



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity בשוק העבודה בדנמרק, בשבדיה ובפינלנד בהשוואה לישראל



הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ט תמוז תשע"ד

17 ביולי, 2014

כתיבה: תמיר אגמון, איתמר מילרד, כלכלנים

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תוכן העניינים

1	תמצית
2	1. מבוא - מודל ה-FLEXICURITY
4	2. שוק העבודה בישראל
4	2.1. שוק העבודה בשנים האחרונות
8	2.2. מאפיינים
11	2.3. גמישות שוק העבודה בישראל
15	2.4. רשת ביטחון לעובדים
16	2.5. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בישראל (ALMP)
19	2.6. מדיניות ממשלתית
22	3. שוק העבודה בדנמרק
22	3.1. מאפייני שוק העבודה הדני
23	3.2. מודל ה-FLEXICURITY בדנמרק
23	3.2.1. רקע
24	3.2.2. גמישות שוק העבודה בדנמרק
27	3.2.3. רשת הביטחון הכלכלי לעובדים בדנמרק
28	3.2.4. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בדנמרק (ALMP)
29	3.3. התשתית התחקיתית למודל ה-FLEXICURITY
32	4. שוודיה
32	4.1. מאפייני שוק העבודה השוודי
34	4.2. מודל ה-FLEXICURITY בשוודיה
35	4.2.1. גמישות בשוק העבודה בשוודיה
37	4.2.2. הביטחון הכלכלי לעובדים בשוק השוודי
37	4.2.3. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בשוודיה (ALMP)
40	5. שוק העבודה בפינלנד
40	5.1. מאפייני שוק העבודה הפיני
41	5.2. מודל ה-FLEXICURITY בפינלנד
41	5.2.1. גמישות שוק העבודה בפינלנד
43	5.2.2. הביטחון הכלכלי לעובדים בפינלנד
43	5.2.3. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (ALMP)
44	6. השוואה בין המדינות
44	6.1. אינדיקטורים מרכזיים
47	6.2. פערי שכר
48	6.3. גמישות בשוק העבודה
51	6.4. דמי אבטלה
52	6.5. ההוצאה הממשלתית על שוק העבודה
52	6.6. נציגי עובדים בדירקטוריון החברה
53	6.7. מיסים
53	6.8. משקל העובדים המאוגדים
54	6.9. סיכום ההשוואה בין המדינות
56	מקורות

תמצית

מסמך זה מוגש לבקשת ח"כ שלי יחימוביץ' בנושא ניתוח מודל ה-Flexicurity בשוק העבודה בדנמרק, בשבדיה ובפינלנד (להלן המדינות הנורדיות). המסמך כולל תיאור מרכיבי המודל במדינות אלו בהשוואה לישראל, תיאור משתנים כלכליים בארבע המדינות וניתוח שוק העבודה בישראל.

מושג ה-Flexicurity הוטבע לראשונה על ידי ראש ממשלת דנמרק בשנות ה-90, ולפיו גמישות תעסוקתית ורשת בטחון אינם בהכרח סותרים זה את זה. המודל כולל שלושה מרכיבים: **גמישות בשוק העבודה** (לפי מדד EPL

להגנה על עובדים, מדד נמוך מלמד על גמישות גבוהה), **רשת בטחון** (כמו תקופת מתן דמי אבטלה בחודשים) ו**מדיניות פעילה בשוק העבודה** (הוצאה מהתוצר). הטבלה להלן מסכמת את עיקרי מרכיבי המודל בישראל ובמדינות הנורדיות. מההשוואה עולה כי בישראל רמת הגמישות בשוק העבודה גבוהה יחסית, בעוד רשת הביטחון וההוצאה למדיניות פעילה נמוכות יותר. בשני העשורים האחרונים

גדלה הגמישות בשוק העבודה בישראל ורמת השכר ושיעור האבטלה רגישים יותר למחזורי העסקים בכלכלה. קיימת תחלופה בין גמישות בשוק העבודה לבין רמת האי-שוויון. בישראל הגמישות בשוק העבודה היא אחד הגורמים המשפיעים על אי-שוויון גבוה יחסית בשוק העבודה. במדינות הנורדיות, לצד הגמישות הגבוהה יחסית, קיימים גורמים נוספים - לרבות רשת ביטחון נדיבה (דמי אבטלה), הוצאה גבוהה על מדיניות פעילה, רמת חינוך, תחרותיות ודמוגרפיה - אשר תורמים לאי-שוויון נמוך יחסית בשוק העבודה, כמפורט בטבלה להלן.

מדינה	גמישות		רשת בטחון	מדיניות פעילה
	קבועים	זמניים	חודשי אבטלה	(אחוז מהתוצר)
ישראל	2.22	1.58	7	0.15%
דנמרק	2.32	1.79	24	1.91%
שבדיה	2.52	1.17	14	1.14%
פינלנד	2.17	1.88	23	1.04%
OECD	2.29	2.08	17	0.66%

מהנתונים בטבלה עולה כי בישראל **השכר הממוצע, משקל מקבלי שכר נמוך, והתוצר לשעת עבודה** נמוכים ביחס לשלוש המדינות, ואי השוויון גבוה ביחס לשלוש המדינות.

במדינות הנורדיות נתח גבוה של העובדים משתייך לאיגוד מקצועי או מכוסה בהסכם קיבוצי, בניגוד לישראל. במדינות הנורדיות התוצר לנפש והפריון לעובד גבוהים יחסית לצד רמת אי-שוויון נמוכה יחסית. יש מחקרים התולים ביצועים

כלכליים אלו במודל ה-Flexicurity. יחד עם זאת, קשה להצביע על מידת ההשפעה של המודל ועל השפעות יישומו במדינות עם מאפיינים אחרים. כמו כן, קיימים משתנים רבים נוספים המשפיעים על הפריון לעובד ועל אי השוויון, לרבות רמת התחרותיות, הוצאה לחינוך, גורמים תרבותיים וגורמים דמוגרפיים. יש לציין כי במדינות הנורדיות קיימת מדיניות של ריסון פיסקלי, קרי יחס חוב-תוצר נמוך יחסית, למרות שהמשמעות של מודל ה-flexicurity הינה תקציבים ציבוריים גבוהים יחסית. במדינות אלו נטל המס גבוה יחסית ומממן הוצאות אלו, ללא יצירת חוב ציבורי גבוה.

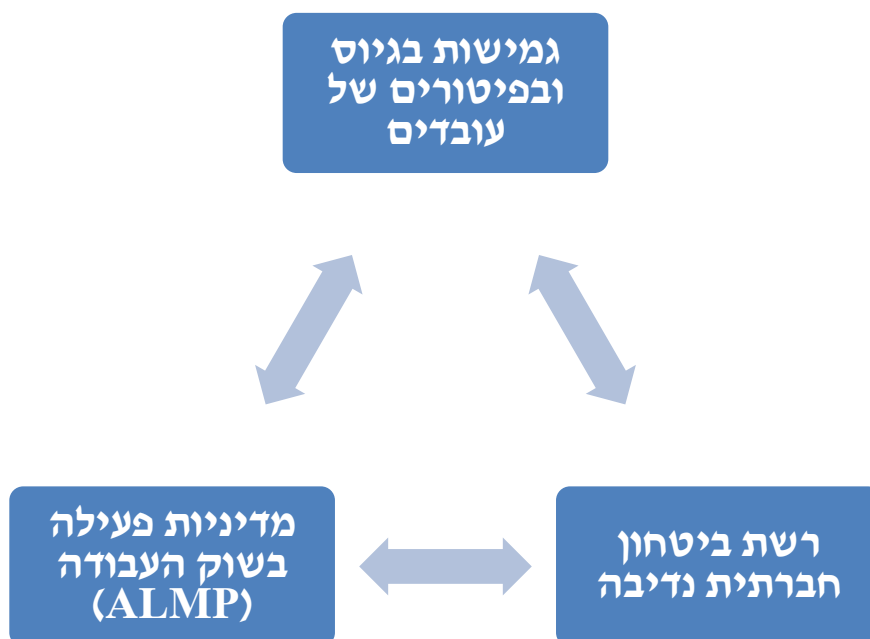
ביישום מרכיבי המודל חלו שינויים במהלך השנים, בין היתר בשל הגירה שהובילה להתנגדות חלק מהציבור למדיניות נדיבה יחסית. כך, רמת רשת הביטחון ירדה (כמו קיצור תקופת מתן דמי אבטלה) וחלו שינויים במדיניות הפעילה לשם התאמה טובה יותר של ההכשרות המקצועיות לצרכי המשק.



1. מבוא - מודל ה-Flexicurity¹

מודל ה-Flexicurity (להלן המודל או ביטחון גמיש) מבוסס על שלושה מרכיבים כמתואר בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: מודל ה-Flexicurity



שלושת מרכיבי המודל הינם:

גמישות: רמת גמישות (flexibility) גבוהה בשוק העבודה, כלומר גמישות ביכולת לגייס ולפטר עובדים המאפשרת הקצאה יעילה של עובדים במשק. שוק עבודה כזה עשוי להתאפיין ברמה גבוהה של תחרותיות ויעילות ובחסימי ניידות נמוכים, ומנגד, ללא מרכיבים אחרים במודל (רשת בטחון ומדיניות פעילה בשוק העבודה), להביא לרמת אי-שוויון גבוהה.

נדיבות: רשת ביטחון (security) רחבה, הכוללת דמי אבטלה גבוהים יחסית, תבחינים נוחים יחסית לקבלת דמי אבטלה ותקופת זכאות ארוכה יחסית, המאפשרת לעובד תקופת מעבר קלה יותר בין מקומות עבודה.

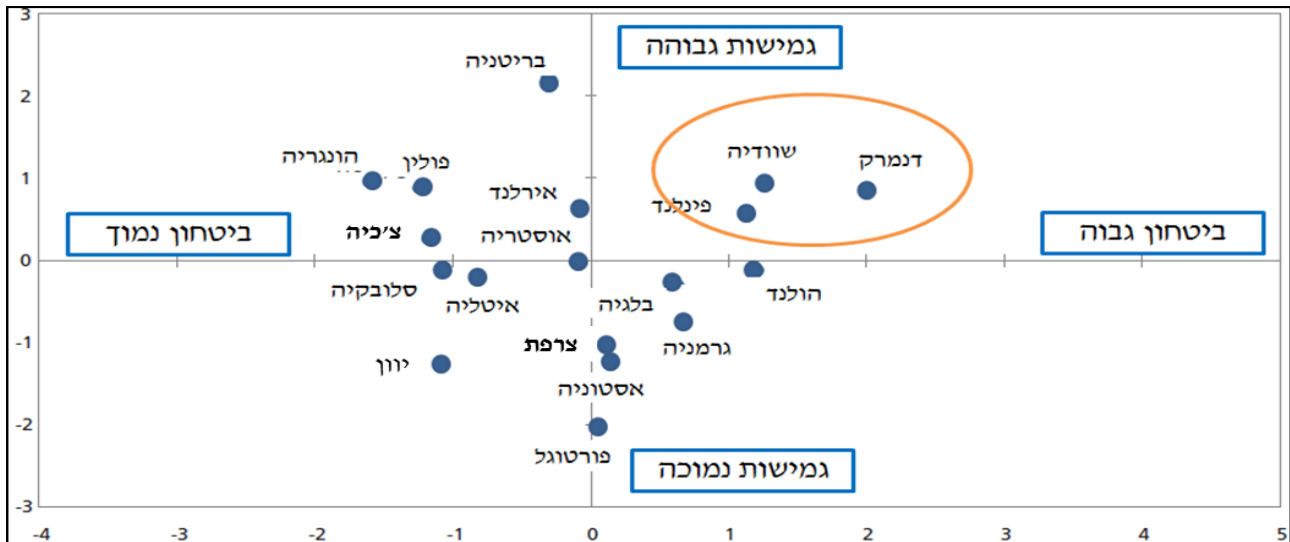
מעורבות: מדיניות פעילה בשוק העבודה (Active Labour Market Policy) הכוללת מימון ציבורי רחב להכשרות מקצועיות, להשמות עובדים ולשילוב עובדים מקבוצות שונות באוכלוסייה על-ידי סבסוד עבודתן, והסרת חסמים המקשים על שילובן.

