ 3091/99, לעיל ה"ש 35.

(שפורסמו בחודשים מרץ 2020 עד פברואר 2021 באתרי האינטרנט של כלי התקשורת), אשר סייעו לשפוך אור על תהליכי עיצוב המדיניות העולים מהמסמכים הראשוניים כמו גם על השפעותיהם הכלכליות-פוליטיות. כמו כן, במהלך המחקר התקיימו 20 ראיונות עם מקבלי החלטות ושחקנים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה בישראל – פקידים בכירים במשרדי ממשלה, נציגי ארגוני עובדים ומעסיקים ועורכי דין מרכזיים. הראיונות נערכו בחודשים יולי–נובמבר 2020 באמצעות הטלפון, תוכנות לשיחה מרחוק (Zoom ו-Skype) וכאשר התאפשר גם בפגישות פנים אל פנים. במסגרת הראיונות נשאלו המרואיינים על עיסוקם ביחסי העבודה בתקופת משבר הקורונה, על נקודת מבטם על אודות תהליכים ביחסי העבודה שהתרחשו במהלך החודשים מרץ–אוקטובר 2020 וכן על פרשנותם על אודות מסקנות שעולות מניתוח המסמכים הראשוניים. ניתוח הראיונות התבצע באמצעות חילוף ידני של תמות מרכזיות.⁵⁰ כמה ראיונות נוספים (5) נערכו עם שחקנים בכירים ביחסי העבודה – בעלי תפקידים בכירים בארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים ומוסדות מדינתיים (דוגמת משרד ראש הממשלה) – בתקופות קודמות ובעיקר בשנות המשבר הכלכלי העולמי (2008–2009). ראיונות אלה, שנתחו באמצעות חילוף ידני של תמות מרכזיות, סייעו בהשוואה בין אופני קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות בזמן משבר הקורונה לבין תהליכים אלה בזמן המשבר שקדם לו. השימוש בראיונות במחקר זה חושף קושי העולה ממחקר של תופעה בעת התרחשותה, המבוסס (במקרה זה) על חסמים של המרואיינים, המכהנים בתפקידים רשמיים שונים, לשתף במידע באופן גלוי. לאור תרומתם הרבה של הראיונות שהתבצעו במסגרת המחקר ועקב הרגישות הפוליטית של ציטוט המרואיינים בשמם, מובאים דבריהם של מרבית המרואיינים המצוטטים במחקר זה ללא ציון שמם ותפקידם. הראיונות עצמם, מלאכת התמלול של הראיונות וכן ניתוחם המתמטי נעשו על ידי המחבר.

ה. המשבר כשינוי כיוון ביחסי העבודה: בין הרמה הלאומית לסקטור הפרטי

המחקר האקדמי מצביע על תהליכי שינוי רבים המתרחשים במרחב הפוליטי של יחסי העבודה בישראל לאורך העשורים האחרונים, ובראשם הביזור (Decentralization) של הייצוג המעמדי וההסדרה של שוק העבודה⁵¹ והמשפוט (Juridification) של המרחב הפוליטי.⁵² בעשורים הראשונים שלאחר 1948 התאפיינו יחסי העבודה בישראל במבנה נאוקורפורטיסטי, המבוסס על הסדרים ריכוזיים בין ארגוני עובדים לבין ארגוני מעסיקים ובינם לבין המדינה. מבנה זה ותוצריו, אשר נתמכו במידה רבה על ידי מוסדות המדינה ומדיניותה הכלכלית, קידמו צמצום

50 ראו לדוגמה Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.
51 טלי קריסטל "ביזור יחסי העבודה הקיבוציים, 1957–1998" **עבודה, חברה ומשפט** ט 17 (2002); Tali Kristal & Yinon Cohen, *Decentralization of Collective Agreements and Rising Wage Inequality in Israel*, 46 INDUSTRIAL RELATIONS 613 (2007).
52 MUNDLAK, *FADING CORPORATISM IN ISRAEL*, לעיל ה"ש 4.

של התפלגות ההכנסות כמו גם שליטה מרכזית בייצוג העובדים והמעסיקים במשק.⁵³ על אף קיומה של תשתית מוסדית ליחסי העבודה הריכוזיים, השלכותיהם – בדמות צמצום ייצוג ישיר ומהימן של אינטרסים ושחיקת הקשר בין הרמות השונות של יחסי העבודה – הובילו למתחים מתמשכים בתוך המערך המוסדי של יחסי העבודה, אשר החלישו את יכולתם של השחקנים השונים לשמר מדיניות ריכוזית זו, תוך צמצום כוח חברתי וארגוני של ארגוני העובדים (ובמידה נמוכה יותר – של ארגוני המעסיקים). תהליכים אלה נראו בירידה הדרגתית בשיעור החברות בארגוני עובדים, כמו גם בירידה במידת התמיכה הציבורית להם זוכים.⁵⁴ לצד השחיקה המתמשכת בכוחם החברתי והארגוני של השחקנים ליחסי העבודה,⁵⁵ תהליכי ליברליזציה בכלכלה הפוליטית הובילו לצמצום התמיכה המדינית בשחקנים אלה ובהתאם לשחיקה בכוחם המוסדי – לייצר ולתחזק מבנים להסדרת שוק העבודה ולהשפעה על מדיניות. שחיקת השפעתם של המוסדות המכוננים ביחסי העבודה לצד ירידת כוחם הארגוני (בעיקר) של ארגוני עובדים, הוביל למשפוט הולך וגובר של יחסי העבודה, שבמסגרתו הפך תהליך ההסדרה של שוק העבודה ממאבק המסתיים במשא ומתן והסכם בין שחקנים המייצגים אינטרסים שונים, לתהליך משפטי המבוסס על הליכי חקיקה והידיונות בבתי דין.⁵⁶ שחיקת כוחם החברתי, המוסדי והארגוני של השחקנים ליחסי העבודה מובילה גם לשינוי חלוקת ההון בחברה, כמו גם לביזור יחסי העבודה שבמסגרתו עברו תהליכי ההסדרה של שוק העבודה מרמה ריכוזית (כלל משקית או ענפית) לרמה מקומית ומפעלית.⁵⁷ תהליכים אלה מבטאים את דחיקתם של השחקנים החברתיים מעמדות השפעה על מדיניות חברתית-כלכלית, כמו גם את הצמצום של המרחב לעיצוב מדיניות דרך דיאלוג בין השחקנים השונים. אולם תהליכים אלה אינם חד-כיווניים ואחידים, אלא מתקיימים בהקשר היסטורי מסוים, כאשר שינוי הנסיבות ההיסטוריות מאפשר את הפיכתם – החלקית והזמנית או המלאה והמתמשכת.⁵⁸ בעוד מחקרים קודמים מצביעים על שחיקת כוחם של השחקנים ליחסי העבודה, מאמר זה מבקש להאיר את

- 53 ראו LEV GRINBERG, SPLIT CORPORATISM IN ISRAEL (1991); קריסטל "ביזור יחסי העבודה הקיבוציים, 1998–1957", לעיל ה"ש 51. לדיון בהשפעות של הסדרים ריכוזיים על חלוקת ההכנסות בחברה ראו Traxler, לעיל ה"ש 16.
- 54 GRINBERG, SPLIT CORPORATISM IN ISRAEL, לעיל ה"ש 53; Yitzhak Haberfeld, *Why Do Workers Join Unions? The Case of Israel*, 48 ILR REV. 656 (1995).
- 55 Guy Mundlak, *Addressing the Legitimacy Gap in the Israeli Corporatist Revival*, 47 BRITISH JOURNAL OF INDUSTRIAL RELATIONS 765 (2009) (להלן: *Legitimacy Gap*).
- 56 גיא מונדלק ויצחק הרפז "בין המערכות: בחינה אמפירית של תפקיד בית הדין לעבודה בשביתות" **עיוני משפט** כו 145 (2002); MUNDLAK, *FADING CORPORATISM IN ISRAEL*, לעיל ה"ש 4.
- 57 קריסטל "ביזור יחסי העבודה הקיבוציים, 1998–1957", לעיל ה"ש 51. במחקרה מראה קריסטל את ההשפעות של שינויים אלה על חלוקת ההכנסות בחברה ובהתאם מצביעה על תפקידם בהגברת אי-השוויון הכלכלי (להרחבה ראו טלי קריסטל "הכלכלה הפוליטית של ישראל והגידול באי-השוויון בהכנסות, 2010–1970" **סוציולוגיה ישראלית** טו 282 (2014).
- 58 ראו לדוגמה Mundlak, *Addressing the Legitimacy Gap*, לעיל ה"ש 55; Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.

הנסיבות לשינויים בכוחם של השחקנים הללו, אשר בתורן יאפשרו הבנה מעמיקה יותר של השפעות משבר הקורונה על יחסי העבודה בכלל ועל כוחם של השחקנים שפועלים בהם בפרט. אל מול מחקרים קודמים, אשר ביססו את הטענות על אודות היחלשות משאבי הכוח של השחקנים ליחסי העבודה מאז שנות השמונים של המאה העשרים, מאמר זה מבקש להכניס לניתוח החברתי-כלכלי של יחסי העבודה בזמן משבר הקורונה את התחדשותם של משאבי כוח אלה, כפי שהתרחש בישראל מאז פרוץ המשבר הכלכלי העולמי. ניתוח יחסי העבודה בעת המשבר הכלכלי העולמי (2008–2009) מדגים את חשיבותו של הקשר בניתוח תופעות חברתיות כמו גם את תפקידה של סוכנות חברתית (Agency) המאפשרת ניצול הזדמנויות לטובת שינוי מבני. תהליך זה חושף את הרקע הפוליטי לתהליכי השינוי ביחסי העבודה אשר נחשפים על ידי משבר הקורונה. הגעתו של המשבר הכלכלי העולמי לישראל הצטלבה עם התפרקות ממשלת ישראל השלושים ואחת; ועם התוצאות החלוקות של הבחירות לכנסת התשע עשרה.

אל מול מצב זה, נוצרה הזדמנות לברית פוליטית מחודשת ולשיתוף פעולה בין מפלגת הליכוד, שביקשה לחזור לשלטון לבין מפלגת העבודה, אשר הונהגה על ידי אהוד ברק ונתמכה על ידי ההסתדרות.⁵⁹ הברית הפוליטית שנוצרה ערב הבחירות והתגבשה לאחריהן חיזקה את כוחם הפוליטי של השחקנים ליחסי העבודה והחזירה אותם אל מוקד קבלת ההחלטות, כפי שמציין זאת בריאיון היועץ המשפטי הבכיר ליו"ר ההסתדרות דאז, עופר עיני, ומי שניהל לצידו את המשא ומתן הקואליציוני מטעם מפלגת העבודה

עופר שלט ב[מפלגת ה]עבודה... אז מההתחלה הוא מונה על ידי [יושב ראש המפלגה] ברק להוביל את החלק הכלכלי-חברתי של המשא ומתן הקואליציוני... בערב [שקדם לפגישה הראשונה] הוא התקשר אלי ואמר – "תביא לי רשימה... של כל הפנטזיות הכי גדולות, תביא הכל. ביבי [יושב ראש הליכוד] צריך קואליציה והוא יתן לי הכל... בוא נחלוב כל מה שאנחנו יכולים".

