

# הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל: המקרה של נשים המועסקות דרך חברות כוח אדם במגזר הציבורי\*

אורלי בנימין

במערכת היחסים שבין מדינת הרווחה לנשים בישראל התרחשו מאז שנת 1985 ברזומנית שני תהליכים הפוכים. האחד הוא תנופת חקיקה בנושאים הקשורים בנשים, בייחוד בנושאי הזדמנויות ושכר, והאחר הוא המעבר להעסקת נשים לא פרופסיונליות באמצעות חברות כוח אדם. במאמר מוצגת פרספקטיבה דואלית על נשים עובדות הבוחנת את משמעות הברזומניות ההיסטורית של שני תהליכים אלו. חשיבות הדיון בהם טמונה בהזדמנות לעמוד על טיבה של מערכת היחסים בין המדינה לבין הנשים בישראל. בעוד שתנופת החקיקה יוצרת מראית עין של חיזוק במחויבות המדינה למעמדם של נשים, התהליך האחר, המתייחס אל הנשים הלא פרופסיונליות במגזר הציבורי, מבהיר כי בפועל, ובייחוד ביחס לנשים מאוכלוסיות חלשות, המדינה הולכת ונסוגה ממחויבות הרווחה שלה. ההתפתחות הברזומנית של התהליכים הללו נבחנת מפרספקטיבה ביקורתית המצביעה על תהליך של השתקה המערפל את משמעותם של תהליכים כלכליים ופוליטיים, ובייחוד את פגיעתם באוכלוסיות החלשות. מאפייניו של תהליך השתקה זה התומך בדואליות הנדונה הם היעדר חובת דיווח; מראית עין חוקית; החלשת האיגודים המקצועיים והאדרת 'הנשים המצליחות' בשיח הציבורי.

---

## מבוא

---

חוקרות המתמקדות ביחסים שבין מדינת הרווחה לנשים רואות, בדרך כלל, יחסים אלו כמכווננים על שלושה צירים – עבודה בשכר, עבודה שלא תמורת שכר ושירותים חברתיים (לדוגמה, Lewis, 1997). בשנים האחרונות מתחזקת מאוד התפיסה כי לא ניתן לדבר על נשים כקטגוריה אחת. חוקרות רבות מדגישות הבחנות קריטיות

\* תודה לפרופ' דפנה זרעאלי ולד"ר יוסי דהאן על הביקורת הכונה שנתנו לי על גרסה קודמת של המאמר.

בין נשים מקבוצות אתניות שונות וממיקומים מעמדיים שונים (לדוגמה, Williams, 1989), וכך עולה הצורך לחדד את ההכללות התאורטיות ואת השאלות כיצד מוסדרים עבודה בשכר, עבודה ללא שכר והשירותים החברתיים בעבור קטגוריות מובחנות של נשים.

שאלות הנלוות לשאלה זו הן, לדוגמה, מיהן קבוצות הנשים שקולן נאלם בשיח הציבורי? מיהן קבוצות הנשים המצליחות להשמיע את קולן בשיח זה? איזה מערך אינטרסים מאפשר להן לעשות זאת? באילו תנאים תנועת הנשים מצליחה לגייס את המדינה לחקיקה שתתמוך במטרותיה? אלו מטרות מוגדרות במאבקה של תנועת הנשים כמאבקים של נשים? ועוד.

המסגרת התאורטית המוצעת במאמר מאמצת את נקודת המבט הפמיניסטית שלפיה שוק עבודה דואלי מתקיים בתוך מקומות עבודה כאשר נשים ממיקומים מעמדיים-אתניים מובחנים חשופות לתהליכים הממקמים אותן בקצה של תנאי העסקה גרועים ופוגעניים (Zeytinoglu & Muteshi, 2000). מסגרת זו מורחבת במאמר ומשמשת לבחינת האפשרות כי לכל התפתחות פוליטית, בחקיקה או ביחסי עבודה, תהיינה השלכות מובחנות על קטגוריות של נשים, וכי הדואליות המתקיימת בתוך מקומות עבודה מתקיימת גם בשיח הציבורי באופן המקיים יחסי תמיכה הדדית עם הדואליות במקומות העבודה.

הקטגוריה של נשים לא פרופסיונליות במגזר הציבורי בישראל מוצעת במחקר זה כפריזמה שבאמצעותה ניתן לבחון דואליות לא רק בשוק העבודה אלא גם ביחסה של המדינה בישראל לנשים. התחום מרתק בייחוד בשל האופן שבו הוא מגלם בתוכו מנגנוני שעתוק מגדריים, מעמדיים ועדתיים המתקיימים בחסותה של רטוריקה מחויבת הצהרתית לשוויון ולצמיחה כלכלית. נוסף על כך, ראוי לבחון תחום זה לעומקו כדי לעמוד על התהליכים המרכזיים המעצבים את פניה העכשוויים של מדינת הרווחה הישראלית, ובייחוד כדי לבסס את ההבנה הפוליטית של תהליכי השתקה ואת האופן שבו הם תומכים בירידה במודעות להרעה המתרחשת בתנאי העסקה של נשים פגיעות בשוק העבודה.

כמה שאלות עולות במציאות הישראלית שבה מתקיימות שתי המגמות הסותרות. המגמה האחת היא תנופת החקיקה בסוגיות הנוגעות לנשים שהתרחשה בישראל בשני העשורים האחרונים, ומטרתה המוצהרת הייתה להגן על מעמד האישה בכלל, ועל מעמדה בשוק העבודה בפרט, ולשפר אותו. המגמה האחרת היא ההרעה בתנאי העסקתן של נשים לא פרופסיונליות במגזר הציבורי שהתרחשה בשנים אלו ונבעה משגרה של עקיפת התקינה במגוון רחב של משרות צווארון ורוד מזכירות, פקידות, קלדניות ומרכזניות.

השאלה הראשונה והכללית יותר היא שאלת הקשר בין שתי המגמות. האם ניתן לטעון שאחת המגמות הזינה את האחרת או תרמה לתנאים שאפשרו אותה? שאלה זו

עולה מתוך דיונה של אריקונור (1999) בתנאים שבהם מדינת רווחה מוכנה לקחת על עצמה הגנה חקיקתית על נשים. אריקונור (שם) מעלה את האפשרות כי תהליכים מבניים רחבים הם המאפשרים או חוסמים את דרכה של תנועת הנשים להשפיע על מדיניות ציבורית.

התמודדות עם שאלה מרכזית זו מעלה כמה שאלות אינפורמטיביות ואנליטיות נוספות: 1. מה התרחש בשני העשורים הללו במסדרונות האדמיניסטרציה הציבורית? 2. מדוע העסקה באמצעות חברות כוח אדם היא הרעה בתנאי העבודה? 3. איזו אוכלוסייה מועסקת על-ידי האדמיניסטרציה הציבורית ואיזו אוכלוסייה נפגעת מהשינוי בתנאי העסקה? 4. מהי תנופת החקיקה בנושאי נשים ומהם תוצריה החברתיים? 5. כיצד הגיב השיח הציבורי בישראל לשינוי זה בתנאי העסקה? 6. אילו מאפיינים של השיח הציבורי בישראל יכולים להשפיע על תגובתו לשינוי? 7. מה משמעותו של התיקון לחוק העסקה דרך חברות כוח אדם לנשים ולמציאות הדואלית הנדונה?

הטיפול בשאלות אלו נעשה מתוך פרספקטיבה ביקורתית והצבעה על תהליך של השתקה, המתבסס על היעדר נתונים ועל היעדר חובת דיווח; על מראית עין חוקית; על החלשת האיגודים המקצועיים ועל האדרת הקטגוריה של נשים מצליחות בשיח הציבורי. הדיון מתבסס על ההנחה כי בחסותם של תהליכי השתקה רבים משתנה בהדרגה ובהתמדה מדינת הרווחה הישראלית ולובשת אופי דואלי המבחין בין קטגוריות של נשים. האוכלוסייה המוגנת בהסכמים קיבוציים ובתנאי העסקה, המבטיחים את זכויותיהם האזרחיות והחברתיות של המועסקים, הולכת ומצטמקת. בחסותם של תהליכי ההשתקה נסוגה מדינת ישראל ממחויבותה להבטיח את זכויותיהם החברתיות של אזרחיה, והיא מאבדת בדרך זו גם את אופיה הדמוקרטי. ישראל הופכת למדינת רווחה שבה תשלומי העברה נותרים עיקרון מארגן יחיד, ובכך מגדילה את שיעורי העוני ואת הפגיעה המתמדת באוכלוסיות חלשות בכלל, ובנשים בפרט. המאמר מנסה לתמוך בטענה כי המאבק על זכותן של נשים לעבוד בתנאי העסקה מוגנים בפני עוני חיוני להגנה על מעמדן של נשים עובדות בישראל.

---

מה התרחש בשני העשורים האחרונים במסדרונות האדמיניסטרציה הציבורית?

---

התכנית הכלכלית של שנת 1985, שהייתה עתידה להתמודד עם משברי האינפלציה והעלייה המתמדת בהוצאות הממשלה, אילצה את משרדי הממשלה לקצץ במידה

משמעותית את כוח האדם ולהגביל גיוס עובדים חדשים. משרדי הממשלה, יחידות הסמך והארגונים הנלווים אליהם לא יכלו לעמוד בדרישות אלו בתקופה של גלי העלייה הגדולים מחבר העמים שלמעשה יצרו עומס על מערכת השירות הציבורי. בהקשר זה אומץ פתרון ההעסקה הגמישה שהחל מתפתח בעולם העסקי והיצרני כתגובה לשינויי ביקוש ותנודות שוק. הפתרונות התעסוקתיים בדמותן של חברות כוח אדם וחברות קבלניות נראו יעילים, בייחוד משום שעובדת חברת כוח אדם איננה נמנית עם מצבת כוח האדם של המשרד, ומשום שההוצאות עליה יוצאות מתקציב הוצאות מיוחדות לפרויקטים ספציפיים, מעין קופה קטנה המיועדת להוצאות שונות, ואינן מופיעות בהוצאות כוח האדם של המשרד. התהליך החל בהחלפת עובדי ניקיון ומגישי תה והתרחב בהדרגה גם למקצועות פקידותיים שונים. כיום, מועסקים בדרך זו במשרד העבודה והרווחה אפילו מפקחים וקצינות מבחן. העסקה בדרך זו חוסכת עלויות עבודה, מאפשרת למדינה להציג נתוני התייעלות ויוצרת חיץ בינה לבין העובדת באמצעות אי-הכרה בקיומם של יחסי עבודה ביניהם. פרקטיקה זו של "עקיפת תקינה" התמסדה והייתה מקובלת במשך כחמש-עשרה שנים.

