

# הוועדים החזקים מול המדינה של כולנו

ארגוני עובדים נוצרו כדי להעניק כוח לחלשים מול החזק ולהגן על הרבים מפני היחיד. במקרה של עובדי מדינה, ההיגיון הוא הפוך - והגיע הזמן ליישם אותו

באחת הסצנות הידועות בהיסטוריה הקולנועית, בסרט 'זמנים מודרניים', מגלם צ'רלי צ'פלין את דמותו של פועל העובד בפס ייצור אינסופי; מנהל העבודה מתעמר בו ודורש ממנו לעבוד מהר יותר; והעבודה עצמה חדגונית וחסרת מעוף וכך היא עתידה להימשך לנצח - תמורת שכר נמוך ובתנאים סביבתיים ירודים. סצנה זו מגלמת בעבור רבים את פניה של העבודה המאורגנת - פועלים פשוטים העובדים על פס ייצור שאינו נגמר ונכנעים לגחמותיו של המעסיק הרודה בעובדיו; פתרונה של מצוקה זו לדידם היא התאחדות העובדים החלשים על מנת לשפר את תנאיהם. ואכן, מצוקתם של עובדים בשכר נמוך ובתנאים ירודים היא שהולידה את ארגוני העובדים, שהלכו והתפשטו על פני העולם המערבי.

איגודים אלה משמרים כיום את ההישגים המפוארים של מאבקי העבר: הם זוכים להגנות רחבות מאוד המאפשרות להם לנהל משא ומתן קיבוצי, לקיים סכסוכי עבודה ושביטות, ולכפות על עובדים הצטרפות ותשלום דמי חבר. כל אלה מתקיימים על בסיס מספר הנחות יסוד, ובראשן נחיתותו המובנית של העובד אל מול המעסיק.

לפנינו הרומנטיקה הסוציאליסטית במיטבה: האיש הקטן מן הפרולטריון עומד אל מול מכונת ההון החזקה והמשומנת, וגם יכול לה. תמונה זו אכן שובה את הדמיון, אך ספק אם היא רלבנטית בעולם העבודה בן-זמננו. הכלכלה של המאה ה-21 שונה לחלוטין מזו של המאה ה-19, ואפילו מזו של ראשית המאה ה-20. מודל העבודה

---

ריקי ממון היא מנכ"לית ארגון 'בצדק' וממייסדי 'תחרות - התנועה לחירות בתעסוקה'.

הישן, שלפיו אדם עובד באותו מקום עבודה במשך כל חייו המקצועיים, נראה תמוה לבני הדור הצעיר; ההבחנות הישנות בין 'מעסיק' לבין 'עובדים' מיטשטשות כל הזמן, ובמשק בן-ימינו אדם עשוי להיות שכיר במקום עבודה אחד ובמקביל לנהל עסק עצמאי מהבית; התעשייה הופכת פחות ופחות דומיננטית במדינות המפותחות, ואילו ענפי השירותים מתרחבים ומשתנים. מלבד זאת, בעולם המערבי התרחב המגזר הציבורי בצורה דרמטית, ועובדיו – המאוגדים על פי רוב – תופסים נתח נכבד מכוח העבודה – הרבה יותר מבעבר.

נוכח השינויים הרבים שחלו בעולם העבודה, יש מקום לתהות על הרלבנטיות של כמה מהנחות היסוד במשפט העבודה: על ההנחה שהעובד הוא תמיד הצד החלש; על ההנחה שלפיה יחסי העבודה מתנהלים בין שני צדדים; ועל ההנחה שצדדים אלה ניצים זה לזה במהותם. התהייה מתעצמת מאוד כאשר מדובר בעובדי המגזר הציבורי, ולמעשה דומה כי הנחות אלו מעולם לא היו תקפות ביחס אליהם. ואכן, ברוב מדינות העולם, לעובדי המדינה לא עמדה הזכות לנהל משא ומתן קיבוצי במסגרת איגוד עובדים, וודאי שלא הזכות לשבות במסגרת סכסוך עבודה. מגבלות היסטוריות אלו – שבמקומות רבים חלקן בתוקף גם כיום – נובעות מהבנת אופיו המיוחד של המגזר הציבורי ומהבנת מערכת התמריצים הפועלת בו ושונה מזו שבמגזר הפרטי.

למרות כל זאת, משפט העבודה בישראל דן גזירה שווה בין עובדים במגזר הפרטי ובין עובדים במגזר הציבורי: חוקי העבודה מעניקים להם את אותן פריבילגיות מרחיקות לכת; ואיגודי עובדים במגזר הציבורי מקבלים את אותן הגנות – כאילו עובדי חברת החשמל דומים לעובדיו של פס ייצור במפעל. תוצאותיה של גזירה שווה זו הן היפוך התמונה הצ'פלינית: עובדי המדינה והחברות הממשלתיות הופכים לרודן רב-כוח המושל במעסיק – הלא הוא כולנו, אזרחי המדינה.

זהו אינו דימוי קולנועי בעלמא אלא מציאות כואבת: המשק תלוי בנמלי הים ובשדות התעופה; והאזרחים תלויים בחברת החשמל, ברכבת, בביטוח הלאומי, בעיריות, במשרדי הממשלה, במערכת החינוך וברפואה הממשלתית. כאשר רשויות אלו שובתות, סופג המשק נזק אדיר שעלויותיו עצומות; לכן, לעיתים קרובות די באיום השביתה לבדו כדי לגרום לכך שהעובדים יקבלו את כל דרישותיהם – בלי תלות בשאלת הסבירות, המחיר וההוגנות. הכוח מצוי בידי האנשים היושבים על השלטון, והם עושים בו כרצונם.

הבה נדמיין מצב של שביתה כללית גורפת בקרב כל עובדי המגזר הציבורי: זבל נערם ברחובות ואיש אינו אוסף אותו; בתי חולים ממשלתיים אינם מקבלים חולים, ורופאים אינם מבצעים ניתוחים; שני מיליון ילדים אינם הולכים לבית הספר ולכן הוריהם אינם יוצאים לעבודה; רשות שדות התעופה משביתה את נתב"ג ואין יוצא מן הארץ ואין בא בשעריה; נמלי הים אינם פועלים והמסחר הבינלאומי נעצר; חברת החשמל שובתת מפעולה, הרכבות אינן נוסעות והכבאים אינם מכבים שריפות. תמונת מצב זו



יופי, העיצוב נהדר, התשלום הוא בשוטף + 120 כמובן,  
תגידי יש אפשרות לאיזושהי הנחה?

עשויה להבהיל, בצדק רב, כל אדם החרד לשלום המדינה שספק אם יכולה להתקיים כך לאורך זמן רב. הכוח שהפקידו האזרחים בידי רשויות המדינה הוא עצום ונלווה לו האמון כי עובדי אותן רשויות יעשו את עבודתם נאמנה.

על גבי הכוח הכרוך בעצם תפקידם של עובדי רשויות המדינה, נוסף הכוח שמעניקים להם בתי הדין לעבודה וחוקי העבודה. הללו מתעלמים ממשוואת הכוח השונה של עובדי המדינה, ואינם מבחינים בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי. למעשה, התיאור המבהיל שציירנו עתה אינו רחוק מן המציאות: אומנם בדרך כלל השירותים הנזכרים אינם מושבתים במקביל, אך כל אחד מהם הושבת בעבר – וחלק מהם פעמים רבות מאוד, ולעיתים למשך תקופות ארוכות. למותר לציין כי כל שביתה כזו כרוכה בהפסדי ענק למשק הישראלי ולקופת המדינה: ההערכות מדברות על בין 500 מיליון שקלים ל-1.4 מיליארד שקלים הפסד למשק ליום שביתה; ובראייה רב-שנתית, איבדה מדינת ישראל בערך 0.2% מהתוצר הגולמי (כ-2 מיליארד שקלים בשנה) בעקבות שביתות שונות.

אולם השביתות אינן העיקר. גם אם עובדי המגזר הציבורי לא היו שובתים יום אחד מימיהם, ציבור האזרחים היה משלם מחיר גבוה על הפריבילגיות החוקיות שניתנו לאיגודי העובדים של המגזר הציבורי. עצם האפשרות של שביתה – שאת מחירה ציינו לעיל – די בה כדי להכניע את קברניטי המדינה ולהסכיין לדרישות גבוהות מצד העובדים. על כך יש להוסיף את האפשרות (הקיימת בישראל באופן חריג לשאר מדינות העולם) לשבות 'שביתת הזדהות' ואת העובדה כי ארגון עובדים אחד – ההסתדרות הכללית – הוא המייצג של רוב עובדי המגזר הציבורי. חיבור של כלל הגורמים הללו מביא לכך שכל סכסוך מינורי עם קבוצת עובדים קטנה הופך לשביתה כללית פוטנציאלית בעלת כוח הרתעה אדיר.

ואכן, היקפו העצום של המגזר הציבורי – הממשיך להתרחב מדי שנה – הפך את הסוגיות הללו לבעיה אקוטית בכל העולם המערבי. בישראל, עובדי המגזר הציבורי הם כ-35% מכלל השכירים במשק,<sup>2</sup> ועלות שכרם היא כ-60% מההוצאה הממשלתית.<sup>3</sup> השאלה 'כמה עולים לנו ארגוני העובדים במגזר הציבורי?' היא אפוא שאלה משמעותית בעבור כל משלם מיסים במדינת ישראל. נוכח הנתונים הללו מתבקשות לשאול: מדוע ניתנו פריבילגיות חוקיות כה נרחבות לעובדי המגזר הציבורי? מהן ההצדקות לקיומם של ארגוני עובדים כה חזקים במגזר הציבורי? האם הדבר משרת את האינטרס הציבורי?

מאמר זה יבקש להשיב על שאלות אלו: הוא יבחן את מאפייניו המיוחדים של המגזר הציבורי ויציין את ההגנות המיוחדות שלהן זוכים איגודי עובדים במגזר זה; הוא יפנה את תשומת הלב להטבות הרבות שהשיגו עובדי המגזר הציבורי באמצעות מיקוח במשך השנים; ולבסוף יטען כי ההצדקות הנלוות להגנות על ארגוני עובדים במגזר

הפרטי אינן רלבנטיות לגבי המגזר הציבורי, וכי לפיכך דרושים בו הסדרי עבודה שונים המתחשבים באופיו המיוחד.

