

האוניברסיטה הפתוחה  
המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת  
התכנית ללימודי דמוקרטיה

## "בחזרה לעתיד":

דפוסים המשכיות ושינוי במעבר של בריטניה למשטר ניאוליברלי

עבודת גמר לקבלת

תואר מוסמך

תמי אורן

העבודה נכתבה בהנחיית:

ד"ר זאב רוזנהק

ד"ר גל לוי

אפריל 2009

Open University

Faculty of Sociology, Political Science and Communication

M.A. Program in Democracy Studies

"Back to the Future":

Continuity and change in Britain's Transition to Neo-liberal Regime

Thesis Submitted for the Degree of Masters of Arts

By

Tami Oren

Supervised by

Dr. Zeev Rosenhek

Dr. Gal Levy

April 2009

## **Back to the future: Patterns of continuity and change in Britain's transition to a neo-liberal regime**

### *Abstract*

During the 1980's Britain's industrial relations institutions underwent a transformation, which had a profound influence on the social-economic relations. This transformation is in fact an integral stage of Britain's transition from a Keynesian regime to a neo-liberal regime, beginning with Margaret Thatcher's accession in 1979. At the same time, it also was an exception in this transition: even though Thatcher's government was declaredly committed to extensive and wide-ranging institutional change, in practice, during her tenure institutional change processes were, for the most part, moderate, slow and minor. This significant difference between the rapid transformation of industrial relations institutions and the dimensions of change of other institutions during the same period had shaped the unique mode of Britain's neo-liberal regime.

Understanding the causes of the disparity in the timing, the extent and the scale of change of different institutions and explaining the emergence of a specific type of neo-liberal regime were the main tasks of this thesis. The transformation of Britain's industrial relations institutions was chosen as a case study for two reasons: First, this is a clear case of transformational discrepancy which is manifested in a significant variant in the institutions' dimensions of change. Therefore, it allowed me to isolate and analyze the causes of this variance and its influence on the patterns of the transition to neo-liberal regime. Second, identifying these factors can be used to shed light on other cases wherein the extent of this phenomenon is less salient and identify the underlying causes.

Institutional studies dealing with the transformation of advanced liberal democracies to neo-liberal regimes tend to ignore the discrepancies in the scope of change of different institutions within a particular regime. Rather, these studies emphasize processes of globalization as the main driving force behind institutional transformation. This emphasis leads researchers to concentrate on analyzing the mechanisms and the processes of the institutional change itself whilst disconnecting them from their deep causes. Therefore, these studies end with a somewhat technical explanation of the

transition and a partial perception of the emergence of a unique type of neo-liberal regime.

In order to overcome this shortcoming, this thesis had suggested a different point of departure: First, I assumed that institutional change is, in its essence, a political process, motivated by the political discourse and aims at altering the social-economic relations. Second, understanding institutional change means clarifying the power structure which motivates this political process and analyzing both its discursive and material dimensions.

The theoretical framework that was built for this type of analysis used two theoretical approaches as its foundation: Colin Hay's constructivist-institutional approach was used for analyzing the interaction between discursive processes, material interests and institutional processes of change. Drawing on Foucauldian interpretation, I had conceptualized the discursive processes as "problematization" (i.e. the process of creating a problem out of something) which is strongly connected to governing practices.

The case study analysis revealed that throughout the years of the Keynesian regime, industrial relations institutions have been the locus of an ongoing political struggle, led by dominant interests, with the intention of altering the existing balance of power as well as the established patterns of resource distribution secured by them. Using their influence on the political discourse, these dominant interests fashioned a problematization process that changed the industrial relations institutions deeply. As a result of this process, the workers' political power was eroded and different practices institutionalized, allowing for the re-regulation of industrial relations even prior to the transition to neo-liberal regime. Under these circumstances, the transformation of the industrial relations institutions was more extensive and more rapid than that of other institutions which did not undergo similar processes.

Advancing this argument one step further, I claimed that the transition between the regimes is by no means a break with the past: The new regime is a direct outcome of the discursive processes that took place in its predecessor. In other words, problematization processes, altering social-economic relations and institutionalizing

new practices, shaped the disparity in the timing, the extent and the scale of change of different institutions that was revealed in the British transition.

This continuity was used as a foundation for a broader conclusion: Political-discursive processes which take place at any advanced liberal democracy, the institutional changes and the alternation of social-economic relations they enforce, shapes the patterns of the transition to neo-liberal regime. More specifically, these early processes determine which actors will participate in shaping the transition, which type of neo-liberal regime will emerge and whose interests it will support.

Therefore, relying on globalization as a main explanatory variable provides us with a partial perception of the transition to neo-liberal regime. While external pressures might dictate a regime shift, the nature of this shift and its consequences will be dictated by local political processes. Institutions stability during the transition is a direct outcome of the specific power structure and its influence on government's political choices. Therefore, in order to understand the emergence of a specific mode of neo-liberal regime we should analyze institutional changes as political processes and reveal the factors which shaped the political choices that initiated them.

## תוכן העניינים

1	מבוא
	פרק א': מסגרת תיאורטית
6	שינוי מוסדי אבולוציוני
13	הקשר בין שינוי מוסדי אבולוציוני לטרנספורמציה מוסדית
16	הפוליטיקה של המעבר למשטר ניאו-ליברלי
19	פוליטיקה של דה-פוליטיזציה
	פרק ב': מיסוד אמצעים בלתי ישירים להכפפת יחסי העבודה
22	מוסדות יחסי העבודה בבריטניה- נקודת מוצא
27	שיח הדעיכה והפרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה
31	מחקר יחסי העבודה- הקשר בין ידע לפרקטיקות של משילות
36	האפקטים המוסדיים של השיח: תהליך שינוי אבולוציוני
37	מדיניות השכר
41	מדיניות התכנון
45	Rule-Based De-politicization בסגנון הלייבור
50	כרוניקה של אינדיבידואליזציה: חקיקה ביחסי עבודה
	פרק ג': הכפפה ישירה של מוסדות יחסי העבודה
56	רק הלייבור יכול (1)
59	וועדת דונובן 1965-1968
69	תגובת ממשלת הלייבור להמלצות וועדת דונובן
73	הממשלה שהקדימה את זמנה
79	פניית פרסה וכשלון אסטרטגי
83	רק הלייבור יכול (2): מבוא לניאו-ליברליזם

פרק ד': המעבר ממשטר קיינסיאני למשטר ניאו-ליברלי

91	צמיחת הפרדיגמה הניאו-ליברלית
99	חוסר האחידות של מימדי הטרנספורמציה המוסדית
110	סיכום
116	ביבליוגרפיה
121	נספח
	ממשלות וראשי-ממשלה בבריטניה 1957-1990 : חקיקה ביחסי עבודה : מוסדות יחסי העבודה בבריטניה

במהלך שנות ה-80 של המאה הקודמת עברו מוסדות יחסי העבודה בבריטניה טרנספורמציה שהשפיעה על היחסים החברתיים-כלכליים במדינה באופן עמוק. במהלכה, האיגודים המקצועיים מאבדים את כוחם הפוליטי ואת השפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות, מספר חבריהם יורד באופן דרמטי, חלקים נרחבים של שוק העבודה מופרטים ודפוסי המיקוח הקולקטיבי שאפיינו את משטר יחסי העבודה בבריטניה מוחלפים בחוזי עבודה אישיים ובחקיקה שיוצרים דפוס חדש, ושונה באופן מהותי, של יחסי עובד-מעביד (Howell 2005,132; Marsh 1992,26-27,110; Metcalf 1989,23).

הטרנספורמציה של מוסדות יחסי העבודה מהווה חלק אינטגרלי מהמעבר של בריטניה ממשטר קיינסיאני<sup>1</sup> למשטר ניאו ליברלי שהחל עם עלייתה של מרגרט תאצ'ר (Margaret Thatcher) לשלטון ב-1979. אולם, היא בו בזמן יוצאת דופן בתוכו: למרות המחויבות האידיאולוגית המוצהרת של תאצ'ר לטרנספורמציה מוסדית רחבה הכוללת תחומי מדיניות שונים, הרי שבפועל, לאורך שנות שלטונה תהליכי השינוי המוסדי ברובם מתונים, איטיים ומינוריים (Hay 1999,326; Pierson 1994,1; Marsh and Kerr 1999,171). על הרקע הזה, השינוי המהיר, העמוק והמקיף שעברו מוסדות יחסי העבודה והפער בין מימדיו לבין מימדי השינוי של מוסדות אחרים בתקופה המקבילה אינו ברור.

בחינת מוסדות יחסי העבודה בתקופה שקדמה למעבר מעלה סימני שאלה נוספים סביב הפער במימדי הטרנספורמציה של המוסדות השונים: כבר בסוף שנות ה-50, שיח אקדמי שחוזר בהדרגה למרחב הפוליטי, מצביע על הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים כגורם עיקרי לדעיכה כלכלית יחסית שממנה סובלת בריטניה (Tomlinson 1996,73). מהשלב הזה, "בעיית האיגודים" הופכת בהדרגה לנושא המרכזי שעל סדר היום הפוליטי. כשלונן של רפורמות ממשלתיות שונות לפתור בעיה זו מחזקת את ההנחה בדבר כוחם הפוליטי המופרז, וכהמשך לכך, הגבלתו הופכת ל"טוב ציבורי" כשהאיגודים נתפסים על ידי חלקים הולכים וגדלים של הציבור כגורם העיקרי לבעיות הכלכליות. התהליך מגיע לשיאו בחורף 1978-1979, חודשים ספורים לפני שתאצ'ר עולה לשלטון, כשהשיח הציבורי מגדיר את האיגודים כמי שמחזיקים את

---

<sup>1</sup> הגדרת המשטר הבריטי כ"משטר קיינסיאני" מבוססת על ההתייחסות המקובלת למשטר זה בספרות המחקרית (ראו בין היתר Streeck and Thelen 2005; Crouch 2005; Hay 2001; Schmidt 2001; Hall 1993;1992) ולא על המודל התיאורטי-כלכלי של ג'ון מיינרד קיינס (John Maynard Keynes).



המדינה כבת ערובה ומביאים את המדינה למצב שבו לממשלות אין יכולת משילות (Coates 1989,75; Marsh 1992,9).

למרות זאת, עם עלייתה של תאצ'ר לשלטון, היא מחוללת טרנספורמציה במוסדות יחסי העבודה מבלי שתתעורר אופוזיציה פוליטית משמעותית מצד האיגודים המקצועיים למדיניותה, ומצליחה לעקר את כוחם הפוליטי של העובדים ולהוציא אותם ממשוואת יחסי הכוח החברתיים. מכאן, השאלה סביב הפער במימדי הטרנספורמציה השונים מתחדדת: מדוע דווקא המוסדות שהוגדרו כאלה שמרכזים עוצמה פוליטית רבה עוברים ראשונים טרנספורמציה שמימדיה עמוקים יותר מאלה של מוסדות אחרים, וכיצד כוחות חברתיים שהוגדרו כבעלי כוח פוליטי מופרז לא יוצרים אופוזיציה פוליטית לתהליכים אלה.

ספרות מוסדית ענפה חוקרת את תהליכי השינוי שעוברות כלכלות פוליטיות ומציעה הסברים שונים אשר תרמו רבות להבנת המעברים למשטר הניאו-ליברלי. למרות השוני בין הגישות ניתן לזהות בתוכה שני כיוונים מחקרניים עיקריים:

(1) מחקר השוואתי: מחקרים אלה משווים את תהליכי המעבר של משטרים שונים או של מוסדות מסויימים בתוכם ומזהים את התפקיד המתווך שממלאים מוסדות בתהליכי גלובליזציה. המחקרים מתמקדים באינטראקציה בין מוסדות מקומיים לבין לחצים חיצוניים ומבהירים את הדפוסים הייחודיים של דיאלקטיקה בין שינוי והמשכיות שמייצרים המוסדות בכל משטר כגורם למימדי השינוי שהוא עובר כתגובה ללחצים גלובליים (Hall and Soskice 2001; Fourcade-Gourinchas and Babb 2001).

(2) מעקב אחר תהליך שינוי: מחקרים מסוג זה עוקבים אחר תהליך השינוי של מוסד מסויימים ומתמקדים בזיהוי המנגנונים הפנימיים והמאפיינים המוסדיים אשר מעצבים את הדינמיקה בין המשכיות לשינוי המתווה את נתיב הטרנספורמציה שלו כתגובה לשינויים מבניים (Pierson 1994;2004; Streeck and Thelen 2005; Crouch 2005).

בסיכומו של דבר, שני כיוונים מחקרניים אלה מדגישים שינויים מבניים שמחוללים תהליכי גלובליזציה כמינע עיקרי לטרנספורמציה מוסדית, ומתמקדים בהבהרת השונות בין דפוסי הטרנספורמציה שעוברים משטרים שונים או מוסדות מסויימים הנתונים ללחצים חיצוניים דומים. ההתמקדות בהשפעת הלחצים הגלובליים, הפועלים על כל המוסדות בתוך משטר מסויימים באופן דומה, לא מאפשרת לזהות את הגורמים לפער בתזמון, בהדרגתיות, בהיקף ובטווח של השינוי בין מוסדותיו. באותה מידה, ההתמקדות בתקופת

המעבר עצמו מנתקת אותו מתהליכים קודמים ומתעלמת מהשפעתם האפשרית על השינוי המוסדי. מכיוון שכך מתקבל הסבר חלקי בלבד של המעבר למשטר ניאוליברלי. כדי להשלים את התמונה, יש לבחון את הלחצים הפנימיים שיצרו התהליכים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים שהתרחשו במשטר בתקופה שקדמה למעבר על המוסדות. בתוך כך יש לזהות את הגורמים שעיצבו את מידת יציבותם של המוסדות השונים לפני המעבר ואת עמידותם ללחצים חיצוניים במהלכו והשפיעו על דפוסי המעבר ועל צמיחת טיפוס מסוים של משטר ניאו-ליברלי.

מטרת העבודה היא לבחון את הטראנספורמציה של מוסדות יחסי העבודה בבריטניה, על מנת להבהיר באמצעותה את התופעה הרחבה יותר של חוסר האחידות במימדי הטראנספורמציה של המוסדות השונים ואת צמיחתו של דפוס המשטר הניאוליברלי הייחודי לבריטניה. לשם כך, על רקע הלחצים החיצוניים הדומים שפעלו על המוסדות, אבחן את מכלול התנאים הפנימיים שהשפיעו על מוסדות יחסי העבודה בתקופה שקדמה למעבר ואת האינטראקציה בינם לבין ההקשר הרחב שבתוכו היו נתונים. בחינת התהליכים האלה תבהיר מדוע דווקא מוסדות יחסי העבודה עברו שינוי מהיר ועמוק ביחס למוסדות אחרים ותסייע להבנת הגורמים שעיצבו את דפוסי המעבר הייחודיים של בריטניה למשטר ניאוליברלי.

העבודה תטען כי מוסדות יחסי העבודה היוו מוקד למאבק פוליטי מתמשך שניהלו אינטרסים דומיננטיים במטרה לשנות את יחסי הכוח החברתיים ואת דפוסי חלוקת המשאבים שעיצבו מוסדות אלה. למטרה זו, עיצבו אותם אינטרסים דומיננטיים שיח פוליטי שהגדיר את מוסדות יחסי העבודה כגורם העיקרי לבעיות הכלכליות שמהן סבלה בריטניה והניע תהליך דיאלקטי שהוביל לשינוי אבולוציוני של מוסדות אלה. כתוצאה מתהליך זה עוקר כוחם הפוליטי של העובדים והתמסדו פרקטיקות שאיפשרו את הרגולציה מחדש של יחסי העבודה עוד לפני המעבר למשטר ניאו-ליברלי. מכיוון שכך, הטראנספורמציה שלהם היתה מהירה ונרחבת יותר מזו של מוסדות שלא עברו תהליכים דומים.

ביסוד הטענות האלה עומדת התפיסה כי תהליכים פוליטיים, ובכלל זה תהליכי שינוי מוסדי, מתווכים על ידי שיח פוליטי ותהליכים דיסקורסיביים שמונעים על ידי אינטרסים חברתיים חזקים. ניתוח האינטראקציה בין שיח פוליטי, אינטרסים חומריים ומוסדות כמניע לתהליכי שינוי מוסדי יעמוד בלב הדיון התיאורטי של עבודה זו. לשם כך תישען העבודה על שני עוגנים תיאורטיים: לשם בחינת האינטראקציה בין שיח פוליטי, אינטרסים חומריים ותהליכי שינוי מוסדי, אשתמש בגישה המוסדית-קונסטרוקטיביסטית של Colin Hay

אשר מייחסת חשיבות לתנאים מבניים כגורמים לשינוי מוסדי, אך במקביל, מדגישה את תפקידם הטרנספורמטיבי של השיח הפוליטי ושל הבנית האינטרסים באמצעותו. על מנת לנתח את השיח הפוליטי אתבסס על הפרשנות של פוקו (Foucault) למושג "פרובלמטיזציה" (תהליך של "הפיכה לבעיה") והקשר ההדוק שביסס בינו לבין פרקטיקות של משילות. "פרובלמטיזציה" תומשג כתהליך דינמי, שמעצב תהליכי שינוי מוסדי ובו בזמן גם מושפע מהם.

מבחינה תיאורטית תציע העבודה מסגרת לניתוח של תהליך שינוי מוסדי אבולוציוני ושל הקשר בין תהליכי שינוי אבולוציוניים שהתרחשו במשטר הקיינסיאני לבין הטרנספורמציה שלו למשטר ניאוליברלי. מבחינה אמפירית אתמקד בבחינת תהליכי השינוי שעברו מוסדות יחסי העבודה בבריטניה. תחילתם, בצמיחתו של שיח פוליטי אשר הגדיר את מוסדות יחסי העבודה כגורם עיקרי לבעיות הכלכליות בסוף שנות ה-50 של המאה הקודמת, וסיומם, עם השלמת הטרנספורמציה שלהם בסוף שנות ה-80 של אותה מאה. כמקרה מבחן, זהו מקרה ברור של חוסר אחידות בטרנספורמציה המתבטא בשונות מובהקת בין מימדי השינוי של המוסדות. מכיוון שכך, ניתן לבודד ולבחון את הגורמים לשונות הזו ולהסביר באמצעותם הן את המעבר הייחודי של מוסדות יחסי העבודה והן את דפוסי הטרנספורמציה של המשטר כולו. הבהרתם, תוכל להאיר גם מקרים אחרים שבהם מימדי התופעה פחות בולטים ולזהות את הגורמים העומדים מאחוריהם.

חלקה הראשון של העבודה יציע מסגרת תיאורטית לניתוח תהליך שינוי מוסדי אבולוציוני ולהמשגתם כתהליך פרובלמטיזציה. לאחר מכן, יעוגן הקשר התיאורטי בין תהליך מסוג זה לבין המעבר למשטר ניאוליברלי. התיאורטיזציה של הקשר הזה תשמש בסיס להסבר תיאורטי של חוסר אחידות בטרנספורמציה מוסדית כדוגמת זה שנגלה במעבר של בריטניה למשטר ניאוליברלי.

הפרק השני ינתח את תהליך השינוי של השיח הפוליטי בבריטניה שהחל בסוף שנות ה-50 של המאה הקודמת ואת השלכותיו על מוסדות יחסי העבודה. בחלקו הראשון יובהרו יחסי הכוח הפנימיים למוסדות יחסי העבודה ויחסי הכוח בינם לבין ההקשר המוסדי הרחב שבתוכו היו נתונים לפני שהחל תהליך שינוי זה. בתוך כך, תובהרנה הסתירות האינהרנטיות למשטר הקיינסיאני ופרשנותן על ידי השיח הפוליטי כנקודת מוצא לתהליך פרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה. בחלקו השני תנתח העבודה את השלבים הראשונים של תהליך הפרובלמטיזציה ותתמקד בתקופה שבין 1957-1965 אשר מתאפיינת בהפעלת

אמצעים בלתי ישירים לשינוי מוסדות יחסי העבודה. תהליכי שינוי מוסדי אלה יוסברו כהליך דיאלקטי שתוצאתו המרכזית היא שינוי מאזן יחסי הכוח החברתיים וצמצום הכוח הפוליטי של העובדים.

הפרק השלישי של העבודה יתמקד בשנים שבין 1965-1978 שיאופיינו כתקופה שבה הוכפפו יחסי העבודה לאינטרסים דומיננטיים באמצעים מוסדיים ישירים, תחילה דרך רגולציה אדמיניסטרטיבית ולאחר מכן דרך חקיקה. תהליך הפרובלמטיזציה, הפרקטיקות השלובות בו והשינוי במאזן יחסי הכוח החברתיים שנבע מהם יוסברו כגורמים שאיפשרו את השימוש באמצעים אלה והם בתורם, כמה שהוביל לעיקור הכוח הפוליטי של העובדים עוד לפני המעבר למשטר הניאו-ליברלי.

בחלקה הרביעי תנתח העבודה את מוסדות יחסי העבודה ערב עלייתה של תאצ'ר לשלטון. כהמשך לכך, יוסברו תהליכי השינוי שהובילה ממשלתה כתוצאה וכהשלמה של תהליכים קודמים. לאחר מכן, ישמש הניתוח כבסיס להבהרת הפער בין מימדי השינוי של מוסדות יחסי העבודה לבין מימדי השינוי של מוסדות אחרים בתקופה זו. הדיון המסכם יתמקד בהשלכות שנובעות ממקרה המבחן לגבי התופעה הרחבה יותר של חוסר אחידות בטרנספורמציה מוסדית בעת המעבר למשטר ניאו-ליברלי וידגיש שתי מסקנות עיקריות:

1. האופן שבו הגדיר השיח הפוליטי את הבעיות הכלכליות-חברתיות, המוסדות שהגדיר כמקור הבעיה וכיעד לשינוי והפרקטיקות השלובות בו, יצרו את הפער בין מימדי השינוי של המוסדות השונים והניחו את היסודות להופעת טיפוס מסויים של משטר ניאו-ליברלי.

2. הפוליטיקה של השינוי המוסדי במשטר הקיינסיאני עיצבה מחדש את יחסי הכוח החברתיים וכהמשך לכך גם את הפוליטיקה של המעבר למשטר הניאו-ליברלי. מכיון שכך, גם אם תהליכי גלובליזציה והשינויים המבניים שהם מחוללים עשויים להכתיב את שינוי המשטר, טבע השינוי ודפוס המשטר הספציפי שיצמח יוכתבו על ידי התהליכים הפוליטיים הפנימיים למשטר וישקפו את מאזן יחסי הכוח המאפיין אותו.

## פרק א': מסגרת תיאורטית

### שינוי מוסדי אבולוציוני

היעדר כלים תיאורטיים לניתוח ולהסבר שינוי מוסדי אבולוציוני כדוגמת זה שהתרחש במוסדות יחסי העבודה בבריטניה, היווה נקודת תורפה מרכזית של גישות מוסדיות שונות. גישות אלה הניחו כי פעולתם של שחקנים מוגבלת לנתיב מסויים אותו מכתבים הפרוצדורות, הנורמות ודפוסי הפעולה הממוסדים ( path dependence). הדגשת חשיבות המבנה ותלות הנתיב כמה שמגביל את פעולתם של שחקנים מניחה תקופות ארוכות של המשכיות ושיווי משקל מוסדי ומכתיבה את היתכנותו של שינוי רק כתגובה לזעזוע חיצוני חזק שיוצרים משברים ונסיבות חריגות (critical juncture), כדוגמת תהליכי גלובליזציה ושינויים מבניים שהם מחוללים. זעזועים חיצוניים מסוג זה מפרים את שיווי המשקל המוסדי ( punctuated equilibrium) ומובילים לטרנספורמציה מוסדית. מכיוון שכך, הגישות סיפקו הסבר לטרנספורמציה מוסדית ולהיווצרותם של מוסדות, אך לא היה בכוחן להסביר שינוי אבולוציוני פוסט-פורמטיבי.<sup>2</sup>

מתוך מודעות למגבלות כוח ההסבר של גישות אלה, פיתחו חוקרים שונים כלים תיאורטיים להסבר תהליכי שינוי פוסט-פורמטיביים באמצעות הענקת תפקיד מרכזי בעיצוב המוסדות לסוכנים והנכחת היחסים הדיאלקטיים שמתקיימים בין סוכנות ומבנה (Hay 2006,5). התיאורטיזציה של היחסים הדיאלקטיים בין סוכנות ומבנה איפשרה חריגה מתפיסה של תלות נתיב כמגבילה את פעולת השחקנים והראתה כי מוסדות מצד אחד אכן מגבילים את פעולתם, אך בו בזמן גם מעוצבים על ידי פרשנות יצירתית של שחקנים לדפוסי הפעולה הממוסדים המונעת על ידי שאיפתם למקסם את האינטרסים שלהם תחת התנאים המשתנים (Streeck and Thelen 2005,14-18). כהמשך לכך, שחקנים הם לא עוד סובייקטים של המוסדות בלבד אלא גם סוכנים של שינוי מוסדי, נסיבות חריגות שמפרות את שיווי המשקל המוסדי אינן עוד ההסבר היחיד לשינוי ותלות הנתיב אינה עוד תופעה סטטית, אלא נתונה בתהליך של שינוי מתמיד. הנחת הדיאלקטיקה הזו סיפקה כלים תיאורטיים חשובים: ראשית, היא איפשרה להסביר כיצד שחקנים פוליטיים מתגברים על תלות נתיב מוסדית וממסדים דפוסים מוסדיים חדשים. שנית, היא היוותה נקודת מוצא למעקב אחר תהליכי השינוי, לזיהוי המנגנונים המוסדיים והגורמים הפנימיים שמייצרים אותם ולהבהרת האופנים שבהם צומחים

<sup>2</sup> לסקירה מפורטת של גישות אלה ראו Hay 2006, Schmidt 2006, Myles and Qudango 2002.

ומתפתחים תהליכי שינוי אבולוציוניים פנימיים למוסד ( Streeck and Thelen 2005,19-30; Crouch )  
(2005,19).

Pierson (2004, 12; 133-134) שיכלל גישה זו על ידי הרחבת הפרספקטיבה ההיסטורית: על פיו, התזמון שבו מתרחשים שינויים מוסדיים הוא גורם מכריע. מאזן עוצמה מסויים בנקודת זמן מוקדמת ותלות הנתיב שהוא מצליח לכפות יכתיב טווח מסויים של אלטרנטיבות לשינוי בהמשך תוך שלילתן של אחרות. תלות הנתיב אמנם אינה סטטית, אך היא מנגנון סלקטיבי המגביל את הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה ומכיוון שכך גם את יכולתם של שחקנים לממש אינטרסים. כהמשך לכך, על מנת להבין את השינוי המוסדי יש לחשוף את המנגנון המגביל את הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה ואת יחסי הכוח המכתיבים אותו. אלה מהווים מקור חשוב להבנת דפוס השינוי הספציפי ואינם נגלים בבחינה ממוקדת של תהליך השינוי עצמו, אלא רק בבחינה של תקופת זמן ארוכה. מכיוון שכך יש לעקוב אחר בחירות מוסדיות ושליבים שקדמו לתהליך השינוי.

תרומתם של מחקרים אלה להבנה ולניתוח של תהליכי שינוי אבולוציוניים היא רבה. אולם, הנחת היסוד שלהם, לפיה הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה מונעת על ידי השאיפה למקסם אינטרסים חומריים תחת התנאים המסויימים שמאפשר המבנה, גורעת מכוחם ההסברי. אינטרסים חומריים כשלעצמם מספקים הסבר חלקי בלבד לפעולתה של סוכנות אנושית: בעוד שהם יכולים להבהיר את המניע של שחקנים מסויימים לפעול לטובת שינוי, הם אינם מצליחים להבהיר כיצד מצליחים אותם שחקנים ליצור קונסנזוס לטובת שינוי המנוגד לאינטרס הצר של קבוצות חברתיות שונות (Schmidt 2001,248; 2006,3).

הגישה המוסדית דיסקורסיבית<sup>3</sup> מספקת מענה לבעיה תיאורטית זו: הנחת היסוד שלה היא כי על מנת להבהיר את פעולתה של סוכנות אנושית יש לחרוג מההתמקדות באינטראקציה בין מוסדות לבין אינטרסים חומריים ולשלב בתוכה גם את השפעתם של תהליכים דיסקורסיביים. ניתוח האינטראקציה הזו יכול להבהיר כיצד שחקנים פוליטיים ו/או חברתיים חזקים מצליחים לעצב מחדש תפיסות של אינטרסים וליצור קונסנזוס סביב שינוי מסוים, תחת תנאים מסויימים ובנקודת זמן מסוימת ( Schmidt 2001; Blyth 2001; )  
(Campbell 1998;2004: Hay 2001; 2006).

---

<sup>3</sup> Schmidt (2006,5) מגדירה את ניתוח האינטראקציה בין שיה, אינטרסים ומוסדות כגישה מוסדית נפרדת (נבדלת מהגישה המוסדית-סוציולוגית, מוסדית-היסטורית ובחירה רציונלית) ובמילותיה: "The Fourth New Institutionalism: Discursive Institutionalism".

Colin Hay מרחיב גישה זו ומציע ניתוח של האינטראקציה בין רעיונות, אינטרסים ומוסדות מנקודת מבט קונסטרוקטיביסטית<sup>4</sup> ומשלב בתוכה גם את הכלים התיאורטיים שפיתחו Streeck and Thelen ו-Pierson: על פיו, מוסדות נתונים בתהליך מתמיד של התפתחות ושינוי שמניעה הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה. תהליך השינוי המוסדי מושפע מהתזמון שבו מתבצעות הבחירות המוסדיות: כל בחירה אסטרטגית בשלב מוקדם שוללת טווח מסויים של אפשרויות שינוי ומהווה תנאי לקיומן בהמשך של בחירות אחרות. על בסיס השילוב הזה מציע Hay תפיסה מורכבת יותר של תלות נתיב הכוללת מימד רעיוני ומימד מוסדי, לפיה מה שמניע את הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה זו האינטראקציה בין תהליכים דיסקורסיביים, תפיסות של שחקנים לגבי האינטרסים שלהם והמבנה המוסדי. אינטראקציה זו מתווה את התהליך המוסדי האבולוציוני (2006,7-8).

על פי Hay, דפוסי הבנה קולקטיביים לגבי מטרות והאמצעים הראויים להשגתן, טבע הבעיות שיש לפתור וכהמשך לכך גם האופן שבו תופסים שחקנים את האינטרסים שלהם<sup>5</sup> ומעצבים בחירות פוליטיות, מתווכים על ידי הרעיונות שמבסס השיח הפוליטי. מנקודת מבט זו, הגדרה של מטרות, בעיות ומשברים כמו גם תפיסות של אינטרסים הן הבניה דיסקורסיבית. מכיוון שכך, מטרת הניתוח תהיה

"...to identify, detail and interrogate the extent to which - through processes of normalization and embedding - established ideas become codified, serving as cognitive filters through which actors come to interpret environmental signals and, in so doing, to conceive of their own interests" (Hay 2006,7-8).

כהמשך לכך, על מנת להבהיר תהליכי שינוי מוסדי יש לנתח את התהליכים הדיסקורסיביים שגורמים להטלת ספק בתוקף של שיח פוליטי קיים, להבניה מחדש של דפוסי הבנה קולקטיביים ותפיסות של אינטרסים ולצמיחתו של שיח פוליטי שונה (Ibid.).

---

<sup>4</sup> בנקודה זו, Hay (2006,1-2:22) מבחין את הגישה המוסדית קונסטרוקטיביסטית מגישות מוסדיות אחרות ומבסס זאת על הנחות היסוד האונטולוגיות היחודיות לה. ביסודה, דחיית הרעיון כי שחקנים מונעים על ידי אינטרסים חומריים ודחיית הרעיון כי ניתן להפריד בין רעיונות לבין אינטרסים: האינטרסים מוגדרים כהבניה חברתית ואין אפשרות לבודד אותם מרעיונות ולזהות "אינטרסים אמיתיים", אלא רק את יחסי הכוח שמכתיבים תפיסות אינטרסים מסויימת.

<sup>5</sup> Hay (2006,7-8) מבקר את הנחת היסוד שעליה מתבססות גישות של בחירה רציונלית וגישות מוסדיות היסטוריות, לפיה קיימים תנאים מסויימים, ובעיקר קיומה של אינפורמציה מושלמת, שתחתם שחקנים יכולים לזהות את האינטרסים הממשיים שלהם ולפעול להשגתם. באותה נשימה, הוא שולל גם את האפשרות לזהות מניפולציה של רעיונות על ידי שחקנים חזקים. בנקודה זו שוב עולה הטענה, כי קיימות רק תפיסות של אינטרסים המתווכים על ידי פרדיגמה מסויימת, וכי שחקנים פועלים להשגת מה שהם תופסים כאינטרס שלהם. את הנסיון לזהות מניפולציה יש להחליף בזיהוי יחסי הכוח ועמדת היתרון שיוצר ההקשר המוסדי לטובת פעולתם של שחקנים מסויימים, אשר עומדים ביסוד התהליכים הדיסקורסיביים שבאמצעותם מגייסת התמיכה בשינוי מסויים.

יחד עם זאת, וכמו נציגיה הבולטים של הגישה המוסדית-דיסקורסיבית<sup>6</sup>, Hay מקשר את הופעתם של רעיונות חדשים לטרנספורמציה של המשטר בכללותו ולמעשה מבחין בין שני טיפוסים של שינוי מוסדי: שינוי המתרחש במסגרת משטר מסויים ושיח פוליטי נתון, וטרנספורמציה מוסדית שמתרחשת בעקבות שינוי של השיח הפוליטי ומעבר למשטר שונה. האבחנה שלו נשענת על הטיפולוגיה של Hall שמגדיר את השיח הפוליטי כפרדיגמה ומבהיר באמצעותה את ההבדל בין שני טיפוסים השינוי:

"...policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they meant to be addressing..." (Hall 1993,279).

הפרדיגמה מוסדת לתוך מנגנוני ומוסדות המשטר וסביב המטרות והאמצעים שהיא מגדירה כראויים מתמוסדות פרוצדורות ופרקטיקות פעולה ויוצרות תלות נתיב שמנווטת את פעולתם של השחקנים. סתירות בתוך הפרדיגמה, כשלונות ותוצאות מוסדיות לא רצויות מייצרים policy feedback שמניע תהליכי למידה (social learning) שנמצאים בשליטת מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות ומובילים לתהליכי שינוי מוסדי (Hall 1993,279-280). תהליכי שינוי אלה במהותם הם תיקונים לתוצאות לא רצויות ולא מכוונות של מדיניות קודמת ונעשים במסגרת הפרמטרים המוגדרים על ידי הפרדיגמה הקיימת (Hay 2001,201). מכיוון שכך, מוסדות נתונים בהתפתחות מתמדת מצד אחד, אולם מצד שני, הנתיב האבולוציוני תחום בגבולות הנחות היסוד וטבע המטרות והאמצעים שהגדירה פרדיגמה נתונה.

מנגד, צמיחתם של רעיונות חדשים מקושרת להבנייה דיסקורסיבית שמערערת את התוקף של פרדיגמה קיימת. באמצעות ייצוג ופרשנות של בעיות ובעיקר של משברים כלכליים ככשלים סיסטמיים וסתירות אינהרנטיות של פרדיגמה קיימת כגורם לבעיות מצד אחד, ולחוסר יכולתה לספק כלים לפתרון מצד שני, היא מטילה ספק בתוקף של הפרדיגמה ומובילה להחלפתה. החלפת הפרדיגמה מסיטה את נתיב ההתפתחות המוסדית (punctuated evolution) ומגדירה מחדש את טבע המטרות שיש להשיג באמצעים פוליטיים, ואת טבע המכשירים שישמשו להשגתם. במילים אחרות, הפרדיגמה החדשה מגדירה מחדש את הלגיטימי,

<sup>6</sup> כך למשל מתקדת Schmidt בצמיחתם של רעיונות חדשים ותהליכים דיסקורסיביים כגורמים טרנספורמטיביים. לדיון מעמיק ברעיונות אלה ראו Schmidt 2001,249-252. גם Blyth (2001,4) מדגיש את תפקידו הטרנספורמטיבי של השיח הניאוליברלי. Campbell מבחין בין Bricolage, שילוב מחדש של רעיונות קונסנסואליים כמניע לתהליכי שינוי מוסדיים, לבין דיפוזיה, חדירתם של רעיונות חדשים כמניע לטרנספורמציה מוסדית. וכך למשל הוא מייחס טרנספורמציה של מוסדות לדיפוזיה של רעיונות ניאוליברליים. לדיון באבחנה בין התהליכים ראו Campbell 2004,69-74; 77-85.



הרצוי, האפשרי ובר-הביצוע מבחינה פוליטית ומובילה לשינוי של המשטר ולטרנספורמציה מוסדית (Ibid.202).

שני טיפוסים אלה של שינוי מוסדי לא מספקים כלים לניתוח תהליך שינוי אבולוציוני כדוגמת זה שהתרחש במוסדות יחסי העבודה במסגרת המשטר הקיינסיאני הבריטי. מצד אחד, פרשנות וייצוג של משברים כלכליים יצרו את התנאים לחדירתם של רעיונות חדשים. מצד שני, הרעיונות החדשים כונו לשינוי המטרות של תחום מדיניות מסויים ולשימוש באמצעים מטבע שונה ביחס למוסדותיו בלבד, ולא הובילו להחלפת פרדיגמה ולטרנספורמציה של המשטר בכללותו (Pemberton 2003,518-519).

על מנת לשכלל את האבחנה הזו בין שני טיפוסים השינוי המוסדי ולספק כלים תיאורטיים לניתוח תהליך שינוי אבולוציוני מסוג זה, אשלב בגישתו של Hay את פרשנותו של פוקו (Foucault) למושג "פרובלמטיזציה" (תהליך של "הפיכה לבעיה"): הגדרת תחום מסויים כבעיה הדורשת התערבות מדינתית ורגולציה מחדש כתנאי להשגת "טוב ציבורי" מסויים. השאלה שהציב פוקו מול תהליך זה היא מדוע וכיצד, ובאמצעות איזה מנגנונים דיסקורסיביים ומוסדיים, מתעצבת בנקודת זמן מסויימת תפיסה של תחום חברתי מסויים כבעיה, ומוגדרים עבורה פתרונות מוסדיים מסויימים (פוקו 2003,114-115: Foucault 2006,140;143). Rose and Miller (2006,140;143) הציבו שאלה זו מול הגדרתם של מוסדות כלכליים-חברתיים כבעייתיים ועיצוב המדיניות הממשלתית לפתרון, ובעקבות פוקו טענו כי

"...the history of government might well be written as a history of problematization, in which politicians, intellectuals, philosophers, medics, military men, feminists and philanthropists have measured the real against the ideal and found it wanting..." (Rose and Miller 1992,191).

על פי טענתם זו, נקודת המוצא של פרובלמטיזציה היא זיהוי ואומדן של פער מסוים בין מטרות פוליטיות-נורמטיביות של המשטר לבין תוצאות כלכליות-חברתיות מסוימות שמוגדרות כלא רצויות על ידי שחקנים חברתיים או פוליטיים. הזיהוי והאומדן של הפער מתורגמים למטרה אופרטיבית ולבעיה מסוימת שעל הממשלה לפתור כתנאי להשגת אינטרסים ציבוריים כלליים. הגדרת הבעיה מהווה פרשנות וייצוג של התוצאות הכלכליות-חברתיות וביסודה מונחת תפיסה מסוימת של אינטרסים שאותם שחקנים שואפים לממש (Ibid.181).

הגדרת המטרה האופרטיבית והבעיה שמהווה מכשול להשגתה, כוללת גם את הגדרת המוסדות המהווים מקור לבעיה וכינון קשר סיבתי ביניהם וגם את הגדרת היעדים שעליהם להשיג כדי לתקן את הבעייתיות. הגדרות אלה מתוות טווח מסוים של מדיניות אפשרית ושל פרקטיקות מוסדיות אפשריות לפתרון הבעיה. מכיוון שכך, קיים קשר הדוק בין הייצוג של כשלון מסוים ותרגומו לקשר סיבתי לבין פרקטיקות של רה-רגולציה ושינוי מוסדי מסוים והם מהווים מכלול אחד (Ibid.182).

ייצוג מסוג זה של הבעיה כולל בתוכו את ההנחות הבאות: 1 המוסדות הבעייתיים מהווים תחום נבדל, נפרד ממרחבים כלכליים וחברתיים אחרים והכשל שנובע מתפקודם ניתן לפתרון על ידי רגולציה. 2 קיים ידע של התחום הבעייתי שעליו ניתן לבסס פרקטיקות יעילות ולהכפיף אותו באמצעותן לדפוסי פעולה קבועים כפיתרון לבעיה ו- 3 רגולציה מחדש של מוסדות אלה היא אינטרס ציבורי כללי (Ibid.182-183). מכיוון שכך, אפקט מרכזי של פרובלמטיזציה הוא דה-פוליטיזציה. למשמעות העמוקה של אסטרטגיה פוליטית זו חשוב בהמשך. בשלב הזה רק אדגיש כי הכפפת המוסדות הבעייתיים לרגולציה המיוצגת כמבוססת ידע ומכוונת לאינטרס כללי, יוצרת ריחוק בינה לבין האינטרסים הפוליטיים שעומדים ביסוד הפרובלמטיזציה, מוציאה את הבעיה מהמרחב הפוליטי ומפחיתה במידה רבה את השלכותיה הפוליטיות (Rose 2006,155; Flinders and Buller 2006,296; Burnham 2001,128).

תחילתו של תהליך פרובלמטיזציה בגיוס תמיכה ציבורית רחבה סביב הייצוג שהוא מבנה לבעיות. בניית קונסנזוס סביב פרובלמטיזציה מסוימת משמעותה עיצובם מחדש של דפוסי הבנה קולקטיבית לגבי בעיות כלכליות-חברתיות והפתרונות הראויים להם, ובאותה מידה עיצוב מחדש של האופן שבו תופסים שחקנים את האינטרסים שלהם. מכיוון שכך, ביכולת לבסס קונסנזוס סביב הפרובלמטיזציה שלובה היכולת להכתיב מדיניות ושינויים מוסדיים מסוימים.

שינוי מוסדי כולל אינהרנטית את שינוי היחסים החברתיים-כלכליים ואת דפוסי חלוקת המשאבים שמעגן המוסד. מכיוון שכך, פרובלמטיזציה של מוסדות מסוימים היא תהליך פוליטי שמכוון לשינוי היחסים החברתיים-כלכליים שמבצרים המוסדות שמוגדרים כפרובלמטיים, וגיוס החברה לטובתו של שינוי זה (Rose and Miller 1992,181). על פי (Rose and Miller 1992,184), הכוח הפוליטי לעצב מחדש יחסים כלכליים-חברתיים דרך תהליכי שינוי מוסדי אינו נתון מראש: התהליכים מתרחשים בהקשר מוסדי מסוים שמוסדותיו מבצרים מאזן יחסי כוח מסוים. הכוח הפוליטי הוא תוצאה, בניגוד לסיבה או מניע, של

היכולת לגייס כוחות חברתיים בעלי אינטרסים שונים לטובת שינוי התומך באינטרסים פרטיקולריים מסוימים.

אולם, התהליכים האלה אינם מתרחשים בחלל ריק והיכולת לצבור כוח פוליטי אינה נתונה לשחקנים השונים במידה שווה: בכל הקשר מוסדי, משאבים אסטרטגיים מחולקים באופן לא שוויוני. החלוקה מעניקה עמדת יתרון לשחקנים מסוימים ומשפיעה על יכולתם לעצב מחדש את ההקשר שבתוכו הם פועלים. מה שיניע את תהליך השינוי הוא יכולתם של שחקנים מוסדיים חזקים להשתמש בעוצמה שלהם, לכפות ייצוג מסוים של בעיות ופתרונות על שאר השחקנים ובכך לגייס את הכוח הפוליטי הנדרש כדי לחולל אותו (Hay 1999,336). מכיוון שכך, נקודת המוצא לניתוח תהיה זיהוי היתרונות האסטרטגיים שמציע ההקשר המוסדי לפרובלמטיזציה מסוימת. לאחר מכן, מעקב אחר התהליך הדיסקורסיבי יאפשר להבין כיצד שחקנים מסוימים מצליחים לנצל את עמדת היתרון שלהם, לייצר קונסנזוס סביבה ולעצב מחדש את האופן שבו שחקנים תופסים את האינטרסים שלהם.

השלב הבא של תהליך הפרובלמטיזציה מתחיל עם חדירתה למרחב הפוליטי והפיכתה להנחת יסוד של המדיניות הממשלתית ומניע לחדשנות מוסדית שיוזמת הממשלה. על פי Streeck and Thelen (2005,15-16;22), בכל תהליך שינוי מוסדי מעורב מספר גדול של שחקנים שונים מבחינת אינטרסים, מטרות והבנתם את הסיטואציה, והתהליך לא נמצא בשליטתו של אף אחד מהם. המפגש בין יוזמות מוסדיות חיצוניות לבין מוסדות קיימים הוא תהליך דיאלקטי שיוצר תוצאות לא צפויות ולא מכוונות, ויכולתם של סוכנים מדינתיים למנוע סטיות ממטרת החדשנות המוסדית היא מוגבלת. הדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה מהווה חלק חשוב בתהליך זה מכיוון שתוצאותיה מייצרות policy feedback שמשפיע על המשך תהליכי השינוי ומכתיבות טווח מסוים של אפשרויות להמשך המדיניות (Pierson 2004 12,133).

במושגי הניתוח של עבודה זו, הפרשנות היצרנית של שחקנים לחדשנות המוסדית והדיאלקטיקה בין סוכנות ומבנה תתווך על ידי הפרובלמטיזציה אשר מעצבת מחדש את ההקשר המוסדי ומשפיעה על האופן בו תופסים שחקנים את האינטרסים שלהם. בו בזמן, תוצאות השינוי המוסדי שהכתיבה הפרובלמטיזציה, השינוי של תלות הנתיב והעלות הפוליטית של השינוי, ינתבו את אופני ההתקדמות של התהליך ואת היוזמות המוסדיות שתיגזרנה ממנו בהמשך. מכאן, פרובלמטיזציה היא תהליך דיאלקטי מורכב שבו בזמן מכתוב שינוי מוסדי וגם מושפע מתוצאותיו, אשר מתוות את האופן שבו יתקדם. התוצאה של התקדמות

דיאלקטית זו היא תהליך שינוי אבולוציוני, שמונע על ידי התוצאות המכוונות והלא-מכוונות של יוזמות מוסדיות ממשלתיות שמטרתן שינוי המוסד שהוגדר כפרובלמטי. החלק הבא של העבודה יבהיר את הקשר התיאורטי בין תהליכי פרובלמטיזציה לבין המעבר למשטר ניאוליברלי.

