

עובדים חלשים, עובדים חזקים זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967–1994

במהלך שנות השבעים התפתחו שתי מסגרות תיאורטיות עיקריות להבנת הפעולה של העובדים וארגוניהם בשוק העבודה: תיאוריית שוק העבודה הדואלי והתיאוריה הניאוקורפורטיסטית. למעשה, התמקדו תיאוריות אלה בניתוח שתי תופעות שונות במהותן. בשוק העבודה הדואלי העובדים מפוצלים על בסיס לאומי, אתני, גזעי ומיני, ונוצרים שני פלחי שוק עבודה (או יותר)¹ שבהם העובדים מפולגים ואף עוינים זה את זה. בניאוקורפורטיזם² העובדים מגובשים ומאורגנים היטב באיגודים מקצועיים ריכוזיים ומנהלים משא-ומתן עם המדינה והמעסיקים על מדיניות כלכלית כוללת. היות שנראה כי בשוק העבודה הדואלי ידם של המעסיקים על העליונה והעובדים מפסידים, ואילו בניאוקורפורטיזם ידם של העובדים היא לכאורה על העליונה, יש נטייה לראות את שני הדפוטים כסותרים זה את זה, ולשלול את האפשרות של קיומם בו-בזמן באותה חברה (Goldthorpe 1984).

מאמר זה מבקש להצביע על אפשרות אחרת, והיא שהשילוב בין שני הדפוטים הוא לא רק אפשרי, אלא אף נוח ורצוי לגורמים רבים. הטענה תוצג באמצעות ניתוח של המקרה הישראלי, אולם המשמעות התיאורטית שלה רחבה יותר ועשויה לסייע להבין מקרים שונים של שיתוף פעולה בין ראשי איגודים מקצועיים, מעסיקים ומדינה.

הנחת היסוד של המאמר היא שאין להסתפק בהבחנה בין כוח לחולשה של עובדים על בסיס מבנה שוק העבודה, אלא יש להבין את ההבדלים בין האינטרסים, השיקולים ויכולת הפעולה של העובדים מן השורה לבין אלה של ראשי האיגודים המקצועיים. דהיינו, לא תמיד האינטרסים של העובדים זהים לאינטרסים של נציגיהם. שילוב שתי ההבחנות האלה ייתן את הבסיס להבנת התופעה השכיחה בעולם של איגודים מקצועיים חזקים שמנהלים משא-ומתן ריכוזי על מדיניות כלכלית כוללת, תוך השלמה עם קיומן של אבטלה וקבוצות עובדים בלתי-מאורגנות. מצב זה אפיין את ישראל מאז 1967, כאשר צורפו לכלכלה הישראלית עובדים פלסטינים משוללי זכויות, בעוד ארגוני העובדים הישראליים מסתגלים למציאות זו.

הדיון יתרכז במבנה המפוצל של שוק העבודה מאז 1967, ובויקות בין מבנה זה לבין הרמות השונות

1. המחקרים הראשונים בתחום הבחינו בין שני פלחים בלבד, ועל-כן קיבלה התיאוריה את הכינוי 'תיאוריית שוק העבודה הדואלי', או בקיצור 'דואליזם'. מאוחר יותר התברר כי ניתן להבחין בין שלושה עד ארבעה פלחים לפחות. על-פי המינוח המוצע כאן, יכונה מכלול התיאוריות של שוק העבודה המפוצל בשם 'דואליזם' (ראו Grinberg 1991b).
2. את המושג 'ניאוקורפורטיזם' טבע שמיטר (Schmitter 1974) כדי להבחין את התופעה מהקורפורטיזם הישן, הפשיסטי, של שנות השלושים. אולם מאוחר יותר, משהתקבל המושג, החלו להשתמש בו גם בלא התחילית 'ניאו'.

של התארגנות העובדים והפיצול של המשא-ומתן הקולקטיבי על השכר. מבנה שוק העבודה ומיסוד השליטה על העובדים מוצגים בהקשר היסטורי ופוליטי רחב, תוך התמקדות בדינמיקה הפוליטית-כלכלית של היווצרות היפר-אינפלציה עם עליית הליכוד לשלטון, ובלתימתה על-ידי ממשלת האחדות הלאומית.

מיסוד השליטה על העובדים קשור במידה לא מבוטלת למפלגות השלטון בהסתדרות ובמדינה. לפיכך, הדינמיקה של ההתפתחויות בתחום גיבוש התביעות והמדיניות הכלכלית ובתחום הפעולות וההתארגנויות של העובדים מושפעת אף היא מתמורות במדינה, כמו עליית הליכוד לשלטון ב-1977 או הקמת ממשלת האחדות הלאומית ב-1984. אין ספק כי שני אירועים אלה מציינים נקודת מפנה לא רק ברמת האינפלציה, אלא גם במערכת היחסים בין העובדים, ההסתדרות, המעסיקים והמדינה. כתוצאה מהם טולטלה ההסתדרות טלטלה כה עזה, שמאז 1985 החלה דעיכתה. מאמר זה מבקש לנתח תהליכים אלה באמצעות הצבעה על מספר ממדים: המימד המבני של הכלכלה, המימד המוסדי של השליטה הפוליטית עליה, והמימד הדינמי של שינויים באסטרטגיות הפעולה של הגורמים השונים המעצבים את הכלכלה המדינית בישראל, תוך התמקדות בהסתדרות ובארגוני העובדים השונים.

אפתח בסקירה קצרה של המסגרת התיאורטית המנחה את הדיון. בהמשך אתאר ואנתח את המבנה והמוסדות של ארגוני העובדים ואת תהליכי קביעת מדיניות השכר, ולאחר מכן יידונו הדיבטים הדינמיים (ההיסטוריים והפוליטיים) של ההתפתחויות מאז 1977. לבסוף יוצג תהליך השקיעה של ההסתדרות עד בחירות 1994, כאחת ההשלכות של בלימת האינפלציה ב-1985.

א. מסגרת אנליטית

פרק זה מציג את המסגרת התיאורטית שברקע הניתוח המוצע במאמר. בין השאר יידונו שוק העבודה המפוצל והמשא-ומתן הקורפורטיסטי, הזיקה בין שתי התופעות, מיסוד היחסים של ארגוני העובדים והמעסיקים עם המדינה, והמדינה כמוסד אוטונומי. התיאוריות המוצגות כאן התפתחו בשנות השבעים, לאור כשלונן של התיאוריות שרווחו עד אז במדעי החברה בהסבר תופעות בולטות בכלכלה הפוליטית. המרקסיזם לא הצליח להסביר את הפילוג בין העובדים על בסיס אתני ולאומי מחד גיסא, ואת הנטייה של ארגוני עובדים להסתגל לקפיטליזם ולהתפשר עם המעסיקים מאידך גיסא. התיאוריה הפונקציונליסטית של המודרניזציה התקשתה להסביר מדוע נשמרים הפערים בין קבוצות תרבותיות שונות, השווקים אינם הומוגניים, ולעובדים ולמעסיקים יש כוח גדול מאשר לקבוצות אינטרס אחרות.

על רקע העוני ההולך וגדל בקרב מהגרים וקבוצות אתניות נמוכות-סטטוס בארצות-הברית, החל פיורי (Piore 1979; 1980) את המחקר והדיון על שוק העבודה הדואלי. המונח מציין את קיומם של פלחים נפרדים בשוק העבודה, שלהם תכונות בולטות הפוכות במהותן: העבודה בפלח השוק המרכזי מאופיינת בקביעות, בהכשרה מקצועית, בשכר גבוה ובתנאים סוציאליים מפותחים. העבודה בפלחי השוק הפריפראליים מאופיינת בחוסר יציבות, בשכר נמוך, בהעדר הכשרה מקצועית ובתנאים סוציאליים ירודים, אם בכלל. מידת הכוח או החולשה החברתית של העובדים היא המכוננת אותם, מבחינה סטטיסטית, לפלח השוק ה"מתאים" להם.³ הבדלי הכוח של העובדים באים לידי ביטוי ברמת ההתארגנות שלהם בשוק העבודה. לכאורה, אין תחרות בין פלחי השוק ובין העובדים החזקים לבין החלשים, כיוון שהפלחים בשוק העבודה ממוסדים ונתפסים כמבניים. אולם, אם אכן נוצרת תחרות, אזי מתפתחת איבה ושנאה בין קבוצות העובדים על בסיס אתני, או לאומי, או גזעי, או מיני, או דתי, או משולב או אחר (Bonacich 1979). הגישה המרקסיסטית שמנסה להסביר את התופעה רואה בה מגמה של הקפיטליזם להפריד בין העובדים על-ימנת למשול בהם (Gordon et. al. 1982).

הדיון בשוק העבודה הדואלי מוניח את תהליכי ההתארגנות של העובדים ואת הזיקה בינם לבין

3. בשפה שנתנת לתופעה לגיטימציה והופכת אותה לטבעית מדברים על "הקוונה לפלח ההולם את כישוריהם של העובדים", כאילו כישורים הם דבר טבעי ומולד, ולא תוצר של הקנייה חברתית.

המדינה. בסוגיה זו טבע שמיטר (Schmitter 1974) את המונח "ניאוקורפורטיזם", כדי לציין כי אף על-פי שהמשטרים הפשיסטיים שדגלו באידיאולוגיות הקורפורטיסטיות בשנות השלושים הובסו, עדיין נותרה בעינה הפרובלמטיקה שהם באו לפתור: הקונפליקט המעמדי והצורך ליצור לגיטימציה לסדר החברתי ושליטה פוליטית על העובדים. כדי להמחיש כי הפתרון של ארגונים ריכוזיים המאפשרים למדינה לשלוט על העובדים טרם נעלם, הוא מצביע על המודל הניאוקורפורטיסטי ההולכי ומתפשט, אם כי הפעם כהתפתחות דמוקרטית, כדפוס של יחסים בין איגודים מקצועיים לארגונים אחרים.

איגודי העובדים הריכוזיים מקיימים קשרים קורפורטיסטיים עם המדינה והמעסיקים ומגיעים לשיתוף פעולה עםם בנייהול משותף של המדיניות הכלכלית כולה, לרבות השכר, אך גם בקביעת מדיניות חלוקת ההכנסה וההשקעות במשק. מדובר בתופעה המגשרת בצורה מתואמת היטב בין המישור הפוליטי לבין המישור הכלכלי, והמתאפשרת בראשיתה בשני תנאים: התנאי האחד כלכלי – קיומה של תעסוקה מלאה, והשני מוסדי – קיומו של ארגון גג אחד של איגודים מקצועיים, בעל מבנה היררכי, שביכולתו לדבר בשם העובדים. בדרך-כלל קשורות שתי תופעות אלה בתופעה שלישית, והיא קיומה של מפלגה סוציאל-דמוקרטית שיש לה זיקה לאיגודים, אך היא מובחנת מהם מוסדית ומתואמת איתם בעיקר ברמת המנהיגים. מפלגה סוציאל-דמוקרטית כזו בשלטון מעודדת את ההידברות והפשרות בין הצדדים ומסבסדת אותן ממשאבי המדינה. מבחינה היסטורית נראה שגם לאחר ירידתן של מפלגות אלה מהשלטון, מפלגות אחרות רואות במדיניות זו יתרון וממשיכות בה. כך היה בגרמניה ובאוסטריה, שבהן נמשך שיתוף הפעולה הקורפורטיסטי גם לאחר ירידת המפלגה הסוציאל-דמוקרטית מהשלטון (Lehmbruch and Schmitter 1982).

הדפוס הניאוקורפורטיסטי מושתת על עסקת חליפין בין האיגודים לבין המעסיקים והמדינה בשתי הרמות, הכלכלית והפוליטית. ברמה הכלכלית, כשמתקיימים תנאים של תעסוקה מלאה, ארגון הגג מרסן את התביעות של העובדים מן השורה, בתמורה להבטחת הממשלה והמעסיקים להמשך בהשקעות כדי לקיים תעסוקה מלאה. ברמה הפוליטית, המעסיקים והממשלה מעניקים לארגון הגג של העובדים מונופול על ייצוג העובדים, בתמורה להבטחת האיגודים לא לערער את הסדר החברתי הקיים. כלומר, ברמה הפוליטית מעניקות האליטות כוח ולגיטימציה זו לזו, וברמה הכלכלית הן מסכימות להימנע מתביעות שכר חריגות (Pizzorno 1978; Crouch 1982).

המשא-ומתן הקורפורטיסטי איננו מבטיח "שקט תעשייתי" בכל מקרה. בנסיבות מסוימות העובדים מן השורה תופסים את הוויתור של האיגודים כגדול מדי. כאשר מצב השוק מאפשר זאת, ועדי העובדים מורדים בהסכמים ויוצאים למאבק עצמאי. אולם מאבק זה אינו מפורר את שיתוף הפעולה ברמת האליטות, אלא רק משפר את עמדת המיקוח של ראשי ארגון הגג של האיגודים מול המעסיקים והממשלה. פיזורנו (Pizzorno 1978) ניסה להסביר כך את תנועת השביתות במערב אירופה במחצית השנייה של שנות הששים, אשר עוררה בחוגי השמאל תחושה של שיבה לעידן המהפכני. הוא ניסה להסביר כי תנועת השביתות אינה אלא חלק אינטגרלי מכללי המשחק הנקבעים בין האליטות של העובדים והמעסיקים, המתמקחות ביניהן על תנאי הפשרה. פיזורנו מייעץ לאנשי השמאל לא לצאת מגדרם ולא לבנות תיאוריות מהפכניות בעקבות מרד של עובדים מן השורה, כי המרד אינו מוביל לשינויים רדיקליים אלא לעסקה קורפורטיסטית טובה יותר לעובדים. במובן זה, מתקיים שיתוף פעולה סמוי בין ארגון הגג של האיגודים לבין ארגוני העובדים מן השורה, אף שלעתים קרובות יש ביניהם עימותים קשים.

