

# מי צריך ביטחון תעסוקתי?

עומר מואב ועפר כהן

**ב**תחילת חודש נובמבר 2006 הפך נמל התעופה בן-גוריון – מקום לא-רגוע גם בימים שבשגרה – לסיר לחץ מבעבע של עצבנות, מרירות ותסכול. עקב שביתה ללא הגבלת זמן, שעליה הכריז ועד העובדים הארעיים של נמל התעופה, שותק בפועל השער האווירי למדינת ישראל: הסבלים, שהתבצרו באזור מיון המזוודות, סירבו לפרוק או להעמיס מטענים, טיסות רבות נדחו ואלפי נוסעים זועמים עוכבו שעות ארוכות במקום בהמתנה לכבודתם. עילת השביתה הייתה הודעת רשות שדות התעופה כי בכוונתה לפטר מאה ועשרים עובדים ארעיים, שמשך זמן העסקתם בנמל התעופה לא עלה על חמש שנים. בתגובה הודיע הוועד כי חבריו לא יחדשו את עבודתם אם לא תיענה דרישתו להעניק קביעות לעובדים הזמניים "הוותיקים" יותר. בהודעה שהוציא לעיתונות הכריז מנהיג המאבק, הפעיל החברתי ד"ר עמי וטורי, כי "אנו דורשים את מה שדרוש לכל אדם בישראל: פרנסה מכובדת, בטחון תעסוקתי וחיים של כבוד"<sup>1</sup>.

שביתה הסבלים בנמל התעופה בן-גוריון, שהסתיימה מקץ ימים ספורים בהוראת בית הדין הארצי לעבודה, לא השיגה את מטרתה, אולם היא ממחישה היטב את עוצמת הכמיהה ל"ביטחון תעסוקתי" בקרב חלקים נרחבים מציבור

---

השכירים בישראל. ההבטחה המגולמת בצמד המילים הזה היא פסגת מאווייהם של רבים, ולא בכדי: ככלות הכל, מקום עבודה קבוע מספק פרנסה לאורך זמן, וחשוב לא פחות – מעניק מידה של ודאות ושל רווחה נפשית, שערכה לא יסולא בפז. אין זה מפתיע אפוא שבסקר מטעם חברת המידע העסקי והשיווקי BDI והמגזין דה מרקר שהתפרסם במאי 2007, נמצא כי העובדים הישראלים מבכרים, ככלל, תעסוקה בטוחה על פני שכר גבוה.<sup>2</sup>

במשך תקופה ארוכה נהנו עובדים רבים בישראל מרמה גבוהה מאוד של ביטחון תעסוקתי. ביטחון זה נשען בעיקר על המבנה הריכוזי שאפיין את שוק העבודה הארצי בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה: ההסכמים הקיבוציים בין ההסתדרות וועדי העובדים ובין המעסיקים, ובראשם הממשלה, הקיפו חלק ניכר מן המשק והעניקו לשכירים הגנה מסיבית. הסכמים אלו, צווי ההרחבה שנלוו אליהם וחקיקת העבודה הישראלית הערימו קשיים על הליך הפיטורין והפכו אותו למסורבל, ארוך ויקר.<sup>3</sup> נוסף על כך, מוסד הקביעות היה לנורמה במגזר הציבורי, עובדה שהעניקה למגזר זה יתרון, בעיני עובדים רבים, על פני השוק הפרטי; האפשרות לזכות במעמד חסין זה כעבור שנים ספורות של עבודה פיצתה, כמדומה, על תנאי שכר לא־מזהירים.<sup>4</sup>

מאז סוף שנות השמונים עברה הכלכלה הישראלית שינויים מרחיקי לכת, שהתבטאו, בין השאר, בצמצום היקף העבודה המאורגנת במשק.<sup>5</sup> ואולם, אף ששיעורם היחסי של השכירים הנהנים מביטחון תעסוקתי ירד בהתמדה במהלך התקופה הזאת, הוא עדיין אינו מבוטל. במגזר הציבורי עובדים כשמונה מאות אלף שכירים,<sup>6</sup> קרוב לשליש מכלל העובדים בארץ, שרובם המכריע – יותר משמונים אחוזים – מועסקים במסגרת הסכמים קיבוציים המבטיחים להם קביעות. מהסדר דומה (אם כי בהיקף נמוך בהרבה) נהנים גם אותם שכירים במגזר העסקי הפרטי, המועסקים בחברות ובמפעלים גדולים שבהם פעילים ועדי עובדים חזקים.<sup>7</sup>

התמורות שחלו בשוק העבודה הישראלי בעידן הנוכחי מעוררות, מטבע הדברים, דאגה רבה בקרב נציגי הלובי החברתי ופעיליו. נוכח דעיכת מבנה ההעסקה הישן, הממורכז והנוקשה של המשק הישראלי, מנהלים פעילים אלו מאבק עיקש על שימורם של אמצעי ההגנה המסורתיים על השכירים. רבים מהם מזהים עדיין ביטחון תעסוקתי עם ההסכמים הקיבוציים המעניקים לעובדים את פריבילגיית הקביעות ועם החוקים הכובלים את ידי המעסיקים בהליך הפיטורין;<sup>8</sup> מנקודת מבטם, זניחת המנגנונים האלה פירושה הפקרת

---

ציבור השכירים והפיכתו ל"אוכלוסייה ענייה, תלושה וחסרת הגנה", כדבריה של חברת הכנסת שלי יחימוביץ'.<sup>9</sup>

ברם, אף שיש גרעין של אמת באזהרות הללו – וראוי לתת עליהן את הדעת – התמונה הכוללת מורכבת מעט יותר: המחקר האמפירי והתיאורטי, שאותו נסקור להלן, מראה כי הקשחת שוק העבודה לצורך הגנה על השכירים מחוללת נזק כלכלי וחברתי משמעותי; לא זו בלבד שמדיניות זו מעכבת את תהליכי הצמיחה של המשק ופוגעת ברמת החיים של כלל אזרחי המדינה, היא גם גובה מחיר כבד מן השכבות החלשות ומקשה עליהן לשפר את מצבן. מדינות אחרות כבר למדו לקח זה, וחלקן – דוגמת דנמרק – אף אימצו מדיניות רווחה חלופית, המספקת לעובדים ביטחון בהכנסתם, מבלי לפגוע בגמישות ובדינמיות של שוק העבודה. ישראל יכולה וצריכה ללמוד מניסיוןן של מדינות אלו, אם ברצונה לעמוד בחזית הכלכלה הגלובלית, מבלי לאבד בתוך כך את עמוד השדרה המוסרי שלה.

**כ**ל דיון בהשלכותיה של מדיניות המקדמת ביטחון תעסוקתי – או, ליתר דיוק, קשיחות בשוק העבודה – על ביצועי המשק בכללותו צריך להסתמך על נקודת מבט רחבה, המתחשבת לא רק במאפייניה של הכלכלה המקומית אלא גם במקום שהיא תופסת, או מבקשת לתפוס, במערכת הגלובלית. מנקודת המבט הפנורמית הזאת, בכוחם של ההרגלים הישנים של שוק העבודה הישראלי לפגוע פגיעה של ממש בחוסנה של הכלכלה והחברה הישראלית.

אפשר להתווכח, כמובן, על המשמעות המוסרית והחברתית של השינויים הקשורים לעידן הגלובליזציה, אולם לא רצוי להתכחש למציאות שהם יוצרים ולברירה החד־משמעית שהיא מעמידה בפנינו: הסתגלות או השתרכות מאחור. האינטגרציה הגוברת של הכלכלה העולמית, כתוצאה מתנועה חופשית של סחורות, הון, מידע וכוח אדם בין מדינות, מותירה לא מעט נפגעים בדרכה, אולם היא גם יוצרת ללא הרף הזדמנויות חדשות. יזמים ותאגידים מנצלים היטב את ההזדמנויות האלה ומעתיקים מפעלים עתירי עבודה מן המדינות המפותחות לארצות המתפתחות, המציעות להם תנאים נוחים וכוח עבודה זול. מבחינת המשקים התעשייתיים המפותחים, זהו תהליך מכאיב אך הכרחי: מחד גיסא, העברת מרכזי ייצור ל"עולם השלישי" מביאה לירידה בביקוש לכוח אדם בלתי מיומן, וכתוצאה מכך – באופן זמני, לפחות – לעלייה באבטלה; מאידך

---

גיסא, העלייה ברמת החיים בעולם מגבירה את הביקוש למוצרי יצוא עתירי טכנולוגיה ולכוח אדם מיומן. מדינה המעוניינת לקטוף את פירות הגלובליזציה ולהשיג צמיחה מהירה, נדרשת אפוא להתאים עצמה במהירות לשינויים התכופים בכלכלה העולמית ולנצל היטב את יתרונותיה היחסיים.