## א. על מגזר ציבורי וארגוני עובדים

מקורותיה של תנועת העבודה המאורגנת מצויים בבריטניה של המאה ה-18 ובמהפכה התעשייתית. כוח העבודה שהגיע מן האזורים הכפריים היה ברובו לא-מיומן וחסר-השכלה, ועבד שעות ארוכות בתנאים קשים ותמורת שכר נמוך. מקובל לטעון כי עובדים רבים נאלצו לעבוד בתנאים קשים אלה כיוון שלא היו להם חלופות תעסוקתיות, ואם היו עוזבים את מקום עבודתם היו דנים את עצמם לחיי דלות ורעב. כתוצאה ממצב זה, בכמה מפעלים נוסדו התארגנויות מקומיות של עובדים שביקשו להתאגד כדי לשפר את תנאי העבודה שלהם; ברבות השנים התפתחו התארגנויות אלו לאיגודי העובדים בצורתם המוכרת לנו.

אלא שהעולם שבו אנו חיים כיום שונה מאוד. הדמוקרטיה שהתפשטה במאה ה-19 העניקה כוח רב לאזרחים ואפשרה להם לקבוע את חוקיהם, וציבור העובדים – שהוא חלק ניכר מהאוכלוסייה – קיבל ייצוג בפרלמנט וכתוצאה מכך השפיע על החקיקה. מלבד זאת, עם התרחבות התעשייה ועם הגידול בכוחו של ציבור הפועלים, התפתחה בעולם המערבי כולו (ובחלקים נרחבים מחוצה לו) חקיקת מגן ענפה בתחום דיני העבודה (כגון: קביעת שכר מינימום, והגבלה על מספר שעות העבודה). במקביל, הצטרפו עוד ועוד חברים לאיגודי העובדים וכוחם גדל; האיגודים קיבלו פריבילגיות חוקיות (ביניהן עיגון זכותם לנהל משא ומתן ולחתום על הסכם קיבוצי בשם חבריהם), זכות השביתה הוכרה כזכות יסודית, ועל המעסיקים הוטלו מגבלות שונות שיאפשרו לעובדים לשבות ולהיאבק על תנאיהם. שני מסלולים מקבילים אלה – חקיקת עבודה ואיגודי עובדים – התפתחו מאוד במשך השנים והפכו לאבן יסוד בכל העולם המערבי.

אולם שתי התפתחויות אלו היו מוגבלות בעיקרן לתעשייה הפרטית והתאגידית. עד לאמצע המאה העשרים, עובדי המגזר הציבורי יכלו לכל היותר להצטרף כיחידים לאיגודי עובדים; אך איגודים אלה לא קיבלו סמכות ייצוג מול הממשלה, לא יכלו לחתום על הסכם קיבוצי בשם העובדים, ומוכן שלא יכלו לשבות. במדינות מערביות שונות היו נהגים שונים בנוגע להעסקת עובדים במגזר הציבורי, אך ברוב ככל המקרים, עובדי המגזר הציבורי נתפסו כקבוצת עובדים ייחודית שהממשלה אינה יכולה להתנהל מולה כפי שמנהל מפעל מתנהל מול עובדיו; והבחנה זו התבססה על ההכרה כי למדינה תפקיד ייחודי כמעסיק, השונה מתפקידו של מעסיק במגזר הפרטי, וכי היא פועלת בהקשר מיוחד – תחת תמריצים ואילווצים אחרים.

באירופה הקונטיננטלית קיימת מסורת מנהלית של 'שלטון החוק', שלפיה הממשל מוגבל לביצוע הוראות ותקנות המבוססות על החוק, ומערכת הפקידות הממשלתית נועדה להפעיל פונקציות שלטוניות מטעם המדינה (ביטחון-חוץ, שמירה על החוק

והמשפט, ניהול מערכת המיסוי ועוד). בתוך מסורת זו, האפשרות שלבעלי תפקידים יהיה אינטרס פרטי (המנוגד לאינטרס של המדינה שאותה הם משרתים) היא בלתי-נתפסת, ועל כן התפתח במדינות אלו מודל העסקה שונה מזה של המגזר הפרטי: מחד-גיסא, נשללה מן העובדים האפשרות לשאת ולתת באופן קיבוצי (ולעיתים נשללה מהם גם זכות השביתה) ותנאי עבודתם נקבעו באמצעות חוקים החלים על כולם באופן שווה; ומאידך-גיסא, עובדי המדינה נהנו ממעמד מיוחד שכלל תנאי העסקה ייחודיים (ביטחון תעסוקתי, מסלול קידום המבוסס על ותק ומכרזים פנימיים, פנסיה מובטחת והטבות נוספות). גם כיום, במקרה של מחלוקת בנושאי עבודה, כפופים עובדי המדינה לחוק מיוחד המגדיר את תנאיהם ולבית דין נפרד הן בענייניהם. מסורת זו – שמדינות אירופיות רבות, כגון: גרמניה, צרפת, אוסטריה, בלגיה והולנד, הן חלק ממנה – ראתה את המדינה כריבון, ולא כמעסיק, ובהתאם לכך הוטלו מגבלות על איגודיהם של עובדי הממשלה.<sup>4</sup>

מציאות דומה התקיימה גם בארצות הברית. עד שנות החמישים של המאה העשרים רק מיעוט קטן מקרב עובדי המגזר הציבורי היה מאוגד,<sup>5</sup> וחוקי השירות הציבורי הגדירו את תנאי ההעסקה, הקידום והעבודה. במדינות רבות בארצות הברית נחקקו חוקים שאסרו לעובדי מדינה להצטרף לאיגודי עובדים; במקומות שהותרה ההצטרפות – הוגבלו האיגודים; ובכל המדינות נאסרה השביתה על עובדי המגזר הציבורי. התפיסה המקובלת בקרב כל הפלגים הפוליטיים בארצות הברית הייתה שמשא ומתן קיבוצי עשוי לפגוע בריבונות הממשלה, כיוון שהוא מאציל חלק מסמכויות קביעת המדיניות לנציגי איגודי עובדים;<sup>6</sup> לא עוד אלא שמחמת חיוניותם של שירותי הממשלה, פגיעה בהם היא פגיעה בעם בעצמו ולכן שביתה בשירות הציבורי הייתה בלתי-מתקבלת על הדעת.

כך לדוגמה קבע נשיא ארצות הברית פרנקלין ד' רוזוולט ב-1937:

כל עובדי הממשלה צריכים להכיר בכך שהתהליך של משא ומתן קיבוצי, כפי שהוא מובן בדרך כלל, לא יכול להיות מועתק לשירות הציבורי... המעסיק הוא העם כולו, המדבר באמצעות חוקים שנחקקים בקונגרס על ידי נציגיו. בהתאם לכך, נציגי הממשלה ועובדיה כאחד נשלטים ומונחים, ואף מוגבלים, על ידי החוקים המייסדים מדיניות, נהלים או חוקים בענייני כוח אדם... כיוון ששירותיהם קשורים לתפקוד הממשלה, שביתה של העובדים הציבוריים מפגינה לא-פחות מאשר מניעה או הפרעה לפעילות הממשלה עד שדרישותיהם ימולאו. פעולות אלה, ציפייה לשיתוק הממשלה על ידי העובדים שנשבעו לתמוך בה, הן בלתי-סבירות ובלתי-נסבלות.<sup>7</sup>

סדקים ראשונים במדיניות זו הופיעו בשנות החמישים. פוליטיקאים מהמפלגה הדמוקרטית ואיגודי עובדים הבינו את הפוטנציאל הפוליטי החבוי במאגר הגדול של עובדי המגזר הציבורי (ברמות הממשל השונות) והחליטו להיטיב עימם. בשנת 1958, ראש עיריית ניו-יורק, רוברט ווגנר, אפשר לעובדי העירייה לשאת ולתת באופן

קיבוצי והעניק לאיגודי העובדים שלהם ייצוג בלעדי; שנה לאחר מכן, היה מושל ויסקונסין גיילורד נלסון למנהיג הראשון שאפשר משא ומתן קיבוצי במדינה שלמה; ולבסוף, בינואר 1962 העניק נשיא ארה"ב ג'ון פ' קנדי (שנבחר ברוב זעום ובמידה רבה בשל תמיכתם של איגודי עובדים) לעובדי הממשל הפדרלי את הזכות להתאגד – ולחלקם גם את הזכות לשאת ולתת באופן קיבוצי – באמצעות צו נשיאותי. זכותם של עובדי המגזר הציבורי להתאגד, ולשאת ולתת באופן קיבוצי, התפשטה מאז בכל מדינותיה של ארצות הברית; וכיום, רק שלוש מדינות בארצות הברית – וירג'יניה, צפון קרוליינה ודרום קרוליינה – אוסרות לחלוטין משא ומתן קיבוצי במגזר הציבורי.<sup>8</sup>

גם באירופה היטשטשה הבחנה זו, כתוצאה מאילוצים פוליטיים ותפיסות אידיאולוגיות ששלטו בכיפה. בשנות השישים והשבעים של המאה הקודמת – עם התרחבותה של מדינת הרווחה וכניסתם של עובדי מערכות החינוך, הבריאות והרווחה אל השירות הציבורי – חל גידול עצום במספרם של העובדים בשירות המדינה; ועובדה זו הביאה לשינויו של מודל ההעסקה. יותר ויותר מדינות התיירו לקבוצות עובדים בשירות הציבורי לנהל משא ומתן קיבוצי על תנאיהם – לעיתים קרובות עם הגבלות מסוימות; ועם זאת, במדינות אירופיות רבות, הכללים הקובעים את השכר ואת תנאי העבודה במגזר הציבורי עודם שונים באופן מהותי מהכללים הנהוגים במגזר הפרטי באותן מדינות.

בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת היטשטש עוד יותר ההבדל בין עובדי המגזר הציבורי לבין עובדי המגזר הפרטי. בכל העולם המערבי ניסו להתמודד עם חוסר היעילות הגדולה של המגזר הציבורי באמצעות הכנסת שיטות ניהול מהמגזר הפרטי וקידום התנהלות כמו-עסקית (New Public Management). בחלק ממדינות אירופה, משא ומתן קיבוצי הפך לדרך המלך בניהול כוח האדם במגזר הציבורי – במיוחד בכל הנוגע לשכר – גם במדינות שבהן לא היה נהוג קודם משא ומתן קיבוצי (או שהוא הוגבל בדרכים שונות).<sup>10</sup> היוצאות-מן-הכלל היחידות בעניין זה היו בריטניה, ומדינות אחרות שנהוג בהן המשפט המקובל הבריטי, שבהן מלכתחילה לא הייתה הבחנה בין העסקת עובדים במגזר הציבורי לבין העסקת עובדים במגזר הפרטי;<sup>11</sup> במדינות אלו, אותם חוקים חלים על שני המגזרים והממשלה נחשבת כמעסיק לכל דבר ועניין – בדיוק כמו מנכ"ל חברה או בעלים של מפעל.