המושג Flexicurity הוטבע לראשונה על ידי ראש ממשלת דנמרק בשנות ה-90, על בסיס תפיסה לפיה גמישות ורשת בטחון בשוק העבודה אינם מושגים הסותרים בהכרח זה את זה, ובמצבים מסוימים עשויים לסייע זה לזה. לפי המודל, הגמישות (בעיקר היכולת לפטר עובדים) אינה אינטרס בלעדי של המעסיקים כפי שרשת הביטחון אינה אינטרס בלעדי של העובדים. מעסיקים רבים נוכחים לדעת כי יש להם אינטרס ביחסי עבודה יציבים עם עובדיהם ובשימור עובדים מסורים ומוכשרים. מכאן, שלמושגים גמישות ורשת בטחון יש פוטנציאל סינרגיה של win-win במקום שנתפס באופן מסורתי כבעל אינטרסים מנוגדים. תרשים 2 מציג השוואה בינלאומית של מרכיבי המודל (גמישות ורשת בטחון) במדינות אירופה.

¹ Centre for Labour Market Research (CARMA), [Flexicurity](#), May 18, 2006.



תרשים 2: השוואה בינלאומית של מרכיבי המודל ה-flexicurity במדינות אירופה²



מהתרשים עולה כי ניתן לחלק את המדינות שנסקרו לארבע קבוצות:

גמישות ובטחון גבוהים: דנמרק, פינלנד ושוודיה, מאופיינות על-ידי רמה גבוהה של גמישות ובטחון, קרי יישום מודל ה-Flexicurity.

גמישות גבוהה ובטחון נמוך: בריטניה, אירלנד, ומדינות מזרח אירופה (פולין, הונגריה וצ'כיה) מאופיינות ברמה גבוהה של גמישות וברמה נמוכה יחסית של בטחון.

גמישות ובטחון נמוכים: איטליה, אוסטריה וסלובקיה מאופיינות ברמה נמוכה של גמישות ובטחון.

גמישות נמוכה ובטחון גבוה: גרמניה, צרפת, הולנד, בלגיה, אסטוניה ופורטוגל מאופיינות בגמישות נמוכה יחסית וברמת בטחון גבוהה.

ישראל אינה מופיעה בהשוואה שהוצגה בתרשים, אך לפי הנתונים שנאספו במסמך זה היא משתייכת לקבוצת המדינות עם גמישות גבוהה ורמת ביטחון נמוכה (ראו טבלה 20). במדינות הנורדיות התוצר לנפש והפריון לעובד גבוהים יחסית לצד רמת אי-שוויון נמוכה יחסית (ראו טבלה 12). יש מחקרים התולים ביצועים כלכליים אלו במודל ה-Flexicurity³. יחד עם זאת, קשה להצביע על מידת ההשפעה ועל השפעות יישומו במדינות עם מאפיינים אחרים. כמו כן, קיימים משתנים רבים נוספים המשפיעים על הפריון לעובד ועל אי השוויון, לרבות רמת התחרותיות, הוצאה לחינוך, גורמים תרבותיים (מוסר עבודה גבוה) וגורמים דמוגרפיים. לכן בדיון בנושא זה יש לציין את ההסתעפויות הבאות:

- שוק העבודה מושפע מגורמים שונים ולכן קשה לא רק להעריך את תרומתו של כל גורם בנפרד אלא גם את השפעתם המצטברת של כמה גורמים המיושמים במקביל.
- במודל זה קיימים מרכיבים אשר יישומם בנפרד, ללא מרכיבים אחרים, עשוי להביא דווקא לתוצאות הפוכות. כך, רשת ביטחון נדיבה מדי עשויה להקטין את התמריצים ליציאה לשוק העבודה, ולהיות מנוצלת על-ידי חלק מהאוכלוסייה להיוותר מחוץ לשוק העבודה. מנגד, רמת גמישות גבוהה ללא יישום יתר המרכיבים, עשויה להביא לאי-שוויון גבוה בשוק העבודה. בהקשר זה יש לציין כי ההגירה לשלוש המדינות הנורדיות מאז תחילת

² Vaxjo University, Sweden, [The song remains the same? Universalism and Flexicurity in Sweden](#), 2009, Retrieved: May 27, 2014.

³ Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), pp. 4-5, February 2008.



שנות ה-2000 הביאה להתנגדות חלק מהציבור למדיניות נדיבה יחסית, ולכרסום בחלק ממרכיבי המדיניות.⁴ הנתונים מלמדים כי שיעור האבטלה בקרב המהגרים למדינות אלו גבוה משמעותית משיעור האבטלה בקרב המקומיים.⁵ גם באשר למדיניות פעילה בשוק העבודה, עולה השאלה עד כמה ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה יעילה במונחי שיפור הכישורים והשמות איכותיות, כלומר האם היא תורמת להשמת עובדים לאורך זמן במשרות בשכר הוגן.

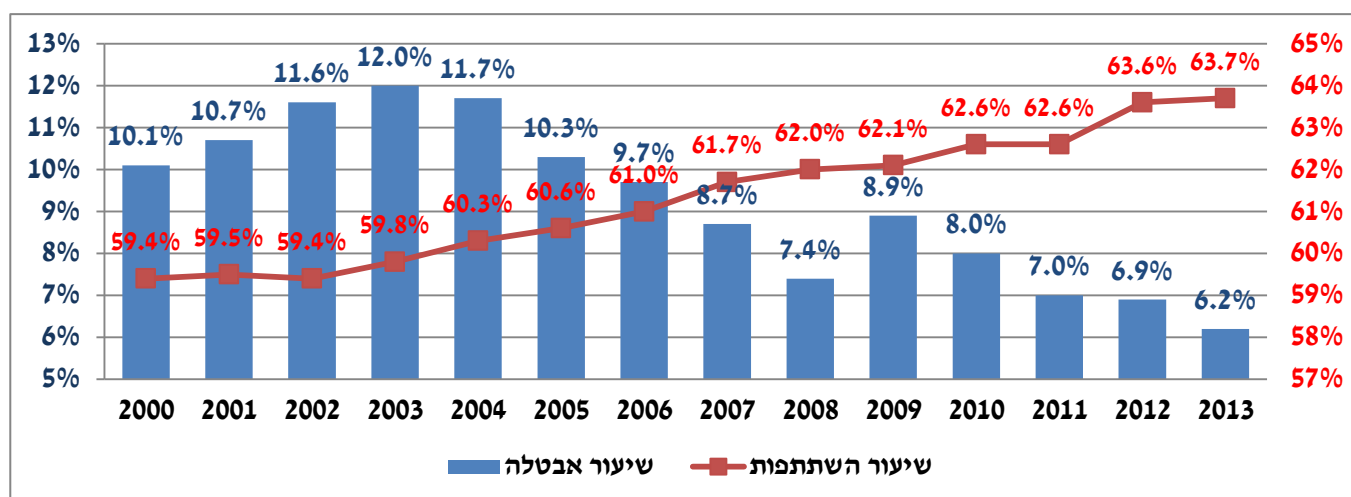
- מבנה שוק העבודה ובעיקר אופן הסדרתו שונה בין המדינות. עובדה זו לצד שוני במאפיינים חברתיים, דמוגרפיים ותרבותיים ושוני במבנה מערכת הביטחון הסוציאלי ובמדיניות המס הלאומית לא רק מקשה על ההשוואה בין המדינות, אלא גם על היכולת להעריך את תוצאות אימוצו ויישומו של המודל במדינות אחרות.

2. שוק העבודה בישראל⁷

2.1. שוק העבודה בשנים האחרונות

תרשים 3 להלן מציג את שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה בישראל מגיל 15 ומעלה ושיעורי האבטלה במשק משנת 2000 ועד לרבעון השלישי של 2013.

תרשים 3: שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה ושיעורי אבטלה⁸



מנתוני התרשים עולה כי שיעור ההשתתפות בשוק העבודה (גילאי 15 ומעלה) עלה מ-59.4% בשנת 2000 לרמה של 63.7% בשנת 2013. בנוסף, שיעור ההשתתפות של גילאי העבודה העיקריים, בני 25-64, הגיע בשנת 2012 ל-78.7%, בהשוואה ל-76.1% במדינות ה-OECD בממוצע.⁹ שיעור האבטלה ירד מ-10.1% בשנת 2000 ל-6.2% בשנת 2013. נתונים אלו מעידים על גידול ניכר בשוק העבודה בעשור האחרון.

טבלה 1 להלן מפרטת את השינוי בשוק העבודה משנת 2004 ועד לרבעון השלישי של 2013.

⁴ Libera Publication Series, [The Swedish Model Reassessed: affluence despite the welfare state](#), October 2011.

⁵ OECD, [Economic Surveys Sweden 2012](#), Figure 3 – The foreign-born are not well integrated into the labour market, December 2012.

⁶ OECD, [OECD Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

⁷ טיוטת המסמך הועבר לקבלת הערות של גבי מיכל צוק, המשנה למנכ"ל משרד הכלכלה והממונה על התעסוקה. עד למועד הגשת המסמך לא התקבלו הערות.

⁸ הלמ"ס, [סקרי כוח אדם](#), שנים שונות. נתונים משורשרים בשנים 2000-2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁹ בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [פרק ה' – שוק העבודה](#) (עמוד 151), מרס 2013.



טבלה 1 – השינוי בשוק העבודה בתקופה 2004 ועד 2013 (באלפים)¹⁰

שנה	אוכלוסייה בגיל +15	משתתפים בכוח העבודה			שיעור ההשתתפות	שיעור האבטלה
		סך-הכול	מועסקים	בלתי מועסקים		
2004	4,842.9	2,922.2	2,580.9	341.4	60.3%	11.7%
2013	5,775.1	3,677.8	3,449.5	228.3	63.7%	6.2%
שינוי	932.2	755.6	868.6	-113.1	3.3%	-5.5%

מהנתונים בלוח עולה כי משנת 2004 ועד לשנת 2013 גדל מספר המשתתפים בשוק העבודה בכ-755.6 אלף איש, **מספר המועסקים גדל בכ-868.6 אלף איש** ומספר הבלתי-מועסקים ירד בכ-113.1 אלף איש. בתקופה זו שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה בכ-3.3 נקודות אחוז, ושיעור האבטלה ירד בכ-5.5 נקודות אחוז. כאמור, נתונים אלו מעידים על גידול ניכר בשוק העבודה בעשור האחרון, יחד עם זאת יש לציין כי חלק ניכר מהעובדים החדשים (חלקם היו בעבר מקבלי הבטחת הכנסה שנכנסו לשוק העבודה) מקבלים שכר נמוך, כפי שמתואר להלן.

ממחקר שנערך במשרד הכלכלה עולה כי בשנים האחרונות השכר למשרה פנויה¹¹ עמד בממוצע על כ-60% מהשכר הממוצע במשק.¹² מחקר אחר מעלה כי קרוב ל-90% מהמשרות החדשות שנוצרו בשנה האחרונה הם בענפים הם השכר הממוצע נמוך מהשכר הממוצע במשק.¹³ **תוספת של מאות אלפי עובדים חדשים (ראו טבלה 1 לעיל), רובם בשכר נמוך יחסית, עשויה להסביר את העלייה המתונה ואף כמעט קיפאון בשכר הממוצע במשק בשנים האחרונות, למרות הסכמי שכר וזחילת שכר אוטומטית (בשל זחילת דרגות וותק) בחלק ממגזרי המשק.**

טבלה 2 מציגה את התפתחות השכר הממוצע, השכר החציוני והיחס ביניהם בשנת 2012 לעומת שנת 2004. ככל

שיחס השכר החציוני מהשכר הממוצע נמוך יותר, כך ניתן להסיק שההתפלגות היא בעיקר ברמות השכר הנמוכות (קרי, עובדים רבים משתכרים שכר נמוך). מהנתונים עולה כי השכר הממוצע עלה בתקופה זו בשיעור מצטבר של 31.2%, השכר החציוני עלה ב-26.9%, וכתוצאה מכך היחס ירד ב-2.5 נקודות אחוז. ירידה זו ביחס שכר חציוני לשכר ממוצע מצביעה על **התרחבות בפערי השכר בתקופה זו**. פערי השכר באים לידי ביטוי גם בחלוקה לפי מגדר ומגזר, כמפורט בטבלה 3.

טבלה 2: התפתחות השכר ממוצע והחציוני¹⁴

שנה	שכר ממוצע	שכר חציוני	יחס
2004	6,972	5,156	74.0%
2012	9,149	6,541	71.5%
שינוי	31.2%	26.9%	-2.5%

טבלה 3: הכנסות משכר לפי מגזר ומגדר (בש"ח לחודש)¹⁵

שכר	גבר	אישה	יחס
שכר ממוצע	10,953	7,244	66.1%
שכר ממוצע - מגזר יהודי	12,065	7,509	62.2%
שכר ממוצע - מגזר ערבי	6,457	4,977	77.1%
שכר חציוני כלל המגזרים	7,774	5,489	70.6%
שיעור חציון ממוצע	70.1%	75.8%	

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקר כוח אדם לרבעון שלישי 2013](#), 31 באוקטובר 2013; [סקר כוח אדם לשנת 2005](#), 28 בפברואר 2006. הנתונים לשנת 2004 משורשרים בהתאם למתודולוגיה החדשה של הלמ"ס אשר פורסמה בחודש ינואר 2012.