ואולם הסתגלותן המוצלחת של מדינות לתנאי התחרות הגלובלית תלויה במידה רבה בגמישות שוק העבודה שלהן. כאשר המעסיקים נהנים מחופש פעולה יחסי בכל הנוגע לניעות עובדים, יש ביכולתם להגיב בזריזות לשינויים ולהעביר תשומות מתחומים שבהם נשחק הרווח לענפים מתפתחים. מנגד, עלויות פיטורין גבוהות וגמישות ניהולית מוגבלת מקשות על המעסיקים לייעל את תהליכי הייצור ולשלב בהם פיתוחים טכנולוגיים המייתרים כוח אדם.<sup>10</sup> כתוצאה מכך, הם עלולים למצוא עצמם משתרכים מאחור במרוץ האינטנסיבי של הסחר הבינלאומי.

נוסף על הפגיעה ביעילות הייצור, שוק עבודה מאובן מקטין את היקף ההשקעות במשק. יזמים אינם ממהרים להשקיע הון בעסקים הסובלים מהעדר גמישות ניהולית. רעיונות בעלי פוטנציאל רווחי אינם מגיעים לכדי ביצוע בשל חששם של המעסיקים מן המחיר שייאלצו לשלם אם יצטרכו לפטר את עובדיהם. נוכח אי־כדאיותן הכלכלית של השקעות הכרוכות במתן קביעות לעובדים, מעדיפים היזמים להתמקד בפרויקטים הטומנים בחובם סיכון נמוך יותר, על חשבון יעילות הקצאת המשאבים במשק; לחילופין, הם עשויים להזרים משאבים למדינות אחרות, המציעות להם תנאים נוחים יותר לבניית עסק ולניהולו.<sup>11</sup>

חסידי הביטחון התעסוקתי טוענים, לעתים קרובות, כי קביעות במקום העבודה מגבירה את המוטיבציה של השכיר, בהעניקה לו תחושה של שותפות בהצלחת העסק.<sup>12</sup> אבל הניסיון מורה אחרת. עובד היודע עד כמה קשה – כמעט בלתי אפשרי – לפטרו, לא יחוש מוטיבציה מיוחדת לשמור על רמת תפוקה גבוהה, להוציא מקרים שבהם קידומו מותנה בביצועיו. ברם, במקום עבודה שבו מונהגת קביעות, אפשרויות הקידום ממילא מוגבלות יחסית, משום שגם עובדים במשרות ניהוליות נהנים מהסדר זה ואינם ממהרים לפנות את מקומם.<sup>13</sup>

מבט חטוף במגזר הציבורי של המשק הישראלי מגלה מיד עד כמה הפכו הסדרי קביעות קרקע פורייה לחוסר יעילות ולאבטלה סמויה. בכתבה שהתפרסמה בעיתון הארץ באפריל 2003 מסביר חיים ביאור את הדינמיקה של התופעה:

---

מנהלים במגזר הציבורי אומרים כי תפוקת העובד עולה בדרך כלל בתקופה שמיד לאחר קבלת הקביעות, בממוצע למשך שנה אחת, שכן בתקופה זאת הוא חש מחויבות כלפי הממונה שהמליץ על מתן הקביעות והזדהות גדולה יותר עם מקום העבודה. ואולם לאחר שנה עד שנה וחצי שבה תפוקת העובד ומתייצבת, ואט אט היא מתחילה לרדת. תחושת הביטחון שמעניקה הקביעות גורמת לעובד אדישות מסוימת. לאחר שנים אחדות, אומרים המנהלים, הקביעות היא בבחינת גולם הקם על יוצרו.<sup>14</sup>

איש לא יופתע למקרא הדברים האלה. תלונות של מנהלים בשירות הציבורי על היעדרויות לא-מוצדקות ועל הרגלי עבודה שערורייתיים מתפרסמות חדשות לבקרים בעיתונות. יושב ראש רשות השידור, משה גביש, למשל, הוכה בתדהמה נוכח המצב השורר במקום עבודה מוכה תחלואים זה, שאליו הגיע מן המגזר הפרטי. בריאיון שהעניק למוסף דה מרקר ביולי 2007 סיפר:

יש פה טכנאים שיכולים להתחיל לעבוד ב-17:00 ולרשום שעבדו מ-8:00, וזה הרי מעוגן בהסכם השכר, הם לא סתם כותבים כך. אלה האנשים שגרמו לכך שכשהגיעו לראיון אותי, לפני שהייתי ברשות, היו מגיעים מרשות השידור שישה אנשים – בעוד שמהערוץ השני היו מגיעים שניים ומערוץ 10 אדם אחד. זה היה כורח של הסכמי העבודה שקודמיי חתמו כאן. הם קבעו שעיתונאי ברשות השידור עובד ארבעה ימים, ובימי חמישי ושישי הוא לא עובד אבל מקבל שכר – ועוד של שעות נוספות. אנשים הסכימו לא להכניס ציוד חדש, כי אז הטכנאים לא יהיו נחוצים.<sup>15</sup>

גם מי שהיה הממונה על השכר במשרד האוצר, יובל רכלבסקי, מתח ביקורת קשה על התנהלותם של עובדים במגזר הציבורי: "כל כך הרבה פיקציות הונהגו בעבודה הציבורית. והכל לאור יום, בלי בושה ובלי כלימה על היד הארוכה, החמדנית, שמחטטת בכיסו של הציבור".<sup>16</sup> גילויים כאלה של חוסר יעילות, אדישות ועצלנות, ולפעמים, כאמור, גם חמדנות, אינם רק מחזה מביש ומקור לא-אכזב של תסכול לאלה הנזקקים לשירותיו של המגזר הציבורי – כלומר, כלל אזרחי המדינה – אלא גם תופעה בעלת השלכות כלכליות מטרידות: ככלות הכל, ירידה במוטיבציה של עובדים גוררת פרוץ עבודה נמוך וגורעת מאיכות השירות הציבורי וכתוצאה מכך גם מכושר הייצור של המשק.

מובן שגם תחלופה מהירה של עובדים אינה חפה ממגרעות: קיצור משך הזמן הממוצע שבו עובדים שכירים בעסק מסוים, מונע מהם לצבור ניסיון

---

מתמשך ומקטין את התמריץ של המעסיק להשקיע בהכשרתם. ועם זאת, חסרונותיה של המדיניות ההפוכה, המבצרת את מעמדו של העובד ומאפשרת לו להתחפר בתפקידו, עולים בהרבה על יתרונותיה. כך אפשר ללמוד, למשל, ממחקר מקיף במיוחד שפרסמו הכלכלנים אנדריאה בֶּסֶניני ודניאל וון בשנה שעברה.<sup>17</sup> המחקר ניתח נתונים שנאספו במדינות 'הארגון' לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח' (OECD) בין השנים 1979 ל-2003, בניסיון לבדוק, בין השאר, את הקשר בין מידת קשיחותן של ההגנות המשפטיות על העובדים ובין הפריזון הכולל בייצור.<sup>18</sup> ואמנם, בסניני וון מצאו שככל שהעובדים נהנים מהגנות חזקות ומקיפות יותר, כך קצב הצמיחה בפריזון העבודה נמוך יותר. מוטב להכיר אפוא באמת הלא-נעימה: עובד "משוריין" נהנה אמנם מביטחון, אולם הוא נוטה לנוע באטיות ומתקשה לסחוב אחריו את עגלת המשק. בעידן הגלובליזציה, סרבול כזה עלול לעלות למשק ולחברה ביוקר – וכפי שנראה, את המחיר הגבוה ביותר ישלמו דווקא אלה שידם אינה משגת.

