

עתידי לראות אור ב: המרחב הציבורי, כתב עת לפוליטיקה וחברה, 2 (אביב 2008).

## המאבק המופרט: על העימות הכוזב בין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר לבין האוצר

מאת: פרופ' דני גוטוויין, אוניברסיטת חיפה

א.

שביתת ארגוני הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות ושביתת ארגון המורים העל-יסודיים בחורף תשס"ח היו ביטויים של אי-השקט הפוקד את מערכת ההשכלה הציבורית ככל שהיא הולכת ומופרטת כחלק מפירוק מדינת הרווחה. גילויה של מדיניות הפרטת ההשכלה הציבורית הם אמנם רבים ומגוונים ומותאמים לייחוד של מוסדות החינוך, ההשכלה והמחקר השונים ולהבדלים בתנאי ההעסקה הנוהגים בהם, אולם ההיגיון המנחה אותה הוא זהה, כפי שמלמד, למשל, הדמיון בין מסקנות "ועדת מלץ" שנועדו להפוך את האוניברסיטאות לתאגידי עסקיים, לבין המלצות "ועדת דוברת" שכוונו למסד את אי-השוויון החלוקתי בבתי הספר.

השביתות של חורף תשס"ח היו הנחישות והארוכות בתולדות ארגוני הסגל והמורים, וככל שהן ארכו כך גברה בקרב חבריהם ההזדהות עם מטרות השביתה והחריפה עוינותם למעסיקים – ראשי האוניברסיטאות, למשל – ולאוצר. אם תביעות שכר היו אלו שהציתו את השביתות, הרי שאת עוצמת התמיכה הרחבה והמתמשכת במאבק יש להסביר מתוך הקשר רחב יותר: שורשיה מצויים באכזבה – גם אם לא בהכרח בהתפכחות – של חלקים ממעמדות הביניים, עליהם נמנים המרצים והמורים, ממשטר הפרטה ומפירוק מדינת הרווחה שהפכו אותם ל"מעמד הנשחק".

הרקע החברתי המשותף לשביתות הסגל האקדמי הבכיר והמורים העל-יסודיים חשף את הניגוד בין דרכי המאבק שנקטו ארגוניהם: ארגוני הסגל האקדמי הבכיר הדגישו כי המטרה היחידה של שביתתם היא קבלת פיצוי על שחיקת שכרם וכי אין להם כל תביעה ביחס למדיניות החינוך בכלל וההשכלה הגבוהה בפרט; מנגד, ארגון המורים העל-יסודיים כרך את תביעות השכר שלו בשינוי מדיניות החינוך כחלק ממאבק על עתיד מדינת הרווחה. ארגוני הסגל האקדמי הבכיר הסבירו את הגבלת מטרות שביתתם לתחום הכלכלי בעצה משפטית שקיבלו ולפיה כל הרחבה של יעדיה הייתה הופכת אותה ל"שביתה פוליטית" ומאפשרת לבית הדין לעבודה להוציא למרצים צווי מניעה, כמו אלו שהוצאו למורים. ואולם, יותר משהנימוק המשפטי מסביר את התנהלות ארגוני הסגל האקדמי הבכיר, הוא מעלה את השאלה, מדוע בחרו המרצים בדרך "הכלכלית" בעוד שהמורים העדיפו את הדרך "הפוליטית"?

הניגוד בין מטרות השביתה של הסגל הבכיר והמורים העל-יסודיים הוא שיכפול של המחלוקת בשאלת דרכי ההתמודדות עם הפרטת מדינת הרווחה, המפלגת מאז שלהי שנות התשעים את "המעמד הנשחק" בין שתי אסטרטגיות מאבק: "כלכלית" ו"פוליטית". האסטרטגיה "הכלכלית" – שהיא הרווחת מבין השתיים כהשתקפות של ההגמוניה הניאו-ליברלית – מקבלת את הנחותיו של משטר הפרטה, אך מבקרת את הפגיעה של פירוק מדינת הרווחה ב"מעמד הנשחק" וחותרת למתן

