

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
הפקולטה למדעי הרוח והחברה  
המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

תולדות "הקבלניזציה" של ענף הניקיון : פרק ראשון בהתפתחות  
הקורפורטיזם המפוצל בישראל.

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר "מוסמך למדעי הרוח והחברה" (M.A.)

מאת אסף בונדי  
בהנחיית פרופ' לב גרינברג וד"ר ניצה ברקוביץ'

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
הפקולטה למדעי הרוח והחברה  
המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

תולדות "הקבלניזציה" של ענף הניקיון : פרק ראשון בהתפתחות  
הקורפורטיזם המפוצל בישראל.

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר "מוסמך למדעי הרוח והחברה" (M.A)

מאת אסף בונדי

בהנחיית פרופ' לב גרינברג וד"ר ניצה ברקוביץ'

תאריך :	חתימת הסטודנט :
תאריך :	חתימת המנחה א' :
תאריך :	חתימת המנחה ב' :
תאריך :	חתימת יו"ר הועדה המחלקתית :

## תקציר

בשנים האחרונות, בעקבות התרחבות המשמעותית של צורת ההעסקה הקבלנית, עלה הנושא לסדר היום הציבורי והתיאורטי. עבודה זו באה לחשוף ולהסביר את תהליכי צמיחתה והתפתחותה של העסקה קבלנית בענף אחד, ענף הניקיון בסקטור הציבורי בישראל בשנות ה-50, ה-60 וה-70 של המאה ה-20. צורת העסקה זו מאופיינת בניתוק מבני וחברתי של העובדים ממקום עבודתם הממשי עקב מעורבותו של גורם נוסף, מתווך, בתהליך ההעסקה ומביאה להתרחבות אי-שוויון בשוק העבודה ובחברה הישראלית; אי-שוויון הנשען על מימדים של מגדר, מוצא-אתני ומעמד.

זהו מחקר היסטורי המציג מימדים חדשים בהתפתחות ההעסקה הקבלנית בישראל מחד ואי-שוויון המגדרי בשוק העבודה ובהסתדרות הכללית גם יחד, מאידך. המחקר נשען על עבודה ארכיונית הבוחנת מסמכים והתכתבויות בין שחקנים שונים בענף הניקיון בין 1954 ל-1979 בנושא ההעסקה הקבלנית, השלכותיה ומשמעותה; וכן על ראיון חצי-מובנה עם דמות-מפתח בהסתדרות אשר הייתה מעורבת בתהליכים הנחקרים. באמצעות ממצאים אלה ודרך פרשנותם, מתווכחת עבודה זו עם הגוף האנליטי הקיים אודות התמורות הכלכליות והפוליטיות שהובילו להתפתחותה של העסקה קבלנית בענף הניקיון בישראל.

הגישות התיאורטיות עליהן נשען מחקר זה הן התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית, התיאוריה אודות שוק העבודה המפוצל וכן התיאוריה הפמיניסטית. באמצעות תיאוריות אלו מוגדרת ההעסקה הקבלנית בישראל כמנגנון שליטה כלכלי-פוליטי הנשען על פיצול מגדרי ואתני בשוק העבודה. טענתי היא כי מיסודה של צורת העסקה זו, כחלק ממערכת היחסים הניאו-קורפורטיסטית שהתקיימה בישראל בעשורים הראשונים לקיומה, הוביל לפיצול בקורפורטיזם הישראלי בתוך הסקטור הציבורי, כחלק מתהליכים שמובילה ההסתדרות – לשימור השליטה על העובדים וריסון כוחם. וכן, שעתוק מבני השליטה הקיימים בשוק העבודה מחד ובתוך מבנה ההסתדרות מאידך, תוך יצירתו של משטר אי-שוויון הנשען על הדרה מגדרית, אתנית ומעמדית, אפשרו צמיחתן של פרקטיקות העסקה חדשות המנציחות ואף מרחיבות מבני אי-שוויון קיימים.

המחקר חושף את מקומן ותפקידיהן של המדינה וההסתדרות בהובלת התפתחותה של צורת ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון כבר במהלך שנות ה-50, ולא בשנות השבעים כפי שעולה מהשיח הציבורי והתיאורטי הקיים. המדינה – כמעסיק ציבורי גדול – שאפה להיפטר מתפקידי ניהולו של ענף הניקיון בסקטור הציבורי על-מנת להימנע מהתמודדות עם מצוקת כוח-האדם שהתפתחה בו עם התרחבות שוק העבודה הישראלי והמוביליזציה התעסוקתית שבאה עימו.

ההסתדרות – כארגון העובדים המונופוליסטי בישראל וכשותפה לניהול הכלכלה-הפוליטית במדינה – שאפה למקסם שליטתה על העובדים, על-מנת לשמר את עצמתה הריכוזית וכן לצורך גבייה של משאבים מהם למימון המנגנון הארגוני ופעילותו.

עבודה זו תנתח את מבנה השליטה של ההסתדרות ואת התמורות שנוצרות בו בעקבות הצורך להתמודד עם אינטרסים מדינתיים ועם הופעתם של מעסיקים פרטיים בענף הניקיון בסקטור הציבורי. היווצרותם של מבני שליטה חדשים בהסתדרות – החל ב'מדור לעובדת השכירה' ותעריפי השכר האחידים וכלה בהסכמים הקיבוציים המקומיים והכלליים הנחתמים בענף הניקיון – חושפים את הבסיס המגדרי והאתני של תמורות אלו, בשוק העבודה, תוך שעתוק מבני אי-שוויון קיימים.

מחקר זה תורם לגוף הידע הקיים אודות התפתחות ההעסקה הקבלנית – בענף הניקיון ובענפים נוספים – באמצעות הצגת התהליך המקומי שהתקיים בענף הניקיון בסקטור הציבורי. גילוי מקומה של ההסתדרות – כשותפה למעסיקים הפרטיים בענף הניקיון ולמדינה כמעסיק ציבורי – וכן חשיפת האינטרסים הכלכליים והפוליטיים העומדים מאחורי שותפות זו – חיזוק שלטונה על העובדים ועצמתה הכלכלית – מובילים לבחירה במסגרת הסברית שונה לתהליכים הנחקרים. וכך, באמצעות שילוב תיאוריות כלכליות-פוליטיות (ניאו-קורפורטיזם ושוק עבודה מפוצל) עם תיאוריות פמיניסטיות קורא מחקר זה תיגר על הדומיננטיות של תיאוריות אחרות בניתוח ההעסקה הקבלנית, קרי – תיאוריות הגלובליזציה והביקורת הסוציולוגית על הניאו-ליברליזם.

באמצעות מסגרת אנליטית אלטרנטיבית זו מתאפשר הסבר נוסף, מקומי, להתפתחותה של העסקה קבלנית – בענף הניקיון ובכלל – העומד לצד הסברים קיימים, גלובאליים. הסבר זה מדגיש את חשיבות ההקשר המקומי וייחודיותו ובכך מביא לידי ביטוי שותפויות כלכליות-פוליטיות בין ההסתדרות, המדינה והמעסיקים הפרטיים; וכן את השלכותיהן של שותפויות אלו ואת התפקיד של מוסדות אלו בתמורות שחלו בשוק העבודה. כמו-כן, מאפשרת מסגרת אנליטית זו בחינה מחודשת של התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית, תוך עמידה על הבסיס המגדרי והאתני של הפיצול האינהרנטי בשותפות הניאו-קורפורטיסטית. חשיבותן של תמורות אלו בשוק העבודה ושל הבנת הגורמים המקומיים בהתפתחותן בולטת מאוד על רקע משקלה הכלכלי-פוליטי האדיר של צורת ההעסקה הקבלנית בימים אלו – המקיפה מאות-אלפי עובדות ועובדים במגוון עיסוקים ומקצועות – וכן במאבק-האיתנים המתנהל כנגד צורת-העסקה זו לאורך השנים האחרונות.

## תוכן עניינים

V	רשימת ארכיונים.....
VI	פתח-דבר ותודות.....
1	מבוא .....
7	פרק 1 – מסגרת מושגית ורקע תיאורטי .....
8	1.1 – כלכלה דואלית ושוק עבודה מפולח.....
8	1.1.1 – תיאוריות של כלכלה דואלית ושוק העבודה מפולח.....
11	1.1.2 – פילוח שוק העבודה בישראל .....
13	1.2 – נאו-קורפורטיזם .....
17	1.3 – נשים בשוק העבודה – חפיפה בין מעגלי דיכוי .....
17	1.3.1 – תיאוריה פמיניסטית – מגדר, מעמד וגזע: Unhappy Marriage? .....
20	1.3.2 – פילוח מגדרי של שוק העבודה בישראל .....
22	1.4 – על האיגוד המקצועי – היסטוריה והתהוות.....
24	1.4.1 – נשים באיגוד מקצועי .....
29	1.5 – סקירה מבנית היסטורית .....
32	סיכום .....
34	פרק 2 – המזור לעובדת השכירה.....
35	2.1 – ייחודיות המקרה הישראלי – ארגון עובדים והתנגדות נשית – רקע היסטורי .....
39	2.2 – כניסת תנועת הפועלות לאגו"מ – מאחרות חיצונית לאחרות מופנמת .....
45	2.3 – עובדות הניקיון – "המרחק הסוציאלי" והיווצרות משטר אי-שוויון.....
50	2.4 – משיתוף והכלה לקואופטציה והשתקה .....
53	סיכום .....
56	פרק 3 – פירוק המבנה וההיגיון ההסתדרותי – מוסדות ההסתדרות ומאבקם בקבלניזציה.....
57	3.1 – מזמניות קבועה ל"אחרות" – מעובדות שקופות לשירותי ניקיון .....
60	3.2 – ההסתדרות "מתפרקת" – מוסדות האיגוד המקצועי ופעולתם אל מול הקבלניזציה .....
60	3.2.1 – ועדי העובדים ומלחמתם בקבלניזציה של הניקיון – כשל מבני .....
62	3.2.1.1 – הועדים החזקים – סולידאריות מעמדית מתוך קירבה חברתית .....
63	3.2.2 – מועצות הפועלים – השריף המקומי המגן על כוחו .....
67	3.2.3 – המחלקה לאיגוד מקצועי – שליטה על מדיניות וקבלת הקבלניזציה .....
68	3.2.3.1 – ה'דאגה' לכספי העובדות (1) – ההסתדרות נגד ניצול העובדות .....
70	3.3 – החשש מקבלניזציה מתפשטת – מאבק נגד הפרטת המגזר הציבורי כולו .....
73	3.3.1 – ה'דאגה' לכספי העובדות (2) – גביית דמי הארגון והתנאים הסוציאליים .....
73	3.3.1.1 – דמי הארגון – היש תמורה בעד האגרה? .....
74	3.3.1.2 – תנאים סוציאליים – עובדות הניקיון ועזרתן לקרנות הביטוח ההסתדרותיות .....
75	3.4 – שינוי מדיניות – ועדת בר-טל ואישור תהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון .....

77	סיכום
80	<b>פרק 4 – ממאבק בקבלנים לחתימה על הסכמים: הסדרת ענף הניקיון</b>
82	4.1 – אתנחתא - ההסכם הקיבוצי כהסדר דואלי
85	4.2 – הסכם קיבוצי ארצי בענף הניקיון
88	4.2.1 – התנגדות – המשך המאבק וריסונו
90	4.3 – ההסתדרות כמארגן מעסיקים – הברית בין ההסתדרות לבין (ארגון) הקבלנים
90	4.3.1 – ארגון הקבלנים – בין ארגון עובדים לארגון מעסיקים
92	4.4 – מיסוד הקבלנות בענף הניקיון וסופה של ההעסקה הישירה
95	סיכום
98	<b>פרק 5 – סיכום ומסקנות</b>
99	5.1 – ממצוקת כוח-אדם לקבלניזציה של ענף הניקיון
100	5.2 – ההסתדרות ותפקידה בקבלניזציה של ענף הניקיון
103	5.3 – תרומות לתיאוריה הניאו-קורפורטיסטית ולניתוח של שוק העבודה
107	<b>רשימת מקורות</b>
118	<b>נספח 1 – תרשים קשרים מוסדיים</b>
119	<b>נספח 2 – מסקנות ועדת בר-טל</b>
122	<b>נספח 3 – הפתק ששלח אליהו רוזובסקי לירוחם משל – 22.5.69</b>
123	<b>נספח 4 – ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הניקיון וצו ההרחבה להסכם</b>

## **רשימת ארכיונים**

במהלך המחקר עשיתי שימוש בשני ארכיונים שיסומנו לאורך העבודה בקיצורים הבאים :

ארכיון מכון לבון – אמ"ל.

גנזך המדינה – ג"מ.

## פתח-דבר ותודות

עבודה זו נכתבת בתקופה של תהפוכות משמעותיות – בחברה הישראלית בכלל ובשוק העבודה בפרט; תהפוכות הבאות לידי ביטוי בעלייתו של קול ציבורי חדשה, הדורש 'צדק חברתי', שוויון ועוד. תהפוכות אלו באות לידי ביטוי גם בעלייתה הנראית לעין של העבודה המאורגנת בישראל במהלך השנים האחרונות, לאחר שני עשורים של הידרדרות מאסיבית בשיעורה. אולם בעיקר, המהפכה העומדת מאחורי עריכתו של מחקר זה היא מאבקן של עובדות הניקיון באוניברסיטת בן-גוריון בנגב – התארגנות של 200 עובדות ניקיון אשר במהלך 5 השנים האחרונות מובילות בעצמן מאבק לשוויון בין כתלי הקמפוס הדרומי.

בעזרתם של סטודנטים אכפתיים, מרצים פעילים ובעיקר הסיוע של 'כוח לעובדים' – ארגון עובדים דמוקרטי<sup>1</sup> – ארגון העובדים שלהן – פועלות עובדות אלה לשינוי תנאי חייהן במקום עבודתן. 200 עובדות הניקיון הללו מועסקות היום באוניברסיטה באמצעות שלוש חברות פרטיות (קבלנים), עובדה המובילה להיווצרותו של ניתוק חברתי קיצוני – ממקום עבודתן וכן אחת מהשנייה. אולם על-אף מצב חברתי קיצוני זה נאבקות עובדות אלו למען תנאי שכר טובים יותר, ביטחון תעסוקתי ובעיקר – למען הכרה ממקום עבודתן וחיסולה של צורת ההעסקה הפוגענית.

את עובדות הניקיון האלו הכרתי לפני כ-4 שנים, עת התבקשתי על ידי ארגון העובדים בו אני פעיל (כוח לעובדים) ללוות את ועד העובדות – כגורם ארגוני – ולסייע לחברותיו במאבק בקבלנים המעסיקים אותן ובאוניברסיטה הנותנת יד לצורת העסקה פוגענית זו. הנשים המוחלשות שפגשתי לראשונה – רוסיית, מרוקאיות, גרוזיניות ואתיופיות – הדחימו אותי בכוחן ובמרצן וברצונן להוביל שינוי אישי וקולקטיבי. יחד, כארגון עובדים דמוקרטי, הפגנו, נשאנו-ונתנו מול הקבלנים והאוניברסיטה ואף הגענו לשביתה כוללת ולאחריה אף להסכם קיבוצי ראשון ותקדימי, עליו חתמו העובדות עצמן. את ועד עובדות הניקיון (הראשון בארץ) ליוויתי באופן ישיר וצמוד במשך כשנה וחצי ועודני מלווה אותו, יחד עם קבוצה של פעילות מדהימות במחויבותן, כרכז מטה דרום ב'כוח לעובדים' – ארגון עובדים דמוקרטי.

הידע והניסיון, ההתרגשות והעצמה שמעניק הקשר הצמוד עם המאבק והעובדות באוניברסיטת בן-גוריון – הם אלו שעמדו בבסיס התשוקה שהובילה מחקר זה והם מלווים אותי יום-יום ולא מפסיקים להפתיע. ל-200 עובדות אלה, לועד הנבחר שמוביל אותן כבר 4 שנים ולכוח

---

<sup>1</sup> כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי הינו ארגון עובדים חדש וצעיר שנוסד ב-2007 על ידי קבוצה של פעילים/ות חברתיים, בהשראתם של ארגוני העובדים הסקנדינביים. לקריאה נוספת בעניין, ראו: בונדי, 2012; סבירסקי, 2009; Swirski, 2011.

לעובדים, אשר בקיומו מאפשר מאבק חשוב ומעצים זה (כמו גם רבים אחרים) אני מקדיש עבודה זו.

תודות גדולות אני חב למנחים שלי – פרופ' לב גרינברג וד"ר ניצה ברקוביץ'. לב, אשר מתוך ניסיונו, גישתו הייחודית וחיבתו הכנה השקה בנדיבות את תשוקתי למחקר ההיסטורי ובשיחות מרתקות עימו (שתמיד גלשו לכלכלה, פוליטיקה והיסטוריה) סייע לי להגיע למרחק המתאים מהשדה ולפתח ביקורתיות. ניצה, שהצטרפותה למסע-המחקרי שלי אפשרה לו להגיע ליעדו הסופי, דרך סקרנותה ובעיקר מוכנותה להעניק ידע – תיאורטי ואישי – מניסיונה ומזמנה. על-כך ועל הקשב והסבלנות לאורך הדרך – תודה לכם.

למשפחתי היקרה: סבתא נורה וסבא דוד, להם אני חב את המוטיבציה וההשראה להתקדמות; לאימא ואבא, על סיוע בלתי-פוסק למחקר וחיים ועל דחיפה מתמשכת ליעדים נוספים.

ומעל כולם, תודה ללא-גבולות לבת-זוגי, שירן פלג אשר העניין שהביעה, התמיכה שהעניקה והסיוע המעוצב שנתנה אפשרו לעבודה זו להיכתב במלואה. הכוח והעניין שצמחו מתוך הקשר שלנו הזינו את המנוע שאפשר לשאול את השאלות ולהציע את התשובות ובעיקר – להגיע למטרה.

## מבוא

מחקר זה עוסק בשורשי פיצולו של שוק העבודה הישראלי ובמנגנונים שהובילו להתפתחותו ולמיסודו לאחר כינון מדינת ישראל. המחקר מתמקד בהתפתחות העסקה עקיפה בענף הניקיון בסקטור הציבורי ומנתח את האופן בו מתהווה פיצול בין סוגי עובדים ומקצועות בתוך סקטור זה במהלך שנות ה-50 וה-60. במחקרי אבקש להעמיד את תופעת ההעסקה העקיפה בענף הניקיון – הנתפסת בשיח הציבורי של ימינו כמייצגת העסקה קבלנית ופוגענית – בהקשר היסטורי-מקומי וכחלק מתהליך כלכלי-פוליטי של התפתחות הקורפורטיזם הישראלי. הפיצול שיבחן במחקר זה ישאף לפרק את האופן בו מיוצגת ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון ולבקר את אופני התפתחותה לאור ממצאים היסטוריים חדשים.

הסוציולוגיה בכלל והסוציולוגיה הישראלית בפרט דנות רבות בשנים האחרונות בדפוסי העסקה לא-שגרתיים והתפתחותם בשוק העבודה. אולם מרבית הדיון האמפירי והתיאורטי בתופעות אלו התמקד בהתפתחות צורת העסקה זו כחלק מהתפתחות תהליכים עולמיים וכלל-משקיים המשפיעים על מעמד העובדים כולו ומובילים להידרדרות עצמתו. כמו-כן ההתייחסות לתופעת ההעסקה העקיפה הייתה לרוב מפרספקטיבה מקרו-כלכלית, כמהלך הנובע מקומודיפיקציה-עודפת של העבודה והשאיפה לחיסכון. לחילופין הוצגה התופעה מפרספקטיבה מיקרו-חברתית – כמהלך הפוגע באדם העובד ויכולתו להתקיים כחלק מהחברה המודרנית ופוגע במרקם היחסים החברתיים במקום העבודה. בעבודה זו אבקש לאחד בצורה חדשה את שתי הפרספקטיבות – הכלכלית והחברתית – על מנת להדגיש את יחסי הגומלין ביניהן ואת תרומתן המשותפת להתפתחות התופעה, המקיפה בימינו מאות-אלפי עובדים ועובדות בישראל. בנוסף, ניתוח התפתחותה של העסקה קבלנית בענף הניקיון בסקטור הציבורי יאפשר להאיר את האופן בו מתבצעים תהליכים אלו וכן להבליט את המשתנים המובילים למעבר מהעסקה ישירה להעסקה עקיפה.

שאלת המחקר שתנחה את עבודתי היא מדוע התפתחה העסקה קבלנית בענף הניקיון במהלך שנות ה-50 וה-60 ומה היו המנגנונים אשר הובילו להתמסדות ענף הניקיון כעיסוק קבלני. כלי הניתוח שלי הם תיאוריות של כלכלה-פוליטית – אודות שוק העבודה המפוצל והמבנה הניאו-קורפורטיסטי. כמו כן, על מנת להעשיר גופים תיאורטיים אלו וכחלק מניתוח גדוש של התופעה הנחקרת, איעזר בתיאוריות פמיניסטיות מתקדמות שיאירו את הבסיסים לפיצול שוק העבודה ולבנייתה של המערכת הקורפורטיסטית הישראלית. המתודולוגיה המחקרית בה אני נוקט היא

איסוף שיטתי של מסמכים ארכיוניים לצד סקירת עיתונות התקופה וסקירה של ספרות משנית כלכלית ופוליטית שנכתבה על הנושא.

### 1. ההקשר המוסדי-היסטורי של המחקר

סוציולוגים רבים מסמנים את עלייתה של הפרדיגמה הניאו-ליבראלית – בהקשרה החברתי-כלכלי והפוליטי – כנקודת המפנה בתהליכי השינוי שעברו על שוק העבודה בעשורים האחרונים<sup>2</sup>. מתוך כך מסתמנת התקופה של שלהי שנות ה-70 עד אמצע שנות ה-80 כערש לידתה של תפיסה כלכלית-חברתית, שהולידה דפוסי העסקה לא-שגרתיים וחדשים (פילק, 2004; Davis & Blake & Broschak, 2009). בהקשר הישראלי נתפסת הליברליזציה של המשק והמדינה, שהחלה ביתר-שאת לאחר המהפך הפוליטי ב-1977 ועליית הליכוד לשלטון, כמקור להידרדרות בתנאי החיים ובכוחם של העובדים (הורביץ וליסק, 1990). כך גם מתבטא בשיח הציבורי (ההגמוני) מעמדה של ההסתדרות, אשר נתפסת עד המהפך הפוליטי כמסגרת מוצקה של הגנה על כלל העובדים; ואחרי המהפך הפוליטי ב-1977 החלה ההסתדרות להידרדר, יחד עם בת-בריתה בשלטון – מפלגת העבודה (ברזילי, 1996).

לעומת תפיסה זו, מחקר זה מתבסס על ממצאים ארכיוניים חדשים, החושפים פנים אחרות של התפתחות ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון בשנות ה-50 וה-60. התפתחות זו נשענת על שיתוף פעולה מוסדי בין מנגנוני ההסתדרות, הנהגת המדינה והמעסיקים הפרטיים – שיתוף פעולה שתכליתו שימור כוחם של המנגנונים הכלכליים-פוליטיים השולטים במדינה ובמשק, קרי – תנועת העבודה ומוסדותיה, מפא"י וההסתדרות. מחקר זה יסביר את שותפותם של מוסדות אלו ואת התרומה המכרעת שלה למיסוד ענף הניקיון בסקטור הציבורי כענף קבלני, המופרד – חברתית וכלכלית – מהסקטור בו הוא ממוקם. מתוך הבנת תפקידה המכריע של תנועת העבודה וההסתדרות בראשה בעיצוב שוק העבודה בישראל ומבנהו, אתמקד במחקרי בניתוח פעולותיה של ההסתדרות אל מול תהליכי שינוי במבנה שוק העבודה ובדפוסי הפעולה המקובלים בתוכו. ניתוח מקומה של ההסתדרות בתהליך נשען על מחקרים קודמים (בעיקר אלו של גרינברג – 1993, 1996, אך גם על מחקרו של Shalev, 1992) שהציגו אותה כארגון פרטי דמוי-מדינה, ששואף למיקסום שליטה פוליטית.

הפיצול אותו אני בוחן בעבודה זו נחקר בעבר, כפי שציינתי, כחלק מתהליכי השינוי במשק הישראלי בתקופה מאוחרת יותר. כאשר אנו בוחנים תהליכים אלו כיום – הוצאת עיסוק

---

<sup>2</sup> ראו לדוגמה את קובץ המאמרים בעריכת רם ופילק, 2004.

מסוים מתוך מקום העבודה שלו – הם נקראים 'מיקור-חוץ' של הענף. אולם חלק משמעותי מהטענה האנליטית שאני מעוניין לבחון בעבודה זו נשען על העובדה כי בתקופה הנחקרת, בה החל ענף הניקיון לעבור מהסקטור הציבורי לידי קבלנים פרטיים, תהליכים אלו לא קיבלו שם ולא היו מוכרים כנורמה חברתית-כלכלית. לכן, לתהליך אותו אני חוקר בעבודה זו, שהחל שנים רבות טרם התעצמות מיקור החוץ כפרקטיקה ארגונית נפוצה (במיוחד בסקטור הציבורי – ראו גם את מחקריהם של חבר, 2008 ושל מרון, 2011), אקרא 'קבלניזציה' של ענף הניקיון. כינוי זה – המתאר את תהליך השתלטותם של קבלנים פרטיים על הענף הציבורי – נושא בחובו גם משמעות אנליטית, המעמידה אותו אל מול 'מיקור-החוץ', כקודם לו וכנעדר משמעויות השייכות להקשר הכלכלי-חברתי הניאו-ליברלי.

## 2. קבלניזציה של ענף הניקיון כפיצול קורפורטיסטי

לאורך התקופה הנחקרת עברו על המשק הישראלי שינויים מרחיקי לכת – החל מקליטת העלייה ההמונית בשנות ה-50 וה-60, המצוקה הכלכלית והאבטלה שהתלוותה אליה בשנות ה-50 ולאחריה התפתחות התעסוקה המלאה, מיתון כלכלי יזום, סיום הממשל הצבאי בישראל וכן מלחמת 1967 ותוצאותיה. ניתוח הקבלניזציה של ענף הניקיון, כפי שיתבצע בעבודה זו קושר אירועים אלו יחד ובוחן את פעולתם של מנגנוני הכלכלה-הפוליטית הישראלית למיסוד ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון בסקטור הציבורי, בראשם – ההסתדרות והמדינה. הקשרים הסימביוטיים בין המדינה וההסתדרות אפשרו שעתוק של שוליות כלכלית-פוליטית וחברתית של ענף הניקיון בסקטור הציבורי – תוך שעתוק מצבן המעמדי של העובדות והנצחת ההפרדה ביניהן לבין שאר העובדים בסקטור זה – בשיתוף הפעולה של ההסתדרות עם תנאי ההעסקה הירודים של עובדות הניקיון.

מעמדו הנחות של ענף הניקיון וחדירתן המוגברת של עובדות מזרחיות אליו במהלך שנות ה-50 הובילו להתעלמותה המוסדית של ההסתדרות מהמצב התעסוקתי בו<sup>3</sup>. הידרדרות תנאי ההעסקה בענף, יחד עם מוביליזציה תעסוקתית של נשים רבות (רובן אשכנזיות), הובילו במהלך שנים אלו להתפתחותה של מצוקת כוח-אדם בענף – בהיעדר עובדות המוכנות לעבוד עבור תנאים אלו. בשלב זה החלה הקבלניזציה של ענף הניקיון, במטרה לפתח פתרונות כוח-אדם לענף, בייחוד עם התפתחותה של תעסוקה מלאה במשק בשלהי שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60. ריבוי הקבלנים הפרטיים בענף במהלך שנות ה-60 וכישלון המאבק של מוסדות ההסתדרות בהשתלטותם על הענף

<sup>3</sup> ראו עבודותיהן של ברנשטיין, 1987 ב' ומרגלית-שטרן, 2006.

בתקופה זו, הובילה לפיצול שוק העבודה בתוך הסקטור הציבורי<sup>4</sup>. פיצול זה – שנוצר כמעבר מהעסקה ישירה של עובדות ניקיון להעסקתן באמצעות קבלנים פרטיים – ייצר במהלך שנות התעסוקה המלאה (והמיתון שבא בעקבותיה) חפיפה בין מעמד, מגדר ומוצא אתני/לאומי בענף הניקיון. לאחר סיומו של הממשל הצבאי בישראל ומלחמת 1967 (שתוצאותיה הובילו לכניסתם של עובדים פלסטינים רבים לשוק העבודה הישראלי) התמסד פיצול מבני זה בתוך הסקטור הציבורי, במהלך מתואם – בין ההסתדרות, המעסיקים הפרטיים החדשים והמדינה. זאת על מנת לפקח על הענף וכן כחלק מהשאיפה להגבלת כוחם המאורגן של העובדים בסקטור הציבורי. מיסודו של פיצול ענף הניקיון מתוך הסקטור הציבורי התאפשר על ידי הסכמת ההסתדרות עם התהליך ומתן לגיטימציה סופית באמצעות הסכמים קיבוציים – בין קבלנים פרטיים והמחלקה לאגו"מ.

מתוך פתיחה זו ולאור גוף המחקר שיוצג במהלך הפרקים הסובסטנטיביים בעבודתי,

טענותיי הן:

1. **האופן בו התמסדה ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון מבטא 'שילוב מיצבים' – בין**

**אתניות, מגדר ומעמד – בשוק העבודה המתפתח בישראל.** ענף הניקיון התבסס על עבודת נשים מזרחיות, מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל. תהליכי הקבלניזציה שעברו על ענף הניקיון בשנים אלו הובילו להתגברות תהליכי הזרה כלכליים, חברתיים ופוליטיים של קבוצות נשים אלו, תוך קיבוע שייכותן לשוק העבודה השניוני.

2. **החברות הקבלניות שהחלו להופיע בישראל במהלך שנות ה-50 היוו מנגנון כלכלי-**

**ארגוני – לביסוס שליטה כלכלית-פוליטית בענף הניקיון ולמיסודו כחלק משוק עבודה שניוני.** אל מול מחקרים קודמים בנושא זה, אני חושף במחקר זה כי התפתחותה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון החלה בשלב מוקדם יותר בהתפתחות שוק העבודה – בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20. הקבלנים שהחלו משתלטים על הענף תוארו כמומחים לניקיון<sup>5</sup> וכפיתרון יעיל לקשיי המוסדות בגיוס עובדות ניקיון. מתוך ברית עם הסקטור הציבורי וההסתדרות נוצרו הקבלנים הפרטיים כאמצעי להסדרת ענף הניקיון הפרוץ והלא-מאורגן מלמעלה – דרך אספקת כוח האדם. למעשה היוו קבלנים אלו

<sup>4</sup> זאת בניגוד למסקנותיו של גרינברג, בעבודתו על פיצול שוק העבודה הישראלי (גרינברג, 1996).  
<sup>5</sup> מעריב – 29.5.62; דבר – 9.7.69.

אמצעי לעיגון תנאי העסקה וכן דרך לארגון הענף ושליטה עליו ועל העובדות בו – הנשים המזרחיות.<sup>6</sup>

3. **אופן יצירת ענף הניקיון כסקטור מופרד – באופי אוכלוסיית העובדים וכן בהסכמי עבודה – מהווה את הבסיס ליצירתו של מבנה ניאו-קורפורטיסטי מפוצל בשוק העבודה הישראלי.** בסיס זה החל להתמסד עם היציאה מהמיתון הכלכלי (לאחר מלחמת 1967) והתקבע לראשונה ב-1969, עם המעבר ליחסי עבודה קיבוציים בענף המופרד. תהליך השינוי המוסדי – הפיכתו של ענף הניקיון בסקטור הציבורי לענף קבלני-פרטי – הסתיים ב-1979, עם הרחבת הסכס-קיבוצי שנחתם עם הקבלנים הפרטיים, על הענף כולו.

### 3. מבנה ומהלך העבודה

הפרק הראשון יציג מסגרת תיאורטית וכן מסגרת מושגית ורקע היסטורי מוסדי שישמשו אותי במהלך המחקר. תחילה יוצג הגוף התיאורטי שעוסק בפיצול שוק העבודה. זו לצד זו יוצגו התיאוריות של פיורה, אדוארדס ובונסיץ' ככלים שישמשו אותי בהמשך להסבר הפיצול המתקיים בשוק העבודה הישראלי עם התפתחותה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון. לאחריה תוצג התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית, שתשמש אותי, יחד עם התיאוריה של שוק העבודה המפוצל לבחינת אופיו הייחודי של הפיצול הישראלי (בהסתמך על עבודתו של גרינברג, 1996). על מנת להצליח להבין את האופן בו נוצר המבנה הכלכלי-פוליטי אותו אני מנתח בעבודה זו, אציג בהמשך את התיאוריה הפמיניסטית, שתסייע לי להבנת אופני הפיצול המתהווה בסקטור הציבורי בשנות ה-50 וה-60. כמו-כן יוצגו מושגי מפתח מהניתוח של מבני שוק העבודה הישראלי וההסתדרות, כרקע היסטורי מוסדי לניתוח שיוצג בהמשך העבודה. המסגרת התיאורטית והמושגית בה אני משתמש תאפשר לי לרדת מהרמה המבנית-גלובלית של ניתוח ההעסקה הקבלנית ולהציג באופן ביקורתי את האופנים הייחודיים של פיצול שוק העבודה בישראל, כפי שזה מתבטא בקבלניזציה של ענף הניקיון בסקטור הציבורי.

הפרק השני יפתח את הדיון במבני הכוח של הכלכלה הפוליטית הישראלית, באמצעות דיון בתת-מחלקה בתוך האגו"מ בהסתדרות – המדור לעובדת השכירה. דרך הצגת עובדות הניקיון והשיח שנבנה בשנות ה-50 וה-60 סביב הענף וכן באמצעות הניתוח המוסדי של המדור לעובדת השכירה (המתקיים לראשונה בספרות הסוציולוגית) אבחן לעומק את היחס של

<sup>6</sup>אמ"ל-187-2-72-250-IV; 280-1-36-217-IV. לדיון ביקורתי בסוגיית קליטת העובדים/ות המזרחים/ות בשוק העבודה הישראלי המתפתח ודרכו, ראו – ברנשטיין וסבירסקי, 1980; סבירסקי, 1995; וכזום, 1999.

ההסתדרות בכלל והאגו"מ בפרט לנשים – בתוך תנועת העבודה ומחוצה לה – ולענף הניקיון. כמו כן, תפקידו של המדור לעובדת השכירה בתהליך הקבלניזציה של ענף הניקיון וכן האופן בו הוא מילא את תפקידו יהוו צוהר ראשון וחדש להבנת פעולת ההסתדרות כלפי נשים בשוק העבודה. הסוגיה התיאורטית שתעלה בפרק זה היא מיקומן של נשים בתוך המחלקה לאגו"מ בהסתדרות – אופן חדירתן אליה והדרך בה משתלט על מדורן ההיגיון המוסדי הקיים. שימוש במשתנים חברתיים כמגדר ואתניות יהווה מסד לדיון על האופן בו מייצר ארגון העובדים הניאו-קורפורטיסטי שליטה על קבוצות חברתיות שונות, כחלק מתהליכי ייצוגן בשוק העבודה.

הפרק השלישי יעמיק את הדיון על ההסתדרות וינתח את אופני ההתמודדות של מנגנוני האיגוד-המקצועי השונים עם תופעת הקבלניזציה של ענף הניקיון. בפרק זה יוצגו ההגיונות השונים המנחים פעולתם של מוסדות ההסתדרות בדרגים השונים וכן כיצד הגיונות אלו מייצרים את תגובתם לתופעה הנחקרת. במהלך פרק זה אנתח את תחילת התמסדותה של התופעה בהקשר ההיסטורי בו נוצרה. הסוגיה התיאורטית שתעלה בפרק זה תנחה את הדיון על האופן בו מתפצל שוק העבודה על בסיס קטגוריות חברתיות מסוימות וכן כיצד פועל האיגוד-המקצועי בהסתדרות למיסודו של פיצול זה כאמצעי שליטה כלכלי ופוליטי.

הפרק הרביעי יציג את הפיכתו של ענף הניקיון בסקטור הציבורי לענף קבלני, עם התמסדותה של מערכת יחסים קיבוצית בין המעסיקים וההסתדרות. בפרק זה אנתח את האופן בו מתפתחת השותפות הניאו-קורפורטיסטית – בין המדינה, ההסתדרות והמעסיקים הפרטיים – כתהליך כלכלי-פוליטי של קיבוע השליטה על הענף ועל העובדים בו. הסוגיה התיאורטית בפרק זה היא האופן בו מתמסדת השליטה הפוליטית והכלכלית על ענף הניקיון כחלק ממיסודה של מערכת יחסים ניאו-קורפורטיסטית. כמו כן ידגיש פרק זה את הרלוונטיות של התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית לניתוח שוק העבודה בימינו, תוך דיון על השינויים התיאורטיים שיש לבצע בתוכה.

הפרק החמישי והאחרון בעבודה יציג סיכום של הממצאים בהם דנתי לאורך הפרקים הקודמים, תוך אינטגרציה ביניהם לכדי תהליך היסטורי סדור של התפתחות ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון. כמו-כן תוצג אינטגרציה בין המסגרות התיאורטיות השונות ששימשו לניתוח התפתחות היסטורית זו לצורך שכלול הגוף התיאורטי הקיים, למען יצירת מסגרת-מסבירה לתופעה הנחקרת בעבודה וכן לתופעות אחרות בעתיד.

## פרק 1 – מסגרת מושגית ורקע תיאורטי

מחקר זה בוחן את תהליכי מיקור החוץ של עבודות הניקיון במגזר הציבורי בשנות ה-50 וה-60, כ"מקרה-בוחן" (Case-Study) להבנת המסגרת הכלכלית-פוליטית בישראל וכחלק מניתוח מבנה יחסי העבודה הישראלי. בחירת תהליך זה כ"מקרה בוחן" לניתוח יחסי העבודה בישראל מתבססת על היותו שורש מרכזי של תהליך פיצול מערכת יחסי העבודה בישראל, בין קבוצות עובדים חזקות וחלשות במערכת נאו-קורפורטיסטית. בעבודה זו אטען כי הבנת המערך הפוליטי העומד מאחורי "מקרה הבוחן" המוצג תסייע בהבנת שוק העבודה הישראלי ומבנהו וכן תאיר בצורה חדשה את מקורות הקורפורטיזם המפוצל שהתפתח בישראל.

בעקבות מחקרים ועבודות קודמות שבחנו את התהליכים המעצבים את שוק העבודה בישראל (גרינברג, 1996ב'; דה-פריס, 1999; אסנת, 2004; Shalev, 1992) אצביע בעבודה זו על שילובם של מספר גורמים ומשתנים חברתיים ובראשם מגדר ואתניות העומדים בבסיסו של מבנה שוק העבודה בישראל ומפלחים אותו לאורך ולרוחב; זאת דרך שימוש במספר מערכות מושגיות מרכזיות: תיאוריה ומחקר על שוק עבודה מפולח, אשר יחד עם התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית יסבירו את האופנים בהם מתמודד השוק הקפיטליסטי עם הקונפליקט הבסיסי בין הון ועבודה. כמו-כן אשתמש בתיאוריות פמיניסטיות שיסבירו את האופן בו ממוקמות נשים במבנה החברתי, מעצבות אותו ומעוצבות על-ידו. בשילוב הגישות הנ"ל עם תיאוריות ומחקרים בנושא פעולתם של ארגוני עובדים והתמודדותם עם שוק העבודה המפולח, ארצה להסביר את מקרה המבחן העומד במרכזה של עבודה זו ואת תפקידו ביצירת המבנה המפוצל של שוק העבודה בישראל. כמו כן ארצה לגזור מניתוח מקרה הבוחן תובנות אודות אופי פעולתה של ההסתדרות ועל אופן התעצבותם של יחסי העבודה בישראל אל מול כניסתן של אוכלוסיות חלשות לשוק העבודה.

דרך שילוב הפרדיגמות השונות בניתוח התמורות בשוק העבודה הישראלי ארצה בעבודה זו לתרום לגוף הידע הסוציולוגי באמצעות הדגמת יעילותה של התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית. ארצה להראות כי באמצעות מבט פמיניסטי על שוק עבודה מפוצל במסגרת משטר נאו-קורפורטיסטי ניתן להבין את המנגנונים הפועלים למיסוד יחסי העבודה הייחודיים בישראל וכן להעשיר את התיאורטיזציה שלהם.

מלבד הצגת המסגרת התיאורטית של עבודה זו, אבחן בפרק זה את הרקע ההיסטורי-מוסדי העומד בבסיסה של עבודה זו. ההסתדרות ומוסדותיה והאופן בו הם משפיעים על שוק

העבודה – מבנהו ויחסי העבודה בתוכו – יבחנו במהלך חלק זה, כחלק מגישה ביקורתית רחבה המנחה את מחקרי. זאת על מנת לספק רקע לניתוח אותו אבצע בפרקים הבאים.

### **1.1 – כלכלה דואלית ושוק עבודה מפולח**

במהלך שנות ה-70 בארה"ב, בשלהי תקופת הזוהר של מדינת הרווחה המערבית, עלתה מחדש בניתוח הסוציולוגי התיאוריה המרקסיסטית. תקופה זו מתאפיינת בצמיחה של הכלכלה המערבית והתפתחות שוק העבודה הקפיטליסטי תוך פתיחתו להגירה ממדינות פריפריאליות. הגירת-עבודה זו הפכה את שוק העבודה הקפיטליסטי למורכב יותר ואת המבנה החברתי במדינות המערב (שהיו אלה שקלטו את מירב הגירת-העבודה) להידרש לשינויים בהתאם לאוכלוסיה החדשה.

עבודות אלו – שהתמקדו בניתוח של שוק העבודה הקפיטליסטי מתוך הפריזמה המרקסיסטית – הצביעו על קיומם של מספר סקטורים/פלחים מקבילים בתוכו. בעוד מרקס עצמו עסק בהמשגת החלקים המרכיבים את החברה הקפיטליסטית – "הון" כגורם ייצור קבוע מול "עבודה" כגורם ייצור משתנה – עוסקות התיאוריות המאוחרות יותר במורכבות המאפיינת את העבודה עם השתכללות הקפיטליזם. שוק העבודה מתואר בעבודות אלו כמבנה בעל מספר חלקים נפרדים, כאשר כל חלק בו מציינת למערכת חוקים והגיון אחרת. כל פלח שוק מתאפיין בדרישות שונות (להכשרה מקצועית, ניסיון וכדומה); בכל פלח שוק ישנם תנאי העסקה שונים (שכר, תנאים סוציאליים, קביעות וכדומה); וכל פלח של שוק העבודה מאוכלס באוכלוסיית עובדים/ות בעלת אופי חברתי שונה במובהק.

מספר תיאורטיקנים עסקו בסיבות לחלוקת שוק העבודה הקפיטליסטי למגזרים, במנגנונים של חלוקתו וכן בהשלכות של חלוקה זו על החיים בחברה הקפיטליסטית. התיאוריות השונות שיוצגו להלן מתייחסות לתופעה מפרספקטיבות שונות – מצד ההיצע ומצד הביקוש בשוק העבודה – ומתייחסות להיבטים שונים שלה בשוק העבודה.

#### **1.1.1 – תיאוריות של כלכלה דואלית ושוק העבודה מפולח**

פיורה (1979) מנתח את היווצרות הפילוח של שוק העבודה כתוצאה של השינויים התכופים בכלכלה הקפיטליסטית – התנודות הרבות המאפיינות אותה ואי-הוודאות הטבועה בה – כמערכת לא-שוויונית וקונפליקטואלית. כאשר ההון הינו הגורם הקבוע בתהליך הייצור, המרוכז באזורי הייצור העשירים והיציבים; העובדים – המהווים גורם "משתנה" (גמיש באופן

יחסי) בתהליך הייצור - הינם הראשוניים להיפגע בעת ירידה/מיתון בתהליך הייצור ( Piore, 1979). "שוק העבודה הדואלי" (Piore & Doeringer, 1971; Piore & Berger, 1980) מתפתח כאשר הקונפליקט בין הגורמים בתהליך הייצור - בין הון ועבודה - עובר, בתהליך של דיפרנציאציה בין קבוצות עובדים, להוות חלוקה דיכוטומית ביניהם, לסקטור ראשוני וסקטור שניוני.

כך נוצרת חלוקה נוקשה בין קבוצות של עובדים יציבים לבין קבוצות של עובדים זמניים. העובדים היציבים - הסקטור הראשוני של שוק העבודה - הינם (לרוב) בעלי הכשרה מקצועית וניסיון ולכן עובדים בענפים עתירי ידע והון. כמו כן סקטור זה מתאפיין בהגנה של ארגוני עובדים וכיסוי של הסכמים קיבוציים. העובדים הזמניים הינם לרוב חסרי הכשרה וניסיון, מועסקים בעבודות עונתיות, זמניות ובמקרים רבים עבודות הדורשות מאמץ פיזי. עובדים אלו לא נהנים מהגנתם של ארגוני-עובדים ולרוב גם לא מכיסוי של הסכמים קיבוציים. העובדים המהווים את הסקטור הראשוני נתפסים כבעלי משקל סגולי חשוב בתהליך הייצור ועבודתם נתפסת כמרכזית וחשובה לכלכלה. לעומתם נתפסים עובדי הסקטור השניוני, בעיני החברה ובעיני עצמם, בעלי חשיבות פחותה, מתוך אופייה הזמני של עבודתם המגדיר את יוקרתה הנמוכה. מצב זה מוביל להיעדרה למעשה של תחרות אמיתית משוק העבודה הקפיטליסטי.

החלוקה שמבצע פיורה, בין מהגרי עבודה ובני המקום הינה בעלת חשיבות מרכזית בתיאוריה שלו. החלוקה מבטאת את המשתנה שמגדיר יותר מכל את אופי האוכלוסייה שתרכיב כל סקטור בשוק העבודה - מידת העצמה החברתית של הקבוצה; יחד עם התפיסה העצמית של בני קבוצה זו את מידת קביעותם בשוק העבודה. בעוד תנאי ההעסקה בסקטור הראשוני נקבעים במו"מ בין ארגוני העובדים - המגנים על ילידי המקום - לבין המעסיקים, מופקרים תנאי ההעסקה בסקטור השניוני לחסדי ההיצע והביקוש של השוק. זאת מפני שארגוני עובדים אינם מאגדים (לרוב) את מהגרי העבודה ומשאירים את המו"מ על תנאי ההעסקה בסקטור השניוני לכוחות השוק.

לעומת פיורה, המציג את תהליך פילוח שוק העבודה כנובע מהעברת משקל תנודות השוק הקפיטליסטי אל שוק העבודה וכניסת אוכלוסיות מהגרים לתוכו, מציגים גורדון ואח' (Gordon, 1982) את פיצול שוק העבודה כתהליך מבני של התפתחות מגזרי ייצור מאוגדים וחזקים (בעלי חשיבות לאומית גבוהה ושיטות ייצור חדשות) המשאיר מאחור את המגזרים החלשים יותר לתעשייה ולחברה. התעשיות החזקות, בעלות החשיבות הלאומית, נהנות

מיציבות יחסית של ביקושים לסחורות ועובדיהן נהנים מאיגוד מקצועי חזק והישגים כלכליים משמעותיים. לעומתן התעשיות הקלות – שנוצרו בתהליך של פיצול (או מיקור חוץ) מהחזקות, הינן משניות בחשיבותן למשק הלאומי. עובדה זו מובילה לחוסר עניין של האיגוד המקצועי בעובדי התעשיות המשניות וכך ליצירת מערכת תנאי העסקה שונים בתכלית. הפילוח בין הסקטורים חופף לרוב משתנים חברתיים כמעמד, מגדר, גזע וכדומה – כאשר העצמה החברתית של הקבוצה מאפשרת לה גישה לתעסוקה בסקטור מסוים ולתנאי העבודה בו.

התעשייה הלאומית – החזקה – המשתמשת בטכנולוגיות מתקדמות, מוגדרת על ידי גורדון ואחי' (1982) כסקטור הראשוני והיא מעסיקה את העובדים המוכשרים, המאוגדים, שנהנים מיציבות תעסוקתית ושכר הולם (Sabel, 1982 ; Gordon, Reich & Edwards, 1982).<sup>7</sup> מול מקומות עבודה אלו עומדים מקומות העבודה הקטנים, הנשענים על תהליכי ייצור פשוטים וזולים וכוח עבודה זול – ללא הכשרה מקצועית ולא מאוגד בארגוני עובדים. מקומות עבודה אלו מהווים את הסקטור השניוני, המהווה מעין מערך תומך של הסקטור הראשוני על ידי נטילת פונקציות ומערכות ממנו ואספקה של צרכיו הבסיסיים (בתהליכי מיקור חוץ למיניהם).

גינצברג (1978) מראה כי קיומו של סקטור שניוני, המאופיין במבנה זמני, דרישות מקצועיות נמוכות ותנאי העסקה ירודים מוביל להתרחבותן של קבוצות חברתיות עניות, שלמרות תעסוקתן לאורך זמן לא ניתן לראות שיפור במעמדן הכלכלי ויציאה שלהן ממעגל החיים בעוני. כך למעשה מתאפשר שעתוקו הכלכלי והחברתי של מבנה שוק העבודה ואופיו (Ginzberg, 1978). מול תיאוריות אלו – הממקדות את הגורמים לפיצולו של שוק העבודה בצרכי המערכת הכלכלית הקפיטליסטית, בשינויים והתפתחויות טכנולוגיות ובתהליכי הייצור – מציבה בונסיץ' את תהליך פיצול שוק העבודה כגורם (ולא כתוצר) להתפתחותה של יריבות בין קבוצות גזעיות/אתניות/אחרות. בונסיץ' טוענת כי גזענות הינה תבנית פוליטית וכי ישנם גורמים כלכליים ופוליטיים למצבים בהם קבוצות אתניות שונות לא נטמעות זו בזו ומתפתחת איבה ביניהן. כינונם של הבדלים גזעיים, אתניים ומגדריים כמקבילים לתגמולים בשוק העבודה מייצרת הפרדה בין קבוצות חברתיות ומסייעת בהתפתחות איבה ביניהן, על חשבון כוחן המשותף מול המעסיק (Bonacich, 1972, 1976).

במחקרה מראה בונסיץ' (1972) כי מקורה של האיבה האתנית הינו במקרים רבים ה**בדל במחיר העבודה** בין חברי הקבוצות השונות, כאשר עובדים לבנים הינם לרוב עובדים יקרים יותר

<sup>7</sup> אבחנה זו מתבססת על ניתוח שוק העבודה באמצע המאה ה-20, תקופה בה תעשיות הרכב, המתכת, הביטחון וכדומה עמדו בראש הפירמידה של הייצור הלאומי במערב.

מעובדים שאינם לבנים. הבדלים בעלות כוח-העבודה מאפשרים למעסיק להחליף את העובדים היקרים יותר בכוח עבודה זול ומובילים לניסיונות של כוח העבודה היקר להגנה-עצמית, מפני החלפה ומפני הידרדרות ברמת שכרם. לפי בונסיץ' עומדות בפני העובדים היקרים שתי אפשרויות להגנה על שכרם ולמניעת האפשרות של החלפתם בעובדים זולים: **מאבק להשוואת מחיר העבודה** – העובדים היקרים יכולים לפעול למען השוואת שכרם של כל העובדים, באופן ישיר דרך ארגונים של העובדים הזולים בארגוני עובדים, יחד עם העובדים היקרים, או באופן עקיף, כדרישה מהמדינה להעלאת שכרם של העובדים הזולים ולפיקוח על תנאי העבודה. דרך זו אינה שכיחה וגם אם ננקטת, הצלחתה לא מובטחת כלל – עקב עלותה הגבוהה למעסיקים ולמדינה. האפשרות השנייה, השכיחה יותר, היא **חסימת הגישה לכוח עבודה זול** – כאשר קבוצות של עובדים יקרים פועלים למנוע כניסתם של עובדים זולים לתוך שוק העבודה (או שימוש של המעסיק בעובדים זולים במקומות אחרים) הם מגנים על מקום עבודתם ועל רמת שכרם. אולם במקביל יוצר מהלך זה פילוג בין העובדים ויצירתו של שוק עבודה מפוצל, בין שווקים לאומיים או (לרוב) בתוך אותו שוק עבודה – בין סוגים שונים של עיסוקים ומקצועות.

"הקונפליקט הנצחי" אותו תיאר מרקס (מרקס ואנגלס, 1962) בין הון לעבודה, עובר גם במקרה זה אל שוק העבודה, כאשר קבוצות עובדים מבוססות ("יקרות") נלחמות למניעת כניסה של קבוצות עובדים חדשות ("זולות"). לטענתה של בונסיץ', אסטרטגיה זו פוגעת בלכידותו של מעמד הפועלים ובמקביל מעקבת תהליכי צמיחה והתפתחות בקרב אוכלוסיות ואזורים בדרגת פיתוח נמוכה יותר – כאשר נמנעת מעובדיהם גישה לשוק העבודה הראשוני והם מוגבלים לעיסוקים מצומצמים. האיבה האתנית הינה למעשה מנגנון לסגירה של שווקים, כאשר מאפיינים גזעניים הופכים לקו מחלוקת בתוך מעמד העובדים. לפי בונסיץ', סגירות שוק העבודה בפני קבוצות המאופיינות-גזעית מייצרת מבנה חברתי דמוי-קאסטה, המגביל גישה של קבוצות אלו בפני עיסוקים מסוימים. תיוגם של העובדים הזולים כבניו של גזע נחות, מושחת ועוד מאפשר העלאת דרישתם של העובדים היקרים – מהמדינה והמעסיקים הפרטיים כאחד – להגבלתם ואף להוצאתם משוק העבודה וכך למניעת תחרות עימם.

### 1.1.2 – פילוח שוק העבודה בישראל

התיאוריות שהוצגו להלן מאפשרות לנו לעמוד באופן רב מימדי על פיצול שוק העבודה, כתופעה מרכזית בשדה המחקר העוסק בכלכלה פוליטית. ההסברים המגוונים לפיצול בין קבוצות

של עובדים מובילים להבנת הצורך במחקר היסטורי מדוקדק שיעמוד על המורכבות והאופי הייחודי של פילוח השוק בכל מקרה ומקרה.

ההתייחסויות לשוק העבודה בישראל כשוק עבודה מפוצל או שוק עבודה דואלי, מופיעה בניתוחים סוציולוגיים וכלכליים-פוליטיים שונים. שפיר (1989) ו- שלו (1992) מציגים את פיצול שוק העבודה בישראל כנובע מהמטרה הציונית של "כיבוש העבודה" ובניין האומה היהודית. שני החוקרים מראים כיצד שילוב בין מבני כוח מוסדיים ואידיאולוגיה הובילו ליצירתו של שוק עבודה דואלי, ביישוב היהודי ולאחריו – במדינת ישראל, המפוצל סביב קווים אתניים, לאומיים (Shafir, 1989 ; Shalev, 1992). גם סמיונוב ולוין-אפשטיין (1993) מציעים לנתח את שוק העבודה הישראלי כמבנה מפולח על בסיס אתני-לאומי. הם טוענים כי לאחר כניסתם של ערביי-השטחים השתנה המבנה הריבוי של שוק העבודה בישראל – כאשר אל הפילוח בין יהודים וערבים-ישראלים ובין היהודים האשכנזים והמזרחים נוסף פילוח לאומי – בין אזרחי ישראל (יהודים וערבים כאחד) לבין ערביי השטחים שאינם אזרחים. ערביי-השטחים נקלטו לשוק העבודה ללא זכויות אזרחיות והגנה של האיגוד המקצועי הישראלי (ההסתדרות) והם מאכלסים את השכבות הנמוכות ביותר במבנה הריבוי.

כהמשך למחקרים הנ"ל, מבליט רוזנהק (2003) בניתוחו את תפקידה של המדינה (כמנגנון בעל אוטונומיה רבה) והאינטרסים הפוליטיים שלה, בתוך דינאמיקה של פילוח שוק העבודה הישראלי. הוא מראה את השלבים השונים של פיצול שוק העבודה – דרך שימת דגש על אידיאולוגיה ועל פרקטיקות פוליטיות של הדרה והכללה של קבוצות אוכלוסייה בישראל – בחמשת העשורים הראשונים להקמת המדינה, כתהליך מתוכנן של המשכיות ושינוי (Rozenhek, 2003). מחקרים אלו, המתמקדים בפן המבני של פילוח שוק העבודה, מציגים את האופן בו נוצר שוק העבודה הישראלי כמבנה חברתי מפולח.

אל מולם מראות גוצלב ובנימין (2006) כי שוק העבודה מתפצל גם ברמת המיקרו (Micro) והמזו (Meso-רמת הביניים) – באמצעות מנגנוני הפרדה הקיימים בתוך מקומות העבודה, דרך היחס לעובדים זמניים. חוקרות אלו וכן חוקרות אחרות כקמפ ורייכמן (2003), מציגות קיומן של קבוצות חברתיות שונות, ה"נהנות" ממיצוב פוליטי שונה (בין אם לפי תחום עיסוקן ובין אם כפונקציה של צורת העסקתן) כחלק מהמערכת החברתית המתעצבת במסגרת המדינה ומתבטאת במישורים השונים של היחסים החברתיים במקום העבודה ובמעגלים שונים של החברה הסובבת (ברנשטיין, 1987; בנימין, 2002; קמפ ורייכמן, 2003; Rozenhek, 2003 ;

(Benjamin et Al. 2010). תיוגם החברתי של ענפים ועיסוקים שונים, יחד עם תיוגם של העובדים בהם מהווים גורם מרכזי נוסף בפילוחו של שוק העבודה בישראל – על בסיס מגדר ומוצא אתני, כפי שמציגות ברנשטיין (1987) ומרגלית-שטרן (2006) בעבודותיהן על נשים מזרחיות בשוק העבודה הישראלי; וכן על בסיס לאומי – כפי שמציגות קמפ ורייכמן בעבודתם על מהגרי העבודה בישראל, הכבולים לשוק העבודה השניוני מבחינה חברתית ותעסוקתית (קמפ ורייכמן, 2003).  
בעבודה זו אתמקד בפילוח שוק העבודה כפי שמתרחש במצב בו קיימים יחסים קיבוציים (המעגנים הסכמה בין המעסיקים וארגוני העובדים)<sup>8</sup> בחלקים מרכזיים של שוק העבודה; אולם אל מולם מצליח המעסיק לבצע לחלקים ממקום העבודה "מיקור-חוץ" (Saint-Paul, 1996) – מצב המייצר סקטור עובדים נפרד בתוך אותו מקום עבודה (ברנשטיין, 1987; ספורטא, 1988; פרמינגר, 2010; Bernstein, 1983; Mayer-Ahuja, 2004; Benjamin et Al. 2010). הדואליות, או הפיצול, שיתוארו במחקר זה, נובעים מתהליך "מיקור החוץ" של תחום עיסוק מתוך המגזר הציבורי; ואלו יציגו את האופן בו מגדר ואתניות "חותכים" את מבנה הריבוד החברתי ובייחוד את שוק העבודה בחברה הישראלית באופן המבנה מחדש את יחסי העבודה בו (סבירסקי וברנשטיין, 1980; ברנשטיין, 1987; גרינברג, 1993, 1996) ומייצר בו מעין-קאסטות, שחבריהן מוגבלים בבחירת עיסוקם ובשכרם.

## **1.2 – נאו-קורפורטיזם**

הצבעה על המנגנונים המובילים לפילוח שוק העבודה מציגה את האופן בו מועבר הקונפליקט המעמדי המרקסי – בין הון לעבודה – אל תוך מעמד העובדים. בתהליך של הרחקה ופיצול האינטרסים בין קבוצות עובדים שונות על בסיס מקום עבודה, שימור תנאי העסקה ומאפיינים חברתיים (כגזע, מוצא אתני, מגדר וכדומה), הופכת מחזוריות הכלכלה הקפיטליסטית ומשבריה מבעיה כלל-חברתית לעניינו של מעמד העובדים ובפרט קבוצות עובדים חלשות בתוכו (Piore & Doeringer, 1971). כשם שהעברת תנודות הכלכלה הקפיטליסטית אל שוק העבודה השניוני הינה פתרון אפשרי לבעיית הקונפליקט המעמדי והשלכותיו, מציעה התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית ניתוח של תופעה שונה, בה מתקיים תיווך ואיזון בין האינטרסים השונים של ההון והעבודה **במסגרת המדינה**. זהו פתרון נוסף למשבריות האינהרנטית של הכלכלה הקפיטליסטית – בין אם באופן חופשי ודמוקרטי ובין אם בכפייה מלמעלה (בד"כ על ידי המדינה

---

<sup>8</sup> על אופי יחסי העבודה הקיבוציים בישראל ראו – שירום, 1983.