**נ** בחרי ציבור ופעילים המדברים בזכות ביטחון תעסוקתי מציגים את הקשחת ההגנות על העובדים כמדיניות חברתית המיטיבה עם החלשים והנוזקים. ברם, בבדיקה מעמיקה יותר מתברר כי מדיניות זו משיגה בדרך כלל את התוצאה ההפוכה: במקום ליצור הזדמנויות חדשות לתעסוקה ולרווחה כלכלית, היא מצמצמת אותן; במקום לשפר את מצבם העגום של דלי האמצעים, היא מנציחה אותם.

אין צורך בחישובים מסובכים כדי להבין את הבעיה: מאחר שהעדר גמישות ניהולית משפיע לרעה על יעילות הייצור, הוא מביא גם לפגיעה בתוצר וברווחת הציבור. למרבה הצער, את המכה הכואבת ביותר סופגות השכבות החלשות בחברה, שתלותן בפעולות הממשלה גדולה במיוחד. קצבאות ממשלתיות מהוות מרכיב חשוב בהכנסתן של שכבות אלו, ואין באפשרותן להשיג שירותים חיוניים כמו חינוך ובריאות במקרה שהמנגנונים הציבוריים אינם מתפקדים כיאות. צמיחה כלכלית בשיעור נמוך פוגעת בקצב העלייה של הכנסות הממשלה ממסים ולכן מחבלת ביכולתה של המדינה לספק שירותים ברמה גבוהה לציבור וקצבאות נדיבות לנזקקים.

אולם בכך לא מסתכם הנוק החברתי שגורמת מדיניות ההעסקה הקשיחה; נוסף על הקיצוץ באיכות השירות הציבורי למעוטי היכולת, היא גם חוסמת בפניהם את הכניסה לשוק העבודה. ככל שהליך הפיטורין מורכב, ארוך ויקר

---

יותר, כך גם גובר חששם של המעסיקים הפוטנציאליים מנקיטת צעד זה בשל העלויות הכרוכות בו. הרצון להימנע מתשלום פיצויים גבוהים עלול להניא אותם מהעסקת עובדים נוספים ולהרתיע יזמים ממעורבות בפרויקטים שעשויים היו לייצר מקומות עבודה חדשים, לולא נחשבו ל"יקרים" מדיי במקרה של כישלון הגורר פיטורים המוניים. האטת תחלופת העובדים מקטינה, כמובן, את מספר המשרות המתפנות. עקב כך, נוצרות פחות משרות חדשות ופחות הזדמנויות תעסוקתיות עבור דורשי עבודה.<sup>19</sup>

ברי שמצב עניינים כזה מיטיב רק עם אלה הנמצאים זה מכבר במעגל המשתכרים. המגזרים החלשים יותר, לעומת זאת, נותרים מחוץ לחומות הברזל של הביטחון התעסוקתי ומתקשים למצוא לעצמם פרנסה הולמת. נשים השבות אל שוק העבודה, צעירים ומהגרים לא ימצאו כל נחמה בהגנות קשיחות על תעסוקה שלה כלל אינם זוכים; ההפך הוא הנכון. דוגמה מעניינת מספק מחקר של הבנק העולמי, שבדק את השלכות חקיקת חוק פיצויי פיטורין בצ'ילה, והראה באופן חד-משמעי כי הראשונים להיפגע ממנו הם הצעירים והעובדים הבלתי מיומנים: מאחר שתפוקתם נמוכה יחסית לשאר המגזרים וקרובה לשכר המינימום, הרי שעלויות הפיטורים הגבוהות הפכו את העסקתם ללא-כדאית, והביאו להיפלטותם ממעגל העבודה.<sup>20</sup> אדריאנה קוגלר, כלכלנית מאוניברסיטת יוסטון שחקרה את ביצועי שוקי העבודה בארצות-הברית ובאירופה במהלך העשורים האחרונים, מדגישה כי

הגנה על התעסוקה מחוללת חלוקה מחדש של ההכנסות ומיטיבה עם המועסקים על חשבון המובטלים, עם הגברים בגיל העבודה על חשבון הנשים, עם העובדים המשכילים על חשבון העובדים הלא-מיומנים... המסקנה היא שביטול ההגנות על התעסוקה רצוי לא רק משיקולי יעילות, אלא גם לשם עידוד חלוקה מחדש של ההכנסה כך שנתחים נרחבים יותר ממנה יגיעו אל הקבוצות הפחות מוגנות.<sup>21</sup>

המחקרים האמפיריים הרבים התומכים במסקנה זו שומטים את הקרקע מתחת לטיעוניהם של דוברי הלובי החברתי בישראל, המגינים בלהט על ההסכמים הקיבוציים ועל הטבת הקביעות בשמו של אידיאל השוויון.<sup>22</sup> ההסדרים הללו, הנהוגים במקומות עבודה שבהם פועל איגוד מקצועי חזק, רק מגבירים את המצוקה ואת התסכול של אלה אשר אינם נהנים ממטריית הגנה אפקטיבית כל כך. אפילו נציגי העובדים המאורגנים מודים שמוסד הקביעות פוגע בשכבות החלשות. יעקב זלוטניק, לשעבר יושב ראש האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות

---

הלאומית, אמר בריאיון שהעניק לכתבת האתר Ynet בשנת 2001, כי "הבעיה היא שכיום מי שמשלם את המחיר על התנאים המשופרים של הוותיקים, הם העובדים החדשים, שנאלצים לחכות שנים לקבלת קביעות ותנאים"<sup>23</sup>.

הסדרי הקביעות והעלויות הגבוהות של הפיטורין לא רק מצמצמים את זמינותן של המשרות הפנויות, אלא גם מניעים את המעסיקים לתור אחר חלופות זולות יותר. לעתים קרובות הם מוצאים את מבוקשם בשוק עבודה שניוני, שבו פועלים קבלני כוח אדם וחברות למתן שירותים. קבלנים אלו משכירים עובדים, המועסקים בשכר נמוך, ללא זכויות סוציאליות והטבות נלוות, לשם ביצוע מטלות מסוימות. שיטת העסקה זו, התורמת לגמישות היצע העבודה בטווח הקצר, הפכה נפוצה יותר ויותר בשנים האחרונות.<sup>24</sup> היא נתפסת בעיני קובעי המדיניות כהסדר יעיל, המאפשר את האצת הצמיחה מבלי להפר את הסטטוס קוו מול העובדים הקבועים והוועדים החזקים המייצגים אותם. דא עקא, שמחירה החברתי של התופעה גבוה, גבוה מדי.

ואכן, המחקרים מראים כי ההסתמכות הגוברת והולכת על עובדים זמניים עלולה להעלות את רמת האבטלה במשק במקום להפחיתה. מעסיקים יעדיפו לפטר עובדים זמניים ולשכור אחרים תחתם כדי שלא לשאת בעלויות הגבוהות של המשך העסקתם על תקן קבוע. במקרים אלו, התחלופה הגבוהה של העובדים מייצרת רק משרות זמניות, ומקשה על דורשי העבודה למצוא תעסוקה יציבה יותר.<sup>25</sup> נוסף על כך, שוק העבודה השניוני נוטה להנציח את הפערים החברתיים הקיימים. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שמדיניות העסקה זמנית כרוכה בדרך כלל בהפחתת ההשקעה בהכשרת העובד וקיבועו בעמדה נחותה ולא־אטרקטיבית בעיני מעסיקים פוטנציאליים בעתיד. כדי להגביר את כדאיות העסקתם, נאלצים אפוא אותם עובדים להתפשר על שכר נמוך יותר על מנת שלא למצוא עצמם מחוסרי עבודה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השכר הממוצע של עובדי קבלן בישראל עמד בשנת 2005 על כארבעת אלפים ושלוש מאות שקלים בחודש – כשישים אחוזים מן השכר הממוצע לשכיר, שעמד על כשבעת אלפים שקלים.<sup>26</sup> הנפגעות העיקריות מן דפוס ההעסקה הזה הן האוכלוסיות החלשות – בעלי ההשכלה הנמוכה, עולים חדשים, בני־מיעוטים, צעירים ונשים – שלהן ייצוג־יתר בשוק העבודה השניוני בארץ, בדומה למצב בשאר מדינות העולם.<sup>27</sup>