שלא כמו מדינות אירופה או העולם דובר האנגלית, מדינת ישראל נוסדה על יסודות סוציאליסטיים, וארגוני העובדים שבה קדמו למדינה עצמה. ההסתדרות, למשל, נוסדה מראש כ'חברת עובדים' שאף העסיקה את העובדים ודאגה לכל צרכיהם ולא רק ייצגה אותם; היא הייתה חלק ממודל המדינה שבדרך, והמוסדות שבנתה הפכו אחר כך למוסדות המדינה. שלא במפתיע, מתוכה צמחו גם הדמויות שלעתיד יובילו את המדינה הצעירה ויחוקקו את חוקיה; ועל כך יש להוסיף כי מדינת ישראל ירשה את המשפט המקובל הבריטי, על עקרונות השירות הציבורי שלו.

למרות כל זאת, אפילו דוד בן גוריון – ממקימי ההסתדרות ומזכירה הכללי במשך 15 שנה – מצא עצמו מתנגד נחרצות לשביתה בשירות המשפטי הציבורי בשעה שהיה ראש ממשלה, וכך אמר:

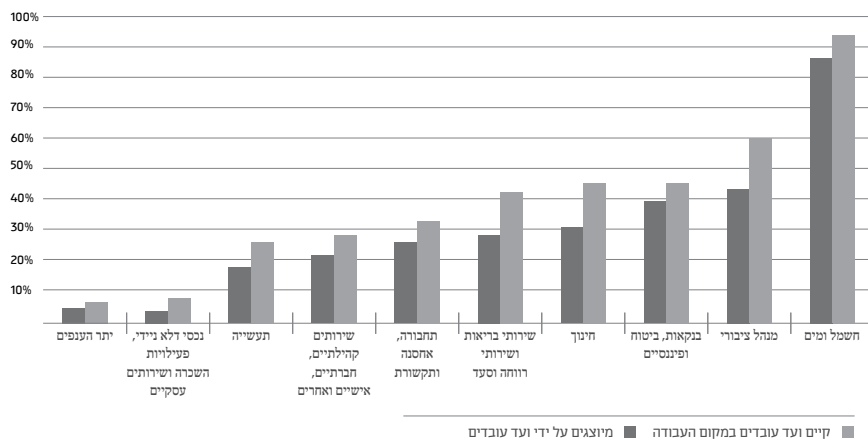
סבורני שכל שביתה של עובדים במוסד ציבורי בלתי מוסרית היא. אילו הייתה ההחלטה בידי הייתי משלח את כל השירות המשפטי השובת והממשלה הייתה מסתפקת בחוות דעתכם כעורכי דין פרטיים; אילו הייתה נמשכת שביתת פועלי הרכבת, הייתי מבטל את כל שרות הרכבות ולעולם לא הייתי נושא ונותן עם הפועלים; כי הרי אין כאן רווחים של מעביד פרטי.<sup>12</sup>

והנה, דווקא בעידן שבו שוקע כוחם של ארגוני העובדים בכל ענפי המשק הרגילים – אלה שלשם הגנה על העובדים בהם נוסדה העבודה המאורגנת – כוחן של התאגדויות אלו עולה דווקא בקרב עובדי המגזר הציבורי.

שיעור השכירים המאורגנים בישראל ירד משיא של כ-80% בשנות השמונים לכ-25% בשנת 2012.<sup>13</sup> תהליך דומה עבר על מדינות מערביות רבות; למעשה, ככל שהכלכלה התרחבה והפכה גלובלית יותר, מספרם של העובדים המאורגנים במגזר הפרטי הלך וירד. באופן כללי, בענפי המסחר והשירותים העסקיים, שיעור ההתארגנות כיום נמוך מאוד (6% ו-10% בהתאמה).

במקביל, ככל שניתנו לעובדי המגזר הציבורי זכויות למשא ומתן קיבוצי והגנות על שביתה וייצוג, אחוז העובדים המאורגנים מקרבם הלך וגדל. בענפים הציבוריים שיעור ההתארגנות גבוה הרבה יותר מאשר במשק בכללותו:<sup>14</sup> 86% בענף חשמל ומים, 52% בחינוך, 46% במנהל הציבורי, ו-34% בשירותי בריאות, רווחה וסעד.<sup>15</sup>

ועדי עובדים במקומות עבודה של שכירים, לפי ענף כלכלי (2012)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסיקר החברתי 2012.



שיעורי העובדים המכוסים על ידי הסכמים קיבוציים (כלומר מיוצגים על ידי איגוד עובדים גם אם אינם חברים בו) גדול אף יותר: 95% בענף חשמל ומים, 78% במנהל ציבורי, 59% בחינוך, ו-50% בשירותי בריאות, רווחה וסעד.<sup>16</sup> ענפים עסקיים בעלי שיעור התארגנות גבוה – כגון ענף התחבורה והתקשורת (29%) או ענף התעשייה (21%) – כוללים חברות ממשלתיות גדולות, ובהן למשל התעשייה האווירית ותע"ש.

סיפורם של איגודי עובדים, כפי שמספרים אותו בעלי ראיית העולם הצ'פלינית, הוא סיפור של תנועה בשקיעה; אך מתברר כי איגודי העובדים לא איבדו מכווחם אלא העתיקו אותו – מהעובדים קשי היום אל עובדי המשכילים והאמידים של המגזר הציבורי.

## ב. תשתיתו האידיאולוגית של משפט העבודה

לכאורה – ורק לכאורה – אין סיבה שחווה עבודה יוחרג מדיני חוזים אחרים. ככלל, בחברה שוחרת חוק וצדק, כאשר שני צדדים חותמים על חוזה בתום לב ומתוך רצון חופשי, הם מתחייבים על תוכנו והחוק אוקף אותו. לכאורה אין זה משנה אם בחוזה התחייבו הצדדים למכור זה לזה מוצרי צריכה או למכור את כוח עבודתם, אלא שדיני העבודה בישראל אינם רואים את סחר החליפין של עבודה תמורת תשלום כהסכם חופשי בין שני צדדים המעוניינים בו (כפי שכתב שגיא ברמק בהרחבה בגיליון הקודם של 'השילוח').

לדיני העבודה נקודת מוצא אידיאולוגית, הרואה את יחסי העבודה כמערכת יחסים של דיכוי וניצול, שבגינה זקוקים העובדים להגנות מיוחדות שאותן מספק משפט העבודה. "קביעת שכר העבודה על פי כללי השוק אינה מבטיחה בהכרח שיוקנה לעובד ולבני ביתו קיום בכבוד אנושי", טוענת פרופ' רות בן-ישראל בספר הלימוד העיקרי ללימוד דיני עבודה בישראל.<sup>17</sup> לדבריה, "מצב זה מחייב מעורבות של הריבון כדי להגן על העובד ולהבטיח, באמצעים משפטיים, שקיומו יהיה בכבוד אנושי. למטרה זו נדרש לפתח ענף משפטי מיוחד שתכליתו היא להגן על העובד".<sup>18</sup>

יסודותיה הרעיוניים של תנועת העבודה המאורגנת נטועים בהגותו של קרל מרקס, התופסת את מערכת היחסים בין עובדים לבין מעסיקהם מפריזמה של יחסי כוח: בעלי ההון מהמעמד הבורגני-קפיטליסטי הם הבעלים על אמצעי הייצור, והם מנצלים את כוח עבודתם של הפועלים כדי להגדיל את הונם. על פי מרקס, ערך המוצר שווה לערך העבודה המושקעת בייצורו, וכל רווח שעושה המעסיק מעבודתו של הפועל הוא 'ערך עודף' ועל כן ניצול. לשם תיקונו של עוול זה, באמצעות הגדלת שכר העובדים על חשבון רווחיהם של בעלי ההון, נוצרו איגודי העובדים. תחת הנחות היסוד המרקסיסטיות, העובדים מצויים אפוא תמיד בעמדת נחיתות אל מול המעסיקים, וזו מתאזנת אך במעט כאשר הפועל מתאגד עם עמיתיו.

היסודות המרקסיסטיים עדיין מהדהדים בבסיסם של דיני העבודה והסדרי העבודה הנהוגים במדינות רבות, ובמידה רבה הם חיים ובוועטים גם בישראל. לכן, תכליתו של משפט העבודה, כפי שהוא מגדיר את עצמו, אינה לאזן בין זכויות העובדים לבין זכויות המעסיקים – וגם לא לשקול את האינטרס הציבורי כאשר מכריעים בסכסוך עבודה – אלא להגן על זכויות העובדים בלבד. זכויותיהם של בעלי עסקים (גם הם אזרחים בעלי זכות לקיום בכבוד ובחירות) וטובתה של החברה בכללותה נדחקים אפוא הצידה על ידי משפט העבודה, המוטה בצורה מוצהרת לטובת קידום ערכים חברתיים מסוימים: שוויון ותיקון יחסי כוח. נצטט שוב מבן-ישראל: "משפט העבודה המתפתח השכיל לשחרר את העובדים מהכפיפות לכללי השוק וקבע מסגרת לעסקת החליפין של עבודה תמורת שכר, שהתחשבה לא רק בערכים הכלכליים, אלא גם בערכים חברתיים".<sup>19</sup>

אחת ההגנות העיקריות המעניקות כוח לעובדים היא האפשרות לנהל משא ומתן קיבוצי, במקום להתנהל באופן ישיר ופרטני – כל עובד מול המעסיק הישיר שלו.<sup>20</sup> כך קבעו שופטי בית המשפט העליון בפסק דין מכוונן מ-1997:

משפט העבודה הקיבוצי התפתח על רקע ההנחה (המוצדקת) בדבר נחיתותו של העובד הבודד הנושא ונותן עם המעביד. בעמדת המיקוח שביניהם יוצרת נחיתות זו כשל בשוק החוזים האינדיבידואליים, שתוצאתו שחיקת זכויותיו של העובד. הצטברות כוחות עובדים בקבוצה מאורגנת מגדילה מטבע הדברים את כוחם הכולל, ובכך מצטמצם הפער בין עמדת המיקוח של המעביד לבין עמדת המיקוח של העובד. צמצום הפער בעמדות המיקוח מרפא את "כשל השוק" עליו עמדנו לעיל, ובכך גוברת יעילות ההגנה על זכויות העובד. זהו הבסיס הרעיוני-היסטורי שעמד ביסוד משפט העבודה הקיבוצי.<sup>21</sup>

כאן המקום לציין כי ההכרה בחופש ההתארגנות של העובדים הולידה כמה חובות החלות על המעסיק, וביניהן: החובה להכיר בארגון העובדים כמייצג הבלעדי של העובדים; החובה לנהל משא ומתן קיבוצי עם ארגון העובדים; והחובה להכיר בזכותו של ארגון העובדים לשבות מבלי שהדבר ייחשב כהפרת חוזה וכעילה לפיטורין.