(Schmitter, 1974 – שיטה זו של תיווך הקונפליקט המעמדי מתאפשרת בהעברת הכוח של העבודה המאורגנת אל הזירה הפוליטית-מדינית. במדינות דמוקרטיות – בצורת לחצים לשינוי מדיניות כלכלית-חברתית, דרך חיבור עם מפלגות סוציאל-דמוקרטיות (Korpi & Shalev, 1980); ובמדינות לא-דמוקרטיות – בכפיית ייצוג ריכוזי על העובדים "מטעם המדינה" (Schmitter, 1974). שיטה זו מובילה להפחתת המתח בין עובדים (וארגוני-עובדים) לבין מעסיקים באמצעות בניית מנגנונים מדיניים משלימים, כגון מדיניות רווחה מרחיבה.

בצורתו המוכרת התפתח הניאו-קורפורטיזם לאחר מלחה"ע השנייה, כשיטה המאפשרת להקהות את הקונפליקט המעמדי במקומות העבודה דרך יצירת פלטפורמה לייצוג האינטרסים של העובדים במסגרת מדינת הרווחה בצורה של חקיקה ופיקוח על תנאי החיים של העובדים (Schmitter, 1974 ; Goldthorpe, 1984). אולם מקורו נובע ממשטרים פשיסטיים באירופה (ובצורות אחרות גם במדינות כמו ברה"מ וסין) – בהם נולדה התפיסה כי יש להכפיף את הקונפליקט המעמדי למנגנוני המדינה (הריכוזיים). מתוך שאיפה להגברת השליטה באזרחים וכחלק מהבנה שארגוני עובדים עצמאיים הינם מוקדי כוח אזרחיים משמעותיים, פעלו משטרים פשיסטיים – כבאיטליה, ספרד, פורטוגל ואחרים – להכפפת ארגונים אלו למדינה וכך גם את העימות בינם לבין המעסיקים על תנאי העסקת העובדים ועל השליטה בשוק העבודה.

למרות המקורות הטוטליטאריים של שיטה זו, נהפכה שיטה זו (שהחלה להיקרא מאוחר יותר ניאו-קורפורטיזם) ככלי בידי משטרים דמוקרטיים לויסות לחצים מצד העובדים – על המדינה ועל המעסיקים הפרטיים גם יחד. במשטרים דמוקרטיים נוצר המבנה הקורפורטיסטי של שוק העבודה מתוך התארגנות עובדים לאיגוד מקצועי אשר רוכש (באמצעים דמוקרטיים או בכפייה) מעמד מונופוליסטי – המעוגן בצורה חוקית או נורמטיבית – בייצוג האינטרסים שלהם. לרוב בנוי ארגון העובדים כמבנה היררכי וריכוזי, המאפשר שליטה יעילה על תהליך הייצוג. מתוך חיבור בין הארגון הריכוזי לבין גופים במערכת הפוליטית (- מפלגה/ות) מתאפשר המעבר מייצוגם של אינטרסים מהרמה המקומית לרמה הכלל-מדינתית. כך מהווה המדינה הניאו-קורפורטיסטית בגופה את הפשרה בין האינטרסים המנוגדים של הון ועבודה – סביב השליטה הבלעדית בתהליך הייצור ובקביעה של תנאי החיים.

שיתוף הפעולה הניאו-קורפורטיסטי מתקיים למעשה בשתי ספרות (Korpi & Shalev, )

: (1980)

1) האיגוד מציע למדינה מנגנון לשליטה ריכוזית בציבור העובדים ובתמורה המדינה מעניקה לו כוח פוליטי ולגיטימציה לייצוג בלעדי שלהם.

2) המדינה והמעסיקים הפרטיים מעניקים מצב של תעסוקה מלאה במשק בתמורה לריסון דרישותיהם הכלכליות של העובדים על ידי ארגוני העובדים היציגים.

חשוב להדגיש כי תהליך הפשרה והתיווך הניאו-קורפורטיסטי מתאפשר לרוב הודות לחולשתם המבנית של העובדים (מול ההון) במקומות העבודה, עקב קיומה של תחרות עם עבודה זולה יותר. מצב זה מצריך הקמתם של ארגוני עובדים, שיאבדו בתחרות בין העובדים ויאפשרו ייצוג אינטרסים ברמה הפוליטית (בתמורה להתפשרות על הדרישות הכלכליות). תהליך זה משעתק את החולשה המבנית של מעמד העובדים, הנותרים חסרי אונים בהיעדר ייצוג ישיר שלהם במסגרת המדינה (Grinberg, 1991b). הפיכתם של ארגוני העובדים לריכוזיים מאוד בתהליך הייצוג הניאו-קורפורטיסטי (לשם תרגומם של אינטרסים סקטוריאליים למדיניות חברתית, שימור וריכוז עצמה פוליטית, ועוד) מובילה להופעת פערים בין שאיפות העובדים והאינטרסים המקומיים שלהם לבין מדיניות ופעולת הארגון (Phillips, 1995). האופן בו עולים ומיוצגים אינטרסים שונים על ידי ארגוני עובדים – כדרך של מאבק כוחות בתוך הארגון – פועל לרוב לרעתם של קבוצות חברתיות חלשות (כמו לדוגמה נשים ובני קבוצות מיעוט לאומיות/אתניות) שקולן מושתק כחלק מפשרה כלכלית-פוליטית (Offe, 1985).

בספרות מוצג הפתרון הניאו-קורפורטיסטי כאלטרנטיבה לפילוחו של שוק העבודה לסקטורים של עובדים חזקים ועובדים חלשים (Goldthorpe, 1985). אולם ניתן לראות שבמציאות יכולים לדור שני הפתרונות בכפיפה אחת, במסגרת המדינה הקפיטליסטית, כאשר ארגוני העובדים מנצחים ייצוג דיפרנציאלי של קבוצות עובדים שונות, על בסיס מאפיינים תעסוקתיים וסוציו-דמוגרפיים. לעומת גולדתורפ, שטוען שמצב זה אינו מתאפשר לאורך זמן, עקב הנטיות (הכלכליות והחברתיות) הסותרות של פתרונות אלה, מציג גרינברג תפיסה אחרת (Grinberg, 1991a, 1991b). לפי גרינברג הפתרון המשולב – בין מבנה ניאו-קורפורטיסטי ריכוזי לבין שוק עבודה מפוצל – שכיח יותר ממה שטוען גולדתורפ; ובניתוחו את החברה הישראלית הוא מציג את האופן בו שני ההסדרים משלימים זה את זה, כהסדר נאו-קורפורטיסטי מפוצל.

בהתייחסותו להסתדרות כשחקן מוסדי מרכזי בעיצוב מבנה שוק העבודה בישראל, מציג גרינברג את הדרך בה התעצבו יחסי העבודה בישראל כמערכת של הסכמים סקטוריאליים מפוצלים – בין הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי - שטיבם הוכרע על פי מידת עצמתם של

העובדים בשוק העבודה, במדינה ובמנגנון ההסתדרות ועל פי שיקולים פוליטיים וכלכליים של ההסתדרות כארגון עובדים ריכוזי ובלתי-דמוקרטי וכמעסיק משמעותי גם יחד (Grinberg, 1991a).<sup>9</sup> מבנה זה הינו תוצר שילובן של שתי אסטרטגיות פוליטיות להתמודדות עם הקונפליקט המבני בין הון ועבודה – כאשר מניעים אתנו-לאומיים מפלחים את מבנה ארגון העובדים ושוק העבודה גם יחד ומאפשרים יצירת הסדרים ריכוזיים נפרדים לסקטורים שונים בשוק (Grinberg, 1991b).

מחקרי נשען על מסקנותיו של גרינברג (1991a) אודות המבנה הניאו-קורפורטיסטי המפוצל של שוק העבודה ויחסי העבודה בישראל. בעוד גרינברג מתאר את הפילוח בין הסקטור הציבורי לבין הסקטור העסקי, כתהליך של פיצול בין עובדים חזקים ועובדים חלשים (בהתאמה) אני מראה כי תשתית הפיצול מתקיימת גם בסקטור הציבורי (הראשוני) – על בסיס אתני ומגדרי. דרך "מקרה-בוחר" של תהליך מיקור-החוץ של עבודות ניקיון במגזר הציבורי בשנות ה-50 וה-60, בוחר מחקר זה את התהליך בו מתעצב המבנה הניאו-קורפורטיסטי המפוצל בתוך הסקטור הציבורי (ולא רק בינו לבין הסקטור הפרטי) כיסוד של המערכת הניאו-קורפורטיסטית. כמו כן במקרה-בוחר זה בא לידי ביטוי האופן בו משפיעה דיפרנציאציה מבנית בכוחם של העובדים ומשמועם על ידי מנגנון האיגוד המקצועי, על שינויים בשוק העבודה.

אל מול התארגנותם של העובדים המקצועיים בסקטור הציבורי בשנות ה-50 והתחזקותם של העובדים בשנות התעסוקה המלאה (שהתפתחה החל מ-1959) אשר הובילה למרד ועדי-הפעולה בשנות ה-60 (טוקטלי, 1979; גרינברג, 1993), מציג מחקר זה מגמה הפוכה הנשענת על שיתוף פעולה בין ההסתדרות, המעסיקים הפרטיים והמדינה. מגמה זו – של מיקור חוץ בסקטור הציבורי – מציבה קטגוריות חברתיות כמגדר ואתניות, יחד עם מטענים ערכיים שעוצבו בימי היישוב, כעומדים בבסיסם של ההסדרים הניאו-קורפורטיסטים בישראל ופיצולם. וכך, מלבד חיזוקה של התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית והעשרתה, מאפשר חקר-מקרה זה להאיר את השפעתם של היבטים מגדריים ואתניים על בנייתה של מערכת קורפורטיסטית בישראל ואת חשיבות התיאוריה בהבנתו של שוק העבודה הישראלי בשנים שעיצבו את בסיסו.

---

<sup>9</sup>יש לציין כי אופיים הקורפורטיסטי של יחסי העבודה בישראל שנוי במחלוקת ותלוי בפרשנותם של חוקרים שונים בישראל. לדוגמא, ראו הדמיון והשוני במחקריהם של Grinberg, 1991 ושל Shalev, 1992.

### 1.3 – נשים בשוק העבודה – חפיפה בין מעגלי דיכוי

שוק העבודה הינו ממוגדר מיסודו – כאשר יחסי הכוח בו מוטים באופן אינהרנטי לרעת נשים, באופן שמדיר אותן משליטה מלאה בחייהן כעובדות (e.g., Padavic and Reskin, 2002). מקומן של נשים בשוק העבודה, הקשיים הייחודיים שחלים על נשים בשוק, החסמים הרבים והמגוונים העומדים בפניהן הינם היבטים שונים של חלוקת העבודה המגדרית בחברה (סבירסקי וברנשטיין, 1980; יזרעאלי ואח' 1999; Hartmann, 1979; Acker, 1999). בחלק זה אציג את התיאוריה הפמיניסטית כמסגרת תיאורטית נוספת – מסגרת שתשמש אותי להבנת כוחות ותהליכים שאפשרו "מיקור חוץ" של ענף הניקיון (המאופיין בדומיננטיות כמעט-מוחלטת של נשים בתוכו), כמו גם להבנת הקטגוריות סביבן מתקיים הפיצול אותו אנתח במגזר הציבורי בישראל. לאחר מכן אתאר בקצרה את מבנה חלוקת העבודה המגדרית שהתפתח בישראל בעשורים האחרונים; זאת לצורך הקדמה מושגית להבנת התהליכים העומדים בבסיס חלוקה זו ותוצריהם.

#### **1.3.1 – תיאוריה פמיניסטית – מגדר, מעמד וגזע: Unhappy Marriage?**

מגדר הינו קטגוריה מכווננת בכל המערכות החברתיות הסובבות אותנו – שוק העבודה, פוליטיקה, משפחה, כלכלה ומשפט ועוד. כעיקרון חברתי מארגן, נוכח המגדר בכל פעולה חברתית באשר היא - כהבניה חברתית וכתהליך, כמנגנון שעתוק וכפוטנציאל לסוכנות חברתית גם יחד (Hess & Ferre, 1987). אופן זה של בחינת היחסים המגדריים בחברה מאפשר הבנת המגדר כמערכות הקשרים השזורות בכל שדה פעולה באשר הוא. מערכות ההקשרים החברתיים הללו מכוננות את החלוקה המגדרית (בספירה הפרטית והציבורית גם יחד) בשוק העבודה ובמערכת הפוליטית ומשעתקות אותה (Orloff, 1996).

הבנת המגדר כחלק ממערכת חברתית-כלכלית הושפעה רבות מצמיחתו של הפמיניזם המרקסיסטי, העולה בתיאוריה החברתית הפמיניסטית החל משנות ה-70. לאחר הישגי התנועה הפמיניסטית מתחילת המאה ה-20 ועד שנות ה-60, ועם כניסתן המאסיבית של נשים לשוק העבודה במהלך שנות ה-60, החלה להתפתח חשיבה פמיניסטית חדשה. חשיבה זו קוראת תיגר על ההפרדה המגדרית הדיכוטומית (ציבורי/פרטי, גבר/אישה וכו') תוך הצגת החלוקה החברתית – בזירות שונות – כמורכבת יותר (Hartmann, 1979; Moller-Okin, 1991; Rosemarie, 1998);

(Ferre, Lorber & Hess, 1999). בעקבות הצורך להבין את ולהתמודד עם תנאי השוק הקפיטליסטי – על הניצול, הניכור וכן האפליה המגדרית שהוא מייצר – החלו להופיע בשנות ה-60 וה-70 תיאוריות המשלבות ניתוח מרקסיסטי יחד עם ניתוח פמיניסטי-מגדרי.

הפמיניזם המרקסיסטי רואה את דיכוי הנשים בחברה המודרנית כנובע מהתפתחותם המשותפת של הפטריארכיה והקפיטליזם כמבנים חברתיים מדכאים ומנצלים, המובילים לשעתוק מקומן השולי והנחות של נשים ביחסים החברתיים-כלכליים (Hartmann, 1979).

כתגובה לפמיניזם הליברלי, המציג את החלוקה החברתית הדיכוטומית, על בסיס מגדר, מציג הפמיניזם המרקסיסטי את החלוקה החברתית כמבוססת על מגדר ומעמד גם יחד; כשתי צורות דיכוי נפרדות (מבחינה אנליטית), הקשורות זו לזו באופן היסטורי ומשמשות לשעתוק והנצחתו של מיקום חברתי פריפריאלי – מגדרי ומעמדי גם יחד (Tong, 1998). הפטריארכיה והקפיטליזם תלויים זה בזה ומחזקים אחד את השני אהדדי, דרך עיצובו ושעתוקו של מבנה המשפחה הגרעינית המודרנית; דרך שעתוקה של חלוקת העבודה המגדרית (במרחב הפרטי והציבורי גם יחד); תוך שכלול מבני שליטה חברתיים – מגדריים ומעמדיים גם יחד.

לעומת הפמיניזם המרקסיסטי – הטוען לניצולן של נשים באשר הן תחת משטר כלכלי-חברתי קפיטליסטי – מציגות תיאורטיקניות מאוחרות יותר את תהליכי ההכפפה המגדרית כמורכבים יותר. בהשפעת תיאוריות ניאו-קולוניאליות מראות תיאורטיקניות פמיניסטיות כי המבנה החברתי מייצר קבוצות מוכפפות באמצעות בניית קטגוריות גזעיות/אתניות. החיבור בין מגדר ומוצא אתני מוביל לטענתן ליצירת מבני דיכוי מורכבים יותר (הוקס, 2006). תיאוריות פמיניסטיות אלו, מתרחקות מהניתוח המעמדי (שלטענתן הדיר את הניתוח המגדרי מתוכו כאשר הכפיף אותו לניתוח המעמדי) ובכך מוציאות את המבנה הכלכלי מתוך הניתוח החברתי.

כתגובה להתפתחויות בנייתו הפמיניסטי ולהתרחקות הפמיניזם מהניתוח המעמדי, פועלות תיאורטיקניות פמיניסטיות כגיון אקר (Acker, 1999), פטרישיה היל-קולינס (Collins, 1998, 2000) ואחרות לחידוש וחיזוק הקשר המחקרי בין מיצבים חברתיים שונים. כך מוחזר על-ידיהן המעמד לניתוח הסוציולוגי, לצד אתניות ומגדר והאופן בו הם מתפקדים יחד כמיצבים חברתיים מדכאים מפורש מחדש. פיתוחים אלו של התיאוריה הפמיניסטית מראים את המורכבות של הדיכוי החברתי ומאתגרים את התפיסה של נשים (וגברים) כקבוצה חברתית הומוגנית, תוך הצגת הפיצול בתוכה – על בסיס מעמד ומוצא אתני (או גזע). הבנת הדיכוי החברתי כתהליך מורכב מובילה לניתוח המכוון לפירוק המבנה החברתי וחיפתו כמנגנון של שילוב

מיצבים<sup>10</sup> מוכפפים (Chang, ; Collins, 2000 ; Cranshaw, 1998 ; Acker, 1999 ; Tong, 1998).  
הבנת המורכבות של שילוב המיצבים – בין קטגוריות חברתיות – אפשרה התקדמותה של  
התיאוריה הפמיניסטית והבנת המורכבות של תהליכי ההכפפה המגדריים והמעמדיים,  
כימטריות של שליטה (Collins, 2000).

בהחזרת המעמד לתיאוריה הפמיניסטית, כקטגוריה מרכזית בהבניית החברתי (לאחר  
היעלמותו היחסית מהתיאוריה הפמיניסטית בשנות ה-80 וה-90), ולדרך בה מובן המגדר, מפתחת  
אקר (1999) (ובעקבותיה חוקרות רבות נוספות) את ההבנה אודות החפיפה בין מעגלי דיכוי  
חברתיים-כלכליים. אקר מבינה מגדר, מעמד וגזע/אתניות **כתהליכים דינאמיים** המייצרים אחד  
את השני ומשפיעים זה על זה אהדדי. היא מציעה להבין את הקפיטליזם והתפתחותו כנשענים על  
מבנים חברתיים של דיכוי וניצול מגדריים, אתניים וגיאוגרפיים, כמו גם מעמדיים; זאת על מנת  
להבין היווצרותם של פערים חברתיים-כלכליים ואופן שעתוקם בחברה המודרנית. החזרת  
המעמד (והגזע/המוצא האתני) לניתוח הפמיניסטי, יחד עם הנכחת המגדר בתיאוריה המרקסית  
מאפשרים, לפי אקר, להבין את הקפיטליזם (יחד עם הפטריארכיה) כמערכת של יחסים חברתיים  
דינאמיים וקונפליקטואליים הנשענים על מימדי דיכוי חופפים (שם).

מתוך התפתחויות אלו בתיאוריה הפמיניסטית והרחבת הניתוח המגדרי צומחים  
ניתוחים חברתיים והיסטוריים אודות מגדורם של מבנים חברתיים רבים כגון שוק העבודה  
והאיגוד המקצועי, המערכת הפוליטית והמפלגות, מדינת הרווחה ועוד, המתפקדים כמבנים  
מורכבים של שליטה, משטור והנצחה של אי-שוויון (Tong, 1998). לדוגמה - Orloff, 1996 ;  
(Acker, 2006; Bergqvist, 2004; Collins, 2000). שוק העבודה הופך בניתוח זה למבנה בו גזע,  
מעמד ומגדר פועלים יחד כקטגוריות חברתיות מפלות ומייצרים שוק עבודה מפוצל – בין קבוצות  
אתניות שונות, בין גברים לנשים וכן בתוך קטגוריות אלו – המנצח פערים כלכליים-חברתיים.  
בשנות ה-60, תקופה בה הולכת ומתרחבת חדירתן של נשים לשוק העבודה בישראל, מעניין  
במיוחד לבחון את העיסוקים והמקצועות אליהם נקלטות נשים וכן חשוב להצביע על האופן בו הן  
מיוצגות בשוק העבודה ובאיגוד המקצועי. פיתוחים אלו של הניתוח הפמיניסטי יסייעו להציג  
בעבודה זו ניתוח של התפתחות העסקה קבלנית בענף הניקיון בסקטור הציבורי כתהליך של דיכוי  
רב-מימדי, שמתפתח במקביל לשינוי במאפיינים החברתיים של העובדים/ות בו ושל שוק העבודה  
הישראלי. באמצעות התיאוריה הפמיניסטית המוצגת להלן אוכל לבחון את מימדי השוליות

---

<sup>10</sup>שילוב מיצבים הוא המונח שמעניקה האגודה הסוציולוגית הישראלית למושג Intersectionality.

וההדרה השונים הבאים לידי ביטוי במבנה המשתנה של שוק העבודה בישראל ואת כינונו של 'משטר אי-שוויון' (בלשונה של Acker, 2006) ושעתוקו.

### 1.3.2 – פילוח מגדרי של שוק העבודה בישראל

כמו במרבית מדינות העולם, גם בישראל סבלו נשים (וסובלות עד היום) מאפליה והדרה – בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. זכויות כגון – זכות בחירה והיבחרות למוסדות פוליטיים, קידום הדרישה לשכר שווה בעבור עבודה שווה ועוד הינם הישגים של מאבקים נשיים רבים; אך למרות הישגים משמעותיים אלו ואחרים, אפליה מגדרית הינה תופעה בולטת בישראל (פרידמן, 1977 מתארת תופעה זו עד 1977. והיום – איזנשטדט וגל, 2001; ברנשטיין, 2008).

דפנה יזרעאלי ואח' (1999) מתארות את מבנה שוק העבודה בישראל כ"אגדת ההזדמנויות השוות" – מבנה המאפשר דמיון של שוויון הזדמנויות בין גברים ונשים אל מול מציאות שמפלה נשים בשוק העבודה ומדירה אותן מתחומי עיסוק רבים תוך הכוונתן לעיסוקים התואמים את מקומן החברתי הממוגדר (לדוגמא: דרך מערכת החינוך – יונה וספורטא, 2003; ובאמצעות מערכת שלמה של הנחות יסוד חברתיות – יזרעאלי ואח', 1999. ברנשטיין, 1987ב'; Bernstein, 1991, 1983). הסקסיזם השולט בעולם העבודה מאז התפתחותו של הקפיטליזם מוביל, לפי יזרעאלי, לחלוקת עבודה מגדרית מובהקת – כאשר הגברים ממלאים את תפקידם בכלכלת המשק המשפחתי דרך עבודה במשרה מלאה מחוץ לבית, בעוד מיקומן של נשים מוקצה למסגרות ומקצועות שיאפשרו להן לגדל "משפחה למופת" (יזרעאלי ואח', 1999; ברקוביץ', 1999; איזנשטדט וגל, 2001).

כך משחזרות עצמן הנחות יסוד חברתיות מגדריות ומביאות לשעתוק מבנה ההשכלה בחברה וכן מבנה שוק העבודה, כמבנים גבריים מובהקים. השיח החברתי בישראל, מוביל תפיסה חברתית לפיה עיקר תפקידן החברתי של נשים נמצא בטיפול הספירה הביתית; ובכך מוביל לבחירה (או ניתוב) מקצועית הנתונה במקרים רבים במסגרת זמנית וכן כמשרה חלקית<sup>11</sup>. בחירה זו (שהינה בחירה לכאורה בלבד), התואמת למערכת הערכים הסותרים הפועלת על נשים בשוק העבודה בישראל, מובילה למימוש החלקי בלבד של הפוטנציאל המקצועי והתעסוקתי של נשים בחברה (יזרעאלי, 1999). כמו כן, בחירה זו מחזקת ומשעתקת את חלקה הכלכלי של האישה

<sup>11</sup> משרה הטומנת בחובה, אל מול היתרון של מסגרת תעסוקתית מצומצמת, חסרונות רבים, ונחשבת כיום כתעסוקה לא-יציבה או פוגענית (יזרעאלי ואח', 1999; ברנשטיין, 1987ב'; Bernstein, 1983; Marshall, 1988). יש לציין כי בניגוד לחברות מערביות אחרות לא התפתחה בישראל התפיסה לפיה מקומה של האישה בבית, עם הילדים; אולם אין להסיק מכך שנשים מקבלות יחס שוויוני בכניסתן לשוק העבודה (Kraus & Yonay, 2000).

במשק הבית ובשוק העבודה כמשלים לחלקו של הגבר במערכות הללו; ולכן כשולי (- "משכורת שנייה") – בעל חשיבות ומשמעות כלכלית וחברתית פחותה ולעיתים אף כמותרות (Bernstein, 1983).

עיצובן של מערכות חברתיות-כלכליות אלו מוביל לחיזוקה של חלוקת עבודה מגדרית (המתבטאת, בין השאר, באחוז גבוה של בני מין אחד העוסקים במקצוע/ענף מסוים) ואף לקיומם של סקטורים ממוגדרים, שלמעשה נפרדים זה מזה חברתית וכלכלית. מצב זה מהווה פיצול של שוק העבודה על רקע מגדרי – כאשר ההפרדה בין הסקטורים מתבטאת בהיעדר תחרות ביניהם, בהבדל מובהק ועקבי בתנאי ההעסקה בסקטורים השונים ועוד (הרשות לתכנון כוח אדם, 1970; Izraeli, 1979; Izraeli & Gaier, 1979; Piore, 1979; Bernstein, 1983). הפרדה תעסוקתית-מגדרית זו מתבטאת בתוך מקצועות שונים (כדוגמת הפער המגדרי במקצוע הרפואה – בין רופאות ילדים מול כירורגים) כמו גם בין מקצועות בשוק העבודה (כדוגמת הפער בין אחוז הנשים והגברים בענף השירותים) וכן בין אופני העסקה (ישירה מול עקיפה) (סמבול ובנימין, 2007; Ben-Porath, 1986; Kraus & Yonay, 2000; Rogers, 2000; Tong, 2010). מבנים חברתיים אלו ומערכת ההנחות המגדריות המנחות את הפעולה החברתית בשוק העבודה, מובילים להתפתחות שוק עבודה מפוצל על בסיס מגדרי שמשמר ומשעתק את עצמו באמצעות מנגנונים שונים. מנגנונים אלו באים לידי ביטוי בחקיקה, בהסכמי עבודה קיבוציים וכן ביחסים בין-אישיים בתוך מקום העבודה (הוועדה למעמד האישה, 1978; יזרעאלי ופורז, 1980; יזרעאלי, 1999; בנימין, 2002).

ברנשטיין (1987ב') קושרת בין המימד המגדרי למימד האתני, בתהליך פיצולו של שוק העבודה בישראל. הפיצול המגדרי של שוק העבודה מתואר על ידי ברנשטיין כנשען על הנחות יסוד אודות ההבדלים האינהרנטיים בין המינים. ריכוזן הגבוה של נשים בענפי השירותים נובע לדבריה מחולשתן הבסיסית בשוק העבודה הגברי. אולם, אל מול התפתחויות במבנה החברתי בישראל (- עם הקמת המדינה והתרחבות השירות הציבורי מחד; ועם הגעתם של גלי הגירה המוניים מארצות המזרח התיכון, צפון אפריקה ואסיה מאידך) התווסף למימד המגדרי המפלח את שוק העבודה גם מימד אתני מובהק (ברנשטיין, 1987ב'; Bernstein, 1983).

ברנשטיין (1981, 1987ב') מציינת כי עם התרחבות המגזר הציבורי בשנים הראשונות לקום המדינה ובאופן מובהק יותר – בתחילת שנות ה-70 – נקלטו לשורותיו נשים רבות במגוון מקצועות הפקידות והשירות הציבורי. תהליך זה (אותו תיארת בהרחבה בפרק המבוא) היווה,

יחד עם עליית מעמדן החברתי-תעסוקתי של נשים רבות, תחילת קליטתן של נשים רבות לשורות האיגוד המקצועי (שם; וכמו שקרה במקומות אחרים, למשל - Esping-Andersen, 1990). אולם שינוי דפוס העסקתן של נשים וותיקות ממוצא אירופי התאפשר, לטענת ברנשטיין, הודות לקליטתן של המוני נשים ממוצא "מזרחי" לשוק העבודה. מעמדן החברתי-כלכלי ואפשרויות התעסוקה שהיו פתוחות בפניהן בישראל אילצו נשים אלו לעסוק בעיקר במקצועות בעלי הדימוי הנחות ותנאי ההעסקה הירודים בענף השירותים (כניקיון, בישול, טיפול בילדים ועוד) (ברנשטיין, 1981, 1987; מרגלית-שטרן, תשס"א, תשס"ו)). ברנשטיין מציינת בעבודתה כי במהלך שנות ה-60, כאשר החלו נשים אשכנזיות לנטוש את המקצועות הנחותים, עתירי העבודה, ולהיקלט בשוק העבודה הראשוני (בעיקר במגזר הציבורי, בתחומי חינוך, בריאות וממשל) מילאו את מקומן, במקצועות עתירי-העבודה, נשים מזרחיות (ולאחר סיום הממשל הצבאי בישראל ועם כיבוש הגדה המערבית – גם נשים ערביות). כך מתארת ברנשטיין את כניסתן של נשים מזרחיות רבות לענפי התעשייה (בעיקר לתחומי הטקסטיל והאלקטרוניקה, שפרחו בעיירות הפיתוח) בעוד נשים אשכנזיות החלו להיקלט למערכת החינוך "[אשר מתוקף היותה] סוכן מודרניזציה נתן העדפה ברורה לנשים אשכנזיות..." (ברנשטיין, 1981).

הבנת האופן בו מרבדים מגדר, מעמד ואתניות את שוק העבודה בישראל הינה מפתח לפענוח/הסבר חלקים מרכזיים של הכלכלה הפוליטית והמרכיבים עליהם היא בנויה. כמו כן, הבנת תפקידה של ההסתדרות, כאיגוד המקצועי הגדול והמשמעותי בישראל, בתהליך בנייתו של הריבוד האתני-מעמדי-מגדרי, מאפשרת הסבר רחב יותר של התהליכים המכוננים העומדים בבסיס שוק העבודה הישראלי; וכן מאפשרת פיתוחם של הכלים בעזרתם ניתן להתמודד עם פילוחו של שוק העבודה.

#### **1.4 – על האיגוד המקצועי – היסטוריה והתהוות**

שורשיהם של ארגוני העובדים נעוצים בתחילת המהפכה התעשייתית באירופה, במאה ה-19, עת החל שינוי משמעותי בתנאי החיים של העובדים השכירים – עיור מאסיבי, מעבר מעבודה חקלאית עצמאית או צמיתה לעבודה שכירה בתעשייה המתפתחת ועוד (Olsson, 2001). התארגנות העובדים במקומות עבודתם (ומאוחר יותר במסגרות רחבות יותר של ענף תעסוקתי, משק לאומי ובין לאומי ועוד) נבעה מהתעצמות תנאי החיים הירודים עם תחילת המהפכה התעשייתית; כוונה לצמצום אי-השוויון בין עובדים ומעסיקים ולמען שיפור שכר העובדים וכינון

מדיניות שוויונית במסגרת המדינה; והושפעה מרעיונות רדיקאליים ומפלגות פוליטיות שהתפתחו באותה תקופה באירופה (Streeck, 2001).

מקורה של הספרות העוסקת בארגוני-עובדים הוא בתיאוריה המרקסיסטית של שלהי המאה ה-19, אולם עם התפתחות תנועת העבודה העולמית במהלך המאה ה-20, הפכה גם הכתיבה על ארגוני-העובדים מגוונת ומורכבת יותר. כך סוציולוגים החלו לעסוק בקשרים שבין ארגונים אלו לבין מפלגות פוליטיות וההשפעות שלהם זה על זה (Crouch & Pizzorno, 1978). אחרים בחנו את השפעת ארגוני העובדים על הכלכלה ואת השינויים שחלו בארגונים אלו עם התפתחות הקפיטליזם (Ebbinghaus & Visser, 2000) וכן את השפעתם על המדינה ומנגנוניה (Crouch, 1993).

בתחילת דרכם, נתפסו ארגוני העובדים כבעלי אג'נדה מהפכנית רדיקלית, השמה לה את ביטול הרס-הקפיטליזם למטרה עליונה<sup>12</sup> - מתוך הקשר החזק שהתקיים ביניהם לבין מפלגות שמאל ועם פריחתן של תיאוריות סוציאליסטיות רדיקאליות (Panitch, 1980). אולם עם הזמן הפכו ארגוני העובדים לשותף מן המניין ביחסי העבודה, כגורם מרכזי בעיצובו וויסותו של שוק העבודה המדיני וכבעלי מונופול בייצוגם של עובדים. העדפת הפעולה הישירה והמהפכנית התחלפה לאורך המאה ה-20 במו"מ קולקטיבי וריכוזי עם המעסיקים והמדינה על תנאי העסקה ומדיניות רווחה, באופן המפגיש את האינטרסים של העובדים (ברווחה ועצמה פוליטית) עם האינטרסים של המעסיקים (בהצבר ההון) והאינטרס של המדינה (בשיתוף הפעולה של האזרחים עם מנגנוני השליטה של המשטר). בדרך זו נוצרו מנגנונים של שיתוף פעולה בין שלושת השחקנים הללו – מנגנונים שאפשרו את שיפור איכות החיים של העובדים, יחד עם שימור הסדר הכלכלי-חברתי הקיים. זאת במקביל להיחלשותן של מפלגות השמאל במערכת הפוליטית, ולתהליכי קואופטציה שעברו ארגוני העובדים (Streeck, 2001; Panitch, 1980).

במקביל לבסיס השוויוני העקרוני, המנחה פעולתם של ארגוני העובדים, רבים מהם נבדלים ברעיונותיהם ובאידיאולוגיה המנחה אותם, כמו גם במפלגות הפוליטיות עימן הם קשורים. כך קיימים בארצות אירופה ואמריקה בכפיפה אחת ארגוני עובדים סוציאליסטיים וליבראליים, ארגונים דתיים וחילוניים, דמוקרטים ולא-דמוקרטיים; יחד עם ארגונים בעלי אוריינטציה לקבוצות אתניות או מגדריות ספציפיות (Olsson, 2001). ארגונים אלו היו שותפים בייסוד המודלים השונים הקיימים היום להסדרתו של שוק העבודה ויחסי העבודה בתוכו; לתיווך

<sup>12</sup>ראו למשל אצל שנהב (1995) – ע"מ 107-83.

בין העובדים והמעסיקים וייצוג של הראשונים במסגרת המדינה לצורך כינון מערכות חוקים ותקנות פרוגרסיביים (Friedenson, 2001). יש המייחסים את הצלחתם של ארגוני העובדים בהתבססותם של משטרים דמוקרטיים במדינות אירופה כמשטרי רווחה הקיימים במדינות מערב אירופה ובייחוד בארצות הסקנדינביות (Esping-Anderson, 1990). במדינות אלה שיעור העובדים החברים בארגונים אלו גבוה (באופן יחסי) והשפעת ארגוני העובדים על סדר היום הכלכלי-פוליטי משמעותית וניכרת; כחלק מוויסות הקונפליקט המעמדי וצמצום הפערים החברתיים.

תפקידם הייחודי של ארגוני העובדים, בוויסות הקפיטליזם המודרני וצמצום אי-השוויון האינהרנטי לשיטה כלכלית זו, הפך במאה ה-20 למרכזי ביותר בתפקודה של מדינת הלאום. הפרדת שכרם ותנאי חייהם של העובדים מחוקי השוק החופשי; יצירת הסדרי חקיקה ומיסוד של מנגנוני רווחה בעלי אופי אוניברסאלי; יחד עם מיתון שאיפותיו של מעמד העובדים לשליטה מוחלטת על אמצעי הייצור ועל מנגנון המדינה. הישגים אלו ואחרים מאפשרים גיבוש של סולידריות חברתית בין-מעמדית מרוסנת, המהווה אחד הגורמים העיקריים העומדים בבסיס מדינות הלאום בימינו.

#### 1.4.1 – נשים באיגוד מקצועי

אל מול שאיפתם לשוויון וצמצום פערים בין בני-אדם, עד שלהי המאה ה-19 (ובמקרים רבים – תחילת המאה ה-20) הדירו ארגוני העובדים כמעט מחצית מהאוכלוסייה מחברות בהם, כאשר נשים עובדות לא הורשו כלל להצטרף לאיגודים מקצועיים (Jhabvala, 2001). השליטה הגברית בשוק העבודה לאורך תקופה מכוננת זו (מאז המהפכה התעשייתית) הובילה להקמתם של ארגוני העובדים כארגונים הנשלטים על ידי גברים ומנוהלים על בסיס תפיסת עולם פטריארכאלית מובהקת. כך, בארה"ב ומדינות אירופה לא הורשו נשים להצטרף לארגוני עובדים לאורך עשרות שנים – מתוך חשש ממתן לגיטימציה לכניסתם לשוק העבודה. גם שנים מאוחר יותר (במהלך המאה ה-20), עם קליטתן לשורות האיגוד המקצועי, מצאו עצמן נשים במדינות אלו בשולי ארגוני העובדים, כאשר ענייניהן הייחודיים לא מקבלים ביטוי ומענה (Jhabvala, 2001); Kessler-Harris, 1982 pp. 160-171). אפיון של נשים ככוח עבודה זול וכתחליף פוטנציאלי לעובדים מאורגנים (ובמקרים מסוימים אף ככוח לשבירת שביתות של עובדים); יחד עם תפיסה פטריארכאלית לפיה מקומן של נשים אינו בשוק עבודה כי אם בטיפול במשק הבית ובמשפחה,

הובילו לדחיית התארגנותן המקצועית ואף לפעולות קיצוניות יותר כדרישה של ארגוני העובדים להוצאתן ממקום העבודה/מהשוק (Kessler-Harris, 1982. pp. 164-171).

חוקי העבודה, שאת חקיקתם קידמו ארגוני העובדים כחלק ממאבקם למען זכויות מעמד העובדים במאה ה-19 ותחילת המאה ה-20, הגבילו באופן משמעותי ומוצהר את השתתפותן של נשים בשוק העבודה ודחקו אותן לתחתית מבנה התעסוקה והריבוד כחלק ממדיניות מקצועית של ארגוני העובדים לשימור כוחם של העובדים (הגברים), כפיתרון הקיצוני להתמודדות עם תחרות בשוק העבודה (Bonacich, 1979). הרטמן (1976; 1979) הסבירה תופעה זו כעדות לחלחול הפטריארכיה משוק העבודה לארגוני העובדים ומנגנון המדינה, הנשלטים על ידיה וכאמצעי בידי גברים להנציח שליטתם בשוק העבודה תוך שמירה על ממדן השולי של נשים (וקבוצות חברתיות מוכפפות נוספות [Hartmann, 1979]). למרות התפתחויות ותמורות שונות, כסקציות ארגוניות ופוליטיות של נשים, עליהן ארחיב בהמשך, מצב זה נמשך לאורך המאה ה-20, כאשר ייצוגן של קבוצות חלשות או מוחלשות על ידי ארגוני עובדים, באופן שווה המאפשר לחבריהן לשנות את תנאי חייהם באופן לגיטימי ומאורגן, מתבצע בצורה חלקית בלבד (Diamond & Harstock, 1981).

למרות ייצוג-החסר של נשים באיגוד המקצועי, מציג אספינג-אנדרסון (Esping-Andersen, 1990) עלייה משמעותית בהשתתפותן של נשים בארגוני עובדים במדינות אירופה בין 1970 ל-1980. לטענתו נובעת עלייה זו מהתרחבות מדינת הרווחה והמגזר הציבורי באירופה (יחד עם עליית נתחם של ענפי השירותים בכלכלות המערביות, בהם מועסקות נשים בשיעורים גבוהים), בתקופה זו. עובדי המגזר הציבורי מאוגדים בשיעור גבוה יותר מעובדי המגזר הפרטי (לרוב מתוך בריתות פוליטיות-היסטוריות בין המדינה וארגוני העובדים); לפיכך, כניסתן של נשים לשוק העבודה, דרך התרחבות מדינת הרווחה והמגזר הציבורי בשנות ה-70, הביאה לגידול בשיעור חברותן של נשים והשתתפותן בארגוני העובדים (Esping-Andersen, 1990). בשנים אלה, של התחזקות התנועה לזכויות האזרח והאדם, עוצב מחדש מושג האזרחות סביב הדרישה לשוויון מגדרי, מעמדי ואתני לכלל אזרחי המדינה; ואיגודים מקצועיים החלו לשאוף לייצג את כלל האזרחים בחברה מסוימת, לרוב לפי מקומות עבודתם (גרינברג, 1996 ב'13). כך מהווה תקופה

---

<sup>13</sup> חשוב לציין שתהליך זה אינו מיידי וברור בכל חברה ולרוב הוא מתרחש באופן איטי והדרגתי כחלק משינויים רחבים יותר בחברה, כגון עלייה בשיעור הנשים ובני/ות המיעוטים האתניים המשתתפים בשוק העבודה הפורמאלי (Esping-Andersen, 1990).

זו (של אמצע המאה ה-20) תקופת מהפך בתהליך הפמיניזציה<sup>14</sup> של ארגוני העובדים, עם מיסוד השאיפה לקליטה של נשים רבות ככל הניתן לשורות ארגוני העובדים; שאיפה שהובילה להתאמת המבנה הארגוני ותרבותו לקליטת נשים ושילובן, יחד עם הקמתן של מסגרות ארגוניות ייחודיות לנשים – עליה ארחיב בהמשך (יזרעאלי, 1983; ברנשטיין, 1987ב'; הרצוג, 1999; מרגלית-שטרן, 2006; Kessler-Harris, 1982; Hartmann, 1979).

סיבה נוספת לעלייה בשיעור חברותן של נשים בארגוני העובדים נראית גם בירידה החדה בשיעור העובדים המאוגדים בארגוני עובדים בעשורים האחרונים. השינויים שעברו כלכלות המערב – במעבר מכלכלת ייצור לכלכלת שירותים – הובילו לשינוי מדיניותם של ארגוני העובדים כלפי נשים, המהוות רוב מספרי במקצועות השירותים. כך, הידרדרות כוחה והשפעתה של תנועת העבודה בכלכלות המדיניות בעולם המערבי, יחד עם עליית שיעור בנייות קבוצות מיעוט המשתתפים בשוק העבודה הביאו לעליית חשיבותם של אלו, כקהלים חדשים עבור איגודים מקצועיים – לגיוסם והעצמתם (Kirton, 1999).

פמיניזציה של האיגוד המקצועי מתרחשת בדרכים מגוונות ומאפשרת, כאמור, שינויה של תנועת העבודה תוך הכללתן של קבוצות רבות ככל האפשר לאחר הדרה ודחייה ארוכת שנים. במקביל לשינויים המבניים שתוארו לעיל, מתרחש תהליך שינוי זה גם באופן אקטיבי: דרך יצירת תכניות הכשרה וחינוך של נשים המקדמות התפתחותה של תודעה פמיניסטית וזהות נשית איגוד-מקצועית (Kirton & Healy, 2004; Greene & Kirton, 2002); על ידי פיתוח רשתות חברתיות אלטרנטיביות (Kirton, 1999); באמצעות יצירת פלטפורמות להתארגנות מקצועית נפרדת ועצמאית של נשים (Kirton & Healy, 2004; Munro, 2001; Briskin, 1993); וכן באמצעות הבטחת מכסות לנשים בדרגי הנהגה שונים של הארגון (Krook, Lovenduski & Squires, 2009).

רוזנפלד וקלברג (1990) מאמצים את החלוקה של גולדתיורפ (1985) בין מדינות בהם מתקיים פיצול בשוק העבודה ('מדינות דואליות') לבין מדינות בהם קיים המבנה הניאו-קורפורטיסטי של יחסי העבודה ('מדינות ניאו-קורפורטיסטיות'). במדינות הדואליות נראה את השפעתו הממגדרת של השוק ברמה הכלכלית והחברתית, כאשר נשים ימוקמו לרוב בשלבים הנמוכים של סולם הריבוד החברתי ובעיסוקים נמוכי-סטטוס ושיעורן בשוק העבודה ובארגוני העובדים יהיה נמוך. לעומת זאת, במדינות הניאו-קורפורטיסטיות נראה ניסיונות בלתי פוסקים

<sup>14</sup> כוונתי במושג זה היא לעלייה בשיעור השתתפותן של נשים באיגוד המקצועי.

לקידום תעסוקת נשים וכן התערבות רבה של מסגרות חברתיות במטרה לצמצם הפערים המגדריים בשוק העבודה (כגון – איגודים מקצועיים) (Rosenfeld & Kalleberg, 1990).

אמנם קיומם של איגודים מקצועיים מונופוליסטיים, בעלי אינטרס מוצהר בצמצום פערים (מגדריים, מעמדיים, אתניים ואחרים בין עובדים בפרט ואזרחים בכלל), מהווה אינדיקציה לניסיון להילחם באי-השוויון האינהרנטי בשוק העבודה הקפיטליסטי. אולם כפי שניתן לראות במקרה הישראלי (כמו גם במקרים אחרים) הם אינם מבטיחים הענקת משקל שווה לכלל הגורמים המרבדים את החברה, דהיינו – לכלל הקבוצות החברתיות ואף ניתן לראות את השפעתן של הנחות יסוד מפלות ומדירות ביחס להבדלים מעמדיים, אתניים ומגדריים על פעולתם. בכל האפשרויות המוצגות לעיל נוכחותן המועטה של נשים ברמות הגבוהות של מנגנוני מדינת הרווחה והאיגוד המקצועי מובילה לשימור מידת השפעתן המועטה על סדר העדיפויות הכלכלי-פוליטי (ברמות המפעל, כמו גם ברמות הגבוהות והרחבות יותר, של המדינה); ומכאן גם לעיסוקם המועט של ארגוני העובדים באינטרסים מגדריים (Bergqvist, 2004; Boston, 1987; Quinn, 2004).

דחיקתן של נשים (יחד עם קבוצות מיעוט נוספות) ממבנה ההזדמנויות של האיגוד המקצועי (Quinn, 2004), מובילה להצעתן (ומאוחר יותר גם תביעתן) של נשים רבות מתוך תנועות העבודה ומחוצה להן, לפעולה איגוד-מקצועית ייחודית ונפרדת המייצרת התארגנויות נשיות באופיין ובהנהגתן דרך "Separate Organizing". התארגנויות אלו יוכלו להעלות לסדר היום הכלכלי והפוליטי דרישות 'נשיות', שאינן נשמעות בתוך המבנה הגברי הקיים בארגוני העובדים (Diamond & Harstock, 1981; Sapiro, 1981). חשיבות הקטגוריה המעמדית להבנת המציאות ולעיסוק באיגוד מקצועי אינה יורדת בהצעות אלה, אולם לקטגוריה זו מתווספת ההבנה אודות עצמתו של המגדר בכינון יחסים חברתיים, ביצירת פערים ובהדרת קבוצות מיעוט. מכאן נובע הרצון לקיים פעולה ארגונית (ולרוב גם חינוכית, הכשרתית ועוד) נפרדת – איגוד מקצועי של נשים – למען נשים ועל ידי נשים; ועל ידי כך לאתגר יחסי כוח מגדריים (ומעמדיים) בשוק העבודה (Diamond & Harstock, 1981; Kirton & Healy, 2004; Briskin, 1993).

מקור ההתארגנות-הנפרדת כפעולה ארגונית/איגוד-מקצועית נשית, המופרדת (לרוב, באופן חלקי בלבד) מהאיגוד המקצועי הגברי בבסיסו, נמצא בתחילת המאה ה-20. קסלר-האריס כותבת על התארגנותן הנפרדת של נשים מחוץ לאיגוד המקצועי כאפשרותן היחידה לפעול במאורגן לשינוי תנאי העסקתן ובייחוד – לשינוי מדיניות האיגוד המקצועי כלפי נשים והכלתן

בתוכו כשוות (Kessler-Harris, 1982. pp. 165-170). אולם גם הכלתן של נשים בתוך מסגרת האיגוד לא הובילה להיעלמותם של פערים מגדריים בתוכו ומחוצה לו (שם. ע"מ 259-264). ההתארגנות-הנפרדת נובעת מתוך ההבנה ששוק העבודה הינו מבנה מוטה מגדרית לרעת נשים ובמקרים רבים – מפוצל על בסיס מגדרי (לרוב, במקביל לפיצולים נוספים על בסיס אתני ומעמדי (Bernstein, 1983 ; Piore, 1979 ; Bonacich, 1972)). כמו מבנה זה, כך גם האיגוד המקצועי, בפעולתו לתיקון עיוותי השוק והקפיטליזם, לוקה בעיוורון-מגדרי ומכוון פעולתו לעובד-הגבר (Curtin, 1999 ; Briskin, 1993).

דרך שימת לב והדגשת צרכים ייחודיים של קבוצות חברתיות הסובלות מאפליה בשוק העבודה (- כגון נשים, קבוצות מוגזעות ועוד), צמחו באיגודים מקצועיים ברחבי העולם מבנים ותתי-מחלקות המיועדים לתת מענה לצרכים הארגוניים-פוליטיים של אוכלוסיות אלה – מחלקות לאיגוד מקצועי של נשים, הכשרה וקידום של פעיליות איגוד-מקצועי מקבוצות אתניות שונות (שחורים, היספאנים וכדומה) ועוד (Leah, ; Briskin, 1993 ; Kessler-Harris, 1982). עובדה מעניינת (Guillaume & Pochic, 2011 ; Kirton & Healy, 2004 ; Curtin, 1999 ; 1993) היא החפיפה (או הקרבה הארגונית) בין מבנים אלה בתוך האיגוד המקצועי – בין מחלקה לאיגוד נשים ובין מחלקה לארגון בניות מיעוטים אתניים באותו ארגון. עובדה זו מעידה, לדעת Leah (1993) על שיקופה של המציאות החברתית כלכלית (בה נראה במקרים רבים חפיפה ניכרת בין מימדי הדרה/דיכוי של קבוצות חברתיות שונות) במבנה האיגוד המקצועי (הפועל לשנות אותה). תופעה זו דורשת התמודדות מורכבת יותר, המקבלת ומאפשרת הכלה של- והתמודדות עם חפיפה בין מימדי שוליות/דיכוי שונים. כך חופפים פערים באיגוד המקצועי במידה רבה לפיצול בין קבוצות חברתיות בשוק העבודה. האיגוד המקצועי, כמבנה שתפקידו לשנות ולאתגר את שוק העבודה, מוצא עצמו מידמה למערכת אותה הוא מעוניין לשנות: מתפתחים שוקי עבודה פנימיים באיגוד המקצועי (Guillaume & Pochic, 2011); נוכחות של נשים הולכת ומצטמצמת עם ההתקדמות בדרגי ארגון העובדים (Quinn, 2004); וכן ישנה רתיעה מהתייחסות לתופעות אלו ושינוין (Munro, 2001). כך, למרות מראית-עין של צמצום הבדלים ופערים מגדריים באיגוד-המקצועי המתפתח ומשתנה, ניתן להבחין כי עם כניסתן למבנה הארגוני ודרישתן להפניית משאבים לצרכיהן, הופכות הקבוצות החברתיות שהודרו עד כה ממבנה הכוח למושאי השליטה שלו.

בעבודה זו אני בוחן את תהליכי ההתארגנות-הנפרדת של נשים באיגוד המקצועי כמהלך המאפשר יצירתו של מרחב פוליטי (גרינברג, 2007) – כאשר באמצעות ייצוג מגדרי ייחודי מתאפשרת הכלה של דרישות פוליטיות ובניית חלל נוסף לתיווך, בין הנהגת הארגון לציבור העובדים/ות המיוצג בתוכו. פתיחתו של מרחב פוליטי, בתהליך של העלאת דרישות כלכליות-פוליטיות כלפי ההנהגה, יכול להוביל לדמוקרטיזציה של מבנה האיגוד-המקצועי – על ידי ייצוג מהימן יותר של שוק העבודה ופעולה רחבה יותר לשינויו. אולם במידה ופתיחה של מרחב פוליטי לא מובילה לשינוי מבני של נורמות וערכים בתוך הארגון, יכול תהליך זה להסתיים במהרה בספיגת הלחצים החיצוניים והדרישות אל תוך המבנה הקיים ולשעתוק שוליותם של קבוצות חברתיות שונות. אפשרות כזו סוגרת את המרחב שנפתח לייצוגן של קבוצות נוספות אלו ומובילה לחיזוק השליטה עליהן ותחושת החולשה של חבריהן.

### **1.5 – סקירה מבנית היסטורית**

בסיסו של המחקר נמצא בהבנת המורכבות ואי-האחידות המבנית – של המדינה ומוסדותיה וכן של ההסתדרות – והצורך בפירוק אנליטי של הקשרים בתוכם וביניהם. כמו כן, ניתוח המוסדות הללו נשען על מחקרים קודמים שהציגו את המורכבות של תפקודם – בעיקר זו של ההסתדרות – כמנגנוני שליטה על משאבים ואוכלוסיה. החיבור הפוליטי והכלכלי בין שני המוסדות – המדינה וההסתדרות – הוביל בשנות ה-70 לפיצול ביחסי העבודה בין הסקטור הפרטי לבין הסקטור הציבורי. במהלך עבודה זו אראה שפיצול זה נשען על מנגנונים מוקדמים יותר של שיתוף פעולה וכן על הבניות חברתיות – סביב מגדר, מעמד ואתניות – שפעלו ליצירת פיצול של שוק העבודה כבר עשר שנים לפני-כן. לצורך ביאור הבסיס האמפירי של עבודתי אפרט להלן את המוסדות העיקריים השותפים לתהליך בו היא תתמקד:

- ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל<sup>15</sup> (להלן – ההסתדרות) – מבנה פוליטי רב-תפקודי המהווה אחד מבסיסי הכוח של תנועת העבודה (כאשר השני הוא מפא"י ולימים – מפלגת העבודה). ההסתדרות מספקת שירותים ל'אזרחיה' וכן תעסוקה שהיא משיגה באמצעות חברת-העובדים (ועד 1959 גם באמצעות לשכות התעסוקה שבשליטתה). כמו-כן, באמצעות המחלקה לאיגוד מקצועי (להלן – האגו"מ) שולטת ההסתדרות על המתרחש בשוק העבודה כארגון-עובדים 'מטעם'. עובדה זו הובילה לעליית המתח בין הון ועבודה בתוך

<sup>15</sup>ב-1965, עם ההחלטה לאפשר כניסתם של עובדים ערבים לשורות ההסתדרות, שונה שמה להסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל. שם זה נשמר עד הרפורמה המבנית בה, ב-1994.

ההסתדרות שהצריך ויסות ופיקוח מתמיד (פרידמן, 1977). האגו"מ הינו מחלקה הממונה על ידי המפלגות השולטות בהסתדרות ואינו מסתמך על ייצוג עובדים וכן לא משקף את כוחם בשוק העבודה. מבנה זה נסמך על חולשת העובדים בשוק העבודה (בהינתן עודף היצע) ותלותם במנגנון הפוליטי לצורך שיפור בתנאי עבודתם. מחלקה זו, שהורכבה מעסקני המפלגות, פעלה לאורך השנים לשימור כוחה ושליטתה על העובדים לאור תנאי השוק המשתנים (גרינברג, 1993; 1996).

- המחלקה לאיגוד-מקצועי – כפי שצינתי לעיל, האגו"מ הינו מנגנון השליטה של ההסתדרות הכללית על שוק העבודה, באמצעות מערכת ארגון-עובדים היררכית של קבלת החלטות. האגו"מ הינו מחלקה (והחל מ-1970 – אגף) מרכזית בהסתדרות, הבנויה כמוסד המאגד תחתיו את כלל מסגרות הייצוג של העובדים – ועדי העובדים – תוך הכפפתם לסמכות הארגונית העליונה, היא מזכירות המחלקה. מזכירות המחלקה **ממנה** נציגים מטעמה לעמוד בראש מסגרת הייצוג, היא האיגוד-המקצועי (על-פי ענף מקצועי/מספר ענפים), אשר נושאים ונותנים - **כמחזיקי תיק** – בשם העובדים על תנאי העסקה ועוד. מחזיקי-התיק נבחרים להנהגת ההסתדרות בבחירות מפלגתיות וממונים עפ"י מפתח מפלגתי לכהונתם על ידי מזכיר המחלקה לאגו"מ (הממונה בתורו ע"י מזכ"ל ההסתדרות)<sup>16</sup>. מבנה זה מאפשר להנהגת המחלקה, באמצעות מזכירי האיגודים (מחזיקי התיקים) לרסן את תביעות השכר של העובדים, על ידי סמכות גוברת במו"מ מול המעסיקים. לאורך השנים בהם קיימת ההסתדרות הצליחו קבוצות עובדים חזקות להתנער ממסגרת השליטה הזו, על ידי מיסוד בחירה ישירה למזכירות האיגוד-המקצועי בתחום עיסוקם; מה שאפשר הרחבה של כוח המיקוח שלהן במו"מ מול המעסיק וכן בדרישותיהן מההסתדרות לחופש-פעולה<sup>17</sup>. זאת בניגוד לקבוצות עובדים חלשות יותר, שנשארו תחת מבנה השליטה הפוליטית כאשר דרישותיהן נשארות מקופחות ולא ממומשות בחלקן (טוקטלי, 1979).

- תנועת הפועלות – זוהי מסגרת לייצוגן של נשים בתוך תנועת העבודה, שהוקמה במקביל לתהליכי ההתארגנות הפוליטית ביישוב היהודי בישראל (במהלך העשור השני של המאה ה-20). מתוך תהליכים של ספיגת התנגדות פוליטית, הטמעה תנועה זו אל תוך מנגנוני תנועת העבודה ובראשם ההסתדרות ולמעשה נשלטה על ידי מוסדות התנועה הגבריים. עם כניסתה של תנועת הפועלות לתוך ההסתדרות, הלכה והתמסדה תלותה – הכלכלית והפוליטית – במוסדותיה ובהנהגתה ופעולתה התעצבה סביב מטרות השליטה של ההסתדרות. לתנועה זו היו במהלך השנים בהן עוסק המחקר שני מוסדות עיקריים: מועצת הפועלות, שתפקדה כהנהגת התנועה

<sup>16</sup> להרחבה ראו – שירום, 1983.

<sup>17</sup> דוגמאות ספורות לקבוצות עובדים חזקות ניתן לראות בענף התחבורה (המכיל את הועדים בנמלים, ברכבת ישראל, רשות שדות התעופה ואחרים) וכן בענף התשתיות (המכיל את הועדים של חברת החשמל, 'מקורות' – חברת המים הרשמית של ישראל ועוד).

וכזרוע-מבצעת שלה בתוך ההסתדרות; וארגון אמהות עובדות, שפעל כמסגרת תרבותית-חינוכית לחיזוק שליטת התנועה על נשים ברחבי הארץ, באמצעות הקמת מוסדות חינוך (גני ילדים, מסגרות לימודיות והכשרתיות לנשים ועוד)<sup>18</sup>.

- דמי ארגון – מושג זה מבטא את האינטרס הכלכלי של ארגון העובדים לפעול להסכמה עם מעסיקים. המחלקה לאגו"מ חותרת לכינון יחסי-עבודה קיבוציים עם מעסיקים רבים ככל-האפשר, כארגון המייצג עובדים במקומות עבודה שונים. בהסכמים אלו נקבעים תנאי ההעסקה וכן מעמד ההסתדרות במקום העבודה, יחד עם העברת כספים ישירה להסתדרות – חברי הסתדרות מעבירים את דמי-החבר ישירות מתלוש השכר<sup>19</sup> ואלו שאינם חברים מעבירים דמי-ארגון<sup>20</sup>. כסף זה משולם כדמי-חסות, כאשר העובד/ת מכוסה תחת הסכם קיבוצי, והוא מהווה אחד מהבסיסים הכלכליים המרכזיים של ההסתדרות (באותה תקופה – יחד עם קופת החולים הכללית וחברת העובדים)<sup>21</sup>.

- טיפול – מושג זה מבטא את השאיפה הבסיסית של ההסתדרות לשליטה – על ציבור העובדים בפרט ועל כלל האוכלוסייה הנמצאת תחת שליטה ישראלית בכלל. פעולת ההסתדרות מכוונת באופן רשמי לארגון עובדים במקומות עבודתם וייצוגם ועל ידי כך יצירת אפשרות לשינוי תנאי ההעסקה ויחסי העבודה במקום. טיפול ההסתדרות, שמשמעותו היא ייצוג כפוי של העובדים ללא ארגונים ושמיעת דעתם, נעשה במצבי חולשה וחוסר-עצמאות של העובדים וכפונקציה של התלות שלהם במנגנוני הארגון<sup>22</sup>.

- הסקטור הציבורי – שם כולל לכלל המעסיקים שאינם פרטיים. במשך שנים רבות החזיק הסקטור הציבורי בישראל חלק ניכר מהכלכלה המקומית – החל משירותים ציבוריים כרווחה ובריאות וכלה בתעשייה ותחבורה (למ"ס, 1970). על סקטור זה חלו הסכמים קיבוציים מיטיבים, אשר במהלך שנות ה-60 וה-70 הפרידו אותו באופן משמעותי מהסקטור העסקי. בספרות הסוציולוגית עליה אני מסתמך נחשב הסקטור הציבורי בכללותו לסקטור ראשוני, בו תנאי העסקה טובים וביטחון תעסוקתי גבוה (גרינברג, 1996). זאת מתוך הישענותו על תקציבי המדינה וההסתדרות וצרכיהן הפוליטיים ולא על מאזני הרווח וההפסד של המעסיקים הפרטיים וההסתדרותיים.