למרבה הצער, השימוש בעובדי קבלן רווח לא רק בסקטור הפרטי במשק: בשנים האחרונות הוא נעשה נפוץ יותר ויותר במגזר הציבורי ובמשרדי הממשלה. מגמה זו היא בבחינת הוספת חטא על פשע. כאשר בוחרת הממשלה להעסיק את



---

נותני השירותים עבודה באמצעות קבלני משנה וחברות כוח אדם, היא מכשירה, הלכה למעשה, את הפגיעה באותם מועסקים. בכך היא מועלת במחויבותה הבסיסית לשלומן של השכבות החלשות ומחריפה את הנזק שנגרם להן ממילא בגין מערך ההגנות הקשיח על העובדים הקבועים של המגזר הציבורי. ההעסקה השניונית, על כל תחלואיה, היא תוצר לוואי מובהק של התאבנות שוק העבודה בהשפעת ההסכמים הקיבוציים, הסדרי הקביעות, מפגני הכוח של ועדי העובדים וחקיקת המגן שהפכה את הליך הפיטורין לסיוט עבור המעסיקים. למרבה האירוניה, הכוונות הטובות של שוחרי הביטחון התעסוקתי סללו את הדרך לצמיחתו של שוק עבדים מודרני, המתנהל בתנאים של הפקרות משפטית ומוסרית. נוכח המציאות העגומה הזאת, נדרשת ללא ספק רפורמה עמוקה בשוק העבודה הישראלי.<sup>28</sup> ובעניין הזה, כמו בעניינים אחרים, אפשר ללמוד לא מעט מהצלחותיהם ומכישלונותיהם של אחרים.

**א**ף שהתפתחותה ההיסטורית של הכלכלה הישראלית הושפעה במידה רבה מן ההיבטים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים הייחודיים של המציאות המקומית, הבעיות שעמן היא מתמודדת בתחום התעסוקה הטרידו ומטרדות גם מדינות מפותחות אחרות. למעשה, חלק גדול מן המשקים המתועשים של המערב, ובעיקר אלו של אירופה, נאלצו לחוות על בשרם, בשלב כזה או אחר, את ההשלכות השליליות של שוק עבודה קשיח יתר על המידה. בחינה רצינית של מאמצייהם להתמודד עם התופעה – במגוון של אמצעים, אפקטיביים יותר ופחות – עשויה להנחיל לנו אפוא שיעור חשוב. מובן שהמדינות המפותחות אינן נוקטות מדיניות תעסוקתית אחידה. אם נבקש לשרטט ציר שבו תמוקמנה כלכלות אלו בהתאם להיקף ההגנות שהן מעניקות לעובדיהן, נמצא בקצה האחד מדינות דוגמת פורטוגל, איטליה, גרמניה, ספרד, שבדיה ויוון, שבהן נהנים שכירים ממידה רבה של קביעות במשרותיהם, ובקצה השני את ארצות־הברית, בריטניה, אוסטרליה, קנדה, שווייץ וניו זילנד, שבהן מתקיימת תחלופת עובדים גבוהה.<sup>29</sup> חלוקה זו משקפת את ההבדלים בין שני דגמים פוליטיים וכלכליים שונים: מחד גיסא, מדינת הרווחה האירופית, המבקשת להגן על העובדים ועל הציבור בכללותו מפני מצוקה ומחסור באמצעות התערבות ביחסי העבודה, ומאידך גיסא, כלכלת השוק, החורת על דגלה את החתירה לשגשוג תוך עידוד התחרות והיזמה החופשית.

---

ארצות-הברית היא דוגמה מובהקת למשק מן הסוג השני, והיא מהווה גם מקרה קיצוני של מדינה מפותחת שבה אין העובדים נהנים מהגנה מקיפה על פרנסתם ורווחתם. גמישותו המופלגת של שוק העבודה האמריקני נובעת משילוב של גורמים: ראשית, משפט העבודה האמריקני מקל מאוד את הליך הפיטורין: הדוקטרינה המקובלת גורסת כי מעסיק יכול לסיים את העסקתו של עובד בכל עת על פי שיקול דעתו, אם אין ביניהם חוזה המונע ממנו לנהוג כן במפורש.<sup>30</sup> שנית, המשפט האמריקני אינו מחייב את המעביד לשלם פיצויי פיטורין לשכיר שעבודתו הופסקה; מתן פיצויים כאלה מעוגן אך ורק בהסכם בין הצדדים.<sup>31</sup> שלישית, אופציית הקביעות מונהגת בשוק העבודה של ארצות-הברית בצמצום יחסי והוותק הממוצע של העובד האמריקני נופל בהרבה מזה של עמיתו האירופי.<sup>32</sup>

יתר על כן, כדי לעודד חזרה למעגל העבודה, מוגבל משך הזכאות לדמי אבטלה בארצות-הברית לעשרים ושישה שבועות, והמבקש אותם נדרש לעמוד במספר תנאים: עליו להראות, למשל, כי נפלט ממקום עבודתו שלא באשמתו וכי הוא מחפש תעסוקה באופן פעיל. קווי המתאר של תכנית זו משורטטים ברמה הפדרלית על ידי משרד העבודה האמריקני, וקובעים רף עליון למשך הזכאות, שממנו רשאיות המדינות השונות לסטות רק כלפי מטה. גובה דמי האבטלה, כמקובל בשאר המדינות ובישראל, אינו זהה עבור כלל הפונים. התשלום בפועל מחושב לפי משכורתו של הפונה בחמישים ושניים השבועות שקדמו להגשת הבקשה, ולפי מספר הרבעונים שבהם היה מועסק במשרה מלאה. באופן זה, מי שהשתכר סכום נמוך בתקופה שלפני פיטוריו, יגלה כי רשת הביטחון שמקנים לו דמי האבטלה אינה רחבה מספיק, וכי אין הם תחליף – ולו זמני – לשכר המשתלם מעבודה.<sup>33</sup>

נתונים אלו מסבירים את התחלופה הגבוהה של העובדים במשק האמריקני, והם עשויים גם לזרות אור על הנסיבות שבהן נוצר פער גדול בין שיעור האבטלה בארצות-הברית, הנע בשנים האחרונות בין חמישה לשישה אחוזים, ובין השיעור הגבוה בהרבה המאפיין את מדינות אירופה.<sup>34</sup> לאחר שבעשורים האחרונים של המאה העשרים סבלו החברות האירופיות ב-OECD מעשרה אחוזי אבטלה במוצע, יזם הארגון בשנת 1992 מחקר מקיף שיברר את הסיבות לתופעה ויצביע על דרכים למזערה. שנתיים אחר כך התפרסמו תוצאות המחקר בדו"ח שעורר תהודה ציבורית רחבת היקף. הדו"ח קבע כי האבטלה באירופה היא תופעה מבנית, הנובעת מקשיי הסתגלות לשינויים טכנולוגיים ולגלובליזציה. לצד רפורמות במערכות החינוך והרווחה, המליצו

---

מחברי המחקר להגביל את היקפם של ההסכמים הקיבוציים ולהפחית את מידת ההגנה על העובד בחקיקה הקונבנציונלית, כדי שזו לא תחסום את יכולתו של שוק העבודה לקלוט מועסקים חדשים.<sup>35</sup>