חוק ההעסקה דרך חברות כוח אדם שנחקק בשנת 1996 מאפשר להעסיק עובד ללא הגבלה, כתנאי שהחברה חתומה על הסכם קיבוצי עם ההסתדרות (בהמשך יידון תיקון החוק שהגביל אפשרות זו). מכאן שהבסיס החוקי לתנאי העבודה הוא ההסכם הקיבוצי של חברת כוח האדם עם ההסתדרות, המרוקן, לעתים, את החוק ממשמעותו, בייחוד בנושא זמניות ההעסקה. מכיוון שמרבית חברות כוח האדם חתומות על הסכם קיבוצי כזה, הפקידות הזמניות מועסקות במשרדים השונים שנים רבות.

בדרך זו הפכו השירות הציבורי והארגונים הנתמכים על-ידי המדינה, כגון, אוניברסיטאות, מועצות מקומיות ומועצות שיתופיות למיניהן, לצרכן מספר אחד של חברות כוח אדם. כ-61 אחוזים מעובדי חברות אלו הועסקו ברבעון הרביעי של 1999 במגזר הציבורי (פפרמן, 2000).

העסקת עובדי השירות הציבורי דרך חברות כוח אדם, בהיקף כזה, ייחודית למדינת ישראל, והיא שימשה כצורת העסקה קבועה עד שנת 2002. לשם השוואה בארצות-הברית, בצרפת, בגרמניה ובבריטניה אין בשירות הציבורי עובדים של חברות כוח אדם. בשאר ארצות המערב אחוז עובדי החברות נע מ-2% (יפן), 6% (הולנד), עד 10% (פורטוגל) (Amuedo-Dorantes, 2000).

מנתוני הרשות לתכנון כוח אדם בישראל לשנת 1999 עולה כי 51.2% מהמועסקים דרך חברות כוח האדם מועסקים בחברה 13 חודשים ומעלה, כלומר מעל לשנה (פפרמן, 2000). נדיב (2001) מוסיפה כי נשים שוהות זמן רב יותר במערכת — 20.7 חודשים לעומת ממוצע של 17.2 חודשים אצל הגברים. עוד טוענת

נדיב (שם) כי העובדים במגזר הציבורי שוהים במערכת יותר מהעובדים במגזר הפרטי – 26.2 חודשים לנשים ו-13.8 חודשים לגברים.

סיפורה של אילנה לוינגר שגונה במפורש על-ידי השופטת ברק מבהיר את התהליך שהתרחש במסדרונות האדמיניסטרציה הציבורית (ברק, 2000). לוינגר עבדה כעשרים שנה במשרה פקידותית לא פרופסיונלית במגזר הציבורי, אך פורמלית הוגדרה כמועסקת דרך חברות כוח אדם שונות. בפסק דינה הסבירה השופטת ברק כי אילנה לוינגר הועסקה במכון לאמצעי הוראה שבמשרד העבודה והרווחה כעשרים שנה כמוזכירה וקלדנית החל מסוף 1979. העסקתה החלה באמצעות חברת כוח אדם "תגבור". בתום שלושה חודשים הועסקה לוינגר דרך משרד העבודה והרווחה אחת-עשרה שנים בהסכם שבו הוגדרה, נותנת שירותים, הפועלת "כבעל מקצוע עצמאי המעניק את שירותיו על בסיס קבלני". בהמשך מסבירה השופטת כי לאחר אחת עשרה שנים התעורר חשש אצל גזברית משרד העבודה כי מתקיימים יחסי מעסיק-מועסק בין העובדת למדינה. לפיכך נאמר לעובדת "שמסיבה זו המשך העסקתה יעשה באמצעות חברת כוח אדם" מאז ועד להפסקת עבודתה לאחר כתשע שנים שולם לעובדת שכרה באמצעות חברות כוח אדם שהתחלפו תכופות.

מפסק הדין ניתן ללמוד כי חיפוש דרכים עוקפות תקינה במגזר הציבורי החל כבר בשנת 1979, והוא איננו רק בתחום המחויבות לעובדת. אנשי משרד העבודה והרווחה, האחראים על אכיפת משפט העבודה, חיפשו במהלך שנים אלו פתרונות שיאפשרו להם להעסיק את לוינגר מבלי לנהל עמה יחסי מעסיק-מועסק. עוד נכתב בפסק דינה של ברק בעניין לוינגר: "בקונספציה של עובד זמני ללא הגבלת זמן יש סתירה מגיה וביה". לפי הערכה, סתירה זו מתקיימת לפחות אצל 40,000 נשים במגזר הציבורי.

בעבר, כאשר נותחו תהליכים בשוק העבודה, הצביעו חוקרים על קיומו של מבנה דואלי בשוק העבודה (גרינברג, 1996). מבנה זה מבחין בין קבוצת מעסיקים המבטיחה זכויות אזרחיות-חברתיות רחבות לעובדיה לבין מעסיקים פרטיים, קטנים בדרך כלל, המקיימים תנאי העסקה גרועים. האחרונים מתגמלים את עובדיהם בצמצום ומנצלים את היעדר ההזדמנויות האלטרנטיביות בשוק העבודה. עם נכנס מבנה דואלי זה לתוך מקומות העבודה, וניתן למצוא אצל אותו מעסיק תנאי עבודה ראשוניים בעבור מקצת העובדים ותנאי עבודה שניוניים בעבור חלק אחר של העובדים.

מעסיקים רבים מעודדים פלישה של תנאי שכר שניוניים לשורות עובדיהם, ולמעשה הם מעוניינים בהתרחבות התופעה כדי להפחית עלויות (Herer & Harel, 1998). לדעת גרינברג (1996), זהו המלכוד הגדול של העוני. העוני מנציח את עצמו

מפני שהמעסיקים (במקרה זה המדינה) מעוניינים לקיים שוק עבודה שניוני. שוק זה מהווה אפשרות תעסוקתית יחידה בעבור אוכלוסיות חלשות שהמרכזית שבהן הן הנשים (Zeytinoglu & Muteshi, 2000).

## מדוע העסקה דרך חברות כוח אדם היא הרעה בתנאי העבודה?

הנתונים המעטים הקיימים על העסקה דרך חברות כוח אדם מראים חד־משמעית שהיא רלוונטית יותר לקבוצות אוכלוסייה חלשות – נשים, צעירים, מזרחיים ועולים (אחדות, סולה ואייזנבך, 1998). מסתבר כי ככל שחברת כוח האדם גדולה יותר, מספר הנשים שהיא מעסיקה גדל (אשכנזי, 2001). זאת משום שרווחיות העסקת נשים בהסדר זה נובעת ממיעוט מיומנותן הזוכות להכרה (Rogers, 2000). בשל מובחנות העיסוקים שכר נשים בחברות אלו נמוך מזה של הגברים המועסקים בהן. גם נדיב (2001) מציינת כי התפלגות השכר לפי מין מעלה כי הן שכירות והן העובדות באמצעות קבלני כוח אדם מרוכזות יותר בקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר בהשוואה לגברים.

לוח 1 מפרט את משמעות ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם, כפי שבא לידי ביטוי בפערי הזכאויות לתנאי העסקה בין עובדי חברות כוח אדם לבין עובדי מדינה.

לוח 1: פערי זכאויות לתנאי העסקה בין עובדי חברות כוח אדם לבין עובדי מדינה\*

זכאות	עובדי חברות כוח אדם	עובדי מדינה
1. דירוג שכר	דירוג שווה לכלל העובדים לפי שכר שעה ושכר יומי.	דירוגי שכר מקצועיים לפי תחום ורמת אחריות.
2. ימי מחלה	אין תשלום מלא בעבור 3 ימי המחלה הראשונים.	תשלום מלא בעבור ימי מחלה (הצהרה).
3. תנאי עבודה	ברמה מצומצמת.	ברמה מורחבת ומשתנה.
4. ותק	קידום מזערי בתום 6 שנים.	קידום וותק מדי שנה.
5. קידום	אין אפשרות להתקדם ולשנות תפקיד באותו משרד.	יש אפשרות להתקדם (מכרזים פנימיים) בהתאם ליכולת ולאפשרויות המקצועיות.

\* הפערים 1–15 ניתנו ממקור בכיר במגזר הציבורי, והפערים 16–29 ניתנו מאילנה ברטוב, מנהיגת מאבק הקלדרניות.

הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל

זכאות	עובדי חברות כוח אדם	עובדי מדינה
6. חופשות מרוכזות	אין חופשה מרוכזת בהסכם. (כעת סגירת משרדי הממשלה בסוכות ופסח הם נפגעים.)	הסדר לחופשות מרוכזות. ניכוי חלקי של ימי החופשה.
7. קייטנות	אין פיצוי כספי או הסדר לטיוע במימון קייטנות בחופשות.	הסדר לעובדי מדינה לסבסוד קייטנות.
8. חופשת לידה	אין חובה לתפקיד זהה או באותה רמה.	יש חובה לשמור את התפקיד.
9. מבחני נציבות המדינה	מחויבים לעמידה במכרזים חיצוניים בלבד.	רשאים לגשת למכרזים.
10. שכר עידוד	אין זכאות לפרמיות מוגדלות לשכר.	זכאים לשכר עידוד ולפרמיות מוגדלות (לעתים על חשבון עובדי קבלן).
11. הפליה ויחס מזלזל	חלוקת עבודה לא צודקת בין קבועים לעובדי קבלן.	עובדי השירות הממשלתי נהנים מהעדפה בעומס העבודה והתנאים.
12. ביגוד	אין זכאות לביגוד.	זכות שנתית לקצובת ביגוד.
13. קרן השתלמות	אין הפרשה לקרן השתלמות.	זכאות לקרן השתלמות.
14. הלוואות	אין הסדר הלוואות.	הסדר הלוואות ומענקים – בנק יהב
15. פיטורים	הודעה ללא התרעה מוקדמת על הפסקת עבודה.	מו"מ והודעה מראש על הפסקת עבודה לזמניים.
16. הפחתת שעות עבודה לאם עובדת	אין זכאות.	זכאות לשעת עבודה פחות ביום לאם לילד בן פחות משנה.
17. חופשה בעת היריון	אין זכאות.	זכאות להיעדרות של 40 שעות בשל טיפול רפואי.
18. פדיון חופשת מחלה	אין זכאות.	יש זכאות.
19. פנסיה תקציבית	מפרישים משכרם לפנסיה וזכאים להסדר רק לאחר 18 חודש.	זכאות לפנסיה תקציבית ללא הפרשה מהשכר.
20. שכר קבוע	אינם יכולים לקבל שכר בחגים.	השכר בחגים לא נפגע.
21. הרצאות אש"ל	אין זכאות.	יש זכאות.
22. עבודה בשבתות וחגים	שכר רגיל.	תוספת של 125%–200% לשעת עבודה.

