

כיצד פותרים את בעיית השביתות

עומר מואב והדס גבאי

האיומים שמשמיעים חדשות לבקרים ועדי העובדים ובראשם ההסתדרות "להשבית את המדינה" אם הממשלה לא תיסוג בה מכוונתה לבצע רפורמה זו או אחרת, ממחישים שוב ושוב את הכוח המופרז שממנו נהנים ארגונים אלו בישראל. בכמה מקרים, כוח זה הצליח להרתיע את הרשות המבצעת מיישום מדיניות נחוצה. במקרים אחרים, איומי ההשבתה הוצאו מן הכוח אל הפועל, תוך שהם גורמים לפגיעה חמורה בתפקודו של המשק. ואמנם, במובנים רבים, השביתות בישראל הפכו כבר לחרב דמוקלס, המרחפת תדיר מעל ראשה של הכלכלה הישראלית.

נשק השביתה הופעל לא אחת גם במדינות אירופה והסב נזק אדיר לכלכלתן. ברם, בשונה מישראל, רוב מדינות מערב אירופה התמודדו בנחישות עם התופעה ופעלו לצמצום האפקט ההרסני שלה. הממשלות האירופיות נקטו צעדים שונים ומגוונים בטיפולן בבעיה, אך התוצאה הייתה דומה: במרבית המדינות הללו חל צמצום דרסטי בהיקף השביתות במהלך העשורים האחרונים.¹ המקרה הישראלי הוא חריג בולט, משום שהוא מגלם מגמה הפוכה: לא זו בלבד שהיקף השביתות בישראל לא פחת במידה משמעותית באותו פרק זמן – למעשה, הוא אף תפח לממדים המאפילים על מקבילותיו האירופיות.

איך אירע שישראל, אשר התברכה בשנות השישים והשבעים בשיעורי שביתות נמוכים יחסית למרבית מדינות העולם, הגיעה היום לראש הרשימה?² מן ההשוואה עם מדינות אירופה עולה מסקנה ברורה: בישראל לא מתקיים איזון סביר בין זכותם של העובדים לשבות לבין הנזק הנגרם בגינן של השביתות. מדינות מערב אירופה נתנו דעתן בעשרים השנים האחרונות על ההשלכות הכלכליות הקטסטרופליות של השביתות ועל העיוות שהן יוצרות במשק. עקב זאת, רוב המדינות הללו והממשלות העומדות בראשן הבינו אל נכון את הצורך במהלכים גולטוריים המבטיחים שלא ייעשה שימוש מופרז בזכות השביתה. בישראל, לעומת זאת, לא נעשה עדיין דבר לצמצום כוחם של איגודי העובדים ולהגבלת יכולתם להפעיל את נשק השביתה כל אימת שירצו בכך. לכן, ארגוני העובדים, ובעיקר אלה הקשורים בשירותים החיוניים, המשיכו לצבור כוח ללא הפרעה, והיקף השביתות הוסיף לגדול בהתמדה.

במאמר הנוכחי נבקש לעמוד על חומרת תופעת השביתות בישראל, תוך השוואתה למצב השורר בתחום זה באירופה. נקודת המבט ההשוואתית תאפשר לנו לא רק להתחקות אחר ההיבטים הייחודיים – והבעייתיים, בלשון המעטה – של המצב בישראל, אלא גם להציע דרכי התמודדות אפשריות עם התופעה. ואמנם, כפי שניווכח, סקירת המהלכים שנוקטו בכמה מדינות אירופיות להגבלת זכות השביתה והיקף השימוש בה תראה שניתן וצריך לקבוע כללי משחק חדשים בכל הנוגע ליישוב סכסוכי עבודה בישראל.

ב

הגבלת זכות השביתה עלולה להיתפס בעיני רבים כצעד דרקוני, שעלול לגרום פגיעה קשה באלה אשר אינם נמנים עם השכבות המבוססות בחברה. נציגי "הלובי החברתי" ודובריו חוזרים שוב ושוב על הטענה שהשביתה היא אמצעי ההגנה העיקרי העומד לרשותם של העובדים ה"חלשים" במאבק נגד אטימותם של המעסיקים, קרי הממשלה ובעלי ההון. זוהי דעה רווחת, אולם אין לה אחיזה במציאות – והמתרחש בישראל מדגים זאת היטב. בפועל, השביתות פוגעות במשק בכללותו, אולם הן מקשות באופן מיוחד דווקא על מעוטי היכולת.

המרוויחים העיקריים – וברוב המקרים גם היחידים – מן השביתות הם איגודי העובדים החזקים של המגזר הציבורי. עובדי המגזר הפרטי, הפועל על פי תכתיבי השוק התחרותי, כמעט אינם פותחים בשביתות. הם יודעים היטב שדרישות שכר מופרזות תגוררנה פשיטת רגל של המעסיק ואבדן מקום עבודתם. לא כך הוא המצב במגזר הציבורי, שבו ניתן לגלגל את העלויות לפתחו של משלם המסים. האיגודים הפועלים במגזר זה שואבים את כוחם במידה רבה מן העובדה שישראל אינה אלא משק ריכוזי וקטן, שבו רבים מן המוצרים מסופקים בידי מונופולים ברשות ממשלתית. בתנאים אלו השביתה היא אמצעי אפקטיבי במיוחד של העובדים, משום שאין חלופה לשירות שהם מספקים. כאשר הם משביתים את נמלי הים, למשל, המשק הישראלי נותר ללא יכולת של ממש לנייד סחורות מעבר לגבול. ואמנם, הודות ליעילות המוכחת של הפעלת נשק השביתה במגזר הציבורי, נעשה השימוש בו תופעה שכיחה למדי. בשנת 2003, לדוגמה, כ-88 אחוזים מן השביתות בישראל התרחשו במגזר הציבורי – שהיקף התעסוקה בו, ראוי לציין, נמוך מזה של המגזר הפרטי – אשר צעד בראש גם באחוז השובתים (99.5 אחוזים) ובמספר ימי העבודה האבודים (95 אחוזים).³ גם בשנת 2004, שבה נרשמה ירידה בהיקף השביתות במשק, ספג המגזר הציבורי 69 אחוזים מהשביתות (בהשתתפות 97 אחוזים מהשובתים) ו-96 אחוזים מימי העבודה האבודים.⁴

אבל איגודי העובדים של המגזר הציבורי נהנים לא רק מהעדר תחרות, אלא גם מחופש פעולה ניכר בחסות החוק. כפי שמציינת אוולין גורדון במאמר שהתפרסם בכתב עת זה, "בישראל אין כמעט מגבלות משפטיות ישירות על זכות השביתה".⁵ איגודי העובדים יכולים, למשל, להשבית שירותים ציבוריים חיוניים בתחום הבריאות, ההצלה, אספקת החשמל, המים, הגז והדלק, התחבורה והתשתיות (החריג היחיד הוא כוחות הביטחון), להכריז על שביתות רחבות היקף לאות "אהדה" עם מאבקו של ועד זה או אחר,⁶ ובנסיבות מסוימות להוציא אל הפועל שביתות "מעין פוליטיות" נגד המדיניות הכלכלית של הממשלה.⁷ למעשה, אפילו כאשר השביתות מפרות את החוק, הן זוכות לעתים קרובות להגנת בתי הדין לעבודה, הנוקטים מדיניות שיפוטית פרו-איגודית מובהקת.⁸