מטולת העוצמה בין העובדים לבין הארגונים הריכוזיים מהווה חלק בלתי-נפרד מהכלכלה הפוליטית שמאמר זה מבקש להמשיג תיאורית. ברמה המבנית-כלכלית העוצמה היא בידי בעלי ההון, אולם ברמה המוסדית-פוליטית גם לארגוני העובדים יש לעתים כוח להשיג הישגים במסגרת החברה הקפיטליסטית. כוח זה נובע רווקא מהאיום של אובדן השליטה של ארגוני העובדים על חבריהם מן השורה, איום המומחש בקוניקטורות כלכליות של גאות וכוח מיקוח של העובדים בשוק העבודה. העסקה הפוליטית של ארגוני הגג של העובדים מבקשת להמיר את איומי המרד של העובדים בפשרה בין האליטות, אולם תנאי הפשרה מושפעים מהתנודות ביחסי הכוחות בין העובדים לבין נציגיהם.

גורם נוסף המשפיע על תנאי הפשרה הוא מיסוד שיתוף הפעולה בין איגודי העובדים הריכוזיים

לבין המעסיקים והמדינה. אף-על-פי שהאיגוד הריכוזי מצליח בדרך-כלל להפיק רווחים פוליטיים מלחצי העובדים, הדבר מותנה כמובן באי-יכולת של העובדים מן השורה להתארגן בעצמם כאיגודים ארציים אלטרנטיביים. לראשי האיגודים הקורפורטיסטיים חשוב שיעלה בידם לקיים את הסכמייהם עם המעסיקים, שאם-לא-כן לא יהיה לאלה האחרונים אינטרס לנהל איתם משא-ומתן. לשם כך צריכים ראשי האיגודים המקצועיים להשיג משמעת ושליטה על העובדים מן השורה.

הדיאלקטיקה של יחסי הכוחות בין האיגודים לבין העובדים מן השורה חושפת פרדוקס בהגיון הפעולה של האיגודים המקצועיים: האיגודים מעוניינים בלחצי העובדים מן השורה ומרוויחים מהם, אך גם חוששים מאובדן השליטה על העובדים ומעוניינים לבסס את השליטה עליהם ולהחלישם. זהו בדיוק ההקשר שבו עולה האפשרות, המוצעת במאמר זה כחידוש תיאורטי וכהסבר למקרה הישראלי, של קיום בריבונות של שוק עבודה מפרצל ושל איגודים קורפורטיסטיים חזקים (Grinberg 1991b). הטענה היא שהאיום של תחרות עם עובדים חלשים, זמינים ובלתי-מאורגנים פועל לטובת המעסיקים והאיגודים הריכוזיים גם יחד, כדי למנוע התחזקות גדולה מדי של העובדים מן השורה, אשר עלולה למוטט את יכולת השליטה עליהם.

במלים אחרות, מה שנתפס בתיאוריות של השוק המפרצל כאלמנט מבני המחזק את המעסיקים, יכול גם לסייע מבחינה מוסדית לאיגודים הריכוזיים הקורפורטיסטיים להתחזק מול חבריהם מן השורה. כלומר, היחסים בין ארגוני העובדים לבין המעסיקים אינם מבוססים רק על ניגודי אינטרסים, כשם שהיחסים בין האיגודים לבין חבריהם אינם מבוססים רק על זהות אינטרסים. ההצעה כאן היא להבחין בין האינטרסים של האיגודים לבין אלה של חבריהם ברמה התיאורטית, ולבחון אותם קונקרטי בהקשרים היסטוריים משתנים.

גם חלוקת העבודה והתייחוס בין המדינה, מצד אחד, לבין האיגודים המקצועיים והמעסיקים, מצד שני, מחייבים בחינה מחודשת. סטרוק ושמיטר (Streeck and Schmitter 1985) טוענים, כי במסגרת דפוס השליטה הקורפורטיסטי המדינה מאצילה מסמכויותיה לארגונים פרטיקולריים המקיימים עמה יחסים ממוסדים של שיתוף פעולה. כתוצאה מכך נוצרים, במונחיהם, "ממשלים של אינטרס פרטי" (Private Interest Governments [PIG]), הפועלים במסגרת ההבנות הקורפורטיסטיות שהוצגו לעיל, ברמת מיסוד גבוהה יותר. כלומר, ככל ששיתוף הפעולה בין שלושת הגורמים נמשך, המדינה מאצילה מסמכויותיה לארגונים המשתפים איתה פעולה, ואלה מייצגים אותה ואת שיקוליה ומנהלים מוסדות שאחרת היו באחריותה. "ממשלי האינטרס הפרטי" עשויים להיות נתונים לשליטת האיגודים המקצועיים, ארגוני המעסיקים או שניהם גם יחד, והם מסייעים למדינה הן בשליטה בכלכלה והן בהשגת לגיטימציה למדיניותה.

לעומת מושג ה-PIG, שבו הגבולות המוסדיים בין המדינה לבין שותפיה מיטשטשים, פותח באמצע שנות השמונים המושג "אוטונומיה של המדינה" (Skocpol 1985). מטרת המושג היא לאפיין את הפוטנציאל שהמדינה, בהיותה מוסד מובחן משאר המוסדות, הארגונים וקבוצות האינטרס, תפעל למען עצמה ובניגוד לאינטרסים של יתר הגורמים הבאים עמה במגע. מושג זה הומצא דווקא כדי להסביר מקרים שונים מהדפוס הקורפורטיסטי, שבהם המדינה אינה משתפת פעולה באופן סדיר עם קבוצת אינטרס מסוימת, אלא בהיותה מוסד בעל אינטרסים מובחנים, ומאחר שבסמכותה לקבל החלטות המחייבות את כולם, היא עשויה לפעול ולפגוע בגורמים שונים במשק, לרבות גורמים רבי-עוצמה. הדוגמה המקובלת לכך היא פעולת המדינה האמריקנית בתקופת הנירודיל, עת התבססה מדינת הרווחה – פעולה שהיתה אוטונומית ביחס לאינטרסים של בעלי ההון (Skocpol 1980). המושג התפתח כנגד הגישות הרואות את המדינה ככלי משחק בידי ארגונים וקבוצות אינטרס רבי-עוצמה, והמניחות שלמדינה כשלעצמה אין יכולת פעולה עצמאית.

משמעות המושג איננה שכל מדינה פועלת או מסוגלת לפעול באופן אוטונומי – לשם כך צריכה להתקיים סדרה של תנאים. התנאים הדרושים הם: יכולת לגייס משאבים ואנשים למנגנון המדינה באופן בלתי-תלוי בגורמים אינטרסנטיים; קיומו של סגל מקצועני שמסוגל לקבל החלטות עצמאיות; תיחום מוסדי ברור בין המדינה לבין קבוצות וארגונים אינטרסנטיים; ומבנה סמכות היררכי המאפשר לפקח על קבלת ההחלטות ועל ביצוען. למרות קיומו של פוטנציאל פעולה אוטונומי, המדינה לא תממש אותו אלא אם כן אין ברירה, כלומר אלא אם כן היא נמצאת במשבר, שכן אין לה עניין קבוע לפגוע באינטרסים של קבוצות וארגונים אחרים, העלולים לערער את

הלגיטימיות שלה. המונח "אוטונומיה של המדינה" איננו זהה למונח "עוצמת המדינה", כיוון שגם מדינה עם מנגנון גדול ומעורבות גדולה במשק עשויה לא להיות אוטונומית, ואילו מדינה מצומצמת יחסית יכולה, לעתים, לשלוט טוב יותר במשאביה וביישום החלטותיה.

ב. מאפייניו הייחודיים של המקרה הישראלי

ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ-ישראל נבנתה מראשיתה כארגון פרטי דמוי-מדינה, המקיים את עקרון התעסוקה המלאה ליהודים וריסון שכרם ממניעים אסטרטגיים ציוניים, לאור תנאי שוק העבודה המפוצל והתחרות על התעסוקה עם העובדים הערבים – תחרות שיצרה בין היתר איבה לאומית בין העמים.⁴ לפני כינונה של מדינת ישראל היה מגוון הפעולות המדינתיות של ההסתדרות רחב ביותר, וכלל חינוך, שיכון, בריאות, חקלאות, תעשייה, לשכות עבודה, שיווק, רווחה סוציאלית ואף ביטחון (שפירא 1975). מבנה השליטה של ההסתדרות היה אף הוא מדינתי, והתבסס על חברות ישירה (מעין אזרחות) בתמורה לקבלת שירותי ההסתדרות, ועל שליטה של מפלגה (הנבחרת כל ארבע שנים) במנגנון ההסתדרות ובמכלול פעולותיו הכלכליות והשירותיות (Shalev 1992; גרינברג 1993). השליטה בארגון פרטי מדינתי ללא ביקורת ובקרה חיצונית חזקה מאוד את המפלגה שהנהיגה את ההסתדרות (מפא"י, ומאוחר יותר מפלגת העבודה) והפכה את שימור האופי המדינתי (המכונה "כללי") של ההסתדרות ואת המשך השלטון בה לאסטרטגיה הפוליטית המרכזית של מפלגה זו (Medding 1972; גרינברג 1993).

מדינת ישראל, שהוקמה אחרי ההסתדרות הכללית ונשלטה על-ידי מפא"י, היתה נטולת יכולת פעולה אוטונומית, שכן שלטו בה אנשים ושיקולים שדרשו את המשך האצלת הסמכויות המדינתיות להסתדרות. למעט תחומי הביטחון והחינוך, וכן לשכות התעסוקה, שהועברו לרשות המדינה, נותרו בידי ההסתדרות מרבית תחומי הפעילות שלה, ובהם שירותי הבריאות, הביטוח הפנסיוני והפעילויות הכלכליות בתחומי הפיננסים (בנק הפועלים), התעשייה (כור), שיכון ובניין (סולל בונה ושיכון עובדים), המסחר (המשביר וקראופ), וכן שליטה כמעט מוחלטת בתחומי התחבורה (אגד ודן) והחקלאות (קיבוצים ומושבים) (גרינברג 1993). המערכת המורכבת של זיקות מוסדיות בין המדינה, ההסתדרות ומפא"י, ולאחר מכן גם המעסיקים הפרטיים והעובדים החזקים, מהווה בסיס לשתי תופעות עיקריות בכלכלה הפוליטית בישראל עד 1985: א. חוסר היכולת של המדינה לפעול באופן אוטונומי ולרסן את תביעות המעסיקים הפרטיים, ההסתדרות והעובדים החזקים; ב. כתוצאה מכך, התלות ההולכת וגוברת של המדינה ביבוא הון כמקור למימון הסבסוד של הקבוצות החזקות בחברה.

ההסתדרות הכללית קיבלה מהמדינה ומהמעסיקים הכרה ומונופול לייצג את העובדים. בשל אופיה דמוי-המדינה היא לא היתה זקוקה להסכמת העובדים, שכן אלה היו חברים בה בעיקר לשם קבלת שירותי בריאות, ולא כדי שתייצגם כאיגוד מקצועי בשוק העבודה. מציאות זו הביאה לכך שבנסיבות שלעובדים היה די כוח בשוק העבודה כדי להתארגן, הם עשו זאת, והקימו איגודים מקצועיים – על-פירוב למרות ההסתדרות ונגד רצונה (טוקטלי 1979). תולדות ההתמרדות של העובדים נגד השליטה המפלגתית-הסתדרותית נפתחות, לאחר קום המדינה, במרד הימאים ב-1951 ומגיעות עד למרד האחיות ב-1986. כל קבוצת עובדים שהיה לה כוח ביקשה להחליף את האיגודים המקצועיים הכפויים עליה, שבשליטתה המפלגתית של מפא"י, באיגודים שמנהיגיהם נבחרים ישירות על-ידי העובדים. הבחירה הישירה העניקה לנציגי העובדים, גם אם היו חברי מפלגה, מידה יחסית של אוטונומיה מול שיקולי ההסתדרות, המדינה והמעסיקים.

באופן פרדוקסלי ולמרות ההתמרדות, מרבית האיגודים המקצועיים החזקים העדיפו להמשיך לפעול בתוך מסגרת ההסתדרות, למעט מספר קטן של איגודים שהתנגשו ישירות עם הנהגתה ופעולתם הוגבלה, כמו ארגון המורים התיכוניים והסתדרות הרופאים. היכולת של ההסתדרות להתאים את עצמה להבדלי הכוחות וההתארגנות של העובדים ולכלול את כולם בתוכה נבעה דווקא מהמבנה דמוי-המדינה שלה, שאינו קשור לסוגיית ייצוג העובדים בשוק העבודה. כלומר,

4. כדי ללמוד על הסיבות והנסיבות של התפתחות ההסתדרות ותנועת העבודה ניתן לעיין ב-Shafir 1989; 1992; Grinberg 1991a; גרינברג 1993.

איגודים שביקשו להישאר במסגרת ההסתדרות כדי ליהנות מכוחה הפוליטי, יכלו לעשות זאת מבלי לשלם חשבון בצורת ריסון תביעותיהם מול מעסיקהם, כלומר מבלי לאבד את יכולת הפעולה האוטונומית שלהם.

גמישות מוסדית זו של ההסתדרות היתה אבן יסוד בהיווצרות דפוס הכלכלה הפוליטית שהתפתח בעקבות המלחמה ב־1967, לאחר צירופם של הפלסטינים לכלכלה הישראלית. דפוס זה, שהמאמר מבקש לתאר ולנתח, יכונה "קורפורטיזם מפרצל" (Grinberg 1991a). בקורפורטיזם המפוצל ההסתדרות מהווה ציר מוסדי בשני מעגלים: במעגל העסקי, שבו מרוכזים העובדים החלשים, היא מרסנת שכר בשיתוף פעולה עם ארגוני המעסיקים; ובמעגל הציבורי, שבו מרוכזים מרבית ארגוני העובדים החזקים, היא מנסה להימנע מעימות עם העובדים ומתוכנת בינם לבין המדינה, גם מתוך שיקול פוליטי – איזו מפלגה נמצאת בשלטון. זהו הקשר שנוצר בין מבנה שוק העבודה הדואלי לבין הרמה המוסדית של התארגנות העובדים וזיקותיהם למעסיקים.