אורלי בנימין

זכאות	עובדי חברות כוח אדם	עובדי מדינה
23. תוספת כטנות	אין זכאות.	100% מהשכר תמורת כטנות ותוספת משמעותית על קריאת פתע.
24. דמי הבראה	אינם מצליחים לצבור ותק לצורך זכאות לדמי הבראה. כשכן מצליחים, זכאים לפחות ימים.	זכאות לימי הבראה בתשלום.
25. ימי בחירה	אין זכאות.	זכאות לשני ימי בחירה בשנה.
26. אחזקת רכב	אין זכאות.	זכאות לביטוח רכב, קילומטרי, הוצאות דלק, חידוש רישון הרכב ורישון הנהיגה.
27. הפחתת שעות לקראת החגים	אין זכאות.	מקובל להפחית שעות עבודה לקראת החגים וכימי חול המועד.
28. ביטוחים	רק ביטוח לאומי.	זכאות לביטוחים נוספים.
29. הטבות	אין זכאות.	השתלמויות, היעדרות לצורך לימודים, השתתפות בהוצאות שכר לימוד, פיצויים מוגדלים, הנחות למופעי תרבות.

מהלוח עולה כי שתי נשים בעלות אותה רמת השכלה ואותו ניסיון מקצועי, הממלאות אותו תפקיד באותו מקום עבודה, אינן בעלות זכויות זהות. עובדת המדינה זכאית לכל ההטבות, ועובדת חברת כוח האדם איננה זכאית להן.

הנסיגה של המעסיק הממשלתי מתנאי עבודה מוגנים יוצרת, לעתים, תנאי עבודה קשים במיוחד. לדוגמה, ביחידת סמך של משרד האוצר, שע"מ, הותקן שעות עבודה שמנה את זמן עבודתן של קלדניות חברות כוח אדם. השעות הפסיק למנות בכל רגע שבו המקשים לא הופעלו. כל בירור טעות, כל יציאה לשירותים, משמעותם הייתה זמן עבודה שאין משלמים עליו. לאחר כשנתיים, בעקבות מאבק הקלדניות, הופסקה הפעלתו, אך תקנים לקלדניות לא הושגו.

משמעותו של הפיחות המתמשך בזכויותיהן של עובדות חברות כוח אדם היא צמצום משמעותי בחיסכון לפנסיה (חברת כוח אדם אינה חייבת להפריש לעובד קרן פנסיה לפני שמלאו 18 חודש לעבודתו בחברה). אם המשרד או הארגון החליפו את חברת כוח האדם, כפי שקורה לעתים, מניין החודשים הנדרשים להפרשה מתחיל, לעתים קרובות, מחדש.



נוסף על כך עובדות חברות כוח אדם סובלות במיוחד מתקנה המכונה 'תקופת המתנה'. לפי תקנה זו, העובדת איננה זכאית לשכר, ואף לא לדמי אבטלה, במשך שלושה חודשים, אם עבודתה הופסקה וחברת כוח האדם אינה מודה שאין לה מקום עבודה חלופי בעבור העובדת. חברת כוח אדם שאינה מודה שאין לה מקום עבודה חלופי דוחה באופן משמעותי את הצורך לשלם לעובדת פיצויי פיטורין. רדאי (1998) ניתחה הסכמים קיברציים עם חברות כוח אדם והדגישה את התחום האפור הרחב המאפשר לחברות לנכות ניכויים שונים ממשכורותיהן של המועסקות. עובדת בעלת תואר ראשון במדעי הרוח שהועסקה מעל שלוש שנים במשרד החינוך והייתה חברת 'כוח' (ארגון לעובדי חברות כוח אדם הפועל בחסות עמותת קו לעובד) אמרה בריאיון שקיימתי עמה:

כבר בחודשים הראשונים להעסקתי, למדתי, שאני מוכרחה, לבדוק את התלוש. שמתי לב, כי מדי פעם חלות 'טעויות' [בנקודה זו הביעו פניה, שאין היא מאמינה שהיו אלו טעויות] בחישוב השכר והניכויים. ה'טעויות' האלה אף פעם לא היו לטובתי. פה ניכו לי יותר מדי לטובת מס כזה ושם ניכו לי יותר מדי לטובת קרן אחרת. הדבר חזר על עצמו חודש אחרי חודש. התחלתי להיכנס לתכתובות אינסופיות עם 'תגבור', החברה שאז הייתי מועסקת דרכה, כדי לנסות ולקבל את הכספים בחזרה. בסופו של דבר, אכן הצלחתי להשיג את רוב הכספים שנוכו ב'טעות'. אבל תחשבי בעצמך, לכמה עובדים יש יכולת לזהות את ה'טעויות' האלה? לכמה עובדים יש מיומנויות, סבלנות וכוח לעמוד על זכותם לקבל את הכסף בחזרה?

משמעותן של טעויות אלו היא הזרמת שקלים רבים לכיסן של החברות. גלין (2001) מבחינה בין דגם אותנטי של חברות כוח אדם המתחייבות לספק פתרונות ולאייש משרות לבין דגם מתווך המאפשר נסיגה מיחסי מעסיק-מועסק ומכונה על ידיה pay-rolling. פעילותו של דגם זה מתקרבת לסחר בכוח עבודה כבסחורה, שבן-ישראל (1999) מזהירה מפניו. המעסיק הציבורי נוטה להעדיף חברות כוח אדם מדגם ה-pay-rolling הזוכות במכרזים בשל הצעותיהן האטרקטיביות. דו"ח מבקר המדינה (1999) מרמז על בעייתיות זו. מראיונות עם מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי עולה כי רק מיעוטם מפקחים על תנאי ההעסקה ועל תלושי השכר שחברות כוח האדם מספקות.

בהרעת תנאים זו ניתן לראות גם התממשות של מסמך המוצג על-ידי מרגלית (1995). המדובר במסמך רשמי של לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים 'עמדות לשכת התיאום בנושא עבודה, מדיניות השכר, הסכמים קיברציים, חקיקת עבודה, ביטוח פנסיוני'. לדעת מרגלית (1995), אלה מטרות המסמך:

1. להפקיע את המו"מ על השכר מידי מוסדות ההסתדרות ולהעבירו למפעלים

השונים ולאחריותם של מנהלי המפעל בהתאם לצורכי המפעל, ליכולתו ולתנאי השוק המשתנים.

2. לשנות את חוקי העבודה, כך שיתאימו לצורך להקטין עלויות עבודה, להגמיש ולשנות את זכויות העובדים שנקבעו בהסכם הקיבוצי.
3. לרסן את כוחם של הוועדים (שלא דרך חקיקה).

גם אם המסמך לא קיבל תוקף חוקי, התרחשו בינתיים תהליכים שאפשרו ליוזמי לקדם את מטרותיהם בדרך חלופית. חשיבותו של המסמך לענייננו הוא תוכנו של הסעיף השני המתייחס להגמשה. ה"הגמשה" מתייחסת להעסקה באמצעות חברות כוח אדם ודרך קבלנים. העסקה זו, בצורה שבאה לידי ביטוי כעקיפת תקינה בשירות המדינה ובארגוני המגזר הציבורי האחרים, היא אחד הביטויים החזקים ביותר לאופן שבו הצליחו הארגונים הכלכליים לממש את מטרותיהם. הרעת תנאי העסקה בהקשר זה מתבררת כחלק מאינטרס מוצהר של קבוצת כוח שלקחה על עצמה לכרסם בחלותם של ההסכמים הקיבוציים.

לכרסום בחלותם של ההסכמים הקיבוציים חשיבות מיוחדת כשהמדובר בנשים. ההסכמים הקיבוציים כללו מגוון זכויות מוגנות ואפשרו לקבוצות רחבות של עובדים להבטיח את נגישותם לשירותים חברתיים כדירור, חינוך ובריאות. בייחוד הודגשו בהסכמים זכויות הפנסיה שנועדו לשחרר את המדינה מתלות במנגנוני רווחה לגיל השלישי. בחוזים קיבוציים אלו שולבו כמה הגנות ספציפיות לנשים שהתבססו על הנחת 'האם העובדת'. לפי יזרעאלי (1992, Izraeli), משמעותה של הנחה זו היא שהאחריות על המשפחה מוטלת על האם. החברה המחויבת למשפחתיות מעוניינת לאפשר לאם לעמוד בתביעות המשפחתיות, ולכן היא נותנת תוקף לקדימותן של התביעות המשפחתיות מול תביעותיהם של מקומות העבודה. בדרך זו מוסד מקומן של נשים כמפרנסות משניות, אך למעמד זה היו השלכות בעייתיות אחדות, בייחוד בתחום הסיכוי להשוות את שכר הנשים לשכר הגברים. ההגנות אפשרו לנשים ללדת בלי לאבד את זכויותיהן במקום העבודה, הסדירו בעבורן חופשת לידה מוגנת וזכות לשעות עבודה מקוצרות בתקופת ההיריון ובזמן היותן אימהות לתינוקות. מעסיקים לא מעטים, במיוחד במגזר הציבורי על החברות השונות הנסמכות עליו, הפכו תומכים חשובים במשפחות ובחיים המשפחתיים, ואימהות שנתקלו בבעיות למצוא טיפול לילדיהן קיבלו חופשות ללא תשלום, מבלי לחשוש למקום עבודתן ולזכויותיהן השונות. בדרך זו יכלו נשים להיכנס לשוק העבודה של המגזר הציבורי במשרה מלאה, ועם הזמן הוטבה נגישותן למשאבים שונים גם אם שכרן היה נמוך יחסית לזה של גברים.

