

סדרת 11 מחלוקות בכלכלה

מחלוקת 7

איגודים מקצועיים

יצחק ספורטא

הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM

ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS

7

Trade Unions

Ishak Saporta

רכז הסדרה: עופר אוברלנדר

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: רונית טפיר

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי-חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי"ל.

הקדמה : זכות ההתארגנות

מה השפעתם של האיגודים המקצועיים על המשק ועל החברה? אילו נבע הידע שלנו, רובו או כולו, מהדיון הציבורי, התשובה על כך היתה פשוטה: השפעתם של האיגודים המקצועיים – או של הוועדים החזקים, או של ההסתדרות – שלילית. גם אם הם אינם שורש הרע, כך ייאמר, הרי הם מפריעים לניהולה התקיין של הכלכלה ונוזקם רב. כמעט שלא תמצאו דברים בשבחן של התארגנויות עובדים.

מטרת מאמר זה לסקור את הספרות הענפה העוסקת בתפקידם של ארגוני העובדים ובהשפעתם על המעסיקים ועל העובדים, על החברה ועל המשק. אי-אפשר להתחיל את הדיון בלי להדגיש את משמעותה של התארגנות וולונטרית של העובדים. כאשר בוחנים תופעה כזאת, הנטייה הטבעית היא למדוד את החסרונות והיתרונות שלה, מעין מבחן מתמיד של עלות ותועלת. לטעמי, גם אם המבחן הזה חשוב, אין הוא המבחן הבלעדי; ישנן זכויות שאינן כפופות לבחינה של עלות לעומת תועלת. נניח שהוכח באותות ובמופתים שישנה שיטה כלכלית אשר יעילותה אינה מוטלת בספק, אבל כדי לקיים אותה המשטר המדיני צריך להיות דיקטטורי, כמו בסין או כמו בצ'ילה בימי פינשוה. האם היה מתקבל על דעתנו הרעיון שיש להחליף את שיטת המשטר לטובת היעילות הכלכלית? שאלה זו ממחישה את קיומן של זכויות שאינן תלויות ביעילות או בתועלת שלהן, והזכות להתארגן היא אחת מהן.

הממד המוסרי בדיון על האיגודים המקצועיים חשוב, מכיוון שהעוסקים בתחום מכירים בייחודו של העובד לעומת מוצרים אחרים. בתיאוריה הכלכלית העובד, או העבודה, הם מוצר כמו כל מוצר אחר, וכך גם בנייתו שוק העבודה: יש היצע, יש ביקוש ויש שיווי משקל. כל דבר המפריע למהלכו התקיין של השוק גורם לעיוותו ובכך להקטנת יעילותו, והקטנת היעילות פוגעת בעיקר בעובדים חסרי הכישרים וההשכלה. הקריאה "עבודה אינה מוצר", שהושמעה כבר במאה ה-19, מערערת על התפיסה הכלכלית הפשטנית, ובכך מניחה הנחה נורמטיבית בדבר זכויותיהם של האיש והאשה העובדים.

האיגודים המקצועיים נועדו מראשיתם לייצג את העובדים, שנמצאו בעמדת נחיתות מתמדת לעומת המעסיקים בזמן שבו לא היו חוקי מגן או הכרה בזכות ההתארגנות. לא אפרט כאן את המאבקים, האלימים לעתים,

שניטשו בין המעבידים לעובדיהם, אבל חשוב לזכור שזכות ההתארגנות היא בין השאר תולדה של מאבקים אלה. זכות זו הוכרה באמנות של האו"ם ושל ארגון העבודה הבינלאומי כחלק ממגוון הזכויות המוקנות ליחידים ולקבוצות. כך נאמר באמנה של האו"ם בדבר זכויות האדם משנת 1948: "כל אדם זכאי לאגד אגודות מקצועיות ולהצטרף לאגודות כדי להגן על ענייניו".¹ אמנות 87 ו-98 של ארגון העבודה הבינלאומי הכירו בזכות ההתארגנות, ובאמנה 98 מוכרת גם הזכות למשא ומתן קיבוצי. כאשר לצד אחד מוקנית זכות מסוימת, חובה על הצד האחר לאפשר לו לממש אותה – כלומר על המעסיק לאפשר לעובדים לממש את זכותם, אם לא בעזרה פעילה אזי על ידי הימנעות ממעשים ששוללים מהם זכות זו.

בישראל זכות ההתארגנות אינה זכות חוקתית. זוהי אחת הזכויות המוזכרות בהצעת חוק יסוד זכויות חברתיות, לצד הזכות לעבודה, לחינוך ולבריאות, אך כידוע טרם נחקק חוק היסוד הזה. אף על פי כן, זכות ההתארגנות מעוגנת בחוק ומוכרת כנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. בחוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז-1957 נכתב: "לכל עובד הזכות לפעול למען התארגנות עובדים בוועד עובדים ובארגון עובדים, להיות חבר בוועד עובדים ובארגון עובדים ולפעול במסגרתם" (סעיף 33ח, תוספות משנת 2001). כמו כן חל איסור לפגוע בעובד עקב חברות או פעילות בוועד או בארגון עובדים (שם, סעיף 33י). כלומר גם במדינת ישראל יש הכרה חוקית בזכות ההתארגנות, וזכות זו כמובן אינה עומדת לבדה – עמה צריכות לבוא זכות השביתה והזכות למשא ומתן קיבוצי, כי בלעדיהן אין לה משמעות. לצד זכויות אלה ראוי היה להוסיף לחוק את חובת המעביד לחתום על הסכם קיבוצי מיד לאחר שהעובדים החליטו להתארגן, כדי שהמעסיק יוכל להתנסות ביחסי עבודה קיבוציים – כך מקובל בקנדה. עם זאת, בישראל זכותם של עובדים להתארגן אינה מובנת מאליה; מעסיקים רבים אינם מכירים בה ועושים כל שביכולתם למנוע את מימושה. בשני מקרים בשנים האחרונות הוכח שידם של המעסיקים במאבק עם עובדים החפצים בהתארגנות על העליונה. ב"חיפה כימיקלים דרום" מנע המעסיק את התארגנות העובדים – באמצעות איומים, פנייה לבתי משפט ועזרה לא מבוטלת מצד רשויות המדינה. גם ב"מטרודן" שיתוף פעולה בין גורמים רבים, ובכלל זה משרד התחבורה, פגע אנושות ביכולתם של העובדים להתארגן. כלומר אף שישראל חתומה על האמנות בדבר זכות ההתארגנות, הסיכוי למימושה נמוך מאוד ונתון לשרירות לבם של המעסיקים.

1 http://www.knesset.gov.il/docs/heb/un_dec.htm, סעיף כג.

בסקר שנעשה בקרב חברות גדולות שמגלות עניין באחריות חברתית נמצא שב-39% מהן אין איגוד מקצועי, ואפילו רצו בכך העובדים, המעסיקים לא היו מאפשרים להם (בן-יהודה 2006). חוסר ההכרה של המעסיקים, גם הגדולים, בזכות ההתארגנות של העובדים ממחיש את חולשתם של העובדים בישראל. הבעיה חורגת מן היתרונות והחסרונות הכלכליים שעשויים להיות להתארגנותם של העובדים; לטעמי, כאשר זכות יסוד מוקנית לפרט או לקבוצה יש לארגן את המערכת בדרך שתאפשר את מימושה באופן הטוב ביותר לכולם בלי קשר להיבט התועלת שלה. כדי שעובדים יוכלו לממש זכות זו יש צורך בהסדרה חוקית מפורטת שתביא בחשבון את תהליך ההתארגנות לפרטיו ותטיל עיצומים על מעסיקים שאינם מאפשרים לעובדים הרוצים בכך לממש את זכותם.

אחת השאלות החשובות היא כמה מהעובדים רוצים באמת להתארגן. בהיעדר רצון כזה לא המדינה, לא המעסיקים ולא האיגודים המקצועיים יוכלו לשנות את המצב. ריצ'רד פרימן וג'ואל רוג'רס (Freeman and Rogers 1999) מצאו שכ-32% מהעובדים בארצות הברית שאינם מאוגדים היו רוצים להתאגד, כלומר שיעור המאוגדים בארצות הברית היה אמור להיות כ-50% (לעומת כ-12% כיום). בסקר שנעשה ב-2003 נמצא ש-50% מן העובדים הלא מאוגדים בארצות הברית היו רוצים להתאגד (Bryson and Freeman 2006). בישראל התמונה שונה: שיעור המאוגדים בשנת 2000 היה 40%-45%, ועל השאלה מה המצב הרצוי השיבו 26.4% מהעובדים הלא מאורגנים שרצונם להתארגן. הנתונים מלמדים לכאורה על תופעה חיובית, אבל מתברר שרק 57.7% מהעובדים המאורגנים ביקשו להישאר מאורגנים (לעומת כ-90% בארצות הברית), כלומר אילו ניתן לעובדים בישראל מבוקשם, שיעור המאורגנים היה נשאר דומה למצב כיום (כהן ואחרים 2004). מן הנתונים הללו נראה כי בישראל, ובעיקר בארצות הברית, נמנעת מחלק מהעובדים הזכות הבסיסית להתארגן.