¹¹ משרה פנויה מוגדרת כמשרה אשר המעסיק מחפש באופן פעיל עובדים מחוץ לארגון כדי לאיישה.

¹² מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, [מבנה משלחי יד במשרות פנויות בשכר נמוך ובשכר גבוה במגזר העסקי](#), 4 באוקטובר 2010.

¹³ אלכס זבזינסקי, כלכלן ראשי, מיטב דש, סקירה שבועית, 11 במאי 2014.

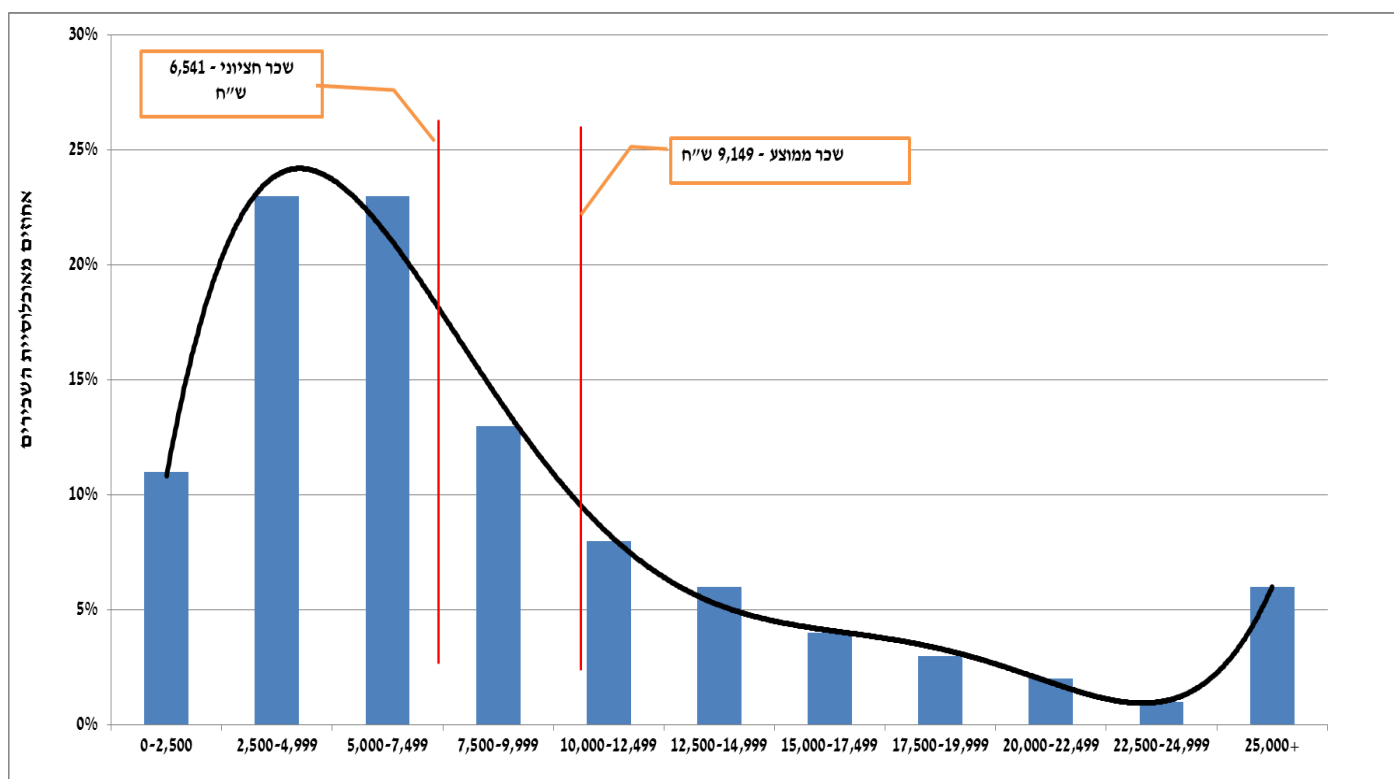
¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעות לעיתונות, סקרי הכנסות משנים שונות. יש לציין כי בשנת 2012 חלו שינויים באופן עריכת סקר הוצאות משקי בית ויש לכך השפעה על הנתונים.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לעיתונות – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2012](#), 29 באוקטובר 2013.



מהנתונים בלוח עולה כי השכר הממוצע של נשים מהווה 66.1% מהשכר הממוצע של גברים. במגזר היהודי, השכר הממוצע של נשים מהווה 62.2% משכרו של גבר, ובמגזר הערבי 77.1%. כמו כן, הנתונים מלמדים כי יחס שכר חציוני לשכר ממוצע בקרב גברים (70.1%) נמוך יותר בהשוואה לנשים (75.8%). כלומר, התפלגות השכר בקרב גברים היא פחות שוויונית בהשוואה להתפלגות השכר בקרב נשים. כמו כן, השכר הממוצע של גבר במגזר הערבי מהווה כ-53% בלבד משכר הממוצע של גבר מהמגזר היהודי, ושכר ממוצע של אישה מהמגזר הערבי מהווה כ-66% מהשכר הממוצע של אישה מהמגזר היהודי. תרשים 4 להלן מציג אומדן להתפלגות השכר ברוטו בישראל בשנת 2012 בחלוקה לרמות של 2,500 ש"ח.

תרשים 4: אומדן התפלגות השכר בישראל (2013)¹⁶



מהתרשים עולה כי התפלגות השכר בישראל מרוכזת ברמות שכר נמוכות, כלהלן:

- כ-68% מהשכירים השתכרו בשנת 2012 מתחת לשכר החודשי הממוצע (9,149 ש"ח בחודש);
- השכר החודשי ברוטו של כ-70% מהשכירים עמד בשנת 2012 על פחות מ-10,000 ש"ח;
- השכר החודשי של כ-57% מהשכירים עמד על פחות מ-7,500 ש"ח בחודש;
- השכר החודשי ברוטו של 50% מהשכירים עמד על פחות מ-6,541 ש"ח (השכר החציוני);
- כ-34% מהשכירים השתכרו פחות מ-5,000 ש"ח;
- כ-6% מהשכירים השתכרו מעל ל-25,000 ש"ח בחודש.

בנוסף, בתקופה זו חלו הפחתות בשיעורי מס הכנסה כך שהעלייה בשכר הממוצע ברוטו היתה נמוכה משמעותית לעומת העלייה בשכר הממוצע נטו, כמפורט בטבלה 4 להלן.

¹⁶ הלמ"ס, [הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משקי בית 2012](#), 5 בנובמבר 2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. האומדן מבוסס על חלוקה של נתוני הלמ"ס לקבוצות של 5%, חלוקה לקבוצות אחוזונים נעשתה על הנחת קו ישר, כלומר חלוקת הקבוצות באופן שווה. נתוני השכר בתרשים אינם כוללים התאמות בגין מענק עבודה (מס הכנסה שלילי), אשר משולם לאחר תום השנה.

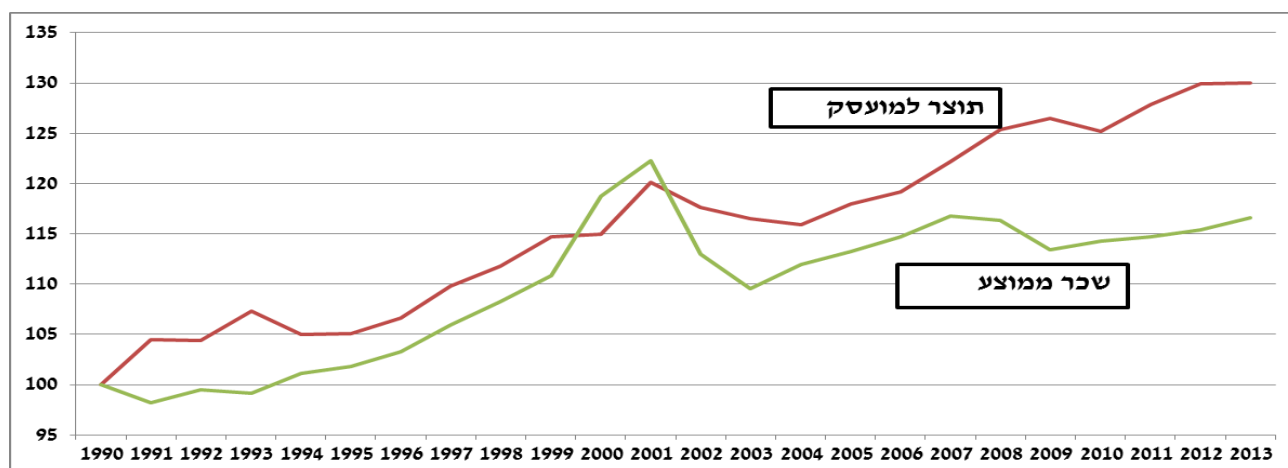


טבלה 4 – השינוי בשכר הממוצע ברוטו ונטו (באלפי ש"ח שוטפים)¹⁷

שכר	2003	2012	שינוי נומינלי	שינוי ריאלי
שכר ממוצע ברוטו	6,908	9,149	32.4%	9.5%
תשלום מיסים ממוצע	1,486	1,266	-14.8%	-29.6%
שכר ממוצע נטו	5,422	7,883	45.4%	20.2%

מהניתוח בטבלה עולה כי בשנים 2003 עד 2012 עלה השכר הממוצע ברוטו בשיעור מצטבר ריאלי של כ-9.5%, תשלומי המיסוי הממוצעים ירדו בשיעור מצטבר ריאלי של כ-29.6% והשכר הממוצע נטו עלה בשיעור מצטבר ריאלי של כ-20.2%. יש לציין כי בתקופה זו עלו התוצר לנפש והתוצר לעובד בשיעור גבוה יותר. הסבר אפשרי לפער בין הגידול בשכר ברוטו לבין הגידול בתוצר לעובד הוא הגידול המהיר יחסית בשכר הממוצע נטו, בגין הפחתות בשיעורי מס הכנסה,¹⁸ אשר מיתנה את לחצי השכר במשק.¹⁹ יש לציין כי בתקופה זו עלה התוצר המקומי הגולמי בשיעור מצטבר ריאלי של 49.6%.²⁰ ביטול תוואי הפחתות מס הכנסה בשנת 2012, עשוי להגדיל את הלחצים להעלאת השכר במשק. תרשים 5 להלן מתאר את התפתחות מדד התוצר למועסק ומדד השכר הריאלי משנת 1990 עד 2013.

תרשים 5 – התפתחות מדד התוצר למועסק ומדד השכר הריאלי²¹



מהנתונים עולה כי בשנים 1990 עד 2002 שיעור הגידול בשכר הריאלי הממוצע (17.6%) היה גבוה במקצת משיעור הגידול בתוצר למועסק (13%). לעומת זאת, משנת 2002 ועד שנת 2013 חלה התבדרות – שיעור הגידול בתוצר למועסק גדל בשיעור מצטבר של כ-10.5%, לעומת שיעור גידול מצטבר של כ-3.1% בשכר הריאלי הממוצע. סך התוצר למועסק עלה בשנים 1990-2013 בשיעור מצטבר של כ-20.9% לעומת עלייה של 16.6% בשכר הממוצע.

לסיכום, בעשור האחרון חל גידול ניכר בשוק העבודה בישראל. אולם, מרבית המשרות החדשות היו בשכר נמוך יחסית, כך שפערי השכר עלו והשכר הממוצע עלה בשיעור נמוך יחסית. התפתחות זו הביאה לירידה במשקל השכר בתוצר והתמורה לשכירים במגזר העסקי ירדה מ-52% בשנת 2001 ל-44% בשנת 2013, והעודף התפעולי

¹⁷ השכר הממוצע ברוטו: הלמ"ס, [הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משקי בית 2012](#), 5 בנובמבר 2013, שנים שונות. שכר נטו חושב לפי מדרגות המס בכל שנה.

¹⁸ הפחתת שיעורי מס הכנסה הינה רגרסיבית, כלומר תרמה בעיקר לגידול בשכר נטו של בעלי השכר הגבוה במשק.

¹⁹ בנק ישראל, דוח שנתי 2010, [פרק ו' – הממשלה הרחבה](#), שירותיה ומימון, תיבה ו' – השכר הריאלי ברוטו ונטו של שכירים בעשור האחרון, אפריל 2011.

²⁰ בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [לוחות נספח](#), לוח ב'-1 – המקורות והשימושים, מרס 2013.