בריאיון עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר באותן שנים הוא מאשר את התיאור שלעיל ומוסיף שהמשא ומתן הקואליציוני שניהל עופר עיני מטעם מפלגת העבודה הכניס גם את המעסיקים אל תוך החדר ואל רשימת הדרישות מן הממשלה המתגבשת – "הקואליציה שנוצרה בין המעסיקים להסתדרות כחלק מהמשא ומתן [בין המפלגות]... סיכמה דברים מאחורי הגב של האוצר. התפיסה הייתה שצריך ממשלה בכל מחיר".

חיזוק כוחם הפוליטי של השחקנים ליחסי עבודה הוביל לסדרת שינויים משמעותיים בהסדרה של שוק העבודה⁶⁰ וביחסי העבודה,⁶¹ באמצעות יצירת הגנות מוסדיות חדשות

59 אסף בונדי וארוז מגור "צמיחה של קונפליקט: התחדשות העבודה המאורגנת ומודלים של צמיחה בישראל, 2007–2018" (הכנס השנתי של האגודה הסוציולוגית הישראלית 2020).

60 באמצעות שיתוף פעולה הדוק בין המעסיקים הפרטיים, הממשלה וההסתדרות כמה חוקי עבודה שונים, תוך שיפור זכויות העובדים וכן חוקי עבודה חדשים חוקקו ובראשם החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה אשר שיפר את הפיקוח על העסקת עובדים בענפים המאופיינים בשכר נמוך.

לפעילותם בשוק העבודה, כעסקה פוליטית שהתבצעה בזמן משבר כלכלי.⁶² שינויים אלה בכוחם של השחקנים ביטאו על כן מהפך (חלקי) במגמות הליברליזציה במרחב של יחסי העבודה כפי שהתרחשו בעשורים הקודמים והובילו לתיאום הדוק יותר בין עובדים, מעסיקים וממשלה בעיצוב של מדיניות כלכלית-חברתית; תיאום שבא לידי ביטוי בסדרה של הסכמים קיבוציים ריכוזיים על מדיניות חברתית⁶³ כמו גם מאות הסכמים קיבוציים ברמה המפעלית, שסימנו את התרחבותו המחודשת של המרחב הפוליטי של יחסי העבודה על בסיס שילוב של אופני פעולה מסורתיים וחדשים.⁶⁴ תהליכים אלה, ובראשם התרחבותו של הייצוג הישיר של עובדים, שחקן את ההפרדה המבנית ביחסי העבודה – בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי.⁶⁵

1. ממשבר 2008 למשבר הקורונה

ניצול המשבר הכלכלי בישראל לטובת שינויים בהסדרה של שוק העבודה ובמעריך המוסדי של יחסי העבודה – כתחילת תהליך ההתחדשות של העבודה המאורגנת בישראל – מהווה נקודת מפנה חשובה שטרם פותחה כמות במחקר הכלכלי-חברתי, אולם עד כה השלכותיה נראו כמגמה חדשה אשר נמשכה עד לפרוץ משבר הקורונה.⁶⁶ בעוד כוחם החברתי של השחקנים ליחסי עבודה נראה בסטגנציה מתמדת, מחקרים הראו עלייה משמעותית בכוחם הפוליטי,⁶⁷ הארגוני⁶⁸ ואף המוסדי מאז 2008.⁶⁹ אולם ניתוח של מסמכים ראשוניים כמו גם ראיונות עם

61 לצד מיסוד שיתוף הפעולה בין הממשלה, המעסיקים וההסתדרות בחידוש עבודתו של "השולחן העגול", השינוי המשמעותי ביותר ביחסי העבודה היה בהגנות הנרחבות על זכות ההתארגנות, אשר תמכו בגל התארגנויות העובדים שאפיין את ישראל כעשר שנים מאז. ראו Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.

62 שם.

63 ראו לדוגמה הסכמי אכיפה ושיפור זכויות בענפי הניקיון, השמירה והבניין: Assaf S. Bondy, *New Labor Actors Under Corporatism: Complementarity and the Renewal of Class Representation for Precarious Workers*, 47 CRITICAL SOCIOLOGY 425 (2021) (להלן: Bondy, *Conflictual Complementarity*); הסכם הקליטה להעסקה ישירה: Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14; הסכמי שכר מינימום שאומצו בחקיקה והסכם הבטיחות בכניין: Assaf S. Bondy & Jonathan Preminger, *Collective Labor Relations and Juridification: A Marriage Proposal*, ECONOMIC AND INDUSTRIAL DEMOCRACY (2021).

64 Assaf S. Bondy & Guy Mundlak, *Connecting the Dots: 12. ראו גם* PREMINGER, *Coordination in Decentralised Trade Union Organising*, in COLLECTIVE BARGAINING AND COLLECTIVE ACTION: LABOUR AGENCY AND GOVERNANCE IN THE 21ST CENTURY 75 (Julia Lopez ed., 2019); GUY MUNDLAK, *ORGANISING MATTERS: TWO LOGICS OF TRADE UNION REPRESENTATION* (להלן: MUNDLAK, *ORGANISING MATTERS*).

65 Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.

66 MUNDLAK, *ORGANISING MATTERS*, לעיל ה"ש 64.

67 שם; Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.

68 טלי קריסטל, גיא מונדלק, יצחק ברפלד וינן כהן "צפיפות ארגונית בישראל 2006–2012: פיצול מערכת יחסי העבודה" *עבודה, חברה ומשפט* יד 9 (2015); Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14.

69 Bondy, *New Labor Actors Under Corporatism*, לעיל ה"ש 63.

נציגי השחקנים השונים ביחסי העבודה מעידים כי בשנים שקדמו למשבר הקורונה נראה היפוך (חוזר) של המגמה. כוחם הפוליטי של השחקנים ליחסי עבודה, שבא לידי ביטוי ביכולתם לקדם מדיניות בשותפות עם מפלגות פוליטיות, החל לרדת כבר עם התפרקות מפלגת העבודה ויציאתה מהקואליציה עם הליכוד ב-2013. אולם יותר מכך, היעדר דיוני תקציב מאז תחילת שנת 2018 כמו גם היעדר ממשלה יציבה מאז סוף שנת 2018 סימנו סגירה הדרגתית של מבנה ההזדמנויות הפוליטי⁷⁰ ואת השחיקה בכוחם הפוליטי של ארגוני העובדים והמעסיקים, בהיעדר סוכן מפלגתי שייצג את עמדותיהם ושיאפשר להם את הכניסה לעיצוב מדיניות כלכלית-חברתית. כך מתאר זאת בכיר (לשעבר) בהסתדרות הכללית – "אנחנו רוצים לקדם דברים ושינויים... אבל כרגע אין עם מי לעבוד – אין ממשלה, אין תקציב באופן וזה די תוקע מהלכים שעבדנו עליהם הרבה זמן".

אישור תקציב המדינה ל-2019 כבר בתחילת 2018 וכן ערעור היציבות הפוליטית במהלך שנת 2018 שהוביל לפיזור הכנסת העשרים בסוף אותה שנה הובילו לצמצום יכולתם של ארגוני העובדים והמעסיקים לקחת חלק בעיצוב המדיניות הכלכלית. ללא תקציב מדינה ומול פעילותם החלקית של משרדי הממשלה מאז שלהי 2018, ולמעשה בהיעדר תמיכה מדינתית ליחסי העבודה, נוצר קיפאון גם בדיאלוג הריכוזי בין ארגוני העובדים לבין ארגוני המעסיקים. בהיעדר גישה לממשלה מתפקדת, גם כוחם המוסדי של השחקנים ליחסי העבודה נשחק בהדרגה, והם התקשו להגיע להסכמים קיבוציים חדשים ברמה הריכוזית. משאים ומתנים ברמה הענפית שנמשכו כשנתיים לא הבשילו להסכמים קיבוציים (דוגמת ענפי ההסעדה והסיעוד הביתי), ואלה אשר הבשילו לא זכו להרחבה שתהפוך אותם למקיפים ומחייבים (דוגמת ענף מוקדי הביטחון). במקביל, גם תהליכי הצמיחה בכוח הארגוני, שאפיינו את ארגוני העובדים מאז הרפורמות שלעיל, החלו לדעוך במהלך שנת 2018. כך, למשל, טוען בכיר אחר בהסתדרות הכללית

אנחנו עכשיו מבינים שהצונמי של ההתארגנויות שחווינו מ-2013 עד 2018 די מיצה את עצמו... זו לא מגפה שמדביקה מפה לשם... אבל בשנים האחרונות זה הרבה יותר בטפטוף... וזה גם אחר – זה התארגנויות שנראות אחרת, ממקומות אחרים. או שזה עובדים מאוד חלשים או שזה עובדים פרופסיונליים. אין להשוות את התארגנות מטפלות הסיעוד... להתארגנות עובדי פלאפון... ההווי של גל ההתארגנויות, של המחאה של 2011 שקע.

ריאיון עם חברת הנהגה בכוח לעובדים מאשש מגמה זו, שבמסגרתה תהליך ההתחדשות של ארגוני העובדים, או התעצמות כוחם הארגוני, הולך ונחלש משנת 2018 – "הגדילה, הציפייה שהארגון יגדל ויארגן עוד ועוד... ברור כבר הרבה זמן שזה לא קורה... כבר שנתיים שלוש". גם ראש חטיבת ארגונים בהסתדרות לאומית מספר – "ב-2018 השוק של ההתארגנויות מוצה..."

David S. Meyer, *Protest and Political Opportunities*, 30 ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY 70 (2004).125

הפוטנציאל מוצה. חברות הי-טק, עסקים קטנים לא מתארגנים וכמה מקומות נותרו שעוד לא מאורגנים... הייתה ירידה בכמות".

על רקע השחיקה במשאבי הכוח של השחקנים ליחסי העבודה, ובראשם ארגוני העובדים (בהובלת ההסתדרות), מגיע משבר הקורונה, אשר כפי שנראה בחלקים הבאים של המאמר מוביל להאצה של תהליכים אלה תוך צמצום נוסף של המרחב הפוליטי של יחסי העבודה, שבא לידי ביטוי במניעת הגישה של השחקנים השונים לעיצוב מדיניות כלכלית ומוביל לאוטונומיה של המדינה בהתמודדות עם השלכות הקורונה.

ממצא מרכזי נוסף שעולה מניתוח המדיניות הכלכלית-חברתית – כפי שבא לידי ביטוי בפסקי דין, ראיונות והסכמים קיבוציים – מראה שעם פרוץ משבר הקורונה בחרה הממשלה לעצב את הכלכלה והחברה בישראל באופן חד-צדדי, וללא דיאלוג, תוך הפקעה של הדיון הפרלמנטרי כמו גם צמצום ביקורת ודיון ציבוריים על שינויים רגולטוריים משמעותיים. אף על פי שבמרבית המשברים הקודמים שפקדו את הכלכלה הפוליטית בישראל בעשורים האחרונים ניכרו מתח ועימותים בין הצדדים ליחסי העבודה, במרביתם באה לידי ביטוי המורשת המוסדית-היסטורית של שותפות ריכוזית, קורפורטיסטית, ביחסי העבודה בישראל. במשברים קודמים פעלו הצדדים ליחסי העבודה להתאים את שוק העבודה לצרכים חדשים או זמניים שעולים ממצב כלכלי-פוליטי משברי. כך, לדוגמה, לאור הפגיעה שחוותה ענף התיירות בתקופת האינתיפאדה השנייה (2001–2003), נחתם הסכם ענפי-ארצי בין ההסתדרות, התאחדות המלונות (ארגון המעסיקים הענפי) והמוסד לביטוח לאומי, שהסדיר את צמצום ההעסקה בענף לצד הרחבת הזכאות לדמי אבטלה והשקעה מדינתית בהכשרות מקצועיות לעובדים.⁷¹ בעקבות הפגיעה בתעסוקה באזור הצפון בתקופת מלחמת לבנון השנייה, נחתם הסכם קיבוצי שהסדיר מימון משותף של השפעות המשבר על התעסוקה כמו גם של הזכויות הסוציאליות של העובדים שנפגעו במהלך המשבר על ידי המדינה והמעסיקים הפרטיים.