למרות האמור, יש מחקר ענף בנושא השפעתם של האיגודים המקצועיים. את המחקרים האלה עושים בדרך כלל כלכלנים, בעיקר כלכלני עבודה, וחוקרים בתחום יחסי העבודה. אף שעל פי המודל הכלכלי הפשוט נראה שכל גורם מוסדי בשוק העבודה משפיע לרעה על התעסוקה, על השכר, על הייצור ועל הצמיחה הכלכלית בכלל, חוקרים אלו מביאים ממצאים המטילים ספק בכך. לעומת הדגם של איגוד מקצועי כמונופול, הם מזהים את השפעתו החיובית של האיגוד המקצועי במתן קול (voice) לעובדים, דבר שיכול להשפיע לטובה על ארגונים כלכליים. בהמשך אפרט את ממצאי המחקרים בנושא.

אתחיל בנושא שמעניין אותי במיוחד, והוא השפעתם של האיגודים

המקצועיים על הדמוקרטיה, על אי-השוויון ועל העוני. אחר כך אדון בהשפעתם על ממדים מְקוּר-כלכליים כמו אינפלציה, אבטלה, ובעיקר צמיחה. לאחר מכן אעסוק בהשפעתם של האיגודים המקצועיים על הפרודוקטיביות ועל הרווחיות של ארגונים כלכליים, ולבסוף אדון בהשפעתם על השכר ועל ההטבות של העובדים.

השפעת האיגודים המקצועיים על הדמוקרטיה

מלבד זכותם של פרטים להתארגן, עצם קיומו של מוסד שבו מאורגנים עובדים משמש אות וסימן לחוזקה של הדמוקרטיה. נשיאת אגודת IRRA (Industrial Relations Research Association), פאולה ווס, נשאה נאום בכינוס של האגודה בשנת 2004 ובו אמרה את הדברים האלה:

התזה המרכזית שלי היא שאיגודים מקצועיים תורמים תרומה מכרעת לדמוקרטיה הפוליטית. איגודים מקצועיים ממלאים תפקיד חיוני בהפיכת ארצות הברית ומדינות אחרות לדמוקרטיות יותר ממה שהיו אילולא היו קיימים. החשש שלי הוא שארצות הברית נסחפת לכיוון דמוקרטי פחות ופחות, בין השאר בגלל חולשתה הנוכחית של תנועת העבודה האמריקנית. האיגודים הם כלי חיוני של הדמוקרטיה בחברות בנות ימינו, וכאשר הם חלשים הדמוקרטיה סובלת (Voos 2004).

קשה למצוא טיעון חזק יותר לחשיבות קיומם של האיגודים המקצועיים. אמירה כללית זו יכולה לשמש נקודת מוצא לבחינת ההשפעה של איגודים מקצועיים על הדמוקרטיה במדינות רבות. האזרח במדינה הדמוקרטית חי לפחות בשתי מערכות ממשל – במערכת הפוליטית, שבה יש לו זכויות שכמעט שאינן ניתנות להפרה, ובמערכת הכלכלית, שבה השליטה נמצאת בידי בעל המאה, קרי המעסיק. בסרט "שביתה" (טאוזינגר וסודרי 2005) אומרת מנהלת מפעל "חיפה כימיקלים דרום": "פה זה מפעל פרטי, לא דמוקרטיה". התפיסה ההולכת ומתרחבת שמערכת כלכלית טובה יותר כאשר היא נשלטת בידי בעלי ההון עומדת בסתירה לתפיסה ששיטת הממשל הטובה ביותר למדינות היא השיטה הדמוקרטית. בנושא הפער המתרחב בין דמוקרטיה פוליטית לדיקטטורה כלכלית תהה העומד בראש ארגון העובדים הגדול בארצות הברית: "האם אנו יכולים להיות דמוקרטיה אם הדמוקרטיה נעצרת בפתח מקום העבודה?" (Sweeney 2004).

כיצד תורמים איגודים מקצועיים לדמוקרטיה הפוליטית? מחקר שנעשה בארצות הברית מראה כי חברי איגודים מקצועיים משתתפים בבחירות

יותר ממי שאינם חברים באיגודים מקצועיים, וכי השתתפות בהצבעה, בפעילות פוליטית ובתרומות למועמדים ולמפלגות פוליטיות גבוהה יותר בקרב המאוגדים (Freeman 2003). גם במדינות אחרות נמצא קשר חיובי בין חוזקם של איגודים מקצועיים להשתתפות חבריהם בפעילות פוליטית, ולהפך – במדינות שבהן נחלשו האיגודים המקצועיים יש ירידה בהשתתפות העובדים בפעילות פוליטית (שם). ראוי לבחון התפתחות זו לאורך זמן גם בישראל. כזכור, בבחירות 2006 השתתפו פחות מ-70% מבעלי זכות ההצבעה, וייתכן שאחד הגורמים לכך הוא היחלשותם של ארגוני העובדים. איגודים מקצועיים, בהיותם קבוצת אינטרס, גם משמשים פה לעובדים במגעייהם עם המערכת הפוליטית. על אף שמען הרע של קבוצת אינטרס, חשוב שתהיה קבוצה שתדאג לעובדים, כי בלעדיה השדה הפוליטי נתון לשליטתן של קבוצות חזקות של בעלי הון. איגודים מקצועיים מקדמים נושאים כמו תעסוקה מלאה והעלאת השכר ורמת החיים, ונושאים הקשורים למדינת הרווחה כמו חינוך, בריאות, בטיחות בעבודה ומדיניות שוויונית בכלל. במערכת הפוליטית הנוכחית קבוצות חברתיות שאינן מיוצגות בשדה הפוליטי סובלות מהתעלמות ומהזנחה.

מחקרים מראים גם עד כמה חשובים איגודים מקצועיים במעבר של מדינות ממשטר לא דמוקרטי למשטר דמוקרטי. דוגמה לכך הוא ארגון "סולידריות" הפולני, שהיה אחד הגורמים שהשפיעו על המעבר בפולין ממשטר דיקטטורי בסגנון סובייטי למשטר דמוקרטי. גם בטיוון ובספרד מצאו חוקרים שהאיגודים המקצועיים תרמו לשינוי הראוי במשטר (Hamann 2004; Joseph 1998). קרסטין המן כותב שהאיגודים המקצועיים עודדו את התפתחות הדמוקרטיה הפוליטית בספרד בכמה דרכים: הם היו מחויבים למוסדות הדמוקרטיים, הם השתתפו ותמכו בתהליך הפוליטי (למשל בבחירות), הם ייצגו את העדפותיהם של העובדים, והם גם שימשו מתווכים בין העובדים למפלגות ולממשלה בהשתתפם בעיצוב האמנה החברתית (Hamann 1998). ריצ'רד פרימן טוען שהאיגודים המקצועיים עזרו בפירוק משטר האפרטהייד בדרום אפריקה, וכן בייצוב המערכת הפוליטית בארגנטינה לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2001. פרימן צופה שבעתיד יעזרו האיגודים בשינוי המשטר הקומוניסטי בסין למשטר דמוקרטי (Freeman 2005).

דייוויד קוסרה (Kucera 2004) כותב שאיגודים מקצועיים הם מוסד המאפשר ייצוג דמוקרטי לעובדים, וכי יש קשר הדוק בין זכויות האיגודים המקצועיים לבין הדמוקרטיה. כיוון שדמוקרטיה מתפקדות טוב יותר מבחינה כלכלית, והיות שמצבם של העובדים במדינות הדמוקרטיות – בעיקר אלו אשר בהן האיגודים המקצועיים חזקים – טוב יותר, ארגון העבודה הבינלאומי מעודד קיומם של איגודים מקצועיים גם בארצות

מתפתחות. ארגון זה דוחה את הטענה שכיוון שאיגודים מקצועיים מגביהים את עלות העבודה על ידי העלאת שכרם של העובדים, הם אינם תורמים לכלכלתן של מדינות עניות. בעניין זה אדון כאמור בהמשך.