## איזו אוכלוסייה מועסקת באדמיניסטרציה הציבורית ואיזו אוכלוסייה נפגעת מהשינוי בתנאי ההעסקה?

שטייר ולוין (2002) מראות בממצאיהן כי עבודת נשים היא דרך חשובה להיחלץ מעוני, הן במשפחות שבראשן עומדות נשים והן במשפחות שבראשן עומד זוג. הדבר נמצא נכון גם בעבור נשים המועסקות במשרות חלקיות. החוקרות העוסקות בקשר בין תעסוקת נשים לעוני בישראל אינן דנות בהבדלים בין נשים ביחס לתנאי העסקה, אך מעבודתן עולה כי עבודתן של נשים משכילות תורמת משמעותית להכנסות של התא המשפחתי. השאלה הנשאלת היא מה קורה בשוק העבודה לנשים שהשכלתן בסיסית ולא פרופסיונלית?

ניתן לחלק את העובדים במגזר הציבורי בישראל לשלוש קטגוריות: מי שמועסקים בחוזה אישי, לעתים קרובות אלו עובדים בכירים יחסית; מועסקים בעלי תקן המוגנים בקביעות ובחוזים קיבוציים; ומועסקים דרך חברות כוח האדם. הדיון במאמר זה איננו מתייחס לקטגוריה הראשונה של העובדים הבכירים אלא לפקירי המנהל הציבורי. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998), כ-100,000 עובדים מועסקים במקצועות הפקידות והמנהל במגזר הציבורי. 75% מהם נשים. 75,000 נשים אלו הן כ-8% מכלל הנשים שבכוח האדם האזרחי (נכון לשנת 1998 עמד מניין הנשים על 913,600), ו-55% מהן ממוצא מזרחי. חשיבותן של משרות האדמיניסטרציה במגזר הציבורי היא שהן פותחות חלון הזדמנויות לנשים בעלות השכלה תיכונית או תואר ראשון כללי. בעבור נשים אלו הזדמנויות תעסוקה אחרות מועטות יחסית.

בישראל מספר המזרחיים בקרב אזרחים שסיימו 12 שנות לימוד ויצאו לשוק העבודה, גדול בכל שנה כ-30,000 ממספר האשכנזים (מבלי למנות בהם את העולים מחבר העמים) היוצאים לשוק העבודה ברמת השכלה זו. הקשר בין מוצא עדתי מזרחי לבין רמת השכלה בסיסית של 12 שנות לימוד או תואר ראשון כללי לא נחלש עם השנים למרות שינויים מבניים שונים שהדיון הנוכחי אינו עוסק בהם. האפשרויות התעסוקתיות העומדות בפני נשים הנמנות עם קבוצת האוכלוסייה בעלת הישג השכלתי זה מצומצמות למדי. לפיכך, אני טוענת כי ההרעה בתנאי ההעסקה בנתיב תעסוקתי זה היא פגיעה ספציפית באוכלוסייה ספציפית: אוכלוסיית הנשים בעלות ההשכלה הלא פרופסיונלית שהן מזרחיות והן המועסקות הפוטנציאליות במשרות האמורות. לחלקן משמש הצבא אמצעי לרכישת ניסיון מקצועי, אחרות מגויסות למקצועות הסיעוד, ויש מי שהצליחו בעזרת קורסים קצרי-טווח לרכוש מיומנויות לעבודה בחשבונאות, בעיסוקי משרד אחרים ובטכנאות זוטרה.

את כוח האדם הנשי בקבוצה זו כינה ברורמן (Braverman, 1974) עובדות הצווארון הורוד, משמע, פקידות, קלדניות, מזכירות ומרכזניות. גם במקומות אחרים בעולם אוכלוסייה זו היא בעלת אפיונים מעמדיים וגזעיים/אתניים חלשים יחסית, ולפיכך היא חשופה יותר להרעת תנאי העסקה. הרעה כזו מתרחשת עם המעבר להעסקה דרך חברות כוח אדם וקבלנים (Zitenoglu & Muteshi, 2000).

המדינה, המעסיק הישיר של עובדי המדינה והמעסיק העקיף במגזר הציבורי, סיפקה מאז שנות השישים, אבל בעיקר בשנות השבעים, בסיס של יציבות כלכלית ונתיב ניעות מרכזי בעבור עובדי המגזר הציבורי, החברות הממשלתיות והחברות הממשלתיות למחצה. המקצועות הללו אפשרו לנשים רבות פרנסה, שהכנסתה נמוכה, אמנם (עפרוני, 1997) אך תנאיה מיטיבים. כך התבססו משפחות רבות, בעיקר משפחות מזרחיות. עם עובדי המגזרים הללו נמנו גם עובדות הניקיון והמזוננים אשר זכו לתנאי עבודה בסיסיים מגוננים על אף נתוני ההשכלה הנמוכים.

כאמור, החל משנות השמונים התבססה במגזר הציבורי צורת העסקה חדשה, העסקה ללא תקן וללא תנאי עבודה נאותים. מהן משמעויותיה של נסיגה זו מיחסי מעסיק-מועסק?

אם ניקח בחשבון את העובדה כי המגזר הציבורי והחוזים הקיבוציים המיטיבים היו בסיס לניעות בעבור עובדות אלו, תהיה המסקנה כי התהליך הנדון חוסם וסוגר את מסלולי הניעות שהיו חיוניים דווקא לקבוצות החלשות, וכייהוד לנשים. בתהליך זה של התחזקות העסקה ללא תקן בתנאי העסקה לא מוגנים נחסמת בפני העובדות החלשות ביותר כלכלית והשכלתית, הדרך לתנאי עבודה מוגנים, שאפשרו לשנתונים קודמים מאותו מיקום חברתי לעבוד במשרה מלאה ובמקביל לגדל משפחה. הפגיעה העיקרית בנשים אלו היא הפגיעה בעתידן כשתגענה לגיל השלישי. הגבלת זכויותיהם לתמיכה פנסיונית תגרום לכך שמצוקתן הפיננסית תהיה רבה, והן יגדילו משמעותית את מעגלי העוני בישראל.

משמעותה של מדיניות זו של העסקה ארוכת-טווח בתנאי העסקה פוגעניים היא שמדינת הרווחה הישראלית מעדיפה לתמוך בענף חברות כוח האדם. לפי הנדלס (2001), במהלך שש השנים האחרונות גדל מספר חברות כוח האדם בישראל ב-70% כשאלפי עובדות חברות כוח האדם המועסקות במשרות לא פרופסיונליות במגזר הציבורי, והעובדות שיתקבלו אחריהן, איבדו לא רק בסיס הכנסה יציב אלא גם את התנאים הנלווים שהיו חיוניים בעבורן ואפשרו להן להתמודד עם עולם העבודה ועם לחציו מחד גיסא, ועם צורכי משפחותיהן, מאידך גיסא. אם תנאי העבודה המגוננים והיציבות התעסוקתית היו כבשת הרש של נשים אלו, נסיגת המדינה מיחסי מעסיק-מועסק והעסקת נשים באמצעות חברות כוח אדם היא בבחינת גזל כבשת הרש.

## מהי תנופת החקיקה בנושאי נשים ומהם תוצריה החברתיים?

באותן שנים בדיוק, החל משנת 1985, התנהלה בישראל מערכת יחסים נוספת בין הנשים למדינה, ובתוך כעשר שנים נחקקו כמה חוקים משמעותיים שתכליתם להגן על נשים בכלל, ועל נשים עובדות בפרט. בהתאמה עם תהליכים גלובליים רחבים יותר שהתרחשו גם במדינות אחרות (Berkovitch, 1999), הדגישה מדינת ישראל באמצעות חקיקה מקיפה את מחויבותה לשוויון בין המינים: החוק לשוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ט-1988; החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; אשורר אמנת האו"ם בשנת 1991 על ביטול כל צורות ההפליה נגד נשים; החוק לשכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996; החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998; חוק הרשות הממלכתית לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998; והתיקון לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 המתיר לאב לקבל חלק מחופשת הלידה. כמו כן הועלה נושא שילובן וקידומן של נשים בשירות הציבורי. בתיקון 7 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשכ"ט-1959 נקבע העיקרון שיש לתת ייצוג הולם לנשים, ונציב שירות המדינה הוסמך להתערב במרכז "ככל שניתן, ובנסיבות העניין" להשגת יעד זה, כולל שימוש בהעדפה מתקנת. העדפה מתקנת נקבעה גם כעיקרון מקובל להבטחת ייצוג נשי בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות והציבוריות.

לחקיקה זו עשויות להיות השלכות חברתיות מגוונות. תוצר ישיר, יחסית, הוא ביסוס תדמיתה של ישראל כמדינה מערבית מתוקנת המתקדמת לקראת שוויון בין המינים. תוצר אחר, עקיף יותר במהותו, הוא האפשרות שהחקיקה החדשה, בייחוד זו הנוגעת לתנאי העסקה, תיצור בשיח הציבורי מעין מובן מאליו חדש, שלפיו ישראל היא מדינת חוק מערבית מתקדמת שבה עולות נגד נשים מטופלות במסגרת החוק. תוצר נוסף, עקיף עוד יותר, הוא דימוי ציבורי שעוול או בעיה חברתית, בייחוד נגד נשים, מוכר ככזה גם על ידי המערכת המשפטית.

החקיקה החדשה על מרכיביה השונים אפשרה את פנייתה של אליס מילר לבג"ץ בעניין הגשת מועמדותה לקורס טיס. פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק בעניין חיוקה תוצר חברתי של דימוי ציבורי שעוול או בעיה חברתית נגד נשים מוכרים על ידי המערכת המשפטית ומטופלים על ידה. המסר שעלה מהפסיקה הוא שהמערכת המשפטית יוצאת נגד עוול ואי-צדק הנגרם לאישה. הפרסום הנרחב להתפתחויות עוקבות, כגון השתתפות חיילת בקורס חובלים או סיום קורס טיס בהצלחה על-ידי חיילת, מחזק מסר זה.

החקיקה עשויה להתפרש גם כהגנה על נשים וכשמירה על זכויותיהן. אם פרשנות זו אכן משתרשת, היא משמשת בסיס לתוצר חברתי נוסף, המובן מאליו החברתי, שבו

מתקיימת ההנחה שעוול כלפי נשים מטופל בבית המשפט ומה שאינו מטופל בבתי המשפט איננו עוול.

האם לתנופת החקיקה היו השלכות חברתיות בעלות משמעות להתנסויותיהן של נשים? יש הסבורים כי החוק נגד הטרדה מינית (ראו דיון אצל קמיר, 1997) הוא החוק בעל ההשלכות החברתיות הרבות ביותר, בשל התייחסותו הישירה ליחסי כוח בין גברים לנשים.