²¹ בנק ישראל, סטטיסטיקה, [תוצר מקומי גולמי](#), [מועסקים](#), [שכר ריאלי לישראלים](#), כניסה בתאריך: 8 ביוני 2014, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



(תמורה להון) עלה מרמה של 21% בשנת 2001 לרמה של 26% בשנת 2013.²² בעשור האחרון גדלה הגמישות בשוק העבודה בישראל. כתוצאה מכך, רמת השכר ושיעור האבטלה רגישים יותר למחזורי העסקים בכלכלה. כך, במשבר העולמי האחרון היה מתאם גבוה בין השינויים בתוצר לבין השינויים בשוק העבודה.²³ קיימת תחלופה בין גמישות בשוק העבודה לבין רמת האי-שוויון. בישראל תחלופה זו תורמת, לצד גורמים נוספים, לאי-שוויון גבוה בשוק העבודה. במדינות הנורדיות רמת הגמישות הגבוהה מלווה בצעדים נוספים, כמו רשת בטחון נדיבה, הוצאה גבוהה על מדיניות פעילה ומשתנים נוספים – המובילים לרמת אי-שוויון נמוכה יחסית (ראו טבלה 12).

2.2. מאפיינים²⁴

שוק העבודה בישראל מאופיין ברמה נמוכה יחסית של רשת ביטחון,²⁵ ושל הוצאה פעילה בשוק העבודה.²⁶ לגבי רמת הגמישות קיימת דואליות – המגזר הציבורי וחלקים במגזר העסקי מאופיינים ברמת גמישות נמוכה יחסית ורוב המגזר העסקי מאופיין ברמת גמישות גבוהה יחסית.²⁷ יתכן כי הקשיחות היחסית במגזר הציבורי הביאה לשימוש גובר במסגרות העסקה גמישות יותר, כגון עובדי קבלן, הסכמי עבודה דור ב' ודור ג'.²⁸ מאז תחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת נחלשה מערכת המיקוח של העובדים, אשר נשענה על רמה גבוהה של חברות באיגודים מקצועיים. כיום, מערכות המשא ומתן בין העובדים למעסיקים הן יותר מבוזרות, למעט במגזר הציבורי. שיעור העובדים שאינם מאוגדים ואינם במסגרת הסכמים קיבוציים גדל בעשורים האחרונים, אם כי בשנים האחרונות חל שינוי במגמה זו, כפי שמפורט בהמשך. קיימים חוקי עבודה, אך רמת אכיפתם הינה רופפת, וכתוצאה מכך נפגעים בעיקר העובדים שאינם מאוגדים (ומוגנים על ידי) הסכמי עבודה קיבוציים. בשנים האחרונות ננקטו אמצעים לשיפור אכיפת חוקי העבודה על-ידי הגדלת מספר המפקחים על חוקי העבודה, אך באופן יחסי עדיין מספרם נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD. שירות התעסוקה הממשלתי מצוי בחוסר משאבים ובחוסר כוח אדם, עובדה הפוגעת ביכולתו לספק שירותי השמה יעילים למבקשי העבודה.²⁹

שוק העבודה בישראל הוא **דואלי** באופיו: מצד אחד פלח גדול של עובדים ברמת גמישות גבוהה יחסית (ביניהם בעלי שכר גבוה כמו עובדים במגזר ההייטק, ובעלי שכר נמוך כמו עובדים בענף המסעדות) ומצד שני פלח של עובדים ברמת גמישות נמוכה יחסית (בעיקר במגזר הציבורי). כמו כן, קיימים פערי שכר גבוהים, כפי שתואר לעיל. לפי ניתוח ה-OECD הגדלת השוויון היחסי בשוק העבודה ניתנת להשגה במקביל להשגת יעדים של תחרות ויעילות כלכלית.³⁰

בתרשים 6 להלן השוואה על שיעור העובדים המאוגדים במדינות ה-OECD.

²² הלמ"ס, [החשבונות הלאומיים לשנת 2013](#), לוח 17- חלק התמורות למועסקים ולהון בתמ"ג – המגזר העסקי, 10 במרס 2014.

²³ ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל, [הסיבות וההשלכות של אי השוויון](#), 30 באוקטובר 2013.

²⁴ OECD, [OECD Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

²⁵ ראו טבלה 15 בסעיף 6.

²⁶ ראו טבלה 16 בסעיף 6.

²⁷ OECD, [Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

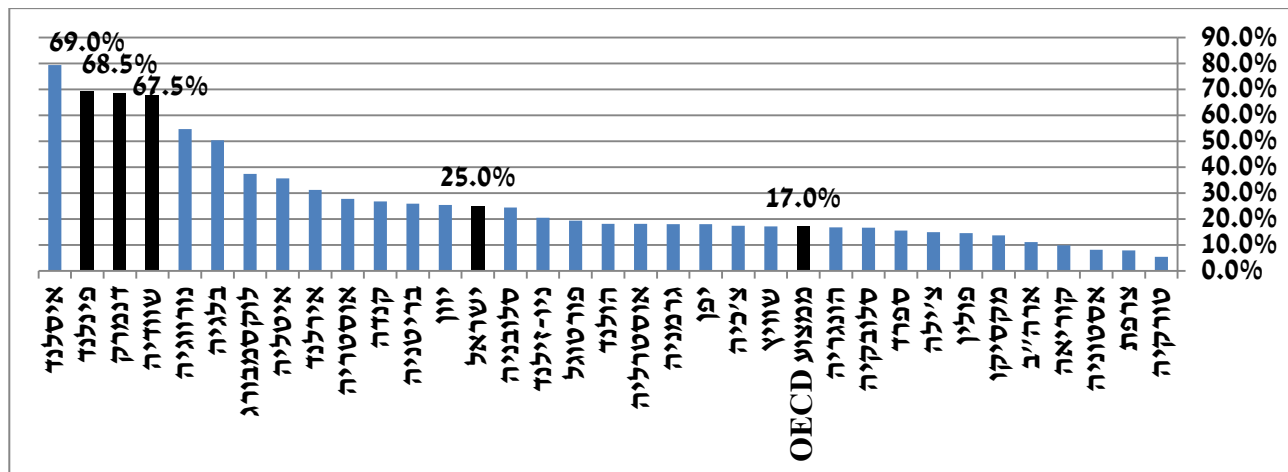
²⁸ הסכמי עבודה שחלים על עובדים חדשים, אך לא על עובדים ותיקים בעלי תנאי עבודה קשיחים יחסית (דור א').

²⁹ OECD, [Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

³⁰ שם.



תרשים 6: שיעור העובדים המאוגדים כאחוז מהשכירים בישראל ובמדינות ה-OECD (2012)³¹



מהנתונים עולה כי שיעור ההתאגדות בישראל עמד בשנת 2012 על 25.0%, גבוה בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD (17.0%) ונמוך משמעותית משיעור ההתאגדות בדנמרק (68.5%), בשוודיה (67.5%) ובפינלנד (69.0%). שיעור ההתאגדות בישראל היה בתחילת שנות ה-80 כ-80%³² ובשנת 2006 היה כ-33%, הירידה התלולה ביותר בקרב המדינות המפותחות.³³ גם שיעור ההתאגדות של המעסיקים ירד באופן תלול מכ-80% בקרב המעסיקים הפרטיים בשנות ה-80 המוקדמות לכ-38% בשנים 2003-2004. בנוסף, כרבע מתוך ה-38% לא היו רשומים כחברים מלאים, אלא רק כמסונפים, נתון המצביע על כך שהם אינם כפופים אוטומטית להסכמים הקיבוציים באיגוד אליו הם משתייכים.

השתתפותם הפוחתת של עובדים ושל מעסיקים בארגונים יציגים לווּתה בתהליך ביזורם של הסכמי השכר. פחות עובדים מוגנים על ידי הסכמים קיבוציים: 80% בראשית שנות ה-80, 56% בשנת 2006 ו-33% בשנת 2012. גם אופי הכיסוי השתנה: יותר הסכמים נערכים ברמה המקומית של התאגיד ולא ברמת הענף כולו. במחצית הראשונה של שנות האלפיים ההסכמים המקומיים היוו כ-70%-80% מכלל הסכמי העבודה. במקביל, השימוש בצווי הרחבה³⁴ ככלי להשתתף הסכמי עבודה על ענפים נרחבים הצטמצם משמעותית מאז מחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת (לאחר יישום תכנית ההבראה בשנת 1985). כמו כן, הפיקוח על השכר נעדר משולחן המו"מ בין העובדים למעסיקים, וכן הוסר מסדר היום של ההסכמים הקיבוציים נושא שכר המינימום, שהחל משנת 1987 מוסדר בחקיקה. תהליך הביזור של הסכמי העבודה תרם לגידול באי-השוויון בשכר בשנים 1970-2003.

יחד עם זאת, לפי מחקר של בנק ישראל,³⁵ בשנים האחרונות חל שינוי מגמה וקבוצות עובדים רבות התארגנו, בעיקר בענפים בהם רמת העבודה המאורגנת הייתה נמוכה, לרבות ענף הסלולר, ענף חברות ביטוח, ענף כרטיסי

³¹ ישראל: בנק ישראל, התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013, [התאגדות עובדים במשק הישראלי – תמונת מצב](#), דצמבר 2013. יתר המדינות: OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: June 1, 2014. ממוצע ה-OECD אינו כולל את ישראל. אחוז ההתאגדות בשנת 2012 או בשנה אחרונה בה קיימים נתונים.

³² OECD, [Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

³³ בנק ישראל, התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013, [התאגדות עובדים במשק הישראלי – תמונת מצב](#), דצמבר 2013.

³⁴ צווי הרחבה: שר הכלכלה רשאי להרחיב הסכם עבודה בין איגוד מעסיקים לאיגוד עובדים לכלל המעסיקים והעובדים בענף, גם אלו שאינם משתייכים לאיגודים באמצעות צו הרחבה. לדוגמה, פנסיה חובה הורחבה לכלל השכירים במשק באמצעות צו הרחבה להסכם שנעשה בין ההסתדרות לארגון המעסיקים. משרד הכלכלה, [צווי הרחבה](#), כניסה בתאריך: 26 במאי 2014.

³⁵ בנק ישראל, התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013, [התאגדות עובדים במשק הישראלי – תמונת מצב](#), דצמבר 2013.



אשראי, חברות אנרגיה ורשתות מזון מהיר. לפי המחקר, שינוי המגמה בהתארגנות העובדים עשוי לנבוע מכמה גורמים, לרבות:

שיעור עובדים להקמת ועד: לפי תיקון לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, הסף הנדרש להקמת ועד במקום עבודה ירד מחצי מסך העובדים לשליש מסך העובדים, שינוי אשר הקל על התאגדות עובדים.³⁶

איסור הפרעה להתארגנות: התארגנות העובדים יצרה לעיתים עימותים בינם לבין המעסיקים, אשר הגיעו לפתחו של בית הדין לעבודה. בניסיון ההתאגדות בחברת "פלאפון", קבע בית הדין הארצי לעבודה בהחלטה תקדימית כי אסור למעסיק להתערב בהתארגנות העובדים ועליו להימנע מלנקוט כל פעולה, בין בהתבטאות, בין במעשה ובין במחדל, העשויים לפגוע במימוש זכות העובדים להתארגנות, כשהיקף ההגנה מוגבר בשלב הטרם קיבוצי המוקדם.³⁷

חוסר ביטחון תעסוקתי במשק: בנוסף, ניתן להניח ששינוי המגמה בשנים האחרונות התרחש גם בגין חוסר הביטחון התעסוקתי הקיים במשק, בעקבות המשבר הכלכלי העולמי.

התחדשות בייצוג עובדים: בשנים האחרונות חלה התחדשות באיגודים המקצועיים. כך, בשנת 2007 הוקם ארגון עובדים חדש, "כוח לעובדים",³⁸ אשר החל בניסיונות לאגד עובדים במקומות עבודה רבים; בשנת 2010 הסתדרות העובדים הכללית הקימה אגף לאיגוד עובדים, אשר גם הוא החל בפעילות אקטיבית לאיגוד עובדים במקומות עבודה שאין בהם התארגנות. התחרות בין הארגונים תרמה גם היא לשינוי במגמה בהתארגנות העובדים.

