

פרק ראשון

התפתחות היסטורית של השביתה
והשפעתם של תהליכים גלובליים ומקומיים
על זכות השביתה

1.1

ההיסטוריה של השביתה בעולם המערבי

פרק זה יעסוק בהיסטוריה של השביתה וההתארגנות בעולם המערבי, החל מראשית הקמתם של ארגונים מקצועיים במסגרת הגילדות של בעלי המלאכה ועד לימינו אלה. הפרק סוקר את ראשיתן של התארגנויות העובדים במאה ה-19, את ההתפתחויות שחלו לאחר המהפכה התעשייתית, ואת העלייה בהיקף ההתארגנות לאחר מלחמת העולם השנייה, בתקופת תור הזהב של ארגוני העובדים והשביתות. דיון נרחב מוקדש לתמורות בשביתות ובהתארגנויות עובדים החל משנות השמונים של המאה ה-20, כתוצאה מתופעת התאצ'ריזם ואחיזתן הגוברת של תפיסות ניאוליברליות. לבסוף, נראה את הירידה הניכרת בכוחם של ארגוני העובדים ואת היקף השביתות בראשית שנות האלפיים ובעידן הגלובליזציה.

1.1.1

ראשיתם של ארגוני העובדים

בבואנו לעסוק בהיסטוריה של התפתחות התארגנויות עובדים וצעדים ארגוניים, עלינו לזכור שהיווצרות המושג "עובדים" והיווצרות של מעמד הפועלים – הפרולטריון, הם תוצאה של תהליכי תיעוש שהתרחשו בעיקר מאמצע המאה ה-18 וראשית המאה ה-19 וכונו "המהפכה התעשייתית". למעשה, עד תקופה זו לא היה קיים מעמד פועלים. במאה ה-17 התגוררה רוב האוכלוסייה בכפרים כאוכלוסייה חקלאית. החקלאים היו נתונים בדרך כלל למרותו של אציל שבשטח אחוזתו התגוררו. מיעוט אליטיסטי מהאוכלוסייה, במעמד חברתי גבוה, התגורר בערים. כך למשל, בצרפת עד המאה ה-18, 85% מהאוכלוסייה התגוררה באזור הכפרי והתפרנסה מחקלאות.¹ החלק הקטן מהאוכלוסייה שהתגורר בערים היה מורכב בדרך כלל מבעלי מלאכה עצמאיים – אומנים.

למרות זאת, ההיסטוריה של התארגנות בעלי מקצוע באירופה מתחילה בעידן שקדם למהפכה התעשייתית. תחילתה של התארגנות מקצועית אינה במפעלים התעשייתיים, אלא בסדנאות האומנים, בעלי המלאכה המקצועיים, שנקראו גילדות ולאחר מכן אגודות בעלי מלאכה.² במסגרת הגילדות ואגודות בעלי המלאכה התקיים שיתוף פעולה בין האומנים המומחים, לבין המתמחים – שוליות שעברו הכשרה מקצועית לקראת קליטתם העתידית כבעלי מלאכה.

1 W.H. Sewell (1980). *Work and Revolution in France: The Language of Labor from the old Regime to* 1848. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 5-150 (להלן: Sewell).

2 שם, עמ' 37-39.

כך לדוגמה, בצרפת אגודות בעלי המלאכה שנוצרו במאות ה-17 וה-18 נקראו "מסדרי השבעה" (*métier jure, sworn trade*), הם נקראו כך משום שהמצטרפים נדרשו להישבע לאגודה שבועת אמונים. האגודה קיבלה אישור הקמה ממלך צרפת (*letter patente*). אגודות מקצועיות אלה קיבלו מהמלך הטבות שעוגנו בחוקים ייחודיים לכל קבוצה, ולכל אגודה הייתה הוראה חוקית אחרת שנגעה לה. מערכת הפריווילגיות שבחוק העניקה לאגודות בעלי מלאכה ואומנים רישיון לעסוק באופן בלעדי במלאכה מסוימת בעיר המסוימת. כך למשל, חוק שנגע לעובדי מתכת – בדיל ופיוטר מהמאה ה-16 (שנת 1544) קבע שבעיר רואן אדם לא ייצר ולא יפתח חנות למכר מוצרי פיוטר ובדיל, אלא אם כן הוא חבר במסדר של יצרני בדיל ופיוטר.³ התאגדויות דומות של בעלי מלאכה באזור גיאוגרפי מסוים צצו ברחבי אירופה בתקופה שקדמה למהפכה התעשייתית.

בצרפת היו אגודות בעלי המלאכה סוג של אחווה (*journeymen brotherhood*).⁴ מערכת הפריווילגיות הביאה לכך שאגודות בעלי המלאכה המסורתיות היו מוגבלות לאזור גיאוגרפי ספציפי שבו ניתנו הפריווילגיות ולא היה שיתוף פעולה עם אזורים אחרים. הייחוד של התאגדויות העובדים היה בעזרה ההדדית של אגודות באזור ספציפי באותו ענף מקצועי, במאבקים נגד בעלי מקצוע אחרים.

בהמשך התפתחו אגודות בעלי המלאכה לארגון חברתי שהקנה לחבריו הטבות שונות הנוגעות למקצוע. התפקיד העיקרי של איגודי בעלי המלאכה היה לשמש כארגונים לביטוח בשיטה של ביטוח סוציאלי הדדי (*method of mutual insurance*). הארגונים הנהיגו קופה מרכזית לגיוס כספים לצורך תמיכה בחברים. כך סייעו איגודים אלה בתמיכה כלכלית בחברים בארגון ובבני משפחותיהם בעתות של אבטלה, פציעה בעבודה, נכות, מוות וכן בגיל מבוגר.⁵ האגודות, שהיו מועדוני חברים, היו התארגנויות מקומיות קטנות שכללו בדרך כלל כמה עשרות אנשים. מועדונים בתחום מלאכה מסוים היו קשורים באופן בלתי פורמלי בקשר רופף עם מועדוני עובדים אחרים באותו ענף. הקשר היחיד בין המועדונים אפשר לבעל מלאכה ללא תעסוקה, שהיה חבר במועדון באזור מסוים, להתארח במועדון אחר בעת שחיפש פרנסה. פרט לכך לא היה בין המועדונים קשר, לבטח לא היה באותה עת קשר בין התאגדויות עובדים במקצועות שונים.

פועלם של איגודי בעלי המלאכה היה להסדרה חד צדדית של נושאים שונים הקשורים בעבודה לטובת חברי הארגון (*unilateral regulation*). אלה היו למעשה ארגונים של בעלי מלאכה לעזרה עצמית הדדית. פעמים רבות עברה המלאכה בירושה מאב לבן ונעשו

3 שם.

4 שם.

5 R. Hyman (1995). "The Historical Evolution of British Industrial Relations" in P. Edwards (ed.) *Industrial Relations :Theory and Practice*. Malden M.A. U.S.A: Blackwell Publishing, pp. 37-58 (להלן: Hyman, The historical revolution).

מאמצים כדי למנוע הצטרפות למקצוע של אנשים מבחוץ.⁶ התארגנות עובדים מסוג זה הייתה קיימת עד שנות השבעים של המאה ה-19. הדרך שבה פעלו איגודי בעלי מלאכה אלה לרגולציה חד צדדית של שוק העבודה הייתה באמצעות קביעת סטנדרטים מקובלים על חברי הארגון. למשל סטנדרטים שעסקו במשך ההכשרה, סוג המיומנויות שנדרשו לשוליות, תשלום לשוליות ותשלום למומחים ועוד. האיגודים דאגו לתנאי עבודה סבירים לחברי הארגון באמצעות תמיכה כספית בחברים. בתקופה שעד מציאת עבודה בתנאים הולמים, התואמים את דרישות הארגון, קיבלו חברי הארגון תמיכה כלכלית מטעם האגודה.⁷ הסטנדרטים שקבע הארגון נגעו בעיקר לתנאים ולאמצעים הטכנולוגיים שהועמדו לרשות העוסקים במלאכה. בעלי המלאכה היו עובדים מקצועיים והיו בהם יודעי קרוא וכתוב שיכלו לדאוג לנושאים של ניהול והנהלת החשבונות של הארגון.

אגודות בעלי המלאכה, שהנהיגו מנגנון של עזרה עצמית חד צדדית, נהגו לאסוף כסף מהחברים בעת פגישות של המועדון לצורך מימון התמיכה הכספית לחברים. בתקופה שלפני המהפכה התעשייתית הייתה מגבלה על חברות באגודות המקצועיות, ורק בעל מלאכה שעבר הכשרה מתאימה וקיבל תעודה, או עסק במקצוע פרק זמן מסוים, יכול היה להצטרף למועדון החברים, וכך גם בניו או בנו הבכור, שביקש להמשיך באותו מקצוע. קבלת חבר חדש הייתה מותנית באישור החברים.⁸ אגודות בעלי המלאכה, שהיו מעין מועדוני חברים, פעלו בצורה דמוקרטית לקבלת החלטות באמצעות הצבעות, ולבחירת פעילים בארגון בהצבעות.

יש לזכור שאגודות חברתיות אלה בתחום העבודה הקיפו חלק קטן מאוד מהציבור. כאמור, עד המאה ה-18 רק מיעוט קטן התגורר בערים ושם התרחשה ההתארגנות של בעלי המלאכה במסגרת מועדונים חברתיים מקצועיים.

התגבשות ארגוני העובדים באופן ממשי, מראשית המאה ה-19 ובעיקר מאמצעה, נבעה מתהליכים שונים, שקשורים לשינויים בטכנולוגיות הייצור והתיעוש המואץ, שהתחוללו בעקבות המהפכה התעשייתית.

כחלק מהמהפכה התעשייתית, התפתחו תהליכי מיכון והחלו להשתמש בהדרגה במכונות בבתי המלאכה. המיכון הביא עמו שינויים בולטים בתהליך הייצור. ראשית, פחתה החשיבות של המיומנות היצרנית של האומנים. שנית, וכתוצאה מכך, התרחב מעגל העובדים הפוטנציאליים בתחום הייצור, וכלל עתה את מי שמסוגל היה ללמוד להפעיל את המכונות, שבאופן יחסי היה קל להפעילן אך נחוץ היה כוח פיזי לשם כך. תהליכי

6 שם, עמ' 40-54.

7 שם, עמ' 37-58.

8 H. Pelling (1963). *A History of British Trade Unionism*. Baltimore MD: Penguin Books, pp. 40-54 (להלן: Pelling)

מיכון אלה הובילו גם להתפתחות של מפעלים תעשייתיים שבהם פסי ייצור המוני, שהחליפו את עבודת האומנים ואת הסדנאות של בעלי המלאכה. תהליכי המיכון יצרו את המכונות התעשייתיות וטכנולוגיות ייצור חדשות שהתאימו למפעלים תעשייתיים. פסי הייצור החדשים הצריכו עובדים רבים, אך לא מקצועיות או התמחות, כפי שתבעה בעבר עבודתם של האומנים. בעוד עבודתם של בעלי המלאכה הייתה עבודה אישית שנעשתה במומחיות רבה, תהליכי התיעוש הביאו להעסקה של עובדים ללא מיומנות מיוחדת. פסי הייצור הושתתו על ייצור המוני, ופעלו במהירות וביעילות. כך, במקום שנגר אחד ייצר את כל חלקי הכיסא בשלמותו, בתהליך ממושך, החל מפעל לרהיטים לייצר כיסאות בתהליך של סרט נע, וכל עובד היה אחראי על ייצור חלק קטן מהכיסא. העבודה נעשתה מהירה ורוטינית. כתוצאה מכך גם חלקים גדולים מהאוכלוסייה הכפרית עברו תהליך של עיור ומעבר מהכפר אל העיר.

תהליכי התיעוש והמיכון הביאו להקמת מפעלים גדולים שהעסיקו מספר רב של פועלים, במקום סדנאות האומן הקטנות (שבהן עבד אדם אחד או כמה אנשים). בארצות הברית, למשל, העסיק מפעל פורד ליד דטרויט כ-15,000 איש במחצית המאה ה-19, ותעשיית המתכת העסיקה כ-170,000 עובדים באותו זמן.⁹ תהליך הייצור, המבוסס על פריטת הייצור לרצף של פעולות פשוטות שמתבצעות לאורך פס ייצור, ומאפשר ייצור בכמות מסיבית באמצעות עובדים בעלי רמת מיומנות נמוכה, נקרא פורדיזם.

במחצית המאה ה-19 אפשרו התפתחות השימוש בקיטור ובפחם והופעתם של אמצעי תחבורה חדשים – רכבות קיטור וספינות קיטור – שינויים בולטים באופי העבודה. כתוצאה מהתפתחות הרכבת, מפעלים רבים הוסבו ממפעלים מקומיים למפעלים שמייצרים לשטח גיאוגרפי רחב ולכל המדינה, וזמני השינוע של סחורות התקצרו מאוד. בארצות הברית בשנות החמישים של המאה ה-19 הוקמו מפעלי טקסטיל באזור בוסטון ופילדלפיה, בשל שינויים שחלו בענף זה כתוצאה מהמיכון.¹⁰

עם המעבר לייצור באמצעות מכונות, נדרש הון נכבד כדי להקים עסק. כך נוצרה שכבה מסוימת של עובדים שהועסקו בהפעלת המכונות החדשות ולצדם שכבה של בעלי מכונות ואמצעי ייצור. נוסף על כך הופיע מעמד התעשיין שמשקיע מהונו להקמת מפעל ומצפה לקבל רווח על השקעתו. ציפייה זו עומדת בניגוד בולט לשכבת האומנים שייצרו בכמויות קטנות וברווח קטן כדי להתקיים. כתוצאה משינוי זה נגלה ניגוד בין העניין של המעסיק בהורדת עלויות הייצור לשם הגדלת רווח, לבין העניין של העובדים בקבלת שכר הוגן תמורת עבודתם. בעלי המפעלים התעשייתיים החדשים שאפו להורדת עלויות הייצור ולצמצום עלויות השכר של העובדים לשם הגדלת הרווח על כל יחידת מוצר.

9 J.W. Budd (2005). *Labor Relations*, chapter 3 - Historical Development. N.Y: McGraw-Hill, pp. 63-102 (להלן: Budd).

במפעלים אלה הועסקו עובדים רבים, במשך שעות רבות, ללא הפסקה, בשכר זעום וללא זכות לתשלום בגין שעות נוספות או לימי חופשה בתשלום. בניגוד לאומנים של העבר שהיו בדרך כלל עצמאיים ונהנו מסטטוס מקצועי-חברתי גבוה יחסית, הפועלים של עידן המהפכה התעשייתית היו עובדים קשי יום. הם לא היו עצמאיים עוד, אלא היו נתונים לחסדיו של בעל המפעל, ואפשר היה להחליפם בנקל בעובדים אחרים מכיוון שלא הייתה להם מיומנות מיוחדת. כך הביאו תהליכי התיעוש והמיכון להתפתחות שכבה חדשה של פרולטריון – עובדים בענפי התעשייה החדשים. לצד הפרולטריון הזה נוצרה שכבה חדשה של מעסיקים – בורגנים בעלי הון, שהקימו את המפעלים. תהליכים אלה יצרו לראשונה מעמד חדש של פועלים והביאו להיווצרות מערכת יחסים חדשה בין העובדים למעסיקיהם. בעקבות המהפכה התעשייתית נוצר אפוא צורך במאבק משותף של העובדים למען האינטרסים הייחודיים שלהם, ובידול מהותי בין האינטרסים של המעסיקים לאלה של העובדים.

שינויים אלה הביאו להתחלת התארגנות נפרדת של עובדים מחד גיסא ושל מעסיקים מאידך גיסא, לשם קידום האינטרסים שלהם כעובדים וכמעסיקים. התארגנות זו דומה כבר להתארגנויות הקיימות כיום.

כך, על רקע תנאי ההעסקה הקשים של הפועלים החדשים, בארצות הברית נוצר לראשונה ארגון עובדים בשנת 1790, הארגון של יצרני הנעליים בפילדלפיה.¹¹ ארגוני העובדים הראשונים בארצות הברית, שהתפתחו בעקבות תהליכי התיעוש, היו מקומיים ונוצרו סביב ענף עבודה ומקצוע מסוים, למשל ארגון של נגרים, חייטים או אנשי דפוס. מטרת הארגונים הללו, כמו של אגודות בעלי המלאכה המקבילות באירופה, הייתה בעיקר לגבש סטנדרטים מינימליים בעבודה ולדאוג לשכר מינימום. באמצע המאה ה-19 האגודות הראשונות של בעלי מלאכה או ארגוני עובדים מקומיים התפתחו כדי להתאים עצמן לשינויים בשוק העבודה. התפתחות שוק העבודה בתקופה זו נבעה מהשינויים הטכנולוגיים והשיפורים בתחבורה שהזכרנו לעיל.

כתוצאה משינויים שחלו באמצע המאה ה-19, המפעלים נעשו גדולים יותר ובענפים רבים השתנה שוק העבודה והיה לענף ארצי ולא מקומי, וכתוצאה מכך התפתחו גם האגודות של בעלי המלאכה וארגוני בעלי המקצוע המקומיים ברובם לאיגודים ארציים. כך למשל, כבר בשנת 1829 נוסד בבריטניה ארגון ארצי של עובדים שעסקו במלאכת האריגה שנקרא The National Association for the protection of labor (N.A.P.L.), והיה איחוד של מועדוני חברים במקצוע מסוים בכל רחבי המדינה. לארגון הייתה מועצה מרכזית וכל מועדון עובדים הפריש כספים לקרן מרכזית של הארגון. הקרן המרכזית שימשה רק לצורכי שבתות. בשנת 1830 עמד כוחו של הארגון הארצי למבחן בעת

קיצוצי שכר של עובדים שעסקו במלאכת האריגה. ניסיון לארגן שביתה כללית של כלל האורגים ששכרם היה נמוך לא צלח, ובעקבות הכישלון התפרק הארגון הארצי. דוגמה אחרת היא התאחדות של אגודות של בנאים ועוסקים במקצועות הבנייה בשנת 1832 Operative builders union –¹² לארגון הייתה אספה כללית שהתאספה פעמיים בשנה. התארגנות ארצית חשובה של אגודות ומועדוני עובדים נוצרה בשנת 1834 ונקראה Grand national consolidated trades union. בהתאגדות זו היו חברים כחצי מיליון איש. גם ארגון זה התפרק בגלל חוסר יכולת להעניק תמיכה אפקטיבית לחבריו בעת שביתות.¹³

גם בארצות הברית החלו להתפתח ארגוני עובדים ארציים באותה תקופה, התפתחות שהייתה קשורה לאפשרות לשלוח טובין ברכבות, ולאפשרות של מנהיגי הארגון לנוע ברחבי המדינה ברכבות. התפתחות ארגונים ארציים של בעלי מקצוע בארצות הברית נראית למשל, בשביתת עובדי הנעלים בשנת 1860 בניו אינגלנד, שבה היו מעורבים כ-20,000 עובדים. ב-1859 הוקם ארגון של פועלי מתכת. כעבור שנה מנה הארגון 44 מועצות פועלים מקומיות ברחבי המדינה, ולאחר מלחמת האזרחים בארצות הברית, היה הארגון לאחד הארגונים הגדולים במדינה.¹⁴

שינוי נוסף באופי ההתארגנות, שהחל בעיקר משנת 1840, היה הקמת ארגונים חדשים שלא היו קשורים לתחום מסוים של בעלי מלאכה והחברות בהם חצתה ענפי מלאכה ותעשייה. לארגונים חדשים אלה הייתה מרות רבה יותר על חבריהם. הארגונים, בצורתם החדשה, החלו לאגד עובדים בתעשיות שונות שאינן קשורות בהכרח לתחומי המלאכה (ששימשו בסיס לאגודות המלאכה המסורתיות) וביניהם עובדי מכרות, טקסטיל, כותנה, וכן עובדים בענפי תחבורה כגון רכבות.

ב-1860 התחולל מעבר חשוב להתארגנויות עובדים על בסיס מעמדי חברתי, במקום התארגנות על בסיס משלח יד. תמורות אלה התרחשו על רקע של שינויים אידאולוגיים וחלחול תפיסות חדשות. הרקע העיקרי לשינוי זה היה ההשקפה המרקסיסטית שהתפתחה באותה עת, בדבר הצורך במאבק של הפרולטריון במעמד הקפיטליסטי, עד להשתלטות מעמד הפועלים על אמצעי הייצור במסגרת מהפכה. הפצת המניפסט הקומוניסטי בתקופה זו ברחבי אירופה וצמיחה של מפלגות קומוניסטיות היכו גלים בקרב ציבור הפועלים במדינות המערב והביאו להתארגנויות פועלים על בסיס מעמדי. את המניפסט הקומוניסטי כתבו בשנת 1848 קרל מרקס ופרידריך אנגלס והוא קרא

12 Pelling, pp. 33-58

13 שם, עמ' 33-54. למעשה ניסיונות להקים ארגון כוללני יותר היו בבריטניה כבר קודם לתיקון החוק בשנת 1825. בשנת 1818 ניסו עובדי טקסטיל להקים ארגון כללי יותר באזור Lancashire שהיה איחוד של מועדונים שונים ונקרא Philanthropic society אך הארגון התקיים זמן קצר בלבד.

14 Budd, pp. 63-102

לביטול הקניין הפרטי. הגישה המרקסיסטית הביאה לשאיפה להתארגנות בינלאומית של פועלים, והקריאה שיצאה, למעמד הפרולטריון החדש ההולך ומתגבש, הייתה – "פועלי כל העולם התאחדו!". בעקבות קריאה זו נוצרו בתקופה זו התארגנויות של פועלים ברחבי אירופה.¹⁵

מרקס יצר גם את הארגון הבינלאומי הראשון של עובדים שמוכר בשם "האינטרנציונל הראשון" – The First International Working Men's Association. ארגון זה היה פדרציה בינלאומית של ארגוני עובדים וחברו בו נציגי ארגונים ממדינות שונות. הארגון הבינלאומי נוסד בשנת 1864 והתקיים שנים אחדות. הארגון התפרק בשנת 1872,¹⁶ אולם השפעתו ברחבי אירופה הייתה רבה והוא הוביל להקמת מפלגות סוציאליסטיות ולהתפשטות אידאולוגיה התומכת במעמד הפועלים.¹⁷ מאוחר יותר, בשנת 1919, הוקם ארגון העבודה הבינלאומי – ILO. מטרתו הייתה לקבוע סטנדרטים בינלאומיים להעסקת עובדים ולחזוקת התארגנות. ארגון זה, שלא כמו האינטרנציונל הראשון, הפך למוסד חשוב ורב ערך וכיום הוא סוכנות של האו"ם. במסגרת הארגון נחתמו אמנות בינלאומיות רבות שנוגעות ליחסי עבודה.¹⁸

התפתחות נוספת שעמדה ברקע ביסוסם של ארגוני עובדים הייתה תקופת שלטונו של ביסמרק בגרמניה בשנות השישים של המאה ה-19. ביסמרק קבע חקיקת רווחה הנוגעת למעמד הפועלים, ובכלל זה הנהגת פנסיה לעובדים וחוקי רווחה שונים לפועלים. חקיקה זו ביטאה והעצימה תפיסה של רווחת העובד במקום העבודה, כנושא פוליטי שהמדינה יכולה וצריכה להתערב בו. העובדים קשי היום הציבו לריבון בעיה פוליטית וחברתית חמורה מכיוון שקשייהם, בשילוב עם הופעת האידאולוגיה הקומוניסטית, הביאו לתסיסה ולאי שקט פוליטי. הבטחת רמה מינימלית של רווחה החלה להסתמן כאמצעי לשימור יציבות שלטונית, ולכן כנושא פוליטי ומדינתי ראשון במעלה. במשטר הרווחה של ביסמרק היו הענקת זכויות סוציאליות והטבות נגזרת של חברות בארגוני עובדים. מטרת הזכויות וההטבות הללו הייתה להבטיח תמיכה פוליטית ושיתוף פעולה של ארגוני הפועלים.