מעמדם המיוחד של ארגוני העובדים בישראל נקבע כבר בשנות החמישים. חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957 מאפשר לארגון עובדים – ורק לארגון עובדים (וכאן המקום לציין כי ועד עובדים מקומי אינו נחשב ארגון עובדים) – להיות המייצג היחיד של העובדים מול המעסיק, ומכוחו חותם הארגון על חוזה המגדיר את תנאי העבודה והשכר של כל העובדים ביחידת מיקוח מסוימת. יחידת מיקוח אינה בהכרח מפעל או חברה: למעשה, כל שירות המדינה נחשב יחידת מיקוח אחת המיוצגת על ידי ההסתדרות; כל מורי החטיבה העליונה, בכל בתי הספר התיכוניים בישראל, הם יחידת מיקוח ומיוצגים על ידי ארגון המורים העל-יסודיים; וכל הרופאים בשירות הציבורי מיוצגים על ידי ההסתדרות הרפואית בישראל.<sup>22</sup>

כשארגון עובדים חותם על הסכם קיבוצי עם המעסיק, ההסכם חל על כל העובדים, גם אם הם אינם מעוניינים בו; לא עוד אלא שכל העובדים מחויבים בתשלום חודשי לאותו ארגון עובדים. כדי להפוך לארגון עובדים יציג די ששליש מהעובדים במקום העבודה יצטרפו כחברים בארגון (בניגוד לכל עיקרון דמוקרטי בסיסי). מעת שארגון עובדים מסוים מוכר כ'ארגון יציג', אין שום דרך מעשית לבטל את יציגותו – גם אם הוא נבחר כארגון יציג אי-שם בשנות החמישים, וגם זאת לפי רצונם של מיעוט בלבד מן העובדים (שמאז כבר פרשו לגמלאות). על פי חוק הסכמים קיבוציים, יציגות נמשכת לנצח.

זכות השביתה גם היא מוכרת כזכות יסוד בפסיקה בישראל, ולעובדים ניתנות הגנות מיוחדות בזמן שביתה: העובדים מוגנים מפני פיטורין בזמן שביתה, כל עוד מתקיים סכסוך עבודה וכן בזמן תהליך ההתארגנות בארגון עובדים; העובדים מוגנים מפני תביעת נזיקין בגין נזקים שנגרמו למעסיק או לצד שלישי בזמן שביתה (למשל, יצואנים שנאלצים לשלם קנסות בשל עיכוב בהעברת תוצרת לרוכשים, בזמן שביתה של עובדי הנמל, אינם זכאים לתבוע את ועד העובדים).<sup>23</sup> מלבד זאת, פסיקות בית הדין לעבודה הרחיבו מאוד את הגדרותיה של זכות השביתה, ולמעשה נטרלו במקרים רבים את המנגנונים שאפשרו למעסיק להתמודד מול שביתות (כגון העסקת עובדים חלופיים או ניווד עובדים מתפקיד אחר על מנת להשלים את המשימות שאינן מתבצעות).

הבעיות המצויות במשפט העבודה הישראלי, ומשפיעות על הכלכלה הישראלית ויכולתה להתחרות בשוק הגלובלי, חמורות פי כמה במגזר הציבורי. מסיבות שנמנה להלן, בשירות המדינה אין קיימים איזונים ובלמים מצד השוק והמציאות הכלכלית. היעדר ההבחנה המשפטית בישראל בין ארגון עובדים הפועל במגזר הפרטי לבין ארגון עובדים הפועל במגזר הציבורי מייצר בעיות רחבות היקף בכל הנוגע לאופן ניהולה של המדינה. ההגנות החלות על ארגוני העובדים במגזר הפרטי, שנועדו לאזן את הכוח העדיף-כביכול של המעסיק על חשבון העובד, חלות בדיוק באותו אופן על עובדי המגזר הציבורי, על אף הנסיבות השונות-מאוד שבהן הן פועלות.

## ג. מי ישמור על הכסף שלנו?

כאשר מדובר בסוגיות ביטחון, קל להבין שעובדי המגזר הציבורי אינם יכולים לקבל יחס זהה ליחס אל עובדים במגזר הפרטי. צה"ל ושירותי הביטחון בישראל אינם מיוצגים על ידי ארגון עובדים ואינם מורשים לשבות, וכמותם גם משטרת ישראל. במדינות שבהן לא נאסרה שביתתם של שירותי הביטחון אירעו כמה מקרים שבמהלכם שבתה יחידת משטרה, והדבר הוביל למהומות אדירות, לפגיעה בנפש ולבזיזת רכוש. רק לפני חודשים ספורים, ארגון הכבאים הכריז על עיצומים שבמסגרתם כבאים אינם עונים לטלפונים ממפקדיהם כאשר אינם במשמרת; ואף כי

הכבאים עדיין עובדים במשמרות שלהם, במקרה של אירוע רחב היקף הדורש קריאה לכבאים נוספים, אין למנהלים דרך ליצור איתם קשר,<sup>24</sup> והסכנה שבדבר מובנת מאליה.

הגבלת יכולת השביתה במערכות הביטחון קשורה בבלעדיות (או במונופול) שיש למדינה על שירותים אלה; לא ניתן להתחרות בהם ולהציע להם אלטרנטיבה, ולכן אין לאפשר להם לחדול מעבודתם החיונית. אלא שכמעט בכל התחומים שהמדינה עוסקת בהם, היא פועלת כמונופול (בעצמה או באמצעות חברה ממשלתית): המדינה היא היחידה המוסמכת להנפיק דרכונים, לאשר תוכניות בנייה, להנפיק רישיונות עסקים, לגבות מיסים, לסלול כבישים וכל כיוצא בזה.

מובן שהיעדר התחרות בתחומים אלה הופך את השביתה לפוגענית וכואבת, אולם הבעייתיות הנלווית לשביתה נעוצה במקום אחר: בהיעדר תחרות – ובהיעדר חשש של העובדים שמקום עבודתם יחדל מלהיות רווחי וייסגר – לא מתקיימים איוונים ההופכים את דרישות העובדים לסבירות והגיוניות. ארגוני עובדים במגזר הפרטי כפופים לאותם אילוצים שהתחרות משיתה על בעלי העסק; במקרה של קריסת החברה, גם העובדים יאבדו את מקום עבודתם, ועל כן לשני הצדדים יש תמריץ שלא להגיע למצב כזה. דוגמה אקטואלית לכך היא מכתב ששלחו עובדי בנק אגוד להנהלת הבנק ובו קראו לקדם תוכנית הבראה שתכלול ויתורים מצד העובדים על מנת למנוע את קריסת הבנק, וכלשונם: "בשעה מורכבת זו, אנו מציעים לקיים בהקדם דיון משותף לשם בחינת הצעדים הנדרשים כל ידי כולנו להרחבת פעילות הבנק וצמצום הוצאותיו, הן על ידי שינוי מנגנון תוספת השכר והתאמתו לשיעור רווחיות בנק אגוד והן על ידי יציאה בתוכנית פרישה מרצון".<sup>25</sup> בסביבה תחרותית, כוחות השוק משמשים בלם בפני התנהלות לא-אחראית של ארגון העובדים, אולם איוון כזה אינו מתקיים במגזר הציבורי כיוון שממשלות פושטות את הרגל לעיתים רחוקות מאוד ומשום שיש להן יכולת גבוהה ללוות כסף (או לגייס כסף ישירות מהאזרחים באמצעות הגדלת מיסים).

הבדל חשוב נוסף – בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי – הוא זהותו של המעסיק ומפת האינטרסים שלו. במערכת עסקית, מפת האינטרסים ברורה: הבעלים והנהלה רוצים להגדיל את הרווחים, ואילו העובדים מבקשים להגדיל את שכרם או הטבות אחרות הנלוות לו.<sup>26</sup> כשאגודי עובדים במגזר הפרטי נושאים ונותנים עם בעליה של החברה, לבעלים יש אפוא תמריץ חזק לשמור על הרווחים שלו ולהתנגד לדרישות העובדים במידת האפשר.

תמריץ זה אינו קיים במשא ומתן קיבוצי המתנהל במגזר הציבורי. אדרבה, מנהלים במגזר הציבורי מעדיפים משא ומתן קיבוצי משום שהוא מקל במידה רבה על עבודתם; במחוי הסכם אחד הם יכולים לתאם את כל תנאי ההעסקה של כלל עובדי שירות המדינה (או כלל המורים), ולקבל 'שקט תעשייתי' למשך כמה שנים. יתר על כן, המנהלים הנושאים ונותנים עם אגודי העובדים במגזר הציבורי כפופים

לפוליטיקאים שלהם ישנם אינטרסים המנוגדים לעיתים לאינטרס הגדלת הרווח: פוליטיקאים נדרשים להציג הישגים ומוכנים לעשות זאת גם באמצעות רפורמות שמחירן גבוה (כגון מענקים לעובדים); פוליטיקאים חוששים מאוד משביתות שעשויות לפגוע בסיכוייהם להיבחר שוב, וכדי למנוע אותן הם מוכנים לשלם מחיר גבוה לעובדים; וכמוכן, פוליטיקאים תלויים במערכות הפנים-מפלגתיות – כדי להיבחר לכהונה נוספת – שבהן לקבוצות עובדים חזקות ישנה השפעה רבה.