השפעת האיגודים המקצועיים על אי-השוויון והעונוי

ריצ'רד פרימן כותב:

כשניתחתי לראשונה את השפעתם של איגודים מקצועיים על חלוקת השכר, רוב הכלכלנים (בעיקר באזור שיקגו) האמינו שאיגודים מקצועיים מגדילים את אי-השוויון על ידי העלאת שכרן של האליטות של העובדים והפחתת שכרם של העובדים הלא מאוגדים, באמצעות מעבר של עובדים מהמגזר המאורגן למגזר הלא מאורגן (Freeman, 2005, 18).

קארד ואחרים (Card *et al.* 2004) מסרטטים את התפתחות המחשבה הכלכלית בנושא זה. הם מביאים ציטוט ממאמר של מילטון פרידמן משנת 1956, שבו נטען כי איגודים מקצועיים מעלים את שכרם של עובדים במקצועות מסוימים ובכך מפחיתים את אפשרויות התעסוקה באותם מקצועות. כמו ביחס לכל מוצר בשוק, העלאת המחיר מורידה את הכמות הנרכשת. אותם עובדים שנדחו מהעבודות המאוגדות מחפשים עבודה, ועקב כך יורד השכר במקצועות אחרים. "לכן איגודים מקצועיים לא רק פוגעים בציבור בכלל ובעובדים בפרט בעוונתם את השימוש בעבודה, הם גם הופכים את שכרו של מעמד הפועלים ללא שוויוני יותר על ידי צמצום ההזדמנויות לעובדים המקופחים ביותר" (מצוטט שם, 526). כבר בשנות החמישים היו מי שהטילו ספק בלוגיקה המנחה את תפיסתו של פרידמן. חוקרים כמו ריינולדס וטפט כתבו שלדעתם השפעתם הנקייה של האיגודים המקצועיים היא חיובית (Reynolds and Taft 1956). חילוקי הדעות בין כלכלנים נאו-קלאסיים כדוגמת פרידמן לבין כלכלני עבודה מוסדיים כמו ריינולדס וטפט אינם מפתיעים. פרידמן מסתמך על תיאוריה חובקת כול, ואילו ריינולדס וטפט בוחנים את המצב בשוק העבודה באופן פרטני ומדויק – והם מגלים שמשום מה המציאות אינה מתיישבת עם התיאוריה הנאו-קלאסית.

יש שלוש גישות להשפעתם של האיגודים המקצועיים על אי-השוויון בשכר. הגישה הראשונה, על פי תפיסתו של פרידמן, רואה בשכרם הגבוה של עובדים מאוגדים גורם המשפיע לרעה על שכרם של שאר העובדים.

הגישה השנייה גורסת שמדובר בשני שווקים נפרדים שאינם משפיעים זה על זה. על פי הגישה השלישית לאיגודים המקצועיים יש אפקט של איום אשר משפיע לטובה על שכרם של העובדים הלא מאוגדים, בגלל רצונם של המעסיקים לשמור את מקומות העבודה שלהם לא מאורגנים. מובן שעל פי הגישה הראשונה אי-השוויון יגדל ועל פי האחרונה הוא יקטן. כדי לבדוק איזו מהגישות מתאימה למציאות הכלכלית אין צורך להסתבך בטיעונים תיאורטיים, אלא לבדוק אמפירית מה מצב אי-השוויון כאשר קיימים איגודים מקצועיים.

בחינת הנושא במדינות שבהן יש איגודים מקצועיים אשר מנהלים בעיקר משא ומתן מקומי פשוטה בהשוואה למדינות שבהן המשא ומתן ענפי או ארצי. לפיכך, עיקר המחקרים התמקדו בארצות הברית, בקנדה ובבריטניה. במדינות שבהן מערכת יחסי העבודה מורכבת יותר – ואלו רוב המדינות הדמוקרטיות, בעיקר באירופה – קשה יותר לבחון את הנושא. במדינות אלה יש לבדוק לא רק את שיעור העובדים המאוגדים, שהוא המדד המקובל, אלא גם את שיעור העובדים המכוסים בהסכם קיבוצי, ואת קיומה של הוראה חוקית המרחיבה תנאים אלה גם לעובדים לא מאוגדים. לדוגמה, בצרפת רק 9% מן העובדים מאורגנים, אבל 95% מהם עובדים בתנאים של הסכם קיבוצי. כמו כן יש לבחון את מערכת היחסים בין המדינה לארגוני העובדים ולארגוני המעסיקים – יש המבחינים בין מדיניות נאו-קורפורטיסטית לבין מדיניות של שוק חופשי. זאת ועוד, גורמים נוספים בשוק העבודה – כמו שכר מינימום ותוכניות של שוק עבודה פעיל – גם הם משפיעים על אי-השוויון. על שיטת המחקר להתאים אפוא למערכת יחסי העבודה בכל מדינה.

ממצאים מארצות הברית מראים שאיגודים מקצועיים מקטינים את אי-השוויון בכך שהם מעלים את שכרם של העובדים בשכר נמוך ובינוני ביחס לבעלי השכר הגבוה. כך גם בנוגע לשכרם של בעלי השכלה נמוכה ביחס לבעלי השכלה גבוהה. פרמיית השכר לחברי איגודים היא כ-28% לעובדים בעלי שכר נמוך, 18% לבעלי שכר בינוני, ו-10.5% לבעלי שכר גבוה. בתעשיות שבהן 25% מן העובדים מאורגנים, גם אלו שאינם חברים באיגוד המקצועי מקבלים שכר הגבוה כ-5% ממקביליהם בתעשיות לא מאורגנות (Mishel and Walters 2003).

בחינה מעמיקה של הנושא בשלוש מדינות שבהן מערכת יחסי העבודה דומה (ארצות הברית, אנגליה וקנדה) העלתה שהאיגודים המקצועיים אכן משפיעים לטובה על התפלגות ההכנסות בחברה בכלל (Card et al. 2004). המחקר בדק את הנושא לאורך זמן (1973–2001) ומצא שבשלוש המדינות אי-השוויון מושפע מקיומם ומעוצמתם של איגודים מקצועיים. כמו כן, איגודים מקצועיים מקטינים את אי-השוויון בקרב גברים יותר מבקרב נשים.

כאשר בוחנים את העלייה באי־השוויון בשלוש המדינות לאורך זמן מוצאים שהיא במידה רבה תולדה של הירידה בשיעורם של העובדים המאוגדים. בארצות הברית השפעת האיגודים המקצועיים על השונות של השכר ירדה מ-0.047 ל-0.021-, ואפשר לייחס 31% מן העלייה באי־השוויון שם להיחלשות האיגודים המקצועיים. בכריטיניה התוצאות דומות, ואילו בקנדה התוצאות שונות – בגלל קיומו של שכר מינימום שלא נשחק לאורך השנים, ובגלל העלייה ברמת ההשכלה של הקנדים לעומת ארצות הברית ואנגליה (שם).

מחקר אחר שבחן את פערי השכר בארצות הברית לאורך זמן מצא שהירידה באחוז המאוגדים בארצות הברית תרמה 20% לעלייה באי־השוויון בשכר. אחד הגורמים המרכזיים לעלייה באי־השוויון הוא הפער הגדל בין שכרם של בוגרי אוניברסיטה לשכרם של בוגרי תיכון. יש המייחסים גם את הפער הזה להיחלשותם של האיגודים המקצועיים, שפגעה בעיקר בעובדים בעלי ההשכלה הנמוכה, וטוענים שיש בו כדי להסביר עד 50% מהעלייה באי־השוויון (Farber 2002). מחקרם של קריסטל ואחרים (2006) מצא שהיחלשותם של האיגודים המקצועיים, וכן השינוי באופן ניהול המשא ומתן, יכולים להסביר חלק מהעלייה באי־השוויון בישראל.