אותה. הסתירה המונחת ביסוד אסטרטגיה זו משקפת את האשלייה השלטת בקרב החלקים המבוססים יותר של "המעמד הנשחק" ולפיה גם אם "הפרטה מתונה" תקטין את בטחונם החברתי, היא לא תסכן אותו, ולעומת זאת היא תשפר את מצבם ביחס לקבוצות אחרות בחברה הישראלית. שביתת אירגוני הסגל הבכיר בחורף תשס"ח התנהלה מתוך היגיון "כלכלי" דומה: הם אמצו את חוקי המשחק שמכתיב האוצר כחלק מהפרטת ההשכלה הגבוהה, אך נאבקו במסגרתם על שיפור שכר חבריהם. ככזו הייתה שביתת הסגל הבכיר "מאבק מופרט".

## ב.

משבר האוניברסיטאות בישראל – שרודד בשיח התקשורתי לתופעת "בריחת המוחות" – הלך והעמיק בעשור האחרון ככל שקיצוץ תקציבי ההשכלה הגבוהה שימש להאצת הפרטה. באמצעות המחנק התקציבי כפה האוצר על האוניברסיטאות ארגון "תאגידי" והתנהלות "עסקית", שבניגוד למובטח רק החרפו את המשבר, שהתמשכותו שימשה צידוק להעמקת הפרטה של ההשכלה הגבוהה וחוזר חלילה. מעגל רוע זה טשטש את יחסי הסיבה והתוצאה המתקיימים בין מדיניות ההפרטה למשבר האוניברסיטאות והזין את התעתוע הניאו-ליברלי, המציג את הגורם למשבר כדרך להתגבר עליו ואת הכישלון כפיתרון. השיבוש ההכרתי שחולל היפוך יוצרות זה – ש"המאבק המופרט" של ארגוני הסגל הבכיר הוא אחד מגילוייו – הינו בין השאר תולדה של האופי החמקמק של תהליך הפרטת ההשכלה הגבוהה בישראל.

המנגנון העיקרי המשמש להפרטת האוניברסיטאות ולהכפפתן להגיון השוק הוא זה של ה"הפרדה לשם הפרטה"; משמע, פירוקה של ההשכלה הגבוהה למרכיביה, כשהקיצוץ המתמיד בתקציביה גורם להחרפת התחרות ביניהם. מנגנון זה ניכר כבר במהלך שהתניע את הפרטת ההשכלה הגבוהה: יצירת ההפרדה בין המכללות לאוניברסיטאות בעקבות מתן ההיתר למכללות להעניק תואר ראשון ב-1993.

יוזם ההפרדה בין המכללות לאוניברסיטאות, שר החינוך אמנון רובינשטיין, הסביר את המהלך בצורך – האמיתי – לאפשר לאוכלוסיות רחבות יותר לרכוש השכלה גבוהה. ואולם, רובינשטיין, שנודע בתמיכתו במדיניות ההפרטה – אותה הוא קידם הן כשר החינוך והן כשר התקשורת – ניצל את הצורך בהרחבת אפשרויות הלימודים האקדמיים כדי להכיר לצד המכללות הציבוריות גם במכללות הפרטיות, שהקמתן הייתה הצעד הראשון להפרטת ההשכלה הגבוהה. כמו כל "היסטוריה של מנצחים" המשכיחה את "הדרך שללא ננקטה", גם ההכרעה בזכות המכלול וההפרטה האפילה על החלופה שמדיניות זו נועדה למנוע: הרחבתה של ההשכלה הגבוהה על בסיס ציבורי באמצעות האוניברסיטאות. ההתמקדות בהבדלים האקדמיים שבין האוניברסיטאות למכללות שימשה לטשטוש הניגוד החברתי שבין שמירה על אופייה הציבורי של ההשכלה הגבוהה לבין הפרטה, בין הרחבתה כשירות חברתי לבין הנגשתה באמצעות הסחרתה ומיסחורה. הצידוק "החברתי" שניתן למכלול היה אפוא צידוק כוזב, שכן פתיחת המכללות בפני תושבי "הפריפריה" היתה גם הדרך לסגור בפניהם את האוניברסיטאות, ששיתפו פעולה עם המכלול, לכאורה בשם השמירה על "המצויינות האקדמית", ולמעשה כאסטרטגיה של הסתגרות מעמדית.

מדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה" שהחלה עם המכלול המשיכה בקיצוץ תקציבי ההשכלה הגבוהה, הרעת תנאי העסקתם של המרצים ופגיעה במחקר. המכללות, הציבוריות והפרטיות, אפשרו להגדיל את מספר הסטודנטים תוך כדי הקטנת ההוצאה הממשלתית להשכלה הגבוהה בהשוואה לזו שהייתה נדרשת לקליטתם

באוניברסיטאות; ובדומה, תנאי ההעסקה הנחותים של המרצים במכללות אפשרו להגדיל את הסגל האקדמי במקביל להקטנת עלותו, בין השאר באמצעות דילול רכיב המחקר. כמו הפרטת ההשכלה הגבוהה בכלל, גם הפגיעה בתנאי העסקתו של הסגל האקדמי עתידה הייתה לחלחל מן המכללות אל האוניברסיטאות. ואולם, במקום להיאבק במדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה" מיהר הסגל האקדמי הבכיר לאמץ את הנחותיה וניסה לשפר את מעמדו במסגרתה, כפי שלימדה התנהלותו כבר במהלך שבינת המרצים שפרצה באוניברסיטאות ב-1994.

שבינת 1994 החלה כשבינת הסגל האקדמי כולו, אך לקראת סיומה הפרידו ארגוני הסגל הבכיר את עצמם מן הסגל הזוטר והפקירו את תביעותיו על מזבח תוספות השכר שהשיגו לחבריהם. בד בבד נכנעו ארגוני הסגל הבכיר לעמדת האוצר שתבע כי תוספות השכר ינתנו בצורת "מענקים", על פי "קריטריונים" של פעילות אקדמית ו"הקדשת זמן מלא" לאוניברסיטאות, כדי להבטיח שהישגי המרצים לא יהוו בסיס לתביעות של מגזרים אחרים במשק. למרות מראית העין הטכנית, הפרדה זו בין רכיבי השכר עיצבה מחדש את דמות האקדמיה הישראלית על פי ההיגיון הקבלני של פס הייצור: ההוראה הופרדה מן המחקר וכל אחד מתחומים אלו פורק למרכיביו והפך למדיד כמותית ולתבחין לתגמול. עולה כי הסכם 1994 שיפר אמנם את שכרו של הסגל הבכיר, אך מי שיצא כמנצח מן השביתה היה דווקא האוצר, שקנה את הכרת ארגוני הסגל הבכיר בעיקרון ה"הפרדה לשם הפרטה".

ג.

האוצר לא איחר לממש את פירות ניצחונו, ובהמשך למדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה", מיהר להפריד את הסגל האקדמי מניהול האוניברסיטאות. את המתווה למהלך זה סיפקה ועדת מלץ "לבחינת המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה", שהוקמה ב-1997. עיקר המלצותיה של הוועדה, שפורסמו ב-2000, כוונו להכפפת האוניברסיטאות לארגון תאגידי ולהתנהלות עסקית באמצעות הגדלת כוחם של הוועדים המנהלים והפחתת השפעתו של הסגל האקדמי על ניהולן. המלצות ועדת מלץ, שנכפו על האוניברסיטאות באיום של קיצוץ בתקציב המוסדות שיסרבו לאמץ, עוררו תחילה התנגדות עזה בקרב הסגל האקדמי, שיצא נגדן למאבק ציבורי – בין היתר גם באמצעות ועדה משותפת לסנאטים של האוניברסיטאות – אך ההתנגדות והמאבק הלכו וגוועו ככל שהמלצות ועדת מלץ הפכו למציאות.