במשבר הקורונה, לעומת זאת – בהיעדר כנסת מתפקדת כמו גם ללא השפעה של ארגוני העובדים והמעסיקים בתוך הממשלה – הודרו השותפים החברתיים מהדיון על הסדרת שוק העבודה לטובת משילות מדינתית אקסקלוסיבית שבמסגרתה ננקטו הגבלות משמעותיות, בעלות השפעה מכרעת על שוק העבודה ומערכת הביטחון הסוציאלי. שימוש בפקודת בריאות העם משנת 1940 פתח פתח לניהול המשק באמצעות תקנות לשעת חירום (להלן: תקש"ח), המהוות ערוץ מדיניות חד-צדדי, נפרד לחלוטין מזה הקונוונציונלי המבוסס על דיאלוג בין שחקנים שונים או דיון פרלמנטרי. על אף מסורת של דיאלוג בין השחקנים השונים ביחסי העבודה, בימי שגרה כמו גם בימי משבר, מיסודו של מצב חירום הוביל לפיתוח דפוסי פעולה שונים, אשר מתוקף טבעם הגבילו את יכולת ההידברות והתיאום בשוק העבודה, כפי שעולה מריאיון שערכתי עם בכיר במשרד המשפטים

71 אסף בונדי "היווצרותו ושחיקתו של המו"מ הקיבוצי הענפי: התפתחות מערכת יחסי עבודה היברידית בסקטור הפרטי בישראל" עבודה חברה ומשפט טז 79 (2020) (להלן: בונדי "היווצרותו ושחיקתו של המו"מ הקיבוצי הענפי").

כשעושים הליכי חקיקה, תמיד צריך לעבור דרך תהליכי שיח. [אבל] תקש"ח [תקנה לשעת חירום] בהגדרתו לא מתכתב עם הליכי חקיקה ראויים – 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.

בהיעדר כוח פוליטי לארגוני העובדים והמעסיקים, הפך ערוץ מדיניות זה להיות המנגנון המרכזי לעיצוב מדיניות תוך שינוי משמעותי של מערכות והסדרים קודמים, לדוגמה: באמצעות תקנות לשעת חירום הגבילה הממשלה את הפעילות הכלכלית ואסרה על התכנסויות ובכך צמצמה באופן דרסטי את פעולתם של מקומות עבודה תוך פגיעה עמוקה בחופש העיסוק ובכושר ההשתכרות של עובדים ומעסיקים; במהלך חד-צדדי וללא היוועצות, הרחיבה הממשלה את כיסוי ביטוח האבטלה ובכך תמכה בקטיעה של יחסי העבודה והוצאה גורפת של עובדים לחופשה ללא תשלום תוך זכאות לדמי אבטלה לתקופה ממושכת (להלן: מודל החל"ת); באמצעות ניצול חד-צדדי של חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, פעלה הממשלה להעברת האחריות על תגמול לעובדים שנאלצו להיעדר מעבודתם עקב הוראת ביודוד ממשלתית אל המעסיקים (להלן: תעודת המחלה הגורפת); כמו כן, כחלק מההתמודדות הממשלתית עם הצמצום הדרסטי בפעילות הכלכלית, פעלה הממשלה לבטל את ההגנות על נשים (בהיריון או במהלך טיפולי פוריות) מפיטורין שרירותיים.

מצעדי מדיניות אלה עולה ההשפעה המכרעת של שחיקת המקורות הפוליטיים בכוחם של השחקנים ליחסי העבודה, כאשר במקום לתאם עימם את הרגולציה של שוק העבודה, מכריזה הממשלה באופן חד-צדדי על מצב חירום וממסדת את אופייה הריכוזי והחד-צדדי של המשילות לאורך המשבר. מראיונות נוספים שנערכו במסגרת המחקר עולה משקלו של היעדר מקורות הכוח של ארגוני העובדים והמעסיקים בפיתוחו של דפוס המשילות הריכוזי והחד-צדדי. מראיון שהתקיים עם נציג בכיר במשרד העבודה עולה כי ניהול המשבר הופקד בידי גופים שאפשרות הדיאלוג אינה חלק מסל הכלים המנהלי שלהם, כפי שעולה מדברי 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 ב-DNA 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.

כפי שניתן לראות מדברי המרואיין, השימוש במצב החירום למיסוד משילות חד-צדדית במהלך משבר הקורונה נבע מזהות השחקנים המנהלים את המשבר. מול אותם שחקנים – ובראשם משרד הבריאות ומשרד ראש הממשלה – לא היו לארגוני העובדים והמעסיקים משאבי כוח אשר יכלו לסייע בקידום מטרותיהם. בעוד פעילותם האוטונומית של שחקנים אלה לא השתנתה במידה ניכרת, היעדר משאבי כוח מול הגורמים הממשלתיים המנהלים את המשבר הוביל לצמצום השפעתם של ארגוני העובדים והמעסיקים. בהיעדר ביקורת פרלמנטרית

אפקטיבית (היות שעם פרוץ המשבר לא כיהנה כנסת נבחרת), הפכו התקש"ח לברירת מחדל שאפשרה התמודדות ראשונית עם המשבר, אולם זאת תוך העמקת השחיקה במבנה המוסדי המסורתי של הכלכלה הפוליטית בכלל ושל יחסי העבודה בפרט. כמו כן, בדומה לדפוסי מדיניות אחרים, מיסוד התקש"ח ככלי מרכזי להוצאה לפועל של מדיניות יצר תמריץ עבור גורמי הביצוע הממשלתיים לבטל דרכי פעולה אלטרנטיביות, אשר נתפסו כלא רלוונטיות או לא אפקטיביות להתמודדות עם המשבר.

תהליך זה חושף ביטוי נוסף של השחיקה בכוח הפוליטי של השחקנים ביחסי העבודה אשר תמך במודל המשילות החד-צדדית ופעל לשמר אותה – היעדר אמון ששרר בין גורמי הביצוע המרכזיים, בראשות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, לבין השחקנים ליחסי העבודה, כפי שנאמר לי בריאיון עם בכיר בהסתדרות הכללית החדשה (להלן: ההסתדרות) – "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". דברים דומים נאמרו על ידי סגנית הנשיא של התאחדות התעשיינים בכנס ציבורי שנערך בחודשי המשבר הראשונים, בטענה כי הדיאלוג בין ארגוני המעסיקים לממשלה מצומצם מאוד, ופקידי ממשלה בכירים מפגינים חוסר אמון בשותפים ליחסי העבודה ומסרבים לדון בהצעותיהם.⁷² על אף מסורת של דיאלוג ריכוזי בחלקים גדולים במגזר הפרטי,⁷³ כמו גם תקופות של שיתופי פעולה ריכוזיים בין הנהגת המגזר הפרטי לבין הנהגת המגזר הציבורי, מצב החירום חשף את חולשתם של ארגוני המעסיקים (ובמידה רבה גם של ארגוני העובדים) ביצירת אמון של גורמי הביצוע בממשלה. בהיעדר מקורות כוח מוסדיים או חברתיים ואל מול השחיקה בכוח הפוליטי של ארגוני העובדים והמעסיקים – לאחר כמה שנים של היעדר שיתוף פעולה בין השחקנים – התאפשר מיסודו של מצב החירום כבחירה אסטרטגית בניהול ממשלתי חד-צדדי של המשבר.

עיצוב המדיניות הממשלתית על ידי גורמים ללא ניסיון בדיאלוג כמו גם חוסר האמון בין גורמי הביצוע בממשלה לבין השחקנים החברתיים ליחסי העבודה והיעדר שיתוף הפעולה שנבע מהם משקפים את השחיקה בכוחם המוסדי והפוליטי של שחקנים אלה, ומהבחינה של פעילותם נראה שהיחלשות זו השפיעה בתורה על האסטרטגיה של ארגוני העובדים והמעסיקים. בעוד ששחקנים אלה ניסו לתאם ביניהם דרישות למדיניות משתפת ומכלילה יותר, ניתוח פעילותם לאורך חודשי המשבר הראשונים מעלה פעילות מוגבלת מאוד, שבראשה עמד הניסיון לקדם חלופה למודל המרכזי של צמצום הפעילות בשוק העבודה (מודל החל"ת), שאותו הם ראו כהרסני לשוק העבודה כולו. ארגוני המעסיקים טענו שמודל החל"ת, שמאפשר לעובדים ליהנות מדמי אבטלה למשך תקופה ארוכה, מצמצם את התמריצים להשתתף בשוק העבודה, מקשה על מעסיקים למצוא עובדים ובכך מעמיק את הקשיים מולם עומדים מעסיקים בעת המשבר. ההסתדרות הצטרפה לטענות המעסיקים, ועל אף תמיכתה בחסות מדינתית למשבר הקורונה, היא הציבה מודל חלופי שיאפשר הפעלה חלקית של שוק העבודה תוך

72 איילת נחמיאס ורבין, סגנית נשיא התאחדות התעשיינים, כנס האגודה הישראלית לחקר יחסי העבודה (22.10.2020).

73 בונדי "היוצרותו ושחיקתו של המו"מ הקיבוצי הענפי", לעיל ה"ש 71.