בנסיבות הקיימות, איגודי העובדים הפכו לגורמים בעלי עוצמה ניכרת – לא רק כלכלית אלא גם פוליטית.⁹ הודות לכלים העומדים לרשותם, ובראשם נשק השביתה, זוכים כיום האיגודים החזקים בישראל להטבות מופלגות, תוך שהם תובעים פיצויים עצומים כתנאי להסכמתם לצעדי הפרטה או לשינויים

מבניים אחרים שהממשלה מבקשת לקדם. והרשויות, שאינן מעוניינות בשיבושי עבודה, בהצטברות זבל ברחובות או במקרי טביעה טרגיים בים, נכנעות בדרך כלל ללחציהם של האיגודים וסוללות את הדרך לדרישות נוספות.¹⁰ למעשה, על פי שיטת השכר הנהוגה במגזר הציבורי בישראל, העובדים אינם מתוגמלים על סמך כישורים, על סמך המאמץ שהם משקיעים או לפי תפוקתם והישיגיהם, אלא בהתאם ליכולתם להזיק. כך יוצא ששכרו של עובד נמל גבוה מזה של פרופסור באוניברסיטה, ושכרו של טכנאי בחברת חשמל כפול מזה של עמיתו במגזר הפרטי. "כשהתחלתי לחפור בהסכמי השכר הייתי משפשף את עיניי בתימהון" סיפר הממונה לשעבר על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, יובל רכלבסקי. "כל כך הרבה פיקציות הונהגו בעבודה הציבורית. והכל לאור יום, בלי בושה ובלי כלימה על היד הארוכה, החמדנית, שמחטטת בכיסו של הציבור".¹¹

ההפקרות, שעליה הצביע רכלבסקי, אינה אשמתו הבלעדית של ועד עובדים זה או אחר. עובדי בנק ישראל, שירותי הזבל, רשות השידור, מקורות, הנמלים והמצילים בחוף הים – משתתפים כולם בחגיגה, כמעט ללא יוצא מן הכלל. רכלבסקי מדווח כי גורמים פוליטיים, אשר היו מעוניינים בשקט תעשייתי, הפעילו עליו לחצים כבדים כאשר ניסה לקצץ תוספות שכר חריגות (למשל בעת שביתת מקורות בשנת 1999, שנומקה בדרישת העובדים לתוספת של 6 אחוזים לשכרם), או כאשר תבע מן הגורמים הממשלתיים להקפיד על ציות לחוק.¹² מובן שניסיונותיו של הממונה על השכר לשמור על כללים נאותים של מינהל ציבורי נתקלו לא אחת בהתנגדות עזה מצד העובדים עצמם, שהכריזו על עיצומים, שביתות או פנו לבית הדין לעבודה כל אימת שההטבות המופלגות שנפלו בחיקם הועמדו בסכנה. ואמנם, עובדי בנק ישראל, למשל, לא היססו לפנות בשנת 2002 לבית הדין לעבודה ולבקש ממנו להוציא צו מניעה נגד החלטתו של רכלבסקי לבטל מענק התייעלות יקר, בגובה של אלפי שקלים לעובד, שאותו קיבלו מאז ראשית שנות התשעים בתמורה להסכמתם להקטין את מספר המועסקים בבנק – וזאת, למרות שהמענק בוטל רשמית כבר בשנת 1995.¹³

ההתנהלות הכוחנית של איגודי העובדים הפכה את ישראל למעצמת השביתות המובילה בעולם. מחקר שהשווה את כלכלת ישראל לכמה משקים מתועשים אחרים, תוך שקלול גודלו של כוח העבודה, העלה כי במדינה יש בממוצע פי 16.6 יותר ימי עבודה אבודים ביחס לאותן מדינות מפותחות. בשנת 2003, לדוגמה, כמות ימי השביתה שישראל איבדה עבור כל מיליון מועסקים

הייתה גדולה פי 20 מזו של דנמרק, פי 261 מזו של הולנד ופי 2,810 מזו של יפן.¹⁴

אלא שעל התואר המפוקפק "אלופת העולם בשביתות" צריך לשלם. בשנת 2003 הגיע מספר ימי העבודה האבודים לשיא של שני מיליון ושבע מאות אלף, "הישג" שבגיננו נגרם למשק הפסד של מיליארדי שקלים.¹⁵ בפועל, מאחר שמרבית השביתות מתרחשות בסקטור הציבורי, הפגיעה גבוהה בהרבה. אולם הנזק אינו מסתכם רק בעלויות הישירות האדירות: השביתות התכופות גורמות לחוסר יציבות במשק, וזו מבריחה יזמים פוטנציאליים והון זר ומכרסמת באמינות של היזמים הישראליים בחוץ לארץ. השביתות מאטות את הייצור במשק, מגדילות את עלויות היבוא והיצוא ומנחיתות מהלומות אנושות על העסקים התלויים בשירותיו של המגזר השובת.

בתנאים הבלתי נסבלים שיוצרות השביתות, המשק מתקשה לצמוח ולהתחרות בהצלחה בכלכלות אחרות בעולם. המגזר העסקי משלם מחיר יקר, אך לא רק הוא: את עלות השביתות מרגישים אזרחי המדינה בכיסיהם. ראשית, בשל הפגיעה בתהליך הייצור התקין, מחירם של המוצרים עולה, הצמיחה הכלכלית נפגעת ונוצרים פחות מקומות עבודה. שנית, באותם מקרים שבהם נענות בחיוב תביעותיהן של יוזמי השביתות, העלאת השכר וההטבות הנוספות מגולגלת ישירות לכיסו של הציבור בצורת עלייה נוספת במחירי המוצרים והשירותים שהמונופולים הציבוריים מספקים, בצורת העלאת מסים או בצורת העברת מיליוני שקלים, שהיו מיועדים לשיפור השירותים לכלל האוכלוסייה, לידי אותן קבוצות מיוחסות. גרוע מכך, עקב איומי שביתה הופכות רפורמות הכרחיות, אשר נועדו לתקן עיוותים במשק, לתכניות מגירה מעלות אבק; במקרים מסוימים, הן יוצאות מן הכוח אל הפועל רק לאחר הזרמה מסיבית של כספי פיצויים לעובדים, שנהנו גם כך מתנאי שכר מופלגים על חשבון הציבור הרחב.