### **הקשר בין שינוי מוסדי אבולוציוני לבין טרנספורמציה מוסדית**

גישות מוסדיות נוטות להפריד בין הרעיונות שמונחים ביסודו של משטר מסוים לבין התהליך הדיסקורסיבי שמניע טרנספורמציה של המשטר וכך למשל טוענות לחוסר המשכיות בין הרעיונות שהינחו תהליכי שינוי במשטר הקיינסיאני לבין אלה שתמכו בטרנספורמציה שלו למשטר ניאוליברלי (Hall 1993; Campbell 2001; Schmidt 2004). את הבעייתיות בתפיסה זו מדגימה גישתו של Blyth (2001, 3-4): על פיו, צמיחתו של שיח פוליטי חדש נובעת ממשברים כלכליים שיוצרים אי-יציבות מבנית. תחת תנאים של חוסר יציבות מסוג זה, לשחקנים לא ברור מהי הדרך הטובה ביותר להבטיח אינטרסים ומהו טפוס המוסדות שישירת אותם בצורה הטובה ביותר. השילוב בין אי-יציבות מבנית ואי-ודאות באשר להגדרת האינטרסים יוצר את התנאים לקבלתם של רעיונות חדשים המספקים הסבר סיבתי ופתרונות לאי-יציבות זו ומפחיתים את אי הודאות ביחס להגדרת האינטרסים. מכיוון שכך, לרעיונות חדשים יש תפקיד מרכזי והם פועלים כמתווך בין שינוי מבני במרחב הכלכלי לבין שינוי מוסדי במרחב הפוליטי. רעיונות שיצליחו תחת הנסיבות האלה לגייס קונסנזוס, יקבעו את דפוסי הטרנספורמציה שיעבור המשטר. Blyth מניח נתק בין השיח החדש לבין העבר ובו בזמן אינו מסביר כיצד, תחת תנאים של חוסר וודאות לגבי הגדרת האינטרסים, דווקא מסגרת רעיונית מסוימת מצליחה לגייס סביבה קונסנזוס ולהוביל להתבססותה של פרדיגמה מסוימת. הניתוח של Hay (1999, 333: 2006, 24) מספק לכך תשובה: לטענתו, הרעיונות החדשים שיצליחו לגייס סביבה קונסנזוס הם אלה שיהיו להם נקודות השקפה ויעלו בקנה אחד עם האופן שבו שחקנים פירשו ותפסו לאורך זמן את מקור הכשלונות והבעיות ואת השלכותיהם עליהם, ועם הגורמים שזיהו כמכשול להשגת האינטרסים שלהם. כך למשל, התמיכה הרחבה שלה זכתה בבריטניה הפרדיגמה המונטריסטית שהציעה תאצ'ר, לא נבעה מהתאמתה למערך אינטרסים חומריים של קבוצות רחבות, אלא עלתה בקנה אחד עם סדרי עדיפויות ותפיסות של אינטרסים שעוצבו על ידי השיח הפוליטי לאורך זמן. תפיסות אלה היבנו ערכים

מרכזיים של הפרדיגמה הקיינסיאנית, כמו מיקוח קולקטיבי ותעסוקה מלאה, כמגבלות להשגת אינטרסים ציבוריים רחבים וייחסו ערך גבוה לאינטרסים כמו מאבק באינפלציה ויציבות מחירים שעלו בקנה אחד עם הרעיונות המונטריסטיים. תפיסות אלה של אינטרסים ודפוסי ההבנה הקולקטיביים שיצרו את התמיכה בפרדיגמה המונטריסטית, היו תוצאה של תהליכים דיסקורסיביים שקדמו להופעתה. תהליכים אלה ערערו את הקונסנזוס הציבורי הרחב שהתקיים סביב המטרות והאמצעים שהגדירה הפרדיגמה הקיינסיאנית והיבנו קונסנזוס סביב מטרות ואמצעים מטבע שונה.

על הבסיס הזה ניתן לטעון כי האופן שבו הגדיר שיח פוליטי קודם לאורך זמן את הבעיות, הקשרים הסיבתיים שיצר בינן לבין גורמים מסוימים והפתרונות שעיצב עבורן, או במילים אחרות, תהליכי הפרובלמטיזציה שעמדו במרכזו, יהוו מכנה משותף ונקודת השקה בין הפרדיגמות. שחקנים ינטו לתמוך בפרדיגמה שמציגה פתרון ברור וכולל למוסדות שהוגדרו על ידי השיח הפוליטי לאורך זמן כמקור לבעיות ולא פחות חשוב מכך, הובנו על ידו כמה שמשפיע, באופן ישיר או בלתי ישיר, על יכולתם להשיג את מה שהם תופסים כאינטרס שלהם. באופן הזה מתבססת תלות נתיב רעיונית בין פרדיגמות ומכאן, על מנת להבהיר את צמיחתה של פרדיגמה מסוימת יש לבחון את תהליכי הפרובלמטיזציה שהתרחשו במסגרת הפרדיגמה שקדמה לה.

למרות ששינוי פרדיגמה יוצר הפרעה בנתיב ההתפתחות של המוסדות ומסיט אותם לנתיב שמסומן על ידי מטרות שונות, האפקטים המוסדיים של שינוי הפרדיגמה לא אחידים מבחינת התזמון (Hay 2001,213). גישות מוסדיות נוטות להתעלם מתופעה זו: הן מתמקדות בהדגשת תפקידי התיווך שממלאים מוסדות בין תהליכי גלובליזציה לבין מימדי דפוסי השינוי שעובר המשטר. טענתן המרכזית היא כי האינטראקציה בין לחצים חיצוניים משותפים לבין מוסדות מקומיים ייחודיים ייצרו דפוסים שונים של דיאלקטיקה בין שינוי והמשכיות, שתוצאתם היא הופעת דפוסי שינוי שונים של משטרים הנתונים ללחצים חיצוניים דומים וצמיחתם של משטרים ניאוליברליים שונים (Myles and Quadagno 2002,52; Streeck and Thelen 2005,4; Fourcade-Gourinchas and Babb 2002,538). מכיוון שכך, הן חסרות את הכלים התיאורטיים לניתוח ולהסבר הפער בין מימדי השינוי של מוסדות הניגלה במעברים שונים למשטרים ניאוליברליים. כדי להסביר חוסר אחידות זה אציע כעת קשר תיאורטי בין תהליכי שינוי מוסדי במשטר קודם לבין התזמון שבו מופיעים האפקטים המוסדיים של הפרדיגמה החדשה.

Pierson (1994,1-2) מנתח את תהליכי השינוי במשטר הרווחה הבריטי ומראה כיצד בחירות מוסדיות מוקדמות ותנאים חברתיים וכלכליים שנוצרו סביבן, עיצבו policy feedback שמנע שינוי רדיקלי של מוסדות הרווחה בבריטניה וכפו נתיב שינוי איטי מאוד ומתון במימדיו. באותו אופן ניתן להסביר גם את המקרים שבהם התרחשה טרנספורמציה מוסדית מהירה יחסית: במקרים אלה, בחירות מוסדיות קודמות והתנאים הכלכליים והחברתיים שנוצרו סביבן, עיצבו policy feedback שאיפשר שינוי רדיקלי עם המעבר למשטר הניאו-ליברלי.

Rose and Miller (1992,198) מספקים יסוד נוסף לקשר בין משטרים: לפיהם, האפשרות לחולל טרנספורמציה מוסדית תלויה לא רק בקבלתם של רעיונות ושל שיח פוליטי חדשים, אלא גם בקיומן של פרקטיקות מוסדיות זמינות לרגולציה מחדש של המוסדות. ניתן להסיק מכאן כי מוסדות שעברו טרנספורמציה מהירה יחסית בעקבות המעבר למשטר נאו-ליברלי, הם אלה שבהם התמסדו עוד בתקופה שקדמה לו פרקטיקות שתומכות ברגולציה מחדש שלהם.

מטענות אלה ניתן לגזור את הסיבות לחוסר האחידות בטרנספורמציה מוסדית: מוסדות שעברו תהליכי שינוי אשר ערערו את תלות הנתיב שלהם, יצרו מגוון של פרקטיקות שמאפשרות רה-רגולציה של המוסד, שינו את מאזן יחסי הכוח החברתי ואת התנאים הכלכליים-חברתיים שביצר המוסד והביאו לדעיכת הקונסנזוס החברתי סביבו, יעברו טרנספורמציה מהירה עם המעבר למשטר הניאו-ליברלי. מנגד, מוסדות שלא עברו תהליכי שינוי, תלות הנתיב בתוכם נותרה יציבה וכהמשך לכך נשמרו יחסי הכוח החברתיים שמעגן המוסד ורמת התמיכה הציבורית בו נותרה גבוהה, יושפעו בצורה פחותה מהמעבר למשטר נאו-ליברלי ומימדי השינוי שלהם יהיו מתונים יותר.

מכאן, לא רק החלפת הפרדיגמה נשענת על יסודות שהניח תהליך דיסקורסיבי קודם אלא גם דפוסי הטרנספורמציה המוסדית: שינויים מוסדיים שהתרחשו במשטר קודם קובעים את התזמון שבו יופיעו האפקטים המוסדיים של הפרדיגמה החדשה. מכיוון שכך ניתן להסיק כי התהליך הדיסקורסיבי שבליבו פרובלמטיזציה של תחום/תחומי מדיניות מסוימים, שינוי היחסים החברתיים-כלכליים שהוא מצליח לכפות והפרקטיקות המוסדיות שהוא מכונן לשם כך, מתווים את דפוסי המעבר של המשטר ובתוך כך את חוסר האחידות של הטרנספורמציה המוסדית כדוגמת זה הניגלה במעבר של בריטניה ממשטר קיינסיאני למשטר נאו-ליברלי.

## הפוליטיקה של המעבר למשטר הניאו-ליברלי

הניתוח עד כה יצר הפרדה מלאכותית בין תהליכי שינוי מוסדי לבין הטרנספורמציה של המשטר. למעשה תהליכים אלה הם פנימיים למעבר ומהווים גורם מרכזי בעיצוב דפוס המשטר הניאו-ליברלי שיצמח בסופו של התהליך: התהליכים הפוליטיים-דיסקורסיביים שהתרחשו במשטר הבריטי, השינויים המוסדיים שהניעו ושינוי מאזן יחסי הכוח החברתיים ששלו בהם, השפיעו במידה רבה מי יהיו הכוחות החברתיים שישתתפו בעיצוב המעבר, איזה טיפוס של משטר ניאוליברלי יצמח ובאיזה אינטרסים יתמוך. מעבר לכך, הם הניעו תהליכי ליברליזציה אשר הפכו לחלק אינטגרלי מהמשטר הניאו-ליברלי הבריטי.

מכיוון שכך, תהליכי גלובליזציה והשינויים המבניים שהם מחוללים מספקים הסבר חלקי למעברים למשטר ניאוליברלי. תיאוריות מוסדיות נוטות לקבל את הנחות היסוד של תזת הגלובליזציה<sup>7</sup> אשר גורעות מכוון ההסברי. הן גורסות כי הגלובליזציה מחוללת שינויים מבניים אשר מכתיבים ציוויים כלכליים שלא נתונים למשא ומתן פוליטי מקומי, נמצאים מחוץ לטווח שליטתם של שחקנים מקומיים ומפחיתים בצורה ניכרת את האוטונומיה של המדינה בעיצוב מדיניות וסידרי עדיפויות. מכיוון שכך, תהליכים פוליטיים מקומיים ומוסדות מקומיים יכולים למלא תפקיד מתווך אשר ממתן במידה מסוימת את השפעת השינויים הגלובליים אך המעבר למשטר ניאוליברלי הוא במידה רבה בלתי נמנע (Hay 2007,125).

אולם, כפי שטוען Blyth,

"Structures do not come with an instruction sheet, and neither do moments of crisis" (Blyth 2001,26).

מנקודת מבט זו, גם אם השינויים המבניים שמחוללים תהליכים גלובליים מהווים תנאי מוקדם להחלפת פרדיגמה ולטרנספורמציה של המשטר, הרי שאת הוראות ההפעלה לשינוי המבני הזה מספקים התהליכים הפוליטיים הפנימיים שהתרחשו בתקופה שקדמה למעבר. הם אלה אשר מסבירים את מידת יציבותם של מוסדות שונים בתקופת המעבר, את עמידותם ללחצים חיצוניים ואת מימדי השינוי שעברו.

בנקודה זו מתרחקת העבודה מהסברים המייחסים לתהליכי גלובליזציה ולשינויים המבניים שהם מחוללים תפקיד טרנספורמטיבי מרכזי הכופה מעבר למשטר ניאאו-ליברלי, ומאמצת את זווית הראיה של מחקרים

<sup>7</sup> תזת הגלובליזציה מבוססת על ההנחה כי אינטגרציה כלכלית גלובלית כופה על מדינת הלאום מדיניות כלכלית-חברתית מסוימת ומערך מוסדות שיבטא אותה. בכך, מגבילה הגלובליזציה את האוטונומיה של המדינה, כופה דפוס יחסים מסויים בינה לבין החברה ומפחיתה באופן משמעותי מיכולתה להיענות לתביעות חברתיות שונות (Hay 2007,127).

המייחסים את מניעי המעבר לגורמים פנימיים: על פי Watson (1999,142-143), תזת הגלובליזציה היא מושג פוליטי ולא כלכלי. זו תפיסה שכוללת רעיונות והנחות נורמטיביות שחיבורם ביחד משמש כלגיטימציה למיסוד מאזן יחסי כוח חברתיים מסוים. מנקודת מבטו, אימוץ הפרדיגמה הניאו-ליברלית היא בחירה פוליטית מקומית שלא נקבעת באופן מיבני על ידי סדר כלכלי-גלובלי חדש. כהמשך לכך, הבניה דיסקורסיבית של גלובליזציה על ידי כוחות חברתיים דומיננטיים מכתובה את אימוץ הפרדיגמה ובכך משמשת הצדקה לשליטתם בסדר היום הפוליטי כשהשיח, ולא גלובליזציה כתהליך שינוי מבני קונקרטי, הוא המניע טרנספורמציה מוסדית ומעבר פוליטי למשטר שונה (ממן ורוזנהק 2008, 108). במקרים רבים, תהליכי שינוי מוסדי שהוסברו והוצדקו כנכפים על ידי הגלובליזציה היוו פיתרון נוח לבעיות פוליטיות, כלכליות וחברתיות שצמחו בתקופות קודמות ואשר הפרדיגמה הקודמת שללה את הלגיטימיות שלהם (Watson 1999,130).

Harvey (2005,71) טוען כי המדינה פועלת באופן סלקטיבי ומפרשת את ציוויי הגלובליזציה בהתאם לאינטרסים דומיננטיים שכוחם הפוליטי הוא שמכתיב עיצוב של קבלת החלטות ושל פרקטיקות מוסדיות שיבטאו אותן. הוא מצביע על הסטיות של משטרים שונים מעקרונות הפרדיגמה הניאו-ליברלית שמוכתבות על ידי אינטרסים ותהליכים פוליטיים פנימיים וטוען כי תחת הלגיטימציה שהיא מספקת, מדינות שונות ממסדות רמות שונות של התערבות בכלכלה, לעיתים קרובות בניגוד להנחות היסוד שלה ולעקרונותיה. כהמשך לכך, מידת יציבותם של מוסדות מקומיים ועמידותן של כלכלות בפני לחצים חיצוניים גלובליים, כמו הגלובליזציה עצמה, אינה גזירת גורל (באומן 2001, 93). הם תוצאה של תהליכים פוליטיים ושל בחירות פוליטיות שמושפעים באופן מכריע ממאזן יחסי הכוח החברתיים ומהשפעתו על תהליכי קבלת החלטות.

מחקרים אמפיריים שנערכו לאחרונה ואשר מפריכים את הנחות היסוד של תזת הגלובליזציה, מספקים תמיכה משמעותית לעמדות אלה: ההנחה כי עמידה בתנאי התחרות הכלכלית הגלובלית תלויה ישירות בנסיגת המדינה מהתערבות בכלכלה, ביצירת שוקי עבודה גמישים ונזילים, במיסוי נמוך וכהמשך לכך בצמצום ההוצאה הציבורית על רווחה, התבררה כלא מבוססת. המחקרים הראו כי בין רמה גבוהה של השקעות זרות ועליה בחלקה של המדינה בסחר העולמי לבין השקעה גבוהה ברווחה, קיומם של איגודים מקצועיים חזקים ומידה גבוהה של מעורבות מדינתית ישנה התאמה חיובית (Hay 2007,144-148). ככל



שמצטברים מחקרים אמפיריים אלה, הרעיון כי גלובליזציה משפיעה באופן מכריע על האוטונומיה של המדינה בעיצוב המדיניות ובעיצוב היחסים בינה לבין החברה מוטל בספק יותר, ומדיניותן של ממשלות תחת האינטגרציה הכלכלית הגלובלית מסתברת כבחירה פוליטית. במילים אחרות, מסתבר כי טווח רחב של דפוסי יחסים בין המרחב הפוליטי למרחב הכלכלי-חברתי עולה בקנה אחד עם התנאים הכלכליים והשינויים המבניים שיוצרת אינטגרציה זו (Ibid.151).

על הבסיס הזה ניתן לטעון כי מחקרים מוסדיים המסבירים את היווצרותם של משטרים ניאו-ליברליים שונים כתולדה של תהליכים גלובליים ומתמקדים בשלבי המעבר עצמו, מספקים הסבר טכני של המעברים, של תהליכי השינוי המוסדיים ומנגנוני השינוי, אך לא מסבירים את מקורותיהם. בכך, מנתקים מחקרים אלה את תהליכי השינוי המוסדי ואת דפוסי הטרנספורמציה של המשטר מגורמי העומק שלהם והופכים לחלק אינטגרלי של שיח הגלובליזציה עצמו.

בנקודה זו אני רוצה להצביע על הרלוונטיות של תפיסה שפותחה כבר ב-1979 על ידי Korpi and Shalev (1979,183) למחקר המוסדי העכשווי, תפיסה אשר מתייחסת אל המוסדות כאל משתנה התלוי במבנה יחסי הכוח החברתיים. על פי החוקרים, ניתוח של שינוי מוסדי שמבודד את המוסדות ממבנה יחסי הכוח מבלבל בין התאמה לבין סיבתיות וכדי להימנע מכך, יש לשלב ניתוח מוסדי בניתוח יחסי הכוח והתהליכים הפוליטיים שגורמים להתייצבותם או להשתנותם. המסגרת התיאורטית שמוצעת בעבודה זו, מכוונת לזיהוי גורמי עומק אלה ויחד עם זאת, פונה לניתוח מורכב יותר הכולל גם את ההיבט החומרי של פעולת יחסי הכוח וגם את ההיבט הדיסקורסיבי שלה. באמצעות ניתוח מסוג זה של תהליכי השינוי המוסדי שקדמו לתקופת המעבר היא מאפשרת לזהות את מקורותיהם של תהליכי השינוי האלה, ומציעה כלים לניתוח האופנים שבהם פעלו אינטרסים דומיננטיים והובילו תהליכים ששינו את מאזן יחסי העוצמה החברתי. כתוצאה מכך, צברו אותם אינטרסים כוח פוליטי שאיפשר להם להשפיע באופן מכריע על עיצוב בחירות פוליטיות של ממשלות שיכלו לבחור גם אחרת, והכתיבו את צמיחתו של דפוס המשטר שישרת את האינטרסים שלהם.

## פוליטיקה של דה-פוליטיזציה

תהליך פרובלמטיזציה, שביסודו תיחום מוסדות מסוימים כבעיה מובחנת, נבדלת ממרחבים פוליטיים, כלכליים וחברתיים אחרים והמשגתה כבעיה טכנית שפתרונה הוא תנאי הכרחי להשגתו של "טוב ציבורי" מסוים, משמעותו דה-פוליטיזציה של התחום הבעייתי (Flinders and Buller 2006,298). על פי Burnham:

"...de-politicization can be defined as the process of placing at one remote the political character of decision-making" (2001,136).

מנקודת מבט זו, דה-פוליטיזציה היא אסטרטגיה של משילות, אשר מצד אחד מייצרת ניראות א-פוליטית של תחום מדיניות מסוים ומצד שני, מהותו הפוליטית נשמרת כשהאסטרטגיה הזו מכוונת להשגתם של אינטרסים פוליטיים מסוימים. היתרון המרכזי של אסטרטגיה זו הוא אפקט ההרחקה שנוצר בין פוליטיקאים לבין העלות הפוליטית שכרוכה בהשגת אותם אינטרסים והרחקת השפעתם של כוחות חברתיים מסוימים מתהליכי קבלת החלטות (Ibid.). במובן העמוק, תהליך מסוג זה הוא שינוי טבע היחסים בין המרחב הפוליטי לבין המרחב החברתי תוך משמוע של ציפיות חברתיות (Buller and Flinders 2005,527).

אסטרטגיה של דה-פוליטיזציה כוללת שני שלבים חשובים: האחד, הבנית התפיסה כי יש להוציא תחום מסוים מהמרחב הפוליטי על מנת להשיג טוב ציבורי כלשהו, כי תהליך זה הכרחי וכי לא ניתן לפתור את הבעיה באמצעים פוליטיים. השני, הבנית התפיסה כי התחום אכן הוצא מהמרחב הפוליטי וכי האופן שבו הוא מנוהל כעת משרת את אותו טוב ציבורי ולא אינטרס פוליטי פרטיקולרי.

המחקר מזהה שלוש אסטרטגיות עיקריות של דה-פוליטיזציה המוגדרות כ"פוליטיקה של דה-פוליטיזציה":

1 דה-פוליטיזציה מוסדית: הרחקת תחום חברתי או כלכלי שהתנהל במסגרת מוסד שיש לו תפקיד ומשמעות פוליטיים למרחב של רגולציה אדמיניסטרטיבית. הטענה המרכזית המצדיקה אסטרטגיה זו היא החוסר שמאפיין פוליטיקאים בידע, במומחיות ובכלים הדרושים לניהול אותו תחום באופן שיבטיח את השגתם של אינטרסים ציבוריים (Flinders and Buller 2006,298).

2 אימוץ כללים מחייבים כמסגרת לקבלת החלטות (rule based de-politicization): הגבלת תחום שיקול הדעת של מקבלי החלטות על ידי הגדרת כללים שמוצגים כ"נייטרלים" וכ"אוניברסליים" וכמסגרת הכרחית לעיצוב המדיניות.

3 עיצוב אידיאולוגי של סדרי עדיפויות: ייתור הצורך בדיון ציבורי ובשיקול דעת פוליטי לגבי תחום מדיניות מסויים באמצעות שכנוע אידיאולוגי המבוסס על מחיקה שיטתית של אפשרויות פתרון אחרות מהשיח הציבורי, כשהתוצאה היא יצירת קונסנזוס סביב עמדה זו (Ibid. 303;307).

באופן עקרוני, שלושת האסטרטגיות העיקריות האלה של פוליטיקה של דה-פוליטיזציה מבוססות על "רטוריקה של הכרח", שבדרך-כלל מקושרת במחקר לתהליכי גלובליזציה ולהגמוניה הניאו-ליברלית שמעקרת את תפקיד הפוליטיקה המקומית וכופה פוליטיקה של "אין אלטרנטיבה". במקרה של בריטניה, היא מקושרת בעיקר לדפוס המשטר של מפלגת הניו-לייבור תחת הנהגתו של טוני בלייר (Tony Blair) ולאידאולוגיה של הדרך השלישית (Burnham 2001, 128;144). חוקרים אחרים מצביעים על יסודותיה בתקופת המשטר הקיינסיאני ועל התנאים המוסדיים המקומיים שהובילו לאימוץ אסטרטגיות כאלה בשלבים מאוחרים יותר, עם המעבר למשטר הניאו-ליברלי (Buller and Flinders 2005,529; Hay 2007,82-).

(87).

אולם, פוליטיקה של הכרח ניתן לנהל באמצעות כלים רטוריים שונים ותחת מגוון של תנאים. באמצעות אימוץ תפיסה של פרובלמטיזציה כתהליך דיסקורסיבי שמייצר שינוי פוליטי ומוסדי, ניתן לזהות תהליכי דה-פוליטיזציה ופוליטיקה של הכרח גם בתקופה שקדמה להתבססות הפרדיגמה הניאו-ליברלית (Rose and Miller 1992,196; 2006,153). למעשה, בכל מצב שבו כל אחד מהפתרונות הפוליטיים האפשריים השונים פוגע באינטרס חברתי-כלכלי מרכזי ועלותו הפוליטית גבוהה, נוצרים התנאים להופעת "פוליטיקה של דה-פוליטיזציה" (Buller and Flinders 2005,529).

וכך למשל במקרה הבריטי, הקשר מוסדי שעויין הסדרים ניאו-קורפורטיסטיים (Kerr and Marsh 1999,185), סקטור פיננסי בעל עוצמה שמונע הקמת בנקים מסחריים להשקעות בתעשייה (Watson 1999,138) והקשר חברתי-פוליטי שעויין רה-קומודיפיקציה של כוח העבודה וצמצום ההוצאה הציבורית (Crouch 1977,203-204), יצרו מצב שבו כל הפתרונות הפוליטיים לבעיות הכלכליות שמהן סבלה בריטניה היו כרוכים בעלות פוליטית גבוהה ומכיוון שכך יצרו רתיעה אצל אליטות פוליטיות. במילים אחרות, בבריטניה התקיימו תנאים שלא איפשרו פיתרון ישיר של ההון והעבודה כאחד, ולא איפשרו הטיה של המדיניות באופן ישיר ופוליטי לטובת אחד הצדדים (Crouch 2005,144-146). מוצא נוח ממצב זה סיפק תהליך הפרובלמטיזציה שיצר את התנאים לשימוש באסטרטגיות של דה-

פוליטיזציה כפתרון לבעיות (Flinders and Buller 2006,206). המשמעות העמוקה של האסטרטגיה הרחבה הזו היתה היווצרות האפשרות לפתור את הבעיה לטובת אינטרסים מסוימים והשתקתם של אחרים, תוך יצירת נראות של פעולה למען אינטרס ציבורי כללי. הפרובלמטיזציה, כתהליך שאפקט מרכזי שלו הוא דה-פוליטיזציה, הפכה את התהליך הזה לשקוף.

התרחבות השימוש באסטרטגיות מסוג זה כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת נבעה מהשתרשות הרעיון כי ניתן לשפר את יעילות פעולתם של מוסדות כלכליים-חברתיים באמצעות מנגנוני תכנון מבוססי ידע מקצועי. התמיכה בעיצוב מדיניות בהתאם לקריטריונים וחישובים מדעיים חצתה גבולות פוליטיים, קידמה תהליכי דה-פוליטיזציה של תחומי מדיניות ציבורית שונים וסללה את הנתים לצמיחת המשטר הניאו-ליברלי (Rose and Miller 1992,194-197). במושגי הניתוח של עבודה זו, תהליכי פרובלמטיזציה של מוסדות מסוימים, כפירוק של המכלול הפוליטי, הכלכלי והחברתי לתחומים נבדלים, המשגתם כבעיה טכנית והרחקתם מהמרחב הפוליטי, היוו יסוד מרכזי בתהליך זה והניחו יסודות למשטר ניאו-ליברלי, המתאפיין בפוליטיקה של דה-פוליטיזציה כאסטרטגיה עיקרית לפעולתו.

בבסיסו, תהליך הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים היה עיצוב דיסקורסיבי של סדרי עדיפויות. במהלך התפתחותו נעשה שימוש באסטרטגיות נוספות של דה-פוליטיזציה כשהדומיננטיות של כל אחת מהן מסמנת שלב בתהליך. את השלב הראשון שנמשך בין 1957-1965 ניתן לאפיין כ- rule-based de-politicization שביססה אמצעים לא-ישירים להכפפת יחסי העבודה. במסגרתו, התרחשה הבניה דיסקורסיבית של תחום יחסי העבודה כתחום שיש לנהל על פי כללים אובייקטיביים, נייטרלים ומבוססי ידע, כתנאי הכרחי להבטחת צמיחה כלכלית. בשלב השני הוכפפו יחסי העבודה לאינטרסים חיצוניים להם באמצעים ישירים: בין 1965-1969, האסטרטגיה העיקרית שהופעלה היתה דה-פוליטיזציה מוסדית שבמרכזה הכפפת יחסי העבודה לרגולציה אדמיניסטרטיבית שכללי פעולתה נגזרו מאותם קריטריונים שהוגדרו בשלב הקודם. השנים שבין 1970-1979 התאפיינו בהכפפת יחסי העבודה לחקיקה, שאותה מגדירים Flinders and Buller (2006,313) כמקרה פרטי של rule-based de-politicization.

הפרק הבא של העבודה ינתח את השלב הראשון ויראה כי למרות כשלונן של האסטרטגיות שהופעלו במסגרתו, החדשנות המוסדית שננקטה במהלכו קידמה את תהליך הפרובלמטיזציה הדיאלקטי ויצרה את התנאים המוקדמים לעיקור הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים.

## **פרק ב': מיסוד אמצעים בלתי ישירים להכפפת יחסי העבודה**

פרק זה של העבודה יבהיר את התנאים שבמסגרתם צמח תהליך הפרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה בבריטניה ויעקוב אחר התקדמותו בין השנים 1957-1965, שמתאפיינות בשימוש באמצעים בלתי ישירים להכפפת יחסי העבודה לאינטרסים חיצוניים להם.

על בסיס הנחות היסוד התיאורטיות של העבודה יתקדם הניתוח בכמה שלבים: תחילה, אנתח את מבנה יחסי הכוח החברתיים שמגלם ההקשר המוסדי ואבהיר את האופנים שבהם הוא מכונן דפוס מסויים של פרובלמטיזציה. לאחר מכן תוסברנה הפרקטיקות המוסדיות השלובות בתהליך הפרובלמטיזציה כתוצאה של אותו מבנה יחסי כוח. בחלקו האחרון ינתח הפרק את הדפוסים הדיאלקטיים של התקדמות תהליך הפרובלמטיזציה ויבהיר את האופן שבו הם מכתיבים את המעבר לשימוש באמצעים ישירים להכפפת יחסי העבודה לאינטרסים חיצוניים.

### **מוסדות יחסי העבודה בבריטניה - נקודת המוצא**

הספרות המחקרית מאפיינת את המשטר הקיינסיאני הבריטי כ"פשרה" מעמדית המבוססת על קונסנזוס חוצה מפלגות סביב ערכים, עקרונות ומטרות שמיוצגים כאינטרסים משותפים למעמדות השונים בחברה (Crouch 1977,28). עיקרי הפשרה, שכללו הכרה באינטרסים של העובדים, דה-קומודיפיקציה של כוח העבודה ומחויבות ממשלתית לתעסוקה מלאה, צמחו אחרי מלחמת העולם השנייה כחידוש במסורת הפוליטית הבריטית שמאפייין מרכזי שלה הוא הפרדה מוסדית בין המרחב הפוליטי והכלכלי. המניע הפוליטי לכינונה היה הצורך לשכך את הקונפליקט בין עובדים למעסיקים שיצר שתי תוצאות שליליות: ריבוי שביתות ולחץ של איגודים מקצועיים שאיימו על הצמיחה הכלכלית וכהמשך לכך, לחץ פוליטי שסיכן את מעמדן של אליטות פוליטיות ואת היציבות החברתית. ההנחה היסודית היתה כי נקיטת אמצעים אלה תבטיח הן את יציבותו של מבנה יחסי הכוח הקיים והן את הצמיחה הכלכלית (Crouch 1977, 32).

על מנת להשיג מטרה פוליטית מורכבת זו נדרשה מעורבות ממשלתית במרחב הכלכלי באמצעות מיסוד הסדרים קורפורטיסטיים (Hall 1986,73; Buller and Flinders 2005,532-535). מיסוד מסוג זה לא התרחש בבריטניה, וכתחליף לכך נבנה משטר יחסי העבודה תוך שימוש במנגנון שינוי מוסדי שאותו

מגדירים Streeck and Thelen (2005,24) כ-layering: הרכבה של מוסדות חדשים על המערך המוסדי הקיים מבלי לשנותו מתוך מטרה להשפיע על טבע פעולתו. על פי Pierson (2004,137), תהליך שינוי מוסדי מסוג זה מתרחש במקרים שבהם לקואליציות פוליטיות אין די כוח לשנות מוסדות שעוצבו להשגת מטרות שונות משלהן והן מפעילות אסטרטגיה זו על מנת להשפיע עליהם תחת תנאים שבהם אין קונסנזוס לשינוי. בבריטניה, נכחו מספר גורמים שיצרו את התנאים שמגדיר Pierson וניתבו מקבלי החלטות לשימוש באסטרטגיה זו.

למרות הקונסנזוס החברתי הרחב סביב המטרות הפוליטיות של המשטר הקיינסיאני, מקבלי החלטות פעלו בהקשר שמנע שימוש באמצעים התערבותיים שבמסגרתם המדינה מהווה צד ביחסי העבודה ומתווה תכנון כלכלי. החשיבות הרבה שמיוחסת לריבונות הפרלמנט, המאפיין היציב ביותר של המסורת המוסדית, גרם לכך שצורות אחרות של ייצוג אינטרסים כמו דפוסים קורפורטיסטיים נתקלו בהיעדר לגיטימציה. מאפיין נוסף הוא הערך המיוחס לאוטונומיה של עסקים לניהול ענייניהם, יסוד מרכזי בתפיסה הפוליטית הליברלית. החשיבות שייחסו איגודים מקצועיים ומעסיקים כאחד לאוטונומיה זו היוותה מכשול נוסף למיסוד דפוסים קורפורטיסטיים. מכיוון שכך, ממשלות נרתעו מטרנספורמציה מוסדית ובחרו ליישם את מטרותיהן דרך המבנה המוסדי הקיים (Buller and Flinders 2005,529-532). וכך, המטרות הפוליטיות שביסודן עמדו רעיונות סוציאלי-דמוקרטיים, היו אמורות לצאת לפועל דרך משטר יחסי העבודה הקיים שאותו מגדירה הספרות "קולקטיביזם ליברלי" (Crouch 1977).

בתקופה שאחרי מלחמת העולם ה-2, מוסדות יחסי העבודה היו מבוססים על Trade Disputes Act משנת 1906, שהיווה מסגרת רופפת של חוק עבודה שבמרכזה הכרת המדינה באיגודים מקצועיים כגופים ייצוגיים לניהול מיקוח קולקטיבי מול מעסיקים וארגוניהם. מרכיב עיקרי בחוק הוא חסינות שמעניקה המדינה לאיגודים המקצועיים מפני תביעות נזיקין מצד מעסיקים בגין שביתות וסכסוכי עבודה, וחסינות לחברי האיגודים כאינדיבידואלים מפני תביעות על בסיס הפרת חוזה העסקה ופגיעה בזכויות קניין של מעסיקים תחת אותן נסיבות. החוק שלא מקנה זכויות פוזיטיביות, משמר מרחב של פעולה קולקטיבית אוטונומית אשר מוגנת מהתערבות פוליטית, מרחיק את בתי המשפט מתחום יחסי העבודה ומחדיר ליחסי העבודה טבע וולונטרי (Marsh 1992,3-4).

מוסדות יחסי-העבודה מבטאים תפיסה ליברלית פלורליסטית ומדגישים את העקרון המונח ביסוד הפרשה, לפיו האינטרס המשותף והאינטרסים של כל אחד מהצדדים יושגו דרך פעולת מנגנון השוק ולא על ידי הגבלתו באמצעות התערבות מדינתית. במידה רבה, ההיגיון הליברלי והדפוסים המסורתיים של יחסי עובד-מעביד מועתקים למוסדות הייצוג הקולקטיבי. המאבק נתפס כמאבק בין אינטרסים והצדדים תומכים בשימורו ככזה. תחת התנאי הזה, מאזן יחסי הכוח ביניהם מכתוב את הטווח ואת התוצאות של המיקוח ועולה בקנה אחד עם ההיגיון הליברלי ועם עקרון פעולת השוק החופשי (Howell 2005,96).

האיגודים המקצועיים תומכים בדפוסי המיקוח מכיוון שאלה מאפשרים להם לשמר אוטונומיה רחבה ומקבלים את אי השוויון המבני ואת הטבע המוגבל של הקונפליקט המעמדי. המיקוח נסוב סביב תנאי עבודה ושכר ופרוצדורות המיקוח מאפשרות להם לשלוט ברמת האיוש, חלוקת עובדים למשרות והנהגת closed shop<sup>8</sup> במקומות עבודה שבהם הם נוכחים. המיקוח הקולקטיבי וולונטרי מכוון להשגת הסכמים קיבוציים שבמרכזם פיצוי עובדים על עליה ביוקר המחיה והם מבטאים את קבלת אי השוויון המבני ללא ערעור (Crouch 1977,46-49; Kerr 1999,81).

גם תמיכת המעסיקים נובעת מהאוטונומיה שמעניקים להם מוסדות המיקוח הוולונטרי מהתערבות המדינה והאיגודים כאחת בהיבט הניהולי. הם מקבלים את השימוש בשביתות כחלק בלתי נפרד ולגיטימי של המיקוח הוולונטרי ובכך מבטאים את עצם קבלת הקונפליקט ואת השאיפה לצמצם אותו. הקונפליקט נתפס גם מנקודת מבטם כקונפליקט בין אינטרסים וגם אצלם בולטים העדפת הוולונטריזם והחשש מפוליטיזציה של יחסי העבודה ומהשפעת המדינה על האינטרסים שלהם (Crouch 1977,46-50).

תחת התנאים האלה, המדינה מתבססת על מוסדות אלה כאמצעי המרכזי להשגת המטרות הפוליטיות החדשות וכתחליף להסדרים קורפורטיסטיים. אין לה תפקיד ישיר ביחסי העבודה אך יחד עם זאת היא ממסדת שני גופים כתוספת למוסדות הקיימים שמשפיעים באופן משמעותי על פעולתם: 1. מועצות שכר סקטוריאליות, שתפקידן לווסת יחסי עבודה במקומות שבהם אין הכרה של מעסיקים באיגודים מקצועיים ובסמכותן להחיל הסכמים קיבוציים שנחתמו בסקטור שעליו הן מופקדות על כלל העובדים שמשתייכים אליו. הפרוצדורה הזו הרחיבה את השפעת המיקוח הוולונטרי הרבה מעבר לכוח העבודה המאוגד ובעיקר למקומות עבודה קטנים. 2. מוסדות בוררות: ברגע שמעסיק חורג מתנאי עבודה שקבע הסכם קיבוצי

<sup>8</sup> אחד ממקורות הכוח של האיגודים המקצועיים היה יכולתם להכתיב העסקת עובדים המשתייכים לאיגוד בלבד במקומות עבודה מאוגדים. פרוצדורה זו, שהיוותה חלק אינטגרלי מהמיקוח הקולקטיבי-וולונטרי, העצימה את כוחם מול עובדים ומעסיקים כאחת (Crouch 1977,150).

רלוונטי, בין אם כוח העבודה מאוגד או לא, ניתן להפנות תביעה לשר העבודה שבסמכותו להפנות את העניין לבית משפט שפסיקתו מחייבת את המעסיק. תחת התנאים האלה, חלק מהמעסיקים העדיפו להצטרף למוסדות המיקוח הקולקטיביים ולהשפיע במידה מסויימת על ההסכמים הקיבוציים על פני הפסיביות שכפו עליהם מוסדות הבוררות (Howell 2005,89-93).

באופן הזה הורחב המיקוח הקולקטיבי לחלקים נוספים בתעשייה. דרך סוכנויות מדינתיות אלה, המדינה משתמשת בהסכמים הקיבוציים שמושגים באופן וולונטרי על ידי שני הצדדים כמכשיר לרגולציה של יחסי העבודה. מבלי למסד הסדרים קורפורטיסטיים היא מתערבת במרחב הכלכלי ורותמת את מוסדות יחסי העבודה לצמצום הקונפליקט ולהפחתת הלחץ הפוליטי והכלכלי שהוא עלול ליצור. עד אמצע שנות ה-60, בין 71%-73% מכוח העבודה מצוי תחת הסכמים קיבוציים. מחציתם, תוצאה של הרחבת ההתאגדות וכמחציתם, תוצאה של החלת הסכמי שכר קיבוציים על תעשיות לא מאוגדות (Ibid.).

את יחסי העבודה בבריטניה מאפיין ריבוי איגודים שצמחו לאורך קווים סקטוריאליים. בפרגמנטציה הזו של כוח העבודה המאוגד תומך הקריטריון המרכזי לקביעת שכר, ההשוואתיות (comparability), שמהווה את הבסיס לסולם השכר ועל פיו נעשית השוואת התנאים למקומות עבודה שונים שמאפייניהם המקצועיים דומים. קריטריון ההשוואתיות מבחין בין עובדים מיומנים ולא מיומנים ובין מקצועות ותחומי העסקה שונים ובכך מחזק סולידריות סביב סקטור מסויים על חשבון סולידריות מעמדית. הפרוצדורות המדינתיות המרחיבות את חלותם של ההסכמים הקיבוציים מחזקות את הפרגמנטציה הזו.

תוצאה ישירה של המבנה הזה היתה חולשתה של הקונפדרציה הלאומית של האיגודים המקצועיים (Trade Union Confederation להלן TUC) שנעדרה שליטה אפקטיבית באיגודים ולפיכך יכולתן של ממשלות להשתמש בה כגוף ייצוגי סמכותי ולנהל דרכו את יחסיה עם העובדים היתה מוגבלת (Hall 1986,83; Crouch 1977,50). גם ארגון המעסיקים (Confederation of British Industry להלן CBI) שנבנה באופן דומה כאירגון רופף של יחידות קטנות תמך במגמה זו (Hall 1986,60). למעשה, הרגולציה של יחסי העבודה היתה תלויה ביציבות של מוסדות שלממשלה אין שליטה בהם: בכל מקרה שבו תנאים חדשים שינו את האופן שבו תופסים הצדדים את האינטרסים שלהם, התקיים פוטנציאל להעצמת הקונפליקט בתוך מוסדות יחסי העבודה כשלממשלה אין כלים מוסדיים מוסכמים על מנת להתערב ולווסת אותם (Crouch 1977,31). מכיוון שכך, בכל שינוי מבני ובכל משבר כלכלי שסיכן את השגת מטרותיה של הפשרה ואשר



דרש התערבות ממשלתית, התקיים פוטנציאל משמעותי להעצמת הקונפליקט גם בין הממשלה לאיגודים המקצועיים (Kerr 1999,81).

המחויבות הממשלתית לתעסוקה מלאה, ההכרה באיגודים מקצועיים כגופים ייצוגיים לניהול מיקוח וולונטרי והחסינות מפני תביעות בעקבות שביתות וסכסוכי עבודה, יוצרות הטיה מסויימת במוסדות יחסי העבודה לטובת האיגודים. הטיה זו מאפשרת להם בכל מקרה של סטייה מעקרונות שיתוף הפעולה המקובלים עליהם להפעיל לחץ יעיל על מעסיקים (Crouch 1977,212). אולם בעוד שמוסדות יחסי העבודה מבטאים עמדת יתרון מסוימת שיש לאיגודים המקצועיים, מיקומם בתוך ההקשר המוסדי הרחב חושף תמונה שונה של יחסי כוח חברתיים.

Kerr and Marsh טוענים כי הקונסנזוס החברתי סביב דה-קומודיפיקציה של כוח העבודה התקיים לצד הגמוניה מתמשכת של הסקטור הפיננסי שמתבטאת בקדימות שמקבלים האינטרסים שלו בעיצוב המדיניות הכלכלית: ערך המטבע ומאבק באינפלציה (1999,185). הנגישות של אינטרסים אלה למוקדי קבלת ההחלטות נתמכת על ידי משרד האוצר אשר שולט בקבלת ההחלטות הכלכליות ואשר יחסיו עם הממשלה מעצימים את שליטתו במדיניות: שרים תלויים במומחיות של פקידי האוצר הבכירים שמהווים מקור יחיד לאינפורמציה בנושאים כלכליים, לייעוץ ולניווט המדיניות. האינפורמציה מועברת לשרים דרך הפילטר של העדפת האינטרסים הפיננסיים והשפעתה על המדיניות הממשלתית משמעותית (Hall 1986,49, 61-62; Kerr 1999,77).

סדר עדיפויות זה העמיד בספק את יכולתן של ממשלות לעמוד במחויבויותיהן כלפי האינטרסים של העובדים והחזיר ליחסי העבודה כמרכיב קבוע את המתח שיוצרת הכפפת הפשרה לאינטרסים חיצוניים לה (Kerr 1999,78-82; Howell 2002,214). מתח זה היווה מקור נוסף להעצמת הקונפליקט בין האיגודים המקצועיים לממשלה, אך בעיקר גרם לכך שלאורך השנים, בכל משבר כלכלי ממשלות נקטו באסטרטגיות שתמכו באינטרסים פיננסיים על חשבון מטרות פוליטיות אחרות (Kerr and Marsh 1999,185).

לא ברור אם כך, כיצד מתוך עמדת הנחיתות הזו, ומתוך מדיניות כלכלית שנשלטת על ידי מוסדות שהיגיון הפעולה שלהם מגלם אינטרסים שונים מאלה של האיגודים המקצועיים, צומח במחצית שנות ה-70 של המאה הקודמת הדימוי של האיגודים כמי שמנהלים את המדינה (Hay 1996,254). על מנת להבהיר את יסודותיו של תהליך זה, ינתח החלק הבא של העבודה את הקשר בין שינויים מבניים שהתחוללו בכלכלה

הבריטית החל מאמצע שנות ה-50 של המאה הקודמת לבין צמיחתו של שיח פוליטי חדש, שבליבו פרובלמטיזציה של יחסי העבודה, ותהליכי השינוי המוסדי השלובים בו.

### **"שיח הדעיכה" והפרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה**

המטרות הסותרות של המשטר הקיינסיאני הבריטי והקשיחות המוסדית שאפיינה אותו הכתיבו כי רק תחת תנאים של צמיחה כלכלית ויציבות מבנית תתאפשר הבטחת האינטרסים של העבודה לצד הבטחת האינטרסים של ההון. התנאים האלה נשמרים זמן קצר יחסית, וכבר בסוף שנות ה-50 מתחולל שינוי מבני שמעלה את הסתירות והמתחים בין האינטרסים האלה על פני השטח ומשפיע על המטרות הפוליטיות-נורמטיביות של המשטר הקיינסיאני.

את השינוי המבני מקדימה התפתחות של שיח אקדמי שהמחקר מגדיר כ"שיח דעיכה" (Pemberton 2003; Tomlinson 1996; Ringe and Rollings 2000) ויסודו בהשתכללות המחקר הסטטיסטי שמשווה את נתוני הצמיחה של מדינות המערב אחרי מלחמת העולם השנייה. לגבי בריטניה, המדדים השונים (הכנסה לאומית גולמית, הכנסה לאומית לנפש, הפרודוקטיביות של התעשייה וחלקה של כל מדינה בסחר העולמי) אינם חד משמעיים, וכך למשל במונחים של הכנסה לאומית לנפש מדינות מערב אירופה מפרגות אחריה באופן משמעותי. אולם השיח האקדמי מדגיש את הדעיכה היחסית ברמת הפרודוקטיביות של התעשייה, הדגשה שעולה בקנה אחד עם ההתייחסות הרווחת בבריטניה לנתון זה כמדד מרכזי לצמיחה כלכלית. ההתאמה הזו בין השיח הקיים לבין שיח הדעיכה המתפתח מחזקת את התבססותו ואת התפשטותו (Tomlinson 1996,733-740).

הפרשנות המקובלת בשיח הכלכלי הבריטי באותה עת ל"פרודוקטיביות של התעשייה" היא הפרודוקטיביות של כוח העבודה, וביתר דיוק, התפוקה לשעת עבודה של פועל. רוב המחקרים האקדמיים מבטאים את ההטיה הזו ומדגישים את הפרודוקטיביות הירודה של צד העבודה בלבד (Pemberton 2003,505). בנוסף, מודגשת האוטונומיה הרחבה מדי של מוסדות המיקוח הקולקטיבי והיעדר שליטת הממשלה במיקוח הוולונטרי כסיבות מרכזיות לדעיכה הכלכלית, טענה שמתבססת על השוואת התפוקה של התעשייה הבריטית לזו של מדינות שבהן יש הסדרים קורפורטיסטיים (Ringe and Rollings 2000,331).

התרגום המסויים הזה של הדעיכה הכלכלית אינו מובן מאליו. על פי Tomlinson, ניתן לתאר את שיח הדעיכה כאידיאולוגיה, מערך רעיונות והנחות פופולריות אשר במידה ניכרת מעידות על עצמן ולא נתונות כלל למבחן הביקורת. ההנחה המרכזית היתה כי הפעילות הכלכלית אינה יעילה וכי חוסר היעילות הזה הוא נמנע וניתן לתיקון על ידי התערבות במוסדות יחסי העבודה ושינויים. הרוב המכריע של החוקרים לא מטילים ספק במערך ההנחות הזה (Tomlinson 1996,731).