אכן, מטרתה של המערכת הממשלתית אינה לייצר רווח אלא להגדיל את הרווחה החברתית, אולם מטרתם של עובדי המגזר הציבורי זהה למטרתם של העובדים בכל מגזר אחר: להגדיל את שכרם ואת ההטבות הנלוות לו. אלא שכל הגדלה של שכר ותנאים בקרב עובדי המגזר הציבורי באה על חשבון הרווחה הציבורית, ועל כן השיקולים הרלבנטיים לגביה הם מוסריים ופוליטיים ולא כלכליים. כאשר ארגון עובדים במגזר הציבורי מעלה דרישות גבוהות, הממשלה יכולה להעלות את המחיר על השירות או להגדיל את הסובסידיה הממשלתית על מנת לממן דרישות אלו. ההגבלות על משא ומתן קיבוצי במגזר הציבורי במדינות רבות בעולם נובעות מההבנה של מערכת האינטרסים השונה של המגזרים הללו.

במילים אחרות: בניגוד למגזר העסקי, במגזר הציבורי כל הסוגיות הנידונות במשא ומתן עם העובדים הן שאלות פוליטיות. סוגיות כגון: היקף ההוצאה הציבורית, אופן השימוש בכספי ציבור, הקמתו של גוף ציבורי פלוני או ביטולו של גוף אלמוני, אופן העסקתם של מורים או רופאים בשירות הציבורי, הפרטתו של תחום עיסוק מסוים, שינוי ייעודו של גוף ציבורי, או צמצום פעילותו של גוף שהפך פחות רלבנטי – הן סוגיות פוליטיות מובהקות ותפקידם של נבחרי הציבור להכריע בהן.

מאידך גיסא, האינטרס הברור והמובנה של ארגוני העובדים במגזר הציבורי הוא שמספר העובדים במגזר הציבורי יהיה גדול ככל האפשר וכי העובדים יתוגמלו בשכר גבוה – ולשם כך הם עשויים להתנגד להחלטות ממשלה שונות. אם כן, עובדי המגזר הציבורי אינם רק קבוצת עובדים שיש לדון איתה על תנאי העסקה; זוהי למעשה קבוצת אינטרס פוליטית המעכבת, חוסמת או מייקרת מדיניות ממשלתית שאמורה להתבצע על בסיס האינטרס הציבורי ועל פי החלטת נציגי הציבור.

בית המשפט העליון בארצות הברית הכיר לאחרונה בעובדה שבמגזר הציבורי כל משא ומתן קיבוצי עם העובדים הוא סוגיה פוליטית במהותה. בפסק דין מן העת האחרונה – במקרה ג'אנוס נגד הפדרציה האמריקנית של העובדים המדינתיים, המחוזיים והמוניציפליים (AFSCME) – קבע בית המשפט העליון האמריקני כי כל פעולה ארגונית במגזר הציבורי היא פעולה פוליטית, שכן ניהול משא ומתן על שכר והטבות לעובדים מוביל להשתת מיסים גבוהים יותר על האזרחים. מכוח קביעה זו, בית המשפט העליון האמריקני אסר גבייה בכפייה של דמי טיפול מעובדים שאינם

מעוניינים לשלם לארגון העובדים, כיוון שתשלום לארגון כזה הוא פעולה פוליטית, וכפייה לפעולה פוליטית היא פגיעה בחופש הביטוי.

בישראל, לעומת זאת, בית הדין לעבודה קבע כי לעובדי חברת החשמל ישנה הזכות לשבות כנגד החלטת הממשלה לערוך רפורמה במשק החשמל. החלטה זו היא כמובן החלטה פוליטית מערכתית – שמטרתה התייעלות ציבורית בתחום שעולה כסף רב למשלם המיסים – אך בית הדין פסק שכיוון שהרפורמה עשויה להשפיע על עתידם של העובדים בחברת החשמל, הם רשאים לשבות כנגד החלטת הממשלה הנבחרת.<sup>27</sup> משמעותה של פסיקה זו בפועל היא שאף רפורמה במדינת ישראל אינה יכולה להתבצע ללא הסכמתם של ארגוני העובדים; ואכן, הממשלה עתרה לבג"צ בעקבות אותה פסיקה, אך לבסוף משכה את העתירה בעקבות הסכם עם חברת החשמל וועד העובדים על תנאי הרפורמה.

לא אחת ניתן לראות רפורמות המתבצעות באופן מקוצץ ומסורס (או לא מתבצעות כלל) אך ורק בשל התנגדותם של איגודי העובדים. לא עוד אלא שגם החלטות ציבוריות 'קטנות' – כגון החלטה להטמיע מערכת מחשוב שתייעל את העבודה, או החלטה להעביר פעילות לבניין חדש – מחייבת 'דמי הסכמה' לעובדים באמצעות מענקים שלעיתים קרובות הופכים את השינוי ללא-ייעיל. לדוגמה, בשנת 2014 כל אחד מ-240 עובדי הטאבו קיבל 30,000 שקלים בעבור הסכמתו להטמעת מערכת ממוחשבת שאמורה להביא להתייעלות ולצמצום בכוח אדם;<sup>28</sup> בשנת 2015 עובדי בנק ישראל קיבלו מענק של כתשעה מיליון שקלים ויום עבודתם קוצר בחצי שעה למשך שנה וחצי, בעקבות מעבר לבניין זמני בעת שיפוצי הבניין הישן;<sup>29</sup> ובאותה שנה עובדי רשות מקרקעי ישראל טרפדו הטמעת מערכות מחשוב שנועדו לייעל את העבודה, ודרשו גמול הולם בתמורה לכך שיאפשרו להעבירם למשרד האוצר.<sup>30</sup>

כמעט לכל החלטות הממשלה ישנה השפעה על עובדי המגזר הציבורי. החלטה להפריט חברה ממשלתית תביא ככל הנראה לשינוי בשכר העובדים בה ולשינוי במספרם, וכיוצא בה החלטה לפתוח שוק מסוים לתחרות פתוחה. החלטות כאלו מתקבלות כשהאינטרס הציבורי קובע שהדבר ייטיב עם כלל אזרחי המדינה; עם זאת, יכולתם כיום של ארגוני עובדים במגזר הציבורי להטיל וטו על מדיניות ממשלתית הופכת אותם לשחקנים פוליטיים שאיש לא בחר. הסדרי עבודה המעניקים להם הגנות מיוחדות במשא ומתן מול הממשלה מגוננים על קבוצה פוליטית מסוימת ומתעדפים אותה על פני קבוצות אחרות בחברה הישראלית.

## ד. אשרי; עובד מדינה אני

השינוי במרכז הכוח של ארגוני העובדים – מהמגזר הפרטי אל המגזר הציבורי – הביא איתו גם שינוי בהרכבם של העובדים המיוצגים על ידי ארגון עובדים. כיום ארגוני

העובדים כמעט שאינם מייצגים פועלי צווארון כחול, אלא לרוב עובדים משכילים מהמעמד הבינוני-גבוה.

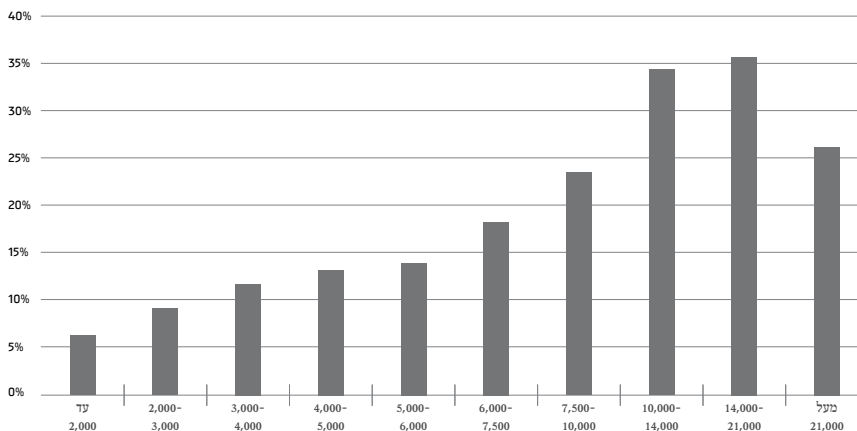
על פי בנק ישראל, שיעור החברות בארגון עובדים בקרב שכירים שהכנסתם החודשית מעבודה היא 10,000-21,000 שקלים עומד על 42%, והוא גבוה פי שניים ויותר מהשיעור בקרב שכירים שהכנסתם נעה בין 3,000 ל-6,000 שקלים (העומד על 12-14 אחוזים בלבד). שיעור ההתארגנות בקרב עובדים משכילים גבוה מאשר בקרב עובדים לא-משכילים: בקרב השכירים בענפים הציבוריים, כשני שלישים מהעובדים שיש להם מעל ל-15 שנות לימוד ומשלח יד אקדמי דיווחו כי יש ועד במקום עבודתם או שהם מכוסים באמצעות הסכם קיבוצי, ושיעור הכיסוי בענפים אלו יורד עם רמת ההשכלה והסטטוס של משלח היד.<sup>31</sup> בענפים העסקיים קיים קשר חלש בין השכר לבין כיסוי בהסכם קיבוצי, ואילו במגזר הציבורי קשר זה הוא משמעותי.

נתונים אלה הביאו את בנק ישראל לקבוע כי:

מאחר שקיים דפוס של שיעור כיסוי גבוה בענפים הציבוריים, בקרב עובדים המתאפיינים בהשכלה גבוהה, במשלח יד יוקרתי ובהתמדה במקום העבודה, הדבר מעלה את ההשערה שאם איגודי עובדים אכן מעלים את שכר חבריהם, הם מעלים את שכרם של עובדים חזקים (כפרטים), אשר אינם שייכים לקבוצות החלשות בשוק העבודה.<sup>32</sup>

גם ההנחה כי עובדים מצויים בנחיתות מבנית אל מול המעסיק אינה עומדת במבחן המציאות – כאשר דנים בעובדי המגזר הציבורי. עובדי המגזר הציבורי הם בעלי כוח מיקוח אדיר, שכן בכוחם להשבית ענפים כלכליים שלמים: חשמל, נמלי הים, בנייה,

שיעור הייצוג לפי שכר חודשי (2012)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2012.