<sup>18</sup> להרחבה ראו – ברנשטיין, 1987א; יזרעאלי, 1983; מרגלית-שטרן, 2006.  
<sup>19</sup> עד 1995 (- הפרדת קופת החולים הכללית מההסתדרות) דמי החבר להסתדרות כללו את תשלום החברות בקופת החולים הכללית. תשלום זה הועבר במאוחד, על ידי חברי הסתדרות ונקרא "המס האחיד" ששיעורו היה כ-2.2% מגובה שכר העובד/ת. ראו למשל בהסכם הקיבוצי לדוגמה (פרק 3).

<sup>20</sup> דמי הארגון נוכו משכר העובדים עליהם חל הסכם קיבוצי מתוקף תיקון לחוק הגנת השכר משנת 1964. שיעור דמי הארגון הינו 0.8% מגובה השכר.

<sup>21</sup> להרחבה בנושא ראו גם גרינברג, 1993.

<sup>22</sup> ראו גם גרינברג, 1996.

## סיכום

הספרות המחקרית העוסקת בתהליכי הניאו-ליבראליזציה של החברה, של שוק העבודה וכן של השיח הציבורי, מנתחת תהליכי מיקור-חוץ העוברים על הסקטור הציבורי כתופעות הנגזרות מאידיאולוגיה מוסדרת, הדוגלת בעליונותו של המשק הפרטי על-פני הציבורי וכן בהפרדה בין תפקודי ליבה ופריפריה בתוך ארגונים. הספרות העוסקת בשוק העבודה הניאו-ליבראלי גם מציגה תופעות אלו כתוצר של שלושת העשורים האחרונים ושל המשברים הכלכליים שהביאו עימם. כך מציגים לנו חסידי הגלובליזציה, לצד חוקרות מגדר ויחד עם היסטוריונים חברתיים את ההעסקה הקבלנית, העקיפה, כתוצר של פרדיגמה כלכלית-חברתית, התלויה בהתפתחויות עולמיות – היחלשות המדינה ומנגנוני אספקת השירותים שלה, התחזקות ההון על פני העבודה ועוד – שהחלו בשלהי שנות ה-70 וביתר שאת בתחילת שנות ה-80.

לעומת ספרות זו, המסבירה חלק ניכר מתופעת ההעסקה העקיפה, אני בחרתי במחקרי להסתייע במסגרת שונה, שתסייע לי להסביר את העובדה שהעסקה קבלנית בניקיון מופיעה 25 שנה לפני צמיחתה של אידיאולוגיה ניאו-ליבראלית (לכל הפחות). כך אני מעוניין לבחון את התהליך – שמופיע בענף הניקיון כבר במהלך שנות ה-50 – במסגרת המדינה והיחסים בינה לבין ארגונים נוספים בתחומה, אשר היו באותה תקופה חזקים ומשמעותיים לסדר הכלכלי-פוליטי ועיצבו. אני טוען כי תופעת הקבלניזציה של ענף הניקיון במגזר הציבורי בשנות ה-50 וה-60 הינה חלק משמעותי בתהליך היווצרותו של הקורפורטיזם הישראלי, הנשען על פיצול שוק העבודה ברמות שונות – בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, אולם גם בתוך הסקטורים השונים – המתמסד כחלק משותפות בין ההסתדרות, המעסיקים הפרטיים והמדינה. בעבודה זו אראה כי פיצול הקורפורטיזם הישראלי אינו מתבצע כתהליך חסר צבע, מין ומקום – הוא תהליך של פיצול שוק העבודה על בסיס מגדר, מעמד ואתניות. הקבלניזציה של ענף הניקיון מהווה למעשה מקרה-בוחן לאופן בו פיצול זה מתקיים וכן למנגנונים והמוסדות הפוליטיים המאפשרים את מיסודו ושעתוקו.

באמצעות התיאוריה הפמיניסטית אבחן בעבודה זו את המבנים החברתיים המייצרים את חולשת העובדות המועסקות במקצוע הניקיון ומהם המנגנונים המאפשרים שליטה עליהן והחלשתן. חיבורה של התיאוריה הפמיניסטית – המאפשרת הבנתו של מגדר כחלק ממספר מבנים חברתיים מדירים כגזע ומעמד – עם התיאוריה של פיצול שוק העבודה, תאפשר מבט מעמיק יותר על התפתחותה של ההעסקה הקבלנית כתהליך של פיצול שוק העבודה על רקע מגדרי, אתני

ומעמדי. זאת כחלק ממערכת יחסי-העבודה הניאו-קורפורטיסטית הצומחת בישראל באותן שנים.

מחקרי הארכיוני חושף כי המנגנונים המאפשרים למבנים אלו להתמסד כמאפיינים טבעיים-לכאורה של ענף הניקיון, אינם גלובאליים אלא מקומיים. כפי שהצגתי בפרק זה, אופי ההסתדרות כארגון עובדים ריכוזי דמוי-מדינה מייצר דפוסי שליטה ייחודיים בשוק העבודה, המאפשרים התמסדותה של העסקה קבלנית בענף הניקיון. באמצעות מסד תיאורטי ואנליטי זה אראה כי התמסדות ענף הניקיון כענף קבלני, המסופק על ידי חברות פרטיות ואף מייצר רווח, מתרחשת כחלק מהתמסדות המבנה הקורפורטיסטי המפוצל של יחסי העבודה בישראל.

## פרק 2 – המדור לעובדת השכירה

מעמדן החברתי של נשים מובנה כשולי וחלש, על ידי מנגנון המדינה ומוסדות ההסתדרות גם יחד – החל מתקופת היישוב (ברנשטיין, 1987א'; מרגלית שטרן, 2006); עובר בעשורים הראשונים לקום מדינת ישראל (ברנשטיין, 1987ב'); ואף עד ימים אלה (יזרעאלי ואח', 1999; טביביאן-מזרחי, 2007). בפרק זה אני מעוניין להציג מבט נוסף על מבני אי-שוויון בחברה הישראלית, אותם ארצה לבחון באמצעות פעולת ההסתדרות ביחס לאי-שוויון המגדרי בשוק העבודה מתחילת שנות ה-50 ועד אמצע שנות ה-60.

הניתוח שאציג כאן הינו כהמשך עבודותיהן ההיסטוריות של דבורה ברנשטיין, דפנה יזרעאלי ובת-שבע מרגלית-שטרן הבוחנות את התמקמותן של נשים בשוק העבודה בישראל וכן את תולדותיה של תנועת הפועלות בתקופת היישוב והמדינה. מחקרים אלה מפרקים את תהליכי היווצרותם של מבנים וסוכנויות פוליטיות ומאפשרים הבנה עמוקה ויסודית של הפוליטיקה של יחסי-מגדר בישראל. ברנשטיין מנתחת בעבודותיה את תהליכי כניסתן של נשים לשוק העבודה – מימי היישוב היהודי ועד השנים האחרונות – תוך התחשבות במימדים חברתיים שונים כגון המבנה החברתי והמנגנונים המוסדיים (ברנשטיין, 1981, 1987א', 1987ב'), כמו גם היחסים החברתיים ומנגנונים תרבותיים ושיחניים המשפיעים על תהליכים אלו (ברנשטיין, 2008; Benjamin et Al. 2010; Bernstein et Al., 2011). גם יזרעאלי יורדת בעבודותיה לבסיס המבנים החברתיים המייצרים אי שוויון מגדרי בשוק העבודה (יזרעאלי, 1999; Izraeli, 1979). עבודתה ההיסטורית העוסקת בחקר התפתחותה של תנועת הפועלות מראשיתה ועד 1927, מציגה תהליכי התנגדות וקואופטציה בקרב תנועת העבודה ותנועת הפועלות בתוכה ומנתחת את תהליכים של שעתוק מבני אי-שוויון מגדרי בחברה הישראלית ואת מקורם המוסדי-היסטורי (יזרעאלי, 1983). כהמשך לעבודותיהן ההיסטוריות של ברנשטיין ויזרעאלי, בוחנת מרגלית-שטרן את תולדות תנועת הפועלות – מוסדותיה, הצלחותיה וכישלונותיה הכלכליים-פוליטיים – בא"י בין 1920 ל-1939 (מרגלית-שטרן, 2006). שלוש החוקרות הללו מציגות ביקורת יסודית על תנועת העבודה בכלל ועל תנועת הפועלות בפרט והיכולת של נשים ביישוב היהודי בתחילת המאה ה-20 לפעול כנגד ומתוך הממסד הגברי הקיים. מלבד מחקרים אלו, אין בנמצא עבודות מחקר הבוחנות את תנועת הפועלות ואת מקומה בכלכלה הפוליטית הישראלית ועל כן חשיבותן הרבה. וכך, לאחר היטמעותה של התנועה בתוך מבנה ההסתדרות ומתוך קשייה הכלכליים והפוליטיים להוביל מדיניות פמיניסטית בחברה היהודית בא"י, מסתיימות קורותיה של התנועה ומוסדותיה – מועצת הפועלות וארגון אמהות עובדות – בספרות המחקרית.

מתוך הכרה בחשיבות חקר ההיסטוריה של נשים בתקופות מכוננות אלה של המדינה והחברה הישראלית אני רוצה להתייבב בפרק זה לצד ברנשטיין, יזרעאלי ומרגלית-שטרן ולבחון לראשונה את המשך דרכה של תנועת הפועלות בישראל. בפרק זה אבחן את האופן בו פעלה תנועת הפועלות להשפיע על מוסדות ההסתדרות מתוך הפריזמה האיגוד-מקצועית לאחר הקמת המדינה. באמצעות בחינה ביקורתית של פעילות התנועה באיגוד המקצועי של ההסתדרות אציג בפרק זה, לראשונה במחקר על יחסי מגדר בתנועת העבודה ומוסדותיה, את **המדור לעובדת השכירה** – מוסד שהיווה שלוחה של תנועת הפועלות בתוך המחלקה לאגו"מ ושאר לתפקד כמנגנון לייצוג נשים ושינוי מעמדן בשוק העבודה.

הניתוח של המדור לעובדת השכירה (מכאן – המדור לעו"ש) יציג את האופן בו מתמודדת ההסתדרות עם צרכיהן של נשים בשוק העבודה ועם דרישות של קבוצות פוליטיות – כתנועת הפועלות – לכוח ומשאבים. בחינתו של המדור תתבצע כחלק מחקר פעילותה של ההסתדרות אל מול התופעה העומדת במרכז מחקרי –הקבלניזציה של ענף הניקיון במגזר הציבורי בשנות ה-60. באמצעות ניתוח ביקורתי של מוסד זה בתוך ההסתדרות אציג את האופן בו מכילה פעולת האיגוד המקצועי בישראל היבטים מגדריים ואתניים וכיצד מכיל/מדיר מבנה השליטה ההסתדרותי את הצרכים והדרישות של קבוצות חברתיות שונות.

## **2.1 – ייחודיות המקרה הישראלי – ארגון עובדים והתנגדות נשית – רקע היסטורי**

המקרה הישראלי של צמיחת העבודה המאורגנת ויחסה לנשים הינו במידה רבה ייחודי ולא-שגרתי, כאשר מדינת הלאום צמחה מתוך ההקשר שנוצר על ידי ארגון העובדים שקדם לה. על מנת לעסוק במיקומן של נשים בתוך מבנה ההסתדרות אציג בחלק זה את צמיחתה של ההסתדרות וכן את העימות הבין-מגדרי שהתעורר בתוכה עם ייסודה.

"ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ-ישראל" הוקמה ב-1920 כארגון פרטי, דמוי-מדינה הפועל להבטחת יכולת קיומו של העובד היהודי בארץ, על ידי בניית מערכת מוסדית של אספקת שירותים, כגון – בריאות, חינוך, תרבות וביטחון (שפירא, 1975); וכן איגוד-מקצועי הפועל למען תעסוקה וריסון שכר מתוך מניעים אסטרטגיים-ציוניים (גרינברג, 1996). מבנה החברות בהסתדרות פעל על פי קודים לאומיים של אזרחות (שנקראה בשפה הארגונית – "כלליות") ונועד לאפשר שליטה מקסימאלית של הנהגת הארגון המפלגתית באוכלוסייה היהודית בארץ ולקדם מדיניות חברתית-כלכלית כוללת, ללא ביקורת חיצונית ובאופן המשעתק כוחה של המפלגה השלטת בה. מצב זה הוביל סוציולוגים שונים לנתח את ההסתדרות כמדינה בפני עצמה

(למשל – Shalev, 1992). מהיותה ארגון העובדים היחידי – ביישוב היהודי בארץ ולאחריו במדינת ישראל – ומתוך תפקודה דמוי-המדינה, זכתה ההסתדרות לייצוג מונופוליסטי של עובדים מול המעסיקים הפרטיים והמדינה, ללא צורך בהסכמת העובדים לכך ובאופן שהוביל לתלותם במבנה השליטה שלה (גרינברג, 1996).

לפי גרינברג (1996), מיצובה של ההסתדרות כארגון העובדים הבלעדי יחד עם תכונותיה המדינתיות, אפשרו לה מידה גבוהה מאוד של שליטה בקבוצות עובדים חלשות, ששאיפותיהן רוסנו אל מול מדיניות כלכלית-פוליטית רחבה. זאת במקביל לשותפות-רצון עם קבוצות עובדים חזקות, להן היא סיפקה מידה יחסית של אוטונומיה (בתמורה לשיתוף הפעולה שלהם עם שימור מבנה השליטה הפוליטי בהסתדרות) (גרינברג, 1996). באופן זה התעצבה גמישות המנגנון ההסתדרותי והביאה ליצירתו של משטר כלכלי-פוליטי המכונה על ידי גרינברג קורפורטיזם-מפוצל – שמאפשר ריסונם של עובדים חלשים (המרוכזים לטענתו בסקטור העסקי) בשיתוף עם ארגוני מעסיקים. במקביל מחזק משטר זה קשרי שותפות עם עובדים חזקים (המרוכזים לטענתו בסקטור הציבורי) תוך תיווך מוסדי של דרישותיהם כלפי המדינה (Grinberg, 1991a). אולם, יחד עם מקסום שליטה בשוק העבודה ובמדיניות הכלכלית-פוליטית של המדינה, מוביל מבנה זה של ההסתדרות (שעד שנת 1977 קשור בעבותות מוסדיות – כלכליות ופוליטיות למבנה המדינה (הורביץ וליסק, 1990)) ללחצים חברתיים וכלכליים המייצרים את חולשתו – כאשר אינו מצליח לרסן את העובדים החזקים ודרישותיהם אך מסכים למהלכים הפוגעים בעובדים החלשים.

המבנה דמוי-המדינה של ההסתדרות ואופי החברות הכללית בה, הוביל ליצירתו של מבנה מפוצל או משובר – שכוחו נשען על יכולתו להדיר ולהפלות קבוצות חברים מסוימות. לרוב היו אלו הקבוצות החלשות בחברה – נשים, מזרחים ופלסטינים (תושבי ישראל ואחרי 1967 – גם תושבי השטחים הכבושים) שמעמדן החברתי שועתק על מנת לשמר את מבנה הכוח הפוליטי הקיים. בדומה לשעתוק חולשתם של 'עובדים-חלשים', מתארת הספרות הסוציולוגית את האופן בו שימר מבנה ההסתדרות חולשתן של נשים – ביישוב היהודי כמו גם כחלק ממבנה מדינת ישראל (מרגלית-שטרן, 2006).

כהמשך לעבודותיהן של יזרעאלי (1983) וברנשטיין (1987), מנתחת מרגלית-שטרן (2006), את ההתארגנות הפוליטית על בסיס מגדרי ביישוב היהודי, כמהלך שנבע מהתעלמות הממסד הפוליטי הגברי ביישוב מקיומם של אינטרסים נשיים וכן מתוך זלזול בסיסי בתפקידן של נשים בתהליך בניין האומה והחברה הישראלית החדשה. התארגנותן של נשים החלה לצד הממסד הקיים ולא מתוכו ועסקה בחיזוקן של נשים בתחומי התיישבות ועבודה, ללא קריאת תיגר על

המנהיגות הגברית הקיימת. בשנים ראשונות אלו (בשני העשורים הראשונים של המאה ה-20) התארגנו נשים להכשרה מקצועית ולעבודה – על מנת לבסס עצמן כשותפות לבניין בסיס היישוב היהודי בארץ ישראל (ברנשטיין, 1987א'; יזרעאלי, 1983). התארגנויות נשים אלו – שהתכנסו תחת **תנועת-הפועלות** – סבלו כאמור מחוסר התייחסות ניכר של הממסד הגברי הקיים וכן מאי-הקצאת משאבים מתמשכת. עובדה זו הובילה להתחלת פיתוח קשרים כלכליים, ארגוניים ופוליטיים עם קבוצות נשים מחוץ לארץ-ישראל על מנת לגייס מהן משאבים ותמיכה פוליטית (פרידמן, 1977; ברנשטיין, 1987א').

עם הקמתה של ההסתדרות הכללית בשלהי 1920, הופיע ביטוי המחאה הפוליטית המגדרית לראשונה באופן משמעותי. אל מול הדרתן של נשים מההסתדרות ומהנהגתה עוד מתהליך ייסודה, איימה הנהגת תנועת-הפועלות בהקמת ארגון כללי שיתחרה בהסתדרות ושליטתה ההגמונית ביישוב היהודי בארץ אם לא ישולבו הנשים ומוסדותיהן בהנהגתה (יזרעאלי, 1983). לטענתי, קריאת התגר הנשית על יציבות המבנה הקיים, ניסתה לפתוח 'מרחב פוליטי (כפי שמפתח את המושג לב גרינברג בספרו – גרינברג, 2007) – לייצוג קבוצות אוכלוסייה מודרות כמהלך הבא מלמטה – ובכך ליצור דמוקרטיזציה של מבנה השליטה הפוליטי המתגבש ביישוב היהודי. אולם כיוון שלא ערער על אבני היסוד של המבנה הפוליטי המתגבש, לא הוביל האיום על המונופול של ההסתדרות (ושל המפלגות שעמדו בראשה) ליצירתו של מבנה ארגוני פתוח. במקום זאת הוביל האיום הפוליטי לסדרת ניסיונות פשרה של מנהיגי ההסתדרות ומפלגות הפועלים עם מנהיגות הנשים ולבסוף להקמתה של **מועצת-הפועלות** – גוף שייצג את נשות היישוב היהודי בתוך ההסתדרות ואף יכהן (באופן מצומצם מאוד) במזכירות הארגון<sup>23</sup>. ניסיון זה מעיד על ההכרה בבעיותיהן של נשים ביישוב היהודי והבנה של הצורך בייצוג בתוך ההסתדרות, יחד עם החשש מפילוג מוסדי ופוליטי שיוביל להחלשת שליטת המוסדות הקיימים באוכלוסייה היהודית ביישוב (יזרעאלי, 1983).

תוצאות מהלך זה, שהובילו נציגות תנועת העבודה ביישוב, מציגות את אופן פעולתה של ההסתדרות מול הניסיונות לערער על עצמתה המונופוליסטית ביישוב היהודי. הכרת הממסד בבעיות החמורות והמיוחדות מהן סבלו הנשים – חוסר בעבודה וסגרגציה מקצועית חריפה, כמו גם היעדר ייצוג במוסדות הנהגת היישוב – התקיימה תוך הכפפה והכלה של בעיות אלו (והפתרון שהוצע להן בדמות מועצת הפועלות) אל ובתוך מוסדות ההסתדרות תוך ספיגה (קואופטציה) של ההתנגדות אל מבנה הכוח הקיים. לדעת מרגלית-שטרן (2006 – ע"מ 72-73), מצב זה אפשר את

<sup>23</sup> מועצת הפועלות תשלח **שתי נציגות** שיצטרפו ל-23 נציגי המפלגות הקיימים במזכירות ההסתדרות (מרגלית-שטרן, 2006).

שימור יחסי הכוחות הבין-מגדריים הקיימים ביישוב, כאשר הקמת מועצת הפועלות בתוך ההסתדרות, שימרה את נחיתות הנשים וענייניהן הייחודיים ושעתקה את תלותן בממסד גברי-פטריארכאלי. מהלך שנבע מהחשש מפני קרע בתוך הארגונים הקיימים – האיגוד המקצועי והמפלגות – וכן מאובדן השליטה הבלעדית של המנגנון הגברי ביישוב (מרגלית-שטרן, 2006).

תהליך דומה מתארת מרגלית-שטרן בניתוח הקמתה ופעולתה של **אגודת משק-הבית בת-א**, משלהי שנות ה-30 ועד אמצע שנות ה-40 של המאה ה-20. ענף משק הבית, שתויג כמקצוע נחות המושך נשים מקבוצות חברתיות חלשות, סבל בתקופה זו מהיעדר-ארגון "ש" מתנקם ללא רחמים בעובדת ובזקוקה לעבודה<sup>24</sup>. מצבו של מקצוע משק-הבית, שעובדותיו הועסקו בתנאים ירודים מאוד, העסיק את מוסדות הפועלות ביישוב היהודי ולמרות קשיים מרובים (שנבעו בעיקר מאופי ההעסקה הפרטנית בענף) החלה הפעולה הארגונית בו לרקום עור וגידים בשלהי שנות ה-30. כך החלה האגודה בשנים אלו, בגיבוי ניכר של מועצת הפועלות, לצבור לגיטימציה וכוח ולהוביל הישגים כלכליים וחברתיים ניכרים, כגון: קביעת שיעור מס, קביעת תעריפי עבודה ואף הסכם אחיד וכן מאבק להעסקת חברות הסתדרות (מרגלית-שטרן, 2006. ע"מ 274-282). אולם למרות הצלחותיה (שכללו גם פעולות תרבות מרשימות), הייתה אגודה זו ענייה וחלשה, כיוון שלא זכתה לגיבוי ארוך-טווח ומשמעותי ממוסדות ההסתדרות (שראו באגודה זו כר-פעולה לא רצוי למפלגות השמאל). ממקום זה ראו עצמן מנהיגותיה כזרועה המבצעת והמפקחת של ההסתדרות ולא כהנהגה פוליטית של ארגון עצמאי. כך נותר למעשה הענף "...מוזנח ופרוץ... [כאשר] מועצות הפועלים... הטילו על מרכזות לשכות הפועלות מגבלות שונות [תקציביות וארגוניות] שהפריעו לפעולת הארגון..." והאגודה הפכה לארגון למראית-עין בלבד, מראית-עין שנשארה עקרה ובלתי-מאיימת (מרגלית-שטרן, 2006. ע"מ 284-285).

מהלך זה – של סגירת המרחב הפוליטי לייצוג אמיתי של נשים כקבוצה חברתית חלשה ביישוב – מאפיינת את הפרקטיקה של ההסתדרות בייצור שליטה פוליטית על קבוצות אוכלוסייה חלשות, שליטה הנשענת על דפוסי פעולה של המפלגות שעמדו בראשה. לאור כישלונן המתואר של נשות היישוב והנהגתן בערעור על המבנה הקיים ב-1920 וכן במהלך שנות ה-30, ארצה בפרק זה לנתח את הקמתו של המדור לעובדת השכירה – שהוקם ליד המחלקה לאגו"מ בהסתדרות מתוך שאיפה לייצג נשים עובדות ולשפר מעמדן בשוק העבודה ובחברה.

כפי שמציינת דפנה יזרעאלי במחקרה (1983) – "ההזדהות עם התנועה בכללותה יוצרת מערכת של מעצורים לגבי ההתפתחות של אידיאולוגיה פמיניסטית ושל ארגון פמיניסטי נפרד,

<sup>24</sup> מועצת פועלי ת-א-יפו. מתוך מרגלית-שטרן, 2006. ע"מ 275.

במיוחד כאשר אי-שביעות הרצון של הנשים מכוונת כלפי מעמדן בתוך התנועה עצמה". מסקנתה של יזרעאלי היא "ש[תנועת הנשים שולבה בהסתדרות כחלק נפרד אך לא אוטונומי... וכך נשלטה ע"י מרכזי הכוח שהתפתחו" (יזרעאלי, 1983). במהלך פרק זה אטען כי בדרך דומה הוקם, בינואר 1957, **המדור לעובדת השכירה** כחלק מהמחלקה לאיגוד מקצועי (ותחת סמכותה) – כמוסד איגוד מקצועי וחינוכי לנשים (בעיקר מזרחיות, מהגרות חדשות) – שהתעצב כמנגנון שליטה של ההסתדרות (ומפלגת מפא"י שעמדה בראשה וכן בראש המדינה) בנשים אלו.

## **2.2 – כניסת תנועת הפועלות לאגו"מ – מאחרות חיצונית לאחרות מופנמת**

הקמת המדינה לא סימלה התחלתו של עידן חדש לתנועת העבודה בא"י. הניסיונות הרבים לגיבוש ארגוני ופוליטי של קבוצות חברתיות שונות – כנשים, מזרחים ואחרים – והמאבק המתמיד בממסד הקיים, למען קבלה והכלה של קבוצות נוספות ודרישות חדשות, לא פסקו. קליטתם של המוני מהגרים – מזרחים ואשכנזים – שהגיעו למדינה הצעירה במספר גלים, מ-1948 ועד אמצע שנות ה-60 התבצעה לתוך מנגנוני הכוח הקיימים ותוך שימור שליטתן של האליטות הקיימות בהם. כך כותב למשל סמי שלום-שטרית בעבודתו – "מרגע צירופם [של המזרחים]... למסגרת המדינית הציונית הם איבדו את כל המבנים הקהילתיים והכלכליים... למן אותו רגע הם הפכו נתיני השלטון הישראלי תחת ההגמוניה הציונית האשכנזית..." (שלום-שטרית, 2004, ע"מ 61). בהמשך הוא מציין כי "...עד ראשית שנות השמונים הפוליטיקה המזרחית העצמאית הייתה מזערית ושולית לעומת הפוליטיקה המאסיבית של 'כור ההיתוך' והמודרניזציה" (שם, ע"מ 63).

שליטת ההסתדרות בשנים אלו, כאחד המנגנונים של תנועת העבודה, התבצעה דרך מוסדות שוק העבודה – לשכות התעסוקה (שהיו בבעלות ההסתדרות ושימשו כמכשיר גיוס מפלגתי ותנועתי – גולדברג, 1975), מועצות הפועלים המקומיות (שהיוו מוקדים חברתיים ותרבותיים, יחד עם מקור אספקת שירותים מרכזי – שירוס, 1983) ועוד. מפא"י, ששלטה בהסתדרות ובמדינה, ניצחה על מנגנונים אלו ביד רמה. ובתהליך קליטת המהגרים החדשים שעתקה את שליטתה במדינה הצעירה באופן שייצר והנציח את הפערים המעמדיים וההפרדה החברתית בין ותיקים וחדשים ובעיקר בין אשכנזים ומזרחים (שלום-שטרית, 2004; פלד, 2005). תהליך קליטת ההגירה, שהתבצע אל תוך מבנה מוסדי קיים, הוביל לשימורם של דפוסי הדרה וכוח קיימים – כלפי מזרחים, כמו גם כלפי נשים. גם ניסיונותיה של תנועת הפועלות למצב עצמה מחדש כגוף המייצג נשים – בתוך תנועת העבודה ובשוק – לא צלחו.

מתוך כך, על-אף קידומה של מדיניות למען העצמתן של נשים בחברה ובשוק העבודה על ידי מוסדות תנועת העבודה<sup>25</sup>, הודרו נשים ממוקדי קבלת החלטות והשפעה במוסדות הפוליטיים בחברה הישראלית<sup>26</sup>. כמו בתקופת היישוב נשלטו מוקדי הכוח הפוליטיים בידי גברים ובהקשר זה לא הייתה ההסתדרות יוצאת מן הכלל – בדומה לארגוני עובדים במשטרים נאו-קורפורטיסטים אחרים, נשים נעדרו כמעט לחלוטין מהנהגת הארגון. בוועד הפועל – שהינו הגוף הפרלמנטארי שמנהיג את ההסתדרות ונבחר מעת-לעת על ידי חברי ההסתדרות (מכאן – וועה"פ) – יוצגו נשים על ידי שריון מקומות עבורן בתוך המפלגות והסיעות השונות שנבחרו להסתדרות. בוועדה המרכזת – המהווה גוף ממשלתי ביצועי הנבחר מתוך הוועה"פ, היו נשים מיעוט זעיר בלבד וכך גם בהנהלת חברת העובדים – שהינה גוף ניהולי של תאגידי ההסתדרות. מהמחלקה לאגו"מ – המהווה הזרוע ההסתדרותית העוסקת בעבודה מאורגנת ובשליטה עליה – נעדרו נשים עד 1957.

לפי עיתונות התקופה, היעדר הייצוג המגדרי בהנהגת ההסתדרות התפרש כאחד הגורמים המרכזיים להזנחת העיסוק הארגוני-פוליטי בציבור הנשים העובדות, שהוביל להידרדרות מעמדן בשוק העבודה<sup>27</sup>. כך טוענת למשל לאה בארי, כבר ב-1952 –

"...בעיה התובעת פתרון דחוף ביותר... [היא] הפועלת השכירה... הנתונה לטיפול השגרתי של המרכזים והמזכירים באיגוד המקצועי – ללא כל טיפוח וטיפול בבעיותיה המיוחדות של הפועלת בעבודה". הכותבת ממשיכה ומדגישה –

"[ש]חוסר מרכז ארגוני לטיפול בפועלת השכירה מורגש בחריפות ביחס לעולה החדשה ופוגע באפשרות חדירתה לענפי העבודה השונים"<sup>28</sup>.

המצב הכלכלי הקשה בו היה שרוי המשק הישראלי בשנותיו הראשונות ("תקופת הצנע" ולאחריה) פגע בכל האוכלוסייה במדינה, אך בעקבות היעדר ייצוגן, סבלו הנשים מפגיעה במעמדן הכלכלי יותר מאשר גברים והחפיפה בין מעמד ומגדר בישראל הלכה והתגברה (ברנשטיין, 1981, 1987). החברות בהסתדרות והייצוג במוסדותיה – מתוקף עוצמתם בשליטה על הכלכלה הישראלית והיותם אמצעי מוביליזציה משמעותי בשוק העבודה – נתפסו כאמצעי מרכזי בחשיבותו לחיזוק מעמדן של נשים בשוק העבודה. לכן מוצגת בעיתונות התקופה הדרישה להכללת יותר נשים בהנהגת ההסתדרות, כאחד הפתרונות למעמדן הנמוך של נשים ולשיעור השתתפותן הנמוך בשוק העבודה.

---

<sup>25</sup>ראו "חוק עבודת נשים התשי"ד, 1954" וכן "חוק שווי זכויות האישה, התשי"י, 1951" המהווים את הבסיס לשוויון המגדרי בישראל בשנים אלו. לדיון ביקורתי בנושא ראו – ברקוביץ' 1999.

<sup>26</sup>ראו דו"ח צוותי הוועדה למעמד האישה, 1978; דגן-בוזגלו, 2006. להרחבה, ראו גם – ברנשטיין, 1981; Mandel & Shalev, 2009.

<sup>27</sup>דה"פ – ניסן תשי"ב; דה"פ – פברואר-מרץ 1954; דה"פ – אפריל 1954; דה"פ – מאי 1955; דבר, 8.5.55. להשוואה עם מדינות אחרות ראו – Kalleberg & Kolbjørnsen, 1990; Hobson & Lindholm, 1997; Bergqvist, 2004.

<sup>28</sup>דה"פ – ניסן תשי"ב.

במהלך תקופה זו הובלט בעיתונות המרכזית (בעיקר דרך כלי התקשורת המרכזי שעמד לשירות תנועת-הפועלות – עיתון **דבר-הפועלת**)<sup>29</sup> המצב בשוק העבודה שהוגדר בלתי-נסבל עבור נשים. באמצעות הצגתן של קבוצות-שוליים חברתיות הולכות וגדלות אליהן האגו"מ לא מצליח להגיע – כאשר ציבור הנשים היווה את הקבוצה המרכזית בתוכן (לצד עולים חדשים) – הצליחה תנועת הפועלות לייצר תחושה כאוטית בשוק העבודה. שוק העבודה הוצג כמנגנון המייצר חפיפה כרונית בין מגדר, אתניות ומעמד, כאשר "...רוב העבודות מיועדות לגברים. **העולה החדשה** מתייאשת מהתשובה החוזרת בלשכה – 'אין עבודה' ואז... היא מחפשת סידור בעבודה בלתי מאורגנת... או שהיא חדלה לחשוב על חיי עבודה"<sup>30</sup>. במציאות התבטאה תחושה זו בשכרן הנמוך של נשים בשוק העבודה ובפערי השכר המגדריים, בשיעור ההשתתפות הנמוך של נשים בשוק העבודה ובחוסר יכולתו של הממסד הקיים לייצר שינוי. כמו כן, התבטא מצב זה בחריפות בהדרתן של נשים מהעיסוק של האגו"מ, בו פעלו גברים בלבד. את הבעייתיות העולה ממצב זה מגדירה הכותבת בדבר-הפועלת – כאשר "החבר **המטפל** בארגון הפועלות, מתייאש ומפסיק את **טיפולו**"<sup>31</sup>. כל אלו ועוד הן דוגמאות שסייעו לנציגות תנועת הפועלות ומוסדותיה בהדגשת המבנה הממוגדר של שוק העבודה והצורך בהתמודדות ייחודית. בכך הן מיצבו עצמן כבעלות הידע, הניסיון והיכולת להתמודד עם הקשיים שהוא מייצר, תוך קבלת הלגיטימציה לייצוגן של נשים עובדות ודרישת מיסודו של ייצוג זה במסגרת המחלקה לאגו"מ בהסתדרות. למעשה, דרשו עסקניות האיגוד המקצועי את שינוי התפיסה הכללית של החברות בהסתדרות (ובייחוד באגו"מ), תוך יצירת בסיס מגדרי להתארגנות וטיפול (ולמעשה – לשליטה), כ-Separate-Organizing בתוך הארגון הכללי<sup>32</sup>. במקביל פעלה תנועת הפועלות – באמצעות מועצת הפועלות – להכרה בתנועה כגוף המייצג את ציבור הנשים במדינה והענקת סמכויות לעסקניותיו להפעלת שליטה עליהן.

על אף התנגדויות מצד האליטה הביורוקרטית של הארגון (הדומות להתנגדויות לדרישות מועצת הפועלות לייצוג בוועה"פ, עם ייסוד ההסתדרות או להתמודדות ההסתדרות עם דרישתן להקמת אגודת משק הבית), התקבלה דרישת תנועת הפועלות לייצוג ארגוני על בסיס מגדר במחלקה באגו"מ. כך הוכרז כי "בעקבות החלטה שחזרה ונתקבלה בכמה ועידות פועלות – למצוא פיתרון לשאלת הטיפול המיוחד בעובדת השכירה... [על] הקמתו של 'מדור לעובדת השכירה' בתוך המחלקה לאיגוד מקצועי... שמטרתו להגביר כוחן של הפועלות ולטפל בבעיות

<sup>29</sup> על עיתון דבר הפועלת ראו אצל מרגלית-שטרן, 2006, ע"מ 156-170.

<sup>30</sup> דה"פ – ניסן תשי"ב (הדגשה שלי).

<sup>31</sup> דה"פ – נובמבר 1957. העיסוק בטרמינולוגיה הארגונית העולה מהמשפט יהיה בהמשך פרק זה, בעת הדיון בפרקטיקה הארגונית של הנשים.

<sup>32</sup> כפי שמתארת בעבודתה Briskin, 1993.

העובדת השכירה בשוק העבודה..."<sup>33</sup>. בכך קיבלה תנועת הפועלות גישה אל תוך המחלקה לאגו"מ, כחלק מסמכויותיה (לכאורה), לייצוגן של נשים בשוק העבודה<sup>34</sup>.

הקמת המדור לעו"ש ליד המחלקה לאגו"מ היוותה התחלה של פעילות בשדה חדש, שהזנח על ידי מוסדות האגו"מ עד כה, שגבולותיו נוסחו במטרות המדור ויעדיו: ארגון של עובדות במסגרת ההסתדרות, פעולה להסדרה והטבה של תנאי העסקתן של נשים, קירוב מוסדות ההסתדרות לנשים עובדות והפיכתן של אלו לחלק אינטגרלי מתנועת העבודה, יחד עם קידום תהליכי חקיקה בנושאי עבודת נשים<sup>35</sup>. המדור לעו"ש החל לפעול כארגון-עובדים נפרד – של נשים ולמען – ועסקניותיו לקחו על עצמן מספר תפקידים מרכזיים: העלאת מודעות למעמדן הנמוך של נשים עובדות; קידום פעילות חינוכית-תרבותית בקרב נשים (בעיקר עולות-חדשות – נשים מזרחיות בפריפריה הגיאוגרפית בישראל); פעולה בקרב הבלתי-מאורגנות (- כינוי לאלה שאינן חברות בהסתדרות) למען ארגון בהסתדרות<sup>36</sup>; וקידום חקיקה בעלת אוריינטציה מגדרית בתחום ארגון התעסוקה<sup>37</sup>. המדור לעו"ש – שהוקם בכוונה להוות ארגון פמיניסטי אוטונומי בתוך המחלקה לאגו"מ – קיבל תפקידים חשובים ומשמעותיים וייסודו אפשר הרחבה (לפחות לכאורה) של פעילות המחלקה לאגו"מ.

כאמור, הקמת המדור התבצעה בעקבות לחצים של תנועת הפועלות ומוסדותיה (בעיקר מועצת הפועלות) וההנהגה הקיימת של מוסדות אלו נקלטה אל תוך המחלקה לאגו"מ בתפקיד מרכזות המדור לעו"ש בוועה"פ. 24 חברות המדור המרכזי (בוועה"פ) נבחרו על-פי מפתח מפלגתי הקיים בהסתדרות (לפי היחס בין המפלגות בהנהגת ההסתדרות), עובדה שאפשרה את שליטת מפא"י ושותפותיה בהסתדרות גם במדור זה. חברות המדור, מתוך ההסתדרות, "ייצגו את הסקטורים השונים שבהם עובדת האישה בישראל"<sup>38</sup>. כמו כן משתתף המדור בעבודתם של האיגודים המקצועיים בהם שיעור גבוה של נשים – כאיגוד העובדים הסוציאליים וארגון האחיות. לפי חנה טל – יו"ר המדור מהקמתו ועד 1966 – "מזכירות מועצת הפועלות מקיימת את השפעתה והדרכתה במדור ע"י נציגות קבועה במליאה ובמזכירות הפעילה... [המתכנסת] לדיון בשאלות עקרוניות, כגון עבודת לילה לנשים, חוק שירות התעסוקה ועוד...". עובדות המדור עוסקות בצרכי האישה בתחומים רבים הקשורים לעבודתה ובעיקר בהדרכה והכשרה מקצועית, "העלאת אחוז הנשים העובדות; לפלס דרך להחדרת האישה לענפי ייצור נוספים; לטפל בכל

<sup>33</sup>דה"פ – דצמבר 1956. בנוסף מוזכר גם בעה"מ – 31.12.56; ודבר – 18.1.57.

<sup>34</sup>דרך זו לשינוי ארגוני ופוליטי של ארגוני עובדים מתארת גם Kirton במאמרה (Kirton, 1999).

<sup>35</sup>דה"פ – אוקטובר 1957.

<sup>36</sup>דה"פ – נובמבר 1957.

<sup>37</sup>דה"פ – יוני 1958.

<sup>38</sup>דה"פ – אוקטובר 1957.

הבעיות המיוחדות של האישה העובדת... מתוך מגע ישיר אתה במקום העבודה..." וכן בפעולות הווי ותרבות. מבחינת שמותיהן ודבריהן של חברות המדור – כחנה טל, עליזה תמיר, תקוה בק ואחרות – ניתן להבין גם את מוצאן האתני של עסקניות מפלגות הפועלים, שמצאו עצמן בראשה של התארגנות-נפרדת זו – ואת ההקשר של המתח הבין-עדתי שאפיין את העשייה הפוליטית הזו – בין 'מארגנות' (אשכנזיות ברובן) ל'מאורגנות' (מזרחיות ברובן).

למרות השאיפה לפעולה אוטונומית, הפכו חברות המדור לעו"ש – אשר לפני הקמת המדור ראו עצמן כחלק מ'תנועה אופוזיציונית... היות והאישה היא הקורבן הראשון של המשטר הקפיטליסטי... [ולכן] שומה עליה [על האישה] להיאבק לא רק עם נותן העבודה אלא לפעמים גם עם הפועל עצמו ולעיתים גם עם העסקן המקצועי, הדבק בשגרה ואיננו מבין לצרכיה המיוחדים של הפועלת"<sup>39</sup> – לחלק מהמנגנון ההסתדרותי. מנגנון זה החדיר בהן את דפוסי הפעולה והחשיבה שהיו נהוגים בו – של חינוך וסוציאליזציה של העובדות השכירות ושל שליטה מלמעלה במקום ייצוג. כך מתארת את עבודת המדור כעשר שנים לאחר הקמתו, נציגת מפ"ם בוועה"פ, לולה קובלנוב – "...קיים מדור לעובדת השכירה, אך מה הוא עושה? כלום, כלום ועוד פעם כלום! סמינרים, טיולים – זה חשוב מאוד... אך לא זה יעזור לשיפור מצבה של העובדת השכירה"<sup>40</sup>. ביקורתה של קובלנוב עולה אל מול ניסיונות המדור להוות כתובת איגוד-מקצועית לנשים עובדות – לייצג עובדות מול המעסיקים, המדינה ו(בתוך)ההסתדרות – אשר בגלל אופן הפעולה של ההסתדרות אינם אפקטיביים כלל. כעסה, היוצא כלפי מנגנון ההסתדרות ככלל מופנה על כן בעיקר כלפי חוסר הדמוקרטיה הטבועה בארגון, ומובילה לחוסר יכולתם של העובדים (ובעיקר העובדות) "לדאוג לעצמם... הרגשה שהם קובעים את דרכם בעצמם וזה לא בא להם מלמעלה"<sup>41</sup>.

בתהליך התמסדותו של המדור לעו"ש בתוך המחלקה לאגו"מ – כזרוע הממונה על מעמד האישה בשוק העבודה – הוא לא הפך לזרוע הארגונית, לה פיללו המייסדות שלו. העצמה הארגונית שקיוו חברותיו ליצור עם תחילת דרכן הפכה לתלות שלהן במוסדות האגו"מ הקיימים וייצרה בתורה תלות של העובדות, עימן באו במגע, בהן. גם ממקומן בתוך הארגון ומוסדותיו לא הצליחו מרכזות המדור להשפיע ויכולתן להוביל שינוי כלשהוא – ברמת תנאי העסקתן של עובדות בשטח, כמו גם ברמת המנגנון הארגוני – הייתה נמוכה מאוד. זאת עקב הדרתן ממוקדי קבלת-החלטות וביצוע וחוסר-תקצוב של המדור וחברותיו. כך טוען למשל אליהו רוזובסקי (ראש אגף

<sup>39</sup>דה"פ – אפריל 1954.

<sup>40</sup>דבר – 7.1.66.

<sup>41</sup>שם.

השירותים במחלקה לאגו"מ), המתאר את הזלזול בצרכיו ותפקידיו של המדור לעו"ש בתוך המחלקה לאגו"מ כעשור לאחר הקמתו –

"אגב: גם בעיה זו של חוסר בכוח-אדם במדורים לעובדת השכירה, איננה חדשה. עוד בהיותי אחראי מטעם המחלקה על המדור לעובדת השכירה התרעתי על כך בכתב בכמה וכמה הזדמנויות. פירטתי את המקומות בהם מספר העובדות בשירותים הוא גדול למדי ולא קיים כלל מדור לעובדת השכירה או מרכזת המדור היא בחצי-משרה – ואף פחות מזה..."<sup>42</sup>

בעקבות הבנת כוחן הדל של עסקניות אלו ניתן להבין שהמדור, שלא ייצג באופן ישיר עובדות מאורגנות, היווה בפעולתו מעין גורם-מתווך בין נשים עובדות לבין נציגים ומחזיקי-תיק במחלקה לאגו"מ, להם הייתה הסמכות הבלעדית להחלטות ארגוניות כגון כריתת הסכמי עבודה עם מעסיקים ו/או ניהול מאבק מקצועי<sup>43</sup>. כך גם מנסחת זו לולה פורת, בכינוס המזכירות הארצית של המדור לעו"ש – "...בה בשעה שהמדור צריך לטפל בארבעה תחומי-עיקר לאישה העובדת – התחיקה, האגו"מ, ההכשרה המקצועית וההסברה-וארגון – הריהו עוסק למעשה רק באחרון"<sup>44</sup>.

כגורם מתווך, היה תפקידו של המדור ייחודי וחשוב – בהשתכללות מנגנוני השליטה הפוליטית של ההסתדרות על קבוצות חברתיות שונות. בפעולתן, שלא ייצרה התארגנויות של עובדות במקומות עבודתן או בענפים שונים, התבטא מקומן השולי בתוך ההסתדרות והמחלקה לאגו"מ, אל מול נציגי האיגודים המקצועיים וועדי העובדים וכן הדרתן מהשדה האיגוד-מקצועי. למעשה הודרו חברות המדור באופן מוצהר וברור מעשייה איגוד-מקצועית, על ידי עסקני ההסתדרות הותיקים. ביטוי להדרה זו ניתן לראות במכתבו של אלפרט (מזכיר מועצת-פועלי ת-א בין 1960-1976) ליו"ר המחלקה לאגו"מ, ירוחם משל – "הפעולה המקצועית-ארגונית במקומות העבודה תיעשה על ידי המסגרות הכללית: ועדי העובדים... יש לשתף את המדור [לעו"ש] רק כשהבעיה היא מיוחדת ונוגעת לחברה מעצם היותה 'חברה'... עיקרו ורוב עבודתו של המדור הוא לנהל פעולה חברתית-תרבותית..."<sup>45</sup>. הדרה זו הביאה לתחימת עיסוק המדור בהיבטים החברתיים-תרבותיים; ומאוחר יותר גם בעיסוקי **טיפול** מקצועי צדדי – סיוע למעסיקים בהגדרת עומסי עבודה לנשים ותיווך פעולת ההסתדרות לעובדות לצורך שימור נאמנותן הממסדית ושעתוק תלותן במדור<sup>46</sup>.

<sup>42</sup>רוזובסקי למשל, 5.2.71. אמ"ל - IV-217-2-531.

<sup>43</sup>מתוך ראיון עם גרשום הרפנס מזכיר ענף השירותים באגף לאגו"מ.

<sup>44</sup>דה"פ-1963.

<sup>45</sup>מכתבו של אלפרט למשל, 15.1.67. אמ"ל-IV-217-2-533.

<sup>46</sup>כמעין המשך של פעילות המדור לפיקוח ושליטה על עבודתן של הנשים המזרחיות. אמ"ל-IV-217-2-535.

### 2.3 – עובדות הניקיון – "המרחק הסוציאלי" והיווצרות משטר אי-שוויון

בתקופת היישוב נחשבה עבודת השירותים – בה עסקו נשים רבות – לנחותה ובזויה (ברנשטיין, 1987א', 1987ב'; מרגלית-שטרן, 2006). השיח החברתי השליט באותה תקופה – שהאדיר חלוציות, התיישבות, חקלאות וכדומה, הוביל למיקומם של עיסוקים עירוניים (ונחותים) אלו בתחתית ההיררכיה התעסוקתית והחברתית (שם; הורביץ וליסק, 1990; Shaffir, 1989). למרות חוסר התאמתו למציאות הכלכלית-חברתית זכה שיח זה למעמד הגמוני ביישוב וכן בשנים שלאחר קום המדינה (קימרלינג, 2004). בהתאם, נקלטו למקצועות השירותים – ובראשם ניקיון ומשק-בית – חלקו התחתון של שוק העבודה העירוני בישראל, עובדות מתחתית הריבוד החברתי (ברנשטיין, 1981). בתקופת היישוב היו אלה נשים תימניות וערביות, שמעמדן החברתי הנמוך יחד עם מעמדן הכלכלי הנמוך (וכן חוסר ארגונו של הענף), אפשרו למעסיקים (ולמעסיקות – במשק הבית) לשלם להן שכר נמוך מאוד. כך כותבת דבורה ברנשטיין במאמרה (1987ב') –

"... בין הנשים רווחה התנגדות חריפה לעבודה זו [בניקיון], הן לפני קום המדינה והן מיד לאחריה... הנשים בעלות ההשכלה נמנעו בתקיפות מעבודת השירות בראותן בה עבודה נחותה ובזויה... רמת השכר בעבודה הייתה נמוכה ביותר... [והוא] השתנה בהתאם לגילה ומוצאה של העובדת..."<sup>47</sup>

התייחסות למוצאן האתני הנחות והשפעתו על 'תרבותן' של העובדות ויכולתן המקצועית, אפשרה להצדיק שכר זה, שהיה נמוך באופן משמעותי מהנהוג באותה תקופה, במשק בכלל ובענף הניקיון בפרט. כך מתארת מרגלית-שטרן במחקרה את העבודה בענף הניקיון –

"...על אף מאמצי מוסדות הפועלות לא הונהג בענף תעריף מינימום... בזמן הגאות הכלכלית היה שכר הממוצע [של עובדות משק הבית] 3 לא"י לחודש... [בתקופת השפל הכלכלי ב-1937 היו גם עובדות שהסכימו לעבוד תמורת מזון ומקום לינה בלבד... [והיו] פערי שכר ניכרים בין העובדות בענף... [ש]הושפעו גם ממוצאן העדתי של העובדות. האשכנזיות נהנו משכר גבוה יותר ומתנאי עבודה מעט יותר נוחים מעמיתותיהן המזרחיות והערביות היו הרחק מאחוריהן." (מרגלית-שטרן, 2006, ע"מ 8-267)<sup>48</sup>

בתקופת היישוב נחשבו הנשים לכוח עבודה זול ופחות נחשב בהיררכיה התעסוקתית, שיתרונו בחיזוק העבודה העברית (כתחליף לעבודה ערבית זולה – מרגלית-שטרן, 2006). אולם למרות זאת הופרדו הנשים, כבר מתחילת שנות ה-20, בעיסוקיהן משוק העבודה הכללי (הגברי בעיקרו), על ידי פעולת מוסדות תנועת העבודה ביישוב. הנשים העובדות, שנחשבו לחסרות הכשרה ומקצוע, החלו להתרכז בענפי השירותים ביישוב היהודי ובדרגים הנמוכים של היררכית השכר במשק – בין אם על ידי מדיניות בדלנית מכוונת של ההסתדרות או מתוך ארגון החלש

<sup>47</sup>ראו גם דה"פ – אב, תש"י.

<sup>48</sup>לדיון על הקרבה הגדולה בין "המזרחי" והערבי בתקופת היישוב (בעיקר בשוק העבודה) ראו Segev, Shafir, 1989; Swirski, 1989; 1986.

בשוק (מרגלית-שטרן, 2006). בתוך מציאות זו סבלו הנשים המזרחיות מקשיים נוספים, של הדרה ואפליה אתנית בשוק העבודה, כאשר עיסוקיהן התמקדו בעיקר בתחום הניקיון ומשק הבית. עיסוקים אלו זכו ליוקרה הנמוכה ביותר בחברה הישראלית המתהווה ומכאן גם לניסיונות מעטים (וכושלים ברובם) לארגון העובדות ולהסדרת תנאי העסקה בהם.

לאחר 1948, עם קום המדינה וסגירת השוק לעובדים/ות ערבים/ות (אזרחי ישראל וכמובן אלו שאינם אזרחים), במקביל להגעת גלי ההגירה הגדולים ממדינות אסיה וצפון אפריקה ומתוך מחסור חמור במקומות עבודה – במדינה כולה ובפריפריה הגיאוגרפית והחברתית באופן מיוחד – נכנסו לעבודה זו יותר ויותר נשים מזרחיות (איזנשטדט, 1967, ע"מ 75-73; ברנשטיין, 1981; ברנשטיין, 1987ב'). בעוד נשים אשכנזיות התחילו להיכנס באופן הדרגתי לסקטור הציבורי שגדל בצורה משמעותית בשנים אלו, כחלק ממוביליזציה כלכלית וחברתית משמעותית של קבוצות חזקות בחברה הישראלית<sup>49</sup>; נכנסות הנשים המזרחיות, שזה מקרוב באו, לעיסוקים נחותים יותר בשוק העבודה וביניהם לענף הניקיון. תהליך ניעות זה מוביל להומוגניזציה הולכת וגוברת של הפרופיל החברתי-כלכלי בענף – הפיכתו למזרחי באופן שמייצר חפיפה בין מגדר ומעמד לבין אתניות. כך מתארת חנה טל (יו"ר המדור לעו"ש) את ההרכב החברתי בענף הניקיון – "על-פי רוב עוסקות בעבודה זו עולות חדשות מעדות המזרח... יש גם פועלות ותיקות, בדרך-כלל בודדות..."<sup>50</sup>.

ניתוח של העיסוק העיתונאי בענף הניקיון בשנות ה-50 וה-60 מאפשר להבחין בתהליך עיצובו של שוק העבודה הדואלי, כפי שמתבטא בענף הניקיון. תהליך זה משעתק הגדרה של ענף הניקיון כחלק משוק העבודה השניוני, באמצעות התייחסות מזלזלת לעובדות הניקיון – **הנובעת בעיקר ממוצאן האתני, מעבודתן בעלת הדימוי הנחות ומתנאי העסקתן הירודים**<sup>51</sup>. כך מתארת חנה טל, בכתבתה על הנושא בעיתון "דבר הפועלת", את אוכלוסיית המועסקות בענף –

"בעיותיהן של פועלות הניקיון במוסדות נראות לא-אחת מוזרות ויוצאות דופן; הן אינן מובנות לשאר העובדים...

[ביום-יום אין] מגע ענייני ומעשי בין העובדים האחרים... לבין פועלות הניקיון. **המרחק הסוציאלי יוצר גם הוא זרות**

**לבעיות המיוחדות של פועלות הניקיון**" (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>52</sup>.

מספר שנים מאוחר יותר עולה באותו העיתון התיאור הבא של אוכלוסיית העובדות בענף – **"אחוז האנאלפביתיות – חלקית ומוחלטת – גבוה... נשים... בנות עליות שונות נקלטות בעבודות**

<sup>49</sup>ראו – פטינקין, 1965; הלוי וקלינוב-מלול, 1968; ברנשטיין, 1981.  
<sup>50</sup>דה"פ – 1959. מעניין לקרוא כתבה זו לאור טענותיה של ברנשטיין (1981) על חלוקת העבודה המגדרית-אתנית בישראל של העשורים הראשונים וכן אל מול טענתה של כוזם (1999) על תהליכי האוריינטליזציה במדינת ישראל הצעירה.  
<sup>51</sup>דבר – 24.1.60; דבר – 24.6.60; דבר – 23.5.63. ראוי להשוות אמירות אלו עם תיאורה של כוזם (1999). ע"מ 416-17 (את יחסן של הפמיניסטיות האשכנזיות לאחיותיהן המזרחיות בכנס הפמיניסטי ב-1995).  
<sup>52</sup>דה"פ – 1959.

ניקיון... (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>53</sup>. כניסתן של נשים מזרחיות בהמוניהן לענף הניקיון, לטענתה של ברנשטיין וכן מהעולה מתוך ניתוח העיתונות, נובעת בעקבות מיסודו כחלק משוק העבודה השניוני וכן כחלק מהמצוקה התעסוקתית הקיימת בישראל (פטינקין, 1965. בתוך ברנשטיין, 1981). כך גם מתארת אסתר קליקו-קוץ בכתבתה בדבר-הפועלת – "באין ציבור מתאים, הרוצה לעבוד במקצוע זה, נאלצות אנו [עסקניות מועצת הפועלות (א.ב.)] לספק את הדרישות המרובות על-ידי עובדות נחשלות מבחינה מקצועית ותרבותית..." (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>54</sup>.

עובדות הניקיון נאלצו להתמודד עם מכשולים רבים אף בתוך הענף עצמו: העסקת ילדות צעירות הולכת ומתרחבת באותה תקופה כנורמה, הפרות של חוקי עבודה ונורמות העסקה ועוד<sup>55</sup>. כך למשל היא מזל, עליה מספרת לאה בארי בעיתון 'דבר' –

"...האומנם אפשר לקרוא למזל בשם זה? והן לא ברור אפילו בת כמה היא מזל; 'בת 13 או 14 – לא יודעת בדיוק' [היא מספרת]... היא עובדת כפועלת ניקיון בבית מידות מפואר בליבה של ת-א... בית זה אינו רק מקום עבודתה אלא גם ביתה בששת ימי המעשה... יום עבודתה מתחיל ב-30: 5 בבוקר ומסתיים, לא תאמינו, 'לפעמים בעשר בלילה ולפעמים מאוחר יותר... הן כולן ממעברות מרוחקות בעיר ושכרן 60 ל"י ל-11 שעות עבודה ביום... כשביררתי האם מקבלות הן תשלומים סוציאליים, מחלה, חופשה וכדומה – לא דובים ולא יער. 'כשאחת מאיתנו חולה או בחופשה אנחנו חייבות להספיק את העבודה שלה גם' [היא מוסיפה]..."<sup>56</sup>.

עם עלייתה של המצוקה התעסוקתית בקרב נשים<sup>57</sup> התגברו תופעות שוליות – כמו 'שוק העוזרות', שהתקיים במהלך שנות ה-50 וה-60 בערים הגדולות כמוסד של עובדות ניקיון למציאת עבודה ותפקד כמעין שוק-עבדים. מצב זה התקיים לצד לשכות העבודה ההסתדרותיות – שכשלו בתפקידן להפנות את העובדות למקומות עבודה באופן מסודר ומפוקח. תופעות כגון 'שוק העוזרות' (ותופעות מקבילות אחרות) מעידות על אי-היכולת לפקח על ענף הניקיון וכן על מיקומו השולי של הענף בשוק העבודה. שילוב תופעות אלו עם הפיכת ענף הניקיון לעיסוק אתנו-מגדרי מובהק, מציג בפנינו את תהליך התהוותו של "משטר אי-שוויון" חדש (כפי שמגדירה אותו בעבודתה (Acker, 2006) בשוק העבודה הישראלי בשנים אלו. משטר זה מייצר חפיפה בין מעמד, גזע ומגדר כחלק מתהליך שינוי העובר על שוק העבודה בכלל ועל ענף הניקיון בפרט והופך למובן-מאליו בשיח הציבורי ובמקומות העבודה עצמם (כפי שמתארת במאמרה, העוסק בתקופה מאוחרת יותר אורלי בנימין, 2002).

<sup>53</sup> דה"פ – אוגוסט 1963

<sup>54</sup> דה"פ – אוקטובר-נובמבר 1955.

<sup>55</sup> דה"פ – אב תש"י.

<sup>56</sup> דבר – 18.9.58.

<sup>57</sup> דה"פ – פברואר-מרץ 1954. יש לציין כי עדויות עיתונאיות רבות מהתקופה מראות על כישלונן של לשכות ציבוריות אלו ב"הסדרה" של תנאי העסקה בענף. דה"פ – מאי 1955; דבר – 8.5.55; דה"פ – דצמבר 1955.

ביצירתה של חפיפה זו – בין מעמד (נמוך) מגדר (נשי) ואתניות (מזרחית) – לא מסתיימת הדינאמיקה שמייצרת חלוקת העבודה האתנו-מגדרית המתבטאת בענף הניקיון. דימויו השולי של הענף, יחד עם תנאי ההעסקה הירודים בו, הובילו למחסור הולך וגובר בידיים עובדות בשנים 1962-1968, עם התפתחותה של תעסוקה מלאה. לפי התיעוד העיתונאי וכן לפי דיונים שנערכו בנושא באגו"מ של ההסתדרות, הוביל המחסור בכוח-עבודה לאי-סדר הולך וגובר בענף הניקיון – חוסר בפיקוח על תנאי ההעסקה בענף, על צורת ההעסקה ועל האופן בו מגויסות עובדות אליו. במקום שהמחסור בעובדות בענף הניקיון יוביל לעלייה בכוחן בשוק העבודה הוא הוביל (עקב אי-ארגון, בו ידובר בהמשך) ליצירתם של הסדרי העסקה המשעתקים את שוליותן ומשמרים את תנאי העסקתן הירודים. ביטוי לתהליך זה ניתן לראות בנוהג שהתפתח במרכז קופת החולים הכללית (שבבעלות ההסתדרות) – "מרכז קופת-חולים המתקשה להשיג כוחות-עבודה בניקיון ובמשק, נוהג זה זמן-מה להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודות [אלו]..."<sup>58</sup>.

המחסור בידיים עובדות בענף הניקיון, שהלך וגבר עם מעבר שוק העבודה בישראל לתקופה של תעסוקה-מלאה בשלהי שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60 (גרינברג, 1993) הינו אחד הגורמים המרכזיים להתגברות תהליך הקבלניזציה – כניסתם של קבלני משנה לענף. אולם הבנת הקשר בין מחסור זה לבין הקבלניזציה של ענף הניקיון עוברת בהתפתחותו של היחס החברתי אליו ואל העובדות בו: ריכוזן של אוכלוסיות חלשות בענף (- בעיקר נשים מזרחיות, אך גם נכים וזקנים) והבנייתן כאחרות; ריחוקו של הענף משדה הראייה של ועדי העובדים במקומות עבודה ציבוריים; וחוסר יכולתם (או אי-רצונם) של מוסדות האגו"מ בהסתדרות לפעול להסדרת תנאי העסקתן של העובדות בענף. כל אלו הובילו להקצנתה של שוליותן החברתית של העובדות בענף, לקושי בגיוס עובדות אליו ומכאן לעליית הצורך בגורם חיצוני שיסייע בהסדרתו. בהיבטים אלו יעסוק הפרק הבא של עבודה זו.