כחלק מהסתגלותן להיגיון העסקי החלו האוניברסיטאות להשליט בהדרגה את מדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה" על כל תחומי פעילותן. כך הופרדה ההוראה בין תכניות לימוד "רגילות" ל"תכניות סגורות", שבתמורה לשכר לימוד גבוה יותר סיפקו תכני לימוד ותנאי לימוד בהתאם לדרישות "הלקוח". בדומה, ההפרדה בין האוניברסיטאות למכללות שוכפלה להפרדה בין ההוראה למחקר, הפרדה שאפשרה קיצוץ מתמשך בתקני הסגל האקדמי הבכיר, שהגיע למימדים של "אוניברסיטה בינונית". ואולם בעוד שביטול התקנים פגע קשות ברמת המחקר, הוא לא הורגש ב"שוק" ההשכלה הגבוהה, שכן המכללות, הציבוריות והפרטיות, שגידולן הוא – ושינה גם את פני האוניברסיטאות – סיפקו את ה"ביקוש" הגובר לתארים אקדמיים. בהדרגה החל השוק לעצב גם את פני המחקר: תחומי ידע שלא נהנו מ"ביקוש" בשוק התארים ושייצוגם ב"תעשיית" מענקי המחקר היה נמוך – בייחוד במדעי הרוח – נעלמו ממפת ההוראה ולפיכך הוקטן, או אף בוטל, "היצע" החוקרים בתחומים אלו.

ההיגיון העסקי של מדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה" התגלה באופן החד ביותר בגידול המהיר במספר "המורים מן החוץ". ההפרדה בין הסגל הבכיר לבין המורים מן החוץ הייתה המשך של ההפרדה בין האוניברסיטאות למכללות ובין המחקר להוראה, שהובילה למכלול האוניברסיטאות ולמסחור המחקר. ההעסקה הזולה של המורים מן החוץ אפשרה לשמור על מראית עין של שגרה אקדמית שבחסותה בוטלו משרות הסגל הבכיר והוקטן משקלו של המחקר באקדמיה. כך, כשם שהמכללות היו מעין "אוניברסיטאות נפקדות", המורים מן החוץ היו ל"סגל בכיר נפקד".

עיקרון ה"הפרדה לשם הפרטה" לא נעצר במורים מן החוץ; הוא התגלה גם בניסיון ליצור הבדלי שכר – שאינם חופפים לדרגות האקדמיות – בתוך הסגל הבכיר. המלצות ברוח זו נכללו בדו"ח שוחט "לבחינת מצב ההשכלה הגבוהה בישראל", שהוגש בקיץ 2007 והציע להעניק "תגמול דיפרנציאלי" ל"מדעני צמרת" ול"סגל איכותי" ככלי ל"גמישות ניהולית". ארגוני הסגל הבכיר שראו בהצעות אלו פתח לפירוק העבודה המאורגנת ולפגיעה בכוחם, קיימו, עוד בטרם פורסם הדו"ח הסופי, שביתה בת-יום, שבעקבותיה הסכימה הממשלה כי לא יהיה שינוי בתנאי העסקתו של הסגל הבכיר ללא משא ומתן עם ארגונו. ואולם, המאבק המידי והיעיל שניהלו ארגוני הסגל הבכיר בדו"ח שוחט רק מדגיש את השלמתם עם גילויים אחרים של מדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה", כמו למשל, עמידתם מנגד נוכח המאבק שניהלו המורים מן החוץ בתביעה לשיפור שכרם ותנאי העסקתם.