שילוב בין עבודה חלקית בשכר לאבטלה (או חופשה ללא תשלום) חלקית בתשלום דמי אבטלה. המודל שהציעה ההסתדרות נתמך על ידי ארגוני המעסיקים הגדולים, אשר ניסו לקדמו בדרכים שונות מול גורמי הביצוע במדינה, אולם ללא הצלחה. בכתבה בעיתון "גלובס" מתארת דפנה ברמלי גולן את התמיכה האקדמית במודל, אך מראה שעל אף תמיכה זו, ישנה התנגדות של גורמי הביצוע המדינתיים למודל, עקב חוסר אמון בשחקנים – "אחת הנקודות העיקריות שעוררו את התנגדות משרד האוצר למודל... הייתה הניצול של מעסיקים את ההטבות והעמסת עלויות מעביד על המדינה".⁷⁴ היעדר הכוח הפוליטי שבא לידי ביטוי באמון הנמוך של הממשלה במעסיקים הפרטיים אפשר בתורו את כפיית המודל על דרגי המקצוע בממשלה. החלשת הכוח של השחקנים ליחסי העבודה וצמצום הדיאלוג ביניהם הוביל לכמה עימותים מול המדינה, אשר לאור צמצום המרחב הפוליטי ליחסי העבודה, נמנעה מלשפתם בהסדרת שוק העבודה. לצד קידום חלופה למודל החל"ת, נאבקו ארגוני המעסיקים בהשלכותיה של "תעודת המחלה הגורפת" שהוציא משרד הבריאות עבור כל העובדים הנדרשים לבידוד, ששימשה כאמצעי נוסף בכפיית הבידוד על עובדים שנחשפו לנגיף על מנת למנוע את הפצתו. על פי ההיגיון של המדינה, תשלום לעובדים בבידוד באמצעות שימוש בימי המחלה העומדים לזכותם יצמצם את התמריץ שלהם להפר את הבידוד לשם פרנסה ויתמוך בהתמודדות עם המאמץ החברתי לבליימת המגפה. ארגוני המעסיקים ביקרו את ההיגיון שהנחה את המדינה בהחלטתה זו, לא כהתנגדות לצורך בו, אלא לאופן השתת האחריות על המעסיקים למימונו, כפי שטען יושב ראש התאחדות התעשיינים, ד"ר רון תומר – "בידוד אינו מחלה, ונטל של תשלום שכר לעשרות אלפי עובדים בבידוד, על חשבון ימי המחלה שלהם, הוא בלתי נתפס. המדינה היא האחראית להנחיות הבידוד והיא גם זאת שצריכה לממן אותן, ולא המעסיקים והעובדים".⁷⁵ הוצאה של תעודת מחלה גורפת לכלל העובדים שנדרשים לבידוד⁷⁶ ללא כל היוועצות עם המעסיקים או העובדים הובילה למאבק משפטי שהסתיים בביטול התעודה על ידי בג"ץ.⁷⁷ גם ההחלטה הממשלתית להשעות את ההגנות על נשים עובדות במסגרת חוק עבודת נשים – שמגבילות את יכולתם של מעסיקים לסיים העסקה של עובדת בהיריון (או לאחר חופשת לידה)⁷⁸ – הותקפה על ידי ארגוני חברה אזרחית והובילה לנסיגת הממשלה מהשינוי לאחר כמה ימים.⁷⁹

צמצום המרחב הפוליטי ליחסי עבודה – על ידי המדינה ומדיניות החירום שנקטה – חסם למעשה את האפשרות של השחקנים החברתיים ליחסי העבודה לפעול לייצוג האינטרסים של כלל העובדים והמעסיקים ולעיצוב מדיניות מכלילה. ההסתדרות, בתגובה להדרה המדינתית

74 דפנה ברמלי-גולן "קבוצת חוקרים הגישה לאוצר מודל להעסקה גמישה כבר לפני חודשים" **גלובס** (6.9.2020) <https://did.li/gF6Hw>.

75 מצוטט אצל עידו קורץ "ביטול ימי המחלה למבודדים: הפחתת הנטל למעסיקים, חשש לעובדים החלשים" **כלכליסט** (27.7.2020) <https://did.li/xQxIC>.

76 משרד הבריאות: עדכון תעודת מחלה גורפת לעובד השווה בבידוד לפי צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש 2019) (בידוד בית) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

77 ראו עניין **סל שירותי סיעוד**, לעיל ה"ש 48.

78 ראו פקודת בריאות העם (1940); תקנות לשעת חירום (חוק עבודת נשים).

79 ראו עניין **איתן** – מעכי, לעיל ה"ש 48.

במשבר הקורונה, הגבילה את ניסיונותיה להשפיע על עיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית באמצעים הקונונציונליים – של משא ומתן קיבוצי או היוועצות מתמשכת. בריאיון עם עו"ד בכיר המייעץ להסתדרות הוא מתאר את השפעת מדיניות הממשלה על השחקנים – "ליו"ר ההסתדרות] החליט שהוא אינו מעוניין להרחיב את היריעה... הוא מתמקד בלהגן על החברים, לדאוג להם... [ו] כרגע אין נכונות להיאבק במדינה עבור המגזר הפרטי... [ו] אין כרגע דיאלוג משמעותי עם ארגוני המעסיקים [במגזר הפרטי]". כפי שעולה מדברי יועץ בכיר ל"ו"ר ההסתדרות, כמו גם ממעקב אחרי פעילות ההסתדרות לאורך המשבר, אל מול חשיפת החולשה המבנית בכישלון לקדם חלופה למודל החל"ת במגזר הפרטי, נמנע ארגון העובדים הגדול במשק מניסיונות נוספים לקדם הסדרה כוללת של שוק העבודה והתמקד בעיקר בזכויות עובדי המגזר הציבורי (אשר בהן יעסוק הפרק הבא של המאמר).

אל מול מדיניות ההסתדרות, ארגוני המעסיקים – אשר תלויים לרוב בהסתדרות על מנת לקדם הסדרה (קיבוצית) של שוק העבודה – נותרו ללא הכלים המסורתיים של יחסי העבודה. במצב זה, מרבית ארגוני המעסיקים פעלו כארגוני סגור או תוך שימוש בכלים משפטיים על מנת לקדם את האינטרסים של חבריהם, כפי שניתן לראות בדוגמת המאבק כנגד תעודת המחלה הגורפת. במצב זה, שבו ערוצי הפעילות המסורתיים של ארגוני המעסיקים חסומים, הם נקלעו לסכסוך ביניהם – על זהות ההנהגה – אשר הוביל לפיצול מבני בין התאחדות התעשיינים (יחד עם שלושה ארגוני מעסיקים קטנים) לבין שאר ארגוני המעסיקים במשק.⁸⁰ בעוד ההדרה של ארגוני העובדים והמעסיקים מעיצוב המדיניות ביטאה את אובדן כוחם הפוליטי, הפיצול ביניהם ובתוכם צמצם את ההעצמה של דרישותיהם ומנע מהם להציב אלטרנטיבה מגובשת למדיניות הממשלתית. בתהליך זה הצטמצם מאוד המשא ומתן הריכוזי במגזר הפרטי, ויצוג האינטרסים של עובדים ומעסיקים בזור דה פקטו לרמה המקומית והאינדיווידואלית. גם המשא ומתן הריכוזי היחיד שהתקיים במגזר הפרטי – על הסדר מימון ימי הבידוד – נקלע לקשיים לאור הסכסוך בין ארגוני המעסיקים השונים והיעדר השיתוף בין המדינה לבין השחקנים השונים.⁸¹ מקרים אלה והתהליכים שהם מדגימים מבטאים את צמצום המרחב הפוליטי ליחסי העבודה ברמה הלאומית (כמו גם ברמה הענפית, שבה פועלים מרבית ארגוני המעסיקים). לצד צמצום המרחב הפוליטי של יחסי העבודה ברמה הלאומית והענפית, גם ברמה המקומית ניכר צמצום הדיאלוג או הכפפתו למדיניות הממשלתית. אל מול מודל החל"ת, מצאו עצמם ארגוני עובדים רבים נאלצים להסכים ליישומם ברמת מקומות העבודה השונים תוך הרחבת שיקול הדעת של המעסיק (לגבי אופן היישום של מדיניות הממשלה, הבחנה בין עובדים חיוניים לשאינם חיוניים ועוד), ובמרבית המקרים לא התקיים בנושא משא ומתן כלל. בריאיון עם נציגים של ארגוני עובדים שונים כולם הדגישו בפניי את הקשיים הנובעים ממודל זה. בריאיון עם נציג של ארגון כוח לעובדים הוא ציין כי "המדיניות של החל"ת [חופשה ללא תשלום] היא אסון... זה הוריד לנו משמעותית את הכוח, ואנחנו איננו יכולים להוציא שום דבר

80 ראו עידו מילמן "פיצול במגזר העסקי: התאחדות התעשיינים פורשת מנשיאות הארגונים העסקיים" כלכליסט (29.3.2020) <https://did.li/O2ZYH>

81 ראו עידו מילמן "ההסכם על מימון ימי הבידוד של העובדים מביש ושעוררתי" כלכליסט <https://did.li/6csCN> (30.9.2020)

אל הפועל... המעסיקים מדברים איתנו הרבה פחות ומנסים להוציא תוכניות לפועל באופן חד-צדדי". תחושת החולשה שמשקף נציג כוח לעובדים עולה גם מדבריהם של נציגי ארגוני עובדים אחרים (ואף מנציגים של ארגוני מעסיקים שרואינו למחקר זה), אשר חשים כי משאבי הכוח שלהם צומצמו במידה חסרת תקדים בעת המשבר. החלוקה הדיכוטומית בין עבודה לאבטלה שיצרה הממשלה בתקנות שעת חירום עודדה את קטיעת יחסי העבודה כאשר מעסיקים רבים נמנעו משימור יחסי העבודה ומאות אלפי עובדים הוצאו לחל"ת ועברו להסתמך על דמי אבטלה.⁸² לאורך רוב התקופה הנחקרת פעלו מעסיקים פרטיים, שביקשו לצמצם את השיפתם לסיכונים בעת המשבר, לצמצם את פעילותם ולהוציא את עובדיהם לחל"ת; ובהיעדר אפשרות לשלב זכאות לדמי אבטלה עם עבודה חלקית, עובדים רבים עברו להסתמך באופן בלעדי על תשלומי המדינה ואיבדו את הקשר למקום העבודה. אל מול סגירת מקומות עבודה רבים, נחסמה גם אפשרותם של ארגוני העובדים (והמעסיקים) לייצר הסדרה שונה, גמישה יותר, של צמצום הפעילות בשוק העבודה תוך שימור יחסי העבודה.

היחלשות ארגוני העובדים וצמצום המרחב הפוליטי ליחסי העבודה באו לידי ביטוי נוסף במהלכים חד-צדדיים של מעסיקים לצמצום זכויות העובדים כחלק מהתמודדות עם המשבר, או כניצול שעת כושר. כך, למשל, במרכז הבינתחומי בהרצליה הודיע המעסיק לכלל הסגל האקדמי על צמצום של 10% בשכר לאור המצב הכלכלי שנוצר בזמן משבר הקורונה.⁸³ מהלכים דומים ננקטו על ידי מעסיקים נוספים, שביקשו לנצל את המשבר ואת חוסר הוודאות שהוא יצר לטובת צמצום הוצאות שכר. לדברי עורכת דין בכירה שמייצגת מעסיקים רבים "יש מעסיקים שמנסים כל מיני כיוונים חדשים – לא לשלם הודעה מוקדמת, לא לשלם פיצויי פיטורין... זה לא היה בעבר". במקומות שבהם העובדים מאוגדים, מוסיפה עורכת הדין המרואיינת

[ברוב המקומות] ההסתדרות נרמסה... לדוגמה, מעסיק שאני מייצגת שהיה צריך לתת קרן השתלמות פשוט לא נתן... [אחרי שמשרד הבריאות הודיע על הנחיות] בהרבה מקרים ההסתדרות הייתה מתקשרת למעסיק, שואלת מה הוא הולך לעשות, מקבלת את המידע ופה זה היה נגמר... יש לי מעסיק אחר שביצע תוכנית הבראה... הוא קיבל את כל מה שהוא רצה מההסתדרות, בלי דו"ח כספי אחד. לא האמנתי... גם במקומות שיש ועדים והם צעקו... [ההסתדרות] לא עשו כלום, לא היו להם האמצעים להגיב... הם לא השיגו כלום. מקומות נסגרו או נפתחו בהתאם להחלטות של הנהלות. עובדים יצאו או חזרו מחל"ת על פי החלטות הנהלה בלבד.