מחקרים מאוחרים יותר מצביעים על ההטיה הפוליטית שביסוד המחקר בתקופה זו: Nolan (1996,112) מעלה במחקרו את הטענה כי רמות נמוכות של פרודוקטיביות מקורן באסטרטגיה של המעסיקים שהעדיפו להשתמש בריבוי של כוח עבודה זול על פני השקעה בטכנולוגיות חדשות ובפרקטיקות עבודה מתקדמות. האיגודים המקצועיים תמכו בכך מהסיבות שלהם, אך בהינתן הפרגמנטציה הגבוהה המאפיינת אותם לא היו בידם הכלים והעוצמה על מנת לכפות אסטרטגיות כאלה. מחקרים נוספים שסוקר Nolan מצביעים על המשקל המופרז שייחס המחקר לכוח ההתנגדות של איגודים למודרניזציה של התעשייה מצד אחד, ועל התעלמותו מעדויות המצביעות על שיתוף הפעולה שלהם ברוב המקרים שבהם כן נעשתה מודרניזציה במפעלים מסוימים מצד שני<sup>9</sup>. Hall (1986,54) מוסיף לכך את העובדה כי ההשקעה של המדינה הבריטית במודרניזציה של התעשייה היתה נמוכה יחסית למדינות מערביות אחרות, ובנוסף, הושקעה בעיקר בתכניות פיתוח אזוריות ובתעשיות בטחוניות, בניגוד למדינות מערביות אחרות שם התמיכה מופנית לתעשיות עתירות ידע ולמודרניזציה של תעשיות מסורתיות יותר. אין כוונתי לנתח את המחקרים האלה על מנת לטעון כי הם מציגים תמונה מלאה ומדוייקת יותר של הבעיות שמהן סבלה הכלכלה הבריטית, אלא להצביע על ההטיה הפוליטית של "שיח הדעיכה" ועל התעלמות המחקרים מגורמים אלה שהם ללא ספק חשובים להבנת התמונה המלאה.

מספר שנים השיח נשאר אקדמי בעיקרו אולם תהליכים כלכליים מחדירים אותו למרחב הפוליטי. הצמיחה של תעשיות פורדיסטיות החל מהמחצית השנייה של שנות ה-50 והשינוי המבני הכלול בה משנה את האינטרסים של המעסיקים: צמיחה בפרודוקטיביות, הכנסת שינויים טכנולוגיים וניידות עובדים הופכים לאינטרסים חשובים יותר מהאינטרס המסורתי של שמירה על רמות שכר נמוכות. מכיוון שכך, מעסיקים העדיפו לעקוף את ההסכמים הקיבוציים ואת מבנה השכר שיצרו ולהבטיח פרודוקטיביות באמצעות משא

---

<sup>9</sup> לסקירה מקיפה ומפורטת של מחקרים שבדקים את התהליכים האלה בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת ראו Nolan 1996, 114-155.

ומתן והסכם ישיר בינם לבין ראשי וועדים (shop stewards) במקומות העבודה. ההסכמים כללו העלאות ניכרות של השכר שאיפשרו לחץ על העובדים לטובת הכנסת טכנולוגיות חדשות והסכמה לניידות של עובדים, והבטיחו פרודוקטיביות שכיסתה הרבה יותר מעלות השכר (Howell 2005,94-95).

קיומם במקביל של ההסכמים הקיבוציים והסכמי הפרודוקטיביות החדשים יצר חוסר סדר בתעשייה והעלה את רמת הקונפליקט. ריבוי שביתות שפרצו במקומות שלא נחתמו בהם הסכמי פרודוקטיביות בתביעה להשוואת תנאים סקטוריאליים יצר סחף במשכורות ובמחירים שגרר בעקבותיו לחצים אינפלציוניים (Ibid.). תחת התנאים האלה הכפפת העובדים לרגולציה מסוג חדש הפכה לאינטרס פוליטי: היה צריך ליצור את התנאים להחדרת שינויים טכנולוגיים, לניוד עובדים ולפיטורים של עודפי כוח אדם, ובו בזמן למנוע עליה בשיעור האינפלציה ולהצדיק את תחילתה של עליה באבטלה.

בשלב הזה "שיח הדעיכה" האקדמי הופך לשיח פוליטי. קבוצות לחץ, בעיקר סקטור פיננסי והתעשיינים המובילים ב-CBI<sup>10</sup>, מאמצות את השיח ודרך נגישותם למוקדי קבלת ההחלטות חודר המחקר האקדמי ומשפיע גם על המרחב הפוליטי (Pemberton 2003,505-506). בתהליך דיסקורסיבי זה "שיח הדעיכה" שכשלעצמו מהווה פרשנות פוליטית מסויימת לתנאים הכלכליים, למשמעותם ולהשלכותיהם, עובר הטיה פוליטית נוספת ומתורגם לקשר סיבתי ממוקד יותר: תחת התנאים של תעסוקה מלאה, שליטת האיגודים בפרקטיקות של העבודה, בחלוקה למשרות וברמות האיוש מהווה מכשול למודרניזציה של התעשייה. התנגדות האיגודים המקצועיים למודרניזציה היא הגורם המרכזי לפרודוקטיביות הנמוכה ולדעיכה הכלכלית (Ringe and Rollings 2000,335).

בנקודה זו מתחיל תהליך הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים שבמהלכם הופכים יחסי העבודה מקונפליקט לגיטימי סביב אינטרסים שהכלתו מהווה אינטרס פוליטי מרכזי, לבעיה פוליטית שיש לפתור ולהסיר מעל סדר היום כתנאי הכרחי להשגתו של "טוב ציבורי". ביסוד הפרובלמטיזציה ניצבים האינטרסים של שני סקטורים: של המעסיקים, שמטרתם להבטיח את התפשטות התנאים ל"מודרניזציה" של התעשייה ושל הסקטור הפיננסי, שהאינטרס שלו הוא עצירת האינפלציה על רקע השינויים המבניים (Ibid.331). הפרובלמטיזציה הופכת למקור לגיטימציה לשינוי הטבע של המטרות הפוליטיות ולסימון מחדש של טווח אחריות הממשלה למרחב הכלכלי: הכפפת עליות שכר לעליה בפרודוקטיביות מוגדרת

<sup>10</sup> על פי Pemberton (2003,505-506), בהתבססותו של השיח תמכו גם כלכלנים, עיתונות כלכלית ו-Think Tanks, כשכל הגורמים הללו יצרו policy network שבאמצעותה שיח הדעיכה "...spread like a virus".

כתנאי לאפשרות להבטיח תעסוקה מלאה והממשלה מוגדרת כאחראית לתהליכים אלה ( Tomlinson 1996,733-736).

הממשלה השמרנית<sup>11</sup>, שבשלב הראשון נרתעת מלאמץ את השיח שפרושו עבורה הוא הודאה בכשלון, בסופו של דבר מושפעת ממנו ונוטה לנסח מחדש את המדיניות שלה. השפעת השיח ניכרת בדיונים ממשלתיים מאותה תקופה: באמצע שנות ה-50, דו"ח של ה-British Productivity Council<sup>12</sup> אשר משווה את התפוקה והפרודוקטיביות של התעשייה הבריטית לזו של ארה"ב קובע כי אם הפער והנטיה שמזהים המחקרים תימשך, בריטניה תרד לדרג השני של מדינות ה-"Industrial league". פרסום הדו"ח מניע וויכוח מיניסטריואלי רחב שמעלה את השאלה באיזו מידה ובאילו אופנים צריכה הממשלה להתערב כדי לשנות מגמות אלה, כשאין כלל וויכוח סביב הנחות אלה שמתקבלות כעובדה ( Tomlinson 1996,742).

מפלגת הלייבור באופוזיציה משתמשת בשיח הזה ככלי לניגוח הממשלה השמרנית ומפיצה תעמולה שמבקרת את מדיניותה על בסיס הפרשנות הממוקדת שמעניקה הפרובלמטיזציה לנסיבות הכלכליות. גם היא מדגישה את הקשר הסיבתי בין הדעיכה הכלכלית היחסית לבין הפרודוקטיביות הירודה של כוח העבודה ומציעה אלטרנטיבה למדיניות הממשלתית המבוססת על הנחת הקשר הזה (Ibid.).

אצל שתי המפלגות אימוץ הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים כרוך בסטייה מעקרונות פוליטיים מרכזיים: המפלגה השמרנית מקבלת את הרעיון כי יש להגביר את המעורבות הממשלתית ביחסי העבודה ולנקוט במדיניות של תכנון כלכלי על מנת להבטיח צמיחה כלכלית. מפלגת הלייבור מקבלת את הרעיון כי יש להגביל את כוח האיגודים בפרט ואת מוסדות המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי בכלל (Ibid.). מכיוון שכך, ניתן להגדיר את הפרובלמטיזציה כשיח טרנספורמטיבי. Schmidt (2001,252) טוענת כי שיח ייחשב טרנספורמטיבי ברגע שמפלגת אופוזיציה מסוגלת לנצח בבחירות רק בעזרת שימוש באלמנטים מרכזיים מתוך שיח שהבנתה מפלגה יריבה. הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים היא שיח טרנספורמטיבי מטיפוס שונה: שתי המפלגות מאמצות אותו כתגובה ללחצים פוליטיים והוא מנוגד לאלמנטים מרכזיים באידיאולוגיה הפוליטית של שתיהן כאחת.

<sup>11</sup> בין השנים 1955-1964 כיהנו שלושה ראשי ממשלה מטעם המפלגה השמרנית: Anthony Eden 1955-1957; Harold Macmillan 1957-1963; Sir Alec Douglas-Home 1963-1964. בשנת 1964 נבחרה מפלגת הלייבור בראשותו של הרולד ווילסון (Harold Wilson).

<sup>12</sup> וועדה ממלכתית שנוסדה על ידי הממשלה הבריטית במלחמת העולם השנייה על מנת להגביר את היעילות והתפוקה התעשייתית והמשיכה לפעול גם אחריה. לדיון מפורט יותר בדו"חות הוועדה ראו Tomlinson 1996,742-743.

## מחקר יחסי העבודה- הקשר בין ידע לפרקטיקות של משילות

על פי Rose and Miller (1992,182), תכניות של מדיניות ציבורית אינן בפשטות ניסוח של כוונות ושאיפות. על מנת לגייס תמיכה ציבורית, עליהן להיות מנוסחות בגבולות של מה שנתפס על ידי הציבור כראוי ורצוי מבחינה פוליטית. במילים אחרות, עליהן לעלות בקנה אחד עם דפוסי הבנה קולקטיביים ועם תפיסות רווחות של אינטרסים אצל קבוצות חברתיות רחבות. לגיטימציה למדיניות ציבורית החורגת מגבולות אלה ניתן לגייס על בסיס ייצוגה כמבוססת על מומחיות וידע מקצועי של התחום שאליו היא מכוונת. בתוך כך למחקרים אקדמיים, לתאוריות ולהסברים שהם מפתחים יש תפקיד חשוב בהצדקת הפעלתן של תכניות מדיניות ציבורית ויחסי הכוח שהן מעצבות.

עיצוב מדיניות יחסי העבודה בבריטניה מבטא את היחס הזה בין ידע, תכניות מדיניות ופרקטיקות מוסדיות. "יחסי עבודה" כתחום מחקר אקדמי צומח במקביל לשיח הדעיכה החל משנות ה-50 של המאה הקודמת כתגובה ל"בעית האיגודים" וממוסד כתחום מחקרי נפרד, נבדל מתחומי מחקר חברתיים אחרים כמו כלכלה וסוציולוגיה שבתוכם נכלל בעבר. מראשיתו, מחקר יחסי העבודה מנוסח כמענה לאינטרס חברתי-ציבורי מסויים, ומאופיין בקשר הדוק לשיח הפוליטי ולמדיניות הציבורית (Kochan 1998,32-33).

במקביל לבידולו כשדה מחקר, מתרחשת אותה הפרדה גם במרחב הפוליטי: יחסי העבודה ומוסדותיהם, כאפקט מרכזי של הפרובלמטיזציה של יחסי העבודה שמתבססת על שיח הדעיכה, צומחים כבעיה פרקטית נבדלת של המדיניות הציבורית. השילוב בין שני דפוסי הבידול, מעצב את מוסדות יחסי העבודה כמרחב שניתן להתערבות ולרגולציה מחדש על בסיס ידע מדעי שממנו ייגזרו קריטריונים אובייקטיביים ופתרונות פרקטיים (Ackers and Wilkinson 2005,444-446).

בהינתן יחסי הכוח הקיימים בחברה הבריטית והקונסנזוס הרחב סביב הקולקטיביזם הליברלי, אכיפת תהליכי שינוי על מוסדות יחסי העבודה עלולה היתה להוביל לפוליטיזציה מחדש של הקונפליקט המעמדי. בין הפרובלמטיזציה, כתהליך דיסקורסיבי, לבין המחקר האקדמי התקיימו יחסי גומלין: התהליך הדיסקורסיבי העניק לגיטימציה למחקר האקדמי, לתיחום הבעיה על ידו ולהנחות היסוד המחקריות. המחקר, העניק לגיטימציה לתהליך הפוליטי, למדיניות הציבורית ולאינטרסים שהיא שירתה (Kochan 1998,32-33).

להמשגת יחסי העבודה כתחום הניתן לניהול על ידי טכניקות מבוססות ידע, יש חלק חשוב בהפיכתם לכאלה. היא סייעה ליצירת דימוי א-פוליטי גם לעצם הגדרת הבעיה, וגם לפתרונות שהציע המחקר ואשר השפיעו על המרחב הפוליטי וכהמשך לכך על המדיניות הציבורית. באופן הזה סייע הדימוי הנייטרלי של הידע לשימור רמה נמוכה יחסית של קונפליקט ביחסי העבודה ובו בזמן להפיכת מוסדותיהם ניתנים להתערבות פוליטית (Rose and Miller 1992,182).

לפרדיגמה המחקרית, שמוגדרת במחקר גם כ- "Oxford School" מספר מאפיינים: ראשית, נקודת המוצא של הגישה היא תפיסה ליברלית-פלורליסטית. כהמשך לכך, הנחת היסוד של האסכולה היא כי ניתן להמיר ניגוד אינטרסים באינטרס משותף ולמקסם את האינטרסים של שני הצדדים דרך רפורמות מוסדיות. בכך היא מייחסת למוסדות תפקיד מרכזי בתיחום דפוסי הקונפליקט ובמשימת מיקסום האינטרסים של שני הצדדים בו בזמן (Korpi and Shalev 1979,164-165). מבחינה זו, היא משקפת וממשיכה את אותו היגיון שהינחה את הפשרה עצמה.

שנית, כלי המחקר של הגישה הפלורליסטית ושיטת המחקר מספקים תמיכה נוספת לאינטרסים הפוליטיים: המחקר מתמקד בעבודה המאורגנת, המיקוח הקולקטיבי ומוסדותיהם. מכאן נובעת מראש העדפה של כיוון מחקרי מסויים ומצומצם שהוביל להבנה חלקית בלבד של יחסי העבודה. המחקרים מכוונים לעיצוב פרוצדורות שימנעו את התעצמות הקונפליקט המעמדי תחת התנאים המבניים המשתנים כפי שמגדיר אותם "שיח הדעיכה" מצד אחד, ויפתרו את הבעייתיות שהוא מגדיר מצד שני, מבלי להיזדקק לטרנספורמציה רחבה של יחסי חברה-מדינה (Batstone 1985,46-49). בכך משקפת הגישה את הקונסטלציה הפוליטית בבריטניה: מצד אחד, קיים הצורך לשמור על תעסוקה מלאה שמהווה מכשיר מרכזי למניעת עליה ברמת הפוליטיזציה של הקונפליקט המעמדי ולהרחקתו מהמרחב הפוליטי. מצד שני, קיימת קשיחות מוסדית שמונעת מיסוד הסדרים קורפורטיסטיים שיבטיחו כי התעסוקה המלאה תעלה בקנה אחד עם צמיחה כלכלית ועם הבטחת האינטרסים הדומיננטיים. מאפיין בולט של הפרספקטיבה החלקית הזו הוא העובדה שהמחקר עוסק, כהמשך ישיר לפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים, ברגולציה של כוח העבודה בלבד כשרגולציה של המעסיקים לא מקבלת כמעט תשומת לב. וכך, אפילו בתוך המרחב המצומצם שהגדיר המחקר לעצמו, ההתייחסות היא רק לחלק מהגורמים הפועלים בתוכו (Ackers and Wilkinson 2005,446-448).

העמדה המחקרית היא פוזיטיביסטית וחסרה מימד ביקורתי, מיוצגת על ידי המחזיקים בה ונתפסת על ידי פוליטיקאים כנייטרלית וחפה מהטיות נורמטיביות. עמדה זו מתאפיינת בנטייה חזקה להנדסת חברה ומתמקדת בנסיון למציאת פתרונות פרגמטיים וטכניים להתערבות מדינתית בתוך מערכת שהיא ביסודה וולונטרית, מבלי לשנות את תפיסתה ככזו. הדימוי הנייטרלי של הגישה הפוזיטיביסטית האמפירית מטשטש את העמדה הנורמטיבית העומדת ביסוד הדברים ומאפשר לייצג את המסקנות הנגזרות מהמחקר כבסיס מדעי, אובייקטיבי והכרחי להשגת האינטרס הכללי (Kochan 1998,38-39). בכך, הופך מחקר יחסי העבודה לחלק מתהליך פוליטי שבשלבים מאוחרים יותר הוגדר בספרות כ"פוליטיקה של הכרח": ייצוג תנאים מסוימים, בעיקר מבניים-כלכליים, כמה שכופה מדיניות מסוימת כתנאי להשגת "טוב ציבורי" מסוים (ממן ורוזנהק 2008, 112).

את הקשר ההדוק בין ידע לפרקטיקות מבטאת העובדה כי לחוקרים המייסדים והמובילים של שדה המחקר הזה יש קשר והשפעה ישירה על עיצוב המדיניות הציבורית. הם נוכחים בוועדות חקירה ובמוסדות חדשים לפיקוח על יחסי העבודה שהמדינה ממסדת, וממלאים תפקידים ציבוריים שונים בעלי משמעות פוליטית עמוקה. כך למשל, ב-NBPI National Board of Prices and Incomes, מנגנון רגולציה לפיקוח על מחירים ושכר שממסדת ממשלת הלייבור ב-1965 ושבן אדון בהרחבה בהמשך, מכהנים Hugh Clegg ו-Bernard Taylor, שניים מהחוקרים המובילים את התחום. Clegg מכהן גם בוועדת דונובן (The Royal Commission on Industrial Relations) שמוקמת באותה שנה ואף היא תידון בהמשך, ושלושה חוקרים חשובים אחרים, William McCarthy, Allan Flanders ו-Alan Fox מגישים ניירות מחקר שמהווים את הבסיס לפעולתה. השתתפותם במוסדות אלה מדגימה את מידת השפעתה של הפרדיגמה המחקרית על המדיניות הציבורית, מעמיקה עוד יותר את בידול יחסי העבודה ומכתיבה את הטיפול בהם באמצעות ניתוקם משאר המרכיבים הכלכליים והחברתיים (Roderick 1998,91-92). השפעת הגישה הפלורליסטית-ליברלת מודגשת עוד יותר על רקע העובדה כי שדה המחקר היה נתון לשליטתה עד תחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת, רק אז מתחילה להתגבש פרדיגמה ביקורתית מרקסיסטית במחקר יחסי-



העבודה (Ackers and Wilkinson 2005,444). מכיוון שכך, לאורך רוב שנות הפשרה משפיעה גישה זו, ללא ביקורת מחקרית, על המדיניות ביחסי העבודה<sup>13</sup>.

מנקודת המבט של עבודה זו, הכוח להגדיר מהי הבעיה ולהכתיב את הפתרונות הראויים לה הוא המשמעות של כוח פוליטי (Rose and Miller 1992,182-184). הקשר הסיבתי שיצרה הפרובלמטיזציה של יחסי העבודה בין חוסר היכולת להשיג את המטרות הפוליטיות-נורמטיבית של המשטר הקיינסיאני לבין חוסר הסדר ביחסי העבודה קודם על ידי מחקר יחסי העבודה. מבחינה זו, מחקר יחסי העבודה שמאשר את הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה של יחסי העבודה הופך לחלק אינטגרלי ממנה. הוא מבסס לגיטימציה לפרקטיקות השלובות בה, מעצים את הכוח הפוליטי של האינטרסים הדומיננטיים המקדמים אותה ותומך בבניית קונסנזוס סביבה כתפיסה מוסרית המכוונת להשגת האינטרס הציבורי (Hawkins 1971,28-29).

החלק הבא של העבודה יבחן את התהליך הדיאלקטי שהניע תהליך הפרובלמטיזציה ואת האופן שבו השפיעו האפקטים המוסדיים שייצר על ההתפתחויות שנגזרו ממנו בהמשך. אולם רגע לפני כן, וויכוח מחקרית שהתנהל בשנים 1989-1990, לאחר השלמת הטראנספורמציה של מוסדות יחסי העבודה, יוכל להאיר את המידה שבה התמידה השפעת הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים בכלל ותחום ידע זה כחלק אינטגרלי ממנה בפרט על המדיניות הציבורית לאורך התקופה כולה.

ב-1989 טוען Metcalf (1989,2) כי בעקבות הפרטת שוק העבודה אנשים עובדים קשה יותר, הפרודוקטיביות והרווחים עולים בהתמדה ורמת השביתות יורדת. על פיו, התאצ'ריזם מצליח במקום שבו רפורמות אחרות שניסו לחולל ממשלות נכשלו מכיוון שהוביל מדיניות ביחסי העבודה מבלי להתייחס לגיוס הסכמת האיגודים כתנאי מוקדם להחלתן (Ibid.9-10). נטישת מדיניות הפשרה עימם איפשרה את השימוש בחקיקה נגד האיגודים, את יצירתה של אבטלה גבוהה ואת הגברת התחרותיות והגמישות בשוק העבודה שהובילו לצמיחה כלכלית. מעבר לכך טוען Metcalf (1989,23) כי כל הפרה של המאזן הזה, עלולה להוביל לירידה מחודשת בפרודוקטיביות.

תגובתם של Nolan and Marginsot (1990,228) מאירה את ההטיה הנורמטיבית של המחקר עצמו ושל המדיניות הציבורית ששואבת ממנו לגיטימציה: לטענתם, המחקר של Metcalf, אשר משמש כנקודת התייחסות ולגיטימציה למדיניות שהממשלה מקדמת, מצביע על המשכיות הבעייתית של הקשר בין מחקר

<sup>13</sup> דיון מעמיק בקשר ההדוק בין מחקר יחסי העבודה למדיניות הממשלתית בין השנים 1960-1990 ראו Roderick 1998. למחקרים המייצגים את אסכולת אוקספורד ראו Taylor 1966; Flanders 1966.

יחסי העבודה והמדיניות הציבורית בתחום זה. גם במקרה הזה, עמדה לא מבוססת ושנויה במחלוקת מוצגת כ"עובדה" ומשפיעה על שרי ממשלה, על השיח הפוליטי ועל המדיניות הציבורית. בניגוד לעמדה של Metcalf, מוצאים החוקרים כי עד 1989 גרעונות גדלים והולכים ממשיכים להצטבר בתעשייה למרות הטרנספורמציה של שוק העבודה שמסתברת דווקא כלא יעילה. למרות זאת, הממשלה ממשיכה לחפש את שיקום התעשייה הבריטית על ידי המשך המאבק באיגודים ובפרקטיקות המגבילות כביכול שהם כופים על שוק העבודה.

העובדה כי גם אחרי שכוח האיגודים כמעט ולא קיים יותר הגרעונות בתעשייה ממשיכים לצמוח (כ-18 מיליארד פאונד ב-1989), מאשרת כי השיח הציבורי והפוליטי העוין את האיגודים נשען בעיקר על הנחות מוטעות ועל קשרים סיבתיים בלתי מבוססים. שום מחקר אקדמי רציני לא הצליח לבסס את הקשר הפופוליסטי בין הדעיכה הכלכלית לבין מוסדות יחסי העבודה. יחד עם זאת, אותם מחקרים המקדמים קשר סיבתי זה מאומצים על ידי מקבלי ההחלטות כבסיס לעיצוב המדיניות. מנגד, מחקרים אחרים המצביעים על פוטנציאל התרומה של איגודים לפרודוקטיביות וצמיחה<sup>14</sup>, השיח הפוליטי משתיק (Ibid.228,242-244). אותן פרקטיקות שיחניות הכוללות הבנית קשרים סיבתיים מצד אחד והשתקה מצד שני, כמו גם קשרי הגומלין ההדוקים בין מחקר אקדמי למדיניות ציבורית, ממשיכות ללוות את יחסי העבודה עד להשלמת הטרנספורמציה של מוסדותיהם, ואף אחריה.

---

<sup>14</sup> לפרוט הטענות המחקריות שמוכרים החוקרים ראו Nolan and Marginsot 1990,238-239.

## האפקטים המוסדיים של השיח: תהליך שינוי אבולוציוני

בעוד שהשיח הפוליטי עובר שינוי משמעותי בסוף שנות ה-50 ובתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת, שינוי המדיניות בכללותה נתקל בקשיים והתגובה המוסדית היא הדרגתית ומתקדמת בצעדים קטנים ואיטיים. Pemberton (2003,504) מסביר זאת כתוצאה בלתי נמנעת של האוטונומיה הגבוהה שמאפיינת את המוסדות הבריטיים. לדבריו, בעוד שהכוחות החברתיים שקידמו את "שיח הדעיכה" היו חזקים מספיק בכדי לשנות את השיח, הם לא היו חזקים דים בכדי לערער את מוסדות יחסי העבודה האוטונומיים. כהמשך לכך, למרות שהמרכז הפוליטי עובר את מה שמגדיר Hall כתהליכי למידה<sup>15</sup> ומאמץ את "שיח הדעיכה" ואת הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים הנגזרת ממנו, אין בכוחו להוביל את תהליכי השינוי המוסדי שמתבקשים מהלמידה הזו. מכאן מסיק Pemberton (2003,519) כי צמיחתם של רעיונות חדשים והטמעתם לא מובילים בהכרח לשינוי מוסדי או לשינוי של המשטר.

כפי שתראה עבודה זו, ההסבר של Pemberton לא עולה בקנה אחד עם שני גורמים שהם מרכזיים לתהליך: ראשית, רעיונות וצמיחת שיח חדש יכולים להתנקז לטרנספורמציה של שדה מדיניות מסויים מבלי לחתור כלל להחלפת פרדיגמה ולטרנספורמציה של המשטר בכללותו. שנית, כפי שטוען Hay (2001,213), העובדה שהשינוי אינו ניכר מיד לא מצביע על היעדר שינוי ולא על כך שהשיח אינו טרנספורמטיבי. שינוי מוסדי יכול להיות הדרגתי ומצטבר וייתכן פער בתזמון בין קבלתם של רעיונות חדשים לבין שינוי מוסדי שיכול להשתרע על פרק זמן ממושך. בנוסף, לעיתים השינוי נגלה רק לאחר זמן ועל מנת לזהות את מקורותיו יש לעקוב אחר השלבים שקדמו לו מתוך פרספקטיבה היסטורית רחבה (Pierson 2004,133-134). חלק זה של העבודה יעקוב אחר שלבים מוקדמים אלה וינתח את ההתפתחות הדיאלקטית של תהליך הפרובלמטיזציה בשלבי הראשונים.

בין השנים 1961-1965 יוזמות ממשלות סדרה של חדשנות מוסדית שמבטאת את הרעיונות ואת הקשרים הסיבתיים שהחזיר לשיח הפוליטי תהליך הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. הטמעת הרעיונות האלה בשיח הציבורי בסיוע התקשורת וקבלתם כביטוי לאינטרס לאומי מקנה לממשלות לגיטימציה לשינוי המדיניות (Pemberton 2003,505-506). מכיוון שבשלב הזה הרתיעה מטרנספורמציה מוסדית

<sup>15</sup> Hall (1993,278-279) מתייחס ל-Social Learning כאל תהליך שבמרכזו נסיון מכוון להתאים את מטרות המדיניות למסקנות הנובעות מתוצאותיה של מדיניות קודמת ומהנסיון שנרכש באמצעותן. הוא משתמש בקטגוריות של Thomas Kuhn ומבחין בין עיצוב מדיניות שגרתית, במהלכו הלמידה מתרחשת אצל אליטות פוליטיות מנהיגות במסגרת הפרמטרים שמגדירה פרדיגמה קיימת, לבין שינוי מדיניות רדיקלי הנובע מהחלפת פרדיגמה. במקרה כזה ישתתפו בתהליך הלמידה כוחות חברתיים שונים כשבמקביל, אליטות פוליטיות מאבדות את המונופול על עיצוב המדיניות.

ומהתערבות ישירה ביחסי העבודה חזקה, האמצעי המועדף הוא גיוס ההסכמה של TUC לשני שינויים מרכזיים במדיניות: האחד, ריסון וולונטרי של תביעות שכר והכפפתן לקריטריון פרודוקטיביות תוך נטישת הקריטריונים המסורתיים לקביעת שכר, עקרון ההשוואתיות והצמדת השכר למדד יוקר המחיה. השני, יתר מעורבות ממשלתית שתבטא בתכנון כלכלי לטווח ארוך ובפיקוח על הסכמי עבודה (Hawell 2005,98-).

(99).

על מנת לקדם הסכמה זו ובו בזמן להימנע מהתערבות ישירה, הממשלה השמרנית ואחריה ממשלת הלייבור משתמשות גם בשלב הזה באסטרטגיה של layering ומוסיפות שלושה סוגים של מוסדות למערך מוסדות המיקוח הוולונטרי, שמטרתם עיקור הטבע הפוליטי של שינוי המדיניות על ידי המשגתה כפיתרון טכני והכרחי לבעיות: מדיניות שכר, תכנון מכוון (indicative planning) וחקיקה של זכויות אינדיבידואליות לעובדים.

מרכיב חשוב בבחירת אסטרטגיות ההתערבות ודפוסי הפעולה של ממשלות, היווה החשש מפני עליה ברמת הפוליטיזציה של הקונפליקט המעמדי. ממשלות היו צריכות למצוא אסטרטגיות שיכפילו את העובדים לאינטרסים חיצוניים מבלי לעורר את התנגדותם. הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים סיפקה פתרון לבעיה פוליטית זו: הרטוריקה שבה השתמש השיח הרחיקה את הבעיה מהמרחב הפוליטי ובו בזמן, סיפקה את הכלים להשגתם של האינטרסים הפוליטיים בלי המחיר שהיו עלולים לגבות. שלושת טיפוסים המוסדות מבטאים אסטרטגיה זו של הפרובלמטיזציה ומעניקים חותם א-פוליטי לקשר סיבתי שהוא פוליטי מיסודו.

## **מדיניות השכר**

מדיניות השכר נועדה לספק כלים לבלימת עליות שכר ובאופן עמוק יותר, לבלום את המיקוח הוולונטרי ואת השפעת יחסי הכוח החברתיים שמיסדה הפשרה על דפוסי חלוקת המשאבים (Coates 1989,50). כבר בשנת 1957 מפעילה הממשלה השמרנית מדיניות התערבותית יותר שמטרתה הטלת פיקוח על מחירים ושכר. לשם כך, היא ממסדת Council for Prices, Productivity and Incomes (CPPI), וועדה ממלכתית עצמאית אשר נהנית מדימוי א-פוליטי. תפקידו של המוסד לקבוע קריטריונים להעלאות שכר ומחירים שיהוו עבור גופי הבוררות והנהלות של עסקים נקודות התייחסות להסכמי שכר או בסיס

להתנגדותם אליהם. בנוסף, מקבלת הוועדה סמכות לבחון הסכמי שכר ועליות מחירים ולנתח את השפעתם על הצמיחה הכלכלית. אולם, המוסד חסר סמכויות ביצוע ביחס לדוחות שהוא מוציא ואין לו כלים להתערבות במיקוח הוולונטרי שממשיך לפעול ללא מגבלה פורמלית (Crouch 1977,71).

החידוש העיקרי במוסד זה הוא התבססותו על ידע ומומחיות מקצועיים שמהווים בסיס לדימוי הנייטרלי והאובייקטיבי של מסקנות הוועדה ולייצוגן כחורגות מאינטרסים פרטיקולריים. מסקנותיה המקצועיות תומכות בצורך להכפיף את השכר לפרודוקטיביות על מנת למנוע אינפלציה, בביטול יוקר המחיה כקריטריון לקביעת שכר ובמדיניות ממשלתית שתחסן תביעות עובדים ותשיג מטרות אלה. בסיוע הלגיטימציה שמקנה לה הידע המקצועי שעליו היא מתבססת היא מקדמת את הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה לא כתפיסה נורמטיבית אלא כקביעות אובייקטיביות, ומשתיקה אגב כך פרשנויות אחרות ודפוסי הבנה אפשריים אחרים של הנסיבות המשתנות (Howell 2000,213).

ל-CPPI אין השפעה ישירה על מוסדות יחסי העבודה אולם ליחסי הגומלין בין הממשלה לבין הוועדה הממלכתית שמינתה יש. הדימוי הנייטרלי והמקצועי של הוועדה מספק לממשלה לגיטימציה לשינוי המדיניות ולהקמת מוסדות חדשים: National Economic Development Council (NEDC), שבו תדון העבודה בחלק הבא שלה, ו-National Incomes Council (NIC), שמהווה ניסיון ראשון להחלת מדיניות שכר אפקטיבית שבו אדון כעת (Crouch 1977,72-74).

על רקע משבר כלכלי ב-1961, שבשלב הזה כבר נתפס דרך הפילטר הרעיוני שעיצבה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים, הקמת המוסד מקבלת תמיכה ציבורית ופוליטית רחבה (Ibid.205-208). המנדט של NIC מאפשר לה לפקח על הסכמי שכר בלבד כשמחירים ורווחים לא מוגדרים כמושא לרגולציה. הטיה זו משקפת את השיח הפוליטי והאקדמי אשר מדגישים את הפרודוקטיביות של כוח העבודה כבעיה המרכזית של הכלכלה הבריטית (Ackers and Wilkinson 2005,444-445).

הוועדה מקבלת מנדט להגדיר קריטריונים קובעי שכר ובאמצעותם לדון במקרים ספציפיים. בנוסף, ניתנות לה סמכויות ייעוץ והמלצה למוסדות הבוררות במקרים שבהם המיקוח הוולונטרי נכשל כמו גם לפרסם את מסקנות הקירותיה ביחס להסכמי שכר ותביעות שכר ספציפיות באופן פומבי. המנדט הזה מאפשר למוסד להשתמש בתקשורת ולהטמיע בדעת הקהל את הקשר הסיבתי בין הכפפת העלאות שכר לעליה בפרודוקטיביות לבין הורדת אינפלציה ומניעת עליה בשיעור האבטלה. הגדרתה כוועדה ממלכתית לא

פוליטית מעניקה לה מעמד מוסרי מסוים שמסייע בהטמעת הקשר הסיבתי המורכב הזה בקרב הציבור הרחב (Crouch 1977,74-76). המדיניות נשענת על דה-פוליטיזציה מטיפוס שאותו מגדירים Flinders and Buller (2006,307) בשם rule based de-politicization: הגדרה של כללים מסוימים כמגבלות הכרחיות לעיצוב המדיניות המהוות תנאי להשגת אינטרס ציבורי מסוים. במקרה הזה, הקשרים הסיבתיים והקריטריונים שמגדירה הוועדה יוצרים את הגבולות האלה.

מנקודת מבטה של הממשלה השמרנית, בהינתן הכוח שיש לעובדים בתוך מוסדות יחסי העבודה והנזק שיכול להיגרם לכלכלה מהתנגדותם לאכיפה ישירה של הקריטריונים החדשים, הפתרון המועדף הוא הסכמה וולונטרית של TUC למדיניות השכר ואימוץ תפקיד של משמוע חבריהם. הפרדוקס הזה, שמניח את האפשרות להכתיב מדיניות הנשענת על שיתוף פעולה וולונטרי של גופים שהאינטרס שלהם מנוגד לאינטרסים של המדיניות, אמור היה להיפתר על ידי הדימוי האובייקטיבי הממלכתי שיש לוועדה, לידע ולמומחיות שעליהם היא נשענת והתמיכה הציבורית במסקנותיה שימשמעו את ציפיות האיגודים המקצועיים (Buller and Flinders 2005,535).

הנהגת TUC מתנגדת לרעיונות האלה ודוחה שיתוף פעולה עם NIC. בתגובתה לכינון הוועדה היא מצהירה כי שימור יחסי העבודה כמאבק בין אינטרסים שאינם מוכפפים לאינטרס חיצוני להם הוא תנאי הכרחי לכל שיתוף פעולה עם מדיניות ממשלתית. בתוך כך, מוסדות הבוררות צריכים להישאר אוטונומיים ונייטרלים ולחתור לפשרה בין אינטרסים מנוגדים ולא להתאמת הסכמי השכר לקריטריון חיצוני להם. מנקודת המבט של TUC כל חריגה ממשלתית מתנאים אלה לא מותרת לאיגודים ברירה אחרת אלא לשבות. בנוסף, העובדה ש-NIC עסקה רק במשכורות ולא ברווחים ומחירים הפכו אותה בעיני TUC לזרוע שלטונית לקידום אינטרסים מסוימים והם דחו את הדימוי שלה כמוסד נייטרלי הפועל לטובת האינטרס הציבורי הרחב (Crouch 1977,208).

הרכבת NIC על מוסדות יחסי העבודה הקיימים מתנגשת עם מאפיינים מבניים נוספים: גם אם TUC היה מקבל על עצמו תפקיד כזה, הפרגמנטציה של האיגודים המקצועיים מהווה מכשול להתפתחות וולונטרית של משמוע מהסוג הזה. יכולת ההשפעה של CBI על מעסיקים שאינטרס מרכזי שלהם הוא שימור האוטונומיה שלהם מוגבלת מאותן סיבות, בעיקר על רקע העובדה כי פעולת האיגודים, שביתות וסכסוכי עבודה, נותרת חסינה מסנקציות לגליות (Ibid.212-213).

גם פעולת הממשלה משקפת מורכבות זו, כשמדיניותה מול מוסדות הבוררות מדגימה את הסתירה הפנימית שיש בנסיון לשמר את הוולונטריזם ובו בזמן לשלוט בתוצאותיו: מצד אחד, מעבר למחוייבות המוצהרת של הממשלה אין בשלב הזה אמצעי אכיפה שיחייבו את מוסדות הבוררות. מצד שני הממשלה פונה אליהם בדרישה לקחת בחשבון את "השיקולים הרחבים" תוך שהיא מצהירה על רצונה לשמור על עצמאותם. בסופו של דבר, על רקע התנגדות TUC ומתוך חשש להעצמת הקונפליקט בינה לבין האיגודים, היא נסוגה ממחוייבותה למדיניות השכר וחוזרת להגן על המיקוח הוולונטרי גם במחיר של הסדרי שכר אינפלציוניים (Hall 1986,83).

כמו במקרה של CPPI, השפעת NIC על השיח היא המכריעה וחורגת הרבה מעבר להשפעתה הממשית המקומית על יחסי העבודה. הכשלון המוסדי של NIC חיזק את תהליך הפרובלמטיזציה והוביל לעמדה לפיה על מנת להחיל מדיניות שכר יעילה על הממשלה להתרחק עוד יותר מהפשרה ולאמץ מדיניות התערבותית ושינוי מוסדי משמעותי יותר שיכפו על האיגודים שיתוף פעולה (Crouch 1977,211-213). אולם כדי להבטיח מדיניות שכר אפקטיבית היתה דרושה טרנספורמציה מוסדית ושינוי יסודי של יחסי חברה-מדינה שהממשלה, למרות שנתת להסכים עם עמדה זו, נרתעה מלחולל. מאותה סיבה נכשלים נסיונות נוספים להחיל מדיניות שכר גם בהמשך, בין 1962-1964 (Ibid.206). האפקטים המוסדיים של התקדמות תהליך הפרובלמטיזציה יופיעו מספר שנים מאוחר יותר, תחת שלטונה של ממשלת לייבור שעתידה לאמץ עמדה זו כקו מנחה למדיניותה.

הנסיונות לכפות מדיניות שכר על האיגודים המקצועיים לא היו ההשפעה היחידה של תהליך הפרובלמטיזציה. במקביל אליהם, מנסה הממשלה השמרנית להכפיף את האיגודים המקצועיים לאינטרסים חיצוניים באמצעות מדיניות של תכנון כלכלי לטווח ארוך. החלק הבא של פרק זה יבחן את האופן שבו קידם הנסיון למסד תכנון מכוון (Indicative Planning), למרות כשלונו, את המשך תהליכי השינוי של מוסדות יחסי העבודה.

## מדיניות התכנון

כחלק אינטגרלי של "שיח הדעיכה", עלתה הטענה כי נטישת מוסדות התכנון שפעלו בתקופת מלחמת העולם השנייה על ידי הממשלה השמרנית בשנת 1951 והחזרה לקולקטיביזם ליברלי בלתי מרוסן הן גורם מרכזי לדעיכה הכלכלית היחסית של בריטניה. הטבע המשברי של הכלכלה הבריטית מגביר את תמיכתם של חלקים חשובים מתוך האקדמיה, האליטות הפוליטיות והאליטות הכלכליות בהעמקת המעורבות הממשלתית במשק בצורה של מדיניות תכנון מכוון כאסטרטגיה לטווח ארוך. שיח ציבורי שמקדם עמדות אלה מגייס דעת קהל לטובת הגדרה מחדש של היחסים בין המרחב הפוליטי לכלכלי: העיתונות הכלכלית משנה את תמיכתה המסורתית בשוק החופשי ותומכת במדיניות תכנון וכך גם מוסדות מחקר עצמאיים<sup>16</sup> שמשנים כיוון ותורמים לקידום הרעיון הזה (Crouch 1977, 209).

בתוך כך בולטת פעולתו של CBI לטובת הקמת גוף תכנון מרכזי מסוג זה. על פי Wood (2000,431) מדובר ביוזמה משותפת של התעשיינים, ששאפו להעצים את השפעתם על קבלת ההחלטות ושל הממשלה, שרצתה בעיקר להוכיח לסקטור הפיננסי כי היא עושה משהו על מנת להתמודד עם הדעיכה הכלכלית ולתחום את מיקוה הפרודוקטיביות שהתפתח באופן וולונטרי בתוך הגבולות ששורטטו על ידי האינטרסים שלו. Burnham (2001,130-131) מתייחס למדיניות זו כשינוי של טבע היחסים בין המרחב הפוליטי למרחב הכלכלי-חברתי ומכיוון שכך מנתח תהליך זה כפוליטיזציה של יחסי העבודה. העבודה תתבסס על עמדתם של Flinders and Buller (2006,307) ותראה כי מדיניות התכנון המכוון היתה במהותה נסיון נוסף להשתמש באסטרטגיה מטיפוס rule-based de-politicization, שנשענה על העיצוב הדיסקורסיבי של סדרי העדיפויות שביססה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. מטרתה של האסטרטגיה היה להשיג את האינטרסים הפוליטיים תוך שימור הפרדה בין המרחבים האלה.

הביטוי המוסדי של המדיניות הוא הקמת ה-NEDC (National Economic Development Council) על ידי הממשלה השמרנית בשנת 1962 כגוף תכנון מרכזי לתעשייה הבריטית. הכוונה המוצהרת של החדשנות המוסדית היתה יצירת מנגנון כמו-קורפורטיסטי בהשתתפות איגודים מקצועיים, מעסיקים וממשלה. על מנת לשמר את המימד הוולונטרי של יחסי העבודה, נקבע כי המלצותיו של המוסד תהיינה תוצאה של מיקוח שבו כל הצדדים מקבלים משקל שווה. המימד הוולונטרי היה אמור לספק מענה לחשש

---

<sup>16</sup> Crouch (1977,206) מדגיש את שינוי העמדה של "The Economist" ומביא את "The National Institution for Economic and Social Research" כדוגמא למוסד מחקר שאימץ את התכנון המכוון כמדיניות רצויה.



המסורתי ולרתיעה מטרנספורמציה מוסדית של המדינה שאפיין את שתי המפלגות, ובה במידה גם את CBI ואת TUC (Buller and Flinders 2005,537; Crouch 1977,206).

למעשה, ה- National Economic Development Council (NEDC) מוקם על מנת להגביל את המיקוח הוולונטרי ולשנות את דפוסי חלוקת המשאבים שכפה, למסד תחתיו את הקשר בין עליה בפרודוקטיביות לבין עליה בשכר ובאמצעות קואופטציה של האיגודים המקצועיים ושילובם בקבלת ההחלטות הכלכליות להשיג את תמיכתם במדיניות (Crouch 1977,205-207; Marsh 1992,31-32). הממשלה מגדירה את המוסד כאסטרטגיה לטווח ארוך שמטרתה להבטיח צמיחה כלכלית, אולם מטרה חשובה לא פחות היא השגת ההסכמה של TUC למדיניות השכר שלה כאסטרטגיה לטווח קצר, שמטרתה הוצאה לפועל של הקשר הסיבתי הזה באופן מיידי (Marsh 1992, 32). במקביל למוסד זה, מוקם מוסד מחקרי National Economic Development Office (NEDO) שמחקריו מזהים פוטנציאל להגדרת אינטרס משותף לשני הצדדים בתעשייה הבריטית. האינטרס המשותף מהווה על פי המחקרים יסוד להסדרים כמו-קורפורטיסטיים שאותם צפוי היה להדגים NEDC (Wood 2000,433).

דפוסי הפעולה האלה, מדגימים שוב את הקשר ההדוק שבין מחקר יחסי העבודה לבין המדיניות הציבורית בשדה זה, ואת הבעייתיות שבהיעדר מחקר ביקורתי שיכפה התייחסות לאלטרנטיבות נוספות לתפיסת הבעיות הכלכליות-חברתיות. כהמשך לעמדה המחקרית הפלורליסטית, מדובר ברפורמה מוסדית ולא בשינוי מוסדי עמוק, שבו בזמן גם תשמר ככל הנחת את ההפרדה בין מדינה לכלכלה וגם תרתום את כוח העבודה לאינטרסים המשתנים שהכתיב המעבר לתעשיות פורדיסטיות. תוך זמן קצר התברר כי השילוב בין שתי מטרות סותרות אלה אינו אפשרי, המוסד לא מצליח להשיג את מטרותיו ומדיניות התכנון כאסטרטגיה לטווח ארוך נכשלת.

מספר חוקרים מאירים היבטים שונים של הבעייתיות האינהרנטית לחדשנות מוסדית זו: על פי Buller and Flinder (2005,532) הגורם העיקרי לכשלון זה הוא הסתירה בין המשטר הבריטי לבין מדיניות התכנון שאותה מתארים החוקרים כ-"dual polity". בלב הכפילות הזו ניצבו דיסאינטגרציה בין המרחב הפוליטי למרחב התעשייתי והימנעות משינוי מבני שהיה צריך להתלוות לתכנון המכוון שהכשילו מראש את המדיניות. ביטוי מרכזי לכך היה היעדר אינטגרציה בין החלטות NEDC לבין תהליכי קבלת ההחלטות הכלכליות של הממשלה שנשארו בידי האוצר, שהתייחס ל-NEDC כאל מכשיר פוליטי להבטחת מדיניות

שכר והתנגד להפעלתו כמכשיר בעל השפעה ממשית וישירה על המדיניות הכלכלית. כל לחץ מצד המוסד להפעלת אסטרטגיות לטווח ארוך נתקל בסדרי העדיפויות של האוצר ובכוח ההתנגדות שלו והוסר מעל לסדר היום הכלכלי של הממשלה (Ibid.537). Hall (1986,55) מדגיש כי במקרה של NEDC ובניגוד למוסדות שפעלו במדינות שאימצו הסדרים קורפורטיסטיים ושהיוו מודל לחיקוי, המיסוד מראש לא כלל סמכויות ביצוע ביחס לתכניות שעליהן החליט המוסד. גם מאפיין זה המעיט מיכולתו של המוסד להפעיל לחץ נגדי על משרד האוצר, להשתתף בעיצוב המדיניות הכלכלית ולהפוך את מדיניות התכנון הכלכלי לחלק אינטגרלי ממנה.

חוקרים אחרים מצביעים על העובדה כי בגלל התנגדות הסקטור הפיננסי והשפעתו על המדיניות, בבריטניה אין בנקים מסחריים שיספקו מימון להשקעות בתעשייה בשיעורי ריבית נמוכים. מכיוון שמחיר המשאבים הפיננסיים אינו יציב ותלוי באינטרסים המידיים של הסקטור הפיננסי, הרי שברוב המקרים חסרים התנאים שדרושים לתעשיינים לתכנן לטווח ארוך (Watson 1999,138; Wood 2000,435).