תעבורה בינלאומית, בריאות, חינוך וכן הלאה. למעשה, איום השביתה גופו הוא גורם כבד משקל בכל הכרעת מדיניות, שכן משמעותה של שביתה בענפים אלה היא הפסד אדיר למשק ולאזרחים. ההסתדרות, ארגון-גג גדול של עובדי המגזר הציבורי, יכולה לעצור את פעילות המשק כולו באמצעות שביתה כללית; ולפיכך די שראשיה ינופפו באיום השביתה כדי שהעובדים יזכו בהישגים מרחיקי לכת על חשבון האינטרס של הציבור בכללותו.

לארגוני עובדים הפועלים במגזר הציבורי אין כמעט מה להפסיד כאשר הם מכריזים על שביתה; ולעומת זאת, פוטנציאל הרווח שלהם הוא עצום. בישראל אין כמעט חסמים נגד יציאה לשביתה ואין סנקציות משמעותיות נגד עובדים שובתים. למעשה, הסנקציה היחידה הקיימת נגד עובדים שובתים היא ניכוי שכר עבודתם בגין ימי השביתה, אך לעיתים קרובות בהסכם שנחתם לאחר השביתה מסכימה המדינה להעניק לעובדים את שכר הימים הללו. רק אם השביתה מוגדרת 'בלתי-מוגנת', כלומר שביתה שלא הוכרזה על פי חוק, יכולה המדינה לתבוע את העובדים בגין הנזק שגרמה השביתה; אולם בפועל, בשביתות בלתי-מוגנות רבות הממשלה אינה משתמשת בכלי זה.

במאי האחרון היינו עדים לשביתה בלתי-חוקית נוספת בנמלי הים. במקרה זה העובדים פתחו בשביתה בלי התראה בעקבות החלטת הממשלה לפתוח נמלי ים פרטיים לצד נמל חיפה ונמל אשדוד – החלטה שנועדה לייעל את פעילות המסחר הבינלאומי של ישראל, ש-90% ממנו עובר דרך הים; עלותו של יום שביתה בנמלי הים היא עשרות מיליוני שקלים למשק הישראלי. למרות צווי מניעה שהוציא בית הדין לעבודה, סירבו העובדים לשוב לעבודתם וראשי הוועדים לא הופיעו לדיונים בבית הדין. במשך יומיים, ראשי הוועדים נמלטו מהמשרה, שביקשה לעצור אותם באשמת ביזיון בית הדין; הם טרחו להגיע לדיונים בבית הדין לעבודה רק לאחר שבית הדין איים עליהם בהטלת קנסות אישיים.

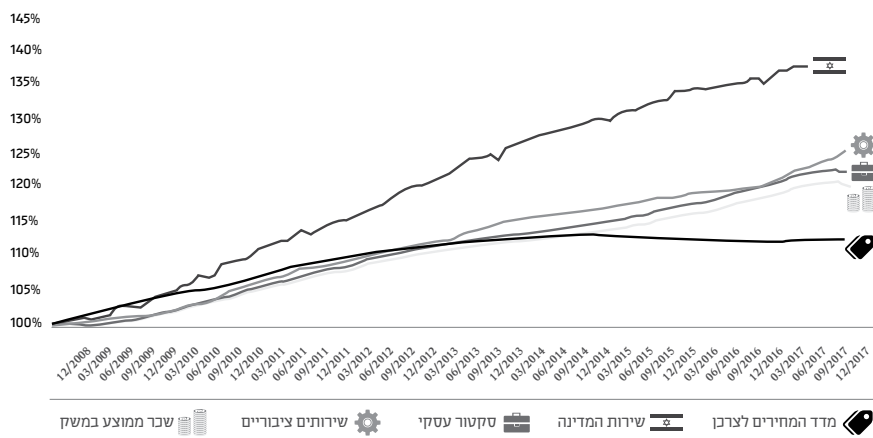
בדיונים בלשכת השופט – שלא היו חשופים לציבור – רקמו ראשי הוועדים עסקה עם נציגי המדינה בחסות בית הדין: הקנסות יבוטלו והדיונים בין העובדים למדינה יחודשו. בפועל, העובדים לא שילמו כל מחיר על השביתה הבלתי-חוקית, ואפילו הביאו את המדינה לחזור לשולחן הדיונים ולדון בפיצויים המגיעים להם. כפי שתיאר זאת יפה פנחס עידן, יו"ר ועד עובדי רשות שדות התעופה, מומחה בהשגת הישגים לעובדים באמצעות איום בשביתה ברגעי השיא של התעבורה הבינלאומית: "אני מקווה שהפעם יבינו שאין טעם בשביתות כי בסוף תמיד אנחנו מקבלים את מה שמגיע לנו, אז מה הטעם לריב".<sup>33</sup>

אין זה מפתיע אפוא שבמגזר הציבורי תנאי השכר גבוהים באופן משמעותי ממקביליהם במגזר הפרטי. לשם השוואה, השכר הממוצע במגזר הציבורי של עובדי



שירות המדינה עמד בשנת 2016 על 17,190 שקלים בחודש בהשוואה ל-9,557 שקלים לחודש בכלל המשק. השכר החציוני הממוצע בשירות המדינה עמד על 14,194 שקלים לחודש, בהשוואה ל-6,884 שקלים בכלל המשק.<sup>34</sup> השכר במגזר הציבורי עולה בהתמדה, בקצב גבוה הרבה יותר מזה של המגזר הפרטי, וגם בהתאמה למדד.

### התפתחות שכר ממוצע לפי סקטור, שיעורי שינוי נומינליים מצטברים



מקור: אגף שכר ובנק ישראל, נתוני ביטוח לאומי

נוסף על כך, זוכים העובדים בשירות הציבורי לחבילת הטבות רחבה במיוחד, שלרוב לא זוכים לה עובדים במגזר הפרטי. בין הטבות הללו: קרן השתלמות, ימי חופשה ומחלה מעבר למחויב בחוק (כולל צבירה ופיצוי בגין אי-ניצול), מענקים שונים, משכורת 13 ו-14 בחלק מהחברות הממשלתיות, ימי הבראה מעבר למחויב בחוק, הוצאות רכב נדיבות, וכמובן – קביעות. קביעות קיימת באופן בלעדי במגזר הציבורי, ואינה מחוזה נפוץ מחוץ לו.

השכר הגבוה והיקף הטבות אינם יכולים להיות מוסברים אך ורק על ידי יכולת גבוהה או השכלה מיוחדת המאפיינת כביכול את עובדי המגזר הציבורי, אלא בעיקר על ידי יכולת המיקוח האפקטיבית של עובדי מגזר זה – בניגוד לעובדים מאוגדים מהמגזר הפרטי שבו השכר מותאם בעיקר לפיריון העבודה.<sup>35</sup> מחקר של פורום קהלת מצא כי עובדים במגזר הציבורי בישראל מקבלים 'שכר עודף' באופן מדיד, בהשוואה למקביליהם בעלי השכלה וניסיון דומים במגזר הפרטי.<sup>36</sup> אין פלא אפוא כי עובדים בעלי יד חזקה יותר על השלטון, כמו עובדי חברת החשמל ונמלי הים, הם משיאני השכר במגזר הציבורי.

יכולת המיקוח הגבוהה של עובדי המגזר הציבורי מאפשרת להם למנוע פיטורי עובדים גם כאשר נדרשת התייעלות או שאין צורך בעובדים. נציבות שירות המדינה העריכה בכ-20% את מספר העובדים הנעדרים מעבודתם בהיקף גדול במיוחד (כלומר 40-100 ימים בשנה, נוסף על חגים וימי שבתון),<sup>37</sup> ועובדה זו יכולה להעיד על היקף האבטלה הסמויה בשירות המדינה. ביחידות מסוימות היקפים אלה גדולים אף יותר, באופן ידוע ומוסכם. לדוגמה, מבקר המדינה העריך את מספר העובדים המיותרים בחברת החשמל בכ-2500 עובדים, שעלותם השנתית לקופה הציבורית היא כמיליארד שקלים.<sup>38</sup> בתעשייה האווירית, שהיא חברה ממשלתית, מועסקים מאות עובדים שאין בהם צורך אך אין אפשרות לפטרם בשל הוועד החזק המונע זאת. ב-2009 העריכה רשות החברות הממשלתיות כי עלותם השנתית של עובדים המועסקים בה אך אין להם עבודה בכ-150 מיליון שקלים.<sup>39</sup> במחקרים רבים נמצא כי היקפי ההיעדרות והאבטלה סמויה בקרב המגזר הציבורי קשורים לקיומם של הסכמים קיבוציים וכמובן לקביעות ולכוחם של ארגוני עובדים.<sup>40</sup>

ניתן לסכם ולומר כי בניגוד לתמונת המצב במאה ה-18, שבה העובדים המאוגדים היו עובדי צווארון כחול, חסרי השכלה ולא-מיומנים ועל כן מצויים בעמדת נחיתות אל מול המעסיק, עובדיה המאוגדים של המאה ה-21 הם משכילים, מיומנים, אמידים, ומשתייכים לרוב למגזר הציבורי – ועל כן בעלי כוח מול המעסיק. שינויים דרמטיים אלה, בכל הנוגע להרכבם של העובדים המאוגדים, מעלים את השאלה האומנם איגודי עובדים משרתים כיום את ציבור העובדים החלשים הזקוק להגנה מיוחדת, או שמא הם דווקא משמרים את מעמדם ותנאיהם של העובדים החזקים ביותר על חשבון הציבור כולו.

## ה. הציבור משלם את המחיר

הנחת יסוד מוקדמת לדבר נחיתות העובד אל מול המעסיק היא שביחסי עבודה מתקיימים רק שני צדדים בלבד: העובד והמעסיק, כאשר רווח של צד אחד משמעו הפסד לצד השני במעין משחק סכום-אפס. ברם, חלוקה פשטנית כזאת נכונה כמעט אך ורק במצב של מפעל (או חברה) שלו בעלים יחיד שכל הרווחים מגיעים אליו ולכן תוספת לשכר העובדים תגיע ישירות ממנו. אולם, אם כלכלת המאה ה-21 הפכה את שאלת הבעלות על החברה בעצמה לשאלה מורכבת מאוד, הרי שבמגזר הציבורי דיכטומיה זו אפשרית עוד פחות. אחרי הכול, במגזר הציבורי גם 'העובדים' וגם 'ההנהלה' מועסקים על ידי גורם שלישי – הציבור. כאשר העובדים במגזר הציבורי מקבלים שכר גבוה יותר, או הטבות גדולות יותר, העלות אינה נופלת על ההנהלה שעומה הם נושאים ונותנים, אלא על ציבור משלמי המיסים. למעשה, במגזר הציבורי, סכסוך עבודה אינו בין 'עובדים' המבקשים לְמַרְב שכר ותנאי עבודה לבין 'הנהלה' המבקשת לְמַרְב רווחים לחברה, כי אם בין עובדי המגזר הציבורי לבין העובדים ביתר

המשק המממנים את הראשונים.