אולם לפני שנגיע למבנה שהתמסד אחרי 1967, ראוי לבחון מה היה בתקופה שקדמה לכך. בשנים 1960–1965 נוצרו דווקא תנאים של תעסוקה מלאה ותיעוש מזורו, אשר החלישו את מגמות הפילוח האתני של השוק ויצרו תהליך של הומוגניזציה בכוח העבודה וברמות השכר. השילוב של תעסוקה מלאה, תיעוש מזורו והומוגניזציה של שוק העבודה גרם להתחזקות ועדי העובדים והאיגודים המקצועיים מול הנהגת ההסתדרות, ולגל חסר תקדים של שביתות שלא אושרו על-ידי ההסתדרות, שהניב עליות שכר ריאליות גבוהות (בן-פורת 1966; קלינוב והולי 1968; בראל ומיכאל 1977; טוקטלי 1979). בתגובה צמצמה הממשלה בצורה דרסטית את הוצאותיה אחרי בחירות 1965, ובכך יצרה אבטלה עמוקה.

מדיניות המיתון נתמכה על-ידי הנהגת ההסתדרות, שהצליחה באופן זה לחזק מחדש את שליטתה על העובדים (בקר 1982).⁵ תמיכת ההסתדרות במדיניות המיתון וההרכב הדמוגרפי של המובטלים מצביעים על הצורך בבחינת שתי הרמות שהוצגו בפרק התיאורטי: המבנה הדואלי של השוק והמוסדות של ארגוני העובדים. ברמה המבנית המיתון עצר את תהליכי ההומוגניזציה בשוק והחזיר אותו למבנה הדואלי, משום שהפיטורים פגעו בעיקר בעובדי הפלחים המשניים – אזרחים ערבים ויהודים מזרחים, שאף התגוררו בפריפריה. ברמה המוסדית, ההסתדרות תמכה במיתון משום שבתקופת התעסוקה המלאה היא איבדה כל שליטה על העובדים, והפכה לאירלונטית במשאיומתן הקיבוצי. לעומת זאת, בזמן האבטלה העובדים חזרו להיות תלויים בה. כפי שנראה בהמשך, ההתפתחות שלאחר 1967 ממסדת הבחנה זו והופכת אותה לקבועה ומוכנת מאליה.

מדיניות המיתון חושפת לא רק את המתח בין האינטרסים של הנהגת ההסתדרות לבין אלה של העובדים מן השורה, אלא גם את הניגוד הקיים בתוך ההסתדרות עצמה בין נטייתה לפעול כאיגוד ריכוזי קורפורטיסטי לבין המבנה המדינתי שלה. בתנאי תעסוקה מלאה היא לא מצליחה לפעול כארגון קורפורטיסטי המרסן את תביעות העובדים, כיוון שהיא איננה ארגון ריכוזי והיררכי של איגודים מקצועיים, אלא ארגון פוליטי הנכפה על העובדים באמצעות תמיכת המדינה והמעסיקים. המחויבות לדאוג לתעסוקה היא של הממשלה, מתוך נאמנות אידיאולוגית לציונות, אבל לא של ההסתדרות כאיגוד מקצועי. ביטוי בולט לכך היה כאשר להבדיל מהצפוי בכל איגוד רגיל, החברות בהסתדרות והכנסותיה לא נפגעו מהאבטלה, מפני שאלה נבעו מה"אזרחות", כלומר החברות לצורך קבלת שירותי המדינה של ההסתדרות.

ניתוח פרשת המיתון ב־1966–1967 מצביע על כך שלקורפורטיזם הישראלי יש רק "רגל" אחת, פוליטית – עסקת החליפין בין שלוש אליטות, המעניקה להן כוח ולגיטימציה. עם זאת, חסרה לו ה"רגל" הכלכלית – ריסון שכר בתמורה להמשך התעסוקה המלאה. זאת בשל המבנה המוסדי של ההסתדרות, המנתק בין השליטה הפוליטית בארגון לבין הייצוג של העובדים בוועדי עובדים

5. עובדת שיתוף הפעולה בין האוצר לבין ההסתדרות בהחלטה על המיתון מדווחת על-ידי בקר (1982) בספרו. שלו (Shalev 1984), במאמר חלוצי בתחום, מנתח את המשמעות התיאורטית של המיתון. במחקר המבוסס על מסמכי ארכיונים (גרינברג 1993) מצאתי פרוטוקולים של דיונים שבהם ראשי ההסתדרות מביעים תמיכה במדיניות המיתון של שר האוצר, פנחס ספיר, ואילו ההתנגדות באה דווקא מצד ראשי חברת העובדים, שמפעליהם נפגעו בגלל הקרשי להוריד שכר, לפגוע בתנאים הסוציאליים או לפטר עובדים ממפעלים בבעלות הסתדרותית.

ובאיגודים מקצועיים. ההסתדרות איננה פועלת, במובן זה, כאיגוד מקצועי, אלא כמדינה וכמעסיק, בעיקר באמצעות פעילותה הכלכלית ותפקידה באספקת שירותי בריאות.

במיתון התגלו שתי בעיות מרכזיות: א. הפעילות הכלכלית של ההסתדרות נפגעה בגלל תלותה המיוחדת בסבסוד הממשלתי; ב. הפתרון לכאורה לשליטת האיגוד המקצועי על העובדים היה קוניקטורלי, ואילו היה נמשך, היה עלול להתבטא במחאה פוליטית או באובדן שליטה עם התחדשות התעסוקה המלאה. במובן זה, הסתגלותה המהירה של ההסתדרות לתנאים החדשים של הכיבוש אחרי 1967 נבעה דווקא מהיות הכיבוש פתרון מבני לשתי בעיות אלה גם יחד.⁶ כארגון כלכלי וכמעסיק, ההסתדרות הרוויחה רבות: צירוף העובדים הפלסטינים למשק הישראלי אפשר רווחים גדולים לגופים שהעסיקו עובדים בשני הענפים העיקריים של פעילותה הכלכלית, חקלאות ובניין. היא גם הרוויחה מהרחבת הסבסוד הממשלתי ליצור הצבאי, שבו היא הפכה לגורם דומיננטי, וכן קיבלה כסף זול במסגרת הסדר ההלוואות הלא-צמודות מכספי קרנות הפנסיה (Peti 1983; גרינברג 1993). אך גם כארגון השואף לדבר בשם העובדים השתפר מצבה מאוד, עם חיוזק השליטה שלה על חלק מהעובדים, שהיו מאוימים על-ידי התחרות הפוטנציאלית עם כוח עבודה זול ובלתי-מאורגן.⁷ את הבעיה העיקרית יצרו העובדים שלא היו מאוימים על-ידי תחרות זו – בעיקר העובדים המאורגנים בסקטור הציבורי ועובדי התעשיות הקשורות לתעשייה הצבאית. בזירה זו התפתחו המאבקים שמיסדו את הקורפורטיזם המפוצל והאיצו את האינפלציה.

ג. עליית הממסד הבטחוני ויצירת מבנה שוק העבודה המפוצל (1967–1973)

המהלך הראשון שנקטו ההסתדרות והמעסיקים להתאמת המשא-ומתן הקיבוצי ביניהם לנסיבות המבניות החדשות של שוק העבודה היה "עסקת החבילה", שנחתמה לראשונה בין ההסתדרות לבין הממשלה ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. בעסקה זו הוענקה לכלל העובדים תוספת שכר נמוכה יחסית להתפתחויות המשק, בשיעור של 8%, מחציתה בצורת מלווה חיסכון. אולם הוסכם גם שיתנהל משא-ומתן קיבוצי בשתי רמות נוספות, הענפית והמפעלית, שבהן כל ענף ומפעל יוכלו להעניק תוספות בהתאם למצבם המשקי (הורוביץ 1970; זנברג 1970; גלן וטאוב 1971).

פיצול המשא-ומתן לשלוש רמות תאם את צורכי הגמישות של המעסיקים, ושירת גם את השאיפות של ההסתדרות ושל ארגוני העובדים החזקים: העובדים החזקים יכלו לדרוש תוספות שכר באמצעות האיגודים המקצועיים וועדי העובדים שלהם, בלי להיות מוגבלים לחולשת העובדים בפלחי שוק העבודה המשני, המאוימים על-ידי העובדים הפלסטינים, ולהסכם מסגרת אחיד של כלל המשק שנובע מכך. ההסתדרות, מצדה, אפשרה באופן זה לעובדים החזקים לפעול במסגרתה ולשפר את מעמדם מבלי לפרוש ממנה או להתנגש איתה. חברת העובדים הצליחה לרסן את שכר עובדיה באמצעות צירופה להסכם של "הסקטור העסקי", שהומצא במיוחד לצורך זה, כפי שנראה בהמשך. מזכ"ל ההסתדרות דאז, יצחק בן-אהרון, הסביר היטב את ההיגיון של המדיניות החדשה מנקודת הראות של מנהיגי ההסתדרות: הכוונה היתה, לדבריו, להפנות את הזעם ואת התסיסה של הפועלים מן ההסתדרות אל המעסיקים, ולתעל את העצמה שנצטברה ברבדים השונים של הארגון (טוקטלי 1979).

בתגובה להסכם השכר המרסן בעסקת החבילה, פרץ גל של שביתות, שבעקבותיו השיגו מרבית הוועדים הגדולים והאיגודים החזקים תוספות שכר של עשרות אחוזים (שם). אז התברר כי הפיצול העיקרי בכוח העובדים הוא בין עובדי הסקטור הציבורי לעובדי הסקטור הפרטי. בתגובה פעלה ההסתדרות לפיצול מקביל של המשא-ומתן הקיבוצי הכלל-משקי לשני הסכמי מסגרת נפרדים, לסקטור הציבורי ול"סקטור העסקי". בהסכם המסגרת של הסקטור הציבורי ניסתה ההסתדרות כמיטב יכולתה לטייע לממשלה לרסן את העובדים, אך לא היתה לה יכולת ממשית לעמוד מול מאבקים. המונח "סקטור עסקי" הומצא והתמסד לאחר 1967, כביטוי לשייכות של חברת העובדים

6. לידן מורחב בנושא ראו פרקים 8–9 בהסתדרות מעל הכל (גרינברג 1993).

7. קבוצות חלשות אלה הבינו שההסתדרות אינה דואגת להן והעבירו את תמיכתן למפלגות אופוזיציה: היהודים המזרחים פנו לליכוד, שהבטיח להעלות את מעמד כלל היהודים לעומת הערבים, והפלסטינים אזרחי ישראל פנו לחד"ש, שהבטיחה לשפר את מצבם של הפלסטינים בשטחים על-ידי כינון מדינה נפרדת.

לסקטור הפרטי המתנהל על-פי מאזן, להבדיל מהסקטור הציבורי (שאליו השתייכה לפני 1967), המתנהל על בסיס תקציב. המצאה זו אפשרה לחברת העובדים להיכלל בהסכם המרסן שנחתם בסקטור הפרטי עם לשכת התיאום.⁸

בסקטור העסקי היה להסתדרות, כמעסיק, אינטרס לרסן שכר, והיא הסתייעה לשם כך בשליטה על הפלסטינים, שהחלישה את העובדים בסקטור זה, והגיעה להסכמים ריכוזיים עם ארגוני המעסיקים הפרטיים. השאלה מי שייך לאיזו סקטור והגדרת הגבולות הפכו אפוא לנושא למיקוח בין העובדים החזקים, המבקשים ליהנות מה"הקלות" של הסקטור הציבורי, לבין המעסיקים, המבקשים ליהנות מה"קשיחות" במדיניות המרסנת בסקטור העסקי. הגבולות של הסקטורים, אם כן, אינם נתונים אובייקטיביים וחיצוניים, אלא נתונים גמישים ופתוחים למיקוח, כאשר עצם הצגתם כמוכנים מאליהם היא חלק מהניסיון למסד את הגבולות על בסיס אינטרס של גורם כלשהו במיקוח.

הקושי העיקרי בריסון השכר בסקטור העסקי היה קשור בשתי קבוצות של עובדים חזקים: א. איגודים פרופסיונליים כגון איגודי מהנדסים, הנדסאים ועובדי מדעי החברה והרוח; ב. עובדי התעשיות הצבאיות, הפועלות על בסיס מסובסד של רווח מובטח מראש, המכונה בספרות הכלכלית "Cost+". הפתרון שנמצא לסוגיה זו היה העברתן של שתי הקבוצות למשא-ומתן של הסקטור הציבורי, וניטרולן בסקטור העסקי. כדי לרסן את הסכמי השכר בסקטור העסקי, מנעה ההסתדרות מאיגודים פרופסיונליים לייצג את חבריהם בסקטור העסקי, ואילו את עובדי החברות הממשלתיות ומערכת הביטחון (שבהן הממשלה היא המעסיק) ניסתה להגדיר כחלק מהסקטור הציבורי. מדיניות זו הלמה את האינטרסים של המעסיקים הפרטיים, של ההסתדרות ושל העובדים החזקים בסקטור הציבורי, ופגעה בעובדי הסקטור העסקי, שלא קיבלו ייצוג ההגנה מספקת.⁹ אולם מעבר לכל אלה הביאה המדיניות להגדלת ההוצאה הציבורית, והמדינה נתבעה להגדיל עוד ועוד את הוצאותיה לסבסוד הפעילות המדינתית והמשקית של ההסתדרות, לסבסוד בעלי ההון הפרטי ולסבסוד היקפי התעסוקה הגדולים והשכר הגבוה של עובדי הסקטור הציבורי. כדי לא לאבד מהלגיטימיות שלה בעיני העובדים החלשים, הרחיבה המדינה גם את תשלומי ההעברה לשכבות החלשות, שהם גם סבסוד עקיף למעסיקי העובדים ששכרם נמוך. עובדי הסקטור הציבורי זכו להסכמי שכר טובים מאלה של עובדי הסקטור הפרטי, וכך נוצרה תופעה מוזרה לכאורה, שלמרות כוחה ההולך ומתעצם של ההסתדרות, פערי השכר בקרב חבריה הלכו וגדלו (גרוס 1983; זוסמן וחכאי 1983; שטאייר ולויץ-אפשטיין 1988).