כל אלה מטילים ספק בכוונות לאינטגרציה בין המרחב הפוליטי והכלכלי שמוחסות לממשלה על ידי Burnham, ו-NEDC מסתבר כאמצעי בלתי-ישיר נוסף להכפפת האיגודים לאינטרסים חיצוניים להם מצד אחד, ולהימנעות מהמחיר הפוליטי שכרוך בהכפפה ישירה מצד שני.

גם כוח ההתנגדות של האיגודים המקצועיים היווה מכשול להצלחתה של חדשנות מוסדית זו: TUC שרואה במוסד גוף מייצג בדומה למנגנוני הייעוץ המסורתיים של הפשרה נוטה להצטרף ותומך במוסד. יחד עם זאת, הוא מתנה את ההשתתפות בביטול מדיניות השכר<sup>17</sup> ובנוסף, תובע מחויבות ממשלתית להימנעות משימוש בכוח הכפיה שלה ולשימור הטבע הוולונטרי של מוסדות יחסי העבודה. קבלת התנאים האלה על ידי הממשלה, משמעותה עיקור ההשפעה של מדיניות התכנון המכוון ושל מדיניות השכר כאחת ושימור דפוסי המיקוח הקיימים (Crouch 1997,208; Hall 1986,86).

במונחים של Streeck and Thelen, גם במקרה זה השימוש באסטרטגיה של layering לא משיג את מטרתו: מאפייניו וסמכויותיו של NEDC משמרים את הסתירות האינהרנטיות הללו, ולכן אינו יכול להיות גורם משפיע על השגת האינטרסים הלאומיים והממשלה לא מצליחה לממש באמצעותו את מטרותיה (Crouch 1977,206). באופן פרדוקסלי, הכשלון של NEDC נובע מאותן סיבות שמהן נבע הכשלון

<sup>17</sup> TUC למעשה תובעים מהממשלה לבטל את National Incomes Commission (NIC) שמוסד בשנת 1961 כמכשיר מרכזי להפעלת מדיניות השכר (Crouch 1977,72).

הכלכלי שאותו אמור היה לתקן, ומהתבססות מוטעית, בין היתר של המוסד המחקרי (NEDO), על רמת שיתוף פעולה שלא התקיימה בכלכלה הבריטית מעולם (Wood 2000,458). כ-18 חודשים אחרי הקמתו, עולה מפלגת הלייבור לשלטון ומבטלת אותו כמוסד לתכנון כלכלי ומשנת 1964 הוא ממשיך להתקיים כפורום דיוני בלבד להתייעצות משולשת (Hall 1986,87), השאיפה לכוון *indicative planning* כשאיפה פוליטית נעלמת ואת מקומה תופסת מדיניות השכר כמכשיר עיקרי לרגולציה של יחסי העבודה (Wood 2000,432).

יחד עם זאת, הגורם היחיד שמוגדר כמכשול למדיניות התכנון הם האיגודים המקצועיים והתנגדותם למדיניות השכר. וכך, למרות שהמיסוד נכשל, הוא משפיע על המשך התהליכים בהעצמתו את הפרובלמטיזציה של האיגודים שהופכת להנחת יסוד של השיח הציבורי. השיח משפיע גם על האיגודים המקצועיים והם עצמם מטמיעים את הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה: הגבלה מסוימת של האוטונומיה שלהם מתקבלת על ידם כהכרחית והם מקבלים את ההנחה כי מידה מסוימת של התערבות ממשלתית בקביעת השכר היא הכרחית ומהווה אופציה יחידה למניעת עליה בשיעור האבטלה (Howell 2000,214). תהליך זה משקף את מאזן יחסי הכוח החברתיים ואת מידת העוצמה שיש לאיגודים בתוכם. מצד אחד, בשלב הזה יש להם מספיק כוח על מנת להפעיל לחץ מסוים על הממשלה והמעסיקים בתוך מוסדות יחסי העבודה. מצד שני, התלות שלהם במדיניות הממשלה, במחויבותה לתעסוקה מלאה ובעדיפות שהיא מייחסת למניעת עליה בשיעור האבטלה, כופה עליהם שינוי מסוים של עמדתם ואת הטמעת סידרי העדיפויות החדשים שמכתיב השיח הפוליטי (Ibid.).

גם הבחירות המתקרבות חיזקו את הנטייה הזו: לפי ההיגיון הזה של "אין אלטרנטיבה", גם מפלגת הלייבור תיאלץ לתמוך באותה מדיניות. מתוך הרצון לתמוך בה ולמנוע ממנה קשיים פוליטיים, נמנעת ההתנגדות של TUC למדיניות השכר ונציגיו חותמים במסגרת NEDC על הסכמה וולונטרית למדיניות זו (Crouch 1977,219). מנקודה זו, גם האיגודים לוקחים חלק פעיל בקידום ה"פוליטיקה של ההכרח" ונושאים בעצמם את תהליך הפרובלמטיזציה שלהם<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> על פי Coates, כבר בשנת 1962 כ-40% מבין חברי האיגודים המקצועיים הסכימו לטענה כי האיגודים נהנים מכוח פוליטי רב מדי. לדיון נוסף בטענה זו ראו Coates 1989,28-31.

על רקע כשלון החדשנות המוסדית של הממשלה השמרנית, עולה בשנת 1964 לשלטון מפלגת הלייבור. באופן פרדוקסלי, דווקא היא מיישמת שינוי משמעותי יותר במוסדות יחסי העבודה, מצמצמת את האוטונומיה של האיגודים המקצועיים ורותמת אותם להשגת האינטרסים שהגדירה הפרובלמטיזציה שלהם.

### **Rule Based De-politicization בסגנון הלייבור**

בשלב הראשון, ובניגוד לתקווה הציבורית לשינוי שמעלה אותה לשלטון, המדיניות של ממשלת הלייבור מהווה המשך ישיר למדיניות השמרנית. מצע הבחירות שלה משקף את תהליך הפרובלמטיזציה, תוצאותיו והשלכותיו כפי שהתפתחו עד לשלב הזה: המפלגה מנצחת בבחירות של שנת 1964 על בסיס הבטחה למדיניות התערבותית יותר שתבטיח צמיחה תוך שימור דפוסי החלוקה שעיגנה הפשרה. במצע נכללת גם מחויבות גלויה למדיניות שכר (Crouch 1977,215). מגמת ההמשכיות הבולטת במדיניותן של שתי הממשלות מבטאת פעם נוספת את הכוח הטרונספורמטיבי של תהליך הפרובלמטיזציה: ממשלת הלייבור, בניגוד לאידיאולוגיה המסורתית שלה, מגדירה אף היא את הגבלת מוסדות המיקוח הוולונטרי והאוטונומיה של האיגודים המקצועיים כתנאי לצמיחה כלכלית ולהשגת האינטרסים הכלליים. גם האסטרטגיות שבהן משתמשת ממשלת הלייבור זהות לאלה שבהן השתמשה הממשלה השמרנית: שכנוע ועיצוב דפוסי הבנה קולקטיביים שמטרתם גיוס הסכמה ושיתוף פעולה וולונטרי של TUC עם כללים שמוצגים כאובייקטיביים, נייטרלים ומשרתים אינטרס כללי.

TUC מכיר בשלב הזה בצורך שבמדיניות שכר כאסטרטגיה לטווח קצר ומכיוון שכך, הקמת ה-National Board for Prices and Incomes (NBPI), וועדה ממלכתית לפיקוח על מחירים ושכר, לא מעוררת התנגדות. העובדה שבניגוד ל-NIC שעסקה רק במשכורות, הכוונה המוצהרת של המוסד החדש היא יצירת מחויבות של שני הצדדים לריסון עליות מחירים ושכר, מהווה סיבה נוספת להיעדר התנגדות מצד TUC (Crouch 1977,215).

בוועדה זו מכהנים Hugh Clegg ו-William McCarthy, שניים מהחוקרים המובילים את מחקר יחסי העבודה. ההשפעה של "אסכולת אוקספורד" ניכרת והנחות היסוד לפעולת המוסד משקפות את הנחות היסוד של שיח הדעיכה ואת הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. גם כאן, טבע הבעיה שיש לפתור

היא הפרודוקטיביות הנמוכה של כוח העבודה, קיים קשר סיבתי בינה לבין הדעיכה הכלכלית של בריטניה וההנחה היסודית היא כי בעיה זו היא פנימית למוסדות יחסי העבודה ופתרונה יוביל לצמיחה כלכלית. הוועדה מתמקדת בבחינה אמפירית של מקומות עבודה אינדיבידואליים ובפתרון בעיות מקומיות ובכך מטשטשת עוד יותר את הבעיה המבנית, את מבנה יחסי הכוח ואת השפעתו על סדרי העדיפויות, ובעשותה כך מעמיקה את הפרובלמטיזציה של כוח העבודה (Crouch 1977,105).

מסקנות הוועדה והקריטריונים שהיא קובעת כבסיס למדיניות השכר משקפים עמדות אלה: ראשית, נקבע סף מינימום של עליה בפרודוקטיביות כתנאי להעלאת שכר. איזון מסויים ניתן למצוא בהגדרת העובדים המקופחים ביותר כמקרים חריגים המאפשרים לחרוג מקריטריון זה. במקביל, נקבע כי גם עליה ברווחים תוצדק רק כפועל יוצא של התייעלות ולא של העלאת מחירים. חשיבות מרכזית יש להחלפת הקריטריונים המסורתיים לקביעת שכר, קריטריון ההשוואתיות והותק, בשלושה קריטריונים חדשים: חשיבותו היחסית של המקצוע, האחריות לשלובה בו והסמכות (Ibid.).

שינוי זה מבסס אמצעי נוסף להכפפה בלתי-ישירה של המיקוח הקולקטיבי לאינטרסים חיצוניים, ובו בזמן גם משמר נראות של פתרון טכני-נייטראלי וגם חותר להשגת אינטרס פוליטי. הלגיטימציה המוסרית של החלפת קריטריון הוותק מבוססת על הטענה כי נוצרה חוסר התאמה בין מיומנות לבין שכר. כתוצאה מכך נוצר תמריץ שלילי לעובדים מיומנים ולמנהלים, כשמבנה השכר המעוות פוגע בפרודוקטיביות של כוח העבודה בכללותו. מהקריטריונים החדשים עולה נטיה בולטת לחיזוק סמכות המנהלים: NBPI מזהה את המעסיקים ואת מנהלי העבודה כאמצעי אכיפה יעיל לשינוי הקריטריונים ולהגברת היעילות. כדי להבטיח שאכן יפעלו כך הוועדה ממליצה על הענקת תמריצים למנהלים בדרגי ביניים ביחס ישר לעליה בפרודוקטיביות. באופן הזה, יוצר המוסד את התנאים להכפפת העובדים וחותר למטרות האסטרטגיות החדשות בלי אמצעי אכיפה משל עצמו, אלא על ידי הענקת כוח, כמו גם את התמריצים והרצון להשתמש בו, להנהלות. על ידי הצבת הקריטריונים החדשים, ובעיקר על ידי הדגשת חשיבות התמריצים שיש להעניק לבכירים, משנה NBPI את האיזון הפנימי שבתוך הקולקטיביזם הליברלי, מפחיתה את המשמעות הקולקטיבית של המיקוח ומגבשת לגיטימציה לאי-שוויון עמוק יותר ולפגיעה בכוח העבודה, בעיקר בעובדים בלתי מיומנים (Crouch 1977,102-105).

שינוי תפיסתי זה מהווה נקודת מוצא לתהליך רה-קומודיפיקציה של העובדים. אחד מיסודותיה המרכזיים של הפשרה המעמדית, שביטא את ההיגיון לפיו הדאגה לרמת החיים של העובדים היא אינטרס פוליטי, כלכלי וחברתי מרכזי, מוחלף בהיגיון שונה ובתפיסה מוסרית חדשה-ישנה: כעת, על מנת להבטיח את רמת החיים של העובדים יש להכפיף את סולם השכר לצמיחה כלכלית. השתלשלות האירועים עד כאן, ובעיקר האחיזה שקונה לה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים בחלקים הולכים ומתרחבים של החברה, מובילה לכך כי קביעת השכר על פי הקריטריונים החדשים אינו נושא להתקפה ציבורית. תחת התנאים האלה, ההתנגדות של האיגודים לשינויים היתה הדבר היחיד שיוצג וניתפס כניצול לרעה של כוח (Ibid.211).

שני גורמים עיקריים, שקשורים באופן הדוק האחד בשני, מנעו את יישום הקריטריונים החדשים שקבעה NBPI: המנדט של הוועדה, שגם במקרה הזה ביטא מדיניות שפוסחת על שני הסעיפים, והפרשנות של האיגודים והמעסיקים כאחד לרגולציה ששאפה לכפות. ל-NBPI יש סמכויות חקירה נרחבות של מקרים פרטיים, ובניגוד ל-NIC, גם סמכויות להתערבות בהסדרי שכר. יחד עם זאת, לא היו לה סמכויות ליוזם התערבות והיא יכולה היתה לחקור מקרים של עליות שכר ומחירים רק במידה שהופנו אליה על ידי הממשלה. מוסדות המיקוח הוולונטרי נשארו הזירה המרכזית לניהול יחסי העבודה והיו אמורים לפעול באופן אוטונומי כל זמן שהם משיגים תוצאות. אכיפת התערבות וחקירה של המוסד ויישום מסקנותיו היתה מוצא אחרון שהפניה אליו מוצדקת רק במקרים שבהם המיקוח הוולונטרי נכשל (Bullers and Flinders 2005,535). לחדשנות מוסדית זו תוצאות בלתי מכוונות שנבעו מהפרשנות היצירתית של שני הצדדים לתנאים החדשים: היא מגבירה את שיתוף הפעולה בין הנהלות לראשי וועדים ששואפים לשמר את האוטונומיה שלהם ולהימנע מהתערבות ישירה של NBPI בענייניהם, וממשיכים לערוך הסכמי פרודוקטיביות שחורגים מהקריטריונים שקבעה הוועדה, כל צד מסיבותיו שלו (Howell 2005,96-98).

באופן עמוק יותר, החדשנות המוסדית היוותה נקודת מוצא לשני תהליכים שהתפתחו במקביל, כשהאינטרקציה ביניהם משפיעה על המשך תהליכי השינוי במוסדות יחסי העבודה:

א. פרגמנטציה גוברת בתוך מוסדות יחסי העבודה: בעקבות הגברת שיתוף הפעולה בין ראשי וועדים והנהלות מקומיות מרכז הכובד של המיקוח הקולקטיבי מוסט אל מקום העבודה ויוצר דפוס חדש של תלות נתיב. כהמשך לכך, השפעתם של TUC, האיגודים המקצועיים, CBI וההסכמים הקיבוציים פוחתת באופן

משמעותי. לפרגמנטציה הגוברת של המיקוח הקולקטיבי תוצאות נוספות: מכיוון שהסכמי הפרודוקטיביות האלה אינם כפופים לקריטריון השכר שקבעו המוסדות החדשים, הסחף בעליות השכר נמשך ויוצר לחצים אינפלציוניים. במקביל, הסכמי הפרודוקטיביות יוצרים ניידות מוגברת של עובדים ותחילתה של עליה באבטלה ומגבירים את רמת סכסוכי העבודה סביב חתימתם של הסכמים אלה<sup>19</sup>, כשגם השביתות משנות את טבען: רובן אינן שביתות פורמליות שיוזמים איגודים מקצועיים אלא שביתות ספונטניות לא-פורמליות שמנהיגים ראשי וועדים במקומות העבודה, מה שמקשה על מניעתן ועל צמצום מספרן (Howell 2005,100). מנקודת מבטן של ממשלות, תוצאות החדשנות המוסדית הפוכות מזו שהתכוונו אליה. היחלשותם של TUC ו-CBI והפגיעה ברלוונטיות של ההסכמים הקיבוציים מפחיתה באופן משמעותי את יכולתן להשתמש במוסדות אלה כדי לשלוט ברמת האינפלציה ולהפחית את רמת השביתות.

ב. התעצמות הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים: המשך העליה בשיעור האינפלציה שפוגעת באינטרסים דומיננטיים מתורגמת על ידי השיח כתוצאה של כשלון החדשנות המוסדית. כהמשך לכך, מתעצם הלחץ של הסקטור הפיננסי, של האוצר ושל התקשורת על הממשלה להפעלת אמצעים שטבעם התערבותי יותר ביחסי העבודה כתנאי לשינוי מגמות אלה. השיח הציבורי מפרש את סירוב האיגודים לשתף פעולה עם המוסדות המדינתיים החדשים כשימוש לרעה בכוח על מנת לקדם אינטרסים פרטיקולריים תוך פגיעה באינטרסים ציבוריים. סיקור תקשורתי מוגבר לשביתות הלא-פורמליות והגדרתן כלא חוקיות יוצר דה-לגיטימציה למאבק האיגודים בכללותו והיחס הציבורי לשביתות, שהיוו חלק מיחסי עבודה קונסנסואליים, משתנה. תחת התנאים האלה, עיקור הטבע הוולונטרי של המיקוח הקולקטיבי מיוצג כאינטרס ציבורי (Coates 1989,50; Howell 2005,100) ומהשלב הזה, אחיזתה של עמדה זו בקרב הציבור מתחזקת, ומתגבשת תמיכה בפעולה ממשלתית לריסון הסכמי שכר תוך שימוש באמצעי אכיפה ישירים יותר (Hawkins 1971,29).

מתוך מודעות לדעת הקהל וכתגובה לביקורת הציבורית, מחליטה ממשלת הלייבור על הקמתה של וועדת חקירה ממלכתית, "The Royal Commission on Trade Unions and Employer Associations", בראשותו של הלורד דונובן, שפועלת מ-1965 ומפרסמת את מסקנותיה בשנת 1968. מטרתה, לבחון כיצד

---

<sup>19</sup> Howell (2005,96) מביא כדוגמא את תעשיית הרכב, שבה מתחילת שנות ה-60 ועד 1964 עולה פי 6 כמות השביתות, שהן ברובן לא רשמיות, עם עליה מקבילה במספר העובדים המעורבים בהן.

ניתן "להגביר את ההתקדמות החברתית והכלכלית של האומה" באמצעות פתרון הבעייתיות של יחסי העבודה.<sup>20</sup>

מינוי הוועדה לא היה האלטרנטיבה היחידה: הוא בא כמענה של ממשלת הלייבור לרעיונות שעלו מתוך האגף הימני של המפלגה השמרנית ומהסקטור הפיננסי, שהציעו כפתרון לבעייתיות שהגדירה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים את החלפת הוולונטריזם בחקיקה (Crouch 1977,143-144). ממשלת הלייבור, שגם היא תופסת בשלב הזה את כוח האיגודים כבעיה, מעדיפה עדיין להשיג קואופטציה של האיגודים ואת רתימתם לאינטרסים לאומיים על מנת שלא לפגוע בבסיס האלקטורלי שלה ולהימנע מהעצמת הפוליטיזציה של יחסי העבודה. ההחלטה על הקמת וועדת חקירה ממלכתית מהווה מוצא נוח מבעיה פוליטית זו (Coates 1989,47). בינתיים, מיקוח הפרודוקטיביות והסחרור האינפלציוני שהוא מחולל נמשכים. כתוצאה מכך, מינוי הוועדה מספק דחייה קצרה בלבד, כשכבר ב-1966 נאלצת ממשלת הלייבור להשתמש באכיפה ישירה של רגולציה אדמיניסטרטיבית על מוסדות יחסי העבודה שפותחת שלב חדש בתהליך השינוי שלהם. אולם לפני שאפנה לניתוח האירועים האלה, אתייחס לטיפוס מוסדות שלישי שבו השתמשו הממשלה השמרנית וממשלת הלייבור כאחת עוד בשלב הראשון של תהליך השינוי: חקיקת זכויות אינדיבידואליות לעובדים.

---

<sup>20</sup> המנדט של וועדת-דונובן כלל סמכויות חקירה נרחבות של היחסים בין עובדים למעסיקים במקומות העבודה השונים. לחקירתה נקבעו שתי מטרות עיקריות: האחת, לבחון את השפעת תפקודם של האיגודים המקצועיים ושל ארגוני המעסיקים על קידום האינטרסים של חבריהם ועל האינטרסים הכלכליים והחברתיים הכלליים. השנייה, לבחון את השפעת הפרוצדורות של המיקוח הקולקטיבי על אינטרסים אלה (Turner 1968,1).



## כרוניקה של אינדיבידואליזציה: חקיקה ביחסי עבודה

### Contracts of Employment Act 1963

Brown et.al (2000,627) קובעים כי השורשים הלגליים של הפרטת שוק העבודה מקורם בחקיקת זכויות אינדיבידואליות לעובדים שהתרחשה בשנות ה-60 של המאה הקודמת. מטרת חלק זה של העבודה היא לעקוב אחר תהליך השינוי שמחוללים שני החוקים המרכזיים שחוקקו ממשלות בשנים אלה ולהצביע על השפעתם ועל הקשר בינם לבין הטרנספורמציה של מוסדות יחסי העבודה: הראשון, Contracts of Employment Act 1963 והשני, Redundancy Payment Act 1965.

על פי Howell (2005,111), חקיקת הזכויות האינדיבידואליות היה נסיון להבניה מוסדית שתתמוך ב"מודרניזציה" של התעשייה על ידי הפחתת כוח ההתנגדות הקולקטיבי שערכ את התקדמותה: פחד מפוטורים גרם לעובדים להתנגד לשינויים במקום העבודה ומעסיקים נמנעו מפוטורים וניוד עובדים מפני שחששו מתגובת האיגודים המקצועיים ומהנזק הכלכלי שכרוך בה. בנוסף, בשלב הזה של תחילת שנות ה-60, פיטורי עובדים תוך שימוש כוחני בסמכות המעסיקים והמנהלים מעוררים עדיין דעת קהל שלילית. החקיקה נתפסה כפתרון למגבלות שהטילו מוסדות המיקוח הוולונטרי על פרויקט ה"מודרניזציה" של התעשייה ובעיקר לשליטתם בפוטורים ובניוד עובדים שהוכרעו על ידי מאזן יחסי הכוח הפנימי למוסדות יחסי העבודה (Ibid.). התוצאה המקווה של הענקת הזכויות האינדיבידואליות היתה שיתוף פעולה של TUC על מנת להשיג שתי מטרות אופרטיביות: האחת, הבטחת ניידות של עובדים שתשרת את ההבניה מחדש של התעשייה והשניה, הגבלת השביתות שהוגדרו כ"לא רשמיות" ופרצו ביוזמת ראשי וועדים מקומיים כתגובה לשינויים אלה (Howell 2005,111; Marsh, 1992,5).

על פי Whiting (2007,423-424) המשמעות העיקרית של המדיניות היא תחילתו של מעבר ממיקוח קולקטיבי וולונטרי לאינדיבידואליזציה של יחסי העבודה שבמרכזה העברת נושאים שעד אז נתפסו כחלק אינטגרלי של יחסים אוטונומיים בין איגודים ומעסיקים, ממוסדות יחסי העבודה לבתי המשפט. לטענתו, הפיכת יחסי העבודה מושא להתערבות פוליטית דרך חקיקה משמעותה פוליטיזציה שמתבטאת בהחדרת אינטרסים פוליטיים לתוכם (Ibid.). עמדתם של Flinders and Buller (2006,313) מציעה פרשנות שונה למדיניות זו. לטענתם, חקיקה מסוג זה פירושה הרחקה של נושאים טעונים מהמרחב הפוליטי והבנית נראות א-פוליטית עבור פתרון שמשרת את אותם אינטרסים פוליטיים שמזהה Whiting. פירוק מרכיבים

חשובים של הקונפליקט והפיכתם לעניין חוקי, מעבר לשיקול דעת פוליטי והרחק מהשפעתו של לחץ חברתי, מעמיד סימן שאלה סביב הגדרת המדיניות כפוליטיזציה ומסווג אותה כאסטרטגיה של דה-פוליטיזציה.

מנקודת המבט של עבודה זו לאסטרטגיה הזו השפעה משמעותית נוספת: הכפפת היבטים מרכזיים של הקונפליקט ביחסי העבודה למסגרת של חוק מעקרת חלק מהותי מהתפקיד הפוליטי של האיגודים המקצועיים ובכך מהווה שלב בדרך לדה-פוליטיזציה של היחסים המעמדיים בכללותם. בו בזמן, ההגנה שסיפקו הזכויות לעובדים כאינדיבידואלים והתמיכה הציבורית הרחבה שלה זכו מנעו את האפשרות של TUC והאיגודים המקצועיים להתנגד. בדעבד הסתבר כי תמיכתם בחקיקה הפכה אותם שותפים בעיצוב יחסי כוח חברתיים שפעלו לעיקור כוחם הפוליטי (Whiting 2007,445-447).

מפעל החקיקה מתחיל ב-1963 עם ה- Contracts of Employment Act שמעבירה הממשלה השמרנית. הדרישה שנובעת מה-Act, לפיה מעסיקים צריכים לספק לעובדים חוזה כתוב שמפרט את תנאי ההעסקה באופן אינדיבידואלי הופכת לעיקרון המנחה של יחסי העבודה ולקטליזטור של תהליך שמוביל לתוצאות מרחיקות לכת. כאן נכתבים לראשונה התנאים ונוצר הפתח לפיטורים "הוגנים" של עובדים, להצרת התנאים שתחתם שבייתה תיחשב כחוקית ומונח הבסיס הראשוני להפרטת שוק העבודה (Brown et.al 2000,612;627).

מצד אחד, החוק מעגן הגנה על משכורות ותנאי עבודה שנקבעים בחוזה וקובע פרוצדורות שמחייבות את המעסיק ביחס להפסקת עבודה, פיטורים וניוד עובדים. בעיקר, מגדיר את חובת המעסיק להודעה מוקדמת לפני נקיטת צעדים אלה כשזמן ההודעה מראש משתנה על פי תקופת ההעסקה של העובד<sup>21</sup>. כל הפרה של תנאים אלה מקנה לעובד את הזכות לפנות לבית המשפט ולתבוע את המעסיק. מצד שני, זכויות אלה מותנות בשמירה על תנאי חוזה ההעסקה, שכוללים על פי החוק החדש את החובה להודיע למעסיק על כל שבייתה מתוכננת לפחות שבועיים מראש. בלעדיה, יאבדו העובדים את הזכויות שמעניק החוק ומעבר לכך, ניתן לפטרם באופן מיידי על בסיס הפרת חוזה. באופן הזה, הזכויות האינדיבידואליות מציעות פיתרון לבעיה המרכזית של יחסי העבודה בשנים אלה, שביטות לא רשמיות, וזו למעשה אחת ממטרותיהן המרכזיות (Whiting 2007, 431).

<sup>21</sup> הזמן המירבי להודעה מראש הוא חודש, ולו זכאים עובדים שתקופת ההעסקה שלהם היא לפחות חמש שנים רצופות (Whiting 2007,431).

בעקבות חקיקת Contracts of Employment Act תפקיד האיגודים המקצועיים מתחיל להשתנות. חשיבותם לא נעלמה, אבל תפקידם האוטונומי בתחומים מרכזיים שהיוו את יסוד ההיגיון של עצם קיומם הפך לפיקוח על רגולציות שאחרים קבעו והפעילו. החקיקה שללה מהם אפשרות להתערב ולפעול במקרים שהיו בעבר תחום פעולתם המסורתי בשני אופנים: ראשית, בעקבות החקיקה הצטמצם טווח הנסיבות שבהן יכולים איגודים להתנגד להחלטות ניהוליות ויכולתם לייצג את העובדים פוחתת באופן משמעותי. שנית, את תפקיד האיגודים ביחס להפרות חוזה מצד מעסיקים, יכול היה בשלב הזה למלא כל עובד שהוקנתה לו הזכות לפנות לבית המשפט ולהגיש תביעה (Whiting 2007, 442-447).

השמרנים ממסדים למעשה מנגנון שעוקף את הוולונטריזם, מצמצם ומגביל את השפעתו, ובו בזמן כביכול לא מתערב ישירות במוסדותיו ומשמר אותם. בשלב הזה, מפלגת הלייבור מייצגת עדיין את ההיגיון של הפשרה ונציגיה טוענים כי שום חוק לא יכול לתת מענה למורכבותם של יחסי העבודה, אשר נקבעים וצריכים להיקבע על ידי התנאים והנסיבות של מקום עבודה מסוים. שנתיים מאוחר יותר, תצטרף ממשלת הלייבור למפעל החקיקה הזה, תשתמש באותם טיעונים שבהם משתמשים השמרנים ותמשיך את אותו תהליך (Ibid. 424;427).

### **Redundancy Payment Act 1965**

חקיקת Redundancy Payment Act בשנת 1965 משקפת את נקודת המבט המשותפת של הלייבור והשמרנים לגבי המטרות והאינטרסים הלאומיים, המכשולים להשגתם והאופן הראוי לטיפול במכשולים האלה. לתפיסה המשותפת הזו יש תפקיד חשוב בנראות הנייטרלית של חקיקת הזכויות האינדיבידואליות ולקבלתה על ידי כוח העבודה בכללותו.

החוק מופיע לראשונה כיוזמה של השמרנים אשר מציעים אותו לפני בחירות 1964. הם רואים בחוק פיצויי פיטורין/עודפים אמצעי להגברת ניידות עובדים וכמכשיר להגברת הצמיחה. במקביל, החוק נתפס כמכשיר נוסף לצמצום התנאים שבמסגרתם שביתה תיחשב לגיטימית. החקיקה נדחית עד אחרי הבחירות שאותן בסופו של דבר הם מפסידים וממשלת הלייבור היא זו שמעבירה את החוק בשנת 1965. הוא עולה בקנה אחד עם התחייבות מפלגת הלייבור במצע הבחירות שלה ל"מודרניזציה" של התעשייה מצד אחד ומצד שני, עם המחויבות המסורתית של הלייבור ל"צדק חברתי" שבשלב הזה פרשנותו הולכת ומתרחקת מזו שהעניקה לו הפשרה: בשנת 1965, "צדק חברתי" פירושו הבטחת מענה לחוסר בטחון תעסוקתי וחוסר

יציבות שכופים התנאים הכלכליים כפי שהגדירה אותם הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. החוק בא להגן על העובדים תחת התנאים האלה וקובע גבול ליכולת המעסיק לשנות את המשרה של העובד ולדרוש ממנו התאמה והסכמה למשרה חדשה. רמת ההשתכרות והסטטוס החברתי נקבעו כסיבות לגיטימיות לסירוב העובד להעברה וסבירות ההצעה של המעסיק נשפטת מנקודת מבטו של העובד. במקרים שבהם נדרשים פיטורים, קובע החוק את זכות העובד לפיצויים (Whiting 2007,433-434).

מנגד, ה- Redundancy Payment Act קובע סף זכאות לעובדים במשרה חלקית שנקבע ל-21 שעות שבועיות שמהוות חצי משרה. בנוסף נקבע תנאי רציפות לקבלת זכויות שהועמד על שנתיים לפחות. עובדים שלא עומדים בתנאים אלה מוגדרים כ"לא טיפוסיים" וזכויותיהם נשללות. וכך למשל ניתן לשלול את הזכאות מעובדים שמועסקים אצל אותו מעסיק יותר משנתיים רצופות אך תחת מספר חוזים זמניים בגלל אי עמידה בתנאי הרציפות. מה שמאוד משמעותי בחקיקה הזו היא העובדה שאין בחוק שום פיקוח על האופן בו משתמשים מעסיקים בחוזים האלה ולא חלה עליהם שום הגבלה. היכולת להעסיק עובדים "לא טיפוסיים" תקופות ארוכות תחת חוזים כאלה מחדיר ליחסי העבודה פוטנציאל לרה-קומודיפיקציה, ומקדם את אותם תנאים שהפשרה נועדה למנוע: ניצול לרעה של כוח המעסיקים כשהאיום באי חידוש החוזה שולט ביחסי עובד מעביד (Kilpatrick 2000, 141-143).

הפרשנות שמקבל החוק של 1965 מ-Ray Guntar, שר העבודה בממשלת ווילסון מעניינת:

"An employee taken on for a fixed term of, say, three years, should not necessarily be compensated if he is not re-engaged at the end of the term" (Kilpatrick 2001,146).

על פי ההגיון הזה, מהסכמת המועסק לתנאים כשהתחיל לעבוד תחת החוזה הזמני, משתמע כי הוא מסכים מראש להיעדר הפיצוי ולא-חידוש העסקתו עם תום החוזה כאחת. לאורכו של מפעל החקיקה, הערכות מסוג זה אינן נבדקות אלא נקבעות כעובדה ומשמשות כבסיס לחקיקה וכהצדקה מוסרית המעידה על עצמה (Ibid.161).

בשלב הזה החוק פועל כמנגנון הדרה בעיקר כנגד נשים ומהגרים שמהווים את רוב העובדים הנכללים בקטגוריה של "עובדים לא טיפוסיים". ביחס למהגרים, החוק פועל כמוסד שילוב שמקבע את עמדת הנחיתות שלהם ומאפשר להשתמש בהם ככוח עבודה מבלי לשלם מחיר פוליטי על כניסתם לשוק

העבודה.<sup>22</sup> באופן עקרוני יותר, ההיגיון הליברלי של שוק חופשי בתוכו פועלים יחסים חוזיים ישירים בין עובד ומעביד המוצדקים כביטוי לבחירה חופשית, אוטונומיה וחרות קניין של שני הצדדים, מתחיל דרך החוק הזה את המסע של חזרתו לקדמת הבמה. אותם יחסים "חופשיים" המניחים יחסי כוח שוויוניים, שאותם באה הפשרה לשנות ולאזן באמצעות הכרה בעבודה המאורגנת ומתוך תפיסה מסוימת של צדק חברתי, מקבלים כאן תוקף מוסרי מחודש (Kilpatrick 2000, 146). מה שמשמעותי מנקודת המבט של עבודה זו היא העובדה כי באמצעות החוק ממוסד לראשונה עיגון חוקי להעסקה תחת חוזה תוך שלילת אותן זכויות שלשמן הוא נוצר, קרי תוך עיקור כוח ההתנגדות של עובדים שמועסקים תחת התנאים האלה.

לחקיקה נלווה היבט מוסדי חשוב: לפני חקיקתו של Redundancy Payment Act, לבריטניה אין מכשיר מוסדי לפתרון סכסוכי עבודה מחוץ לפרוצדורות המיקוח הוולונטרי הפנימיות למוסדות יחסי העבודה. מכיוון שכך אכיפת החוק של 1963 נתקלת בקשיים והצורך לפנות לבתי משפט מקשה על יישומו. כדי לפתור בעיה זו מוקמים בצמוד לחקיקה של 1965 על ידי ממשלת הלייבור בתי דין לעבודה (Labour Courts), שבכל אחד מהם יושב שופט כיושב-ראש, ולצידו נציג המעסיקים (CBI) ונציג העובדים (TUC). למרות הטבע הייצוגי של בתי הדין לעבודה לא היה זה מוסד להתייעצות משולשת ובית הדין מנווט את יחסי העבודה לא על פי האינטרסים של הצדדים, אלא על פי החוק (Whiting 2007, 443). עד סוף שנות ה-70 מתרחב היקף פעילותם של ה-Labour Courts והם עוסקים בכ- 40000 מיקרים של תלונות עובדים לגבי פיטורים לא הוגנים, תשלומי פיצויים, חברות ופעילות באיגוד מקצועי ותביעות לתשלום הוגן מדי שנה (Marsh 1992,5). ככל הנושאים האלה, שעמדו עד לשלב הזה בליבו של המיקוח הקולקטיבי, איגודים מקצועיים לא מטפלים יותר. ככל שהמימד האינדיבידואליסטי מעמיק לחזור לתוך יחסי העבודה, כך הולך כוח האיגודים המקצועיים ופוחת.

מתוך פרספקטיבה של שלושים וחמש שנה, קובעים Brown et.al (2000,626) כי תפקיד האיגודים מצטמצם וגם במקומות בהם יש נוכחות של איגודים מקצועיים והכרה בהם, יש להם תפקיד מייעץ בלבד ואת ההגנה היחידה על העובדים מספקים תנאי ההעסקה החוזיים. נוכחות האיגודים משפרת את נגישות העובדים לזכויות הקבועות בחוקי ההעסקה אך לא מעבר לכך, ואין להם השפעה על תוכן החוזה, על גובה השכר ועל תנאי ההעסקה. בשנות ה-60 של המאה הקודמת, פיטורים וניוד עובדים נקבעים אמנם על ידי

<sup>22</sup> לדיון במוסדות שילוב והשלכותיהם לגבי מהגרים ככוח עבודה ראו Soysal 1994,29-44. לדיון המתייחס באופן ספציפי לבריטניה בשנים אלה, ראו Kilpatrick 2000.

חקיקה וזכויות, אבל תוכן החוזה עדיין נקבע על ידי המיקוח הקולקטיבי ומהווה תוצאה של מאבק בין אינטרסים מאורגנים. אולם עצם קיומם של זכויות אינדיבידואליות ושל בתי דין לעבודה הניח יסודות ויצר פתח לתהליך דיאלקטי: כבר בשנים הראשונות להפעלתן, התרחבו בהדרגה סמכויות בתי הדין, טווח פרשנותם לחקיקה והנושאים שנתונים לטיפולם, ובמקביל נחלש בהדרגה הייצוג הקולקטיבי וכוח ההשפעה של האיגודים המקצועיים על יחסי העבודה (Hawkins 1971,25-26).

## פרק ג': הכפפה ישירה של מוסדות יחסי העבודה

הפרק הקודם ניתח את השלב הראשון של תהליך הפרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה והראה כיצד האפקטים המוסדיים שלו והפרשנות שהיבנה השיח הפוליטי לתוצאותיהם המכוונות והבלתי מכוונות, הניחו תשתית להעמקת תהליכי השינוי של מוסדות יחסי העבודה. פרק זה, שדן בשנים 1965-1978 אשר מתאפיינות בהפעלת אמצעים ישירים להכפפת יחסי העבודה לאינטרסים חיצוניים להם, ינתח את המשך התקדמותו של תהליך הפרובלמטיזציה. הדיון יתמקד בשני אפקטים מרכזיים, השלובים זה בזה, אשר נובעים מהתקדמותו: האחד, דה-פוליטיזציה של יחסי העבודה והאופן שבו היא מובנית ומעמיקה באמצעות הפרקטיקות השיחניות והמוסדיות של התהליך. השני, ליברליזציה של יחסי העבודה, והאופן שבו היא מכתיבה את שינוי יחסי הכוח החברתיים ואת הדפוסים הממוסדים של חלוקת המשאבים. כהמשך לכך ידון הפרק בעיקור הכוח הפוליטי של העובדים ויסביר אותו כתוצאה ישירה של תהליכי דה-פוליטיזציה וליברליזציה אלה.

### רק הלייבור יכול (1)

בקיץ 1966 מתחולל משבר כלכלי שמחמיר את מצב מאזן התשלומים ויחד איתו את הלחץ של הסקטור הפיננסי ושל האוצר על ממשלת הלייבור. המשבר לא מאפשר לממשלה לדחות את שינוי המדיניות עד לפרסום המסקנות של וועדת דונובן ומכריח אותה לאמץ מדיניות שכר נוקשה יותר. לראשונה מאז מלחמת העולם השנייה הממשלה מפעילה סמכויות לשעת חירום, מוציאה צווי הקפאה ומחילה ריסון חמור על מחירים ושכר למשך שנה שעם סיומה מוארך בשישה חדשים נוספים (Hall 1986,83).

8 חודשים לאחר מכן, ב-1968, כופה ממשלת הלייבור מדיניות שכר המבוססת על קריטריונים שנקבעו על ידי NBPI ולראשונה, מוכפפים יחסי העבודה ישירות לרגולציה אדמיניסטרטיבית: NBPI מקבל סמכות לתבוע עדויות משני הצדדים בכל מקרה של סכסוך עבודה; החוקיות של כל תביעת שכר, סכסוך עבודה ושבייתה מותנית בהודעה רשמית של שבועיים מראש מצד האיגוד הרלוונטי; בכל מקרה של הכרזה על שבייתה, ניתנת ל-NBPI סמכות לאכוף שלושה חודשי השהיה על מנת לאפשר את הקירתה לגבי חוקיות תביעת השכר (Crouch 1977,83). ביסוד הרגולציה עומדת הקביעה כי כל הסכם שכר צריך לעבור את

אישור הוועדה ולהיבחן על פי הקריטריונים שהיא קובעת לעליות שכר (Howell 2005,101). כמו בשלב הקודם, גם כאן הדימוי הנייטרלי של NBPI משווה חזות א-פוליטית למדיניות שהיא פוליטית מיסודה ומבסס תמיכה ציבורית במדיניות שנתפסת כפעולה לטובת האינטרס הציבורי (Crouch 1977,211).

הרגולציה האדמיניסטרטיבית מעקרת מימדים נוספים של המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי ומצמצמת עוד יותר את התפקיד המסורתי של האיגודים המקצועיים: ראשית, טבע הפעולה של NBPI, שבמרכזה בחינה אמפירית מקומית של מקומות עבודה ספציפיים, תומכת בהעמקת הפרגמנטציה של מוסדות יחסי העבודה. שנית, גובה השכר מפסיק להיקבע על ידי מוסדות המיקוח הוולונטרי ומוחלף בקביעת זכאותו של פועל בעל כישורים מסוימים לשכר מסוים. שני גורמים אלה מעמיקים את השינוי של תלות הנתיב של מוסדות הקולקטיביזם הליברלי ומפחיתים מכוחם הפוליטי.

למרות זאת, המדיניות מתקבלת על ידי TUC ללא התנגדות וכבר בשלב הזה ניתן לזהות את השפעתו המצטברת של תהליך הפרובלמטיזציה ושל התרגום שהיבנה לתנאים הכלכליים-חברתיים על האופן שבו תופסים מקבלי החלטות, הציבור והאיגודים כאחת את האינטרסים שלהם. ראשית, הממשלה מתנה את האפשרות למנוע עליה בשיעור האבטלה בקבלת מדיניות השכר כשהשינוי בסדרי העדיפויות ברור: בתחילת שנות ה-60, תעסוקה מלאה היוותה אינטרס פוליטי מרכזי במדיניותן של שתי המפלגות וריכוזה סביבה קונסנזוס ציבורי. כעת, היא מותנית בהשגתם של אינטרסים פוליטיים אחרים כשסביב השינוי בסדר העדיפויות צומחת תמיכה ציבורית רחבה. שנית, על רקע התגברות העוינות לאיגודים בשיח הציבורי והתחזקות התביעה להגביל את האוטונומיה שלהם באמצעות חקיקה, ריסון שכר וולונטרי שמוכף לקריטריונים שקבעה וועדה ממלכתית, שרק מספר שנים קודם לכן עוד הצליחו האיגודים להתנגד לו, נתפס על ידם כעת כאסטרטגיה הזמינה הטובה ביותר וכאמצעי המועדף למיקסום האינטרסים שלהם במסגרת תלות הנתיב שהשתנתה (Ibid.218).

כביכול, האינטרסים שביסוד הפרובלמטיזציה ממומשים בשלב הזה: הכפפת עליות השכר לקריטריון פרודוקטיביות משרתת הן את צורכי המעסיקים והן את האינטרסים של הסקטור הפיננסי, תומכת בצמיחה הכלכלית ומבטיחה שליטה בשיעור האינפלציה. בנוסף, מתעצבים מחדש סדרי העדיפויות הציבוריים ומתייצבת תמיכה בתפיסה שונה של היחסים החברתיים-כלכליים. יחד עם זאת, שינוי תלות הנתיב במוסדות המיקוח הקולקטיבי הופך את ההישגים האלה לזמניים: בעוד של-TUC יש מספיק כוח וסמכות כדי לשכנע



את האיגודים המקצועיים ואת חבריהם לקבל על עצמם תקופת ריסון בזמן משבר כלכלי, הרי שאין לו מספיק שליטה בראשי וועדים שפועלים באופן אוטונומי<sup>23</sup> כדי למנוע מהם לאורך זמן להתנגד למדיניות זו (Hall 1986,83). הירידה בערך העבודה בעקבות החלת מדיניות השכר והעליה באחוזי האבטלה ובהיקף ניידות עובדים בעקבות הסכמי הפרודוקטיביות מגבירים את התנגדותו של כוח העבודה למדיניות. תחת תנאי תעסוקה מלאה והחסינות שמגנה על העובדים מפני תביעות בגין שביתות, לעובדים יש עדיין את הכוח להפעיל לחץ יעיל על מעסיקים וריבוי השביתות מוביל לפריצת מסגרת השכר שקבעה NBPI ולעליה נוספת באינפלציה (Crouch 1977,165).

את חוסר הסדר בתעשייה מגביר תהליך נוסף: NBPI מאמצת בהדרגה ובאופן ברור את האינטרסים של המעסיקים ומתרגמת אותם לאינטרסים כלליים. הוועדה מקיימת קשרים הדוקים עם CBI, ובהתאם לכך השפעתם על הוועדה רבה, וקשרים רופפים ביותר עם TUC. מנקודת מבטם של האיגודים המקצועיים, כל זה הצביע בבירור על הצד שבו תומכת מדיניות הממשלה והתנגדותם לעמדת NBPI ולדפוסי פעולתה מתורגמת על ידם להתנגדות לממשלה (Coates 1989,52-54). על פי Coates (1989,3-4), בנקודה הזו מתחיל משבר גלוי בין האיגודים המקצועיים לממשלת הלייבור שמדיניותה, שמכוונת נגד הבסיס המעמדי שלה, פוגעת משמעותית ביחסים האלקטורליים ביניהם. באופן מיידי יותר, הקונפליקט המתפתח בין ממשלת הלייבור לאיגודים פוגע גם הוא ביעילות פעולתה של NBPI.

Pemberton (2003,518-519) מתייחס לתוצאות אלה כאל עדות לחוסר יכולתו של המרכז הפוליטי להכתיב שינוי מוסדי. לטענתו, השפעת השינויים המוסדיים (NEDC, NIC, NBPI), אם בכלל, היתה קצרת טווח, המדיניות בכללותה לא אפקטיבית ובאופן עקרוני, קבלת הרעיון שבריטניה צריכה שינוי משמעותי לא תורגמה לשינוי מוסדי של הפרדה בין המרחב הפוליטי והכלכלי. על פי Hall (1986,84), החדשנות המוסדית הגבירה וזירזה נטייה לכיוון דיס-אינטגרציה של האיגודים המקצועיים עצמם, כתוצאה לא צפויה ולא מכוונת של תהליכי השינוי המוסדי. הסכמי פרודוקטיביות מקומיים דחקו את ההסכמים הקיבוציים והקושי לשלוט בעליות השכר החריף. למעשה, המדיניות עודדה תגובה חברתית שהובילה להתארגנות סביב מקום העבודה של מעסיקים ועובדים כאחת, ואשר סיכנה ואף סיכלה את מטרותיה של הממשלה לטווח הארוך.

<sup>23</sup> על פי Coates (1989,63-64), מנהיגי האיגודים נמנעים מהתערבות בשביתות ובדפוס זה של יחסי עבודה ומאמצים עמדה נייטרלית: הם מבדילים עצמם מהפעולות ובמקביל לא פועלים כדי למנוע אותן. בכך, נמנעים מעימות ישיר עם חבריהם ועם הממשלה כאחת.

העבודה מצביעה על מסקנות שונות: כפי שטוען Hall, תוצאותיה הבלתי צפויות של החדשנות המוסדית אכן העצימו את הפרגמנטציה של האיגודים המקצועיים אבל בו בזמן התוו שינוי זוחל ומצטבר שצמצם בהדרגה את כוח האיגודים. וכפי שטוען Pemberton, הרעיון שבריטניה צריכה שינוי אכן לא תורגם לשינוי היחסים הממוסדים בין המרחב הפוליטי והכלכלי אבל גם לא כוון לשינוי מסוג זה. הפרובלמטיזציה הגדירה את מוסדות יחסי העבודה בלבד כמושא לשינוי יסודי והשינוי אכן התרחש, אם גם באופן הדרגתי ואיטי ממה שקיוו ממשלות, ובסופו של יום הצטבר תהליך השינוי האבולוציוני עד כדי טרנספורמציה. גם בשלב הזה, ההתקדמות הדיאלקטית של תהליך הפרובלמטיזציה לא נעצרת, וממשיכה להצטבר: התוצאות של הפעלת הרגולציה האדמיניסטרטיבית מיוצגות בשיח הציבורי כאישור לצורך בחקיקת חוק יחסי עבודה על מנת להבטיח את השגת האינטרסים הלאומיים. במקביל, מתפרסמות באותה שנה (1968) מסקנותיה של וועדת דונובן. החלק הבא של העבודה יסקור את המסקנות וישקול את השפעתן ואת הקשר בינן לבין תהליך הפרובלמטיזציה והתביעות לחקיקה שהוא מייצר.