אבל כוחם המופרז של הוועדים החזקים פוגע לא רק בצמיחה אלא גם בחלחול העושר לעובד הפשוט. כשמגזר מסוים מקבל לידי פרוסה נדיבה מן העוגה הכלכלית נשאר פחות לאחרים. ואמנם, פעילות הוועדים המאורגנים, החותרת להעלאת שכר ושיפור תנאי העבודה, מייקרת את עלות ההעסקה במשק וגורמת לגידול באבטלה. כך יוצא שחברי האיגודים החזקים זוכים לתנאים מועדפים בעוד שעובדים רבים, אשר אינם מהמטריית הגנה אפקטיבית כל כך, נאלצים לסבול הרעה בתנאי העסקתם, או, חמור מזה, מוצאים עצמם ללא תעסוקה כלל. ברי אפוא שזכות השביתה אינה משרתת באמת את "חלשים"

בחברה, המשלמים לרוב את מחירה, אלא קבוצה מצומצמת יחסית של עובדים, שיכולתם להזיק אינה מוגבלת די הצורך.

נוכח הנזקים המצטברים והמקיפים האלה, שעליהם יש להוסיף גם את תחושת חוסר הנוחות שחווה כל אזרח אשר ממנו נמנעים מדי פעם שירותים בסיסיים, נוצרה בציבור הרחב תחושה של מיאוס עמוק נוכח תופעת השביתות. סקר שנערך באוקטובר 2003 הראה שאפילו בקרב ציבור השכירים ישנה תמיכה בשיעור 40 אחוזים באיסור שביתות כולל בסקטור הציבורי; 47 אחוזים מן הנשאלים צידדו בהארכת תקופת הצינון לפני פרוץ שביתה במטרה לאפשר זמן ארוך יותר למשא ומתן בין המעסיק לעובדים. ואולם, הנתון המאלף ביותר הוא שרק 15 אחוזים מכלל השכירים שהשתתפו בסקר העדיפו להכריז על שביתה במקום לפנות לבוררות מוסכמת, לעומת 58 אחוזים שצידדו באפשרות השנייה.¹⁶

נראה, אם כן, שהציבור הישראלי צמא לדרכים חלופיות לפתרון סכסוכי עבודה כדי לעצור את מטר השביתות הניחת עליו, ועיניו נשואות, מטבע הדברים, אל הרשות המבצעת ובעיקר אל הרשות המחוקקת, בציפייה שאלה תבאנה מזור למצוקתו. ואכן, דווקא במדינה כמו ישראל, שבה המגזר הציבורי גדול במיוחד, ראוי היה להעניק הגנה אפקטיבית לציבור מפני כוחם הלא-מרוסן של העובדים שידם "מונחת על השלטר". דוגמאות להגנה כזאת אינן חסרות; אנו מוצאים אותן, כפי שניווכח להלן, בקרב המדינות האירופיות המתועשות שהפגינו בהקשר זה מידה בריאה של שכל ישר ונחישות.

ג

אמנם, דווקא מערב אירופה, המצטיירת בעיני ישראלים רבים כגן עדן סוציאלי, עשויה ללמדנו שיעור אחד או שניים בכל הנוגע לטיפול יעיל והוגן בתופעת השביתות. מדינות אירופה, שחלקן סבלו בשנות השבעים משביתות רבות, החליטו, כל אחת בדרכה שלה, להגביל את זכות השביתה על מנת לאזן בינה ובין טובתו של כלל הציבור. את המגמה הובילה, כמובן, ממשלתה של מרגרט תאצ'ר בשנות השמונים, ששמה קץ למגיפת השביתות ששיתקה את בריטניה עד אותו הזמן. ואולם, גם מדינות המזוהות בדרך כלל עם הדגם האירופי הסוציאלי דמוקרטי, כמו גרמניה, אוסטריה, הולנד ודנמרק,

אינן מגלות עוד סבלנות מופלגת כל כך כלפי תופעת השביתות.¹⁷ השוני בין הנהוג במדינות אלו ובין המתרחש בישראל מתבטא לעתים בחוק עצמו, לעתים באופי הפסיקה, ובמקרים מסוימים בנורמות ציבוריות שעל פיהן פועלים איגודי העובדים.

דוגמה אחת, הממחישה את השוני האמור, היא עקרון השקט התעשייתי, שאומץ בגרמניה, בדנמרק, בהולנד, בשבדיה ובמדינות אירופיות נוספות.¹⁸ עיקרון זה גורס שכל עוד ההסכם הקיבוצי שעליו חתומים המעביד וציבור המועסקים עומד בתוקפו, העובדים אינם רשאים לשבות; השימוש בנשק השביתה, בתנאים אלו, הנו חוקי אך ורק אם עילתו אינה קשורה בנושאים שהוסדרו כבר במסגרת ההסכם. הוראת השקט התעשייתי מבוססת על ההכרה בכך שהסכם עבודה תקף הוא חוזה מחייב לכל דבר ועניין, ולכן אי־אפשר לפתוח אותו שוב למשא ומתן תחת איום השביתה. עובד המשתתף בשביתה המפרה את תנאי ההסכם הקיבוצי מסתכן אפוא בתשלום פיצויים למעביד ולעתים אף בפיטורים ללא הודעה מוקדמת.¹⁹

גם החוק הישראלי מכיר בעקרון השקט התעשייתי, אך הוא מגביל את הסנקציות על הפרתו באופן המונע בדרך כלל את האפשרות לאכוף הסדר זה באופן ממש. ²⁰ משמעות הדבר היא שהעובדים אינם נדרשים לשאת באחריות למעשה בלתי חוקי בעליל ויש באפשרותם לנקוט אותו ללא חשש מעונש מיוחד. נוכח גישה מקלה זו, אולי אין להתפלא על העובדה שבשנת 2004 כ־19 אחוזים מן השביתות במשק לא היו חוקיות.²¹

מגבלה נוספת שמדינות אירופיות מסוימות משיתות על האיגודים הפועלים במסגרתן היא הדרישה שחברי ארגונים אלו יקיימו הצבעה חשאית לפני ההכרזה על שביתה. יש היגיון רב בדרישה זו: כל העובדים משתתפים בנטל השביתה ומסכנים את שכרם על מנת להשיג רווח עתידי פוטנציאלי, לבטא הזדהות עם עובדים אחרים, או אפילו לנחול הישגים פוליטיים. לפיכך, ראוי ומתבקש שההחלטה לשבות תתקבל על דעת כלל החברים. ואכן, בגרמניה, באירלנד ובבריטניה, הדרישה לעריכת הצבעה חשאית מעוגנת בחקיקה.²² במדינות אחרות, כגון הולנד, דרישה זו אינה מחויבת על פי חוק אך נהוג לכלול אותה ברבים מן ההסכמים הקיבוציים.²³ בישראל, לעומת זאת, את ההחלטה על הפעלת נשק השביתה עדיין מקבלים קומץ חברי ועד, אף שאת המחיר משלמים לעתים קרובות שאר חברי הארגון, החוששים לצאת בגלוי נגד נציגיהם. הצעת חוק שהגישה חברת הכנסת רוחמה אברהם בשנת 2003, התובעת קיום הצבעה חשאית לפני הכרזת שביתות בשירות הציבורי, מונחת עדיין על שולחנה של

הכנסת.²⁴ אברהם עצמה העידה כי הגתה את הצעת החוק לאחר שקיבלה מאות תלונות של עובדים שזעקו על שהפסידו את שכרם בשביתה הכללית של ההסתדרות במאי 2003, למרות שלדבריהם הם התנגדו לה מלכתחילה.²⁵ מדינות אירופה נוקטות מדיניות מחמירה יותר מישראל גם בכל הנוגע להשעיית חוזה העבודה של השובתים. הגיוני, שבעת שביתה לא יידרש המעביד לשלם לעובד את שכרו, מאחר שזה אינו מבצע את מטלותיו (כמה מן המדינות אף מאיימות על השובת בפיטורין; בבריטניה, לדוגמה, המעסיק רשאי, בנסיבות מסוימות, לפטר עובד המשתתף בשביתה – לעתים ללא הודעה מוקדמת).²⁶ עיקרון זה מקובל כמעט בכל מדינות העולם, ולא בכדי: הוא מאלץ את העובדים לשקול היטב את השימוש בנשק השביתה, בידיעהם שגם הם עשויים להיפגע ממנו.