העלויות לציבור אינן מסתכמות בחבילת שכר ותנאים נדיבה; הן כוללות גם עלויות עקיפות כמו עלייה ביוקר המחייה, כתוצאה מקיומן של חברות ממשלתיות מונופוליסטיות שאינן מתנהלות בסביבה תחרותית ועל כן אינן שואפות להתייעלות והורדת מחירים לצרכנים. היעדרה של הגמישות הניהולית פוגע ביעילות פעילותה של הממשלה ובאיכות השירותים הניתנים לאזרחים, ובכך נפגעת רווחתו הכלכלית של הציבור בכללותו. מאז 2009, צנחה מדינת ישראל 25 מקומות במדד DOING BUSINESS של הבנק העולמי והיא ניצבת כיום במקום ה-52.<sup>41</sup> הפרמטרים שבהם ישראל משתרכת מאחור – רישום עסקים, רישום נכס, אכיפת חוזים, גביית מיסים, וחיבור לחשמל – הם כולם שירותים ממשלתיים הנשלטים על ידי ועדי עובדים חזקים.

דא-עקא שמבחינת בית הדין לעבודה, לאינטרס הציבורי אין כמעט משקל בדיונים הקשורים למגזר הציבורי; מה שנידון הוא אך ורק זכויות העובדים. החוק והפסיקה אינם מבחינים בין הנהלה בחברה עסקית לבין הנהלה במערכת הממשלתית, אף שזו האחרונה מגינה לעתים קרובות דווקא על האינטרס הציבורי מפני שודדי הקופה. בניגוד לבעליו של מפעל, הפסדה של המדינה מההתנהלות מול עובדים בחברות הממשלתיות ובשירות הציבורי אינו יוצא ישירות מכיסם של הנושאים והנותנים, אלא מהקופה הציבורית, והתמריץ שלהם למזער את ההפסד הזה הוא קטן בהתאמה. למרות כל זאת, קולו של הציבור כמעט אינו נשמע והוא אינו שחקן משפיע ביחסי העבודה הללו שנתפסים כפשוטם – כסכסוך בין עובדים לבין הנהלה.

גם ארגון העובדים בעצמו הוא צד שהאינטרסים שלו אינם בהכרח זהים לאלו של העובדים. לארגון העובדים יש אינטרס מוסדי לשימור כוחו והגדלת הכנסותיו, ואינטרס זה מתנגש לעיתים עם האינטרסים של העובדים. במקומות מסוימים, ארגוני עובדים מכניסים סעיפים להסכם הקיבוצי המגינים על עובדים המשלמים דמי חבר ומובילים לפיטורי עובדים שאינם משלמים דמי חבר.<sup>42</sup> ארגוני עובדים מסכימים שהנהלה תשלם שכר נמוך יותר לעובדים בתמורה לכפיית תשלום דמי חברות, וגורמים בכך פגיעה כפולה לעובדים: גם שכר נמוך יותר וגם תשלום כפוי של דמי חבר.<sup>43</sup> במקרים אחרים, האיגוד מוותר על העלאות שכר לעובדים שאותם הוא מייצג, בתמורה להגדלת מספר החברים בו על ידי איגוד חברים נוספים תחת אותה חברה.<sup>44</sup>

כמו פוליטיקאים, נציגי ארגוני עובדים רוצים להיבחר ועל כן פועלים לקדם את האינטרס של העובדים שבחרו בהם – גם כאשר הדבר נוגד את האינטרסים של העובדים בכללותם. במקומות רבים בישראל מקובל 'נוהג דור ב' – שיטה המייסדת רבדים שונים של שכר ותנאים לעובדים: עובדי דור א הם העובדים הוותיקים – אלה המצביעים לראש הוועד ועל כן יש לו אינטרס להיטיב עמם וזוכים להסכם שכר

המבטיח להם שכר ותנאים משופרים; לעומתם, עובדי דור ב, שכרגע אינם מצביעים לוועד (כיוון שהם עובדים חדשים או שכלל לא נשכרו עדיין), זוכים לתנאים נחותים. גם עובדי קבלן הם במידה רבה תוצר של ארגוני העובדים החזקים: כיוון שאין למדינה אפשרות לגמישות ניהולית, היא פנתה להעסקת עובדים באמצעות חברות קבלן (וההערכות הן שכיום ישנם 200–400 אלף עובדי קבלן בשירות הציבורי).<sup>45</sup> ההטבות הגבוהות שלהן זוכים עובדי המגזר הציבורי באו על חשבון השכר וההטבות של עובדים אחרים – לרוב, עובדים חלשים יותר.<sup>46</sup>

צורת העסקת המורים בישראל ממחישה גם היא נקודה זו. שכרם הממוצע של מורים בישראל אינו נמוך כלל: לפי סקירה של הכלכלן הראשי במשרד האוצר שפורסמה לאחרונה, שכרם הממוצע של מורים בחטיבה העליונה עומד על כ-13,000 שקלים בחודש, ובעשירון העליון עומד על כ-21,500 שקלים לחודש. מדובר בעלייה דרמטית של כ-50% בשכר המורים בעשור האחרון, מאז כניסתם לתוקף של הסכמי השכר 'אופק חדש' ו'עזו לתמורה'. אלא שלמרות העלייה הניכרת בשכר המורים, מתברר שרובה הגדול הגיע למורים המבוגרים ואילו המורים המתחילים נותרו עם שכר התחלתי נמוך של כ-6,400 שקלים; ומן הבחינה של שכר לשעה, שכרם של המורים הצעירים אף ירד.<sup>47</sup> נתונים אלה הם תוצאה ישירה ממדיניותו של ארגוני המורים שנאבק לשמר את מרכיב הוותק כמנגנון העיקרי להעלאת שכר למורים – מנגנון המתגמל בעיקר את המורים הוותיקים, שהם רוב החברים בארגוני המורים, על פני המורים המתחילים העוזבים את המקצוע באחוזים ניכרים ועל כן אינם חברים ש'שווה' לארגוני המורים להשקיע בהם.

## 1. כיצד מתקנים?

עצם קיומם של ארגוני עובדים אינו מוטל בספק ואינו נתון כאן לערעור; חופש ההתאגדות הוא זכות יסודית בדמוקרטיה – שאינה יכולה להתקיים מבלעדי זכות זו. עם זאת, הטענה כי אין למנוע מאיש להקים התאגדות מסוימת או להצטרף להתאגדות אחרת אינה זהה לטענה כי יש להעניק פריבילגיות והגנות מיוחדות להתאגדויות מסוימות. ארגוני העובדים בישראל, במיוחד במגזר הציבורי, זוכים להגנות מקיפות הרבה מעבר לזכות להתאגד כשלעצמה: הם מקבלים כוח כפייה והעדפה חוקית, כמו גם הגנות מיוחדות מבתי הדין לעבודה.

כלל זאת אין הצדקה: עובדי המגזר הציבורי בישראל אינם 'עובדים חלשים' וחשוב מכך – המעסיק שלהם אינו בעל הון נצלן ורודף רווח. כוח המיקוח הגדול של עובדי המגזר הציבורי, נוסף על הפריבילגיות שמקבלים ארגוני העובדים שלהם מתוקף חוק ופסיקה, הביאו לעובדי המגזר הציבורי שכר, תנאי עבודה וביטחון תעסוקתי גדולים בהרבה מאלה של מקביליהם במגזר הפרטי.

יתרה מכך: ארגוני עובדים במגזר הציבורי מטילים עלויות כבדות על הציבור הישראלי, ואלו באות לידי ביטוי במגזר ציבורי מנופח ויקר, איכות שירות ממשלתית ירודה ויוקר מחייה גבוה. הציבור אינו נהנה מתועלת כלשהי בתמורה לעלויות אלו; היחידים הנהנים מהן הם עובדי המגזר הציבורי, והם לבדם. אין שום ראייה כי ארגוני עובדים במגזר הציבורי מגדילים את הרווחה החברתית בצורה כלשהי המצדיקה את הפריבילגיות הרחבות שהם זוכים להן. אדרבה, יש להניח כי הרווחה הציבורית הייתה גדלה אילו המגזר הציבורי היה מעסיק אך ורק את העובדים הדרושים לו, בשכר המתאים להם (שבמקרים מסוימים היה גבוה יותר מזה הקיים היום, ובמקרים אחרים נמוך יותר).

גם מבלי לבטל כליל את המשא ומתן הקיבוצי, המדינה יכולה להגביל אותו וצריכה לעשות זאת. הרחבת מדיניות של חוזים אישיים עם עובדי המדינה ועידודה; פיצול יחידות המיקוח שאיתן דנים על הסכם קיבוצי (כך שהסכם מקיף קבוצה קטנה יותר של עובדים, ויכול להעריך בצורה טובה יותר את התרומה שלהם); ביטול הגבייה הכפויה של דמי טיפול ארגוני מעובדים שאינם מעוניינים בחברות בארגון עובדים; הכנסת אפשרות לביטול יציגות של ועד עובדים; הגבלת הנושאים הנידונים בהסכם קיבוצי והעילות לפתיחת סכסוכי עבודה; ביטול האפשרות לשבות שביתות הזדהות, שביתות פוליטיות ומעין-פוליטיות, וגם לא שביתת כללית – אלה הם חלק מהצעדים הדרושים להבראת מערכת העבודה בישראל.