היחלשות ארגוני העובדים שמתוארת בדברי עורכת הדין הבכירה חוזרת בראיונות נוספים, עם עורכי דין כמו גם עם נציגי ארגוני עובדים (הנוקטים כמובן לשון שונה לתיאור העובדות). נציגי

82 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "רבעון סקר כוח אדם אפריל-יוני 2020" (30.7.2020) <https://bit.ly/33WAvdR>

83 ליאור דטל "עקב תחזית לירידה בהכנסות: המרכז הבינתחומי יקצץ שכר למרצים" דהמרקר <https://did.li/moUfT> (19.4.2020)

איגודים (משני ארגוני העובדים הגדולים במשק) מספרים כי במקרים רבים שבהם הוצאו עובדים לחל"ת לאור פרסום הנחיות הממשלה, לא התקיימה היועצות מקדימה וכן לא התקיים כל דיון על תנאי יציאה ותנאי חזרה. נראה כי רק במקרים ספורים נחתמו הסכמים קיבוציים המסדירים את תהליכי היציאה לחל"ת, את תנאי החזרה או מסדירים תנאים עודפים לעובדים (בעיקר רציפות הפקדות לביטוח פנסיוני בעת חל"ת).⁸⁴ במקרים אלה ניכר כי היחלשות השחקנים ליחסי העבודה הובילה לשיתוף פעולה, כפי שחושפת עורכת דין מובילה בתחום: "יש עכשיו הרבה יותר שיתוף פעולה... ארגוני העובדים מבינים את המצב, וזה מראה למעסיקים שהם יכולים להיות דבר טוב". בריאיון עם נציג בכיר בהסתדרות הלאומית הוא משלים את דבריה של עורכת הדין המובילה, באומרו: "היה אירוע, ואתה שם את ההסכמים ואת הדרישות להיוועצות ומשא ומתן בצד... אתה מבין, יש לך פה אירוע חריג... ברוב המקרים הוועד אמר 'אם זה מה שצריך זה מה שצריך'... ואנחנו [בהסתדרות הלאומית] הלכנו עם זה". אולם לצד ההתנהלות החד-צדדית של מעסיקים רבים, ששיקול דעתם התרחב אל מול משבר הקורונה, נראית היחלשות ארגוני העובדים גם בעלייה במתח ובקונפליקט בין עובדים למעסיקים, שבאה לידי ביטוי בסכסוכי עבודה. בכמה מקומות עבודה שבהם נקטו מעסיקים צעדים חד-צדדיים לשינוי תנאי העבודה בזמן המשבר או במקומות שסירבו לקיים דיאלוג עם העובדים על אודות המדיניות בזמן המשבר התארגנו העובדים והחלו במאבק נגד הרעה בתנאיהם: עובדי המרכז הבינתחומי בהרצליה, שתנאי העסקתם הורעו באופן חד-צדדי, התארגנו לטובת שמירה על זכויותיהם במצב החירום, ועובדי חברת מוסדות חינוך ותרבות בתל אביב יפו שהוצאו לחל"ת נאבקו על מנת לקדם את זכויותיהם אל מול ערעור פתאומי של הביטחון התעסוקתי; ועובדי חברת תן ביס, שהפכו לחיוניים ביותר במהלך מצב החירום (לאור עלייה משמעותית בהיקף השימוש בשירותי משלוחים של מזון), התארגנו למאבק על מנת לחזק את הקשר בין מידת החיוניות של העובדים לבין תנאי עבודתם.⁸⁵ על אף מידה רבה של שיתוף פעולה בעבר, במקומות עבודה שבהם שימש משבר הקורונה ככלי בידי המעסיק לסטייה משגרת יחסי העבודה, הוכרוזו סכסוכי עבודה במטרה למנוע מהמשבר להפוך לתירוץ להרעת תנאי העסקה או פיטורי צמצום.⁸⁶ חשוב לציין כי בעוד שבימי שגרה זכו סכסוכים שכאלה לתמיכה של בית הדין לעבודה, אל מול משבר הקורונה הופנם מצב החירום (כמו גם

84 לדוגמה: "הוצאת עובדים לחופשה ללא תשלום בשל משבר הקורונה" (הודעת הנהלה, פלאפון ובזק בינלאומי); הסכם קיבוצי מס' 20200104, בין ההסתדרות הכללית החדשה לחברת פרטנר בעניין תנאי עבודה (2020); הסכם קיבוצי מס' 20200116, בין ההסתדרות הכללית החדשה לחברת פניציה, בעניין תנאי עבודה (2020).

85 לדוגמה טלי חרותי-סובר "העבודה המאורגנת מגיעה למרכז הבינתחומי הרצליה" **דהמרקר** (15.6.2020) <https://did.li/DzmTY>; המפלגה הקומוניסטית הישראלית "בעקבות משבר הקורונה: עובדי מוסדות חינוך ומוסדות חינוך ותרבות של עיריית ת"א-יפו מתאגדים" (6.5.2020) <https://did.li/UKOw5>.

86 לדוגמה עדנה ביינ-לובוביץ' "ארגון העיתונאים הכריז על סכסוך עבודה ב'דיעות אחרונות'" **גלובס** (13.10.2020) <https://did.li/s8INf>; רועי שטיין "סכסוך עבודה ב-AIG ישראל: העובדים עובדים מהבית והחלו בעיצומים" **גלובס** (14.2.2021) <https://did.li/Jibr1>.

הצורך בשינוי הסדרים קודמים) על ידי בית הדין לעבודה, אשר תמך בשיקול הדעת של המעסיק ובהרחבתו הנדרשת בזמן המשבר.⁸⁷

הממצאים על אודות השחיקה בכוחם של השחקנים ליחסי העבודה חושפים את האופן שבו התרחבות שיקול הדעת של המדינה והמעסיקים במגזר הפרטי תוך צמצום זכויות הווטו של עובדים וארגוניהם נובעים מתהליכים ומגמות שהחלו בחודשים ובשנים שקדמו למשבר הקורונה, כאשר מגמות התחזקות (או "התחדשות") קודמות החלו להיעלם או להתהפך. תהליכים אלה הובילו לכמה תוצאות, ובראשן להפנמה של מצב החירום אל תוך יחסי העבודה ברמה הלאומית והמקומית גם יחד, כאשר מקומם של השחקנים החברתיים נדחק לטובת משילות מדינתית חד-צדדית וריכוזית. אולם לעומת ממצאים אלה, העולים מניתוח יחסי העבודה במגזר הפרטי, בחינת המרחב הפוליטי ליחסי העבודה במגזר הציבורי מעלה תמונה מעט שונה.

1. העמקת הפיצול של יחסי העבודה – יחסי העבודה במגזר הציבורי במהלך משבר הקורונה

ההבדלים ביחסי העבודה בין המגזר הפרטי בו עסקתי עד כה לבין המגזר הציבורי בו אעסוק כעת מוכרים הן מהבחינה התאורטית והן מן הבחינה האמפירית מזה שנים רבות. בעוד יחסי העבודה במגזר הציבורי מנותקים במידה רבה מאילוצי הביקוש וההיצע של השוק, על בסיס אופייה של מדינת הרווחה וההכרה בחובותיה לספק "מוצרים חברתיים" המנותקים מן השוק, במגזר הפרטי מנחים אילוצים אלה את יחסי העבודה במידה עמוקה הרבה יותר.⁸⁸ השחקנים ליחסי העבודה במגזר הציבורי הם ארגוני העובדים, הפועלים אל מול מוסדות מדינתיים שונים (המהווים מעסיק ורגולטור בעת ובעונה אחת) לשם הסדרה של תנאי העבודה. כוחם של ארגוני העובדים במגזר הציבורי דומה לזה העומד לרשותם במגזר הפרטי, אולם בעוד בזה האחרון שיקול הדעת של המעסיק מבוסס על מדדי רווח והפסד; המעסיק הציבורי מבוסס תקציב מדינתי ועל כן הוא אינו תלוי בשיקולי רווח והפסד. בנוסף, בעוד המעסיק הפרטי יכול להשבית את פעילותו בתגובה לדרישות ארגוני העובדים הפועלים בחצרו, יכולתו של המעסיק הציבורי מוגבלת הרבה יותר עקב חובתו לספק שירות חברתי לציבור.

בישראל, מבוסס ההבדל בין המגזר הפרטי, שבו הצטמצם המרחב הפוליטי ליחסי העבודה במידה ניכרת, לבין המגזר הציבורי, שבו התקיים דיאלוג ריכוזי וכן הסדרה דיאלוגית של תנאי העבודה של עובדים "חיוניים", על פיצול היסטורי ביחסי העבודה בין המגזרים.⁸⁹ פיצול זה, אשר התמסד במהלך שנות השבעים, הלך והעמיק לאור הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית

87 ראו לדוגמה עניין ארגון העיתונאים בישראל, לעיל ה"ש 48.

88 GRINBERG, SPLIT CORPORATISM IN ISRAEL, לעיל ה"ש 53.

89 שם; Assaf S. Bondy, *The (Dis)advantages of Sectoral Collective Bargaining: Outsourcing of Cleaning Work and the Segmentation of the Israeli Industrial Relations System*, 60 JOURNAL OF INDUSTRIAL RELATIONS 691 (2018).

בישראל ושחיקת כוחם של השחקנים ליחסי העבודה לאורך השנים מאז, תוך שימור מבנה מתואם וריכוזי ביחסי העבודה במגזר הציבורי לצד ביזור יחסי העבודה במגזר הפרטי.⁹⁰ פיצול זה הוביל לפערים עמוקים בין המגזרים, בתנאי העבודה ובאופני ההסדרה שלהם, פערים שזוכים תדיר לביקורת ציבורית השוחקת את הלגיטימציה הציבורית (כוחם החברתי) של ארגוני העובדים במגזר הציבורי.⁹¹ פערים אלה מבוססים כאמור על הכוח הארגוני של עובדי המגזר הציבורי, שפעילותם הכרחית להוצאה לפועל של מדיניות ממשלתית, כמו גם על כוחם המוסדי של ארגוני העובדים במגזר הציבורי (שבא לידי ביטוי בתלות המדינה בהסדרה קיבוצית של יחסי העבודה). לדיאלוג זה שני פנים: האחד משקף את היכולת של העובדים לשפר את תנאי העסקתם באמצעות הפעלת הכוח הארגוני שלהם וכן לקדם צמצום של פערי הכנסות ורציונליזציה שלהם; השני משקף את היכולת של המעסיק להשתמש בכוח הארגוני הזה על מנת להתמודד עם צרכים כלכליים – תוך הסכמה ריכוזית על תנאי העסקה והיעדר התלות בהסכמה פרטנית או מבוזרת. מאפיין זה מדגיש את הריכוזיות היחסית והתיאום המאפיינים את יחסי העבודה במגזר הציבורי בישראל, אל מול המבנה המבוזר של יחסי העבודה במגזר הפרטי שמקשה על הובלת מדיניות מרכזית, תוך חיזוק מקומו של ה"שוק" או של יחסי הכוח ברמה המקומית בהסדרת תנאי העסקה.