כך, בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 קמו ארגוני עובדים כלליים בולטים. בארגונים אלה היו חברים גם עובדים לא מקצועיים רבים. הדבר נבע גם מצמיחת מעמד בינוני ולצדו מעמד קפיטליסטי של בעלי הון חדשים, שלא ממעמד האצולה, שיצרו מציאות שונה. מציאות זו הייתה כרוכה נוח להתפתחות ארגוני עובדים של ממש. תהליך זה

15 K. Marx and F. Engels (1848). Communist Manifesto, Worldwidehistoryatlas.com/u09

16 R. P. Morgan (1965). *The German Social Democrats and the First International, 1864-1872*, 16 (להלן: Morgan) Cambridge University Press, pp. 8-13

17 שם.

18 D. Strang and P. Meiyin Chang (1993). The International Labor Organization and the 18 Welfare State: Institutional Effects. *International Organization* 47 (2), 235-262

התעצם לאחר מלחמת העולם הראשונה. ארגונים אלה החלו לראות את תפקידם העיקרי בניהול משא ומתן קיבוצי עם המעסיקים, הם היו כלליים באופיים ולא הגבילו עצמם לענף מקצועי ספציפי.¹⁹

כך למשל, בארצות הברית נוצרה פדרציה של התארגנות כללית של עובדים בשנת 1860 – National Labor Union. הפדרציה התקיימה רק שש שנים אך היא מדגימה את התהליכים שהתרחשו בתקופה זו. בשנת 1877, בעקבות מיתון בארצות הברית ופיחות בשכר, פרץ גל של שביתות. בפנסילבניה פרצה שביתת כורי פחם שנמשכה שישה חודשים ושיתקה את תנועת הרכבות. לשביתה זו נודעה חשיבות רבה מכיוון שהיו מעורבים בה עובדים רבים, חלקם לא מענף הרכבת, דבר שהיה חיזוק בולט לארגוני העובדים. חלק מהארגונים בארצות הברית באותה תקופה התמקדו בגיבוש חברתי של חברי הארגון ולא רק במאבקים כלכליים. לארגונים כמו The knights of labor, היו גם סמלים, סיסמאות סודיות וטקסים מיוחדים שאפיינו את החברות בארגון, ויצרו סוג של אחווה. הארגון מנה 100,000 חברים ב-1885 ו-700,000 ב-1886.²⁰ בשנת 1886 נוסדה בארצות הברית פדרציה של ארגוני עובדים שאיגדו כמה ארגונים ארציים – American Federation of Labor – AFL. בשנים 1905–1925 התפתחו תעשיות נרחבות בארצות הברית ושכר העובדים היה בשפל המדרגה. במקביל התפתח זרם של ארגוני עובדים בעלי תפיסה מעין מרקסיסטית כמו ה-IWW – Wobblies שדגלו במאבק של מעמד הפועלים במעמד הקפיטליסטי.²¹

1.1.2

שביתה כפעילות כלת חוקית ורגולציה מדינתית של מערכת יחסי עבודה קיבוצית

עד תחילת המאה ה-19 הייתה השביתה אסורה בחלק ניכר ממדינות המערב. כל ניסיון להתארגנות של עובדים, ניהול משא ומתן משותף עם המעסיק או אקט קיבוצי נחשב לקנוניה נגד השלטון ונתפס כעברה פלילית. עובדים שניסו לקיים שביתה או צעדים קולקטיביים נחשבו כעוברים על איסור של "הפרעה למסחר".

האיסור לשבות היה קיים עוד במאות ה-16 וה-17, וכבר אז נתפסו צעדים קולקטיביים בגדר קנוניה.²² באותה תקופה הייתה רגולציה מדינתית מסוימת בתחום של יחסי העבודה

19 R. Hyman (1971). *The workers' Union*. London: Clarendon Press. Oxford University Press, pp. 12-34 (להלן: Hyman, *The workers' Union*)

20 Budd, pp. 68-69

21 שם, עמ' 63-102.

22 Pelling, pp. 13-32

בחקיקה הנוגעת לשכר עובדים במדינות מסוימות. בבריטניה אפשר החוק לשופטים להתערב בשכר עובדים בלתי מקצועיים וכן בשכר אומנים מקצועיים, כן אפשר החוק לבתי המשפט להתערב בעת הפרות חוזה עבודה – The Statute of Artificers 1563.²³ רגולציה בדבר שכר מסוג זה הייתה קיימת בעיקר עד ראשית המאה ה-18. במאה ה-18 הצטמצמו כוחה ומעמדה של הרגולציה המדינית בנושאי שכר, בעיקר בשל פועלן של האגודות המקצועיות שהסדירו באופן יעיל את יחסי העבודה בתחום המלאכה.

בסוף המאה ה-18 ובתחילת המאה ה-19 התבססו האיסורים החוקיים על שביתה והמיעוט בהסדרה מדינית על התפיסה הכלכלית המכונה "לסה פר" [קיצור מקובל של המונח הצרפתי *laissez faire, laissez passer* שתרגומו "תנו לעשות, תנו לעבור"]. תפיסה זו דגלה בפעולה היעילה של השוק החופשי, קידשה את זכות הקניין הפרטי וחופש החוזים, ואת האוטונומיה של המעסיקים לנהוג בקניינם כראות עיניהם. על פי תפיסה זו, יש לחדד ולשמר בתקיפות את ההפרדה בין המדינה לבין הכלכלה. על המדינה להימנע מהתערבות בולטת בכלכלה ובשוק העבודה.²⁴ התפיסה שיקפה את עליית ההשקפה של הליברליזם הקלאסי, בד בבד עם התגבשות מעמד בינוני בורגני חדש, שהחזיק בתפיסות אלה. הליברליזם הקלאסי הדגיש את החיץ שבין המדינה לפרט, ודגל בתפיסה של אינדיווידואליזם, תפיסה שדוגלת בכך שהמדינה צריכה להימנע מהתערבות בחיי החברה ובאוטונומיה של הפרט. כך יוכל הפרט להגשים את החירות שלו לפעול. במסגרת זו גיבשה המדינה הגנות על חירויות אינדיווידואליות. מועדוני העובדים והאגודות של בעלי המלאכה לא נזקקו לשימוש בשביתות מכיוון שעוצמתם נבעה מכוחם המונופוליסטי בתחום מלאכה מסוים ומשליטתם בענף שבו התמחו. מועדוני העובדים עצמם הסדירו את תנאי העבודה של מתמחים שהועסקו בבתי המלאכה ופרט לכך היו מורכבים ברובם מאומנים עצמאיים.

לאחר המהפכה הצרפתית, בשנת 1793, נוצר ברחבי אירופה סדר חברתי פוליטי ומדיני חדש. בצרפת מעמדן של אגודות בעלי המלאכה, שהיה מושתת על פריווילגיות שהעניק השליט התערער, בעקבות הופעת רעיונות חדשים של שוויון בפני החוק וחירות.²⁵ מערכת זכויות היתר של האגודות המקצועיות בוטלה במהלך המהפכה והוחלפה בחוקים חדשים שהתקבלו (D'Allarde law). בד בבד, בעקבות המהפכה נחשבו גם ניסיונות התארגנות של בעלי מקצוע לבלתי לגיטימיים ולכאלה המבקשים להשיב על כנה את המערכת של הפריווילגיות לקבוצות מסוימות. המדיניות שננקטה בעניין זה לאחר המהפכה לא הבחינה בין זכויות היתר לבין זכותם של בעלי מקצוע להתאגד כדי להבטיח את זכויותיהם. בגלל הרצון למנוע החזרתו של משטר זכויות היתר, שהיה מאורגן סביב התאגדויות מקצועיות, הוכרזו התארגנויות של בעלי מקצוע כלא חוקיות ונתפסו כמאיימות על הסדר החברתי.

23 שם.

Hyman, The Historical Evolution, pp. 37-58 24

Sewell, pp. 86-91 25

יתרה מזאת, שביתה נתפסה כהפרת חוזה עם המעסיק ועל כן אפשרה לו לתבוע את העובדים בערכאות משפטיות.

הגישה שהביאה עמה המהפכה הצרפתית הייתה שלא יתקיימו יותר התארגנויות של קבוצות סביב אינטרס משותף ועדיף על קבוצות אחרות, ואסורות התארגנויות סביב אינטרס מקצועי משותף. תחת זאת עלתה חשיבותן של זכויות אינדיוידואליות של פרטים בחברה שבה כולם בה שווים בפני החוק. הודגשה חשיבות האינטרס הציבורי הקולקטיבי של בני החברה כולם ולא של קבוצות ספציפיות בחברה. רוח המהפכה הדגישה שהנאמנות של האזרח צריכה להיות למדינה ולא אינטרס החברתי הכולל ולא לקבוצות מסוימות, והדבר נכון גם בנוגע להתארגנות של עובדים. בהמשך לכך, הייתה הגישה שאת תנאי העבודה יש לסכם בין כל עובד אינדיוידואלי לבין המעסיק בחוזה אישי ולא במסגרת קולקטיבית, בשל ההשקפה שהאומה הצרפתית לאחר המהפכה צריכה להיות מורכבת מאנשים עצמאיים וחופשיים, שהחירות שלהם צריכה לעמוד במרכז. פועלם של ארגוני עובדים ואקט קיבוצי, של כל התארגנות לא-מדינית, נחשבו כיוצרים חיץ בין המדינה לפרט ולחירותו. בהמשך לתפיסה זו העבירה האספה הכללית הצרפתית, כחלק מהשלב הראשון של המהפכה, חוק שאוסר על פעילות ארגונית קיבוצית – Le Chapelier Law. בחוק נאסרה התאגדות על בסיס מקצועי, שנתפסה כמנוגדת לזכויות האדם והאזרח. החוק קבע שניסיונות להתארגן, או לקבוע הסכם בין עובדים, או לנקוט אקט קיבוצי הם בלתי חוקתיים. כשאזרחים הפרו את החוק, הושעו זכויותיהם כאזרחים למשך שנה והיה עליהם לשלם קנס גדול. החקיקה אסרה כליל על קיום שביתות.

ביוני 1791 קבע החוק:

The annihilation of all sorts of corporations of citizens of the same trade or profession, being one of the fundamental bases of the French constitution, it is forbidden to re establish them in fact, under any pretext (citizens of the same trade are forbidden) When they find themselves together, to name for themselves a president or a secretary, to maintain registers, to form regulations on their supposed common interests against the principles of liberty and of the constitution, citizens attached to the same professions arts and trades should make deliberations, should make agreements among themselves tending to refuse in concert or to accord only at a determined price the aid of their industry or of their labors, the said deliberations and agreements ..are declared unconstitutional and an assault against liberty.²⁶

החוקה הצרפתית של שנת 1791 פותחת בקביעה שיש לבטל את כל המוסדות שפגעו בחירות ובשוויון זכויות של אזרחים בפני החוק. במסמך נלווה, הוגדרו התארגנויות עובדים כבלתי חוקתיות לצד מלוכה, אצולה ופריבילגיות מיוחדות שקיבלו קבוצות מסוימות. התארגנויות על בסיס מקצועי נחשבו חלק מהמשטר הישן ולכן גם בלתי חוקתיות.²⁷ גם בתקופת מהפכת יולי ב-1830 שביתה הייתה אסורה, ובעת שפתחו עובדי טקסטיל בעיר הצרפתית רוביאקס בשביתה באוגוסט 1830, במטרה להשיג העלאות שכר, זרמו כוחות משטרה וצבא לעיר כדי לפזר את ההמון השובת. האחראים לשביתה נאסרו, אף שהשביתה לא הייתה קשורה לפעילות פוליטית או לתמיכה בגורמים מהפכניים.²⁸ שביתה זו, כמו שביתות אחרות, הביאה לפיטורים של העובדים האחראים לשביתה, וכך התגבשה הרתעה חזקה נגד התארגנות קולקטיבית והפעלת מנגנון השביתה.

רק בשנת 1864 בוטלה בצרפת החקיקה שאסרה על קיומה של שביתה. הביטול נעשה במסגרת חקיקה שכונתה – Ollivier Law. חקיקה זו אפשר לשבות בתנאים מסוימים. למרות זאת נקבע שבמקרים מסוימים שביתה תיחשב עדיין לעברה פלילית.

התנגדות של פרלמנטים שונים, הסמוכים לצרפת, ברחבי אירופה, להכרה בהתארגנות ושביתות ניכרת לקראת 1780, בשל הרצון לשמור על הסדר החברתי לנוכח התסיסה בצרפת והמהפכה הצרפתית. המשטרים באירופה חששו ששביתות והתארגנות עובדים עלולות להיות כר נרחב לתסיסה חברתית ולמרי אזרחי. האיסור על פעילות ארגונית נבע מרצון למנוע הפרות סדר והתעוררות פוליטית של פשוטי העם, בתקופה הסמוכה למהפכה הצרפתית. כך בבריטניה, בשנים 1799 ו-1800, התקין הפרלמנט הבריטי שני חוקים, שכוננו ה-*The Combination Acts*.²⁹ דברי חקיקה אלה נועדו לסייע לאכיפה יעילה של האיסור על התאספות ופעילות קיבוצית, שהיה קיים עוד קודם לכן. חוקים אלה נשארו בתוקף עד שנת 1824, וקיבעו למשך 25 שנים נוספות את האיסור על קיום התארגנות עובדים קיבוצית. החוקים החדשים אפשרו הליך משפטי מהיר ויעיל לעובדים שהפרו את החוק. הם קבעו שכל אספה והתארגנות של עובדים, משא ומתן קיבוצי עם המעסיק או אקט קיבוצי שמטרתו העלאת שכר העובדים הם בלתי חוקיים. גם שביתות (מכל סיבה לרבות תנאי עבודה מסוכנים) תויגו כהתנהגות בלתי חוקית, שיש בצדה ענישה. הסנקציה שהושתה על העובדים שהשתתפו בשביתה, נסיון התארגנות, אספה או פעילות ארגונית אחרת הייתה מאסר או עבודת פרך. החוקים כללו גם הסדרים של בורות בנושאי שכר וסכסוכי עבודה.

Sewell, p. 91 27

E. Shorter and C. Tilly (1974). *Strikes in France 1830-1968*. Cambridge: Cambridge University Press, 28 (להלן: Shorter and Tilly) pp. 107-117

The Combination Act 1799 (39 Geo III C.81); The Combination Act 1800 (39 & 40 GEO C 06) 29

הסעיף הראשון של דבר החקיקה המפורט להלן קבע איסור על חתימת הסכמים קיבוציים. השתתפות של עובד במשא ומתן קיבוצי או חתימת הסכם קיבוצי הוגדר עברה פלילית. על פי סעיף 2 לחוק.

II... No journeyman, workman or other person shall at any time after the passing of this Act make or enter into, or be concerned in the making of or entering into any such contract, covenant or agreement, in writing or not in writing "... and every ... workman... who, after the passing of this Act, shall be guilty of any of the said offences, being thereof lawfully convicted, upon his own confession, or the oath or oaths of one or more credible witness or witnesses, before any two justices of the Peace... within three calendar months next after the offence shall have been committed, shall, by order of such justices, be committed to and confined in the common gail, within his or their jurisdiction, for any time not exceeding 3 calendar months, or at the discretion of such justices shall be committed to some House of Correction within the same jurisdiction, there to remain and to be kept to hard labour for any time not exceeding 2 calendar months.

על פי סעיף 3 לחקיקה, שלהלן, כל השתתפות בשביתה והפסקת עבודה או השפעה על עובד אחר להשתתף בשביתה מוגדרת כהתנהגות בלתי חוקית וכעברה פלילית. כך גם כל השתתפות באספה של עובדים שנועדה לקדם משא ומתן קיבוצי, אקט קיבוצי או שביתה נחשבה לעברה פלילית.

III.... Every... workman... who shall at any time after the passing of this Act enter into any combination to obtain an advance of wages, or to lessen or alter the hours or duration of the time of working, or to decrease the quantity of work, or for any other purpose contrary to this Act, or who shall, by giving money, or by persuasion, solicitation or intimidation, or any other means, willfully and maliciously endeavor to prevent any unhired or unemployed journeyman or workman, or other person, in any manufacture, trade or business, or any other person wanting employment in such manufacture, trade or business, from hiring himself to any manufacturer or tradesman, or person conducting any manufacture, trade or business, or who shall, for the purpose of obtaining an advance of wages, or for any other purpose contrary to the provisions of this Act, willfully and maliciously decoy, persuade, solicit, intimidate, influence or prevail, or attempt or endeavor to prevail, on any journeyman or workman, or other person hired or employed, or to be hired or employed in any such manufacture, trade or business, to quit or leave his work, service or employment, or who shall willfully and maliciously hinder or prevent any manufacturer or tradesman, or other person, from employing in his or her manufacture, trade or business, such journeymen, workmen and other persons as

he or she shall think proper, or who, being hired or employed, shall, without any just or reasonable cause, **refuse to work** with any other journeyman or workman employed or hired to work therein, and who **shall be lawfully convicted** of any of the said offences, upon his own confession, or the oath or oaths of one or more credible witness or witnesses, before any two justices of the Peace for the county... or place where such offence shall be committed, within 3 calendar months... shall, by order of such justices, **be committed to... jail** for any time not exceeding 3 calendar months; or otherwise be committed to some House of Correction... for any time not exceeding 2 calendar months.

ב-1824, בעקבות דיוני ועדה שהתכנסה בנושא, הוחלט בבריטניה לשנות את החוק בנושא התארגנות ושביתה. הסיבה לשינוי הייתה שהחוקים לא הצליחו למנוע בצורה יעילה התאגדויות של עובדים וגרמו לחוסר אמון בין המעסיקים לעובדים. החוק האנגלי החדש – Combination Law 1824 קבע שהתארגנות ואספה של עובדים, כל עוד נעשית ללא אלימות ואינה פוגעת בקניין או באנשים, היא חוקית. החקיקה אפשרה, אם כן, התארגנות של עובדים, משא ומתן קיבוצי ונקיטת צעדים ארגוניים בבריטניה החל משנת 1824.³⁰

באמצע המאה ה-19, בתקופת מועדוני העובדים והאגודות של בעלי המלאכה, עשתה המדינה ניסיונות להסדרה של שכר באמצעות הקמת טריבונלים לבירור נושאים אלה. כך למשל בבריטניה במסגרת The Council of Arbitration Act 1867 הוקמו בתי דין לבוררות בנושאי שכר ואכיפת דרישות בנושא זה. על פי ה-Arbitration Act 1872 לוועדות הבוררות בתחום העבודה הייתה סמכות לעסוק גם בנושא אפליה בשכר. עם זאת, ועדות בוררות אלו לא היו אפקטיביות.³¹ הקמת מוסדות להסדרת שכר הייתה אפשרית לעתים נוכח היעדר התוקפנות של אגודות בעלי המלאכה שהיו מועדונים חברתיים, ובעיקר בתקופות של ירידה במספר החברים במועדונים אלה.

מאבק פוליטי והכרה של המדינה בארגוני עובדים של ממש, ובאפשרות של עובדים להתארגן ולנקוט צעדים ארגוניים, השתכללו באופן ניכר בעידן המהפכה התעשייתית ובעיקר במחצית השנייה של המאה ה-19 (1860-1870). אחת הסיבות להיעדר הכרה של המערכת הפוליטית והחקיקה בלגיטימיות של צעדים ארגוניים בתקופות מוקדמות יותר הייתה, בין היתר, שלפרולטריון לא הייתה אפשרות להצביע בבחירות לפרלמנט. עד מחצית המאה ה-19 הייתה זכות הבחירה נתונה לאצולה, לבעלי האדמות בלבד. פשוטי העם היו נטולי זכויות אזרחיות ופוליטיות ולא היו רשאים לבחור או להיבחר

Pelling H. (1992). *A History of British Trade Unionism*. Hampshire: Pallgrave. Mcmillan 30 (5th ed), pp. 21-23 (להלן: Pelling)

E.W. Evans and S.W. Creigh (1980). The Natural History of the Strike in Britain. *Labor History* 39. 31 (47-61) (להלן: Evans and Creigh)

לפרלמנט (בית הנבחרים).³² לקראת מחצית המאה ה-19, החלו לחוקק חוקים שהרחיבו בהדרגה את זכות הבחירה, תחילה לתושבי ערים מקרב מעמד הביניים ובהמשך לעובדים (גברים בלבד) מיומנים מקרב תושבי העיר, ולבסוף לגברים מקרב מעמד הצווארון הכחול, שהתגוררו בכפר ועבדו בחקלאות ובעבודת כפיים. הענקת זכות הבחירה למעמד הפועלים הביאה עמה השפעה של מפלגות הפועלים על המערכת הפוליטית. רגולציה מדינתית, שנבעה מייצוג של מעמד הפועלים במערכת הפוליטית, הביאה להכרה במערכת יחסי עבודה קיבוצית (נשים החלו לראשונה לקבל זכויות, לבחור ולהיבחר רק בראשית המאה ה-20). כעת, עם ההכרה במבנה קיבוצי, איבדה הסדרה מדינתית בנושאי שכר מכוחה, ועלתה קרנה של השביתה כאמצעי למאבקי שכר. מדינות מערביות הכירו בתקופה זו במבנה קיבוצי של יחסי העבודה. בד בבד נקבעו בבריטניה הגנות שונות על שובתים במערכת של חסינויות. אמנם זכות לשביתה עדיין לא הייתה קיימת, ומשמעות של פעולה ארגונית הייתה הפרת חוזה, אך עם זאת החלו להתגבש הגנות על עובדים שובתים. מטרת מערכת החסינויות הייתה לצמצם אפשרות של מעסיקים לפנות לערכאות ולתבוע עובדים וארגונים בגין שביתה.³³ ב-1896 אסרה חקיקה בבריטניה על הממשלה להתערב ביחסי העבודה וקבעה עדיפות למשא ומתן קיבוצי. הדגשת יחסי עבודה קיבוציים ומשא ומתן קיבוצי, תחת הסדרה מדינתית של שכר, נבעה מכך שמערכת המשא ומתן הקיבוצי הייתה אפקטיבית ושביתות לא היו רבות ולא גרמו נזק רב למשק. מערכת החסינויות, נקבעה בחקיקה שנקראה Trade Disputes Act 1906, ונקבע בה שלעובדים ולארגונים עומדת הגנה מפני תביעה משפטית בגין השביתה כשהיו מעורבים ב-Contemplation or furtherance of trade disputes. אפשר לומר שחקיקה זו הניחה את היסודות לרגולציה מדינתית המסדירה יחסי עבודה קיבוציים. החוק – The Trade Disputes Act 1906 העניק לארגוני העובדים בבריטניה הגנות על פעילות קולקטיבית, להוציא פעילות קולקטיבית אלימה, וקבע חוקיות של משמרות מחאה. Trade union act 1913 גם עודד הצטרפות לארגוני עובדים. החקיקה יצרה הגנות מפני תביעות בחוזים ונזיקין, במקרים מסוימים.