למרבה הצער, הסדר ניכוי השכר נשמר כנראה רק מעבר לים; בישראל, רוב השביתות במגזר הציבורי מסתיימות רק כאשר הממשלה מסכימה לוותר על זכותה להפעיל אותו. ואמנם, במאי 2003, כאשר הודיע שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, כי בכונתו לנכות את ימי השביתה הכללית משכר העובדים, עוררה הצהרה זו תמיהה ותרעומת בקרב השובתים. אפשר שכעסם על הוויתור ש"נכפה" עליהם מעיד על כך שיישום עקרון ניכוי השכר היה תורם תרומה של ממש לצמצום היקף השביתות. כאשר אין ניכוי, העובדים מגלים ככלל אדישות למגרעותיה של השביתה, שהרי אין להם, בעצם, מה להפסיד.²⁷ עקרון ניכוי השכר נעקף גם באמצעות שימוש בשביתות חלקיות: מאחר שהשכר עשוי להישלל מן העובדים רק בעת שביתה מלאה, יכולים האיגודים בישראל לנקוט עיצומים, שאינם בגדר שביתה מלאה, וכך להסב נזק למעסיקים מבלי לשלם על כך מחיר. אופציה זו מוסיפה עוד שמן על תבערת השביתות במשק הישראלי. ואמנם, כאשר החוק מתיר לעובדים להכריז על שביתה מלאה בלבד, כפי שנהוג בצרפת, הם נוטים להפעיל אמצעי קיצוני זה רק כמוצא אחרון.

הבעייתיות הטמונה בניצול לא מרוסן של זכות השביתה מתחדדת כאשר מדובר בשירותים ציבוריים חיוניים, שהפסקתם עלולה לסכן את החיים, את הביטחון האישי ואת הבריאות של החברה כולה או מקצתה.²⁸ מקרים אלה הם ביטוי מובהק לאופייה היחסי של זכות השביתה, משום שהם מבליטים את הצורך לשקול מולה אינטרסים חשובים אחרים כמו קדושת החיים וזכותו של אדם להגנה על חייו וגופו. מדינות אירופה, כמו שאר המדינות בעולם, הפנימו את העובדה שדווקא בשירותים חיוניים, שהם מונופוליסטיים מטבעם, צריך

החוק לתת בידי הרשות המבצעת כלים על מנת לאזן את כוחם של העובדים. בבריטניה, למשל, רשאית המדינה להורות לכוחות הצבא לתפוס את מקומם של העובדים כאשר אלו נוקטים שביתה המסכנת את שלום הציבור. סמכות זו אפשרה לממשלת הבריטית להפעיל 19,000 חיילים כמחליפיהם של עובדי שירותי הכיבוי לאחר שביתה של קרוב לשלושה חודשים במהלך 2003.²⁹ בספרד, במקרים שבהם המדינה משוכנעת כי השביתה גורמת לפגיעה קשה בטובת הציבור, יכולה הממשלה לאלץ את הצדדים לפנות לבוררות.³⁰ בגרמניה נהוג לספק שירותים חיוניים לציבור גם בעת שביתה, כאשר היקף שירותי החירום ואופי הפעלתם נקבע במשא ומתן בין המעסיקים לאיגוד. למרות שהחוק אינו קובע מה הדין במקרה שבו אין משיגים הסכם בעניין, מקרה כזה מעולם לא הגיע לבתי המשפט, עובדה שאפשר להסבירה באחריות לשלום הכלל שהאיגודים מקבלים עליהם וברצונם לזכות בלגיטימציה למאבקם בקרב הציבור הרחב.³¹

אפילו בצרפת, מדינה המאפשרת חופש פעולה ניכר לאיגודים המקצועיים שלה (ומכאן גם בעיית השביתות החריפה שממנה היא סובלת), הממשלה אינה מותירה בידי העובדים את ההחלטה בנוגע להיקף השירותים החיוניים הנדרשים בעת שביתה. הממשלה לבדה היא שמחליטה מה היקף השירות המינימלי והעובדים נדרשים לספק אותו. כאשר עובדי חברת החשמל הצרפתית פתחו בעיצומים של צמצום תפוקה במהלך שנת 1988, ניצלה הממשלה את העובדה שחוקת המדינה אינה מכירה בשביתות חלקיות: היא קבעה אלף משרות שהוגדרו כחיוניות להמשך אספקת החשמל וכפתה על שאר העובדים שביתה מלאה. הממשלה הצרפתית החליטה גם להוסיף נהלים לחידוש חלקי של העבודה במקרה שבו קיימת סכנה להפסקת זרם החשמל לכלל הצרכנים. סירוב לחזור לעבודה במקרה כזה עלול היה לגרור אחריו עונשים כבדים מצד ההנהלה. יתר על כן, הנהלים החדשים אסרו על נציגי האיגודים להיות נוכחים בתהליך הייצור, כך שבזמן עיצומים ניטלה מהם האפשרות ליהנות משקיפות המספקת להם נתונים מלאים על תפקוד המערכת. האיגודים, מצדם, סיגלו עצמם למצב החדש ומצאו דרכים אחרות להביע את מורת רוחם, כמו החלפת תעריפי החשמל לתעריפי לילה גם בשעות היום.³²

לכאורה, גם בידי הרשויות הישראליות אמצעי הולם להתמודדות עם שביתות בשירותים חיוניים: התקנות לשעת חירום משנת 1945. תקנות אלו מתירות לרשות המבצעת להוציא צווי ריתוק לקומץ עובדי מפתח בשירותים השובתים כדי לאפשר מינימום הגנה לשאר האזרחים. ברם, צווים אלו דורשים

את אישור בתי הדין לעבודה – ואלה מעדיפים, במקרים רבים, להגן על השובתים אפילו במחיר פגיעה בטובת הכלל. במאמר משנת 1997 הסביר השופט סטיב אדלר, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, את הקו המנחה את המערכת שבראשה הוא עומד. "בית הדין מתחשב בצורך לחזק את זכות ההתאגדות של העובדים ולאחרונה אף פעל לחיזוקה של חירות השביתה ולצמצום המגבלות המוטלות עליה..."³³, כתב, והבהיר כי משמעות הדבר היא, בין היתר, ש"בית הדין אימץ מדיניות מצמצמת בכל הנוגע למתן צווי מניעה נגד שביתות".³³