אף שמדינות אירופה נקטו בשנים האחרונות שורה של צעדים כדי לצמצם את ממדי האבטלה ביבשת, הרפורמות שאותן הוציאו אל הפועל בתחום הביטחון התעסוקתי היו חלקיות ומהוססות למדי. רפורמות אלו התמקדו בדרך כלל בהגברת הזמינות של משרות חלקיות וזמניות, אולם הותירו את הסדרי התעסוקה הקבועים על כנם. הסיבה לכך הייתה, לפחות בחלק מן המקרים, חששם של מעצבי המדיניות הכלכלית באירופה מפני תגובת ארגוני העובדים וציבור השכירים. דוגמה מאלפת לבעיה מספק לנו ניסיונה הכושל של ממשלת צרפת לצמצם את שיעור האבטלה הגבוה במדינה זו – העומד על כעשרים ושלושה אחוזים בקרב צעירים עד גיל עשרים וחמש – באמצעות הרפיית מקצת ההגנות מפני פיטורין.<sup>36</sup> בתחילת 2006 יזם ראש ממשלת צרפת דאז, דומיניק דה-וילפן, חקיקת חוק המתיר סוג חדש של התקשרות בין עובד למעביד: "חוזה ההעסקה הראשונה". החוק אפשר למעבידים להעסיק עובדים צעירים (שגילם אינו עולה על עשרים ושש שנים) לתקופת מבחן של שנתיים ולפטר אותם במהלכה מבלי שיצטרכו לנמק צעד זה ומבלי שייאלצו לשלם פיצויים גבוהים בגינו. ההתנגדות הציבורית למהלך הייתה דרמטית. קואליציה של איגודי עובדים, ארגוני שמאל וסטודנטים פתחה במסע מחאה סוער שהוציא יותר ממיליון מפגינים אל הרחובות בכל רחבי צרפת. הלחץ האינטנסיבי של ההפגנות ההמוניות עשה את שלו: ב-10 באפריל 2006 הודיע נשיא הרפובליקה, ז'אק שיראק, על ביטולו בפועל של החוק ועל החלפתו ב"אמצעים אחרים" להתמודדות עם בעיית האבטלה בקרב האוכלוסייה הצעירה במדינה.<sup>37</sup>

ועם זאת, מדינות אירופיות מסוימות הפגינו יעילות רבה יותר בכל הנוגע לטיפול בתחלואים המבניים של שוק עבודה קשיח; הבולטת שבהן היא דנמרק. בדומה למדינות רווחה אחרות ביבשת ידעה גם דנמרק תקופה ארוכה של קשיים כלכליים, אולם היא נחלצה מהם בהצלחה מעוררת השתאות. עדותו של האדם האחראי במידה רבה לשינוי, ראש הממשלה לשעבר פול נירופ ראסמוסן, מלמדת על גודל ההישג:

כשהתמיתי לראשות ממשלת דנמרק בשנת 1993, שיעור האבטלה הגיע לשיא של שלושה-עשר אחוזים, שכמותו לא ידענו זה עשרים וחמש שנים, נוסף על צמיחה כלכלית נמוכה וגירעון ציבורי גבוה. כאשר עזבתי את התפקיד בשנת 2001, שיעור התעסוקה עמד על 76.6 אחוזים – הגבוה ביותר באירופה,

---

ושיעור האבטלה ירד אל מתחת לארבעה אחוזים... אף על פי שלדנמרק אין משאבים טבעיים או חברה עסקית דומיננטית אחת, היא נמנית כיום עם הכלכלות התחרותיות ביותר בעולם.<sup>38</sup>

כיצד הצליחה דנמרק במקום שמשקים סוציאלי-דמוקרטיים אחרים נכשלו? התשובה נעוצה בדגם התעסוקתי הייחודי שמדינה זו אימצה במסגרת הרפורמות הכלכליות של שנות התשעים. הדגם הדני, המכונה "פלקסיקורטי" (Flexicurity), משלב בין גמישות בתעסוקה מן הצד האחד, ובין ביטחון סוציאלי מן הצד האחר. השילוב הזה, שאינו מובן מאליו, מושג הודות לתיאום ולשיתוף הפעולה בין השחקנים הפעילים במשק הדני – שחקנים שבמקומות אחרים מנהלים התכתשות נרגזת זה עם זה.

שוק העבודה של דנמרק, חשוב להדגיש, הוא אחד המאורגנים בעולם. כשמונים אחוזים מן השכירים הדנים מאוגדים בארגוני עובדים. הסכמים קיבוציים מסדירים את תנאי העבודה של כל עובדי המגזר הציבורי ושל קרוב לשמונים אחוזים מעובדי המגזר הפרטי. ברם, חקיקת העבודה היא מינימלית; המדינה נמנעת מהפקעת חופש ההתקשרות בין המעסיקים למועסקים. בתנאים מעין אלה, עלול היה המשא ומתן על ההסכמים הקיבוציים להפוך בנקל לשדה מערכה בין אינטרסים מתחרים. ואולם המציאות בדנמרק שונה: הדיאלוג בין המעסיקים לארגוני העובדים מבוסס על הכרה הדדית ועל תחושה של אחריות משותפת למצב המשק, שממנה נגזרת מחויבותם להימנע מצעדים חד-צדדיים, דוגמת השבתות.<sup>39</sup> שיתוף הפעולה הזה, שעליו נשענת הכלכלה הדנית, מאפשר תכנון לטווח ארוך ושמירה על מסגרת התקציב, יעד האינפלציה ותנאי ההעסקה.<sup>40</sup>

בכפוף להבנות השוררות בינם ובין האיגודים המקצועיים, יכולים המעסיקים הדנים לפטר עובדים בהליך מהיר וללא עלויות חריגות. מבחינה זו, שוק העבודה הדני – המאורגן כל כך – הוא גם הגמיש ביותר ביבשת. ממוצע הוותק של העובד הדני אצל מעסיק אחד הוא מן הנמוכים באירופה; הנתון המקביל בשבדיה, לשם השוואה, גבוה בחמישים אחוזים. התחלופה המהירה מביאה, מדי שנה, לפיטורי מספר גדול יחסית של מועסקים, אך הקלות היחסית של התהליך מאפשרת יצירת מקומות עבודה חדשים ומעלה את שיעור העובדים החוזרים למעגל התעסוקה. למעשה, בין עשרים וחמישה לשלושים וחמישה אחוזים מכוח העבודה הדני מחליפים את מקום העבודה מדי שנה.<sup>41</sup>

---

לכאורה, הדינמיות של התעסוקה הדנית מזכירה את המצב השורר בתחום זה בארצות-הברית – אבל בכך נגמר הדמיון בין שתי הכלכלות. דנמרק לא ויתרה על צביונה כמדינת רווחה אירופית: היא ליוותה את הגמשת שוק העבודה בעיבויה של רשת מגן סוציאלית המבטיחה דמי אבטלה נדיבים למי שמצא את עצמו מחוץ למעגל התעסוקה, והקימה מערך הכשרה המאפשר לאזרחים חסרי מיומנות – או לאלו החפצים בהסבה מקצועית – לזכות בכלים שיסייעו להם למצוא עבודה במהירות. כדי למנוע פגיעה בתמריצים לעבודה – בעיה כרונית שממנה סובלות רוב מדינות הרווחה – קיצרה דנמרק את משך הזכאות לדמי אבטלה, מבלי להפחית את התשלומים הגבוהים. קיומה של רשת מגן זו כרוך אמנם בהוצאות ציבוריות ניכרות וברמת מיסוי גבוהה, אולם המעסיקים הדנים נושאים בנטל ברצון, מאחר שהוא מחזק את שיתוף הפעולה שלהם עם האיגודים המקצועיים, מעניק להם חופש פעולה נרחב בפיתורי עובדים ומקנה להם את היכולת לקדם את יזמותיהם ביעילות.<sup>42</sup>

בחשבון האחרון, דגם ה"פלקסיקויריטי" הדני משרת את טובת הכלל ואינו מקפח את מעוטי האמצעים. הוא תומך באלה אשר איבדו את פרנסתם או אינם מסוגלים להתפרנס, ומאפשר לקבוצות החלשות יחסית בשוק העבודה – נשים, צעירים ועובדים בלתי מיומנים – להשתלב בו ביתר קלות. מדיניות זו נושאת פרי גם במישור הפסיכולוגי. הסקרים מראים כי העובדים הדנים חשים מידה רבה יותר של ביטחון בהשוואה לעמיתיהם ביבשת: מחקר שנערך בשנת 1997 מצא כי שיעור המועסקים החרדים לפרנסתם עומד על שבעים אחוזים בממוצע באירופה כולה; בדנמרק, לעומת זאת, דיווחו רק ארבעים וארבעה אחוזים מן הנשאלים כי הם סובלים מחששות כאלה.<sup>43</sup> סקר שנערך בדנמרק עשר שנים מאוחר יותר גילה כי רק חמישה אחוזים מן העובדים הדנים חשים חוסר ביטחון לגבי מקומם בשוק העבודה.<sup>44</sup>

הדוגמה הדנית היא עדות לכך ש"גמישות ניהולית" ו"ביטחון תעסוקתי" אינם בהכרח מושגים מנוגדים: משק תחרותי יכול לאמץ הסדרים תעסוקתיים דינמיים, המאפשרים תחלופת עובדים גבוהה, ובכל זאת לשמור על צביונו האנושי ועל מחויבותה הבסיסית של המדינה לרווחת אזרחיה. יש, ללא ספק, משהו בריא מאוד בממלכת דנמרק – ולא נותר אלא לתהות: מדוע לא לנסות את המרשם הזה גם על הגוף החולה של שוק העבודה הישראלי?