יש לציין, כי למרות התחזקותה של ההסתדרות אחרי 1967 בהשוואה לתקופה שלפני כן, היא עשתה זאת הרחק מעיני הביקורת הציבורית, ואף מחוץ למודעות של החוקרים ואנשי האקדמיה. לעומת המרכזיות שיוחסה להסתדרות בעיצוב שוק העבודה עד אז, אחרי 1967 תפסו את תשומת-הלב הציבורית הסכסוך הלאומי והיחסים האתניים בין מזרחים לאשכנזים, כגורמים עיקריים גם בהבניית שוק העבודה החדש. בתוך מכלול תהליכי ההבניה והמיסוד היה תפקיד מרכזי לממסד הבטחוני. אולם ראוי לשים לב, כי הממסד הבטחוני היה שותף עיקרי של הממסד ההסתדרותי בהבניית שוק העבודה המפוצל על בסיס אתני, מיני ולאומי. שותפות זו קיבלה ביטוי בולט בפעילות המתואמת לפיקוח ולשליטה על כניסת העובדים הפלסטינים לישראל (גרינברג 1993).

ההיעלמות המדומה של ההסתדרות מעיצוב מבנה שוק העבודה היתה חשובה ביותר דווקא לצורך מתן לגיטימציה לפיצול העובדים ולשליטה הבלתי-דמוקרטית עליהם. הממסד הבטחוני נתן לכך הכשר כאשר הצדיק את המדיניות של פילוח השוק כ"צורך בטחוני", תוך הסתרת מכלול האינטרסים הרוחפים למיסוד מבנה השוק המפוצל. הדברים אמורים הן לגבי חוסר הארגון של

8. הבעיה של ריסון השכר בחברת העובדים היתה מורכבת יותר, שכן על חלק מעובדי חברת העובדים חלו בנוסף להסכמים של חוקת ההסתדרות גם הסכמים שחתמו איגודים חזקים בסקטור הציבורי, כדוגמת הסכמי הסתדרות המהנדסים, ההנדסאים והטכנאים (Grinberg 1991a).
9. במיקוח על הצטרפות להסכם בסקטור הציבורי או על יציאה ממנו השתתפו שני הצדדים, כך, למשל, צורפו מפעלי ים-המלח להסכמי הסקטור הציבורי, אך הממשלה ביטלה זאת באמצעות הפרטה. גם הפיכת בוק לתאגיד נועדה להוציא את עובדיה אל מחוץ לתחום חלותם של הסכמי הסקטור הציבורי, והמאבקים להפרטת תעשיות הביטחון קשורים אף הם במיקוח דומה. אולם מדיניות זו, שנעדה לפגוע בעובדי הסקטור הציבורי, הצליחה להתגבש רק אחרי ההסתדרות נחלשה כתוצאה מריסון האינפלציה ב-1985 והתחזקות האוטונומיה של המדינה.

העובדים הפלסטינים ותלותם בצבא, והן לגבי התעצמותם של עובדי התעשיות הצבאיות והעובדים בעלי ההכשרה הטכנולוגית. עובדי חברות ממשלתיות אחרות שאפו להשוות את מעמדם לזה של המועסקים בתעשיות הצבאיות ובמערכת הביטחון (כדוגמת עובדי חברת החשמל, אל-על או רשות הנמלים) ידעו להיאבק על הגדרתם כ"מפעלים בטחוניים", מה שהעניק להם יוקרה ומעמד, ולא פחות חשוב – את סגירת מפעליהם לכניסת עובדים פלסטינים בלתי-מאורגנים.¹⁰

בהקשר זה, ראוי לחקור את הזיקה בין לגיטימציה לבין מיסוד ולברר באיזו מידה העבודה שהמסד הבטחוני הפך למוסד האחראי לשליטה על שוק העבודה, במקום ההסתדרות, גרמה במקביל גם לשינוי אידיאולוגי. כלומר, יש לבחון באיזו מידה האידיאולוגיה הדומיננטית, המעניקה לגיטימציה להבניית שוק העבודה החדש, מפסיקה לדבר במונחים של ציונות סוציאליסטית ומתחילה לפתח את השיח הבטחוני. האם הפיתוח הטכנולוגי, מבנה הכוח הדיפרנציאלי של העובדים ופערי השכר מקבלים לגיטימציה במסגרת המאבק הלאומי והצורך לשמר עליונות צבאית על הערבים? שאלות אלה ממתינות לחוקר שיבחן אותן, והן מעבר להיקף העבודה המוצגת כאן.

ד. המשבר הפיסקלי כביטוי לאובדן האוטונומיה של המדינה (1973–1977)

בדפוס הכלכלה הפוליטית שהתגבש אחרי 1967 התקיימה התאמה גבוהה בין כוח העובדים בשוק העבודה, רמת ההתארגנות שלהם ורמת הניהול של משא-ומתן קיבוצי. העובדים החזקים הועסקו בעיקר בסקטור הציבורי ובחברות הממשלתיות, והיו מאורגנים באיגודים מקצועיים משלהם או בוועדי עובדים ארציים חזקים, שניהלו משא-ומתן ברמה הענפית והמפעלית. שני האיגודים הגדולים בסקטור זה שהיו עדיין בשליטה מפלגתית (הסתדרות עובדי המדינה והסתדרות הפקידים) היו אלה שהסכימו לחתום על הסכמי המסגרת בסקטור הציבורי. אולם הבעיות איתם התחילו בדרך-כלל ברמת המשא-ומתן של הוועדים המרכיבים אותם, לפי מידת הכוח של כל ועד, ואף ברמת הקבוצות והיחידים בתופעה שכונתה "זחילת שכר" (זוסמן וזכאי 1983). איגודים פרופסיונליים וועדים ארציים התמקדו בדאגה לחבריהם בשלב שלאחר חתימת הסכם המסגרת של הסקטור הציבורי.

העובדים החלשים השתייכו ברובם לסקטור העסקי, ויוצגו במשא-ומתן הריכוזי בסקטור זה על-ידי איגודים מקצועיים שנבחרו בשיטה מפלגתית, ואשר היו נתונים לשליטת מפלגת השלטון בהסתדרות. המשא-ומתן בסקטור זה היה מרסן מאוד, מתוך התחשבות ב"צורכי המשק". גם ברמת המשא-ומתן הענפי נחתמו הסכמים מרסנים, אם כי עצם עריכתם היתה חשובה כדי להצדיק את קיומם של האיגודים בעיני העובדים.¹¹ הקושי העיקרי בריסון השכר עבר אם כן לרמה המפעלית, שבה היתה התארגנות ענפה למדי מהתקופות שבהן היה לעובדים כוח (בייחוד בשנים 1940–1945 ו-1960–1965; ישי 1978; בר-אל ומיכאל 1977). כאשר פרצו סכסוכי עבודה ברמה המפעלית, טיפלה בהם מועצת הפועלים המקומית, שנשלטה מפלגתית על-ידי מפלגת הרוב בהסתדרות. התלות של ועד העובדים במועצת הפועלים היתה כמעט מוחלטת, שכן בלעדי ההסתדרות לא היה לוועד מעמד חוקי עצמאי.

כלומר, ההסתדרות הצליחה לשלוט היטב בסקטור העסקי, כשהיא מסתמכת על חולשת העובדים בשוק העבודה ועל המנגנון המדינתי-המפלגתי הכפוי עליהם בצורת איגודים מקצועיים ומועצות פועלים ששולטים בהם. כדי להדק את שליטתה היא נעזרה בלגיטימציה שקיבלה מן המדינה ובשיתוף הפעולה עם ארגוני המעסיקים הפרטיים. לעומת זאת, בעובדי הסקטור הציבורי

10. בראיון שנערך עמו (גרינברג 1985) הודה יורם אוברקוביץ, י"ר ועד עובדי חברת החשמל דאז, שההגדרה של מפעל כ"בטחוני" מסייעת לוועדים לסגור אותו לכניסת עובדים בלתי-מאורגנים מהשטחים. עם זאת הוא הדגיש, שאילו היו מכניסים לחברת החשמל עובדים מהשטחים, הוועד היה דואג שייחגו ממלוא הזכויות של אורחי ישראל, כדי למנוע פגיעה בעובדים המאורגנים. כלומר, במקרה כזה הוועד היה מארגן גם את עובדי השטחים.

11. עומק ההזנחה של עובדי הסקטור העסקי על-ידי ההסתדרות התגלה לאחר ינואר 1995, כאשר בעקבות חקיקת חוק בריאות ממלכתי עברה ההסתדרות לגבות דמי חבר מהעובדים שחלים עליהם הסכמי העבודה, התברר כי רק 150 אלף עובדים מתוך 900 אלף המועסקים בסקטור זה כלולים בהסכמי העבודה (נתנון וזיסר 1996).

ההסתדרות לא שלטה, גם כאשר היתה מעוניינת לרסן אותם משיקולים פוליטיים או כלל-משקיים. אולם ההסתדרות ביקשה להחזיק את האיגודים ואת הוועדים החזקים במסגרתה, כדי להצדיק את מעמדה המונופוליסטי בייצוג עובדים וכדי למנוע התארגנות עובדים מחוצה לה. על-מנת להחזיק את האיגודים בתוכה העניקה להם ההסתדרות חופש פעולה נרחב, בלי לתבוע מהם צינת מדיניותה, כפי שתבעה מארגוני הסקטור הפרטי. מדיניות זו טמנה בחובה התנגשות עם המדינה, שהעניקה להסתדרות מונופול על ייצוג העובדים, אך ללא שליטה וללא ריסון שבר.

בתנאים של הגדלת הוצאות הביטחון, הגדלת תשלומי ההעברה והאצת האינפלציה לאחר מלחמת יום הכיפורים, נחשף המתח בין הקורפורטיזם המפוצל לבין האינטרס המוסדי האוטונומי של המדינה, והוביל לסדרה של התנגשויות בין הנהגת ההסתדרות לבין הנהגת המדינה. למרות היותם חברי אותה מפלגה, לא הצליחו ראשי המדינה וראשי ההסתדרות לגבש מדיניות כלכלית מוסכמת, ביחוד סביב שאלות ריסון השכר והתעסוקה של עובדי הסקטור הציבורי (הראל וגלין 1978).

בשנת 1975 יזמה הממשלה שני מהלכים כלכליים עיקריים: א. מדיניות הפיחות הווחל, שנועדה להגדיל את רווחיות היצוא, אך גם לצמצם את הגירעון התקציבי באמצעות הגדלת הכנסות המדינה מגביית "המס האינפלציוני" ומהעלאת הערך של המלווה הדולרי של ארצות-הברית; ב. עיקור תוספת היוקר עליידי תשלום של 70% בלבד מההתייקרויות. מדיניות זו היתה אמורה לרסן את עלויות העבודה ולהגדיל את הכנסות המדינה, אולם התוצאה היתה הפוכה, מאחר שלא הובאו בחשבון הדפוס הקורפורטיסטי המפוצל ויחסי הכוחות בין המדינה לבין שלושת השותפים האחרים: ההסתדרות, לשכת התיאום¹² והעובדים החזקים.

מדיניות הפיחותים ועיקור תוספת היוקר אכן היטיבה עם הסקטור העסקי, שהגדיל את רווחיותו, ביחוד ככל שהאינפלציה צברה תאוצה. לעומת זאת, עובדי הסקטור הציבורי, שהיו מודעים למגמת הריסון והיו מסוגלים לאיים בשביתה, פיצו את עצמם בסכסוכי עבודה ובהסכמי שכר ברמה הענפית, המפעלית, הקבוצתית והאישית (זוסמן וזכאי 1983). כלומר, הממשלה לא הצליחה לרסן את השכר ואת התעסוקה בסקטור הציבורי, וההסתדרות לא היתה מוכנה להסתכסך עם ארגוני העובדים ולסכן את עצמה כדי לחלץ את המדינה ממצוקותיה.

אולם השיגאה החמורה ביותר של מתכנני מדיניות הממשלה היתה, שהאצת האינפלציה הגדילה בצורה משמעותית את עומק סבסוד ההון הנובע מההלוואות הלא-צמודות שנתנה הממשלה למשכנתאות, למפעלי פיתוח, ומעל לכל לחברת העובדים.¹³ במובן זה, ההסתדרות והמעסיקים הפרטיים הצליחו להסתדר עם האינפלציה ולהפיק ממנה רווחים, ורק הממשלה, שהיתה גורם עיקרי ביוזמת המדיניות, הסתבכה במשבר פיסקלי הולך ומעמיק. העובדים החזקים בסקטור הציבורי קיבלו היתר לפצות את עצמם, ועשו זאת בהצלחה לא מבוטלת, אם כי לעתים קרובות באיחור לעומת קצב הפיחותים. הקבוצות הבולטות והמובילות בסקטור זה היו עובדי החברות הממשלתיות והתעשיות הצבאיות, אשר עצם הגדרתם כחלק מהסקטור הציבורי (המבוסס על תקציב ולא על מאון) היתה אינטרס משותף שלהם ושל מנהלי החברות, כמו גם של ההסתדרות ושל לשכת התיאום, כדי להוציאם ממעגל הריסון של הסקטור העסקי.

ניתן לקבוע, כי העדר האוטונומיה של המדינה נבע מכך שגבולות מוסדותיה היו חזירים לאינטרסים של קבוצות רבות, ומחוסר יכולתה לעמוד בלחצי השותפים לקורפורטיזם המפוצל, המייצגים את שלוש קבוצות האינטרס החזקות (ההסתדרות, לשכת התיאום והעובדים החזקים). הערצמה של ההסתדרות היתה קשורה להיותה ארגון פרטי-דמוי-מדינה, בעל יכולת כלכלית גדולה ויכולת פיננסית בזכות שליטתו לא רק בכספי קרנות הפנסיה, אלא בעיקר בסבסוד הממשלתי של הלוואות לא-צמודות שהוא מעניק גם לסקטור הפרטי. האינטרס של ההסתדרות ושל לשכת התיאום בהמשך האינפלציה בגלל הסבסוד הממשלתי המובטח, וחוסר היכולת של המדינה להפסיקו, גרמו למשבר הפיסקלי של המדינה ולאי-יכולתה לצאת מהמעגל האינפלציוני.

12. שם מקוצר ל"לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים" – ארגון גג של כל ארגוני המעסיקים הפרטיים במשק, שהוקם ב-1965. התאחדות התעשיינים תופסת בלשכת התיאום מעמד בכיר, והי"ר שלה הוא גם י"ר הלשכה.

13. בשנת 1971 היה חלקו של סבסוד ההון בחוב הפנימי 13%, ואילו ב-1980 הוא תפח ל-61% (ד"ר זבן מבקר המדינה 24, 114; ד"ר זבן מבקר המדינה 31, 59).