בין הפעולות הבולטות בתחום זה ניתן להצביע על הסכמים קיבוציים שלהם חשיבות מיוחדת:

- בשנת 2008 הוחל צו הרחבה לכלל המשק על הוראות הסכם קיבוצי כללי בנושא ביטוח פנסיוני מקיף למשק, שמשמעו פנסיה חובה לעובדים;³⁹
- צו הרחבה מה-5 בפברואר 2014 הרחיב לתחולה על כל העובדים והמעסיקים בענף הניקיון הוראות מההסכם הקיבוצי בין ארגון חברות הניקיון בישראל לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה,⁴⁰ אשר שיפרו את מצב זכויותיהם של עובדי ניקיון המועסקים על-ידי אותן חברות, לרבות קביעת שכר מינימום בגובה של 4,646.25 ש"ח בחודש (גובה משכר המינימום בגובה 4,300 ש"ח בחודש, לפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987);
- תיקון מס' 8 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 העניק תוקף מוגבר להוראות הסכמים קיבוציים שהורחבו, הקובעות "שכר מינימום ענפי" (סעיף 33יד), וכן עיגן את חובת המעביד לקיים משא ומתן עם ארגון יציג בהתארגנות ראשונית (סעיף 1נ33).

³⁶ חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, סעיף 3.

³⁷ בית הדין הארצי לעבודה, עס"ק 25476-09-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – פלאפון תקשורת בע"מ, 2 בינואר 2013; ועד עובדי חברת "פלאפון", פסק דין בנושא התאגדות עובדים בחברת "פלאפון", 2 בינואר 2013.

³⁸ ארגון "כוח לעובדים", כניסה בתאריך: 1 ביולי 2014.

OECD, Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel, May 2013.

³⁹ משרד הכלכלה, צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, 1 בינואר 2008, עודכן באמצעות החלפת צו הרחבה בשנת 2011.

⁴⁰ התאחדות התעשיינים, הסכם עבודה קיבוצי כלי בענף הניקיון והתחזוקה, 11 ביולי 2013; צו הרחבה בענף הניקיון, 5 בפברואר 2014.



בפועל, קיימים הבדלים בין ענפים לגבי השתייכות לאיגודים מקצועיים. במגזר העסקי, השתייכות לאיגודים מקצועיים נותרה גבוהה יחסית בענפי הבנקאות והתעשייה, אולם בענפי החקלאות, הבינוי וחלק מהשירותים (שהשכר בהם נמוך יחסית), רמת ההשתייכות לאיגודים מקצועיים נמוכה יחסית. ניתן לחלק את כוח העבודה לשלושה רבדים מובחנים לפי הטבות וזכויות:

רובד גבוה: עובדי מגזר ההייטק ומגזרים נוספים בהם קיימים חוזי עבודה אישיים ושכר גבוה;

רובד ביניים: עובדים מאוגדים אשר ההטבות (שכר והטבות כספיות אחרות) והזכויות שלהם נקבעים בהסכמי עבודה קיבוציים;

רובד נמוך: עובדים בעסקים קטנים, עובדים זמניים בחברות כוח-אדם או קבלני משנה, ללא ייצוג מקצועי ברמת המעסיק.

בהיעדר ייצוג לרובד השלישי על-ידי איגוד מקצועי מסורתי, החלו ארגונים חלופיים, כמו ארגונים לא ממשלתיים (NGOs) למלא תפקיד בייצוג עובדים אלו. ארגונים אלו נשענים בדרך כלל על דרכי פעולה משפטיות, אם כי לאחרונה חלקם החל לנסות לאגד עובדים ברמת המעסיק. איגודי עבודה חדשים החלו גם הם לאגד עובדים המועסקים בחוזים לא סטנדרטיים (כגון פריילנסרים).⁴¹

2.3. גמישות שוק העבודה בישראל

שוק העבודה בישראל הינו בעל רמת גמישות גבוהה יחסית מבחינת הגנה על עובדים בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD. מדד ה-OECD להגנה על עובדים בשוק העבודה (EPL) מבטא את רמת הגמישות בשוק העבודה.⁴² המדד נע בין הערכים 0 ו-6, כאשר 0 מייצג הגנה מועטה על עובדים בחוק, כלומר גמישות גבוהה, ו-6 מייצג הגנה גבוהה על עובדים. המדד נעשה לגבי עובדים קבועים ולגבי עובדים זמניים ולעובדי חברות כוח-אדם. המדד בישראל לעובדים קבועים עומד על 2.22, לעומת ממוצע של 2.29 במדינות ה-OECD. המדד בישראל לעובדים זמניים ועובדי חברות כוח אדם עומד על 1.58 לעומת ממוצע של 2.08 במדינות ה-OECD, כלומר גמישות גבוהה יחסית.

באופן כללי, בישראל קל יחסית לפטר עובדים ברוב ענפי המגזר העסקי. על העובד להודיע למעסיק על התפטרות ועל המעסיק להודיע לעובד על פיטורים 30 יום מראש במקרה והעובד עבד מעל שנה אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה. לגבי זמן עבודה קצר יותר, תקופות ההודעה מראש קצרה יותר (חוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות, התשס"א-2001). כמו כן, במקרה והמעסיק מעוניין לפטר עובד עליו לערוך תחילה שימוע לעובד במסגרתו יכול העובד לשטוח את נימוקיו כנגד הפיטורין.⁴³

בחלק ממקומות העבודה ובחלק מהענפים נוהגים הסכמיים קיבוציים, במקרים אלו הסכמים אלו הם אלה שקובעים. המדינה לא יכולה להתערב בהסכם הקיבוצי שאינו נוגד חוקי עבודה, אך יכולה להחילו באמצעות צו הרחבה על כלל הענף (גם על מעסיקים ועל עובדים שאינם מאוגדים) ואף על כלל המשק. הגורם האחראי על כך הוא הממונה על יחסי העבודה במשרד הכלכלה (שאליו הואצלה סמכות שר הכלכלה). כאשר מתגלע ויכוח על פרשנות ההסכם הקיבוצי, הצדדים רשאים לפנות לבית הדין לעבודה. יחד עם זאת, קיימים בחקיקה כמה חריגים לגבי היכולת לפטר עובדים, כמפורט להלן.

⁴¹ OECD, [Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel](#), May 2013.

⁴² OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.

⁴³ בעקבות פסיקות של בית הדין לעבודה.



ההגנה הבסיסית על עובדים קבועה במספר חוקים. בין השאר, חלות מגבלות במקרים הבאים: על פיטורי נשים בהריון;⁴⁴ על עובדים בחופשת לידה⁴⁵ או בטיפול פוריות או הפריה חוץ גופית;⁴⁶ על עובדת הנעדרת בשל שהייה במקלט לשנים מוכות⁴⁷ (חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954); על אנשים בשירות מילואים (חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התשי"ט-1949);⁴⁸ אסורים גם פיטורים של עובד שלא יכול היה להגיע לעבודה עקב נסיבות ובתנאים מסוימים במצב חירום (חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006). בנוסף, ניתנת הגנה לעובדים מפני פיטורים בשל עילות אסורות, וכך נאסר על פיטורי עובדים בקשר להתארגנות עובדים (חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957), אסור לפטר עובד שחשף שחיתויות (חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997), אסורים פיטורים מחמת עילות הפליה מוגדרות (חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988),⁴⁹ וכן מחמת היותם אנשים עם מוגבלות (חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998).

לעומת הגמישות הגבוהה ברוב ענפי המשק, במגזר הציבורי (משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, חברות ממשלתיות וכדומה), ובכמה ענפים במגזר העסקי (כמו בנקאות) קיימים ועדי עובדים חזקים יחסית והגמישות נמוכה באופן משמעותי. בענפים אלו יש צורך להציג עילה מוצדקת כנגד העובד על מנת לדרוש את פיטוריו, ובדרך כלל ועד העובדים או הארגון היציג מעורבים בתהליך. בשירות המדינה חל התקשי"ר,⁵⁰ המהווה הסדר קיבוצי חד-צדדי ומגבש בתוכו גם הוראות של הסכמים קיבוציים.

בשנים האחרונות חל גידול בהעסקת עובדים דרך חברות וקבלני כוח אדם, לרבות במגזר הציבורי. פעילותם של קבלני כוח אדם מוסדרת בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. בשנת 2000 התווסף לחוק סעיף 12א, לפיו עובד המועסק אצל קבלן כוח אדם במשך 9 חודשים ומעלה נחשב כעובד של המעסיק בפועל – הוא המעסיק הסופי (מלבד תפקידי מחשב). יישום הסעיף נדחה במהלך השנים (באמצעות חוקי ההסדרים), ונכנס לתוקף בתחילת 2008. טבלה 5 להלן מסכמת את רכיבי ההגנה התעסוקתית בישראל. תיאור זה מבוסס על ניתוח של ה-OECD הנעשה על כלל המדינות במתודולוגיה זוהי (להרחבה ראו סעיף 6.3).

טבלה 5: ההגנה התעסוקתית בישראל (2013)⁵¹

פריט	הסבר
הליך הודעה מוקדמת במקרה של פיטורים אישיים של עובדים בעלי חוזה עבודה רגיל	הודעה על הפיטורים חייבת להינתן בכתב. כמה הסכמים קיבוציים דורשים מהמעביד ליידע את נציג העובדים ולהתייעץ עימו טרם הפיטורים. בכמה מקרים (למשל, פיטורי אישה הרה, פיטורי עובדים העוברים טיפולי פוריות, פיטורי עובד/ת במשך 60 יום לאחר חופשת הלידה, פיטורי עובדת השוהה במקלט לנשים מוכות, ופיטורי עובד בעת שירות מילואים או לאחריו),

⁴⁴ התנאי הוא עבודה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה במשך 6 חודשים לפחות.

⁴⁵ לא ניתן לפטר עובדת המצויה בחופשת לידה ולא ניתן לפטרה, אלא בהיתר מאת השר, בתקופה של 60 יום לאחר תום החופשה (וכן לגבי עובד שיצא לחופשת לידה).

⁴⁶ לא ניתן לפטר עובדת או עובד בעת הימצאם בטיפול פוריות או הפריה חוץ גופית וכן בתקופה של 150 יום שלאחר תחילת הטיפול, או אם נעדרו בשל הטיפולים – 150 ימים מתום ימי ההיעדרות, אלא בהיתר מאת השר. ההוראה היא לגבי עובדים שעבדו אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה 6 חודשים לפחות, ולקראת ילדם הראשון או השני אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה.

⁴⁷ לא ניתן לפטר עובדת שעבדה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה במשך 6 חודשים לפחות, הנעדרת מעבודה בשל שהייה במקלט לשנים מוכות וב-90 הימים לאחר תום היעדרותה, אלא בהיתר מאת השר.

⁴⁸ לא ניתן לפטר עובדים הנמצאים בשירות מילואים וכן בתקופה של 30 יום לאחר תום השירות.

⁴⁹ אסור לפטר בשל אפליה של גיל, מין, נטייה מינית, מעמד אישי, הריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ-גופית, הורות, גיל, גזע, דת, לאומיות, ארץ מוצא, השקפה, מפלגה או שירות במילואים, לרבות קריאה לשירות כאמור או שירות מילואים צפוי.

⁵⁰ **תקשי"ר** – תקנון שירות המדינה שהוא קובץ של הוראות וכללים בתחום משאבי האנוש בשירות המדינה והמפרט את זכויותיהם ואת חובותיהם של עובדי המדינה.

⁵¹ OECD, [Employment policies and data - OECD Indicators of Employment Protection: Israel](#), Retrieved: May 27, 2014.