---

**א**ין חולק כי החתירה לביטחון תעסוקתי היא מטרה ראויה. העבודה עונה על צרכים חומריים ונפשיים כאחד: היא נותנת בידי האדם אמצעי מחיה ומרוממת את קומתו. יכולתו של העובד להתפרנס בכבוד אינה בגדר מותרות, אלא זכות אנושית יסודית. כל חברה מתקנת צריכה להכיר באמת הזאת ולתרגם אותה לשפת המעשה.

אבל ביטחון אין פירושו נוקשות: שוק עבודה שהתאבן בשל הסדרי קביעות, ועדי עובדים חזקים ועלויות פיטורין גבוהות יוצר לכל היותר אשליה של יציבות. בפועל הוא מעכב צמיחה כלכלית, פוגע ברמת החיים הכללית ומחבל בסיכוייהן של השכבות החלשות להשתלב במעגל העבודה. חמור לא פחות, הוא מניע את המעבידים לתור אחר דפוסי העסקה חלופיים, המושתתים על ניצול מצוקתם של המובטלים. במציאות של תחרות גלובלית עזה ושל שינויים טכנולוגיים מואצים, העדר גמישות ניהולית עלול להניב אפוא תוצאות הרות אסון – הן מן הבחינה הכלכלית והן מן הבחינה החברתית-מוסרית.

שוק העבודה הישראלי הולך ומתגמש זה שני עשורים, אולם זהו תהליך רצוף מהמורות, המתאפיין באי-יציבות, במתיחות רבה בין המעסיקים למועסקים, בהשבתות חוזרות ונשנות של המגזר הציבורי ובשימוש נרחב – ולא-ראוי – בעובדי קבלן בענפים שונים. המשק אמנם רושם לזכותו הישגים נאים – צמיחה בשיעור ממוצע של חמישה אחוזים בשנים האחרונות, למשל – אולם הוא עדיין סובל ממצוקות חברתיות שאסור להתעלם מהן: עובדים רבים חשים חוסר ביטחון בנוגע לעתידם וחלקים גדולים יחסית מן האוכלוסייה מתפרנסים באופן דחוק או נותרים מחוץ למעגל העבודה.

מצב זה דורש טיפול יסודי: על ישראל להוציא אל הפועל רפורמה מקיפה בשוק העבודה. הרפורמה המתבקשת אינה יכולה להניח לתחרות כלכלית אגרסיבית להכתיב את תנאי חייו של ציבור השכירים, אבל גם אינה יכולה להסיג את השוק לאחור ולכפות עליו ריכוזיות וקיפאון. כדי להימנע משתי האפשרויות הלא-רצויות הללו, צריכים קברניטי המשק והשחקנים המרכזיים בו ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, ובעיקר מסיפור ההצלחה הדני, וליצוק תוכן חדש למושג "ביטחון תעסוקתי" – תוכן ההולם את התנאים והצרכים הנוכחיים של הכלכלה הלאומית בעידן הגלובלי.

התובנה המכרעת שעליה צריכה להתבסס כל רפורמה עתידית בתחום התעסוקה, היא כי הגנה על העובדים אין משמעה הגנה על מקום העבודה. משק חפץ צמיחה ורווחה אינו יכול להרשות לעצמו הליכי פיטורין מסורבלים

---

ויקרים או מסגרות קביעות נוקשות. המחוקק וארגוני העובדים צריכים לקבל עליהם אחריות לטובת הכלל ולהתיר את ידי הזימים והמעסיקים בכל הנוגע לתחלופת עובדים ולניודם, כדי לאפשר להם להשקיע את משאביהם בתהליכי ייצור יעילים יותר, אשר ישפרו את רווחת הציבור וירחיבו את מעגל העבודה. בה בעת, רשויות המדינה חייבות לשאת בנטל של הבטחת כשירות הפרט למצוא תעסוקה ולעבוד למחייתו. כפי שמורים השכל והמצפון וכפי שמלמד הניסיון, השקעה רצינית ונדיבה בהון האנושי היא כורח כלכלי, חברתי ומוסרי שאף מדינה אינה יכולה – ואינה רשאית – להתכחש לו.<sup>45</sup> לכן, אם תבחר ישראל בדרך הזאת ואם תקדיש לכך את המאמצים הנדרשים, היא לא רק תעשיר את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בה, אלא גם תזקוף את קומתה המוסרית כחברה המגשימה אידיאלים של סולידריות וערבות הדדית.

---

עומר מואב הוא עמית בכיר במרכז שלם ופרופסור לכלכלה באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת לונדון. עפר כהן הוא סטודנט לתואר מוסמך בכלכלה באוניברסיטה העברית.

## הערות

הכותבים מודים להדס גבאי וליליה הורן על הסיוע הרב.

1. לדיווח בגלי צה"ל על השביתה ראה <http://news.msn.co.il/news/Internal/Internal/200611/20061103071959.htm>.

2. הסקר, שבו משתתפים כחמישה-עשר אלף עובדים, נערך מדי שנה, מאז 2005, במטרה לדרג את "חמישים החברות שהכי כדאי לעבוד בהן בישראל". במסגרת זו מתבקשים כאלפיים עובדים, המהווים מדגם מייצג, לציין מהם הקריטריונים ההופכים מקום עבודה לאטרקטיבי בעבורם. למידע מפורט בעניין הסקר ראה סיון קלינגבייל, תהילה ינאי וטלי חרותי-סובר, "50 החברות שהכי כדאי לעבוד בהן בישראל – דירוג BDI", מגזין דה מרקר, מאי 2007, עמ' 60-77.

3. דברי החקיקה הנוגעים ישירות להליך זה הם חוק פיצויי פיטורים תשכ"ג-1963, וחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות תשס"א-2001, הקובע את משך הזמן הנדרש מההודעה על הפסקת העבודה ועד כניסתה לתוקף.

---

4. מצב זה לא השתנה בצורה דרמטית עד היום. כפי שציין חיים ביאור בכתבה שהתפרסמה במוסף דה מרקר לפני כשנתיים: "גם כיום, חרף הגלובליזציה, העבודה במגזר הציבורי היא אטרקטיבית, בעיקר מההיבט של ביטחון תעסוקתי. קשה לפטר עובד קבוע במשרד ממשלתי, רשות מקומית או בקרן קיימת, בשל מערכות ההגנה החזקות הקיימות במקומות עבודה אלה: הסכמים קיבוציים המאפשרים להנהלה לפטר עובד באלף ואחד תנאים וקיומם של ועדים במקומות אלה. מבחינת השכר, המגזר הציבורי אטרקטיווי פחות: רוב העובדים משתכרים בין שכר המינימום (3,335 שקל בחודש) לבין השכר הממוצע במשק (7,400 שקל)". חיים ביאור, "המגזר הציבורי בישראל פחות אטרקטיווי, אך עדיין חי ובעט", הארץ, מוסף דה מרקר, 10 בנובמבר, 2005.