### **וועדת דונובן 1965-1968**

על פי Howell (2005,215), העברה של בעיה פוליטית לוועדה ממלכתית שנהנית מדימוי נייטראלי מעניקה לגיטימציה לנרטיב מסוים ולתפיסה מסוימת של התנאים והנסיבות. הדימוי הנייטרלי מטשטש את ההטיה שקיימת בעצם הקמתה של וועדה כזו ובקביעת מושא החקירה. במקרה של וועדת דונובן, הטיה זו משקפת את הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים ואת הקשר הסיבתי שכוננה בין יחסי העבודה לבין מה שמגדיר Turner (1969,1) בתור ה"התקדמות החברתית והכלכלית של האומה". הגדרת הוועדה והמנדט שלה משקפים את בידוד תחום יחסי העבודה מההקשר המוסדי הרחב וממכלול הגורמים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים המשפיעים עליו. מכיוון שכך הרי שמרגע הקמתה עיקר פעולתה הוא

"...leading people boldly in the direction they appear to be going anyway."

(H.A.Turner, מצוטט אצל Ackers and Wilkinson 2005,447).

עצם הקמת הוועדה מאשרת את המשגתם של יחסי העבודה כתחום שניתן לטיפול ושיפור על ידי ידע ומומחיות שישמשו בסיס לרגולציה מיטבית שלו ויספקו לו פתרון טכני, ומהווה תחליף נוח להמשגתם

כבעיה פוליטית הנתונה לשיקול דעתם של מקבלי ההחלטות ולאחריותם (Hay 2007,83). כהמשך לכך, מסקנות הוועדה מעניקות חותם נוסף של אובייקטיביות ולגיטימיות לקשר סיבתי בין יחסי עבודה שמאופיינים בחוסר סדר וקונפליקט לבין ההישגים הכלכליים, ולרפורמה מוסדית כפתרון להתרת הקשר הזה. אולם, כפי שאראה בהמשך, הוועדה לא מסבירה את הקשר הסיבתי הזה, ובמקום להדגים ולהנכיח אותו היא מניחה אותו כמובן מאליו שאינו דורש בחינה נוספת (Nolan 1996,107-108).

הקו הרעיוני השולט בוועדה היה זה של אסכולת אוקספורד וכל מהלך עבודתה נשען במידה רבה על החוקרים המובילים בתחום יחסי העבודה: Hugh Clegg מכהן בוועדה ומקבל תפקיד מרכזי בכתיבת הדו"ח הסופי שלה שמתפרסם בשנת 1968. William McCarthy מקבל תפקיד מפתח כאחראי ומנחה המחקר והמחבר של חלקים חשובים ממנו ו-Alan Fox מגיש ניירות מחקר שמהווים בסיס מרכזי לפעולתה (Coates 1989,47; Ackers and Wilkinson 2005,447). המשפטן Otto Kahn Freund שאחראי על החלק החוקתי-משפטי של פעולת הוועדה והמלצותיה, שותף אף הוא לעמדה הפלורליסטית של האסכולה<sup>24</sup> (Roderick 1998,91-92).

על פי Nolan (1996,108;112), מול התפיסה והנחות היסוד האלה לא היה אף גוף ידע מחקרי ביקורתי שיציג פרספקטיבה שונה ויאזן אותה. מכיוון שכך, אל דפוסי החקירה של וועדת דונובן מתנקזים באין מפריע המחקר האקדמי, כשלון המדיניות הציבורית, עמדת פוליטיקאים משתי המפלגות והשיח הציבורי בכללותו. כל אלה, שותפים לקונסנזוס סביב ההנחה כי כוחם הפוליטי של האיגודים גדל והגיע לרמה בלתי נסבלת של פגיעה בכלכלה וכי יש להסיט חזרה את מאזן יחסי הכוח המעמדיים לזה שהגדירה הפרשה.

הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה שעליה מתבססים הגדרת הבעיה והמנדט של הוועדה משתקפות גם במסקנותיה. לא פחות מכך, מטה אותן שיטת החקירה האמפירית שהתמקדה בעדויות שנאספו לגבי קונפליקטים מקומיים, הכללתן למסקנות רחבות והחלתן על התעשייה בכללותה. המסקנה העיקרית שעלתה מדפוס חקירה זה קבעה כי הבעיה המרכזית היא קיומן במקביל של שתי מערכות של מוסדות יחסי עבודה: האחת, המערכת הפורמלית, שהופכת לא רלוונטית מבחינת מטרותיה והפרוצדורות שהיא מספקת מול התנאים הכלכליים המשתנים. השנייה, מערכת לא פורמלית שנוצרה על ידי פעולתן בשטח של קבוצות

---

<sup>24</sup> Otto Kahn Freund היה הראשון שהגדיר את יחסי העבודה בבריטניה כ- Collective Laissez-Faire (Howell 2000, 206).

עובדים והנהלות מקומיות, שבמסגרתה בולט תפקידם של ראשי וועדים שהאוטונומיה שלהם הולכת וגוברת (Howell 2005,103).

על פי הוועדה שתי המערכות מצויות בקונפליקט: המערכת הלא-פורמלית פוגעת ביעילות ההסכמים הקיבוציים כמנגנון רגולציה ובו בזמן קיומם של ההסכמים האלה מעודד את היעדר הפורמליזציה של הסדרים מקומיים מחייבים (Ibid.102-104). בין המערכות כמעט ואין אינטגרציה, ודפוס האינטגרציה היחיד שקיים, עיקרון ההשוואתיות, מהווה קטליזטור לריבוי שביתות ומגביר את חוסר הסדר בתעשייה. במילים אחרות, הבעיה היא בעיקרה מוסדית, ועל מנת לפתור אותה יש צורך ברפורמה מוסדית שתיצור דפוס חדש של רגולציה לוויסות יחסי העבודה (Turner 1969, 5).

אל השביתות ולאי הסדר בתעשייה מתייחסת וועדת דונובן כאל סימפטומים של התפתחויות אלה שכדי למנוע אותם יש לטפל בסיבותיהם העמוקות. לטענת הוועדה, המקור העיקרי לבעיות הוא העובדה כי המיקוח ברמת המפעל אינו בשליטה, לא של האיגודים ולא של ארגוני המעסיקים, אלא נמצא בידיהם של ראשי וועדים שסמכותם נתמכת על ידי מספר גורמים: 1 תעסוקה מלאה וחסינות בפני שביתות שהגבירו את כוחם של העובדים באופן שחורג ממטרותיה הפוליטיות-נורמטיביות של הפשרה. 2 גישות מנהליות שמבטאות העדפת משא ומתן ישיר עם ראשי וועדים ולא עם בכירי האיגודים. 3 הא-נומליה של מבנה האיגודים עצמם: חולשת האיגודים והפרגמנטציה שלהם מובילה לנוכחותם של מספר איגודים בכל מקום עבודה ומקשה על ניהול המשא ומתן איתם. בסיכומו של דבר קובעת הוועדה כי הבעיה המבנית הזו יוצרת הטיה מוסדית לטובת כוח העבודה שמתחזקת על רקע היעדר ריסונים מוסדיים שיגבילו את פעולתם של ראשי וועדים מיליטנטים (Ackers and Wilkinson 2005,449; Kessler and Palmer 1996,8-9).

הוועדה מזהה מספר בעיות השלובות אחת בשניה ואשר נובעות ישירות מאותה הטיה: הבעיה העיקרית היא ריבוי שביתות לא רשמיות<sup>25</sup> אשר מוגנות על ידי חסינויות האיגודים ואשר ממנה נובעות שתי בעיות נוספות: סחף במשכורות שמשפיע ישירות על עליה בשיעור האינפלציה ושימור פרקטיקות עבודה שמכשילות שינוי כשבמקומות עבודה רבים מתקיימות עדיין רמות גבוהות של אבטלה סמויה ורמות נמוכות של פרודוקטיביות (Nolan 1996,107; Coates 1989,45).

<sup>25</sup> באמצע שנות ה-60 כ- 95% מהשביתות מוגדרות כ"לא רשמיות", מובלות ע"י ראשי וועדים וקבוצות עובדים מקומיות מול ההנהלות במקום העבודה (Coates 1989, 64).

כפועל יוצא של הגישה המחקרית עליה מתבססת הוועדה, הדו"ח מתמקד בתיאור הפרגמנטציה של המיקוח ובהתנגשות בינו לבין ההסכמים הקיבוציים והשלכותיה, מבלי להסביר את מקורותיהן החברתיים, הכלכליים והפוליטיים ואת הסיבות הרחבות להעמקתן (Crossley 1969, 297-298). H.A.Turner (1969, 5-7), אחד מחברי הוועדה, מספק ביקורת מפורטת של דפוסי העבודה של הוועדה ושל האופן שבו הגיעה למסקנותיה. על פיו, ההתמקדות בשביתות לא פורמליות והגדרתן כמוקד הבעיה אינה מוצדקת ובניגוד להנחות היסוד ולמסקנות הוועדה, אין להן כמעט השלכות כלכליות כי הן קטנות בהיקפן וקצרות מכדי להשפיע. מעבר לכך, גם מהנתונים שאספה הוועדה עצמה לא עולה מסקנה ברורה לגבי המידה שבה מזיקות השביתות הלא-רשמיות ליוזמות מנהליות, ובמקרים רבים עולה מהם דווקא המסקנה ההפוכה, לפיה השביתות הרשמיות שיוזמים איגודים מקצועיים הן שגורמות לנזק משמעותי. בנוסף, התעלמה הוועדה מעדויות לפיהן שתי המערכות מתקיימות במקביל רק ברבע מהתעשייה<sup>26</sup>. הערכת וועדת דונובן, לפיה הכפילות הזו יוצרת מצב שבו יותר ממחצית העובדים מרוויחים מעל למינימום שנקבע בהסכמים הקיבוציים ואשר מהווה תמיכה מרכזית למסקנותיה, פשוט אינה מבוססת, ותנאי העבודה של רוב העובדים הם אלה שנקבעים בהסכמים קיבוציים בלבד.

Turner אומר בפירוש כי במסקנות הוועדה ישנם כמה שקרים שקופים: גם במקומות עבודה שבהם פועלות שתי המערכות עובדים רבים אינם מוגנים כלל ומעבר לכך, כרבע מהם עובדים במקומות שאינם מוגנים על ידי הסכם קיבוצי כלשהו. לגבי רוב העובדים נקבעים משכורות ותנאי עבודה על ידי מנהלים בלי שום משא ומתן ומושפעים משני גורמים: שכר המינימום לכל דירוג שכר שנקבע בהסכמים הקיבוציים, והשפעת שוק העבודה והביקוש לעובדים במקצוע מסוים. בנוסף, ההקשר הספציפי לדיוני הוועדה הוא הסחף במשכורות ופרוצדורות המיקוח המתפתחים בסקטורים מסוימים בלבד, כשהוועדה משתמשת בהם כבסיס להכללה חסרת אחיזה במציאות<sup>27</sup>. ככל שהסקטור שיש בו סחף משכורות משפיע על רמות השכר בתוכו, הוא אינו מהווה בסיס לנקודת ראות רחבה של יחסי העבודה בכללותם. מכיוון שכך, הניתוח של הוועדה פשוט אינו רלוונטי לתנאי רוב המועסקים (Ibid.)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> הטענה הזו היא אחת הטענות המרכזיות של נציגי TUC בהופעתם לפני הוועדה (Turner 1969, 5).  
<sup>27</sup> Turner (1969, 5) מראה כי דו"ח של NBPI שמתפרסם לפני פרסום מסקנות וועדת דונובן מזהה את הקשר בין מיקוח במקום העבודה לבין סחף במשכורות, אבל מדגיש כי התופעה קיימת רק במקרים ספציפיים ולא מגדיר את התופעה כמאפיין כללי של יחסי העבודה.

<sup>28</sup> תגובה לטענתו של Turner ראו McCarthy 1970.

כהמשך ישיר לדפוסי עבודתה, המלצותיה של הוועדה שאותן אפרט מיד, הן בעיקרן רפורמות מוסדיות שאמורות לפתור ראשית את הבעייתיות שהונחה מראש ושנית, את הבעייתיות שהסיקה מהכללותיה:

1. כבסיס למיסוד המיקוח במקום העבודה ולפורמליזציה של מעמד ראשי הוועדים, יש למסד דפוס לגלי של רישום והכרה באיגודים (Registrar): כדי לקבל מעמד של איגוד רשום יהיה על כל איגוד מקצועי לעמוד בתנאים מסוימים. החסינות בפני תביעות ופיטורים בגין שביתות וסכסוכי עבודה תחול רק על איגודים רשומים וחבריהם, וכל עוד שהפרוצדורות הפנימיות שלהם עולות בקנה אחד עם דרישות ה-Registrar. (Turner 1969,2-5; Crouch 1977,145-147). בתוך כך, נדרש מהאיגודים למסד את תפקיד ראשי הוועדים, לפרט את היחסים ואת חלוקת הסמכויות בין בכירי האיגודים ובינם ולמסד מנגנון לפתרון מחלוקות פנימיות בהתאם לתקנות שתקבענה על ידי ה-Registrar. במקביל, הרישום יאכוף על מעסיקים הכרה באיגודים (Coates 1989,49;54).

במילים אחרות, הוועדה ממליצה להכפיף את האיגודים המקצועיים לרגולציה מדינתית שתבטיח את הפיקוח שלהם על ראשי וועדים ותטיל עליהם אחריות לכל חריגה מכללי הפעולה הממוסדים. הסנקציה של הסרת החסינות בכל מקרה של חריגה מתקנות ה-Registrar אמורה לשמש כמנגנון עיקרי להגבלתן של שביתות לא-רשמיות (Ibid.). באופן עקרוני, מיסוד הרגולציה הזו משמעותה ניכוס שליטה פוליטית גם במבנה הפנימי של האיגודים וגם בפרקטיקות המיקוח שלהם, תוך יצירת נראות א-פוליטית לרגולציה שמוצגת כפתרון טכני שמטרתו פשוט ליצור סדר בתעשייה.

2. עיקר האשמה בחוסר הסדר שנוצר ביחסי העבודה מוטלת על מנהלי העבודה בגלל נכונותם לעשות עסקאות נוחות עם ראשי וועדים כאמצעי למניעת שביתות. צידו השני של המטבע היא מסקנת הוועדה לפיה המנהלים הם גם אלה שיכולים לשנות את המצב, כשמאחורי "האשמה" זו מתהווה רפורמה שמעצימה את כוחם ומעניקה להם את הסמכות לקבוע תנאי עבודה ושכר. הלגיטימציה להעצמה זו היא הקביעה כי האינטרס של הנהלות הוא העליה בפרודוקטיביות. מעבר לכך, הוועדה מזהה את הנהלות ככוח נייטראלי שהאינטרס שלו חופף לאינטרס הכללי ומכיוון שכך הן אלה שתפעלנה לשם השגת "טוב ציבורי" ולא לשם אינטרס פרטיקולרי (Howell 2005,104; Nolan 1996,107-108). הקשר ההדוק בין המלצה זו לבין דפוסי עבודתה של NBPI אינו מיקרי: אותם אקדמאים מובילים ממלאים תפקידים בכירים בשתייהן, ובשני המקרים, המדיניות המוצעת מבטאת ישירות את הגישה המחקרית של "אסכולת אוקספורד".

כהמשך לכך, מוטל על ההנהלות פיתוח של מבנה שכר פנימי רציונלי למפעל כולו שיפתור את הבעיות שיוצר ריבוי איגודים והמיקוח הסקטוריאלי שנילווה אליו, ובעיקר יהווה תחליף יעיל לעיקרון ההשוואתיות ולבעייתיות הנובעת ממנו. בתוך כך מוטלת עליהן ההכרה במעמדם של ראשי וועדים שכוללת הקצאת משאבים לפיתוח פרוצדורות המיקוח ולהפעלתן. ההסכמים הקיבוציים ימשיכו להתקיים במקביל אך יוגבלו לעניינים שניתנים לרגולציה אפקטיבית על ידם. באופן הזה, קיומן במקביל של שתי מערכות יחסי עבודה יצור השלמה ויחדל מלהיות מקור לקונפליקט ולסחף במשכורות (Crouch 1977,145-147; Howell 2005,103-104).

בהמלצה זו גלומה ההשקפה הפלורליסטית-ליברלית שמנחה את הוועדה והיא משקפת את העדפתה הבסיסית לשימור הוולונטריזם. אולם, על רקע ההמלצות שנסקרו למעלה, הוועדה מציעה וולונטריזם מעוקר מתוכן שמשקף את השפעת תהליך הפרובלמטיזציה על עצם הגדרתו ותפיסתו. ככלל, המלצות הוועדה מייצרות נראות של שיפור מנגנוני המיקוח שנותר כביכול וולונטרי ומתנהל על ידי שני הצדדים. למעשה, מדובר ברגולציה מדינתית שמטה את מאזן יחסי הכוח בתוך מוסדות יחסי העבודה, שבשלב הזה כבר מוטה בלאו הכי, לטובת המעסיקים תוך פגיעה בעובדים.

3. הוועדה ממליצה למסד Industrial Relations Commission (IRC) שתפקידה לסייע לאיגודים ולמעסיקים לבצע את הרפורמה במקום העבודה ולבחון את תקינותה ויעילותה (Crouch 1977,160-161). חברות יחויבו לרשום בוועדה הסכמים קולקטיביים ובסמכותה לאשר אותם או לא ולחקור כל מקרה של היעדר הסכמים רשומים ו/או של אי-הכרה באיגודים. מאחורי כל זה נמצא תהליך של הידוק הרגולציה וההגבלות על יחסי העבודה הוולונטריים, כשלרגולציה שמציעה הוועדה לפרוצדורות של המיקוח, מתווספת כן גם רגולציה אדמיניסטרטיבית של תוצאותיו, ההסכמים הקולקטיביים (Howell 2005,105).

4. המלצה נוספת נוגעת להרחבת ה-Redundancy Payment Act משנת 1965: במרכזה, הענקת זכות אינדיבידואלית לעובד לפנות לבית דין לעבודה במקרה של פיטורים לא הוגנים, והרחבת סמכויות בתי הדין לעבודה לדיון במחלוקות לגליות סביב חוזי העסקה אינדיבידואליים בין מעסיקים לעובדיהם בלי מעורבות של גופים נציגיים. בנוסף מומלצת הענקת זכות לחבר איגוד לערער על גירושו מחברות באיגוד. זכות זו מהווה אמצעי להגבלת פרקטיקה שהעניקה לאיגודים את השליטה באיוש המשרות, ה- closed shop, ומפרה את מאזן הכוח בתוך האיגודים. באופן עקרוני הרחבת החוק פירושה המשך הרחבת סמכויותיהם של

העובדים האינדיבידואלים ושל בתי הדין לעבודה על חשבון כוחם של האיגודים המקצועיים ( Hawkins 1971,26).

5. יחד עם כל אלה, הוועדה דוחה תביעות ציבוריות ואת תביעותיהם של אינטרסים דומיננטיים לשינוי עמוק יותר של טבע יחסי העבודה. כחלק מהתפיסה הפלורליסטית תומכת הוועדה במדיניות שכר כאסטרטגיה לטווח קצר ולא כתחליף שיטתי למיקוח הוולונטרי. כהמשך לתפיסתה של הוועדה את השביתות כסימפטום לבעיות עמוקות יותר, היא דוחה את תביעותיהם של המעסיקים ושל הסקטור הפיננסי לחקיקה נרחבת יותר ובעיקר לכך שהסכמי-שכר יהיו נתונים לאכיפה על ידי חוק. לטענת הוועדה, ענישה חוקתית לא תהיה יעילה, תעורר התנגדות ותגביר חוסר סדר. מה שנדרש הוא מיסוד פרוצדורות שתסרנה את הסיבות לשביתות. ביסוד הדברים עומד החשש מעלות פוליטית גבוהה שיגבה שינוי רדיקלי מסוג זה ( Turner 1969, 5).

תגובת האיגודים להמלצות משקפת את השפעת תהליך הפרובלמטיזציה עליהם ואת המידה שבה הטמיעו את הנחותיה ומבטאת מגננה כפולה: ראשית על תפקידם כגוף נציגי לניהול יחסי העבודה ושנית על כוח העבודה בכללותו מול הנטייה להעצמת סמכות מעסיקים ומנהלים שאותה הם מזהים כבעייתית ביותר מבין המלצות הוועדה. בעיה נוספת לאינטרסים של העובדים הם מזהים בצנטרליזציה האדמיניסטרטיבית באמצעות ה-Registrar ו-IRC כדפוס חדש של רגולציה. את מה שמגדירה הוועדה כסיוע של המדינה ליחסי העבודה הם מפרשים כהעמקת התלות של האיגודים במדינה ועיקור האוטונומיה שלהם (Crouch 1977,156-157). ביקורת נוספת על עבודת הוועדה מעלה Victor Feather (1968,345), אחד מבכירי TUC. לדבריו, בעוד שהשינויים המוצעים מדברים בשם אינטרס כללי ציבורי, בפועל הם בעיקר תומכים באינטרס של המעסיקים ולא של העובדים, כשמעט מאוד נאמר בוועדה על תפקיד האיגודים ביחס לעיצוב המדיניות הכלכלית, התייחסות שיכולה היתה להצדיק את יומרת הוועדה להמיר אינטרסים מתחרים באינטרס משותף. TUC דוחה גם את מיסודו של המיקוח במקום העבודה. לטענת נציגיו, העברת טווח שלם של נושאים למיקוח שמתנהל במקום העבודה מבלי שיעמדו מאחוריו הסכמים קיבוציים מחייבים תוביל להתפרקותו של TUC, המוסד היחיד שיכול להפעיל שליטה מרכזית ואחראית בריבוי של איגודים מקומיים, ולאובדן המשענת העיקרית לכל דפוס רגולציה של יחסי העבודה. הדרך מהצעות הוועדה למיסוד איגוד נפרד לכל מפעל קצרה, והבעייתיות שעלולה לצמוח מכך ברורה (Ibid.339-341). לזכותם של דוברי TUC ייאמר



כי נבואתם הגשימה את עצמה אם כי, כפי שתראה העבודה בהמשך, הדרך לשם היתה פחות קצרה ויותר מורכבת ממה שצפו.

המגננה הזו מנסה עדיין להיאחז ולהעלות מהאוב את הערכים והעקרונות שעמדו ביסוד הפשרה שהגדירה את יחסי העבודה כמאבק בין אינטרסים, ובעיקר את הרעיון כי האינטרס הכללי הוא המיקוח הקולקטיבי עצמו וכי יש להגן עליו ככזה. יחד עם זאת, עצם הכפפת יחסי העבודה לקריטריונים שנקבעים על ידי רגולציה אדמיניסטרטיבית ותיחום המיקוח על ידי גבולות שקובעים אינטרסים חיצוניים לו מתקבלת כמובן מאליו, והם מנהלים קרב בלימה למניעת פגיעה נוספת באינטרסים שלהם ושינוי עמוק יותר של טבע היחסים בין עובדים למעסיקהם:

"The right of an employer to 'hire and fire' for example is increasingly the subject of challenge and lightning strikes. The right of an employer to be the prosecuting counsel, the judge and the jury in matters affecting the conduct of an individual workerman is not accepted." (Feather 1968,342).

גם תגובת CBI להמלצות הוועדה הייתה בעיקרה אכזבה. לטענתם, יש פער בין הדיאגנוזה של הוועדה המזהה את השביתות כסימפטום לאי-הסדר ביחסי העבודה, ולא כגורם לו, לבין המציאות. הפער הזה מונע את המסקנה המתבקשת לפיה מה שנדרש הם אכיפת הסכמים על ידי חוק וחקיקה נוספת שתעניק ל-Registrar שליטה אפקטיבית יותר על האיגודים וחבריהם. כהמשך לכך חסר במסקנות הוועדה הקשר בין הכוח של האיגודים והיעדר חוק יחסי עבודה לבין הנסיבות שנוצרו, והוועדה מסתפקת בשיפור המיקוח הוולונטרי. מיסוד הפרוצדורות הוולונטריות במקום העבודה כמפתח להפחתת שביתות ולעצירת הסחף במשכורות, תוך הישענות על פעולה וולונטרית של איגודים, מנציחה את הבעיה במקום לפתור אותה (Keeler 1969,330). בסיכמו של דבר, גם לטענת CBI הדו"ח אינו אובייקטיבי ומבוסס על הנחות יסוד מסויימות לגבי איך צריכים יחסי עבודה להתנהל שמכתיבות את מסקנותיו. במקרה שלהם הקו של אסכולת אוקספורד, שמניח מראש כי המיקוח הוולונטרי הוא מנגנון הרגולציה המיטבי, מוביל להעמקת ההטיה הקיימת במוסדות יחסי העבודה לטובת האיגודים (Ibid.335-337).

מספר ביקורות שהועלו כתגובה למסקנותיה והמלצותיה של הוועדה מאירות את הבעייתיות שעולה מהן ובאופן עמוק יותר, מערערות על הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. טענה

עקרונית שמעלה Turner (1969,7-9) משקפת בצורה הטובה ביותר בעייתיות זו: על פיו, הבעיה המרכזית של עבודת הוועדה היא ההתייחסות המאוד לא מספקת להקשר החברתי והכלכלי שבתוכו נתונים יחסי העבודה. מעבר לכך, למרות הדיון הנרחב במיקוח הקולקטיבי שמוגדר כדרך הטובה ביותר לנהל יחסי עבודה, לא עולה כלל השאלה באיזו מידה ניתן, אם בכלל, להתייחס עדיין למערכת יחסי העבודה כאל מערכת של מיקוח קולקטיבי.

Coates (1989,58-59) מנתח את המלצות הוועדה מתוך פרספקטיבה של כעשרים שנה וטוען כי כל הפרוייקט של וועדת-דונובן נוטה לטובת סדר תעשייתי שיחזק הנהלות על חשבון ראשי וועדים באמצעות פורמליזציה ורגולציה אדמיניסטרטיבית של פעולתם. כל הבעיות שבדקה הוועדה הן בעיות של הנהלות ששואפות לחדש שליטה בעובדיהן ושל ממשלה ששואפת להגברת התחרותיות הקפיטליסטית. היא לא בדקה את בעיותיהם של העובדים המאורגנים במקומות העבודה ואת הקושי שלהם בשלב הזה להתור למימוש האינטרסים שלהם, תוך שהיא מקבלת כעובדה את ההנחה בדבר עמדת היתרון ממנה הם נהנים במוסדות יחסי העבודה (1989,58-59).

הביקורת הפנימית הבולטת ביותר אחרי פרסום מסקנות הוועדה, עמדת מיעוט שמבטא Andrew Shonfield שייצג בתוכה את העמדה השמרנית, עלתה בקנה אחד עם תגובת CBI והשפיעה על השיח הציבורי. על פיו, לעבודה המאורגנת יש אחריות למצב ממנו מתעלמת הוועדה בדו"ח שלה. פתרון הבעיות דורש את הרחבת הרגולציה הלגלית, כולל הענקת סמכויות אוטונומיות ל-IRC וביניהן התערבות במחלוקות, חקירת פרקטיקות מגבילות ופיקוח על הסכמים. המשך האחיזה בוולונטריזם יוביל להעמקת הבעיות ועל מנת לשנות את מגמת הדעיכה הכלכלית, הסכמים קולקטיביים צריכים להיות מחייבים מבחינה חוקית (Howell 2005,106).

השיח הציבורי משקף את השפעת הביקורת הזו. בפרק הזמן שעבר משלב כינון הוועדה ועד פרסום המלצותיה ב-1968, ועל רקע כשלון הרגולציה האדמיניסטרטיבית שניסתה ממשלת הלייבור למסד באמצעות NBPI, מתעצמת הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. הדו"ח של וועדת דונובן נשפט ונאמד דרך הפריזמה של השיח הזה. הוא התפרש על ידי המפלגה השמרנית ועל ידי חלקים רחבים מהציבור כ"כניעה לאיגודים", והגביר עוד יותר את הלחץ על ממשלת הלייבור להפעלת חקיקה כאמצעי עיקרי לניהול יחסי העבודה. השפעת התהליך הדיסקורסיבי שהטמיע עמדה זו בקרב הציבור היתה עמוקה: בשלב

הראשון, הוא שינה את הטבע של הקונפליקט שהפך לקונפליקט בין המדינה לאיגודים. בשלב הבא, הוא עתיד להפוך לקונפליקט בין האיגודים כ"אויב הציבור" לבין החברה (Ibid.109).

לכאורה, המלצות הוועדה מפגרות אחרי התקדמות השיח ונכון לרגע שבו הן מתפרסמות, הן בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי. אולם, מתוך פרספקטיבה היסטורית ובחינת ההתפתחויות שהתרחשו בעקבות פעולת הוועדה, עולה משמעותן העמוקה של מסקנותיה והמלצותיה. ראשית, וועדת דונובן העניקה לגיטימציה להכפפת כוח העבודה לאינטרסים חיצוניים כפי שהתנהלה עד לשלב זה. שנית, היא תמכה בהמשך התקדמות תהליך הפרובלמטיזציה שהיא עצמה היוותה חלק אינטגרלי ממנו ואישרה את הלגיטימיות של המשך התהליך הזה ושל העמקתו. למעשה, בשלב שבו מתפרסמות המלצות, יחסי העבודה במידה רבה כבר הוכפפו לאינטרסים חיצוניים להם ותלות הנתיב של מוסדות יחסי העבודה השתנתה באופן ניכר. הרטוריקה של וולונטריזם ומיקוח קולקטיבי שבה השתמשה הוועדה, שבמידה רבה היו כבר נחלת העבר, טשטשה את המשמעות הפוליטית של האסטרטגיות שבהן השתמשה הממשלה עד כה ואת השינוי העמוק שחוללו במוסדות יחסי העבודה.

החלק הבא של העבודה ינתח את התוצאה המיידית יותר של התקדמות הפרובלמטיזציה, שהיתה נסיון ראשון של ממשלת הלייבור להכפיף את המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי לחוק יחסי עבודה. הניתוח יבהיר את האופנים שבהם השתמשה הממשלה בהמלצות וועדת דונובן על מנת לבסס לגיטימציה לשינויים מוסדיים שחרגו מהן באופן משמעותי.

## תגובת ממשלת הלייבור להמלצות וועדת דונובן

בנקודה זו, לפני בחינת השינוי במדיניותה של ממשלת הלייבור כלפי האיגודים המקצועיים בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת, יש להתייחס לצמצום הכוח של האיגודים על ידי השיח והפרקטיקות שייצר עד כה. המאמץ הממושך והמכוון של הממשלה להכפפת מוסדות יחסי העבודה לרגולציה אדמיניסטרטיבית שפעלה באמצעות NBPI מוביל לשינוי מאזן יחסי הכוח החברתיים במוסדות יחסי העבודה. עד 1969, הסכמי פרודוקטיביות נחתמו בשמם של למעלה מ-6 מיליון עובדים. ההסכמים כללו ניתוק העלאות שכר מקריטריון יוקר המחיה והצמדתו לעליה בפרודוקטיביות, העלאת הדרישות לתפוקה של שעת עבודה, הגמשת שוק העבודה על ידי יצירת התנאים החוקתיים לניידות עובדים ושליטה מוגברת של מנהלים על פרקטיקות העבודה. נושאים מרכזיים שהיו במסגרת הפשרה בשליטתם של האיגודים המקצועיים הפכו מושא לשינוי שנשלט על ידי קריטריונים אובייקטיביים כביכול שעיקר במידה ניכרת את השפעת האיגודים (Coates 1989,52-54).

תפקיד חשוב בשינוי זה מילאה התגובה הלא צפויה של האיגודים לרפורמה המוסדית. פניתם של ראשי וועדים בסקטורים המובילים למיקוח פרודוקטיביות האיצה את התהליך, שינתה את תלות הנתיב בתוך מוסדות יחסי העבודה והחלישה את האיגודים המקצועיים. החקיקה האינדיבידואלית שהצמיחה את חוזה ההעסקה כתחליף למימדים חשובים של יחסי העבודה הקולקטיביים החלישה את כוחם מכיוון נוסף. התהליכים האלה מצביעים קודם כל על הטמעת הנחות היסוד של השיח ועל החלק הפעיל שמילאו האיגודים המקצועיים בהתקדמותו. עקב כך נשללה אפשרות קיומו של מאבק פוליטי מאורגן לטובת אלטרנטיבה שונה לניהול יחסי העבודה שיכולה היתה לשרת את האינטרסים שלהם.

תוצאה מרכזית והגיבור הראשי של תהליכים אלה הוא שיעור האבטלה אשר בין השנים 1966-1969 מכפיל את עצמו. העליה בשיעור האבטלה מניעה דינמיקה משל עצמה והסכמי הפרודוקטיביות נמשכים ואף נאכפים על העובדים ביתר קלות. לאיגודים המקצועיים ולראשי הוועדים יש עדיין כוח מסוים שמאפשר להם להתנגד לשינוי ולחולל שביתות שמחזירות חוסר סדר לתעשייה. אולם, השפעתן מקומית ואין בהן כדי לעצור את התהליך או לשנות את מגמותיו ויתרה מזאת, הן פועלות דווקא לחיזוקן (Ibid.): המשך חוסר הסדר ביחסי העבודה מעמיק את הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים ומגביר את התביעות העולות בשיח הציבורי להגבלת חסינות האיגודים ולאכיפת מגבלות נוספות על פעולתם על ידי חקיקה.

ההתפתחויות שאחרי פרסום המלצות הוועדה מוכתבות ברובן על ידי העמדה הציבורית-פוליטית הזו. משמעותן העמוקה של תביעות אלה היא הסטת טבע יחסי העבודה באופן ברור ממאבק סביב אינטרסים לגיטימיים מתחרים, לדה-לגיטימציה של האינטרסים של האיגודים המקצועיים ושל פעולתם למען מימושם. הממשלה מאשרת ומחזקת תהליך זה: מצד אחד, היא מצהירה על תמיכה ברפורמה המוסדית שמציעה וועדת דונובן. מצד שני, הביקורת הציבורית המדגישה את המשברים הכלכליים כאפקט של פעולת מוסדות המיקוח הוולונטרי והשיקולים הפוליטיים הנלווים לכך, מובילים את הממשלה ליישר קו עם התביעות הציבוריות והיא מציעה White Paper בשם "In Place of Strife" כמענה לתביעות אלה ( Marsh 1992,6-7).

עצם קידומה של חקיקה כאופציה מעשית לניהול יחסי העבודה, מצביעה על התרחבות הפער בין הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים והמידה שבה הם מממשים את האינטרסים שלהם לבין הייצוג שלהם בשיח הפוליטי והציבורי כמי שנהנים מכוח פוליטי מופרז. העובדה שדווקא ממשלת הלייבור מהווה גורם מרכזי בעיצובו של הפער הזה, מצביעה על הצלחת תהליך הפרובלמטיזציה בעיצוב מחדש של דפוסי הבנה קולקטיביים ותפיסות של אינטרסים ועל הקשר ההדוק בינם לבין תהליכי שינוי מוסדי. מטרתה המוצהרת של החקיקה היא תיקון תוצאות הקונפליקט עבור אלה שאינם צד בתוכו, הציבור בכללותו, ועל מנת להשיג מטרות חברתיות שהמיקוח הקולקטיבי אינו מספק. לשם כך, הממשלה משתמשת בהמלצות וועדת דונובן כבסיס וכלגיטימציה להצעות שחורגות מכוונתן המקורית, כשהמסמך עצמו מהווה התערבות מדינתית ובניגוד להמלצות הוועדה, לא כאסטרטגיה לטווח קצר אלא כמדיניות סיסטמית. בניגוד לעמדת וועדת דונובן, הממשלה מפרשת את השביתות כגורם לבעיות הכלכליות ובכך מאמצת את העמדה השמרנית ומנסחת את בעית יחסי העבודה כהטיה מוסדית שפועלת לטובת האיגודים ואת החקיקה כאמצעי לאיזון ההטיה הזו (Coates 1989,54-55).

הממשלה מציעה למשל להקים Industrial Relations Commission (IRC), אולם מרחיבה את סמכויותיה באופן שסותר את המלצות הוועדה. "In Place of Strife" מעניק ל-IRC סמכות לכפות על הצדדים 28 ימי התייעצות מהרגע שבו מוכרז סכסוך עבודה, ובכך הופך סוכנות מדינתית זו למכשיר לשליטה ישירה ביחסי העבודה (Howell 2005,111-112). בנוסף, המסמך מעניק לשר העבודה סמכויות שמאפשרות לו לאכוף הפסקת שביתה לתקופה מסויימת או לתבוע הצבעת רוב של עובדים על מנת

ששבייתה תיחשב לחוקית, בכל מקרה שבו הוא מוצא לנכון להגדיר אותה כסכנה לאינטרס הלאומי. על מנת להבטיח אכיפה של התקנות, מוענקת לבתי הדין לעבודה הסמכות לקנוס איגודים שמפרים את הצווים של שר העבודה. הממשלה מקבלת את המלצת וועדת דונובן ביחס למיסוד Registrar, אולם גם כאן משתמשת בה כדי להרחיב את סמכויותיו: בניגוד להמלצת הוועדה ובקנה אחד עם התביעות של אינטרסים דומיננטיים, נקבע בהצעת החוק כי הסכמים קולקטיביים, במידה ומצויין כך בחוזה, ניתנים לאכיפה על ידי חוק ( Marsh 1992,14-15).

TUC מתנגדים לחקיקה באופן גורף כשדפוס ההתנגדות מבטאים את הקרע שהתפתח בינם לבין ממשלת הלייבור עוד קודם לכן. החלטת הממשלה לחרוג מהמלצות דונובן ולפעול בניגוד להן לקידום חקיקה העמיקה את שינוי טבע היחסים ביניהם ומהשלב הזה, האיגודים לא מוכנים לסמוך על הממשלה בכל הקשור לאינטרסים הפוליטיים שלהם. הפניה לחקיקה צובעת את הקונפליקט ביניהם בגוונים מיליטנטיים יותר והאיגודים מאמצים מדיניות עצמאית מול הלחצים החיצוניים. TUC פועל כמתאם, אך הפעם לא לטובת ממשלת הלייבור אלא למען אסטרטגיה מיליטנטית, ומאיים בפעולה פוליטית חריפה כנגד החקיקה (Crouch 1977,165-166).

מה שבולם את החרפת ההתנגשות הזו ואת התפתחותו של מאבק פוליטי משמעותי זו הפרגמנטציה הגבוהה בקרב האיגודים המקצועיים שמונעת את היווצרותה של חזית פעולה אחידה. מעבר לרמת ההצהרה, חילוקי דעות, מאבקי כוח פנימיים והיעדר ריכוז של עוצמה בידי TUC הפכו שיתוף פעולה יציב הדרוש למאבק פוליטי יעיל לבלתי אפשרי, גם בשלבים שנתפסו על ידי האיגודים כקריטיים (Marsh 1992,17-18). מכיוון שכך, ולמרות שיחסי העבודה הופכים לנושא הפוליטי המרכזי שעל סדר היום, מה שמתרחש בפועל הוא המשך הדה-פוליטיזציה שלהם והרחקתם מהמרחב הפוליטי, ועל כך מצביעים האירועים בהמשך.

האופוזיציה המשמעותית ביותר ל- White Paper מגיעה מכיוון סיעת הלייבור בפרלמנט. להתנגדות זו שותפים חלק משרי הממשלה ובסופו של דבר, המאבק הפוליטי הפנימי במפלגה ושיקולים פוליטיים הנובעים בעיקר מהקירבה לבחירות הם אלה שגורמים לממשלת הלייבור למשוך חזרה את הצעת החוק (Ibid.6-7;32-33). כחלק מהמהלך הזה, הממשלה מגיעה לפשרה עם TUC ומבטלת את הצעת החוק תמורת הבטחה למשמוע וולונטרי של האיגודים וחבריהם ומניעת שביתות לא-רשמיות. ב- 1970 מוציאה הממשלה Bill חדש שכולל הסכמה זו ומחויבות ממשלתית מחודשת לאינטרסים של האיגודים המקצועיים,

שניתנת בעיקר כהבטחת בחירות (Crouch 1977,166). כביכול, ההסכם מהווה חזרה למיקוח הקולקטיבי-וולונטרי. אולם "In Place of Strife" ממשיך להתקיים ברקע כאמצעי אפשרי ומבהיר כי הממשלה מצפה ליותר משיתוף הפעולה של TUC ומעניקה לו תפקיד מרכזי ובעיקר אחריות מרכזית להתנהגות האיגודים וחבריהם. וכך, למרות שמדובר עדיין בפרקטיקה וולונטרית, ברור לכל הצדדים כי האלטרנטיבה היא התערבות סטטוטורית. כהמשך לכך, נסיגת הממשלה מהחקיקה לא משנה את האופן שבו תופסים האיגודים המקצועיים וחבריהם את יחסיהם עם מפלגת הלייבור בשלב הזה ולא מובילה לשיכוך הקונפליקט ביניהם. כמו במקרים קודמים של נסיונות לחדשנות מוסדית מצד ממשלות, על אף כשלונה, נבעו מהמדיניות הזו כמה תוצאות לא-ישירות שהשפיעו על המשך תהליך הפרובלמטיזציה: למרות שנסיגת הממשלה מהחקיקה נבעה בעיקר משיקולים פוליטיים צרים, השיח הציבורי מדגיש את התגובה המיליטנטית של האיגודים כגורם המרכזי לכך ומטרת "In Place of Strife" הופכות קנה מידה לתוכן הרצוי של המדיניות הממשלתית לוויסות יחסי העבודה (Howell 2005,111-112).

הדחיה של "In Place of Strife" תתברר כזמנית. לא רק שהאמצעים שהוצעו במסמך מקובלים בשלב הזה על חלקים נרחבים בחברה. יתרה מזאת, CBI והמפלגה השמרנית מתייחסים אליהם כאל צעד ראשון בדרך לפיתוח אמצעים חוקיים נוקשים יותר לניהול יחסי העבודה (Crouch 1977,164) ורובד נוסף של השיח ושל הפרקטיקות ניבנה במקביל: לא רק שהחלפת הוולונטריזם ברגולציה אדמיניסטרטיבית מיוצגת ונתפסת כאמצעי שאינו מספק. גם הצעת החוק של ממשלת הלייבור נתפסת כמענה חלקי בלבד לבעיה. כשלון החקיקה של ממשלת הלייבור ופרשנותו כתוצאה של הכוח הפוליטי המופרז של האיגודים מצד אחד, והקונפליקט המתעצם בין ממשלת הלייבור והאיגודים מצד שני, היוו גורמים מרכזיים להכרעה בבחירות לטובת השמרנים בראשותו של אדוארד הית' (Edward Heath) ב-1970. ניצחון המפלגה השמרנית בבחירות קידם למרכז סדר היום הפוליטי עמדה שצמחה בתוך המפלגה, לפיה עצם חיפוש הפשרה עם האיגודים המקצועיים הוא הגורם לחוסר היכולת לפתור את בעיית יחסי העבודה. העמדה הזו הקדימה במעט את זמנה: לאיגודים היה עדיין כוח פוליטי מסוים שאיפשר את התנגדותם לשינוי רדיקלי מסוג זה, ותהליך השינוי המוסדי לא ייצר עדיין את הפרקטיקות הדרושות ליישומן. שני גורמים אלה, הובילו להתנגשות חזיתית בין האיגודים לממשלה השמרנית ולכשלון מדיניותה.

## הממשלה שהקדימה את זמנה

במצע המפלגה השמרנית לקראת בחירות 1970, מודגשת התנגדות לאסטרטגיות הבנויות על הסכמת האיגודים: הנסיון לכפות אחידות על שתי מערכות המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי דרך מדיניות שכר, או להשיג את שיתוף הפעולה של איגודים באמצעות מיקוח פרודוקטיביות והענקת זכויות אינדיבידואליות לעובדים, נדחים. במקום הסכמה, מציעה המפלגה מימוש על ידי חוק ואכיפת סנקציות לגליות על האיגודים המקצועיים וחבריהם (Marsh 1992,9,13; Coates 1989,56).

על מנת לבסס לגיטימציה לעמדתה לפיה פתרון הבעיות הכלכליות דורש כפיה של חוק יחסי עבודה על האיגודים מבלי להזדקק להסכמתם, עליית הממשלה השמרנית לשלטון בשנת 1970 מלווה בקמפיין חסר תקדים נגד כוחם הפוליטי המופרז והיא מגייסת את דעת הקהל לתמיכה במדיניותה (Coates 1989,57).

בניגוד לבעייתיות שיש בהחדרת שימוש בחקיקה שמטרתה הגבלת כוח האיגודים למדיניות של ממשלת לייבור, לתמיכת המפלגה השמרנית בחקיקה כפתרון "לבעיית האיגודים" ישנם שורשים רעיוניים עמוקים. כבר ב-1958 מפרסם האגף הימני במפלגה נייר עמדה בשם "A Giant strength" שמבקר את "זכויות היתר" של האיגודים ואת פגיעתן בזכויות ובחרויות פרט<sup>29</sup>. בעקבות ההפסד בבחירות 1964, המסמך מניע תהליך דיסקורסיבי פנימי בתוך המפלגה שמתפתח בתקופת האופוזיציה (בין השנים 1964-1970) ומבנה שיח שקונה לו בהדרגה אחיזה גם בציבור תומכיה (Crouch 1977,166).

כבר בשנת 1965 המפלגה השמרנית מצהירה על מחויבות עקרונית לשינוי מוסדות יחסי העבודה באמצעות חקיקה. הוועדה המייעצת לקביעת מדיניות בראשות אדוארד הית', מייסדת במקביל לכינון וועדת דונובן קבוצת מחקר לניסוח מדיניות המפלגה בתחום יחסי העבודה. בשנת 1968, זמן קצר לפני שוועדת דונובן מפרסמת את מסקנותיה, מפרסמת קבוצת המחקר את תוצאות חקירתה תחת הכותרת "Fair Deal at Work". נייר עמדה זה כולל הצעות מפורטות וביניהן מיסוד Registrar, צמצום ההגדרה של "שביתה חוקית" באמצעות צמצום חסינויות האיגודים ויצירת בית משפט מיוחד, בעל סמכויות מקבילות לבית משפט גבוה, ליחסי עבודה. בהמשך הופך "Fair Deal at Work" בסיס למצע הבחירות של השמרנים בתחום יחסי העבודה (Ibid.). השוואה בין "A Giant Strength" לבין "Fair Deal at Work" מראה כי ההבדל אינו כל כך בתוכן אלא באווירה הציבורית שבה נכתבו. מה שבעבר ייצג עמדת מיעוט במפלגה השמרנית

<sup>29</sup> לפרוט נייר העמדה ורעיונותיו ראו Marsh 1992,11-12.



הופך לעמדת הרוב ועולה בקנה אחד עם השיח הציבורי. בשנת 1970, על רקע העוינות הציבורית הגוברת כלפי האיגודים, המדיניות שמוצעת על ידי "Fair Deal at Work" כבר נתפסת כאמצעי הכרחי להשגת האינטרס הציבורי. שנה מאוחר יותר הופכת מדיניות זו לחוק יחסי עבודה, Industrial Relations Act, שמחוקקת הממשלה השמרנית (Marsh 1992,11-12).