במקביל להענקת זכות הבחירה לעובדים החלה להתפתח תנועת עבודה פוליטית באופייה. ארגוני עובדים חדשים שקמו החל מ-1880 היו ארגונים כלליים של עובדים לא מקצועיים, והתגבשו ברובם על רקע אידאולוגיה סוציאליסטית שהחלה לקנות לעצמה אחיזה בקרב מעמד העובדים. ארגונים אלה, שצמחו על ברכי הסוציאליזם, התאפיינו במיליטנטיות הולכת וגוברת ובנטייה להימנע מפשרנות.³⁴ מנהיגי הארגונים לא היו מעוניינים עוד בשינויים קטנים אלא בשינויים מרחיקי לכת במערכת הקיימת, ונאבקו על ביסוס מעמד הפועלים ועל נושאים חדשים כמו שכר מינימום והגבלת שעות העבודה. בתקופה זו היו, לראשונה, שביתות רחבות היקף וכבדות משקל. כך למשל, ב-1893 הצליח ארגון הכורים

Pelling, pp. 93-122 32

B. Towers (1988). Running the Gauntlet: British Trade Union under Thacher. *Industrial and Labor* 33

(Towers (להלן: *Relations Review* 42 (2), 163

Evans and Creigh, 47-61 34

בבריטניה להכריז על שביתה, שהשתתפו בה עובדים רבים, והייתה לה השפעה ניכרת על המשק. שינויים אלה יצרו לבסוף, בשנות התשעים של המאה ה-19 מערכת יחסי עבודה קיבוציים הכוללת משא ומתן קיבוצי.³⁵

תהליך ההתארגנות לארגונים ארציים וחתימת הסכמים קיבוציים כלליים התגבר ערב מלחמת העולם הראשונה. כך למשל נוסדו בבריטניה ארגונים ארציים בענף הכותנה ובקרב כורי הפחם ועובדי הרכבת. ב-1913 הוקם ארגון עובדי הכותנה הארצי.³⁶ בשנים 1910-1912 התקיימו בבריטניה שביתות גדולות שהסבו נזקים בנמלים, ברכבות ובמכרות. הסיבה לשביתות הייתה שחיקה בשכר הריאלי. ב-1911 היקף השביתות היה רחב וימי העבודה האבודים כתוצאה מן השביתות נאמדו בכ-25 מיליון ימים. ב-1912 התקיימו שביתות במכרות וברכבות, בסקטורים מרכזיים ביותר בכלכלה הבריטית ובקרב מעסיקים גדולים במשק. העילות לשביתות היו עקרוניות וביניהן הדרישה לקביעת שכר מינימום. השביתות הסבו נזקים רבים וגררו התערבות ממשלתית. שביתת הכורים הסתיימה בהתערבות ממשלתית שכפתה בחוק חובת שכר מינימום לעובדים במכרות. בשנת 1913 התקיימו בבריטניה 1,549 שביתות בשנה והוערך כי אלו עלו למשק האנגלי באובדן של 30 מיליון ימי עבודה. בצרפת התעשייה התאפיינה בגידול מהיר והרפורמות הלכו וגדלו. במקביל החלו מאבקים ארגוניים. ב-1899 התרחשו בצרפת 740 שביתות, וב-1913 עלה מספרן ל-1067 בשנה. אם עד 1899 היו השביתות מעטות, נקודתיות והקיפו עובדים מעטים, החלו להתפתח בצרפת שביתות הזדהות ושביתות אהדה בענף מסוים, ואפילו שביתות ארציות.³⁷

בתקופת מלחמת העולם הראשונה הייתה פחות סובלנות של מדינות אירופה כלפי שביתות, מכיוון שהן נתפסו כהפרעה למאמץ המלחמתי. בבריטניה בתקופת המלחמה נאסר על שביתות ברוב הענפים ונקבעה בוררות חובה. שוק העבודה בבריטניה עבר שינויים מהירים, נשים הצטרפו לכוח העבודה ומספר חברי ארגון העובדים הכפיל עצמו בין השנים 1914-1920. הממשלה יצרה מנגנונים לוויסות השכר והתאמתו לשינויים ביוקר המחיה, שהחליפו את מכשיר השביתה במהלך המלחמה.

לאחר תום מלחמת העולם הראשונה החלו להתפתח במדינות מערביות תאגידים גדולים במקום העסקים הקטנים. עידן העסקים הגדולים הוביל להתפתחות מערכת יחסים קיבוצית. בבריטניה למשל, סברה הממשלה שמשא ומתן קיבוצי הוא הדרך הטובה ביותר לדאוג לעדכוני שכר ולהתאמתם ליוקר המחיה. עם זאת ניתנו סמכויות לטריבונלים ולוועדות לבוררות בענייני שכר. Industrial Courts Act 1919 – אפשר לקיים בוררות

35 שם.

36 שם.

37 Peter N. Stearns (1968). Against the Strike Threat: Employer Policy toward Agitation in France: 1900-1914. *The Journal of Modern History* 40 (4) 474-500

ולונטרית בעיקר בנושאי שכר. בשנת 1920 התגבשה בבריטניה מערכת של משא ומתן קיבוצי ארצי בענפים שונים ושיעור החברים בארגוני עובדים עלה ל-8.4 מיליון. כך למשל, בענף ההנדסה נחתם בבריטניה בשנת 1917 הסכם קיבוצי כללי בנושאי שכר, וב-1918 נחתם הסכם בנושאי שעות עבודה.

בשנת 1923 עלתה לשלטון בבריטניה מפלגת הלייבור, שהחזיקה בתפיסת עולם סוציאל-דמוקרטית, ונתפסה כמייצגת את האינטרסים של הצווארון הכחול והמגזר העובד. עליית הלייבור לשלטון יצרה אווירה שצידדה בפעילות פוליטית ובשימוש בכלי מדיניות כדי לקדם את מעמד העובדים, במקום שימוש באמצעי מאבק כגון שביתות. למעשה, דווקא בזמן ממשלת הלייבור הזו, פחתה הסובלנות כלפי השימוש בכלי השביתה. בשנת 1926 פרצה שביתת הזדהות כללית בבריטניה. השביתה הייתה נקודת מפנה שלאחריה היו שינויי חקיקה. בשנת 1927 נחקק ה-*Disputes Trade Union Act* שאסר על שביתות שהוגדרו כמכוונות לכפות על הממשלה מדיניות שתפגע בציבור. החוק אסר גם על שביתה בשירותים ציבוריים אם היא פוגעת בציבור הרחב.³⁸ בעקבות האווירה הציבורית והקשרים ההדוקים בין ראשי ארגוני העובדים לראשי מפלגת הלייבור פחת השימוש בשביתות מאמצע שנות העשרים, אף שלא פסק לחלוטין. בתקופה זו ירד מספר העובדים החברים בארגוני העובדים מ-8.4 מיליון ל-5.4 מיליון.

לקראת 1930 יש עלייה בהתארגנויות עובדים. בצרפת היקף החברות בארגוני עובדים עלה באופן ניכר בשנות השלושים.³⁹ בבריטניה בראשית שנות השלושים נעשתה הכלכלה ריכוזית יותר והחלה תקופה של בעלות ממשלתית נרחבת על מפעלים. ניכרה מגמה של הלאמה במגזרים של שירותים חיוניים ונדרשים כמו תחבורה ומכרות. הדבר השפיע גם על מערכת יחסי העבודה. בתקופה זו התקיימו משאים ומתנים קיבוציים ונחתמו הסכמים קיבוציים שמטרתם הייתה להביא לעליות שכר, כדי שיותאם ליוקר המחיה. בענפים שבהם נחתמו הסכמים כאמור, עלה השכר בצורה ניכרת החל מאמצע שנות העשרים עד 1934. בחלק מהתעשיות היו רגולציה מדינתית והגנות מיוחדות של המדינה בנושאי שכר, כמו למשל בסקטור המכרות. מערכת התאמות טובה לשכר מנעה שביתות.⁴⁰

בשנת 1929 ובראשית שנות השלושים התחולל המשבר הכלכלי הגדול והארוך ביותר במאה ה-20 ושיעורי האבטלה עלו. המשבר הזה הוביל לעוני של קבוצות נרחבות ולמצבי מצוקה. כך נולדה בארצות הברית בשנת 1935 תכנית הניו דיל (New Deal) כשרוזוולט נבחר לנשיא. תכנית רווחה זו שבה היה לממשל תפקיד פעיל, יצרה ביטוח סוציאלי, ביטוח לאבטלה ועוד. בתקופה זו נחקק חוק יחסי העבודה האמריקני - *National Labor*

Edward Shorter and Charles Tilly (1971). *The Shape of Strikes in France 1830-1960. Comparative Studies in Society and History* 13 (1), 60-86

שם. 39

שם. 40

Relations Act 1935, שמכונה The Wagner Act. חוק זה יצר את מערכת העבודה הקיבוצית בארצות הברית והקנה לעובדים במגזר הפרטי זכות שביתה והתארגנות.⁴¹ החוק גיבש הגנות על עובדים והיה תמריץ לגיבוש מבנה קיבוצי. החקיקה הפדרלית יצרה תמיכה ממשלתית במבנה קיבוצי והובילה להתארגנויות עובדים, כך שעד 1941 שילש שיעור העובדים המאורגנים את עצמו.

1.1.3

קורפורטיזם לעומת וולונטריזם ביחסי העבודה

לאחר תום מלחמת העולם השנייה החלה צמיחה של תפיסת מדינת הרווחה ובצדה חיזוק העבודה המאורגנת והאפשרות של העובדים לנקוט צעדים קיבוציים ושביתה. המודל הכלכלי הקיינסיאני, הקרוי על שם מנסחו, הכלכלן הבריטי ג'ון מיינארד קיינס (John Maynard Keynes), קנה לו אחיזה במדינות מערב אירופה, בין השאר בשל שיעורי אבטלה שהלכו ועלו מאז ראשית המאה ה-20. גישת הכלכלה הקיינסיאנית הייתה שעל המדינה להתערב באופן פעיל בשווקים. התפיסה הכלכלית הקיינסיאנית דחתה את הגישה של הכלכלה הקלאסית שרווחה קודם, לפיה יש לאפשר לכוחות השוק לפעול באופן עצמאי. הגישה הכלכלית הקלאסית גרסה שתחרות חופשית תוביל לשגשוג ולעושר מקסימליים.⁴² לפי הגישה הקיינסיאנית הכלכלה תפעל טוב יותר אם תהיה התערבות ממשלתית במשק. התערבות כזו בשוק נועדה להביא לצמיחה כלכלית וליציבות, למנוע מיתון ואבטלה. ההתערבות היא, בין השאר, באמצעות מדיניות תקציבית הכוללת גירוי פעילות כלכלית של רכש והשקעה ממשלתיים וציבוריים תוך שימוש בכספי הציבור, תקציב נרחב והוצאות ממשלתיות גבוהות, והשקעה בתחום הפרויקטים הלאומיים והתשתיות.⁴³

בתקופה שלאחר המלחמה הייתה למודל הקיינסיאני השפעה נרחבת במדינות מערביות רבות, והוא הביא להתערבות רחבה של המדינה בכלכלה ובמשק. הצמיחה של שירותים ציבוריים רחבים, כחלק מתפיסת מדינת הרווחה, הרחבת הביורוקרטיה הציבורית והרחבת ההתפתחות של תעשיות לאומיות ומפעלים בבעלות ממשלתית, הובילו לכך שהמדינה הפכה למעסיק גדול ורב השפעה. המערכת הפוליטית עסקה באופן רחב בנושאים של הבטחת תעסוקה מלאה ומניעת עלייה בשיעורי האבטלה שישללו לנבוע מעליות בשכר. חלק מהתפיסה של מדינת הרווחה והכלכלה הקיינסיאנית היה חיזוק של העבודה המאורגנת וארגוני העובדים.

Budd, pp. 63-102 41

J.M. Keynes (1951). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Britain: Macmillan and 42

(להלן: Co., pp. 3-22

Keynes, pp. 372-383 43

בד בבד עם עליית גישת הכלכלה הקיינסיאנית התגבשה בתקופה זו בחלק ממדינות אירופה תפיסה של קורפורטיזם.⁴⁴ הקורפורטיזם מבוסס על מערכת של טריפרטיזם (tripartism – תלת צדדיות) שבה מעורבים ארגוני העובדים, המעסיקים והמדינה בגיבוש מדיניות הנוגעת ליחסי עבודה ולסוגיות שקשורות למשק. התפיסה הקורפורטיסטית התלת צדדית יוצרת מבנים קבועים לתהליכי הידברות ומשא ומתן ארצי בין המעסיקים לעובדים, שבו מעורבת המדינה.⁴⁵ מדינות אירופה היו מעורבות במידה רבה בתהליכי המשא ומתן ובגיבוש הסכמות קיבוציות שקיבלו אישור מהמדינה.

במדינות מסוימות באירופה לא התפתחה תפיסה קורפורטיסטית. כך, בבריטניה לא נוצר מבנה קורפורטיסטי ממשי של משא ומתן בשיתוף הממשלה, כפי שנוצר במדינות אירופיות אחרות. המדינה בבריטניה לא הייתה מעורבת במידה רבה בתהליכי המיקוח שבין עובדים למעסיקים. הסיבה לכך נעוצה במסורת מושרשת של וולונטריזם, ובעובדה שלארגון העובדים לא הייתה שליטה מספקת על משא ומתן מקומי על שכר שהתנהל בשטח. מערכת יחסי העבודה התגבשה במסגרת תפיסת הוולונטריזם שאפשרה משא ומתן קיבוצי חופשי והסדרה ברמת המפעל של יחסי העבודה. בבריטניה, הובילו היעדר גיבוש מבנה קורפורטיסטי ומשא ומתן טריפרטיסטי ארצי של שכר, לשימוש גובר בשביתות כאמצעי למאבקי שכר ותנאי עבודה.⁴⁶

1.1.4

עלייה בשימוש בכלי השביתה - העידן שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד סוף שנות השבעים

מלחמת העולם השנייה זרעה הרס ברחבי אירופה. רוב התעשייה נהרסה ותשתיות ניזוקו. אזורים תעשייתיים שלמים, שהותקפו ביבשה או הופצצו מהאוויר במהלך המלחמה, נמחו מעל פני האדמה. במהלך המלחמה התגייסו הגברים לצבא ועזבו את מקומות העבודה, כך נפתח פתח לכניסת נשים לשוק העבודה ולארגוני העובדים. נשים אחדות נעשו מנהיגות פועלים.

בתום תהליך השיקום של הריסות מלחמת העולם השנייה, באמצע שנות החמישים של המאה ה-20 החל עידן של צמיחה ובהמשך גם של שגשוג כלכלי. בשנת 1948 יזמה ארצות

D.C. Schmitter Philipper (1974). Still the Century of Corporatism. *The Review of Politics* 36 (1), 44 85-131

A. Siaross (1988). Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research* 36 (2), 175-205

Hyman, *The Historical Evolution*, pp. 37-57 46

הברית את תכנית מרשל,⁴⁷ תכנית חילוץ ועזרה כלכלית נרחבת לאירופה. במסגרת תכנית מרשל הוזרמו מיליארדי דולרים מארצות הברית לאירופה לצורכי שיקום. חלק ניכר מסכומי כסף אלה נועד לפיתוח תעשייה שהובילה לצמיחה כלכלית ולזינוק בענפי התעשייה. ממשלות הקימו קרנות ממשלתיות לתמיכה במפעלים ובתעשייה המקומית (הן נדרשו לעשות כן כדי ליהנות מהסיוע של תכנית מרשל). המדינה פיקחה על מתן סיוע והלוואות למפעלים פרטיים. הרס התשתיות במהלך המלחמה יצר צורך בהשקעות חדשות והיזקקות של בעלי המפעלים הפרטיים למקור מימון ותלות שלהם בסיוע של הממשל. הדבר היה אחד הגורמים להיווצרות יחסי עבודה קורפורטיסטיים ומשטר תלת צדדי ביחסי העבודה באירופה. בגרמניה, למשל, שימשו קרנות ממשלתיות לשיקום של התעשייה שהתבססה על פחם. תכנית מרשל הייתה גם בסיס לליברליזציה של המסחר, למשל בתחומים הנוגעים לפלדה ולפחם. מטרתה הייתה לקדם, בין השאר, מסחר בינלאומי חופשי ויבוא של מוצרים מארצות הברית לאירופה. כך שימשו חלק מכספי התכנית לרכישת סחורות ומוצרים מארצות הברית והשתתפות בה הותנתה בליברליזציה של סחר החוץ. במסגרת תכנית מרשל הצטמצמו גם ההגנות של מכסי מגן במדינות אירופה והדבר סימן תחילת מסחר חופשי בינלאומי.⁴⁸

לאחר המלחמה התגבשה תפיסה של מדינת רווחה. המדינה ביצעה השקעות נרחבות בתשתיות וגיישה מערך נרחב של שירותים ציבוריים. צמיחתה של תפיסת מדינת הרווחה הייתה גם תור הזהב של העבודה המאורגנת. בעידן שלאחר המלחמה ניכר חיזוק בכוחם של ארגוני העובדים וכן שימוש גובר בכלי השביתה באירופה. משנת 1950 הלך שיעור השביתות ועלה בהדרגה וכך גם מספר ימי העבודה שאבדו בגין שביתות. גם ארגוני העובדים הלכו ונעשו תובעניים. בשנות החמישים התקיימו בבריטניה שביתות ארציות וכלליות נרחבות בגין מאבקי שכר. כך למשל, בשנים 1955 ו-1963 בשירותי הרכבות, בשנים 1957 ו-1962 במספנות, ובשנת 1959 בדפוס. בשנת 1953 היו בבריטניה יותר מ-2,000 שביתות ויותר משני מיליון ימי עבודה אבדו בשביתות. בשנים שלאחר מכן, עד לשנות השבעים, הנתונים על מספר השביתות ומספר ימי השביתות אינם נמוכים מאלה.⁴⁹ שיעור השביתות בבריטניה בשנת 1970 טיפס לשיא של 4,000 בשנה.⁵⁰ חלק מהשביתות היו שביתות ארציות בענפים מרכזיים במגזר הציבורי. למשל שביתה ארצית של התחבורה הציבורית בבריטניה בשנת 1965, 1968-1972 שביתות ארציות בדואר, בשירותי החשמל 1973, רכבות 1974, בכיבוי אש 1977, בשירותי בריאות ובמנהל הציבורי 1979. בשנת 1974 הייתה שביתת כורים ארצית, שביתה שהצליחה להביא להם הישגים רבים.

B. Eichengreen (1992). *The Marshall Plan. Economic Policy* 14, 14-75 47

שם. 48

Hyman, *The Historical Evolution*, pp. 37-57 49

שם. 50

בשנות השישים התרחבה בבריטניה מערכת החסינויות לארגון העובדים שיצרה הגנות על הארגון בעת שביתה. חלק מההגנות היו טמונות בהסכמים של ה־Closed shop – מקומות עבודה שבהם אפשר היה להעסיק רק חברי ארגון. בתקופה זו היה מספר השביתות וסכסוכי העבודה גדול. המעסיקים לא אפשרו לגבש סולידריות מפעלית שתוכל לבסס הישענות על משא ומתן קיבוצי ארצי בצורה טובה והדבר גרר שביתות ואי סדר.⁵¹ ארגון העובדים הארצי לא הצליח לכפות את מרותו על נציגי ארגונים מקומיים. התקופה התאפיינה בשביתות מקומיות רבות, חלקן שביתות פראיות ולא רשמיות או בלתי חוקיות.⁵²

שנות השבעים היו שנים של חיזוק נרחב לעבודה המאורגנת ועלייה ניכרת במספר העובדים המאורגנים, המכוסים בהסכמים קיבוציים. בשנת 1974 קבעה מפלגת הלייבור בבריטניה הגנות חדשות על עובדים – Trade Union and Labor Relation Act 1974. הגנות שונות שגובשו בחקיקה עצמה על עובדים אינדווידואלים מפני פיטורין לא הוגנים או אפליה על בסיס קבוצתי השתמרו. Employment Protection Act 1975⁵³ חיזק את יכולת ההתארגנות, הטיל חובות מסירת מידע על המעסיק וקבע זמן חופשי בעבודה לפעילות ארגונית. Union And Labor Relations Act 1976 חיזק חסינויות והגנות על ארגון עובדים בעת שביתה. חקיקה אוהדת זו תרמה לחיזוק ארגוני העובדים והיכולת שלהם להשתמש בכלי השביתה.⁵⁴

בצרפת חלה עלייה חדה בשיעור השביתות לאחר מלחמת העולם השנייה. לשביתות היו לעתים מאפיינים פוליטיים של מחאה אזרחית וחלקן היו שביתות הזדהות. שיא בשביתות בעשורים שלאחר המלחמה נרשם בשנת 1968, שנה שבה היו שביתות נרחבות של כשני שליש מכוח העבודה הצרפתי.⁵⁵ השביתות היו בעיקר בחודשים מאי ויוני ותחילתן במרד הסטודנטים בפרזי במאי, והתביעות של השובתים נגעו בעיקר לחקיקה סוציאלית. מרד הסטודנטים, שהתבטא בשביתה כללית של סטודנטים באוניברסיטאות ובבתי הספר התיכוניים, כלל עימותים קשים עם כוחות המשטרה. גם ציבור העובדים יצא לשביתה, כך למשל פרצה שביתה ב־15 במאי במפעל רנו בסאד אביאישן ובקלאון. בעקבות סירוב של ההנהלה להידברות עם העובדים כלאו העובדים את המנהלים הבכירים במשך שלושה ימים בחדריהם והשביתה נמשכה חודש. גל השביתות הנרחב בשנת 1968 התאפיין בהשתלטות של העובדים על אמצעי הייצור במפעל. ארגוני העובדים עצמם התנגדו לשביתות והן פרצו באופן ספונטני, לעתים כשביתות פראיות.

Royal Commission on Trade Unions and Employers 1968 51

Evans and Creigh, 47-61 52

Hyman, *The Historical Evolution*, pp. 37-57 53

R. Freeman and J. Pelletier (1990). *The Impact of Industrial Relations Legislation on* 54
British Union Density, *British Journal of Industrial Relations* 28 (2), 141-164

(להלן: Freeman and Pelletier)

Shorter and Tilly, pp. 127-136 55

1.1.5

השנים הקשות – הגמוניה ניאורליברלית ותאצ'ריזם

בשנות השמונים של המאה ה-20, עם עלייתה של האידאולוגיה הניאורליברלית, התחולל מהפך בתפיסת העבודה המאורגנת. ההשקפה הניאורליברלית הדגישה את חירויות הפרט האינדיווידואליות ואת האוטונומיה של הפרטים בחברה. תפיסה זו דוגלת בצמצום של התערבות המדינה בכלכלה ובחברה, בדחיקתם של ארגוני העובדים ובצמצום העבודה המאורגנת.

הניאורליברליזם במדינות המערב צמח, בין השאר, על רקע משבר כלכלי. משבר זה התאפיין בעלייה בשיעור האבטלה. על המיתון הכלכלי השפיע גם משבר הנפט של שנות השבעים, ששורשיו במעבר משימוש בפחם לשימוש בנפט. משבר הנפט פרץ בשנת 1973 כתוצאה מהעלאת מחירי הנפט בצורה מתואמת בידי המדינות יוצאניות הנפט לצד סנקציות של מדינות ערב, שהחזיקו בשדות נפט רבים, על מדינות אירופה וארצות הברית. המשבר גרם להאטה כלכלית במדינות המערב בגלל המחסור בנפט. מדינות ערב סירבו למכור נפט למדינות המערב, שהכירו בישראל וציידו בה. המשבר הכלכלי, האינפלציה והאבטלה, הביאו גם לשבר בתפיסת מדינת הרווחה והתפיסה הקיינסיאנית. התפיסה שהחלה להתפתח הייתה שמדינת הרווחה, שירותים ציבוריים רחבים ובירוקרטיה ציבורית נרחבת, וכן התקציבים הממשלתיים הנרחבים מובילים בסופו של דבר לגירעון תקציבי ואינפלציה. יתר על כן, בתקופה זו התקשו מדינות מערביות להתחרות בשווקים הבינלאומיים עם הכלכלות המתפתחות של המזרח, כגון יפן. בארצות הברית החלו כלכלנים ניאורליברלים כמו מילטון פרידמן להפיץ אידאולוגיה ניאורליברלית שנולדה בתגובה לכך. אידאולוגיה זו דגלה בחתירה ליעילות מרבית, לצמצום תקציבי רווחה וחסמים רגולטוריים, ולצמצום ההגנות על העבודה. אלה נתפסו כפוגעים ביכולת התחרות של המדינה והעסקים המקומיים.