ואכן, אל מול אי-הסדר המתפתח בענף עולה קריאה הולכת וגוברת של עסקניות תנועת הפועלות והמדור לעו"ש לארגון של הפועלות – עובדות הניקיון בסקטור הציבורי – על מנת לקיים פיקוח גובר על תנאי שכרן ואופי העסקתן; פיקוח המכונה בשפה ההסתדרותית – קידום "חינוכן לתודעה תנועתית... וקירובן להסתדרות"<sup>59</sup>. המטרה המרכזית של מוסדות הפועלות הופכת לפעולה למיגור מנגנוני התיווך הפרטיים בענף הניקיון המנצלים את חולשתן של העובדות ואת 'חוסר תודעתן ההסתדרותית' – על מנת למנוע הידרדרות הולכת וגוברת בתנאי ההעסקה של

---

<sup>58</sup> דבר – 5.1.66.  
<sup>59</sup> דה"פ – 1959; דה"פ – 1960; דבר – 24.1.1960. השווה עם שוחט, 1993.

עובדות הניקיון בפרט ושל נשים בכלל<sup>60</sup>. את המצב בענף רואה הנהגת תנועת הפועלות כבסיס לפעולה ארגונית וכן כמקור לגיטימציה ועצמה פוליטית והן פועלות להעלאתו לסדר היום וכן, לא אחת, להקצנתו של השיח הציבורי סביבו.

עם הקמת המדור לעו"ש הוא החל להקדיש תשומת לב מיוחדת לבעיות תנאי העבודה של עובדות הניקיון במוסדות ציבור – כגורם מסדיר ומפקח בענף שנתפס כאוטי ופרוץ<sup>61</sup>. תנאי ההעסקה הירודים בענף, כניסתם של קבלני-משנה פרטיים ("החותרים להגיע לרווחים על ידי ניצול קשה של העובדים" כפי שנכתב עליהם לא-פעם בעיתונות<sup>62</sup>), התעלמותו של חוק שירות התעסוקה מענף זה, יחד עם ריכוזן של נשים מזרחיות שזה מקרוב הגיעו לישראל "...[אשר] יחסן לעבודה אינו כאל דרך חיים אלא ככורח הנובע ממצוקה כלכלית בלבד... חלק גדול מהן מחוסרות השכלה ויש גם כאלה שרק בקושי יודעות לחתום את שמן..."<sup>63</sup>. כל אלו סיפקו לעסקניות המדור (האשכנזיות) קרקע פורייה לפעול בה – עובדות חלשות ביותר, לא מאורגנות, שזקוקות לטיפול מידי ההסתדרות. טיפול זה הציע המדור לעו"ש, על ידי "הבאת בעיות התעסוקה בפני שאר הנוגעים בדבר... (- בפני אגף השירותים במחלקה לאגו"מ)"<sup>64</sup>.

כך מילא העיסוק בענף הניקיון את ידיהן של עסקניות המדור בשנים הבאות – בועד-הפועל ובמועצות הפועלים השונות, בהן החלו לקום שלוחות אזוריות שלו<sup>65</sup>. עסקניות המדור פעלו לאיתור בעיות בהעסקתן של עובדות ניקיון ולהעלאת המודעות אודותן, יחד עם הפעלת לחץ על מוסדות ההסתדרות, ודרכם על ועדי העובדים במקומות העבודה, להכללת עובדות (ובפרט עובדות ניקיון) במסגרת אחריותם ולהסדרה של תנאי העסקתן – דרך קביעה-מלמעלה של תנאי שכר אחידים בענף<sup>66</sup>. כל זאת ללא ארגון העובדות במסגרת איגוד-מקצועית ושימור חולשתן בתוך מבנה שוק העבודה וההסתדרות.

על אף הפעולה בה נקט המדור, תנאי העסקתן של עובדות הניקיון לא השתנו במידה משמעותית ממספר סיבות: עובדות אלה שמעמדן הזמני/הארעי היה קבוע במקום העבודה, לא זכו לייצוג במקומות העבודה (בעיקר בגלל "תקנון ועדי העובדים" של ההסתדרות, המונע ייצוגם של עובדים/ות זמניים/ות בוועד עובדים<sup>67</sup>, אך גם בעקבות השיח החברתי אודות הענף). עובדות

---

<sup>60</sup> דבר – 17.10.68.

<sup>61</sup> דבר – 1.8.60, 24.1.60.

<sup>62</sup> דה"פ – 1962.

<sup>63</sup> ש.ם. ראו גם ברנשטיין, 1981 ו-1987 ב'.

<sup>64</sup> דבר – 24.1.60.

<sup>65</sup> כפי שהורתה החלטת הוועד הפועל מדצמבר 1956. החלטה זו מודיעה על הקמת המדור לעו"ש, ליד המחלקה לאגו"מ בוועד"פ וכן על הצורך בהקמת מדורים דומים ליד האגו"מ במועצות הפועלים השונות.

<sup>66</sup> דה"פ – 1963.

<sup>67</sup> להרחבה בנושא ראו הפרק הבא וכן – ההסתדרות הכללית, 1980, 2000.

מעטות זכו להיקלט כעובדות קבועות שתנאיהן מוסדרים במסגרת הסכמי העבודה המקומיים ולמרות הישגים מעטים בתחום, אומרת חנה טל – "...עוד רחוקה הבעיה מפתרון להיות עוד אלפי פועלות משוללות מעמד זה בעבודתן"<sup>68</sup>. קיומו של מאגר זמין של עובדות-זולות (מתוך ציבור הנשים המזרחיות), כפי שמציינת ברנשטיין במאמרה (1981) החליש את העובדות הקיימות עוד יותר – "העדר אפשרויות עבודה אלטרנטיביות מבטיח מאגר קבוע של עובדות. התנאים הגרועים... גורמים לבחורות רבות לעזוב את העבודה, אלא שבהיעדר מקורות תעסוקה אחרים הן יוצרות מאגר של עובדות פוטנציאליות אשר שומר על רמת שכר נמוכה בענף" (הדגשה שלי. א.ב.). פעולה זו – של הסדרת ענף הניקיון ותנאי ההעסקה בו מלמעלה – מבטאת את תפקידו המוסדי של המדור לעו"ש כמנגנון שליטה ממסדית ומפלגתית על העובדות ותנאי העסקתן ומשעתקת את תלותן של אותן נשים במדור וחברותיו. ארגון של עובדות אלו במקומות עבודתן יכול היה לשנות תמונה זו, אולם הבחירה שלא לעשות כן – שנבעה מאסטרטגיה מבנית של שימור שליטה פוליטית בעובדות – יצרה קושי בהובלת שינוי משמעותי בתנאי ההעסקה בענף.

#### 2.4 – משיתוף והכלה לקואופטיציה והשתקה

ניתן לראות כי לאחר הקמתו של המדור לעו"ש, במטרה ליצור מענה ארגוני-פוליטי לנשים עובדות, ניסה המדור לפעול כמנגנון ייצוג וסיוע, בעיקר עבור נשים מזרחיות שהגיעו ארצה באותן שנים. אולם מתוך חוסר ידע וכלים לארגון העובדות וכן בהיעדר יכולת להוות סמכות איגוד-מקצועית בשטח, הולכות מטרות המדור לעו"ש – שנהגה כגוף ארגוני בעל אוטונומיה ומדיניות מקצועית נפרדת (- מרחב נפרד ועצמאי, כפי שמתארת Sapiro, 1981) – ונדמות לאלו של מועצת הפועלות (ויארגון אמהות עובדות' הפועל תחתיה) – חינוך, חיזוק מסגרות קהילתיות, קידום הכשרות מקצועיות וכדומה, כלפי אוכלוסיית הנשים (בעיקר נשים מזרחיות). בעקבות זאת עולה הצורך, כעשור לאחר הקמתו – בישיבה של המחלקה לאגו"מ ב-1969 – בהגדרה מחודשת של מטרות המדור. בישיבה זו מוגדרים תפקידיו כ-

"לארגן עובדות בלתי-מאורגנות ולקרב את המאורגנות. להחדיר בקרב העובדות תודעת ההסתדרות והאיגוד

המקצועי. לשפר מעמדה של האישה בעבודה. לממש חוקים והחלטות... למען שיפור מעמדה של האישה בעבודה...

ולחבטיח ייצוגן של נשים עובדות במוסדות הייצוגיים"<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> דבר – 31.5.62.

<sup>69</sup> פרוטוקול ישיבת המחלקה לאגו"מ בנושא המדור לעו"ש. 4.2.69. אמ"ל-14-2-17-IV.

הגדרת מטרות אלה, עשר שנים לאחר הקמת המדור תמוהה מאוד, במיוחד כאשר בפועל פעילות המדור, כפי שזו עולה מתיעוד חברותיו, התמקדה ב- "להעלות את אחוז הנשים העובדות; לפלס דרך להחדרת האישה לענפי ייצור נוספים; לטפל בכל הבעיות של האישה העובדת...; לחנך ולהכשיר נשים לעבודה ולמקצוע...; לנהל פעולה תרבותית-חינוכית...; ולהקדיש **תשומת לב מיוחדת לעובדות השירותים ועובדות הניקיון**" (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>70</sup>. פער זה – בין העשייה המוצהרת לבין העשייה בפועל בולט בכל הנוגע למדור לעו"ש ומאפיין את כל התיעוד בו נתקלתי – החל מהצהרת כוונות, שעולה פעמים רבות בארכיונים וכלה בדיווחים על עשייה בפועל – כפעולות חינוך, ארגון וכדומה – מתוכה נראה שהתבצעו הפעולות החינוכיות-תרבותיות בעיקר.

למעשה, מיום הקמת המדור והניסיונות הראשונים להגדרת מטרותיו לא פסקו המאבקים של העומדות בראשו להקצאה של משאבים וסמכויות לעסקניות המדור ולפעולותיו. המדור סבל מחוסר מתמיד בכוח-אדם וכן מהקצאת-חסר של שעות עבודה לכוח האדם הקיים – בוועה"פ כמו גם במועצות הפועלים בהם הוקמה שלוחה של המדור. כך טוענת פעמים רבות תמיר (יו"ר המדור לעו"ש החל מ-1966) בפני מזכירות המחלקה לאגו"מ –

"[יש] מועצות שאין קיים בהן המדור לעו"ש או מדור חלקי בלבד שאינו משתלט על הנושא המתחייב מהחלטת האגו"מ מיום ה-25.2.69, הקובעת שתינתן עזרה מיוחדת למדור לעו"ש כדי להבטיח הסכמי עבודה לעובדות ניקיון. העזרה המיוחדת לא ניתנת וגם תוספת המדורים מתנהלת בעצלתיים"<sup>71</sup>.

כמו-כן, לא שותפו עסקניות המדור בדיונים בנושאי מדיניות ארגונית-מקצועית, אף לא כאשר אלו נגעו ישירות לתחומים ולענפים בהן עסקו – מצב שהוביל לתסכול מתמשך בקרבן ולמשיכת ידיהן מתחומי פעילות אלה, כפי שמתבטא במכתב נוסף של תמיר להנהגת ההסתדרות – "למרות שהודעתי לך ב-29.11.71 שאיני מוכנה לוותר על המינוי שקבעת עם הרכב הוועדה [לדירוג וקביעת תקנים במוסדות ההסתדרות] הנני מודיעה היום שאני מסתלקת מהעניין מתוך מחאה חריפה על היחס הבלתי חברי של חברים מסוימים בתוך הוועדה אשר בכל מעודם התנגדו להשתתפותי בוועדה - והכוונות בהחלט ברורות."<sup>72</sup>

במקביל, גם סמכויותיהן המקצועיות של העסקניות היו דלות מאוד ולא אפשרו להן להוביל מדיניות מקצועית באזוריהן ולייצג עובדות מול מעסיקים<sup>73</sup>. אפילו ניסיונותיה של עליזה תמיר לקדם נושאים כחלק מסדר יומה של המחלקה לאגו"מ, עלו בתוהו כאשר אלו נחסמו על הסף על ידי נושאי תפקידים אחרים במחלקה, כפי שקרה עם נוכחותה בוועדות ההסתדרות. עיצוב מטרותיו המרכזיות, כמו גם פעולותיו, של המדור – להלכה ולמעשה – הושפעו רבות מהצרת-צעדיו הבוטה בתוך ההסתדרות וכן מעיסוקה העיקרי של מועצת הפועלות ומיקומה בתוך תנועת

<sup>70</sup> דבר – 24.1.60.

<sup>71</sup> תמיר לרוזובסקי, 31.12.70. אמ"ל-556-2-217-IV.

<sup>72</sup> תמיר לבן-אהרון, 19.12.71. אמ"ל-556-2-217-IV.

<sup>73</sup> ראיון עם גרשום הרפנס, מזכיר ענף השירותים באגף לאגו"מ.

העבודה תוך הפיכתו למכשיר גיוס, שליטה תרבותית וחיברות. לא זאת בלבד – כי מתוך החיבור של מוסדות תנועת הפועלות עם המחלקה לאגו"מ התחזקה בהם אחיזת הממסד ההסתדרותי והשפעתו, תוך ניסיון (חלקי בלבד) לא מוצלח ל"הכנסת מועצות הפועלים והאיגודים המקצועיים בעול הפעילות בשטח..."<sup>74</sup>.

למעשה, למרות כוונותיו והגדרת המטרות החוזרת, נראה כי עשר שנים לאחר הקמתו נכשל המדור במימוש והגשמה של המטרות והיעדים אותם קבע לעצמו ושלשם הוא נוסד – בראשן שינוי מעמדה הכלכלי-חברתי של העובדת השכירה בכלל ועובדת הניקיון בפרט – והוא שינה ייעודו. ניסיון לרדת לסיבות לשינוי מדיניותו של המדור, לאחר חוסר-יכולתו לתפקד כישות איגוד-מקצועית פמיניסטית, מוביל לדיון על האופן בו נקלטו ופעלו נשים במנגנון ההסתדרות, עוד מימי התקופה הטרומ-מדינתית.

כפי שטענתי בחלקים קודמים של פרק זה, הנהגת ההסתדרות פעלה לצמצום כוחן של התארגנויות נפרדות שערערו על מבנה הכוח הקיים ושאפו לרכז בידן כוח פוליטי. כך התרחש עם הקמתה של מועצת הפועלות וטמיעתה המיידית בממסד ההסתדרותי "כאשר" המטרות האופרטיביות הוגדרו מחדש כך שהופחתו הדרישות על 'הממסד' הגברי... התנועה הפמיניסטית... הפכה לארגון התנדבותי של נשים לשירותי רווחה וסעד..." (יזרעאלי, 1983). כך גם קרה בעת ניסיונות הקמתה של אגודת משק הבית ושקיעתה מתוך חוסר הקצאת משאבים. כך טוענת מרגלית-שטרן –

"[ש]הואיל ומדובר בענף... חלש ובעל מאפייני מגדר ברורים... יכלה ההסתדרות לקיים מראית עין של ארגון אך להשאירו עקר ובלתי מאיים. מוסדות תנועת הפועלות שיתפו פעולה עם מגמה זו... [ו]לא פעלו כגוף שייצג פועלות... אלא היו זרועה המבצעת, המפקחת והמנתבת של ההסתדרות" (מרגלית-שטרן, 2006, ע"מ 284).

פרק זה מראה כי תהליך דומה התרחש גם בהקמתו של המדור לעו"ש. אופיו של תהליך זה מתבטא בדבריה של גרסטלר (מרכזת המדור לעו"ש) ליו"ר המחלקה לאגו"מ –

"עם היכנסי כחברה במחלקה לאגו"מ קיימתי איתך שיחה, בה הבעתי את משאלתי שעל מנת למלא את התפקיד אליו נבחרתי ברצוני שיוטלו עלי תפקידים במסגרת המחלקה בין היתר פעילות בוועדות. **עד היום לא שותפתי באף וועדה שהוקמה** דבר שלא מאפשר לי להרגיש את התרומה האישית לעבודת המחלקה..."

(הדגשה שלי. א.ב.)<sup>75</sup>.

הלחץ שהפעילה תנועת הפועלות על הנהגת ההסתדרות (הגברית), שנבע מתחושה של גרעון-ייצוגי חריף של נשים, הוביל אמנם להקמתו של מדור ייחודי בתוך המחלקה לאגו"מ – כמהלך של פתיחת 'מרחב-פוליטי' לשינוי ממשי – בתוך ההסתדרות וכן בשוק העבודה ובחברה.

<sup>74</sup>ראו תלונותיהן של עסקניות המדור במועצות הפועלים השונות על חוסר יכולתן לפעול באזורן. אמ"ל-IV-217-2-531.  
<sup>75</sup>גרסטלר לאברהמוביץ', 19.7.71. אמ"ל-IV-217-2-535.

אולם מבחן-התוצאה מראה כי הקמתו היוותה ביטוי נוסף לסגירתו של מרחב זה, תוך ספיגת ניסיונות ההתנגדות והלחצים לשינוי פוליטי אל תוך המערכת הקיימת. כך, השתלבותה של תפיסה פטריארכאלית עם מבנה השליטה של ההסתדרות וכן יחד עם מבנה ענף הניקיון (שעל ארגונו הופקד המדור) הובילה לחוסר יכולתו של המדור לעו"ש להוות מסגרת איגוד מקצועית נפרדת ואוטונומית – של "Separate Organizing" – ולהוביל לשינוי משמעותי (בכלים איגוד-מקצועיים) במעמדן של נשים בשוק העבודה כמרחב המאפשר ייצוגן הישיר במבנה הפוליטי. בכך פעלה הקמת המדור כמהלך לשעתוק חולשתן המבנית של נשים (בעיקר נשים מזרחיות) בשוק העבודה ובאיגוד המקצועי גם יחד תוך שימור מבנה ההסתדרות ואופן פעולתו כ'מטריצת שליטה' (כפי שמפתחת מושג זה פטרישיה היל-קולינס בעבודתה – Hill-Collins, 2000) – ושעתוק שוליותן של הנשים בתוכו.

## סיכום

בהקדמה לעבודתה על פעילותן של נשים בועדי עובדים, מזכירה עדה פורז את קיומו של המדור לעו"ש. במחקרה, העוסק במידת המעורבות של נשים בפוליטיקה האיגוד-מקצועית בהסתדרות ובקשרים הפוליטיים בין נשים ומוסדותיהן, מציינת פורז כי בהקמת המדור לעו"ש "גם בתחום האיגוד המקצועי, מוסדה חלוקת עבודה על פי-מין העובד..." (פורז, 1980). בעבודה אחרת מציינת פורז וזרעאלי כי בהקמת המדור לעו"ש מוסדה "...ההכרה בנשים כקבוצת אינטרס הזכאית לטיפול ולייצוג מיוחד... מוקד אליו ניתן להפנות בעיות ובו ניתן להיעזר..." (זרעאלי ופורז, 1980). אולם בהמשך עבודתן מציינות החוקרות כי המדור לעו"ש (כמו מוסדות נשיים נוספים בהסתדרות בפרט ובתנועת העבודה בכלל) סבל מעצמה נמוכה בתוך ההסתדרות, עקב תלות כלכלית ופוליטית בממסד הגברי. כמו-כן, הקמתו של המדור הובילה לשחרור "של] הממסד הגברי מהרגשת האחרייות ומהצורך להקדיש מחשבה ולטפל בבעיות המיוחדות לנשים" (שם). המיסוד של זהותן המינית של נשים כמשתנה דומיננטי בהתייחסות הממסד אליהן מנציחה לדעתן את מיקומן בתוכו וכן את הגדרת המטרות של הגופים המייצגים אותן.<sup>76</sup>

ביקורת זו מציגה את הדואליות בקיומו של המדור לעו"ש כמדור של 'התארגנות-נפרדת' בתוך המחלקה לאגו"מ בהסתדרות. מחד, מהווה המדור כתובת לנשים עובדות ואפשרות לפעולה משותפת לשינוי שוק העבודה; אך מאידך, פעולה זו מייצרת הפרדה מגדרית של הפעולה האיגוד-

---

<sup>76</sup> עיסוק זה במדור לעו"ש אינו מציג מסגרת ארגונית זו וניתוח סוציולוגי מעמיק שלה וההתייחסות אליה בעבודות אלו הינה אך ורק כחלק מרקע מוסדי למחקר אמפירי בנושא אחר.

מקצועית המחלישה את הנשים – שמיקומן בשוק העבודה חלש מלכתחילה. המדור, המתואר בעבודה זו לראשונה, מאפשר לנתח בנייתה של זווית ראייה חשובה על המתח המגדרי בתוך מוסדות ההסתדרות וכן נקודת מבט חדשה על מנגנוני השליטה של ההסתדרות, כפי שבאו לידי ביטוי בשנות ה-50 וה-60. בעקבות הניתוח המוצג בפרק זה אני טוען כי היווצרותו של המדור מהווה לכאורה השתכללות של מנגנוני האיגוד-המקצועי בישראל, תוך שאיפה להתאמתם לקבוצות שונות באוכלוסיה. אולם השתכללות זו אינה מובילה להתרחבות בסיס-הייצוג המקצועי של ההסתדרות, אלא התחזקותה של השליטה על חלקים נוספים בשוק העבודה. באופן זה אפשרה הקמת המדור לעו"ש חיזוק שליטת ההסתדרות בעובדות הניקיון המזרחיות – על ידי מיסוד שליטה ישירה על ידי עסקניות המדור, תוך שימור תלותן המוסדית במנגנון הגברי.

על ידי הקמת המדור לעו"ש, עליו הוטל לפעול לצמצומה של אפליה על רקע מגדרי בשוק העבודה, התמודדה הנהגת ההסתדרות עם קיפוחן של נשים בשוק העבודה בשנות ה-50 ועם הדרישה להכללתן במסגרות ההנהגה הפוליטיות של ההסתדרות. אולם ריקון המדור מתוכן וסמכות ארגונית – דרך הפנמתו של הפילוח המגדרי בשוק העבודה אל תוך המערך הארגוני והנצחתו באמצעותה – הפכה התמודדות זו לחסרת תוחלת, כפי שמציינת ממרחק הזמן עליזה תמיר, מי שהייתה במשך שנים רבות יו"ר המדור לעו"ש בוועה"פ – "...אני לא כ"כ בטוחה עד היום, שנתנו את המחלקה מפני שרצו לקדם את העניין... כל הדברים האלה היו בעיני הרבה מאוד מריחות והתחמקויות"<sup>77</sup>.

אל מול פערים מגדריים בשוק העבודה וגירעון ייצוגי של נשים בתוכו, מראה פרק זה כי המדור לעו"ש לא שירת את הצורך של נשים עובדות בהתארגנות, ייצוג והעצמה, כמסגרת של התארגנות נפרדת (- Separate-Organizing בלשונה של Sapiro, 1981). במקום זאת מהווה המדור מנגנון שליטה מפותח שמאפשר שעתוק של מבנה מעמדי קיים (בדומה לתיאורה של Leah, 1993). מבנה זה, בתוכו נוצר המדור לעו"ש, משעתק הדרה של אוכלוסיות חלשות ומאפשר התפתחותן של צורות העסקה שמנצלות אוכלוסיות אלו ובאצטלה של עשייה ארגונית, חינוכית ותודעתית הוא הופך למנגנון ספיגה של התנגדות נשית, שנקלטת באופן חלקי בהנהגת ההסתדרות והאגו"מ. נשים אלו היוו סוכנות של מוסדות ההסתדרות – בקליטתן של נשים מהגרות ושליטה עליהן – וכך עיצבו את המדור כמנגנון המאפשר שליטה גברים לבנים (אשכנזים), על נשים לבנות (אשכנזיות) השולטות על נשים שחורות (מזרחיות).

<sup>77</sup> ראיון עם עליזה תמיר (יו"ר המדור לעו"ש) 27.2.2000. אמ"ל-3-467-217-IV.

בהנצחת 'מטריצת-השליטה' הקיימת, משעתקת פעילות המדור לעו"ש את 'משטר אי-השוויון' אותו הוא שואף (לכאורה) לשנות – תוך שימור החפיפה בין מגדר, מעמד ואתניות בשוק העבודה וכן בתוך ההסתדרות. על ידי אי-ארגון, משועתקת השליטה הפוליטית על אותן נשים עובדות ומונצחים תנאי העסקתן הירודים, תוך שימור חולשתן הארגונית והפוליטית. חוסר היכולת של המדור לעו"ש לייצג עובדות ניקיון במגזר הציבורי ולהוביל שינוי במעמדן בתוך מקומות העבודה, יחד עם חוסר האונים של עסקניותיו מול קבלנים פרטיים בענף, הוביל להתחזקות ההעסקה העקיפה ולהתפתחותה במגזר הציבורי במהלך שנות ה-60. הסדרת דפוסי ותנאי ההעסקה בענף הניקיון, אותה שאף המדור לעו"ש לקדם כחלק מתחומי אחריותו וסמכותו, נותרו ברשות ההנהגה הגברית הקיימת במחלקה לאיגוד מקצועי, שהזניח העיסוק בתחום הנמצא באחריות המדור.

בפרק הבא אראה כי הדרתו של המדור לעו"ש מהשדה האיגוד-מקצועי בכלל ומהפעולה הארגונית בענף הניקיון התרחשה במקביל להתפתחותן של אסטרטגיות ארגוניות חדשות – להסדרת הענף ושליטה עליו. בהיעדר יכולת ארגונית להוביל להסדרה המיוחלת של ענף הניקיון דרך איגודן של העובדות – מלמטה למעלה – הובילה הנהגת ההסתדרות (על ידי המחלקה לאגו"מ) להסדרת ההעסקה בענף ולשליטה בו. בתחילת שנות ה-60, בתקופת התעסוקה המלאה, הסדרה זו נעשתה דרך קביעת תנאי העסקה (ירודים) על ידי ההסתדרות, יחד עם ניהול מאבק בתהליך הקבלניזציה בענף. אולם לאחר התחלתו של המיתון, באמצע שנות ה-60, תוך כניסה הולכת וגוברת של חברות קבלניות לענף, הובילה להשתכללות מנגנוני השליטה והבקרה עליו דרך מיסוד ולגיטימציה של תהליכי הקבלניזציה, באמצעות כריתת הסכמים קיבוציים עם המעסיקים הפרטיים.

### פרק 3 – פירוק המבנה וההיגיון ההסתדרותי – מוסדות ההסתדרות ומאבקם

#### בקבלניזציה

כפי שהצגתי בפרק המבוא, אחד הגילויים המשמעותיים של עבודה זו הוא התפתחותה המוקדמת של דפוס ההעסקה הקבלני – בענף הניקיון בפרט ובשוק העבודה הישראלי בכלל. ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון במגזר הציבורי, המקיפה כיום עשרות אלפי עובדים (למ"ס, 2008) החלה כבר בשנת 1954 – עם הקמתה של חברת 'השרת' כחברה פרטית ראשונה המספקת שירותי ניקיון למוסדות ציבוריים. אולם רק בשלהי אותו עשור – וביתר שאת במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-60 – הפכה תופעה זו לנוהג נפוץ ומוכר<sup>78</sup>. שנים אלה – של מעבר נורמטיבי מהעסקה ישירה להעסקה עקיפה – מאופיינות בשינויים בכלכלה הפוליטית של ישראל. מאבטלה עמוקה במהלך השנים הראשונות להקמת המדינה, התאפיינו שלהי שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60 בהתרחבות משמעותית של שוק העבודה (עם גדילת האוכלוסייה היהודית בארץ בזכות גלי הגירה מאסיביים בעיקר מארצות אסיה וצפון-אפריקה) ובהתפתחותה של תעסוקה מלאה. כך מציינים גם הלוי וקלינוב-מלול בספרם – "העולים... השתלבו פחות או יותר בחיי המשק... וההכנסה לנפש גדלה במהירות"; ובמקביל הובילו תכניות הפיתוח הממשלתיות "ל[תקופת גאות [כללית] והאבטלה נעלמה למעשה" (הלוי וקלינוב-מלול, 1968)<sup>79</sup>. הצמיחה והתפתחות התעסוקה המלאה הובילו לעלייה בכוחם של העובדים ושיפור הדרגתי בתנאי החיים בארץ. העלייה בכוחם של העובדים בתקופה זו הובילה להתארגנויות עצמאיות של עובדים, שחיפשו אוטונומיה ממבנה השליטה המגביל של ההסתדרות ונקראו 'ועדי הפעולה' (טוקטלי, 1979; שלו, 1984; גרינברג, 1993).

המעבר לתעסוקה מלאה והתחזקותם של העובדים המאורגנים, יחד עם ההתרחבות של שוק העבודה והיווצרות מקומות עבודה רבים (שנתמכו על ידי המדינה המפתחת) הוביל לקושי משמעותי בגיוסם של עובדים למשרות בעלות יוקרה נמוכה ותנאי העסקה ירודים, כדוגמת עבודת הניקיון בסקטור הציבורי. על-פני ארגון העובדות בענף הניקיון להטבת תנאי העסקתן – מהלך שיכל להוביל למשיכת עובדות לענף ולהישארותן בעבודה זו – השתמרו דפוסי ההעסקה הקיימים וחוסר כוח-האדם בענף הלך והחריף. לטענת מוסדות ציבוריים רבים, חוסר זה בכוח-אדם הוא זה

<sup>78</sup> יש לציין כי היקפה של התופעה אינו ידוע במדויק, אולם מתוך מסמכי ארכיון ועיתונות ניתן להעיד על התרחבותה הניכרת באותה תקופה.  
<sup>79</sup> לדיון ביקורתי בנושא ראו שלו, 1984; גרינברג, 1993 וסמיונוב ולוין-אפשטיין, 1995.

שהוביל לכניסתם של קבלנים פרטיים לענף. הקושי בהתמודדות עם הצורך לגייס עובדות לעבודה קשה המבטיחה הכנסה נמוכה מאוד הוביל ל'החצנה' של הבעיה.

במהלך תקופה זו נאבקים מוסדות ההסתדרות – ועדי העובדים, מועצות הפועלים האזוריות, המדור לעו"ש והמחלקה לאגו"מ – על צביונו הציבורי של הענף, מתוך עצמתם היחסית בשוק העבודה בתקופת התעסוקה המלאה. אולם עם השתנות המצב הכלכלי – התגברות מצוקת כוח האדם בענף ובמהלך שנות ה-60 גם כניסה למיתון כלכלי – משתנה דרך פעולתם והם מעודדים את הפיכתו של ענף הניקיון בסקטור הציבורי לענף פרטי הנתון בידי חברות קבלניות. האינטרסים המנחים את הנהגת ההסתדרות במהלך תקופות אלו הינם רבים ומורכבים ותלויים באופן הדוק בשיקולים כלכליים-פוליטיים רחבים. המעבר מאבטלה לתעסוקה מלאה ואז למיתון חריף ולמלחמה משפיעים באופנים אחרים על מוסדות שונים בהסתדרות ומובילים לנקיטת פעולות שונות, שלעיתים סותרות זו את זו.

כפי שהצגתי בפרק הקודם, מעורבות ההסתדרות בתהליך הקבלניזציה של ענף הניקיון, הייתה משמעותית כבר מתחילתו – עם הקמת המדור לעו"ש, אשר היה אחראי, תחת אגף השירותים במחלקה לאגו"מ, לארגון עובדות הניקיון ולמאבק בקבלני הניקיון הפרטיים. אולם כישלון המדור לעו"ש בהתמודדות האיגוד-מקצועית עם תופעת ההעסקה הקבלנית והתפתחותה, הובילה לשעתוק מקומן של העובדות – בשולי שוק העבודה. בפרק זה ארצה לבחון את מעורבותה המשתנה של ההסתדרות בהסדרה של ההעסקה בענף ובשליטה על העובדות בו ואת התפתחות הקבלניזציה בענף כחלק ממערכת-יחסים ניאו-קורפורטיסטית המתפתחת באותן שנים בכלכלה-הפוליטית הישראלית. במהלך פרק זה אראה כי השינויים הכלכליים-פוליטיים העוברים על המשק הישראלי, יחד עם ריבוי האינטרסים הכלכליים והפוליטיים של ההסתדרות, מאפשרים מעבר של ענף הניקיון אל הסקטור הפרטי. האופן בו מתבצעת העברת ענף הניקיון מהסקטור הציבורי, מנציח את חולשתן של העובדות בענף ומאפשר שימורו של מבנה הייצוג הלא-דמוקרטי של ההסתדרות – תוך אי-ארגון של העובדות ובהתפשרות, בשמן, על תנאי העסקתן המינימאליים.

### **3.1 – מזמניות קבועה ל"אחרות" – מעובדות שקופות לשירותי ניקיון**

פרק זה מתחיל למעשה במקום בו הסתיים הפרק הקודם – בחולשתו של המדור לעו"ש וחוסר יכולתו לקדם פעולה ארגונית. חולשת המדור, שקם בשנת 1957 כהצלחה של תנועת

הפועלות בתוך ההסתדרות – מיוצרת ממיקומו השולי והדרתו ממוקדי קבלת ההחלטות, המתבטאת במינויו של 'מחזיק-תיק'<sup>80</sup> שיעסוק בתחומים בהם עוסק המדור וכפיף את המדור לאגף השירותים במחלקה לאגו"מ. אליהו רוזובסקי ממונה ב-26.12.61 כמחזיק תיק אגף השירותים במחלקה לאגו"מ – ובכך לוקח אחריות (גם) על בחינת בעיות השכר ותנאי העסקה של עובדות הניקיון בסקטור הציבורי וכן כממונה על המדור לעו"ש וביצוע תפקידיו. רוזובסקי מתבקש לבחון את אופן העסקתן של עובדות הניקיון, מעמדן במקומות העבודה (זמניות/קביעות) וכן לקבוע, בהתאם למדיניות השכר של ההסתדרות באותה שנה (2-1961), תעריף אחיד לפיו ישולם שכרן – שאינו מוגדר בהסכמים הקיבוציים במקומות העבודה ולא נכלל תחת הסכם קיבוצי כללי אחר<sup>81</sup>. ואכן תוך מספר ימים מוכן **תעריף שכר אחיד** – של שכר ותנאים סוציאליים ל"עובדות ניקיון ארעיות/זמניות המועסקות במוסדות [ציבוריים]"<sup>82</sup>, שחל על העובדות – שכאמור אינן כלולות בתעריפי מוסדות ציבוריים – ומפורסם לכל נציגויות ההסתדרות במדינה הנדרשות לאוכפו.

במעשה אלו נדרש רוזובסקי, משעתקת המחלקה לאגו"מ את המצב בו תנאי העסקתן של קבוצות גדולות של עובדות (זמניות) לא נכללות בתעריפי השכר של מקום עבודתן, בסקטור הציבורי, הנקבעים בד"כ במסגרת מו"מ בין ההסתדרות והמעסיקים, אלא מוסדרים מלמעלה-למטה וללא ידיעתן של העובדות או יכולתן להשפיע על כך. תנאי-העסקה אלו השתנו מעת לעת עם השינויים במדיניות השכר של ההסתדרות וחלו כאמור על אותן עובדות ניקיון, שאף לא נכללו במצבת העובדים במקום העבודה – כעובדות זמניות<sup>83</sup>. האופן בו הוסדרו תנאי העסקה היווה מרכיב נוסף בהחרגת הענף ממקום העבודה הציבורי בו תנאי העסקה נקבעים במו"מ קיבוצי. כפי שתארתי בפרק הקודם, אי-ארגון של עובדות הניקיון הארעיות במסגרת מקצועית<sup>84</sup>, הוביל למציאות של תנאי העסקה קיצוניים ברמתם כבר במהלך שנות ה-50, שכללו ימי עבודה ארוכים, שכר נמוך, היעדר תנאים סוציאליים, 'ארעיות-קבועה' וחוסר בביטחון תעסוקתי; התעריף האחיד קיבע מציאות זו (של 'גירעון-ייצוגי') והעניק לגיטימציה להדרת עובדות הניקיון ממקומות עבודתן בסקטור הציבורי.

---

<sup>80</sup> ראו פרק 1.5 בעבודה זו.

<sup>81</sup> אמ"ל - IV-217-2-1209, IV-217-2-1745.

<sup>82</sup> שם.

<sup>83</sup> לפי תקנון וועדי העובדים של ההסתדרות (ההסתדרות הכללית, 1957).

<sup>84</sup> ראו דיווחי המדור לעו"ש בנושא. אמ"ל-IV-217-2-556. כמו כן השוו עם תיאורה של מרגלית-שטרן (2006) את קשייה וכישלונה של "אגודת משק הבית" (ע"מ 263-285).

אל מול קבלת המציאות התעסוקתית של עובדות הניקיון בסקטור הציבורי<sup>85</sup>, הגיבו מוסדות ההסתדרות להופעתם של קבלני הניקיון בתקיפות ונחישות: המחלקה לאגו"מ גינתה מעבר לניקיון על ידי קבלני משנה – במכתבים למוסדות ההסתדרות השונים וכן בכתבות בעיתונות הממסדית שלאורך שנות ה-60 הלכו והתרבו. ועדי עובדים מסוימים התנגדו גם הם לתופעה בצורה נחרצת. כך ועד העובדים בקופ"ח הכללית (שהינה מעסיק הסתדרותי גדול) אף הגיע לכלל איום בשביתה במקום עקב כוונה להעביר את עובדות הניקיון להעסקה דרך קבלן – "שביתת עובדי קופ"ח שעמדה לפרוץ מחר... נגד הכנסת עובדים בענפים שונים למרפאות קופ"ח באמצעות קבלן – דבר שהוא מסוכן לגבי העובדים במוסד לטווח הארוך"<sup>86</sup>. וכן מועצות הפועלים הגדולות הגיבו לעיתים בכוח רב כנגד מיקור חוץ של הענף, תוך הובלה של מאבקים חריפים – כמו מאבקה של מועצת פועלי ת-א כנגד העברתן של עובדות הניקיון באוניברסיטה המקומית להעסקה באמצעות קבלן<sup>87</sup> - והתנגדות נחרצת לצורות העסקה עקיפות – כפי שהתבטא לא אחת מזכיר מועצת פועלי י-ם, דוד איילון שטוען גם בשלהי שנת 1970 "...אין במועצת פועלי י-ם עבודת קבלנים בשירותי הניקיון..."<sup>88</sup>. העסקה עקיפה נחשבה לפגיעה באושיית ההסתדרות "הנאבקות נגד ההפקרות והשוק הפרוע... העבודה הבלתי מאורגנת, [ה]מעשירה קבלני ניקיון על חשבון העובד המנוצל ומועסק בשכר נמוך"<sup>89</sup>. מול המעסיקים שפנו לקבלניזציה של הניקיון בתחומם לא היססו מוסדות ההסתדרות השונים להגיב בחומרה – באיומים, בבירורים וכן, לא אחת, בצעדים ארגוניים (כהכרזת סכסוכי עבודה ואף הגעה לשביתה). אולם תגובות אלו לא התאפיינו באחידותן ולאורך התקופה המדוברת היה אפשר להבחין בדעות שונות ביחס לתופעה וכן בדרך התמודדות שונה מולה.

בשלב זה אפנה לבחון את הגורמים שהובילו את מוסדות ההסתדרות השונים לתגובות המגוונות שננקטו אל מול תהליכי הקבלניזציה בענף הניקיון – מה עיצב את פעולת מועצות הפועלים השונות ואילו אינטרסים עמדו מול ועדי העובדים, או לחילופין – מול אגף השירותים והמחלקה לאגו"מ, בפעולותיהם. הבנת דרכי התמודדותם של מוסדות ההסתדרות עם תופעה חדשה זו – קבלניזציה של ענף הניקיון והוצאתו, הלכה למעשה, ממסגרת הסקטור הציבורי – תאפשר הבנה עמוקה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון והאופן בו היא התאפשרה ואף

---

<sup>85</sup> למרות הניסיון לשיפור תנאי העסקתן של עובדות הניקיון באמצעות התעריף האחיד, הוא לא נאכף במציאות ולרוב לא התקיים.

<sup>86</sup> דבר – 5.1.66.

<sup>87</sup> דבר – 22.5.62.

<sup>88</sup> איילון לשביט (מרכז הקואופרציה), 18.10.70. אמ"ל-9-416-2-217-IV. 217-2-446-IV. ראו גם כתבה בנושא מעיתון

דבר – 23.11.67.

<sup>89</sup> מתוך "ניב עמלים" עלון איגוד פועלי הניקיון. אוקטובר 1985. אמ"ל-4-259AD.

התרחבה בישראל, על אף (או שמא, בגלל) מעורבותה של ההסתדרות בו. בנוסף, אראה בפרק זה שבפעולת מוסדות האיגוד המקצועי (ובחוסר-פעולתם) – ועדי העובדים במקומות העבודה, מועצות הפועלים, אגף השירותים באגו"מ ומזכירות המחלקה לאגו"מ בוועה"פ – השפיעה ההסתדרות באופן מכריע על הקבלניזציה של ענף הניקיון ועל אופייה.

### **3.2 – ההסתדרות "מתפרקת" – מוסדות האיגוד המקצועי ופעולתם אל מול הקבלניזציה**

כפי שראינו בפרק הקודם של עבודה זו, מעורבות ההסתדרות במאבק נגד ניצולם של עובדים נשענה על מערכת שיקולים כלכלית-פוליטית רחבה. בעקבות זאת אני טוען שתפקודה של ההסתדרות כמסגרת פוליטית של שליטה בעובדים וריסון תביעותיהם, יחד עם השתנות המצב הכלכלי – בין אבטלה, תעסוקה מלאה, מיתון והיחלצות ממנו – הם אלו שעיצבו את אופני התמודדותה עם התופעה והובילו לבסוף להתנגדות חלשה מאוד ולבסוף אף לסיוע בהתמסדות צרות ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון בשלהי שנות ה-60. אולם למרות מראית-עין של אחידות מבנית ופוליטית, מורכבת ההסתדרות ממוסדות וסוכנויות רבות – ברמה הארצית והמקומית גם יחד. מבנה המורכב של ההסתדרות מוביל, על אף ההיררכיה הברורה, להימצאותן של פרקטיקות שונות בתוכה – כפונקציה של מיקום מבני ופוליטי. ההתייחסות לסוכנויות השונות יאפשר הצגתה של מורכבות מוסדית בתוך ההסתדרות וכן מבט ביקורתי ומעמיק שיאפשר חשיפתו של תהליכי הקבלניזציה העומדים במוקד עבודה זו. המורכבות המוסדית של ההסתדרות, כפי שבאה לידי ביטוי בתהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון, מומחשת באמצעות התרשים המצורף לעבודה זו בנספח 1.

#### **3.2.1 – ועדי העובדים ומלחמתם בקבלניזציה של הניקיון – כשל מבני**

כפי שצינתי לעיל – עם התפתחותה בשלהי שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60, התנגדו כל הדרגים השונים של ההסתדרות לקבלניזציה של ענף הניקיון. אולם הראשונים שנתקלו בתופעה בשטח היו ועדי העובדים במקומות העבודה. מועד העובדים – הנמדד על פי יכולתו לייצג את מרבית העובדים ולהפעיל כוח ארגוני – מצופה לשאוף לייצג את כלל העובדים במקום העבודה (Streeck, 2001). אולם לפי 'תקנון הבחירות לועדי העובדים' של ההסתדרות באותה תקופה (ההסתדרות הכללית, 1957; 1972), מנוטרלת שאיפה (פוטנציאלית) זו. על פי תקנון הבחירות, מייצג הועד בכל מקום עבודה חלק מסוים מהעובדים – אלו שסיימו את תקופת זמניותם (הנקבעת לרוב על פי ותק במקום העבודה) ועליהם חל ההסכם הקיבוצי במקום. עובדים שלא

נכללים תחת תחום אחריותו של ועד העובדים (ואינם יכולים לבחור ולהיבחר אליו) גם לא נכללים במצבת העובדים הקבועה במקום העבודה.

בשילוב תקנות אלו עם הממצאים שהצגתי לעיל – בדבר מעמדן הזמני של עובדות הניקיון – ניתן להבין כי עובדות הניקיון שלא הגיעו למעמד הקביעות הנכסף במקום העבודה לא נהנו מייצוג פורמאלי של ועד העובדים מסיבה פורמאלית-מבנית. מרבית מוסדות הציבור פיטרו את עובדות הניקיון באופן מחזורי, על מנת להימנע מהפיכתן לעובדות מן-המניין ולמרות הוראת המחלקה לאגו"מ (שחזרה על עצמה ב-1962, 1963 ו-1968) שועדי העובדים – "יטפלו גם בבעיות העובדים הזמניים והארעיים במקומות העבודה..."<sup>90</sup> נוהג זה לא פסק<sup>90</sup>. על בסיס זה נוצר התעריף האחיד – כייחודי לעובדות ניקיון במוסדות ציבוריים, שהונהג ביוזמת המחלקה לאגו"מ – על מנת להנהיג מסגרת אחידה של תנאי העסקה גם לעובדות אלו, שהודרו מהסכמי השכר, ולייצר מראית-עין של ייצוג. אך למעשה עובדות הניקיון לא ייוצגו על ידי ועדי העובדים, אלא זכו לטיפול של מוסדות האגו"מ המרכזיים (כפי שתיארתי בפרק הקודם, במסגרת הדיון על המדור לעו"ש).

למרות הנחיותיה של המחלקה לאגו"מ אל ועדי העובדים במקומות העבודה, לא שונה תקנון הועדים של ההסתדרות והדרתן המוסדית של עובדות הניקיון הארעיות נמשכה במקומות רבים – ממאבקי העובדים במוסדות ומההסכמים הקיבוציים המיוחדים. דוגמאות למצב זה ניתן לראות בחוסר-ההתייחסות של ועד עובדי האוניברסיטה העברית למאבקן של עובדות הניקיון בקמפוס התל-אביבי של האוניברסיטה ולשביתתן הארוכה, בעוד הנהלת הקמפוס מאיימת לשבור את המאבק שלהן (אותו מובילה מועצת-פועלי ת-א-יפו) להעסקה ישירה<sup>91</sup>. באותה דרך עולה התופעה כאשר עובדות הניקיון בשירות המטאורולוגי בבית דגן, עובדות הניקיון ב'אורט' שבנתניה ועוד – העוברים באופן חד-צדדי, במהלך שנות ה-60, להעסקה דרך קבלני משנה – לא זוכים ליחסה והגנתה של נציגות העובדים המקומית, אלא לטיפול מועצת הפועלים ומחזיק-התיק במחלקה לאגו"מ<sup>92</sup>. המצב המבני שהוציא את עובדות הניקיון מכלל העובדים במקום העבודה הוביל לעיוורון של ועד העובדים, כלפי המועסקים שאינם מיוצגים על ידו, בתוכם עובדות הניקיון. כך הבסיס המגדרי, המעמדי והאתני שנוצק אל תוך המבנה הלא-שוויוני של ההסתדרות סייע להעמקת המרחק בין קבוצות העובדים במקומות העבודה (כפי שמראים, בהקשרים אחרים גם מחקריהן של גוצלב ובנימין, 2006; Briskin, 1993; Leah, 1993; Munro, 2001).

<sup>90</sup> דבר – 31.5.62; 22.5.62. אמ"ל-8\67-2-217-IV.

<sup>91</sup> דה"פ – פברואר-מרץ 1962; מעריב – 20.5.62; דבר – 25.5.62; דבר – 7.6.62. השווה עם סיכום ישיבות מזכירות מועצת פועלי ת-א שדנו בנושא, ב-14.5.62 וב-23.7.62. אמ"ל - 118-3-72-250-IV. למאבק זה אתייחס בהרחבה בהמשך הפרק.

<sup>92</sup> ראו מכתביו של רוזובסקי להנהלת המכון המטאורולוגי בבית דגן וכן להנהלת "אורט" בנתניה בנושא. אמ"ל-2-217-IV. 12.

### 3.2.1.1 – הועדים החזקים – סולידאריות מעמדית מתוך קירבה חברתית

לעומת דוגמאות אלו, של הפקרת עובדות הניקיון במוסדות ציבוריים ומעברן להעסקה דרך קבלנים פרטיים, ניתן לראות כי ועדי עובדים מסוימים – על אף המצב המבני הקיים – נוהגים בדרך אחרת. ועד העובדים בקופת החולים "הכללית" (שבבעלות ההסתדרות) שובת בשנת 1965 במטרה לבטל את ניסיון הנהלת קופת החולים לפטר עובדות הניקיון במוסד ולהחליפן בקבלני משנה, "המומחים לתחום"<sup>93</sup>. באופן דומה פועל ועד העובדים בנמל אשדוד, שבתקופה זו נמצא בראשית תהליך התחזקותו והתמצבותו כגורם עצמתי וקשוח ביחסי העבודה המקומיים (אסנת, 2004). הועד דורש (ואף מצליח) במסגרת המו"מ להסכם קיבוצי ב-1966 לבטל את צורת ההעסקה העקיפה של עובדות הניקיון בנמל ולמרות הכניסה של המשק למיתון, מתעקשת נציגות העובדים להעסיק את העובדות באופן ישיר – "...על מנת לספק עורף לעובדים מבוגרים או חלשים"<sup>94</sup>. באותו אופן פועל ועד העובדים של האוניברסיטה העברית ב-1968, להוצאת תופעת הקבלנות ממבני הקמפוס (לאחר שהשתלטה על ענף הניקיון והביטחון ומאיימת להיכנס גם לאחזקת הקמפוס ולגינון)<sup>95</sup>. גם ועדי העובדים בשירות המדינה ומשרדי הממשלה נערכים באותה שנה (שלהי שנת 1966 עד תחילת שנת 67) להתנגדות אקטיבית למיקור-החוץ של הניקיון בתחומם, שמאיץ עם הכניסה למיתון והירידה בכוחם של העובדים<sup>96</sup>.

התנגדותם של ועדי העובדים הללו לתופעה עומדת בניגוד גמור למדיניות הרווחת ולאופן התנהלותם של ועדי העובדים האחרים, המתעלמים מקיומן של עובדות הניקיון ומתנאי העסקתן. התנהלותם מציגה את המורכבות של תהליך הקבלניזציה אותו אני מתאר, תוך הדגשתו של גורם מרכזי המשפיע עליו – כוחם של העובדים ועצמאותם אל מול מנגנון ההסתדרות ואל מול המעסיקים (כפי שטוענים בהקשר אחר גרינברג, 1993 ו-Swirski, 2011). התנגדותו של ועד העובדים בנמל אשדוד, המתאפיין בתקופה זו במוכנותו להפעלת כוח ארגוני רב במאבק על הכרה במעמדו בנמל (אסנת, 2004), למעבר ענף הניקיון לידי קבלן משנה פרטי; והתנגדותם של ועדי עובדים חזקים בשירות המדינה, הנהנים מבסיס כוח רחב ומקרבה פוליטית וחברתית להנהגת ההסתדרות (כפי שמתאר גרינברג, 1996), למהלך דומה, מהווים דוגמא ליכולתם של ועדי עובדים חזקים, גם בתקופה של מיתון משמעותי במשק, להיאבק נגד שינויים הנחשבים באותה תקופה מינוריים במקומות עבודתם. כמו כן, העובדה שועדי עובדים חזקים אלו נדרשו להתמודדות עם

<sup>93</sup> דבר - 5.1.66.

<sup>94</sup> ראו סיכום של מו"מ בין וועד העובדים והנהלת הנמל מה-8.3.66. אמ"ל-3-66-217-IV.

<sup>95</sup> ראו הדיונים על כך במזכירות מועצת פועלי י-ם בשנים 67 ו-68. אמ"ל-5\3\4-32-2-36-250-IV.

<sup>96</sup> דבר - 9.11.66; דבר - 28.2.67.

התופעה בתקופת המיתון, לעומת הופעתה במקומות אחרים בהם ועדי העובדים נהנו מעצמה פחותה (כמו באוניברסיטה בת-א וחיפה שהיו מוסדות קטנים באותה תקופה) מעידה על חשיבות כוחם של העובדים המאורגנים בהתפשטות התופעה. **מיצובם של ועדי עובדים מסוימים (וכפי שאראה בהמשך, גם של מועצות פועלים) כבעלי עצמה וכן כמוקדי כוח של האגו"מ, מאפשרים להם להוביל מאבקים בתוך ובשם ההסתדרות – גם כשאינם מתיישבים עם מדיניות מקצועית (לא מוצהרת) הנהוגה במשק – נגד קבלניזציה של ענף הניקיון.**

הדרישה לפיצול בין עובדים, שעולה יותר ויותר בתקופת המיתון, שמתחיל בשלהי 1965, נתקלת בתגובה התלויה באופן ישיר בכוחם של העובדים להתנגד לגזרות כלכליות. כך, ועדי עובדים חלשים נכנעים לקבלניזציה בעוד הועדים החזקים מצליחים לבטל תהליך זה ובמקרים מסוימים להחזיר את ההעסקה הישירה למקום העבודה. כוחם של העובדים הינו מרכיב משמעותי במקום בו הבדלים מגדריים, אתניים ומעמדיים חותכים ומפרידים בין העובדים והמרחק החברתי, שניתן לגישור במאמץ משמעותי בלבד (כפי שמציינות גוצלב ובנימין במחקריהן בנושא בנימין, 2002 וגוצלב ובנימין, 2006), מאבד ממשמעו אל מול עצמה ארגונית.

### 3.2.2 – מועצות הפועלים – השריף המקומי המגן על כוחו

מעמדן של מועצות הפועלים בערים השונות הוא כשליח של ההסתדרות עצמה במקום ספציפי וכך נראה גם מבנה המועצה. מתפקידיה לייצג את ההסתדרות, על כלל תפקידיה, באזור גיאוגרפי מסוים ולספק את שירותיה – האיגוד-מקצועיים והאחרים – לתושבי המקום. בכל הקשור לתפקידי האיגוד המקצועי, למועצת הפועלים סמכות עליונה באזור בו היא נמצאת ומבנה משקף את מבנה ההסתדרות בזעיר-אנפין (ברטל, 1984). מתוקף תפקידיה ומיקומה הארגוני היוותה מועצת הפועלים את הבסיס הארגוני למאבקי עובדים בסביבתה ולאגודים מקצועיים אשר בתחומה<sup>97</sup>. מאבקי עובדים שהתרחשו בתחומה אף נדרשו (לרוב) לקבלת אישור מהנהגתה לקיים המאבק עצמו, שהיוותה גורם שתפקידו המוסדי היה לשלוט על קבוצות העובדים בתחומה ובמידת הצורך – לרסן דרישותיהם ועצמתם<sup>98</sup>.

אך למרות עצמתה המסדירה והמארגנת של מועצת הפועלים היא נשענה, כארגון העובדים כולו, על המונופול בייצוגם של עובדים וועדים מקומיים, שהעניק לה את יכולתה לשלוט על-ולרסן את ועדי עובדים בתחומה (Grinberg, 1991a). כפי שהראיתי בדיוני על פעולותיהם של

<sup>97</sup> להרחבה ראו שירום, 1983.

<sup>98</sup> להרחבה ראו גרינברג, 1993 וטוקטלי, 1979.

ועדי העובדים במקומות עבודה שונים – שפועלים מתוך מידת האוטונומיה והעצמה לה הם זוכים ממבנה השליטה ההסתדרותי ובמצב שוק נתון – נקטו מועצות פועלים שונות במהלכים שונים אל מול התופעה, שהלכה והתגברה בשנות ה-60 בתחומי מועצות פועלים רבות. לצורך הדיון בחלק זה אציג להלן שלושה מקרים של התנהלות מועצות פועלים אזוריות על מנת להמחיש את אופן הפעולה המשתנה ואת הגורמים לו.

ב-20.5.1962 התפרסמה בעיתון 'דבר' כתבה שנשאה את הכותרת הבאה – **"אין מניחים לפנות אשפה משלוחת האוניברסיטה בת-א. מועצת פועלי ת-א דורשת מעמד וזכויות לפועלות הניקיון, מונעת מסירת העבודה לקבלן-ניקיון וגורמת לסכנה של סגירת האוניברסיטה"**. בכתבה מתואר המאבק בין מועצת פועלי ת-א-יפו להנהלת הקמפוס החדש בעיר, השלכותיו של המאבק כנגד ניסיון הקבלניזציה של עבודת הניקיון ותגובות הסטודנטים והמרצים שזועמים על "הלכלוך בבנין האוניברסיטה [ש]מסכן את בריאות הסטודנטים... [ו]מפריע למהלך התקין של הלימודים"<sup>99</sup>. המאבק, הראשון מסוגו במדינת ישראל, התקיים בחודשים פברואר-יוני 1962 – כאשר מועצת פועלי ת-א הכריזה על סכסוך עבודה עם הנהלת הקמפוס התל-אביבי של האוניברסיטה העברית (טרם הפיכתו לאוניברסיטה עצמאית, מספר שנים מאוחר יותר) עקב רצונה של האחרונה להחליף את 7 עובדות הניקיון המועסקות על ידי האוניברסיטה בקבלן פרטי שיעסיק עובדות אלו. להכרזת המאבק קדמו ניסיונות הידברות בין הצדדים במטרה (של מועצת הפועלים) לבטל את המהלך "ל[ה]כנסת קבלן שינצל את העובדות ולא ייתן להן תנאים סוציאליים..."<sup>100</sup>, בעוד ההנהלה מסרבת "...לשאת את המעמסה הניהולית של 7 עובדות נוספות וחתמה על חוזה שנתי עם הקבלן..."<sup>101</sup>.

מאבק זה לא התקיים כמהלך "קלאסי" – בו ארגון עובדים המייצג עובדות אלו דורש לפתוח עימו במו"מ (כפי שמגדיר החוק) – אלא כטיפול "ב[מ]קופחים ביותר... [ה]עובדות החלשות ביותר במשק... יוצאות מעברות ומטופלות בילדים..."<sup>102</sup>, כפי שמציין סופר מעריב בכתבתו, כאשר מדור השירותים במועצת הפועלים (ולא המדור לעו"ש!) נאבק בשמן למיגור התופעה. מאבק זה נמשך לאורך מספר חודשים ושיאו היה בהשבתת שירותי הניקיון בקמפוס למשך 6 שבועות (!), שביתה שגררה זעם רב – מצד הסטודנטים והנהלת האוניברסיטה כאחד והעסיקה את עמודי העיתונות היומית לא אחת. הנהלת האוניברסיטה וסגל העובדים בקמפוס ניסו לשבור שביתה זו,

<sup>99</sup> מעריב – 20.5.62. הסיקור הדומה אליו זכה נושא זה בעיתונים שונים, לאורך מספר שבועות, מבטא לטענתי את האמינות היחסית של הכתוב ועל כן אני מסתמך עליו כעל דיווחים מהימנים.

<sup>100</sup> דבר – 25.5.62.

<sup>101</sup> מעריב – 20.5.62.

<sup>102</sup> מעריב – 21.6.62.

באמצעות החלפת עובדות הניקיון בסגל ההוראה של האוניברסיטה – "מהנהלת השלוחה של האוניברסיטה התל-אביבית נמסר אתמול כי הפרופסורים והמרצים מי-ם, בראשותו של הרקטור... החליטו לבוא בערב לתל-אביב ולנקות במו ידיהם את שבע הקומות של הבניין החדש..."<sup>103</sup>.

לעומת המאבק שניהלה מועצת פועלי ת-א – שהתקיים ללא מעורבותן או איגודן של עובדות הניקיון ומייצג בכך את הריחוק של סגל העובדים והסטודנטים בקמפוס מהן וכן את חולשת ועד העובדים המקומי – בקמפוס הר-הצופים (אליו הגיעה התופעה רק מספר שנים מאוחר יותר, לאחר מלחמת 1967 והיציאה מהמיתון) היה זה ועד העובדים שדרש לבלום תופעה זו. כך עולה ממסמכים המתעדים את דיוני מועצת פועלי י-ם בשלהי שנת 1968 – "הועד... החליט להביא זאת בפני מזכירות המועצה והמזכירות החליטה שאסורה עבודה קבלנית"<sup>104</sup>. באישור של מועצת הפועלים סירב ועד העובדים במקום למהלכי הנהלת הקמפוס הירושלמי ואף נערך לביצוע צעדים ארגוניים במקום, לאור "הפרת סיכומים קודמים" בידי ההנהלה. תיעוד דיוני המועצה בנושא חושף את חששם של עובדי האוניברסיטה כי קבלניזציה של הניקיון יוביל להתרחבות התופעה בקמפוס ופגיעה בקבוצות עובדים נוספות. כוחו של ועד העובדים אפשר לו להעלות דרישה ברורה כלפי מזכירות מועצת הפועלים לאישור ותמיכה במאבק וזו אכן נעתרה לוועד העובדים באוניברסיטה, כפי שסייעה לוועדי עובדים במשרדי הממשלה בעיר, שחששו מההפרטה הזוחלת<sup>105</sup>.

דרך דומה נראית גם באשדוד, בעת הדיונים על הסכם קיבוצי חדש בנמל אשדוד (ב-1966) – שם דרש הועד את המשך ההעסקה הישירה בניקיון הנמל (כפי שתיארתי גם בחלק הקודם של פרק זה). כוחו של ועד עובדי נמל אשדוד, שהוכח במספר מאבקים עקרוניים באותן שנים, סחף אחריו את מועצת הפועלים המקומית (כפי שמראה גם דרור אסנת בעבודתו - אסנת, 2004). בגיבוי מועצת-הפועלים המקומית הצליח כוחם של העובדים גם בשדה זה.