ראוי להדגיש שההגבלות המשפטיות והמנהליות שהוטלו על זכות השביתה במדינות האירופיות השונות היו לעתים חלק ממדיניות כוללת שחתרה לשנות את כללי המשחק בתחום יחסי העבודה. סיפור ההצלחה המסחרר ביותר בהקשר הזה שייך לממשלת בריטניה בראשות מרגרט תאצ'ר, אשר קידמה בשנות השמונים מדיניות הפרטה נמרצת תוך עימות תקיף עם האיגודים המקצועיים הכוחניים.³⁴ ואמנם, שבירת כוחם של ארגוני העובדים הניבה פירות נאים: אם בשנת 1980 נרשמו בבריטניה 1330 שביתות, הרי בשנת 1990 מספרן פחת ל-630 ובשנת 2003 הוכרזו במדינה זו 133 שביתות בלבד.³⁵ ירידה ניכרת חלה גם במספר ימי העבודה האבודים ובהיקף כוח האדם השובת.³⁶ בד בבד, הודות להשפעתם המצטמצמת של האיגודים על המשק (וגורמים נוספים, כמובן), נוצרה מגמה של צמצום ניכר בשיעור האבטלה במדינה: מ-11.7 אחוזים בשנת 1983 ל-3.1 אחוזים שני עשורים לאחר מכן.³⁷

בריטניה לא הייתה המדינה האירופית היחידה שהחליטה לפעול בנחישות נגד העוצמה המופרזת של ארגוני העובדים. גישה דומה ננקטה גם בדנמרק, שבה 80 אחוזים מכוח העבודה קשור בהסכמים קיבוציים.³⁸ לאחר שבע שנות מיתון וגאות במספר המובטלים, שהגיע ל-350 אלף נפש (12.4 אחוזי אבטלה), הופעלה בשנת 1994 "תכנית הרפורמה בשוק העבודה". התכנית, שהתבססה על מחקר של ועדה ציבורית מיוחדת, יושמה בהדרגה עד 1998, ויצרה למעשה מסלול "עוקף איגודים" באמצעות דה-צנטרליזציה של שוק התעסוקה, העברת סמכויות לרשויות המקומיות והעתקת הדגש במערכת יחסי העבודה מן הרמה הקולקטיבית לאינדיבידואלית. הכרסום בכוחם של איגודי העובדים הביא לגל של שביתות, אך הרפורמה כבר נתנה את אותותיה במשק הדני, ומספר המובטלים במדינה הצטמצם בעשור האחרון במחצית.³⁹

הצרת חופש הפעולה של ארגוני העובדים לא הייתה הגורם היחיד להקטנת היקף השביתות באירופה. לתהליך זה תרמו גם שיעור ההשתתפות ההולך ופוחת של העובדים באיגודים המקצועיים⁴⁰ והתמורה שחלה בהלך הרוח של הציבור

הרחב, שהחל לנטות נגד השובתים.⁴¹ ואולם, אין ספק שנחישותם של הממשלות ושל בתי המחוקקים האירופיים לשים קץ למגיפת השביתות ותופעות הלוואי שלה – אבטלה, פגיעה בצמיחה, כרסום בסיוע לשכבות החלשות – מילאה תפקיד מכריע בצמצום ממדי הבעיה והשגת האיזון הנכון בין זכויותיהם של העובדים לטובת הכלל, איזון שישראל עוד רחוקה ממנו מרחק רב.

ד

אין ספק שמצבו העגום של שוק העבודה בישראל מצריך רפורמה יסודית, שתשנה כמה מכללי המשחק השולטים בזירה זו. האירופים הבינו זאת לפני כמה עשורים ופעלו בהתאם. אין זה מקרי שאותן מדינות אירופיות אשר העזו לנקוט צעדים קונקרטיים להגבלת זכות השביתה, לריסון ועדי העובדים ולגיבוש מוסדות חלופיים לקביעת שכר, נהנו גם משיעורי אבטלה הולכים ויורדים במהלך שנות התשעים.⁴² שינויים אלו, שתרמו לגמישות שוק העבודה ולריסון עליות השכר, היטיבו לא רק עם המעסיקים, אלא גם – ואולי בעיקר – עם השכבות החלשות, ובפרט עם העובדים החלשים: המועסקים בשכר מינימום, בחוזים זמניים ודרך חברות כוח אדם.

ואמנם, נראה שהמחוקק הישראלי החל להכיר בצורך ליצור איזון בין זכות השביתה של העובדים ובין האינטרסים של הציבור הרחב. ברוח זו הונחה על שולחנו של בית המחוקקים בשנת 2003 הצעת חוק המבקשת להבטיח מתן שירותים חיוניים בעת שביתה. על פי ההצעה, שירותים מוגדרים כחיוניים אם הפסקתם עלולה לגרום נזק ממשי לכלכלת במדינה או לפגוע בביטחון הציבור או בבריאותו. הצעת החוק קובעת מתי רשאית הממשלה להוציא צווים המאלצים את העובדים לחזור למקום עבודתם. עובד אשר יסרב להישמע לצווים אלו צפוי, על פי החוק המוצע, למאסר של עד שנתיים ימים, לקנס כספי ואולי אף לפיטורים ללא פיצוי.⁴³

הצעות חוק כאלו מבושרות על מגמה חיובית, אך אופיו הריכוזי של המשק מצריך כנראה שינוי עמוק יותר במערכת יחסי העבודה בישראל.⁴⁴ נדמה שעובדה זו חלחלה גם להכרתם של קובעי המדיניות בממשלה הנוכחית. נייר עמדה שהוכן באוצר בידי צוות של פקידים ומומחים בנובמבר 2003 מציע כמה צעדים חקיקתיים נחוצים, דוגמת איסור על שביתות אהדה ושביתות "מעין

פוליטיות", הארכת משך הזמן המינימלי בין הודעה על סכסוך עבודה לתחילת השביתה מחמישה עשר לשישים יום, ודרישה כי כל שביתה במגזר הציבורי תותנה בהשגת תמיכתם של רוב חברי האיגוד בהצבעה חשאית.⁴⁵ באותה שנה יצא גם שר המסחר והתעשייה, אהוד אולמרט, בהודעה לעיתונות כי בדעתו להגיש לוועדת השרים של הכנסת הצעה לתיקון חוק יישוב סכסוכי עבודה. החוק המוצע מחייב להיעזר בתיווך בסכסוכי עבודה בשירותים הציבוריים ונותן בידי המתווך את הסמכות להורות, באישור שר התעשייה והמסחר, על הארכת תקופת הצינון בסכסוך עד לתקופה כוללת של שישים יום, ובלבד שפרק זמן זה ינוצל לקיום משא ומתן אפקטיבי. בשירותים חיוניים יהיה המתווך רשאי להורות על הארכת תקופת הצינון עד לתקופה של מאה ועשרים יום. השר אולמרט הודיע גם שברצונו לעגן בחוק את עקרון ניכוי שכר ימי השביתה, כדי להבטיח שהאיגודים ישתמשו באמצעי זה רק בהעדר חלופות אחרות.⁴⁶