החל מסוף שנות השבעים פחת השימוש בשביתות באופן בולט, גם שיעור העובדים המאורגנים והמכוסים בהסכמים קיבוציים צנח באופן תלול החל משנת 1979 ובמהלך שנות השמונים. כך למשל בין השנים 1979–1988 פחת שיעור העובדים המאורגנים בבריטניה ב-56.20%

חלק מהגורמים שחוללו את השינוי היה, כאמור, התפתחות האידאולוגיה הניאורליברלית שכונתה בבריטניה, ובהדרגה ברחבי העולם, תאצ'ריזם. התאצ'ריזם דגל בתפיסה אינדיווידואליסטית שקידשה את השוק החופשי, ביקשה לצמצם את המעורבות של המדינה בפעילות הכלכלית, ולהפריט סקטורים שהבעלות עליהם הייתה קודם לכן

ציבורית. השקפה זו הובילה לדחיקת העבודה המאורגנת ולניסיונות לצמצום כוחם של ארגוני העובדים. היא הובילה גם למגמה נרחבת של הפרטות ולחיזוק השוק הפרטי של התאגידים והמעסיקים. חקיקה הנובעת מאידאולוגיה ניאורליברלית ביקשה לצמצם את היכולת להשתמש בכלי השביתה.

התאצ'ריזם צמח בבריטניה בשנות השמונים עם עלייתה לשלטון של מפלגת השמרנים בהנהגת מרגרט תאצ'ר בשנת 1979, כהונה שנמשכה עד שנת 1990. התפיסה הקרויה על שמה, התאצ'ריזם, שמה לה למטרה לקצץ את כנפיהם של ארגוני העובדים ולהיאבק במוסד השביתה, אותם ראו כבולמי התייעלות משקית. ארגוני העובדים נתפסו, על פי תפיסה זו, כמכשול לקיומו של שוק חופשי, כחסם להגברת היעילות וכגורם מאיץ לאינפלציה.⁵⁷ בתקופת התאצ'ריזם נקבעה חקיקה שנועדה להגביל את האפשרות להשתמש בצעדים של שביתה ולצמצם את המבנה הקולקטיבי של מערכת המשא ומתן הקיבוצי.⁵⁸ חקיקה זו התערבה במערכת הקיבוצית ברגל גסה כדי לצמצם אותה ככל האפשר.

תפיסה מקבילה צמחה בתקופה זו גם בארצות הברית בתקופת כהונתו של רונלד רייגן וכונתה "רייגניזם". בארצות הברית סימל בשנות השמונים "קונצנזוס וושינגטון" את התפיסה הניאורליברלית שחלחלה לכל מוסדות הממשל והכלכלה המרכזיים. התפיסה הניאורליברלית של קונצנזוס וושינגטון דגלה בדה־רגולציה, תחרות חופשית, צמצום מעורבות מדינתית, הפרטות, צמצום חסמים של מיסוי ורגולציה, ליברליזציה כלכלית וכדומה. התפיסה הניאורליברלית שבאה לידי ביטוי בקונצנזוס וושינגטון התבטאה בראיית אי השוויון החברתי כדבר נתון ואף חיובי. אי שוויון חברתי נתפס כמחולל צמיחה כלכלית ומעורר יוזמה. תפיסות סוציאליות והצורך לחזק ארגוני עובדים וזכויות סוציאליות נדחקו לקרן זווית.

בתקופת ממשלות תאצ'ר, נקבעו כמה דברי חקיקה שהצרו את צעדיהם של ארגוני העובדים ואת אפשרויות השביתה. בשנת 1980 נחקק ה־Employment Act שהגביל אפשרות לעשות שימוש במשמרות מחאה לאותו מקום עבודה בלבד, וקבע אפשרות למחאה של לא יותר משישה אנשים שיעמדו בפתח מקום העבודה. נקבעו מגבלות על שביתת הזדהות ומשמרות מחאה של סולידריות, באופן שנתפסו כאפשרויות רק בתמיכת ספק או לקוח של המעסיק, נגדו הוכרזה השביתה המקורית. חקיקה חדשה קבעה גם אפשרות לעובד להימנע מחברות בארגון עובדים במקום עבודה שבו נדרשת חברות בארגון (מקומות העבודה שכונו קודם לכן closed shop). שינוי נוסף בחקיקה, שנועד לצמצם את המודל הקיבוצי, היה צמצום ההגנות על ארגונים במפעלים מאורגנים במסגרת של closed shop. בחקיקה החדשה נקבע שפיטורי עובד במקום מאורגן, רק

57 שם.

58 שם.

מכיוון שאינו מוכן לקבל על עצמו חברות בארגון עובדים או בארגון ספציפי, הם פיטורין לא הוגנים. כך, גם נקיטת צעדים ארגוניים במטרה לאכוף חברות בארגון עובדים על עובד אינדיבידואלי היא בלתי חוקית.

ה-1982 Employment Act הרחיב את האפשרות של מעסיקים לפטר עובדים שובתים.⁵⁹ הממשלה הבריטית השתמשה גם בכוחה כמעסיק גדול כדי לצמצם את כוחם של ארגוני העובדים ואת היכולת לעשות שימוש בכלי השביתה. בתקופת שלטון המפלגה השמרנית צומצמו הגנות להכרה במעמד ארגון עובדים במקום עבודה שבו מתקיימת התארגנות ראשונית. לפי ההגנות שנקבעו בתקופת הלייבור הארגון יכול היה לדרוש באופן חד צדדי הכרה בו (הגנות שקבע הלייבור ב-1975 Employment Protection Act). בעידן התאצ'ריזם נקבע שעל המעסיק לא חלה חובה חוקית להכיר בהתארגנות ולפתוח במשא ומתן עם ארגון שהפך ליציג במקום עבודה שאינו מאורגן.

ב-1982 Employment Act משנת 1982 צומצמה גם מערכת החסינויות הניתנות לארגון עובדים ולעובד בעת שביתה. כך נקבע שהגנות על עובדים קיימות רק בסכסוך עבודה הנוגע לתנאי עבודה בלבד, והוסרו ההגנות משביתה פוליטית שהחלה להיתפס מאותה עת ואילך כבלתי לגיטימית. כך למשל, שביתת עובדים נגד ההפרטות הרבות בתקופתה של תאצ'ר, למרות טענת העובדים שהיא משפיעה על תנאי עבודתם בעתיד, נחשבה ככזו שאינה חוסה תחת כנפי מערכת החסינויות ואפשרה הגשת תביעות נגד עובדים שובתים ונגד הארגון.⁶⁰ כמו כן, בשל שינויי חקיקת ה-1984 Trade Union Act נדרשו הצבעה חשאית ותמיכה של מרבית העובדים כתנאי לפתיחת שביתה במקום העבודה. היעדר קיומה של הצבעה קודם לשביתה, יצר בסיס למתן צו מניעה נגד השביתה. היעדר קיום הצבעה מנע גם תחולת מערכת החסינויות וחשף את ארגון העובדים לתביעות אזרחיות בגין השביתה. בעקבות שביתה שהתקיימה, למרות צו מניעה שהוצא נגדה בשל היעדר הצבעה קודמת, אפשר היה להטיל קנסות נרחבים על הארגון ואף לתפוס נכסים של ארגון העובדים ולממש אותם. בתקופת התאצ'ריזם נעשה שימוש נרחב באופציה זו. כך, בעת שביתת הכורים של 1984-1985 הוטלו על ארגון הכורים (National Union of Mineworkers) קנסות כוללים בשיעור של כמיליון ליש"ט, סכום שהיה 5% מכלל הנכסים של הארגון באותה עת.⁶¹ בשלב מאוחר יותר עלול היה המעסיק לתבוע את הארגון בגין נזקי השביתה. באופן רגיל ארגון העובדים רשאי היה לקבל תמיכה כספית מהממשלה בגין הוצאותיו עבור קיום הצבעות חשאיות (למשל הצבעות הנדרשות לצורך מינוי בעלי תפקידים בארגון), עם זאת הארגון אינו מקבל תמיכה כספית עבור הצבעות שנערכות לצורך החלטה על קיום שביתות. דבר זה פגע ביכולת לפתוח בשביתה מאחר שקיום ההצבעה דרש משאבים.

Freeman and Pelletier 59

Mercury Communications v. Scott Garner POEU, ICR 74 (1984) 60

Towers 61

Employment act 1988 קבע הגנות לעובדים שמבקשים להימנע מלהצטרף לשביתה ומנע אפשרות של ארגון העובדים לראות בכך הפרת משמעת. כמו כן הוסרו הגנות מפני פיטורין של עובדים אינדיבידואלים שובתים שנכללו בחקיקה Employment protection act 1975. על פי החקיקה שהייתה קיימת לפני עידן התאצ'ריזם המעסיק לא היה רשאי לפטר עובד שובת באופן סלקטיבי. היה עליו להחליט אם הוא מפטר את כלל העובדים השובתים או מחזיר את כולם לעבודה, גם אם הייתה זו שביתה הזדהות או שביתה בכמה מקומות עבודה. בעידן התאצ'ריזם הוגבל האיסור לבצע פיטורים סלקטיביים רק למקום העבודה הישיר שבו מועלית טענה נגד הפיטורין. כך רשאי מעסיק לפטר את כל העובדים השובתים במפעל אחד ולהשאיר בעבודה את כל השובתים במפעל אחר.

תפיסת התאצ'ריזם באה לידי ביטוי בשביתה הכורים בעקבות הניסיון להפריט את המכרות בשנת 1984. המעבר משימוש בפחם לנפט במחצית השנייה של המאה ה-20 חולל משבר בענף הכרייה באירופה. כך נעשו הכורים וארגוני הכורים מיליטנטיים במיוחד, ומגזר זה נעשה בולט מאוד בניהול מאבקים ושביתות ברחבי אירופה. בבריטניה בשנות השמונים הכניעה הממשלה את השובתים במאבק ארוך ועיקש שנמשך כשנה. תבוסת הכורים השובתים גרמה לפגיעה קשה במערכת יחסי העבודה הקיבוציים בבריטניה, והיא מסמלת את נצחון האידאולוגיה התאצ'ריסטית שביקשה לקעקע את מוסד השביתה וההתארגנות. המאבק בכורים הפך לסמל התאצ'ריזם ולמאבק אידאולוגי חסר פשרות במוסד השביתה.

שביתה הכורים והנאום של תאצ'ר

שביתה הכורים הארצית פרצה בשנת 1984 בעקבות החלטת הממשלה במרס 1984 לסגור מכרות בצפון בריטניה. מכרות הפחם בבריטניה היו בבעלות ממשלתית לאחר שהולאמו בשנת 1947. במשך שנים, פעלו מכרות אלה בהפסד והמשך פעילותם היה לנטל על תקציב הממשלה. ראש הממשלה תאצ'ר החליטה לסגור חלק מן המכרות, לפטר עובדים ולהפריט מכרות אחרים. ממשלתה חזרה שוב ושוב על היעד של ייעול הכלכלה הבריטית והפיכתה לתחרותית יותר, בשוק שהלך ונעשה גלובלי. שביתה הכורים פרצה על רקע גל נרחב של פיטורין והפרטות שהובילו לעלייה בשיעור האבטלה והכרזה של הממשלה על כוונה לסגור ולצמצם מפעלים ציבוריים שונים. על רקע החובה לערוך הצבעה חשאית בקרב העובדים בעת שביתה ארצית, הארגון נכשל בהשגת תמיכה של רוב העובדים בהצבעה חשאית. לאחר שהארגון נערך להצבעה, שבסופו של דבר לא התקיימה.⁶² כתוצאה מכך נקבע שהשביתה, שלא קדמה לה תמיכה של מרבית העובדים בהצבעה חשאית, אינה חוקית.

J. Saville (1985). An Open Conspiracy: Conservative Politics and the Miners' Strike 1984 62
The Socialist Register 5, 185-295

בשביתה זו התערבה ממשלת בריטניה באופן ישיר בתמיכה במעסיק ציבורי – National Coal Board במטרה לצמצם את היכולת של הכורים לשבות. ההתערבות כללה תמיכה מסיבית של המדינה במעסיק ופעולות שונות שהגבילו את היכולת של הכורים לשבות. כך, הממשלה התכוננה מראש לשביתה באמצעות אגירת מלאי גדול של פחם וכן על ידי הסבת תחנות כוח מסוימות לחומרים אחרים במקום שימוש בפחם. ההכנות של הממשלה לשביתה כללו גם הכנת אמצעי תחבורה אלטרנטיביים למקרה של שביתה אדהה אצל עובדי הרכבות. בעקבות הקביעה שהשביתה היא בלתי חוקית נעשה שימוש נרחב בכוחות משטרה כדי למנוע מהעובדים אפשרות להתקהל ולשבות. בחלק מהמקרים נהגה המשטרה ביד קשה כלפי השובתים.

בנאום שנשא ב-19 ביולי 1984 בפרלמנט נגד שביתת הכורים הדגישה תאצ'ר שהשביתה היא אקט אלים ואנטי דמוקרטי. היא כינתה את השובתים "אויבי הדמוקרטיה", ו"אויבים מבית" ("The enemy within") והשוותה ביניהם לבין "האויבים מחוץ", תקופה קצרה אחרי שבריטניה נלחמה בארגנטינה באיי פוקלנד. בנאומה הדגישה שהמלחמה ב"אויב מבית" קשה יותר מאשר המלחמה בחזית וטמונות בה סכנות רבות יותר לחירות האומה הבריטית ולפרטים שבה.

בנאום אחר, לאחר תקרית אלימה באוגריב בין המשטרה לשובתים שהפגינו ב-30 במאי 1984, אמרה תאצ'ר⁶³ שהיענות לדרישות השובתים משמעה כניעת שלטון החוק הדמוקרטי, שאותו מייצג הפרלמנט הנבחר, לשלטון ההמון המוסת והמסית (mob). אסור שהניסיון של השובתים להמיר את שלטון החוק בשלטון ההמון יעלה יפה. תאצ'ר ביקשה לתאר את השובתים כהמון זועם ואלים שאינו חולק את הערכים שבהם מאמין הציבור הבריטי עם כלל הציבור. היא ביקשה לתקוע טריז בין הציבור לבין השובתים באמצעות תיאור השובתים כפורעי חוק שנלחמים במוסדות הדמוקרטיים, בעוד הציבור הרחב שומר חוק ורואה חשיבות בהמשכיות וביציבות של הממשל. בנאומיה הדגישה שוב ושוב שציבור שומרי החוק לא ייכנע למסע האיומים וההפחדות שעורכים השובתים בניסיונם לכפות את עמדותיהם על המוסדות הדמוקרטיים.

■ הנה ציטוט מדבריה של תאצ'ר בנאום במאי 1984:

You saw the scenes that went on in television last night. I must tell you that what we have got is **an attempt to substitute the rule of the mob for the rule of law, and it must not succeed.** It must not succeed.

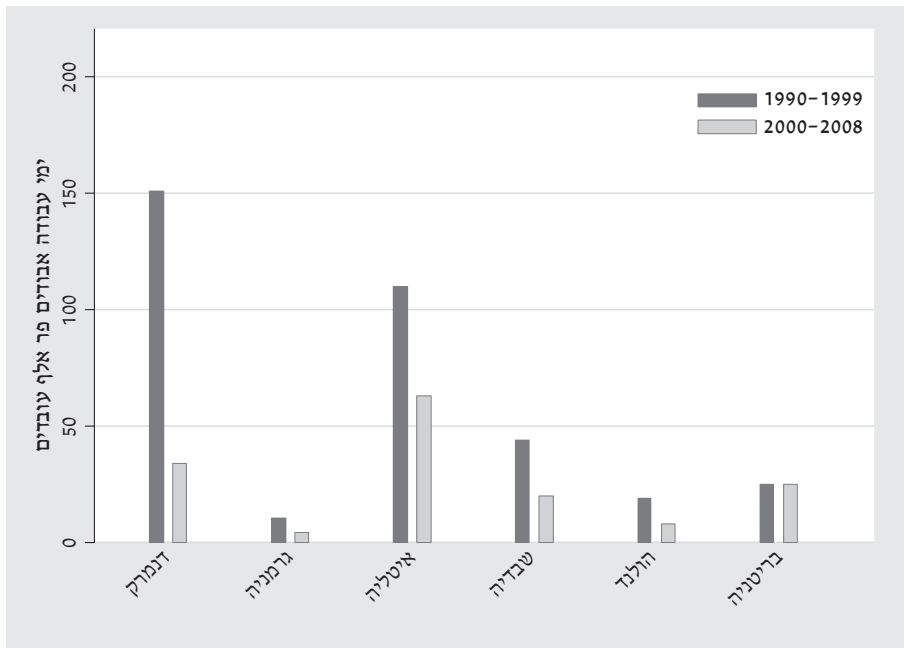
There are those who are **using violence and intimidation** to impose their will on others who do not want it. They are failing because of two things.

First, because of the magnificent police force well trained for carrying out their duties bravely and impartially.

And secondly, because the overwhelming majority of people in this country are honorable, decent and law abiding and want the law to be upheld and will not be intimidated, and I pay tribute to the courage of those who have gone into work through these picket lines, to the courage of those at Ravensraig and Scunthorpe for not going to be intimidated out of their jobs and out of their future. Ladies and Gentlemen we need the support of everyone in this battle which goes to the very heart of our society. The rule of law must prevail over the rule of the mob.

1.1.6

ירידה בהיקף השביתות בעולם המערבי משנות השמונים, והסיבות לכך



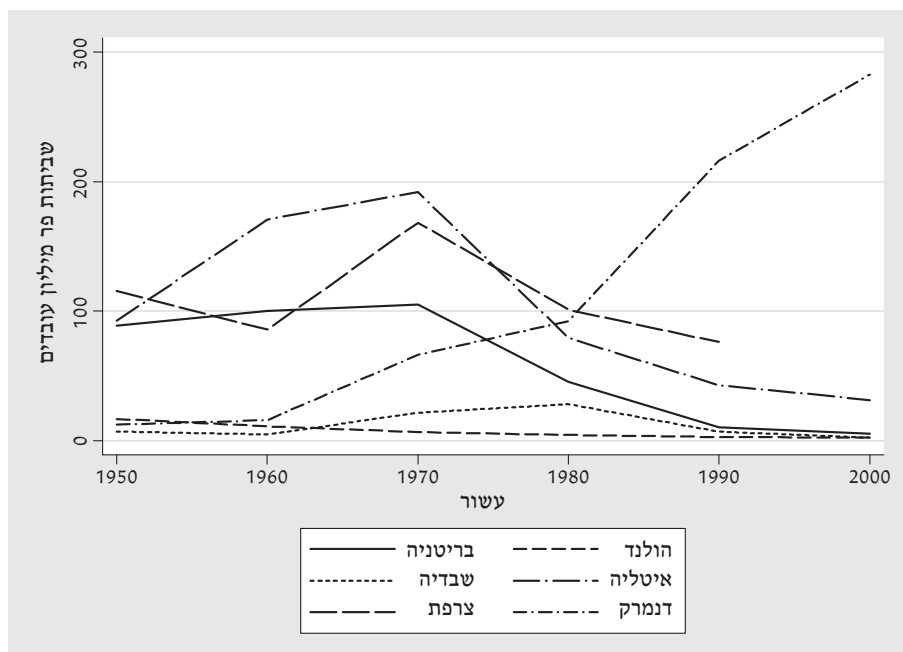
ימי עבודה אבודים פר אלף עובדים

שנות השבעים⁶⁴ היו שנות השיא של השימוש בשביתות לאחר שבשנות החמישים והשישים הייתה עלייה מתונה בשימוש בכלי השביתה. מסוף שנות השבעים חלה ירידה

64 נתונים לקוחים מתוך: L. Bordogna (2010). Strikes in Europe: Still a Decade of Decline or the Eve of a New Upsurge? *The Indian Journal of Industrial Relations* 45 (4), 658-670

חדה בהיקף השביתות. בחינת היקף השביתות במדינות שונות מצביעה על ירידה במספר ימי העבודה שאבדו למשק בשנות השמונים והתשעים. היקף השביתות בשנות השמונים היה נמוך יותר, לא רק מראשית שנות השבעים, שהיו שנות השיא, אלא גם ממספר השביתות בשנות החמישים והשישים.⁶⁵ היקף השביתות בשנות השמונים נמוך בדרך כלל בכ-30% מאשר היקף השביתות בראשית שנות השבעים. בשנות התשעים חלה ירידה חדה נוספת בהיקף השביתות. מספר השביתות בשנות התשעים נמוך בכ-60% ממספרן בשנות השמונים. יוצאות דופן בהקשר זה הן מדינות סקנדינביה שבחלקן לא חלה ירידה ניכרת במספר השביתות בשנות השמונים וחלה ירידה מתונה יותר בשנות התשעים (לעומת מדינות אחרות).

להלן תרשים המסכם נתונים של ארגון העבודה הבינלאומי בעניין השינוי במספר השביתות.⁶⁶



שינויים במספר השביתות במדינות שונות עד 2008
בהתאמה למספר העובדים (פר מיליון עובדים)⁶⁷

65 שם.

66 International Labor Organization. *Yearbook of labor statistics* 66
Bordogna, הערה 67.

67 נתונים לקוחים מתוך: L. Bordogna (2010). *Strikes in Europe: Still a Decade of Decline or the Eve of a New Upsurge?* *The Indian Journal of Industrial Relations* 45 (4), 658-670

יש הסברים אפשריים שונים לירידה החדה וארוכת הטווח בהיקף השביתות בשנות השמונים והתשעים לעומת עשורים קודמים. הסבר אחד מתמקד בהשפעה של תהליכים גלובליים וגלובליזציה. לגלובליזציה עשויה להיות השפעה על היקף השביתות בשני ערוצים. בערוץ ראשון המסחר בשווקים בינלאומיים בעידן הגלובליזציה יוצר שינויים מבניים בשוק העבודה. שינויים אלה הם תולדה של כמה גורמים: א. לחצים ותחרות כבדה בשוק העבודה, בעיקר בקרב פירמות שפועלות במדינות המערב ביחס לפירמות הפועלות מתוך מדינות מתפתחות. פירמות מערביות שנדרשו עקב פתיחת השווקים והסרת המכסים, להתמודד עם תחרות קשה של יצרנים זולים בעולם המתפתח, נטו שלא להיענות לתביעות להעלאת השכר בגין הצורך לשמר את יכולת התחרותיות בשווקים.⁶⁸ ב. הניידות המוגברת של פירמות, יכולתן לסגור את עסקיהן במדינה אחת ולהעביר את הייצור למדינות שבהן כוח אדם זול, יצרו חוסר ביטחון תעסוקתי, בעיקר בקרב עובדי צווארון כחול. אלה הפחיתו את יכולת המיקוח של עובדים לא מיומנים. ג. נוסף על כך פירמות רבות עברו לצורות שונות של העסקה לא ישירה. צורות העסקה אלו צמצמו את יכולת ההתארגנות בקרב עובדים בהעסקה העקיפה, והביאו להקטנת שיעור החברים בארגון העובדים המקומי. מטבע הדברים, אלה פגעו בכוחו של הארגון לשאת ולתת על עבודה מאורגנת, במיוחד בשם אותן קבוצות מוחלשות. תהליכים אלה הפחיתו גם את היכולת להשתמש בהליכים אפקטיביים של שביתה, במידת הצורך, מכיוון שחלק ניכר מעובדי המפעל אינם עובדים קבועים ורגילים, אלא עובדים חיצוניים וארעיים, וכאלה שמועסקים בתבניות העסקה בלתי שגרתיות.⁶⁹ ד. מצד אחר, עובדי תעשייה ושירותים מיומנים (כגון בענפי ההי־טק שהלכו והתפתחו בתקופה זו, הפיננסים והתעשייה המתקדמת) נהנו ממעמד מועדף בשוק העבודה, ומיכולת ניידות גבוהה בין מעסיקים (בתוך המדינה ומחוצה לה), וכן מהיעדר התחרות או מיעוט התחרות מצד כוח עבודה מקביל להם וזול יותר בעולם המתפתח, מכיוון שכוח עבודה כזה היה מצומצם בשנות השמונים והתשעים אף שהוא הולך וגדל עתה. הללו לא נדרשו להתארגן ולשבות כדי להבטיח תנאים ושכר הולמים, ויכלו לעשות שימוש במעמדם המועדף כדי לשפר תנאי העסקה באופן תדיר.