קשה לבחון באותה דרך את השפעתם של האיגודים המקצועיים על אי־השוויון באירופה, בשל המערכת המורכבת יותר של יחסי העבודה ושל המדיניות הכלכלית ביבשת זו. בדיווח של הבנק העולמי נקבע שלאיגודים המקצועיים השפעה חיובית על השוויון בחברה (Aidt and Tzannatos 2002). מדינות שבהן שיעור המאורגנים גבוה, וכן מדינות שבהן שיעור המכוסים בהסכם קיבוצי גבוה, הן שוויוניות יותר בהשוואה למדינות אחרות. כמו כן, במדינות שבהן מערכת המשא ומתן הקיבוצי מתואמת יותר אי־השוויון קטן יותר. על פי ממצאים אלה, כיוון שברוב מדינות אירופה שיעור המאוגדים והמכוסים בהסכמים קיבוציים גבוה יותר משיעורם במדינות דוברות האנגלית, ברור שאי־השוויון בהן יהיה קטן יותר.

בבחינת היחס בין ההכנסה הפנויה של העשירון העשירי ובין ההכנסה הפנויה של העשירון הראשון מתברר שאפשר לחלק את המדינות לארבע קבוצות: סקנדינביה, צפון אירופה, דרום אירופה והמדינות הדוברות אנגלית. לא מפתיע שאי־השוויון בארצות הדוברות אנגלית גבוה באופן ניכר מאי־השוויון במדינות סקנדינביה ואף במדינות צפון אירופה. במדינות סקנדינביה היחס האמור הוא בין 2.61 ל-3.15, במדינות צפון אירופה בין 2.92 ל-3.73, ובמדינות הדוברות אנגלית בין 4.13 ל-5.57. אם בשוודיה ההכנסה הפנויה של העשירון העשירי גבוהה פי 2.61 מההכנסה הפנויה של העשירון הראשון, בארצות הברית היחס הוא פי 5.57. במדינות דרום

אירופה שיעור אי-השוויון דומה יותר לשיעורו במדינות הדוברות אנגלית (Agell 2004). בישראל המצב גרוע יותר: באמצע שנות התשעים הפער בשכר נטו בין העשירון העשירי לעשירון הראשון היה פי 7.8, וב-2003 היה שיעורו פי 8 (ספורטא ואחרים 2006).

מלבד בחינת נתוני אי-השוויון, חשוב לבדוק את המוביליות החברתית במדינות השונות. לכאורה היינו מצפים שבארצות הברית, שבה שוק העבודה גמיש, המוביליות תהיה גבוהה יותר מבמדינות אירופה, ולא כך הוא. מתברר שהמתאם בשכר בין אבות לבנים גבוה הרבה יותר בארצות הברית לעומת מדינות אירופה. במדינות סקנדינביה, למשל, המתאם בין שכר האב לשכר הבן נמוך באופן מובהק מן המתאם בארצות הברית (Schmitt and Zipperer 2006).

הטענה המרכזית נגד מנגנונים מוסדיים באירופה, ובכלל זה איגודים מקצועיים, היא שהם יוצרים קשיחות בשוק העבודה – דבר האמור להשפיע לרעה על השוויון בחברה שכן הוא מונע הזדמנויות תעסוקה מהעניים (Siebert 1997; Heckman 2002). ואולם כאמור, הממצאים שהוצגו עד עתה מראים שבמדינות אירופה אי-השוויון קטן יותר מארצות הברית. פירוש הדבר שקשיחותו של שוק העבודה טרם פגעה בשוויון היחסי במדינות אירופה.

אפשר לטעון שכאשר אנו בוחנים אי-שוויון אין אנו מביאים בחשבון את אלו שנמצאים מחוץ לשוק העבודה. לפיכך, רצוי לבחון גם את מצב העוני בחברה, ולא רק את אי-השוויון. אעסוק כאן בשלושה ממדים של עוני: שיעור האוכלוסייה מתחת לקו העוני, אחוז הילדים העניים ואחוז הילדים העניים על פי המדד המוחלט בארצות הברית. גם בבדיקת ממדים אלה נמצא שהחלוקה למדינות כפי שנעשתה למעלה נשמרת. שיעור העניים במדינות הדוברות אנגלית כמעט כפול משיעורו במדינות סקנדינביה (להוציא דנמרק). במדינות סקנדינביה שיעור העוני הוא בין 5.5% (בפינלנד) ל-6.9% (בנורווגיה), ואילו במדינות הדוברות אנגלית השיעור נע בין 12.3% (באירלנד) ל-17% (בארצות הברית).

ההבדלים בשיעורי הילדים העניים גדולים הרבה יותר מן ההבדלים בשיעורי האוכלוסייה שמתחת לקו העוני. במדינות סקנדינביה שיעור הילדים העניים נע בין 2.4% (בדנמרק) ל-4.2% (בשוודיה). בארצות הדוברות אנגלית השיעור הוא בין 15.4% (בבריטניה) ל-21.9% (בארצות הברית). שיעור הילדים העניים בארצות הברית הוא פי 9 משיעורו בדנמרק. בישראל שיעור הילדים העניים ב-2005 היה 35.2%. הבדלים גדולים אלה בין מדינות הם בעיקרם תוצר של מדיניות רווחה ולא של מנגנוני שוק יעילים. גם בדנמרק וגם בשוודיה תחולת העוני של ילדים לפני מעורבות הממשלה גבוהה

יחסית: בדנמרק שיעורה 11.8%, בשוודיה 18% ובארצות הברית 26.7%. בדנמרק ובשוודיה מעורבות הממשלה מורידה את שיעור העוני של ילדים באופן ניכר, אך לא כך הדבר בארצות הברית (UNICEF 2005). בישראל תחולת העוני של ילדים לפני מעורבות הממשלה היא 41.1% (אחדות ואחרים 2006). מדיניות הרווחה בישראל מפחיתה את שיעור העוני בקרב הילדים ב-14.4% — לעומת הפחתה של כ-77% בשוודיה. אפשר לקבוע אפוא כי מדינת ישראל אינה עושה די לתיקון עיוותי השוק.

גם כאן עשויה להישאל השאלה באשר למוביליות של משפחות שבהן השכר נמוך (חצי מהשכר החציוני במשק): מתברר שבמדינות אירופה, רובן ככולן, הסיכוי שמשפחה כזאת תיחלץ ממצבה גבוה יותר מבארצות הברית. בעוד שבארצות הברית הצליחו בכך 29.5% מן המשפחות, בצרפת עשו זאת 46.9%, ובדנמרק 60.4% (Schmitt and Zipperer 2006).

לא מפליא לגלות ששיעור העובדים המאורגנים בארצות סקנדינביה גבוה הרבה יותר משיעורם בארצות הברית. במדינות סקנדינביה שיעור המאוגדים גבוה מ-70%, מלבד נורווגיה, ששם שיעור המאוגדים הוא כ-53%. במדינות הדוברות אנגלית השיעור הגבוה ביותר הוא בקנדה — כ-28%, והנמוך ביותר בארצות הברית, ששם שיעור המאורגנים מתקרב ל-12%. במדינות סקנדינביה עלה שיעור המאוגדים בשלושים השנה האחרונות, ואילו במדינות דוברות האנגלית חלה בו ירידה ניכרת: בארצות הברית שיעור המאוגדים ירד מ-23.5% ל-12%, בעוד שבשוודיה הוא עלה מ-67% ל-82% (Visser 2006). ישראל היא דוגמה מעניינת לכך: שיעור המאוגדים בה ירד מכ-85% בשנות השבעים לכ-45% בשנת 2000, ושיעור המכוסים בהסכם קיבוצי ירד מ-85% לכ-56%. אם נתבונן באי-השוויון בישראל ובתחולת העוני בה נמצא עלייה חדה ביותר בשני המדדים. אחת הסיבות לכך היא היחלשותם של ארגוני העובדים. אמנם אין זו הסיבה היחידה, אבל אי-אפשר להתעלם מהשפעת גורם זה על עיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית בישראל.

אפשר לטעון שמדדי העוני היחסיים בעייתיים כיוון שההכנסה לנפש שונה ממדינה למדינה. לפיכך חושב העוני של ילדים על פי המדד המוחלט בארצות הברית. גם חישוב זה אינו מזמן הפתעות גדולות: הממצאים מאששים את ההבדלים הגדולים בין הארצות דוברות האנגלית למדינות סקנדינביה. במדינות סקנדינביה שיעור העוני הוא בין 5% ל-6% ואילו בארצות דוברות האנגלית שיעורו בין 9.5% (בקנדה) ל-29.1% (באנגליה). על פי הממצאים שהובאו למעלה מתברר מעל לכל ספק שהתיאוריה הכלכלית הרואה בקיומם של מוסדות, בהם איגודים מקצועיים, גורמים המפריעים לפעילות השוק החופשי לוקה בחסר. על פי אותה תיאוריה מוסדות אלה גורמים לעוול חברתי בהחריפם את אי-השוויון ובפגיעתם בהזדמנויות

של עובדים בעלי כישורים מעטים. הממצאים האמפיריים, לעומת זאת, מגלים שיש יתרונות במוסדות כאלה, לפחות בנושאים שנדונו פה. אם כן, מדוע ההתנגדות הגדולה הן לאיגודים מקצועיים, הן לשכר המינימום והן למדיניות חברתית התומכת בקיום חברה שוויונית שבה שיעור העוני קטן? אפשר לטעון בתשובה שמוסדות אלה פוגעים פגיעה קשה בפיתוח הכלכלי ובממדים מיקרו ומקרו כלכליים אחרים. ראוי לבחון טענה זו בטרם נסיק מסקנות בנושא, ואת זה אעשה בפרק הבא.