אל-מול פעולתן האוטונומית של מועצות הפועלים הגדולות – שפעלו עם העובדים או בלעדיהם – נראית הזדקקותה של המועצה בנס-ציונה לעידוד וגיבוי של אגף השירותים באגו"מ (- האיגוד המקצועי הענפי) על מנת להתנגד ל"קבלניזציה" של הניקיון במכון הביולוגי שבתחומה<sup>106</sup>. במקרה זה לא דורש ועד העובדים את גיבוי המועצה למאבק בתופעה, אך הנהגתה יוצאת

<sup>103</sup> דבר – 25.5.62.

<sup>104</sup> פרוטוקול מועצת פועלי י-ם, 1968 (יולי-אוגוסט). אמ"ל-35\34\33\32-2-36-250-IV.

<sup>105</sup> דבר – 9.11.66. וכן ראו התכתבות בין תקווה בק (מהמדור לעו"ש בי-ם) לבין עליזה תמיר (יו"ר המדור) ב-1968. אמ"ל-

IV-217-2-1209.

<sup>106</sup> אמ"ל-467-3-217-IV.

במתקפה כנגד הנהלת המכון הביולוגי בעיר לאחר דרישתו של מחזיק-התיק במחלקה לאגו"מ, אליהו רוזובסקי, ותמיכת המחלקה לאגו"מ במהלך. מצב דומה מתקיים במועצות פועלים קטנות נוספות, כאשרודד ואשקלון בהן מתרחשת פעילות לבלימה וביטול תהליכים של קבלניזציה בענף הניקיון. במקביל למאמצים אלו, בפריפריה הגיאוגרפית (והחברתית) של ישראל לא מתרחשים מאבקים דומים. מועצות הפועלים הקטנות (כדוגמת מועצות הפועלים בלוד ובעכו<sup>107</sup>) אפילו חותמות על הסכמים קיבוציים עם חברות קבלניות בענף הניקיון, בניגוד לעמדה הרווחת בהסתדרות הקוראת להיאבק בתופעה.

קריאה ביקורתית של דרכי ההתמודדות השונות – מלחמה בקבלניזציה החודרת לסקטור הציבורי או קבלתה – מאפשרת הבנת הגורמים ומוקדי הכוח העומדים מאחורי ההתנגדות לתהליך או קבלתו. יוזמה והצלחה במאבק נגד תהליכי מיקור-חוץ מקומיים התרחשה בתחומי מועצות הפועלים הגדולות בארץ (כדוגמת ת-א ו-ים, שנשענו גם על כוחם של ועדי עובדים חזקים באזור). כמו כן כאשר הנהגת מועצת הפועלים עמדה תחת לחצים חיצוניים – מצד ועדי עובדים גדולים שהתנגדו לקבלניזציה של עובדים/ות בתחומם, או מצד הנהגת ההסתדרות – נעתרה הנהגתה למאבק בתופעה. אך גם במקרים בהם מראית-עין של ייצוג העובדות החלשות שירתה אינטרס של הנהגה מקומית, היא יצאה למאבק בשמן (שלו רוב הסתיים בפשרה) מתוך התחשבות בקבוצות בעלות השפעה פוליטית בתחומן פעלה מועצת הפועלים. כך הסתיים למשל המאבק המתקשר בת-א – כאשר מועצת הפועלים שנלחמה בחירוף נפש כנגד העסקה עקיפה כלשהיא נאותה להחלפת העסקה הישירה בקואופרטיב הסתדרותי (- קואופרטיב 'עזרה' שהוקם באותה שנה)<sup>108</sup>. לעומתן, מועצות פועלים פריפריאליות (גיאוגרפית וחברתית כאחד), שלא עמדו תחת לחצים חיצוניים – של ועדי עובדים חזקים, קבוצות אינטרס משמעותיות או במוקד הפוליטיקה בתוך ההסתדרות – מיעטו לעסוק בתופעה ולהיאבק בה ונטו לקבל אותה בהסכמה.

בעקבות סיפורי המקרה הללו אני טוען כי על אף מראית העין אודות כוחה של מועצת הפועלים במישור המקומי והאוטונומיה המתאפשרת לה בפעולותיה – הכפיף אותה (כמו את ועדי העובדים) מבנה ההסתדרות ההיררכי והיגיון הפעולה ההסתדרותי – ובהיעדר לחץ חיצוני משמעותי לא ננקטה פעולה למניעה או מאבק בתופעה. מבנה שליטה זה הוביל לכך שבמקרים רבים שונו גם מדיניות והחלטות מקומיות בעקבות התערבות מלמעלה-למטה, שנכפתה על מועצת הפועלים, כמו גם על ועדי עובדים בתחומה. המחויבות המבנית להיענות למדיניות מקצועית-

<sup>107</sup>ראו הסכם קיבוצי משנת 1964 בין מועצת פועלי לוד לבין חברת "שי – שירותי ניקיון". אמ"ל-212\169-40-250-IV וכן דבר – 10.11.55.  
<sup>108</sup>דבר – 9.10.64.

כללית, שהתחשבה לרוב בשיקולים פוליטיים רחבים, יחד עם ההיגיון המבני-פוליטי של שליטה על העובדים, הובילו לעיתים גם למקרים של פגיעה באוטונומיה של מועצות פועלים גדולות ובעלות כוח, עליהם אפרט בהמשך<sup>109</sup>. סביב מקרים אלו – של חילוקי דעות ושל כפיית ההיגיון המבני על מוסדות הארגון – מתגלה רב-גוניתה של ההסתדרות וריבוי האינטרסים בתוכה. אל מול דרישות ועדי העובדים במקומות עבודה ציבוריים, להכללת עובדות הניקיון כחלק מקבוצת העובדים המקומית, חושפים בפנינו דפוסי הפעולה של מועצות הפועלים – כנגד תהליכי הקבלניזציה את ההיגיון המוסדי הטבוע בהסתדרות. בפעולות אלו לא נראית פעילותה של ההסתדרות לארגון העובדים והובלתם למאבק למען שינוי תנאי העסקתם. במקום זאת אנו רואים בדוגמאות המוצגות לעיל פרקטיקה סמכותנית הנשענת על שליטה בקבוצת העובדים **המטופלת**. פרקטיקה זו מחדדת את האבחנה בין עובדים מאורגנים – שהינם חלק ממקום העבודה – לבין עובדות לא-מאורגנות – שאינן חלק ממנו. המאבק הנפרד – של מועצת הפועלים למען חלק מהעובדים במקום העבודה (המאופיינים במעמד, מגדר ומוצא אתני ברורים) – מחזקת את מבנה השליטה הדואלי תוך החלשת העובדים ויכולתם לפעול יחד ומאפשרת החצנה חברתית ובהמשך גם החצנה מבנית של קבוצת העובדים החלשים שנוצרת גם בתוך הסקטור הציבורי.

### 3.2.3 – המחלקה לאיגוד מקצועי – שליטה על מדיניות וקבלת הקבלניזציה

המחלקה (והחל מתחילת שנות ה-70 – האגף) לאגו"מ בוועה"פ היא הסמכות העליונה והמכרעת בנושאים ארגוניים ומקצועיים בתוך ההסתדרות (מלבד מזכ"ל ההסתדרות) ומקיימת שלוחות בכל מועצת פועלים, האמונות על ביצוע המדיניות המקצועית שהוחלטה במזכירות המחלקה. עד שנת 1977 נוהלה המחלקה על ידי גוף ביצועי (מזכירות) שמונה 43 חברים – הממונה על ידי 'הוועדה המרכזת' ('ממשלת ההסתדרות' בת 20 חברים), מתוך המפלגות המיוצגות בוועה"פ. מזכירות זו מייצגת את האיגודים המקצועיים הארציים ואת הענפים השונים המאורגנים בהסתדרות, באמצעות מזכיריהם או דרך "מחזיקי תיק המופקדים כנבחרים פוליטיים על [ה]טיפול [בהם]" (שירום 1983). כפי שתיארתי במהלך הסקירה המוסדית-היסטורית, מזכירי האיגודים המקצועיים מוסמכים לתפקידם כתלות בכוחם של העובדים עליהם הם ממונים – ועדי-עובדים חזקים **בוחרים** את נציגותם באיגוד (וכך במזכירות המחלקה) ואילו בענפים בהם העובדים חלשים נציגים אלו **ממונים** על ידי מזכירות המחלקה. תפקידם של

<sup>109</sup>ראו גם לדוגמה את הדיון במדיניות המיתון ולאחריה במדיניות "הגשרים הפתוחים" והאופן בו נכפו על דרגים מקומיים, אצל גרינברג, 1993.

איגודים מקצועיים הינו שימור שליטה ריכוזית בעובדים ועל כן שאיפתם של ועדי עובדים חזקים למסד בחירה ישירה לאיגוד המקצועי שלהם, על פני ברירת המחדל של המינוי המפלגתי. סמכות האיגוד המקצועי היא בטיפול בעובדי הענף עליו הם אחראיים ברמה ארצית, אך ברמה המקומית – סמכות מועצת הפועלים גוברת על סמכות האיגוד. לעומת זאת, למזכירות המחלקה לאגו"מ סמכות גוברת בנושאי איגוד-מקצועי ברמה הארצית ועל-כן ביכולתה להכפיף החלטות מקומיות למדיניות המקצועית הכללית. כאשר יש התנגשות בין מדיניות ארצית למקומית – גוברת סמכות המחלקה לאגו"מ על החלטות מועצת הפועלים<sup>110</sup>. מתוך הקונפליקטים בין מוסדות ההסתדרות השונים – כפי שאלו יוצגו להלן – עולה ונחשף תהליך שינוי המדיניות ההסתדרותית כלפי תהליכי הקבלניזציה בענף הניקיון והגורמים העומדים מאחוריהם.

### 3.2.3.1 – ה'דאגה' לכספי העובדות (1) – ההסתדרות נגד ניצול העובדות

גישתה של הנהלת המחלקה לאגו"מ בוועה"פ כלפי תהליך הקבלניזציה של ענף הניקיון במגזר הציבורי הייתה מתחילתה שלילית בתכלית – נציגי המחלקה שללו מכל וכל העסקה עקיפה של עובדים כיוון שבה ראו פתח לניצול העובדים המועסקים, ללא פיקוח של ועדי העובדים והאיגודים המקצועיים בשירות הציבורי ("העובדים החזקים" – גרינברג, 1996). קבלניזציה של ענף מסוים מתוך המגזר הציבורי, מלבד משמעות כלכלית עבור העובדים, המתבטאת בד"כ בירידה בשכרם (מרון, 2011), מהווה אובדן פיקוח על תנאי העסקת העובדים. כך, כאשר עובדות הניקיון, שלא היו מאורגנות ולא נהנו מהגנתו של ועד העובדים במקום העבודה, עוברות להעסקה באמצעות קבלן פרטי שמורגל בנורמות העסקה שונות ולא קשור בהסכמים עם ההסתדרות, הן מאבדות את הקשר עם המעסיק שלהן בפועל והיכולת לפקח על תנאי שכרן קטן בהרבה.

ואכן, הקבלנים הפרטיים נתפסו (ועודם נתפסים) בשיח הציבורי כמעסיקים מנצלים: הפוגעים בעובדות הניקיון – גוזלים כספן של העובדות, משלמים שכר נמוך באופן קיצוני וללא תנאים סוציאליים ומעסיקים במשך שעות ארוכות ללא פיקוח או ציות לחוקי העבודה<sup>111</sup>; הפוגעים בשוק העבודה ומנגנוניו – כאשר מתפקדים כלשכות עבודה פרטיות (המתוארות בעיתונות התקופה כ-"ראיסים יהודים בדמותם של קבלנים לעבודות ניקיון"<sup>112</sup>); וכן פוגעים בהסתדרות – כאשר מצמצמים את כוחם של העובדים במגזר הציבורי עם צמצום מצבת העובדים המועסקים בו (ספורטא, 1988; פרמינגר, 2010).

<sup>110</sup> להרחבה – ראו פרידמן, 1972; שירום, 1983.

<sup>111</sup> דבר, 12.9.58.

<sup>112</sup> דבר – 21.3.69.

מתוקף כך פעלו מוסדות ההסתדרות ברמות השטח השונות (ועדי העובדים ומועצות הפועלים) – להוצאתם של קבלני-משנה ממקומות העבודה וכנגד הנורמה שהלכה והתפשטה באותן שנים – בדרישה להעסקה ישירה של עובדות הניקיון. מנקודת המבט של ועדי העובדים ומועצות הפועלים, מהווה תהליך הקבלניזציה שינוי מהותי במצבן התעסוקתי של עובדות הניקיון. מעובדות בסקטור הציבורי, שמוצגות כחלק ממוסדות הציבור שקיומם לא נועד לעשיית רווחים, עוברות עובדות הניקיון להעסקה דרך מעסיק פרטי שרואה לנגד עיניו את 'שורת-הרווח', גם כשזה מגיע על חשבון העובדות.

בנוסף, ניתן להבחין במקור נוסף – חברתי-תרבותי לחששה של ההסתדרות מניצול העובדות, העולה מתוך ראייה פטרונית של העובדות כסובייקטים אותם יש לחנך ובהם יש לשלוט. ראייה מתנשאת ופטרונית זו נחשפת בתיעוד אסיפה של עובדות הקואופרטיב 'עזרה' (קואופרטיב לעבודות ניקיון בת-א) המתוארת בכתבה בעיתון 'דבר' בשלהי שנות ה-60. בכתבה מתוארת אסיפה של עובדות ניקיון, חברות הקואופרטיב, בה נישאים דברי ברכה על ידי הנהגת ההסתדרות ומרכז הקואופרציה –

"...אתם עושים ניקיון, זו עבודה נקיה שמביאה ברכה...ואנו מתגאים בכם ומתפארים שיש לנו שירותים כאלה..."  
בקצה האולם החלו הרוחות סוערות 'אנו מתגאים יחד איתכם שהוצאנו אתכם מניצול מקרן רחוב הכרמל..."  
דברים אלו עוררו זעמן של עובדות רבות, שחשו בהתנשאות ובפטרוניות של נציגי ההסתדרות והקימו קול צעקה –  
"...הסערה גברה... 'אותי לא אספו מהכרמל ואותי לא ישתיקו כאן' צועקת אחת..."<sup>113</sup>

אל מול הדאגה של מוסדות ההסתדרות מהפגיעה בעובדות הניקיון בתהליכי הקבלניזציה, ניתן לראות תופעות המעלות סימן-שאלה על אופן הפגיעה שתואר להלן. תהליכי הקבלניזציה שהיוו מעבר מהעסקה ישירה בסקטור הציבורי להעסקה עקיפה – דרך קבלן פרטי – התרחשו לרוב על ידי הגורם המעסיק בסקטור הציבורי. אולם, במקרים ספורים נראית תופעה של **מעבר עובדות מרצון** – מהעסקה ישירה בסקטור הציבורי להעסקה עקיפה דרך קבלנים – אותו אני מפרש כמהלך של '**התנגדות אישית**', שנבע מהבדל בשכר העבודה. כפי שמתארת תקווה בק (רכזת המדור לעו"ש במועצת פועלי י-ם), קבלנים פרטיים נוהגים לשלם לעובדות הניקיון שכר גבוה יותר מאשר הן מקבלות בהעסקה ישירה במוסדות הציבוריים – "נוצר מצב שמשרדי הממשלה והמוסדות הכפופים לתעריף שלנו אינם יכולים לקבל פועלות משירות התעסוקה כי אלו

<sup>113</sup>דבר – 17.10.68. גישה זו באה לידי ביטוי עד ימים אלה, וניתן להיתקל בה בדברי נשיאת אוניברסיטת בן-גוריון באסיפה של ועד עובדות הניקיון באוניברסיטה. <http://www.youtube.com/watch?v=GMcRkPTOk00>

מעדיפות לעבוד... [דרך] מוסדות פרטיים (שכר חופשי)<sup>114</sup>. התנגדות זו, המהווה התנגדות גם למדיניות ההסתדרות, מתוארת על ידי מוסדות ההסתדרות כ"אסון [הנובע] מחוסר מודעות של העובדות לחשיבותם של תנאים סוציאליים בסיסיים וכן... מראייה קצרת טווח"<sup>115</sup>.

כך, השינוי הנובע מהמעבר מהעסקה בסקטור הציבורי להעסקה דרך קבלן משנה פרטי, לא מוביל בשנים אלו לשינוי מהותי בתנאי העסקתן ואלו לא מורעים. אפילו להיפך – מעובדות שתנאי העסקתן קופחו בסקטור הציבורי (כאשר רבות פוטרו באופן מחזורי לפני קבלת מעמד של עובדות קבועות במקום העבודה), עוברות העובדות לסקטור הפרטי בו שכר הבסיס לרוב גבוה יותר, עקב היעדר תנאים סוציאליים (הנובעים מהסכמים קיבוציים או דרישה ופיקוח של ההסתדרות)<sup>116</sup>. נושא זה מדגיש את הפער הקיים וכן הקונפליקט בין אינטרס העובדות – לשכר גבוה עבור עבודתן – לבין אינטרס ההסתדרות – לזכויות סוציאליות – הנצברות כהון הסתדרותי (בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות).

### **3.3 – החשש מקבלניזיה מתפשטת – מאבק נגד הפרטת המגזר הציבורי כולו**

לאחר מלחמת 1967, נפתחת תקופה חדשה בכלכלה-הפוליטית הישראלית – המשק יוצא ממיתון ארוך בו היה שרוי במשך שנתיים, גבולות המדינה מתרחבים ויחד איתם השווקים לתוצרת ישראלית. במקביל לפריחה הכלכלית – שנשענת בעיקר על התפתחות מואצת של תעשייה ביטחונית – נכנסים אל שוק העבודה באופן פתאומי עובדים פלסטינים רבים מהשטחים שנכבשו במלחמה (גרינברג, 1993). לפי גרינברג (1993), כניסתם של העובדים החדשים לשוק העבודה הובילה לאיום משמעותי על מעמד העובדים הישראלי וייתרה למעשה את מטרת המיתון, שהונהג שנתיים וחצי קודם במטרה לפגוע בכוחם של העובדים ובאוטונומיה היחסית שאלו רכשו ממבנה השליטה של ההסתדרות. השלכות המלחמה על הכלכלה הפוליטית הישראלית היו מרחיקות לכת: היווצרותו של מעמד חדש של 'עובדים-חלשים' הנתון תחת ממשל צבאי בשטחים הכבושים, יחד עם יצירת מערכת מאורגנת לכניסתם לישראל, תוך גבייה מרוכזת של דמי ארגון וביטוח מהם, הבטיחה את חסות ההסתדרות והממסד הביטחוני לקליטה מאורגנת של הפלסטינים תוך פגיעה בעבודה המאורגנת בתוך גבולות המדינה (גרינברג, 1993).

<sup>114</sup> מתוך דיון במדור לעו"ש, שנת – 1965. אמ"ל-IV-217-2-556. ראו גם מכתבה של תקווה בק (עובדת המדור במועצת פועלי י-ם) לעליזה תמיר (יו"ר המדור לעו"ש) מ-12.11.68.

אמ"ל-IV-217-2-590

<sup>115</sup> שם.

<sup>116</sup> אמ"ל-IV-217-2-1123.



התהליך: המחסור בעובדים והקושי למוצאם, אשר במקום להוביל לשיפור תנאי ההעסקה בענף גורר כניסתם המאורגנת של קבלנים פרטיים המספקים כוח אדם זול. "מדיניות ההסתדרות במרכז"<sup>121</sup> (-) הכוונה למרכז הארגוני בהסתדרות – הוועה"פ) המרסנת התנגדות לתופעה בתקופה זו, מתוך שיקולים פוליטיים רחבים, של ריסון כוח העובדים המאורגנים. וכן ריחוקו של ועד העובדים מענף השירותים (ובעיקר מענף הניקיון והעבודות בו), המוביל לתשומת לב מאוחרת לתהליך, שעולה בשלב בו הוא כבר חודר לעיסוקים אחרים. מאפיינים אלו עולים במקביל לחרדתם העמוקה של העובדים ונציגי ההסתדרות כאחד – מכניסתו של כוח עבודה זול ולא-מאורגן למקומות העבודה, שיוביל להחלשת כוחם של העובדים ופגיעה הדרגתית בתנאי העסקתם וכך בכוחה של ההסתדרות בי-ם<sup>122</sup>.

הסבר לסתירה זו – בין השאיפה לשימור העבודה המאורגנת לבין ריסון כוחה – נמצא בהבנת מבנה ההסתדרות המורכב – מבנה שמוסדותיו נשענים על מוקדי כוח ולגיטימציה מגוונים, כפי שתיארתי בפרק זה. כמו-כן, עולה סתירה זו – בין מדיניות המחלקה לאגו"מ לבין פעולות ועדי העובדים ומועצות הפועלים השונות – מתוך הצורך בהתאמת מדיניות ההסתדרות עם אסטרטגיה כלכלית-פוליטית חדשה. אסטרטגיה זו הינה אופן התמודדות חדש המתפתח בעקבות תוצאותיה הבלתי-צפויות של מלחמת 1967 – כיבוש שטחי הגדה המערבית וכניסתו של כוח עבודה פלסטיני גדול ולא-מאורגן לשוק העבודה הישראלי והיא נועדה לצורך מקסום שליטה כלכלית ופוליטית על עובדים, יהודים וערבים כאחד. כך, בעוד ועד עובדי האוניברסיטה העברית נאבק למען שימור כוחו בקמפוסים בי-ם כנגד כניסתם של עובדים זולים המועסקים על ידי קבלנים – שיגזלו מקומות עבודה מידי עובדי האוניברסיטה – התקבלה בהנהגת ההסתדרות מדיניות הפוכה. מדיניות זו – המעודדת שילובם של פועלים פלסטינים מהשטחים הכבושים – מתפרשת כמדיניות המשלימה עם מטרות המיתון הכלכלי של 1965 – שבירת כוחם של העובדים, לטובת מקסום השליטה עליהם (גרינברג, 1993 ; 1996). מדיניות זו אפשרה כניסתם של עובדים-זולים – מיישובי הפריפריה כמו גם מהשטחים הכבושים – לשוק העבודה הישראלי, הובילה למעשה לפריחתם של קבלנים פרטיים. אלו סייעו בארגון כניסתן המסודרת של העובדות המזרחיות, שהועסקו על ידי קבלנים פרטיים, ושל העובדים הפלסטינים מהשטחים, שנכנסו לשוק על ידי לשכות התעסוקה הממלכתיות (שתפקדו כקבלן ציבורי).

כמו-כן, עם הסדרת כניסתם של עובדים פלסטינים מהשטחים הכבושים, נהנו החברות הקבלניות מכמות אדירה של כוח עבודה זול וממושמע, ששילם בתמורה להסדרת כניסתו לשוק

<sup>121</sup> ש.ם.  
<sup>122</sup> ש.ם.

העבודה הישראלית דמי-ארגון להסתדרות וכן תשלומים על תנאים סוציאליים שירוכזו בקרנות הביטוח ההסתדרותיות ("בהתאם להסכמים הקיבוציים הנהוגים בישראל", כפי שמתאר גרינברג בעבודתו (גרינברג, 1993, ע"מ 199)). בתהליך שינוי המדיניות של הנהגת ההסתדרות בשנים אלו נוצרו הסדרים דומים גם עם החברות הקבלניות בענף הניקיון, שהעסיקו עובדות מזרחיות מהפריפריה ואותם אתאר מיד. אל מול מצב זה גברו שיקולי הנהגת ההסתדרות על מדיניות מקומית ועל רצון העובדים להיאבק בקבלניזציה באוניברסיטה.

### 3.3.1 – ה'דאגה' לכספי העובדות (2) – גביית דמי הארגון והתנאים הסוציאליים

השינוי הכלכלי-פוליטי המתרחש בעקבות מלחמת 1967 ותוצאותיה, מתרחש כאמור בחסות ההסתדרות והמדינה ומניב רווחים כספיים – ישירים (דרך דמי-ארגון והפרשות שכר לקרנות הפנסיה והביטוח הלאומי) ועקיפים (באמצעות שבירת כוחם של העובדים המאורגנים עם כניסה של כוח-עבודה זול ולא-מאורגן מהשטחים הכבושים) – ומשפיע גם על תהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון. שיקולים כלכליים-פוליטיים אלו מובילים לשינוי בגישת ההסתדרות לתהליכי הקבלניזציה בסקטור הציבורי. היותן של עובדות אלו מקור משאבים חשוב להסתדרות מתווסף לפילוח המבני שיוצרת הקבלניזציה בתוך סקטור זה של עובדים חזקים, שפוגע בכוחה הארגוני-פוליטי של ההסתדרות.

#### 3.3.1.1 – דמי הארגון – היש תמורה בעד האגרה?

ככל ארגון עובדים, גם ההסתדרות התבססה על תשלומי החברים בה שנובעים מתוקף הייצוג הארגוני במקומות העבודה וחתימתו על הסכמים קיבוציים למען חבריו, או מתוקף חברות אישית-וולונטרית. ההסתדרות, בעלת המאפיינים המדינתיים, שבבעלותה נמצאה 'קופת-החולים הכללית'<sup>123</sup>, קשרה בין החברות בארגון העובדים לחברות בקופת-החולים ודמי החבר שנגבו מהעובדים נקראו – 'המס האחיד'. משכרם של עובדים שלא היו חברים בהסתדרות (ועל-כן גם לא בקופה"ח הכללית שבבעלותה) נוכו 'דמי-טיפול איגוד-מקצועי' עבור ההישגים מהם נהנו העובדים שאינם מאורגנים עליהם חל הסכם קיבוצי (להלן – דמי ארגון).

כספים אלו היוו מקור המשאבים המרכזי של ההסתדרות (עד לחקיקתו של חוק בריאות ממלכתי, בשנת 1994 – ברזילי 1996) ונבעו מתוקף התחייבותם של המעסיקים להעביר לה את

<sup>123</sup> קופה"ח הכללית הייתה במשך עשרות שנים ארגון הבריאות הפרטי הגדול בישראל. עובדה זו הקנתה להסתדרות כמות גדולה מאוד של חברים ומשאבים. ראו – ברזילי, 1996.

כספי העובדים באופן ישיר וסדיר כחלק מהסכמי עבודה עימם (ההסתדרות הכללית, 1966). גם במקרה זה העסקתן של עובדות ניקיון במגזר הציבורי, בו נהוגים הסכמים קיבוציים בין המדינה/המעסיקים לבין ההסתדרות, הבטיחה לאחרונה ניכוי חודשי של 'מס אחיד' (מאלו החברות בהסתדרות) או 'דמי ארגון' (מאלו שאינן חברות בהסתדרות, החל מ-1964<sup>124</sup>). אולם בניגוד לעובדים מן השורה במגזר הציבורי – המאורגנים באיגוד מקצועי ונהנים מהסכמים קיבוציים – עובדות הניקיון לא היו מאוגדות באופן אקטיבי ותנאי העסקתן הוסדרו באופן חד-צדדי – מלמעלה – על ידי פרסום תעריפי שכר בענף מטעם המחלקה לאגו"מ. על-כן, לא נוכו משכרן דמי-הארגון עבור ההסתדרות.

שינוי בצורת העסקתן של עובדות הניקיון עם התגברות תהליכי הקבלניזציה בענף, יצר פתח לפעולה ארגונית משמעותית בענף הניקיון, דרך ארגון הישיר של העובדות וייצוגן. פעולה זו תוביל להתעצמות כוחן של העובדות ויכולה להוביל לשינוי תנאי העסקתן ולהפסקת הניצול בענף דרך כריתת הסכמים קיבוציים בו, אשר יאפשרו (גם) העברה סדירה של ניכויי מס-אחיד ודמי-ארגון להסתדרות. אולם כפי שהראיתי בפרק הקודם, משימת ארגון העובדות המורכבת לא קודמה עקב החולשה של המדור עליו הוטלה משימה זו. כמו-כן שאיפת ההסתדרות להנציח את מטרותיו והישגיו של המיתון הכלכלי – שבירת כוחם של העובדים – הובילה להימנעותה מחיזוקן של עובדות הניקיון והעדפתה למסד שליטה על העובדות באמצעות ייצוג הכפוי. שיקולים אלו הנחו את הנהגת ההסתדרות בבחירתה בדרך אחרת להסדרת העסקה בענף והסדרת גביית המשאבים מהעובדות בו; ובעקבות ההצלחה בגביית המשאבים מהעובדים הפלסטינים ללא ארגונים וייצוגם, פנתה ההסתדרות גם במקרה זה לארגון ענפי-כללי אותו אתאר בהמשך.

### **3.3.1.2 – תנאים סוציאליים – עובדות הניקיון ועזרתן לקרנות הביטוח ההסתדרותיות**

השאיפה לגביית דמי-ארגון מעובדות הניקיון היוותה שיקול משמעותי בדרך ארגון ענף הניקיון ואליה הצטרפו התנאים הסוציאליים. אי-תשלום תנאים סוציאליים לעובדות הניקיון (כפי שנקבע בתעריף ההסתדרותי לסקטור הציבורי) במעברן להעסקה עקיפה – דרך קבלני משנה – היווה סיבה נוספת לרצון ההסתדרות לשינוי אופן המאבק בקבלניזציה בענף. תנאים סוציאליים אלו נבעו מתוקף הסכמים קיבוציים במקומות עבודה שונים (וכפי שראינו להלן – גם מטיפול האגו"מ בעובדות חלשות) ונחסכו במסגרת קרנות הביטוח ההסתדרותיות, שנהנו ממונופול כמעט מוחלט בשוק זה (בירן, 2011). ואכן גורמים באיגוד המקצועי שאפו שהעובדות

<sup>124</sup>ראו תיקון מס' 4 לחוק הגנת השכר משנת תשכ"ה – 1964.

בענף הניקיון יזכו לתנאים סוציאליים בחסות הפיקוח ההסתדרותי, כחלק מהעסקתן בסקטור הציבורי, ואף נאבקו על כך במספר מקרים (לעיתים כנגד רצון העובדות<sup>125</sup>).

כפי שעלה בנושא גביית דמי-הארגון מעובדות הניקיון, גם בתחום זה חפפו מספר שיקולים כלכליים-פוליטיים של ההסתדרות. קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, אליהן הועברו כספי החיסכון של העובדים/ות, סבלו באותה תקופה מבעיות גבייה והיה חשש מהתפתחותו של גירעון אקטוארי בהן. בעקבות זאת קם מדור לאיחוד הגבייה עבור הקרנות וכן התעורר דיון ציבורי ופוליטי סביב החלתו של 'חוק פנסיה חובה' – שיאפשר גבייה מאסיבית ורחבה של כספי חיסכון לקרנות<sup>126</sup>. מטרתן המרכזית של התפתחויות אלו הייתה סיוע לשגשוגן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות – עליהן התבססה התכנית הכספית של חברת העובדים ההסתדרותית – באמצעות הגברת שיעור הגבייה והביטוח שלהן<sup>127</sup>.

בדומה לדמי-הארגון, גם כאן פעלה ההסתדרות ליצירתו של הסדר כללי, שלא באמצעות ייצוג העובדות. אולם על מנת להוציא הסדרים אלו – של גביית כספי העובדות עבור ייצוג כפוי ועבור תנאים סוציאליים – אל הפועל נאלצה הנהגת ההסתדרות לחדול מהתנגדותה העקרונית לתהליכי הקבלניזציה. בשלב זה, בו מתנגשים אינטרסים כלכליים ופוליטיים אלו באלו, מתחיל תהליך בנייתה של לגיטימציה להעסקה הקבלנית בענף הניקיון כמהלך של האחדה מוסדית – בין שיקולים שונים ובין דרגים שונים בהסתדרות.

#### **3.4 – שינוי מדיניות – ועדת בר-טל ואישור תהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון**

שינוי המדיניות של ההסתדרות – המוביל לריסון מאבקי-עובדים השוללים מהלכי קבלניזציה של ענף הניקיון – מתחיל עם הכניסה למיתון בשלהי 1965 והופך ברור (ומתוכנן בין המחלקה לאגו"מ והממשלה) לאחר מלחמת 1967 והיציאה מהמיתון. השינוי, שבא לידי ביטוי בריסון דרישות ועד עובדי האוניברסיטה העברית בי-ם, נובע מתוצאותיה של מלחמת 1967 והתמורות שחלו בעקבותיה בשוק העבודה, קרי – כניסתו של כוח עבודה זול ולא-מאורגן לשוק הישראלי וגאות כלכלית שבאה בעקבות פריחתם של ענפים שונים במשק בשנים אלו. כמו-כן, מושפע שינוי פוליטי זה משיקולים כלכליים של גביית כספים עבור ייצוג כפוי של העובדות ועבור

<sup>125</sup> ראו פרק קודם, בעניין 'ההתנגדות-האישית'.

<sup>126</sup> ראו פרוטוקולים בנושא חוק הפנסיה. אמ"ל-20-2-20-IV. וכן הדיון בכנסת על גירעון הקרנות-12362-1-208-IV.

<sup>127</sup> בנושא זה ראו גם גרינברג, 1993, ע"מ 196-200 וגרינברג, 1996.

תנאים סוציאליים. כך, 14 שנים לאחר תחילתם בחברת 'השרת', מתחילים תהליכי קבלניזציה אלו לקבל לגיטימציה ולהתמסד כאשר ב-11.1.1968 מורה יו"ר המחלקה לאגו"מ על הקמת – "וועדה בהרכב הח"ח: מ. בר-טל (יו"ר הסתדרות הפקידים), מ. אוסטרובסקי (מזכיר הסתדרות עובדי המדינה), א. אלפרט (מזכיר מועצת פועלי ת-א), ח. טל (מזכירת המדור לעו"ש), ח. כהן (יו"ר הסתדרות עובדי המדינה), א. רוזובסקי (מחזיק-תיק אגף השירותים במחלקה לאגו"מ) וע. תמיר (יו"ר המדור לעו"ש) 'להיפגש עם נציגי נש"מ (נציבות שירות המדינה) ומרכז השלטון המקומי, לדון עמם בדבר הסדרי ביצוע עבודת ניקיון במשרדי הממשלה באמצעות קבלנים, לנסות להגיע עמם לידי הסדר בנושא, ולהביא תוצאות בירורים אלה והצעותיכם בנידון בפני המחלקה"<sup>128</sup>.

ועדה זו "... קיימה ישיבות אחדות, שמעה את דבר בא-כוח נציבות שירות המדינה, מרכז השלטון המקומי, ואת דעתן של המרכזות של המדור לעו"ש במו"פ ת-א, חיפה וי-ס"<sup>129</sup> וגיבשה הצעה להתמודדות עם חדירת קבלנים פרטיים לסקטור הציבורי. הצעות הועדה התחלקו לשניים – "...האחת הובאה ונתמכה על ידי – אוסטרובסקי, אלפרט, טל, רוזובסקי ותמיר והשנייה על ידי בר-טל וכהן"<sup>130</sup>.

מסקנותיה של וועדה זו (המובאות במלואן בנספח 2) מהוות ראייה ואישור לשינוי המדיניות של הנהגת ההסתדרות אל מול המתרחש בענף הניקיון. שינוי שהחל לאחר מלחמת 1967 ו'מקרה קמפוס הר-הצופים' – כאשר ממאבק עיקש בתהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון מתחיל תהליך הכשרתו (בתנאים הנוחים להסתדרות). בתקציר סיכום עבודתה מציינת הוועדה כי – "לשאלת ביצוע עבודות ניקיון במוסדות ציבור באמצעות קבלן... הוועדה סבורה, כי במוסדות ציבור... חייבת עבודת הניקיון להיות מבוצעת על ידי עובדים ישירים של המוסד... [אולם] מוסדות ציבור המשוכנים בחלק של הבניין... שבו מבוצעת עבודת הניקיון באמצעות קבלן – רשאים גם הם לבצע את עבודת הניקיון באמצעות אותו קבלן. בתנאי מפורש שלקבלן זה יש הסכם עם ההסתדרות..."<sup>131</sup>.

בהמשך לפרסום מסקנות הוועדה דורש נציב שירות המדינה, יעקב ניצן, "... להיכנס לבירור מחודש עם המחלקה לאגו"מ בנושא מסירת עבודות ממשלתיות לגורמים שמחוצה לה"<sup>132</sup>. כך דורש גם הממונה על תנאי עבודה ותקנים בנש"מ, אלוני, מאליהו רוזובסקי "...[לאשר] העברת עבודות ניקיון ע"י עובדי ישירים לביצוע ע"י קבלנים גם במקרים אחרים... [לאחר ש]הבטחת להביא הנושא לדיון חוזר בפני המחלקה לאגו"מ..."<sup>133</sup>. שינויים אלו מתאפשרים לאחר הסכמות בין ההסתדרות ונש"מ כי "...[יש] להתנות מסירת עבודות אלה, לפחות לגבי עבודות ניקיון,

<sup>128</sup>אמ"ל - IV-217-2-68.

<sup>129</sup>שם.

<sup>130</sup>שם.

<sup>131</sup>שם. ראו גם דיווחים בעיתונות על מסקנות הוועדה: דבר – 8.5.68; דבר – 5.3.69.

<sup>132</sup>נציב שירות המדינה ליו"ר המחלקה לאגו"מ, 6.12.68. אמ"ל-IV-217-2-87.

<sup>133</sup>אלוני לרוזובסקי, 14.2.69. שם.

שמירה וכו', בהעסקת העובדים על ידי הקבלנים בעבודה מאורגנת<sup>134</sup> ובתעריפים הקבועים על ידי ההסתדרות..."<sup>135</sup>. מדיניות זו – העולה מ"ועדת בר-טל" ומסקנותיה – מאושרת על ידי מליאת המחלקה לאגו"מ ומקודמת בלהט בשיתוף הפעולה בינה לבין נש"מ, עומדת לכאורה בסתירה לשאיפת האיגוד המקצועי למנוע קבלניזציה של עובדי הסקטור הציבורי ופיצול בתוכו (שהינם מוקד כוח משמעותי עבור ההסתדרות ונתפסים כ"אינם יוצאים מן הכלל [בתהליך הקבלניזציה]..."<sup>136</sup>).

מסקנות הועדה מכשירות לראשונה כניסה של קבלנים פרטיים לענף הניקיון בסקטור הציבורי והאופן בו הן ייושמו בשטח חשוב מאוד לצורך הבנת משקלה של הועדה ותפקידה המהותי. ואכן, ניתן לראות כי למרות הסייגים הרבים שמטילים חברי הועדה על העסקה קבלנית בענף, הופכות מסקנותיה בידי נציבות שירות המדינה ועל ידי המחלקה לאגו"מ להכשרה גורפת של ההעסקה הקבלנית בניקיון בסקטור הציבורי ומייצרות פיצול מבני בסקטור הציבורי – בין עובדים חזקים המועסקים ישירות לבין עובדות חלשות המועסקות דרך קבלנים פרטיים. הכשרה זו לא מתבצעת ללא עיגון כוחה של ההסתדרות ונעשית תוך הבטחה לשמר את 'העבודה המאורגנת בענף', קרי – שליטת מוסדות ההסתדרות על הענף והעובדות.

## סיכום

ב-21.2.69 שולח אליהו רוזובסקי – מחזיק-תיק אגף השירותים במחלקה לאגו"מ והאחראי בפועל למאבק להסדרת שירותי הניקיון במגזר הציבורי ומיגור הקבלנים הפרטיים – לירוחם משל, יו"ר המחלקה לאגו"מ, פתק קצר בכתב יד. בפתק (שהעתקו מובא בנספח 3) פונה רוזובסקי למשל בבקשה להעלאת נושא חשוב במליאת המחלקה הצפויה להתקיים ב-25.2.69 וכותב – "אשתדל לא להאריך בהצגת הבעיה של עבודות הניקיון על ידי קבלנים. אולם – אפשר לי 'להשיח קצת את ליבי'. לא שיניתי את השקפתי אולם הנני חייב לראות את המציאות – גם אם זה נוגד את השקפתי. לטובת העניין הנני מוכן להודות כי נכשלת"<sup>137</sup>. אל מול השינויים המשמעותיים שמתרחשים בענף הניקיון במהלך שנות ה-60 רואה רוזובסקי את ניסיונותיו לפיקוח, הסדרה ושיפור תנאי ההעסקה של העובדות בענף ככישלון. הודאתו של רוזובסקי ב"כישלוננו" וב"כישלון השקפתנו" בכל הנוגע למאבק בקבלניזציה של ענף הניקיון נשלחת למשל

<sup>134</sup> משמעות המושג 'עבודה מאורגנת' כאן הוא שימור השליטה של ההסתדרות על עובדות אלו, על תנאי העסקתן ובעיקר – על ניכוי סדיר של משאבים מהן.

<sup>135</sup> שם.

<sup>136</sup> ראו הערה 57 לעיל.

<sup>137</sup> רוזובסקי למשל, 21.2.69. אמ"ל-217-2-556-IV.

מספר ימים לפני קיומו של דיון גורלי במחלקה לאגו"מ. הדיון, שמתקיים ב-25.2.69, דן במסקנותיה של ועדת בר-טל, לאורן מוחלט כי המחלקה תטיל על נציג מטעמה לפעול למען "חתימת הסכם קיבוצי לדוגמה" יחד עם חברה קבלנית בענף. הסכם זה, כך הוחלט, יהווה מודל שיושם אל מול חברות אחרות ובכך יוביל להסדרה של ענף הניקיון.

כישלון זה כמובן אינו של רוזובסקי וגם לא תלוי אך ורק במיקומו השולי של המדור לעו"ש עליו היה ממונה מתוקף תפקידו, אלא תולדה של התפתחות כלכלית-פוליטית לאורך העשור שבין שלהי שנות ה-50 לבין מלחמת 1967 והיציאה מהמיתון הכלכלי שקדם לה. מבנה השליטה והכוח של ההסתדרות, כפי שנסקר בפרק זה, והאופן בו מבנה זה התמודד עם השינויים הכלכליים והפוליטיים באותן שנים, הובילו לכך שהתופעה המצומצמת שהחלה במהלך שנות ה-50 – של העסקה עקיפה של עובדות ניקיון הפכה רחבה יותר והחלה להתמסד כצורת ההעסקה הנורמטיבית בענף זה. לאורך תקופה זו היו יכולים מוסדות ההסתדרות וועדי העובדים לארגן את עובדות הניקיון, להיאבק למען מעמדן במקומות העבודה – ייצוגן בועד העובדים, העלאת שכרן וקליטתן כעובדות מן המניין – דרך שינוי תקנון ועדי העובדים וכן באמצעות איגודן העצמאי. כמו כן, יחס אחר אל המדור לעו"ש – למאבק בקבלנים, ארגון העובדות והענקת אוטונומיה מוסדית – יכל להוביל לפעולה משמעותית יותר של מנגנון זה, באופן שיעניק אפשרויות פעולה רחבות יותר לקידום מטרותיו ולמאבק בתהליכי הקבלניזציה בענף הניקיון.

אולם אפשרויות אלו לא ננקטו ובמקום זה הוביל הגיון הפעולה של מוסדות הארגון לבחירה באפשרות אחרת. הקושי ההולך ומתגבר לאיוש תפקידי הניקיון במוסדות ציבור (שהתלווה להתפתחותה של תעסוקה מלאה במשק) והריחוק החברתי בין עובדות הניקיון בסקטור הציבורי לקבוצות עובדים מאורגנות, יחד עם היחלשות כוחם של העובדים המאורגנים עם הכניסה למיתון. כל אלו הובילו לחיזוק מנגנוני השליטה הקיימים ולביטויים בהסדרים המגבילים את כוחם של העובדים במקומות העבודה ומחזקים את ההיגיון הניהולי והפוליטי של הנהגת ההסתדרות והמדינה, שבאו לידי ביטוי בשינוי האסטרטגיה – ממאבק בקבלניזציה לכריתת הסכמים קיבוציים עם המעסיקים הפרטיים (בחסות המדינה).

תשומת הלב השלילית לה זכתה צורת ההעסקה הקבלנית בשיח הציבורי, עם הופעתה בשנות ה-50, וההתנגדות האקטיבית של ההסתדרות אליה בולטת במיוחד על רקע חוסר-פעולת ההסתדרות לארגון עובדות הניקיון בסקטור הציבורי. אולם פער זה מובן לאור הקשר המוסדי ההדוק בין ההסתדרות והסקטור הציבורי (גרינברג, 1993, 1996; Grinberg, 1991) – קשר כלכלי ופוליטי שאפשר להסתדרות להתעלם מתנאי ההעסקה השערורייתיים ומהיעדר ייצוג איגוד-

מקצועי כאשר עובדות הניקיון הועסקו ישירות על ידי מוסדות הציבור. מערכת יחסים זו – בין מוסדות ההסתדרות והמנגנון המדינתי – אפשרה התעלמות מתנאי העסקתן של עובדות הניקיון בסקטור הציבורי והובילה מאוחר יותר לייסודה של ועדת בר-טל ולמיסודה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון.

אל מול שיתוף הפעולה בין ההסתדרות והמעסיקים בסקטור הציבורי – שהעניק לגיטימציה לתנאי העסקה ירודים וכן הוביל להתרחבותה של ההעסקה העקיפה – בולט היעדרו בסקטור הפרטי. כאשר העסקתן המנצלת של עובדות הניקיון מתרחשת בסקטור הפרטי – בו שיתוף הפעולה בין המעסיקים וההסתדרות חלקי והמחויבות של המעסיקים הפרטיים להסתדרות רופפת הרבה יותר – משתנה לכאורה מדיניות ההבלגה. בפרק הבא אראה כיצד שיקולי ההסתדרות – בשימור שליטתה על העובדים ובמקסום גביית כספים מהם – הובילו לשינוי האסטרטגיה הפוליטית כלפי תהליכי הקבלניזציה המתגברים בענף הניקיון בסקטור הציבורי. המעבר ממאבק בקבלנים להסדרת השתלטותם על הענף, המתחיל עם עבודתה של ועדת בר-טל – התבצע תוך מיסודו של פיצול הסקטור הציבורי, שעתוק מערכת השליטה על העובדים/ות והגברת היכולת לגבייה מרוכזת של משאבים מהם. הכשרת ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון – לאחר עשור וחצי של התפתחות וחדירה איטית לענף – אפשרה התחלתם של שלבי המיסוד הסופיים של ענף הניקיון כענף קבלני. מהלך זה התבצע ללא שיתוף או ארגון של העובדות בשטח, אלא תוך הכשרתם מלמעלה של הקבלנים כספקים של שירותי ניקיון לסקטור הציבורי ללא חשש מהתערבות מוסדות ההסתדרות ו/או ועדי העובדים במקום.

#### פרק 4 – ממאבק בקבלנים לחתימה על הסכמים: הסדרת ענף הניקיון

עד 1968 – שוללת הנהגת ההסתדרות, ברמה העקרונית, את "ביצוע עבודות ניקיון [בסקטור הציבורי] באמצעות קבלני-משנה..."<sup>138</sup>. אולם בתקופה זו חל שינוי בעמדת ההסתדרות כלפי הקבלנים הפרטיים וחדירתם לסקטור הציבורי. שינוי זה מתרחש כחלק מתהליכים כלכליים-פוליטיים רחבים הקורים באותה תקופה: התרחבות הקבלניזציה של ענף הניקיון עם צמיחתן של חברות ניקיון רבות; מעבר מתעסוקה מלאה למיתון עמוק (בשנת 1965) וחזרה למצב של תעסוקה מלאה (בקרוב היהודים) אחרי מלחמת 67; כניסה של כוח עבודה פלסטיני – זול ולא מאורגן – לשוק העבודה הישראלי אל מול מוביליזציה תעסוקתית של האזרחים היהודים הוותיקים, אחרי מלחמת 67; וכן החשש של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות מכניסה לגירעון אקטוארי חריף בשלהי שנות ה-60. שינויים אלו מהווים גורם משמעותי המשפיע על המדיניות המקצועית של ההסתדרות וכך על אופי התמודדותה עם התהליכים המתרחשים בענף הניקיון.

כפי שתיארתי בפרק הקודם, במהלך שנת 1968, כחלק מלחצם של המעסיקים בסקטור הציבורי לפתור את העימותים העולים סביב כניסתם של קבלנים פרטיים לענף הניקיון וכן מתוך רצון ההסתדרות בגבייה מקסימאלית של כספים מהעובדות בענף, מוקמת 'ועדה להסדרת ענף הניקיון' (ועדת בר-טל) במחלקה לאגו"מ. מתפקידה של הועדה – להסדיר את אופן ה"ביצוע של עבודות ניקיון במשרדי הממשלה באמצעות קבלנים"<sup>139</sup> ולהכשיר אותו והיא מפתחת מסגרת כללית לאישור כניסתם של קבלני-משנה לענף הניקיון. כניסתם של קבלנים אלו נעשית בצורה מפוקחת ומסודרת ובהסכמת ההסתדרות, תוך הבטחת גבייה סדירה של דמי-הארגון וההפרשות לקרנות הפנסיה מהעובדות של הקבלנים הללו, בהסדרה עם המעסיקים הציבוריים (ובעיקר המדינה); וזאת תוך קיבוע צורת העסקה זו במסגרת של ענף הניקיון.

השינוי המשמעותי ובעל ההשלכות הרחבות ביותר מתרחש במהלך שנת 1969 – כאשר מטילה המחלקה לאגו"מ על מחזיק תיק אגף השירותים באגו"מ, אליהו רוזובסקי, לעבוד על הסכם קיבוצי עם חברה קבלנית ארצית בענף הניקיון. החלטה זו של המחלקה לאגו"מ, מתקבלת בעקבות דיון שנערך על חדירת הקבלנים הפרטיים לענף, אל מול הבנתו של רוזובסקי (ככל הנראה בעקבות מסקנות ועדת בר-טל והאווירה הכללית השוררת במחלקה ובנציבות שירות המדינה בכל

<sup>138</sup> אמ"ל-IV-217-2-33.

<sup>139</sup> ראו סיכום מסקנות ועדת בר-טל, מיום ה-11.1.68. אמ"ל - IV-217-2-68.

הנוגע לנושא<sup>140</sup>) כי המאבק בתופעה נכשל<sup>141</sup>. האווירה העולה מהתכתבויות בין נש"מ לבין המחלקה לאגו"מ מציגה את הלחץ ההולך וגובר מצד המעסיקים הציבוריים, לאחר מלחמת 1967, לקדם קבלניזציה של ענף הניקיון (יחד עם תפקודים נוספים בסביבתו). כך מציין למשל י. אלוני – הממונה על תנאי עבודה ותקנות בנש"מ – במכתבו לרוזובסקי –

"באשר להעברת עבודות ניקיון ע"י עובדי ישירים לביצוע ע"י קבלנים גם במקרים אחרים, הבטחת להביא הנושא לדיון חוזר בפני המחלקה לאגו"מ לאור הודעתו של נציב השירות כי הוא מתייחס למסירת עבודה לקבלנים בשטחים שונים ולא דווקא בעבודות ניקיון וכי הוא מוכן להתנות מסירת עבודות אלה, לפחות לגבי עובדת ניקיון, שמירה וכו', בהעסקת העובדים על ידי הקבלנים בעבודה מאורגנת ובתעריפים הקבועים על ידי ההסתדרות..." (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>142</sup>.

שבועיים אחרי מכתב זה, מתכנסת המחלקה לאגו"מ לכדי החלטה של שינוי אסטרטגי בהתמודדות מול תופעת מיקור החוץ של הענף – המתבטא בכניסה למו"מ אינטנסיבי עם קבלן ניקיון למען יצירת הסכם קיבוצי שיהווה קרקע ומסד להסכמים נוספים בענף. מו"מ זה מתקיים במהלך תשעת החודשים הבאים, בין אחד מקבלני המשנה הגדולים בענף, חברת 'דב אשד בע"מ', לבין אגף השירותים במחלקה לאגו"מ (בראשות רוזובסקי) לקראת חתימתו של הסכם ארצי בחברה – הסכם שמיועד להוות דוגמה להסכמים קיבוציים נוספים בענף. ב-11.11.69 מתקבל השינוי המשמעותי בישיבת מחלקה רחבה וחגיגית – כאשר מליאת המחלקה לאגו"מ, בראשות ירוחם משל, מאשרת כ"הסכם לדוגמה' את ההסכם הקיבוצי שנחתם מול חברת 'דב אשד בע"מ' ומנחה את כל מוסדות ההסתדרות לקיים הסכם זה, ההופך לבסיס מוכר להתנהלות מוסדות ההסתדרות מול מעסיקים בענף.

אולם לא ההסכם הוא השינוי המהותי ביותר, אלא התהליך שמתחיל עם חתימתו ואישורו – בהוראת המחלקה לאגו"מ למוסדות ההסתדרות בכל רחבי הארץ לחתור להסכמים נוספים עם חברות קבלניות בענף הניקיון, שיתבססו על הסכם זה ובכך יעניקו לגיטימציה לעבודה קבלנית בענף. צעד זה מהווה מפנה דרמטי במדיניות ההסתדרות – שמעבירה הנחיה חד-משמעית לכל מוסדותיה לקיים מדיניות זו ומחליפה את המאבק בתופעה בהכנסתה במערכת היחסים הקיבוצית – המסדירה את יחסי העבודה הקבלניים ומעניקה להם לגיטימציה חוקית וחברתית. על מנת להבין משמעותו של ההסכם הקיבוצי בענף הניקיון הקבלני אציג בפרק זה את משמעותו של ההסכם הקיבוצי ולאחריו ניתוח של 'ההסכם לדוגמה' עליו עבד רוזובסקי; הסכם שהיווה את

<sup>140</sup>ראו פרק קודם. וסיכום הדיון מה-25.2.69 במזכירות המחלקה לאגו"מ. IV-217-2-553

<sup>141</sup>ראו הסיכום לפרק הקודם.

<sup>142</sup>אלוני לרוזובסקי, 14.2.69 (שבוע לפני מכתבו למשל, המובא בסיכום הפרק הקודם ושבועיים לפני החלטת המחלקה בנוגע למו"מ הקיבוצי מול חברת "דב אשד בע"מ"). אמ"ל-IV-217-2-556.

המסד להסדרת הענף. הבנת הסכס זה ותוכנו הינם הבסיס לניתוח המשך התמסדותה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון. כישלוננו של רוזובסקי, עליו הוא מכריז לאחר פרסום מסקנות ועדת בר-טל מוביל אותי לטענה כי קבלתה החלקית של ההעסקה הקבלנית תפקדה למעשה כהכרה של מוסדות ההסתדרות בצורך בפיצול הסקטור הציבורי לצורך שימור עצמתה הכלכלית-פוליטית בשוק העבודה באותן שנים. פיצול שבא לידי ביטוי מקיף יותר כשנתיים לאחר מכן עם 'עסקת-החבילה' שנחתמה על ידי מזכ"ל ההסתדרות, יצחק בן-אהרון, המפצלת בין הסקטור הפרטי והציבורי ברמה כלל-משקית (Grinberg, 1991a).

#### 4.1 – אתנחתא – ההסכם הקיבוצי כהסדר דואלי

רות בן-ישראל, בעבודתה החשובה (1976), מציגה את יחסי העבודה בישראל כחלק מהתפתחות כלכלית-פוליטית היסטורית; וכך גם את ביטויים החוקי והמשפטי. ההסכם הקיבוצי, שהינו מעמודי התווך של יחסי העבודה הקיבוציים, מהווה מכשיר להסדרה וייסוד שותפות בשוק העבודה – שותפות המחליפה את 'המאבק הנצחי' בין הון ועבודה. הסכם זה עומד בעבודתה (וכן גם בעבודה זו) למבחן – כאשר הוא מנותח ומפורק לחלקיו השונים וכן לשותפים השונים היוצרים אותו וכפופים להוראותיו. בן-ישראל מציגה את ההסכם הקיבוצי כבעל משמעות דואלית, כאשר מכיל חלק אובליגטורי (העוסק במערכת היחסים בין הצדדים להסכם ומחייב אותם) וחלק נורמטיבי (שדן בהיקף ההסכם וחלותו – הגיאוגרפית, טמפוראלית, כלכלית ופרסונאלית) (בן-ישראל, 1976, ע"מ 62-60). מהות דואלית זו של ההסכם הקיבוצי (הקבועה הן בחוקי המדינה והן בפסיקות בתי הדין לעבודה<sup>143</sup>) מכתובה את אופיים של יחסי העבודה הקיבוציים ואת כפיפותם של הסובייקטים בשוק העבודה – העובד היחיד והמעסיק – להסכמות המתקבלות בין הצדדים, ללא קשר ישיר והכרחי לשיתופם באותן הסכמות<sup>144</sup>.

ההסכם הקיבוצי – כחווה קבוצתי הנערך בין ארגון עובדים לבין מעסיק או ארגון מעסיקים – חל על כלל העובדים שמוגדרים בתוכו ותוקפו הוא כשל חוק מדינתי, המגדיר את ההסדרים הנורמטיביים לפיהם יש לנהוג באותו מפעל/ענף/מדינה. בכך מעניק המחוקק עצמה וסמכות גדולים מאוד לארגון העובדים היציג (ולו בלבד) – לייצג עובדים ולשאת ולתת בשמם על

<sup>143</sup>להלן – "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957" ו"חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז–1957". הפסיקה בנושאי יחסי העבודה הקיבוציים בישראל הינה רחבה ובלתי ניתנת לכיסוי וציטוט, אך חשיבותה להבנה ופרשנות חוקי העבודה הקיבוציים אינה תסולא בפז. סקירה רחבה ורלוונטית (אך לחלוטין לא מלאה) ניתנת הן בספרה של בן-ישראל (1976) והן בעבודתה של שקד (2002).

<sup>144</sup>לצורך הדגמה בלבד, ראו "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957" סעיף 3, לעניין יציגותו של ארגון עובדים.

הנורמות לפיהן יתנהלו בעבודתם בעתיד. לא זאת בלבד, כי החוק גם מעניק לצדדים להסכם סמכויות אכיפה של אותן הסכמות, אליהן הגיע ארגון העובדים עם המעסיקים או ארגונו/ם. בכך נתון בידי העובדים כוח אדיר, שבהתארגנותם כארגון עובדים יציג<sup>145</sup> יכולים לשאת ולתת בצורה קולקטיבית על תנאי העסקתם ובהיעדר הסכמה עם המעסיק, אף לנקוט נגדו בצעדים ארגוניים למיניהם<sup>146</sup>.

בן-ישראל מבחינה בין הסכמים קיבוציים מיוחדים (מפעליים), הסכמים קיבוציים ענפיים/ארציים (בהיקפם) והסכמים קיבוציים כלליים; וכך בוחנת את התפתחותם של יחסי העבודה לאורך ציר פוליטי-היסטורי, הכרוך בהתפתחותם של ארגוני העובדים (וארגוני מעבידים) ושל יחסייהם עם המעסיקים ועם המדינה (בן-ישראל, 1976. ע"מ 19-16). ההסכם הקיבוצי המיוחד הינו הבסיסי והראשוני מבין שלושת הסוגים אותם מונה בן-ישראל (שם, שם). ההסכם המיוחד נערך בין ארגון עובדים לבין מעסיק יחיד וחל על כלל העובדים המועסקים במפעלו של המעסיק<sup>147</sup> ומסדיר בתוכו את מערכת היחסים בין הצדדים להסכם ואת תנאי ההעסקה של הכלולים תחתיו<sup>148</sup>. ההסכם הארצי/ענפי מבטא לדברי בן-ישראל התפתחות של הראייה הקיבוצית והתרחבות של מערכת יחסי העבודה אל מעבר למפעלו של מעסיק בודד והכללתם של מפעלים נוספים ו/או מעסיקים שונים תחת הסכם קיבוצי אחד<sup>149</sup>; כאשר ההסכם מקיף מפעלו השונים של מעסיק ספציפי, או מפעלים של מעסיקים שונים באותו ענף.

לעומת שני סוגי ההסכמים הקודמים נערך ההסכם הכללי בין ארגון עובדים לבין ארגון מעסיקים (פרטיים או ציבוריים) או המדינה (כמעסיק ומחוקק גם יחד). ההסכם הכללי רחב מאוד בהיקפו, כאשר הוא מבוסס על מערכת יחסים בין ארגוני עובדים וכן בינם לבין ארגוני מעסיקים והמדינה (כאחד העוגנים המרכזיים במערכת היחסים הניאו-קורפורטיסטית. כפי שמתארים גם Schmitter, 1974 ו-Grinberg, 1991a); זאת למטרת עיגון תנאי העסקה והסדרים חברתיים נוספים<sup>150</sup> בענף משקי שלם, או על פני כלל המשק המדינתי<sup>151</sup>. המטרה המרכזית של ההסכם הקיבוצי הכללי הוא לאפשר הסדרה מקרו-כלכלית של תנאי העסקה (בפרט; יחד עם תנאים

<sup>145</sup> לעניין זה ראו – בג"צ – 7029/95 בפרשת "עמית"; וכן זמיר, 1972 (בתוך – פרידמן, 1972).

<sup>146</sup> ראו "חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז–1957".