ערוץ שני מתבטא בכך שנוסף על השינויים הקשורים לכוח העבודה, יצרה הגלובליזציה שינויים גם בשווקי המימון ובדרישה להשקעות זרות. פתיחת השווקים והתגברות התחרות הגלובלית חייבה מדינות להתחרות ביניהן על השקעות של גורמי מימון זרים. כדי לעודד השקעות ביקשו המדינות לייעל את הממשל, לפשט רגולציה ולצמצם חסמים ונטל ביורוקרטי. לכאורה, נדמה היה שאפשר להשיג ייעול זה באמצעות הקטנת המגזר הציבורי בעזרת הפרטת נכסים שהיו קודם לכן בידי המדינה (תהליכי ההפרטה הנרחבים

Piazza, pp. 289-314 68

M. Shalev (1992). The Resurgence of Labor Quiescence. in Mario Regini (Ed.) *The 69 Future of Labor Movement*. London: Sage, pp. 102-132 (להלן: Shalev)

שהוזכרו קודם לכן) והפחתת שכר לעובדי המגזר הציבורי. מגמת ההפרטה הובילה בדרך כלל להעסקה לא מאורגנת. בחלק ניכר מהגופים שמשתייכים למגזר הפרטי, מתקיימים יחסי עבודה לא קיבוציים. בעקבות היעדר הגנה מספקת מצד ארגוני העובדים בעידן שלאחר ההפרטה, נפגעות גם זכויות העובדים.⁷⁰

בעידן הגלובלי שואפת המדינה להביא להורדת שכר לעובדי המגזר הציבורי כחלק ממדיניות שהיא ידידותית למשקיעים זרים ומקומיים. נוסף על כך, אפשר עידן הגלובליזציה לבעלי ההון להעביר מפעלים למדינות זרות ובעיקר למדינות העולם השלישי שבהן השכר נמוך ותנאי העבודה אינם מן המשובחים, וכן לבצע מיקור חוץ ולהשתמש בכוח אדם חיצוני זול. הדבר יוצר לחץ על ארגון העובדים להימנע מדרישות לעלייה בשכר. הגלובליזציה והעברת חלק מהפעילות של הפירמה למיקור חוץ או למדינות אחרות מובילות גם לפיחות בשיעור העובדים החברים בארגון העובדים המקומי ופוגעות בכוחו של הארגון וביכולתו לשבות.

הסבר נוסף לירידה במספר השביתות קושר בין מגמות של ליברליזם כלכלי, שצמחו מאז אמצע שנות השמונים, לירידה ביכולת לשבות. מגמות אלו הביאו בחלק מן המדינות לחקיקת כללים וחוקים המגבילים את האפשרות לשבות ולהתארגן, והובילו גם לפיחות בעבודה המאורגנת ולירידה בשיעור השביתות. השפעה נוספת הייתה לחקיקה שאינה אוהדת עובדים והתארגנויות בשל תנועה ימינה של המערכת הפוליטית. לכך הצטרפה מגמה של התפתחות אינדיבידואליזם במקום תפיסות של סולידריות חברתית וסולידריות בקרב העובדים. מגמה זו הובילה לנטייה של העובדים להעדיף חוזים אישיים על הסכמים קולקטיביים. גם המגמה העולמית של התמקצעות, עלייה בהשכלה ובהתמחות הובילו לרצון של יחידים לשפר את שכרם על רקע מומחיות במקצועות שדורשים זאת. את הירידה בהיקף השביתות מסבירים גם על רקע מגמת ההפרטה העולמית, שהחלה לצבור תאוצה בראשית שנות התשעים.

הסבר אחר לירידה בהיקף השביתות קושר בין השינויים הטכנולוגיים בהליכי הייצור והשינויים בהון האנושי לבין כוח העבודה המאורגן של העובדים. שינויים אלה מדגישים את המעבר מכלכלה פורדיסטית (Fordism), הנשענת על ייצור המוני שאפיין את המהפכה התעשייתית, לכלכלה פוסט-פורדיסטית (Post-fordism). הכלכלה הפוסט-פורדיסטית, מתאפיינת בגמישות גדולה יותר בשימוש במשאבים, בייצור ובצריכה. דפוסי הייצור

70 בהקשר זה יש לציין כי בישראל, סעיף 18 לחוק ההסכמים הקיבוציים התשי"ז-1957 קובע אמנם כי "עבר מפעל מיד ליד או חולק או מחג, יראו את המעביד החדש כמעביד שעליו חל ההסכם הקיבוצי", אך למרבית ההסכמים הקיבוציים יש תאריך סיום. לאחר תאריך הסיום המעסיק רשאי לבטלם, אם הוא חפץ בכך. סעיפים 13-14 לחוק ההסכמים הקיבוציים עוסקים בתוקפו של הסכם קיבוצי. כך אמנם החוק קובע לכאורה שמירת זכויות והמשך תחולה של הסכמים קיבוציים, אך בפועל במקרים רבים המעסיקים נוטים לבטל את ההסכם הקיבוצי או לצמצם בהדרגה את מספר העובדים המאורגנים.

משתנים כך שהם מעודדים גמישות ויכולת שינוי מהירה בעסקים. בה בעת משתנים גם דפוסי הצריכה שמשלבים בין צריכה של מוצרי ייצור המוני לצריכת מוצרי נישה בייצור מקומי.

שינויים טכנולוגיים, בעידן הפוסט-פורדיסטי, בהם התפתחות האינטרנט והטלפון הסלולרי, אפשרו ביזור של הפירמה, שליטה מרחוק של בעלי הפירמה על הפעילות ותבניות העסקה בלתי שגרתיות. הביזור של הפירמה באזורים שונים ופיזור על פני מדינות שונות עשוי להקשות על היכולת לייצוג על ידי ארגון עובדים אחד. דפוסי העסקה נזילים, חיצוניים וזמניים שהתפתחו, כגון העסקת עובדי קבלן ופריילנסרים, הובילו לבידול בשוק העבודה, שהחליש גם הוא את יכולת ההתארגנות. בידול נוצר גם בשל שינויים בענפי התעשייה – מעבר לענפים של שירותים, פיננסים ותעשיות עתירות ידע. ענפים אלה יצרו דרישה להתמחות, להתמקצעות ולהשכלה. עובדים מומחים בעלי השכלה השתלבו בענפים אלה בתפקידי ניהול ובתפקידים שבהם השכר גבוה, וקיבלו הטבות של השתתפות באחזקות במפעל באמצעות מניות ואופציות. לצד עובדים אלה, שמשתכרים שכר גבוה ונהנים מבונוסים ומהטבות, נוצרו קבוצות עובדים מוחלשות שנמצאות בשולי שוק העבודה כגון עובדי קבלן. כך נוצרו בידול ואי שוויון גדול בעידן הפוסט-פורדיסטי. אי השוויון בשוק העבודה מקשה על גיבוש הסכם קיבוצי אחיד ועל ייצוג אחיד של כל מגוון האינטרסים השונים.

1.2 תולדות השביתה בישראל

בפרק זה נעסוק בהיסטוריה של השביתה בישראל, מתקופת היישוב ועד ימינו. הפרק יסקור את תחילת התארגנויות העובדים בתקופת המנדט הבריטי והקמת הסתדרות העובדים בראשית שנות העשרים של המאה שעברה. יידונו התפתחויות בתחום השביתה וההתארגנות בעשורים הראשונים של חיי המדינה וימי הזוהר של ההסתדרות. כמו כן נעסוק בתמורות שחלו בתחום החל משנות השמונים, בירידה בכוחם של ארגוני העובדים, ובשיעור העובדים המאורגנים ובשינויים בכל הנוגע לשביתות.

1.2.1

תחילת התארגנות עובדים ושביתות בתקופת היישוב

ראשיתו של מוסד השביתה בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי בשנות העשרים של המאה ה־20. הבריטים כבשו את ארץ ישראל בשנת 1917, ובשנת 1922 קיבלה בריטניה מחבר הלאומים מנדט על ארץ ישראל. כתב המנדט קבע שעל בריטניה מוטל להבטיח קיומם של תנאים מדיניים מנהליים וכלכליים שיבטיחו הקמתו של בית לאומי יהודי בארץ ישראל.⁷¹ מדיניות ממשלת המנדט הייתה להימנע מהתערבות במשק ומתן אפשרות לפיתוח כלכלי עצמאי במסגרת שוק חופשי, כך התאפשרה גם הקמת מוסדות עצמאיים ליהודים. בתקופה זו הונחו היסודות הארגוניים, הכלכליים והחברתיים שאפשרו גיבוש יחסי עבודה קולקטיביים ובהם גם שימוש בכלי השביתה.

לאחר הכיבוש הבריטי של ארץ ישראל החלו גלי עלייה בעקבות מדיניות בריטית שאפשרה עלייה יהודית עד שנת 1937.⁷² במהלך העליות הראשונה, השנייה והשלישית עלו לארץ ישראל עשרות אלפי עולים שהגיעו מתוך השקפה ציונית וסוציאליסטית. האוכלוסיה היהודית בארץ מנתה 84,000 נפש בשנת 1922.⁷³ מאבקים מקצועיים פרצו רק בתקופת העלייה הרביעית שבה הגיעו בני המעמד הבינוני, בעלי הון וסוחרים עם מטען כלכלי, חברתי בורגני. ב־1925 הוקמה המפלגה הרוויזיוניסטית שייצגה עמדות שהיו מקובלות בקרב בני המעמד הבינוני. העולים הביאו עמם אמצעים כלכליים וכך גדלו ההשקעות בתעשייה והחלה להתפתח שכבה עירונית של בורגנים בעלי הון פרטי. ענפי התעשייה שהתפתחו במיוחד היו חומרי בניין, מזון וטקסטיל, וכך למשל הוקם בית חרושת לודז'ה

71 י' גורני, י' גרינברג (1997). **תנועת העבודה הישראלית**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה. עמ' 869-894 (להלן: גורני וגרינברג).

72 גורני וגרינברג.

73 ד' בן מאיר (1978). **ההסתדרות**. ירושלים: כרטא. עמ' 72 (להלן: בן מאיר).

שעסק בייצור מוצרי הלבשה. התפתחו גם ענפי מסחר ושירותים. ברוב הענפים היו בתי מלאכה קטנים אך היו גם בתי חרושת גדולים יותר. בתקופה זו צמחה העיר תל אביב וצמחו בה ענפי מסחר ושירותים, וגם העיר חיפה התפתחה. בחיפה הוקמו מפעלים תעשייתיים וביניהם מפעל המלט "נשר". עוד הוקמו תחנת הכוח של רוטנברג בית החרושת "שמך" וטחנות קמח. כתוצאה מתהליכים אלה התפתח מעמד ביניים של שכירים שהתגוררו בערים ועסקו בשירותים, מסחר ותעשייה, נוסף על העיסוקים המסורתיים שהיו קיימים ביישוב עד אז, וכלל פועלים שעסקו בחקלאות במסגרת הקיבוצים והמושבים. כך בתקופת העלייה הרביעית נוצרו לראשונה חיכוכים ביחסי העבודה בין שכבה עירונית של שכירים, שהתגבשה באותה עת, לבין המעסיקים בעלי ההון הפרטי. חיכוכים אלה הובילו למאבקים מקצועיים ולשביתות בנושאי שכר ותנאי עבודה. בשנת 1923 היו 21 שביתות שהקיפו 576 שובתים, ובשנת 1924 היו 46 שביתות שבהן השתתפו 1,585 עובדים, בשנת 1925 התקיימו 61 שביתות ומספר השובתים היה 2,638.⁷⁴ השביתות היו בעיקר בענפי התעשייה, הבניין והמלאכה.

בתחילת המנדט הבריטי בישראל נוצר צורך לגבש התארגנות אחידה של מפלגות הפועלים בארץ ישראל. בשנת 1919 הוקמה "אחדות העבודה" שהוגדרה כהתאחדות ציונית סוציאליסטית של פועלי ארץ ישראל. שאיפתם הייתה להקים ארגון פועלים שימלא תפקידים נרחבים בהם אספקת שירותי בריאות, בנייה והשמה בעבודה. תנועת "השומר הצעיר" לא הצטרפה לאחדות העבודה.

בתקופת העלייה השלישית ביקשו אנשי העלייה ליצור ארגון גג אחד לכל הפועלים העבריים וכך הוקמה ההסתדרות בשנת 1920.⁷⁵ ההסתדרות לא כללה בשורותיה את הפועלים הערבים. בבחירות הראשונות לוועידת היסוד של ההסתדרות זכתה אחדות העבודה ב־42% מהקולות והפועל הצעיר ב־19%. בשנות העשרים הייתה אחדות העבודה המפלגה הגדולה ביותר בהסתדרות, ומנהיגיה היו דוד בן גוריון, ברל כצנלסון ויצחק טבנקין. מנהיגי הפועל הצעיר יוסף שפרינצק, יוסף אהרונוביץ וחיים ארלוזורוב התנגדו לעתים לתפיסות שהכתיבו מנהיגי אחדות העבודה ששלטו בהסתדרות גם בנושאים הנוגעים למאבקים מקצועיים.

ההסתדרות הוקמה כארגון רחב, שאיגד בתוכו מפלגות פועלים שונות, ושהפעילות שלו חרגה הרבה מעבר לארגון עובדים. ההסתדרות פעלה בקשר הדוק עם ההסתדרות הציונית ותכליתה הייתה להשיג את היעד הציוני של כלכלה יהודית נפרדת.⁷⁶ ההסתדרות הקימה מוסדות פוליטיים שמטרתם הייתה לשלוט בכלכלה. כך, הקימה ההסתדרות מוסדות

74 גורני וגרינברג.

75 שם.

76 ל' גרינברג (1993). **ההסתדרות מעל הכל**. ירושלים: נבו. עמ' 19–20 (להלן: גרינברג).

כמו לשכות תעסוקה. במפעלי ההסתדרות הועסקו יהודים והמטרה הייתה, בין השאר, להכשיר את הקרקע להקמת הבית הלאומי ולסייע למפעל ההתיישבות. אחת המטרות של ההסתדרות הייתה לתת מענה לקושי של הפועלים היהודים להשתלב בתחומים שבהם הייתה לפועלים הערבים עליונות, בעיקר בענפים בלתי מקצועיים בשוק העבודה, כמו חקלאות.⁷⁷

ההסתדרות הקימה גם מוסדות תרבות וחינוך וסיפקה שירותי בריאות, רווחה, בנייה והתיישבות. ההסתדרות שימשה הן כמעסיק בהיותה בעלת מפעלים רבים במשק, והן כארגון עובדים שאיחד תחת כנפיו פועלים מתחומים שונים – חקלאות, מסחר ותעשייה. שיעור החברות בהסתדרות הלך ועלה. לעובדים סיפקה ההסתדרות הגנה מקצועית ושירותים רבים שניתנו לחברה. שיעור העובדים חברי ההסתדרות מכלל העובדים היהודים בארץ היה בשנת 1921 – 51% ובשנת 1929 עמד על 74%. השיעור הגבוה של העובדים המאורגנים בהסתדרות גיבש מעמד איתן של ההסתדרות בעת מאבקים קיבוציים עם מעסיקים. במרוצת שנות העשרים עלה שיעור חברי ההסתדרות מהמגזר העירוני, וב-1929 היה החלק של ההתיישבות העובדת 12% בלבד. מפעלי ההסתדרות אורגנו במסגרת חברת העובדים שהוקמה בשנת 1923, וכללה בין השאר מפעלים של ההסתדרות כמו "הסנה" ו"סולל בונה".⁷⁸

בשנות העלייה החמישית (1932–1939) הגיעו לארץ כרבע מליון יהודים.⁷⁹ תקופה זו התאפיינה בצמיחה כלכלית מואצת. בעלייה החמישית בלטו האקדמאים ובעלי הידע המקצועי. כמו כן הביאה עמה עלייה זו הון רב לארץ וזה הוביל לשגשוג כלכלי בענפים שונים, ובין השאר לצמיחה של ענף הבנייה בשל הביקוש לדור, וכן להקמת מפעלים תעשייתיים רבים וביניהם מפעל הטקסטיל "אתא". הקמת התעשייה הובילה גם לגיבוש ענף הפיננסים. מספר חברי ההסתדרות הלך וגדל. בשנת 1939 היו 117,000 חברים בהסתדרות. ובסוף 1945 עמד מספרם על 164,000. בהסתדרות היו חברים יותר משלושה רבעים מקרב העובדים היהודים בשנות השלושים והארבעים. עם זאת היו בהסתדרות זרמים שונים והאופי החלוצי הלך ופינה מקומו לשאיפה לשיפור ברמת החיים.⁸⁰

השגשוג הכלכלי גרר גם אי שוויון חברתי ושונות. בשנות השלושים והארבעים נוצר מעמד בינוני גבוה שהקיף אנשי תעשייה ומסחר ובעלי עסקים, בענפי הבניין, הבנקאות התעשייה, המסחר והמקצועות החופשיים. הפער בין המעמד של בעלי העסקים לבין

77 גרינברג, עמ' 19–27. ההסתדרות הייתה מעורבת גם בביסוס ההתיישבות הקואופרטיבית במושבים ובקיבוצים, אם במקומות שבהם הבעלות הייתה פרטית, מעסיקים יהודים העדיפו לעתים להעסיק פועלים ערבים שהיו זולים יותר משיקולי רווח, הבעלות והניהול הקולקטיביים במושבים ובקיבוצים אפשרו מתן עדיפות לכוח עבודה יהודי. שם, בעמ' 22.

78 בן מאיר, עמ' 78.

79 שם, עמ' 79.

80 גורני וגרינברג.

השכירים הלך וגדל. הדבר הוביל לסכסוכי עבודה ומאבקים בין מעמדיים, בין שכבת הפועלים לבעלי העסקים. בשנת 1930 היו 47 שביתות ומספר ימי השביתה היה 6685. בשנת 1935 היו 75 שביתות והמשק איבד 18,470 ימי עבודה. הגידול במספר השביתות היה בענפים של תעשייה, מלאכה והובלה. עוד התגבש אי שוויון בשכר בין עובדים שכירים שונים. פערים גדולים בשכר היו בין עובדים מקצועיים, אקדמאים ומורים לבין עובדי ייצור בלתי מקצועיים.

בהקשר לכך מציין De Vries שהמניעים לשביתות בשנות העשרים והשלושים היו בחלקם אידאולוגיים ונועדו לקדם מאבק ציוני ולאומי.⁸¹ עם זאת, חלק מהשביתות שיזמה ההסתדרות נבעו דווקא מרצון לבצר את כוחה של ההסתדרות כתנועת העבודה השלטת ביישוב ולחזקו. De Vries מראה שבשנות העשרים שביתות שפרצו נגד מעסיקים יהודים בערים מעורבות כמו חיפה, ונועדו למאבק ציוני על העסקת יהודים בלבד, נכשלו בדרך כלל. לעומת זאת, שביתות כלכליות רגילות שבהן נאבקו העובדים על שכר, צלחו לרוב. הדבר נבע מכך שמעסיקים יהודים פעלו בעיקר מרצון להעסיק כוח עבודה ערבי זול וכן לשמירה על יציבותם הכלכלית. המעסיקים התנגדו לרוב למאבקי ההסתדרות לכפיית עבודה עברית, לא בהכרח ממניעים אידאולוגיים, אלא משום שביקשו למנוע מצב שבו יוכלו ארגוני העובדים לכפות עליהם מדיניות מסוימת, ולמנוע מהם העסקת כוח עבודה ערבי שהיה זול יותר.

המאורעות האלימים והשביתה של הפועלים הערבים בשנים 1936-1939 [המרד הערבי] יצרו הפרדה בין המשק היהודי למשק הערבי. הם השביתו את האספקה של מוצרי חקלאות ליישוב היהודי ושימשו תמריץ להתפתחות חקלאות של ענפי הירק והמקנה בקרב היהודים. השביתה של הפועלים הערבים וסגירת נמל יפו הובילה גם לבניית נמל בתל אביב. השביתה של הפועלים הערבים והמרד הערבי הביאו להפסקת התחרות בין פועלים יהודים בלתי מקצועיים לערבים שעבדו אצל מעסיקים יהודים, והיה בכך כדי להקל מעט על המיתון והאבטלה ששררו בארץ בתקופה זו. בראשית שנות הארבעים הייתה התאוששות כלכלית וצמיחה של המשק. רכישות על-ידי כוחות הצבא שהיו באזור של מוצרים שונים הוביל לביקושים ולצמיחה כלכלית.

במסגרת ההסתדרות הוקם בשנת 1921 המוסד שעסק "במשפט החברים". מוסדות משפט החברים היו מערכת משפט עצמאית, שהכריעה בסוגיות שונות שבין חברי ההסתדרות, וכללו שתי ערכאות. ערכאה ראשונה הייתה ליד כל מועצת פועלים וערכאה שנייה הייתה בית דין עליון ליד הוועד הפועל של ההסתדרות. טריבונלים שיפוטיים אלה פעלו לצד מערכת המשפט המנדטורית הפורמלית ובתי משפט השלום הרבניים

D. De Vries (2002). Drawing the Repertoire of Collective Action: Labor Zionism and Strikes in 1920s 81
(De Vries, Drawing the Repertoire (להלן): Palestine. *Middle Eastern Studies* 38 (3), 93-122

שהכריעו על פי המשפט העברי. מוסדות משפט החברים ביררו תביעות שונות, בין השאר, בנושאי עבודה.⁸² בתחילה הקימה הוועידה השנייה של ההסתדרות את המוסד של משפט החברים ללא כל פרוצדורה מוגדרת. הדיון וההכרעה התבססו על יושר לבם של השופטים היושבים בדיון ועל ערכי ההסתדרות ואמונת החברים בערכים אלה. מוסד משפט החברים נועד בראשיתו לשמש מנגנון לא פורמלי להכרעה בסכסוכים בין חברים בהסתדרות. הוא שימש להכרעה בנושאים מגוונים כמו סכסוכים בנושאים כספיים שונים וסוגיות של בגידה בהסתדרות. בשנת 1932 התקבל תקנון שהסדיר את הפרוצדורות ואופן השיפוט במשפט החברים.