יש לציין, כי עד 1977 המחויבות הפוליטית של ההסתדרות למפלגת העבודה והאינטרס שלה בהמשך שלטון העבודה במדינה עדיין ריסנו את הלחצים האינפלציוניים, שפרצו בעוצמה רבה אחרי עליית הליכוד לשלטון. אולם גם שליטת מנגנון ההסתדרות במנגנון מפלגת העבודה מנעה משרי הממשלה כל יכולת להכריע באופן חד-משמעי בעד עמדות הממשלה במחלוקות שנתגלו בין הצדדים. כלומר, התפקיד שמקבלת מפלגת שלטון סוציאלי-דמוקרטית בדפוס הקורפורטיסטי – להיות גורם מגשר בין שיקולי המדינה לבין שיקולי האיגודים המקצועיים – לא יכול היה להתממש בישראל משתי סיבות עיקריות: חוסר השליטה של ההסתדרות על העובדים החזקים, וכוחה העצום במפלגת השלטון. המבנה המדינתי של ההסתדרות, אשר עוצב בתקופת המנדט וטרם השתנה, היה גורם מרכזי הן בהיווצרות התהליך האינפלציוני והן באובדן היכולת של מפלגת העבודה להיות גורם פוליטי המעצב אסטרטגיה של צמיחה כלכלית ויציבות.

ה. ממשלות הליכוד והדינמיקה של היפרי-אינפלציה (1977-1985)

עליית הליכוד לשלטון ב-1977 היתה נקודת מפנה בדינמיקה האינפלציונית של הדפוס הקורפורטיסטי המפוצל, משום שהיא נתנה להסתדרות את הדחיפה האחרונה לשחרר את עובדי הסקטור הציבורי מהמדיניות המרסנת שלה. אולם מה שהוביל את התהליך היה הכרזתו של שר האוצר הראשון מטעם הליכוד, שמחה ארליך, על מדיניות חדשה של ליברליזציה של המטבע. מדיניות זו רק הוסיפה שמן למדורת האינפלציה, שהואצה על-ידי מדיניות הפיחותים ורווחי הסקטור הפרטי וחברת העובדים מההלוואות הלא-צמודות.

במרכז המדיניות הליברלית עמד שחרור מטבע החוץ מפיקוח המדינה, כלומר יצירה של שוק חופשי של מטבע חוץ. לכל אדם זכות לקנות מטבע חוץ, ומחיר המטבע לא נקבע על-ידי המדינה, אלא על-פי ההיצע והביקוש. בהשוואה לתקופה הקודמת, הליברליזציה החלישה עוד יותר את המדינה מול לחצי הסקטור הפרטי וחברת העובדים: אלה המשיכו ללחוץ על האינפלציה באמצעות העלאת מחירים, כאשר רווחיהם נובעים הן מעליית ערך מטבע החוץ שהם מחזיקים והן מההלוואות הלא-צמודות, שמרכיב הסבסוד הממשלתי בהן עלה במקביל לעלייה ברמת האינפלציה. העובדים החזקים תבעו תוספות שכר כפיצוי על האצת האינפלציה ושחיקת שכרם, וההסתדרות לא היתה מסוגלת לרסנם.

בתגובה להידרדרות המצב הפיסקלי של המדינה וללחצים האינפלציוניים, החליט שר האוצר שמחה ארליך, באפריל 1979, לבטל את סבסוד ההלוואות לסקטור הפרטי. באופן רשמי נערך צעד זה לצמצם את הוצאות הממשלה, אך נראה כי הכוונה היתה גם להקטין את התמריץ של המעסיקים להאיץ את האינפלציה (התפתחויות כלכליות 28). החלטה זו הביאה לשינוי יחסן של ההסתדרות ושל לשכת התיאום לשר האוצר. שני הארגונים הידקו את שיתוף הפעולה ביניהם בשני מישורים: במישור הפוליטי, החלו לשתף פעולה כדי להדיח את שר האוצר; במישור הכלכלי, נערכה עסקת חליפין שהתבססה על יכולתה של ההסתדרות כארגון דמוי-מדינה: הוסכם לשלם תוספת יוקר כל חודש (כדי לא לאבד שליטה על העובדים), וכדי לממן את התוספות העניקה ההסתדרות להתאחדות התעשיינים הלוואה לא-צמודה מכספי קרנות הפנסיה (הלוואה שמסובסדת, כזכור, על-ידי הממשלה). בתמורה להלוואה התחייבה התאחדות התעשיינים לחייב את המפעלים המאורגנים בה לצרף את כל עובדיהם לקרנות הפנסיה של ההסתדרות.¹⁴

לאחר לחץ פוליטי כבד, ועל רקע כשלונו בהורדת האינפלציה, התפטר בראשית אוקטובר 1979 שר

14. גילוי עסקת חליפין זו היה פריצת דרך מרכזית בפרויקט המחקרי שלי כולו, שמעמיד את המבנה דמוי-המדינה של ההסתדרות במרכז הכלכלה הפוליטית בישראל. ראשיתו של הגילוי בעבודה סמינריונית שכתב תלמיד של מיכאל שלו, שהיה המדריך שלי בעבודת ה-M.A. התלמיד היה עד ישיר לפרשה, אך בשל תפקידו מנע מאיתנו לצטט אותו. בראיונות שערכתי לעבודת ה-M.A. שלי (גרינברג 1985) קיבלתי אישור לקיומה של העסקה משלושה מרואיינים: נפתלי בלומנטל, או יו"ר מועצת המנהלים של כור, אברהם (בומה) שביט, יו"ר התאחדות התעשיינים ולשכת התיאום באותו זמן, ויגאל הורוביץ, שר האוצר בשנים 1979-1981. המרואיין היחיד שהכחיש את קיומה של העסקה היה ישראל קיסר, אך מכלול העדויות מצביעות שהיא אכן התרחשה: אכן נחתם הסכם פנסיה מקיפה ביוני 1979, והושג הסכם תוספת יוקר חודשית. דבר קיומה של ההלוואה אושר על-ידי כל המרואיינים מלבד קיסר.

האוצר שמחה ארליך, ובמקומו התמנה יגאל הורוביץ. הורוביץ עיצב מדיניות מסנת, שבמרכזה קיצוץ בתקציב הסובסידיות למצרכי יסוד, הקפאת הסכמי השכר והקפאת האשראי החופשי (מעריב, 20.11.79). כדי לעמוד במשימת הקפאת השכר והקיצוץ בתקציב, הוא זיהה את קבוצת עובדי החברות הממשלתיות כסמן הימני של הסקטור הציבורי כולו, והודיע כי ירסן אותם קודם כל. הוא פנה אל מעסיקי הסקטור העסקי בבקשה שיתמכו בו במאמץ זה, ומינה את יו"ר התאחדות התעשיינים ליו"ר מועצת המנהלים של אל-על, הממונה על הבראת החברה. ואכן, כלל המעסיקים, לרבות חברת העובדים, החלו לתמוך במדיניות המסנת של שר האוצר, בייחוד לאור אוזירת המיתון שיצר הורוביץ, שאפשרה את ביצוען של פעולות "התייעלות" (דהיינו פיטורי עובדים, ריסון שכר וכויות סוציאליות והגדלת רווחים).¹⁵

בעקבות המדיניות החדשה של יגאל הורוביץ נקלעה ההסתדרות לניגוד אינטרסים פנימי. האינטרס שלה כמעסיק היה לתמוך בשר האוצר, אך הוא מנע ממנה להמשיך במדיניות המפוצלת של אי-ריסון השכר בסקטור הציבורי. מדיניות שר האוצר אף יצרה התמרמרות בקרב כלל העובדים, חזקים וחלשים כאחד, ולראשונה נוצר פוטנציאל של התארגנות והעלאת תביעות משותפות. בנסיבות אלה, ניסתה ההסתדרות להיענות ללחצי העובדים מן השורה ולצאת לשביתה כללית במחאה על מדיניות האוצר, אך ברגע האחרון היא נרתעה והסתפקה בהפגנה (ידיעות אחרונות, 27.11.79). כאן התגלתה בעיה נוספת במבנה דמוי-המרינה של ההסתדרות: ההסתדרות היתה מוזהה עם האינטרס הפוליטי של מפלגת העבודה, בעוד חלק נכבד מהעובדים החלשים הוזהו דווקא עם ממשלת הליכוד, אף שהיו הנפגעים העיקריים ממדיניותה. כדי להוציא את העובדים למאבק צריך היה לנטרל את זוהות המפלגתית של ההסתדרות. בנוסף לכל אלה, מבנה ההסתדרות הזיק לעובדים, מפני ששר האוצר התחיל לאיים שאם ההסתדרות לא תשתף עמו פעולה, הוא יפגע בבטן הרכה שלה: תקציבי קופת חולים הכללית.

בנסיבות אלה התברר לעובדים החזקים שלא זו בלבד שהמבנה המדינתי של ההסתדרות לא עוזר להם כעת, אלא שהוא עומד להיות להם לרועץ. כנגד מבנה זה צריך להעמיד אלטרנטיבה של כוח שמייצג בצורה ישירה את האינטרסים של העובדים, שמייצג רק את עובדים (לא את קופת חולים או את חברת העובדים), שאין לו זהות מפלגתית, ושיש ביכולתו לארגן שביתה שעצם האיום בה יוכל להרתיע את האוצר מלממש את מדיניותו. זאת היתה, בקווים כלליים, המסקנה של ראשי ועדי העובדים הגדולים בעקבות ה"התקפלות" של ההסתדרות מאיום השביתה ב-27.11.79. כאמור, במקום להכריז על שביתה כללית ארגנה ההסתדרות הפגנה מול בית הוועד הפועל. באותה הפגנה עצמה, על המדשאה שמול בית הוועד הפועל של ההסתדרות, החלו ראשי ועדי העובדים הגדולים להחליף דעות בדבר הצורך להתארגן. בין משתתפי אותה פגישה היו ראשי הוועדים הגדולים שהחליטו בסוף דצמבר להכריז על הקמת "פורום 13 הוועדים הגדולים" (להלן "הפורום").

הקמת "הפורום" היתה לאירוע מרכזי בעיצוב יחסי הכוחות בין ההסתדרות, העובדים, הממשלה והמעסיקים. מרגע כינונו הוא הפך לגורם שלא היה אפשר להתעלם ממנו, ושנים רבות לאחר פירוקו נותר בויכרון הקולקטיבי של הגורמים המעורבים ביחסי העבודה כאיום רציני ביותר. "הפורום" לא קם "יש מאין" – מדובר באותם ועדים שההסתדרות טיפחה את עצמאותם מול הממשלה, ושהיו גורם מרכזי בעיצוב מדיניות הקורפורטיזם המפוצל. מוכ"ל ההסתדרות הקודם, יצחק בן-אהרון, נהג לכנס את חברי הוועדים החזקים שהיו גם חברי מפלגת העבודה כבסיס לעצמאותו מול המפלגה. הוועדים שהרכיבו את "הפורום"¹⁶ נכללו כולם בסקטור הציבורי, עובדיהם נהנו מרמות שכר גבוהות ולא נאלצו להתחרות עם עובדים פלסטיניים במפעליהם, ואיום השביתה של כמעט כל אחד מהם היה ממשי ומרתיע. רוב החברות שאוגדו בוועדים עסקו באספקת שירותים לסקטור היצרני (חשמל, תקשורת ותחבורה), ורק מיעוטן נמנו עם המגזר התעשייתי (התעשייה האווירית ומפעלי ים-המלח). מקצת מחברי הוועדים היו פעילים במפלגת העבודה, מקצתם בליכוד, והיו גם בלתי-מפלגתיים. במובן זה, "הפורום" התגבר על כל חולשות ההסתדרות מול המעסיקים: אין "בטן רכה", אין עובדים חלשים, אין תלות בהסתדרות, אין תווית מפלגתית אופוזיציונית.

15. ראינות עם אברהם (בומה) שביט ונפולי בלומנטל (גרינברג 1985).

16. 13 הוועדים שהרכיבו את הפורום הם: חברת החשמל, אל-על, התעשייה האווירית, מפעלי ים-המלח, הטלוויזיה, איגוד הרנטגן, נמל אשדוד, נמל חיפה, איגוד הימאים, איגוד קציני הים, ועד דואר הנדסה (היום בזק), רשות שדות התעופה, שירותי תעופה אזרחית.

"הפורום" הצהיר כי הוא בא לחזק את ההסתדרות ולעזור לעובדים החלשים. למעשה הוא עשה את שני הדברים, ובעיקר סייע בכך לשימור המבנה הקיים של ההסתדרות, שהיטיב כל-כך עם ועדי "הפורום" בעבר. את המונח "חיוזוק ההסתדרות" יש להבין כסיוע בפתרון הסתיירות המבניות שמאפיינות את ההסתדרות באמצעות מתן גיבוי לתביעותיה כנציגת העובדים, ואף כהפעלת לחץ עליה להיות תקיפה. כזכור, לחץ של עובדים מן השורה משפר את כוח המיקוח של ארגון קורפורטיסטי ריכוזי, משום שלמעסיקים עדיף להגיע להסכם ריכוזי איתו מאשר להתמודד עם כל ועד בנפרד. הדבר סייע גם לעובדים החלשים, שכן ללא הלחץ של העובדים החזקים על ההסתדרות, כמעט לא היה לה כושר מיקוח. אולם יותר מכל, כמוכן, עזרו ועדי "הפורום" לעצמם: הם מנעו מהאוצר לפגוע בהם, ולאחר שההסתדרות חתמה על הסכם מרסן תחת איום שביתה של "הפורום", הם החלו להפעיל לחצים לחתימת הסכמי שכר עבור עצמם. כלומר, תפקידם העיקרי היה לחלץ את ההסתדרות מהמצר שנקלעה אליו כאשר חברת העובדים ולשכת התיאום תמכו במדיניות האוצר, אך בתמורה דרשו להוציא את עצמם מההסכם המרסן ולפעול למען האינטרס הפרטיקולרי שלהם. מזכ"ל ההסתדרות הסכים לאסטרטגיה של "הפורום" ונתן לו את ברכתו, מפני שהבין שבאופן זה הוא מקבל גיבוי לשמר את המבנה דמוי-המדינה של ההסתדרות.¹⁷

אולם בתגובה לחוסר הנכונות של ההסתדרות לרסן את תביעות העובדים החזקים (אף שהבטיחה לעשות כן בהסכם לסקטור הציבורי שחתמה עליו ביולי 1980, שתנאיו דומים לתנאי ההסכם לסקטור העסקי), פגע שר האוצר ביכולת המדינתית העיקרית של ההסתדרות: סבסוד ההון. לאחר שבספטמבר 1980 סירבה ההסתדרות לחתום על עסקת חבילה שהציע האוצר, ביטל הורוביץ את הסדר של התוכנית הכספית של חברת העובדים, שאפשרה לבנק הפועלים לתת הלוואות לא-צמודות בנפח של 50% מצבירת הקרנות, המסובסדות על-ידי האוצר (מעריב, 24.10.80).