השפעת האיגודים המקצועיים על הכלכלה

אחד הוויכוחים הגדולים ביותר באשר לפעילותם של האיגודים המקצועיים נוגע להשפעתם על ממדים מקרו-כלכליים כמו צמיחה, אינפלציה, אבטלה ופרודוקטיביות – הן ברמת המשק והן ברמת הארגון הכלכלי הבודד (על הארגון הבודד ראו בפרק הבא). יש שיטענו שאלו הדברים החשובים באמת, ולא הנושאים שדנו בהם עד כה. כבר הצהרתי בראש המאמר שלדעתי זכויות העובדים, השוויון והפחתת העוני חשובים יותר משיקולי עלות-תועלת. ובכל זאת, אין להתעלם מן ההיבטים הכלכליים הטהורים כביכול: כיוון שהמטרה היא לשמר חברה הוגנת בדרך הטובה ביותר, צריך להבין כיצד פועלת המערכת הכלכלית.

בעוד הממצאים האמפיריים מראים בכירור שאיגודים מקצועיים מקטינים את אי-השוויון, הממצאים ביחס לממדים הכלכליים ברורים פחות. פרימן (Freeman 2005) קובע שהשפעתם של איגודים מקצועיים ושל הסכמים קיבוציים על ממדים מקרו-כלכליים אינה ברורה. אותו פרימן העריך שבשנות השמונים השפעת האיגודים המקצועיים על התוצר בארצות הברית היתה שלילית, אך בשיעור נמוך של בין 0.2% ל-0.4% מהתוצר (Freeman and Medoff 1984). אם התוצאות האלו מייצגות, אין לשיטתי צורך להמשיך בדיון, כיוון שאם איגודים מקצועיים משפיעים במידה כה קטנה על התוצר, עדיף קיומם מאי-קיומם.

בכל זאת, כדי שהקוראים לא יחשבו שאני מתחמק מהדיון הזה, אביא ממצאים ומסקנות ממחקרים אחדים בנושא. אייט וטזנוס (Aidt and Tazannos 2002), בספר שפרסמו במסגרת הבנק העולמי, מדווחים על שלושה ממדים של התאגדות מקצועית ועל השפעתם על המקרו-כלכלה. שלושת הממדים הם שיעור המאורגנים, שיעור העובדים בהסכם קיבוצי ורמת התיאום ביחסי העבודה. כמו כן, החוקרים בדקו את המתאם בין רמת ההתאגדות המקצועית לבין האידיאולוגיה של המדינה. הם מדווחים על

מחקרים שמצאו שכאשר שיעור ההתאגדות גבוה והממשלה היא ממשלת שמאל, הביצועים הכלכליים, בעיקר הצמיחה הכלכלית, טובים; כך גם כאשר הממשלה ימנית והאיגודים המקצועיים חלשים. זאת כיוון שכאשר האיגודים המקצועיים חזקים והממשלה ימנית, יתעורר מאבק שיהיה כרוך בשביתות ובפעולות אחרות המשבשות את פעילות המשק. אם כן, כאשר הממשלה ימנית, כמו בישראל, והאיגודים אינם חלשים, יש להחליש את כוחם כדי להגיע להישגים כלכליים. ניסיון כזה נעשה בשנים האחרונות באמצעות הצעות שנועדו להגביל את זכות השביתה. לנגד עיניה של מדינת ישראל עמדה כנראה הדוגמה של ממשלת תאצ'ר בבריטניה, ממשלה שכדי להגיע להישגים כלכליים – לא חברתיים חלילה – נאבקה באיגודים והחלישה אותם בעזרת חקיקה ובאמצעים אחרים.

באשר לשיעור המאוגדים, שיעור העובדים בהסכם קיבוצי ורמת התיאום ביחסי העבודה, אלה הם הממצאים: שיעור המאוגדים אינו משפיע על הממדים המקרו-כלכליים – האבטלה, האינפלציה, שיעור המועסקים, העלייה בשכר הריאלי, היצע העבודה, הגמישות בשכר והפרודוקטיביות. לשיעור העובדים בהסכמים קיבוציים השפעה כלשהי: השכר הריאלי גבוה יותר, שיעור המועסקים נמוך יותר, שיעור האבטלה גבוה יותר והאינפלציה גבוהה יותר, וכל זאת בלי שינוי בצמיחה ובפרודוקטיביות.

רמת התיאום במשא ומתן משפיעה כך: ככל שהיא גבוהה יותר שיעור האבטלה נמוך יותר, וכמובן גם אי-השוויון נמוך יותר. במדינות שבהן רמת התיאום גבוהה שיעור הצמיחה בייצור גבוה יותר משיעורו במדינות שבהן היא בינונית – וייתכן שמדינות שבהן רמת התיאום בינונית שוות בממד זה למדינות שבהן אין תיאום כלל (Aidt and Tazannos 2002). עם זאת, נראה שלממד זה אין השפעה על האינפלציה ועל שיעור התעסוקה.

מאמר נוסף שבחן את הנושא לעומקו (Nickell and Layard 1999) פותח בהבאת דברים שהפכו כמעט לעובדה בנושא הכישלון הכלכלי העמוק של מדינות אירופה – מדינות המשופעות במנגנונים מוסדיים בשוק העבודה יחסית לארצות הברית, החל באיגודים מקצועיים וכלה בהגנות חוקיות על זכויותיהם של העובדים. לכאורה נראה שקיומם של איגודים מקצועיים מוביל בהכרח לעלייה באבטלה. ואולם, אם נבחן את נתוני האבטלה במדינות שונות באירופה בשנות התשעים נמצא שב-30% מן המדינות האבטלה נמוכה משיעורה בארצות הברית. המחברים חישבו ומצאו שעלייה בשיעור המאוגדים מ-25% ל-70% תכפיל את שיעור האבטלה, אך זהו ממצא ספקולטיבי משום שאינו מביא בחשבון שכאשר יש איגודים מקצועיים חזקים סביר שהן המעסיקים והן המדינה יהיו נכונים לתיאום במשא ומתן; וכאשר יש תיאום כזה הוא מבטל את השפעת האיגודים

המקצועיים על האבטלה. כיוון שהכותבים הם כלכלנים, הם מזהירים שמצב כזה גורם לאי-יציבות במשק, ולכן עדיף אולי שוק עבודה ללא איגודים מקצועיים. אולם לדעתי, שוק עבודה שבו העובדים אינם מיוצגים ואולי, רחמנא ליצלן, מנוצלים, גם הוא אינו יציב – באותה מידה ואולי אף יותר. באשר להשפעתם של האיגודים המקצועיים על הפרודוקטיביות ועל הצמיחה, הממצאים ביחס לארצות הברית ולבריטניה מראים על השפעה שלילית. לעומת זאת, ניתוחים סטטיסטיים שמשווים את מדינות OECD בנושא זה אינם מראים השפעה כזאת. לפיכך, אין הוכחה להשפעה שלילית של האיגודים המקצועיים על הצמיחה, ונראה שהשפעה כזאת היא תוצאה של חוסר שיתוף פעולה בין הצדדים בשוק העבודה.

השוואה של הצמיחה הכלכלית במדינות שעברו ממערכת שאינה מגנה על זכות העובדים להתארגן ועל זכותם למשא ומתן קיבוצי למערכת שמגינה על זכויות אלה מגלה שהצמיחה הכלכלית הממוצעת במדינות אלה עלתה מ-3.81% ל-4.34% (Bivens and Weller 2003). מדובר במדינות כמו ארגנטינה, ברזיל, פרו, פנמה, הפיליפינים ואורוגוואי. מובן שבאחדות מהמדינות הצמיחה ירדה ובאחרות היא עלתה, אבל הממוצע מעיד על עלייה. לפיכך, התפיסה שזכויות העובדים הם מכשול להתפתחות כלכלית גם במדינות שאינן מן המפותחות ביותר היא מוטעית.