בתקופת היישוב, במקרה של סכסוכים הנוגעים ליחסי העבודה לא היו פניות לערכאות משפטיות של שלטון המנדט, בענייני עבודה או סכסוכי עבודה בין עובדים למעסיקים. מוסד משפט החברים מילא חלק זה באופן חלקי בכך שעסק בענייני עבודה ככל שאלה נגעו לעובדים חברי ההסתדרות הכללית בלבד. כך למשל אפשר היה לדון בהפרת שביתה של עובד חבר הסתדרות שסירב להשתתף בשביתה או בהפרת כללים שונים שקבעה ההסתדרות ונגעו ליחסי עבודה. העונשים כללו סילוק זמני או קבוע מההסתדרות, הפסקת קבלת שירותים חברתיים כמו שירותי קופת חולים ושירותים קהילתיים או שינוי בסדר קבלת עבודה במסגרת חלוקת העבודה והמשרות מטעם ההסתדרות. במקרים חמורים של הפרת שביתה אולצו חברים לעזוב את שורות ההסתדרות.⁸³ כך הסדירו מוסדות ההסתדרות נושאים הנוגעים לשביתות, והסדרת יחסי עבודה נעשתה באופן עצמאי ללא היזקקות לפנייה לערכאות, וללא מעורבות של המעסיקים.

1.2.1.1

המאבק בין הרוויזיוניסטים לבין אחדות העבודה וההסתדרות בנושא שביתות

בשנת 1921 גיבש בן גוריון את האידאולוגיה שעמדה, לשיטתו, מאחורי חברת העובדים מתוך תפיסה סוציאליסטית.⁸⁴ הרעיון שעמד בבסיס תפיסתו היה הקמת חברה שוויונית ללא ניגודים מעמדיים. מטרתו הייתה להקטין אי שוויון בחלוקת ההכנסה באמצעות צמצום בעלות פרטית על רכוש ומניעת ניצול לרעה של העובד ושל ציבור העובדים כצרכנים. הוא סבר שצריך להעמיד את המטרות הלאומיות והחברתיות הקולקטיביסטיות מעל לאינטרסים הפרטיים של בעלי המפעלים והמעסיקים. לשיטתו, חברת העובדים נועדה ליצור מסגרת קולקטיבית שתוביל לחברה שוויונית. הגישה לא הציבה במרכז

82 ש' בר און, ד' דה פריס (2011). במיתת הסדום של הפרופסיונליזם. עורכי דין ועיצובו של משפט החברים של ההסתדרות בשנות העשרים והשלשים. **עבודה חברה ומשפט** ח 15-42 (להלן: בר און, דה פריס).

83 שם.

84 גורני וגרינברג.

את האינדיווידואל וזכויותיו ואת ההון הפרטי, אלא הדגישה את הקולקטיב. גישה זו קנתה לה אחיזה בהסתדרות העובדים שבה שלטה תנועת אחדות העבודה בהנהגת בן גוריון. בד בבד, סברו קברניטי ההסתדרות העובדים שלעתים אין מנוס משימוש בכלי השביתה.⁸⁵ כך ציין בן גוריון כי אם המעביד משתמש לרעה בזכות בעלותו ומקפח את שכר העובד או מזלזל בערכו או שולל את התארגנותו, לא יירתע הפועל משימוש בנשק האחרון שיש בידו – נשק השביתה.

התפיסה הכוללת בסוגיית יחסי העבודה הקיבוציים, שעמדה בבסיס הגישה של ההסתדרות (שהייתה מקבילה לתפיסה של אחדות העבודה), עמדה בניגוד לתפיסה הרוויזיוניסטית. התנועה הרוויזיוניסטית קידמה שוק חופשי ותחרות חופשית. התפיסה הכלכלית חברתית של תנועה זו הציבה במרכז את האינדיווידואל וזכויותיו ואת ההון הפרטי. הרוויזיוניסטים הקימו את ההסתדרות העובדים הלאומית בשנת 1934 כמתחרה להסתדרות העובדים על ייצוג עובדים. לפני כן, בשנות העשרים היה זרם רוויזיוניסטי בהסתדרות העובדים הכללית. הם השתתפו ברשימה עצמאית בבחירות לוועידה השלישית של ההסתדרות והיו להם צירים בוועידה. בשנת 1928 הוקם "גוש העבודה הרוויזיוניסטי" במסגרת ההסתדרות הכללית, שחתר לשנות את ההסתדרות מהיסוד. הוא תבע שההסתדרות תוותר על בעלות על מפעלים כלכליים, שירותי רווחה ולשכת העבודה ודרש שתתרכז בתחום הארגוני מקצועי בלבד. בשנת 1930 פרשו הרוויזיוניסטים מההסתדרות ובשנת 1934 הקימו ארגון נפרד בשם "ההסתדרות הלאומית".⁸⁶

עקרונות ההסתדרות הלאומית היו התמקדות בעניינים מקצועיים, הקמת לשכות עבודה משותפות למעסיקים ולעובדים ומאבק להשלטת העבודה העברית ביישוב. אף שהטיפה להקמת ארגון מקצועי גרידא, גם ההסתדרות הלאומית הקימה קופת חולים ונתנה שירותי רווחה.

בשנות השלושים ניסו העובדים הרוויזיוניסטים, חברי ארגון עובדי הצה"ר (הציונות הרוויזיוניסטית) ובית"ר, להילחם בהגמוניה של ההסתדרות בהנהגת היישוב ובשוק העבודה. הם ניסו להשתלב במקומות עבודה שלא באמצעות לשכות העבודה ההסתדרותיות, והתקשרו ישירות עם מעסיקים, ואף פעלו להפרת שביתות שעליהן הכריזה ההסתדרות, על ידי כך שלא השתתפו בהן. נוסף על כך ביקשו העובדים חברי המפלגה הרוויזיוניסטית לשבור את כוחה של ההסתדרות באמצעות הפרת השביתות שההסתדרות ארגנה ובתחרות בעובדים המאורגנים בעבודה בשכר נמוך יותר. כך למשל, בשביתת פועלי בניין בפתח תקווה בשנת 1933, התנכלו פועלים רוויזיוניסטים לעבודה המאורגנת בבניין במושב.⁸⁷

85 ראו את דברי דוד בן גוריון בנושא השביתה במאמרו בעיתון **דבר** 2306 כא כסליו תרצ"ג (תל-אביב). פרויקט בן יהודה. http://benyehuda.org/ben_gurion נדלה 30/4/19

86 גורני וגרינברג.

87 בן מאיר, עמ' 80.

התפיסה הכלכלית החברתית הימנית הרוויזיוניסטית, והמאבקים הפוליטיים בהסתדרות על שליטה בהנהגת היישוב, הובילו לניסיון של הרוויזיוניסטים לצמצום קיומן של שביתות. ז'בוטינסקי יצא נגד מוסד השביתה והציע להקים מוסד לבוררות כתחליף לשימוש בנשק השביתה. הרוויזיוניסטים טענו שיש לקיים בוררות חובה כדרך יחידה להסדרת יחסי העבודה במשק היהודי. הדבר פגע בכוחה של ההסתדרות לנהל מאבקים מקצועיים בסכסוכי עבודה. המאבקים בנושא יחסי העבודה היו חלק ממאבק פוליטי רחב בין ההסתדרות לרוויזיוניסטים.⁸⁸

בשנת 1934 יזם בן גוריון הסכם עם זאב ז'בוטינסקי בסוגיית השביתות. בהסכם נכללה זכותו של מיעוט במקום העבודה להתנגד לשביתות ולמנוע אותן ולתבוע במקום זאת בוררות מוסכמת. ההסכם נועד ליישב את המחלוקת בין הצדדים. משאל שנערך בקרב חברי ההסתדרות בשנת 1935 הביא לדחייה של ההסכם ברוב של 15,000 נגד 10,000. דחיית ההסכם על ידי חברי ההסתדרות חרפה את היחסים בין שני המחנות.⁸⁹

בשנות הארבעים היה ניסיון ליישב את חילוקי הדעות בין התנועות השונות בתחום יחסי העבודה, והוקמה לשכת עבודה משותפת לשתי התנועות. עם זאת, המחלוקות בין שתי התנועות נותרו בעינן.

1.2.1.2

שיתוף פעולה במאבקים מקצועיים בין יהודים לערבים בתקופת טרום הקמת המדינה

תקופת המנדט התאפיינה, בין היתר, במאבק לאומי בין היישוב היהודי לבין האוכלוסייה הערבית. המאבק הלאומי לא היה זירת המאבק היחידה. גם שוק העבודה היה אזור עימות שהעצים את ההפרדה בין הקהילות. מאחר שההעסקה של היהודים התבצעה בדרך כלל באמצעות ההסתדרות, וחלק ניכר מן המעסיקים היו מחויבים להעסקה עברית בלבד, נוצר שוק עבודה נפרד ליהודים, ולערבים בדרך כלל לא הייתה בו דריסת רגל.

האוכלוסייה הערבית ניהלה מאבק ביישוב היהודי ופתחה בתקופה מסוימת בחרם כלכלי נגד היהודים, לעתים ממניעים אנטי ציוניים. חלק ממאבק זה בא לידי ביטוי גם במרד הערבי בשנים 1936-1939. מרד זה נועד לסייע לתביעות הערבים להקמת מדינה משלהם ולפגיעה ביישוב היהודי. במהלך המרד יצאו הערבים מעת לעת למעשי טרור ופרעות ביהודים ובבריטים וגם לשביתות כלליות. למרות העימות המתמשך בין היהודים לערבים,

88 זאב ז'בוטינסקי, שביתות בארץ ישראל, **הירדן** 21.11.1934
לקוח מתוך פרויקט בן יהודה, נדלה ביוני 2014 www.benyehuda.co.il
89 בן מאיר, עמ' 80.

היו מקרים של שיתוף פעולה נקודתי במסגרת שביתות לשיפור תנאי העבודה של עובדי ממשלת המנדט, המנהל הציבורי המנדטורי. דוגמה לשיתוף פעולה כזה הייתה שביתת 1946.

לפי De Vries, הרקע לשיתוף הפעולה היה מעורבותו של השלטון הבריטי בשוק העבודה מעצם היותו מעסיק של כוח עבודה נרחב. העסקת כוח עבודה מטעם השלטון הבריטי צמחה בעיקר במלחמת העולם השנייה, במסגרת המנהל הציבורי, שירותי הרכבת וכוחות הצבא הבריטי בארץ ישראל.⁹⁰ במסגרת זו קבעו הבריטים איסור על קיום שביתות בשנת 1942.

למרות זאת, בשנת 1946 פרצה שביתה כללית של עובדי ממשלת המנדט, יהודים וערבים כאחד. השביתה הייתה רחבת היקף ונודעה לה משמעות רבה הן מבחינת מספר הימים והן מבחינת כוח העבודה, והשתתף בה רוב ערבי. השביתה החלה בצל פעילותה של הוועדה האנגלו-אמריקנית לענייני ארץ ישראל, שבחנה פתרונות לעתיד הארץ בשנת 1946. השביתה נפתחה בשביתה של 500 עובדי סניף הדואר, הטלפון והטלגרף של המנדט ביפו ב-9 באפריל 1946 חלקם יהודים וחלקם ערבים. העובדים מחו על תנאי העבודה הירודים ועל חוסר אפשרות להתמודד בצורה טובה עם המצב הכלכלי הקשה שנוצר בתום המלחמה. למחרת הצטרפו לשביתה עוד 1,500 עובדי הדואר והטלגרף ביתר היישובים בארץ, וכך השביתו את רוב שירותי הדואר והתקשורת בארץ כולה. השביתה הייתה התפרצות ספונטנית של מחאת עובדים. לאחר כחמישה ימים הצטרפו אליהם 7,000 עובדי הרכבות מחיפה ומערים אחרות. ב-16 באפריל התפשטה השביתה למרבית המגזר הציבורי הזוטר והייתה לשביתה כללית של עובדי השירות הציבורי המנדטורי בדרג הזוטר. בשביתה השתתפו 23,000 עובדים והיא גרמה להפסקה של שירותי הדואר, התקשורת והתחבורה בארץ ישראל.⁹¹

1.2.2

ההסתדרות כארגון עובדים בעשורים הראשונים למדינה

בעשורים הראשונים לקיום המדינה היה להסתדרות מקום חשוב במשק והיא הייתה שחקן מרכזי במדינת הרווחה ובתחום הכלכלי חברתי. ההסתדרות סייעה למפעל ההתיישבות הציוני ולהקמת כלכלה יהודית נפרדת, המושתתת על מפעליה ועל לשכות התעסוקה שלה. בהמשך למעמדה המרכזי של ההסתדרות בתקופת היישוב, המשיכה ההסתדרות

D. De Vries (2004). British Rule and Arab – Jewish Coalescence of Interest: The 1946 Civil Servants Strike in Palestine, *International Journal of Middle Eastern Studies* 36 (4), 613-638 (להלן: De Vries, 2004).

(British Rule De Vries, Drawing the Repertoire 91

בעשורים אלה, לשמש כ"מדינה בתוך מדינה"⁹² ההסתדרות סייעה בהקמת בית ליהודים בארץ ישראל והייתה מעורבת גם במאמץ הביטחוני ובמאבק באויב. בעשורים הראשונים ההסתדרות פעלה לפיתוח תעשיות, להבטחת תעסוקה מלאה לעולים ולביסוס נוכחות יהודית. ההסתדרות הייתה ארגון דומיננטי והגמוני ללא עוררין. בשנת 1951 דוכאה בחסות המדינה שביתת הימאים, שביקשו לפרוש ממועצת פועלי חיפה. בן גוריון ראה בשביתה מרד במוסדות המדינה וההסתדרות, והיא דוכאה באמצעות שימוש באלמות בסיוע משטרה וצבא, והוצאת צווי מילואים לשובתים וכן החלתם בעובדים אחרים.⁹³ בשנות השבעים במסגרת הכלכלה הדואלית היו מפעלי ההסתדרות, שהעסיקו יהודים בלבד, קשורים לתעשייה הצבאית ולמאמץ הביטחוני,⁹⁴ הקשרים של ההסתדרות בתחומים אלה התבטאו גם בהדרה של אוכלוסיית הערבים משוק העבודה.⁹⁵

בעשורים הראשונים לקיום מדינת ישראל שררה בקרב קובעי המדיניות אידאולוגיה סוציאל-דמוקרטית שדגלה בהתערבות נרחבת בכלכלה. ההתערבות הייתה מלווה ברמה גבוהה של הוצאה ציבורית, במגזר ציבורי גדול, בשליטה בחסכוניות, בהשקעות ובמטבע זר, ובבעלות ציבורית על מפעלים. המדינה ביקשה לשלוט בכלכלה גם מתוך תפיסה כלכלית-פוליטית סוציאליסטית וגם בגלל אתגרי הביטחון והצורך בחימוש, בניית הלאום היהודי והיבדלותו מהיישוב הערבי, ודאגה ליישוב גלי העולים. חלק מכך היה גם תמיכה מדינית במפעלי ההסתדרות שהיו נדבך בשליטה הציבורית במשק. לאחר מלחמת ששת הימים התגברה המעורבות בכלכלה באמצעות סובסידיות והלוואות למפעלים הסתדרותיים. העסקה במפעלי ההסתדרות נתפסה כדרך לצמצום פערים בקרב אוכלוסייה יהודית מוחלשת, בעיקר מהפריפריה. כמו כן, הייתה תמיכה בשוק העבודה בהצמדת השכר לאינפלציה בהסכמות בשיתוף ההסתדרות.⁹⁶

המקום המרכזי של ההסתדרות במשק בעשורים הראשונים נשען על ארבע רגליים. ראשית, ההסתדרות פעלה כאיגוד עובדים שאיגד את רוב העובדים במשק. שנית, ובד בבד, ההסתדרות שימשה כמעסיק גדול והיא חלשה על נתח גדול של תעסוקה במשק. שלישית, ההסתדרות שלטה על מוסדות מרכזיים במסגרת מדינת הרווחה ועל אספקת שירותים חברתיים. רביעית, היה להסתדרות קשר הדוק עם מפלגת השלטון – מפא"י, ובדרך זו הצליחה להשפיע על קביעת מדיניות חברתית כלל משקית.

92 גרינברג, 1993.

93 ד' חנין וד' פילק (1999). שביתת הימאים, **תאוריה וביקורת** 13, 89-97.

94 מ' שלו (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה נירמלו את הכלכלה המדינית בישראל. בתוך: ד' פילק וא' רם (עורכים) **שלטון ההון: התברה הישראלית בעידן הגלובלי**. ירושלים: מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 84-115 (להלן: שלו).

95 ז' רוזנהק (2007). דינמיקה של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית: בניית מדינה וכלכלה מדינית. בתוך: ח' הרצוג, ט' כוכבי, וש' צלניקר (עורכים) **דורות מרחבים וזהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל**. ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד. עמ' 317-349 (להלן: רוזנהק).

96 שלו.

כאמור, ההסתדרות שלטה במפעלים כלכליים גדולים והייתה מעסיק מרכזי במשק. כך למשל שלטה ההסתדרות בכור ובסולל בונה דרך חברת העובדים, ובכך תרמה לבניית הארץ. היא החזיקה גם בקואופרטיבים חקלאיים, בחברת הביטוח "הסנה", ובבנק הפועלים.

כמו כן, שלטה ההסתדרות באספקת שירותים חברתיים רבים, בהם קרנות הפנסיה ושירותי הרפואה של קופת חולים כללית. קבלת השירותים החברתיים במדינה הצעירה הייתה כרוכה בחברות בארגון העובדים. נוסף על שכבת הבסיס של השירותים האוניברסליים המינימליים שניתנו במסגרת מדינת הרווחה, כמו קצבת זקנה, ניתנו מרבית השירותים תוך מעורבות של ארגון העובדים. רק חברי הארגון היו זכאים לשירותי הבריאות של ההסתדרות, לקבלת שירות פנסיה ולהטבות סוציאליות אחרות. חברות בארגון העובדים הקנתה גם יתרון בזכויות לשירותי דיור ושיכון.

הקשר ההדוק של ההסתדרות למפלגת השלטון, מפא"י, ולמוסדות יצר מבנה מיוחד של מדינת רווחה קורפורטיסטית. מבנה קורפורטיסטי זה התאפיין בהסכמים קיבוציים כלל ארציים, שבחלקם הפכו לחקיקת משנה מחייבת בעקבות אימוצם על ידי הממשלה באמצעות צווי הרחבה, שהחילו אותם על עסקים או על מגזרים נוספים במשק. המבנה הקורפורטיסטי התאפיין גם בשיתוף של ארגון העובדים בקביעת המדיניות הכלכלית-חברתית ולעתים התבטא גם בעסקאות חבילה במשק בשיתוף ארגון העובדים.

כוחה של ההסתדרות, כארגון עובדים שתחת כנפיו חוסים מרבית העובדים, אילץ את בעלי ההון להגיע להסכמים קיבוציים.⁹⁷ עובדת היותה גם מעסיקה גדולה מיתנה את דרישותיה בכובעה כמייצגת עובדים וסייעה להשגת הסכמות שעייגו חובות כלפי מעסיקים. הקשר ההדוק לשלטון בכלל, ולמפלגת מפא"י בפרט, אפשר להסתדרות להיות מעורבת בגיבוש מדיניות שכר ומדיניות חברתית וכלכלית, באופן שבו נהפכה למעין זרוע של הממשל.

בעשורים הראשונים לקיום המדינה הגיעו לארץ עולים מארצות אסיה ואפריקה שהשפיעו על התפלגות שוק העבודה. העולים החדשים יוצאי עדות המזרח נדחקו לתחתית שוק העבודה ושימשו בתקופה זו בעיקר כפועלים וכעובדי כפיים. בשנות החמישים הם השתלבו בתחומי חקלאות עתירי עבודה וכן כפועלי בניין. בשנות השישים, כשהעיבוד החקלאי הפך ממוכן יותר, השתלבו כפועלים בתעשייה בתחומים כמו טקסטיל, מתכת

97 בעלי ההון התארגנו בארגונים סקטוריאליים, שהתאחדו ב-1967 במסגרת לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים.

ומינרלים.⁹⁸ מבנה העסקה זה השתנה בסוף שנות השישים, עם כניסתם של עובדים פלסטינים שתפסו את מקומם של הפועלים בני עדות המזרח, לאחר מלחמת ששת הימים.⁹⁹

שלמה סבירסקי מראה שדחיקתם של העולים יוצאי עדות המזרח לתחתית שוק העבודה נבעה מטעמים אחדים. ראשית, בתהליך הפיתוח המזורז שעברה הכלכלה הישראלית, העולים היו כוח עבודה זול באופן יחסי ונייד, ונתון במידה רבה למניפולציות.¹⁰⁰ דפוסי עלייה וקליטה שנהגו באותם ימים תרמו ליצירת תלות של העולים ממוצא מזרחי במוסדות הקולטים. השילוב של אמצעים כספיים דלים וטיפול ריכוזי בעלייה עם היעדר התארגנות אפקטיבית מצד העולים הובילו לכך שהממסד האשכנזי הכתיב במידה רבה את אופן ההשתלבות בשוק העבודה. שנית, סבירסקי טוען שהעובדה שהעולים יוצאי עדות המזרח התמקמו בתחתית שוק העבודה נבעה, בין השאר, מקיום מערכת אידאולוגית של הממסד האשכנזי, שמקורה עוד בתקופת היישוב, שהציגה את יוצאי עדות המזרח כיוצאי תרבות בלתי מפותחת ונחותה. מערכת אידאולוגית זו תרמה למיקום הנמוך של יוצאי עדות המזרח. התפיסה הייתה שהעולים צריכים להשתלב בחברה הקיימת בתהליך של קליטה, באמצעות אימוץ ערכים של מודרניזציה שבאים לידי ביטוי בתרבות החברה הקולטת הקיימת – תרבות צברית אשכנזית. זוהי התפיסה של "כור ההיתוך". שלישית, למגמה זו תרם גם היעדר הגנה אפקטיבית של ההסתדרות על האינטרסים של קבוצת העולים יוצאי עדות המזרח. בהקשר לכך הראה רוזנהק שפרקטיקות שנקטה ההסתדרות הובילו להדרה של העולים יוצאי עדות המזרח ותרמו ליצירת שסע עדתי בין אשכנזים לבין יוצאי עדות המזרח. נטען שההסתדרות העניקה לעתים עדיפות בקבלה לעבודה במפעליה ובמתן שירותים חברתיים וקהילתיים לאלה שהיו חברים בהסתדרות ולצברים הוותיקים, ולמקורביהם העולים מארצות המערב.

מגמה זו התחזקה כתוצאה ממנגנון סוציאלי שמטרתו הייתה להכניס את יוצאי עדות המזרח למעגל העבודה ולהחזיקם בתוכו ברמה ובתנאים סבירים, וכך להפחית את האפקט של קשיי ההסתגלות. המנגנון הקיף מורים בקורסים מקצועיים, עובדים סוציאליים, יועצים בלשכות העבודה ובבתי הספר וכדומה, רובם ככולם אשכנזים.¹⁰¹

כתוצאה מכך התאפיין שוק העבודה בעשורים הראשונים למדינה בחלוקה בלתי שוויונית של תגמולים למשתתפים בשוק, באופן שתואם לחלוקה העדתית. סבירסקי מתאר התגבשות כמה קטגוריות בשוק העבודה. הקטגוריות העליונות של בעלי

98 ש' סבירסקי (1981). **לא נחשלים אלא מנוחשלים**. מזרחים ואשכנזים בישראל. תל אביב: סגל (להלן: סבירסקי).

99 רוזנהק.

100 סבירסקי, עמ' 1-74.

101 שם.