5. ראה בעניין זה, Yinon Cohen, Yitchak Haberfeld, Guy Mundlak, and Ishak Saporta, "Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System," *Industrial Relations* 42:4 (October 2003), pp. 692–711.  
ב"כנס התקווה" שנערך באפריל 2007 הודה יושב ראש ההסתדרות עופר עיני, כי מספר חברי ההסתדרות נמצא בירידה מתמדת זה שני עשורים (עד שנת 2006, לפחות). לדבריו, בתחילת שנות התשעים מנתה ההסתדרות כמעט שני מיליון חברים, ואילו כיום מספרם עומד על כשש מאות עד שבע מאות אלף איש בלבד. על פי הנתונים שפרסם מוסף דה מרקר בשנה שעברה, שיעור העובדים המאורגנים בישראל ירד משישים עד שבעים אחוזים מכלל ציבור השכירים בראשית שנות התשעים לעשרים ושבעה אחוזים כיום. ראה חיים ביאור, "נלחמים על המשך קיומה של העבודה המאורגנת", הארץ, מוסף דה מרקר, 27 באפריל, 2007.

6. נכון לספטמבר 2007. ראה בעניין זה דו"ח מחלקת המחקר של בנק ישראל מנובמבר 2007, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119: אפריל עד ספטמבר 2007 (ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר, 2007), עמ' 6, [www.bankisrael.gov.il/develop/develop119/](http://www.bankisrael.gov.il/develop/develop119/), [www.develheb.pdf](http://www.develheb.pdf).

7. חיים ביאור, "כאשר הקבוע נהפך לזמני", הארץ, מוסף דה מרקר, 28 באפריל, 2003.

8. ראה, למשל, פוסט שכתב איציק ספורטא, "יחסי עבודה קיבוציים ושביבת המורים", באתר החברתי "העוקץ", 7 בנובמבר, 2007, [www.haokets.org/article.asp?ArticleID=2429](http://www.haokets.org/article.asp?ArticleID=2429); דני גוטוויק, "אופנת בית התמחוי", Ynet, 11 בספטמבר, 2007, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3448692,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3448692,00.html); גיא דוידוב, "פיטורים? רק עם סיבה מספקת", הארץ, 23 באוגוסט, 2005.

9. ראה בעניין זה באתר האינטרנט של חברת הכנסת שלי יחימוביץ', [www.shelly.org.il/](http://www.shelly.org.il/), [www.shelly.org.il/?p=1391](http://www.shelly.org.il/?p=1391).

10. Hugo Hopenhayn and Richard Rogerson, "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis," *Journal of Political Economy* 101:5 (January 1993), pp. 915–938; Gilles Saint-Paul, "Is Labour Rigidity Harming Europe's Competitiveness? The Effect of Job Protection on the Pattern of Trade and Welfare," *European Economic Review* 41:3 (April 1997), pp. 499–506; Gilles Saint-Paul, "Employment Protection, International Specialization, and Innovation," *European Economic Review* 46:2 (February 2002), pp. 375–395.

11. Eric Bartelsman, Andrea Bassanini, John Haltiwanger, Ronald S. Jarmin, and Thorsten Schank, "The Spread of ICT and Productivity Growth: Is Europe Really Lagging Behind in the New Economy?" in Daniel Cohen, Pietro Garibaldi, and Stefano Scarpetta, eds., *The ICT Revolution: Productivity, Differences and the Digital Divide* (Oxford: Oxford, 2004), pp. 1–140.



---

12. ראה, למשל, תגובתה של ענבל בר־און, "קביעות בעבודה משרתת את הקפיטליזם האמיתי, לא מבית מדרשו של ה'ביבי המונים'", באתר "אינטרפטציה", 8 בדצמבר, 2007, [www.interpretation.co.il/10\\_1013.htm](http://www.interpretation.co.il/10_1013.htm) (תגובה למאמרו של גיא דוידוב, "פיטורים? רק עם סיבה מספקת").

יש להבחין, בהקשר זה, בין הטענות שעל פיהן קביעות במקום העבודה מגבירה את המוטיבציה לעבוד, ובין הטענות בדבר "תחושת השליחות של העובדים", המושמעות לעתים בגנות הפרטות שונות. טענות מן הסוג השני הן סבירות, מאחר שבמקרים מסוימים השכירים – עובדים סוציאליים או מורים, למשל – אמנם מונעים על ידי רצון לתרום לחברה. הטענות הקושרות קביעות למוטיבציה חיובית, לעומת זאת, אינן כה משכנעות.

13. Andrea Ichino and Regina T. Riphahn, *The Effect of Employment Protection on Worker Effort: A Comparison of Absenteeism During and After Probation*, IZA Discussion Paper, no. 385 (Bonn: Institute for the Study of Labor, 2001), <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp385.pdf>

14. ביאור, "כאשר הקבוע נהפך לזמני".

15. יעל ולצר, "רפורמה או מיליארד שקל", הארץ, מוסף דה מרקר, 13 ביולי, 2007.

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

17. Andrea Bassanini and Danielle Venn, *Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: A Difference-in-Differences Approach*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 54 (Paris: OECD, 2007), [www.iza.org/conference\\_files/MeLaMa\\_2007/bassanini\\_a1425.pdf](http://www.iza.org/conference_files/MeLaMa_2007/bassanini_a1425.pdf)

18. כדי לאמוד את קשיחות ההגנות על העובדים משתמשים לכלני ה־OECD במדד ה־EPL (Employment Protection Legislation). המדד, שהנו כלי מורכב למדי, משקלל פרמטרים שונים, ובהם ההגנה על עובדים קבועים בפני פיטורים, דרישות מיוחדות לפיטורים קבוצתיים ורגולציה של העסקה זמנית. להסברים מפורטים ראה *OECD Employment Outlook 1999—Giving Youth a Better Start* (Paris: OECD, 1999), ch. 2, Annex 2.B, pp. 115–118, [www.oecd.org/dataoecd/9/46/2079974.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/9/46/2079974.pdf)

הפריון הכולל הוא מדד לכושר הייצור של המשק עבור כמות נתונה של גורמי ייצור. מדד זה מושפע בעיקר מעילות תהליך הייצור ומן הרמה הטכנולוגית. לגידול בפריון הכולל יש אפוא חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית.

19. ברוב המחקרים האמפיריים לא נמצא קשר מובהק בין קשיחות ההגנות על התעסוקה ובין שיעור האבטלה; ראה למשל: OECD Reassessment of the Jobs Study (Paris: OECD, 2006), Background Paper, no. 1. ההשפעה המרכזית של קשיחות שוק העבודה היא על שיעור התעסוקה, שם מורים הממצאים על השפעה שלילית מובהקת. כאשר היקף המשרות המוצע נפגע, חלק ניכר ממחפשי העבודה פשוט מוותרים, ואז הם אינם מוגדרים עוד כמובטלים (שיעור האבטלה מוגדר על ידי שיעור המובטלים מקרב המשתתפים בכוח העבודה – עובדים או מחפשי עבודה – בעוד ששיעור התעסוקה הוא שיעור העובדים בפועל מתוך סך האוכלוסייה בגיל העבודה. מכאן, ששיעור התעסוקה ושיעור האבטלה אינם משלימים זה את זה למאה אחוזים. דהיינו, באוכלוסייה קיימים פרטים בגיל העבודה שאינם שייכים לכוח העבודה ולכן אינם מהווים חלק משיעור התעסוקה או משיעור האבטלה).

Claudio E. Montenegro and Carmen Pagés, *Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960–1998*, Inter-American Development Bank, Working Paper, no. 494 (Washington, DC.: Inter-American Development Bank, 2003), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788314>

Adriana D. Kugler, "The Effects of Employment Protection in Europe and the USA," 21 *Els Opuscles del Crei* 18 (February 2007), p. 39. (להלן "האפקט של הגנות על התעסוקה").