החוק לשוויון הזדמנויות בעבודה שנחקק בשנת 1988 דורש ממעסיקים פוטנציאליים להימנע מהעדפת גברים בגיוס עובדים ובחיפוש עובדים דרושים, ברם האופי של המשרות הלא פרופסיונליות במגזר הציבורי מנטרל את הרלוונטיות של חוק זה. עפרוני (1997) מראה כי האפשרות לשמר את ההשתכרות במשרות אלו ברמת שכר המינימום קשורה להגדרתן כהכנסה משנית, כלומר, אין ציפייה שמפרנסים ראשיים יפנו למשרות בתחומי הפקידות, הסיעוד והטכנאות הזוטרה. לעומת זאת, חוק זה רלוונטי מאוד וקריטי לסיכוייהן של עובדות פרופסיונליות להשיג משרות ראויות. ואולם שמיר ושטראי (1996) מצביעים על הקשיים הנערמים בדרכה של אישה המנסה לתבוע לעצמה שוויון הזדמנויות על בסיס חוק זה.

חוק שכר שווה לעובד ולעובדת נחקק בשנת 1996 (שהיא, בדרך מקרה, גם שנת חקיקתו של החוק המסדיר העסקה באמצעות חברות כוח אדם). בן-ישראל (1999) מצביעה על הבעייתיות של חוק זה בשל מורכבות ההשוואה המצמצמת מאוד את האפשרות להפעילו ולהישען עליו כשתובעים שיפור בתנאי עבודתן של עובדות. אי-הרלוונטיות שלו למשרות הלא פרופסיונליות במגזר הציבורי נובעת משתי דרישות של החוק: "יועסקו על-ידי אותו מעביד" ו-"יבצעו את העבודה באותו מקום עבודה". הדרישה הראשונה, שהעובדות יועסקו על ידי אותו מעביד מגדירה חד-משמעית את כל המועסקות באמצעות חברות כוח אדם כחסרות הגנה מפני הפליה, שכן מעסיקתן נחשבת ישות משפטית אחרת מהגוף או המשרד שבעבורו עובדות הנשים. בן-ישראל (1999) מגדירה את החוק כלעג לרש. נוסף על כך, משרדי הממשלה השונים, חברות ממשלתיות שונות וארגונים שונים במגזר הציבורי, כולם נחשבים מעסיקים מובחנים ואף עובדות המחזיקות במשרה תקנית אינן יכולות להשוות את שכרן לאחרות או לאחרים בתפקידים דומים. גם הדרישה להעסקה באותו מקום עבודה מצמצמת את ההשוואות בין העובדות, ועובדות החשות מקופחות אף אינן יכולות להשוות עצמן לעובדות אחרות של אותו מעסיק בסניף אחר או בעיר אחרת.

מן הראוי לתת את הדעת על מידת האפשרות להסתייע בחוק לשאלת הביטחון בעבודה. ככל שעובדת בטוחה יותר במשרתה ובייחודיות של משאביה המקצועיים, יכולתה לתבוע את מעסיקה גדולה יותר. לדוגמה, עובדת שהגיעה למשרה ניהולית. לעומת זאת, מצבה של עובדת זמנית שונה. גם אם העסקתה נמשכת

שנים מספר ודמי פיטוריה אינם חלים על המעסיק שבחצרו היא מועסקת אלא על חברת כוח האדם, מעסיקתה, קשה להעלות על הדעת כי היא תוכל להסתייע בחוק להשוואת שכרה.

לאור מגבלות אלו של השוואה, שרק אחדות פורטו כאן, עולה האפשרות כי לחוק משמעות הצהרתית חזקה הרבה יותר מהמשמעות המעשית. לעניין האפשרות שבסיס חקיקה זו הוא הצהרתי יותר מאשר מעשי וקונקרטי רלוונטית העובדה כי עד היום טרם הוגשה אפילו תביעה אחת על בסיס חוק זה.

בעבודה נוספת, שעסקה בשאלת יישומה של חקיקה תומכת נשים בשוק העבודה הישראלי, העלה מאור (Maor, 1999) את השאלה איזו השפעה הייתה לתקנה למינוי ממונה על מעמד האישה במשרדי הממשלה? בעבודתו מראה מאור כי בדרך להפיכת התקנה לפרקטיקה ממוסדת נוטרלו ממנה מרבית משמעויותיה כתומכת נשים. נוסף על כך, הממונה מוגדרת כפועלת מטעם שירות המדינה, ולכן אינה מטפלת כלל בעובדות המועסקות דרך חברות כוח אדם, מפני שאינן עובדות מדינה.

תנועת הנשים בצורה שהתגבשה בארץ בשנות התשעים – שדולת הנשים, ועדות ציבוריות, ארגוני נשים וחברות כנסת הפועלות למען ביסוס השוויון בין המינים (מאור, 1997) – התמקדה עד עתה בסוגיית הפליית נשים על רקע מגדר. פעולתה מוסדה בהסכמה להפקיד את נעמת על טיפול בהפליה ואת המדור לעובדת השכירה בהסתדרות – על תנאי העסקה. להסכמה זו היו שותפות בתחילת שנות השמונים מאשה לובלסקי, מזכירת נעמת, ועליזה תמיר, ראש המדור לעובדת השכירה בהסתדרות. הפליה, לעניין זה, היא רק מניעת הזדמנות הניתנת לגברים, מנשים, או פגיעה ישירה בנשים.

האפשרות שדואליות בשוק העבודה תגרור פגיעה בתנאי העסקה בעיסוקי הצווארון הוורוד, נפלה בין הכיסאות ונותרה מחוץ למעגל הפעילות הפמיניסטית בארץ. במשך שנות ההתמסדות של העסקה ארוכת-טווח דרך חברות כוח אדם לא קמה בארץ קבוצה, שהצליחה להבהיר את ממד המגדר הכרוך בבעיה המעמדית והעדית של העסקה דרך חברות כוח אדם. לא נוצר שיתוף פעולה בין ארגוני הנשים ופעילות פמיניסטיות לבין ההסתדרות או ארגון חזק, המנסה להגן על ציבור עובדות זה, משום שהעסקת נשים בחברות כוח אדם לא הוגדרה כתופעה חוסמת ומדכאת נשים.

כך קרה שארגוני הנשים בישראל, למרות התעניינות גוברת בסוגיה מאז התיקון לחוק, ממשיכים למקד את טיפולם בסוגיות שעניין פריצת הגבולות של הנשים המצליחות, ואינם מתמקדים בתנאי העסקתן של נשים. מכך נובע שכאשר עולות על סדר היום הציבורי סוגיות הקשורות למקומן של נשים בעולם העבודה, אלו, בדרך כלל, סוגיות העוסקות בהבטחת המשך קידומן של נשים המועסקות כבר בשוק העבודה הראשוני.

## כיצד הגיב השיח הציבורי בישראל לשינוי בתנאי ההעסקה?

הדואליות המבנית, ההולכת ומתמסדת בשוק העבודה ובתוך מקומות עבודה ובאה לידי ביטוי בתנאי עבודה דיפרנציאליים לקבוצות עובדים מובחנות, מטופלת מעט מאוד בשיח הציבורי. כתבות בעיתונות העוסקות בפערים החברתיים ממעטות להצביע על הרלוונטיות של תנאי ההעסקה לדיון בעוני. גם כאשר חוקרים מעלים את האפשרות שהעוני בישראל עובר פרולטריוזיה, כלומר הופך להיות עוני של מועסקים, הם אינם מתייחסים לחלקן של חברות כוח האדם בתהליך הזה (לדוגמה, ביאור, 2001; זילוני, 2001).

היעדר שיח ציבורי בסוגיית הדואליות המבנית, ההולכת ומתבססת בחברה הישראלית, מונע מכמה השלכות בעייתיות להגיע אל תודעת הציבור. בן-ישראל (1999) מונה השלכות אלו בסיכום דיונה בסוגיית חברות כוח אדם. לדעתה, מיקור חוץ (outsourcing) של משאב אנושי מגביר את הקיטוב החברתי, מפני שהוא מאפשר לעקוף את סולמות השכר הקבועים בהסכמים הקיבוציים בשני הקטבים: א. באמצעותו מכשירים תשלום שכר עבודה גבוה יותר לעובדים בכירים. ב. הוא משמש דרך מילוט מהגבלות ההסכם הקיבוצי ומאפשר תשלום שכר עבודה נמוך יותר לעובדים שאינם נמנים עם הדרגות הבכירות. לדעתה, התוצאה המצטברת של שתי התופעות תפלו את אוכלוסיית העובדים לשלושה מעמדות: מועסקים בכירים, מועסקים בשוק השניוני ומובטלים קבועים. חלוקה זו מסכנת, לדעתה, את המשך האחוה החברתית הבנויה על תחושה של שוויון הזדמנויות. בן-ישראל (שם) מזהירה מפני פגיעה בתחושת הסולידריות החברתית ובנכונותם של פרטים בחברה להכיר באחריותם ההדדית.

במצב זה, כשנושא העסקה באמצעות חברות כוח אדם אינו מגיע לשיח הציבורי, ואין דנים בהשלכותיו הבעייתיות, ניתן לראות תהליך של השתקה. הנושא מודר מסדר היום הציבורי, ולכן מתחזקות ההגדרות הממסדיות-שלטוניות כלפיו, והוא נתפס כתופעה חברתית מובנת מאליה. הציבור הופך שותף או, לפחות, נתפס כשותף להגדרות הממסדיות-שלטוניות שאינן דורשות התייחסות.

הדיון בהשתקה ובהתעלמות של השיח ההגמוני מהתופעה נובע מדיונו של בართס (Barthes, 1972) במיתוסים חברתיים. פוגל ביזווי (Fogiel-Bijaoui, 1997) המתבססת על עבודתו של בართס סבורה שהשתקה נוצרת מעצם קיומו של שיח הגמוני בעל קווי מתאר מסוימים. לדוגמה, בשל דרך התייחסותו לסוגיות מגדר השיח ההגמוני מדיר מהשיח הציבורי שאלות קריטיות להבנת סדר המגדר בישראל. טיעון זה, המאפשר להפריד בין הפעילות הפמיניסטית בישראל לבין השלכותיה החברתיות, פותח אפשרות להציג טיעונים על מרכיבים נוספים של תהליך ההשתקה.