נוכח ההבנה כי במגזר הציבורי כוחם של העובדים אינו דל כלל וכלל אל מול מעסיקהם, יש מקום לשקול הקמת מנגנונים חלופיים לפתרון סכסוכי עבודה. עובדים מיומנים, משכילים ומנוסים בשירות מונופוליסטי ממילא לא פשוט להחליף, כך שזכות שביתה גורפת היא תרופה שאין בה צורך. בין התרופות האחרות שניתן לשקול ישנן כמה אופציות שנוסו כבר במדינות אחרות והצליחו: חובת בורות טרם יציאה לשביתה; איסור על שביתה כל עוד קיים הסכם קיבוצי בתוקף ('שקט תעשייתי'); והגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים. המדינה יכולה לאסור בחוק שביתה בשירותים מסוימים (או להגביל אותה), כפי שהיא אכן עושה בשירותי הביטחון. במקומות רבים בעולם מקובלת הגבלה של זכות השביתה בשירותים המוגדרים חיוניים כמו בריאות, שירותי חשמל, אספקת מים, ביטחון ועוד. בשירותים אלה החוק מחייב שירות מינימלי שחייב להינתן גם בזמן שביתה.

הגדלת הגמישות הניהולית ככלל היא הכרחית ובמגזר הציבורי היא קריטית, כיוון שממילא המגזר הציבורי הוא ארגון ענק ומסורבל שקשה מאוד להזיזו. שיטות ניהול המאפשרות גמישות בפיטורי עובדים וניודם, גם במגזר הציבורי, מצויות בכמה מקומות בעולם. הידועה ביותר היא מדיניות ה-flexsecurity המקובלת בדנמרק ובמדיניות הסקנדינביות; במסגרת מודל זה משולבים גמישות ניהולית יחד עם ביטחון תעסוקתי. במודל הקיים כיום בישראל ארגוני העובדים אינם מגינים על

עובדים אינדיבידואלים אלא על מקומות עבודה ספציפיים. לכן הם מתנגדים לכל סוג של פיטורים, התייעלות או שינוי ייעוד של עובד, גם אם אלה נדרשים נוכח שינויים במציאות. במודל הנורדי שוק העבודה הוא תחרותי ופיטורין הם דבר שכיח שאינו נתפס כקטסטרופה שיש לעצור בכל מחיר. תחת ההגנה על מקומות העבודה, מציעים ארגוני העובדים רשת ביטחון לעובדים עצמם – בדמות דמי אבטלה, הכשרה תעסוקתית שתתאים את כישוריהם לדרישות השוק, והשמה במקומות עבודה חדשים ומשופרים.

מצב העניינים הנוכחי דורש תיקון יסודי, באופן שיטה את המוטטלת חזרה לצידו של האינטרס הציבורי. התוויית תוכנית פעולה לשינויים הנדרשים רחבה מהיקפו של מאמר זה, אך אפילו יישום של כמה מהצעדים שמנינו יכול ליצור שינוי גדול. זו אינה משימה קלה: היא דורשת אומץ פוליטי ומנהיגות נחושה, וגם דעת קהל אוהדת שתאפשר את השינויים הללו; אולם זוהי בהחלט משימה אפשרית.

שינויים בסדר גודל כזה נעשו במקומות אחרים בעולם למרות התנגדות עזה – בין השאר משום שהם הכרחיים. בסופו של דבר, הם ייעשו גם אצלנו.

1. אמיר פדר ואחרים, ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה, ירושלים: פורום קהלת למחקרי מדיניות, 2016. זמין במרשתת.
2. על פי נתוני בנק ישראל בשנת 2017, 1.36 מיליון ישראלים מועסקים בשירותים הציבוריים, לעומת 2.4 מיליון המועסקים במגזר העסקי, שהם 35.5% מכלל המועסקים. ראו הטבלה "סך כל המועסקים בשירותים הציבוריים ובמגזר העסקי, 1969 עד 2017", באתר בנק ישראל.
3. הדוח השנתי של הממונה על השכר, 2016 (זמין באתר משרד האוצר). יש לציין כי החישוב נעשה בניכוי הוצאה על החזר חובות.
4. *Industrial Relations in Europe 2012*, European Commission, 2012. זמין במרשתת.
5. Daniel Dislavo, *Government against Itself: Public Union Power and Its Consequences*, Oxford University Press, 2015.
6. שם.
7. Franklin D. Roosevelt, Letter on the Resolution of Federation of Federal Employees Against Strikes in Federal Service, 16.8.1937. המכתב תורגם על ידי זמין לעין באתר *The American Presidency Project*.
8. Dislavo, *Government against Itself*.
9. שם.
10. שם.
11. *Industrial Relations in Europe 2012*.
12. אהרן ברק וטנה שפיץ (עורכים), ספר אורי ידן: האיש ופועלו, תל-אביב: בורסי, תש"ן, עמ' 61.
13. טניה גלו ואחרים, הסקר החברתי 2011–2012, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014, עמ' 3. זמין במרשתת.
14. במסגרת פילוח נתוני הסקר החברתי 2011–2012, לא הבחינה הלמ"ס בין עובדים במגזר הפרטי לבין עובדים במגזר הציבורי. סביר להניח כי אם אכן היה נעשה פילוח כזה, אחוזי ההתאגדות במגזר הציבורי היו גבוהים בצורה משמעותית. עם זאת, כיוון שמרבית העוסקים בענפים אלה הם אכן עובדי המגזר הציבורי קראתי להם (וכמוני נהג בנק ישראל, ראו להלן הערה 17) "הענפים הציבוריים". ניתן אפוא ללמוד מנתוני הלמ"ס על ההבדלים באחוזי ההתאגדות במגזר הציבורי לעומת המגזר הפרטי, גם אם לא בצורה מדויקת לחלוטין.
15. גלו, הסקר החברתי 2011–2012.
16. כפי שעולה מסקירתו של בנק ישראל, התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012. זמין במרשתת.
17. רות בן-ישראל, דיני עבודה, א-ד, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, תשס"ב, א, עמ' 33.
18. שם.

19. שם, עמ' 35.
20. באופן פרדוקסלי, ההגנות המיוחדות שמקבל ארגון העובדים פוגעות לעיתים בעובדים עצמם. כשארגון העובדים נושא ונותן בשמם של כל העובדים וחותר על הסכם קיבוצי בשם כולם, עובדים מסוימים שכוח המיקוח האישי שלהם גדול יותר (והיו עשויים לזכות בשכר גבוה יותר מזה שמבטיח להם ההסכם הקיבוצי) – נפגעים. כמו כן, העובדה שארגון העובדים יכול לכפות על כל העובדים – גם אלה שאינם חברים בו – תשלום דמי טיפול חודשיים היא פגיעה ודאית בעובדים. נוסף על כך, כשארגון העובדים פועל לקדם מטרות פוליטיות, לפנינו פגיעה ממשית בעובדים שכספם משמש לקידום מטרות פוליטיות שהם אינם מזוהים איתן בהכרח.
21. בג"ץ 7029/95, הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' עמית – הסתדרות עובדים מכבי, 27.2.1997.
22. מרביתם של ארגוני העובדים בישראל, ובמיוחד ארגוני העובדים הגדולים והותיקים המייצגים בחד כ-95% מהעובדים המאורגנים בישראל, מוגדרים כ"אגודות עות'מאניות", ואינם נדרשים לכללי שקיפות וניהול תקין הקיימים לעמותות או תאגידים. להרחבה ניתן לראות את מאמרו של נילי אבן-חן ומיקה שינק קרטן, "המגזר השלישי: פגעי האגודות העות'מאניות", השילוח 10, תמוז תשע"ה / יוני 2018, עמ' 87-108.
23. תני גולדשטיין, "נזקי השביתה בנמלים: 60 מיליון שקל ליום", ynet, 3.1.2011.
24. נעמי צורף, "מחאת הכבאים: האם אירועי סוף הקיץ ומשחקי הכדורגל בסכנת ביטול?", כלכליסט, 27.8.2018.
25. עיריית אבישר, "עובדי בנק אגוד: מוכנים לווייתורים כואבים ולשינויי שכר", גלובס, 21.6.2018.
26. השאלה אם מטרות אלו הן מנוגדות בהכרח היא שאלה ראיה, אך היא אינה מרכז של מאמר זה. בקצרה נציין כי האינטרסים של העובדים וההנהלה משותפים יותר מאשר מנוגדים – במיוחד במערכות שיש בהן שיתוף ברווחים או שניתנים בהן בonusים לעובדים על תפוקה.
27. עס"ק 18983-09'14, הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל.
28. מייקי פלד, "30 אלף שקל על הטמעת מערכת מחשב – לכל עובד בטאבו", כלכליסט, 16.6.2014.
29. אביטל להב, "בגלל השיפוצים: עובדי בנק ישראל יקבלו מענק של כ-9 מיליון שקל", ynet, 10.6.2015.
30. אמיתי גזית, "ועד עובדי רשות מקרקעי ישראל מטרפד מהלכי התייעלות", כלכליסט, 15.6.2015.
31. בנק ישראל, התאגדות עובדים במשק הישראלי.
32. שם, עמ' 49.
33. ספיר פרץ, "יו"ד ועד עובדי רש"ת: דורשים 4% העלאת שכר. מגיע לנו", גלובס, 16.6.2015.
34. הדוח השנתי של הממונה על השכר: 2016.
35. John DiNardo and David S. Lee, "Economic impacts of unionization on private sector employers: 1984-2001", *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2004), p. 1431.
36. פדר, ארגוני עובדים.
37. מדובר בהיעדרויות חוקיות לגמרי, כיוון ששלל החוקים וההסכמים הקיבוציים מעניקים לעובדים כ-100 ימי זכאות בשנה, מלבד חגים, ימי שבתון, חופשת לידה וימי מילואים. ראו מסמך מדיניות בנושא היעדרות עובדים, ירושלים: נציבות שירות המדינה, נובמבר 2015. זמין במרשתת.
38. דו"ח מבקר המדינה א66, לשנת 2015. זמין במרשתת.
39. אורה קורן, "תשכחו מהפרטה והכירו את דו"ח הבטלה הפנימי", *The Marker*, 5.3.2014.
40. לפירוט והרחבה ראו מסמך מדיניות בנושא היעדרות עובדים, ירושלים: נציבות שירות המדינה, נובמבר 2015. זמין במרשתת.
41. נתוני 2017. זמין במרשתת.
42. James Sherk, "Unelected Unions: Why Workers Should Be Allowed to Choose Their Representatives", *BACKGROUNDER*, 2721 (Aug. 2012). זמין במרשתת.
43. שם. מובאות שם כמה דוגמאות לעניין זה.
44. שם.
45. פדר, ארגוני עובדים.
46. שם.
47. סקירה כלכלית שבועית: 20 באוגוסט 2017, אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, עמ' 6-12. זמין במרשתת.