הורוביץ גרס, כי סבסוד זה הפך את ההסתדרות למשרד אוצר נוסף: בעוד שר האוצר מנסה לרסן את האינפלציה על-ידי צמצום האשראי, האוצר אינו שולט באשראי הזול של חברת העובדים, ונוסף על כך עליו גם לממן אותו. אולם מעבר לכך קיווה הורוביץ, כפי שסיפר בראיון למחקר (גרינברג 1985), שהפגיעה הקשה בהסתדרות תניע אותה להוציא את העובדים לשביתות, ושבעקבות זאת היא תיאלץ להיכנס למשא-ומתן קורפורטיסטי עם האוצר גם בנושא ריסון השכר וגם בנושא מדיניות ההשקעות. הורוביץ הופתע, לדבריו, כאשר ראשי ההסתדרות עברו על ההחלטה בשתיקה גמורה.

לפי הניתוח המוצע כאן, הורוביץ לא היה צריך להיות מופתע מתגובת ההסתדרות. שגיאתו הבסיסית היתה שהוא ראה בהסתדרות ארגון קורפורטיסטי רגיל, להבדיל מארגון דמוי-מדינה עם אינטרס קורפורטיסטי ממוצל, ולכן העריך שהיא תנהל משא-ומתן על עסקה כוללת. אולם היא לא היתה מסוגלת לעשות זאת, מפני שהיא לא שלטה על העובדים החזקים וגם לא ייצגה אותם, אלא קיימה עמם ברית סמויה שהיתה מותנית באי-ריסונם. כלומר, העובדים החזקים אפשרו להסתדרות לרסן את שכר העובדים בסקטור העסקי, בתנאי שהיא לא תפריע להם להשיג את מבוקשם בסקטור הציבורי. לפיכך, הבעיה לא היתה שההסתדרות לא רצתה עסקת חבילה, אלא שהיא לא היתה מסוגלת לחתום על עסקה בשם העובדים. בנקודת זמן זו התבלט המבנה הקורפורטיסטי המפוצל של ההסתדרות, שכפועל יוצא ממנו יש לה אינטרס לרסן את העובדים כמעסיק, אך אין היא שולטת בהם כאיגוד מקצועי. אי-יכולתה של ההסתדרות לייצג את העובדים ולרסנם פגעה בה: ביטול הסבסוד שהיה כרוך בתוכנית חברת העובדים היה ראשית קריסתה, אם כי מלוא המשמעות של החלטתו של הורוביץ התגלתה רק אחרי בלימת האינפלציה, בי 1985.

בהתקרב בחירות 1981 היה ברור שההסתדרות הצליחה להתמודד עם האיום המיידי שהציגה מדיניותו הכלכלית של השר הורוביץ, ושבאופן מרשים, עלה בידה להפוך את עצמה לביטוי הברור ביותר נגד מדיניות הממשלה ונגד הפגיעה בשכירים. ההסתדרות גייסה, בעזרת הגיבוי של "הפורום", תמיכה רחבה של כלל העובדים, ללא הבדל זהות מפלגתית, נגד מדיניות שר האוצר, וארגנה הפגנה המונית של עובדים נגדו באחד במאי 1980. גם מפלגת העבודה הצליחה להתאושש

17. ראינו את ירוחם משל, מזכ"ל ההסתדרות בשנים 1974-1983, דוד כנפו, יו"ר ועד עובדי ים-המלח דאז, ומתי עייש, יו"ר ועד עובדי נמל אשדוד (גרינברג 1985). שלושת המראיינים דיווחו על שיתוף הפעולה הסמוי ביניהם, אך הטענה כי הדבר אפשר את שימור מבנה ההסתדרות היא פרשנות שלי.

בסיוע הפופולריות של ההסתדרות וכושר הגיוס שלה, וממשלת הליכוד הגיעה לשפל המדרגה בסקרים בגלל מדיניותה הכלכלית.¹⁸

בנסיבות אלה פנה השר דוד לוי לראש הממשלה, מנחם בגין, ותבע ממנו להחליף את יגאל הורוביץ בשר אוצר שיציע את הליכוד לניצחון בבחירות, כלומר שר שיביא בחשבון שקיים קשר בין מדיניות כלכלית לבין פוליטיקה (גרינברג 1985; מעריב, 10.12.80, 18.12.80). הורוביץ הודח, ובמקומו נתמנה מקורבו של לוי יורם ארידור, שהנהיג כלכלת בחירות אגרסיבית ביותר, לנוכח ששת החודשים שנתרו לו לשנות מצב עגום ביותר של הליכוד בקרב בוחריו. במהלך חודשים אלה קיבלו כל הוועדים הגדולים הסכמי עבודה לשביעות רצונם. בנוסף לתוספות השכר, היטיבה הממשלה עם הציבור על-ידי הקלות במכסים, שיצרו אופוריה של קניית מכשירי חשמל. בעקבות המדיניות הכלכלית המיטיבה של ארידור התהפכה עד מהרה מגמת התמיכה במפלגת העבודה בסקרי דעת הקהל, וביום הבחירות היה שוב הליכוד ביתרון של מנדט על העבודה.¹⁹

עם כניסתו של שר האוצר החדש לתפקיד והחלת מדיניותו למען עליית השכר וריסון הפיחותים, חלף האיום על ההסתדרות ועמו הצורך בקיומו של "הפורום", אם כי מבחינה מעשית הקבוצה המשיכה להתקיים יותר משנה אחרי הבחירות, ובזיכרון הקולקטיבי שנים רבות אחר-כך. אולם ההסתדרות נקלעה למצב מביך שבו שר אוצר דגל פחות ממנה במדיניות של ריסון, והיה מוכן להגיע להסכם על תוספת יוקר של 100%. ארידור ניסה להראות לשכירים שכל עוד הוא שר האוצר, אין כלל צורך בהסתדרות, מפני שהוא עצמו מוכן להעניק תוספת יוקר גבוהה יותר משמוכנה לה ההסתדרות. ההתפתלויות של ההסתדרות כדי להימנע מתוספת יוקר של 100% היו מוזרות ובלתי-מובנות לציבור, ונמשכו עד לחתימת הסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום בדבר תוספת יוקר מרסנת, בניגוד לדעת האוצר (מעריב, 29.1.81, 22-12.81).

כנגד שיתוף הפעולה של ההסתדרות עם לשכת התיאום, ניסה ארידור להגיע להסכם ולשיתוף פעולה עם "הפורום", אך נכשל. תוספת היוקר היא עניינם של העובדים החלשים, שאינם מסוגלים לקבל תוספות שכר בכוחות עצמם. לעומת זאת, לעובדים החזקים יש עניין בתוספת יוקר מוגבלת, משום שהם מסוגלים לקבל תוספות שכר גדולות, בנימוק ששכרם נשחק. כלומר, הצעת האוצר פגעה לא רק בחיוניות ההסתדרות בעיני העובדים, אלא גם בחיוניות האיגודים המקצועיים והוועדים הגדולים. לפגישה שזימן שר האוצר עם חברי הפורום לא התייצבו כולם, והם אף נחלקו בדעותיהם בדבר הצורך להידבר עמו. בראיונות עם אלי בן-מנחם ומתי עייש, שניהם חברי מפלגת העבודה, הם הסבירו כי לא באו לפגישה "הפורום" עם ארידור מפני שהבינו כי הוא מנסה לפגוע בדרך זו בהסתדרות משיקולים מפלגתיים (גרינברג 1985).

כשלוך הממשלה בהשגת הידברות ומדיניות מרסנת מוסכמת בין האוצר לבין ההסתדרות ולשכת התיאום, מנע ממנה לרסן את הפעילות הכלכלית שהיא עצמה רבנה לפני הבחירות. הדבר האיץ את האינפלציה ואת הניפוח של הבורסה, בעיקר על-ידי הבנקים, שעשו רווחים גדולים ממצב זה עד לנפילת מנייתיהם באוקטובר 1983. הנפילה אילצה את המדינה לקנות את מניות הבנקים ולהפוך בעל-כורחה לבעליהם. התוצאה הנוספת היתה פיטורי שר האוצר שששל. בנסיבות של משבר חמור הוקדמו הבחירות לכנסת ל-1984, והביאו לכינונה של ממשלה משותפת לליכוד ולעבודה, שמטרתה המפורשת לבלום את האינפלציה.²⁰

ו. בלימת האינפלציה והשלכותיה הפוליטיות (1985-1987)

תוכניות לבלירת האינפלציה התרצצו בקרב הפקידות הבכירה של משרד האוצר וקבוצות כלכלנים עוד משנת 1980, אולם הן לא יושמו. הבעיה העיקרית של הדרגים הפקידותיים והמקצועיים שהגו את התוכניות היתה פוליטית: כיצד לשכנע את שרי הממשלה לאמץ את

18. בינואר 1981 הראו הסקרים כי למערך 44% מהקולות ולליכוד 19% (מעריב, 16.3.81).
19. על מדיניות ארידור ראו פרק 4 ב-Grinberg 1991a). מצב הליכוד בסקרים הלך והשתפר, ובמאי כבר נוצר שוויון בין שתי המפלגות, הרבה לפני פיצוץ הכור בעיראק – שרבים מייחסים לו, משום מה, תפקיד מכריע בשינוי תוצאות הבחירות (מעריב, 29.5.81).
20. המשבר לא היה רק כלכלי אלא גם מדיני, בעקבות מלחמת לבנון והישראליות של צה"ל בלבנון. המשימה השנייה של ממשלת האחדות הלאומית היתה הרצאת צה"ל מלבנון.

תוכניותיהם, וכיצד להביא לשיתוף פעולה בין הממשלה, ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. מאז שהשרים ארליך והורוביץ ביטלו את הסובסידיה הממשלתית להון בצורת הלוואות לא-צמודות, גרמה האינפלציה נזקים גם לחברת העובדים ולתעשיינים, לבעלי משכנתאות ולחקלאים. ההתרחבות הפיננסית המדומה בבורסה החזיקה את אשליית הכדאיות של האינפלציה עד לנפילת המניות הבנקאיות באוקטובר 1983. מכאן ואילך, הציפיות של הציבור היו להתגבשות כוח פוליטי שיוכל ליישם מדיניות של ריסון האינפלציה. לציפיות אלו מייחסים הכלכלנים תפקיד חשוב בהצלחת התוכנית הכלכלית לריסון האינפלציה, והן הלכו וגברו עד להכרזה על תוכנית הריסון ביולי 1985. אולם כפי שנראה, לא די ב"ציפיות הציבור"; יצירת התנאים הפוליטיים ההולמים היא משימה מורכבת הרבה יותר.

על-פי התיאוריה הכלכלית, כדי לבלום אינפלציה בצורה חדה ופתאומית דרושים לפחות שני מרכיבים: האחד הוא בלימת המירוץ הבלתי-פוסק – מחירים-שכר-מחירים, והשני הוא ריסון הגורמים הבסיסיים לאינפלציה, דהיינו איון תקציב הממשלה (באמצעות צמצום הוצאות והגדלת הכנסות) ויצירת התאמה בין המחירים בשווקים השונים, בראש ובראשונה מחיר הכסף (שער הריבית) ומחיר המטבע (שער החליפין). כל המרכיבים הללו של מדיניות הריסון הינם פוליטיים בעיקרם, שכן הם מחייבים יכולת של הממשלה לנקוט מדיניות הפוגעת באינטרסים של שכירים ויצרנים, אף-על-פי שהיא זקוקה גם לשיתוף פעולה עם ארגוניהם. המרכיב הראשון – בלימת המירוץ – מחירים-שכר-מחירים – נתון בוויכוח בין כלכלנים אורתודוקסים, הסבורים כי מדיניות פיסקלית ומוניטרית מספיקה, לבין אלה הגורסים כי יש צורך גם במכה אחת של ריסון המירוץ (המכונים "הטרודוקסים", ולכן ההכרזה על בלימת המירוץ מכונה "הלם הטרודוקסי"). אולם אין תיאוריה כלכלית הגורסת שניתן לרסן אינפלציה על-ידי הלם הטרודוקסי בלבד, ללא שינויים במדיניות הפיסקלית והמוניטרית.

באופן מפתיע לכאורה, במשך החדשים נובמבר 1984 עד מאי 1985 נוהלה מדיניות לריסון האינפלציה שכללה אך ורק הודעות על הלם הטרודוקסי: השכר והמחירים הוקפאו, אך הממשלה לא ריסנה את הוצאותיה (למרות הצהרת כוונות על כך) וגם שער החליפין הושאר מחוץ לתחום, כלומר לחצי הפיחות של היצואנים נמשכו, ואיתם עליית מחירים "כבושה" שהתפרצה מדי כמה חודשים. לכל הלם הטרודוקסי ניתן שם: "עסקת חבילה א'", "עסקת חבילה ב'" ו"ב' משופרת". עסקות החבילה שקדמו לתוכנית הייצוב הוכיחו כי להסתדרות ולמעסיקים יכולת לא-מבוטלת לשתף פעולה ביניהם ולרסן את חבריהם, אך הממשלה עדיין לא אורה אומץ לקבל כמה החלטות בלתי-פופולריות בתחום התקציב.