אולם בעוד מבנה יחסי העבודה במגזר הציבורי נשמר על פניו, ניתוח ביקורתי של הסכמים קיבוציים וסכסוכי עבודה לאורך שני העשורים האחרונים מדגים תהליכי שחיקה בכוחם של ארגוני העובדים, ביחס לעלייה בכוחה ובמשמעות שיקול דעתה של המדינה בקביעת תנאי העסקה. אלה באים לידי ביטוי בצמצום בשני משאבי כוח של ארגוני העובדים במגזר הציבורי שהחל עוד בשנות ה-90, אך נמשך ואף התגבר במהלך שנות ה-2000 – הכוח החברתי (קרי – הלגיטימציה של ארגוני העובדים) והכוח הארגוני (קרי – יכולתם לשבש את תהליך העבודה לטובת השגת הישגים). צמצומו של הכוח החברתי של ארגוני העובדים במגזר הציבורי מבוסס על הפערים בתנאי העסקה בינו לבין המגזר הפרטי, אשר הופכים בולטים יותר במהלך משברים כלכליים. הביטחון התעסוקתי שממנו נהנים עובדי המגזר הציבורי, הקידום בשכר בהתאם לוותק התעסוקתי של העובדים וכן תנאי השכר של העובדים בחברות ממשלתיות רבות (הגבוהים ביחס לשכר הממוצע במגזר הפרטי או במשק בכללותו) הם בסיס לביקורת רבה על הלגיטימציה לפעולתם של ארגוני העובדים במגזר הציבורי. אלה הופכים מושא לביקורת נוקבת בעת מאבקי עובדים במגזר הציבורי, וביקורת זו הופכת חריפה יותר ויותר במהלך שנות ה-2000. ביקורת זו באה לידי ביטוי בשיח תקשורתי הולך וגובר המציג את עובדי החברות הממשלתיות (ובראשם עובדי חברת חשמל, עובדי הנמלים, עובדי הרכבת ואחרים) ואת נציגיהם כגורמים שליליים הפוגעים בחברה ובכלכלה הישראלית וכן בפעילותם של ארגונים חדשים ששמו להם למטרה לצמצם את כוחם של ארגוני העובדים.⁹²

90 Bondy, *Conflictual Complementarity*, לעיל ה"ש 14; Bondy & Mundlak, לעיל ה"ש 64.
91 לב גרינברג "עובדים חזקים עובדים חלשים: זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית, 1967–1994"
תיאוריה וביקורת 9, 61 (1996).

92 השיח התקשורתי בא לידי ביטוי קיצוני ביותר בעשרות כתבות ומאמרים בעיתונות הכלכלית (בהובלת העיתון *דהמרקר* ועורכיו בעבר – גיא רולניק וסמי פרץ). שותפים לביקורת הישירה

שחיקת הלגיטימציה של ארגוני העובדים במגזר הציבורי הובילה במהלך השנים גם לצמצום כוחם הארגוני, שבא לידי ביטוי בביקורת השיפוטית הנרחבת שהועברה על סכסוכי עבודה ושבתות במגזר הציבורי.⁹³ שורשה של הביקורת השיפוטית כנגד כוחם הארגוני של עובדים בכלל ושל עובדי המגזר הציבורי בפרט נעוץ בתהליך המשפוט של יחסי העבודה מראשית שנות השמונים, שעליו הצביע בעבר גיא מונדלק;⁹⁴ אולם הרחבתה היא עניין של שני העשורים האחרונים, עם צמצום זכות השביתה הכללית (בצמצום זכות השביתה)⁹⁵ וכן עם צווי מניעה מתמשכים כנגד סכסוכי עבודה המוכרזים כתגובה למדיניות ממשלתית. בהיעדר תיעוד מסודר של סכסוכי העבודה ותוצאותיהם, נבחן מאגר ההחלטות השיפוטיות "נבו" (Nevo.co.il), ונמצא כי מספרם של צווי המניעה שניתנו על ידי בתי דין לעבודה בין השנים 1980 ל-2000 עומד על 415, ואילו מספרם בין השנים 2000 ל-2020 עומד על 5,686. מגמה זו אומנם חסרה את הדיוק הדרוש, אולם חושפת טפח מתהליך השינוי שחל בפרדיגמת זכות השביתה בישראל ובהתאם בכוח הארגוני של ארגוני העובדים בין תקופות המסמנות את שינוי המעורבות המדינתית ביחסי העבודה⁹⁶, תוך הדגשת תפקידה המרכזי של הביקורת השיפוטית בצמצום הכוח הארגוני ביחסי העבודה. בריאיון עם עוה"ד ארנה לין, מן הבכירות בתחום דיני העבודה הקיבוציים בישראל, היא מציינת כי "אין יותר שבתות במגזר הציבורי בישראל... מרוב ביקורת שיפוטית וצמצום של זכות השביתה על ידי בתי הדין, הם לא יודעים כיום איך לאשר שבתות". דוגמאות מרכזיות לחשיבותה של ביקורת זו מצויות בתהליכי ההפרטה של חברות ממשלתיות שונות (חברת החשמל, דואר ישראל, נמלי הים ורבות אחרות) והוצאתן מתחום זכות השביתה על ידי בתי הדין לעבודה.⁹⁷ על אף שימור הכוח הארגוני של ארגוני העובדים במגזר הציבורי, ההגבלות על תרגומו לכוח ארגוני ולהישגים בתחום תנאי עבודה והסדרה של שוק העבודה הלכו וגברו.

אולם בעוד העבודה המאורגנת בישראל התבססה על כוחה הפוליטי, עם ערעור יציבותה של המערכת הפוליטית במהלך 2018, הלכו משאבי כוח אלה ואזלו, והמררחב של יחסי העבודה הצטמצם. בהיעדר דיונים תקציביים, התקשתה ההסתדרות להשפיע על סדר עדיפויות כלכלי-חברתי, ובהיעדר ממשלה יציבה, נשחק "מבנה ההזדמנויות הפוליטי".⁹⁸ בחינה של פעולות ההסתדרות לאור תהליכים אלה מבליטה את מוקד פעילותה של ההסתדרות ב"חידוש" כוחה החברתי, באמצעות סדרה של פעולות הממוקדות בלגיטימציה החיצונית של ארגון העובדים.⁹⁹

והנוקבת כלפי ארגוני עובדים הם ארגוני חברה אורחית חדשים, דוגמת פורום קהלת, ארגון תחרות ואחרים, אשר מתמקדים בפעילותם בקידום שיח ציבורי המתנגד ליחסי עבודה קיבוציים ולפעילותם של ארגוני עובדים.

מונדלק והרפז, לעיל ה"ש 56.

MUNDLAK, *FADING CORPORATISM IN ISRAEL*, לעיל ה"ש 4. 94

ראו לדוגמה בג"ץ 1074/93, לעיל ה"ש 49. 95

MUNDLAK, *FADING CORPORATISM IN ISRAEL*, לעיל ה"ש 4. 96

ראו לדוגמה אבי בר-אלי "בג"ץ הוציא צו על תנאי נגד זכות השביתה בחברת החשמל" **דהמרקר** (23.7.2017). <https://did.li/hF6Hw> 97

Meyer, לעיל ה"ש 70. 98

Mundlak, *Addressing the Legitimacy Gap*, לעיל ה"ש 55. 99

לדוגמה, אל מול הפגיעה שחוו עצמאים רבים במהלך משבר הקורונה, הקים יושב ראש ההסתדרות את "פורום העצמאים" במסגרת ההסתדרות – "המטרה שלנו היא לרתום את עוצמתה של ההסתדרות כגורם מוביל במשק, כדי להביא את מצוקתם של ציבור העצמאים והפריילנסרים לשולחנם של מקבלי ההחלטות והממשלה" – מהלך שנעדר השלכות אופרטיביות.¹⁰⁰ דוגמה נוספת עולה מהשקעה של מיליוני שקלים בשיא משבר הקורונה לטובת שיפוץ גינת ההסתדרות (בשיתוף עיריית תל אביב) ופתיחתה לציבור.¹⁰¹ בעוד בתקופות קודמות התייחסה ההסתדרות למשאב הכוח הזה כתוצר נלווה של משאבי הכוח האחרים (בעל דרגות חשיבות משתנות), בתקופת הקורונה נראה שההסתדרות שמה את הלגיטימציה הציבורית שלה בראש מעייניה. כך טוענת גם עורכת דין בכירה שרואינה למחקר: "הם קרסו מחשבתית – אני מבינה שלא בא לך לריב ולא בא לך לקבל תקשורת שלילית, אבל אז אל תהיה ארגון עובדים... ציפיתי שיעמדו קצת יותר, שלא יתנו צ'ק פתוח".

על אף פעולות אלה, מיקוד ההסתדרות בכוחה החברתי עולה משיתוף הפעולה שלה והיעדר התנגדותה למדיניות הממשלה בעת המשבר כפי שבאו לידי ביטוי בהודעת יושב ראש ההסתדרות כבר בתחילת המשבר: "קיבלתי החלטה שגם אנחנו נירתם ונסייע וניכנס תחת האלונקה" (מכתב לחברי ההסתדרות, 18.3.2020). בהיעדר משאבי הכוח (או הרצון) לאתגר את המדיניות עצמה, פעלה ההסתדרות לתמיכה בעמדות הממשלה בכל הנוגע ליחסי העבודה במגזר הציבורי תוך הסכמה ריכוזית על חלוקת עלות ההעסקה,¹⁰² כפי שצוטט יו"ר ההסתדרות: "ההסכם לעת חירום הוא דוגמה לאחריות הלאומית ולסולידריות החברתית שמפגינים העובדים... פתרון הוגן, הן כלפי העובדים והן כלפי המדינה כמעסיק". בעוד במגזר הפרטי הוביל מצב החירום להעברת עלות ההעסקה (או החלופה להעסקה) אל המדינה, במתווה החל"ת, במגזר הציבורי הסכימה ההסתדרות לחלוקה של העלות בין המדינה לעובדים עצמם בתמורה לשימור יחסי העבודה ורציפות הביטחון הסוציאלי הנובע מהם וכן לגיטימציה חברתית עבור ההסתדרות, כארגון שמסייע להתמודדות החברתית עם המשבר.

על אף שיושב ראש ההסתדרות זכה לשבחים מקרב מבקריו המסורתיים, מהלך זה לא עבר ללא קשיים, ונציגי עובדים רבים במגזר הציבורי מחו כנגד השינויים ביחסי העבודה, כפי שעלה בריאיון עם נציג הסתדרות על אודות תחושות נציגי העובדים במגזר הציבורי אל מול הסכמים אלה: "הרבה ועדים כועסים מאוד על ארגון [יושב ראש ההסתדרות]... מה הם צריכים את ההסתדרות בשביל לצאת על חשבון ימי החופשה שלהם?!". ואכן, לאור התרעומת מבית והמשך מצב החירום, השתנתה בהדרגה החלוקה של מימון החופשה בין המדינה לעובדים, ובעוד הגמישות שניתנה למעסיק הציבורי הורחבה, שימור יחסי העבודה והתשלום לעובדים שאינם חיוניים עבר מכתפי העובד לכתפי המעסיק. בכך פעל יושב ראש ההסתדרות לקדם את

100 חדשות ההסתדרות "יו"ר ההסתדרות הכריז על פתיחת פורום העצמאים בהסתדרות" (4.8.2020).