פריט	הסבר
	העובד יפוטר רק בכפוף לקבלת היתר משר הכלכלה (שלא יינתן אם הפיטורים הם בגלל מצבה המיוחד של העובדת), ולעניין חייל מילואים – היתר מוועדת תעסוקה.
מתי ניתנת ההודעה המוקדמת ומתי מתחילה תקופת ההודעה?	תקופת ההודעה על פיטורים מתחילה יום לאחר קבלת מכתב הפיטורים. אם העובדת מצויה בחופשת לידה, ההודעה לא תינתן במהלך חופשת הלידה או 60 יום לאחריה. ההודעה לא תינתן לעובדת שהיא אישה מוכה והשווה במעון לנשים מוכות או במהלך 90 הימים שלאחר השהייה. חלק מההגנות מפני פיטורים בחוק עבודת נשים מותנות בעבודה אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה במשך 6 חודשים לפחות.
משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם למשך זמן ההעסקה	עובדים במשכורת (workers salaried): ⁵² עבור תקופת העסקה שעד 6 חודשים: יום אחד לכל חודש של עבודה; עבור 7-12 חודשי עבודה: 6 ימים בתוספת 2.5 ימים לכל חודש עבודה מעל 6 חודשים; עבור העסקה במשך למעלה משנה: חודש אחד. עובדים בשכר (wage workers): בשנת ההעסקה הראשונה: יום אחד לחודש; בשנה השנייה: 14 יום פלוס יום אחד לכל חודשיים עבודה שמעל שנה; בשנה השלישית: 21 יום פלוס יום אחד לכל חודשיים של עבודה מעל שנתיים; לאחר השנה השלישית: חודש אחד.
פיצויי פיטורים במשך תקופת העסקה שונות	עובד שהועסק ברציפות במשך שנה אחת, או במקרה של עובד עונתי - שהועסק שתי עונות במשך שנתיים רצופות, על ידי אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ופוט - זכאי לפיצויי פיטורים בסך שכן של חודש עבודה אחד לכל שנת העסקה. פיצויי פיטורים ישולמו לעובד גם במצבים הבאים בהם הוא מתפטר, התפטרות שקולה לפיטורים: 1. התפטרות בשל מחלה אצלו או אצל בן משפחתו; 2. התפטרות של הורה תוך 9 חודשים מיום לידת בנו או מיום אימוץ ילד בן פחות מ-13 שנה או קבלת ילד עד גיל 10 לאומנה, על מנת לטפל בילד; 3. התפטרות עובד על מנת להעביר את מקום מגוריו לאחר הנישואים, ⁵³ או על מנת לעבוד בהתיישבות חקלאית או בהתיישבות באזור פיתוח; 4. כאשר חוזה לתקופה קצובה אינו מחודש על ידי המעסיק; 5. התפטרות עובד בשל הרעה מוחשית בתנאי עבודתו או בשל נסיבות ביחסי עבודה שבהן אין לצפות ממנו להמשיך בעבודתו; 6. התפטרות עובד עונתי לאחר שלא הוצע לו המשך עבודה רצופה אחרי עבודה של 3 עונות; 7. התפטרות עובד המעוניין להתגייס לשירות לאומי, לאומי-אזרחי, או צבאי או למשטרה או לשב"ס; 8. התפטרות עקב היבחרות העובד להיות ראש רשות מקומית או סגן ראש רשות מקומית; 9. התפטרות עובדת עקב שהייתה במעון לנשים מוכות; 10. התפטרות עובד לאחר שהגיע לגיל פרישה.
הגדרה של פיטורים לא הוגנים	מעסיק יכול לסיים חוזה עבודה מכל סיבה למעט: 1. סיבות מפלות, כגון: היות העובד אדם עם מוגבלות, לרבות בן משפחה של אדם עם מוגבלות המטפל בו, וכן עילות של מין, נטייה מינית, מעמד אישי, הריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ-גופית, הורות, גיל, גזע, דת, לאומיות, ארץ מוצא, השקפה, מפלגה או שירות במילואים, לרבות קריאה לשירות כאמור או שירות מילואים צפוי; 2. כאשר העובד חושף שחיתויות במקום העבודה, דהיינו מגיש תלונה לרשויות החוק כנגד המעסיק בגין הפרת חוק במקום העבודה; 3. בקשר להתארגנות עובדים, לרבות חברות או אי חברות של העובד בארגון עובדים; 4. סיבות המצויות בהסכם הקיבוצי, בחוזה

⁵² **עובדים במשכורת:** עובדים המקבלים שכר על בסיס חודשי. **עובדים בשכר:** עובדים המקבלים שכר על בסיס יומי, שעתי או לפי תפוקה.

⁵³ המרחק המזערי לצורך התפטרות בשל סיבה זו עומד על 40 ק"מ. תקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים והתפטרות שרואים אותה כפיטורים), תשכ"ד-1964.



פריט	הסבר
	ההעסקה או בחוק. ההסכמים הקיבוציים דורשים מהמעסיק שתהיינה לו סיבות מוצדקות לפיטורי העובד ולפרט את מערך הייעוץ לעובד בעת שכזו. בכל מקרה, וללא קשר להסכמים הקיבוציים, ההגדרה של יחסי העבודה צריכה להיעשות בתום לב.
משך תקופת הניסיון המקצועי	החקיקה בישראל לא מגדירה משך תקופת הניסיון המקצועי. ברוב ההסכמים הקיבוציים תקופת הניסיון נעה בין חצי שנה ל-3 שנים. התקופה השכיחה ביותר נעה בין חצי שנה לשנתיים. בתנאים מסוימים, למעסיקים הסמכות להאריך את תקופת הניסיון המקצועי.
פיצויים המשולמים בעקבות פיטורים בלתי הוגנים	גובה הפיצויים תלוי בחומרת אי החוקיות של הפיטורים, באורך תקופת האבטלה ובנזק שנגרם. לפי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, ניתן לפסוק פיצוי בגובה של 150% מהשכר במקרה שהעובדת פוטרה בתקופה לה היתה זכאית להגנה על פי החוק. אם העובד פוטר בשל קובלנה שהגיש נגד המעסיק או כנגד אחד מעובדיו, בגין הפרה של החוק במקום העבודה, בית הדין לעבודה רשאי לפסוק לטובת העובד המתלונן פיצויים ללא הוכחת נזק (לפי חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997). בנוסף לכך, זכאי העובד לפיצויי פיטורים, שחלקם אמור ממילא להיות מופרש עבורו לפנסיה.
אפשרות החזרה לעבודה של עובד שפוטר באופן לא הוגן	במגזר הפרטי, המכשיר השכיח לתיקון מצב של פיטורים לא חוקיים הוא תשלום פיצויים, אך בית הדין הארצי לעבודה יכול להורות על השבת העובד לעבודה בנסיבות מיוחדות. אם הפיטורים התרחשו תוך כדי הפרה של חוק עבודת נשים, המכשיר השכיח הוא השבת העובדת לעבודתה.
פרק הזמן המרבי לאחר הודעת הפיטורים בו ניתן להגיש תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים	בחוק הישראלי פרק הזמן המרבי להגשת תביעה כספית לפיצויים עומד על 7 שנים לאחר קרות האירוע. תביעות על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 וחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 מוגבלות ל-3 שנים; תביעות לפי חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997 ולפי חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006, מוגבלות לשנה אחת.
מקרים תקפים לחוזי העסקה לתקופה קצובה (fixed term contracts)	אין הגבלה על השימוש בחוזי העסקה לתקופה קצובה.
המספר המרבי של חוזים עוקבים לתקופה קצובה (חוזה בסיסי פלוס חידוש או הארכה)	אין הגבלה.
התקופה המצטברת המרבית של חוזים קצובים עוקבים	אין הגבלה.
סוגי עבודה בהם העסקה באמצעות חברות כוח אדם חוקית ⁵⁴	אין מגבלות.
האם קיימות הגבלות על מספר החידושים ו/או הארכות של חוזי העסקה זמניים?	לא, בתוך התקופה המרבית של חוזי העסקה זמנית (TWA contracts).
משך הזמן המצטבר המרבי של חוזי העסקה זמניים בחברת כוח אדם.	עובד בחוזה העסקה זמני אצל חברות כוח-אדם לא יועסק על ידי החברה המעסיקה יותר מ-9 חודשים ברציפות. עבודה תיחשב כרציפה אף אם היא הופסקה באמצע לפרק זמן של עד 9 חודשים. שר הכלכלה רשאי לאשר לעובד לעבוד בחברה המעסיקה אף מעל 9 חודשים, ובתנאי שתקופת ההעסקה

⁵⁴ המונח שבו משתמשים ב-OECD הוא TWA (Temporary Work Agencies), ייתכן וקיימים מספר הבדלים בין חברות כוח אדם לבין TWA.



פריט	הסבר
האם הקמה של חברת כוח אדם דורשת הרשאה (אישור רשמי) או כרוכה במגבלות דיווח?	המרבית לא תימשך יותר מ-15 חודשים. חברות כוח האדם חייבות ברישיון הפעלה אותו הן מבקשות משר הכלכלה. הרישיון יינתן לשנה אחת ויחודש לתקופות של שנה נוספת בכל פעם. הן חייבות בדיווח לשר הכלכלה פעם בשנה אודות פעילויותיהן (מספר העובדים, סניפים, מקומות עבודה, תקופות העסקה, שכר, תשלומים ועוד). לשר ישנה הסמכות לשלול או לא לחדש את רישיון הפעלה של חברת כוח אדם.
האם רגולציה מבטיחה טיפול שווה הן לעובדים רגילים והן לעובדי חברות כוח אדם בחברה המשתמשת?	חברת כוח האדם צריכה להבטיח שזכויות העובדים יתאמו לאלה המצוינות בסעיף 13 בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996. יש לציין כי חוק זה מחייב השוואת תנאים בין עובדי החברה המשתמשת לעובדי חברת כוח האדם, אך בפועל מיושם רק במגזר הציבורי (לא כולל עובדי מחשוב). במקרה בו קיים הסכם קיבוצי בחברה המשתמשת, ההסכם חל גם על עובדי חברת כוח האדם. כאשר כמה הסכמים קיבוציים מגנים על זכויות העובד הזמני, ההסכם הרצוי ביותר מבחינת העובד הוא זה שיושם בפועל.
הגדרה של פיטורים קולקטיביים	פיטורי 10 עובדים ויותר בתקופה של חודש אחד. הסכמים קיבוציים יכולים לכלול הגדרות שונות של פיטורים קולקטיביים.
דרישות הודעה נוספות במקרה של פיטורים קולקטיביים	המעסיק צריך להעביר הודעה מוקדמת לגבי פיטורים של 10 עובדים או יותר ללשכת התעסוקה.
דחיות נוספות אפשריות במקרה של פיטורים קולקטיביים	אין דחיות נוספות.
עלויות נוספות למעסיק במקרה של פיטורים קולקטיביים	אין עלויות נוספות.

לפי ממצאים של גופים שונים, הפרת חוקי עבודה בישראל היא גבוהה באופן יחסי והמשאבים המושקעים באכיפת חוקי העבודה הם קטנים באופן יחסי.⁵⁵ מחקר של הקונפדרציה הבין-לאומית של איגודים מקצועיים (ITUC),⁵⁶ דירג 139 מדינות ברחבי העולם לפי 97 אינדיקטורים שונים הקשורים לזכויות עובדים. הדירוג הוא בין 1 (מעט הפרות) לבין 5 (הפרות רבות). ההפרות הנפוצות ביותר בקרב המדינות הן לגבי השתתפות בשביתות והצטרפות לאיגודים מקצועיים. ישראל קיבלה את דירוג 3, כלומר קיימות בה פחות הפרות מטורקיה (4) וארה"ב (4), בדומה לאוסטרליה, קנדה, פורטוגל, סינגפור ובריטניה (3), ויותר הפרות מדנמרק, שבדיה, פינלנד, גרמניה, צרפת, איטליה, ספרד, יפן, אירלנד, בלגיה, הולנד ונורבגיה (1).

2.4. רשת ביטחון לעובדים⁵⁷

עובד אשר פוטר או התפטר עשוי להיות זכאי לדמי אבטלה בתנאי שעבד לפחות 12 חודשים ב-18 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה.⁵⁸ דמי אבטלה משולמים בהתאם לגיל המובטל ובהתאם למספר התלויים בו. אדם מתחת לגיל 25 עם עד שני תלויים ייהנה מ-50 ימי עבודה בהם הוא זכאי לדמי אבטלה (חודשיים). אדם מעל גיל 47 ייהנה מ-175 ימי אבטלה (כ-7 חודשים). במקרה והעובד התפטר עליו להמתין 90 יום עד לתחילת קבלת דמי האבטלה. עובד אשר מסרב לקבל משרה המתאימה לו או הכשרה מקצועית ימתין 90 יום ויקוזזו לו 30 ימים מימי הזכאות.

⁵⁵ OECD, [Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel](#), May 2013.

⁵⁶ International Trade Union Confederation, [ITUC Global Rights Index - The world's worst countries for workers 2014](#), retrieved: May 29, 2014.

⁵⁷ המוסד לביטוח לאומי, [אבטלה](#), כניסה בתאריך: 27 במאי 2014.

⁵⁸ לטובת תקופת האכשרה של 12 החודשים ניתן לזקוף חודשי עבודה, שירות סדיר או שירות לאומי עד שישה חודשים, שירות מילואים, תקופות בהן העובד היה זכאי לדמי מחלה, דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה וגמלה לשמירת הריון.