ואמנם, ההתנגדות לדו"ח שוחט לא בישרה על דחיית עקרון ה"הפרדה לשם הפרטה"; להפך, עקרון זה הוסיף להדריך את התנהלות ארגוני סגל הבכיר גם בשביתת תשס"ח. ההסכמה הכללית בדבר הישגי השביתה הותירה בצל את העובדה שהם הגדילו את פערי השכר בתוך הסגל הבכיר: הם הטיבו בעיקר עם הוותיקים ובעלי הדרגות הגבוהות והותירו מאחור את הצעירים ובעלי הדרגות הנמוכות. משמע, אם השביתה ב-1994 שימשה להפרדה בין הסגל הבכיר לשאר חלקי הסגל האקדמי, בתשס"ח הסתיימה השביתה ביצירת הפרדה בין קבוצות בתוך הסגל האקדמי הבכיר. חלחול עקרון ה"הפרדה לשם הפרטה" לתוך שורות הסגל האקדמי הבכיר מעורר בהכרח את השאלה אילו חלקים מתוכו יופקרו בהמשך; האם, למשל, יאמצו ארגונו את ההבחנה – שעתה הם עדין מתנגדים לה – בין מרצים "מבוקשים" לכאלו שהדרישה לתורתם דלה ובין תחומי ידע "נדרשים" לכאלו שלשוק אין בהם עניין. בשביתה האחרונה כסתה ההיררכיה האקדמית על אימוץ עקרון ה"הפרדה לשם הפרטה" בידי ארגוני הסגל הבכיר; עתה משהוכשר העקרון נראה ששוב לא יהיה צורך במסווה האקדמי וכי חוקי השוק ישמשו לכך בגלוי.

.ד

בהחלטה לנהל שביתה "כלכלית" ולא "פוליטית" קיבלו ארגוני הסגל הבכיר את עקרון ה"הפרדה לשם הפרטה" בכלל ואת תביעת האוצר להפרדת הסגל מניהול האוניברסיטאות בפרט. ואמנם, כמו ב-1994 כך גם בתשס"ח, שביתה ארגוני הסגל הבכיר שהתנהלה בתוך המתווה שקבע האוצר שיפרה את מצב חבריהם כפרטים – מי באופן משמעותי ומי באופן סמלי – אך היא הוסיפה והחלישה את הבסיס הציבורי של ההשכלה הגבוהה. יתר על כן, אם לשפוט על פי לקחי העבר, בטווח הארוך עתידה ההפרדה בין "הכלכלי" ל"פוליטי" להוסיף ולערער את מעמדו של הסגל האקדמי.

האופי הכלכלי של שביתת הסגל הבכיר בלט על רקע האופי הפוליטי של שביתת ארגון המורים העל-יסודיים, שהציב את התביעות לשיפור שכרם ומעמדם של המורים כחלק ממאבק כנגד הפרטת מערכת החינוך ובזכות בנייה מחדש של מדינת

הרווחה. בהפרדת "הכלכלה" מן "הפוליטיקה" הבדילו עצמם ארגוני הסגל הבכיר לא רק מארגון המורים, אלא גם מאיגודים מקצועיים כמו אלו של הרופאים והעובדים הסוציאליים, ששוב אינם מסתפקים במאבק מקצועי אלא מרחיבים את שדה פעולתם למעורבות בקביעת המדיניות הכוללת של תחום עיסוקם. כך למשל ההסתדרות הרפואית החלה לאחרונה לשלב את המאבק על שכר חבריה בהתנגדות לתהליכי ההפרטה של מערכת הבריאות – כמו של טיפות החלב והרפואה המונעת – וחשיפת הגידול באי-השוויון הבריאותי בישראל בכלל. הרחבת תחומי פעילותם של איגודי המורים, הרופאים והעובדים הסוציאליים מן התחום הכלכלי אל התחום הפוליטי הייתה תולדה של הכרה, מאוחרת אמנם, כי הפרטת השירותים החברתיים והפיכתם מזכויות לסחורות גוררת בהכרח שינוי בדפוסי ההעסקה של מרבית חבריהם ופוגעת בתנאי עבודתם ובשכרם. תפיסה מרחיבה זו של תפקידי האיגוד המקצועי היא תולדת ניסיון בן שני עשורים של הפרטת השירותים החברתיים בישראל שלימד את האיגודים כי המאבק, הפוליטי על קיומו ואופיו של השירות הציבורי, הוא תנאי למאבק המקצועי וחלק ממנו.