מפעלים, בנקאים וקבוצות עילית שקיבלו תמיכה כספית ממשלתית, היו מורכבות ברובן מאשכנזים – ותיקים ועולים כאחד. שכבה שנייה רחבה של מהנדסים, טכנאים ועובדים מקצועיים הייתה מורכבת גם היא ברובה מאשכנזים. השכבה התחתונה, של פועלים בלתי מקצועיים, הייתה מורכבת ברובה מיוצאי עדות המזרח.¹⁰²

1.2.3

פיחות בכוחם של ארגוני העובדים מאמצע שנות השמונים

לאחר מספר עשורים השינוי בשוק העבודה הישראלי בא לידי ביטוי בירידת הקורפורטיזם ובפיחות בכוחם של ארגוני העובדים, ובשיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים. Mundlak מצביע על כך שהשימוש בהסכמים קיבוציים כללים פחת כחלק מהמגמה של ירידת הקורפורטיזם בישראל. עוד הוא מציין שירידת הקורפורטיזם לוותה ברקע של בידול בשוק העבודה.¹⁰³

מגמת ירידת הקורפורטיזם ניכרת בישראל בעיקר משנות השמונים ואילך, ונובעת מתהליכים גלובליים ומתהליכים פנימיים.¹⁰⁴ הופעת קבוצות זהות שונות בישראל פגעה בקורפורטיזם, המבוסס על אחידות. קבוצות כאלה נוצרו בגלל תמורות דמוגרפיות ובהן עלייה גדולה מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, ותמורות שנבעו מן המעבר מחברה חלוצית סולידרית בעלת זהות קולקטיביסטית לחברה שסועה ואינדיוידואליסטית, שבה פערים תרבותיים ומעמדיים רבים.

הפיחות בכוחה של ההסתדרות החל בשנת 1977 כשהליכוד ביקש לדלדל את מעוז מפלגת העבודה.¹⁰⁵ האידאולוגיה הליברלית של הליכוד הקשתה על פעולת ההסתדרות. מפעלי חברת העובדים נקלעו למשבר בעקבות ביטול הסדר הסבסוד בשנת 1979, ובמיוחד לאחר תכנית החרום לייצוב המשק בשנת 1985, כשהממשלה סירבה לסייע במימון החובות. נפגע גם מנגנון הסכמי המסגרת והמשא ומתן הארצי על שכר, שעד לתכנית הייצוב נשאו ונתנו עליהם ההסתדרות וארגוני המעסיקים. בעקבות תכנית הייצוב איבדה ההסתדרות את היכולת שלה לאחד את הוועדים הגדולים נגד הממשלה. בנק הפועלים הולאם בעקבות משבר ויסות המניות, וב-1995 נמכר קונצרן כור. כך אבדו להסתדרות שני מעוזי כוח חשובים מאין כמותם.¹⁰⁶ צמצום כוחה של ההסתדרות קיבל תמיכה גם

102 שם.

103 G. Mundlak (2009). Addressing the Legitimacy Gap in Israeli Corporatist Revival. *British Journal of Industrial Relations* 47 (4), 765-787

104 G. Mundlak (2007). *Fading Corporatism: Israel's Labor Law and Industrial Relations in Transition* (להלן: Mundlak, Fading Corporatism)

105 גרינברג, 1993.

106 שלו.

מחוגים ליברליים במפלגת העבודה לאחר שחיים רמון נבחר לתפקיד מזכ"ל ההסתדרות בשנת 1994.¹⁰⁷ בשנת 1995 נכנס לתוקפו חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שניתק את הקשר ההיסטורי בין חברות בקופת חולים כללית לבין החברות בהסתדרות, והביא לירידה חדה במספר החברים בהסתדרות ובכיסוי של ההסכמים הקיבוציים.¹⁰⁸ ירידה נוספת נבעה מעליית ההסתדרות הלאומית¹⁰⁹ ומפרישת ארגון המורים העל-יסודיים מההסתדרות. הלאמת קרנות הפנסיה הוותיקות ב-2003 מן ההסתדרות הביאה לפיחות נוסף בכוחה.¹¹⁰

שיא ירידת הקורפורטיזם ניכר בתקופת כהונת בנימין נתניהו כשר אוצר בשנים 2002-2003. הירידה התבטאה בכך שמשדד האוצר גיבש רפורמות מרחיקות לכת במערך הפנסיה ללא כל משא ומתן עם ההסתדרות. הרפורמות גובשו תחילה במסגרת חקיקה חד-צדדית שיזמה הממשלה. החקיקה קבעה את הלאמת קרנות הפנסיה מידי ההסתדרות ונקבעו בה קיצוצים בשכר עובדי המגזר הציבורי. הדבר היה ניסיון להתערבות, באמצעות חקיקה, בהסכם קיבוצי בתוקף שהוחל על עובדי הממשלה.¹¹¹ רק בדיעבד, ולאחר שהחקיקה עברה בכנסת, התנהל משא ומתן בין הממשלה לבין ההסתדרות בדבר עתיד המבוטחים בקרנות הפנסיה הוותיקות.

ירידת הקורפורטיזם שינתה את האיזון הבין-מעמדי שהושג בעבר, העצימה את ההון, החלישה את העובדים¹¹² וחידדה את פערי הכוחות בין המעסיקים לעובדים. כמו כן הובילה לאי שוויון בשוק העבודה עצמו, לפערים בין קבוצות עובדים, ולריבוי מועסקים שאינם מאורגנים ואינם כפופים להסכמים קיבוציים, המעגנים חובות של המעסיקים.¹¹³ ירידת הקורפורטיזם הובילה גם לירידה ביכולת השימוש של המדינה בכלי שליטה מסורתיים באמצעות מבנים קורפורטיסטיים וצווי הרחבה.¹¹⁴

107 א' רם (2004). הפערים החדשים: קפיטליזם גלובלי, פוסט פורדיזם ואי שוויון, בתוך: ד' פילק וא' רם (עורכים) **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי**. ירושלים: מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 16-37 (להלן: רם, הפערים החדשים); א' רם (2005). **הגלובליזציה של ישראל**. תל אביב: רסלינג.

108 עד שנות השמונים היו כ-80% מהעובדים חברים באיגודים מקצועיים, ב-1996 צנח השיעור ל-49% ולכ-30% ב-2002.

109 שני הארגונים התחרו ביניהם, למשל, על ייצוג עובדי חברות כוח אדם וחתימת הסכמים קיבוציים עמן, לאחר חקיקת חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996 ס"ח תשנ"ו עמ' 201 (להלן חוק קבלני כוח אדם).

110 שלוש קרנות הפנסיה הוותיקות הגדולות – מבטחים, מקפת ומיטבית שבכולן שלטה ההסתדרות, ניהלו בשנת 2003, ערב הרפורמה, 78% מהנכסים הפיננסיים בשוק הפנסיה.

111 חוק התכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003-2004) התשס"ג-2003.

112 רם, הפערים החדשים.

113 Mundlak, Fading Corporatism

114 שם.

משנת 2007 אפשר לזהות מגמה (אף אם איננה בולטת) של חיזוק מחודש של היחסים הקורפורטיסטיים. ההידוק ביחסים אלה בא לידי ביטוי בכריתת הסכמים קיבוציים כלליים והרחבת תחולתם באמצעות צווי הרחבה לכלל השכירים וכן בעסקאות חבילה ארציות. כך למשל גובש צו הרחבה להסכם קיבוצי בנושא הפנסיה בשנת 2007.¹¹⁵ צו ההרחבה קבע פנסיית חובה לכלל העובדים במשק, למעט חריגים. בהמשך למגמה זו, נחתם בינואר 2011 הסכם קיבוצי כללי להעלאת שכר המינימום. למרות התנגדות שר האוצר דאז יובל שטייניץ למהלך, במאי 2011 עיגנה הממשלה את ההסכמות שבין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים בחקיקה.¹¹⁶

המגמה לחיזוק הקורפורטיזם באה לידי ביטוי מובהק בשנת 2009 בתקופת הכהונה השנייה של נתניהו כראש ממשלה. בתקופה זו נקבעה עסקת חבילה במשק. במסגרת עסקת החבילה, גובשו המדיניות הכלכלית והתקציב בשיתוף פעולה בין הממשלה, ההסתדרות והתאחדות התעשיינים, במה שנודע כ"פורום השולחן העגול". יו"ר ההסתדרות, עופר עיני, ויו"ר התאחדות התעשיינים, שרגא ברוש, היו שותפים בדיונים על הצעת חוק ההסדרים¹¹⁷ והתקציב לשנת 2009. כחלק מעסקת החבילה¹¹⁸ שנקמה במשק, הוסכם גם על שורה של חוקים ותיקוני חקיקה חדשים בתחום יחסי העבודה. חלק ניכר מחוקים אלה נועד להביא לחיזוק ארגוני העובדים ויחסי העבודה הקיבוציים. כך הוסכם, בין השאר, על תיקון חוק ההסכמים הקיבוציים. החקיקה החדשה שהתקבלה בעקבות

115 צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים תשי"ז-1957, הרחיב את התחולה של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי מספר 7019/2007 שבין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים להסתדרות מיום 19/11/07 ס"ח התשס"ח-2007. צו הרחבה נוסף קבע הסדר פנסיה כולל לעובדי התעשייה – צו הרחבה בענף התעשייה לביטוח פנסיוני מקיף בתעשייה לפי חוק הסכמים קיבוציים תשי"ז-1957 ס"ח התשס"ה. הצו הרחיב הסכם קיבוצי כללי בין התאחדות התעשיינים להסתדרות מס' 7035/2005 מיום 16/8/05.

116 חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה) התשע"א-2011. החוק עיגן את האמור בהסכם הקיבוצי הכללי בין ההסתדרות הכללית ללשכת התאום של הארגונים הכלכליים מספר 7012/2011 מ' 2/1/2011.

117 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2009) התשס"ח-2008.

118 במבוא לחוק ההסדרים שהתקבל נקבע: "חוק זה בא לתקן חוקים שונים... במטרה לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי העולמי... להכין את התשתית שתביא בתום המשבר לצמיחת המשק, תוך צמצום פערים כלכליים חברתיים וכן לצמצם גרעון ממשלתי תוך יעול פעולות הממשלה" – סעיף 1 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 ס"ח 2203 עמ' 157. בדברי ההסבר לתזכיר חוק ההסכמים הקיבוציים התשס"ט-2009 נאמר: "בשל המשבר העולמי החמור, הוקם פורום השולחן העגול במטרה להיות גורם מייצג לממשלת ישראל בענייני כלכלה וחברה. בפורום חברים נציגי המעסיקים, ההסתדרות ונציגי הממשלה. החוק המוצע בא לקדם הבנות אשר הושגו בפורום באשר לחיזוק מעמד העובד ומימוש זכויותיו".

עסקת החבילה כוללת חובת ניהול משא ומתן עם העובדים בהתארגנות ראשונית.¹¹⁹ המשמעות היא הטלת חובה על המעסיק לדון עם העובדים על חתימת הסכם קיבוצי במקומות עבודה שלא היו מאורגנים בעבר, ושבהם ביקשו העובדים להתארגן לראשונה. החקיקה נועדה להתמודד עם המציאות הקשה לפיה מעסיקים רבים סירבו בתוקף לחתום על הסכמים קיבוציים. חקיקה כזו עשויה להביא לאורך זמן לעלייה בשיעור העובדים המאורגנים במשק.¹²⁰ עוד הוסכם במסגרת עסקת החבילה על שורה של חוקים שמטרתם שיפור מעמד העובדים.¹²¹ עם זאת, בעשר השנים האחרונות ניכרת ירידת כוחו של הקורפורטיזם והדבר מוביל להיעדר הגנות מספיקות על עובדים בשדה הפוליטי. ירידת הקורפורטיזם נובעת בעיקר מעלייה של אידאולוגיה שתכליתה דחיקת העבודה המאורגנת בשדה הפוליטי והחברתי-כלכלי.¹²²

119 בעקבות ההסכמות של פורום השולחן העגול התקבל באוגוסט 2009 חוק ההסכמים הקיבוציים (תיקון מס' 8) התשס"ט-2009 ס"ח 2208 עמ' 316. בתיקון זה לחוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז-1957 ס"ח תשי"ז עמ' 63 נקבעה חובת משא ומתן עם ארגון העובדים היציג בעת התארגנות ראשונית. עם זאת נקבע, כי לא מוטלת על המעסיק חובה לחתום על הסכם קיבוצי עם ארגון העובדים, פרט לחובת המשא ומתן.

תיקון נוסף לחוק ההסכמים הקיבוציים התקבל במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 ס"ח 2203 עמ' 242. על פי התיקון מתווסף ס' 33א (ב) (1) לחוק ההסכמים הקיבוציים. בסעיף נקבע כי אם מעביד מפר הוראות סעיפים 33ט' או 33, רשאי בית הדין לעבודה לחייבו בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנזק – פיצויים לדוגמה.

120 כמו כן, הוסכם לראשונה כי הפרת צו הרחבה עשויה להיות מלווה בסנקציה פלילית ולא רק בסנקציה אזרחית. בחקיקה החדשה נקבע שהפרת צו הרחבה, הקובע שכר מינימום ענפי מעבר לשכר המינימום הרגיל, תהיה מלווה בסנקציה פלילית כזו. כך התיקון לחוק ההסכמים הקיבוציים הוסיף בסעיף 33א סעיף קטן נוסף (ב) (1) שקובע: "מעביד העובר על הוראה שבהסכם קיבוצי כללי ענפי שתחולתה הורחבה... אשר עניינה אחד הנושאים המנויים בתוספת דינו קנס כאמור בס' 61 (א) (3) לחוק העונשין התשל"ז-1977". התוספת קבעה סנקציה פלילית על הוראה הקובעת הוספה על שכר מינימום, תוך הפניה מפורשת לחוק שכר מינימום התשמ"ז-1987.

121 פרק כד בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 ס"ח 2203 (להלן "חוק ההסדרים 2009") עוסק ב"שיפור זכויות עובדים". הפרק קובע שורה של תיקונים בחוקי המגן המגבשים הגנות על עובדים. כך, למשל, החוק כולל בסעיף 131 תיקון של חוק בתי הדין לעבודה התשכ"ט-1967 ס"ח תשכ"ט עמ' 70. התיקון מוסיף לבית הדין סמכות לעסוק בתביעות על פי חוק איסור לשון הרע התשכ"ה-1965 ס"ח תשכ"ה 240. סעיף 132 לחוק מהווה תיקון של חוק דמי מחלה התשל"ו-1976 ס"ח תשל"ו עמ' 206. התיקון קובע: "מעביד לא יפטר עובד שנועד מעבודתו עקב מחלתו, במהלך תקופת הזכאות לדמי מחלה הצבורה לו לפי חוק זה או לפי הסכם קיבוצי". סעיף 133 קבע תיקון לחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת בן זוג) התשנ"ח-1998 ס"ח תשנ"ח עמ' 236. התיקון קבע זכאות להיעדרות מהעבודה בשל מחלה ממארת של בן זוג למשך 60 יום. זאת בנוגע לעובד שהועסק שנה לפחות אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה. כמו כן התקבל בחודש אוגוסט 2009 חוק הגנת השכר (עיצום כספי) התשס"ט-2009 ס"ח 2208, עמ' 310. החוק קובע הטלת עיצום כספי מנהלי על מעביד, במקרה של עברה על ס' 25 ב(ב) (1) לחוק הגנת השכר.

122 J. Premier (2018), Israel's recent unionizing drives – The broad social concept. *Israel Studies Review* 33 (1), 23-41

אחד הגורמים המשפיעים על יחסי העבודה הוא היכולת של ארגון העובדים להשפיע על התרבות והתפיסות בחברה. היינו: היכולת של הארגון להשפיע על חלחול אידאולוגיה התומכת בעבודה המאורגנת חשובה ביותר. כיום, בגלל התחזקות הניאורליברליזם, היכולת של ארגון העובדים להשפיע על היווצרות תפיסות שתומכות בעובד היא מצומצמת.¹²³ היבט אחר הוא היכולת של הארגון להשפיע על היווצרות חקיקה ומוסדות שתומכים בהתארגנות. בישראל אחת הבעיות בהקשר זה היא חוסר היכולת, או חוסר האפשרות, של ההסתדרות, שאיבדה את הקשר למוסדות הממשל, להשפיע על גיוש חקיקה שתומכת בעבודה מאורגנת.

1.2.4

בית הדין לעבודה - הקמתו ותפיסת תפקידו

להקמת בית הדין לעבודה השפעה ניכרת על מערכת יחסי העבודה המאורגנת ועל השביתות. התלוותה להקמתו הסיסמה "שפיטה במקום שביתה". בית הדין לעבודה נועד, אם כן, לתעל את המאבקים הקיבוציים לאפיקים משפטיים ובכך גם למתן את היקף השביתות. לבית משפט זה תפקיד חשוב ומכריע במערכת יחסי העבודה במשק בכלל ובכל הנוגע לשביתות בפרט.

1.2.4.1

השפעת הקמתו של בית הדין לעבודה על יחסי העבודה ועל שביתות

בעשורים הראשונים לחיי המדינה התנהלה מערכת יחסי העבודה הקיבוצית בזירה הפוליטית והכלכלית כמעט ללא מעורבות של מערכת בתי המשפט. ההסדרה של תחום העבודה בתקופה זו התבטאה בעיקר בחקיקה נרחבת של חוקי מגן, המסדירים זכויות ותנאי עבודה. חלק מהחקיקה בתחום העבודה עיגן גם את היכולת של העובדים לפעול באופן קולקטיבי – לחתימה על הסכמים קיבוציים ולמשא ומתן קיבוצי והתארגנות בארגוני עובדים.¹²⁴ חקיקת העבודה, ובעיקרה חוק ההסכמים הקיבוציים, היו רגולציה מדינתית שאפשרה לקיים מערכת יחסי עבודה קיבוצית ונתנה תוקף להסכמים קיבוציים. חוק ההסכמים הקיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה¹²⁵ קבעו מסגרת שאפשרה התארגנות עובדים, וקיומו של משא ומתן קיבוצי, ובצד כל אלה התקיימו גם שביתות, שהחוק לא אסר לקיימן.

123 שם.

124 הדבר עוגן בחוק ההסכמים קיבוציים תשי"ז-1957.

125 חוק יישוב סכסוכי עבודה תשי"ז-1957.

בתי המשפט מיעטו לעסוק אז ביחסי העבודה הקיבוציים, ופסיקתם נגעה בעיקר לסכסוכים אישיים שבין עובד למעביד. אחד הגורמים לכך היה היעדר פנייה של ההסתדרות לערוצים משפטיים והמסורת מתקופת היישוב של ניהול עצמאי של סכסוכים ללא פנייה לערכאות משפטיות.

הקמת בית הדין לעבודה בשלהי שנות השישים חוללה תהליך של משפטיזציה ביחסי העבודה הקיבוציים והאישיים כאחד.¹²⁶ במסגרת תהליך זה תועלו הסכסוכים הקיבוציים מהזירות הפוליטיות והכלכליות לזירה המשפטית. בתי המשפט פעלו לא רק להכרעה בסכסוכים המונחים לפניהם, אלא גם לגיבוש מערכת ענפה של נורמות משפטיות המסדירה את תחום השביתה. עד אז לא הוסדרו באופן שיטתי סוגיות הנוגעות לשביתה והשביתה, בהיעדר חקיקה מקיפה בנושא זה, על כן קבע בית הדין לעבודה לראשונה הסדרה פסיקתית כוללת של דיני השביתה. הדבר נבע מנטייה של מעסיקים לפנות לבית הדין לעבודה בבקשה לצווי מניעה נגד שביתות. המגמה התאפיינה גם באקטיביזם שיפוטי בולט של בית הדין לעבודה שפעל לגיבוש הלכות חדשות בתחום יחסי העבודה.¹²⁷ תופעה זו באה לידי ביטוי בהעברת זירת האסדרה של היחסים מן הספרות הכלכלית והפוליטיות אל הספרה המשפטית בכלל, ואל בתי המשפט בפרט.¹²⁸ במערכת זו זכו בתי המשפט לכוח ניכר לא רק בקביעת נורמות בשוק העבודה, אלא גם בקביעת הסדרים כלכליים מטבעם.

1.2.4.2

בית הדין לעבודה - הרכבו וסמכויותיו

מערכת בתי הדין לעבודה היא מערכת עצמאית נפרדת מהמערכת הכללית של בתי המשפט. זוהי מערכת ייחודית שמתנהלת בהתאם לדינים נפרדים ולסדרי דין שונים מהמערכת הכללית. הייחודיות של בית הדין טמונה במומחיות של המותב היושב בדין לעסוק בתחומים הנוגעים ליחסי עבודה ובהרכב המותב. במערכת בתי המשפט הכללית יושבים בדין שופטים מקצועיים, אך בבית הדין לעבודה הרכב מיוחד המורכב משופט ולצדו שני נציגי ציבור. אחד מנציגי הציבור מייצג את המעסיקים והאחר את העובדים.¹²⁹ להרכב זה יתרון משום שנציגי הציבור מביאים עמם ידע וניסיון בתחום יחסי העבודה. ההרכב הייחודי עשוי להתחשב בשיקולים שאינם משפטיים בהכרעת הדין.

126 ר' בן ישראל (1993). תפקידו ומקומו של בית הדין לעבודה במערכת המשפט הישראלית, **הפרקליט**. לט (ג) 477-487 (להלן: בן ישראל, תפקידו ומקומו).

127 ז' סגל, ל' ליטור (2008). **אקטיביזם ופאסיביזם שיפוטי**. שריגים ליאון: נבו. עמ' 283-347 (להלן: סגל, ליטור).

128 בן ישראל, תפקידו ומקומו.

129 סעיף 2 לחוק בית הדין לעבודה התשכ"ט-1969.

במערכת בתי הדין לעבודה שתי ערכאות – בתי הדין האזוריים לעבודה ובתי הדין הארציים לעבודה. בתי הדין האזוריים מוסמכים להכריע בנושאי עבודה כערכאה ראשונה.¹³⁰ בסמכותם לדון בסכסוכים שבין עובד למעסיק בתחום משפט העבודה האינדיווידואלי. כמו כן מוסמכים בתי הדין האזוריים לדון בסכסוכים קולקטיביים במסגרת יחסי העבודה הקיבוציים. בית הדין האזורי מוסמך לדון רק בסכסוכים במקום עבודה מסוים בין צדדים להסכם קיבוצי מיוחד, כמשמעו בחוק ההסכמים הקיבוציים.¹³¹ בית הדין האזורי מוסמך גם לדון בסכסוך בין מי שיכולים להיות צדדים להסכם קיבוצי מיוחד, כלומר סכסוכים בין ארגון העובדים היציג במקום העבודה והמעסיק, ובכלל זה שביתות במקום עבודה מסוים. בית הדין לעבודה מוסמך לעסוק בנושאים שקשורים בעקיפין ליחסי העבודה ובהם, תביעת נזיקין הנוגעת ליחסי עבודה, ותביעה הנוגעת למקרקעין ועוולות הנוגעות למקרקעין הנגרמות על רקע שביתה.¹³²

בית הדין הארצי לעבודה ניצב בראש הפירמידה של בתי המשפט בתחום העבודה. הוא משמש הן כערכאת ערעור בזכות על החלטות של בית הדין האזורי לעבודה, והן כערכאה ראשונה בנושאים ספציפיים. בית הדין הארצי מוסמך להכריע כערכאה ראשונה בסכסוכים קיבוציים ארציים, בין צדדים להסכם קיבוצי כללי (או בין מי שיכולים להיות צדדים להסכם כזה). כמו כן בית הדין הארצי מוסמך לדון בתובענות בין ארגון עובדים לארגון עובדים אחר ובתובענות בין ארגון מעבידים לארגון אחר.¹³³

בהכרעות משפטיות בתחום יחסי העבודה עשוי להיות מעורב גם בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ. בסכסוכי עבודה אין ערעור בזכות לבית המשפט העליון. עם זאת יש אפשרות להגיש עתירה לבג"צ. בג"צ דן בעתירות על החלטות בית הדין הארצי לעבודה בהתאם לסמכותו על פי סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, לדון בהחלטות של רשויות או בתי דין אחרים. בית המשפט העליון ביושבו כבג"צ צריך לתת את הסכמתו לדון בעתירה והוא עושה זאת במקרים מיוחדים. הוא ידון בעתירות על החלטות בית הדין הארצי לעבודה, רק במקרים שבהם עולה קיומה של טעות משפטית מהותית וכשהצדק דורש את תיקונה, היינו: אם קיימת תחושה כי היעדר תיקון הטעות יוביל לתוצאה בלתי מוצדקת.¹³⁴

130 סעיף 24 לחוק בית הדין לעבודה התשכ"ט-1969.