<sup>147</sup> לעניין זה ראו "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957" סעיף 2 (1), סעיף 3 וסעיף 15.

<sup>148</sup> "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957" סעיף 1.

<sup>149</sup> בן-ישראל מכנה הסכם בין ארגון עובדים למספר מעסיקים/ארגונים כהסכם ענפי, על אף שהגדרת החוק מתייחסת אליו כאל הסכם כללי (בן-ישראל, 1976, ע"מ 18).

<sup>150</sup> כדוגמת הסדרי ביטוח פנסיה חובה, זכויות הבראה, שוויון מגדרי בשוק העבודה ועוד.

<sup>151</sup> בן-ישראל צופה פני עתיד כאשר מציינת כי מסגרת ההסכם הזה תלך ותתרחב אל מעבר לגבולות מדינת הלאום, יחד עם ההתפתחויות הכלכליות-חברתיות הבין-לאומיות (שם, ע"מ 19-20).

סוציאליים, יחסי עבודה, חקיקה ועוד); ולצורך כך מאפשר החוק לשר העבודה להרחיב הסכמים אלו על כלל המשק – כצורת חקיקה אלטרנטיבית<sup>152</sup>.

בהמשך לעבודתה של בן-ישראל (1976), אני טוען כי את מערכת יחסי העבודה הישראלית ואת צורת ההעסקה הקבלנית העומדת למבחן במחקר זה, יש לבחון לאור ההקשר ההיסטורי בו עוסק מחקרי – עת הייתה ההסתדרות ארגון העובדים היחיד (למעשה<sup>153</sup>) בישראל. המונופול של ההסתדרות על ייצוג עובדים בצורה קולקטיבית, יחד עם הקשר הגורדי בין החברות בקופת החולים (הגדולה בישראל דאז – קופ"ח הכללית) לבין החברות בהסתדרות, הובילו למצב בו יכולה המחלקה לאיגוד מקצועי בהסתדרות לייצג קבוצות עובדים אפילו כאשר אלו אינם בוחרים בייצוג זה ואינם רוצים בו<sup>154</sup>. בנוסף, הסייגים שמטיל החוק הישראלי על התארגנויות עובדים (בייחוד במגזר הציבורי<sup>155</sup>) וכן על יכולתם של עובדים לשאת ולתת על תנאי העסקתם ו/או להיאבק למען שינויים<sup>156</sup>, מנטרלים יכולתן של קבוצות עובדים שונות (החסרות כוח פוליטי המניע את האיגוד המקצועי לפעולה למענן) לפעול בצורה קיבוצית לשינוי.

בן ישראל טוענת כי "כאשר מערכת יחסי העבודה מתחילה לנהוג בדרך מסוימת, מתחיל גיבושו של שינוי היסטורי" (בן-ישראל, 1976, ע"מ 21). מכאן נובע שההתפתחות ההיסטורית היא שהובילה ליצירתם של יחסי עבודה 'מונופוליסטיים' בישראל. תהליך היסטורי זה היה גם הגורם המכריע בהתפתחותו של דפוס פעולה ארגונית יוצא-דופן – בו ארגון העובדים לא חש צורך בייצוג ישיר ואקטיבי של עובדיו, אלא נשען על חברות פאסיבית ועקיפה שלהם, לצורך חתימה על הסכמים קיבוציים המסדירים תנאי העסקה – במפעל ספציפי, כמו גם בענף שלם – באופן אוטומאטי וקומפולסיבי (שם, ע"מ 49-52). שיטה זו – על הגורמים החברתיים-היסטוריים שהולידו אותה – היא המובילה לחתימתם של הסכמים קיבוציים מיוחדים בין מועצות פועלים מקומיות לבין חברות קבלניות בענף הניקיון. עם שינויה של 'יחידת המיקוח'<sup>157</sup>, שבאה לידי ביטוי בשאיפת המחלקה לאגו"מ להסדרה ארצית של תנאי ההעסקה בענף הניקיון – אנו רואים היווצרותו של הסכם קיבוצי ארצי שנוצר כחלק מהשתנות פוליטית של ארגון העובדים, למען

<sup>152</sup> ראו "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957" סעיפים 25-30.

<sup>153</sup> כאשר איני מתחשב בהסתדרות העובדים הלאומית, אשר משמעותה הכלכלית-פוליטית באותה תקופה הייתה זניחה עבור יחסי העבודה בישראל ומידת ריכוזיותם.

<sup>154</sup> מציאות זו גם מאפשרת לאגו"מ להיות צד בלעדי ליחסי עבודה, ללא נציגות עובדים נבחרת, לצורך מו"מ וחתימה על הסכם קיבוצי. ראו – "תקנון וועדי העובדים של ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י" (ההסתדרות הכללית, 1972); וכן גרינברג, 1996.

<sup>155</sup> ראו למשל "חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957" סעיף 37 (א).

<sup>156</sup> לעניין זה ראו לדוגמה "חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957" סעיף 1 וסעיף 3 הדנים בצד הבלעדי להסכם קיבוצי; כמו כן ראו "חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957" סעיף 3 העוסק בצדדים האפשריים לסכסוך עבודה.

<sup>157</sup> מושג זה מגדיר את היקפו של מקום העבודה לצורכי מו"מ קיבוצי. ראו לדוגמה ס"ק 1033/07 – הסתדרות העובדים הכללית החדשה מרחב אשדוד נגד ויטה פרי הגליל שיווק בע"מ ואח'; וכן עס"ק 23/10 – אקרשטיין תעשיות בע"מ נגד כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי.

תחילתה של הסדרה קיבוצית ענפית. כבר במהלך זה, בו השתנה מבטו של ארגון העובדים על יחידת המיקוח בענף, נראה מבט לעתיד – לעבר הרחבתו של ההסכם על כלל הענף כיחידת מיקוח חדשה (אותה צריך ליצור יש מאין), במטרה להסדיר את תנאי ההעסקה בו ולשלוט עליו, על פי היגיון של שליטה 'מלמעלה למטה'; תוך רצון לזכות בתשלומי ההעברות (לדמי ארגון ותנאים סוציאליים) מאותו ענף.

#### **4.2 – הסכם קיבוצי ארצי בענף הניקיון**

כפי שהצגתי בפרקים הקודמים, הסכמים קיבוציים מיוחדים (- מפעליים, התקפים לגבי מקום עבודה ספציפי) נחתמו עם חברות קבלניות בענף הניקיון באופן לא מאורגן ולא מפקח (מלמעלה) וללא התארגנותם של העובדים במקום העבודה בו נחתם הסכם זה (אלא כיוזמה של דרגי האגו"מ ברמה המקומית להסדרת תנאי ההעסקה במקום). זאת כאשר הנהגת ההסתדרות הובילה מדיניות רשמית הדוגלת במיגור תופעת ההעסקה העקיפה בענף ובמגזר הציבורי בכלל תוך מאבק ארגוני בקבלניזציה של ענף הניקיון – שפגעה בעיקר בעצמה הארגונית בסקטור הציבורי עליה נשענה. על הרקע הזה – קיום מספר קווי מדיניות בהתמודדות עם הקבלניזציה של הענף – חשוב להבין (גם) את תוכן ההסכמים הקיבוציים שנחתמו. ההסכמים המיוחדים הספורים שנחתמו עם חברות קבלניות בענף הניקיון הינם קצרים ודלים באופן יחסי. אורכם לא עולה על 7-8 עמודים (לעומת הסכמי-יסוד כגון אלו בענפים אחרים, שאורכם נע בין 20 ל-50 עמודים בממוצע<sup>158</sup>) ומסגרת הנושאים בהם עוסקים הסכמים אלו צרה מאוד ונוגעת בעיקר בשכר הבסיסי המגיע לעובדת בענף. ההסכמים אינם מתייחסים לדירוגי השכר הכלליים של הסקטור הציבורי ובכך מהווים דוגמה נוספת להוצאת הענף ממסגרת סקטור זה.

ההסכם הארצי הראשון בענף הניקיון ('ההסכם לדוגמה') עוסק בקבלת עובדות, תקופת הניסיון שלהן, שעות העבודה, שכר עבודה ותוספת הוותק, תנאים סוציאליים ותוספת יוקר, ציוד עבודה, נכויים מהשכר (לטובת מס-מקביל ומסי ארגון) וכן הסדרי משמעת ומנגנון הפיטורין. **שכר העובדות הקבוע בהסכם נמוך מתעריפי השכר שפורסמו כתעריף אחיד באותה תקופה** – 10.4 לירות ליום עבור עובד יומי בהסכם לעומת 10.82 בתעריף האחיד. לגבי תשלומי ההעברה עבור תנאים סוציאליים – אלו היו זהים בין התעריף הארצי-האחיד לבין אלו שנקבעו בהסכם הקיבוצי המיוחד. ההסכם המיוחד חל אך ורק על עובדות יומיות (שעברו את תקופת הניסיון,

<sup>158</sup> ראו הסכמי שכר ענפיים לדוגמה כפי שאלו מופיעים תחת הרשם של הסכמים אלו במשרד התמ"ת - <http://www.moital.gov.il/cmsTamat/Agreements.aspx>

אשר במהלכה נחשבות עובדות שעתיות), לעומת התעריף הארצי-האחיד שאמור לחול על כלל העובדות בענף – שעתיות, יומיות וחודשיות. שעות העבודה, הסדרי תוספת היוקר, ציוד העבודה המתקבל וכן החזרי התשלום עבור דמי-נסיעות – כל אלו היו זהים לחלוטין בין 'ההסכם הקיבוצי לדוגמה' לבין התעריף הארצי-האחיד שפורסם באותה תקופה, אשר על כן לא העניק כל שינוי (לא כל שכן שיפור) בתנאי העסקת העובדות בענף<sup>159</sup>.

שני הבדלים מרכזיים היו בין העסקת עובדות במסגרת ההסכם לבין העסקתן על פי התעריף הארצי-האחיד של ההסתדרות – הסדרי פיטורין וניכויים מהשכר. תהליכי הפיטורין שנקבעו ב'הסכם הקיבוצי לדוגמה' עיגנו שיתוף פעולה ואף מנגנון היוועצות בין ועד עובדים במקום העבודה לבין המעסיק בכל הנוגע לכמות וזהות המפוטרים. אולם בהינתן המצב הקיים, בו אין ועדי עובדים בענף הניקיון, ניצבים הסדרים אלו ככלי אין חפץ בו. כמו כן ההסכם הקיבוצי עיגן ניכויים של מס-אחיד או דמי-ארגון מכלל העובדות המועסקות בחברה (בין אם הן חברות בהסתדרות ובין אם לאו) והעברתם המרוכזת מידי המעסיק להסתדרות, חודש בחודשו. המס-האחיד שנגבה כחלק מהחברות בהסתדרות, הועבר מכלל העובדות באופן מסודר ואחיד. דמי-הארגון הועברו מכלל העובדות שאינן חברות בהסתדרות כחלק מתיקון לחוק הגנת השכר, שנחקק בשנת 1964 ומאפשר ניכוי משכרם של עובדים/ות עליהן חל הסכם קיבוצי בשיעור של עד 1%.

הסכמים אלו – שלא העניקו תנאי העסקה משופרים לעובדות בענף – היוו למעשה כלי להענקת לגיטימציה ומיסוד ההעסקה הקבלנית בענף והשליטה עליה. הסכמים אלו, שנבנו על ידי המחלקה לאגווי"מ ולא מתוך התארגנותם של העובדים במקומות עבודתם, נשענו על חולשתם של העובדות וניצלו אותה לצורך מקסום רווחים כלכליים וכן לצורך יצירת מנגנון פיקוח ושליטה על תהליכי הקבלניזציה בסקטור הציבור (אשר כפי שהראיתי בפרק הקודם – החלו להתרחב אחרי מלחמת 1967). 'מטריצת-שליטה'<sup>160</sup> זו מהווה, כפי שצינתי בפרקים הקודמים, מיסודו של 'משטר אי-שוויון' – בשוק העבודה וכן בתוך המבנה ההסתדרותי – המשעתק חפיפה קיימת בין מגדר מעמד ואתניות.

כפי שצינתי קודם – ההסכם שהובא בפני המחלקה לאגווי"מ נוסח כ'הסכם לדוגמה', שיהווה בסיס להסכמים נוספים עם חברות קבלניות בענף ואף כבסיס לבקשה משותפת (של המעסיקים וההסתדרות משר העבודה) **לצו הרחבה ענפי**. כך מתוארת דעתו של ירוחם משל, יו"ר

<sup>159</sup> ראו הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית לבין חברת "דב אשד בע"מ". אמ"ל – IV-215-2-525. להשוואה ראו תעריף ארצי לעובדות זמניות בענף הניקיון. אמ"ל IV-217-2-1209.  
<sup>160</sup> כפי שמגדירה אותה היל-קולינס בעבודתה (Hill-Collins, 2000).

המחלקה לאגו"מ באותה תקופה, על ההסכם – "ההסתדרות... רואה בהסכם זה קו מנחה'... לדעתו אין להתיר לקבלן פרטי קבלת ביצוע עבודות ניקיון במוסדות ציבור – אלא אם כן קיבל על עצמו להבטיח לעובדיו את התנאים שנקבעו בהסכם. לדבריו, יש לבחון את האפשרות להשיג צו הרחבה לגבי ההסכם האמור"<sup>161</sup>.

כפי שמתארת בן-ישראל (1976), צו ההרחבה הינו מנגנון הנתון בידי שר העבודה<sup>162</sup> ומאפשר לו (מכוח סעיפים 25-32 בחוק הסכמים קיבוציים התשי"ז–1957), באופן חד-צדדי וללא צורך בהסכמה של המעסיקים, להפוך הסכם קיבוצי כללי להסדר מעין-חוקי שקובע את תנאי ההעסקה של כלל העובדים/ות בענף מסוים או אזור מסוים, ללא צורך בארגונים או בחתימה על הסכם קיבוצי שחל עליהם<sup>163</sup>. בחירתה של חברת 'דב אשד בע"מ' כשותפה להסכם פורץ-דרך זה קשורה ככל הנראה בשאיפה זו להרחבת ההסכם בצו שר העבודה – עקב גודלה של החברה וכן פריסתה הארצית, יחד עם מוכנותה לנהל מו"מ עם ההסתדרות<sup>164</sup>. כמו-כן אני מסיק כי מוכנות החברה-הקבלנית להיכנס, כחלוצה, למו"מ עם ההסתדרות נבע מהבנתה את רצון ההסתדרות בהסדרת הענף ושליטה עליו. 'דב אשד בע"מ' – כקבלן ניקיון גדול – הבין כי היותו צד להסכם תקדימי כגון זה תאפשר לו להתמקם כגורם מרכזי בענף וכשותף משמעותי למדיניות ההסתדרות, תוך רכישת לגיטימציה מן השותפים בשדה (- ההסתדרות והמדינה, שמלבד תפקידה המחוקק והמבצע מהווה מעסיק גדול בענף הניקיון).

חתימת ההסכם הקיבוצי עם חברת 'דב-אשד בע"מ', כחלק ממסקנותיה של וועדת בר-טל והנחיות מזכירות האגו"מ בעקבותיה, הובילה לתהליך של חתימת הסכמים קיבוציים רבים נוספים – מקומיים וארציים – עם חברות קבלניות בענף. תהליך זה התגלה כצעד יעיל מאוד בהסדרה של הענף הפרוץ והכאוטי: מוסדות ציבוריים 'נפטרו' ממצוקת כוח-האדם לביצוע עבודות ניקיון, על ידי העברת האחריות על גיוס וניהול כוח האדם לחברות פרטיות; ותנאי ההעסקה נקבעו בהסכמה עם ארגון העובדים שהבטיח שקט תעשייתי בענף – מועדי העובדים החזקים וכן ממוסדות ההסתדרות השונים. כמו-כן ההסכמים הקיבוציים בענף קבעו כי על ההסתדרות, כארגון העובדים החתום על ההסכם, לחתור להסכמים נוספים בענף – כחלק ממהלך להגשת בקשה לצו הרחבה על ההסכם. ההסתדרות זכתה בתמורה לייצוג-הכפוי של העובדות בדמי-ארגון ובהפרשות סדירות לקרנות הפנסיה שנוכו משכר העובדות עליהם חלו הסכמים

<sup>161</sup> תמצית ישיבת המחלקה לאגו"מ מיום ה-11.11.69.

<sup>162</sup> כיום שר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

<sup>163</sup> ראו חליפת המכתבים בין חברת דב אשד בע"מ (וליימים האיגוד הכל-ארצי למפעלי הניקיון והאחזקה) לבין האגו"מ בנושא צו ההרחבה להסכם שנחתם ביניהם. אמ"ל - IV-217-2-354. להרחבה בנושא צו-הרחבה ראו – בן-ישראל, 1976.

<sup>164</sup> כפי שהציג אותה רוזובסקי במעמד אישור ההסכם במחלקה לאגו"מ. אמ"ל – IV-217-2-14.

קיבוציים אלו. זאת תוך ביטול האפשרות להתנגדות לאותו מהלך ובכך מיסודו של פיצול בסקטור הציבורי.

#### 4.2.1 – התנגדות – המשך המאבק וריסונו

למרות התחלת תהליך סגירת המרחב הייצוגי הישיר – שמתחיל, כפי שתיארתי לעיל, עם ועדת בר-טל ב-1968 וממשיך עם קבלתו של הסכם קיבוצי ארצי בנובמבר 1969 – היו בהסתדרות גורמים שפעלו לשימור פרקטיקות קיימות של התנגדות לכניסתם של קבלנים פרטיים, באמצעות מאבק פוליטי. גורמים אלו – שבפרק זה מיוצגים על ידי מועצת פועלי י-ם ומזכיר המועצה, דוד איילון – נשענו על כוחו של הסקטור הציבורי ולכן סרבו לקבל את האופן בו מתמסד הפיצול בתוכו והחלשתו, על חשבון כוחם של העובדים. כך המשיכו נציגי מועצת הפועלים בי-ם להתנגד לדרישות מעסיקים ציבוריים להעביר את ענף הניקיון לקבלנים פרטיים, בעוד הנהגת ההסתדרות מאשרת הסכמים קיבוציים עם קבלנים אלו ופועלת באופן רשמי לארגונם.

התנגדותו הפעילה והאגרסיבית של איילון לתהליך הקבלניזציה באזורו עולה מחלופת מכתבים ומתיעוד פגישות, להם שותפים נציגי המדינה (נציבות שירות המדינה, המהווה מעסיק מדינתי מרכזי. להלן – נש"מ), נציגי הנהגת ההסתדרות (מהמחלקה לאגו"מ) ומועצת פועלי י-ם. במכתבים ופגישות אלו עולה שוב ושוב עמדתה הרחבה של ההסתדרות – המשתפת פעולה עם תהליך הקבלניזציה המתפשט – וניסיונה להשליט עמדה זו על שלוחתה בי-ם. לעומת עמדה זו עולה התנגדותו של איילון, שעצמתו נובעת מכוחם של העובדים בסקטור הציבורי באזור י-ם (המרובה במשרדי ממשלה וסוכנויות מדינתיות וסמי-מדינתיות רבות כסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית ועוד), ומדרישותיהם למיגור הקבלנים הפרטיים מהסקטור הציבורי. כך, על אף ההתפתחויות הארציות ביחסי-העבודה בין קבלנים פרטיים ומוסדות ההסתדרות – ממסקנות ועדת בר-טל ועד חתימת ההסכם הקיבוצי הארצי – פונה איילון לנש"מ ב-12.5.70 ותובע הפסקת ההעסקה של קבלני ניקיון פרטיים בשירות המדינה – "[לאחר ש]מזכירות הסתדרות עובדי המדינה בי-ם (הכפופה למועצת-הפועלים המקומית) פנתה אלינו בתביעה לאשר שביתה של פועלות הניקיון בשירות המדינה בי-ם..."<sup>165</sup>. לאחר בירור הנושא והבעת ההתנגדות של העובדים המאורגנים לקבלניזציה של העבודה בשירות המדינה ממשיך איילון בלחצו על נש"מ וב-13.10.70 טוען כי –

<sup>165</sup> איילון לנציב שירות המדינה י. ניצן, 12.5.70. אמ"ל-467-3-217-IV

"...לאחר שיקול ממצה הנני להודיעך [אלוני] שאין אנו רואים כל אפשרות להתיר העסקת "המשקם" באף אחד מן המקומות שהנכס מעסיקים אותם... הוא הדין לגבי קבלנים וקואופרטיבים... הנכס נדרשים על כן להפסיק העסקת "המשקם" או כל גוף אחר כאמור... אחרת נאלץ להשבית את העבודה..." (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>166</sup>.

התנגדותו החרפה של איילון לקבלניזציה של ענף הניקיון ואיומי השבתת העבודה בעקבות התעצמות תהליכים אלו, מובילים להתערבות המחלקה לאגו"מ לריסון המדיניות העצמאית שנוקטת מועצת פועלי י-ם. וכך, בשלהי אותה שנה פונה יו"ר המחלקה לאגו"מ למזכיר מועצת הפועלים ומזמנו לבירור, בנוכחות נציגי נש"מ והסתדרות עובדי המדינה – "הרינו להזמינכם בזה לפגישה שתתקיים ב...1.11.70 במשרדו של הח"מ. נושא הדיון: חילוקי הדעות בעניין העסקת קבלנים בניקיון"<sup>167</sup>. בירור זה נעשה לאחר פניות של נש"מ להנהגת ההסתדרות וכן פרסומה ברבים של מדיניות ההסתדרות בי-ם כלפי קבלנים – פרטיים והסתדרותיים (-קואופרטיבים) כאחד. מדיניות מקומית זו והיקפה באים לידי ביטוי במכתבו של שביט, יו"ר מרכז הקואופרציה, למחלקה לאגו"מ בעניין –

"...אין בסמכותנו וברצוננו להיכנס להחלטתה של מועצת פועלי י-ם, שהנה אגב מועצת הפועלים היחידה שקיבלה החלטה זו, אשר אסרה על משרדי ממשלה למסור עבודות ניקיון לקבלנים וחיבה אותם להגדיל את מספר עובדי המנגנון המטפלים בעבודות ניקיון בבניינים חדשים של משרדי הממשלה. אנו לוקחים לעצמנו את הזכות לתבוע ממך כיו"ר המחלקה לאגו"מ לקיים ברור יסודי עם המועצה [בנושא זה]..." (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>168</sup>.

תוצאות בירורים אלו הובילו לריסון המיליטנטיות שהפגינו מועצת הפועלים והסתדרות עובדי המדינה בי-ם ותביעה כי יבוטלו כל האיומים בהשבתת העבודה אל מול קבלניזציה של הניקיון במוסדות ציבוריים למיניהם. כמו כן נדרשו מוסדות אלו לאפשר כניסתם של קבלנים לענף, במקביל לחתירה להסכמים קיבוציים – בהתאם לנורמה ההסתדרותית והנחיותיה<sup>169</sup>.

התנגדות זו אמנם הייתה יוצאת דופן בעצמתה ומשכה, אך אזכורה מחזק את טענתי כי מועצות פועלים גדולות (שנשענו על כוחם של ועדי עובדים גדולים בסקטור הציבורי) פעלו לביטול תהליכי קבלניזציה והפעילו את כל כוחן במענה לדרישות הועדים הגדולים באזור שיפוטיהן. אולם למרות ההתנגדות העקבית והעיקשת של מוסדות הביניים ודרגי השטח בהסתדרות לתהליך, הצליח מבנה השליטה ההסתדרותי לכפות פיצול זה בשוק העבודה (בסקטור הציבורי) על כלל הדרגים בהיררכיה ההסתדרותית. אל מול שאיפתם של ועדי עובדים מקומיים, גם אם בעלי חשיבות ועצמה פוליטית, גברו תהליכי המיסוד של המבנה המפוצל בתוך הסקטור הציבורי, שנשענו על מניעים כלכליים-פוליטיים חזקים. מערכת ההסכמות הכלכלית-פוליטית שהחלה

<sup>166</sup> איילון לממונה על תנאי עבודה ותקנות בנש"מ, אלוני, 13.10.70. שם.

<sup>167</sup> אברהמוביץ' לאיילון, נש"מ והסתדרות עובדי המדינה, 28.10.70. שם.

<sup>168</sup> שביט לאברהמוביץ', 29.10.70. שם.

<sup>169</sup> ראו גם מכתבו של אברהמוביץ' לאיילון בנושא, 26.11.70. שם.

להתמסד – באמצעות ההסכמים הקיבוציים שהניבו משאבים כלכליים ושליטה פוליטית – הובילה לפעולת המחלקה לאגו"מ לריסון זרמים המנוגדים להן; תוך הגברת שליטתה על תהליך הקבלניזציה ועל היקפו.

### 4.3 - ההסתדרות כמארגן מעסיקים – הברית בין ההסתדרות לבין (ארגון) הקבלנים.

כפי שתיארתי לעיל, נפתח פרק זה עם המעבר של ההסתדרות ממאבק בקבלניזציה לכינון יחסי עבודה קיבוציים עם קבלני הניקיון הפרטיים תוך יצירתה של מערכת כלכלית-פוליטית חדשה, המפצלת את ענף הניקיון המופרט מהסקטור הציבורי. המשכו של התהליך ומיסודו עובר בהקמת איגוד ארצי של חברות קבלניות לאספקת שירותי ניקיון והפיכת ההסכמים המיוחדים להסכם קיבוצי כללי בענף, לקראת הרחבתו על כלל המשק. הרחבה זו מקבעת מעמדו של ענף הניקיון כחיצוני ופרטי וסוללת דרך חד-צדדית ליציאתו המוחלטת מהסקטור הציבורי.

#### 4.3.1 - ארגון הקבלנים – בין ארגון עובדים לארגון מעסיקים

מסמכים רבים העולים בתהליך המחקר הארכיוני, הדנים בהתמודדות של ההסתדרות (ובעיקר המחלקה/האגף לאגו"מ) עם תהליך הקבלניזציה ההולך וצובר תאוצה באותן שנים, מתארים שאיפה מרכזית ל'ארגונים של הקבלנים', כחלק ממאבק בניצול העובדות המועסקות אצלם ולמען חיסול 'הכאוס' השורר בענף. המדור לעו"ש מכריז על משימה זו כאחד מיעדיו המרכזיים (מתוקף היותו של הענף מגדרי בצורה מובהקת). כך גם מחלקות לאגו"מ במועצות הפועלים השונות, הפועלות, החל מאמצע שנות ה-60, למען מטרה זו – הסדרת תנאי ההעסקה בענף כחלק ממאבק בניצול עובדות חלשות.

בשפתם של ארגוני עובדים, ברור ונהיר שפעולת הארגון מתבצעת כלפי עובדים, **אצל מעסיקים** כאלו או אחרים. סוציולוג העוסק בחקר ארגוני עובדים נוטה להבין פעולה זו, המתוארת מעלה, כפעולה של ארגון העובדים אצל אותם קבלנים על מנת להגיע למעמד של ארגון עובדים יציג שיאפשר כניסת הארגון למו"מ עם המעסיק וחתימה על הסכמים קיבוציים, כמהלך לייצוג העובדים למול מעסיקיהם במקומות עבודתם. זו דרך פעולתו המסורתית של ארגון העובדים ואליה מכוון החוק הישראלי<sup>170</sup>. אולם באחד הראיונות (הבודדים) שערכתי במהלך מחקר זה, שח לי מרואייני – גרשום הרפנס – (לשעבר) מחזיק תיק השירותים במחלקה לאגו"מ ומחליפו של אליהו רוזובסקי, כי מובן המונח 'ארגון-הקבלנים' אינו איגודם האקטיבי של

<sup>170</sup>ראו חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. לקריאה נוספת וחשובה בנושא, ראו בג"צ – 7029/95 בפרשת "עמית".

העובדים בחצרם לפעולה קולקטיבית להטבת תנאיהם. משמעותו ההסתדרותית היא איגודם של **המעסיקים** לפעולה משותפת להסדרת הענף ולמניעה של תחרות חופשית בתוכו (ראיון טלפוני עם גרשום הרפנס. 20.5.2011).

גרשום הרפנס סיפר בראיונו כי פעילותו העיקרית בענף הניקיון – למען הסדרתו ולמען שיפור תנאי ההעסקה והפיקוח עליהם – הייתה ארגונם של המעסיקים בארגוני מעסיקים. פעולה זו אפשרה להגיע, יחד עם המעסיקים, להסכם קיבוצי כללי. כריתת הסכם קיבוצי כללי – בין ההסתדרות לבין התארגנות של מספר מעסיקים – מאפשרת הכללה של מספר עובדים גדול יותר תחת הסכם קיבוצי וכך שיפור תנאי העסקתם וכן כניסתם למסגרת מגנה של ארגון עובדים. אולם בהמשך לניתוח שהצגתי להלן, אני מראה כי הסדרה מאסיבית ורחבה יותר של ענף הניקיון במסגרת של הסכם קיבוצי כללי כוונה לפני הכל ליצירת היקף גבייה רחב יותר של דמי-ארגון ותשלומים לתנאים סוציאליים – מכלל העובדות עליהן חל ההסכם. זאת כאשר הטבת תנאי ההעסקה של העובדות בענף נעדרה משמעות כלכלית (כפי שתיארתי מוקדם יותר) ומשמעות ארגונית-פוליטית (בהיעדר התארגנות של העובדות במקומות עבודתן) – כיוון שיכולתו של ארגון העובדים לפקח על יישום הסכמים ענפיים ללא התארגנויות מקומיות הינה נמוכה מאוד. זאת לעומת יכולת הפיקוח והאכיפה שמאפשר ההסכם הקיבוצי המיוחד, הנבנה על התארגנות של עובדים אצל מעסיק, המקיימים נציגות עובדים בעלת סמכות ויכולת חוקית בכפיית הסכמי עבודה ואכיפתם<sup>171</sup>.

הרפנס טוען עוד כי ארגונם של הקבלנים – לצורך חתימה על הסכמים קיבוציים – הקל על החברות המאורגנות את הכניסה לשוק ולאחר הפיכת ההסכם הקיבוצי לנורמה מקובלת בענף – מנע את התחרות עם קבלנים לא-מאורגנים, שאינם חברים בארגון מעסיקים. כך, בהיעדר תשתית של עבודה מאורגנת וללא יכולת פיקוח ואכיפה של תנאי ההעסקה ויחסי העבודה ברמת השטח, חתר מהלך ההסתדרות ל'ארגון-הקבלנים' להסדרת הענף מלמעלה למטה, כפעולתו של 'ארגון עובדים מטעם'<sup>172</sup>.

כאן חשוב להדגיש – איגודם של מעסיקים על מנת לחתום עימם על הסכמים קיבוציים, ללא עירוב או התחשבות בשאיפות העובדות בענף, אינה פרקטיקה נהוגה בניסיון לייצג עובדים ולשנות תנאי העסקה. זוהי התנהלות המאפיינת שאיפות מקרו-כלכליות רחבות – של בניית משק

<sup>171</sup>ראו הדיון על סמכותו וכוחו של וועד העובדים בהסתדרות, אצל שירום, 1983 וכן דיון בנושא אצל Swirski, 2011.  
<sup>172</sup>ראו: בש"א 446/3 – "עמותת עובדי נותב ניהול ותפעול נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה"; ס"ק 50709-03-11 – "הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' קונקס תחבורה ישראל בע"מ". כמו-כן, יש לבחון פרשנותו של שמיטר למושג 'ארגון-מטעם' – Schmitter, 1974. להתאמת המושג לפעולתה ומבנה ההסתדרות הכללית ראו גרינברג, 1996.

לאומי ריכוזי ותכנון כלכלי-חברתי מלמעלה<sup>173</sup>. הקמת ארגון מעסיקים הייתה נהוגה כאלטרנטיבה לארגון העובדות – המחזקת את מבנה השליטה הקיים ומחלישה אפשרות של התנגדות אליו ושינויו; וכן מאפשרות להסתדרות להשתמש במעסיקים הפרטיים ככלי לשליטה בעובדים וריסונם כ'ארגון-מטעם'<sup>174</sup>. התעמקות באידיאולוגיה ההסתדרותית של בניית המשק הלאומי והסדרה חברתית-כלכלית של יחסי העבודה ותנאי ההעסקה בישראל יאפשרו ניתוח של המהלך שהוביל להסכם קיבוצי כללי חשוב זה וכן הבנה של אופי היחסים בין ההסתדרות והמעסיקים הפרטיים בישראל בתקופה זו. אולם, נושאים אלו, נמצאים מחוץ למוקדה של עבודה זו ועל כן אשאיר אותם למחקרים הבאים. אולם יש לציין כי אסטרטגיה זו היא שהובילה למציאות העגומה בתחום הפיקוח והשליטה על עובדים ועבודות אלו ובייחוד על אכיפת זכויות העובדים – בה אנו נתקלים עד היום בקרב קבלני-שירותים פרטיים (טביביאן-מזרחי, 2007. ע"מ 22-24).

בכוונה לחשוף את טבעם של יחסי העבודה שהתפתחו בעקבות המפנה הכלכלי-פוליטי שנוצר עם תחילת כינונם של יחסים קיבוציים חדשים בענף הניקיון, אפנה כעת לנתח את שיתוף הפעולה הפוליטי בענף, כפי שמתואר על ידי הרפנס. ניתוחו של שיתוף פעולה זה חושף טפח נוסף בתהליך יצירתו של ההסכם הארצי הראשון בענף (שהיווה מהפך תפיסתי ופוליטי) וכן מסייע להבין את המניעים להתארגנות מעסיקים בענף בעידוד ההסתדרות. הברית הכלכלית-פוליטית שמתאר הרפנס בדבריו הובילה להקמתו של 'האיגוד הכל-ארצי של מפעלי הניקיון והאחזקה' – כארגון מעסיקים ראשון בענף ובהמשך לכריתת הסכם קיבוצי-כללי עימו. הסכם זה הוגש לפני שר העבודה בבקשה להרחיבו על כלל המשק ובכך מיסד את הפיצול שנוצר בתוך הסקטור הציבורי כתחילתו של תהליך ההפרטה שלו.

#### **4.4 – מיסוד הקבלנות בענף הניקיון וסופה של ההעסקה הישירה**

כפי שראינו קודם, לאחר אישורו של הסכם קיבוצי ארצי בין המחלקה לאגו"מ לבין חברת 'דב אשד בע"מ' כהסכם לדוגמה, השתנתה מדיניות ההסתדרות באופן גורף – **ממאבק בהעסקה קבלנית בענף לחתירה ל'העסקה קבלנית מאורגנת'**. אלא שכאן 'העסקה מאורגנת' אין פירושה העסקת עובדות מאורגנות, החברות בהסתדרות ומתוך כך בוחרות נציגותיהן או מקיימות

<sup>173</sup> להבהרת הטיעון אודות האידיאולוגיה המכוונת פרקטיקה סמכותנית וריכוזית כזו ראו – גרינברג, 1987 ו-2011; שטרנהל, 1995.  
<sup>174</sup> ראו הערה 171 לעיל.

מו"מ קיבוצי עם מעסיקיהן. העסקה מאורגנת משמעותה הזמנת שירותי ניקיון מקבלנים החברים באיגוד המעסיקים, החתום על הסכם קיבוצי עם ההסתדרות ולכן מעביר תשלומים (עבור מס-אחד, דמי-ארגון ותנאים סוציאליים) להסתדרות. בחתירתה לכך עשתה המחלקה לאגו"מ (אשר בשלב זה כבר הפכה לאגף בהסתדרות) יד אחת עם המעסיקים החברים בארגון – לעידוד מזמיני שירותים בסקטור הציבורי להתקשר אך ורק עם קבלנים החברים באיגוד וחתומים על הסכמי עבודה עם ההסתדרות. כאן המקום לציין כי בענף הניקיון נוסדו במהלך העשור שלאחר חתימת ההסכם הארצי עם 'דב אשד בע"מ' – 1969-1979 – 3-4 ארגוני מעסיקים, שהתחלקו (בעיקר) על פי אזורים גיאוגרפיים. רובם חתמו במהלך שנות ה-70 על הסכמים קיבוציים כלליים עם ההסתדרות<sup>175</sup>.

ארגוני המעסיקים (שהוקמו, כאמור, בעידוד וסיוע של ההסתדרות) פעלו במספר מישורים יחד עם ההסתדרות:

- **שיתוף פעולה בין הסקטור העסקי וההסתדרות אל מול המדינה** – חתירה להכנסתו של

ההסכם הקיבוצי הכללי בענף כקריטריון במכרזים ציבוריים לאספקת שירותי ניקיון. ההסתדרות, יחד עם האיגוד הכל-ארצי פנו אל הממונים על המשק הממשלתי ואל נש"מ בדרישה לקביעת קריטריון הנוגע לקיום הסכם עבודה עם ההסתדרות ו/או חברות באיגוד הכל-ארצי כתנאי לזכייה במכרז בשירות המדינה<sup>176</sup>. מתוך שיתוף פעולה זה נובע נספח ב' להסכם הקיבוצי הכללי בין 'האיגוד הכל-ארצי וגו' – שבראשותו עמד דב אשד כבעלים של חברת 'דב אשד בע"מ' – לבין ההסתדרות –

"יוצא מכתב מטעם האגף לאגו"מ בהסתדרות המופנה למוסדות ציבור, לרבות מוסדות ההסתדרות...

[ו]יקבע בצורה חד משמעית, כי יש להעסיק בעבודות ניקיון אך ורק חברות ניקיון הממלאות בפועל תנאי

הסכם זה... בכל מקרה של ספק... יחויבו המוסדות... לפנות אל האגף לאגו"מ... האגו"מ ייתן את החלטתו

בנדון... לאחר דיון... עם האיגוד הכל-ארצי"<sup>177</sup>.

- **Split-Corporatism** – בדומה חתרו שני הצדדים הנ"ל לקיום הסכם הבנות מקביל עם

לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים – המאגדת את מעסיקי המגזר הפרטי – כמהלך

<sup>175</sup> במסגרת מחקר זה לא הצלחתי למצוא עותקים של הסכמים אלו ולכן לא אוכל לעמוד על ההבדלים ביניהם כאן. אני מסתמך על התכתבות בין שר העבודה לבין המחלקה לאגו"מ לגבי הסכמים אלו ולגבי מי מביניהם ראוי יותר לעבור הרחבה. אמ"ל – IV-217-2-67\74

<sup>176</sup> אמ"ל – IV-217-2-590

<sup>177</sup> נספח ב' להסכם הקיבוצי הכללי – בין האיגוד הכל-ארצי (בראשות דב אשד) לבין ההסתדרות, 15.1.79. אמ"ל – IV-217-354.

מקביל, המתפקד על פי כללי הפיצול בין הסקטור הציבורי והעסקי (כ- Split Grinberg, 1991 – Corporatism)<sup>178</sup>.

- **שליטה על הענף** – במקביל פעלו הצדדים, מול משרד העבודה והשר העומד בראשו, להחלתו של צו הרחבה להסכם הכללי שנחתם ביניהם בענף. הבטחת תכולתו של ההסכם על כלל המעסיקים במשק תוביל לצמצום התחרות בין הקבלנים בענף בדרך חוקית. תחרות זו, כך נטען על ידי ארגוני המעסיקים וההסתדרות, מתקיימת דרך קיפוח תנאי העובדות<sup>179</sup>. "ניב העמלים" – עלון איגוד פועלי הניקיון משנת 1981, מצוי מכתב מאת האגו"מ אל מוסדות ההסתדרות כדוגמה לטענה זו –

"... חלק מן הקבלנים לא חתום על הסכם עבודה ומתחמק על ידי כך ממילוי חובות יסודיות כלפי

העובדים... במשק ההסתדרות... קבלנים אלה בקפחם זכויות עובדים, מסוגלים לזכות ביתר קלות

במכרזים ולהכריע את עמיתיהם ההוגנים [החתומים על הסכמים עם ההסתדרות]"<sup>180</sup>.

יכולתם של הצדדים – 'הנציגים-מטעם-עצמם של העובדות' (- קרי ההסתדרות) יחד עם נציגי המעסיקים – לעבוד יחד באופן כל כך הרמוני, מבטאת את **ניסיונה של ההסתדרות לקנות לעצמה שליטה מלאה על הענף ועל העובדות בו** – שליטה על תנאי העסקתן, על מסגרת העסקתן ובעיקר שליטה על גביית הכספים הסדירה מהעובדות בענף. ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הניקיון (המצוי בנספח 4), שנחתם בין ההסתדרות לאיגוד הכל-ארצי ועבר לבסוף הרחבה על ידי שר העבודה, הקנה לעובדות הניקיון הישגים כלכליים וארגוניים נמוכים מאוד – ללא ביטחון תעסוקתי, אשר בהיעדר ועד במקום העבודה, עוברת האחריות עליו לאגו"מ (אשר בהיעדר הקצאת משאבים לתחום לא התכוון כלל לאכוף ביטחון זה). כמו-כן, כפי שטענתי קודם, בהיעדר ועדי עובדות במקומות השונים (עקב הסתמכות מצב זה על חוסר-ההתארגנות של העובדות) היו הישגים אלו חסרים את הסדרי האכיפה הנאותים ואת הפיקוח הנדרש על קיומם.

כמו-כן, חשוב לציין כי ההסכם הקיבוצי שעבר צו הרחבה אינו ההסכם הטוב ביותר מבחינת העובדות, אלא ההסכם הטוב מבחינת השותפים לכריתתו – המעסיקים הפרטיים, המדינה וההסתדרות. לראייה, טוען הממונה הראשי על יחסי העבודה עו"ד ש. בן דור במכתבו ליו"ר המחלקה לאגו"מ כי **"ההסכם הקיבוצי הכללי בין מועצת פועלי חיפה לבין ארגון קבלני הניקיון בחיפה... תנאיו טובים יותר במידה מסוימת מאלה שבהסכם עם האיגוד הכל-ארצי...**

<sup>178</sup> ראו העדכון על ההבנות עם הלשכה בגיליון "ניב העמלים" בשנת שמונים. אמ"ל-4-259AD.

<sup>179</sup> ראיון עם גרשום הרפנס.

<sup>180</sup> לנושא שהעלה הרפנס בראיון עימו יש כמובן תמיכה המצוטטת כאן, מעלון איגוד פועלי הניקיון – "ניב עמלים". אמ"ל-4-259-AD.

מועצת פועלי חיפה ביקשה הרחבת ההסכם ותחולתו על העובדים בענף... "אולם למרות זאת ממשיך בן-דור ואומר – "נציגי המעסיקים... הביעו התנגדות חריפה להרחבת ההסכם החיפני... [ו]המליצה הרחבת ההסכם עם האיגוד הכל-ארצי בלבד... גם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (שהאיגוד הכל-ארצי נמנה עם חבריה) הביעה, בפניה נפרדת, התנגדות דומה..."<sup>181</sup> (הדגשה שלי. א.ב.). ציטוט זה מציג את ריבוי ארגוני המעסיקים, חוסר התיאום ביניהם וכן את יכולתה של השותפות הפוליטית – בין ההסתדרות והמעסיקים – להוביל ליתרון הדדי, בהרחבת ההסכם וכן בהפיכתו של האיגוד הכל-ארצי (בראשות דב אשד) לשותף היחיד של ההסתדרות בענף. הרחבת ההסכם הכללי, בין "האיגוד הכל-ארצי וגו'" לבין ההסתדרות, העניקה גם לארגון המעסיקים יתרון ברור בהענקתה מעמד כ'ארגון המעסיקים היציג', שהינו השותף היחיד והמוכר למו"מ על תנאי העסקה בענף.

דב אשד, שעמד בראשות איגוד המעסיקים שהפך לגדול והמשמעותי ביותר הוביל לכינונה של ברית בין-ארגונית – בין ארגון העובדים (ההסתדרות) וארגון המעסיקים. היווצרות ברית חדשה זו מהווה קיבוע של שיטת העסקה הקבלנית וכן מהלך שהנציח את מיצובן של עובדות הניקיון כעובדות קבלן (בתנאים ברורים), ללא יכולת להתארגנות מקצועית (הקיימת מעל ראשן), תוך קבלת לגיטימציה מהזרועות הממונות על העסקתן ועל הגנה על תנאי העסקתן. המציאות שהולידה 'עסקת חבילה' זו – בין ארגון המעסיקים, המדינה וההסתדרות – מהווה הסדר נאו-קורפורטיסטי מסוג ייחודי, הבנוי על חולשתן של כלל העובדות עליהן הוא חל ועל שוליותן החברתית רבת המימדים – המגדרית והאתנית. מקורותיו של הסדר זה – שהונחו כבר ב-1968 עם מסקנות ועדת בר-טל וההסכם הקיבוצי הארצי שבא בעקבותיהן – מהווים את המסד של המבנה הניאו-קורפורטיסטי המפוצל שהתמסד בעסקת חבילה אחרת, בראשית אותו עשור.

## סיכום

בשלהי שנת 1970, שולח רוזובסקי (בשם המחלקה לאגו"מ) איגרת לכל מוסדות ההסתדרות, בה הוא כותב –

"המחלקה לאגו"מ... ניהלה מאבק למניעת התופעה הזו. אולם התברר כי במצב של התקדמות שיטות העבודה, תעסוקת יתר וחוסר עובדים בעבודה זו במיוחד – לא ניתן למנוע כניסת קבלנים לעבודה זו וביצוע עבודות ניקיון באמצעות עובדים המועסקים ישירות על ידי המעסיק... [לכן]... הוכנה הצעה להסכם עבודה קיבוצי שאושרה במליאת המחלקה לאגו"מ... [ו]על בסיס הסכם זה נחתמו כבר הסכמי עבודה ארציים עם חברות קבלניות... [הסכמים

<sup>181</sup> בן-דור לאברהמוביץ', 23.8.77. אמ"ל-183-3-217-IV.

המבטיחים כי)... כל התשלומים לביטוח לאומי, מס מקביל ויתר הזכויות הסוציאליות יחולו על הקבלן וישולמו על ידו. בהתאם, תנאי ההעסקה של העובדים המועסקים על ידי הקבלן לא יהיו פחותים מהתנאים שנקבעו בהסכם הקיבוצי המיוחד המצורף... והפיקוח על ביצוע התנאים האלה ניתן לנציגי מועצת הפועלים המקומית" (הדגשה שלי. א.ב.)<sup>182</sup>.

ציטוט זה, של הגורם שהוביל את המאבק על ענף הניקיון בסקטור הציבורי, מבטא יותר מכל את משמעותו של השינוי שעבר על ההסתדרות עם שינוי הנסיבות הכלכליות-פוליטיות במהלך שנות ה-60. מוסדות ההסתדרות ששאפו למקסם את כוחם בסקטור הציבורי, על מנת לשמר את המונופול הייצוגי ואת כוחם הכלכלי, נכנעו בפני דרישות הסקטור הציבורי למעבר לשיטות ניהול עובדים שונות. שאיפות אלו התממשו ביתר-שאת במהלך כהונתו של יצחק בן-אהרון כמזכ"ל ההסתדרות (שהחלה בשלהי 1969) – בה פעלה ההסתדרות רבות לחיזוק ועדי העובדים החזקים והובילה למיסוד מגמות של פיצול ביניהם לבין קבוצות עובדים חלשים. המגמות שהוביל בן-אהרון בתקופת הנהגתו השתלבו עם תהליכי הקבלניזציה שהחלו שנים קודם לכן. עלייתם של אילוצים שתוארו לאורך עבודה זו, במהלך שנות ה-60, כמו גם יתרונות כלכליים ופוליטיים לכלל השחקנים בשדה זה, הובילה את ההסתדרות לבחור בשימור השליטה על העובדים בסקטור הפרטי, במקום בשימור כוחם של ועדי-העובדים בסקטור הציבורי. התפתחותה של השותפות הניאו-קורפורטיסטית המפוצלת – שהחלה בשנות כהונתו של בן-אהרון (סביב גיבוש עסקת החבילה הנפרדת בין הסקטורים ומיסוד הקורפורטיזם המפוצל – Grinberg, 1991a) – חיזקה את שיקולי השליטה של ההסתדרות (על עובדים ועל משאבים) והובילה למיסוד הלגיטימציה של ההעסקה הקבלנית בסקטור הציבורי. מיסוד ההעסקה הקבלנית במסגרת הסכמים קיבוציים ארציים ולאחר מכן כלליים, הובילה להפיכתה של צורת ההעסקה העקיפה לברירת המחדל של אופן ההעסקה בענף הניקיון. בעוד ההעסקה הישירה הולכת ומצטמצמת, בהיעדר גורמים הפועלים להסדרתה במסגרת מקומות העבודה.

מהלך זה מהווה שינוי באסטרטגיה של ההסתדרות ומאפשר את שליטתה על התהליך וכן על הכספים שתהליך זה יניב ומתפקד למעשה כפעולה למיסודו של פיצול בשוק העבודה – בין עובדים המועסקים באופן ישיר לבין עובדות המועסקות על ידי קבלני משנה (בתנאים ירודים) – בסקטור הציבורי. אולם כפי שהראיתי במהלך הפרק, תהליך זה לא מתבצע באופן חלק וללא התנגדויות אלא מוביל לחיכוכים סביב מקור העצמה העדיף להסתדרות – כוחם של העובדים בסקטור הציבורי או שותפויות פוליטיות עם מעסיקים ושליטה על עובדים חלשים. מוסדות השטח הגדולים, כדוגמת מועצת פועלי י-ם, נשענו על כוחם של העובדים והלגיטימציה שלהם

<sup>182</sup> רוזובסקי למוסדות ההסתדרות, 6.12.70. אמ"ל-IV-217-2-792.

כלפי המוסד ולכן פעלו להיאבק בהעסקה הקבלנית כאשר נדרשו לכך ; גם לאחר גיבוש מדיניות שונה בתכלית בהנהגת ההסתדרות. לעומת זאת, המבנה המוסדי של ההסתדרות – בהובלת המחלקה לאגו"מ – המשיך לפעול כמנגנון מדינתי השואף למקסם שליטה על 'אזרחיו' ואוטונומיה מדרישותיהם. פעולה זו שחקה את כוחם של מוסדות השטח הללו והובילה להחלשה ההדרגתית של הלגיטימציה להסתדרות ומדיניותה, כמו גם להעמקת אי-השוויון במשק הישראלי הצומח ואף בתוך ההסתדרות עצמה (זוסמן וזכאי, 1983 ; שטאייר ולוי-אפשטיין, 1988).

## פרק 5 – סיכום ומסקנות

ב-1981 יצא לאור הגיליון הראשון של העלון "ניב העמלים – ביטאון האיגוד הארצי של פועלי הניקיון" ותיאר את הנרטיב ההסתדרותי אודות המציאות שהתפתחה בענף הניקיון בעשורים הקודמים. העלון יצא על ידי מזכירות איגוד פועלי הניקיון (שהורכב מנציגיות מועצות הפועלים השונות – מחזיקי-תיק ממונים) ובו מאמרים על זכויות עובדים – לשכר (על-פי ההסכמים) חופשה, ימי הבראה וכיו"ב – וכן על תולדות ענף הניקיון במדינת ישראל (כפי שנתפסת על ידי האיגוד). האופן בו מוצגת ההעסקה בענף הניקיון מספקת השלמה להבנת התהליכים שעברו עליו מתחילת שנות ה-50 ועד פרסום העלון (הפרסומי) הזה.

העלון נפתח בתיאורה של חנה רוזנבאום (חברת מזכירות האיגוד במועצת פועלי ת-א-יפו) את ענף הניקיון, בו "החומר האנושי... הוא נחשל והמעסיק הוא ערמומי". את תיאורה ממשיכה חנה עוזיאל (גם היא חברת מזכירות האיגוד במועצת פועלי ת-א-יפו) ומוסיפה כי "ציבור עובדים זה מורכב מבני השכבות החלשות [אשר] חלקו הגדול נשים..."<sup>183</sup>. עוזיאל מפרטת במאמרה את הבעיות המרכזיות בענף הקבלני –

"קיימת תופעה פסולה של צבירת רווחים על ידי קבלנים, אגב ניצול עובדים... לצערנו אדישים העובדים גם לגבי תנאי העבודה והשמירה על רמת חיים הוגנת. תמימות זו מנוצלת על ידי הקבלנים עד הסוף. כדי למנוע עיוותים כאלה חותר האיגוד המקצועי לארגן את העובדים... [ואכן] זה שנים נאבקת ההסתדרות נגד ההפקרות והשוק הפרוע בענף עבודות הניקיון, העבודה הבלתי מאורגנת מעשירה קבלני ניקיון על חשבון העובד... [אך] ארגון מקומות עבודה כאלה הוא מאבק קשה מאוד... חתימת הסכם ארצי כולל, שחל עליו גם צו הרחבה מקילה במידה רבה על השגת תביעות..."<sup>184</sup>.

במאמרים אלו ובאחרים המופיעים בעלון, מופשט ענף הניקיון ממאפייניו המגדריים והתכונות של המועסקים בו (שהינם "תמימים" ו"אדישים") מובילות באופן ישיר לניצולם על ידי המעסיקים הפרטיים. תכונות אישיות אלו, המאפיינות את עובדי הענף, מוצגות גם הן כגורם המקשה על פעולת ההסתדרות לארגון העובדים (שלמעשה הינן נשים, עובדות) ולשינוי צורת ההעסקה בתחום.

פרסום זה ואחרים כמותו עומדים כתשליל לממצאים ולמסקנות המוצגים במהלך מחקר, כאשר אל מול התפתחותה היכמו-טבעית של ההעסקה הקבלנית בישראל – המוצגת בעלון כנגזרת של חולשות אישיות של כוח-האדם בענף הניקיון – הראיתי בעבודתי מציאות כלכלית-פוליטית אחרת. בבחינת שורשיה והתפתחותה של ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון בישראל הצגתי את התמסדות התופעה כחלק משיתוף הפעולה הניאו-קורפורטיסטי בין

<sup>183</sup> ניב עמלים, נובמבר 1981. אמ"ל-V259AD.  
<sup>184</sup> שם.

ההסתדרות, המדינה והמעסיקים הפרטיים. כמו-כן, עבודה זו העמידה את התופעה, הנתפסת במחקר הסוציולוגי הקיים כתוצר של מדיניות חברתית-כלכלית ניאו-ליברלית, בהקשר ההיסטורי של התפתחות שוק העבודה המפוצל בישראל בתקופתה של המדינה המפתחת; תוך עמידה על המאפיינים האתניים והמגדריים שעיצבו פיצול זה וכחלק מהמסגרת המוסדית של ריכוזיות יחסי העבודה בישראל.

### 5.1 – ממצוקת כוח-אדם לקבלניזציה של ענף הניקיון

בניגוד למחקרים קודמים – הבוחנים את התפתחותה של ההעסקה הקבלנית (בענף הניקיון ובענפים אחרים) כמגמה ניאו-ליברלית הפוקדת את הסקטור הציבורי החל משלהי שנות ה-70 וביתר-שאת לאחר 1985 – מחקר זה מעלה ממצאים חדשים שדורשים מסגרת פרשנית אחרת לתהליכי התפתחותה של ההעסקה הקבלנית בישראל. הופעתה של צורת העסקה זו בשנות ה-50, התגברותה במהלך שנות ה-60 והתמסדותה בענף הניקיון לאחר מלחמת 1967 ותוצאותיה – שנים רבות טרם עלייתה של הפרדיגמה הניאו-ליברלית בשיח הכלכלי והחברתי בישראל – מובילה אותי במחקר זה לבחון את התופעה כמהלך כלכלי-פוליטי לו שותפים המוסדות ששלטו בכלכלה-הפוליטית הישראלית באותה תקופה, קרי – ההסתדרות והמדינה. כמו-כן, שילוב-המיצבים הבא לידי ביטוי בהרכבו החברתי של ענף הניקיון, יחד עם מעורבותם של מוסדות ההסתדרות בתהליכי הקבלניזציה בענף מאפשרים גילויים משמעותיים אודות תהליך זה ומניעיו.

בניגוד לתיאור המוצג ב"ניב העמלים" (כפי שמצוטט לעיל), עבודה זו מתארת מספר תהליכים חברתיים המובילים להתפתחותה של העסקה עקיפה: חדירתה של אוכלוסיה חלשה לענף הניקיון במקביל לתנאי ההעסקה הירודים בענף סייעו במיסודו כענף נפרד ביחסי העבודה בסקטור הציבורי והובילו להיווצרותה של מצוקת כוח-אדם בענף. מצוקה זו נשענת על תנאי ההעסקה הירודים, תיוג הענף כנחות ובזוי וחוסר-ייצוגן של העובדות בו ע"י ועדי העובדים בסקטור הציבורי; יחד עם תהליכי מוביליזציה מעמדית של קבוצות חזקות יותר, שעזבו ענף זה למקצועות הפקידות השונים במהלך שנות ה-50 וה-60 עם צמיחתו של הסקטור הציבורי. מצוקה זו מתחזקת עם התפתחותה של תעסוקה מלאה בישראל בשנים אלה ומתבטאת בחוסר יכולתם של מוסדות ציבור למלא את צרכי הניקיון שלהם.

הבניית 'האחרות' בין עובדות הניקיון לבין קבוצות עובדים מאורגנות בסקטור הציבורי בפרט ובשוק העבודה בכלל – באמצעות תנאי העסקה שונים והבלטת ההרכב האתני-מגדרי של

הענף – הובילה להחלשה נוספת של העובדות בענף. התפתחות הרכבו החברתי של ענף הניקיון במקביל להתמסדות תנאי ההעסקה הירודים בו בשנים אלו, בהן התפתחה חלוקת העבודה האתנו-מגדרית בישראל (ברנשטיין וסבירסקי, 1980; ברנשטיין, 1981; סבירסקי, 1995) היא משתנה משמעותי להבנת היחס המתפתח כלפיו במערכת המדינתית ובמסגרות הסתדרותיות ולהתפתחות מצוקת התעסוקה בו. מצוקת כוח-האדם והניתוק החברתי והארגוני בין ענף הניקיון למוצאו (בסקטור הציבורי), יכלו להיפתר לטענתי במאבק מאוחד של העובדים לשיפור תנאי העסקת העובדות בענף (כמאבק להשוואת שכר, כפי שמתארת בונסיץ' בעבודתה – Bonacich, 1972). אולם במקום זאת מובילים גורמים אלו להיווצרות חברות פרטיות המתמחות באספקת כוח-עבודה זול לענף ולתחילתו של פיצול מבני בסקטור הציבורי<sup>185</sup>. מאפייני כוח-עבודה זה – המגיע מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל – מבטאים התחזקותן של מגמות חפיפה בין מגדר, מעמד ואתניות, ותהליכי הומוגניזציה חברתיים בענף, בהפיכתו לזירה של שילוב-מיצבים שוליים. בנוסף, חברות פרטיות אלו, המוצגות כגורם מקצועי בתחום הניקיון, מאפשרות את שימור מעמדן של העובדות בענף על ידי מיסודן כספקיות של כוח-עבודה זה למילוי החוסר. בעבודה זו אני מראה כיצד מעמד, מגדר ומוצא אתני פועלים יחדיו ליצירתם ושיעתוקם של פילוחים בתוך שוק העבודה. פילוחים אלו – הנשענים על שילוב מיצבים של קטגוריות שוליות – מאפשרים כאמור את השעתוק של קטגוריות אלו ושל שילובן<sup>186</sup>. כמו כן, חקר-המקרה של ענף הניקיון מאפשר לנתח חפיפה גוברת זו, בין קטגוריות חברתיות שוליות, כמנגנון חברתי המוביל למיסודו של משטר אי-שוויון (בלשונה של אקר – Acker, 1999, 2006). משטר אי-שוויון זה אינו נוצר יש-מאין – הוא נשען על תשתית מוסדית קיימת, קרי – פעולות מוסדותיה של ההסתדרות לשעתוקו של אי-השוויון ומיסודו.

## **5.2 – ההסתדרות ותפקידה בקבלניזציה של ענף הניקיון**

ההסתדרות – כארגון העובדים הגדול והמשמעותי בישראל – לא פועלת לאיחוד בתוך מקומות העבודה עקב מגבלותיה המבניות (כתקנון ועדי העובדים של ההסתדרות) והמוסדיות (כארגון-מטעם, הנשען על קשרים כלכליים ופוליטיים עם מנגנוני המדינה והמעסיקים הפרטיים). מוסדות ההסתדרות – שמהווים עצמה איגוד-מקצועית משמעותית באותה תקופה ואף נשענים על

<sup>185</sup> כפי שמתארים ספורטא, 1988 ופרמינגר, 2010 את החברות הקבלניות – כביטוי לפילוח שוק העבודה.  
<sup>186</sup> ראו גם Hill-Collins, 2000, 2002.

כוחם של העובדים המאוגדים בסקטור הציבורי – נותרים (לרוב) חסרי-אוניס אל מול התגברות תהליכי הקבלניזציה בענף הניקיון. אילוציהם המוסדיים מובילים את מוסדות ההסתדרות לפיתוח אסטרטגיית שליטה על העובדים והחלשתם, על-פני ייצוגם והעצמתם (כפי שמתאר בעבודתו גם גרינברג, 1996).