101 נעמה ריבה "הפלנו את חומות הקרמלין": תל אביב התחדשה בגן ישן" הארץ (1.11.2020).
<https://did.li/yQxlC>

102 ראו לדוגמה הסכם קיבוצי מס' 70122020 בין ההסתדרות הכללית החדשה למדינת ישראל ואח' בעניין תנאי עבודה (2020); הסכם קיבוצי מס' 70102020 בין ההסתדרות הכללית החדשה למדינת ישראל ואח' בעניין תנאי עבודה (2020).

כוחה החברתי של ההסתדרות על חשבון ויתור ראשוני של תמיכה כלכלית בעובדים בזמן המשבר. אולם לאור הימשכות המשבר, הצטמצם בהדרגה הויתור הראשוני תוך הגדלת התמיכה המדינתית (באמצעות חלוקת מימון משותף של ימי החופשה ולאחר מכן העברתו אל המעסיק) וכן תוך החרגה של קבוצות עובדים שונות מתוך מודל התמיכה בעובדי המגזר הציבורי והרחבת שיקול הדעת של המעסיק הציבורי בקביעה של תנאי העבודה (כפי שיפורט בהמשך). מהלכים אלה הובילו לצמצום הגדרות ההגנה על עובדי המגזר הציבורי ולהגמשת יחסי העבודה בו ולמעשה אף האיצו את תהליכי הליברליזציה אשר החלו במגזר הציבורי כבר לפני שלושה או ארבעה עשורים.¹⁰³

על אף הנכונות של ההסתדרות "להיכנס תחת האלונקה" בעת משבר הקורונה למען העצמת כוחה החברתי, צמצום מבנה ההזדמנויות (ובהתאם – הכוח) הפוליטי טרפד את האפשרות לדיאלוג מתמשך ומעמיק על מדיניות השכר במגזר הציבורי לאורך המשבר. כמו כן, בהיעדר דיאלוג משמעותי על מדיניות השכר ותקציב המדינה, למעשה נחסמה האפשרות של ההסתדרות להשתמש בכוחה (ובשותפותה להסדרת שוק העבודה במגזר הציבורי) ולפעול לטובת מדיניות חברתית-כלכלית כוללת. בהתאם, הדיאלוג בין השחקנים במגזר הציבורי במשבר הקורונה נהל על ידי הפקידים הבכירים באוצר (כמעט ללא מעורבות הדרג הנבחר) והתמקד בהגמשה של יחסי העבודה על מנת להתאימם למצב החירום הבריאותי. מצב זה, שבמסגרתו מבקשת ההסתדרות לחזק את כוחה החברתי, ואילו נציגי המדינה מבקשים להתאים את יחסי העבודה לאילוצי מצב החירום הבריאותי, יצר פתח לשינוי תקדימי ביחסי העבודה, שבמסגרתו הסכימה ההסתדרות לצמצום משמעותי במבנה המשילות הדיאלוגי המסורתי שנהוג במגזר הציבורי. במסגרת הסכמות אלה, נתנה ההסתדרות ידה לגמישות ניהולית תקדימית בהיקפה ביחסי העבודה במגזר הציבורי, המעניקה למעסיקים הציבוריים אפשרות (כמעט) בלתי מוגבלת לנייד עובדים ממקום עבודתם, לשנות את הגדרות תפקידם ואת המטלות הנדרשות מהם, להטמיע שינויים טכנולוגיים ללא הגבלה, לשנות את אופי העבודה וכן לשנות היקף משרה ושעות עבודה של עובדים.¹⁰⁴ ריאיון עם גורם בכיר בהסתדרות הבהיר לי את משמעות השינוי ועומקו

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 נכתב בהסכם אחד. 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

AMIR PAZ-FUCHS, RONEN MANDELKERN & YITZHAK GAL-NUR, THE PRIVATIZATION OF ISRAEL: THE WITHDRAWAL OF STATE RESPONSIBILITY (2018)

104 ראו הסכם קיבוצי מס' 70162020 בין ההסתדרות הכללית החדשה למדינת ישראל ואח' (2020); הסכם קיבוצי מס' 70172020 בין ההסתדרות הכללית החדשה למדינת ישראל ואח' (2020).

יימשך גם שנה וחצי... ובמשא ומתן הבא יגידו לי [במשרד האוצר] תתקדם,
כבר הכניסו מערכות, כבר הכניסו דיגיטציה, אז יגידו לי תחיה עם זה.

לאחר עשרות שנים של ניסיונות, שבמסגרתם מבקשת המדינה להגמיש את יחסי העבודה במגזר הציבורי, אפשר משבר הקורונה להגשים מטרה זו באמצעות סדרה של הסכמים קיבוציים ריכוזיים אשר הרחיבו את שיקול הדעת (או האוטונומיה) של המדינה כמעסיק, תוך הטמעה של הסדרי העסקה גמישים. כפי שציין בכיר בהסתדרות שהתראיין למחקר, הסדרים תקדימיים אלה הוטמעו אומנם בחסות המשבר כחלק מהתנאים לשימור ההידברות בין הצדדים כמו גם תנאי העסקה של העובדים; אך השפעתם חורגת מתקופת המשבר ומצמצמת את זכויות הווטו של העובדים במשילות על שוק העבודה במגזר הציבורי.

לצד השחיקה שהובילו ההסכמים החדשים בזכויות הווטו המסורתיות של ארגוני העובדים במגזר הציבורי, שימור כוחם הארגוני של עובדים חיוניים, אשר עומסי העבודה שלהם הלכו וגברו בעת המשבר, אפשר להם לקדם את זכויותיהם. על גבי כוחה החברתי של ההסתדרות בימי הקורונה, זכו קבוצות שונות של עובדים פרופסיונליים ללגיטימציה רחבה להיאבק על שיפור בתנאי עבודתם בזמן המשבר, ואף יותר מכך – מצב החירום אפשר לעבודות הסוציאליות, לרופאים ולאחיות לגייס תמיכה ארגונית וציבורית נרחבת בדרישותיהם ואף להגיע להישגים משמעותיים. לאחר שביתה של כשבועיים, העובדות הסוציאליות זכו לתוספות שכר משמעותיות וכן לתקצוב תוכנית הגנה שנדרשה לאור מקרי אלימות כלפיהן; במהלך סכסוך עבודה וכמה שעות לפני שביתה כללית, הסכימה המדינה גם לדרישת הסתדרות האחיות לתוספת של תקנים שהפכה לקריטית במהלך משבר הקורונה; ולאחר שביתה של כמה ימים גם עובדי המעבדות זכות לתוספות שכר משמעותיות שנועדו לתמוך במערך הציבורי בזמן משבר (ולצמצם את מעברם של עובדי מעבדות למגזר הפרטי).¹⁰⁵

ז. דיון בממצאים

במדינות מערביות רבות השפיע הדיאלוג בין מעסיקים ועובדים לבין המדינה בזמן משבר הקורונה על היחסים בין כלכלה וחברה ובכך ביטא חיזוק משמעותי בכוחם של ארגוני עובדים ומעסיקים, תוך ביצור המערך המוסדי של יחסי העבודה ותהליך המשילות הדמוקרטי.¹⁰⁶ בישראל, לעומת זאת, חשף משבר הקורונה מגמה מתמשכת של שחיקה בממדי הכוח השונים של השחקנים החברתיים ליחסי העבודה והאיץ תהליכים שזוהו קודם לכן בספרות המחקרית, ובראשם הליברליזציה והמשפוט של יחסי העבודה. שחיקת כוחם של ארגוני העובדים והמעסיקים הובילה לדחיקתם מקביעת מדיניות כלכלית-חברתית בשוק העבודה, כחלק

105 לצד ההסכמים הריכוזיים שנזכרו לעיל, ראו הסכמים עם איגוד העובדים הסוציאליים (תוספות שכר של 7–15% והקצאה תקציבית לאבטחה) ועם הסתדרות המיקרובילוגיים והכימאים במהלך המשבר (תוספות שכר של 10–25%).

106 אסף בונדי "פטרנליזם" מפתח – כתב עת לקסיקלי למחשבה פוליטית 15, 175 (2020) <https://bit.ly/3rUCw2r>

מצמצום מבנה ההזדמנויות הפוליטי בישראל, ואל מול המשבר החברתי-כלכלי הובילה למיקוד בכוח החברתי – הלגיטימציה – של ארגוני העובדים ובראשם ההסתדרות הכללית. באמצעות ניתוח חברתי-היסטורי של יחסי העבודה, תוך בחינת השפעותיו של משבר הקורונה לעומת השפעותיהם של משברים כלכליים קודמים (ובראשם – המשבר הכלכלי העולמי), נחשפת התלות של ארגוני העובדים והמעסיקים בכוח הפוליטי לטובת קידום מדיניות; ואל מול השחיקה במשאב זה בולט הניסיון של שחקנים אלה לפתח את כוחם החברתי, כחלופה שתאפשר להם לשמר את מקומם המוסדי, על אף צמצומו של המרחב הפוליטי ליחסי העבודה. בחינת השפעותיו של משבר הקורונה על רקע השפעות המשבר הכלכלי העולמי מראה כי על אף עלייה משמעותית בכוחם המוסדי והארגוני של ארגוני העובדים בין המשבר הכלכלי למשבר הקורונה, היו אלה המרחב (או מבנה ההזדמנויות) הפוליטי והיכולת של השחקנים החברתיים (בהובלת ההסתדרות הכללית) להפעיל את כוחם הפוליטי למשתנים המכריעים בעיצוב ההשפעה של המשבר על יחסי העבודה.

במגזר הפרטי, השחיקה בכוחם המוסדי של השחקנים ביחסי העבודה באה לידי ביטוי בהכפפה כמעט מוחלטת של יחסי העבודה לרגולציה ממשלתית ריכוזית תוך חיזוק מקומה של המדינה בכלכלה הפוליטית על חשבונם של שחקנים חברתיים. כפי שעולה מן הממצאים שהובאו לעיל, השתלטות המדינה על תהליכי קביעת המדיניות והחלשת השחקנים ביחסי העבודה הובילו להתרחבות שיקול הדעת האוטונומי של מעסיקים תוך צמצום זכויות הווטו של העובדים ומקומם בקביעת תנאי העסקה. מודל החל"ת, השעיית חוקי מגן (כדוגמת חוק עבודת נשים) וכן השימוש החריג בחוק דמי מחלה ללא היוועצות ושלא כחלק ממדיניות מוסכמת להדרת שוק העבודה הביאו לצמצום משמעותי בכוחם של השחקנים החברתיים ולהפנמה של מצב החירום אל תוך יחסי העבודה – ברמה הלאומית, הענפית והמפעלית גם יחד. אולם לצד הכפפת יחסי העבודה להחלטות ממשלתיות, חושף משבר הקורונה עלויות נוספות של מצב החירום בדמות עלייה בעימותים ארגוניים ומשפטיים בשוק העבודה שבאו לידי ביטוי בהתארגנויות מקומיות וסכסוכי עבודה כמו גם במאבקים משפטיים שניהלו שחקנים שונים כנגד מדיניות הממשלה. מאבקים אלה מסמנים את האופן שבו שחיקת הכוח הפוליטי של השחקנים החברתיים מובילה לצמצום במרחב הפוליטי של יחסי העבודה ובהתאם לעלייה בעימותים – בין השחקנים השונים ואף גורמים שונים הפועלים בתוכם. לעומת סכסוכי עבודה קודמים, שהתבססו על ניסיון להשיא הישגים במסגרת משא ומתן קיבוצי, העימותים שהתעוררו בין השחקנים ליחסי העבודה בזמן משבר הקורונה משקפים את היעדרו של מרחב למשא ומתן, הנובע משחיקה מתמשכת בכוחם של השחקנים כמו גם במבנה ההזדמנויות הפוליטי הפתוח עבורם.