Olivier Blanchard and Pedro Portugal, "What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets," *American Economic Review* 91:1 (March 2001), pp. 187–207; Ramon Gomez-Salvador, Julian Messina, and Giovanna Vallanti, "Gross Job Flows and Institutions in Europe," *Labour Economics* 11:4 (August 2004), pp. 469–485; *OECD Employment Outlook 2004* (Paris: OECD, 2004)

23. נורית וורגפנט, "עובד לא יציב, פנוי לקשר, Ynet, 1 באוקטובר, 2001, [www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1160568,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1160568,00.html)

24. על פי נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מספר עובדי קבלני כוח אדם בישראל עומד כיום על כמאה וחמישה-עשר אלף איש, המהווים כארבעה אחוזים וחצי מסך השכירים במשק. ראה ניב חכלילי, "4.5% מהשכירים במשק עובדי קבלן", NRG, 11 בדצמבר, 2007, [www.nrg.co.il/online/16/ART1/669/963.html](http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/669/963.html). דו"ח האגודה לזכויות האזרח משנת 2006 מצטט הערכות לא-רשמיות המעמידות את שיעור עובדי קבלן בישראל על כעשרה אחוזים מכלל העובדים בישראל – לעומת שני אחוזים באירופה. ראה מיכל תג'ר, לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן (ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2006).

25. כך אירע, למשל, בצרפת. במסגרת רפורמה שניסתה להגמיש את שוק העבודה לפני כשלושה עשורים הותר שימוש נרחב יותר ב"חוזים זמניים", שאפשרו למעסיקים לשכור עובדים לתקופה קצובה מראש ולסיים את העסקתם בעלות נמוכה בתום פרק הזמן הזה. מחקר שערכו אוליבייר בלנשאר ואוגוסטין לאנדייר מראה כי הרפורמה הזאת לא השיגה את מטרתיה: תחלופת העובדים גדלה, אך משך הזמן הממוצע של חוסר תעסוקה לא פחת באופן משמעותי. בסך הכל, הם מסכמים, החוזים הזמניים רק הרעו את מצבם של העובדים הצרפתיים. ראה Olivier Blanchard and Augustin Landier, "The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France," *Economic Journal* 112:480 (June 2002), pp. F214–F244

26. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שפורסמו באתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, [www.moit.gov.il/NR/exeres/FA45C129-00DE-4BB7-BD42-87B7A3A4C07E.htm](http://www.moit.gov.il/NR/exeres/FA45C129-00DE-4BB7-BD42-87B7A3A4C07E.htm); וכן אצל ניב חכלילי, "4.5% אחוזים מהשכירים במשק עובדי קבלן".

27. רונית נדיב, העסקה באמצעות קבלני כ"א. ישראל 2000 (ירושלים: משרד העבודה, הרשות לתכנון כח אדם, 2003), עמ' 30–34.

בכל הנוגע למצב במדינות מפותחות אחרות ראה Lawrence M. Kahn, "The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence," *Economic Journal* 117:521 (June 2007), pp. F333–F356

28. ב-1 בינואר 2008 נכנס לתוקפו סעיף הקליטה של חוק חברות כוח אדם, שהתקבל בכנסת כבר בשנת 1996. על פי סעיף זה, שהממשלה הצליחה לדחות את יישומו באמצעות חוק הסדרים, עובד חברת כוח אדם יהפוך לעובד מן המניין אצל המעסיק בפועל לאחר תקופת

---

העסקה זמנית של תשעה חודשים בחברה. לכאורה, מדובר בשיפור משמעותי במצבם של עובדי הקבלן, אולם המעסיקים עלולים לעקוף אותו בדרכים שונות: חברות כוח אדם עשויות, למשל, להפוך לקבלני שירותים, שעליהם לא חל החוק. יתר על כן, יישומו של הסעיף עשוי להגביר את תחלופת העובדים הזמניים – שמשך העסקתם יתקצר לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים – ולגרור פיטורים המוניים. ראה רותי סיני, "עובדי כוח אדם יהפכו לקבועים בתוך 9 חודשים", הארץ, 1 בינואר, 2008.

.OECD Employment Outlook 1999 .29

Mark A. Rothstein, Andria S. Knapp, and Lance Liebman, *Cases and Materials on Employment Law* (New York: Foundation Press, 1987), p. 738. מובן שיש סייגים לדוקטרינה הזאת. החל מ־1941 נחקקו בארצות־הברית מספר חוקים ברמה הארצית והמדינתית, האוסרים על פיטורין ממניעים של אפליה ומגנים על זכות ההתאגדות ועל פעילויות המכוונות לחשיפת שחיתויות במקום העבודה. המחוקקים במספר מדינות הוסיפו סייגים נוספים, המבוססים על שלוש עמדות עקרוניות בנוגע לטיב היחסים בין מעסיקים לשכירים: (1) העמדה שעל פיה מעביד אינו יכול לפטר עובד אם הדבר עומד בסתירה למדיניות הציבורית של המדינה; (2) התפיסה הגורסת שהמעסיקים אינם יכולים להפר זכויות מסוימות של העובדים המעוגנות בהסכם במשתמע הקיים ביניהם; (3) הגישה השוללת פיטורין שיש בהם משום גילוי של חוסר הגינות כלפי העובד. ראה בעניין זה: Charles J. Muhl, "The Employment-at-Will Doctrine: Three Major Exceptions," *Monthly Labor Review* 124:1 (January 2001), pp. 3–11.

31. ראה באתר של משרד העבודה האמריקני: [www.dol.gov/dol/topic/wages/severancepay.htm](http://www.dol.gov/dol/topic/wages/severancepay.htm)

32. ראה Peter Auer, Janine Berg, and Ibrahim Coulibaly, "Is a Stable Workforce Good for the Economy? Insights into the Tenure-Productivity-Employment Relationship," *International Labour Review* 144:3 (2005), pp. 319–343.

33. ראה בהקשר זה את ההנחיות של משרד העבודה האמריקני: <http://workforcsecurity.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp>

34. קוגלר, "האפקט של הגנות על התעסוקה", עמ' 1–6.

35. *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (Paris: OECD, 1994).

36. עפרה של, "חוסר ביטחון עולמי", מגזין דה מרקר, אוקטובר 2006, עמ' 79.

37. "France to Replace Youth Job Law," BBC News, April 10, 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4895164.stm>

38. Poul Nyrup Rasmussen, "The Danish Model of 'Flexicurity'," *The Journal*, Premier Edition (2007), p. 46.

39. מובן שיש גם חריגים לכלל הזה, דוגמת השביתה הגדולה של עובדי המגזר הפרטי בדנמרק באפריל–מאי 1998. השביתה הוכרזה עקב כישלון המשא ומתן בין המעסיקים ובין ארגוני העובדים סביב דרישתם של אלה לתוספת ימי חופשה, והסתיימה ב־8 במאי, לאחר התערבות הממשלה. ראה "Parliament Intervenes to End Major Conflict," eiro online, [www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/05/feature/dk9805168f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/05/feature/dk9805168f.htm)

- 
- Soren Kaj Andersen and Mikkel Mailand, *The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining system*, Compiled for the Danish Ministry of Employment, University of Copenhagen, September 2005, <http://faos.sociology.ku.dk/dokum/flexicurityska05.pdf> .40
- Thomas Bredgaard, Fleming Larsen, and Per Kongshøj Madsen, *The Flexible Danish Labour Market—a Review*, CARMA Research Papers, no. 1 (Aalborg, Denmark: Center for Labour Market Research, 2005), pp. 9–10, [www.socsci.aau.dk/carma/carma-1.pdf](http://www.socsci.aau.dk/carma/carma-1.pdf) .41
- Per Kongshøj Madsen, “The Danish Road to Flexicurity: Where Are We? And How Did We Get There?” in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen, eds., *Employment Policy from Different Angles* (Copenhagen: DJØF, 2005), pp. 269–290 .42
- .*OECD Employment Outlook 1997* (Paris: OECD, 1997), p. 133 .43
- “Danes Secure in Global Job Market,” The Copenhagen Post Online, October 25, 2007, <http://www.cphpost.dk/get/104093.html> .44
- 45 תת־ההשקעה בהון אנושי היא תוצאה של כשל שוק, המאפיין גם משקים בעלי קשיחות תעסוקתית גבוהה יחסית. נדרשת אפוא התערבות ממשלתית בהנחלת השכלה בסיסית ובהכשרה מקצועית. התערבות כזאת, שיכולה להיעזר בחברות מסחריות, תענה על הצרכים של המעסיקים, המובטלים והקופה הציבורית.