תהליך ההשתקה מחזק הנחות יסוד ביחס למושקת; הוא מתעלם או מתייחס במעורפל למושקת; הוא מחזק הגדרות ממסדיות-שלטוניות באמצעות חיזוק שיחים מצדיקים; הוא מצמצם למינימום את המידע המגיע לציבור על אודות המושקת; הוא מחליש את כוחם של זרמים חברתיים שהיו יכולים להציג הגדרת מצב אלטרנטיבית והופך את המושקת ללא רלוונטי, כביכול, בעבור קטגוריות חזקות בחברה. באמצעות תהליכים אלו ואמצעים נוספים, ספציפיים לסוגיות השונות, מתחזקת האפשרות שדין חברתי בסוגיה ייעדר מהשיח הציבורי, ומשמעותה הפוליטית של המדיניות הפוגענית או הבעייתית של הממסד כלפי קטגוריות חלשות בחברה תצטמצם.

אם כן, מדוע המערכת השלטונית בישראל נזקקת לתהליך השתקה? נראה, כי שני שיחים מרכזיים, המשמשים בסיסי לגיטימציה לפעולות ממשלתיות בישראל, עלולים להיחלש עם חשיפתה של תופעת ההעסקה של נשים לא פרופסיונליות במגזר הציבורי באמצעות חברות כוח אדם, ולפיכך, 'מומחים' (כלכלנים, משפטנים, פוליטיקאים ועיתונאים) המאמצים אותם מעודדים תהליכי השתקה. השיח האחד הוא ההגשמה הציונית המחויבת לדאוג לרווחתם של יהודים אזרחי ישראל, ותיקים ועולים, כחלק מהגשמת החזון הציוני. מציאות כלכלית-פוליטית, המחלישה ומרוששת דווקא שכבה חלשה שזקוקה לתמיכה ולקידום, אינה מתיישבת עם שיח זה. מציאות כלכלית-פוליטית זו סותרת בייחוד הצהרות על מחויבות לקליטת עלייה, כשמתברר ששיעור העולים המועסקים דרך חברות כוח אדם גבוה. השיח האחר הוא השיח הכלכלי הניאו-ליברלי המחויב להפרטה ולהגמשה של יחסי עבודה לטובת המשק כולו וליצירת צמיחה ופיתוח כולל לבעייתיה של החברה הישראלית. כשמתברר שההגמשה פוגעת באופן קריטי באוכלוסייה חלשה כל כך עדיף שתושקת כדי לשמור על הכוח של שיח זה.

---

### אילו מאפיינים של השיח הציבורי בישראל יכולים להשפיע על תגובתו לשינוי?

---

את תהליך ההשתקה יוצרים ארבעה מרכיבים, שבחלקם תומך הממסד: היעדר נתונים סטטיסטיים והיעדר חובת דיווח; מראית עין חוקית; החלשת האיגודים המקצועיים; והאדרת 'הנשים המצליחות'.

א. היעדר נתונים סטטיסטיים והיעדר חובת דיווח  
בהקשרים שונים כבר נטען שהמידע והנגישות אליו מעצבים משא ומתן פוליטי. כפי

שמכהירה עפרוני (1997), מעצבי המדיניות הציבורית בתחומי השכר וההעסקה במגנן המדינה מבססים, לעתים, את אסטרטגיות הפעולה שלהם על תמרונים ועל העלמת מידע. לפעמים, האיגודים המקצועיים נאלצים להשתמש ביועצים כלכליים משל עצמם, השולטים היטב בנתונים, אם ברצונם להגיע להישגים במאבקהם. תהליכי השתקה ניזונים מכל אמצעי המאפשר ומחזק חוסר שקיפות, מניפולציה והרחקה מהשיח הציבורי.

בדרך דומה חוסר המידע מעצב את המשא ומתן הציבורי על העסקה באמצעות חברות כוח אדם. על אף ששיטת העסקה זו החלה להתבסס כבר באמצע שנות השמונים, עד שנת 2000 לא הצליחו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי להכניס הבחנות רלוונטיות לקובצי הנתונים שלהן, שיאשרו להבחין בין עובדים של חברות כוח אדם לעובדים אחרים. פפרמן (2001) מראה בסקירתו כי קיימים נתונים שונים, אך אין דיווח על מספרם, תפקידם, משך העסקתם ומינם של המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. גם בן-ישראל (1999) קובלת על חסר זה.

בפנייה למנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי התברר כי לא די שרבים אינם מוסרים נתונים אלו, אלא הם אינם יודעים אותם. לפי דו"ח מבקר המדינה (1999), מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה אינם מעוניינים לפרסם ומסרבים להעביר את סדרי הגודל של ההעסקה, את שמות החברות שזכו במכרזים, את תנאי העבודה, את ההסכם הקיבוצי שחתמו עליו, את משך העסקה, את הדרגות ונתונים אחרים של המועסקים. בדרך זו מודרת מהשיח הציבורי העובדה כי מרבית המועסקים דרך החברות הם נשים. פרסום היקף התופעה מאיים, כנראה, על הממונים, ובחסות ההשתקה נמשך העיוות באין מפריע.

צמצום המידע לציבור מעלים או משתיק את ממד המגדר, ויש לו תפקיד עיקרי באיטיות התגובה הציבורית. גם הפעילות הפמיניסטיות אינן מודעות למספרן הרב של הנשים המועסקות דרך חברות כוח האדם, ולפיכך הן ממעטות להתייחס לתופעה זו.

## ב. מראית עין חוקית

העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם מוסדרת באמצעות חוק שהתקבל בשנת 1996, ועד לאחרונה גם ההסתדרות פרשה עליו את חסותה בשל אינטרסים שונים שלא כאן המקום לפרטם (אשכנזי, 2001). רדאי (1998) בחנה את ההסכמים הקיבוציים בין ההסתדרות לחברות כוח האדם, שנחתמו בעקבות תיקון לחוק, ביקרה אותם ביקורת נוקבת, וטענה כי הם מסדירים גזילת זכויות אזרחיות ממי שזוקקים להן ביותר. רדאי (שם) טוענת כי דגם העסקה זה הוא מבנה חברתי-משפטי אשר יעילותו מותנית בשיתוף פעולה בין הגורמים ביחסי העבודה לבין הממסד המשפטי. בישראל כל הגורמים שיתפו פעולה ופרשו חסות על דגם

העסקה באמצעות קבלני כוח אדם. דגם זה, לטענתה, יחיד במינו בעולם בלגיטימציה הממסדית (מדינה, מעסיקים והסתדרות) הניתנת למנגנון השולל מהעובדות תנאי עבודה נאותים והעסקה ארוכת-טווח, ובתוך כך פוגע קשות במושגי היסוד של רווחת העובד.

החוק מעודד את תהליך ההשתקה. בישראל הפרת חוק מאפשרת פריצה של סוגיות שונות אל השיח הציבורי, ואילו במקרה הנדון אין, כביכול, הפרת חוק, ואין כמעט אירועים, המאפשרים לעין הציבורית להציץ למציאות הבעייתית הנוצרת בעזרת החוק מכיוון שהאוכלוסייה הנפגעת היא חלשה.

גם לחקיקה שנועדה להגן על זכויות הנשים יש תפקיד ביצירת מראית עין שאורחים ואזרחיות שזכויותיהם מופרות זוכים להגנת המערכת הפוליטית והמשפטית.

שתי התפתחויות חשובות עלולות היו לערער את מראית העין החוקית. האחת היא פסק דינה של השופטת ברק בבית הדין הארצי לעבודה בערעורה של אילנה לוינגר. ברק קבעה כי העסקה ארוכת-טווח באמצעות חברות כוח אדם איננה חוקית. ההתפתחות האחרת היא התיקון מיולי 2000 לחוק העסקה דרך חברות כוח אדם, שיידון בהמשך. למרות הפוטנציאל שהיה גלום בשתי התפתחויות אלו, נראה, כי הן גרמו דווקא לתוצאה הפוכה: הן תרמו לחיזוק מראית העין החוקית ולא ערערו אותה. פסק הדין של השופטת ברק לא גרר אחריו שרשרת תביעות נוספות, ואף לא תביעה לבירור מספר המקרים האחרים שבהם נעקפה ההעסקה התקינה. על אף שמתוך התיקון לחוק העסקה דרך חברות כוח האדם, שהוביל מנהיג ההסתדרות, פרץ, ניתן היה ללמוד על הבעייתיות שבהעסקה זו, הדיווחים על השפעתו הצפויה של החוק הצטמצמו, בדרך כלל, לדיון בסכנה הטמונה בו להמשך העסקתם של עובדים ובאפשרות שהמועסקים עצמם מתנגדים לחוק.

### ג. החלשת האיגודים המקצועיים

החל מאמצע שנות השמונים ועם עלייתה, חדירתה והשתלטותה של האידיאולוגיה הניאו-שמרנית על השיח הכלכלי-חברתי בישראל, התפתח המונח יחסי עבודה גמישים. העסקה באמצעות חברת כוח אדם כונתה העסקה גמישה, והגמישות מתייחסת לקלות פיטורי העובדים. ההעסקה הגמישה מוצדקת בעקבות תהליך הגלובליזציה, הדוגל בניידות הון, סחורות וכוח עבודה כדי להגדיל רווחים. ההגמשה היא מעבר מהסכמי עבודה קיבוציים לצורות העסקה אישיות, הגוררות רמת אבטלה גבוהה ומבטיחות שוק מעסיקים, מחד גיסא, ומלאי עצום של דורשי עבודה, מאידך גיסא.

במונח גלובליזציה כפל משמעויות המנצל פער בין מציאות לבין איום רטורי. גם אם לא כל המעסיקים יכולים להעביר את עסקיהם לחו"ל, לא כל מעסיק צריך

להתמודד עם תחרות בינלאומית לתוצרתו ולא כל מעסיק יכול לגייס עבודה זולה. התביעה להגמשת יחסי העבודה מתבססת בשיח הציבורי כאינטרס לאומי, מדיני וכלכלי. המגזר הציבורי הוא נהנה מרכזי מהגמשת יחסי עבודה, על אף שרטוריקת הגלובליזציה איננה רלוונטית בעבורו בשום מאפיין.

השיח הכלכלי המדגיש גלובליזציה והגמשה הוא הגמוני במציאות הישראלית (מרגלית, 1995). הוא רואה בתנאי עבודה המגנים על כבוד העובד ועל זכויותיו האזרחיות תנאי עבודה קשיחים המפריעים להתייעלות. המיתון וממדי האבטלה הגבוהים מנטרלים את כוחם האוטונומי של העובדים בשוק העבודה (שלו, 1984). גורמים אלו מצמצמים את כוחם של האיגודים המקצועיים ואת האוכלוסייה שהם יכולים להגן עליה. בחברות רבות במגזר הממשלתי למחצה ובמגזר ההסתדרותי לשעבר לא נותר לוועדי העובדים כל תפקיד מלבד לקבוע את סדרי הפיטורין, ובמידה מוגבלת את תנאיו, ובמקרים של ועדים חזקים מאוד גם את הפנסיות וההפרשה לגמלאות.