דמי האבטלה משתנים בהתאם לגובה ההכנסה לפני האבטלה והאם המובטל מעל או מתחת לגיל 28. אדם מעל גיל 28 אשר השתכר 5,000 ₪ לחודש יקבל מדמי אבטלה חודשיים של 3,798 ₪ (76% מהשכר), במקרה והשתכר 8,000 ₪ לקבל דמי אבטלה חודשיים של 5,222 ₪ (65%). בישראל התקרה המרבית לתשלומי דמי אבטלה עומדת על 9,089 ₪ בחודש עבור חמישה חודשים ראשונים, לאחר מכן התקרה המרבית עומדת על 6,059 ₪ בחודש. בזמן תקופה האכשרה העובד זכאי ל-70% מדמי האבטלה המגיעים לו,⁵⁹ בשונה מפינלנד בה בזמן ההכשרה מקצועית העובד לרוב דווקא זכאי לתוספות לדמי אבטלה. כמו כן, בישראל לא נהוגים דמי אבטלה לעצמאיים.⁶⁰ נציין כי בהתייחס למובטלים עד גיל 40 חלה הגבלה על מספר הפעמים בהן ניתן לקבל דמי אבטלה במהלך תקופה של ארבע שנים.⁶¹

בישראל קיימת רשת בסיסית של הבטחת הכנסה לדורשי עבודה. במסגרת זו עשויים דורשי העבודה להיות זכאים לקצבה חודשית מלאה או חלקית (המשולמת באמצעות המוסד לביטוח לאומי בכפוף לעמידה בתנאים השונים לרבות התייצבות בשירות התעסוקה אם נדרש) במקרים הבאים: דורשי עבודה שאינם מקבלים דמי אבטלה; דורשי עבודה המקבלים דמי אבטלה נמוכים מהקצבה החודשית עשויים להיות זכאים להשלמה בין סכום דמי האבטלה לקצבה החודשית המרבית; דורשי עבודה שהופנו להכשרה מקצועית. כמו כן, גם עובדים בשכר נמוך עשויים להיות זכאים להשלמה חודשית לשכרם.⁶² הזכאות לקבלת קצבת הבטחת/השלמת הכנסה תלויה במבחן הכנסה, בעלות על רכב, חסכוניות והכנסות בן הזוג ובמקרים מסוימים גם עמידה במבחן תעסוקה (התייצבות בשירות התעסוקה לשם חיפוש עבודה).

2.5. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בישראל (ALMP)

ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל נכללת בעיקר בסעיפי תקציב השייכים למשרד הכלכלה, למשרד האוצר ולמשרד לקליטת העלייה. המדיניות כוללת בין השאר הכשרות מקצועיות, מס הכנסה שלילי, תכנית לקליטת מדענים עולים (קמ"ע) והטבות לעידוד תעסוקה. לפי נתוני ה-OECD, **ההוצאה הפעילה על שוק העבודה מהתוצר בישראל בשנת 2010 עמדה על כ-0.15%**, והינה נמוכה משמעותית מההוצאה בדנמרק (1.91%), בשוודיה (1.14%) ובפינלנד (1.04%) ומההוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD (0.6% מהתוצר).⁶³

לפי חישובי בנק ישראל, בשנת 2010 הייתה ההוצאה על עידוד תעסוקה בישראל 0.31% מהתוצר, אולם חישוב זה כולל גם סבסוד מעונויות יום ומשפחתונים שאינו מוגדר על-ידי ה-OECD כמדיניות פעילה בשוק העבודה. טבלה 6 להלן מפרטת את ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה בישראל בשנים 2009-2011.

טבלה 6: ההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה (במיליוני ₪)⁶⁴

סעיף	2009	2010	2011	אחוז ב-2011
סבסוד מעונויות יום ומשפחתונים	900	951	1,084	35.0%
הכשרה מקצועית	664	722	733	23.7%
עידוד תעסוקה	480	379	439	14.2%

⁵⁹ למעט, מספר מקצועות בהם משולמים דמי אבטלה מלאים. לרשימת המקצועות ראה: המוסד לביטוח לאומי, [דמי אבטלה למשתתפי ההכשרה מקצועית](#), גישה: 4 באפריל 2013.

⁶⁰ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [דמי אבטלה לעצמאים – אומדן עלות](#), אליעזר שוורץ, יוני 2014.

⁶¹ סעיף 171א לחוק הביטוח הלאומי.

⁶² המוסד לביטוח לאומי, הבטחת הכנסה, [תנאי זכאות - התייצבות בשירות התעסוקה](#), גישה: 15 ביוני 2014.

⁶³ OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: May 27, 2014.

⁶⁴ בנק ישראל, [דו"ח בנק ישראל 2011: לוח ה-11](#), מרס 2012.



סעיף	2009	2010	2011	אחוז ב- 2011
עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות	366	396	390	12.6%
עידוד תעסוקת עולים	244	244	247	8.0%
שירות התעסוקה	159	163	161	5.2%
סיוע ביזמות ובהקמת עסק ואחר	34	38	40	1.3%
סך הכול	2,847	2,893	3,093	100.0%

מהטבלה עולה שההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה עולה משנה לשנה, כאשר בשנת 2011 ההוצאה עמדה על כ-3.1 מיליארד ₪. סעיף ההוצאה הגדול ביותר הינו סבסוד מעונות יום ומשפחתונים שעמד על כ-35% מסך ההוצאה. סעיפים עיקריים נוספים הינם הכשרות מקצועיות ועידוד תעסוקה.

יש לציין כי בשנת 2012 הונהגה תכנית מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) בפריסה ארצית ותשלומיה בפועל מהווים כעשירית אחוז תוצר.⁶⁵ על פי דוח בנק ישראל, יש צורך בהרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה, על מנת להקטין את שיעורי העוני ולעודד תעסוקה. כך, יש צורך בהקמת מרכזי הכוונה, באכיפת חוקי עבודה ובעיקר אכיפת חוק שכר מינימום והגבלות על העסקת עובדים זרים, סבסוד מעונות יום והרחבת השימוש במענק עבודה.⁶⁶ גם ה-OECD, התייחס לרמה הנמוכה של ההוצאה הציבורית על מדיניות אקטיבית בשוק העבודה בישראל ביחס לתוצר בדוח משנת 2013, וחידש את המלצתו מהדוח משנת 2010 להגדיל את ההוצאה על הכשרות מקצועיות ועל הרחבת תכניות ממשלתיות יעילות בשוק העבודה.⁶⁷ ביוני 2014, המליצה הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאולוף) להרחיב את מענק העובדה בכלל ולאיימהות חד הוריות ולאנשים עם מוגבלויות בפרט.⁶⁸

להלן תיאור תכניות ALMP עיקריות של הממשלה:

סבסוד מעונות יום ומשפחתונים – מטרת הסבסוד הינה עידוד שילוב אימהות בשוק העבודה על ידי מימון חלק מהעלות של שליחת ילדים למעונות יום, משפחתונים וצהרונים. הגוף שאחראי על פעילות זו הינו אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה. הזכאות לסבסוד ניתנת בהתאם להכנסה המשפחתית והיקף העבודה של ההורים לפי מדרגות סבסוד. בשנים האחרונות הסבסוד הממוצע עומד על כמחצית משכר הלימוד במסגרות אלו. מסגרות הטיפול מופעלות על ידי גופים חיצוניים (לרבות: ויצ"ו, נעמת, אמונה והחברה למתנסים) ומטפלות פרטיות (משפחתונים).⁶⁹ בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בתקציב המעונות והוא גדל על פי בנק ישראל מ-560 מיליון ₪ בשנת 2005 ל-1,084 מיליון ₪ בשנת 2011.⁷⁰ יש לציין כי הרחבת פעילות מעונות יום הינה אחת מהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).⁷¹

הכשרות מקצועיות – הכשרות מקצועיות בישראל מנוהלות על ידי אגף הכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד הכלכלה. האגף מקיים הכשרות לאוכלוסיות מגוונות לרבות מבוגרים וחיילים משוחררים. חלק מההכשרות ניתן במסגרת קורסים ייחודיים בתחומים שונים המפותחים ומפוקחים על ידי האגף, חלקן ניתן

⁶⁵ בנק ישראל, יובל מזר, דואר אלקטרוני: 3 ביוני 2014.

⁶⁶ בנק ישראל, דוח 2013 – פרק ה' (שוק העבודה: תהליכים מבניים), 31 במרס 2014.

⁶⁷ OECD, Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and social Policy in Israel, May 2013.

⁶⁸ הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאולוף), דוח הוועדה, יוני 2014.

⁶⁹ משרד הכלכלה והמסחר, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך לנשים עובדות, כניסה: 25 במאי 2014.

⁷⁰ להרחבה על ההרחבה בסבסוד מעונות היום ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב ופעילות האגף לתעסוקת נשים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, כתב: אליעזר שוורץ, 16 בדצמבר 2010.

⁷¹ הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), דוח הוועדה, עמ' 112-115, ספטמבר 2011.



במסגרת מקומות העבודה וחלקן באמצעות מתן שוברים (ואוצ'רים) המאפשרים לימודים מקצועיים במסגרות חיצוניות שונות. במקביל מסייע האגף ללומדים באמצעות מלגות, בכפוף לתנאי הזכאות השונים.⁷²

יש לציין כי מחקרים שונים מעלים כי מערך ההכשרה בעבר לא היה יעיל במידה מספקת. לפי המחקרים, יש צורך למדוד באופן שוטף ושיטתי את תוצאות מדיניות זו ולערב ככל היותר את העסקים עצמם בתהליך ההכשרה, כך שהתכנים המקצועיים יתאימו לדרישות בשוק העבודה.⁷³

שירות התעסוקה מפנה מובטלים חסרי מקצוע או בעלי מקצוע בלתי נדרש להכשרות מקצועיות. במקרה כזה ייהנה המובטל רק מ-70% מדמי האבטלה לאחר ניכוי התשלומים הניתנים לו בהכשרה המקצועית.⁷⁴ בנוסף, מניין הימים לזכאות לקבלת דמי אבטלה יורד ממניין ימי ההכשרה.⁷⁵ כלומר, מובטל אשר פנה להכשרה מקצועית צפוי להפסיד חלק מדמי האבטלה. זאת בשונה לדוגמא מפינלנד, בה המובטל נהנה מסבסוד מלא של ההכשרה, 100% דמי אבטלה, מימון הוצאות הנסיעה ומבחן הכנסה מקל.⁷⁶

עידוד תעסוקה – בישראל פועלות מספר מסגרות לעידוד תעסוקה, נתאר את המרכזיות שביניהן:

מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) – מענק הניתן לעובדים המשתכרים שכר נמוך יחסית על מנת להוות תמריץ ליציאה לעבודה ובכך להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה. תכנית מס הכנסה שלילי בישראל התחילה בשנת 2007 בצורה מצומצמת, ובשנת 2012 הורחבה לכל רחבי הארץ במסגרת החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הפחתת שיעורי המס ותיקוני חקיקה), התשס"ז-2007. בטבלה 7 להלן מוצג גובה מענקי ההכנסה ברמות השכר השונות.

טבלה 7: שיעורי מענק הכנסה עבור שנת המס 2013⁷⁷

סכום המענק החודשי המגיע (ש"ח)		גובה ההכנסה החודשית הממוצעת (ש"ח)
גבר נשוי שיש לו שלושה ילדים לפחות	אישה או גבר חד-הורי (שכלכלת ילדיו עליו) ויש להם שלושה ילדים לפחות	
0	0	0-2,050
120	180	2,051
226	339	2,500
343	515	3,000
480	720	3,540-4,760
424	636	5,000
306	459	5,500
20	30	6,716
0	0	6,717 ומעלה

⁷² [משרד הכלכלה והמסחר, אגף הכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם](#), כניסה: 25 במאי 2014.

⁷³ בנק ישראל, [הכשרה מקצועית בישראל](#), אוגוסט 2007. ירדן גזית, מכון ירושלים לחקר השווקים, [הכשרה מקצועית בישראל](#), נובמבר 2010.

⁷⁴ קיימים מספר מקצועות בהם ניתנים 100% מדמי האבטלה. ביניהם: רתכות, עיבוד שבבים, מבלטנות, מקצועות שלד, הפעלת מכונות, טקסטיל, בישול אתני, אוטוטרניקה, מיכון חקלאי, סיעות ועובדי ייצור באלקטרוניקה.

⁷⁵ המוסד לביטוח לאומי, [אבטלה - דמי אבטלה למשתתף בהכשרה מקצועית](#), כניסה: 28 ביוני 2014. למובטל עם מתחת ל-12 שנות לימוד אין מקזים את ימי ההכשרה מימי האבטלה.

⁷⁶ ראו סעיף 5 על פינלנד.

⁷⁷ משרד האוצר ורשות המיסים, [מענק הכנסה – אתר האינטרנט](#), כניסה: 28 למאי 2014. ישנם גם מענקים לאישה או גבר חד הורי שיש להם ילד אחד או שניים וגבר נשוי עם ילד אחד או שניים ולאשה ללא ילדים אשר מלאו לה 55 שנים.



מהנתונים עולה כי המענק מתחיל מעל הכנסה חודשית של 2,051 ש"ח בחודש. בתחילה הוא עולה ולאחר מכן נותר קבוע בין ההכנסות של 3,540 ש"ח לבין 4,760 ש"ח ואז הוא יורד מרמת הכנסות של 4,760 ש"ח ומעלה. אדם עם הכנסה מעל 6,717 ש"ח אינו זכאי למענק הכנסה.