נראה כי הסיבה המרכזית לכך שהממשלה לא הנהיגה את מדיניות הריסון כבר בי 1984 היתה החשש בנוגע ליכולתה של ההסתדרות לסייע ביישום תוכנית של קיצוצים ערב הבחירות להסתדרות. הרי הנהגת ההסתדרות היתה מקורבת לממשלה, שבראשה עמד שמעון פרס, מנהיג מפלגת העבודה. היא גם היתה זקוקה לשיתוף פעולה עם הממשלה בגלל המשבר הפיננסי הסמוי שפקד את מוסדותיה. יתרה מזו, הממשלה לא היתה צריכה לחשוש ממתקפות מכיוון האופוזיציה, כיוון שהליכוד היה שותף בממשלה. הבעיה הגדולה היתה כיצד ניתן לרסן את העובדים החזקים בסקטור הציבורי ולהשאיר בידי ההסתדרות את הסמכות לדבר בשמם. לכן המתנינה הממשלה עד מאי 1985, מועד קיומן של הבחירות הכלליות להסתדרות. עוזי ברעם טען בראיון (Grinberg 1991a) כי אילו היה פרס מציג את התוכנית הכלכלית בפני מוסדות מפלגת העבודה לפני מועד הבחירות להסתדרות, הוא היה נתקל בהתנגדות נרחבת. לכן היוו עסקות החבילה שנחתמו בין נובמבר 1984 למאי 1985 מעין "כלכלת בחירות" של ההסתדרות, ויצרו מצב שלקראת מאי העובדים ירגישו היטב הן את התרומה של ההסתדרות לעובדים והן את התלות שלהם בה.

למחרת הבחירות להסתדרות החל צוות של כלכלנים ופקידים בכירים את דיוניו לקראת יישום התוכנית לייצוב המשק. הצוות המקצועי שגיבש את המדיניות לייצוב המשק קיבל גיבוי מלא לפעולתו מצד ראשי הדרג הפוליטי, ראש הממשלה ושר האוצר. הגיבוי הפוליטי שנתנו שרי ממשלה לפקידות הבכירה של המדינה ביישום מדיניותה הוא הביטוי המובהק וההכרחי לפעולה אוטונומית של המדינה, שבלעדיה אי-אפשר לרסן אינפלציה. עם הצוות המקצועי נמנו מנכ"ל האוצר (עמנואל שרון), שני כלכלנים בכירים (מיכאל ברזנו ואיתן ברגלס), ראש מחלקת המחקר של

בנק ישראל (מרדכי פרנקל, שפעל כשותף סמוי מאחר שנגיד הבנק התנגד לתוכנית) ונציג מטעם ראש הממשלה (אמנון נויבך). מרבית מרכיבי המדיניות היו מוסכמים על הצוות, והוא עסק יותר בניבוי הפרטים והאסטרטגיה של יישום התוכנית, כלומר בפוליטיקה: כיצד לשכנע את שרי הממשלה, את ההסתדרות ואת המעסיקים הפרטיים לשתף פעולה בביצוע התוכנית. המחלוקת העקרונית היחידה היתה בשאלת שער החליפין – האם הוא חייב להישאר קבוע (כפי שסבר ברונז) או שעליו לנוע בטווח של 5% (כפי שסבר ברגלס). בסופו של דבר התקבלה דעתו של ברגלס, אם כי בפועל ברצעה המדיניות שהציע ברונז, שהתמנה מאוחר יותר לנגיד בנק ישראל.²¹

להחלטה לנייד את המטבע היה חלק חשוב בהסכמת התעשיינים לתמוך בתוכנית, כיוון שנרמז להם שאם השכר של העובדים יעלה מעבר למתוכנן, הממשלה תפצה אותם באמצעות פיצוח.²² אולם מאוחר יותר התברר שהבטחת הפיחות היתה בעוכרי התעשיינים של הסקטור העסקי, משום שבסופו של דבר היא לא קיימה. מנכ"ל האוצר, עמנואל שרון, שיתף אותם בסוד התוכנית, והם פוצו היטב ערב הכרזתה על-ידי מתן היתר לעלויות מחירים ועל-ידי פיצוח חד לקראתה. הטבות אלה והבטחת הפיחות העתידי היו המרכיבים הבסיסיים באסטרטגיה של הצוות המקצועי, שנעדה לרצות את התעשיינים כדי שישתפו פעולה בריסון האינפלציה (Grinberg 1991a).

האסטרטגיה של הצוות ביחס לשרי הממשלה הסתמכה על הסיוע האמריקני. לאנשי הצוות היה חשש מבוסס, שברגע האחרון הפוליטיקאים יירתעו מהכרזה על התוכנית משום שהיא היתה מרחיקת לכת, ריסנה שכר באופן מעמיק, צמצמה את הוצאות הממשלה ואף הסתכנה בהתפתחות אבטלה עמוקה. כדי לפתור את דרג מקבלי החלטות קיבל הצוות המקצועי עזרה מיועצי שר החוץ האמריקני (פישר ושטיין), שסייעו ליצור תחושה שמתן המענק המיוחד של מיליארד וחצי דולר לממשלת ישראל מותנה ביישום התוכנית של צוות הכלכלנים.²³ מענק זה כונה "רשת ביטחון", ונועד להבטיח שהיצואנים לא יוכלו לאלץ את הממשלה להכריז על פיצוח לפי רצונם. רשת הביטחון היתה גם רשת ביטחון פוליטית אמריקנית לממשלת ישראל, לסיוע במקרה הצורך.

האסטרטגיה הקשה ורבת-הסיכונים ביותר כוונה כלפי השכירים, שכן לא היה ברור אם ניתן יהיה לשבור את כוחם במקרה שיפתחו בשביתה כללית. מאז הבחירות להסתדרות בחודש מאי נשחק השכר שוב עקב האישור לעליות מחירים, וכעת תוכננו הקפאת שכר ממושכת ופיטורי 6% מעובדי הסקטור הציבורי. כדי להתגבר על ההתנגדויות הוחלט להוציא צווים ממסלתיים כגיבוי חוקי למדיניות הממשלה, ולא להמתין למשא-ומתן עם ההסתדרות ולדין במדיניות ולאישורה בכנסת.

ואכן, החשש מלחץ העובדים היה מוצדק, אך הנהגת ההסתדרות תמרנה את המצב בצורה המוצלחת ביותר, כך שבשלב הראשון מדיניות הריסון הצליחה. מהלכי ההסתדרות היו מגוונים, ועיקרם היה ניסיון לכוון את מחאת העובדים כך שההסתדרות תוכל להשתמש בה כקלף מיקוח במשא-ומתן, ולאפשר להסתדרות להשיג הישגים שתוכל להראות לעובדים בלי למוטט את מדיניות הממשלה.²⁴ כך, לדוגמה, למחרת החלטת הממשלה על מדיניות הייצוב הוכרזה שביתה כללית בכל מגזרי המשק למשך 24 שעות, בלחץ ועדי העובדים. לאחר מכן התפתח ויכוח האם להמשיך בשביתות כלליות, לפחות של הוועדים הגדולים בסקטור הציבורי, או לארגן שביתות של כל ועד בנפרד. האגף לאיגוד מקצועי שכנע כמה ועדים לפעול לפי הנחיותיו באופן מבחור, ולחזק בכך את כושר התמרון של ההסתדרות. כך, למשל, השביתה חברת החשמל את אספקת החשמל באזורים שונים ובזמנים שונים, והנדסאי בוק השביתו את הטלוויזיה בשעה שראש הממשלה עמד להופיע

21. ראינות עם מיכאל ברונז ואיתן ברגלס (Grinberg 1991a).

22. ראיין עם יצחק מודעי, שר האוצר בשנים 1984–1986 (Grinberg 1991a).

23. באשר למידת ההתניה קיימות גרסאות שונות. בראיין שנתן למחקר (Grinberg 1991a) דיווח מיכאל ברונז כי הסיוע היה מותנה ביישום התוכנית, ואילו סטנלי פישר טען בכנס שארגן מרכז ספיר, כי דברי שולץ היו מעורפלים יותר – ש"יראו בעין יפה את ביצוע התוכנית". בכל מקרה, שתי הגרסאות מאשרות את שיתוף הפעולה ההדוק בין היועצים הכלכליים הישראליים והאמריקנים לתמרון הפוליטיקאים הישראליים, כדי שאלה יתחייבו לבצע את התוכנית.

24. כך ניתן להסביר, למשל, מדוע סירב קיסר להצעת הממשלה לתת לעובדים תוספת שכר של 12% כפיצוי על שחיקה, תוספת שהיתה מתפרשת כנתינה של הממשלה ולא כהישג של ההסתדרות. תחת זאת העדיף קיסר לנהל משא-ומתן בתנאים של מרירות קשה של העובדים, ובמהלך המשא-ומתן לשנות כמה מסעיפי התוכנית.

בה. היתה זו הפגנת שרירים של העובדים, ועם זאת היווה המהלך הפגנת שליטה מוחלטת של ההסתדרות על העובדים. לאחר מכן פתחה ההסתדרות במשאומתן עם הממשלה על יישום תוכנית הייצוב.

בתום המשאומתן הוחלט לבטל את הצווים ולתקן את המדיניות בעסקה קורפורטיסטית מפרצלת, בסקטור הציבורי בלבד. בעסקה זו הוחלפה תעסוקה בריסון שכר: עובדי הסקטור הציבורי הסכימו לרסן 6% משכרם בתמורה לביטול כוונות הפיטורים של הממשלה (ידיעות אחרונות, 1.9.85). היתה זו הפעם הראשונה שהעובדים החזקים שיתפו פעולה בריסון תביעותיהם, והדבר הושג בשילוב של מהלכים אוטונומיים של המדינה עם הענקת סמכות וכוח להסתדרות לדבר בשם עובדים אלה.

במבט לאחור ניתן לקבוע, כי התוכנית לייצוב המשק זכתה להצלחה מרשימה בריסון האינפלציה אך נכשלה בכוונתה לחולל רפורמות מבניות מרחיקות לכת, כגון צמצום הסקטור הציבורי, הפרטת חברות ממשלתיות והוצאת הממשלה משוק ההון. ההסבר לכישלון, כמו ההסבר להצלחה, הוא בסופו של דבר פוליטי. שינוי היקף התעסוקה בסקטור הציבורי והפרטה כרוכים בהתמודדות עם העובדים החזקים בסקטור זה, שגם אם נחלשו עשר שנים אחרי תוכנית הייצוב, עדיין כוחם במותניהם, ויזיחו זאת תוספות השכר של 1993–1994 לקראת הבחירות להסתדרות במאי 1994. רפורמה בשוק ההון פירושה פגיעה קשה בקרנות הפנסיה, ומעל לכל בפנסיונרים, מהלך שאף הוא בעייתי מאוד מנקודת ראות פוליטית. אף-על-פי-כן, מהלכי הרפורמה המבנית נותרו כיעדים בלתי-מעוררים, אידיאולוגיה רשמית של הכלכלנים ושל הפקידות הבכירה במשרד האוצר, כאילו זו אמת מדעית בלתי-מעוררת. למעשה, מסתירה אידיאולוגיה זו את הכוונה הפוליטית להחליש את העובדים בסקטור הציבורי.

אולם המפנה המשמעותי ביותר שחל מאז יישום התוכנית לייצוב המשק הוא באוטונומיה של המדינה, כלומר ביכולתה של הפקידות הכלכלית לקבוע מדיניות עצמאית ללא התערבות שיקולים פוליטיים. במהלך היישום של תוכנית הייצוב התגבשה האוטונומיה הכמעט-מוחלטת של נגיד בנק ישראל בשני התחומים המוניטריים המרכזיים – קביעת שער הריבית וייסוד שער החליפין. פקידות האוצר קיבלה אף היא נתח משמעותי של הכוח מול כלל השחקנים במשק: מול המעסיקים וההסתדרות, מול משרדי הממשלה ובעיקר מול משרד הביטחון. כך קרצץ באופן משמעותי תקציב הביטחון, תקציב הממשלה הוכנס למסגרת של גירעון קבוע, ודיוני התקציב נערכים בשליטה מוחלטת של פקידי האוצר. כך, במקרה של תוכנית הייצוב, הניחו תחילה המעסיקים הפרטיים כי הממשלה תיענה ללחציהם לפיחות, כפי שקרה בעבר, והתחילו לתת תוספות שכר עוד בסוף 1985 ובראשית 1986. אולם הממשלה נמנעה מפיחות עד ינואר 1987 בזכות הגיבוי הפיננסי האמריקני, שמנע לחצים לפיחות מצד היצואנים. הפיחות ב-1987 נעשה כחלק מעסקת חבילה, שבה התחייבה ההסתדרות לרסן את השכר כדי להפוך את הפיחות לריאלי. בתמורה קיבלה ההסתדרות מיומן לקופת חולים הכללית וריבית מועדפת לקרנות הפנסיה (Grinberg 1991a).

לתמורה המוסדית של היווצרות אוטונומיה של המדינה היו השלכות מרחיקות-לכת במיוחד לגבי ההסתדרות. מאז יולי 1985 הלכה תלותה של ההסתדרות בסבסוד הממשלתי וגדלה, בגלל התוצאות הרוות האסון של ריסון האינפלציה לגילוי מצבו הפיננסי של המשק ההסתדרותי. אף-על-פי שהפגיעה המהותית במשק ההסתדרותי היתה באוקטובר 1980, כאשר ביטל הורביץ את התוכנית הכספית של חברת העובדים, עומק ההסתבכות התגלה רק אחרי בלימת האינפלציה. כל הפעילות הכלכלית הקשורה בהסתדרות, החל בקופת חולים הכללית, דרך סולל בונה וכור וכלה בקיבוצים ובמושבים, נקלעה למשבר חמור והותיר את ההסתדרות נתונה לחסדי משרד האוצר.

ריסון האינפלציה והמשבר הפיננסי שפקד את ההסתדרות פגעו מאז 1985 בשני הגורמים העיקריים הקשורים אליה – העובדים ומפלגת העבודה. בקרב העובדים נחלשו עוד יותר עובדי הסקטור העסקי, שעיקר המשאומתן בעניינם הועבר לרמה המפעלית, ללא הסכמים משמעותיים לא ברמה הענפית ולא ברמה הסקטוראלית. גם תוספת היוקר, המיוערת בעיקר לעובדים החלשים, הפכה לגורם המרסן עוד יותר את שכר העובדים. עובדי הסקטור הציבורי עברו אף הם למגננה בגלל העמדה הנחושה של האוצר בנוגע לריסון הוצאות הממשלה, ורק לקראת הסכמי 1993–1994 ניתן לראות עלייה בכוח העובדים בסקטור זה.