מאחר ולא ניתן – ואולי אף לא רצוי – לנטרל כליל את ארגוני העובדים, עדיף לא לדחוק אותם לפינה; מוטב למצוא את הדרך הנאותה לשלבם בתהליכי קבלת ההחלטות. גם בעניין זה אפשר ללמוד לא מעט מן הניסיון האירופי: בקרב מדינות היבשת הולכת ומתחזקת הנטייה לשתף את ארגוני העובדים במידע ובהתייעצויות מוקדמות על מנת ליצור אמון ושיתוף פעולה בין הממשלה, המעסיקים והמועסקים על בסיס שוטף ולא רק בעת משבר.⁴⁷ איגודי העובדים הישראלים יכולים אף הם ללמוד ממקביליהם האירופיים כיצד לנהוג באחריות כלפי כלל הציבור. בגרמניה, למשל, האיגודים המקצועיים מחליטים לרוב מרצונם לקחת חלק בתהליך בוררות לפני הכרזת שביתה, וזאת על אף שהחוק אינו מחייב תיווך.⁴⁸ דוגמה מאלפת אחרת היא האיגודים ההולנדיים, שחתמו בשנת 1982 על הסכם לצמצום רמת השכר, לאחר שהבינו כי המשק אינו יכול לעמוד בדרישות הגבוהות שהציבו באותה עת. ואמנם, ויתור זה היה אחד הגורמים העיקריים לצמצום שיעור האבטלה בהולנד (6.6 אחוזים בשנת 1995 לעומת 2.4 בשנת 2000).⁴⁹ לציבור הישראלי, החי במדינה שבה העובדים בשירותים החיוניים אינם מהססים לנופף בחרב השביתה על אף שהם נהנים משכר מופקע ומהטבות מופלגות, לא נותר אלא להתקנא, ולקוות שמעט מן הרוח המנשבת באירופה בתחום סכסוכי העבודה תגיע גם לכאן.

דוברי הלובי החברתי טוענים בדרך כלל שיישום התכניות להגבלת זכות השביתה יהפוך את ציבור העובדים לעבדים נרצעים של המעסיקים. ואולם, אף שתופעת ההעסקה הפוגענית היא בעיה ממשית, הפתרון ההולם אינו השבתה

סיטונת של המשק, אלא צמיחה כלכלית, שאותה, כאמור, מונעות השביתות, ויצירת מקומות עבודה חדשים. הצטרפותם של מעסיקים חדשים למעגל הפעילות הכלכלית תיצור תחרות על שירותי העובדים ותגדיל את כוח המיקוח שלהם. בתנאים אלו, כוחות השוק "יענישו" מעסיקים נצלניים, שיאבדו את עובדיהם לטובת הצעות קוסמות יותר.

בסיכומי של דבר, הקטנת כוחם של ועדי העובדים החזקים תאפשר תפקוד אמין יותר של השירותים החיוניים, ירידה בעלויות הייצור במגזר הפרטי ושינויים מבניים אשר יעלו במידה ניכרת את תפקוד הכלכלה הישראלית. צמצום ההגנה שממנה נהנים מגזרי עובדים מסוימים בעלי עוצמה יתרה יגדיל את מספר מקומות העבודה במשק, יקל על השכבות החלשות באוכלוסייה להיכנס למעגל התעסוקה ויגביר את יעילותו של המגזר הציבורי. התוצאה תהא שיפור משמעותי בביצועיה הכלכליים של ישראל, תוך עלייה בשעורי הצמיחה וירידה ביוקר המחיה.⁵⁰ אם רשויות המדינה השונות תאמצנה את המדיניות הראויה בעניין, ברוח המהלכים שנקטו כבר בידי מדינות מערב אירופה, יוסרו רבים מן הבלמים המונעים את מיצוי הפוטנציאל הגלום במשק הישראלי – פוטנציאל שעשוי להעמיד את המדינה היהודית בשורה אחת עם הכלכלות המתקדמות והמצליחות בעולם.

עומר מואב הוא מרצה בכיר במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים, ועמית בכיר במכון הכלכלי-חברתי במרכז שלם. הדס גבאי היא בוגרת החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית ויועצת אסטרטגית בחברת שלדור.

הערות

1. Wolfgang Ochel and Markus Selwitschka, "Labor Dispute Rules and Strikes in the European Union," *CESifo DICE Report 1 (2)*, 2003, p. 63 <http://www.cesifo-group.de/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202003/CESifo%20DICE%20Report%202003/dicereport2-03-database-1.pdf>. (להלן "חוקי סכסוכי עבודה").
2. בשנות השישים והשבעים היו בישראל פחות ימי שביתה באופן יחסי לכל אלה עובדים מאשר בבריטניה, איטליה, קנדה, אוסטרליה, דנמרק, בלגיה וצרפת. ראה אוולין גורדון, "משק יום הדין", תכנה 16 (חורף התשס"ד/2004), עמ' 90.
3. ראה דו"ח היחידה ליחסי עבודה של משרד התעשייה והמסחר, דו"ח לפי מגזר לשנת 2003. http://www.moital.gov.il/MOLSASTRIKES/show_rep.asp?Shem_doch=Sektor&Shana=2003.
4. ראה הודעה לעיתונות של משרד התעשייה והמסחר מיום 18 באפריל 2005. <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/195A49D1-BBDF-455A-99E4-F0B8C76C03EA.htm>.
5. גורדון, "משק יום הדין", עמ' 98.
6. בשנת 2004, למשל, הודיעה ההסתדרות על שביתה אהדה רחבת היקף במשק כאות הזדהות עם עובדי הרשויות המקומיות. ראה רותי סיני, "הזדהות לרגע, אולי יותר", הארץ, 22 בספטמבר 2004.
7. בית המשפט העליון הבדיל בין שביתה פוליטית "טהורה" לשביתה "מעין פוליטית". בשני המקרים השביתה היא אקט המתבצע נגד הריבון, המופקד על קביעת המדיניות הכלכלית הרחבה בהתאם לטובת הציבור. ברם, בניגוד לשביתה פוליטית "טהורה", שאינה חוקית בשום מקרה, בג"ץ התייר, בתנאים מסוימים, לקיים "שביתה מעין פוליטית" היוצאת נגד החלטת ממשלה או הצעת חוק שיש בה כדי להשפיע בוודאות, במישרין או בעקיפין, על תנאי העבודה והשכר של השובתים. ראה פסק הדין: היועץ המשפטי לממשלה, בזק – חברה ישראלית לתקשורת בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים ואחרים (בג"צ 1074/93), פסקי דין שנ ביח המשפט העליון בישראל, כרך מט, חלק שני, עמ' 485.
8. גורדון, "משק יום הדין", עמ' 98–100.
9. איגודי העובדים הוכיחו לא פעם את גודל השפעתם על המערכת הפוליטית, ולא ייסו להפעיל לחצים ישירים על שרים ומחוקקים; מי שהיה להתייצב נגדם הסתכן לעתים באיבוד כיסאו. חבר הכנסת ויושב ראש ועדת הכספים לשעבר גדליה גל למד זאת על בשרו. בשנת 1996, כאשר סירב לצדד בחוק החשמל, שהבטיח את המונופול של חברת החשמל למשך עשר שנים, הוציא אותו ועד העובדים של החברה מרשימת המומלצים לפרוייקט של מפלגת העבודה ובכך חרץ את גורלו הפוליטי. ראה טל ירח, "ח"כ גל לא מופיע ברשימת מומלצי העבודה שחולקו לעובדי חברת חשמל", הארץ, 24 במרץ 1996.
10. דוגמה בולטת לכניעה כזאת היא ההסכם שחתמה הממשלה בפרברואר האחרון עם ועד עובדי רשות הנמלים, כדי לאפשר את שיתוף הפעולה שלהם עם תכנית הרפורמה הממשלתית בשלושת נמלי הים. במסגרת ההסכם נקבע כי כל אחד מעובדי הנמלים יקבל מענק בסך 100 אלף שקלים – מתוכם 50 אלף שקלים ישולמו לאלתר ו-50 אלף שקלים נוספים כעבור חמש שנים. נוסף על כך, כ-400 מעובדי הנמלים העתידים לפרוש בשנים הקרובות מעבודתם לפנסייה