שילת האופי הפוליטי של הפרטת השירותים החברתיים – שההשכלה הגבוהה היא אחד מהם – והצגתה כמהלך הנענה לשיקולי היעילות הכלכלית, היא אחד מיסודות התעמולה הניאו-ליברלית שבאמצעותה מקדמת מהפכת ההפרטה את פירוק מדינת הרווחה. לצד תיאורו כעניין כלכלי מטשטש הניאו-ליברליזם את האופי הפוליטי של מאבק בהפרטה גם באמצעות הצגתו כסוגיה משפטית. ואמנם, דילול החברה לייצוגיה המשפטיים הוא אחד מגילוייה הבולטים של מהפכת ההפרטה הישראלית. לפיכך, המאמץ שהשקיעו ארגוני הסגל הבכיר בהכחשת האופי הפוליטי של שביתתם ובהצגתה ככלכלית בלבד, כמו גם העמדת החשש מצווי המניעה במרכז המאבק ומשפטו, הייתה בגדר מתן תוקף למסגרת הטיעון הניאו-ליברלי. הניגוד בין האסטרטגיה שבחרו ארגוני הסגל הבכיר לניהול השביתה לבין זו שבחרו ארגוני המורים, הרופאים והעובדים הסוציאליים מלמד אפוא שמקור ההבדל בין מאבק כלכלי למאבק פוליטי אינו משפטי – שאלת צווי המניעה – כפי שהסבירו ארגוני הסגל הבכיר, אלא שהוא משקף עמדה מנוגדת ביחס למשטר ההפרטה: המאבק הפוליטי יוצא נגד משטר ההפרטה ומערער על הנחותיו, בשעה שהמאבק הכלכלי מתנהל בתוכו ומאשרר אותו.

ואולם, דומה שבד בבד עם התמיכה בשביתה, ניכרה בקרב חברי הסגל האקדמי הבכיר גם הסתייגות מן האופי הכלכלי הצר שהקנו לה ארגונייהם. במאמרים ובהתבטאויות בכלי התקשורת הצדיקו חברי הסגל את השביתה דווקא בנימוקים "פוליטיים", שמהם התנערו נציגיהם. בניגוד למנהיגי השביתה, כרכו השובתים את הידרדרות מעמד הסגל האקדמי והפגיעה בשכרו במדיניות האוצר כלפי ההשכלה הגבוהה. מגמה זו מוסדה בהקמתו של "הפורום להגנת ההשכלה הציבורית", שהתארגן תוך כדי השביתה וביטא את חוסר הנחת ממגמותיה. לצד תמיכה בלתי מסויגת בשביתה, הצביע הקול הקורא שפרסם הפורום על המשבר שבו נתונות האוניברסיטאות כעל "אחד ההיבטים של משבר מערכת החינוך הציבורית והשירותים החברתיים בכלל". הפורום קבע עוד כי "מדיניות החנק התקציבי וההפרטה, הגלויה והסמויה, מחוץ למוסדות הציבוריים ובתוכם, היא הגורם המרכזי למשבר", וקרא לפיתרון המשבר דרך חיזוק האופי הציבורי של מערכת ההשכלה בישראל.

העמדות המנוגדות שנחשפו בתוך הסגל האקדמי הבכיר במהלך שביתת תשס"ח עשויות להיות השתקפות של פיצול ההולך ומתהווה בתוכו, ככל שגוברת ההכרה כי מדיניות ה"הפרדה לשם הפרטה" הופכת בהדרגה חלקים ממנו לקורבנותיה. דחיית הגישה "הכלכלית" המסתגלת להנחותיו של משטר ההפרטה בגישה "פוליטית" המערערת עליו עשויה להתגלות כראשיתו של עימות בתוך הסגל האקדמי הבכיר בין גישת "המאבק המופרט" בו נקטו ארגוניו עד כה, לבין מעורבות בקביעת מדיניות

ההשכלה הגבוהה בדומה לגישת ארגוני המורים, הרופאים והעובדים הסוציאליים. מהפך "פוליטי" בעמדתם של ארגוני הסגל הבכיר נראה אפוא כמהלך חיוני להבטחת הבסיס הציבורי הדרוש לחילוץ של מערכת ההשכלה הגבוהה מן המשבר בו היא נתונה וכתנאי הכרחי לשיפור שכרם ומעמדם של חברי הסגל האקדמי כולו.