יתרה מזו, ארגון העבודה הבינלאומי גורס שעבודה הוגנת, שחלק בלתי נפרד ממנה הוא זכות העובדים להתאגד, היא חלק מהאמנה החברתית הנמצאת בבסיסה של כל חברה דמוקרטית, שבה הכול זכאים ליהנות מהפיתוח הכלכלי. כמו כן, נטען שבמדינות שבהן מובטחת עבודה הוגנת יש חשש נמוך יותר מאי-סדר חברתי, וההתאוששות ממשבר מהירה יותר. לדעת הארגון, עבודה הוגנת היא חלק חשוב מסדר יום גלובלי של שלום. לסיכום מחקרים אלה אפשר לומר שמערכת יחסי עבודה שבה יש איגודים מקצועיים חזקים, רמת כיסוי גבוהה של הסכמים קיבוציים ורמת תיאום גבוהה בניהול משא ומתן אינה גורמת להרס הכלכלה כמו שאפשר היה לשער על פי התיאוריה הכלכלית ההגמונית. מערכת כזאת אף תורמת בממדים מסוימים לכלכלה, וחשוב מכך – היא תורמת לחברה.

השפעת האיגודים המקצועיים על ארגונים כלכליים

כיום, כאשר מעסיקים רבים רואים באיגוד המקצועי מכשלה ואף פועלים, לעתים שלא כחוק, למנוע מהעובדים להתארגן, חשוב לדון בהשפעתם של האיגודים על הפעילות הכלכלית בארגונים שבהם הם פועלים.

אילו שאלנו אזרחים מן השורה כיצד משפיעים האיגודים המקצועיים על הפרודוקטיביות, אני מניח שרובם היו טוענים שמציאותם של עובדים מאורגנים במקום העבודה משפיע עליה לרעה. אבל כמו בנושאים רבים אחרים, האמונה השלטת אינה מדויקת ולעתים אף אינה נכונה. ההשקפה שאיגודים מקצועיים פוגעים בהכרח בייצור היא מוטעית. במגזרים רבים, ארגונים שבהם העובדים מאורגנים פרודוקטיביים יותר מארגונים שבהם העובדים אינם מאורגנים (Freeman and Medoff 1984). ככמה מחקרים שנערכו בשנות השבעים נמצא שהפרודוקטיביות של ארגונים שבהם יש איגוד מקצועי היתה גבוהה בשיעור של בין 9% ל-39% משיעורה בארגונים שבהם אין איגוד מקצועי.

מחקר שהשווה את תוצאותיהם של 73 מחקרים אשר בדקו את השפעתם של איגודים מקצועיים על הפרודוקטיביות הגיע למסקנה שהשפעה זו שואפת לאפס. למרות זאת, ההשפעה דיפרנציאלית במדינות שונות ובמגזרים שונים: נמצא קשר שלילי בין איגודים מקצועיים לבין פרודוקטיביות בבריטניה וביפן; בארצות הברית, לעומת זאת, נמצא קשר חיובי בין השניים, בעיקר בתעשייה. לטענת הכותבים נחוצים מחקרים במדינות רבות יותר כדי לברר מה השפעתם האמיתית של האיגודים המקצועיים על הפרודוקטיביות (Doucouliagos and Laroche 2003).

באורגוואי נמצא שלאיגודים המקצועיים השפעה חיובית על הפרודוקטיביות, בשיעור של כ-8% (Cassoni et al. 2001). מחקר על חברות ישראליות בשנות השמונים מצא שחברות בבעלות ההסתדרות פרודוקטיביות יותר מחברות בבעלות פרטית (Ben-Ner and Estrin 1991). בסיכום ביניים אפשר לומר שארגונים שבהם יש איגוד מקצועי אינם פרודוקטיביים פחות מארגונים בבעלות פרטית שבהם להנהלה חופש מוחלט בניהול הארגון. הכיצד? כמו בנושאים אחרים שבהם אנו דנים כאן, ישנם גורמים שאם בוחנים אותם במנותק מגורמים אחרים יביאו למסקנה מוטעית. אכן, עובדים מאורגנים משתכרים שכר גבוה יותר מעובדים לא מאורגנים, ובארגונים שבהם יש עובדים מאורגנים יש עובדים רבים יותר מכפי הצורך – ושני אלה אמורים כביכול להשפיע השפעה שלילית על הפרודוקטיביות. אלא ששכר גבוה יותר מכריח את ההנהלה להשקיע יותר בעובדים, וייתכן גם שהוא מאפשר לשכור עובדים טובים יותר. זאת ועוד, נוכחותם של ארגוני עובדים מפעילה את מנגנון "הקול הקולקטיבי", אשר מצמצם את שיעורי הפרישה של העובדים ומביא לניהול מושכל ויעיל יותר של הארגון. כל אלה יחד משפיעים על הפרודוקטיביות, שכאמור אינה שונה שינוי של ממש מהפרודוקטיביות של ארגונים בבעלות פרטית. כידוע, ארגונים כלכליים, בעיקר בימים אלה אינם רואים הצלחה אלא

במקסום הרווחים; הפרודוקטיביות כשהיא לעצמה מעניינת אותם כשלאג דאשתקד. אם כן, מה השפעתם של האיגודים המקצועיים על הרווחיות? רוב המחקרים בנושא מקורם בארצות הברית, בריטיניה ויפן, והממצאים ברורים למדי: האיגודים המקצועיים פוגעים ברווחיותן של חברות (Hirsch 2004; Freeman 2005). ואולם, מה רע בכך? במקום שמעסיקים ייהנו לבדם מן הרווחים הגבוהים ישנו גוף שדואג לחלוקת רווחים שוויונית יותר בין המעסיק לבין העובדים. יש שאינם רואים כך את התמונה וטוענים שכאשר הרווחים קטנים, עלולה לחול ירידה בהשקעות והדבר יגרום לפגיעה בצמיחה. אך גם הטוענים כך אינם רואים בהקטנת הרווחים תופעה שלילית כאשר היא נובעת מרווחי יתר של מונופולים.

מחקר שנערך בצרפת, לעומת זאת, מצא שלאיגודים המקצועיים אין השפעה על הרווחיות (Laroche 2004). ייתכן שחולשתם של האיגודים בצרפת ברמת המפעלים היא הגורמת לאי־השפעתם על הרווחיות; אפשר גם שהשילוב בין חולשת האיגודים המקצועיים ברמת המפעל מצד אחד, ובין כיסוי הרוב הגדול של העובדים בצרפת בהסכמים קיבוציים מצד אחר, הוא הגורם להשפעתם המועטה על הרווחיות.

הפגיעה ברווחי הארגון הבודד אינה צריכה להטריד כלכלנים אלא אם היא מקטינה את ההשקעות, את השימוש בטכנולוגיות חדשות, את ההשקעה בהכשרתם של העובדים ואת הצמיחה בתעסוקה, ואם היא גורמת לפשיטת רגל של הארגון. אכן, רוב המחקרים מראים שארגונים מאוגדים משקיעים פחות במחקר ופיתוח (Hirsch 2004), אך לעומת זאת נמצא שההתארגנות אינה משפיעה על סיכויי ההישרדות של ארגונים כלכליים (DiNardo and Lee 2004). מחקרם של דינרדו ולי מעניין במיוחד כיוון שהוא בדק מה קרה בארגונים אשר היו לא מאוגדים והפכו למאוגדים בין השנים 1984–1999. כמו כן לא נמצאה השפעה של האיגודים על אימוץ טכנולוגיות חדשות, ונמצאה השפעה חיובית שלהם על ההשקעה בהכשרת עובדים (Aidt and Tzannatos 2002). ממדים חיוביים אלו של התארגנות העובדים עשויים להסביר חלקית את התופעה שעובדים מאורגנים מתפטרים בשיעור נמוך יותר מעובדים לא מאורגנים. בנושא הקטנת התעסוקה ישנם חילוקי דעות, אך הנטייה היא לטעון שארגונים מאוגדים מקטינים את הצמיחה בתעסוקה. בואו נניח שאכן לאיגודים המקצועיים השפעה שלילית על הארגון הבודד. כיצד אפשר ליישב זאת עם הממצאים הנוגעים להשפעתם על הכלכלה בכלל? אפשר לטעון שגם אם האיגודים גורמים להקטנת ההשקעה בארגון הבודד, הם תורמים להגברת ההשקעות בכלכלה על ידי הגדלת החיסכון, בעיקר באמצעות קרנות פנסיה. ברמת המדינה הקשר בין השקעה לחיסכון הוא חיובי. ההשפעה הכוללת של שני אלה לא נחקרה די

הצורך להגיע למסקנות כלליות (Freeman 2005), אבל בפרק הקודם, שבו נבחנה השפעתם של האיגודים המקצועיים על הצמיחה הכלכלית, הראיתי שלאיגודים המקצועיים השפעה קטנה על מדד זה.