Industrial Relations Act משקף את הנסיבות שיצרו תהליכים קודמים ואת השילוב הבלתי אפשרי שבין הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים לבין הפרדיגמה הקיינסיאנית: מאזן העוצמה החברתי השתנה דיו כדי לצמצם את האוטונומיה של מוסדות יחסי העבודה אבל לא די בכדי לשלול אותה ולשנות באופן רדיקלי את טבעם. על הרקע הזה בוחרת הממשלה, שחוששת מעלות פוליטית גבוהה שיגבה שינוי רדיקלי מדי, לתחום את החקיקה בגבולות הנורמטיביים של הוולונטריזם כשבו בזמן, הרוב המכריע של סעיפיה מכוון להגבלתו. מבחינה רעיונית, הפרדיגמה הקיינסיאנית היא זו שמכתיבה את גבולות הראוי, הרצוי, האפשרי ובר-הביצוע מבחינה פוליטית. השימוש בחקיקה מוצדק כאמצעי להשגת המטרות הפוליטיות-נורמטיביות שהיא הגדירה והצורך בה נובע מכשלונם של המוסדות הקיימים להשיגן (Hawkins 1971,25). אולם את התוכן, מכתיבה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים. ההנמקה שמספק שר העבודה, Robert Carr, משקפת את הדואליות הבעייתית הזו:

"...when personal or group activities reached the point where they had a major effect on the social and economic life of the community as a whole they should become the subject of law."

הפעלת החוק אינה דיכוי:

"Law, in a civilized society, is a condition of freedom and not its enemy."

בהמשך טוען השר כי החקיקה היא תוצאה של שיקול דעת עמוק והשפעתה, שצפויה להיות הדרגתית והוגנת תימדד:

"...by the extent to which it supports the constructive evolution of the voluntary system of industrial relations in British industry." (Quoted in Robertson and Sams 1972,50).

מעבר לבעייתיות שבנסיון לשלב בין רטוריקה וולונטרית לפרקטיקה לגלית שמטרתה ביטול ההשפעה של האיגודים על המרחב הפוליטי, ספק אם השמרנים זיהו נכון את הקבוצה אשר פעולתה משפיעה באופן רציני על החיים החברתיים והכלכליים של הקהילה בכללותה.

כהמשך לכך, הממשלה מצהירה כי תוכן החקיקה מבוסס על המלצות וועדת דונובן וכי היתה להן השפעה מכרעת על תהליך עיצובה (Ibid.). בו בזמן, היא סותרת אותן. הממשלה השמרנית משתמשת בתוכן ההמלצות כאישור להכרח בחקיקה שמיתר את הצורך להתייעץ עם האיגודים ולגייס את הסכמתם. הסתירה הפנימית מתעצמת עוד יותר אם בוחנים את ההצדקה הבסיסית שמעניקה הממשלה לחקיקה: על פיה, הרתיעה המסורתית של הפרלמנט הבריטי מחקיקת זכויות וחובות בסיסיות לצדדים המעורבים בקונפליקט יוצרת מצב שבו אין הגדרה ברורה של תפקיד המוסדות הייצוגיים ושל העובדים האינדיבידואליים כאחד. חוסר הבהירות הוא הגורם העיקרי לחוסר הסדר ולהעצמת הקונפליקט, ועל מנת לצמצם אותם, דרושה הגדרה חד-משמעית שאותה ניתן ליצור רק באמצעות חקיקה (Crouch 1977,166;176-177).

המטרה העיקרית היתה להפוך את האיגודים מיישיות חברתיות עם משאבי כוח עצמאיים ליישיות לגליות ששואבות את כוחן מהחוק. המטרה האופרטיבית היתה החלפת דפוסי ניהול שהוגדרו על ידי הממשלה השמרנית כ"וותרניים" באמצעים לגליים נוקשים, שיצמצמו את טווח הנסיבות הלגיטימיות לפעולה מצד איגודים וייצרו מאזן יחסי כוח שונה בתוך מוסדות יחסי העבודה (Ibid.). בניגוד לרטוריקה של שר העבודה, החקיקה שואפת לעקר את הטבע הוולונטרי של המיקוח ויחד עימו, את הכוח הפוליטי שנותר בידי האיגודים המקצועיים.

האופן שבו מעבירה הממשלה השמרנית את החוק משקף את עמדתה כלפי האיגודים ובהמשך יעלה אותה על מסלול התנגשות עימם<sup>30</sup>: ב-1971 הממשלה מודיעה ל-TUC כי עיקרי החוק אינם נתונים למשא ומתן, ולמרות התנגדות מפלגת הלייבור בתוך הפרלמנט והאיגודים מחוצה לו, היא מעבירה את החוק. מבחינה תכנית, ה-Industrial Relations Act של השמרנים דומה מאוד להצעת החוק של הלייבור "In Place of Strife" והוא מהווה אוסף של אמצעים חוקתיים ומוסדיים שהעקרון המארגן שלהם הוא הגבלת התנאים שתחתם שביטות תיחשבנה לחוקיות (Marsh 1992,13). יחד עם זאת בולטת בתוכו ההימנעות

<sup>30</sup> לפרוט אופן ניהול המו"מ בין שר העבודה (Robert Carr) לבין TUC ראו Marsh 1992,12.

משינויים רדיקליים וכפי שהשביתה אינה זכות פוזיטיבית, גם איסור והגבלת שביתות לא מושגים בחקיקה ישירה אלא באמצעים אחרים (Crouch 1977,176-177). חלק מהאמצעים האלה ראויים לדיון מפורט:

1. החקיקה ממסדת (NIRC) National Industrial Relations Court, בית משפט לענייני עבודה שיתפקד גם כבית משפט עליון לערעורים ויפעל מעל לבתי הדין לעבודה שהוקמו ב-1965. בסמכותו לדון בתביעות איגודים ומעסיקים לגבי פרקטיקות עבודה לא הוגנות ומטרתו היא יישום רגולציה לגלית של יחסי העבודה (Marsh 1992,14-15). במסגרת סמכויותיו הוא מוסמך לדון במקרים של פגיעת מעסיקים בעובדים, עבירות של איגודים נגד חבריהם ופגיעת איגודים במעסיקים ובצד שלישי (Crouch 1977,170-171). לראשונה, פגיעה בציבור בעקבות שביתה הופכת הצדקה להפעלת סנקציות נגד איגודים ומצמצמת באופן עקיף את ההגדרה של שביתה חוקית. בסמכות NIRC לפסוק כי פעולות איגודים מסוימות שייכות לקטגוריה של "פרקטיקות עבודה לא הוגנות" ועל פי המלצתו רשאית הממשלה להשתמש בתקנות שעת חרום בכל מקרה שהוא קובע כי שביתה פוגעת בכלכלה ו/או בקהילה ולכפות תקופת צינון של 60 יום לפתרון הסכסוך (Howell 2005,112). שר העבודה יכול לפנות ל-NIRC כדי לבקש את המלצתו לעיכוב שביתה או לכפיית הצבעה חשאית של עובדים לאישור שביתה, כשבמהלך הפרוצדורות האלה תוגדר השביתה כלא חוקית (Robertson and Sams 1972,50).

2. על בסיס המלצות דונובן, ממוסד Registrar ורישום האיגודים מותנה בקיומן של פרוצדורות וחוקים פנימיים שעולים בקנה אחד עם תכתיביו. חוקת האיגוד צריכה לכלול הגדרה מדוייקת של חלוקת סמכויות ותפקידים בין בכירי שבאמצעותם, ותחת נסיבות מסוימות שיש להגדירן, שביתה ופעולות אחרות תיקבענה כפעולות מטעם האיגוד. התאמת החוקה לתנאים החדשים שיגדיר ה-Registrar היא באחריות האיגוד, ובסמכותו לערוך בדיקות שתבקרנה את ביצוע התנאים ולבטל את הרישום במידה ומתגלות הפרות של החוקה שעליה התחייב האיגוד בעת הרישום. כחלק מתנאי הרישום מוטל על האיגודים לפעול בנחישות נגד כל מי שמסית קבוצות עובדים לפעול נגד הסכם קולקטיבי. במילים אחרות, האיגודים בעצמם אמורים לקחת חלק בהכפפת העובדים לאינטרסים חיצוניים שאין להם כל חלק בעיצובם ובהגדרתם (Crouch 1977,167-169).

על מנת ליצור לחץ שיבטיח את שיתוף הפעולה של האיגודים, ה-Act מרחיב את זכויות האיגודים שיסכימו לרישום: ראשית, שימור חסינויות מובטח לאיגודים רשומים בלבד והן חלות רק על שביתות שעומדות

בקריטריונים שמגדיר החוק. שנית, החוק מעניק לאיגודים רשומים הקלות מס ואת הזכות לתבוע אינפורמציה ממעסיקים. מנגד, שביתות שלא עומדות בתנאי החוק נקבעו כ"פרקטיקות עבודה לא הוגנות" ולראשונה נקבע גבול עליון לפיצוי שחייבים איגודים לשלם במקרה והפרו את התנאים שמגדיר החוק ל"שביתה חוקית". לאיגודים שלא הסכימו לתנאי הרישום אין אפילו את ההגנה של גבול עליון לפיצוי שניתן לתבוע מהם (Robertson and Sams 1972,49).

את הבעייתיות שבנסיון להצדיק את החקיקה במסגרת הפרדיגמה הקיימת ובעזרת הוולונטריזם, מדגים הסעיף הבא: מצד אחד, פנייה לחוק ולאמצעי הכפייה תיעשה רק אחרי שהמיקוח הוולונטרי נכשל, כמוצא אחרון. מהצדדים מצופה לעשות את כל המאמצים על מנת להבטיח את שמירתם של הסכמים קולקטיביים ולשכנע את חבריהם כי הפרתם מהווה פרקטיקה לא הוגנת. גם צוותי הייעוץ והבוררות של משרד העבודה, אחד ממנגנוני העיקריים של הקולקטיביזם הוולונטרי, ממשיכים לפעול. בנוסף, האחריות להפנות מקרים של הפרת חוזה על ידי עובדים לבית דין לעבודה מוטלת על המעסיקים ולממשלה אין סמכות לאכוף עליהם את השימוש בחקיקה. מצד שני, כל ההסכמים הקולקטיביים ניתנים לאכיפה על ידי חוק כשהסכמת צד אחד לאכיפה מספיקה ולשר העבודה ניתנות סמכויות לאכיפת ההסכם (Robertson and Sams 1972,50). במילים אחרות, הוולונטריזם נותר חלק אינטגרלי של יחסי העבודה, אך מהיותו אסטרטגית מיקוח הנובעת מאינטרס עצמי לא נותר הרבה, והוא הופך למכשיר נוסף להבטחת אינטרסים חיצוניים לו (Crouch 1977,168-171).

3. Industrial Relations Act משפר את ההגנה על העובד האינדיבידואל ומרחיב את זכויותיו. כהמשך להדגשה שמקבל הרעיון בשיח, ביסוד החקיקה ניצבת ההנחה כי בכירי האיגודים וראשי הוועדים מיליטנטים יותר מרוב העובדים. זו היתה הסיבה העיקרית להתניית שביתות בהצבעת רוב של עובדים והיא שימשה יסוד גם להרחבת הזכויות האינדיבידואליות מתוך הנחה שתתמוך בגיוס הסכמת העובדים לחקיקה. החוק קבע כי אפליה בקבלת עבודה על רקע אי השתייכות לאיגוד (closed shops) הופכת ל"פרקטיקת עבודה לא הוגנת". כהמשך לכך עובד יכול לפנות לבית הדין כדי לדרוש פיצוי על הקפאת זכויות או פגיעה בהן מצד האיגוד שלו וכדי לתבוע בעצמו מעסיק על הפרת חוזה וזכויות (Hawkins 1971,25-26). החקיקה מרחיבה את פיצויי הפיטורים שנקבעו ב- Redundancy payment Act משנת 1965 כשלבית הדין ניתנות סמכויות להמליץ, אבל לא לכפות, על החזרה לעבודה או על תשלום פיצויים מסוימים (Ibid.).

זכות נוספת שניתנת היא הארכת פרק הזמן הדרוש להודעה מראש מצד המעסיק על פיטורים עבור עובדים וותיקים (Robertson and Sams 1972,48-49) אך יחד עם זאת, פרק הזמן שנדרש כדי לזכות בסטטוס של עובד וותיק שמקנה זכויות אלה לא השתנה, ונותר שנתיים (Kilpatrick 2003,147). ביסוד הדברים עומדת השאיפה של הממשלה השמרנית להרחיב על ידי החקיקה את הגדרתם של פיטורים כניתנים לפיצוי ובכך להעמיק את הגמשת שוק העבודה ולהיענות לתביעות של אינטרסים דומיננטיים (Howell 2005,112-113). בנוסף, הרחבתן מסייעת גם לצמצום ההגדרה של "שביתה חוקית": Crouch (1977,170-172) טוען כי באופן עקרוני, ההגדרה החוקתית של זכויות מאפשרת להגדיר שביתות ופעולות של איגודים לטובת תנאים שחורגים מהזכויות שקבועות בחוק כלא לגיטימיות, מכיוון שהן מיועדות להשגת זכויות שלהן העובדים אינם זכאים באופן לגלי.

ב- Industrial Relations Act גלומה פגיעה משמעותית בכוחו ובמעמדו של TUC. ראשית, כפיית ההכרה באיגודים על מעסיקים מצד סוכנות מדינתית עלולה להוביל לפרישה של איגודים, שכרגע יכולים להסתדר בעניין זה בלעדיו, מהאירגון. בנוסף, צמצום החסינויות והטלת מגבלות על פעילות איגודים, פוגעת בלב ההיגיון שבעצם קיומו (Robertson and Sams 1972,51). גם להרחבת הזכויות האינדיבידואליות יש השלכות מרחיקות לכת לגבי: החקיקה מצמצמת את סמכויות האיגודים המקצועיים ומקדמת את הרחבת הסמכויות של בתי הדין לעבודה, כשנושאים נוספים שבעבר טופלו על ידי המיקוח הקולקטיבי הופכים מושא לטיפול של בוררות חובה בחסות מדינתית וההתקדמות לעבר אינדיבידואליזציה של יחסי העבודה נמשכת (Hawkins 1971,25-26).

השימוש בסוכנויות כמו מדינתיות שפועלות על פי חוק (NIRC, IRC, Registrar) מוציא מתחום הפעולה, שיקול הדעת והאחריות הפוליטיים של הממשלה טווח שלם ממרכיבי הקונפליקט המעמדי ומעביר אותם לתחום הרגולציה הלגלית. כך גם לגבי תפקידו של שר העבודה שנתחם בפרוצדורות לגליות שמצמצמות את שיקול הדעת שלו ומכאן את אחריותו הפוליטית למדיניות. מכיוון שכך, החקיקה מהווה הן אסטרטגיה של דה-פוליטיזציה והן נסיון לחולל דה-פוליטיזציה של היחסים המעמדיים בכללותם.

בסופו של דבר, ה- Industrial Relations Act הסתכם בכשלון פוליטי צורב שהסתבר בדיעבד כזמני. החל מ-1979, תתחיל ממשלתה של תאצ'ר ביישום שיטתי של מטרותיו לאחר שבמהלך השנים שעברו עד אז, הוסרו המכשולים ליישומן. החלק הבא, ידון באותם מכשולים.

## "פניית פרסה" וכשלון אסטרטגי

על פי Hall (1986,93), ההתנגדות המיליטנטית של האיגודים המקצועיים ל- Industrial Relations Act תחת הנהגת TUC מובילה לכשלון החקיקה. לטענתו, כשלונה מדגים את אי-יכולתן או את אי-רצונן של ממשלות לנהל בכוח את יחסי העבודה. מול ההתנגדות המאורגנת של האיגודים המקצועיים, לממשלה לא היו את היכולות המוסדיות שדרושות כדי להתנגד לאופוזיציה חזקה כזו, והיא נאלצה לסגת.

Marsh (1992,17) מציג תמונה מורכבת יותר שמאירה באור שונה את כשלון החקיקה: על פיו, הכשלון היה תוצאה של מספר שיקולים פוליטיים מוטעים, כשההערכה השגויה של טבע ההתנגדות של האיגודים היתה רק אחד מהם. הממשלה, ששאפה לעקוף באמצעות חקיקה את המוסדות הייצוגיים, הניחה שאחרי התנגדות ראשונית האיגודים ישתפו פעולה בלית ברירה עם חקיקה שרירה וקיימת. הנחה זו התבררה כמוטעית: האיגודים התאחדו סביב TUC באופן מידי לאופוזיציה נרחבת ויעילה וניהלו מדיניות אחידה נגד החקיקה. מיד לאחר קבלת החוק, TUC הכריז על שתי שביתות פוליטיות כלליות בנות יום והורה לאיגודים לסרב להירשם תחת ה-Registrar. התגבשות האופוזיציה של האיגודים סביב TUC למרות הרמה הגבוהה של הפרגמנטציה בתוכם נבעה מהאיום המשמעותי שהיה גלום בחקיקה לגבי האיגודים המקצועיים וחבריהם כאחד (1992,17). הסרוב האחיד לרישום הדגים כי עדיין יש להם את הכוח להתנגד ולהטיל סנקציות על מדיניות ממשלתית, אולם היתה זו רק סיבה אחת, לאו דווקא העיקרית שביניהן, לכשלון החקיקה.

ראשית, הרתיעה של מעסיקים, כאינדיבידואלים ובמסגרת CBI, משימוש ברגולציה שהחוק מציע פגעה באפקטיביות שלו. במקביל להפעלתו, הם מגבשים הסכמה עם TUC וממשיכים להשתמש במיקוח פרודוקטיביות בין ראשי וועדים והנהלות כפתרון לקונפליקט ולהשגת פשרה בין אינטרסים, הסכמה שמייתרת במידה רבה את החוק (Marsh 1992,20-21). רתיעת המעסיקים מהשימוש בחקיקה הסתברה כמוצדקת, ובמיעוט המקרים שבהם נעשה בה שימוש היא הוכחה כבלתי יעילה. שתי שביתות שפרצו בשנת 1972 בסקטור הציבורי (של עובדי הנמלים ושל הכורים) הסתיימו בכשלון הממשלה<sup>31</sup> שניסתה להשתמש בחוק על מנת לכפות שינוי ו"התייעלות" בפרקטיקות העבודה. כשלונות אלה הרתיעו אפילו מנהלים בסקטור הציבורי מלהשתמש בחוק (Howell 2005,113).

<sup>31</sup> לפירוט מקיף יותר של האירועים ראו Marsh 1992,16-19.

שנית, במהלך שביתת עובדי הרכבות שפרצה באותה שנה נכפתה על ידי NIRC הצבעה בקרב העובדים שפעלה כבומרנג והובילה להסדר שכר גבוה בהרבה מזה שאליו התכוונה הממשלה. תוצאה זו הצביעה על ליקוי פנימי בהגיון החוק שגורם לו לפעול בניגוד לכוונתה המקורית של החקיקה, ויצרה מבוכה גדולה עבור הממשלה (Marsh 1992,18-19).

האירועים שתוארו כאן הובילו לאובדן אמון של הממשלה עצמה בחקיקה. הציפייה לתמיכתם של איגודים מקצועיים, עובדים ומעסיקים, כל אחד בזכות ההטבות שקיבל, התבדתה. אולם לא פחות מכך משפיע על הנסיגה מהחקיקה מאזן יחסי הכוח החברתיים וסדרי העדיפויות שהכתיב: בסוף שנת 1972, כתוצאה של משבר כלכלי נוסף שהולך ומעמיק, לחץ של אינטרסים דומיננטיים כופה על הממשלה נטישה של מאבק להצלחת פרויקט החקיקה כאסטרטגיה לטווח ארוך לטובת השגת ריסון משכורות בטווח הקצר (Howell 2005,113). על רקע המשבר הכלכלי והמחיר הפוליטי שגבתה הפעלת החקיקה, ותוך התעלמות מוחלטת ממטרותיה, מבצעת הממשלה של הית' "פנית-פרסה", נסוגה מהיסמכות על חקיקה ופונה חזרה למדיניות שכר ולהתייעצות משולשת עם TUC ועם CBI שלא מובילה להסכמה (Crouch 1977,242).

בעקבות כשלון המשא ומתן בין הממשלה לבין האיגודים סביב התנאים שהציבו להסכמתם למדיניות זו<sup>32</sup> מצד אחד, ובעקבות לחצים שמפעיל האוצר על הממשלה מצד שני, הית' מכריז על הקפאת שכר סטטוטורית לתקופה של שישה חודשים שכוללת גם פיקוח חלקי על המחירים (Marsh 1992,9). בתום ששת חודשי ההקפאה, חותמים TUC על הסכם עם הממשלה ועם CBI הכולל הבטחה לסף העלאת שכר שמגן עליהם במידה מסוימת ולא מספקת מפני יוקר המחיה העולה בהתמדה. בתמורה, אף איגוד לא היה מעורב בשביתה לא רשמית או בנסיון לכפות שבירה של מסגרת השכר על מעסיקים. במקביל לכך, קונגרס TUC דוחה יוזמות מיליטנטיות מצד איגודים שמטרתן הישגים משמעותיים יותר, ומבטיח את יציבותה של מדיניות השכר (Crouch 1977,245-246).

למרות שה-Industrial Relations Act מסתיים במבוכה ובכשלון פוליטי ברור, תלות הנתיב של מוסדות הפשרה הולכת ונחלשת עוד יותר. התהליך הוא דיאלקטי וכל נסיון לשנות את הדפוסים הוולונטריים אכן נתקל בהתנגדות ואף נכשל בחלקו, אך גם מקדם הלאה את תהליך השינוי המוסדי. בסופו של יום, וגם אם לא דרך חקיקה, TUC פועל כמוסד שמפקח על ביצוע מדיניות השכר ולוקח חלק פעיל במשמוע האיגודים

<sup>32</sup> לפירוט משא ומתן זה ראו Crouch 1977,242-243.

והכפפתם לאינטרסים שמגדירה הממשלה השמרנית. על רקע ה-Act של 1971 והקפאת השכר הסטטוטורית, מדיניות השכר נתפסת על ידי האיגודים המקצועיים כרע במיעוטו והם משתפים פעולה איתה (Coates 1989,64-65).

המדיניות של TUC מדגימה שוב את המידה שבה הם עצמם הטמיעו את השיח וקיבלו את הנחותיו. כהמשך לכך, הסתבר כי המיליטנטיות שבה נקט TUC כנגד החקיקה היתה מבוקרת. מיד אחרי הצעדים האופוזיציוניים שבהם נקטו, TUC חוזרים לדיונים משולשים שיוזמת הממשלה ומעדיפים הסכמה על פני כל אסטרטגיה אחרת (Ibid.). התפתחויות אלה מדגימות עד כמה מוכפפים יחסי העבודה והאינטרסים שהם מגלמים לאינטרסים חיצוניים ומשמשים מכשיר להשגתם. לא פחות מכך הן מצביעות על צמצום הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים ועל הפער שממשיך להתרחב בינו לבין ייצוגו בשיח הציבורי.

למרות שיש לו במקרה זה אבות רבים, הכשלון מתורגם על ידי השיח כתוצאה של המיליטנטיות שבה נקטו האיגודים ומהווה עדות נוספת לכוחם הפוליטי המופרז. להעמקת הפרובלמטיזציה תורמת העובדה ששתי המפלגות מקדמות הצעות חוק כמעט זהות. עובדה זו, ביחד עם התמיכה הרחבה שמקבלות הצעות אלה מהתקשורת, מהאקדמיה וממומחים למיניהם, הופכת את ההכרח שבחקיקה ל"משטר אמת" חדש שנתמך על ידי דעת הקהל כעמדה מוסרית וכמכשיר לגיטימי להשגת האינטרסים המוגדרים כציבוריים ( Marsh 1992,9).

את תחילת הסוף של המשטר הקיינסיאני מסמן על פי Hall (1986,94) משבר הנפט שהתחולל ב-1973 והביא איתו החרפה באינפלציה, העמקה של הבעיות במאזן התשלומים ופגיעה עמוקה יותר באינטרסים של הסקטור הפיננסי. גם סף עליות השכר המינימלי שנקבע בהסכם בין ממשלת הית' לבין TUC הפך על רקע המשבר מקור לאינפלציה גבוהה. על מנת להתמודד עם המשבר, נקטה הממשלה בצעדי חרום והטילה על תעשיות שרגישות למחירי הנפט הגבלות שונות, בתוכן איסור על שעות נוספות ואכיפה סטטוטורית של שבוע עבודה בן שלושה ימים. צעדים אלה הובילו לסכסוכי עבודה שביניהם בלט עימות חריף בין ממשלת הית' לבין איגוד עובדי המכרות.

בעקבות תגובה זו של העובדים על רקע המשבר הכלכלי החמור, עולה לראשונה הרעיון כי האיגודים מביאים את המדינה למצב שבו לממשלה אין עוד יכולת משילות. אקדמאים ופוליטיקאים מהימין מגדירים את התנהגותם כ"שבירת הדמוקרטיה הפרלמנטרית" והם עצמם זוכים להגדרה "אויב פנימי" ( Crouch



1977,246). כעת, מעבר לחריגת הקונפליקט מגבולותיו הראשוניים כקונפליקט בין עובדים ומעסיקים והפיכתו לקונפליקט פוליטי בין האיגודים למדינה, הוא חורג גם מגבולות אלה ומוגדר על ידי השיח כקונפליקט בין האיגודים לחברה. האיגודים מוגדרים כמכשול לא רק לצמיחה הכלכלית, אלא גם כמכשול ישיר ליכולתם של קבוצות חברתיות שונות ושל יחידים להשיג את האינטרסים שלהם. על הרקע הזה, העוינות לאיגודים המתעצמת בסיועה של התקשורת מביאה בסופו של דבר להטמעת התפיסה לפיה האינפלציה היא בעיה חמורה יותר מאשר האבטלה, ומבחינה רעיונית תפיסת היחסים החברתיים וסדרי העדיפויות שהיוו יסוד למשטר הקיינסיאני מתערערת עוד יותר (Hall 1986,94-95).

החלטתו של הית' להקדים את הבחירות מחזקת הלכי רוח ציבוריים אלה, מאשרת את הייצוג שמעניק השיח לכוח הפוליטי המופרז של האיגודים ומרחיבה את הפער בינו לבין כוחם הממשי. גם על פי עמדתם של חוקרים שונים, המיליטנטיות של האיגודים ובראשם הכורים, היא שהובילה לנפילת הממשלה ולהקדמת הבחירות ל-1974<sup>33</sup>. בניגוד לעמדה זו קובע Marsh (1992,17-20) כי הקדמת הבחירות היתה שיקול אסטרטגי: סקרי דעת קהל הצביעו על תמיכה רחבה במדיניות היד הקשה מול האיגודים המקצועיים שהציעה המפלגה השמרנית לציבור. הקולות שתמכו בהקדמת הבחירות מתוך המפלגה, בתקשורת ובציבור בכללותו לא היו קולות של יאוש סביב ממשלה שלא מסוגלת להתמודד עם כוח העבודה המיליטנטי אלא קולות אופטימיים, שמאחוריהם עמדה האמונה כי בזכות מנדט מחודש מהציבור תוכל הממשלה לנקוט בצעדים רדיקליים יותר כלפי האיגודים (Crouch 1977,248). כביטוי ישיר לפרובלמטיזציה של האיגודים, מצע הבחירות של המפלגה השמרנית התנהל סביב השאלה "מי מנהל את המדינה" - האיגודים או הממשלה. לשאלה זו נתן האלקטורט תשובה לא צפויה והחליט, כפי שמתאר Colin Hay,

"...though by no means unequivocally, that whoever runs the country, it was not to be the Conservatives, and restored Labour to power with Wilson once more as Prime Minister." (Hay 2001,208).

<sup>33</sup> לדיון בעמדה זו ובביקורת שנמתחה עליה ראו Marsh 1992,17-20; Hall 1986,94-95.

## רק הלייבור יכול (2): מבוא לניאו-ליברליזם

במהלך שנותיה באופוזיציה משקיעה מפלגת הלייבור מאמצים בשיפור יחסיה עם האיגודים המקצועיים ובחידוש הברית ההיסטורית ביניהם. המדיניות השמרנית בכללותה ובעיקר ה-Industrial Relations Act היוו כר נוח להדגשת ייחודיות הקשר בינה לבין האיגודים. אך בניגוד להדגשת מפלגת הלייבור את השוני בינה לבין המפלגה השמרנית, שוב ניגלה דמיון מהותי במדיניות של שתיהן (Crouch 1977,249: Marsh1992,14-15).

ממשלת הלייבור מפעילה שתי אסטרטגיות לניהול "בעית האיגודים": ראשית, כחלק מהמאמץ לחידוש היחסים ביניהם, עוד בתקופת האופוזיציה היא חותמת עם TUC על מסמך בשם "Social Contract" שמבטיח את שילובו בתהליכי קבלת ההחלטות ואת הרחבת ההתייעצויות ביניהם מבלי לשתף בהן את CBI. כבר ב-1973 מושגת הסכמה סביב רפורמה ביחסי העבודה שכוללת עליות שכר גדולות כפיצוי על ההפסדים שנגרמו לעובדים במהלך שנות השלטון השמרני וקובעת סף לעליות נוספות בהתאם לאינפלציה ולעליה ביוקר המחיה. בתוך כך נכללת התחייבות לביטול החקיקה השמרנית ולתמיכה מחדש במיקוח הקולקטיבי-וולונטרי. עם עליית הלייבור בראשותו של הרולד ווילסון (Harold Wilson) לשלטון ב-1974, הופך המסמך לבסיס המדיניות הממשלתית (Hall 1992,93). התנאים שבתוכם מעוצבת המדיניות מעצימים את התלות בין הצדדים: הבסיס האלקטורלי הצר שעליו נשענת הממשלה מגביר את מחוייבותה לאיגודים. אותו בסיס אלקטורלי צר ביחד עם הנסיון של האיגודים עם הממשלה השמרנית, מגביר את מחוייבותם ל-"Social Contract" ולתפקידם החדש בתהליכי קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות. על רקע השיח הציבורי ובהינתן דעיכת הקונסנזוס החברתי סביב הפשרה, ממשלת הלייבור נתפסת כמשענתם היחידה, מה שמבטל מראש כל אופוזיציה מצד TUC (Crouch 1977,251).

שנית, במקביל להחלת ה-"Social Contract", משתמשת ממשלת הלייבור בחקיקה כמכשיר עיקרי לרגולציה מחדש של יחסי העבודה. בשלב הראשון היא מקיימת את הבטחתה ל-TUC ומבטלת רישמית את ה-Industrial Relations Act ולאחר מכן מעבירה ב-1975 חקיקה של זכויות קולקטיביות ואינדיבידואליות חדשות בשם Employment Protection Act. כמו הממשלה השמרנית לפניו, היא שואבת את הלגיטימציה לכך מהמלצות וועדת דונובן אולם מעניקה להן פרשנות שונה. הדגש המרכזי של החוק החדש הוא על פורמליזציה של היחסים בין ראשי וועדים והנהלות במקום העבודה ובמרכזו הרחבת

תפקידם של ראשי וועדים: החקיקה מעניקה להם מעמד פורמלי שבו שלובה הזכות לנהל מיקוח מול הנהלות וממסדת וועדות של ראשי וועדים, נציגי האיגודים השונים במקום העבודה, לתאום הסכמי שכר בינם ובין הנהלות. בנוסף, מקצה החקיקה מימון ממשלתי להכשרת ראשי וועדים, תובעת מהמעסיק לממן שעות עבודה המוקדשות לעיסוק בענייני האיגוד ולמסור אינפורמציה רלוונטית למיקוח הקולקטיבי שהם מנהלים, וקובעת זכות להתייעצויות בינם לבין הנהלות לגבי פיטורי עובדים (Howell 2005,114-117).

על מנת לייעל את הרגולציה של היחסים בין ראשי וועדים והנהלות, החקיקה ממסדת שרות ממשלתי בשם Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS) שתפקידו להבטיח כי החקיקה תיושם. במידה ואיגוד לא מקבל הכרה ממעסיק, זכותו לפנות ל-ACAS שלו הסמכות לחקור, לייעץ ולפסוק לגבי הלגיטימיות של התביעה. אכיפת הפסיקה אינה ישירה אבל מעניקה את הזכות לפנות לגופי הבוררות של משרד העבודה שבסמכותם לכפות את שינוי היחסים בין האיגוד והמעסיק במידה ופסיקת ה-ACAS לא מתקבלת על ידי המעסיק. כתוצאה מהפעלת הפרוצדורות האלה, התרחב המיקוח הפורמלי במקום העבודה וגם בסקטורים שבהם לא היתה רגולציה קולקטיבית בתקופות קודמות (למשל עובדי צווארון לבן בשירותים פרטיים) מוסדה הכרת מעסיקים באיגודים ונאכף פיקוח של החקיקה על יחסי העבודה (Ibid.).

בנוסף מרחיבה החקיקה את הזכויות האינדיבידואליות, ומעגנת את זכותו של העובד לפנות ישירות ל-ACAS בטענה שמעסיק פוגע בתנאים המוסכמים ביניהם או לא מספק תנאים ראויים, גם אם במקום העבודה שלו אין הסכם רלוונטי בין TUC ל-CBI. כמו כן ניתנת לעובדים הסמכות לאשר או לדחות הסכמים קולקטיביים ושבתות באמצעות הצבעה בתוך האיגוד הרלוונטי (Ibid.115-117,121).

על פי Marsh (1992,47) החקיקה של הלייבור בעיקר ביטלה את השפעת החקיקה השמרנית ובניגוד לעמדה הרווחת לא הרחיבה את כוח העובדים. מנקודת המבט של עבודה זו, המשמעות של חקיקת הלייבור מרחיקת לכת יותר: היא מהווה פגיעה נוספת בכוחם של האיגודים המקצועיים ושל TUC, בנחיצותם ובעצם הגיון קיומם. סמכותם ותפקידי התיווך והייצוג שמילאו הולכים ומתפזרים בין ריבוי ראשי וועדים, עובדים אינדיבידואליים ואדמיניסטרציה מדינתית שממלאים את רוב תפקידיהם. ובניגוד לדפוסיים המסורתיים של המיקוח הקולקטיבי, כעת המיקוח סביב פרודוקטיביות, טכנולוגיות חדשות ו"גמישות" שוק העבודה מנוהל מרחוק דרך סוכנויות מדינתיות שפועלות בחסות הרגולציה החוקתית והאדמיניסטרטיבית (Howell 2005,121).

הממשלה תומכת ברגולציה הזו באופן מסיבי: היא מספקת הכשרה לראשי וועדים, מממנת חופשות הכשרה ומעודדת הקמת וועדות של ראשי וועדים להסדרת היחסים בין איגודים בתוך חברות. התוצאה היא דה-צנטרליזציה של הסמכות בתוך האיגודים, תחרות סביב שליטה ביחסי העבודה וויכוחים פנימיים שמהווים גורם נוסף להיחלשותם. הענקת זכות לניהול משא ומתן לראשי הוועדים ומיסוד הצבעה בקרב חברי איגודים לקבלת/דחית הסכמים, מה שעל רקע תנאים אחרים עלול היה להוות שלב בהתקדמותה של דמוקרטיזציה ביחסי-עבודה, מפחיתה פעם נוספת את סמכותם ואת האוטונומיה של בכירי האיגודים. מכיוון שכך, למרות ההצטרפות המסיבית לאיגודים בשנות ה-70<sup>34</sup> הכוללת התאגדות בסקטורים חדשים, TUC והאיגודים המקצועיים נחלשים. ככל שמספר ראשי הוועדים עולה (מ-91,000 עד לכ-317,000 בסוף שנות ה-70), מספר בכירי האיגודים במשרה מלאה יורד והמיקוח המקוטע ברמה כל כך גבוהה מחליש עוד יותר את הכוח הפוליטי של העובדים (Howell 2005,122-123), ועל כך מעידים האירועים שהתרחשו מיד לאחר מכן.

עד אמצע שנת 1975 שיתוף הפעולה בין הלייבור והאיגודים על בסיס ה-"Social Contract" מחזיק מעמד והמדיניות משקפת את תביעות האיגודים, כשהחולשה האלקטורלית של הלייבור מנווטת אותה להמשך התמיכה במדיניות זו. כניעת ממשלת הלייבור לתביעותיהם והעלאות השכר במגזר הציבורי מובילה להרחבה נוספת של ההוצאה הציבורית. מדיניות זו מניחה את היסודות לשינויים הרדיקליים שמגיעים בהמשך (Hall 1992,99).

באותה שנה מתחוללים שני אירועים שמתווים את המשך התקדמותו של תהליך השינוי האבולוציוני של מוסדות יחסי העבודה. ראשית, השפעת השיח הציבורי ניכרת גם בהלך הרוח של בתי הדין לעבודה ובתי המשפט ומתנקזת לפסיקה תקדימית של בית הלורדים ביחס להוצאת צווי מניעה לשביתות<sup>35</sup>. הפסיקה קבעה כי אין צורך להוכיח נזק או קשר הדוק לפגיעה באינטרס לאומי כדי לקבל צווי מניעה: מספיקה טענה לגבי נזק פוטנציאלי וההחלטה לגבי אומדנו נתונה לשיקול דעתם של השופטים אשר בסמכותם להחליט מהו מאזן הרווח וההפסד של הצדדים. מכיוון שאת הנזק הצפוי למעסיק קל יותר לאמוד (הפסדים כספיים), כשמנגד הנזק של העובדים בעייתי לכימות (הנזק המשוער הצפוי מהגבלת הפעולה שלהם), הצליחו מעסיקים ברוב

<sup>34</sup> החברות באיגודים מגיעה בשנים אלה לכ-13.3 מיליון עובדים שמהווים 55.4% מכוח העבודה. יחד עם השפעת ההסכמים הקיבוציים ומועצות השכר מספר העובדים המושפעים מיחסי העבודה הממוסדים מגיע לכ-85% (Howell 2005,131).

<sup>35</sup> על פי Howell, מבחינה היסטורית האקטיביזם השיפוטי התרחב והצטמצם בהתאם למידת האיום שנבע מכוח העובדה המאורגן. דיון נרחב יותר בעניין זה ראו Howell 101, 2005.

המקרים לקבל צווי מניעה (Marsh 1992,82)<sup>36</sup>. במידה רבה, מערכת המשפט מצליחה במקום שבו נכשלו ממשלות וממסדת אמצעי שמהווה תחליף להגבלת זכות השביתה בחקיקה שנתקלה באופוזיציה של גורמים שונים.

במקביל מתפרסם דו"ח של NBPI לפיו המרכיב העיקרי באינפלציה הוא עלות העבודה. הטענות הרווחות בשיח הציבורי, לפיהן המחוייבות לתעסוקה מלאה היא מכשול להבראת הכלכלה וכי השימוש באבטלה כנשק למלחמה באינפלציה הוא לגיטימי, מקבלות תמיכה נוספת מהדו"ח ומתורגמות ללחץ ישיר על הממשלה מצד אינטרסים דומיננטיים, משרד האוצר והציבור כאחד. ממשלת הלייבור לא יכולה עוד להתעלם מהלחץ שמופעל עליה, מבטלת את ה- "Social Contract" ומדיניות השכר מופיעה מחדש ומשקפת את השיח הציבורי: היא מיוצגת על ידי הממשלה כאלטרנטיבה יחידה לעליה באבטלה ונתפסת כן על ידי TUC והצדדים חותמים על הסכם לריסון שכר וולונטרי למשך 3 שנים שמשמעותו המעשית היא הסכמת TUC לירידות שכר בשיעור של 13% לשנה (Hall 1986,95; Crouch 1977,251-252).

התועלת שבאסטרטגיה הזו התבררה בדיעבד כזמנית: רמת האינפלציה הגבוהה וההכרה הכללית בתפקיד המרכזי של עלות העבודה בעלייתה יוצרים קונסנזוס ציבורי רחב סביב הצורך במדיניות חדשה. ב-1976 מובילים לחצים אלה לשינוי עמוק במדיניות וממשלת הלייבור מבצעת פיטורים נרחבים בסקטור הציבורי כדי לקצץ בהוצאה הציבורית (Marsh 1992,50-51).

TUC והאיגודים המקצועיים תומכים בממשלה. אין אצלם עוד שאיפה או אשליה כי ניתן להשיג רווח כלשהו, ומעמדת החולשה שבה הם נמצאים הם נוקטים באסטרטגיה היחידה שזמינה עבורם, מזעור נזקים. מנקודת מבטם, האלטרנטיבה של התנגדות מיליטנטית לממשלה שעלולה להוביל לעליית המפלגה השמרנית לשלטון, גרועה הרבה יותר (Hay 1996,256-260). כפי שטוען Crouch (1977,253-254), התפקיד של TUC מסתכם בשלב הזה בהסכמה לתנאים שתחתם יוכפפו העובדים לאינטרסים שהוגדרו כלאומיים. מעבר לכך, הכוח הפוליטי של האיגודים שעליו מדווח השיח הציבורי מתברר כתלוי לחלוטין במדיניות הממשלה ולמעשה, שינוי המדיניות מוציא את האיגודים המקצועיים ממשוואת יחסי הכוח החברתיים.

הרעיון כי האבטלה היא נשק לגיטימי למלחמה באינפלציה, שמגלם תפיסה של יחסים בין מדינה לחברה שהיא זרה לאידיאולוגיה הפוליטית של מפלגת הלייבור, הופך לחלק אינטגרלי ממדיניותה. בנקודה זו, שבה

<sup>36</sup> תיקון לפסק הדין התקדימי שנקבע בחקיקה משנת 1976 (Trade unions and Labour Relations Act), על פיו בכל מקרה בו איגוד מקצועי טוען כי הוא מנהל מחלוקת לגיטימית על בית המשפט לייחס לטענה חשיבות בשיקוליו, היה מעורפל דיו כדי לא לשנות את המצב יותר מדי (Marsh 1992,84).

דווקא ממשלת הלייבור משתמשת באמצעים אלה, שוב מודגש הטבע הטרנספורמטיבי של הפרובלמטיזציה כשיה פוליטי שמעצב את מדיניותן של שתי המפלגות ודרכו מתבררת ביתר שאת השפעתם של אינטרסים דומיננטיים על עיצוב המדיניות של שתיהן.

בשנת 1976, התפטרותו של הרולד ווילסון וכניסתו של ג'יימס קלהאן (James Callaghan) לתפקיד ראש הממשלה הביאו איתן שינוי נוסף ומשמעותי של המדיניות. הלחץ שמפעילים אינטרסים דומיננטיים על ממשלת הלייבור נמשך, ועל רקע הודעת משרד האוצר כי אי אפשר להגדיל עוד את ההוצאה הציבורית ואת הגירעונות בסקטור הציבורי היא מחליטה לפנות ל- IMF לקבלת סיוע חרום (Marsh 1992, 50-51). הקרן מתנה את הסיוע בקיצוץ מסיבי עוד יותר ובאימוץ מכשירים מונטריסטיים<sup>37</sup> לניהול הכלכלה כערובה לסיוע. התניה זו מעניקה לממשלה לגיטימציה להפעלת צעדים שמשמעותם פגיעה עמוקה וישירה בעובדים ושאותם נמנעה מלנקוט בשם עצמה כדי לא לפגוע באינטרסים הפוליטיים שלה. בו בזמן, יכלה להיענות ללחצים שהפעילו עליה הסקטור הפיננסי, משרד האוצר והציבור בכללותו. באופן הזה, את הבחירות שעשתה ממשלת הלייבור, שהן פוליטיות במהותן, יכלה להציג כמדיניות של "אין ברירה" (Hall 1986, 94-95).

הבחירה הפוליטית הזו היא למעשה בחירה ב- rule based de-politicization שמשקפת במידה רבה את הפוליטיקה של ההכרח שמאפיינת שיח ניאו-ליברלי: הכפפת המדיניות לכללים שמוכתבים על ידי גופים בינלאומיים, מצמצמת את האוטונומיה של הממשלה ומסירה ממנה את האחריות הפוליטית לבחירות הפוליטיות שהיא מקבלת (Flinders and Buller 2006, 304-305). במושגים של Colin Hay (2007, 79), מדובר בדה-פוליטיזציה שמרחיקה את יחסי העבודה לא רק מהמרחב הפוליטי, אלא גם מטווח השפעתו של המרחב החברתי-ציבורי ומכפיפה אותם למרחב של הכרח. במידה רבה ממשלת הלייבור מממשת את שאיפות הממשלה השמרנית שהנהיג הית': הפוליטיקה של ההכרח מייתרת את עצם ההתייחסות לאינטרסים ולתביעות של העובדים ואת הצורך במשא ומתן פוליטי עימם. בסיכומו של דבר, הפניה ל- IMF משלימה את מחיקתן השיטתית של אלטרנטיבות אחרות על ידי תהליך הפרובלמטיזציה ובחוסותה, תהליך הליברליזציה של יחסי העבודה לא רק ממשיך להתקדם, אלא מקבל לגיטימציה מחודשת, מיוצג ונתפס כבלתי נמנע, הכרחי וראוי.

<sup>37</sup> לדיון בשאלה עד כמה השפיעה IMF על השימוש באמצעים מונטריסטיים, ועד כמה הנתיב הזה הועדף עוד קודם לכן ושאל לגיטימציה מהתנאים שהציבה IMF ראו Marsh 1992, 52.

הדומיננטיות של הפרובלמטיזציה כשיח פוליטי מקבלת ביטוי גם באופן שבו מוגדרים המשבר הכלכלי והאמצעים שיש לנקוט על מנת להתמודד עימו. בעוד ש-IMF כפתה קיצוץ בהוצאה הציבורית, הרי שטבע הקיצוץ, האמצעים שבהם נקטה הממשלה והאופן שבו ייצגה את המשבר עצמו, הוכתבו על ידי הפרובלמטיזציה. העיקריים שבהם הם נסיגה מוצהרת מהמחויבות לתעסוקה מלאה, הפיכת האבטלה לאמצעי מרכזי למלחמה באינפלציה ושינוי מעמדו של הסקטור הפרטי: CBI מקבל תפקיד מרכזי, הפעם באופן גלוי ומוצהר, התעשיינים מוגדרים ככוח עיקרי להבראת הכלכלה והאינטרסים שלהם מקבלים קדימות בצורה של מדיניות מיסוי תומכת מצד אחד וזניחת האינטרסים של העובדים כשיקול בעיצוב המדיניות מצד שני. באופן עמוק יותר, בתקופה שבה טען השיח הציבורי כי כוח האיגודים עולה וחורג עד כדי "פגיעה בדמוקרטיה האלקטורלית", סדרי העדיפויות של הסקטור הפיננסי והתעשייתי נכפו בגלוי וקיבלו לגיטימציה מלאה (Hall 1986,94-95).

גם בשלב הזה לא מתעוררת התנגדות של האיגודים המקצועיים למדיניות: פגישה שנערכה בשנת 1977 בין מנכ"ל TUC לממשלה מובילה להסכמתו בשתיקה לפרשנות שמעניקה הממשלה לתנאי ה-IMF. בתוך זה בולטת הבהרת הממשלה בדבר נסיגתה מהמחויבות לתעסוקה מלאה. ההסכמה בשתיקה ניתנת למרות ההבהרה הזו ומשקפת יותר מכל את העובדה כי הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים למעשה מעוקר עוד לפני עלייתה לשלטון של מרגרט תאצ'ר (Marsh 1992,51-53). בעיקר מבטאת את החולשה הפוליטית הזו ההצלחה הארוכה יחסית של משמוע כוח העבודה שנמשך כמעט 4 שנים. במהלכן, נרשם השיעור הנמוך ביותר של אובדן ימי עבודה עקב סכסוכי עבודה מזה עשור, נתון שמפטיע עוד יותר בהינתן ירידות השכר הממשיות שספגו העובדים בין 1975-1978 (Hay 1996,256-260).

מה שיוצר את הדימוי ההפוך הם השיח הפוליטי ומנגנוני ההשתקה שלו. הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים נמשכת והשיח הציבורי שמובל על ידי התקשורת משתמש בשתי אסטרטגיות: ראשית, דחית "In Place of Strife" וה-Industrial Relations Act, פעולת הכורים נגד מדיניותו של הית' וה-"Social Contract"<sup>38</sup> היוו עדות בעיני חוקרים, פוליטיקאים, הסקטור הפיננסי והציבור בכללותו, לכוח

---

<sup>38</sup> השיח מדגיש את מדיניות ממשלת הלייבור כשלב משמעותי בהתקדמות המשבר הכלכלי: הגדלת תקציבי רווחה והעלאת פנסיה לעובדים. ביטול החקיקה הקונסרבטיבית של 1971 וחקיקת Employment Protection Act 1975 מתפרשים כ "החיאה" של המיקוח הקולקטיבי וכגורם עיקרי להחרפת המשבר (Marsh 1992, 49).