131 חוק ההסכמים הקיבוציים התשי"ז-1957.

132 סעיף 24 לחוק בית הדין לעבודה התשכ"ט-1969.

133 סעיף 25 לחוק בית הדין לעבודה התשכ"ט-1969.

134 בג"צ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה פד"י מ(1) 673 (1986).

1.2.4.3

שינויים בתפיסת תפקידו של בית הדין לעבודה והפיכתו למגשר בשביתות

בתחילת שנות האלפיים פיתח בית הדין הארצי לעבודה פרקטיקה לפיה הוא משמש כמגשר בסכסוכים קיבוציים ארציים ובמגה-שביתות. כך, נוסף על תפקידו המסורתי כמכריע בסכסוכים המונחים לפניו, החל בית הדין לפעול כדי לתעל סכסוכים למסלול של הידברות ולמנוע קיום שביתות. השימוש בכלי זה נעשה בעיקר בשביתות רחבות היקף שלהן פוטנציאל להסב פגיעה קשה למשק. בית הדין נוהג לזמן אליו את נציגי הצדדים ולברר את מהות המחלוקת ביניהם. לאחר מכן הצדדים מתבקשים לקיים ביניהם הידברות ולהתייצב מדי פעם בפני בית הדין כדי לדווח על התקדמות המשא ומתן ביניהם. בעת הדיונים מנסה בית הדין לגשר על הפערים בין הצדדים וליישב את הסכסוך ללא צורך בשביתה, ובלא מתן הכרעה משפטית פורמלית.

התפקיד בא לעולם על רקע חלל ריק בגין חסרון אמצעים חלופיים להכרעה בסכסוכים. פועלו של בית הדין בתחום זה נחוץ, היות שאין בנמצא מנגנונים יעילים מספיק לצורך יישוב סכסוכים אלה באמצעות תיווך, פישור ובוררות. הצורך ביישוב סכסוכים בדרכי הסכמה בא לידי ביטוי בחוק יישוב סכסוכי עבודה תשי"ז-1957. החוק קבע מנגנונים שונים של תיווך ופישור. חוק זה אינו מופעל לעתים קרובות ואין בו מבחינה מעשית כדי לענות על הצורך במציאת פתרון בהסכמה, בתיווך של גורם שלישי. כתוצאה מכך אין חלופה ממשית לצדדים ליישוב הסכסוך, פרט לפועלו של בית הדין הארצי כמגשר.

פועלו זה של בית הדין בסכסוכים קיבוציים בעלי היקף רחב מבחינה חברתית וכלכלית הוא חשוב. פעמים רבות עולה בתיווך בית הדין להביא את הצדדים לסיום מהיר של הסכסוך באמצעות משא ומתן שהניב הסכמות, ללא צורך להיזקק למסלול השביתה שמסב סבל רב לציבור וגורם למשק נזק כלכלי. חשיבות הפישור בסכסוכים בתחום העבודה רבה, משום שהצדדים ממשיכים לקיים יחסי עבודה ארוכי טווח גם לאחר תום הסכסוך. אפשרות של פתרון בדרכי הסכמה תורמת לאווירה טובה וחיובית במקום העבודה. עם זאת, אפשר למתוח ביקורת על פונקציה זו של בית הדין מסיבות שונות. בין השאר, הגורם שנותן בסופו של דבר את פסק הדין משמש בתחילת הדרך גם כמגשר. מתן פסק דין מבוסס על ניטרליות של השופט, ואם השופט שומע בראשית הדרך את הצדדים יש להניח שהוא מושפע מכך, והדבר פוגם בתפקידו השיפוטי. כמו כן, מהלך של גישור עשוי להיות יעיל יותר אם יבצע אותו גורם חיצוני, שיהיה מגשר מקצועי שאמון על תהליכי גישור ויש לו כלים מתאימים המיועדים לכך. בשנת 2018 קבע נציב התלונות על השופטים השופט אליעזר ריבלין כי לא נמצא מקור סמכות המתיר לשופט בית הדין לשמש מגשר ובה בעת לשמש גם כשופט. לדברי הנציב, הנוהג לקיים הליכי גישור בפני ההרכב שאמור להכריע בתיק, אינו מעוגן בחוק.¹³⁵

1.2.5

הקמת ארגוני עובדים חדשים ותמורות ביחסי העבודה בראשית שנות האלפיים

בראשית שנות האלפיים התחוללו תמורות נוספות ביחסי העבודה הקיבוציים במשק ואלה הביאו לתחייה מסוימת של העבודה המאורגנת. השינוי התבטא בהקמת ארגוני עובדים חדשים ובעיקר בכניסתו לזירה של ארגון "כוח לעובדים" שהוקם בשנת 2007. ארגון זה הציב חלופה לחברות בהסתדרות. הוא פועל בעיקר לארגון מגזרים שבעבר לא היו מאורגנים, וסקטורים שהתקשו להתארגן במסגרת המסורתית של ההסתדרות. התחרות עם כוח לעובדים הובילה את ההסתדרות לנסות ולפעול במקומות שלא היו מאורגנים בעבר.

זאת ועוד, בשנים האחרונות ניכרת התארגנות מסוימת במקומות עבודה פרטיים ובמגזרים חדשים. במסגרת זו אפשר להזכיר, למשל, את ההתארגנות של עובדי סינמטק ירושלים במסגרת כוח לעובדים, התארגנות של העובדים המנהליים באוניברסיטה הפתוחה במסגרת ההסתדרות והתארגנות של הסגל האקדמי הזוטר במוסד זה במסגרת כוח לעובדים.¹³⁶ עם זאת, מגמת ההפרטות והעסקה מוגברת בשוק הפרטי הובילו להתנגדות נחרצת במיוחד של מעסיקים להתארגנויות עובדים. אפשר לראות תגובות חריפות של מעסיקים להתארגנות וניסיונות לנקוט צעדים חריפים כדי למנוע התארגנות כזו וחתירה על הסכם קיבוצי.¹³⁷ בעניין זה ניתן להזכיר מאבקים של ארגוני חברה אזרחית למען שינוי המציאות של העסקה עקיפה של עובדים חיצוניים וארעיים והירידה בשיעור התארגנות.¹³⁸

מגמת ההתארגנות במקומות עבודה חדשים שלא היו מאורגנים בעבר, והנכונות של המחוקק להגן על זכות ההתארגנות הראשונית, מעידות על חיזוק מה של יחסי העבודה הקיבוציים. אולם, מגמות ההתארגנות החדשות אינן בולטות דיין. למרות הידוק מסוים של היחסים הקורפורטיסטיים, עדיין רק כ-25% מהעובדים בכלל המשק מאורגנים

Mundlak, Addressing 136

137 בפרשת **הסינמטק** התבטא הנשיא אדלר בעניין התגובות החריפות של מעסיקים לניסיונות התארגנות ופועלים למניעת חתימה על הסכם קיבוצי. הוא גינה את התנהלות הנהלת הסינמטק במשא ומתן, שנועדה למנוע חתימה על הסכם קיבוצי עם עובדיו. עס"ק 64/09 **כוח לעובדים נ' עמותת סינמטק ירושלים** (המאגר המשפטי נבו) (2009). כך ניסתה ההנהלה למנוע מעובדים להצטרף להתארגנות חדשה של עובדי המפעל בירוחם. בין השאר באמצעות שיחות אישיות עם העובדים ומניעת כניסת נציגי הארגון לסניפים של המפעל ס"ק (ב"ש) 1043/09 **כוח לעובדים נ' אקרשטיין תעשיות** (2010). פסקה 17 לפסק הדין.

138 למשל הקואליציה להעסקה ישירה, שהיא התאגדות של ארגוני חברה אזרחית שנאבקים למען העסקה ישירה של עובדים בכל המגזרים, בהם מאבטחים, עובדי ניקיון מורים/ות, עובדים/ות סוציאליים ועוד. על פעילותה ראו: anu.org.il/sites/default/files/pdf/ עלון מטרות ויעדי הקואליציה להעסקה ישירה.

בארגוני עובדים. גם שיעור העובדים הכפופים להסכמים הקיבוציים נותר נמוך.¹³⁹ הדבר מתבטא בכך שהרוב המכריע של העובדים במשק אינו מכוסה בהסכמים קיבוציים, ובהכרח בהיעדר הגנה שמקבל ארגון עובדים לזכויות שונות ובהן זכות השביתה. יש לציין כי שיעור העובדים המאורגנים בשנת 2012 עמד על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על 24%. חרף המחאה החברתית והניסיונות לחיזוק התארגנות בבית הדין, ומגמות התארגנות בענפים חדשים, עמד עדיין שיעור ההתארגנות בשנת 2017 על כרבע מהשכירים בלבד – 23%, על פי דוח ה-OECD.¹⁴⁰

1.2.6

התפתחות השביתה בישראל מקום המדינה ושינוי בהיקף השביתות

בעולם המערבי חלה ירידה בשיעור השביתות מסוף שנות השבעים, ירידה שהתגברה בסוף שנות השמונים. בניגוד לכך, בישראל, הצביעו נתונים על שביתות על כך שהיקף השביתות הוא רב וכבד משקל. אמנם מספר השביתות נמצא בירידה, אך רק החל משנות התשעים, כך למשל, מספר השביתות ב-1975 היה 117, ב-1985 – 131 שביתות, ב-1995 – 71 שביתות, ב-2005 – 57 שביתות וב-2012 – 24 שביתות.¹⁴¹ הנתון הזה של מספר השביתות אינו מתחשב במשך השביתה ובהיקפה. על כן נתון חשוב יותר הוא מספר ימי העבודה שאבדו למשק.

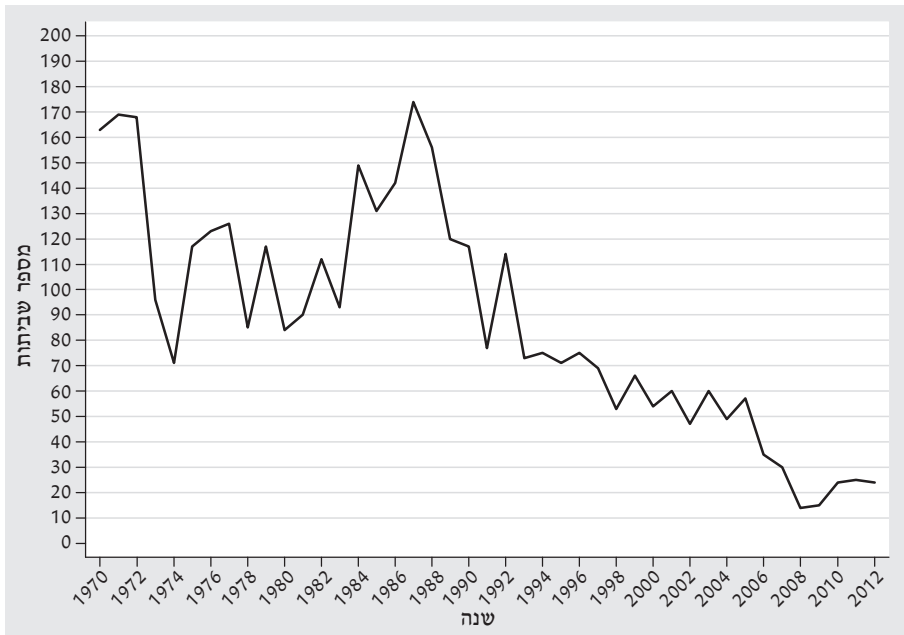
מהנתון של מספר ימי העבודה שאבדו אפשר ללמוד כי בישראל חלה דווקא עלייה בשימוש בכלי השביתה, מגמה הפוכה מהמגמה במרבית מדינות המערב. בראשית שנות השבעים בישראל, בהשוואה לעולם, היו דווקא מעט שביתות בעלות היקף ומשך משמעותיים. בשנות השמונים לא חלה ירידה במספר ימי השביתות בשנה בניגוד למדינות המערב, וניכרה עלייה במספר ימי השביתות. מאמצע שנות התשעים הייתה עלייה בולטת ותלולה יותר במספר ימי השביתות. כך, בשנת 1997 – מספר ימי השביתות 2,416,254, בשנת 1998 – מספר ימי השביתות 1,438,944, בשנת 1999 – 1,640,891 ימי שביתות. בשנים הראשונות של האלף השלישי יש שמירה על נתוני שיא במספר ימי השביתות. כך, בשנת 2000 – 2,011,263 ימי שביתה, בשנת 2001 – 2,090,974 ימי שביתה, בשנת 2002 – 1,488,000 ימי שביתה, בשנת 2003 – 2,725,158 ימי שביתה, בשנת 2004 – 1,224,423 ימי שביתה.

139 י' הברפלד, י' כהן, ג' מונדלק, י' ספורטא (2011). צפיפות ארגונית בישראל 2000-2006: שנים של סטגנציה. **עבודה חברה ומשפט** יב. 549-533.

140 OECD Employment Outlook 2017 (4/7/2018) www.oecd.org/els הדו"ח ממקם את ישראל במקום ה-13 בהיקף ההתארגנות מקרב מדינות ה-OECD.

141 נתונים מלוח 64 בשנתון הסטטיסטי לישראל 2013 – בדבר שביתות והשביתות, שובתים ומושבתים ומספר ימי עבודה שאבדו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעומת מספר ימי השביתות הגבוה באופן יחסי בישראל, ביתר המדינות המערביות מספר ימי השביתות נמוך בהרבה ונמצא בירידה מאז סוף שנות השבעים. ממחקר שערך משרד האוצר, ובחן את מספר ימי השביתה בישראל לעומת כמה מדינות מערביות בשנות התשעים וראשית שנות האלפיים, נמצא שבישראל בין השנים 1993–2001 אבדו ימי עבודה בהיקף נרחב בגלל שביתות, לעומת מדינות מערביות אחרות.¹⁴²



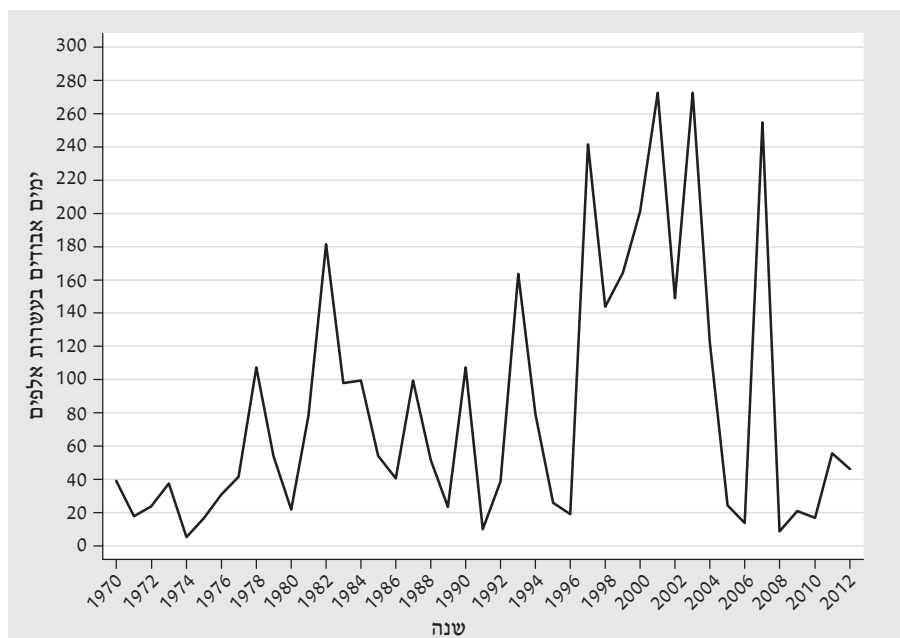
מספר שביתות במהלך השנים 1970–2012¹⁴³

142 משרד האוצר. אגף השכר והסכמי העבודה. נעמה אפיק "סקירת שביתות בישראל ובמדינות אחרות". 2003.

כך נמצא למשל שבדנמרק השתתפו בשנים אלה בממוצע לשנה 118,777 עובדים בשביתות. ימי העבודה שאבדו בממוצע לשנה היו 445,856 ימים. בישראל באותן שנים 407,254 שובתים השתתפו בשביתות בממוצע לשנה, וימי העבודה שאבדו היו 1,378,171 בממוצע לשנה. בבריטניה השתתפו בין השנים 1993–2002 – 195,222 עובדים בשביתות בממוצע לשנה, ומספר ימי השביתות בממוצע לשנה היה 726,712.

143 נתונים מלוח 64 בשנתון הסטטיסטי לישראל 2013 בדבר שביתות והשבחות, שובתים ומושבתיים ומספר ימי עבודה שאבדו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רוב ימי העבודה שאבדו בישראל לאורך השנים הם במגזר הציבורי. חלק מהסיבות לריבוי ימי השביתות בישראל, עשוי להיות כוחם של המונופולים הציבוריים והוועדים בשירותים חיוניים. כוח זה רב במיוחד על רקע היעדר חקיקה שמונעת שביתות בשירותים ציבוריים חיוניים, כפי שקיימת במדינות שונות, כגון גרמניה וצרפת. מגבלות שונות המוטלות על שביתות, שקיימות בבריטניה, כגון חובת קיום הצבעה בקרב העובדים קודם לשביתה, עשויות גם הן להסביר הבדלים במספר ימי השביתה. היעדר מנגנונים מגבילים כאלה על שביתות אינו מאפשר ירידה בשיעור השביתות. גורם נוסף לריבוי השביתות הוא היעדר מנגנונים לשיתוף עובדים בניהול ובקבלת ההחלטות במקום העבודה. מנגנונים כאלה



ימי עבודה אבודים בישראל¹⁴⁴

144 נתונים מלוח 64 בשנתון הסטטיסטי לישראל 2013 בדבר שביתות והשבתות, שובתים ומושבתיים ומספר ימי העבודה שאבדו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקובלים בחלק ממדינות אירופה, למשל בגרמניה, ועשויים גם הם לתרום להגברת שיתוף הפעולה בין עובדים למעסיקים, וכפועל יוצא למניעת שביתות.

אולם, מאז שנת 2005 (להוציא שנת 2007) יש מגמה של ירידה חדה במספר ימי השביתות בישראל יחסית לעבר. כך בשנת 2008 – 87,151 ימי שביתה, בשנת 2009 – 208,691 ימי שביתה, לעומת 2.7 מיליון ימי שביתה בשנת 2003.

מהנתונים של הממונה על יחסי העבודה במשרד הכלכלה, ניכר כי בשנים האחרונות נמשכת מגמת הירידה בהיקף השביתות לעומת העשורים הקודמים. למעשה ניכרת מגמה של יציבות במערכת יחסי העבודה במשק ושקט תעשייתי יחסי. הממונה על יחסי העבודה מייחס את הנתונים לשימור כללי משחק ברורים בין הגורמים למערכת יחסי העבודה בישראל, בנושאים הנוגעים ליחסי עבודה שוטפים ושכר.¹⁴⁵ בשנת 2011 היו 552,608 ימי שביתה. בשנת 2012 אבדו למשק 462,960 ימי עבודה בגין שביתות. לעומת זאת, בשנת 2013 אבדו למשק 52,274 ימי עבודה.¹⁴⁶ בשנת 2014 עמד מספר ימי העבודה שאבדו למשק בגין שביתות על 103,553 ימים. בשנת 2015 היה מספר ימי העבודה שאבדו למשק 167,353 ימים.¹⁴⁷

אחת המגמות שאפשר לזהות היא כי רק מיעוט מהשביתות נוגע לתחום השירותים הציבוריים והמגזרים החיוניים. תחום זה כולל, בין השאר, את נמלי הים, החשמל, רשות שדות התעופה, רכבת ישראל. בשנת 2013 רק 8% מהשביתות התקיים בתחום זה, ובשנת 2015 13.16% ממספר השביתות היה בשירותים ציבוריים.¹⁴⁸

מגמה חדשה שניכרת בשנים האחרונות היא התרחבות תופעת השביתות במגזר הפרטי. אפשר לראות נקודת מפנה בעניין זה בשנת 2013. השביתות במגזר הפרטי הולכות ותופסות חלק ניכר יותר מכלל השביתות במשק. כך בשנת 2013 התקיימו אמנם 68% מהשביתות במגזר הציבורי, אך 81% מימי העבודה שאבדו היו במגזר הפרטי. בשנת 2015, השתוו מספר השביתות במגזר הפרטי למספר השביתות במגזר הציבורי.

145 אתר הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה והתעשייה
<http://economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/2016-0045-943.aspx>
דו"ח נתוני שביתות לשנת 2014.

146 אתר הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה והתעשייה
<http://economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/2016-0045-943.aspx>
דו"ח נתוני שביתות לשנת 2014.

147 אתר הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה והתעשייה
<http://economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/2016-0045-943.aspx>
דו"ח נתוני שביתות לשנת 2015.

148 אתר הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה והתעשייה
<http://economy.gov.il/Publications/PressReleases/Pages/2016-0045-943.aspx>
דו"ח נתוני שביתות לשנת 2015.

ימי העבודה שאבדו במגזר הפרטי בגין שביתות בשנת 2015 היה גדול פי ארבעה ממספר ימי השביתות במגזר הציבורי ועמד על 79.76% מהשביתות.

המגמה החדשה – של עלייה ניכרת בהיקף השביתות במגזר הפרטי – נובעת מתהליכים שהתרחשו בשני העשורים האחרונים. תהליכים אלה נובעים מאימוץ תפיסה של ניהול ציבורי חדש, לתוך המנהל הציבורי.¹⁴⁹ תפיסת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) גורסת כי יש לנקוט צעדי התייעלות וצמצום של הביורוקרטיה הציבורית. אימוץ תפיסות של ניהול ציבורי חדש הוביל לתהליכים של הפרטה ומיקור חוץ. תהליכים אלה העבירו חלק מנקודת הכובד של סכסוכי העבודה והשביתות לשוק הפרטי.

חלק גדול מהשביתות נוגע בשנים האחרונות להתארגנות ראשונית, ולמאבקים בהנהלות שלא הכירו ביציגות של ועדים. גם דבר זה נובע ממעבר של נקודת הכובד לזירה הפרטית, ומתופעת ההתארגנויות החדשות במגזרים שבהם לא הייתה התארגנות מסורתית בעבר, כגון פיננסים וביטוח, תחום התקשורת והסלולר. בשנת 2013 20% מהשביתות נגע להתארגנות ראשונית. בשנת 2013 היו מאבקים חשובים בנוגע להתארגנות, שנחלו הצלחה, של עובדי חברת התקשורת "הוט", של עובדי פלאפון, ושל עובדי חברות הביטוח "מגדל" ו"כלל". בשנת 2015 10% מהשביתות נגע לעניין זה.

149 ע' יוגדה גדות. תמורות ואתגרים בדרך לעיצובו של מנהל ציבורי מודרני. **המרחב הציבורי** 1, 57-88.