השפעת האיגודים המקצועיים על העובד המאורגן

בסוף הפרק הקודם הערתי על השפעתם של האיגודים המקצועיים על העובד הבודד: טענתי שעובדים מאורגנים חוסכים יותר בעיקר באמצעות קרנות הפנסיה, כלומר יש להם חיסכון פנסיוני גבוה יותר מעובדים לא מאורגנים. כאן אעסוק בהשפעת האיגודים המקצועיים על השכר ועל ההטבות. אחד הנושאים הנחקרים ביותר ביחס לאיגודים המקצועיים הוא השפעת האיגודים על שכרם של העובדים (Lewis 1986). גם כאן רוב המחקרים נוגעים למדינות שבהן אחוז המאוגדים דומה לאחוז המכוסים בהסכם קיבוצי, כיוון שקשה לבודד את השפעתם של האיגודים המקצועיים על השכר במדינה כמו צרפת, או במדינות סקנדינביה, שבהן רוב העובדים מועסקים בתנאי הסכם קיבוצי.

אחד הממצאים הבולטים, בעיקר בארצות הברית, הוא שאיגודים מקצועיים מעלים את שכרם של העובדים באופן ניכר. עם זאת, מגמת העלייה השתנתה לאורך השנים, ובשנים האחרונות השפעתם של האיגודים המקצועיים נמוכה מבעבר. בטרם אביא נתונים, צריך לומר שבחינת פערי השכר בין עובדים מאורגנים לעובדים לא מאורגנים לא דווקא משקפת את פערי השכר האמיתיים; כמו שצוין קודם, לא קל למדוד את הפער האמיתי, כיוון שלאיגודים המקצועיים השפעה גם על שכרם של העובדים הלא מאוגדים. במקרה שהעובדים הלא מאוגדים משתכרים שכר גבוה יותר ממה שהיו משתכרים בהיעדר איגוד מקצועי, הפער שיימדד יהיה נמוך מהפער האמיתי. אף על פי כן אביא להלן את הממצאים העיקריים.

במדינות שבהן השכר גבוה נמצא שעובדים מאוגדים משתכרים בין 5% ל-25% יותר מעובדים לא מאוגדים, והפער הגדול ביותר נמצא בארצות הברית; במדינות שבהן השכר בינוני הפער הוא בין 2% ל-24%, והפער הגבוה ביותר נמצא בדרום אפריקה; בגאנה, שבה השכר נמוך, נמצא פער שבין 21% ל-28% בין שכרם של עובדים מאוגדים לשכרם של עובדים לא מאוגדים. מובן שפערים אלה הם ממוצעים, וגם בתוך כל מדינה יש פערי שכר משתנים על פי סוגי התעשיות, המקצועות והאזורים. אחד הייצוגים המרשימים ביותר בנושא נמצא באתר האינטרנט של האיגודים המקצועיים האמריקניים. לדוגמה, שכרם של עובדי השירותים המאוגדים

בארצות הברית גבוה כ-68.3% משכרם של הלא-מאוגדים. באשר לעובדים השמירה הפער הוא כמעט 60%. גם קופאים וקופאיות יוצאים נשכרים מקיומו של איגוד מקצועי, ושכרם של המאוגדים גבוה בכ-30%. בכמה מגזרים השכר המשולם לאלו שאינם מאוגדים נמוך כל כך עד שהעובדים בהם נמצאים מתחת לקו העוני (שהוא 8.77 דולרים לשעה במשרה מלאה לאורך כל השנה, למשפחה בת ארבע נפשות). לעומת זאת, השכר המשולם לעובדים המאוגדים בכלל המגזרים מציב אותם מעל לקו העוני (AFLCIO) (2006).

במדינות אחדות, כגון גרמניה, יפן ומקסיקו, נשים ומיעוטים יוצאים נשכרים יותר מקיומם של איגודים מקצועיים. כמו כן, השפעת האיגודים המקצועיים גבוהה יותר במגזר הפרטי לעומת המגזר הציבורי. לבסוף, בתעשיות שבהן יש ריכוז גבוה של עובדים מאוגדים, שכר העובדים גבוה יותר מבתעשיות שבהן שיעור העובדים המאוגדים קטן.

לא רק על השכר משפיעים האיגודים המקצועיים אלא גם על ההטבות הנלוות לשכר: בארצות הברית ל-83% מן העובדים המאוגדים יש ביטוח בריאות, לעומת 49% מן העובדים הלא מאוגדים; ל-86% מן העובדים המאוגדים יש פנסיה לעומת 46% מן הלא-מאוגדים. כמו כן, העובדים המאוגדים זכאים לחופשות בתשלום, לדמי מחלה, לפיצויי פיטורים וכדומה ברמה גבוהה יחסית לעובדים לא מאוגדים, במדינות כמו אוסטרליה, יפן, מלזיה, בריטניה וארצות הברית. ההטבות האלה חשובות בעיקר במדינות שבהן אין חוקים אשר מחייבים את הענקתן. ברבות ממדינות אירופה הטבות אלו ניתנות לכל העובדים על פי חוק. גם בישראל החוק מחייב מתן חופשה בתשלום, פיצויי פיטורים, דמי מחלה וכיוצא בזה, אבל אצל העובדים המכוסים בהסכם קיבוצי החוק משמש רק בסיס, וההסכם הקיבוצי מוסיף בדרך כלל על ההטבות הקבועות בחוק.

נוסף על כך, אחד המאפיינים החשובים של האיגודים המקצועיים הוא שביכולתם לשמש זרוע המפקחת על קיום הסכמים בין ההנהלה לעובדים. בזכות האיגודים אין העובדים נתונים לחסדי המעסיק — שעלול לעבור על החוק ללא שום סנקציה, בעיקר בישראל, שבה האכיפה כמעט אפסית. בסוף 2004 טען נשיא התאחדות התעשיינים, עודד טירה, שכ-40% מן המעסיקים אינם משלמים שכר מינימום. מצב כזה אינו יכול להתקיים כאשר יש איגוד מקצועי חזק במקום העבודה.

בשנים האחרונות נמתחה בישראל ביקורת חריפה על ארגוני העובדים, בעקבות השביתות הרבות במשק — זכות השביתה היא אחת מזכויות היסוד של העובדים, כמו זכות ההתארגנות והזכות למשא ומתן קיבוצי. ואולם, השיעור הממוצע של ימי העבודה שמשקים מאבדים עקב שביתות

נמוך מאוד, כ-0.1%. גם בישראל, בשנים שבהן היו שביתות רבות, ימי העבודה שאבדו למשק היו בשיעור של פחות מאחוז. אני מניח שאילו נבדק מספר ימי העבודה שאובדים למשק עקב איחורים היה נמצא שיעור גבוה יותר, וכך גם באשר לימי עבודה אבודים עקב פקקי תנועה ושיחות חולין במסדרון. לעומת זאת, אי־אפשר להתעלם מההיבטים החיוביים של השביתה או האיום בשביתה: היא מאלצת את הצדדים להגיע להסכם שמאפשר להם לעבוד יחדיו מתוך כבוד הדדי.

סיכום

ההתאגדות המקצועית מסייעת למימוש זכויות יסוד של יחידים ושל קבוצות במדינות דמוקרטיות. האיגודים המקצועיים הם חלק בלתי נפרד ממוסדות המדינה הדמוקרטית ויש בהם משום תרומה לדמוקרטיה, שכן הם מרחיבים את גבולות הדמוקרטיה באופן שתחול גם על מקום העבודה. לא ייתכן שעובדים יחיו בדיקטטורה בשעות העבודה ובדמוקרטיה מחוץ לשעות העבודה.