הפוליטי הגדול מדי של האיגודים והגורם העיקרי להעצמת הבעיות הכלכליות. מצד שני, השיח משתיק גורמים אחרים ובכך מציג תמונה מעוותת של התהליכים הכלכליים והחברתיים. ביניהם, מושתקת העובדה כי ב-1969 התנגדות של סיעת הלייבור ומאבק פוליטי פנימי בהנהגת ג'יימס קלהאן מביאים לנסיגה מהצעת החוק. בשנת 1971 המעסיקים, בעיקר הגדולים מביניהם, שבהם היתה תלויה הפעלת החוק בחרו שלא להשתמש בו ודבקו בפרוצדורות הקיימות. גם המחויבות של ממשלת הלייבור ל- "Social Contract" מקבלת פרשנות מוטה: העובדה כי ההסכם בינה לבין TUC הפך ב- 1975 למדיניות שכר וולונטרית, הריסון הוולונטרי יוצא הדופן של האיגודים, הימנעותם מסכסוכי עבודה והמחיר הכבד שהם משלמים בעקבות המשבר הכלכלי, כל אלה מושתקים על ידי השיח (Marsh 1992,46-48).

הסברים אפשריים אחרים למשבר הכלכלי לא עולים כלל על סדר היום הציבורי, כמו למשל טענתו של Hay לפיה השתלשלות העניינים עד לשלב הזה עיקרה את כוח האיגודים, וממשלת הלייבור ניצלה זאת כדי להסיט את מחיר הסתירות האינהרנטיות של המשטר הקיינסיאני מהסקטור הפיננסי והעסקי אל העובדים (1996,258). או טענתו של Kerr, לפיה אינטרסים דומיננטיים והשפעתם על קבלת ההחלטות מנעו שינוי מוסדי שיכול היה למנוע חלק ניכר מהבעיות הכלכליות כדי להגן על האינטרסים הפרטיקולריים שלהם (1999,77-78). שוב, אין כאן כוונה להציע ניתוח כלכלי שידון בטענות אלה. אבל יש כאן את הטענה כי בדומה לכל אחד מהשלבים בתהליך הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים, האפשרויות האלה לא עולות כלל לדיון ולמותר לציין כי לא משפיעות על עיצוב המדיניות. השתקתן, מאפשרת את המשך ייצוגן של בחירות שהן פוליטיות, כמדיניות הכרחית ולגיטימית.

הפער בין כוחם הפוליטי של האיגודים המקצועיים בשנותיו הראשונות של המשטר הקיינסיאני לבין כוחם בשנת 1976, מצביע על השפעתו המשמעותית של תהליך הפרובלמטיזציה ועל הצלחתו בהעמקת הדעה-פוליטיזציה של יחסי העבודה. ממצב שבו מתקיימות הכרה באינטרסים של העובדים וקבלת המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי כדפוס לניהול יחסי העבודה, ומחויבות ממשלתית לתעסוקה מלאה ולדה-קומודיפיקציה של כוח העבודה כאינטרסים פוליטיים מרכזיים, התפתח מצב שונה לחלוטין: מוסדות המיקוח הוולונטרי הוחלפו ברגולציה אדמיניסטרטיבית ובחקיקה והפכו את יחסי העבודה במידה רבה לתחום שמנוהל באמצעים טכניים והכוח הפוליטי של מוסדותיו העיקריים מעוקר. בנוסף לכך, מדיניות ממשלתית שחוללה פרגמנטציה גוברת בתוך האיגודים המקצועיים ופיזרה את כוחם בין ראשי וועדים רבים ועובדים



אינדיבידואליים, פגעה בעצם ההגיון של קיומם ובסולידריות של העובדים ושללה אפשרות של התארגנות פוליטית שתוכל להפעיל לחץ נגדי ולהבטיח את האינטרסים שלהם. ובניגוד לטענה שרווחה באותה עת בשיח הציבורי, לא המדינה היתה בשלב הזה בת ערובה של האיגודים, אלא הם, בני ערובה של הממשלה (Hay 1996,260). כפי שסיכם זאת Marsh:

"Things could not get better, but they were already bad." (1992,53).

## פרק ד': המעבר ממשטר קיינסיאני למשטר ניאו-ליברלי

הפרק הקודם ניתח את הפעלתם של אמצעים ישירים להכפפת מוסדות יחסי העבודה לאינטרסים חיצוניים להם. הניתוח הראה כיצד תרגום הפרובלמטיזציה לפרקטיקות מוסדיות והרטוריקה של ההכרח ששלוכה בו הובילו תהליכי דה-פוליטיזציה וליברליזציה של יחסי העבודה, שינו באופן הדרגתי ושיטתי את מאזן יחסי הכוח החברתיים ועיקרו את הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים.

פרק זה, שדן בשנים 1979-1990, יראה כיצד שימשו תוצאות אלה של התהליך כתשתית למעבר למשטר ניאו-ליברלי. בחלקו הראשון תובהר תלות הנתיב שיצר תהליך הפרובלמטיזציה בין המשטר הקיינסיאני לבין המשטר הניאוליברלי בשני מישורים: ראשית יסביר הניתוח את דפוסי ההבנה הקולקטיביים ותפיסות האינטרסים שעיצב מחדש תהליך הפרובלמטיזציה כיסוד עיקרי לקבלת הפרדיגמה הניאו-ליברלית. שנית, יובהר מיסוד הדה-פוליטיזציה והליברליזציה של יחסי העבודה כיסוד עיקרי לצמיחתו של משטר ניאו-ליברלי. חלקו השני של הפרק יבהיר את האופנים שבהם הכתיבו האפקטים המוסדיים של תהליך הפרובלמטיזציה את צמיחתו של דפוס המשטר הניאו-ליברלי הייחודי לבריטניה והפכו לחלק אינטגרלי ממנו.

### צמיחת הפרדיגמה הניאו-ליברלית

האמצעים המוניטריים שבהם משתמשת ממשלת הלייבור נתפסים ומיוצגים על ידה כאמצעים זמניים לתיקון הכשלונות של הפרדיגמה הקיינסיאנית ולא כאימוץ פרדיגמה חדשה לעיצוב המדיניות (Hall 1993,288; Hay 2001,210). במקביל, צומחת הפרדיגמה הניאו-ליברלית כאלטרנטיבה לעיצוב המדיניות מחוץ למרחב הפוליטי. תחילתו של התהליך באקדמיה, כשחוקרים שונים מנסחים את התפיסה הניאו-ליברלית כמענה לכיד לבעיותיה הכלכליות של בריטניה (Hall 1993,290; Fourcade Gourinchas and Babb 2002,551;570-571) Adam Smith Institution ו- (1992,105) Hall. מוסדות מחקר עצמאיים<sup>39</sup> (Think Tanks) שמפיצים גרסאות פופוליסטיות של התפיסה

<sup>39</sup> מבין המוסדות מסוג זה בולטים בעיקר שלושה: Institute for Economic Affairs שנוסד בשנת 1955 ולאורך השנים מפרסם פמפלטים ומאמרים התומכים בכלכלת שוק. השפעתו ניכרת בשנות ה-70 וגוברת ככל שמעמיקים המשברים הכלכליים. ותומכה, ו-The Center for Policy Studies שמייסדת תאצ'ר בעצמה על מנת להפיץ את הרעיונות המונטריסטיים בין חברי המפלגה (1992,105) Hall. (Fourcade-Gourinchas and Babb 2002,551;570-571) Adam Smith Institution ו-105) Hall. טוען כי למוסדות אלה תפקיד מרכזי במעבר של הרעיונות שנחשבו עד אמצע שנות ה-70 לרדיקליים, מהשוליים למרכז.

ומציגים את אימוץ העקרונות והמטרות הניאו-ליברליים כאלטרנטיבה יחידה לשינוי מגמת הדעיכה שמלווה את בריטניה משנות ה-50, מקדמים תפיסה זו. כשלון האוצר להציע פתרונות אפקטיביים ל"בעית האיגודים" פוגם במונופול הסמכות שלו ביחס לעיצוב המדיניות ומעצים את כוחם של מוסדות חיצוניים אלה שמספקים ניתוחים והסברים אלטרנטיביים לבעיות הכלכליות (Hall 1992,104).

בתקופה זו שואפת המפלגה השמרנית לעצב מדיניות שתבחין אותה הן מכשלונותיה של ממשלת הית' בעבר והן ממדיניותה של ממשלת הלייבור בהווה. נצחונה של תאצ'ר, שהנהיגה את הפלג הימני במפלגה, בבחירות הפנימיות ב-1975 פותח עידן חדש והיא מאמצת עקרונות ניאו-ליברליים שסיפקו הצדקה למדיניות שתומכת באינטרסים שלה ושל בוחריה כפרדיגמה לעיצוב המדיניות. המפלגה השמרנית מציגה את התפיסה גם כאמצעי לתיקון מוסרי של החברה, באמצעות פרשנות העקרונות הניאו-ליברליים בהתאם לערכים קונסנזואליים בתרבות הפוליטית הבריטית<sup>40</sup>. יוזמה ואינדיבידואליזם מתפרשים כנסיגת המדינה מהתערבות בכלכלה, אוטונומיה והיסמכות עצמית מתפרשים כצמצום מדינת הרווחה והגנה על זכויות הפרט מתפרשת כפירוק האיגודים המקצועיים<sup>41</sup>. בהתפשטות השיח הזה תומכת העיתונות הכלכלית<sup>42</sup> שמשמשת ברעיונות בעיקר ככלי לביקורת מדיניותה של ממשלת הלייבור וגם היא מציגה גירסאות פופוליסטיות של התפיסה הניאו-ליברלית ומהווה כלי להטמעתה בציבור. בתוך כך בולטת התרחבות חסרת תקדים לכיסוי התקשורתי שניתן לעניינים כלכליים מקצועיים ובעיקר לפמפטים שמפרסמים מוסדות המחקר שתומכים בניאו-ליברליזם בעיתונים המרכזיים. Hall ו-Fourcade-Gourinchas and Babb טוענים כי האימוץ הברור של הניאו-ליברליזם על ידי התקשורת היווה גורם מרכזי לפופולריזציה שלו בבריטניה (Hall 1992,104-108; Fourcade-Gourinchas and Babb 2002,551-552). גורם מוסדי נוסף שתומך בקבלת הפרדיגמה הניאו-ליברלית כמסגרת לעיצוב המדיניות הכלכלית הוא נגיד ה-Bank of England כשעוצמתו המוסדית היא מקור נוסף להתחזקותה (Hall 1986,97).

<sup>40</sup> Campbell (2004,69-74) מגדיר אסטרטגיה דיסקורסיבית זו כ- bricolage סימבולי. על פיו, פרשנות של ערכים קונסנזואליים ושילובם מחדש משמשת אליטות כאמצעי לביסוס לגיטימציה לשינוי מוסדי.

<sup>41</sup> על פי Howell (2005,148), המפלגה השמרנית משתמשת כבסיס לתעמולה זו ברעיונותיו של Friedrich August von Hayek המופיעים בספרו Law, Legislation and Liberty. טענה מרכזית של Hayek היא כי חווי העסקה אינם שונים מכל חוזה אחר ולכן עמדת היתרון הלגלית שמעניק המבנה המוסדי לאיגודים המקצועיים אינה מוסרית, ומהווה פגיעה בחרות הקניין ובפעולת השוק החופשי.

<sup>42</sup> על פי Hall (1992,105), רוב העיתונים הכלכליים מקדמים את התפיסה הניאו-ליברלית ומשמשים כ"זכוכית מגדלת" לרעיונותיה. לטענתו, השפעתם ותרומתם להתפשטות התפיסה ולפופולריות שלה רבה.

יחד עם זאת, הפרדיגמה עדיין לא צוברת תמיכה רחבה מספיק. בתוך המפלגה השמרנית מתקיים וויכוח סביב השימוש בה כבסיס לעיצוב המדיניות בתחומים שונים, וגם בסוף 1978 המצע הכלכלי שלה אינו מגובש ובתוך כך גם מדיניותה ביחס ל"בעית האיגודים" (Marsh 1992,62-64). באותה עת גם בדעת הקהל אין עדיין תמיכה גורפת באידיאולוגיה שמציעה המפלגה השמרנית: בדצמבר 1978, חודשים ספורים לפני הבחירות, סקרי דעת קהל מצביעים על יתרון של כ- 1% למפלגת הלייבור. אולם, בסוף חודש ינואר 1979 התמונה משתנה באופן דרמטי וסקרים מצביעים על יתרון של 18% למפלגה השמרנית ( Hay 1996,254). כדי להבהיר את המהפך הזה, אפנה כעת לניתוח אירועי החורף של 1978-1979 אשר בזכות ריבוי השביתות שידע זכה לכינוי "The Winter of Discontent"<sup>43</sup>.

בתחילת חורף זה, פונה ממשלת הלייבור ל- TUC בבקשה לריסון שכר וולונטרי למשך שנה נוספת. בשלב הזה, בהינתן הפרגמנטציה ופיזור העוצמה בתוך כוח העבודה, TUC לא מסוגל לכפות מדיניות כלשהי על האיגודים המקצועיים וחבריהם. הריסון שהושג במהלך שלוש השנים מאז 1975 נבע מהסכמת העובדים עצמם ומתפיסתם את מדיניותה של ממשלת הלייבור כרע במיעוט. בסוף 1978, התנגדותם למדיניות זו גוברת בהתמדה ו- TUC מודיע לממשלה כי אין בכוחו לכפות ריסון שכר נוסף על כוח עבודה כל כך מפוצל שמתנגד לכך (Howell 2005,124). הממשלה ממשיכה להיסמך על חולשת האיגודים המקצועיים וקובעת מדיניות שכר סטטוטורית באופן חד-צדדי ובצעד הזה, יורה למעשה ראש הממשלה קלהאן את ירית הפתיחה לארועי "The Winter of Discontent". בדיעבד הסתבר כי הממשלה צדקה ביחס לחולשת האיגודים אבל לא בפרשנותה את השלכותיה: TUC היה חלש מכדי לשלוט באיגודים המקצועיים, והאיגודים המקצועיים היו חלשים מכדי לשלוט בראשי וועדים וקבוצות עובדים במקומות עבודה שונים שפתחו בשביתות (Marsh 1992,60-61; Hay 1996,254). מנקודת מבט זו, חורף 1978-1979 היווה עדות והיה סימפטום לא של כוח האיגודים אלא של חולשתם (Hay 1996,261). כפי שאראה מיד, הוא גם היה הביטוי הברור ביותר של תוצאות השינוי האבולוציוני שעברו מוסדות יחסי העבודה מתחילתו של תהליך הפרובלמטיזציה ועד לנקודת זמן זו.

אירועי החורף מלווים בהקצנה של השיח הציבורי ובעוינות גוברת כלפי האיגודים. אך הייחוד בשלב הזה של התהליך הדיסקורסיבי היה חדירתם של רעיונות ניא-ליברליים, אשר המשיגו מחדש את הנסיבות

---

<sup>43</sup> הגדרה של Larry Lamb עורך היומון "The Sun", שלקחה משורת הפתיחה של המחזה "ריצ'ארד השלישי" של ויליאם שייקספיר, לגל סכסוכי העבודה והשביתות שהתרחש בינואר 1979 (Hay 1996,254).

הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות כ"משבר של המדינה" וסללו את הדרך לצמיחתו של המשטר הניאו-ליברלי. על פי Hay, כשלונות ומשברים כלכליים כשלעצמם לא מובילים ישירות למשבר של פרדיגמה ולהחלפתה. הם מהווים תנאי מוקדם הכרחי אבל לא מספיק לתפיסה של רגע מסוים כמשבר. הופעת תפיסה כזו היא תוצאה של הבניית נרטיב שמפרש צירוף מסוים של נסיבות כמשבר קריטי שדורש שינוי מכוון של המדיניות שהובילה אליו. כהמשך לכך, כשלונות של מדיניות ומשברים כלכליים יכולים לייצר נרטיבים שונים, כשכל נרטיב הוא תיווך רעיוני לבעיות ממשיות שמטרתו גיוס תמיכה באלטרנטיבה הפוליטית שאותה הוא מייצג כהכרחית לפתרון המשבר שהגדיר. נרטיב מוצלח הוא זה שיצליח לגייס נסיבות פוליטיות, כלכליות וחברתיות מסוימות ולהסביר אותם באופן משכנע כסימפטומים של בעיה כללית ומקיפה יותר, תוך יצירת קשר סיבתי ביניהם (Hay 1996,255).

האריזה והשיווק של הנרטיב חשובים אף הם. ככל שהם פשטניים וכלליים יותר, כך הסיכוי של הנרטיב לגייס תמיכה ציבורית רב יותר (Campbell 1998,387-389). הסוכנים שמסוגלים לייצר נרטיב מסוג זה ולגייס קונסנזוס סביב הגדרת המשבר המסוימת שהם מבנים, מחזיקים בידם גם את המפתח להגדרת המדיניות והאסטרטגיות הראויות לפתרונן (Hay 1999,323-325). בניגוד להבנית פרובלמטיזציה שבמהותה היא הרחקת בעיות מהמרחב הפוליטי על ידי המשגתן כבעיה טכנית, הבנית נרטיב של משבר מכוונת לפתרונן באמצעות התערבות פוליטית ושינוי פוליטי משמעותי (Ibid.323).

במקרה של חורף 1978-1979, מקדמת המפלגה השמרנית דרך העיתונות היומית ועל בסיס העוינות הציבורית כלפי האיגודים נרטיב מסוג זה. הנרטיב מגייס לטובתו את הבעיות הכלכליות והחברתיות שמייצר המשטר המוסדי הקיינסיאני ומגדיר אותן כסימפטומים למשבר רחב וכולל שהן חלק מתוצאותיו. השביתות והשלכותיהן, התנגדותם היעילה של האיגודים למדיניות וחוסר היכולת של ממשלת הלייבור לקדם אינטרסים ציבוריים רחבים בגללה, הופכים סימפטומים לבעיה רחבה יותר בתוך נרטיב שטוען למשבר של מדינה רחבה מדי ושל ממשלה שאיבדה את כושר המשילות (Ibid.255).

על הרקע הזה, הכוח הפוליטי הרב מדי של האיגודים הופך למאפיין מרכזי של מדינה בעומס יתר שלא מסוגלת להשתלט עליהם. האובייקט שדורש התערבות אינו עוד מוסדות יחסי העבודה אלא המדינה והפתרון הדרוש הוא שינוי יסודי שלה, ניהול מדיניות על פי עקרונות ניאו-ליברליים וטרנספורמציה מוסדית שתבטא אותם: נסיגת המדינה מהתערבות בכלכלה, נסיגה של מדינת הרווחה וטרנספורמציה של מוסדות יחסי

העבודה. בתוך כך היבנתה העיתונות את הדימוי של תאצ'ר כסוכן השינוי שמסוגל לבצע את ההתערבות הנחרצת ההכרחית ב"משבר" מצד אחד, ומצד שני יצרה דה-לגיטימציה של ראש הממשלה ג'יימס קלהאן כמי שלא מסוגל לכך (Hay 1996, 254,261-272;1999, 323). על פי Hay (1999,255-256), דרך הבנית נרטיב המשבר הצליחו השמרנים לשנות את האופן שבו תופסים בוחרים את ההקשר הפוליטי ואת האינטרסים שלהם כאחד, לגייס אותם לטובת הפרוייקט שלהם ולכפות נתיב חדש על מוסדות המדינה. בתהליך הזה, קווי המתאר, הגבולות וטווח האחריות של המדינה הפכו מושא להגדרה מחדש ולדפוס פעולה חדש שהבטיח יציאה מה"משבר" ושהיה חלק אינהרנטי מהגדרת ה"משבר" עצמה.

התמיכה ברעיונות גויסה על ידי התמקדות בבעית האיגודים: המפלגה השמרנית מציעה לבוחרים מדיניות שתבטיח את עיקור יכולתם של האיגודים לפעול תוך שימוש באסטרטגיות כוחניות ופסולות וכהמשך לכך, איגודים א-פוליטיים נטולי כוח התנגדות שלא מהווים עוד מכשול להשגת האינטרסים הציבוריים ( Marsh 1992,64). בנקודה זו אני רוצה להבהיר את הקשר ההדדי שנבנה סביב "בעית האיגודים" בין הציבור לבין המפלגה השמרנית והנרטיב של "משבר המדינה" שקידמה, אשר התפתח בשני מישורים שלובים אחד בשני: האחד, התגבשות התמיכה הציבורית במפלגה השמרנית והשני, התגבשות המדיניות השמרנית סביב העקרונות הניאו-ליברליים.

במישור הראשון, מה שעורר תמיכה ציבורית בתאצ'ר ובפרדיגמה הניאו-ליברלית הוא המכנה המשותף בינה לבין הפרובלמטיזציה של האיגודים. העוינות המובהקת שלה כלפי האיגודים המקצועיים וההבניה של כוח האיגודים כמרכז של "משבר המדינה", היוו מוקד להתעצמות התמיכה הציבורית באג'נדה שלה. מדיניות היד הקשה שהיא התחייבה להפעיל כלפי האיגודים וההבטחה "לשבור" את האיגודים כפתרון לאינפלציה ולמכלול הבעיות הכלכליות הובילו לנצחון המפלגה השמרנית ( Fourcade-Gourinchas and Babb 2002,556;572). כל אלה עלו בקנה אחד עם הטמעת הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים, הבנייתם כבעיה קריטית שכל הממשלות עד עתה לא הצליחו לפתור והקונסנזוס שהתהווה סביבה עוד קודם לכן בתהליך ממושך, הדרגתי ומצטבר.

למעשה, מה שביסס את התמיכה הציבורית בפרוייקט הניאו-ליברלי התאצ'ריסטי בכללותו הוא העיצוב מחדש של תפיסות אינטרסים שעולה בקנה אחד לא עם הפרדיגמה הניאו-ליברלית אלא עם חלק מסויים מתוכה, עם הליברליזציה של יחסי העבודה. האג'נדה השמרנית העניקה פתרון ברור וכולל למוסדות יחסי

העבודה, שאותם זיהו השחקנים לאורך זמן כמקור לבעיות והם נתפסו על ידם כמה שמשפיע, באופן ישיר או לא ישיר, על יכולתם להשיג את מה שהם תפסו כאינטרס שלהם. פתרון פופוליסטי זה העצים עוד יותר את התמיכה הציבורית בעיקור הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים כאמצעי למזעור ההשפעות הפוליטיות של הקונפליקט המעמדי, שעם מיסודה של הפרדיגמה הניאו-ליברלית עתיד לעבור זה-פוליטיזציה בעצמו. כפי שאראה בהמשך, הפער בין הפופולריות לה זכו הפתרונות התאצ'ריסטיים בתקופת הבחירות לבין הפרקטיקות שהאלטרנטיבה שלה מצליחה לייצר בהמשך נוצר לאורך הקווים שהתווה תהליך הפרובלמטיזציה. כתוצאה מכך צומח דפוס מסויים של משטר ניאו-ליברלי, המעניק קדימות לאינדיבידואליזציה של יחסי העבודה.

במישור השני, מה שהוביל לגיבוש המדיניות השמרנית ולהתבססותה במוצהר על עקרונות ניאו-ליברליים היתה התמיכה הרחבה שגייסה המפלגה במהלך החורף של 1978-1979. סקרים שנערכו סמוך לתקופת הבחירות שיקפו את הטמעת הרעיונות שקידם תהליך הפרובלמטיזציה בקרב הציבור. הם הראו כי 79% מהבוחרים ובכלל זה למעלה מ-50% מחברי האיגודים חשבו כי האיגודים נהנים מכוח רב מדי ותמכו במדיניות שתדחה כל משא ומתן פוליטי עם האיגודים המקצועיים ובכך תמנע קונפליקטים ביחסי העבודה (Hall 1986,95). ההבניה הדיסקורסיבית של ה-"Winter of discontent" בעיתונות היומית פגעה באופן עמוק באמינות ובסמכות של ממשלת הלייבור ובעמדה הרווחת שהעלתה אותם לשלטון מלכתחילה לפיה היא תיטיב "לטפל" באיגודים. לפי סקרי דעת קהל מתקופה זו<sup>44</sup> האלקטורט מניח כי השמרנים לא יוכלו להיות גרועים יותר (Marsh 1992, 58-63; Hay 1996,270-271). רק בעקבות אירועי החורף התגבשה התמיכה הזו ורק בנקודת זמן זו, המפלגה השמרנית, שעד לשלב הזה התקיימה בתוכה מחלוקת סביב עיצוב המדיניות, מגבשת מצע שמתבסס בבירור על עקרונות ניאו-ליברליים ותאצ'ר מצהירה על מדיניותה בתחום יחסי העבודה (Marsh 1992,58-63).

על הבסיס הזה ניתן לטעון לקיומה של תלות נתיב בין פרדיגמות: תהליכי הפרובלמטיזציה היוו יסוד מרכזי לתמיכה שצברה תאצ'ר במהלך החורף הזה וכהמשך לכך, לתמיכה בפרדיגמה החדשה. העמדה הציבורית שעל גביה היא נבחרה התפתחה בהדרגה ובהתמדה על בסיס הפרובלמטיזציה והעוינות שטיפחה כלפי האיגודים המקצועיים לאורך שנים. הרעיונות שקידמה תאצ'ר עלו בקנה אחד עם תפיסות נורמטיביות ועם

<sup>44</sup> לפרוט סקרי דעת קהל ראו Marsh 1992,63.

פרשנות מסויימת לנסיון החיים שהטמיעה הפרובלמטיזציה (Hay 1999;1996) ונקודות המפגש האלה הן שהניעו את התמיכה הרחבה בתאצ'ר.

על פי Blyth (2001,1-2), המדיניות שצומחת בתגובה לשינויים מבניים ולמשברים כלכליים מתווכת על ידי רעיונות. עבור שחקנים, רגעים משבריים הם רגעים של חוסר וודאות באשר להגדרת האינטרסים שלהם. רעיונות המספקים הסבר לכיד ברגעי משבר לסיבות, לפתרונות ולאמצעים שבהם יש לנקוט על מנת לפתור אותן, יוצרים וודאות לגבי האופן שבו הם תופסים את האינטרסים שלהם וכהמשך לכך מעצבים את הבחירות הפוליטיות שלהם. מה שחסר אצל Blyth זו הבהרה כיצד תחת תנאים של חוסר וודאות מצליחים שחקנים מסויימים להגדיר אינטרסים באופן ברור ומדוע דווקא פיתרון רעיוני מסויים מצליח לצבור קונסנזוס. המכנה המשותף שזוהה כאן בין הפרובלמטיזציה לבין הפרדיגמה הניאו-ליברלית וביסוס הקשר בין האופן שבו מגדיר השיח הפוליטי את הבעיות שמייצרת פרדיגמה קיימת לבין הפרדיגמה שצומחת ומחליפה אותה, הוא פתרון אפשרי לשאלה זו.

Schmidt (2001,249) מבחינה בין שיח קומוניקטיבי לבין שיח מתאם<sup>45</sup> וטוענת כי האיכות הטרונספורמטיבית של השיח שהוביל לשינוי המשטר הבריטי היתה בעיקרה קומוניקטיבית. לטענתה, המבנה הפוליטי הדו-מפלגתי בבריטניה מייתר את הפונקציה המתאמת של השיח ואת הצורך בהסכמה בין אליטות סביב הגדרה מחדש של מושגי היסוד והנחות היסוד הפוליטיות כתנאי לשינוי המשטר. אולם מעבודה זו עולה תמונה מורכבת יותר. ככל שהאלטרנטיבה של תאצ'ר מציעה סדר יום שונה, מדיניות הלייבור בין השנים 1974-1979, הפרקטיקות שבהן השתמשה והרעיונות שעליהם התבססה על מנת להצדיקן תואמים במידה רבה את הרעיונות והפרקטיקות הניאו-ליברליים שמציעה תאצ'ר (Fourcade-Gourinchas and Babb 2001,252).

בחינת התהליכים מתוך הפרספקטיבה ההיסטורית הרחבה שאימצה עבודה זו מצביעה על ההתאמה הזו כעל מאפיין של השיח הפוליטי בבריטניה: המערכת הדו-מפלגתית בבריטניה לא מייצרת אלטרנטיבות שונות אלא נוטה לקונסנזוס סביב הנחות יסוד, רעיונות וערכים. התאמה זו נכחה בקונסנזוס הפוליטי סביב הפשרה, לאחר מכן סביב שיח הדעיכה והפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים ובסופו של דבר, גם

<sup>45</sup> שיח מתאם (co-ordinative discourse) מעצב שפה משותפת ומערך תפיסתי משותף שמהווים בסיס להסכמה בין שחקנים פוליטיים מרכזיים לגבי עיצוב המדיניות. שיח קומוניקטיבי (communicative discourse) פועל כמכשיר לעיצוב דעת קהל ולגיוס תמיכה בתכניות המדיניות שעוצבו באמצעות השיח המתאם. המבנה המוסדי של כל משטר נתון יכתיב איזה מבין דפוסי השיח יהיה דומיננטי (Schmidt 2001,249-251).



סביב דחיית הפשרה כאינטרס פוליטי, חברתי וכלכלי מרכזי. בכל המקרים נוצרו שפה משותפת, זווית ראייה משותפת והגדרת משותפת של בעיות ומטרות אצל אליטות פוליטיות מתחרות, וברוב המקרים גם האמצעים שהפעילו ממשלות שונות היו דומים. כהמשך לכך, שני טיפוסים השיח שמזהה Schmidt, הקומוניקטיבי והמתאם, פעלו במקביל גם במקרה של קבלת הפרדיגמה הניאו-ליברלית והרכיבו את האינטראקציה הדיסקורסיבית שהובילה בסופו של דבר, בתקופתו של בלייר, להשלמת הטראנספורמציה של המדינה הבריטית.

Kerr and Marsh (1999,185) מנתחים את ההיבט המוסדי של תופעה זו ומבהירים את יחסי העוצמה שעומדים ביסודה. לטענתם, הקונסנזוס החברתי סביב הפשרה לא הצליח לתרגם את עצמו להסדר מדינתי ממוסד בגלל נוכחותו של קונסנזוס פוליטי חזק יותר, ארוך טווח וממוסד לאורך זמן סביב ההכרח להבטיח את האינטרסים של הסקטור הפיננסי. בכל משבר כלכלי, אלה היו האינטרסים הראשוניים אשר התוו את נתיב הפעולה לאורך שנותיה של הפשרה ומבחינה זו, החידוש הפרדיגמטי שבתאצ'ריזם עולה בקנה אחד עם השיגרה הממוסדת והשלכותיה כפי שהתקיימו עד 1979.

מהדברים האלה עולה כי מה שמגדירה Schmidt כשיח מתאם מהווה יסוד קבוע בסדר היום הפוליטי בבריטניה. כהמשך לכך, תפקידה העיקרי של הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים היה להבנות דפוסי הבנה קולקטיביים שיהוו יסוד ליתור הפשרה כאינטרס פוליטי מרכזי וייצרו יסוד להסטת הנתיב המוסדי המבטא אותה. בעשותה כך, היא הניחה יסודות לקונסנזוס סביב פרדיגמה שמצד אחד משקפת את מבנה העוצמה הפוליטי ומצד שני, בעזרת פוליטיקה של הכרח, מונעת קונפליקט חברתי סביב קבלתה. התזמון שבו הופיעו האפקטים המוסדיים של החלפת הפרדיגמה ודפוסי הניאו-ליברליזציה המסויימים שהניעו, מחזקים טענות אלה.

## חוסר האחידות של מימדי הטרינספורמציה המוסדית

עמדות מחקריות שונות מתייחסות לשינויים שחוללה תאצ'ר כאל טרינספורמציה רדיקלית, מדגישות את תפקיד הממשלה השמרנית כגורם המניע את שינוי דפוסי הרגולציה של מוסדות יחסי העבודה ורואות באימוץ הפרדיגמה הניאו-ליברלית את היסוד לשינויים רדיקליים אלה (עמדה זו מציגים למשל Hall 1992,93; Howell 2005,132-134. דיון ביקורתי בעמדות מסוג זה ראו אצל Hay 1999,326). במושגים של Blyth, האידיאולוגיה הניאו-ליברלית פעלה כנשק יעיל נגד האיגודים המקצועיים ותיפקדה כמנגנון סינון מול לחצים חברתיים אותם דחתה כלא הגיוניים ולא ראויים כאחת (Blyth 2001,3-4). על פי Buller and Flinders (2005,539) אימוץ הניאו-ליברליזם איפשר את הסרת האחריות משרים לתכנון פוליטי של מדיניות מחירים ושכר על שלל הבעיות הפוליטיות שיצר בעבר, וביטל את חשיבותה של הסכמה עם מנהיגי האיגודים והשפעתם הקודמת על הממשלה.

בניגוד לעמדותיהם של החוקרים האחרים, הטענה העיקרית של עבודה זו היא כי שינוי דפוסי הרגולציה הוא תוצאה, ולא סיבה, של דעיכת כוח האיגודים, וכי זו התרחשה עוד לפני עלייתה של ממשלת תאצ'ר לשלטון, לאורכו של תהליך הפרובלמטיזציה. בטענה הזו תומכים מאפייני המדיניות שמנהלת תאצ'ר בתחום יחסי העבודה: האינדיבידואליזציה של שוק העבודה נשלמת בסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת לא בזכות מדיניות רדיקלית אלא למרות שמדיניותה של תאצ'ר כלפי האיגודים אינה רדיקלית.

המסמך המכונן של המדיניות השמרנית, "Stepping Stones", שמנוסח בתקופת האופוזיציה מייחס חשיבות רבה לגיוס תמיכה ציבורית במדיניות בכלל ולהסכמת האיגודים אליה בפרט. כביטוי ללמידה מנסיונו של הית' ובניגוד לרטוריקה של תאצ'ר מתקופת הבחירות, היחסים עם האיגודים מתעצבים מתוך זהירות ובשלב הראשון התיעצות עם האיגודים והסכמה שלהם היו תנאי מוקדם לחקיקה שהתעתדה הממשלה להעביר. מכיוון שהיתה סבירות גבוהה שיתנגדו לכל חקיקה, יצירת התנאים להסכמה קיבלה עדיפות על פני שינוי מהיר ורדיקלי של יחסי העבודה (Marsh 1992,58). השינוי ומימדיו הותנו בתנאים הקיימים. בדיעבד הסתבר כי התנאים לשינוי התקיימו לפני שתאצ'ר מעבירה אפילו חוק אחד.

על מנת לקדם את הסכמת האיגודים לחקיקה, ממנה תאצ'ר את James Prior שייצג את האגף המתון במפלגתה לשר העבודה. Prior, שתמך בהמשך הקולקטיביזם הוולונטרי כהיגיון המארגן של יחסי העבודה, פיתח קשרים עם האיגודים המקצועיים עוד בתקופת האופוזיציה ונתפס על ידם כאמין, ובעיקר כרע

במיעוטו, ומכיוון שכך נטו לשיתוף פעולה עימו. כהמשך לאותו קו, השלב הראשון בחקיקה השמרנית (Employment Act 1980) כולל שינויים מתונים כשברקע נמצאת מחויבות כללית ומעורפלת לשינוי עמוק יותר. בניגוד למדיניות שבה נקט הית', Prior מקיים התייעצויות אינטנסיביות עם TUC לפני החקיקה וביחד הם משקיעים מאמצים בהרגעת האיגודים המקצועיים וחבריהם ומגייסים את תמיכתם. TUC תומכים בחקיקה כדי לחזק את מעמדו של Prior בממשלה, כאסטרטגיה שנתפסה על ידם כטובה ביותר למיקסום האינטרסים שלהם על רקע התנאים שנוצרו. העובדה כי החקיקה אינה רדיקלית מסייעת לגיוס התמיכה של חלק ניכר מחברי האיגודים (Ibid.64-68).

המשך השינוי והעמקתו מתאפשרים על ידי שני גורמים הקשורים אחד בשני: האחד, פגישה של תאצ'ר עם נציגי TUC לפני החקיקה משקפת את מצב הארגון ואת הפרגמנטציה העמוקה של האיגודים. בפגישה זו משדרים נציגי TUC חולשה והיעדר קונסנזוס לגבי האינטרסים והמטרות שלהם שלא נצפו מראש על ידי תאצ'ר. הגורם השני הוא היעדר התנגדות מצד האיגודים המקצועיים בעקבות החקיקה שגם הוא לא היה צפוי מצד הממשלה השמרנית. שני גורמים אלה מפיגים את החששות מפני תגובת האיגודים למדיניות וכתוצאה מכך תאצ'ר, ובעקבותיה רוב הממשלה, מקשיחה את עמדתה כלפי האיגודים והופכת נחושה הרבה יותר ביחס לכוונותיה. כצעד ראשון היא משנה את הרכב ממשלתה, מוציאה ממנה את הגורמים המתונים ובין היתר מפטרת כבר ב-1981 את Prior שהיה סבור כי די בצעדים שנוקטו וכי יש לשמר את מה שנותר מדפוסי הקולקטיביזם הוולונטרי. במקומו היא ממנה את Norman Tebbit שקרוב אליה בעמדותיו כהצהרת כוונות לגבי המשך מפעל החקיקה אך עדיין, ולמרות כל זה, החקיקה מתקדמת בצורה פרגמטית וזהירה והממשלה מבטיחה כי כל שלב יעמוד בתנאי העיקרי, היותו ניתן לאכיפה (Ibid.68-80).

בפועל הזהירות הזו מסתברת כמוזמת: תאצ'ר ניתקלת באיגודים מפורקים, מוחלשים כתוצאה מהצמצום ההדרגתי בסמכויותיהם ובכוחם ואשר שיעור אבטלה גבוה יחסית<sup>46</sup>, שהולך ועולה, מעקר את כוח ההתנגדות שלהם (Hall 1986,109). מכיוון שכך, הטענות המחקריות לגבי הדעיכה המהירה, המקיפה והעמוקה של איגודים חזקים והגדרתה כטרנספורמציה רדיקלית לוקות בחסר.

התקדמות החקיקה נעשית מבלי שתתעורר אופוזיציה כלשהיא מצד TUC : נסיונות של מספר איגודים בתוכו להתארגן כאופוזיציה ולהוביל מאבק נכשלים והם לא מצליחים לגייס רוב שיתמוך בהם. ההחלטה

<sup>46</sup> בשנת 1979 כ- 1.2 מיליון עובדים מהווים כ- 4.5% מכוח העבודה היו מובטלים (Hall 1986,109).

העיקרית שמקבל TUC בשנים אלה היא דחיה של הצעה לתמיכה אוטומטית בכל איגוד המצוי בסכסוך עבודה. מתוך עמדת החולשה של TUC והמודעות למגבלות הכוח שלהם, לצד ההכרה בכך שהחקיקה "זה רע לאיגודים" התגבשה ההחלטה כי יש לציית לה (Marsh 1992,71-72).

גם הנסיון לדבוק באסטרטגיה של הידברות עם הממשלה נידחה על ידי Tebbit ומעמיק את השינוי ביחסי ממשלה-איגודים: מספר ההתקשרויות ביניהם פוחת מ-140 לשנה בממוצע בתקופות קודמות ל-92 בממוצע בתקופתה של תאצ'ר, כשרובן המכריע מתקיים ביוזמת האיגודים ורק 2% מתוכן הם תוצאה של יוזמה ממשלתית<sup>47</sup>. בפועל, הממשלה השמרנית מבטלת את ההתייעצויות עם האיגודים ומנקודה זו הם מאבדים גם את ההשפעה המעטה שהיתה להם על המדיניות בתקופת כהונתו של (Marsh and ) Prior (Savings 2005,168-171).

במדיניות השמרנית ניתן לזהות הישענות על יסודות שהונחו על ידי שיח ופרקטיקות קודמים, והשינוי הוא בעיקר ברדיקליות של הרעיונות ובהגדרת המטרות: ברעיון של תאצ'ר כי הפתרון לאבטלה תלוי בהסכמת עובדים למשכורות נמוכות יותר בשוק עבודה נזיל ומשוחרר מגבלות שמטילים עליו איגודים מקצועיים, וכי זהו הנתב היחיד לצמיחה ארוכת טווח שתוביל בסופו של דבר גם לעלייה במשכורות, יש מימד רדיקלי (Hall 1986,105-107). בפועל, את כל זה עשו ממשלות קודמות החל משנות ה-60 של המאה הקודמת: פרקטיקות מוסדיות קודמות שחררו במידה רבה את שוק העבודה מהמגבלות שהטילו עליו מוסדות המיקוח הקולקטיבי-וולונטרי, ועם עלייתה לשלטון פוגשת תאצ'ר בשוק עבודה שמתאפיין בניידות גוברת של עובדים, בניתוק השכר מהקריטריונים המסורתיים ובאחוזי אבטלה גבוהים יחסית שמניחים יסוד מוצק למימוש מדיניותה. וכך, למרות שבשעה שתאצ'ר עולה לשלטון ההתאגדות נמצאת בשיאה, מכלול התנאים שהיא יורשת מאפשרים לה להשלים את הטרנספורמציה של יחסי העבודה. אולם את מה שנתפס בעבר כאילוץ הופכת כעת תאצ'ר לאידיאולוגיה, כשלדבריה "ממשלה לא צריכה לכבול את עצמה על ידי שום הסכם לאינטרס של סקטור מסוים ולאבד את חופש הפעולה שלה ביחס לעניינים המשפיעים על כלל האזרחים..." (Ibid.107-108).

הבדל מהותי בין החקיקה הזו לנסיונות שנעשו בשנים 1969 ו-1971 היא העובדה כי אין כאן למעשה חקיקה חדשה. הבסיס לחקיקה השמרנית הוא גוף החקיקה הקיים ועיקר פעולתה הוא שינוי. כמו כן אין

<sup>47</sup> הירידה הזו נמשכת גם בתקופות הבאות והמגמה לא משתנה גם כשהלייבור חוזרת לשלטון. לדיון נרחב בתהליך זה ראו Marsh and Saving 2005, 168-171.

מיסוד של מערכת חדשה של בתי משפט לאכיפת החקיקה ויתרה מזאת, לממשלה אין כל תפקיד ישיר בהפעלתה: שר העבודה אינו מתערב, משרד העבודה לא מעניק עוד שרותי בוררות וייעוץ, ACAS מאבד כל חשיבות ואין שום נסיון או אף שאיפה להפוך הסכמי עבודה לניתנים לאכיפה על ידי חוק ( Marsh 1992,75).

כהמשך לכך, תאצ'ר לא מבטלת את זכותם של עובדים לשבות, אלא מצמצמת את החסינות של האיגודים ושל העובדים האינדיבידואלים מפני תביעות מעסיקים בגין שביתה. החקיקה מתקדמת בשלבים<sup>48</sup>, כל גוף חקיקה מוסיף הגבלות נוספות כשהפרקטיקות צומחות שלובות בשיח ונתמכות על ידי קונסנזוס שניבנה סביב הכרחיותן. בסופו של התהליך מתעצבת הגדרה צרה של "שביתה חוקית" שבתוכה נכללות רק שביתות שנסוכות סביב הרעת תנאי עבודה ומשתתפים בהן עובדים שקשורים ישירות לעניין, ורק בעקבות הכרזה מראש של האיגוד הרלוונטי על כוונתו לפתוח בשביתה. כל פעולה אחרת (גיוס קבוצות עובדים נוספות, שביתות מקומיות ביוזמת ראשי וועדים, שביתות פוליטיות שמתנגדות למדיניות ממשלה) נחשבת לבלתי חוקית וחושפת עובדים אינדיבידואלים ואיגודים מקצועיים לתביעות מצד מעסיקהם ( Marsh 1992,74-75; Howell 2005,149).

מכשיר נוסף שמגביר את כוח ההרתעה של החקיקה הוא חקיקה קודמת, Contract of Employment Act משנת 1963, שקובעת כי עובדים אינדיבידואלים שנוקטים בשביתה לא חוקית חשופים לפיטורים בגין הפרת חוזה (Whiting 2007,431). עד לתקופתה של תאצ'ר הגדרת "שביתה חוקית" היתה רחבה ומעורפלת ומכיוון שכך קיומו של החוק לא הרתיע עובדים מלשבות, אולם ההגדרה הצרה שיצרה החקיקה צמצמה באופן ניכר את מרחב הפעולה של העובדים. למרות שמעסיקים מיעטו להשתמש בפרקטיקה הזו ולא היו מקרים רבים של תביעות מסוג זה<sup>49</sup>, העובדה שהם חשופים לתביעות ולפיטורים היוותה גורם מרתיע. לחקיקה הזו היתה השפעה ניכרת על מיעוט האיגודים שכן ניסו להתנגד למדיניות של תאצ'ר (תעשיית הפלדה והמכרות היו הגדולים שבהם), ושכירת שביתה מצד עובדים שחששו לגורל משרתם היוותה את אחד הגורמים לכשלונם של מאבקים אלה. על רקע האבטלה הגואה, תמיכת המעסיקים בעובדים אינדיבידואלים המערערים על החלטות האיגודים שלהם חיזקה מגמה זו עוד יותר (Marsh 1992,96-99).

<sup>48</sup> לאורך שנות ה-80 של המאה הקודמת מחוקקת הממשלה ארבעה גופי חקיקה: Employment Act 1980/ Employment Act 1982/ Trade Unions Act 1984/ Employment Act 1988. לחקיקה טבע מצטבר, בכל השלבים מופיעים אותם מרכיבים מרכזיים וההבדל העיקרי ביניהם הוא חומרת המגבלות שהם מטילים על האיגודים המקצועיים (Marsh 1992,74).

<sup>49</sup> בעיקר בולטת ההחלטה של Ruport Murdoch שעל בסיס הטענה כי העובדים הצטרפו לשביתה לא חוקית ובכך הפרו חוזה, פיטר 5000 עובדים (אצל Marsh 1992,97).

החקיקה השמרנית אשר הגבילה משמעותית את הגדרתה של "שביתה חוקית" הרחיבה את טווח התנאים שהצדיקו מתן צווי מניעה כשבין 1980-1988 יותר מ-90% מבקשות המעסיקים נענות<sup>50</sup>. מה שמעניין בעיקר בהקשר זה הוא האופן שבו החקיקה השמרנית והפרקטיקה המשפטית תומכות אחת בשניה: עד 1982 הוצאו צווי מניעה נגד חברי איגודים אינדיבידואלים שהחקיקה של 1980 ביטלה את החסינות שלהם. לרובם לא היו משאבים להסתכן בתביעות נזיקין מצד המעסיק על בסיס Contract of Employment Act 1963 ומכיוון שכך, די היה בהוצאת צווי מניעה כדי להסיר את איום השביתה מעל סדר היום. כשהחקיקה של 1982 מבטלת גם את חסינות האיגודים מפני תביעה אזרחית של מעסיקים, מתחילים להוציא צווי מניעה נגדם כשבשלב זה, גם להם אין מספיק משאבים כדי להסתכן בתביעות ורובם מצייתים (Ibid.84-86).

בניגוד לרטוריקה הניאו-ליברלית שהתחייבה לנסיגת הממשלה מהתערבות בכלכלה, ולמרות שבאופן פורמלי תאצ'ר מבטלת את מדיניות השכר, היא ממשיכה לנהל את יחסי העבודה ולהכתיב את רמות השכר בשוק העבודה כשהדבר היחיד שמשתנה הם חלק מדפוסי ההתערבות. ראשית, היא "מייעלת" את הסקטור הציבורי כשהאבטלה הגוברת מהווה קטליזטור חשוב להמשך התהליך<sup>51</sup>. על מנת להוביל את השינוי בסקטור הציבורי ממנה תאצ'ר כמה תעשיינים מובילים מהסקטור הפרטי מבין תומכיה לתפקידים ניהוליים, נותנת גיבוי מלא לתהליכי "התייעלות" הכוללים הפרטה ופיטורים מסיביים ומציגה נכונות מלאה להילחם בשביתות כדי להשיג רה-אורגניזציה של התעשיות הציבוריות. כל הפרטה כללה "הסכם גמישות" שהטיל על העובדים ריבוי משימות, ביטל את הקטגוריה של "פרקטיקות עבודה לא הוגנות" מצד מעסיק וקבע תשלום על פי ביצוע בניגוד לכל קריטריון קובע שכר קודם, כשתנאי ההעסקה נקבעים על ידי החוזה האינדיבידואלי בלבד. בתעשיות שלא הופרטו, החדרת תחרות לסקטור הציבורי על ידי הענקת אוטונומיה רבה ליחידות מקומיות (כמו למשל החדרת ניהול עצמי לבתי-ספר ציבוריים) ומיקור חוץ יצרו תחרות בין סוכנויות ציבוריות-ממשלתיות, הפרידו את הסקטורים לאזורים ו/או לקבוצות עסקיות נפרדות, סימנו את סופם של ההסכמים הקיבוציים ויצרו מצב שבו שביתות, אם בכלל, הן מקומיות, מצומצמות ובעלות השפעה נמוכה (Howell 2005,155).