תפקידה של ההסתדרות בתהליך זה מתחיל עם הקמתו של המדור לעו"ש ב-1957, כשלב ראשון במסגורו הנפרד של המאבק בחפיפה בין אפליה מעמדית, מגדרית ואתנית. המדור לעו"ש – שנועד לקדם מעמדן של נשים בשוק העבודה תוך התמקדות במאבק נגד הפגיעה בנשים עובדות בענף הניקיון (ע"י מעסיקים ציבוריים וקבלנים פרטיים גם יחד) – כושל בתפקידו עקב הדרה מוסדית והיעדר משאבים מספקים לפעולה. בכך הופך מדור זה זמן מועט לאחר הקמתו לגורם שולי וחלש בתוך מבנה השליטה ההסתדרותי ועם השנים מאפשר שעתוק של משטר אי-השוויון אל תוך מבנה ההסתדרות ושימור השליטה הגברית על נשים בשוק העבודה.

לכאורה, ניתן לראות צמצום הניכר של פערים מגדריים באיגוד המקצועי עם התמורות במבנהו וברעיונות המנחים פעולתו. עם כניסתן של נשים לשורות ארגוני העובדים ולהנהגתם מתאפשרת הכללת אינטרסים רבים ומגוונים במו"מ הקיבוצי והאצלה של עצמה פוליטית על קבוצות חברתיות נוספות (Leah, 1993 ; Kessler-Harris, 1979. Pp. 172). כניסתן של נשים לארגוני העובדים, כמו גם האוטונומיה שניתנת למחלקות ההתארגנות-הנפרדת בתוך מבנה האיגוד, מהווים תחילתו של שינוי תפישתי, ערכי ולעיתים גם פרקטי בפעולת ארגון העובדים. כמו-כן מביאים שינויים אלו בשורה לעתיד ההתארגנות המקצועית של נשים – כפתיחה של 'מרחב פוליטי' שיכול להוביל לשינוי הסדר הקיים ולייצוגן האותנטי של קבוצות שונות באוכלוסייה (כפי שטוענת בעבודתה Sapiro, 1981).

אולם השינוי והבשורה דרים בכפיפה אחת עם סיכון לקבוצות שעד כה התבצרו מבחוץ – הכפפתן לאילוצים מבניים והגיונות פעולה שהתפתחו והתמסדו באיגוד המקצועי ולמבני כוח (גבריים ולבנים) הקיימים בתוכם. כניסתן של קבוצות אלו מובילה לעיתים לספיגתה של השאיפה לשינוי אל מבנה-הכוח הקיים ושעתוק כפיפותן אליו, תוך ביטולה של קריאת התגר וסגירת המרחב הפוליטי. כפי שעולה ממקרה בוחן זה, ניתן להבחין כי עם כניסתן למבנה הארגוני ודרישתן להפניית משאבים לצרכיהן, הופכות הקבוצות החברתיות (שהודרו עד כה ממבנה הכוח) למושאי השליטה שלו באופן שמעקר את תהליך השינוי הארגוני והפוליטי שקבוצות אלו מובילות. כך הופך המדור לעו"ש למושא שליטתה של המחלקה לאגו"מ, המדירה את עסקניותו ממוקדי כוח וקבלת החלטות במחלקה; ומתווה את המסלול להיטמעותו החוזרת בתוך תנועת הנשים

בהסתדרות. באמצעות המדור לעו"ש משועתק 'משטר אי-השוויון' אותו אני בוחן בעבודתי גם אל תוך ההסתדרות – דרך יצירת מוסדות לשימור מטריצת-שליטה פטריארכאלית-אשכנזית בציבורי נשים מזרחיות.

הכשלת ניסיון הפמיניזציה של האגו"מ (כפי שבא לידי ביטוי בהקמת המדור לעו"ש ופעולותיו), מתרחשת במקביל להתעוררותם של מאבקים שונים בתהליכי קבלניזציה בענף הניקיון – שהולכים ומתעצמים בתחילת שנות ה-60. הדרתו של המדור לעו"ש משדה זה כמו-גם עלייתה של אסטרטגיית-השליטה ההסתדרותית, מובילים לאחר תחילתו של המיתון הכלכלי במהלך שנות ה-60 לכישלונם של מרבית המאבקים האלו (אשר לרוב לא זוכים לגיבוי ושיתוף פעולה של כלל מוסדות ההסתדרות). מדיניות זו מקבלת משנה-תוקף עם סיום מלחמת 1967 והתבהרות השלכותיה על הכלכלה הפוליטית הישראלית, המובילות לקבלה הולכת וגוברת של ההעסקה הקבלנית בענף עם התבררות יתרונותיה הכלכליים – למדינה ולהסתדרות גם יחד. מגמות אלו – של התחזקות המעבר מהעסקה ישירה להעסקה קבלנית בענף הניקיון לאחר מלחמת 1967 – מובילות להתמסדות התהליך באופן המאפשר להסתדרות – כמנגנון המרכזי לשליטה על העובדים – שליטה מלאה על התהליך וכן גריפה של יתרונות כלכליים ממנו, בדמות דמי-ארגון והפרשות סדירות לקרנות הפנסיה.

בהמשך לניתוחה של עדנה בונסיץ' (Bonacich, 1972), אני רואה כי אסטרטגיה מכילה – לארגון העובדות וייצוגן כחלק ממקום עבודתן – ננקטה במיעוט זניח של המקרים בהם התבצעה קבלניזציה של ענף הניקיון. לעומתה ניתן לראות כי עם הכניסה למיתון בשנת 1965 וביתר שאת עם התרחבותו של שוק העבודה לאחר סיום הממשל הצבאי ומלחמת 1967, ננקטה על ידי ההסתדרות אסטרטגיה שמטרתה פיצול השוק. אסטרטגיה שהובילה למיסוד הפיצול המבני – בין העסקה ישירה בכלל הסקטור הציבורי לבין העסקה עקיפה בענף הניקיון בתוכו – דרך כריתת הסכמי עבודה עם הקבלנים. פעולת הארגון שנעשתה בשדה זה כוונה למעסיקים ולא למועסקות והפכה את ענף הניקיון למבנה המפוצל מהסקטור הציבורי, באמצעות הסכמים נפרדים ויחסי עבודה אחרים וכן, כאמור, הסדרי גבייה של כספים מהעובדות.

המגבלות המבניות והמוסדיות של ההסתדרות מגדירות את המבנה המוסדי של הכלכלה-הפוליטית הישראלית והופכות מאבק להשוואת שכר בסקטור הציבורי במקרה-הבוחן אותו אני חוקר לחסר תוחלת. כמו-כן, מגבלות אלו מאפשרות קיבועם של הסדרי שליטה כלכלית ופוליטית על הענף באמצעות כריתתם של הסכמים קיבוציים עם החברות הפרטיות. הסכמים קיבוציים המהווים בתורם את מיסוד דרכי ההעסקה הנפרדות בענף ומעניקים לגיטימציה לפיצול המבני

בתוך הסקטור הציבורי – בין עובדות חלשות ועובדים חזקים. מיסוד ההפרדה המבנית של הענף משעתקת את חולשתו בשוק העבודה, כמו גם את חולשת העובדות בו והוא משועתק כמוקד משיכה עבור אוכלוסיות המאופיינות בשילוב מיצבים – אתניים מגדריים ומעמדיים. תהליכים אלו מובילים לחיזוקו ומיסודו של פיצול מבני בסקטור הציבורי; פיצול הנשען על מסד של מוצא אתני ומגדר של העובדים וכן על מסגורם הנפרד של תנאי ההעסקה בתוך אותו סקטור.

**כינונם של יחסים קיבוציים ייחודיים בענף הניקיון אפשר מקסום שליטה ארגונית וכלכלית על המעסיקים והעובדות כאחד. 15 שנה לאחר כישלון המאבק בקבלנים הפרטיים, שהחלו להשתלט על ענף הניקיון בשנות ה-50, הצליחה ההסתדרות להפוך אותו להצלחה – למקסם שליטה עליו. הצלחתה של ההסתדרות, כמנגנון שליטה וריסון של העובדים, הובילה לסגירת אפשרות של התארגנות אותנטית – מלמטה – התארגנות שיכולה להוביל למאבק מאחד לשינוי דפוס העסקה עקיף זה ולשיפור תנאי ההעסקה בענף. סגירת האפשרות להסדרה אחרת של ענף הניקיון נבעה מהיסודות שהונחו במהלך המו"מ על ההסכם הקיבוצי הארצי (ההסכם לדוגמה'), ועיגנו את גריפת המשאבים הכלכליים מהעובדות, עבור טיפול בהן. סגירתו הסופית של 'מרחב' זה מתבצעת בהחלת צו-ההרחבה על ההסכם הקיבוצי בידי שר העבודה בשנת 1979 – כמהלך סמי-חקיקתי המחייב את כל הקבלנים הפרטיים לנהוג על פי ההסכם הקיבוצי – ומיסודו הסופי של ענף הניקיון כמסגרת של עבודה קבלנית.**

### **5.3 – תרומות לתיאוריה הניאו-קורפורטיסטית ולניתוח של שוק העבודה**

ממצאי מחקרי עומדים אל-מול טענות ומסקנות של מחקרים קודמים בנושא – כעבודותיהם של אורי רם ודני פילק (2004), אורלי בנימין (2002, 2006), אמיר פז-פוקס (2010), טלי קריסטל (2005), ינון כהן ואחרים (2003, 2007), יצחק גל-נור (בתוך פז-פוקס ולשם, 2011), סילביה פוגל-ביז'אווי (2005), שיר חבר (2011) ואחרים – המייחסות חשיבות רבה לתהליכים גלובאליים וכן לפרדיגמות כלכליות-חברתיות והשפעתן על מבנה שוק העבודה המקומי ושינויים בו. בניגוד להתמקדותם של קודמי, הבוחנים את התופעה אותה חקרתי ותופעות מקבילות בשוק העבודה, מראות מסקנות מחקרי כי ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון וצמיחתה בישראל נשענת על פיצול מוקדם במבנה הניאו-קורפורטיסטי העומד בבסיס הכלכלה-הפוליטית הישראלית.

כפי שהראה גרינברג במחקרו (Grinberg, 1991a) המבנה הניאו-קורפורטיסטי הישראלי מייצר פיצול עמוק בין עובדים חזקים המועסקים בסקטור הציבורי לבין עובדים חלשים

המועסקים בסקטור הפרטי במטרה לשמר את מוקדי הכוח אשר ביסודו. בניתוח תהליכי הקבלניזציה של ענף הניקיון מתקדמת עבודה זו עם טענותיו של גרינברג ומראה כי הפיצול הניאו-קורפורטיסטי בישראל נשען על משתנים חברתיים בסיסיים יותר מאשר אופי המעסיק – ציבורי או פרטי. מתוך הבנה כי שימור מערכת היחסים הניאו-קורפורטיסטית נשען על פיצול בשוק העבודה ותלוי בו (על מנת לשמר את כוחו ובלעדיותו של ארגון העובדים הריכוזי) ניתן לראות כי השותפים למערכת יחסי-העבודה פועלים לפיצול מוקדם יותר של שוק העבודה. פיצול זה, שהולך ומתמסד בתוך הסקטור הציבורי, נשען על שילוב-מיצבים שוליים – של מגדר, מעמד ואתניות – ומוביל לבנייתו של ענף נפרד בתוך הסקטור הציבורי – ענף הניקיון. מלבד הרכבו החברתי המובחן של הענף בסקטור הציבורי, מאופיין ענף זה גם בתנאי העסקה שונים ובאופן קביעה שונה – מלמעלה וללא התבססות על התארגנות העובדות בענף. וכך, כחלק מתהליך שמטרתו חיזוק שליטת ההסתדרות בשוק העבודה, כארגון עובדים ריכוזי ומונופוליסטי במערכת יחסי העבודה הישראלית, נוצרת קבוצה שולית – העובדות בענף הניקיון – המוחרגת ממערכת יחסי העבודה. כחלק משינויים בכלכלה-הפוליטית בישראל לאחר מלחמת 1967 מייצרת החרגה זו – בשותפות בין ההסתדרות, המדינה והמעסיקים הפרטיים – את ענף הניקיון כתת-סקטור מובחן בתוך הסקטור הציבורי.

כפי שהראיתי לאורך הניתוח המוצג בעבודה זו, על מנת שהפיצול המתואר – בשוק העבודה ובניאו-קורפורטיזם הישראלי – יוכל להיכנס למסגרת התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית, יש לעדכנה, תוך הוספת משתנים נוספים לניתוח המסורתי שהיא מציעה. בשלב זה מסייעים פיתוחים של התיאוריה הפמיניסטית להעשרת התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית באמצעות הכנסת מערך יחסי כוחות חברתיים-תרבותיים אל תוך המארג היוצר את יחסי העבודה הישראלים כ'משטר אי-שוויון' מורכב. שינוי זה מאפשר לראות את מערכת היחסים הניאו-קורפורטיסטית בין הון, עבודה ומדינה כמנגנון תיווך-אינטרסים שאינו אובייקטיבי, אלא נובע מתוך משטר אי-השוויון החברתי הקיים. גם הפיצול שמייצרת מערכת יחסים זו בשוק העבודה – על מנת להנציח את המשטר הכלכלי-פוליטי הקיים ואת העצמה של השותפים בתוכו – נשען על משתנים חברתיים משמעותיים, כמגדר, מעמד ואתניות. כך, האופן בו המערכת הניאו-קורפורטיסטית פועלת לפיצול שוק העבודה – בין עובדים חזקים לחלשים – נשען על 'משטר אי-שוויון' קיימים, הנובעים מהדרה ודחיקה של קבוצות ממוגדרות ומוגזעות לשולי שוק העבודה באופן המייצר (במקרה הישראלי) צורות העסקה חדשות המשעתקות משטרים אלו.

באמצעות עדכון זה של התיאוריה מבקשת עבודה זו להחזיר את הניתוח הניאו-קורפורטיסטי אל לב הכתיבה והמחקר אודות שוק העבודה – בישראל בפרט ובעולם כולו בכלל – ולקרוא להמשך עדכונו. זאת כחלק מהבנת מורכבותן של מערכות יחסי-עבודה לאומיות ורב-לאומיות והשפעתם של ארגונים שונים – מתחום העבודה, ההון והמדינה – על מערכת יחסים זאת וכך על שוק העבודה כולו. אל-מול הירידה המשמעותית בשימוש בתיאוריה הניאו-קורפורטיסטית והחלפתה בתיאוריות 'גמישות' וחדשות יותר של 'משילות' (Governance) ואחרות (Lehmbruch, 2001), אני מציע בעבודתי כי ניתן למצוא בה רלוונטיות מחודשת. באמצעות יצירת חיבורים אנליטיים בין מוקדי הכוח עליהם עומדת התיאוריה הניאו-קורפורטיסטית לבין תיאוריות חדשות העוסקות בניתוח מנגנונים דומים – כגון תיאוריות ניאו-מרקסיסטיות חדשות<sup>187</sup>, תיאוריות פמיניסטיות מתקדמות ועוד – ניתן להעשיר גוף תיאורטי ותיק זה ודרכו להעשיר את הניתוח החברתי.

בנוסף לתרומה לתיאוריה הניאו-קורפורטיסטית ולעדכונה ככלי רלוונטי לניתוח והבנה של שוק העבודה והשינויים בו, מוסיף ניתוח זה של הקבלניזציה של ענף הניקיון לגוף האנליטי הבוחן התפתחותן של צורות העסקה פוגעניות. הניתוח המוצג לאורכה של עבודה זו – של תהליך מיסוד ההעסקה הקבלנית בענף הניקיון בסקטור הציבורי בין 1954 ל-1979 – מאפשר מבט אחר על האופנים בהם משתנה שוק העבודה בחדירתן של אידיאלוגיות ופרקטיקות ניאו-ליברליות. בניגוד לתפיסה רווחת – בשיח הציבורי<sup>188</sup> כמו גם בדיונים המחקריים על התופעה (בנימין, 2002; גוצלב ובנימין 2006; פילק, 2004; פרמינגר, 2010; Mayer-Ahuja, 2004; Amuedo-Dorantes, 2000) – הטוענת כי כניסתם של קבלנים פרטיים לסקטור הציבורי מובילה להיחלשותו וכן להידרדרות תנאי ההעסקה בתוכו, מראה עבודתי כי ההפך הוא הנכון. החצנת ענף הניקיון מתרחשת לאחר תהליך ארוך של החלשתו – מתנאי העסקה ירודים, עובר בחדירה של קבוצות שוליות אליו וכלה בהיעדר ארגונו. החלשה זו קודמת לתהליכי הקבלניזציה שמשלטים עליו ולטענתי היא זו שמאפשרת התפשטות מהירה כל-כך של תהליכים אלו. מעברו של הענף מהסקטור הציבורי להעסקה קבלנית-פרטית ומיסוד השליטה עליו (באמצעות הסכמים קיבוציים כלליים) יכלו להתרחש רק לאחר מיצובו החברתי והכלכלי כענף שולי. כך, הריחוק שנוצר בין העובדות בענף הניקיון – הנשים המזרחיות, תושבות הפריפריה – לבין עמיתיהן, נשען

---

<sup>187</sup> ראו למשל – Olin-Wright, 2005.  
<sup>188</sup> ראו למשל The Marker – 14.10.2011.

גם הוא על הרחקה חברתית וכלכלית ממושכת, של המעסיקים בסקטור הציבורי ושל ההסתדרות גם יחד.

ניתוח זה מאפשר פיתוח של מבט אחר על תהליכי קבלניזציה אחרים – כפי שאלו התרחשו לאורך העשורים האחרונים. כפי שטענתי בתחילת עבודה זו, בעשורים האחרונים עוברים יותר ויותר עיסוקים להעסקה עקיפה ודפוס זה לא פוסח גם על עיסוקים 'מקצועיים' – כאשר מלבד מאבטחים ועובדות ניקיון עוברים גם עובדות סוציאליות, מורות ואף בנקאים להעסקה באמצעות חברות פרטיות לאספקת שירותים ו/או כוח-אדם. כפי שחזרתי וטענתי לאורך עבודה זו, השפעותיה של הפרדיגמה הניאו-ליברלית והתעצמותם (לכאורה) של תהליכי הגלובליזציה בעשורים האחרונים, מהווים הסברים חלקיים בלבד להתפתחויות אלו. מתוך ממצאי מחקר זה ניתן לשער במידה רבה של ביטחון כי תהליכים דומים של החלשה עברו גם על מקצועות אלו, טרם הפכה צורת ההעסקה העקיפה למאפיין בולט בהם. החלשה של עיסוקים (כהוראה, עבודה סוציאלית ואחרים) מאופיינת בתהליכי פמיניזציה גוברת (או תיוגם כנשיים) והידרדרות הדרגתית בתנאי ההעסקה. כניסה של נשים, כמו גם אוכלוסיות פגיעות נוספות (כבני מיעוטים אתניים ולאומיים), יחד עם הידרדרות תנאי ההעסקה בהם, מובילים לרוב להתפתחותה של מצוקת כוח-עבודה. ההיחלשות ההדרגתית של מבני הייצוג המקצועי בעיסוקים אלו, הנשענים לרוב על ייצוג ושליטה מפלגתיים שאינם מחוברים לעובדות/ים מהשורה, מאפשרים העמקה של תהליכים אלו והתמסדותם בענפים השונים. מכאן, כניסתן של חברות פרטיות (או ארגונים ללא מטרת רווח לכאורה) לעיסוקים אלו סלולה ובטוחה ומאבק-עמיתים סולידארי כבר אינו מתאפשר. כך, לטענתי, הולך ומידרדר כוחם של עיסוקים רבים, והסקטור הציבורי – שגודלו מהווה אינדיקציה למידת האחריות של המדינה כלפי אזרחיה (פילק, 2004) – קטן ונעלם.

למען הסר ספק, אין בכוונתי לטעון לפיתוחה של פרדיגמה חלופית שתספק הסבר מלא לתהליכים שונים של קבלניזציה. אולם אני מעוניין לאתגר את ההסבר שרווח עד כה לתופעה ולהציע כי תהליכים אלו מופיעים באופן ייחודי ושונה בכל ענף וענף. האתגר לניסוחה של תיאוריה רחבה ומקיפה יותר, שתאפשר להכליל ממקרים ייחודיים שונים לכלל הסבר רחב של התופעה עומד לפתחם של חוקרים וחוקרות נוספים, שייאותו לבחון את אופני התפתחותה הכלכליים-פוליטיים של ההעסקה הקבלנית בישראל – המהווה גורם משמעותי בשעתוק מבנים של אי-שוויון בשוק העבודה בפרט ובחברה הישראלית בכלל.

## רשימת מקורות

### מקורות ראשוניים :

#### ארכיונים

אמ"ל – ארכיון העבודה ע"ש פנחס לבון (ארכיון מכון לבון).  
ג"מ – גנזך המדינה.

#### עיתונות

דבר.  
דה"פ – דבר הפועלת.  
עה"מ – על המשמר.  
מעריב.  
הארץ.  
The Marker.

#### חוקים

<http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/EF5DCC9A-852D-4F5E-8C22-8DA0CF8F4C25.htm> .1958 חוק הגנת השכר, התשי"ח – ח

<http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/2D5B3193-44C4-4E87-B77B-B67F8D7C676A.htm> .1957 חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – ז

חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז – ז .1957

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/548A5319-A3BB-4902-8E2E-0ADF9EAF9731.htm>

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/4E185D9D-1D25-4F28-BAEF-88DF942C010A.htm> .1954 חוק עבודת נשים התשי"ד – ד

<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/1EBB7063-FEEC-4B95-9993-AB54D3025E96.htm> .1959 חוק שירות התעסוקה, התשי"ט – ט

#### פסיקות

##### בית המשפט העליון

בג"צ 7029/95 (בפרשת עמית) – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נגד בית הדין הארצי לעבודה ואח'.

##### בית הדין הארצי לעבודה

עס"ק 23/10 – אקרשטיין תעשיות בע"מ נגד כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי.

## בית הדין האזורי לעבודה

ס"ק 1033/07 – הסתדרות העובדים הכללית החדשה מרחב אשדוד נגד ויטה פרי הגליל שיווק בע"מ ואח'.

## תקנונים

ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י. 1957. **תקנון בחירות לועדי עובדים**. הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, תל-אביב.  
ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל. 1965. **שנתון ההסתדרות**. ע"מ 451-452. הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, תל-אביב.  
-----  
1980. **תקנון ועדי העובדים**. הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, תל-אביב.  
-----  
2000. **תקנון ועדי העובדים**. הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, תל-אביב.

## ועדות פרלמנטריות

הועדה למעמד האישה, (1978). **צוותי הועדה למעמד האישה – סיכומי דיון וממצאים**. הוצאת המדפיס הממשלתי, ירושלים.

## מקורות משניים

איזנשטדט, ש' 1967. **החברה הישראלית – רקע, התפתחות ובעיות**. הוצאת י"ל מאגנס, ירושלים.  
איזנשטדט, מ' וגל, ג' (2001). **מגדר במדינת הרווחה בישראל – התפתחויות וסוגיות**. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.  
אסנת, ד' (2004). **"מחייטים וסנדלרים בנינו פה נמל": פועליות, לאומיות ואתניות בקרב פועלי נמל אשדוד, 1961-1967**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה (PhD), אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.  
בונדי, א' (2012). **צמיחה מחודשת בעבודה המאורגנת בישראל – האופק לפוליטיקה שמאלית**. הוצאת קרן רוזה לוקסמבורג בישראל.  
<http://www.rosalux.co.il/sites/default/files/Work%20Unions.pdf>  
בירן, מ' (2011). **האנומליה של מדיניות פנסיה מרחיבה בעידן ניא-ליברלי**. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך במדעי החברה והרוח (M.A), האוניברסיטה העברית.  
בנימין, א' (2002). **הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל: המקרה של נשים המועסקות דרך חברות כוח אדם במגזר הציבורי**. **חברה ורוחה: רבעון לעבודה סוציאלית**, 22 (4), 455-480.  
בנימין, א' וגוצלב, ר' (2006). **"גמדים או רובוטים" מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים "זמניים" בקרב נהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי**. **סוציולוגיה ישראלית: כתב-עת לחקר החברה הישראלית**, 7 (2), 253-280.

- בן-ישראל, ר' (1976). **מימד חדש להסכם הקיבוצי**. הוצאת המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי ע"ש הארי סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בר-טל, ג' (1984). **ההסתדרות הכללית: מבנה ופעולות**. הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, תל-אביב.
- ברנשטיין, ד' וסבירסקי, ש' (1980). מי עבד במה, עבור מי, ותמורת מה? הפיתוח הכלכלי של ישראל והתהוות חלוקת העבודה העדתית. **מחברות למחקר וביקורת**, 4, 5-66.
- ברנשטיין, ד' (1981). בואי לגדול איתנו: חלקו של כוח העבודה הנשי בצמיחה הכלכלית של ישראל. **מחברות למחקר וביקורת**, 7, 5-35.
- (1987א'). **אישה בארץ ישראל – השאיפה לשוויון בתקופת היישוב**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- (1987ב'). **המשרתת, העוזרת ועובדת הניקיון: התפתחויות בעבודת הניקיון בחברה הישראלית. מגמות: רבעון למדעי ההתנהגות**, ל', 7-20.
- (2008). **נשים בשוליים – מגדר ולאומיות בתל-אביב המנדטורית**. הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים.
- ברקוביץ, נ' (1999). "אשת חיל מי ימצא"? נשים ואזרחות בישראל. **סוציולוגיה ישראלית: כתב-עת לחקר החברה הישראלית**, ב' (1), 277–317.
- גולדברג, ג' (1975). **לשכות העבודה כמכשיר פוליטי בחברה מתפתחת**. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך במדעי החברה (M.A), אוניברסיטת תל-אביב.
- גרינברג, י' (1987). **מחברת עובדים למשק עובדים – התפתחות רעיון חברת העובדים בשנים 1920-1920**. הוצאת פפירוס, אוניברסיטת תל-אביב.
- (2011). **פנחס ספיר – ביוגרפיה כלכלית-פוליטית**. הוצאת רסלינג, תל-אביב.
- גרינברג, ל' (1991). **תנועת העבודה הישראלית במשבר: 1957-1970 – הכלכלה הפוליטית של הקשרים בין מפא"י, ההסתדרות והמדינה**. חיבור לשם קבלת תואר Ph.D. האוניברסיטה העברית.
- (1993). **ההסתדרות מעל הכל**. הוצאת נבו, תל-אביב.
- (1996). **עובדים חלשים, עובדים חזקים זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967 – 1994. תיאוריה וביקורת**, 9, 61-80.
- (1997). **יסודות הכלכלה הפוליטית**. הוצאת משרד הביטחון, תל-אביב.
- (2007). **שלום מדומיין, שיח מלחמה: כשל המנהיגות, הפוליטיקה והדמוקרטיה בישראל – 1992-2006**. הוצאת רסלינג, תל-אביב.
- דגן-בוזגלו, נ' (2006) **זכויות חברתיות בישראל: מעמד נחות ותקציב דל**. הוצאת מרכז אדוה, תל-אביב.
- דה-פריס, ד' (1999). **אידיאליזם וביורוקרטיה – שורשיה של חיפה האדומה**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- דיוויס, ק' ומור אי' (1973) כמה עקרונות של הריבוד החברתי, בתוך ליסק מ. (עורך), **סוגיות בסוציולוגיה** (עמ' 99-111). הוצאת עם עובד, תל-אביב.
- הורביץ, ד' וליסק, מ' (1990). **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**. הוצאת עם-עובד, תל-אביב.

הלוי, נ' וקלינוב-מלול, ר' (1968). **ההתפתחות הכלכלית של ישראל**. הוצאת הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה העברית, ירושלים.

זוסמן, צ' וזכאי, ד' (1983). **שינויים במבנה השכר במגזר הציבורי בתקופת אינפלציה גוברת 1974-1981**. בנק ישראל, ירושלים.

זמיר, י' (1972). **ארגוני עובדים ומעבידים: ההסדר התחיקתי**. בתוך – פרידמן, א' (עורך), **תמורות מבניות באיגודים מקצועיים** (עמ' 104-59). הוצאת האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה, תל-אביב.

חבר, ש' (2008). **תיאוריות כלכליות פוליטיות של הפרטה**. טרם פורסם.

טביביאן-מזרחי, מ' (2007). **העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי ממשלה**. הוצאת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.

טוקטלי, ר' (1979). **דפוסים פוליטיים ביחסי העבודה בישראל**. חיבור לשם קבלת התואר Ph.D. אוניברסיטת תל-אביב.

יונה, י' וספורטא, י' (2003). **לאומיות, מגדר ואתניות בחינוך המקצועי בישראל**. **תיאוריה וביקורת**, 22, 35-66.

יזרעאלי, ד' (1983). **תנועת הפועלות בארץ ישראל מראשיתה ועד 1927**. הוצאת המכון לחקרי עבודה וחברה, ההסתדרות הכללית של העובדים ואוניברסיטת תל-אביב.

יזרעאלי, ד' (1999). **המגדור בעולם העבודה**. בתוך יזרעאלי, ד', פרידמן, א', דהאן-כלב, ה', הרצוג, ח', חסן, מ', נוה, ח', ופוגל-ביז'אווי, ס' (עורכות), **מין, מגדר ופוליטיקה** (עמ' 216-167). הוצאת הקיבוץ המאוחד, קו אדום, תל-אביב.

כזום, ע' (1999). **תרבות מערבית, תיוג אתני וסגירות חברתית: הרקע לאי-שוויון האתני בישראל**. **סוציולוגיה ישראלית**, א (2), 385-428.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (1970). **שנתון סטטיסטי לישראל (1970)**. הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, י-ם.

מרגלית-שטרן, ב' (תשס"א). **גיוס פועלות להסתדרות ודרכי התארגנות: הקמת אגודת משק בית בתל-אביב, מקרה מבחן**. **יהדות זמננו**, 14, 185-225.

----- (תשס"ב). **כנפיים יש ולעוף אין כוח: תנועת הפועלות הארץ-ישראלית בין שליטה "נשית" לשליטה "גברית"**. בתוך: שילה, מ', קרקוג, ר' וחזן-רוקס, ג' (עורכות), **העבריות החדשות: נשים ביישוב ובצינונות בראי המגדר** (עמ' 314-292). הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים.

----- (תשס"ו). **"חברות למופת": יוצאות תימן בין מגדר, מעמד ועדה בתנועת העבודה (1920-1945)**. **קתדרה**, 118, 115-144.

----- (2006). **גאולה בכבלים: תנועת הפועלות הארץ-ישראלית (1920-1939)**. הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים.

מרון, א' (2011). **תהליכים ומגמות של הפרטת השירותים החברתיים בישראל**. טרם פורסם.

מרקס, ק' ואנגלס, פ' (1954) **המניפסט הקומוניסטי**. בתוך – מרקס, ק' ואנגלס, פ' (עורכים), **כתבים נבחרים** (עמ' 335-283). הוצאת הקיבוץ הארצי, השומר הצעיר, מרחביה.

סבירסקי, א' (2009). **לא על המשפט לבדו, לא על ההסתדרות לבדה: קידום של התארגנות עובדים ככלי יעיל לאכיפה עצמית של זכויות ולהעצמה חברתית**. **מעשי משפט (ב)**, 104-87.

סבירסקי, ש' (1995). **זרעים של אי-שוויון**. הוצאת ברירות, תל-אביב.

סמבול, ש' ובנימין, א'. (2007). קיטועים מבניים ומגדריים של היסטוריית העבודה של נשים: הצמצום במבני ההזדמנויות של עובדות עניות. **סוציולוגיה ישראלית**, ט (1), 39-7.

סמיונוב, מ' ולוין-אפשטיין, נ' (1995). "חוטבי עצים ושואבי מים": ערביי השטחים בשוק העבודה הישראלי. **מגמות**, ל' (4), 416-402.

ספורטא, י' (1988). **חברות לעבודה זמנית בישראל: תיאור פעולתן והיקפה, ומעמדן המשפטי**. חיבור לקבלת תואר MA. אוניברסיטת תל-אביב.

פוגל-ביזאוי, ס' (2005). אם טוב כל כך אז למה רע כל-כך? ההיבטים המגדריים של הנאו-ליברליזם בשוק העבודה בישראל. בתוך – בראלי, א', גוטווין ד', ופרילינג, ט' (עורכים), **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי** (עמ' 216-183). עיונים בתקומת ישראל – סדרת נושא, הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע.

פורז, ע' (1980). **תפקיד הייצוג של נשים חברות בועדי עובדים בתעשייה**. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך במדעי החברה (M.A.), אוניברסיטת תל-אביב.

פורז, ע' ויזרעאלי, ד' (1980). **נשים וגברים כחברי ועד עובדים בתעשייה – ממצאי מחקר**. הוצאת המכון לחקרי עבודה וחברה, ההסתדרות הכללית של העובדים ואוניברסיטת תל-אביב.

פז-פוקס, א' וכוכבי, ז' (2010). **בין הציבורי והפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**. הוצאת מכון ון-ליר, ירושלים.

פז-פוקס, א' ולשם, א' (2011). **בין הציבורי והפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**. הוצאת מכון ון-ליר, ירושלים.

פילק, ד' (2004). ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם ניאו-ליברלי. בתוך רם, א' ופילק ד' (2004) (עורכים). **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי** (עמ' 56-34). הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון-ליר, ירושלים.

פלד, י' (2005). בין איכות לכמות: האזרחות המזרחית במשנתה של תנועת העבודה. בתוך – אבוטבול, ג', גרינברג, ל', ומוצאפי-האלר, פ' (עורכים), **קולות מזרחיים: לקראת שיח מזרחי חדש על החברה והתרבות הישראלית** (עמ' 201-196). הוצאת מסדה, תל-אביב.

פרידמן, א' (1977). מבוא. בתוך פרידמן, א' (עורך), **תמורות מבניות באיגודים מקצועיים**. הוצאת האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה, תל-אביב.

פרידמן, מ' (1977). מבוא. בתוך עזריהו, ש. **התאחדות נשים לשווי זכויות בארץ ישראל: פרקים לתולדות תועת האישה בארץ (1900-1947)** (עמ' 27-5). הוצאת הקרן לעזרת האישה, חיפה.

פרמינגר, י' (2010). קבלני כוח אדם בישראל: האינטרסים של הממשלה בהתפתחותו של שוק עבודה דואלי. **המרחב הציבורי – כתב עת לפוליטיקה וחברה**, חורף, 2010, 155-131.

קימרלינג, ב' (2004). **מהגרים, מתיישבים, ילידים: המדינה והחברה בישראל – בין ריבוי תרבויות למלחמות תרבות**. הוצאת עם-עובד, תל-אביב.

קמפ, א' ורייכמן, ר' (2003). "עובדים זרים" בישראל. **מידע על שוויון**, 13. הוצאת מרכז אדוה, תל-אביב.

רם, א' ופילק ד' (עורכים) (2004). **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי**. הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון-ליר, ירושלים.

- שוחט, א' (1993). לדובב את השתיקות: ייצוג האישה והמזרח בקולנוע הישראלי. בתוך רם, א' (עורך), **החברה הישראלית – היבטים ביקורתיים** (עמ' 245-252). הוצאת ברירות, תל-אביב.
- שוורץ, א', ארליך, י' וצדיק, ע' (2006). **המשק הישראלי 2006 – צמיחה, אי-שוויון וכלי מדיניות**. הוצאת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.
- שטאייר, ח' ו לוי-אפשטיין, נ' (1988). המבנה הסקטוריאלי של שוק העבודה הישראלי. **מגמות**, 31, 111-132.
- שטרנהל, ז' (1995). **בנין אומה או תיקון חברה?** הוצאת עם-עובד, תל-אביב.
- שירום, א' (1983). **מבוא ליחסי עבודה בישראל**. הוצאת עם עובד, תל-אביב.
- שלו, מ' (1984). המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל. **מחברות למחקר וביקורת**, 9, 3-54.
- שלום-שטרית, ס' (2004). **המאבק המזרחי בישראל, 1948-2003**. הוצאת עם-עובד, תל-אביב.
- שפירא, י' (1975). **אחדות העבודה ההיסטורית: עצמתו של ארגון פוליטי**. הוצאת עם-עובד, תל-אביב.
- שקד, מ' (2002). **חופש ההתארגנות המקצועית בישראל: העובדים וההסתדרות במשפט העבודה**. חיבור לשם קבלת התואר Ph.D. אוניברסיטת תל-אביב.

- Acker, J. 1999. Rewriting Class, Race, and Gender: Problems in Feminist Rethinking. In M. M. Ferre, Lorber, J. & Hess, B. B. (Eds.), **Revisioning Gender**. (pp. 44-69). Sage Publications Inc.
- Acker, J. 2006. Inequality Regimes: Gender, Class and Race in Organizations. **Gender & Society**, 20 (4), 441-464.
- Benjamin, O., Bernstein, D. & Motzafi-Haller, P. 2010. Emotional Politics in Cleaning Work: The Case of Israel. **Human Relations**, 20 (10), 1-21.
- Ben-Porath, Y. 1986. Diversity in Population and in the Labor Force. In: Y. Ben-Porath, (Ed.), **The Israeli Economy: Maturing Through Crisis**. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Bergqvist, C. 2004. Gender (In)Equality, European Integration and the Transition of Swedish Corporatism. **Economic and Industrial Democracy**, 25 (1), 125-146.
- Berkovitch, N. 1997. Motherhood as a national mission: The construction of womanhood in the legal discourse in Israel. **Women's Studies International Forum**, 20, (5-6), 605-619.
- Bernstein, D. 1983. Female Labor and Economic Growth - The Case of Israel. **Sociological Review**, 31 (2), 263-292.

- Bernstein, D. 1991. Oriental and Ashkenazi Jewish Women in the Labor Market. In B. Swirsky & Safir, M. (eds.), **Calling the Equality Bluff, Women in Israel** (pp. 192-196). New York and Oxford: Pergamon Press.
- Bernstein, D., Benjamin, O. & Mutzafi-Haler, P. 2011. Diversity in an Intersectional Analysis: The Salience of Employment Arrangements and Inter-Personal Relationships. **Women Studies International Forum**.
- Bonacich, E. 1972. A Theory of Ethnic Antagonism: The Split Labor Market. **American Sociological Review**, **37**, 547-559.
- Bonacich, E. 1976. Advanced Capitalism and Black/White Race Relations in the United States: A Split Labor Market Interpretation. **American Sociological Review**, **41** (1), 34-51.
- Briskin, L. 1993. Union Women and Separate Organizing. In Briskin, L. & McDermott, P. (Eds.), **Women Challenging Unions: Feminism, Democracy, and Militancy** (pp. 89-108). University of Toronto Press Inc..
- Chang, G. 2000. **Disposable domestics : immigrant women workers in the global economy**. South End Press, Cambridge, Mass.
- Cohen, M. & Hanagan, M. 1991. The Politics of Gender and the Making of the Welfare State, 1900-1940: A Comparative Perspective. **Journal of Social History**, **24** (3), 469-484.
- Curtin, J. 1999. **Women and Trade Unions: A Comparative Perspective**. Ashgate Publishing, England.
- Cohen, Y., Haberfeld, Y., Mundlak, G. & Saporta, I. 2003. Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System. **Industrial Relations**, **42** (4), 692-711.
- Cohen, Y., Haberfeld, Y., Kristal, T. & Mundlak, G.. 2007. The State of Organized Labor in Israel. **Journal of Labor Research**, **28** (2), 255-273.
- Collins, P. H. 1998. It's All In The Family: Intersections of Gender, Race and Nation. **Hypatia**, **13** (3), 62-82.
- Crouch, C. & Pizzorno, A. 1978. **The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968**. Holmes & Meier Publishers, New-York.
- Diamond, I. & Harstock, N. 1981. Beyond Interests in Politics: A Comment on Virginia Sapiro's "When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women". **The American Political Science Review** **75** (3), 717-721.

- Ebbinghaus, B. & Visser, J. 2000. **Trade Unions in Western Europe Since 1945**.  
McMillan\Palgrave Publishers, London.
- Esping-Andersen, M. 1990. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton  
University Press, New Jersey.
- Ferre, M. M., Lorber, J. & Hess, B. B. 1999. **Revisoning Gender**. Sage Publications  
Inc.
- Fletcher, B. 2000. Race, Gender and Class: The Challenges Facing Labor Educators.  
**Labor Studies Journal**, **25** (1), 104-106.
- Frader, L. L. & Rose, S. O. 1996. **Gender and class in modern Europe**. Cornell  
University Press, Ithaca, N.Y.
- Ginzberg, E. et al. 1978. **Labor Market Intermediaries: A Special Report of the  
National Commission for Manpower Policy**. Special Report No. 22,  
Washington.
- Goldthorpe, J. 1984. The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in  
Modern Western Societies. In J. Goldthorpe (Ed.), **Order and Conflict in  
Contemporary capitalism** (pp. 315-343). Clarendon Press, Oxford.
- Gordon, D., Reich, M. & Edwards, R. 1982. **Segmented Work, Divided Workers**.  
Cambridge University Press, Cambridge.
- Greene, A. & Kirton, G. 2002. Advancing Gender Equality: The Role of Women-  
Only Trade Union Education. **Gender, Work and Organization**, **9** (1), 39-59.
- Grinberg, L. L. 1991a. **Split Corporatism in Israel**. State University of New-York  
Press, New-York.
- Grinberg, L. L. 1991b. Are Dualism and Corporatism Compatible Patterns of Poitical  
Economy? Some Implications of the Israeli Case. **International Sociology**, **6**  
(2), 211-225.
- Grimm, J. W. & Stern, R. N. 1974. Sex Roles and Internal Labor Market Structures:  
The "Female" Semi-Professions. **Social Problems**, **21**, 690-705.
- Guillaume, C. & Pochic, S. 2011. The Organizational Nature of Union Careers.  
**European Societies**, **13** (4), 607-631.
- Hartmann, H. 1976. The Un-Happy Marriage of Marxism and Feminism: Toward A  
More Progressive Union. **Capital & Class**, **3** (2), 1-33.
- Hess, B. B., & Ferre, M. M. 1987. **Analyzing Gender**. Sage Publications Inc.  
Newbury Park, CA.

- Hobson, B. & Lindholm, M. 1997. Collective Identities, Women's Power Resources and the Making of Welfare States. **Theory and Society**, **26**, 475-508.
- Holter, H. (Ed.) 1984. **Patriarchy in a Welfare Society**. Universitetsforlaget, Oslo.
- Izraeli, D. 1979. Sex Structure of Occupations: The Israeli Experience. **Sociology of Work and Occupations**, **6** (4), 404-429.
- Izraeli, D. & Gaier, K. 1979. Sex and Interoccupational Differences in Israel. **Industrial Relation: A Journal of Economy and Society**, **18** (2), 227-232.
- Kalleberg, A. L. & Colbjørnsen, T. 1990. Unions and the Structure of Earnings Inequality: Cross National Patterns. **Social Science Research**, **19**, 348-371.
- Kessler-Harris, A. 1982. **Out to Work – A History of Wage-Earning Women in the United States**. Oxford University Press, Oxford.
- Kirton, G. 1999. Sustaining and Developing Women's Trade Union Activism: A Gendered Project? **Gender, Work and Organization**, **6** (4), 213-223.
- Kirton, G. & Healy, G. 2004. Shaping Union and Gender Identities: A Case Study of Women-Only Trade Union Courses. **British Journal of Industrial Relations**, **42** (2), 303-323.
- Korpi, W. & Shalev, M. 1980. Strikes Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976. **Political Power and Social Theory**, **1**, 301-334.
- Kraus, V. & Yonay, Y. P. 2000. The Effect of Occupational Sex Composition on the Gender Gap in Workplace Authority. **Social Science Research**, **29** (4), 583-605.
- Krook, M. L., Lovenduski, J. & Squires, J. 2009. Gender Quotas and Models of Political Citizenship. **British Journal of Political Science**, **39**, 781-803.
- Leah, R. 1993. Black Women Speak Out: Racism and Unions. In: Briskin, L. & McDermott, P. (Eds.), **Women Challenging Unions: Feminism, Democracy, and Militancy** (pp. 157-171). University of Toronto Press Inc.
- Mahon, R. 1997. Child Care in Sweden and Canada: Policy and Politics. **Social Politics**, **4** (3), 382-418.
- Mandel, H. & Shalev, M. 2009. How Welfare States Shape the Gender Pay Gap: A Theoretical and Comparative Analysis. **Social Forces**, **87** (4), 1873-1911.
- Marshall, A. 1988. The Sequel of Unemployment: The Changing Role of Part-time and Temporary Work in Western Europe. In Rodgers, G. & Rodgers, J. (Eds.), **Precarious Jobs in Labor Market Regulation** (pp: 17-48). International Institute for Labor Studies, Geneva.

- Mayer-Ahuja, N. 2004. Three Worlds of Cleaning: Women's Experience in Precarious Labor in the Public Sector, Cleaning Companies and Private Households of West Germany, 1973-1998. **Journal of Women's History**, **16** (2), 116-141.
- Munro, A. 2001. A Feminist Trade Union Agenda? The Continued Significance of Class, Gender and Race. **Gender, Work and Organization**, **8** (4), 454-471.
- Offe, C. & Wiesensthal, H. 1980. Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. **Political Power and Social Theory**, **1**, 67-115.
- Offe, C. 1985. **Disorganized Capitalism: contemporary Transformations of Work and Politics**. Polity Press, Cambridge.
- Olin-wright, E. 2005. Approaches to Class Analysis. In: Olin-Wright, E. (Ed.) **Approaches to Class Analysis** (pp. 3-40). Cambridge University Press, Cambridge.
- Oppenheimer, V. K. 1968. The Sex-Labeling of Jobs. **Industrial Relations**, **7**, 219-234.
- Orloff, A. 1996. Gender in the Welfare State. **Annual Review of Sociology**, **22**, 51-78.
- Panitch, L. 1981. Trade Unions and the Capitalist State. **New Left Review**, **25**, 21-43.
- Pfeffer, Jeffrey. 1982. "Resource Dependence". In **Organizations and Organization Theory** (pp. 192-204). Ballinger Pub, London.
- Phillips, A. 1995. **The Politics of Presence**. Clarendon Press, Oxford.
- Piore, M. J. & Doeringer, P. B. 1971. **Internal Labor Markets and Manpower Analysis**. Heath, Lexington.
- Piore, M. J. 1979. **Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies**. Cambridge University Press, New-York.
- . 1980. **Dualism as a Response to Flux and Uncertainty**. In Piore, M. J. and Berger, S. (Eds.), **Dualism and Discontinuity in Industrial Societies** (pp: 23-54). Cambridge University Press, Cambridge.
- Quinn, M. 2004. Trade Unions, Gender and Claims under Irish Employment Equality Legislation. **Gender, Work and Organization**, **11** (6), 648-667.
- Rogers, J. K. 2000. **Temps: The Many Faces of the Changing Workplace. A Comparative Study of Temporary Clerical Workers and Temporary Employment**. Cornell University Press.

- Rose, S. O. 1993. **Limited livelihoods: gender and class in nineteenth-century England**. University of California Press, California.
- Rosenfeld, R. A. & Kalleberg, A. L. 1990. A Cross National Comparison of the Gender Gap in Income. **American Journal of Sociology**, **96** (1), 69-106.
- Rosenhek, Z. 2003. The Political Dynamics of a Segmented Labour Market: Palestinian Citizens, Palestinians from the Occupied Territories and Migrant Workers in Israel, **Acta Sociologica**, **46** (3), 461-484.
- Sabel, C. 1982. **Work and politics: the division of labor in industry**. Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Saint-Paul, G. 1996. **Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective**. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Sapiro, V. 1981. Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women. **American Political Science Review**, **75** (3), 701-716.
- Schmitter, P. 1974. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**, **36** (1), 85-131.
- Segev, T. 1986. **The first Israelis**. The Free Press, New-York.
- Shafir, G. 1989. **Land and Labor in the Making of Israeli Nationalism**. Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Shafir, G. 1989. **Land, Labor, and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict: 1882-1914**. University of California Press, Berkley, California.
- Shalev, M. 1992. **Labor and the Political Economy of Israel**. Oxford University Press, Oxford, England.
- Swirski, I. 2011. Moving to Bottom-Up Representation: A Comment on Gomes and Pardo, "Flawed Freedom of Association in Brazil" From the Perspective of the Developing New Unionism in Israel. **Comparative Labor Law & Policy Journal**, **32** (4), 915-924.
- Tong, Y. 2010. Place of education, gender disparity, and assimilation of immigrant scientists and engineers earnings. **Social Science Research**, **39** (4), 610-626.



הגורם המרכזי

התאחדות הכללית של העובדים בארץ-ישראל  
הסתדרות הפקידים  
הוועד - המרכזי

תל-אביב, יד' ניסן תשכ"ח - 12.4.68

לכבוד  
הח"י. משל, יו"ר  
המחלקה לאיגוד מקצועי  
כ.א.ן.  
ח"נ,

ע"פ כתב המינוי של המלכה לאיגוד מקצועי מיום 11.1.1968 (מס' הח/9/1/8)  
הוטל על ועדה בהרכב הח"ח: מ. ברטל (מרכז) מ. אוסטרובסקי, א. אלפרט, ח. טל, ח. כהן,  
א. רוזובסקי וע. המיר "להפגש עם נציגי נציבות שירות המדינה ומרכז השלטון המקומי,  
לדון עמם בדבר ביצוע עבודות נקיון במשרדי הממשלה באמצעות קבלנים, לנסות להגיע עמם  
לידי הסדר בנושא, ולהביא תוצאות בירורים אלה והצעותיכם בנדון, בפני המחלקה".

הועדה קיימה ישיבות אחדות בנושא, שמעה את דעתם של ב"כ נציבות שירות המדינה,  
מרכז השלטון המקומי, ואת דעתן של מרכזות המדור לעובדת השכירה במועצות הפועלים:  
תל-אביב, חיפה וירושלים.

לאחר שהועדה בחנה באופן ממצה את טאלת ביצוע עבודות הנקיון במוסדות ציבור  
באמצעות קבלנים, נסתמנו בטיכום דיוניה, שתי גרסאות. האחת, הובאה ונומכה ע"י  
הח"ח: מ. אוסטרובסקי, א. אלפרט, ח. טל, א. רוזובסקי וע. המיר, והשניה, ע"י הח"ח: -  
מ. בר-טל וח. כהן.

היות ולא עלה בידי הועדה לגשר על פני שתי הגרסאות, אנו מצרפים בזה את  
שתיהן לסיכומה ולהחלטתה של המחלקה לאיגוד מקצועי.

בברכת חברים

(-)

מ. בר-טל

העתקים: חברי הועדה

לשאלת בזזע עבודות נקיון במוסדות ציבור באמצעות קבלן

במגישותנו עם מרכוזת המדור לעובדה הטכירה במועצות הפועלים: ירוסלים, חל-אביב-זפו וח'יפה, הועלו במנינו הטגותיהן על סבבן של עובדותהנקיון אצל קבלנים. הן הטבירו, כי הקבלנים מנצלים בעבודה זו, ניצול מחפיר, נסים, ילדים וקטיטות. גם אצל הקבלנים, אודי אתם קיימים הסכמי עבודה - אין אפטרות לפקח ולעקוב אחרי מלוי תנאי ההסכס:

1. המנגנון הקיים במועצות הפועלים בטשו זה, אין כהו לפקח על-כך, בהיות העבודה מבוצעת בטעות הערב בפיזור רב.
2. רמתן של עובדות הנקיון ירוד מאד, - ביניהן מספר רב טאינו יודע קרוא וכחוב - ואינן ניתנות לארגון, הן מבחינת מיעוט מספרן במקום העבודה והן מבחינה חברתית. עובדות אלה, הן הטכבה החלטה ביותר בציבור העובדים מבחינת סבבן הסוציאלי: רובן המכריע - אלמנות, גרושות ומטופלות בילדים.
3. במוסדות ציבור, כטהעבודה מבוצעת יטירות על ידי המוסד, מספל בעניניהן ומייבג אותן כלפי המעטיק ועד העובדים במקום, אולם, כטהעבודה מבוצעת על ידי קבלן, אין ועד העובדים במקום יכול לייבג אותן ולטפל בעניניהן.

לאור כל הנ"ל אנו מביעים להחלטה כלהלן:

- א. הועדה סבורה, כי במוסדות צבור במדינה, ברטויות המקומיות, כהסתדרות, בסוכנות היהודית, בחברות מטטלחיות וכדומה - הייבת עבודה הנקיון להיות מבוצעת ע"י עובדים יטירים של המוסד.
- ב. הועדה טוללת את התופעה של מטירת עבודה הנקיון לקבלנים בבנינים חדטים, או במוסדות יטירים של המוסד.
- ג. מוסדות ציבור, המטוכנים בחלק של בנין, המיועד לבית טטריים, כמו: בית "אל-על", "מגדל טלוט" וכדומה וטכו מבוצעת עבודה הנקיון באמצעות קבלן - רטאים גם הט לבצע את עבודת הנקיון באמצעות אותו קבלן. בתנאי מפורט, טלקבלן זה יט הסכס עם ההסתדרות על תנאי עבודתם של העובדים ובתנאי נוסף, טעובדי הנקיון טעברו במוסד הוה בטרם הועבר לבנין כנ"ל - לא יפוטרו.
- ד. הועדה טכירה בצורך להקים ועדות קבע, טטוחפות למעטיק ולהסתדרות, לקביעה מיכסות עבודה לעובדים בנקיון.
- ה. הועדה סבורה, כי מתפקידה של הנהלת מוסד לדאוג לפיקוח על ביצוע עבודה הנקיון ובכך הטענה הטענות על טיב העבודה ויעילותה.

הצעת חוק"ח: מ, ברטל וח. כהן

- (1) הועדה סבורה שבמוסדות ממלכתיים וציבוריים, בהם לא קיים ההסדר של העסקת עובדי נקיון על ידי המוסד, יש לאפשר ביצוע עבודות הנקיון גם באמצעות קבלן - בתנאי שיחתם הטכס עבודה עם ההסתדרות והנהלת המוסד תהיה אחראית לכך שהקבלן יקיים, הלכה למעשה, את כל סעיפי הטכס.
  - (2) ביצוע עבודות הנקיון באמצעות קבלן לא יוכל לבוא במקום הסדר קיים של העסקת עובדי נקיון על ידי המוסד.
  - (3) אין להעסיק בבנין אחד - זה בצד זה - עובדי נקיון ע"י קבלן ועובדי נקיון המועסקים ישירות ע"י הנהלת המוסד.
- ביחס לסעיפים ג', ד', ה', שבהצעה השניה אין חלוקי דעות.

25/2/69

אחי ייגאל, אום, <sup>ניצח</sup> 25/2/69

א. אהבתי אתה ואת אשתך ואת ילדיך. אתה יודע שיש לי חברים  
 המאמינים בך ואת החברים האלו אני בודא עליהם. הם  
 חלק מהעם ואתה חלק מהעם. יש להם זכות לדעת  
 את האמת ולחיות בה. 2 ימים:

1. ילד הודעה בקבוצה - חני אברהם ואתה בקבוצה  
 2. אהבתי את פניה ואתה חלק מהעם  
 אהבתי אתה אתה חלק מהעם והוא חלק מהעם.

ב. אהבתי את האהבה והאהבה של החברים  
 האהבה והאהבה והאהבה - אהבתי את  
 "אהבתי אתה אתה". ואהבתי את האהבה  
 אהבתי, האהבה חייב להיות את האהבה - גם  
 אם אתה לא חלק מהעם. אהבתי את האהבה  
 האהבה חייב להיות חלק מהעם.

אהבתי  
 אהבתי

**נספח 4 – ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הניקיון וצו ההרחבה להסכם**

**הסכם עבודה קיבוצי בענף הניקיון והתחוקה<sup>1</sup>**

שנתחם ביום 15.1.79<sup>2</sup>

תוכן העניינים		הצדדים והמבוא
34	י. תוספת ותק	א. מונחים בתוכן ההסכם
כ4	1 חוצאות נטיעה	ב. סוג ההסכם ותוקפו
5	יא. חשבון המשכורת	ג. תוקף ההסכם
5	יב. נוכחי מיסים	ד. קבלת עובדים
5	יג. תנאים סוציאליים	ה. תקופת מסיון
6	יד. ועד העובדים	ו. שעות עבודה
6	טו. פטורים רגילים	ז. סדרי עבודה ומשמעת
6	טז. פטורים בלתי רגילים	ח. שכר מנימוס עקב קיצור שבוע העבודה 4
7	יז. פיצוי פיטורין	ט. חשכר
7	יח. פתרון חילוקי דעות	ט. תוספת יוקר
7	יט. תוקף סיכומי ביניים	

בין הסתדרות הכללית של העובדים בא"י המחלקה לאיגוד מקצועי ומועצות הפועלים שבתחום שיפוטן מועסקים העובדים.

להלן ההסתדרות

לבין האיגוד הכלאוצי של מפעלי הניקיון והתחוקה בישראל וכל חבר בו.

להלן המעסיק

על שכרם ותנאי עבודתם של העובדים בנקיון, במקומות שונים בארץ.

הואיל והמעסיק מבצע עבודות נקיון במקומות שונים בארץ.

והואיל וההסתדרות והמעסיק מעוניינים לקיים יחסי עבודה תקינים.

**הגיעו הצדדים לידי הסכם כדלהלן: –**

**א. מונחים בתוכן ההסכם: –**

"הסכם זה" – הסכם העבודה הנוכחי.

"עובד חודשי" – עובד שלפי המוסכם בינו לבין המעסיק שכרו משולם על בסיס של חודש או תקופה ארוכה מזו.

1 שם ההסכם, החערות, ותוכן העניינים חוספו על ידי עורכי קובץ ההסכמים הקיבוציים.  
 2 גרשם בנקסט ההסכמים הקיבוציים לפי מסי 7006/79. ההסכם הקיבוצי הכללי הענפי הורחב בצו ההרחבה שפורסם ביום 2574, תשי"ם, עמ' 189, וחניתן להלן בפרק 12.5.9; בפרק שולב גם הסכם מיום 1.4.97 בדבר שכר מנימוס עקב קיצור שבוע העבודה (מספר 7022/97, והודעה עליו פורסמה ביום 4577, התשנ"ח, עמ' 93).

- כל עובד שאיגוד חורשי לרבות עובד חלקי ועובד לפי שעות.	"עובד יומי"
- המפעל הנמנה עם חברי האגוד הכלאריצי של מפעלי הנקיון והתחזוקה בישראל, המעסיק בפועל את העובד.	"מקום עבודה"
- המעסיק ו/או בא כח, שהוסמך על ידי המעסיק.	"המעסיק"
- ב"כ המחלקה לאיגוד מקצועי ו/או בא כח מועצת הפועלים, שבתחום שיפוסה נמצא מקום העבודה ו/או ועד העובדים.	"ההסתדרות"
- ועד שנבחר ע"י העובדים במקום העבודה ואושר ע"י מועצת הפועלים במקום, בהודעה בכתב למעסיק <sup>3</sup> .	"ועד העובדים"
- קופת-חולים של ההסתדרות העובדים הכללית או קופת-חולים אחרת.	"קופת חולים"
- רופא קופת-חולים כנ"ל.	"רופא"
- תעודת רופא כנ"ל.	"תעודה רפואית"
- שכר יסוד בצרף תוספת יוקר המשתלמת לעובד בהתאם לנקבע בהסכם הקיבוצי מיום 13.2.76 שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל <sup>4</sup> , להוציא שעות נוספות, תוספת ותק, תוספת משפחה, פרמיות, הענקות וכו'.	"שכר כוללי"
- כפי שהוגדר והוסבר בהסכם הקיבוצי הכללי (בסיסי) מיום 21.8.75 שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל.	"שכר משולב"
- תקופה של חודש ימים לפי הלוח האזרחי הנהוג במדינה.	"חודש"
- תקופה של 12 חודש, לפי הלוח האזרחי, כולל העדרויות חוקיות כגון: מחלה, חופשה שנתית ושרות מילואים.	"שנת עבודה"
- "מבטחים", מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ.	"מבטחים"
- בהתאם לחוק.	"תג העצמאות"
- אור ליום ה"1 במאי ולמחרת עד לפנות ערב. (המשך בעמוד א2)	"ה"1 במאי"
3 על מהות ועד העובדים, מעמדו ותחום סמכויותיו, ראה בפרק 10.1.8 לקובץ משפט העבודה, חדר בארגוני עובדים ומעבידים. תקנון ועדי העובדים ניתן שם בפרק 10.1.8.3 ותקנון חבריות לעדי העובדים ניתן בפרק 10.1.8.4 שם.	
4 ראה את הסכמי תוספת היוקר בפרק 991.5 לקובץ.	

**ב. סוג ההסכם ותוקפו**

הסכם עבודה זה הינו הסכם קיבוצי מיוחד ויחול על כל העובדים המועסקים בעבודת כפיים בנקיון, ושיועסקו בעתיד, תוך תקופת ההסכם, אצל המעסיק בכל חלקי הארץ.

**ג. תוקף ההסכם**

- (1) תוקפו של הסכם זה הוא מיום 1.10.78 עד 31.3.80<sup>5</sup>.
- (2) שינויים בהסכם, במשך תקופת תוקפו, אפשריים אך ורק בהסכמת שני הצדדים.
- (3) לפני תום תוקפו של הסכם זה הרשות בידי כל צד להודיע למשנהו על רצונו להכניס שינויים בו, או באחד מסעיפיו, ועליו לעשות זאת בכתב חודש ימים לפני תום תוקפו של ההסכם.
- (4) לא באה הודעה כנ"ל, יתחדש הסכם זה מאליו לשנה נוספת וחזור חלילה.