מוקדמת, יקבלו בחודש האחרון לעבודתם, על פי ההסכם, דרגת פרישה גבוהה יותר ותוספת שכר שתגדיל את הפנסיה שהם זכאים לה ב־16 אחוזים בהשוואה לפנסיה המובטחת להם היום. "הושג הסכם בין עובדי הנמלים לאוצר", הארץ, 24 בפברואר 2005.

11. שרי מקובר־בליקוב, "הזבל ברפת הרבה יותר נקי מהזבל בחיים הציבוריים", מעריב, 8 ביולי 2005.

12. מקובר־בליקוב, "הזבל ברפת".

13. מקובר־בליקוב, "הזבל ברפת", וכן חיים ביאור, "נדחתה בקשה להימנע מביטול מענק לעובדי בנק ישראל", הארץ, 1 בנובמבר 2001.

14. הנתונים מבוססים על השוואה עם המדינות דנמרק, אירלנד, איטליה, יפן, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, ספרד, שבדיה ובריטניה. ראה נעמה אפיק, סקירת השביתות בישראל בהשוואה בינלאומית (ירושלים: משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, 2005), עמ' 3. <http://www.mof.gov.il/sachar/strikes.htm>

15. על פי הערכת התאחדות התעשיינים הפסיד המשק הישראלי כ־6.5 מיליארד ש"ח במנחי תוצר – לא כולל הפסדים עקיפים – כתוצאה מגל השביתות והעיצומים הגדול שפקד את המשק בחודשים אפריל ומאי 2003. אורה קרו, "התעשיינים: נזקי השביתות 6.5 מיליארד שקל", הארץ, 11 ביוני 2003.

16. שלמה יצחקי, עמדות ציבור השכירים בנושאי יחסי עבודה: סקך 2003 (ירושלים: משרד התעשייה והמסחר, 2003). http://www.moit.gov.il/NR/old_res/61CAA4BB_2F85_4A2C_8B43_1458854B43A4.files/seker03_schirim.doc

17. אוצ'ל וסלויצ'קה, "חוקי סכסוכי עבודה", עמ' 65.

18. אוצ'ל וסלויצ'קה, "חוקי סכסוכי עבודה", עמ' 65.

19. כך, למשל, נהוג בגרמניה. ראה "National Labor Law Profiles: Introduction to the National Labor Law Profiles," *International Observatory of Labor Law* (ILO, 2004). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ll/observatory/profiles/ger.htm>

20. בית הדין לעבודה קבע כי בכל הסכם קיבוצי נכללת במשמע התחייבות לשקט תעשייתי. באופן עקרוני, הפרת הוראת השקט התעשייתי היא עילה להטלת סנקציות כלכליות על ארגון העובדים ואף על העובד עצמו. אלא שבשראל, על פי האמור בסעיף 24 לחוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז 1957, בנוגע להפרת הסכם קיבוצי כללי ניתן לפסוק פיצויים אם הצדדים קבעו זאת במפורש במסגרת ההסכם, ואילו לגבי הפרת הסכם קיבוצי מיוחד אין כל אפשרות לפסוק פיצויים. חוק יישוב סכסוכי עבודה תשי"ז 1957 אמנם מתיר לתבוע איגודים שהפרו את השקט התעשייתי במגזר הציבורי, אך בתנאים מגבילים מאוד: כאשר השביתה לא אושרה על ידי ההסתדרות וכאשר עילתה קשורה בסכסוך על גובה שכר עבודה או על תנאים סוציאליים. ברם, לפי נתוני משרד העבודה והרווחה רק 20–25 אחוזים מן השביתות עומדות בתנאי השני. רות בן־ישראל, דיני עבודה (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 2002), עמ' 1513, 1518; וכן גורדון, "משק יום הדין", עמ' 108.

21. הכוונה לשביתות שלא קיבלו אישור מגורם מוסמך. ראה הודעה לעיתונות של משרד התעשייה והמסחר מיום 18 באפריל 2005. <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/195A49D1-BBDF-455A-99E4-F0B8C76C03EA.htm>