<sup>50</sup> Marsh (1992,85) מצטט ממחקר שנערך בשנת 1985 אשר מצביע על הקלות שבה השיגו מעסיקים צווי מניעה. זמן ההמתנה המירבי שלהם לקבלת הצווים עמד על 24 שעות, ולעיתים נפסק לטובתם לאחר שימוע של 15 דקות בלבד.  
<sup>51</sup> על פי Hall (1986,109), בין 1979-1985 עולה מספר המובטלים עד לארבעה מליון שהם כ-12% מכוח העבודה.

היעדר התנגדות פוליטית מאורגנת של TUC מאפשרת לתהליכים להתקדם ולמשלה להתגבר על התנגדויות מקומיות שהתעוררו במספר תעשיות. וכך למשל שביתה בתעשיית הפלדה נשברת על ידי המשלה ומסתיימת בקיצוץ במשכורות ובתכנית רה-אורגניזציה רדיקלית שבמרכזה צמצום כוח העבודה תוך 5 שנים מ-209000 ל-81000 עובדים. ב-1984 שוברת המשלה את שביתת הכורים באופן דומה ועד 1988 מצליחה המשלה להדוף נסיונות התנגדות נוספים בסקטור הציבורי שכולם מסתיימים ברה-אורגניזציה של התעשיות השונות (Ibid.154-155).

צעד נוסף של תאצ'ר הוא ביטול מועצות השכר: בבריטניה אין חוק שכר מינימום<sup>52</sup> והוא נקבע דרך ההסכמים הקולקטיביים ומועצות השכר שהחילו אותם על הסקטורים הרלוונטיים. תאצ'ר מבטלת אותן ומסדת סוכנויות ממשלתיות, Pay Review Bodies, שתפקידן להגדיר קריטריונים לקביעת שכר. המנדט שלהן לא שונה בהרבה מזה של NBPI, אך התנאים המשתנים איפשרו הפעם אכיפה מלאה של מדיניות זו ועל רקע העודף שנוצר בידיים עובדות, תאצ'ר משפיעה באמצעותן על ירידת השכר בכל שוק העבודה. מדיניות מסוג זה הפעילה ממשלת הלייבור כפרקטיקה זמנית בין השנים 1975-1978 מבלי לבטל את מועצות השכר באופן פורמלי, ובמקביל גרמה לאחוזי האבטלה הגבוהים שאיפשרו את המשכיותה על ידי תאצ'ר (Ibid.134;145-146).

האבטלה תומכת במטרה נוספת של תאצ'ר, הגמשת שוק העבודה: למטרה זו המשלה מעניקה תמריצים למנהלים עבור העסקת עובדים צעירים בשכר נמוך מסוים, כשהמטרה היא הפחתת מספר המובטלים והלחץ הפוליטי שהם עלולים ליצור יחד עם הפחתת עלויות השכר והקשיחות של שוק העבודה (Hall 1986,112-113). גמישות בשוק העבודה, מושג שנטמע בשיח כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת והתפרש כיצירת התנאים ל"מודרניזציה" של התעשייה תוך שמירה על המחוייבות לתעסוקה מלאה, מקבל פרשנות שונה: כעת האינטרס הוא להשיג העסקה ופיטורים גמישים כמו גם גמישות של תנאי עבודה וקביעת שכר (Howell 2005,138-139).

Redundancy Payment Act משנת 1965 ובעיקר הקטגוריה של "עובדים לא טיפוסיים"<sup>53</sup> שהגדיר, שימש בסיס מרכזי לקידום תהליך זה: הוא איפשר את העסקתם של עובדים משוללי זכויות ללא הגבלת

<sup>52</sup> שכר מינימום נקבע לראשונה בחקיקה בשנת 1998 על ידי ממשלתו של טוני בלייר.

<sup>53</sup> כפי שפורט קודם לכן, סף הזכאות שקבע חוק זה לזכויות אינדיבידואליות היה שנתיים של עבודה רצופה בהיקף של חצי משרה (21 שעות שבועיות) לפחות. עובדים שלא עמדו בתנאי הסף הוגדרו כ"לא טיפוסיים" וזכויותיהם נשללו. בקטגוריה זו נכללו גם עובדים המועסקים על בסיס חוזה זמני, כשהחוק מעניק לגיטימציה לדפוס העסקה זה ללא הגבלת זמן.

זמן, ועל רקע העליה באבטלה תמך בהעמקת הגמישות והנזילות של שוק העבודה שהורכב מאחוזים גדלים והולכים של עובדים בשכר נמוך, נוחים לפיטורים בכל עת שהדבר נדרש. עד תחילת שנות ה-90 מתחוללת ירידה דרמטית במספר המועסקים במשרות מלאות ובטוחות. שיעור העובדים במשרות חלקיות עולה ל-24.8% , כש- 80% מתוכם נשים ו-38% נוספים מועסקים על בסיס "חוזים מיוחדים". תמיכה נוספת בגמישות ובנזילות של שוק העבודה מספק תיקון לחוק זה אשר הסיר את נטל ההוכחה לגבי הצורך בפיטורים מהמעסיק. גם במקרה זה מדובר בשינוי של חקיקה קיימת שנסמך על היעדר כוח ההתנגדות של העובדים והשפיע באופן משמעותי על המשך התקדמות האינדיבידואליזציה של שוק העבודה (Ibid.138;152).

השינוי במאזן יחסי הכוח בין מעסיקים ואיגודים מקצועיים ובאופן שבו תופסים המעסיקים את האינטרסים שלהם הולך ומעמיק ככל שמתקדמת החקיקה השמרנית. השימוש בחקיקה נתון לבחירת מעסיקים ועמדתם ביחס אליה משתנה במקביל להיחלשות האיגודים המקצועיים: בשלבים הראשונים של התהליך, השימוש בחקיקה השמרנית מצומצם, רוב המעסיקים נרתעים ממנה ועיקר המשתמשים בה הם מעסיקים ומנהלים בסקטורים המתאפיינים ביחסי עבודה גרועים ממילא. מעבר לכך, ברוב המקרים שבהם היתה פניה לאמצעים חוקיים היו מעורבים בכך חוקים ואמצעים לגליים שהתקיימו לפני החקיקה של ממשלת תאצ'ר ובעיקר צווי מניעה (Marsh 1992,108-109). בהמשך הם משנים את עמדתם, ומתמיכה בדפוסי המיקוח הקיימים ושאיפה צנועה יחסית לשינוי שהתמקדה בצמצום ההגדרה של "שביתה חוקית" בתחילת תקופתה של תאצ'ר, הם מאמצים עמדה לפיה דרושה חקיקה נוספת שתצמצם עוד יותר את "עמדת היתרון הלגלי"<sup>54</sup> של העובדים והאיגודים עד כדי חזרה לתנאים של לפני Trade Dispute Act 1906<sup>55</sup>. כהמשך לכך, מתחזקת תמיכתם בדה-קולקטיביזציה של שוק העבודה וביחסי עובד מעביד שיתבססו באופן בלעדי על חוזה ההעסקה האינדיבידואלי (Howell 2005,141).

כחלק אינטגרלי של התקדמות האינדיבידואליזציה של יחסי העבודה טווח פעולת האיגודים המקצועיים הולך ומצטמצם כשכל שלב בחקיקה מטיל עליהם מגבלות נוספות. ראשית, היא מטילה על האיגוד אחריות ישירה לכל פעולה ספונטנית של חבריו והופכת אותו מגורם שפועל לטובת האינטרסים של העובדים לגורם

<sup>54</sup> Howell מסיק זאת מניתוח עדויות מעסיקים בפני The House of Commons Employment Committee. העדויות נאספו לאורך שנות ה-80 של המאה הקודמת. לפרוט נוסף ראו Howell 2005,141.  
<sup>55</sup> חוק זה היה הבסיס הלגלי של יחסי העבודה במשטר הקיינסיאני, כלל הכרה באיגודים והעניק להם חסינות בפני תביעות בגין שביתות (Marsh 1992, 3-4).



שבעל כורחו מרסן פעולה מסוג זה. במקביל, החקיקה מרחיבה בהדרגה את הזכויות האינדיבידואליות של חברי איגודים ומאפשרת להם לפעול בניגוד להחלטות האיגוד שלהם, ובו בזמן נשללת זכות האיגוד המקצועי לפעול נגד חברים שמסרבים לקחת חלק בפעילויות שהוא יוזם. כפיית הצבעה בקרב חברי האיגוד כתנאי לאישור שביתה מהווה נדבך נוסף בתהליך עיקור כוחם הפוליטי (Marsh 1992,75). עד סוף שנות השמונים התהליך הזה מתקדם והדה-פוליטיזציה של יחסי העבודה נשלמת: החקיקה מוציאה מטווח הסמכות של האיגודים את רוב תפקידיהם בעבר ומייתרת במידה רבה את פעולתם. כתוצאה מכך הם הופכים לגופים מייעצים בעיקר, החברות בהם יורדת באופן דרמטי<sup>56</sup> ושוק העבודה ברובו מופרט עד שבשנת 1990 מכריז Michael Howard שר העבודה כי:

"There can be no doubt about the transformation which has taken place in British industrial relations in the last decade<sup>57</sup>".

לעומת זאת, בתחומי מדיניות אחרים שהוגדרו על ידי תאצ'ר כיעד מוצהר לשינוי, הבולטים בהם צמצום מדינת הרווחה ונסירת הממשלה מהתערבות במשק, מימדי השינוי איטיים, מתונים ומינוריים יותר (Pierson 1994,1-2; Kerr and Marsh 1999,186; Flinders and Buller 309).

כך למשל, ב-1994 עדיין טוען Pierson כי לא רק שאין נסיגה של מדינת הרווחה אלא שהיא ממשיכה להתרחב. סיקרי דעת קהל מצביעים על התנגדות רחבה לפגיעה במוסדותיה על אף שבמדינת הרווחה מושקעת כמחצית מההוצאה הציבורית, שאת הקיצוץ בה ייצגה אותה אג'נדה ניאו-ליברלית שזכתה לתמיכה ציבורית רחבה כהכרחי (Pierson 1994,3;9). על פיו, החשש של אליטות פוליטיות מפני policy feedback שלילי שעלול להיווצר כתוצאה משינוי רדיקלי של בחירות מוסדיות קודמות שסביבן מתקיים קונסנזוס ציבורי, מהווה מכשול מרכזי לחדשנות מוסדית מצד ממשלות. חשש זה מכתוב כי ניתן יהיה להוביל תהליכי שינוי של מוסדות מסוג זה רק לאחר שתופחת העלות הפוליטית של השינוי. תהליכי שינוי של קונסנזוס ציבורי הם איטיים והדרגתיים, וכהמשך לכך, הם מכתובים שינוי מוסדי הדרגתי שמורכב מרפורמות מינוריות ומתונות, כפי שמדגימים תהליכי השינוי של מוסדות מדינת הרווחה הבריטית (Ibid.).

תהליכי השינוי במוסדות יחסי העבודה מהווים תמונת ראי של הטענה שמעלה Pierson כהסבר ליציבות תלות הנתיב של מוסדות מדינת הרווחה ולקושי שבו נתקלות ממשלות בנסיונותיהן להסגתה. כפי שהראתה

<sup>56</sup> על פי Marsh (1992,26-27) יש ירידה בין 12%-42% במספר חברי האיגודים החברים ב-TUC. על פי Hall (1986,109), עד 1984 חלה ירידה של 17% בסך הכול של מספר חברי האיגודים.  
<sup>57</sup> מצוטט אצל Metcalf 1993,1.

עבודה זו, תאצ'ר הצליחה בטרנספורמציה של מוסדות יחסי העבודה מכיוון שבחירות מוסדיות שנעשו בתקופת המשטר הקיינסיאני ותנאים חברתיים וכלכליים שנוצרו סביבן אפשרו רגולציה מחדש של שוק העבודה. העליה המשמעותית באבטלה ופיצול סמכויות האיגודים וחלוקתן בין ראשי וועדים רבים ועובדים אינדיבידואליים, שינו את תלות הנתיב בתוך מוסדות יחסי העבודה ועיקרו את כוח ההתנגדות שלהם, כשבמקביל התערער הקונסנזוס הציבורי סביב מוסדות אלה. התפתחויות אלה איפשרו את המשך התהליכים תחת שלטונה של תאצ'ר. במושגיו של Pierson, עלות השינוי של מוסדות יחסי העבודה הופחתה ונוצרו סביבם כל התנאים שהם תומכי שינוי מוסדי. מכיוון שכך, הטרנספורמציה שלהם היתה מהירה יותר מזו של מוסדות אחרים. במושגי הניתוח כאן, תהליך הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים יצר הן את התנאים המוסדיים שאיפשרו את השינוי המהיר יחסית של מוסדות יחסי העבודה והן את הפער בין מימדי שינוי אלה לבין מימדי השינוי של מוסדות אחרים שהיו אף הם יעד ממשלתי מוצהר לשינוי.

Rose and Miller (1992,197), שגם הם ניתחו את תהליכי השינוי במשטר הרווחה הבריטי, מוסיפים בסיס נוסף להמשכיות בין המשטרים על ידי הדגמת הקשר ההדוק שבין השיח, הפרקטיקות השלובות בו והטרנספורמציה של המוסדות. לטענתם, משבר מדינת הרווחה הוא תוצאה של סתירות בין תוצאות פעולתם של מוסדותיה לבין מטרות פוליטיות אחרות, ושל הפרשנות שניתנה לסתירות אלה. אולם בו בזמן,

"... the possibility of supplanting welfare arose out of the proliferation of a range of other, more indirect means, for regulating the activities of private agents" (Rose and Miller 1992,197).

מכיוון שכך, מאחורי מה שמתאר Pierson כבחירות מוסדיות קודמות ו-policy feedback, מזהים החוקרים קשר הדוק בין שיח ופרקטיקות ומנתחים את תהליך השינוי המוסדי כתהליך פוליטי: לא רק שהפרשנות של השיח לתנאים יוצרת קשרים סיבתיים ומטמיעה את הצורך בשינוי של מוסדות הרווחה. הפרשנות הזו שלובה בהתרבותן של פרקטיקות מוסדיות שהופכות את אותה פרשנות לתפעולית, מחליפות פרקטיקות קיימות ומספקות את התנאים לרגולציה מחדש של אותם מוסדות. בו בזמן, הפרקטיקות השיחיות, דפוסי ההבנה הקולקטיביים ותפיסות האינטרסים שהן מעצבות, יוצרים את התנאים לקבלתן של הפרקטיקות האלה על ידי הסוכנים הפרטיים כהכרחיות להשגת מה שהם תופסים כאינטרס שלהם. במילים אחרות, היכולת של ממשלה לחולל טרנספורמציה מוסדית תלויה בהתקדמותו של התהליך הדיסקורסיבי עד

לנקודה שבה גם מוטמעת פרשנותו לתנאים ונמחקות פרשנויות אחרות וגם נוצרות פרקטיקות מוסדיות שמהוות תשתית לרגולציה מחדש. באותה מידה, האפשרות להחליף את משטר יחסי העבודה שמיסדה הפשרה במשטר יחסי עבודה ניאו-ליברלי צמחה מתוך התרבותן של פרקטיקות מוסדיות חלופיות לוויסות הקונפליקט, שהצטברו לאורך שנותיו של המשטר הקיינסיאני כתוצאה של תהליך דיסקורסיבי מסוג זה. תאצ'ר מצליחה באינדיבידואליזציה של יחסי העבודה מכיוון שהיא יורשת לא רק תפיסות של אינטרסים וסדרי עדיפויות שתומכים בשינוי מסויים, אלא גם את מגננוני ההפעלה שלהם, את הפרקטיקות שמוסדו לאורך שנותיו של המשטר הקיינסיאני.

על הבסיס הזה ניתן לטעון כי תהליכי שינוי מוסדי שהתרחשו במסגרת המשטר הקיינסיאני השפיעו על התזמון שבו הופיעו האפקטים המוסדיים של החלפת הפרדיגמה. הטרנספורמציה המהירה יחסית של מוסדות יחסי העבודה התאפשרה מכיוון שעוד בתקופת המשטר הקיינסיאני מוסדו מגוון פרקטיקות שתמכו באינדיבידואליזציה של שוק העבודה, ולהיפך: מוסדות שלא עברו תהליכי שינוי ולא מוסדו פרקטיקות שתומכות ברגולציה שלהם מחדש, עברו תהליכי שינוי מאוחרים יותר. הפרובלמטיזציה של מוסדות מדינת הרווחה ושל מעורבות הממשלה במשק החלה רק ב-1979, ועתידה להוביל להשלמת הטרנספורמציה של תחומי מדיניות אלה רק בשלבים מאוחרים יותר, תחת שלטון הניו-לייבור של בלייר (Flinders and Buller 2006, 309; Burnham 2001, 144).

הסבר הקשר בין תהליכי השינוי המוסדי שהתרחשו במשטר הקיינסיאני לבין התזמון והמימדים של האפקטים המוסדיים שמייצרת קבלת הפרדיגמה הניאו-ליברלית, מבהיר את חוסר האחידות במימדי הטרנספורמציה של המוסדות השונים. יחד עם זאת, הוא יוצר הבחנה מלאכותית בין תהליכי השינוי המוסדי לבין הטרנספורמציה של המשטר וכביכול מאפיין את התהליכים האלה כחיצוניים למעבר למשטר ניאו-ליברלי. אולם תהליכים אלה הם פנימיים למעבר ומהווים חלק אינטגרלי ממנו (Watson 1999, 130). וכך למשל, בבריטניה צומח דפוס מסויים של משטר ניאו-ליברלי שבמרכזו אינדיבידואליזציה של יחסי העבודה שנתמכת על ידי חלקים נרחבים מהחברה, שרואים בעיקור הכוח הפוליטי של האיגודים המקצועיים תנאי ליכולתם להשיג את מה שהם תופסים כאינטרס שלהם. כהמשך לכך, במרכז המשטר הניאו-ליברלי הבריטי נמצאת דה-פוליטיזציה של היחסים המעמדיים. במילים אחרות, לא רק שהתהליכים שמתרחשים במסגרת המשטר הקיינסיאני מניחים יסודות ויוצרים את התנאים שתומכים בטרנספורמציה של המשטר. האופן שבו

הגדיר השיח הפוליטי של המשטר הקיינסיאני את הבעיות ואת הסיבתיות שמייצרת אותן, דפוסי התיחום שהוא יצר סביבן והפרקטיקות שהוא מיסד על מנת לפתור אותן, מהווים חלק מרכזי של המשטר הניאו-ליברלי שצמח בעקבותיו.

## סיכום

הסבר חוסר האחידות במימדי הטרנספורמציה של מוסדות שונים בעת המעבר למשטר ניאו-ליברלי וכהמשך לכך הסבר צמיחת טיפוס מסוים של משטר ניאו-ליברלי, היו מטרתה של עבודה זו. למטרה זו נבנתה מסגרת תיאורטית שבליבה המשגת תהליכי שינוי מוסדי כתהליכי "פרובלמטיזציה" שנשענה על פרשנות פוקויאנית למושג זה. לפי פרשנות זו, "פרובלמטיזציה" היא הבניה דיסקורסיבית שבמרכזה הגדרה של תוצאות מדיניות חברתית-כלכלית מסוימת כבעיה, וייצוג של פתרונה באופן מסוים כתנאי הכרחי להשגת "טוב ציבורי". הבניה דיסקורסיבית זו כוללת בתוכה את בידול שדה המדיניות ה"בעייתי" מהמרחבים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים שבהם הוא שלוב, ואת הגדרת הבעיה שזוהתה כניתנת לפתרון טכני מבוסס ידע. מטרת ההבניה הזו היא הכפפת שדה המדיניות ה"בעייתי" לרגולציה שמשרתת אינטרסים פרטיקולריים מסוימים תוך השתקתם של אינטרסים אחרים.

על בסיס הפרשנות הזו הומשגה "פרובלמטיזציה" כתהליך דיאלקטי, אשר בו בזמן מכתוב תהליכי שינוי מוסדי ומושפע מתוצאותיהם אשר מתוות את האופן שבו הוא מתקדם. המשגה זו שימשה בסיס לתיאורטיזציה של תהליך שינוי מוסדי אבולוציוני ושל הקשר בין תהליכי שינוי אבולוציוניים שהתרחשו במשטר הקיינסיאני לבין הטרנספורמציה שלו למשטר ניאו-ליברלי. כהמשך לכך, הוסבר הפער בין מימדי השינוי של מוסדות שהיו מושא ל"פרובלמטיזציה" לבין מוסדות שלא עברו תהליכים מסוג זה כמה שמכתוב את צמיחתו של טיפוס מסוים של משטר ניאו-ליברלי.

כפי שהראתה עבודה זו, אפקט מרכזי של תהליכי פרובלמטיזציה ושל הייצוג שהם מבנים ל"פתרון הבעיה" הוא דה-פוליטיזציה של שדה המדיניות שהוגדר כבעייתי. העבודה זיהתה אפקט זה כתוצאה של הפעלת אסטרטגיות דיסקורסיביות שהוגדרו כ"פוליטיקה של דה-פוליטיזציה" ואשר כוללות שני שלבים חשובים: האחד, הבנית התפיסה לפיה לא ניתן לפתור את ה"בעיה" באמצעים פוליטיים ולפיכך הוצאת שדה המדיניות ה"בעייתי" מהמרחב הפוליטי הכרחית להשגתו של "טוב ציבורי" מסוים. השני, הבנית התפיסה כי שדה המדיניות ה"בעייתי" אכן הוצא מהמרחב הפוליטי ודרך ניהולו אכן משרתת את אותו "טוב ציבורי" ולא אינטרס פוליטי פרטיקולרי. בכך משמשות אסטרטגיות אלה להבנית ריחוק בין "פתרון הבעיה" לבין האינטרסים העומדים ביסוד הפרובלמטיזציה ומונעות את השפעתם של כוחות חברתיים על עיצוב המדיניות. במילים אחרות, השימוש באסטרטגיות אלה מוביל לדה-פוליטיזציה של שדה המדיניות

ה"בעייתית". הבהרת תהליכי דה-פוליטיזציה כאפקט מרכזי של הפרובלמטיזציה שימשה יסוד נוסף להנכחת הקשר בין תהליכי שינוי מוסדי שהתרחשו במשטר הקיינסיאני לבין המעבר למשטר ניאו-ליברלי המתאפיין בפוליטיקה של דה-פוליטיזציה כאסטרטגיה עיקרית לפעולתו.

ניתוח מקרה המבחן בעזרת כלים תיאורטיים אלה העלה כי במהלך שנותיו של המשטר הקיינסיאני הבריטי, היוו מוסדות יחסי העבודה מוקד למאבק פוליטי מתמשך שניהלו אינטרסים דומיננטיים ביחסי הכוח החברתיים ובדפוסי חלוקת המשאבים שגילמו מוסדות אלה. באמצעות השפעתם על השיח הפוליטי ונגישותם למוקדי קבלת ההחלטות הניעו אינטרסים דומיננטיים אלה תהליך פרובלמטיזציה אשר שינה את מוסדות יחסי העבודה באופן עמוק. תהליך הפרובלמטיזציה עיצב מחדש דפוסי הבנה קולקטיביים ותפיסות אינטרסים בקרב הציבור: האינטרסים הפוליטיים שגילם הקולקטיביזם הליברלי, הובנו כמכשול לאינטרסים הציבוריים. הפרקטיקות המוסדיות שהגנו עליו, הובנו כזכויות יתר והפעלתן כשימוש לא ראוי בכוח לטובת אינטרסים פרטיקולריים. בתוך התהליך הזה היתה משמעות מרכזית להטמעת התפיסות האלה בקרב האיגודים עצמם, כשבעקבותיה הם הופכים מכוח שמתנגד, מבקר ושולל את הנחות היסוד של הפרובלמטיזציה לכוח שמאשר ונושא את השיח ואת הפרקטיקות שהוא מייצר, ולשותף פעיל בהתקדמותו. ככל שהתקבעו דפוסי הבנה אלה, גברה הלגיטימציה להפעלת לחץ ממשלתי על מוסדות יחסי העבודה. כתוצאה מכך תלות הנתיב בתוכם השתנתה באופן ניכר, הקונסנזוס הציבורי שהיה סביב הערכים, הרעיונות והמטרות של מוסדות אלה התערער והכוח הפוליטי של השחקנים שאת האינטרסים שלהם הם גילמו עוקר במידה ניכרת: האיגודים המקצועיים, שהכרה באינטרסים שלהם דרך מחויבות לדה-קומודיפיקציה של כוח העבודה ולתעסוקה מלאה היוותה אינטרס פוליטי מרכזי של המשטר הקיינסיאני, הוצאו ממשוואת יחסי הכוח החברתיים ואיבדו את השפעתם הפוליטית על תהליכי קבלת ההחלטות.

הטרנספורמציה שחוללה תאצ'ר במוסדות יחסי העבודה בשנות ה-80 של המאה הקודמת, היוותה הן תוצאה והן השלמה של תהליכים אלה, כשהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית שהיא קידמה סיפקה את הלגיטימציה למהלך הזה. מאפיין מרכזי של הפרדיגמה הניאו-ליברלית הוא "פוליטיקה של הכרח", שפירושה ייצוג של תנאים מסוימים כתכתיב מחייב שכופה מדיניות חברתית-כלכלית, סדרי עדיפויות ומבנה מוסדי שישגלם אותם. זוהי הבניה דיסקורסיבית שמבטלת אלטרנטיבות אפשריות אחרות לפרשנות התנאים באמצעות

רטוריקה של "אין אלטרנטיבה". במקרה של בריטניה, הפרדיגמה הניאו-ליברלית סיפקה את התשתית הרעיונית לייצוג האינדיבידואליזציה של יחסי העבודה כהכרח ולהשלמת הדה-פוליטיזציה שלהם. התגבשותה של הפרדיגמה הניאו-ליברלית כאלטרנטיבה לעיצוב המדיניות הכלכלית מסבירה על פי חוקרים שונים את ההבדל בין אי-יכולתן של ממשלות קודמות, ובעיקר ממשלתו של הית', לחולל טרנספורמציה מוסדית לבין הצלחתה של תאצ'ר בכך. ובעוד שסביב התזמון של התייצבות הפרדיגמה הזו מתקיים וויכוח מחקר<sup>58</sup>, הרי שסביב ההנחה כי צמיחתה מהווה נקודת מוצא לתהליכי ליברליזציה וטרנספורמציה מוסדית קיימת הסכמה מחקרית רחבה, כשבתוך כך בולט היעדר התייחסות להשפעתם של תהליכי השינוי המוסדי שהתרחשו בבריטניה בתקופות שקדמו להחלפת הפרדיגמה על תהליכים אלה. מכיוון שכך, מחקרים אלה לא מספקים הסבר לאפקטים המוסדיים הספציפיים של התבססות הפרדיגמה הניאו-ליברלית, לפער במימדי השינוי של המוסדות השונים וכהמשך לכך, לצמיחת דפוס המשטר הניאו-ליברלי הייחודי לבריטניה. בעיקר, הם אינם מבהירים מדוע דווקא מוסדות יחסי העבודה, שנתפסו ויוצגו כגורם העיקרי לבעיות הכלכליות שאפיינו את בריטניה, וכמוסדות שמרכזים עוצמה פוליטית מספקת על מנת להוות מכשול מסוג זה לאורך זמן, עוברים את הטרנספורמציה העמוקה והמהירה ביותר עם המעבר למשטר ניאו-ליברלי. עבודה זו הציעה תשובות לשאלות אלה ובכך עיקר תרומתה. ראשית, כפי שהראה הניתוח, עצם אפשרות קידומה של האג'נדה הניאו-ליברלית וגיוס התמיכה הרחבה סביבה, לא נבעו מהארה פתאומית של הציבור בכללותו. הם היו תוצאה ישירה של התהליכים שהניעה הפרובלמטיזציה של האיגודים המקצועיים, שהניחה יסודות מצד אחד, והיותה חלק אינטרגרלי מצד שני, מייצוג הניאו-ליברליזציה של יחסי העבודה כ"פוליטיקה של הכרח". במילים אחרות, הליברליזציה של יחסי העבודה שקודמה על ידי הפרובלמטיזציה במסגרת המשטר הקיימסיאני היותה יסוד רעיוני ומוסדי, אך גם הפכה למאפיין מרכזי של המשטר הניאו-ליברלי הייחודי שצמח בבריטניה.

שנית, המשגת תהליכי שינוי מוסדי כתהליכי פרובלמטיזציה שהוצעה בעבודה זו, כיוונה לניתוח מוסדי מסוג שונה. באמצעותה, נותחו תהליכי השינוי המוסדי שקדמו למעבר בתוך ההקשר הפוליטי, הכלכלי והחברתי שבו התרחשו ובמסגרת התהליכים הדיסקורסיביים שהניעו אותם, והוסברו כתהליכים פוליטיים שמשקפים מאזן יחסי כוח מסוים. דרך הניתוח הזה, נחשפו מקורות תהליכי השינוי המוסדי והשפעתם המצטברת על

---

<sup>58</sup> כך למשל Schmidt (2001) מתארת את התגבשות הפרדיגמה הניאו-ליברלית במקביל לעלייתה של תאצ'ר לשלטון, בעוד ש- Howell (2005) ו-Hall (1993) רואים זאת כתהליך הדרגתי יותר, שנמשך לאורך כהונתה הראשונה והשניה של תאצ'ר.

המעבר למשטר הניאו-ליברלי והובהרו כבחירה פוליטית של ממשלות, שיכלו לבחור גם אחרת. בריטניה לא הפריטה את שוק העבודה בגלל תכתיב חיצוני. בריטניה הפריטה את שוק העבודה מכיוון שההקשר הפוליטי, הכלכלי והחברתי הכתיב זאת ולאורך זמן, שיח פוליטי משתנה יצר את התנאים החברתיים והמוסדיים שאיפשרו זאת.

כהמשך לכך, הובהר חוסר האחידות במימדי הטרנספורמציה של המוסדות השונים בתקופת המעבר למשטר הניאו-ליברלי כתוצאה ישירה של תהליכי פרובלמטיזציה שקדמו למעבר זה, וזוהתה תלות נתיב בין המשטר הקיינסיאני לבין המשטר הניאו-ליברלי. ניתוח מקרה המבחן העלה כי הפוליטיקה של דה-פוליטיזציה ששלובה בפרובלמטיזציה של מוסדות יחסי העבודה בבריטניה סיפקה יסוד נוסף לתלות הנתיב בין המשטרים: השימוש באסטרטגיות אלה יצר את התנאים לתהליכי דה-פוליטיזציה של יחסי העבודה ובכך הניח תשתית למשטר הניאו-ליברלי הייחודי לבריטניה אשר מדגיש את האינדיבידואליזציה של יחסי העבודה כגילום של עקרונותיו.

זיהוי והבהרת גורמי העומק של תהליכי השינוי שהתרחשו במוסדות יחסי העבודה בבריטניה הדגישו כי שינויים מוסדיים במהותם הם תהליכים פוליטיים שמחוללים שינוי של יחסי הכוח החברתיים. התערערו יציבותו של מוסד מסויים משמעותה היחלשות הכוחות החברתיים שאת האינטרסים שלהם הוא מבטיח. כפועל יוצא מכך, פוחתות השפעתם הפוליטית, נגישותם למוקדי קבלת החלטות וחשיבותם בסדרי העדיפויות כאינטרס פוליטי שיש להגן עליו. וכך למשל בזמן שמתגבשת התמיכה באג'נדה הניאו-ליברלית של תאצ'ר, לאינטרסים של העובדים אין כבר כל השפעה על דפוס המשטר המתגבש אשר משקף את יחסי העוצמה החברתיים והמוסדיים וכהמשך לכך, במרכזו ניצבת דה-פוליטיזציה של היחסים המעמדיים.

לנקודה זו חשיבות רבה להסבר חוסר האחידות של מימדי הטרנספורמציה המוסדית בעת המעבר למשטר שונה, שכתופעה, מדגימה מדוע נגישות והשפעה על מוקדי קבלת ההחלטות כשלעצמה אינה מספיקה, לפחות לא באופן מיידי, על מנת לחולל שינוי מוסדי. עוד לפני עלייתה של תאצ'ר לשלטון, מוסדות יחסי העבודה כבר הוחלשו: הפרקטיקות ששימשו לרגולציה שלהם הוחלפו, הקונסנזוס החברתי סביבם דעך והשפעתם הפוליטית של האינטרסים שאותם הם מבצרים עוקרה. מוסדות אחרים, כמו משטר הרווחה למשל, לא עברו תהליכי שינוי מסוג זה. לכן, למרות שהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית שקידמה תאצ'ר הגדירה גם את שינויים כהכרח לפתרון של אותו משבר מדינה, ולמרות שאינטרסים דומיננטיים תמכו גם



בשינוי זה, העוצמה הפוליטית שעדיין ריכזו מוסדות אלה כפתה שינוי מוסדי מאוחר, מתון ומינורי יותר. במושגי הניתוח של עבודה זו, תהליך הפרובלמטיזציה שלהם רק החל ב-1979, ועתיד להוביל להשלמת הטרנספורמציה שלהם בשלב מאוחר יותר. זו הסיבה לחוסר האחידות בתזמון, בהדרגתיות, בטווח ובהיקף השינויים שעברו מוסדותיו השונים של המשטר הקיינסיאני הבריטי עם המעבר למשטר ניאו-ליברלי. זו גם הסיבה להופעתו של טיפוס המשטר הניאו-ליברלי הייחודי לבריטניה.

מההמשכיות בין המשטרים שזוהתה במקרה הבריטי ניתן לגזור מסקנה רחבה יותר: תהליכים פוליטיים-דיסקורסיביים שהתרחשו בכל דמוקרטיה-ליברלית נתונה, השינויים המוסדיים שהניעו ושינוי מאזן יחסי הכוח החברתיים ששלו בהם, יצרו את התנאים המוקדמים של המעבר למשטר ניאו-ליברלי. בעיקר, קבעו תהליכים אלה מי יהיו הכוחות החברתיים שישתתפו בעיצוב המעבר למשטר הניאו-ליברלי וכהמשך לכך, איזה דפוס של משטר יצמח ובאיזה אינטרסים יתמוך. במילים אחרות, הפוליטיקה של השינוי המוסדי במשטר קודם מהווה גורם מרכזי להופעת טיפוס מסוים של משטר ניאו-ליברלי והופכת לחלק אינטגרלי ממנו.

כהמשך לכך, גם אם תהליכי גלובליזציה והשינויים המבניים שהם מחוללים עשויים להכתיב את שינוי המשטר, טבע השינוי ותוצאותיו יוכתבו על ידי תהליכים פוליטיים פנימיים ומוקדמים. כפי שטוען Harvey (2005, 77-79), משטר ניאו-ליברלי, פחות משהוא מגלם עקרונות ניאו-ליברליים, הוא מתפקד כרציונליזציה לסדר יום פוליטי שמקדם אינטרסים מעמדיים מסוימים. מחקרים מוסדיים שהנחת היסוד שלהם הוא תפקידם המתווך של מוסדות לתהליכים גלובליים ואשר מסבירים שינוי מוסדי כתוצאה של אינטראקציה זו, לוקחים חלק ברציונליזציה הזו ומחזקים את השפעתה: הם מספקים הסבר טכני של המעברים עצמם, ומבהירים את תהליכי השינוי המוסדי ואת מנגנוני השינוי תוך שהם מנתקים אותם מגורמי העומק שלהם ובעיקר, ממבנה יחסי העוצמה החברתיים והתהליכים הדיסקורסיביים שהוא מכונן ואשר מניעים את תהליכי השינוי. בחינת המקורות של חוסר האחידות בטרנספורמציה המוסדית בבריטניה הבהירה כי יציבותם של מוסדות בזמן המעבר למשטר ניאו-ליברלי ומידת עמידותם בפני לחצים גלובליים, הן תוצאות ישירות של מאזן יחסי כוח חברתיים מסויים ושל השפעתו על בחירות פוליטיות של ממשלות שמתרחשות במסגרת המשטר שקודם לו. מכיוון שכך, הבהרת הגורמים לשינויים מוסדיים ולצמיחתו של

משטר ניאו-ליברלי מסוים משמעותה הבהרת הגורמים שעיצבו את הבחירות הפוליטיות שהובילו את תהליכי השינוי האלה.

- באומן, זיגמונט (2002). גלובליזציה - ההיבט האנושי (תל-אביב : הוצאת הקיבוץ המאוחד)
- ממן, דניאל וזאב רוזנהק (2008). "מנכיהים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו-ליברליזם" סוציולוגיה ישראלית 1(1), 107-131
- פוקו, מישל (2003). תולדות המיניות (תל-אביב : הוצאת הקיבוץ המאוחד)
- Ackers, Peter and Adrian Wilkinson (2005). "British Industrial Relations Paradigm: A Critical Outline History and Prognosis" Journal of Industrial Relations 47(4), 443-456
- Batstone, Eric (1985). "International Variants in Strike Activity" European Sociological Review 1(1), 46-64
- Blyth, Mark (2001). "The Transformation of the Swedish Model" World Politics 54(1), 1-26
- Brown, William et.al (2000). "The Employment Contract: From collective Procedures to Individual Rights" British Journal OF Industrial Relations 38(4), 611-629
- Buller, Jim and Matthew Flinders (2005) "The Domestic Origins of Depoliticisation in the Area of British Economic Policy" British Journal of Politics and International Relations 7, 526-543
- Burnham, Peter (2001). "New Labour and the Politics of Depoliticisation" British journal of Politics and International Relations 3(2), 127-149
- Campbell, John L. (1998). "Institutional Analyzis and the Role of Ideas in Political Economy" Theory and Society 27(3), 377-409
- Campbell, John L. (2004). Institutional Change and Globalization ( Princeton and Oxford; Princeton University Press).
- Coates, David (1989). The Crisis of Labour; Industrial Relations and the State in Contemporary Britain (Oxford; Oxford University Press)
- Crossly, J.R.(1968). "The Donovan Report: A case Study in Poverty of Historicism" British Journal of Industrial Relations 6(3), 296-302
- Crouch, Colin (1977). Class Conflict and the Industrial Relations Crisis: Compromise and Corporatism in the Policies of the British State (Humanities Press; Atlantic Highland, N.J)
- Crouch, Colin (2005). Capitalist Diversity and Change (Oxford; Oxford University Press)
- Feather, Victor (1968). "The Royal Commission Analysis: A Trade Unions Appraisal" British Journal of Industrial Relations 6(3), 399-345
- Flanders, Alan (1966). "The Internal Responsibility of Industry" British Journal of Industrial Relations 4(1), 1-21

- Flinders, Matthew and Jim Buller (2006) "Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools". British Politics 1(3), 293-318
- Foucault, Michel (2006). "Governmentality" in Sharma, Aradhana and Akhill Gupta (eds.), The Anthropology of the State (A Reader) (Malden, MA; Blackwell Publishing), 131-143
- Fourcade-Gourinchas, Marion and Sarah L. Babb (2002). "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neo-liberalism in Four Countries" The American Journal of Sociology 108(3), 533-573
- Hall, Peter A. (1986). Governing the Economy (New-York; Oxford University Press)
- Hall, Peter A. (1992). "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s" in Steinmo, Thelen and Longstreth (eds.): Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis (Cambridge; Cambridge University Press), 90-113
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigm, Social Learning, and the State" Comparative Politics 25(3), 275-296
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001). Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage (New-York; Oxford University Press)
- Harvey, David (2005). A Brief History of Neoliberalism (New-York; Oxford University Press)
- Hawkins, Kevin (1971). "The Decline of Voluntarism" Industrial Relations Journal 2(2), 24-41
- Hay, Colin (1996). "Narrating Crisis: The Discursive Construction of the 'Winter of Discontent'". Sociology 30(2), 253-277
- Hay, Colin (1999). "Crisis and the Transformation of the State: Interrogating the Process of Change". British Journal of Politics and Industrial Relations 1(3), 317-344
- Hay, Colin (2001). "The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain" in Campbell, John L. and Ove K. Pedersen (eds.): The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis (Princeton and Oxford; Princeton University Press), 193-218
- Hay, Colin (2006). "Constructivist Institutionalism...Or, Why Ideas into Interests don't Go" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, August 31- September 3
- Hay, Colin (2007). Why We Hate Politics? (Cambridge; Polity Press)
- Howell, Chris (2000). "Constructing British Industrial Relations" British Journal of Politics and International Relations 2(2), 205-236
- Howell, Chris (2005). Trade Unions and the State: The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000 (Princeton and Oxford; Princeton University Press)

- Keeler, W.R.C (1968). "The Royal Commission Analysis: A Management Appraisal" British Journal of Industrial Relations 6(3), 330-338
- Kerr, Peter (1999). "The Postwar Consensus: A Woozle That Wasn't?" in Marsh et.al (eds.): Postwar British Politics in Perspective (Cambridge; Polity Press), 66-86
- Kerr, Peter and David Marsh (1999): "Explaining Thatcherism: Towards a Multidimensional Approach" in Marsh et.al (eds.): Postwar British Politics in Perspective (Cambridge; Polity Press), 168-188
- Kessler, Sid and Gill Palmer (1996). "The Commission on Industrial Relations in Britain 1969-1974: A Retrospective and Prospective Evaluation" Employee Relations 18(4), 6-96
- Kilpatrick, Clair (2003). "Has New Labour Reconfigured Employment Legislation" The Industrial Law Journal 23(2), 135-163
- Kochan, Thomas A.(1998). "What is Distinctive about Industrial Relations Research" in Whitfield, Keith and George Strauss (eds.), Researching the World of Work (Ithaca and London; Cornell University Press), 31-48
- Korpi, Walter and Michael Shalev (1979). "Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies" British Journal of Sociology 30(2), 164-187
- Marsh, David (1992). The New Politics of British Industrial Relations (London; The McMillan Press)
- Marsh, David and Heather Savings (2005). "Changes in Trade Unions- Government Relations 1974-2002" Politics 25(3), 165-174
- McCarthy, W.E.J (1970). "The Nature of Britain's Strike Problem: A Reassessment of Arguments in the Donovan Report and a Reply to H.A. Turner" British Journal of Industrial Relations 8(2), 224-236
- Metcalf, David (1989). "Water Notes Dry Up: The Impact of the Donovan Reform Proposals and Thatcherism at Work on Labour Productivity in British Manufacturing Industry" British Journal of Industrial Relations 27 (1), 2-31
- Metcalf, David (Unpublished). "Transformation of British Industrial Relations Institutions, Conducts and Outcomes 1980-1990".
- Myles, John and Jill Quadagno (2002). "Political Theories of the Welfare State" The Social Service Review 76(1), 34-57
- Nolan, Peter (1996). "Industrial Relations and Performance Since 1945" in Ian Beardwell (ed.): Contemporary Industrial Relations: A Critical Analysis (Oxford; Oxford University Press), 99-120
- Nolan, Peter and Paul Marginsont (1990). "Skating on Thin Ice? David Metcalf on Trade Unions and Productivity" British Journal of Industrial Relations 28(2), 227-247

Pemberton, Hugh (2003). "Learning, Governance and Economic Policy" British Journal of Politics and International Relations 5(4), 500-524

Pierson, Paul (1994). Dismantling the Welfare State? Reagen, Thatcher and the Politics of Retrenchment (Cambridge; Cambridge University Press)

Pierson, Paul (2004). Politics in Time (Princeton and Oxford; Princeton University Press)

Ringe, Astrid and Neil Rollings (2000). "Responding to Relative Decline: The Creation of the National Development Economic Council" Economic History Review 47(2), 331-353

Robertson, Norman and K.Ian Sams (1972). "The New Legal Framework for Britain's Industrial Relations" Monthly Labour Review, March, 48-52

Roderick, Martin (1998). "The British Tradition of Industrial Relations Research: The Contribution of W.E.J.(Lord) McCarthy" British Journal of Industrial Relations 36(1), 83-97

Rose, Nikolas (2006). "Governing 'Advanced' Liberal Democracies" in Sharma, Arandhana and Akhill Gupta (eds.), The Anthropology of the State (A Reader) (Malden, MA; Blackwell Publishing), 144-162

Rose, Nikolas and Peter Miller (1992). "Political Power beyond the State" British Journal of Sociology 43(2), 173-202

Schmidt, Vivian (2001). "The Politics of Economic Adjustment in France and Britain: When does Discourse matter?" Journal of European Public Policy 8(2), 247-264

Schmidt, Vivian (2006). "Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) New Institutionalism". Paper presented for presentation for the Annual Meetings of the American Political Science Association (Philadelphia, PA, Aug. 31- Sep 3)

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). Limits of Citizenship: Mirants and Post-national Membership in Europe (Chicago; The University of Chicago Press)

Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (2005). "Introduction" in Streesk and Thelen (eds.): Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies (Oxford; Oxford University Press), 1-39

Taylor, Douglas (1966). "Industrial Relations: What is wrong with the System?" (Book Review) British Journal of Industrial Relations 4(2), 278-280

Tomlinson, Jim (1996). "Inventing Decline: The Falling Behind of the British Economy in the Postwar Years" The Economic History Review, New Series 49(4), 731-757

Turner, H.A (1969). "The Donovan Report" The Economic Journal 79(1), 1-10

Watson, Matthew (1999). "Globalization and the Development of the British Political Economy" in Marsh et.al (eds.), Postwar British Politics in Perspective (Cambridge; Polity Press), 125-143

Whiting, Richard (2007). "The Reform of Working Life in Britain, 1963-1971" The Historical Journal 50(2), 423-448

Wood, Stewart (2000). "Why 'Indicative Planning' Failed: British Industrial relations and the Formation of the National Economic Development Council" Twentieth Century British History 11(4), 431-459

## ממשלות וראשי ממשלה בבריטניה

ראש הממשלה	ממשלה	שנים
1955-1957 Antony Eden 1957-1963 Harold Macmillan 1963-1964 Sir. A. Douglas Home	שמרנית	1955-1964
Harold Wilson	לייבור	1964-1970
Edward Heath	שמרנית	1970-1974
1974-1976 Harold Wilson 1976-1979 James Calaghan	לייבור	1974-1979
Margaret Thatcher	שמרנית	1979-1990

## חקיקה ביחסי עבודה

ממשלה / ראש-ממשלה	שם החוק
Sir. A.Douglas-Home / הממשלה השמרנית	<b>Contracts of Employment Act 1963</b>
Harold Wilson / ממשלת הלייבור	<b>Redundancy Payment Act 1965</b>
Harold Wilson / ממשלת הלייבור	<b>"In Place of Strife" (White Paper) 1969</b>
Edward Heath / הממשלה השמרנית	<b>Industrial Relations Act 1971</b>
Harold Wilson / ממשלת הלייבור	<b>Employment Protection Act 1975</b>
Margaret Thatcher / הממשלה השמרנית	<b>Employment Act 1980</b>
Margaret Thatcher / הממשלה השמרנית	<b>Employment Act 1982</b>
Margaret Thatcher / הממשלה השמרנית	<b>Trade-Unions Act 1984</b>
Margaret Thatcher / הממשלה השמרנית	<b>Employment Act 1988</b>



מוסדות יחסי עבודה וועדות ממלכתיות

שם המוסד/וועדה	ממשלה (ראש הממשלה) / שנה
Council for Prices, Productivity and Incomes (CPPI)	1957 / שמרניס (Macmillan)
National Incomes Council (NIC)	1961 / שמרניס (Macmillan)
National Economic Development Council (NEDC)	1962 / שמרניס (Macmillan)
National Economic Development Office (NEDO)	1962 / שמרניס (Macmillan)
National Board of Prices and Incomes (NBPI)	1965 / לייבור (Wilson)
The Royal Commission on Trade Unions and Employers Association (Donovan Commission)	1965 / לייבור (Wilson)
National Industrial Relations Court (NIRC)	1971 / שמרניס (Heath)
Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)	1975 / לייבור (Wilson)