**ד. קבלת עובדים**

- (1) כל העובדים יוזמנו ויתקבלו לעבודה בהתאם לתוק שרות התעסוקה, תשי"ט-1959<sup>6</sup>.
  - (2) המעסיק ימסור להסתדרות, בכתב, רשימה שמית של העובדים המועסקים אצלו בעת חתימת ההסכם וכן ימסור, מדי 6 חודשים, הודעה בכתב על השנויים ברשימת העובדים המועסקים - אם הוא יידרש לכך ע"י ההסתדרות.
  - (3) העובדים אצל הקבלן, שהועברו מקבלן קודם, במקום עבודה זה, זכאים לתשלום תוספת וותק ולכל שאר הזכויות הנובעות מוותק, חופשה והבראה - לפי שנות עבודתם במקום אצל הקבלנים הקודמים, להוציא פצויי פיטורים, שאותם קבלו העובדים מהקבלן הקודם ושחישובם יהיה מיום שהתחילו בעבודתם אצל הקבלן הנוכחי<sup>7</sup>. על העובד להציג את כל המסמכים ו/או תלושי המשכורת שקיבלן מהמעסיק הקודם, כדי להוכיח את הוותק/ו/או כל מידע אחר הדרוש למעסיק
- <sup>5</sup> בייחסדר הכולל במשק", לשנים 82/84. חודש ההסכם עד ליום 31.3.84. לתוקף הסכם קיבוצי לאתר התקופת האמורה בו, ראה סעיף קטן (4) להלן, וכן ראה סעיפים 12-14 ר-19 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז - 1957 ומסיקה לפיחם בפרק 10.1 לקובץ משפט העבודה.
- <sup>6</sup> ראה החוק בפרק 10.11 לקובץ משפט העבודה.
- <sup>7</sup> לענין זכאות לפיצויי פיטורים בקשר למעבר ממעביד למעביד ראה הוראות החוק וחפסיקה בפרק 10.10 לקובץ משפט העבודה.

החדש לקביעת הוותק המגיע לעובד. הוכיח זאת העובד עם תחילת עבודתו אצל הקבלן החדש, וזאת ע"י תלושי השכר שצבר אצל הקבלן הקודם, ו/או ע"י אישור מתאים מהמוסד לביטוח לאומי, ו/או ע"י אישור מתאים מפקיד שומה ניכויים מס הכנסה - תזויה עבודתו אצל הקבלן החדש בסטטוס של עובד עם ותק בהתאם. לא ימציא העובד אחד מהאישורים הנ"ל, יחשב כעובד חדש עפ"י הסכם זה.

**ה. תקופת הנסיון<sup>8</sup>**

- (1) כל עובד המתקבל לעבודה נחשב כעובד בנסיון במשך ששת החודשים הראשונים מיום כניסתו.
- (2) בתקופת הנסיון רשאית ההנהלה לפטר עובד, בהודעה מוקדמת<sup>9</sup> של יום אחד לכל חודש עבודתו במקום.
- (3) בהסכמת המעסיק וההסתדרות אפשר להאריך את תקופת הנסיון של עובד, ב-6 (ששה) חודשים נוספים. יפוסר העובד בתקופת הנסיון המוארכת - יקבל הודעה מוקדמת של יום אחד לכל חודש עבודתו במקום.
- (4) חובת ההודעה המוקדמת חלה גם על העובד המתפטר. לא הודיע העובד למעסיק על התפטרותו ועזב את העבודה, רשאי המעסיק לנכות משכרו של העובד את הסכומים בהתאם לתקופת העדרותו.
- (5) אחרי תקופת הנסיון ייחשב העובד כעובד קבוע וייהגה מכל הזכויות הנובעות מהסכם זה, מיום כניסתו לעבודה.
- (6) בתקופת הנסיון ישולמו כל התנאים הטריאליים המתחייבים בהסכם זה.

**ו. שעות עבודה**

- (1) שעות עבודתם של העובדים הן - 47 שעות בשבוע; בימי א'-ה' בשבוע - 8 שעות ליום; בימי שישי - 7 שעות, בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים

**(המשך בעמוד 3)**

<sup>8</sup> פסיקה לענין זמניות וקביעות ראה בפרק 10.10.1 לקובץ משפט העבודה העסקי בפיטורים ובחתפטרות.

<sup>9</sup> לענין הודעה מוקדמת ראה גם את החסכם הקיבוצי וצו החרתבה בפרק 1991 לקובץ החסכמים הקיבוציים וכן פסיקה בפרק 10.10.4 לקובץ משפט העבודה.

שעה, לפחות, לפני כניסת השבת. ביום שלפני פורים וביום שלפני יום העצמאות וביום שלפני ה'1 במאי - 7 שעות, בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים שעה, לפחות, לפני צאת הכוכבים. בערבי שביעי של פסח, שבועות, ראש השנה, סוכות, שמחת תורה - 6 שעות, בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים 3 שעות, לפחות, לפני כניסת החג. בערב פסח ובערב יו"ט - 5 שעות בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים 3 שעות לפחות לפני כניסת החג.

(2) לפי דרישת המעסיק חייבים העובדים לעבוד שעות נוספות, אם צרכי העבודה מחייבים זאת.

(3) התשלום עבור שעות נוספות יהיה בהתאם לחוק<sup>6</sup>.

(4) עבור עבודה במשמרת לילה, בין השעות 22.00 ל-6.00 בבוקר, תשלום תוספת לפי החוק<sup>7</sup>.

#### ז. סדרי עבודה ומשמעת

(1) על העובד לבצע עבודתו לפי הסדר שנקבע ע"י המעסיק ובמקום שקבע המעסיק.

(2) אסור לעובד לאתר לעבודה, להיעדר מהעבודה, או לעזוב את העבודה לפני סיום שעות עבודתו, ללא נסילת רשות מאת המעסיק. במידה והמעסיק ידרוש זאת, על העובד להתאים את הכרטיס בתחילת העבודה ובסיומה ע"י שוען או מנהל העבודה במקום.

(3) אם האיחור, היעדרות או עזיבת העבודה כנ"ל לא היו נראים מראש, וכח עליון על העובד להודיע להנהלה את הסיבה לכך, מיד עם בואו לעבודה. אם היעדרות נמשכה למעלה מיום אחד, על העובד להודיע על כך להנהלה בו ביום או, לכל המאוחר, למחרתו, בעצמו או ע"י שליח.

(4) על איחור, היעדרות או עזיבת העבודה כנ"ל ללא סיבה מספקת, בפעם הראשונה - יוהר העובד, בכתב, ע"י ההנהלה, העתק ממכתב האזהרה יימסר ע"י ההנהלה לוועד העובדים ולמועצת הפועלים.

(5) חזר העובד על-כך בפעם שניה - יוהר שוב כנ"ל (4) ואחרי הפעם השלישית רשאית ההנהלה לפטרו ללא אזהרה נוספת.

(6) לא יעסיק קבלן עובדים כקבלני משנה.

6 ראה סעיף 16 לחוק, במרק 10.5 בקובץ משפט העבודה.

7 ראה סעיף 22 לחוק, במרק 10.5 בקובץ משפט העבודה.

לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957

עמ'	סעיף	עמ'	סעיף
4א	תוספת וותק	1	(בהערה)
5	תוספת משפחה	1	
5	חוצאות נסיעה	1	
5	י"א. חשבון המשכורת	2	
5	י"ב. תנאים סוציאליים	3	
8	י"ד. ניכוי מיסים	4	
8	ט"ו. פטורים רגילים	4א	
9	י"ז. פיצויי פטורים	4א	

- סעיף מראי מקום
- הרישא והתחולה
- א. הגדרת מונחים
- ה. תקופת נסיון
- ו. שעות עבודה
- ז. סדרי עבודה ומשמעת
- ח. חשכר
- ט. תוספת יוקר

בתוקף סמכותי לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, אני מצווה כי תישא תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי שבין האיגוד הארצי של מפעלי הנקיון והתחזוקה בישראל לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, האגף לאיגוד מקצועי שנתחם ביום ט"ז בסבת תשל"ט (15 בינואר 1979) ונרשם בפנקס ההסכמים הקיבוציים לפי מספר 7006/79 כמפורט בתוספת, תרחב, וכי ההוראות האמורות יחולו על כל העובדים בנקיון ומעבידיהם בישראל במפעלי הנקיון והתחזוקה<sup>2</sup>, למעט עובדים שתנאי עבודתם הוסדרו או יוסדרו בהסכמים קיבוציים ומעבידיהם, ולמעט עובדי חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר גופני מוגבל בע"מ.

תוקפו של ההסכם הקיבוצי הכללי בענף מפעלי הנקיון והתחזוקה<sup>3</sup> (להלן - ההסכם), תהיה תיקי יוארך בשינויים הבאים:

**התוספת**

**ההוראות המורחבות**

**א. מונחים בתוכן ההסכם:**

**עובד חודשי** - עובד שלפי המוסכם בינו לבין המעסיק שכרו משולם על הגדת מונחים בסיס של חודש או תקופה ארוכה מזו<sup>4</sup>.

- 1 מתוך ילקוט הפרסומים 2574 התשי"ס, עמ' 189, בתוקף מיום פרסומו - 1.11.79. **תיקונים עקיפים** לצו זה הוכנסו בחסדרים הכללים במשק והם צוינו בהערות להלן. וראה לענין צו ההרחבה ומעלו פרק 10.1.7 בקובץ משפט העבודה.
- 2 ראה פסיקה לענין תחולתו של צו זה, בפרק 10.1.7 לקובץ משפט העבודה.
- 3 י"פ התשל"ח, עמ' 980, ניתן להלן, כפי שתוקן שם; ראה י"פ 2715, התשמ"א, בדבר הכנסת מינימום בפרק 991.3 לקובץ וכן תיקונים עקיפים טספים כמפורט בהערות להלן.
- 4 לענין הגדרת עובד, ראה פרק 10.1.6 ודן ביחסי עובד ומעביד.

12.5.9

מהדורת 2006 - עדכון מס' 116

- המעסיק** – המעסיק ואו בא כח, שהוסמך על ידי המעסיק.
- קופת חולים** – קופת-חולים של הסתדרות העובדים הכללית או קופת-חולים אחרת.
- רופא** – רופא קופת-חולים כנ"ל.
- תעודה רפואית** – תעודת רופא כנ"ל.
- שכר יסוד** – כפי שהוגדר והוסבר בהסכם הקיבוצי הכללי (בסיס) מיום 21.8.75 שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל.<sup>5</sup>
- שכר כולל** – שכר יסוד בצרוף תוספת יוקר המשתלמת לעובד בהתאם לנקבע בהסכם הקיבוצי מיום 13.2.76 שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, להוציא שעות נוספות, תוספת ותק, תוספת משפחה, פרמיות, הענקות וכו'.
- חודש** – תקופה של 12 חודש, לפי הלוח האזרחי, כולל העדרויות חוקיות כגון: מחלה, חופשה שנתית ושרות מילואים.
- מבטחים** – "מבטחים", מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ.

**ה. תקופת נסיון<sup>6</sup>**

כל עובד המתקבל לעבודה נחשב כעובד בנסיון במשך ששת החדשים הראשונים מיום כניסתו.

5 שם מוגדר גם **השכר המשולב**, הגדרה שהוכנסה ע"כ בעקיפין לצווים הענפיים בהסכמי ותוספת היוקר וצווי ההרחבה על פיהם בחלק 991.5 בקובץ, על פיהם משתלמת התוספת על **השכר המשולב** שהורחב בצו ההרחבה שפורסם בייפ 2208, התשל"ט, עמ' 1518 שהוגדר בהסכם הקיבוצי הכללי מיום 21.8.75.

6 ראה לענין **תקופת הנסיון וקביעות** בפרק 10.10.1 בקובץ "משפט העבודה". בעקבות ההסכם לעידוד הצמיחה והגברת התעסוקה במשק שנחתם ביום 24.5.91, בו נקבע כי **בתקופת תקפו תוארך תקופת הנסיון לעובד חדש בנסיון ל-24 חדשים לכל היותר**, וזאת מבלי לפגוע בכל זכות אחרת עפ"י הוראות ההסכם הקיבוצי, ראה ההסכם בפרק 991.91 לקובץ, נחתם הסכם קיבוצי ביום 14.11.91 (מספרו 7078/91) בין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים בשם הארגונים המאורגנים, לבין האגף לאיגוד מקצועי, על כל יחידותיו ושלוחותיו, הקובע כי למרות האמור בהסכמים הקיבוציים בין הצדדים ויחידיהם, בהם נקבעה תקופת נסיון קצרה מ-24 חדשים,

(המשך התערה בעמוד הבא)

חודש עבודה<sup>7</sup>.

חובת ההודעה המוקדמת כנייל חלה גם על העובד המתפטר<sup>8</sup>.

אחרי תקופת הנסיון ייחשב העובד כעובד קבוע ויחנה מכל הזכויות הנובעות מהסכם זה מיום כניסתו לעבודה<sup>9</sup>.

בתקופת הנסיון ישולמו כל התנאים הסוציאליים המתחייבים מהסכם זה.

1. שעות עבודה<sup>10</sup>

שעות עבודה

1. שעות עבודתם של העובדים הם: 45 שעות.

בימי אי-הישיבה בשבת: 8 שעות ליום.

בימי ששי: 7 שעות בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים שעה לפחות, לפני כניסת השבת.

ביום שלפני פורים וביום שלפני יום העצמאות: 7 שעות בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים שעה אית לפחות לפני צאת הכוכבים.

בערבי שביעי של פסח, ראש השנה, סוכות, שמחת תורה: 6 שעות בשכר של 8 שעות, ובתנאי שהעבודה תסתיים 3 שעות, לפחות, לפני כניסת החג.

בערב פסח ובערב יום הכיפורים: 5 שעות בשכר של 8 שעות ובתנאי שהעבודה תסתיים 3 שעות, לפחות, לפני כניסת החג.

תקופת הנסיון של עובדים המתקבלים לעבודה בתקופת החל מיום 24.5.91 ועד 31.12.92, תהיה בת 24 חודש. חוראות הסכם זה לא יחולו על הסכמים בהם נקבעה תקופת נסיון ארוכה יותר.

7 פסיקה לענין פיטורים בתקופת נסיון, ראה בפרק 10.10.1 לקובץ משפט העבודה.

8 בענין ההודעה המוקדמת, ראה פרקים 10.10.4 ר' 10.10.4.1 בקובץ משפט העבודה, כן ראה סעיף 38 לתקנות העבודה הכללי בתעשייה, בפרק 992.1 בקובץ.

9 ראה לענין קביעות בפרק 10.10.1 בקובץ משפט העבודה.

10 תוקן בהתאם להסכם המעבר ל-45 שעות עבודה עבודה ול-5 ימי עבודה בשבוע, בפרק 992.5 בקובץ, וצווי ההרחבה על פיו בפרק 992.5.9 - ש.ס. חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, התקנות לפיו והפסיקה, ניתנים בחלק 10.5 בקובץ "משפט העבודה".

בהסכם שנחתם ביום 1.4.97 (7022/97) - ראה בערה 1 בפרק 12.5.1 לעיל נקבע כי שכר המינימום לשעה הוא החלק ה-191 של שכר המינימום החודשי דהיינו 10.92 ש"ח לשעה נכון ל-1.12.96 וכפי שיעודכן מעת לעת. החל מיום 1.7.97 יחיה שכר המינימום לשעה החלק ה-186 של שכר המינימום לחודש על פי הקבוע בחוק שכר מינימום.

12.5.8

3

מהדורת 2006 - עדכון מס' 116

נספח

העבודה מחייבים זאת.

המורה

3. התשלום בעבור שעות נוספות יהיה בהתאם לחוק<sup>11</sup>.

4. בעבור עבודה במשמרת לילה, בין השעות 22 ל-6 בבוקר, תשולם תוספת לפי החוק<sup>12</sup>.

ז. סדרי עבודה ומשמעת<sup>13</sup>

סדרי עבודה ומשמעת

(1) על העובד לבצע עבודתו לפי הסדר שנקבע ע"י המעסיק ובמקום שקבע המעסיק.

(2) אסור לעובד לאחר לעבודה, להיעדר מהעבודה, או לעזוב את העבודה לפני סיום שעות עבודתו, ללא נטילת רשות מאת המעסיק.

(3) אם האיחור, ההיעדרות או עזיבת העבודה כני"ל לא היו נראים מראש, (כח עליון) על העובד להודיע להנהלה את הסיבה לכך, מיד עם בואו לעבודה. אם ההיעדרות נמשכה למעלה מיום אחד, על העובד להודיע על כך להנהלה בו ביום או, לכל המאוחר, למחרתו, בעצמו או ע"י שליח.

(4) על איחור, היעדרות או עזיבת העבודה כני"ל ללא סיבה מספקת, בפעם הראשונה – יוזהר העובד, בכתב, ע"י ההנהלה.

(5) חזר העובד על-כך בפעם שניה – יוזהר שוב כני"ל (4) ואחרי הפעם השלישית רשאית ההנהלה לפטרו ללא אזהרה נוספת.

(המשך בעמוד 4א)

11 ראה סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א – 1951 בפרק 10.5 בקובץ משפט העבודה. לענין הישוב שעת עבודה, ראה סעיף 15 להסכם המעבר ל-45 שעות עבודה שהורחב בצו הרחבה דלהלן, ול-5 ימי עבודה בשבוע, בפרק 992.5 בקובץ, הנוסחה היא כלהלן:

במסגרת שבוע עבודה בן 6 ימים. במסגרת 5 ימי עבודה בשבוע החישוב הוא לפי סעיף 15 להסכם המעבר (בפרק 992.5 בקובץ) כלהלן:

המשכורת החדשית

$$\text{שעות רגילות לחדש} = 195 - 4.333 \times 9 \times 5$$

היינו: 5 ימי עבודה בשבוע  $9 \times$  שעות ליום  $4.333 \times$  שבועות ממוצע בחודש = לערכה של שעה רגילה. ערך השעות הנוספות כאמור לעיל יחושב על בסיס השעה הרגילה על פי הנוסחה כאמור.

ראה צו ההרחבה שפורסם ב"פ 3682, התשמ"ט, עמ' 3714, בו הורחבו הוראות סעיפים 1 ו-15 להסכם המעבר, הניתן בפרק 992.5, בדבר הפחתת שעות העבודה השבועיות וחישוב ערך שעת העבודה, שחחיל סעיפים אלה על כל העובדים והמעבידים, למעט עובדים במשרה חלקית ומעבידיהם.

12 ראה הערה 10 בעמ' קודם.

13 על חובת המשמעת וחובות אחרים המוטלים על עובד, ראה בפרק 10.1.6.1 בקובץ משפט העבודה.

4

12.5.8

מהדורת 2006 – עדכון מס' 116

(6) על זכותו לפצויים של עובד אשר פוטר לפי סעיף זה (5) יתקיים דיון, בכל מקרה ומקרה בין שני הצדדים.<sup>14</sup>

**ה. השכר<sup>15</sup>**

- (1) במשרדים: שכר חודשי – 3,016. ל"י שכר יומי – 116. ל"י.  
 (2) בבתי חולים: במרפאות ובמעבדות רפואיות וכן גם בדירות מגורים, בהן עבודת הנקיון מבוצעת באמצעות קבלנים, תחול תוספת של 10% על המחירים הנקובים לגבי נקוי משרדים.  
 (3) עבודות מיוחדות: עבור עבודות מיוחדות בנקיון, אחרי שיפוץ או צביעה או סידור בניין וכן גם עבור עבודה לא רצופה ליום עבודה מפוצל, בהפסקה של שעותיים לפחות) לפי דרישת המעסיק – תשולם תוספת בשיעור של 10% לשכר הנייל.  
 (4) לא יפחת שכרו של עובד חלקי משכר 3 שעות.

**ט. תוספת יוקר**

על השכר המשולב לתווספנה תוספות יוקר החל מ-1 באפריל 1979.<sup>16</sup>

תוספת יוקר

**י. תוספת וותק**

(1) החל מהשנה השניה לעבודתו אצל המעסיק, תשולם לעובד תוספת וותק, בשעורים כלהלן ליום ולחודש:

תוספת וותק

בל"י ליום	בל"י לחודש	
2.20	57.20	5 שנים ראשונות
2.77	72.02	10 שנים נוספות
2.29	57.20	5 שנים נוספות

(2) העובדים אצל הקבלן, שהועברו מקבלן קודם, במקום עבודה זה, זכאים לתשלום תוספת וותק ולכל שאר הזכויות הנובעות מוותק, חופשה והבראה – לפי שנות עבודתם במקום אצל הקבלנים הקודמים, להוציא פצויי על שלילת פיצויים או הפחתתם, ראה בפרק 10.10.3 בקובץ משפט העבודה.

14 התעריף מתעדכן בעקבות שינוי בתוספת היוקר ובתוספות השכר ברמה הארצית, ראה צווי ההרחבה בנושאים אלה בחלק 991 בקובץ.

16 הגדרת השכר המשולב הוכנסה בעקיפין לצווים הענפיים בחסכמי תוספת היוקר וצווי ההרחבה על פיהם בחלק 991.5 בקובץ, על פיהם משתלמת התוספת על השכר המשולב שהורחב בצו ההרחבה שפורסם ביום 2208, התשל"ו, עמ' 1518, ראה בהערה 4 לעיל.

12.5.9

א4

מהדורת 2006 – עדכון מס' 116

(6) על זכותו לפצויים של עובד אשר פוטר לפי סעיף זה (5) יתקיים דיון, בכל מקרה ומקרה בין שני הצדדים.<sup>14</sup>

#### ה. השכר<sup>15</sup>

- (1) במשרדים: שכר חודשי – 3,016. ל"י שכר יומי – 116 ל"י. השכר
- (2) בבת-רחלים: במרפאות ובמעבדות רפואיות וכן גם בדירות מגורים, בהן עבודת הנקיון מבוצעת באמצעות קבלנים, תחול תוספת של 10% על המחירים הנקובים לגבי נקוי משרדים.
- (3) עבודות מיוחדות: עבור עבודות מיוחדות בנקיון, אחרי שיפוץ או צביעה או סיוד הבנין וכן גם עבור עבודה לא רצופה ליום עבודה מפוצל, בהפסקה של שעותיים לפחות) לפי דרישת המעסיק – תשולם תוספת בשיעור של 10% לשכר המ"ל.
- (4) לא יפחת שכרו של עובד חלקי משכר 3 שעות.

#### ט. תוספת יוקר

על השכר המשולב תתווספנה תוספות יוקר החל מ-1 באפריל 1979.<sup>16</sup> תוספת יוקר

#### י. תוספת וותק

(1) החל מהשנה השניה לעבודתו אצל המעסיק, תשולם לעובד תוספת וותק, תוספת וותק בשעורים כלהלן ליום ולחודש:

בל"י ליום	בל"י לחודש	
2.20	57.20	5 שנים ראשונות
2.77	72.02	10 שנים נוספות
2.29	57.20	5 שנים נוספות

(2) העובדים אצל הקבלן, שהועברו מקבלן קודם, במקום עבודה זה, זכאים לתשלום תוספת וותק ולכל שאר הזכויות הנובעות מוותק, חופשה והבראה – לפי שנות עבודתם במקום אצל הקבלנים הקודמים, להוציא פצויי על שלילת פיצויים או הפחתתם, ראה בפרק 10.10.3 בקובץ משפט העבודה.

14 התעריף מתעדכן בעקבות שינוי בתוספת היוקר ובתוספות השכר ברמה הארצית, ראה צווי ההרחבה בנושאים אלה בחלק 991 בקובץ.

16 הגדרת השכר המשולב הוכנסה בעקיפין לצווים הענפיים בחסכמי תוספת היוקר וצווי ההרחבה על פיהם בחלק 991.5 בקובץ, על פיהם משתלמת התוספת על השכר המשולב שהורחב בצו ההרחבה שפורסם ביום 2,208, התשל"ו, עמ' 1518, ראה בהערה 4 לעיל.

12.5.9

א4

מהדורת 2006 – עדכון מס' 116

גישתו של שירות המבחן בעניין זה, ופיקוח יוקרה ופיקוח על שירותים  
שהתחילו בעבודתם אצל הקבלן הנכחי.<sup>17</sup>

(המשך בעמוד 5)

17 הוראה זו יושמה בע"מ 1011/04, ע"מ 1014/04, א. דינמיקה שירותים (1990) בע"מ – וורונין ואח'; ניתן ביום 21.8.05 בביה"ד תאריני, ופורסם באתר האינטרנט של הנחלת בתי המשפט, [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il). פסק דין זה אוזכר בחסכמה בע"מ 324/05, אצילדייב – עמישב שירותים בע"מ; ניתן ביום 27.3.06, ופורסם באתר האינטרנט הנ"ל. ראה בהקשר זה בפרק 10.10.2 לקובץ משפט העבודה, העוסק בהתפטרות שדינה פיטורים, תחת תכונות "חילופי מעבידים וסיום העסקה על ידי מעביד נותן שירותים אשר הפסיד מכרו". כן ראה לענין זכויות עובדים בעת חילופי מעבידים, פסיקה בפרקים 10.1.5 ו-10.1.6.1 לקובץ משפט העבודה.

24

12.5.9

מהדורת 2006 – עדכון מס' 116

**תוספת משפחה<sup>16</sup>**

לעובד שאשתו אינה עובדת וכן גם לאשה, אם לילד עד לגיל 14, שהיא תוספת משפחה המפרנסת היחידה של המשפחה, תשלום תוספת משפחה בשיעור של 40 אג' ליום עבודה, שכר כולל, לעובד בשכר יומי ו-10 ל"י לחודש, שכר כולל, לעובד במשכורת חודשית.

**הוצאות נסיעה**

המעסיק ישלם החזר הוצאות נסיעה לעבודה וממנה לפי התעריפים המקובלים בתחבורה ציבורית.<sup>17</sup>

**א. חשבון המשכורת**

עם תשלום השכר חייב המעסיק לתת לעובד תלוש משכורת, עם פרוט מלא של כל רכיבי השכר והניכויים.<sup>18</sup>

**ב. תנאים סוציאליים**

**(1) תשלום ל"מבטחים":** לשם הבטחת התנאים הסוציאליים המקובלים, על המעסיק לשלם, מידי חודש בחודשו ל"מבטחים<sup>19</sup>, או לקרן מוכרת אחרת, -

<sup>16</sup> התעריף מתעדכן בעקבות שינוי בתוספת היוקר ובתוספות השכר ברמה הארצית, ראה צווי ההרחבה בנושאים אלה בחלק 991 לחלק ב' בקובץ.

<sup>17</sup> ראה ההסכמים בדבר השתתפות בהוצאות נסיעה וצווי ההרחבה על פיהם בפרק 991.6 לכרך ג' בקובץ לעיל כפי שהורחבו.

וראה לענין שכר כולל הוצאות נסיעה בדביע תשנ"ז/7-1, אליקים הדי - אורינט קולור תעשיות צילום (1986) בע"מ, פד"ע כרך כ"ג, עמ' 45, בו נפסק כי אין בהכללת "דמי הנסיעה" בשכר הכולל כדי לפגוע בזכויות העובד סמוך צו הרחבה על ההסכם הקיבוצי הכללי שבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים להסתדרות הכללית (עמ' 48).

סכום דמי הנסיעה שלו זכאי כל עובד בהסכם קיבוצי ובצו הרחבה, הוא מסוג הזכויות שאינן ניתנות ליתור על-פי סעיפים 20 ו-30 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, לכן, כאשר יש העלאה בסכום שהעובד זכאי לו מכוח ההסכם האמור או מכוח צו הרחבה, על המעביד להעלות את "שכרו הכולל" של העובד בשיעור גובה ההעלאה בדמי הנסיעה (עמ' 48).

שעה שמוטל להסכים עם עובד המתקבל לעבודה על "שכר כולל", הכולל בתוכו הוצאות נסיעה אך יש לעדכן את השכר כאשר עולים תעריפי הנסיעה, חיה על העובד להוכיח כי לא כך נהגה עמו החברת. משלא הוכיח את הטען הוכחה, אין הוא זכאי להפרשים בשכרו הכולל בגין העלאת הוצאות הנסיעה אם אכן אלה לא שולמו לו (עמ' 48).

תשלום דמי נסיעה נמנה עם הזכויות הנלוות שיש לשלמן מדי חודש, כהחזר תשלומים, אשר הוצאו על-ידי העובד בפועל בתקופת עבודתו. שעה שמדובר בזכות נלווית שיש לשלמה מדי חודש בחודשו, והיא מהווה החזר הוצאות, קיימת זכות לפדיונה גם לאחר ניתוק יחסי העבודה דביע נא/3-134, יעקב סלוצקי - י.מ. טוקטלי ובנו בע"מ, פד"ע כרך כ"ג עמ' 293 בעמ' 294.

וראה דביע נא/3-1, יוסי עזר - אי.אר. די. בע"מ, פד"ע כרך כ"ג עמ' 372.

<sup>18</sup> וראה לענין זה סעיף 24 לחוק הגנת השכר, התקנות לפיו והפסיקה, בפרק 10.3 לכרך א' בקובץ משפט העבודה.

<sup>19</sup> שיעור ההפרשות והניכויים תוקנו עמ"י צווי ההרחבה הניתנים בפרק 11.10.2.9 לכרך ג' בקובץ משפט העבודה החלים על כלל ענפי התעשייה והמלאכה, והמחייבים הפרשות וניכויים לפנסיה, שהינה קופת גמל מוכרת. ההפרשות לקרן אחרת לא הוגדלו. ראה בסעיף 8 להסדר הכולל במשק, בפרק 88/90 - 991 לכרך ג' בקובץ.

בדביע נב/40-3, רחל פרידה ואח' - סטיב וויז ואח' (לא פורסם) קבע ביה"ד כי "ביטוח המנהלים" אינו בא במסגרת הביטוח בקרן הפנסיה, אולם קבע כי העובדה שביטוח המנהלים אינו בא במסגרת הסדר פנסיוני אין מירוש שהעובד זכאי לשניהם, וראה ההוראות שקבע ביה"ד בנושא בפרק 11.01 לכרך ג' בקובץ משפט העבודה.

מהגדרת קופת גמל בחוק הגנת השכר עולה כי קופת פנסיה חייבת לקבל מכה צו הרחבה, בשונה מחיוב על פי חוזה עבודה, הדורשת הסכמת קופת הגמל, דביע נא/3-2, נח - דחף בע"מ, פד"ע כרך כ"ב, עמ' 462.

(המשך החצרה בעמ' הבא)  
12.5.9

אחוזים מהשכר הכולל של העובד לפי הפירוט שלהלן: דמי מחלה - 2.5%, תגמולים ופנסיה - 6% ו-8.3% פיצויים.  
כל הכספים הנ"ל יועברו מידי חודש בחדשו לסניף "מבטחים" במקום העבודה, או לקרן מוכרת אחרת, עם העתק להסתדרות עפ"י דרישתה.  
(2) המעסיק ישלם לעובדים שכר בעד 10 ימי חג בשנה, הוראה זו תחול על עובדים שעבדו ביום הסמוך לחג, לפניו ואחריו, או שלא עבדו כך מחמת סיבה מצדקת ומטומוכת, ימי החג הם: 2 ימי ראש השנה, יום הכיפורים, חג הסוכות, שמיני עצרת (שמחת תורה), 2 ימי פסח, חג השבועות, יום העצמאות וה-1 במאי.<sup>20</sup>

(המשך ההערה מהעמ' הקודם)

הודעה על כוונה לפתן צו ההרחבה של ההסכם הקיבוצי הכללי בדבר הנגזרת פנסיה מקיפה בתעשייה, פורסמה ביום 3498, התשס"ח, עמ' 268. ראה ההסכם בדבר הסעבר לפנסיה מקיפה בפרק 11.10.01 לכרך ג' בקובץ משפט העבודה, ותקנות מבטחים בפרק 11.10.1 - שם.  
הסכם פנסיה היסוד וצווי ההרחבה על פני ניתנים בפרק 11.10 לכרך ג' בקובץ משפט העבודה. הפרשת המעסיק לקרן הפנסיה - יסוד הוגדלה, החל סיום 1.8.89, ל-6%, והניכוי מהעובד ל-5.5% נקבעו בסעיף 2(8) להסדר הכולל במשק לשנים 88/90 בפרק 991 לכרך ג' בקובץ, שהורחב בצו ההרחבה שפורסם ביום 3672, התשס"ט, עמ' 3411.  
הגדלת הפרשת המעסיק לקרן הפנסיה המקיפה, ל-12%, החל מיום 1.8.88 נקבעה בסעיף 8(א) להסדר הכולל במשק, ראה בפרק 88-90/91 לכרך ג' בקובץ. הגדלה שהורחבה בצו ההרחבה שפורסם ביום 3596, התשס"ט, עמ' 367, על כל העובדים הסבוטחים בקרן פנסיה מקיפה ומעבידיהם. בהסדר האמור הוגדלו גם הניכויים משכר העובד ל-5.5, פרט להפקדות לקרן אחרת" ראה לעיל.

פסיקה לענין מהותו של התשלום לקופת גמל ניתנת בפרק 11.01 לכרך ג' בקובץ "משפט העבודה" כן ראה דב"ע תשנ"ו/3-66, שקריאת נאצר - צבי רחמים, פד"ע כרך כ"ב, עמ' 13 בו נפסק כי מעצם מהותו של התשלום לקופת גמל ברור כי יש לשלמו לידי הקופה ולא לידי העובד על מנת יעשה בו כרצונו (עמ' 15).

העובד אינו חסר אוניס נגד מעבידו המזניח את חובותיו כלפי קרן הגמלאות, והוא רשאי לתבוע את המעביד להעביר בכל חודש את הניכויים לקופת הגמל (ע' 15).  
משאמר המעביד את חוזה העבודה, ולא העביר את הניכויים הנדרשים לקופת הגמל, עומדת במי העובד האפשרות לתבוע ביצוע בעון על-ידי אכיפת התשלומים לקופת הגמל או לתבוע פיצויים על הפרת החוזה. עם זאת, לא נפסק כי יש לשלם גמלה מהוונת אלא את הסכום המוכיח שהיה על המעביד לשלם לקופת הגמל (עמ' 15).

בשל חשיבותו של נושא הגמלה לעובד ולשאריו והנשיאה ההרדית בגמל הביטוח הפנסיוני, יש להקפיד ולפקח על קיום תוראותיו של צו ההרחבה המחייב מעביד לבטח את עובדיו בקרן ביטוח, דרך המלך באכיפת צו הרחבה היא הגשת תביעה בידי העובד לשם העברת התשלומים לקופת גמל בידי המעביד. עובד היודע כי מעבידו אינו מעביר בעבורו תשלומים שוטפים לקופת גמל, ואינו נוקט בכל צעד נגד זאת, מתרשל בכך ביישום זכויותיו, והוא מצפה לקבל בסוף תקופת עבודתו, לעצמו, פיצוי חד-פעמי במקום זכויותיו הפנסיוניות. לפיכך בבוא בית-הדין לפסוק בתביעה לתשלום פיצוי ממעביד עקב אי-העברת תשלומים שוטפים לקופת גמל, עליו לברר תחילה אם ניתן ללכת בדרך המלך, ולשלם את חוב התשלומים לקופת הגמל. רק אם מתברר כי הדרך האמורה אינה ישימה, יובאו בפני בית-הדין הוכחות הנדרשות על נזק שנגרם לעובד עקב אי-העברת תשלומים שוטפים לקופת גמל, לא הובאו הוכחות כאמור, לא יהיה העובד זכאי לפיצוי (עמ' 16).

20 ראה תקנות מבטחים בדבר תשלום דמי מחלה ניתנות בפרק 10.17.1, בכרך ג' לקובץ "משפט העבודה", וראה חוק דמי מחלה, התשל"ז - 1976, התקנות לפיו והפסיקה בפרק 10.17 - שם. הוראות חוק דמי מחלה אינן חלות על עובד שלענון תשלום לתקופת מחלה הוסדר לבין בהסכם קיבוצי, שעה שההסכם הקיבוצי כולל, לענין אותו חוק, אף צו הרחבה, דב"ע נב/40-3, רחל מדידה ואח' - סטיב וויז ואח' (טרם פורסם). שם נפסק גם כי תקנון דמי מחלה לא הורג, אך יש להתייחס אליו כאל "ידיעת הדיונים", בדומה לתקנות קרן פנסיה נראה דב"ע לה/29-3, פוטוקר-שטיין - אגד בע"מ, פד"ע כרך ו', עמ' 288, וכן ע"א 511/83, מדינת ישראל נ. סעיד, פד"י כרך מג (3) עמ' 774) וזאת משום שפורסמו בין היתר בקובץ זה.

21 וראה חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א - 1951, בפרק 10.5 שם נקבעו ימי החג לזמנות השונות ודין יום הבחירות לכנסת.

- (3) העובד זכאי לתנאים סוציאליים עפ"י שעות עבודתו, ולפחות 3 שעות, גם אם עבד פחות מזה.
- (4) **מס מקביל** למוסד לביטוח לאומי, בהתאם לחוק<sup>22</sup>.
- (5) **תאונות בעבודה** - כל העובדים יבוטחו בפני תאונות עבודה, בהתאם לחוק<sup>23</sup>.
- (6) **חופשת לידה** - בהתאם לחוק<sup>24</sup>.
- (7) **חופשה שנתית** - תינתן ע"י המעסיק כלהלן:<sup>25</sup>

1. כל עובד זכאי לחופשה שנתית בתשלום.
2. מכסת החופשה תהיה כמפורט להלן בטור א'. לגבי העובדים שעברו לשבוע עבודה בן חמישה ימים תהיה המכסה כמפורט בטור ב'.

ימי העבודה בפועל (מעבר ליום פגיו)		תקופת העבודה במפעל, בשנים	
טור ב'	טור א'	טור ב'	טור א'
10 ימי עבודה	12 ימי עבודה	אחרי ובעד השנים הראשונה והשנייה לעבודתו במפעל	
11 ימי עבודה	13 ימי עבודה	אחרי ובעד השנים השלישית והרביעית לעבודתו במפעל	
12 ימי עבודה	14 ימי עבודה	אחרי ובעד השנה החמישית לעבודתו במפעל	
17 ימי עבודה	19 ימי עבודה	אחרי ובעד השנים השישית עד השמינית לעבודתו במפעל	
23 ימי עבודה	26 ימי עבודה	אחרי ובעד השנה התשיעית ואילך לעבודתו במפעל	

(8) **הבראה** - כל עובד יהיה זכאי לקצובת הבראה בהתאם להוראות סעיף 6 של הבראה הסכם המסגרת מיום 13.2.76 שנחתם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות<sup>26</sup> כלהלן:

- בעבור השנה הראשונה ועד השנה השלישית לעבודה במפעל - 5 ימי הבראה
  - בעבור השנה הרביעית ועד השנה העשירית לעבודה במפעל - 7 ימי הבראה
  - בעבור השנה האחת-עשרה ועד השנה החמש-עשרה לעבודה במפעל - 8 ימי הבראה
  - בעבור השנה השש-עשרה ועד השנה התשע-עשרה לעבודה במפעל - 9 ימי הבראה
  - בעבור השנה העשרים ואילך - 10 ימי הבראה
- מחיר יום הבראה יהיה בהתאם לתעריף שייקבע מדי פעם בהסכם מסגרת<sup>26</sup>.

22 מתוקן סכום הוראות חוק מס מקביל, התשל"ג-1973, לפיו שסתלם הסס המקביל למוסד לביטוח לאומי ראה סעיף 4 לחוק מס מקביל, בפרק 10.16 לדרך ב' בקובץ 'משפט העבודה'.

23 ראה תקנות מבטחים בדבר דמי פגיעה (השלמה) בפרק 10.17.1 לדרך ב' בקובץ 'משפט העבודה'. הפרק בדבר דמי פגיעה בעבודה בחוק הביטוח הלאומי ישולב בפרק 10.17.2 שם.

24 ראה חוק עבודת נשים, התקנות על פיו והפסיקה בחלק 10.7 לדרך א' בקובץ 'משפט העבודה', הן גם בחופשת אימוץ. ראה - שם תיקונים 10 ו-11 לחוק בדבר חובת הפרשה לפגסיה ולקרן השתלמות בתקופת חופשת הלידה, לענין ביטוח אמהות וקצבה לשמיות חריון, ראה בפרק 10.7.9 - שם.

25 בסעיף 6 לנוספת לצו תשל"ז, קבעה כי מכסת החופשה תהיה בהתאם לחוק חופשה שנתית, התשי"א - 1951, התקנות לפיו והפסיקה בחלק 10.6 לדרך א' בקובץ 'משפט העבודה'.

מכסות החופשה המפורטות כאן נקבעו בסעיף 8 להסכם קיבוצי כללי בדבר המעבר ל-45 שעות עבודה ול-5 ימי עבודה בשבוע (מספרו בפנקס ההסכמים הקיבוציים 7037/88, הסובא להלן בפרק 992.5, תקובע כי אם בהסכם אחר החל על העובד היה העובד זכאי ליותר ימי חופשה יותאמו ימי החופשה למתכונת החדשה). ההסכם הורחב, בצו ההרחבה שפורסם ב"פ 3799, התש"ן, עמ' 3858 בתוקף מיום 1.1.91, וניתן להלן בפרק 992.5.9, למעט סעיפים 1 ו-15 שהורחבו בצו ההרחבה בדבר הפחתת שעות העבודה השבועיות, שפורסם ב"פ 3482, התשס"ט, עמ' 3714, בתוקף מיום 6.8.89, על כל העובדים ומעבידיהם למעט עובדים במשרה חלקית ומעבידיהם.

26 ראה הסדר הכללי בדבר גובה קצובת הבראה, וצווי ההרחבה על פיו בפרק 991.7 לדרך ג' לקובץ וסעיף 1 להחלטת ועדת המעקב בישיבתה מיום 28.2.91 (7012/91) הקובעת כי סובחר (המשך החזרה בעמ' הבא)

חופשת נישואין

(9) חופשת נישואין - עובד, לאחר תקופת הנסיון, זכאי לחופשת נישואין של שלושה ימים, בעת נישואיו ולרגל נישואיו על חשבון המעסיק.

(10) ימי אבל - כל עובד קבוע זכאי להיעדר מהעבודה בימי אבלו - "שבעה" - בהתאם לדיני ישראל, במות עליו קרוב משפחה, מבלי לנכות משכרו או מחופשתו. לצורך סעיף זה, קרובי משפחה הנפטר הם: הורים, אשה, בעל, בן, בת, אח ואחות.

(11) בגדי עבודה - כל העובדים זכאים לבגדי עבודה כלהלן:

- |   |   |
|---|---|
| בגדי עבודה  | בגד מ-4 שעות ומעלה ליום                               |
| 1 חלוקים לנשים, לשנה                                  | 2 חלוקים לנשים, לשנה                                  |
| 1 סטפת ראש לנשים, לשנה                                | 1 סטפת ראש לנשים, לשנה                                |
| 2 אוגות מכנסיים לגברים, לשנה                          | 2 אוגות מכנסיים לגברים, לשנה                          |
| 2 אוגות נעליים, לשנה                                  | 2 אוגות נעליים, לשנה                                  |
| 1 אוג מגפיים לשנתיים, לעובדים בקביעות ברטיבות מיוחדת. | 1 אוג מגפיים ל-4 שנים לעובדים בקביעות ברטיבות מיוחדת. |
| 1 אוג כפפות לשימוש בכימיקלים                          | 1 אוג כפפות לשימוש בכימיקלים                          |

הנעליים תהיינה בהתאם לדרישות משרד העבודה והרווחה. בגדי העבודה הם רכוש של המעסיק. אין העובד רשאי להשתמש בהם מחוץ לשעות עבודתו ובסיום עבודתו חייב העובד להחזירם למעסיק. המעסיק רשאי לנכות משכר העובד את מחירם של בגדים ונעליים, שהעובד לא החזירם בעת סיום עבודתו אצל המעסיק.<sup>27</sup>

י"ד. נוכיח מיסים

בהסכמת העובד ינכה המעסיק מידי חודש בחודשו משכרם של העובדים המשתייכים לאיגוד המקצועי של ההסתדרות, (חברי ההסתדרות העובדים הכללית, הסת' הפועל המזרחי והסת' פועלי אגודת ישראל) את המס האחיד לפי רשימת לשכת המס, שתימסר למעסיק ע"י ועד העובדים. כמ"כ, ינכה המעסיק מידי חודש בחודשו, דמי טיפול איגוד מקצועי מהעובדים הבלתי מאורגנים בשעור שנקבע בחוק.<sup>28</sup>

כספי הניכויים יועברו ע"י המעסיק, מידי חודש בחודשו, ללשכת המס של ההסתדרות.

ט"ו. פטורים רגילים<sup>29</sup>

(1) פיטורים רגילים של עובדים, לאחר תקופת הנסיון, אפשריים רק מסיבה מספקת ובהודעה מוקדמת של יום אחד לכל חודש עבודה (מכסימום 12 יום) לעובד.

(המשך החערה מהעמ' הקודם)

בזה כי עובד יהיה זכאי לדמי הבראה כפי שנקבע בהסכם מיום 5.6.90 ללא תשלום המע"מ מבלי שיהיה עליו להוכיח או להראות כי שהה בבית הבראה או השתתף בכל צורת טפס אחרת. למען מניעת טפס מובהר כי עובד שיציג קבלה ויהיה זכאי להחזר תשלום המע"מ כאמור בהסכם, שהורחב בצווי ההרחבה הספורטיוס בפרק 991.7 הני"ל, וראה סעיף 6 לעו ההרחבה שפורסם ברי"פ 3928, התשנ"ב, עמ' 140, הניתן בעמ' 8 לפרק 991.7 בכרד ג' לקובץ הקובע:-  
א. עובד יהיה זכאי לדמי הבראה אף לאחר סיוטם של יחסי עובד מעביד, וזאת לגבי תקופה של עד שנתיים לפני תום תקופת עבודתו, אם לא קיבל את דמי הבראה עבור אותה תקופה.  
ב. אין באמור בסעיף קטן זה כדי לפגוע בזכותו של עובד לדמי הבראה בגין יציאה בפועל להבראה.

27 וראה לענין קיוויו, בפרק 10.15.1 לכרד ב' בקובץ משפט העבודה.

28 ראה חוק הגנת השכר, התשכ"ח-1968, התקנות לפיו והפסיקה בפרק 10.3 לכרד א' בקובץ "משפט העבודה" והחערה לסעיף 25(א) שם.

לענין היציאות ראה סעיפים 6-3 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1956, בפרק 10.1 לכרד א' בקובץ "משפט העבודה".

29 ראה בנושא זה פרק 10.10.1 בכרד א' לקובץ משפט העבודה. הוראה בהסכם קיבוצי הקובעת (המשך החערה בעמ' הבא)

8

מס אחד  
דמי טיפול  
ארגוני מקצוע

סיבה מספקת  
והודעה מוקדמת

12.5.9

מהדורת 1992 - עדכון מס' 62

(2) חובת ההודעה המוקדמת כנ"ל חלה גם על עובד המתפטר מעבודתו.<sup>30</sup>  
(5) עובד שפוטרו מחמת צמצום בעבודה, זכותו קודמת לשוב לעבודה, במקרה של קבלת עובדים, תוך 6 חודשים מיום הפיטורין.<sup>31</sup>

9. פיצויי פיטורין<sup>32</sup>

(1) בהתאם לחוק פיצויי פיטורין, התשכ"ג-1963 ובשעור הקבוע בחוק זה.<sup>33</sup>  
(2) המעסיק ישלים את דמי פיצויי הפיטורין עד לשיעור לו זכאי העובד על-פי החוק, אם דמי הפיצויים שהופקדו על ידי המעביד כ"מבטחים" או בקרן מוכרת אחרת ואשר הצטברו לזכותו של העובד ליום הפיטורין, אינם מכסים את שיעור הפיצוי הנדרש לפי החוק.<sup>34</sup>

ישראל כץ

שר העבודה והרווחה

כ"ז באלול תשל"ט (19 בספטמבר 1979)

(המשך ההערה מחמי' הקודם)

כי עובד לא יפוטרו אלא בחתקים תנאים מסויימים, הוא מחיה הוראות שבהסכם הקיבוצי בדבר סיום העבודה, בלשון סעיף 19 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ראה בפרק 10.1 שם, והיוו חלק מחוזה העבודה האינדיבידואלי, ראה בפרק 10.1.6.1 שם, הדין בנושא. לענין פיצויי נוער עובד בכל ענפי העבודה נתמם ביום 3.9.67 (מספרו בנפיקס ההסכמים הקיבוציים 1242/67) הקובע:-

1. בכל הקשר לפיטורים עקב צמצום בעבודה יפרידו בין פיטורי נוער עובד במפעל לבין מסורי עובדים אחרים בו ודונו בכל אחד משהי הקבוצות בנפרד.

2. בכל מקרה של מסורים עקב צמצום בעבודה במפעל או חלק ממנו וכשצדכי המפעל יאפשר זאת, לא יעלה אחוז המפוטרים מקרב הנוער העובד במפעל על אחוז המפוטרים מקרב העובדים האחרים בו.  
3. בכל מקרה של מסורים עקב צמצום בעבודה במפעל או חלק ממנו וכשצדכי המפעל יאפשר זאת, לא יעלה אחוז המפוטרים מקרב הנוער העובד במפעל על אחוז המפוטרים מקרב העובדים האחרים בו.  
4. החובה לשמור על הגנות, על צדק ועל סדרי סינהל תקינים בכל הליך פיטורים, הינה חלק מן החובה לבצע חוזה עבודה בתום לב, דביע מ/82-3, עוריית ת"א-יט - ישראל ארביב; פדיע כד יט, עמ' 291, אושר בבב"צ 6/88, ישראל ארביב נ. ביה"ד הארצי לעבודה ואח; פדיע כד סי"ב (4) עמ' 647. כן ראה בנושא זה פרק 10.10.1 לכרך א' בקובץ "משפט העבודה", הדין בפיטורים והתפטרות, ופרק 10.10.4 שם - הדין בהודעה המוקדמת.

30 בענין ההודעה המוקדמת, ראה פרק 10.10.4 לכרך א' בקובץ משפט העבודה, כן ראה סעיף 38 לתקנות העבודה הכללי בתעשייה, בפרק 992.1 לכרך ג' בקובץ הקובע כי עובד שיתפטר מעבודתו ללא מתן הודעה מוקדמת, כמתחייב מהוראות ההסכם הקיבוצי החל על המפעל, תעכב ההנהלה מנסר חשבוט סכום השווה לשכר שהיה סגיע לו בעבור העבודה בתקופת ההודעה המוקדמת בה היה חייב, עד לבירור בין ההנהלה ונציגות העובדים, וראה סעיף 38א שם.

31 לענין פיטורין צמצום, ראה דביע מ/25-4, ההסתדרות הכללית - מדינת ישראל, פדיע כד י"ט, עמ' 152, וכן דביע תש"ן/3-4, תדיראן בע"מ ואח' - ההסתדרות הכללית; פדיע כד כ"א, עמ' 162 ופסי"ד נוטפים בפרק 10.10.1 לכרך א' בקובץ "משפט העבודה", הדין בפיטורים והתפטרות.

32 ראה חוק פיצויי פיטורין, התשכ"ג-1964 והפסיקה והתקנות לפיו בחלק 10.10 לכרך א' בקובץ "משפט העבודה".

לענין הגדלת שעור הפיצויים לעובד יומי ראה תקנות פיצויי פיטורין (שיעור פיצויי פיטורין לעובד בשכר), התשס"ג-1982, בהערה לסעיף 112(ב) לחוק פיצויי פיטורין, בפרק 10.10 לכרך א' בקובץ "משפט העבודה" לפיו שיעור הפיצויים היא שכר חודש אחד לכל שנת עבודה לגבי תקופת עבודה מיום 1.8.83.

33 כל עוד מפרישים לפנסית יסוד בלבד, באשר פנסייה מקיפה כוללת פיצויי פיטורין, ראה ההסכם בדבר הנהגת פנסייה מקיפה בתעשייה, בפרק 11.10.01, לכרך ג' בקובץ. הדגש הוא על הסכם קיבוצי, להבדיל מהפרשות לקרנות פיצויים בבנקים, או בקרנות ביטוח שאינן מוסרות את המעביד מהשלמת הסכום אם אין בו כדי לכסות את סכום הפיצויים המגיע לפי החוק, לענין החזרת הסכום למעביד, ראה סעיף 26 לחוק פיצויי פיטורין, בפרק 10.10 לכרך א' בקובץ משפט העבודה.

בדביע לו/3-14, יהושע תגי - פרייגן בע"מ; פדיע כד ז', עמ' 439 בעמ' 443, נדון הסכם אישוי בדבר הפקדה וניתן פסי"ד הנהרתי לפי רשאות "מבטחים" לשלם לעובד את הסכומים שהופקדו בעבורו שם, בגין פיצויי פיטורין.

על מועד תשלום הפיצויים, ראה סעיף 20 לחוק הגנת השכר בפרק 10.3 לכרך א' בקובץ משפט העבודה. וראה הפסיקה שם לפיה אין המעביד רשאי להתנות את תשלום הפיצויים בתנאי כלשהו. וראה לענין פשרת הודאת שילוק, דביע לה/375-3, יוסף ברק - סכון היצוא הישראלי, פדיע כד כ" עמ' כ"א, ותמציתו בהערה לסעיף 29 לחוק, בפרק 10.10 לעיל.

12.5.9

מהדורת 1992 - עדכון מס' 62

## **Table of Contents**

List of Archives.....	V
Prologue.....	VI
Introduction.....	1
Chapter 1 – Analytic Frame.....	7
1.1 – Dual-Economy and Split Labor-Market.....	8
1.1.1– Split Labor-Market in Israel.....	8
1.2 – Neo-Corporatism.....	13
1.3 – Women in the Labor-Market.....	17
1.3.1 – Feminist Theory.....	17
1.3.2 – Gendered Split Labor-Market in Israel.....	20
1.4 – Labor-Union.....	22
1.4.1 – Women in Labor-Union.....	24
1.5 – Structural-Historical Review.....	29
Summery.....	32
Chapter 2 – The Female Salaried-Employee Department.....	34
2.1 – The Israeli-Case Uniqueness.....	35
2.2 – The Female Labor-Movement Entering the Trade-Union.....	39
2.3 – The Cleaning Workers – Creation of Inequality-Regime.....	45
2.4 – From Cooperation and Inclusion to Cooptation and Silencing.....	50
Summery.....	53
Chapter 3 – Dismantling the 'Histadrut's' Structure and Logic.....	56
3.1 – From Transience to Otherness.....	57
3.2 – The 'Histadrut' Dismantled.....	60
3.2.1 – The Workers-Committees.....	60
3.2.1.1 – The Strong Workers-Committees.....	62
3.2.2 – The Workers-Councils.....	63
3.2.3 – The Trade-Union Department.....	67
3.2.3.1 – 'Concerning' for Workers' Wages (1).....	68
3.3 – Fear from Spreading "Kablanization".....	70
3.3.1 – 'Concerning' for Workers' Wages (2).....	73
3.3.1.1 – The Union Fees.....	73
3.3.1.2 – Social Benefits.....	74
3.4 – Policy Change – Approving "Kablanization".....	75
Summery.....	77
Chapter 4 – From Fighting "Kablanization" to Signing Agreements.....	80
4.1 – Pause – The Collective Agreement as a Dual Settlement.....	82
4.2 – The National Collective Agreement in the Cleaning Industry.....	85
4.2.1 – Objection – The Continuation and Restraint of the Fight.....	88
4.3 – The 'Histadrut' as an Employer-Organizer.....	90
4.3.1 – The Subcontractors Organization.....	90
4.4 – From a National to a General Agreement and an Expansion-Order.....	92
Summery.....	95
Chapter 5 – Discussion and Conclusion.....	98
5.1 – From Labor-Force Distress to "Kablanization".....	99
5.2 – The Histadrut and its Role in the "Kablanization".....	100
5.3 – Contributions to Neo-Corporatist Theory and Labor-Market Analysis.....	103
Bibliography.....	107
Appendixes.....	118



## **Abstract**

During the last few years, following the massive expansion of subcontracted employment, the issue has appeared on both the public and theoretical agendas. This paper aims to reveal and explain the development and growth of subcontracted employment in the cleaning industry in the Israeli public sector between the 1950s and the 1970s. This form of employment is characterized by the institutional and social separation of workers from their actual workplace and de facto employer, due to the involvement of an additional factor, a mediator, in the employment process; it also increases inequality in Israel's labor market and society. This inequality, I show, is based on gender, race and class.

This historical research presents new dimensions in the development of subcontracted employment in Israel on the one hand, and gender-based inequality in the labor market and in the Histadrut on the other. It is based on archive documents and correspondence between various actors in the cleaning industry between 1954 and 1979 and on a semi-constructed interview with a key Histadrut figure who was involved in the processes investigated. Through the interpretation of these sources, this paper challenges existing literature which analyzes the political and economic transformations that lead to the development of subcontracted employment in Israel's cleaning industry.

This research is based on neo-corporatist theory and split labor market theory, together with feminist theory. In the framework of these theoretical approaches, I define Israeli subcontracted employment as a political-economic control mechanism that constructs a labor market split along ethnic and gender lines. This paper argues that the institutionalization of subcontracted employment, as part of the neo-corporatist relationship that existed in Israel in its first decades, led to a split in Israeli

corporatism and labor market within the public sector as a part of a process, led by the Histadrut, of maintaining control over and restraining the power of the workers. These processes and structures created an inequality regime of exclusion on the basis of gender, class and race which enabled the growth of new employment practices that perpetuate and expand existing structures of inequality.

This research reveals the position and roles of the state and the Histadrut in the development of subcontracted employment in the cleaning industry even during the 1950s, in contrast to existing public and theoretical discourse that points to the 1970s as marking the beginning of this employment method. The state – as the largest public employer – aspired to relieve itself of management in the cleaning industry in the public sector, in order to avoid dealing with the labor-force distress that increased in the industry during labor market expansion and the occupational mobility that followed. The Histadrut – as the monopolistic union in Israel and as a partner in the management of the state's political economy – aspired to maximize its control over the workers, in order to maintain its centralized power and to collect fees from the workers which funded the bureaucratic structure and its operations.

This paper analyzes the Histadrut's control structure and the transformations it underwent as it coped with the states' interests and the emergence of private employers in the cleaning industry in the public sector. The development of new control structures within the Histadrut – from the “(female) salaried employee department” and the unified wage rates to the local and general collective agreements in the cleaning industry – reveals the gendered and ethnic basis of these changes in the labor market, through the reproduction of existing inequality structures.

This research contributes to the existing body of knowledge about the development of subcontracted employment – in the cleaning industry and elsewhere – by presenting

the local processes that took place in the cleaning industry in the public sector in Israel. Underlining the Histadrut's position as a partner of the state (as a public employer and policy creator) and of the private employers in the cleaning industry, and highlighting the political-economic interests that stood behind this partnership (strengthening its control over the workers and retaining its economic power), leads to the choice of a different explanatory framework for the processes investigated. Thus, by combining political economy theories (the neo-corporatist and split labor market theories) with feminist theories, this research challenges the dominance of other theories such as globalization theories and the sociological critique of neoliberalism, in the analysis of subcontracted employment.

By using this alternative analytic framework, another – local – explanation for subcontracted employment becomes apparent. This explanation, which stands alongside previous, more global explanations, emphasizes the local context in all its singularity by underlining the political-economic partnership between the Histadrut, the state and private employers, as well as the consequences of this partnership and the roles of these institutions in changes to the labor market. This analytic framework allows a reconsideration of the neo-corporatist theory and its analytic relevance, and the gendered and ethnic basis of the inherent split in the corporatist partnership. The importance of these developments in the labor market and of understanding the role of local factors in these processes is particularly apparent in light of the rapid growth of subcontracted employment in Israel in recent years. This form of indirect employment affects hundreds of thousands of workers in Israel, in diverse industries and occupations, and is the subject of a strenuous struggle which has been conducted against it continuously over the last few years.

- Ben Gurion University of the Negev –  
- Faculty of Humanities and Social Sciences –  
- Department of Sociology and Anthropology –

**Genealogy of the "Kabalanization" of the Cleaning Industry:  
First Chapter in the Development of Split-Corporatism in Israel**

Thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of  
Master of Arts

By: Assaf Bondy

Under the supervision of: Prof. Lev Grinberg and Dr. Nitza Berkovitch

Signature of student:	Date:
Signature of supervision:	Date:
Signature of supervision:	Date:
Signature of chairperson of the committee for graduate studies:	Date:

December 2012

- Ben Gurion University of the Negev –  
- Faculty of Humanities and Social Sciences –  
- Department of Sociology and Anthropology –

**Genealogy of the "Kabalanization" of the Cleaning Industry:  
First Chapter in the Development of Split-Corporatism in Israel**

Thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of  
Master of Arts

By: Assaf Bondy

Under the supervision of: Prof. Lev Grinberg and Dr. Nitza Berkovitch

December 2012