22. אוצ'ל וסלוויצ'קה, "חוקי סכסוכי עבודה", עמ' 65.
23. Peter Fairbrother et al., *The Right to Strike in the Electricity Sector in EU Countries* (Greenwich and Cardiff: Enérgeia Foundation, 2002), p. 74, <http://www.psiru.org/reports/> (להלן הזכוח לשבוח). 2002-05-RTS-en.pdf
24. הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון – הצבעה על עריכת שביתה בשירות הציבורי ודין שביתה בתקופת בחירות), תשס"ג 2003, סימן פ/781.
25. רות סיני, "פגיעה בכלי היחיד העומד לרשות העובדים", הארץ, 3 ביוני 2003.
26. בן-ישראל, דיני עבודה, עמ' 1505.
27. נטיית הכמעט גורפת של הממשלה (למעט במקרה המצויין) שלא לנכות את הימים האבודים משכר השבתים, שמא תעורר עליה את חמתה של ההסתדרות, מדגימה יפה שאין די בהגבלות המעוגנות בחקיקה; חשוב גם שהרשות המבצעת והשופטת תפעלנה על פי רוח החוק. כבר בשנות השישים ראה המחוקק לנכון להוסיף תיקון לחוק יישוב סכסוכי עבודה תשל"ב 1963 על מנת לנסות לצמצם את היקף השביתות במגזר הציבורי. על פי התיקון, שביתה במגזר הציבורי יכולה להיחשב במקרים מסוימים לשביתה בלתי מוגנת, ובמקרה כזה, המעביד רשאי לנקוט נגד השובתים צעדים משמעתיים ואף לתבוע אותם על הפרת חוזה. אלא שבתי הדין לעבודה נמנעו בדרך כלל משימוש בהגבלות משפטיות אלו. כתוצאה מכך, כפי שמעיד השופט סטיב אדלר, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, התיקון לחוק הצליח לרסן את תופעת השביתות במגזר הציבורי רק באופן חלקי. ראה את דברי השופט בסקירה על דיני העבודה בישראל שכתב עבור ארגון העבודה הבינלאומי. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ll/observatory/profiles/is.htm>
28. על פי פרשנותה של הוועדה לעניין חופש ההתאגדות, שהוקמה בשנת 1983 במסגרת ארגון העבודה הבינלאומי. בן-ישראל, דיני עבודה, עמ' 1554.
29. החלפת השובתים בחיילים כונתה "מבצע פרסקו". ראה פרטים באתר משרד ההגנה הבריטי <http://www.operations.mod.uk/fresco/index.htm>.
30. S. Milner, "Industrial Disputes and the Law in Spain," Center for Economic Performance, Discussion Paper No. 250, 1995, p. 5, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0250.pdf> ראה
31. המשפטן מנפרד וייס הסביר כי בית המשפט הגרמני מעולם לא ראה צורך בהתערבות במקרים אלו משום ש"איגודי העובדים עושים כל שביכולתם לנהוג באופן אחראי ולסייע במתן שירותי חירום. לידם, זוהי שאלה של שמירת הלגיטימציה והסמכות שלהם בתוך החברה". Manfred Weiss, "Strikes and Lock-outs in Germany," in Roger Blanpain and Ruth Ben-Israel, eds., *Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies, Bulletin of Comparative Labour Relations* 29 (Deventer: Kluwer, 1994), p. 79.
32. פיירבראדר, הזכוח לשבוח, עמ' 60.
33. סטיב אדלר, "חופש השביתה בראי הפסיקה", ספר ברנון, עורכים אהרן ברק וחיים ברנון, כרך ב (ירושלים: נבו, תש"ס), עמ' 487, 492.

-
34. ראה בעניין זה את ההתייחסות למהלכיה של ממשלת בריטניה בדו"ח של בנק ישראל על עצימות סכסוכי העבודה בישראל בהשוואה בין-לאומית. <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/040324/040324c>
35. ראה את נתוני ארגון העבודה הבינלאומי על מספר השביתות בבריטניה. <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokenrv8.exe>
36. ראה <http://www.eurofound.eu.int/1999/07/feature/uk9907215f.html>
37. על פי נתוני ארגון העבודה הבינלאומי על שיעור האבטלה בבריטניה. <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokenrv8.exe>
38. אפיק, סקירת השביתות בישראל, עמ' 8.
39. על פי נתוני ארגון העבודה הבינלאומי על שיעור האבטלה בדנמרק. <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokenrv8.exe>
40. אוצ'ל וסלוויצ'קה, "חוקי סכסוכי עבודה", עמ' 64.
41. Ruth Ben-Israel, "Introduction", in Roger Blanpain and Ruth Ben-Israel, eds., *Strikes and Lock-outs*, p. 3.
42. Stephen Nickell, "A Picture of European Unemployment: Success and Failure," paper presented at the CESifo-Yrjo Jahnsson Foundation Conference on Unemployment in Europe: Reasons and Remedies, Munich, December 6-7 2002. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2002/speech184.pdf>
43. הצעת חוק להבטחת שירותים חיוניים, התשס"ד/2003. ההצעה הוגשה בידי חברת הכנסת רוחמה אברהם.
44. ראה למשל את דבריו של יובל רכלבסקי, הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, בדבר הצורך ברביזה בחוק יישוב סכסוכי עבודה התשי"ז 1957 על מנת שיתאים להתפתחות המשק הישראלי בעשורים שחלפו מאז חקיקתו. אפיק, סקירת השביתות בישראל, עמ' 3.
45. גורדון, "משק יום הדין", עמ' 103.
46. הודעה לעיתונות של משרד התעשייה והמסחר מיום 25 בנובמבר 2003. <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/C816F469-2792-4268-8D89-1833E92EEE04.htm>
- הצעה לרביזה בתחום זה מופיעה גם בנייר עמדה "האם יש להגביל את זכות השביתה?", שפרסמה האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה' במרץ 2004. נייר העמדה קרא לממשלה, להסתדרות ולמעסיקים להגיע להסכמה על "כללי משחק" חדשים בכל הנוגע ליישוב סכסוכי עבודה בשירות הציבורי. האגודה הציעה, בין השאר, להאריך את תקופת הצינון לפני פרוץ שביתה מחמישה-עשר לשלושים יום ולעגן בהסכם קיבוצי או בחקיקה את חובת הגישור בסכסוכי עבודה במגזר הציבורי, תוך חיוב הצדדים להימנע מפעולות חד-צדדיות כל עוד ההליך נמשך. נוסף על כך, על פי הצעת האגודה, הצדדים ינהלו משא ומתן על מנת לקבוע רף מינימלי של שירותים חיוניים שיופעלו גם בעת השביתה, וזאת על מנת שהמשק לא ישותק. הסמכות להכריע אילו סוגים של שירותים ציבוריים נחשבים חיוניים ובאיזה היקף יש להפעילם תופקד בידי ועדת חריגים, גוף נייטרלי ומקצועי אשר יכלול נציגים של הממשלה, המעסיקים
-

וההסתדרות. לדברי חברי האגודה, אמצעים אלה יחייבו את הצדדים במערכת יחסי העבודה בישראל להגמיש את עמדותיהם ויאפשרו להם למצות את הדרכים ליישוב הסכסוך שלא באמצעות שביתה. חברי האגודה ציינו, כי הממשלה תצטרך להסכים לשימוש בכלי הגישור ואילו ההסתדרות תיאלץ להסכים להארכת תקופת הצינון ולהגבלות שונות על זכות השביתה. ראה <http://gsb.haifa.ac.il/~AGUDAIR/pubs.htm>.

47. אפיק, סקירת השביחוח בישראל, עמ' 19.

48. ראה הערך "גרמניה" בסקירת המדינות של ארגון העבודה הבינלאומי. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ll/observatory/profiles/ger.htm>.

49. Stephen Nickell and Jan van Ours, "The Netherlands and the United Kingdom: a European Unemployment Miracle?," *Economic Policy* 30, pp. 137–180.

50. מחקרים כלכליים מראים בבירור שהצמיחה מיטיבה עם העניים, בוודאי מבחינת רמת ההכנסה המוחלטת. ראה בעניין זה David Dollar and Aart Kraay, "Growth is Good for the Poor," *Journal of Economic Growth* 7:3 (2002), pp. 195–225.