כפי שראינו קודם, ברור שהאיגודים המקצועיים תורמים גם לשוויון הכלכלי. במדינות שבהן האיגוד המקצועי חזק יש פחות עוני מבמדינות שבהן הוא חלש. מובן שאין מדובר רק בשיעור העובדים המאורגנים אלא גם בהשפעת ארגוני העובדים על המדיניות הכלכלית ועל העובדים הלא מאורגנים. גם כאשר בוחנים את הממדים הכלכליים מוצאים שלא כצקתה: השפעתם של איגודים מקצועיים על הצמיחה הכלכלית, על האבטלה, על התעסוקה, על האינפלציה ועל היבטים אחרים כמעט אפסית. אמנם האיגודים המקצועיים גורמים להפחתת רווחיהם של הארגונים הכלכליים, אבל אין לכך השפעה לרעה על הכלכלה.

אם כן, אפשר לקבוע כי עובדים מאורגנים, כמעט בכל מקום, יוצאים נשכרים — לא רק בממון — מחברותם באיגוד מקצועי. כל הממצאים שתוארו מצדדים בקיומם של איגודים מקצועיים וביצירת מערכת מוסדית שתקל על העובדים להתארגן. איני רוצה להרחיב כאן את הדיון במקרה הספציפי של ישראל, אך אציין כי שיעור העובדים המאורגנים והמכוסים בהסכם קיבוצי בה הצטמצם באופן ניכר בשנים האחרונות. חשוב להעיר שהסלידה מאיגודים מקצועיים בישראל אינה רק נחלתם של מעסיקים, כלכלנים ופוליטיקאים: גם אזרחים מן השורה רואים בהם רע לא הכרחי, ורובם ישמחו לראות בהיחלשותם. בגלל המסורת המאורגנת של רוב העובדים בישראל והמבנה המיוחד של המערכת הישראלית אין כיום

מנגנונים מוסדיים המאפשרים לעובדים להתארגן בקלות, אם רצונם בכך. על המדינה ליצור מערכת שלא רק תאפשר אלא גם תעודד את הצטרפותם של עובדים לאיגודים מקצועיים – בעיקר עובדים בעלי שכר נמוך וכישורים מעטים, שהשפעת האיגודים המקצועיים על תנאי העסקתם רבה יותר. יש לזכור שמדיניות כלכלית המעודדת עובדים בשוק העבודה להתארגן תיטיב בסופו של דבר עם כולנו.

ביבליוגרפיה

- אחדות, ל', ר' כהן ומ' אנדבלד, 2006. ממדי העוני ופערים בהכנסות: ממצאים עיקריים 2005. המוסד לביטוח לאומי (אוגוסט), <http://www.aaetz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=757100&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>
- בן-יהודה, ע', 2006. "דירוג מעלה: תרומת החברות הציבוריות לקהילה גדלה ב-30% — ל-1.2% מהרווח", הארץ, מדור הכלכלה, 14.6.06.
- טאוזינגר, א', וא' סודרי, 2005. שביתה, סרט תיעודי.
- טירה, ע', 2004. "על התאחדות התעשיינים וההסתדרות לשתף פעולה באכיפת חוק שכר המינימום הקיים", התאחדות התעשיינים, הודעה לעיתונות, <http://www.industry.org.il/Publications/Item.asp?ArticleID=1639&CategoryID=3323&Archive=0>
- כהן, י', י' הברפלד, ג' מונדלק וי' וספורטא, 2004. "שיעור העובדים המאורגנים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד", עבודה, חברה ומשפט י: 15–50.
- ספורטא, י', ס' אבוזאיד וד' לשם, 2006. "אי-השוויון בחלוקת הכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל 1967–2003", מחקר מדיניות 2, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.
- קריסטל, ט', י' כהן וג' מונדלק, 2006. "האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003", מחקר מדיניות 1, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.
- AFLCIO 2006. "The Union Difference: How Unions Help Bring Low-Wage Workers out of Poverty," *American Federation of Labor — Congress of Industrial Organizations*, <http://www.aflcio.org/joinaunion/why/uniondifference/uniondiff11a.cfm>
- Agell, J., 2004. "Efficiency and Equality in the Labor Market," *CESinfo Economic Studies* 50(2): 255–278.

- Aidt, T., and Z. Tzannatos, 2002. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington DC: World Bank.
- Ben-Ner, A., and S. Estrin, 1991. "What Happens When Unions Run Firms? Unions as Employee Representatives and as Employers," *Journal of Comparative Economics* 15(1): 65–87.
- Bivens, J., and C. Weller, 2003. "Rights Make Right: Ensuring Workers' Rights as a Strategy for Economic Growth," *EPI Issue Brief* 192, http://www.epi.org/content.cfm/Issuebriefs_ib192
- Bryson, A., and R. Freeman, 2006. "Worker Needs and Voice in the US and the UK," *NBER Working Paper* 12310, <http://www.nber.org/papers/w12310>
- Card, D., T. Lemieux, and C. Riddell, 2004. "Unions and Wage Inequality," *Journal of Labor Research* 25(4): 519–562.
- Cassoni, A., G. Fachola, and G. Labadie, 2001. "The Impact of Unions on the Economic Performance of Firms," *Documentos de trabajo*, Document No. 15/01, <http://decon.edu.uy/publica/2001/Doc1501.pdf>
- DiNardo, J., and D. Lee, 2004. "Economic Impact of New Unionization on Private Sector Employers: 1984–2001," *The Quarterly Journal of Economics* 119(4): 1383–1441.
- Doucouliaqos, C., and P. Laroche, 2003. "What Do Unions Do for Productivity? A Meta-Analysis," *Industrial Relations* 42 (October): 650–691.
- Farber, H., 2002. "Are Unions Still a Threat? Wages and the Decline of Unions, 1973–2001," *Working Paper*, Princeton, N.J.: Princeton University.
- Freeman, R., 2003. "What Do Unions Do [...] to Voting?" *NBER Working Papers* 9992, <http://www.nber.org/papers/w9992>
- , 2005. "What Do Unions Do? The 2004 M-Brane Stringtwister Edition," *NBER Working Paper* 11410, <http://www.nber.org/papers/w11410>
- Freeman, R., and J. Medoff, 1984. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Freeman, R., and J. Rogers, 1999. *What Workers Want*. Ithaca and London: Cornell University Press.

- Hamann, K., 1998. "Civil Society and the Democratic Transition in Spain," *Perspectives on Political Science* 27(3): 135–141.
- Heckman, J., 2002. "Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany," *NBER Working Paper 9194*, <http://www.nber.org/papers/w9194>
- Hirsch, B., 2004. "What do Unions Do to Economic Performance," *Journal of Labor Research* 25(4): 415–455.
- Joseph, L., 2004. "Political and Workplace Democracy in Taiwan," *The Industrial Relations Research Association Proceedings*, 56 Annual Meeting, pp. 72–80.
- Kucera, D., 2004. "Union Rights: A competition Factor?" in *Trade Unions and Poverty Reduction Strategies*, International Labor Office, Labor Education 2004/1–2, No. 134–135, pp. 91–95.
- Laroche, P., 2004. "The Impact of Unions on Workplace Financial Performance: An Empirical Study in the French Context," *The Industrial Relations Research Association Proceedings*, 56 Annual Meeting, pp. 154–169.
- Lewis, G, 1986. *Unions Relative Wage Effects: A Survey*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mishel, L, and M. Walters, 2003. "How Unions Help All Workers," *EPI Briefing Paper 143*, http://www.epinet.org/content.cfm/briefingpapers_bp143
- Nickell, S., and R. Layard., 1999. "Labor Market Institutions and Economic Performance," in O. Ashenfelter, and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, 3, Amsterdam: Elsevier, pp. 3029–3084.
- Reynolds, L., and C. Taft, 1956. *The Evolution of Wage Structure*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Schmitt J., and B. Zipperer, 2006. "Is the U.S. a Good Model for Reducing Social Exclusion in Europe?" *CEPR*, Washington, http://www.cepr.net/publications/social_exclusion_2006_08.pdf
- Siebert, H., 1997. "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe," *Journal of Economic Perspectives* 11: 37–54.
- Sweeney, J., 2004. "Can We be a Democracy if Democracy Ends at the Workplace Door?" *New Political Science* 26(1): 99–104.

- UNICEF, 2005. *Child Poverty in Rich Countries, 2005*. Innocenti Report Card No. 6, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- Visser, J., 2006. "Union Membership Statistics in 24 Countries," *Monthly Labor Review* 129(1): 38–49.
- Voos, P., 2004. "Democracy and Industrial Relations," *The Industrial Relations Research Association Proceedings*, 56 Annual Meeting, pp. 1–8.