האיגודים המקצועיים הנחלשים מחלישים את הקול המתריע על הגדרות המצב המוסדיות. היחלשותה של ההסתדרות הביאה לכך שהיא עצמה נתנה תוקף משפטי ומוסרי למנגנון מנצל ובעייתי (רדאי, 1998). נוסף על כך, צורת העבודה של האיגודים המקצועיים, מחד גיסא, וארגוני הנשים, מאידך גיסא, מאפשרים שיתוף פעולה מועט ביותר, ובהיעדרו נותר הקול המוסדי המטיף לכלכלה ליברלית, המתנערת מכבוד העובד וחירותו, קול יחיד וחופשי לפעולה ולעיצוב מדיניות.

#### ד. האדרת 'הנשים המצליחות'

חוקרות מתחום התקשורת טוענות באחרונה שהדימוי הדומיננטי של אישה בשיח הציבורי הוא אשת קריירה זוהרת (פירסט, 2000). בעיותיה של אשת הקריירה המככבת בשיח הציבורי אינן כלכליות אלא טכניות – כיצד לתמרן עם הזמן, ובין זילדים, הקריירה, הזוגיות והטיפול העצמי.

פוגל-ביז'ווי (Fogiel-Bijawi, 1997) דנה בדרכי כינונו של הסובייקט הנשי הישראלי כסובייקט מערבי, רציונלי ובעל הצלחה כלכלית. ניתוחה מבהיר כי נשים שאינן עונות לתביעות נורמטיביות אלו נותרות מחוץ לשיח הציבורי הנורמטיבי, וכשכן דנים בהן, נעשה הדבר בהקשר של קטגוריות בעייתיות.

בהיעדר נתונים קשה לענות תשובות חד-משמעיות לשאלות, מיהן הנשים הזוכות תמיד לתנאי עבודה מוגנים ומשתפרים, ומיהן הנשים המנותבות אל השוק השניוני המפר את זכויותיהן האזרחיות. עם זאת, קיימים נתונים נסיבתיים היכולים להצביע על מגמה מסוימת: השכלה גבוהה, כגון תואר ראשון פרופסיונלי, תואר שני או שלישי; העברה בין-דורית של קשרים עם בעלי עמדות או העברה בין-דורית של הון ורכוש; מוצא אשכנזי, חילוניות. נשים בעלות הנתונים האלה

מגיעות אל המסלול העבודה המוגן ו'המטופח מוסדית'. המונח 'מטופח מוסדית', אין פירושו שהמדינה מרחיבה באופן וולונטרי את נגישותן של נשים אלו למשאבי שוק העבודה, אלא שנשים בעלות נתונים סוציאקונומיים אלו מתמקמות בשוק העבודה במיקומים מוגנים יחסית. עפרוני (1997) מתארת את מאבקה של האחיות ואנשי המקצועות הפרא-רפואיים ושל העובדות הסוציאליות כמאבקים שהיטיבו עם קבוצות פרופסיונליות של נשים למרות התנאים הקשים שבהם התנהלו.

חוקרים שונים מסבירים כי בישראל הבדלי השכלה מובילים להבדלים בין הקבוצות העדתיות, וכי השכלתן של נשים מזרחיות הדומות במאפיינים רבים לנשים אשכנזיות נמוכה יותר (Hartman, 1980). נשים היוצאות לשוק העבודה כשברשותן תואר ראשון כללי או 12 שנות לימוד ללא השכלה נוספת, ואין להן העברה בין-דורית של קשרים עם בעלי עמדות, מנותבות אל השוק השניוני, המעצים העברה בין-דורית של מצוקה ותלות. אלו בדרך כלל נשים מזרחיות, עולות חדשות ותושבות הפריפריה בעבר או בהווה. בשל ניתוקן המבני מדימוי האישה הישראלית המצליחנית הן נותרות מחוץ לשיח הציבורי.

הקטגוריות החברתיות הברורות שמהן צומחות הנשים המצליחות כלכלית ונוכחותן המתמדת בשיח הציבורי הן מרכיב נוסף של תהליך ההשתקה הנדון. תהליך ההשתקה והדרת הנשים הלא פרופסיונליות מהשיח הציבורי הופכים את בעייתן לשולית ולבלתי-רלוונטית לזרם המרכזי. דימויי הנשיות המטופחים בשיח הציבורי ומתמקדים בנשים מצליחות ובאפשרויות העומדות בפניהן, התחזקות המושג אשת קריירה והנטייה לנטרל מעמדית את מושאיו, כל אלה מגדירים את טווח ההתנסויות הרלוונטיות בעבור הקטגוריה הרחבה 'נשים', ולכן נשים מקבוצה מעמדית-עדתית חלשה בתוך הקטגוריה הרחבה מוגדרות כלא רלוונטיות.

---

מה משמעותו של התיקון לחוק ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם לנשים ולמציאות הדואלית הנתונה?

---

ביולי 2000 הוכנס תיקון לחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם. התיקון קובע כי: "לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים". לפי התיקון, שר העבודה רשאי, במקרים מיוחדים, להאריך את התקופה לחמישה-עשר חודשים. תרומתו החשובה של התיקון (וייתכן שגם המכשלה העיקרית ביישומו) היא קביעת תנאי העסקתו של העובד: "תנאי העבודה או הוראות הסכם קיבוצי, החלים על עובדים במקום העבודה שבו עובדים גם עובדי קבלני כוח

אדם, יחולו, לפי העניין, על העובדים של קבלן כוח האדם, המועסקים באותו מקום עבודה", משמע, השוואת תנאים מהיום הראשון להעסקה. כדי לבחון את משמעותו של תיקון זה ואת ההתארגנות לקראת יישומו, רואינו במהלך שנת 2001 למעלה מעשרים מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי (בנימין וגוצלב, טרם פורסם). מהראיונות עולה כי התיקון לחוק עתיד להיטיב עם קבוצה קטנה מאוד של עובדות. במשרדי הממשלה מתכוונים להיאבק למען השגת תקנים לעובדות מעטות, שהצליחו באופן אישי לשכנע את הממונים עליהן שלמיומנותן יש תרומה משמעותית לתפקוד המשרד. לשאר העובדות יורעו התנאים. כדי להימנע מהשוואת התנאים הנדרשת מתכננים במשרדי הממשלה לקנות שירותים במקום להעסיק עובדי חברות כוח אדם. קניית שירותים משמעותה כי כל שירות שמבצעת עובדת, וניתן להגדירו שירות, יבטל את הצורך לראות בעובדת זכאית לתנאי עבודה מגוננים. עם זאת, ייתכן שהתיקון יגרוור שרשרת תביעות משפטיות שיחשפו את התמונה האמיתית שבהעסקה דרך חברות כוח אדם ויובילו להעלאת הנושא בשיח הציבורי.

---

## סיכום

---

מטרת המאמר הייתה להראות כיצד נחסמות כיום בפני נשים משרות במגזר הציבורי וכיצד בשנים קודמות זכו נשים בעלות אותם מאפיינים לתנאי העסקה מגוננים כתשובה לשאלה ששאלה אריקונור (1999), מהם התנאים שאפשרו לממסד להיענות לקשת רחבה של תביעות חקיקתיות שדרשו תנועות הנשים בישראל? לצורך הדין בשאלה אומצה והורחבה המסגרת התאורטית שהציעו זיטינוגלו ומוחשי (Zeytinoglu & Muteshi, 2000) באשר לדואליות המתקיימת במקומות עבודה. ניתן לתפוס את הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים לא רק בשוק העבודה אלא בכמה רבדים ב־זמנית. האחד, נשים המועסקות במגזר הציבורי במשרות תקניות מופרדות ממי שמועסקות במקצועות אלו דרך חברות כוח אדם. הפרדה זו באה לידי ביטוי בתנאי העסקה מובחנים. השני, נשים מקבוצה מעמדית־עדתית בעלת השכלה לא פרופסיונלית, אשר נכנסו לשוק העבודה בתקופה שבה גם מקצועות הצווארון הורוד יכלו להגיע לתקן, מופרדות מנשים מאותו מיקום מעמדי־עדתי־השכלתי שהן צעירות יותר ונכנסו לשוק העבודה בתקופה שבה נחסמו התקנים בפני העוסקות במקצועות הצווארון הורוד. משמעותה של הפרדה זו היא טשטוש הרלוונטיות שיש לתהליך הרעת תנאי העסקה למיקום המעמדי־עדתי המדובר. גם בשיח הציבורי ניכרת ההבחנה בין נשים שחקיקה התומכת בנשים עשויה להיות רלוונטית יותר בעבורן

לבין נשים שחקיקה זו איננה רלוונטית בעבורן. ברובד הכלכלי מתבטאת ההבחנה בין נשים שענייניהן הכלכליים מאומצים על-ידי ארגוני הנשים לבין נשים שארגוני הנשים ממעטים לעסוק בהן ובבעיותיהן. משמעותה של הבחנה זו היא פעולה חברתית מצומצמת לגיוני ההרעה בתנאי ההעסקה.

ככלל, הניתוח שהוצג מצביע על האפשרות כי הדואליות בכל ארבעת הרבדים שנמנו תומכת בשחיקת המושג "תנאי העסקה" ובתפיסתו כמרכזית לדיון בזכויותיהן של נשים עובדות בישראל. כשנבחנים ארבעת הרבדים יחד נראה כי הדואליות המתקיימת בשיח הציבורי מקיימת יחסי תמיכה הדדית עם הדואליות המבנית במקומות העבודה.

את הקשר בין שתי המגמות ההפוכות הבר-זמניות שהתקיימו בישראל ניתן להסביר באמצעות ריבוי הרבדים של הדואליות הנדונה. חסימת המשרות המעניקות זכויות עובדים מורחבות במגזר הציבורי בפני נשים לא פרופסיונליות צמצמה את מספר הנשים שתנופת החקיקה החדשה יכולה להיטיב עמן. כך צומצמה האפשרות לתביעות עתידיות, והחוקים החדשים הפכו מאימים פחות. לעומת זאת, החקיקה יצרה מראית עין של מחויבות המדינה לצדק ולשוויון כלפי נשים ואפשרה להשתיק את הדיון סביב ההעסקה החדשה והצגתה כבעיה חברתית בכלל וכבעיה של נשים בפרט.