המשבר הכלכלי העולמי (בהקשרו המקומי) אפשר פתיחה של המרחב הפוליטי ביחסי העבודה, אשר אפשר גיבוש של סולידריות בין המגזר הציבורי לפרטי באמצעות הייצוג הריכוזי של אינטרסים שנוצר על גבי מבנה הזדמנויות קואליציוני. צמצום המרחב הפוליטי ביחסי העבודה בזמן משבר הקורונה, לעומת זאת, חתר תחת האפשרות לסולידריות בין-מגזרית שכזו וחיזק את הפיצול המבני ביחסי העבודה, אשר בא לידי ביטוי באסטרטגיות השחקנים החברתיים. ביטוי לפיצול הזה ניכר בשימור הכוח המוסדי של ההסתדרות במגזר הציבורי, אשר הנחה את הריאלוג הריכוזי להסדרת שוק העבודה בזמן המשבר ואת מודל שימור התעסוקה

המוסכם. אולם, לצד שימור כוחה המוסדי במגזר הציבורי, ניסיון ההסתדרות לחזק את כוחה החברתי השפיע על האסטרטגיה שלה – "להיכנס תחת האלונקה" – אשר עיצבה את מודל שימור התעסוקה במגזר הציבורי ואת מימונו המשותף. אל מול מחאות של נציגי העובדים במגזר הציבורי והימשכות משבר הקורונה, השתנה מודל זה במהירות, ובמקום נשיאה משותפת בנטל המימון של המודל, הוא הוגמש – תוך החרגה של קבוצות עובדים גדולות מתוכו ותוך הרחבה חסרת תקדים של שיקול הדעת האוטונומי של המעסיק הציבורי. מהלכים אלה מבטאים המשך של מגמה מוכרת, שבמסגרתה מצטמצמות זכויות הווטו של העובדים וארגונייהם על חשבון פרוגטיבה ניהולית ואוטונומיה של המדינה. מאמר זה מראה כי שחיקת מקורות הכוח הפוליטיים של ההסתדרות, לצד ניסיונה לבנות מחדש את כוחה החברתי בקרב הציבור בישראל, הובילו להאצה של מגמה קודמת זו בזמן משבר הקורונה.

ממצאים ממחקרים נוספים שנערכו במהלך החודשים האחרונים מצביעים על תרומתם של יחסי העבודה הקיבוציים להפחתה של פגיעות בזמן המשבר. קריסטל ואח' מראים כי לחברות בארגוני עובדים יש השפעה חיובית על זכויות עובדים, בימי שגרה כמו גם בזמן משבר הקורונה, ממצאים אשר עולים בקנה אחד עם מחקרים קודמים על מקומם של ארגוני עובדים בפרט ויחסי עבודה קיבוציים בכלל בהסדרת שוק העבודה.¹⁰⁷ לעומת מחקרים אלה, חושפת הפרספקטיבה ההיסטורית במאמר זה את ההחלשה (היחסית) בתרומות מוכרות אלה של יחסי העבודה לטובת שליטה מדינתית חד-צדדית. המיקוד ההיסטורי בשינויים במשאבי הכוח של השחקנים החברתיים במהלך משברים כלכליים מצביע על כך שמשבר הקורונה כשלעצמו אינו גורם לצמצום המרחב הפוליטי של יחסי העבודה; אולם ככל סיטואציה חברתית קיצונית, מהווה המשבר צוהר חשוב לחשיפת משאבי הכוח של שחקנים שונים כמו גם להבנת מגמות רחבות יותר בכלכלה הפוליטית. בעוד במדינות מערביות רבות ניכרת תרומת יחסי העבודה להתמודדות עם השלכות המשבר על שוק העבודה; בישראל מובילה הרחבת השליטה המדינתית להעמקת האוטונומיה שלה משחקנים אחרים בכלכלה הפוליטית, תוך צמצום המשילות הדמוקרטית בכלכלה הפוליטית בישראל.

ח. סיכום

מאמר זה מבקש להתחקות אחר אופני ההשפעה של משבר הקורונה על יחסי העבודה בישראל, כזירה מרכזית של שליטה בשוק העבודה והסדרתו. כחלק מניתוח חברתי-היסטורי של יחסי העבודה בישראל, מצביע המאמר על המגמות הרחבות ביחסי העבודה בישראל, אשר נחשפות לאור השפעות המשבר על הכלכלה הפוליטית. באמצעות תאוריות העוסקות במשאבי כוח של ארגוני עובדים ומעסיקים, המאמר מצביע על האופן שבו משבר הקורונה מבטא האצה של תהליך מתמשך שבמסגרתו נשחק כוחם של שחקנים אלה. בתהליך זה עולה כוחה הריכוזי של המדינה בעיצוב שוק העבודה ובשליטה בכלכלה הפוליטית, תוך צמצום האופי הדמוקרטי של

107 קריסטל ואח', לעיל ה"ש 10.

הסדרת שוק העבודה, המתבסס על דיאלוג מתמשך בין אינטרסים מאורגנים, וכן מצמצמות זכויות הווטו שניתנות לעובדים ומעסיקים במשא ומתן הקיבוצי.

לצד חשיפת ההשפעה של משבר הקורונה על יחסי העבודה בישראל, משיא הניתוח של משאבי הכוח של ארגוני העובדים והמעסיקים בישראל כמה תרומות לספרות. ראשית, בעוד המחקר נוטה להתייחס למשברים כאל נקודות מפנה המייצרות שינוי מוסדי משמעותי, בנייתו חברתי-היסטורי של משבר הקורונה והצבתו על ציר זמן מתמשך ומלא אירועים מראה מאמר זה כי המשבר לא היווה נקודת מפנה או פלטפורמה לשינוי מוסדי משמעותי ביחסי העבודה. ניתוח היחסים בין ארגוני העובדים והמעסיקים לבין המדינה במהלך שני העשורים האחרונים מראה כי משבר הקורונה מבטא שלב נוסף במשפט של יחסי העבודה, שבמסגרתו עולות החשיבות והמרכזיות של המדינה, כמסדירה מרכזית (ואוטונומית) של שוק העבודה. הצבעה על תהליך זה מביאה עימה את התרומה השנייה של מאמר זה, החושף את השפעת משפט יחסי העבודה על זכויות הווטו של אינטרסים מאורגנים בשוק העבודה. כפי שניתן לראות במגזר הפרטי והציבורי גם יחד, עליית החשיבות בפעילותה האוטונומית של המדינה מדגימה את שחיקת כוחם של ארגוני העובדים והמעסיקים תוך ליברליזציה של יחסי העבודה, הבאה לידי ביטוי בהתגברות שיקול הדעת של מעסיקים אינדיבידואלים על חשבון זה של שחקנים קולקטיביים. תהליך הליברליזציה נראה הן בהסדרה האחידה של תנאי העבודה ובקטיעת יחסי העבודה במגזר הפרטי והן בהגמשה של יחסי העבודה במגזר הציבורי, אשר אופן ביצוען מרחיב את הפררוגטיבה הניהולית, הן במהלך המשבר והן לאחריו. לבסוף, תרומתו השלישית של המאמר נמצאת בזיהוי ההשפעות של תהליכי הליברליזציה על מקורות הכוח השונים של ארגוני העובדים והמעסיקים. בעוד מחקרים קודמים הצביעו על הגיוון במקורות הכוח של שחקנים אלה ועל התחדשותם כבסיס ליכולתם להסדיר את שוק העבודה לאורך המאה העשרים, בחשיפה של ממצאים חדשים על אודות השפעותיהם של משברים קודמים על יחסי העבודה מציב מאמר זה את הכוח הפוליטי כמשאב מרכזי עבור ארגוני עובדים ומעסיקים. הכוח הפוליטי הוא זה אשר אפשר את התחדשותם של יחסי העבודה הקיבוציים בישראל ואת פיתוח כוחם של ארגוני העובדים והמעסיקים לאחר המשבר הכלכלי העולמי; ואילו שחיקתו לאורך השנים האחרונות (ובייחוד מאז 2018) חתרה תחת התחדשות זו וצמצמה את כוחם והשפעתם של ארגוני העובדים והמעסיקים במהלך משבר הקורונה.

חשיפת חשיבותו של הכוח הפוליטי עבור מעמדם של השחקנים ליחסי העבודה בישראל (ובראשם – של ארגוני העובדים) כמו גם גילויי ההשלכות של שחיקתו התאפשרו במאמר זה בזכות השימוש בניתוח חברתי-היסטורי המפנה מבט (לראשונה) לתהליכי השינוי במשאבי הכוח השונים של שחקנים אלה. בכך מאפשר מאמר זה ללכת צעד נוסף, מעבר לדיון בתהליך ההדרגתי והמתמשך של הליברליזציה ביחסי העבודה, לטובת בחינת תרומתם של צמתים היסטוריים מרכזיים לתהליך זה כמו גם זיהוי השפעות התהליך בעקבות המעבר בצמתים אלה. מיקום משברים חברתיים על פני ציר היסטורי-חברתי ארוך מדגיש את השתלבותם בתהליכי שינוי מתמשכים והדרגתיים, מחד גיסא, לצד הבלטת ההשפעות הייחודיות של משברים אלה כחלק מאותו תהליך, מאידך גיסא. כמו כן, ניתוח התוכן של הסכמים קיבוציים, שיטה שאינה שכיחה במחקר על יחסי העבודה בעשורים האחרונים, מעלה על פני השטח את הביטויים השונים של תהליכי השינוי במשאבי הכוח של השחקנים וכן חושף באופן מורכב ותקדימי את

השפעותיהם על עובדים, מעסיקים ועל אופייה של ההסדרה של שוק העבודה. העמדת התוכן של הסכמים קיבוציים מול תוכנם של כלי הסדרה אחרים (דוגמת פסקי דין או חוקים ותקנות) מדגישה את השינויים במקומם של יחסי העבודה הקיבוציים ובתרומתם לשוק העבודה. ראוי כי תרומות אלה של המאמר יהוו בסיס למחקר השוואתי על משאבי הכוח של ארגוני עובדים ומעסיקים ועל האופן שבו אלה מושפעים מתהליכי הליברליזציה ביחסי העבודה וכן ממשברים כלכליים-פוליטיים. לא מן הנמנע כי בהקשרים חברתיים שונים, שבהם משאבי הכוח המסורתיים של ארגוני העובדים והמעסיקים שונים, נראה כי התגברותם של משפוט יחסי העבודה והליברליזציה שלהם מובילים לדינמיקה שונה במשאבים אלה. דינמיקה זו תבוא לידי ביטוי באסטרטגיות שאותן ינקטו השחקנים השונים ביחסי העבודה, אשר צפויות להביא להשלכות שונות של משברים על שוק העבודה. לבסוף, ראוי כי מחקר המשך יפעל לפיתוח שיטות המחקר העומדות בבסיס מאמר זה ויקדיש תשומת לב לניתוח התוכן של הסכמים קיבוציים כאספקלריה חשובה לתהליכי שינוי ביחסי העבודה ולהשפעות של משברים חברתיים-כלכליים עליהם.