יחסה של ההסתדרות למפלגת העבודה השתנה אף הוא. ההסתדרות, שהיה לה רוב בוועידת המפלגה, היתה עתה מעוניינת בהמשך הישיבה בממשלה עם הליכוד, כדי שמוסדותיה יוסיפו לקבל סובסידיות ובהיבט לקבל לגיטימציה לסבסוד. עמדה זו איחדה אותה עם האגף ה"נצי" במפלגה, ואילצה את האגף ה"יוני" לקבל את תכתיביה.²⁵ אך במקביל היתה ההסתדרות סיבה עיקרית לאובדן התמיכה הציבורית במפלגת העבודה, כיוון שנוצר זיהוי של המפלגה עם כשלונותיה הכספיים של ההסתדרות ועם העדיפות הגלויה והבוטה שנתנה ההסתדרות לסבסוד מוסדותיה על פני האינטרס של העובדים. מציאות זו, שבלטה מאוד במהלך הבחירות ב-1988 ואחריהן, היתה לגורם חשוב במאבקים הפנים-מפלגתיים שהובילו לעזיבת המפלגה את הממשלה ב-1990, לקביעת שיטת הבחירות המקדימות לאחר מכן, ובסופו של דבר לפילוג לקראת הבחירות להסתדרות ב-1994 ולאובדן שליטתה של מפלגת העבודה בהסתדרות.

ז. סיכום

ניתן לראות כי מצד אחד, חילופי השלטון בהסתדרות ב-1994 וצמצום פעילותה לתחום האיגוד המקצועי הם תוצאה של תהליך ארוך-טווח, שראשיתו בעליית הליכוד לשלטון ובהפיכת ההסתדרות לאופוזיציה ראשית, המשכו בביטול הסבסוד הממשלתי לחברת העובדים, ושיאו בבלימת האינפלציה ב-1985. שינויים אלה היו תוצאה של שני אירועים מרכזיים בשלטון במדינה: עליית הליכוד ב-1977 והקמת ממשלת האחדות הלאומית ב-1984. לכן ניתן לראות את תהליך דעיכתה של ההסתדרות גם מהפן ההפוך, כתהליך התיחום המוסדי של המדינה, שמאפשר את פעילותה האוטונומית. כלומר, במקביל לאובדן עוצמתה של ההסתדרות ויכולתה להשפיע על המדינה – בין שמדובר בכוחה המפלגתי ובין שמדובר ביכולתה לגבש את התביעות של המעסיקים העסקיים, של מוסדותיה ושל העובדים החזקים – הלכה וגדלה היכולת של מוסדות המדינה, ובראשם פקידי האוצר ונגיד בנק ישראל, לקבל החלטות וליישם אותן, גם אם הן פוגעות בקבוצות חזקות שונות.

אוטונומיה זו של המדינה היתה תנאי לא רק ליישום התוכנית לייצוב המשק, אלא בעיקר לשמירה עליה מאוחר יותר. שימור הישגיה הראשוניים של התוכנית הוא למעשה משימה מורכבת הרבה יותר, שהצלחתה מותנית בשינויים מוסדיים המבטאים את התמורות ביחסי הכוחות בין המדינה לבין גורמים אינטרסנטיים שונים. ההכרזה על תוכנית לייצוב ויישומה אפשריים בנקודת זמן מסוימת, המאופיינת במשבר פיסקלי וכלכלי חמור, שיוצר צורך של המעסיקים והעובדים להיעזר בסמכות הממשלה כדי לבלום את ההידרדרות. התערבות חר-פעמית כזאת להקפאת שכר ומחירים, שהכלכלנים מכנים "הלם הטרודוקסי", נעשית בשיתוף ארגוני העובדים והמעסיקים, והיא חשובה מאוד להצלחה הראשונית של הייצוב. לשם הצלחת ההלם הטרודוקסי דרושה קוניקטורה פוליטית נוחה. אולם כדי להגיע ליציבות ארוכת-טווח לא מספיקה הקוניקטורה, אלא דרושים גם שינויים מוסדיים ביכולת העמידה של המדינה מול בעלי אינטרס חזקים. בהקשר הישראלי מדובר בשינוי ביכולת העמידה של המדינה מול הלחצים שגרמו בעבר לפריצות בתקציב ולפיחותים שלא בשליטת הממשלה. כלומר, דרושים שינויים ביחסי הכוחות בין המדינה לבין קבוצות הכוח השונות, ובראש ובראשונה בין המדינה לבין ההסתדרות.

פיצול העובדים בשוק העבודה, הפילוג האתני ביניהם, פערי הכוחות בקרבם והשליטה המוחלטת של ההסתדרות על כל קבוצות העובדים, היו לרועץ הן לעובדים והן להסתדרות. ההסתדרות לא הצליחה, ואף לא ביקשה, להיעזר בכוח העובדים לחילוצה ממשברה, ואילו העובדים נפגעו בעקיפין מהיחלשותה. הגורם שנהנה בעליל מהתפתחות זו היה מעסיקי הסקטור העסקי, שביטלו כמעט לחלוטין את ההידרדרות ברמה הריכוזית ועברו למשא-ומתן מפעלי בלבד, ואף החלו להעסיק עובדים רבים בחוזים אישיים ובתיווך חברות כוח אדם, שעוקפות את הכוח המאורגן של העובדים.

25. הביטוי המובהק ביותר לכך היה בהצעתו של רבין, שפרס יקבל את תיק האוצר בממשלה שהוקמה ב-1988 בראשות שמיר. לטענת עוזי ברעם בראיון למחקר (Grinberg 1991a), להצעה זו היתה חשיבות מכרעת בשכנוע אנשי מפלגת העבודה לתמוך בהצטרפותה לממשלת שמיר, במטרה לנסות ולחלץ את ההסתדרות מהמשבר הכלכלי שהיתה נתונה בו. רבין היה מודע לחלוטין לכך שתומכי פרס קשורים ברובם למנגנון ההסתדרותי, שהיווה רוב במרכז המפלגה.

לאחר הסכמי אוסלו אף צורפו לשוק העבודה עובדים זרים, המועסקים בתנאים מחפירים ללא זכויות או הגנה מקצועית מינימלית. כל אלה מבטאים את חולשתם של עובדי הסקטור העסקי, המכונה בשפה הכלכלית הניאורליברלית "הגמשת שוק העבודה".

עשר שנים לאחר ייצוב המשק, השאלה הגדולה באשר לאפשרות לחולל רפורמה מבנית מרחיקת לכת היא האם הממשלה תצליח להיעזר בחולשת עובדי הסקטור הפרטי כדי להכניס גם בסקטור הציבורי "גמישות", באמצעות תוכניות ההפרטה, החלשת האיגודים החזקים וצמצום משקלם של הסכמייהם הקולקטיביים, והרחבת השימוש בחוזים אישיים ובחברות כוח אדם. מגמות אלה מתחזקות עקב התפוררותן של המבנה המפלגתי-המדינתי הישן של ההסתדרות, והפגיעה בכלל העובדים הכרוכה בכך בטווח הקצר. ההתפתחויות הללו מעודדות את שיתוף הפעולה בין פקידות האוצר לבין ארגוני המעסיקים לריסון השכר ולמיסוד תלותה של ההסתדרות בהם.

אולם ההתפוררות של מבנה ההסתדרות היא גם זו שפותחת דינמיקה חדשה בתחום ההתארגנות של העובדים וזיקותיהם הפוליטיות. אובדן השליטה על העובדים ועל נציגיהם יוצר אינטרס ויכולת של העובדים להתארגן באופן אוטונומי, בלא התלות הישנה במפלגת העבודה. המבנה המדינתי הישן של ההסתדרות הקנה יציבות רבה למערכת הפוליטית הדרגושתית, שבה מפלגת העבודה היא מפלגת השלטון בהסתדרות ואילו הליכוד מתבסס לא רק על מיתוסים לאומניים, אלא גם על איבה היסטורית למרקם המוסדי הסתדרותי-עבודה של העובדים החלשים בשוק העבודה.

פתיחת השאלה של התארגנות העובדים מחד גיסא ושל היערכויות מפלגתיות חדשות מאידך גיסא, לצד תמורות מרחיקות לכת ביחסים עם הפלסטינים והשלכות התהליך על הכלכלה, יוצרות דינמיקה חדשה לגמרי של התאמה בין הכלכלה לבין הפוליטיקה. אף כי בכל דינמיקה חדשה יש סיכויים לשיפור, הרי התפתחויות אלה טומנות בחובן גם סכנות רבות לעובדים, החל בנסיגות להחליש את איגודי העובדים החזקים ולמסד את הפילוג בין חזקים לחלשים, וכלה באפשרות של חיבור בין קבוצות עובדים הנמצאות תחת איום לבין מפלגות פופוליסטיות או לאומניות קיצוניות. נראה כי הרחבת המחקר והתיאוריה הביקורתית על היחסים בין פוליטיקה לכלכלה ועל הסוציולוגיה של העבודה בישראל היא תנאי מוקדם לעשייה פוליטית בתחומים אלה. חשיבות יתרה נודעת לדבר מאחר שבעקבות היווצרות האוטונומיה של המדינה, נותקה התיאוריה הכלכלית מכל הקשר ערכי, חברתי או פוליטי וקיבלה מעמד של "מדע מדויק", שהמומחים בו מציגים את עמדותיהם כבעלות תוקף אובייקטיבי וחסר פניות.

המחלקה למדעי-ההתנהגות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

ביבליוגרפיה

- בן-פורת, י., 1966. כוח העבודה הערבי בישראל, מכון פאלק, ירושלים.
בקר, א., 1982. עם הזמן ובני הזמן, עם עובד, תל-אביב.
בר-אל, ר. וא. מיכאל, 1977. שביתות בישראל, המכון לקידום יחסי עבודה, תל-אביב.
גלין, ע., וי. טאוב, 1971. "עסקת החבילה: נקדת מפנה במערכת יחסי העבודה הישראלית", רבעון לכלכלה 70/69: 106-113.
גרוס, א., 1983. "השכר בסקטור העסקי ובסקטור הציבורי", בתוך עיונים בכלכלה 1981, מכון פאלק, ירושלים, עמ' 157-172.
גרינברג, ל., 1985. המדד שלא היה: 13 הועדים הגדולים כמיקרה מבחן לקורפורטיזם הישראלי, עבודת מ.א. בהדרכת מיכאל שלו, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
—, 1993. ההסתדרות מעל הכל, נבו, ירושלים.
דו"ח מבקר המדינה 24, 31, הוצאת מבקר המדינה.
הורוביץ, ד., 1970. "קווים למדיניות כלכלית בשעה זו", רבעון לכלכלה 66/65: 3-8.
הראל, א., וע. גלין, 1978. תהליכים ותמורות במערכת יחסי העבודה הישראלית, מסדה, רמת-גן.
התפתחויות כלכליות 28, מחלקת המחקר של בנק ישראל, ירושלים.
זוסמן, צ., ד. זכאי, 1983. שינויים במבנה השכר בשירות הציבורי בתקופת אינפלציה גוברת 1974-1981, בנק ישראל, ירושלים.
זנברג, מ., 1970. "בטחון ורמת חיים", רבעון לכלכלה 66/65: 9-14.
טוקטלי, ר., 1979. דפוטים פוליטיים ביחסי עבודה בישראל, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב.

- ידיעות אחרונות, עיתון יומי, 1979-1987.
 ישי, י., 1978. טיעונית בתנועת העבודה. טיעו ב' במפא"י, עם עובד, תל-אביב.
 מעריב, עיתון יומי, 1979-1987.
 נתנון, ר., וג. זיסר, 1996. "השפעת האיגודים המקצועיים על השכר בשוק העבודה, ניתוח כמותי", אצל
 ר. נתנון (עורך), עולם העבודה החדש בעידן של שינוי כלכלי, הוצאת קרן פרידריך אברט ומשרד
 הכלכלה והתכנון, תל-אביב.
 קלינוב, ר., וג. הלוי, 1968. ההתפתחות הכלכלית של ישראל, אקדמון, ירושלים.
 שטאייר, ח., וג. לוי-אפשטיין, 1988. "המבנה הסקטוריאלי של שוק העבודה הישראלי", מגמות 31:
 111-132.
 שפירא, י., 1975. אחדות העבודה ההיסטורית, עם עובד, תל-אביב.
- Bonacich, E., 1979. "The Past, Present and Future of Split Labor Market Theory," *Research in Race and Ethnic Relations* 1:17-64.
- Crouch, C., 1982. *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. London: Fontana.
- Goldthorpe, J., 1984. "The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies," in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ed. J. Goldthorpe. Oxford: Clarendon Press.
- Gordon, D., M. Reich, and R. Edwards, 1982. *Segmented Work, Divided Workers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grinberg, L.L., 1991a. *Split Corporatism in Israel*. Albany: SUNY Press.
- , 1991b. "Are Dualism and Corporatism Compatible Patterns of Political Economy? Some Implications of the Israeli Case," *International Sociology* 6:211-225.
- Lehmbruch, G., and P.C. Schmitter, eds., 1982. *Patterns of Corporatist Policy Making*. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- Medding, P., 1972. *Mapai in Israel: Political Organization and Government in a New Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peri, Y., 1983. *Between Battles and Ballots*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piore, M., 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. New York: Cambridge University Press.
- , 1980. "Dualism as a Response to Flux and Uncertainty," in *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, ed. M. Piore and S. Berger. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizzorno, A., 1978. "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict," in *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, ed. C. Crouch and A. Pizzorno. London: Macmillan.
- Schmitter, P.C., 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36:85-131.
- Shafir, G., 1989. *Land and Labor in the Making of Israeli Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, M., 1984. "Labor, State and Crisis: An Israeli Case Study," *Industrial Relations* 23:362-386.
- , 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T., 1980. "Political Responses to Capitalist Crises: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal," *Politics and Society* 10(2):155-201.
- , 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in *Bringing the State Back In*, ed. P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W., and P.C. Schmitter, 1985. "Community, Market, State — and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order," in *Private Interest Government*, ed. W. Streeck and P.C. Schmitter. London: Sage Publications.