מטרת העלאת הסוגיה הייתה להתמודד עם משמעות הפער שבין הרמה הגלויה ביחסי המדינה והנשים, תנופת החקיקה, לבין הרמה הסמויה, העסקת נשים לא פרופסיונליות במגזר הציבורי באמצעות חברות כוח אדם. הדיון התמקד בהופעת הדואליות הפנימית בעולם העבודה ובאימוצה על-ידי המגזר הציבורי בישראל. הדואליות התאפשרה באמצעות השתקה שמרכיביה נתמכים מוסדית. את סוגיית ההשתקה בישראל העלתה פוגל בידווי (Fogiel-Bijaoui, 1997) שטענה כי השיח ההגמוני בישראל משתיק סוגיות של מגדר באמצעות דה-פרובלמטיזציה, המדגישה את המיתוס שישאל היא דמוקרטיה מערבית ליברלית, וכל הנשים הישראליות הן נשים מערביות. הטענה היא כי לצד מרכיב זה של תהליך ההשתקה, שכונה כאן האדרת 'הנשים המצליחות', מתקיימים מרכיבים נוספים: היעדר נתונים, מראית עין חוקית והחלשות האיגודים המקצועיים.

הניסיון לעמוד על מהותה של מדינת הרווחה הישראלית, לאור התהליכים שתוארו, מעלה אפשרות להעתיק את הדיון בדואליות בשוק העבודה מההקשר של יחסי עבודה אל ההקשר של מדינת רווחה. למדינת הרווחה הישראלית מבנה דואלי. מחד גיסא, תנאי עבודה של שוק שניוני פולשים לאזורי עבודה של שוק ראשוני, ומאידך גיסא, מאפייני מדיניות הרווחה, המתבטאים, למשל, בחקיקה 'מערכתית' (ההולכת בעקבות מדינות המערב) מצטמצמים (מבחינת הקטגוריות שהם רלוונטיים לגביהן) ונרמסים על-ידי מדיניות אנטי-רווחתית המרעה תנאי העסקה. בלשונה של

בן-ישראל (1999), מדיניות הנמנעת מלאכוף את משפט העבודה ומכרסמת לפיכך במקומו הציבורי.

ההשלכה המשמעותית ביותר לדיון הנוכחי בשלילת האפשרות לגייס עובדים ולהכלילם בחוזה הקיבוצי המגונן היא היווצרותו של מבנה דואלי פנימי במקום העבודה ואימוצו על ידי המגזר הציבורי. שוק העבודה השניוני המאומץ על ידי מדינת הרווחה הישראלית מאפשר לה לסגת ממחויבויותיה לזכויות חברתיות של עובדים. אם ניקח בחשבון את נטייתן הגוברת של נשים להצטרף לכוח העבודה בתקופה הנדונה (יעקבסון, 2000) ואת העובדה שלנשים ייצוג יתר בחברות לכווח אדם (אחדות סולה ואייזנבך, 1998) הרי שנסיגת המדינה ממחויבויותיה לזכויותיהן של הנשים הלא פרופסיונליות היא משמעותית ביותר. יתרה מכך, באמצעות שוק העבודה השניוני הפנימי יכולה המדינה לסגת באופן חוקי מיחסי מעסיק-מועסק ומבלי שנסיגתה תידון בשיח הציבורי. ניתן להסיק כי העסקה באמצעות חברות כוח אדם מסייעת למדינה בפתרון בעיות כלכליות (שלו, 1984).

מתברר כי לתנועת הנשים אחריות מקיפה ביותר בתחום זה. עליה להציב את דמותה של מדינת הרווחה בראש סדר יומה ולהיאבק על תנאי העסקה הולמים. פעולה כזו תגן לא רק על זכויותיהן של הנשים ועל מעמדן החברתי, אלא גם על החברה הישראלית כחברה מחויבת הדדית שבה גם לעבד ולאמה זכויות חברתיות וכבוד אנושי.

## מקורות

- א'וקונור, ג'. ס. (1999). ייצוגן של סוגיות השוויון בין המינים במדינות הרווחה הליברליות. ביטחון סוציאלי, 56, 55-68.
- אחדות, ל., סולה, ו. ואייזנבך צ. (1998). העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם: היקף התופעה ומאפייניה. הסתדרות העובדים הכללית החדשה: המכון למחקר כלכלי חברתי.
- אשכנזי, ש. (2001). ההסתדרות: שותפה לחברות כוח האדם. מטען לחשיבה ולפעולה, 6, 28-32.
- ביאור, ח. (2001). פרופ' רמי פרידמן: שירות התעסוקה הפך ללא רלוונטי בשל החברות לכווח אדם, הארץ, 7.5.2001.
- בן-ישראל, ו. (1999). מיקור חוץ (Outsourcing) 'מתמקרים' החוזה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, פרשנות אחרת: המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית. שנתון משפט העבודה, 7, 5-42.
- בנימין, א. וגוצלב, ר. (טרם פורסם). מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי בעידן של "גמישות": מחויבות דיפרנציאלית לעובדים.
- ברק, א. (2000). פסק דין שלא פורסם, תיק מספר עע/001189, לוינגר נגד מדינת ישראל, שניצור, ברק וליפשיץ, בית הדין הארצי לעבודה, 2.10.2000.
- גלין, א. (2001). על התיקן לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם: היצא שכרנו בהפסדנו? עבודה, חברה ומשפט, 8, 103-126.



## הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל

- גרינברג, ל. (1996). יסודות בכלכלה פוליטית. סדרת האוניברסיטה המשודרת, תל-אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). סקר הכנסות. ירושלים.
- הנדלס, ש. (2001). קבלני כוח אדם – היקף התופעה, מיפוייה והשימוש בשירותיהם. הרשות לתכנון כוח אדם: משרד העבודה והרווחה.
- דילוני, א. (2001). עבודה זולה היא סימן היכר של משק נחשל, הארץ, 7.5.2001.
- יעקבסון, ד. (2000). באפס עבודה: אבטלה ומובטלים בישראל. בתוך: ח. הרצוג (עורכת), חברה במראה. תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- מאור, ע. (1997). הפעילות בכנסת לקידום הנשים בעבודה ובכלכלה: 1992–1997. בתוך: ע. מאור (עורכת). נשים – הכוח העולה: קידום הנשים בעבודה – ניפוץ תקרת הזכוכית (עמ' 248–272). קיבוץ דליה: ספריית פועלים.
- מבקר המדינה. (1999). דו"ח מבקר המדינה. ירושלים.
- מרגלית, א. (1995). האיגוד המקצועי בישראל עבר והווה. תל אביב: רמות.
- נדיב, ר. (2001). האם זקוקים עובדי קבלני כוח אדם להגנה? מתוך יום עיון בנושא: קבלני כוח אדם: עובדים, מעסיקים ומה שביניהם. משרד העבודה והרווחה: הרשות לתכנון כוח אדם.
- עפרוני, ל. (1997). תמורות במערכת השכר בישראל. בתוך: ע. מאור (עורכת), נשים – הכוח העולה: קידום הנשים בעבודה – ניפוץ תקרת הזכוכית (עמ' 45–54). קיבוץ דליה: ספריית פועלים.
- פירסט, ע. (2000). בישראל אין כל חדש? דימויים של גברים ונשים בפרסומת הישראלית הכתובה, פתו"ח: כתב עת בנושאי פוליטיקה, תקשורת וחברה, 4, 127–156.
- פפרמן, ב. (2000). נתונים על העסקה באמצעות חברות כוח אדם. הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה. לא פורסם.
- פפרמן, ב. (2001). עובדים באמצעות קבלני כוח אדם בישראל: ניתוח תוצאות סקר עובדים באמצעות קבלני כוח אדם 1999–2000. הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה.
- קמיר, א. (1997). הטרדה מינית במקום העבודה. מתוך: ע. מאור (עורכת), נשים הכוח – העולה: קידום הנשים בעבודה – ניפוץ תקרת הזכוכית (עמ' 100–122). קיבוץ דליה: ספריית פועלים.
- רדאי, פ. (1998). מדיניות העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם: המחוקק, בתי המשפט וההסתדרות. הסתדרות העובדים הכללית החדשה: המכון למחקר כלכלי חברתי.
- שטייר, ח. ולוין, ע. (2002). השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל. ביטחון סוציאלי, 62, 28–48.
- שלו, מ. (1984). המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל. מחברות למחקר ולביקורת, 9, 3–54.
- שמיר, ר. ושטראי, מ. (1996). שוויון הזדמנויות בבית המשפט ליחסי עבודה: לקראת סוציולוגיה של ההליך המשפטי. שנתון משפט העבודה, 6, 287–307.
- Amuedo-Dorantes, C. (2000). Work transitions into and out of involuntary temporary employment in a segmented market: Evidence from Spain. *Industrial & Labour Relations Review*, 53(2), 309–325.
- Barthes, R. (1972). *Mythologies*. New York: Hill and Wang.
- Braverman, H. (1974). *Labor and monopoly capital: The degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press.
- Berkovitch, N. (1999). *From motherhood to citizenship: Women's rights and international organizations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fogiel-Bijawi, S. (1997). Women in Israel: The politics of citizenship as a non-issue. *Israel Social Science Research*, 12(1), 1–30.
- Hartman, M. (1980). The role of ethnicity in married women's economic activity in Israel. *Ethnicity*, 7, 225–55.

- Herer, Y.T., & Harel, G. H. (1998). Determining the size of the temporary workforce: An inventory modeling approach. *Human Resource Planning*, 21(2), 20–32.
- Izraeli, D.N. (1992). Culture, policy, and women in dual-earner families in Israel. In S. Lewis, D.N. Izraeli & H. Hootsmans (Eds.), *Dual-earner families: International Perspectives*. Newbury Park, CA: Sage.
- Lewis, J. (1997). Gender and welfare regimes: Further thoughts. *Social Politics*, 4, 160–177.
- Maor, M. (1999). A symbolic policy with a tangible effect: The advancement of women in the Israeli civil service. Paper delivered at the 34th World Congress of the International Institute of Sociology, Tel Aviv, Israel, July.
- Rogers, J.K. (2000). *Temps: The many faces of the changing workplace*. Ithaca, NY: ILR Press of Cornell University Press.
- Williams, F. (1989). *Social policy: A critical introduction — issues of race, gender and class*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Zeytinoglu, I.U., & Muteshi, J.K. (2000). Gender, race and class dimensions of nonstandard work. *Relations Industrielles*, 55, 133–167.