מענק לחייל משוחרר בעבודה נדרשת - חיילים משוחררים העובדים בעבודה שהוגדרה כעבודה נדרשת לפחות חצי שנה⁷⁸ זכאים למענק של 9,730 ש. מטרת המענק הינה, בין השאר, לעודד תעסוקה בתחומים המוגדרים כעבודות נדרשות כמו: עבודה בתחנת דלק, עבודה באתר בנייה, מגוון עבודות בבתי מלון, עבודה בלתי מקצועית בגידולים חקלאיים ובבתי אריזה וטיפול באנשים עם מוגבלויות.⁷⁹

עידוד תעסוקת קבוצות באוכלוסייה - המדינה מעורבת (עם גופים נוספים) במספר תכניות לעידוד תעסוקה בקרב חרדים, ערבים ועולים מאתיופיה. בין השאר התוכניות כוללות: קביעת יעדים להעלאת שיעור התעסוקה עד לשנת 2020, מימון קורסי הכשרה ואוריינות תעסוקתית, שילוב מקצועות טכנולוגיים בתוכנית לימוד של ישיבות המיועדת לציבור נושרים, הטבות מס למעסיקים, הפצת מידע על כדאיות העסקת חרדים, הענקת מלגות קיום לסטודנטים והענקת הלוואות לפתיחת עסק בתנאים מועדפים.⁸⁰

2.6. מדיניות ממשלתית

עד לשנת 1977 מדיניות העבודה נוהלה על-ידי משרד ייעודי – משרד העבודה. בשנת 1977 המשרד צורף למשרד הסעד והוקם משרד העבודה והרווחה. בשנת 2003 האחריות על מדיניות העבודה הועברה למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ונותרה שם עד היום (כיום משרד הכלכלה). כיום תחום תעסוקה ופיתוח הון אנושי מצוי כאמור במשרד הכלכלה וכולל את היחידות הבאות: הממונה על התעסוקה; האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם; המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות; אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך; יחידת הסמך לעובדים זרים; מינהל הסדרה ואכיפה; היחידה ליחסי עבודה; מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

בשנים האחרונות נערכו מחקרי מדיניות לגבי שוק העבודה בישראל, התקבלו החלטות על מדיניות בתחום, ונערכו שינויים ארגוניים. להלן עיקרי ההתפתחויות:

- בשנת 1998 בוטלה הפרשת מעסיקים לביטוח בריאות. בשנת 2005 החלה הפחתה הדרגתית של הפרשת מעסיקים לדמי ביטוח לאומי. במקביל, נקבע שיעור מופחת בתשלום ביטוח לאומי עבור שכירים ומעסיקים לרמת שכר של עד 60%.⁸¹ צעדים אלו הביאו להוזלת עלויות העבודה, תרמו לגידול ניכר בשוק העבודה בעשור האחרון ותמרצו העסקת עובדים בשכר נמוך.⁸²
- בשנים 2002-2007 אושרו מספר שינויי חקיקה אשר החמירו את התנאים למתן דמי אבטלה. הצעד תמרץ מובטלים להיכנס לשוק העבודה ותרם לגידול הניכר בכמות המשרות החדשות בעשור האחרון.⁸³

⁷⁸ תחת תנאים מסוימים ניתן לקבל מענק חלקי גם עבור תקופה קצרה יותר.

⁷⁹ ביטוח לאומי, מענק לחייל משוחרר בעבודה נדרשת, כניסה: 28 במאי 2014.

⁸⁰ משרד ראש הממשלה, התוכנית הכלכלית לשנים 2011-2012, החלטת ממשלה מס' 1994, 15 ביולי 2010; משרד הכלכלה, הממונה על התעסוקה, כניסה בתאריך: 1 ביולי, 2014; מוסד שמואל נאמן, פרויקט שילוב חרדים – דו"ח שנתי, מרס 2012.

⁸¹ תיקונים לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.

⁸² לפי ניתוח של פרופ' Joel Hellier, צעדים דומים שננקטו בגרמניה לפני עשור (רפורמות הרץ), הביאו לגידול בשוק העבודה, לאבטלה נמוכה, לגידול מהיר ביצוא ובתוצר, ומנגד תרמו לעלייה במשקל העובדים הזמניים בעלי שכר נמוך (mini-jobs) מסך העובדים.

Is the German strategy applicable to other EU countries? Prof. Joel Hellier, Dept. of Economics, University of Nantes, France, 2013.

⁸³ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, פרק 3.10 – ביטוח אבטלה, ספטמבר 2013; בנק ישראל, דוח שנתי 2013, פרק ח' – סוגיות במדיניות רווחה, מרס 2014.



- באוגוסט 2005 הופעלה לראשונה התוכנית הניסיונית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) בארבעה אזורים, נצרת ונצרת עלית, חדרה וסביבתה, ירושלים ואשקלון ושדרות באמצעות חברות לא ממשלתיות. כל אחת מהחברות ערכה את מבחני התעסוקה במקום שירות התעסוקה הממשלתי וקיימה פעולות הדרכה והכשרה לשם שילובם של מקבלי הגמלה בשוק העבודה. באוגוסט 2007, עם תום תקופת הניסיון, הוחלפה התוכנית בתוכנית דומה בשם "אורות לתעסוקה" אשר כללה תיקון מספר ליקויים והרחבה לאזורים נוספים בארץ. התוכנית עוררו דיון בציבור מכיוון שהן נתפסו כהפרטה של שני שירותים, האחד שירותי השמה בעבודה והשני קביעה לגבי עמידה במבחן עבודה המזכה בגמלת הבטחת הכנסה. כמו כן, היו שטענו כי התוכנית היו נוקשות מדי, שהדגש בהם היה על חיסכון במתן גמלאות ושהן לא היו מאוזנות. תוכנית "אורות לתעסוקה" הסתיימה באפריל 2010 ולא הוארכה בשל התנגדות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות. ב-1 ליולי 2013 הונחה **הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013** (הצעת חוק ממשלתית) על שולחנה של הוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית. הצעת החוק מציעה תוכנית מתוקנת נוספת.⁸⁴
 - ב-5 באוגוסט 2007 החליטה הממשלה ה-31 על יעד כמותי להקטנת העוני (החלטה מס' 2162). לפי היעד, עד לשנת 2011 ההכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון תגדל בשיעור הגבוה ב-10% משיעור הגידול בתוצר לנפש. ב-12 במאי 2009 החליטה הממשלה ה-32 (החלטה מס' 181) על דחיית היעד לשנת 2013. לפי ההחלטה, הקטנת העוני תיעשה בעיקר באמצעות עידוד התעסוקה עם "שכר הולם ואופק כלכלי".
 - באוגוסט 2009 הקים שר התמ"ת (כיום כלכלה) ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל. המלצות הוועדה הביאו, בין היתר, להקמת **תחום הממונה על התעסוקה במשק** בראשות משנה למנכ"ל במשרד הכלכלה. **ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011**.⁸⁵ החוק מאפשר: נוסף על האכיפה הפלילית הקיימת, אכיפה יעילה יותר של דיני עבודה על-ידי הנהגת הליך אכיפה מנהלי (התראה מנהלית ועיצום כספי) ובמסגרתו הענשה דיפרנציאלית התואמת את חומרת ההפרה; תחומת אחריות מעסיק המקבל שירותי ניקיון, שמירה או הסעדה מקבלן שירות, כך שגם מזמין השירות חשוף לאכיפה אזרחית (תביעה על-ידי העובד), מנהלית או פלילית.
 - ביוני 2014 פרסמה הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאוף את מסקנותיה.⁸⁶ להלן המלצות הוועדה הנוגעות לשוק העבודה: הרחבת מענק העבודה בכלל ולמשפחות חד הוריות ולאנשים עם מוגבלויות בפרט; הקמת מרכזי תעסוקה לשילוב בעבודה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה והחלת מבחן תעסוקה אפקטיבי במסגרת תוכנית "יוצאים לעבודה" (ראו הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013 לעיל); הרחבת תוכניות הכשרה מקצועית בשיתוף עם המעסיקים; הגברת מיקוד ואכיפת חוקי העבודה; תוכניות תעסוקה ייעודיות לאוכלוסיות ייעודיות (חרדית, ערבית, רווחה ואנשים עם מוגבלויות).
- בינואר 2010 פרסם ה-OECD דוח מקיף⁸⁷ על שוק העבודה ומדיניות הרווחה בישראל, עם המלצות בתחומי המדיניות השונים. בשנת 2013 פרסם ה-OECD מחקר נוסף על שוק העבודה בישראל, אשר בדק את יישום המלצות המדיניות של המחקר הקודם משנת 2010. טבלה 8 להלן מפרטת את ממצאי דוח ה-OECD משנת 2013.

⁸⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התוכנית לשילובם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה](#), כתיבה: אורי טל ספירו, 10 באוקטובר 2013.

⁸⁵ ראו [החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011](#).

⁸⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל \(ועדת אלאוף\)](#), יוני 2014.

⁸⁷ OECD, [Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel 2010](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.



מדיניות מוצעת לממשלת ישראל בשנת 2010	הערכת ההתקדמות נכון לספטמבר 2012
השקעה ברגולציה ואכיפה יעילה של חוקי העבודה, כולל אכיפת חוק שכר מינימום ותנאי העסקה של עובדים ישראלים ולא ישראלים. הדבר יצריך משאבים רבים יותר לצורך גיוס מפקחי עבודה ולצורך שימוש בבתי דין לעבודה.	חוק העבודה שונה כך שהאכיפה הוגברה, בעיקר בקרב עובדי קבלן. מפקחי עבודה חדשים גויסו. רמת האכיפה עדיין אינה מגיעה לסטנדרט העולמי של ארגון העבודה העולמי ⁸⁹ לגבי המדינות המפותחות. לפני כניסת החוק לתוקף תקן כוח-האדם במינהל ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה עמד על 157. נכון לסוף 2013 עמד התקן על 277, גידול של כ-76% ⁹⁰ .
השקעה גדולה יותר בהיקף התעסוקה ובאימון מקצועי ובהרחבה של מדיניות אקטיבית יעילה בשוק העבודה. הרחבת תכנית "ויסקונסין" תוך שיפורה.	ההוצאה הציבורית על ALMP נותרה נמוכה. ההצעה הממשלתית להרחיב את תכנית ויסקונסין ברמה הלאומית נדחתה על ידי הכנסת והתכנית נזנחה בשנת 2010. אין אסטרטגיה לאומית לסיוע תעסוקתי והתפקידים של ספקי השירותים התעסוקתיים הציבוריים והפרטיים אינם מוגדרים בהירות.
הבטחה שיינתנו תעסוקה מספקת ועזרה מספקת בטיפול בילדים לאנשים אשר הסיוע בהכנסותיהם תלוי בהשתתפותם בתכניות תעסוקתיות.	השקעה במעונות יום לילדים עד גיל 3 הורחבה משנת 2012 ואילך. חינוך חנם ניתן לילדים בני 3-5 שנים משנת 2012/13 ואילך.
הגדלת מס הכנסה שלילי, תשלומים תוספתיים לילדים ותשלומים לטיפול בילדים על מנת להגדיל את ההחזרים עבור משפחות עובדות שהכנסתן נמוכה. במקביל, להגדיל קצבאות (באמצעות תוספת תשלומים תוספתיים לילדים) לאלה המקבלים קצבת סיוע בהכנסה לפי מבחני עבודה; להקטין תשלומים עבור ילדים למשפחות שיכולות לעבוד, אך לא עושות כן.	מס ההכנסה השלילי הורחב, אך התשלומים עדיין נמוכים ויש להגדילם על מנת לעודד יציאה לעבודה וכדי לצמצם את העוני בקרב מועסקים. קיצוצים נוספים בקצבאות הילדים אינם רצויים. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2013-4 חל קיצוץ נוסף בקצבאות ילדים. ⁹¹
טיפול בחסמים תעסוקתיים, בהם נתקלות קבוצות מיעוט, למשל על ידי השקעה בחינוך, וזאת על מנת להשוות את יחס מורה- למספר- תלמידים בבתי הספר בישראל, וכדי להבטיח שבתכנית הלימודים יתקיימו אותם סטנדרטים של חינוך מקצועי (אנגלית ומתמטיקה) עבור כל הילדים במדינה.	ההתמקדות בהשקעה בחינוך במגזר הערבי סייעה לצמצם את הפער בגודל הכיתות, והיא מתוכננת להימשך. לעומת זאת, התקדמות מעטה נעשתה על מנת להבטיח שכל התלמידים בישראל ילמדו את לימודי הליבה במלואם, כולל ילדים חרדים.
השקעה בתשתיות ציבוריות (כבישים / תחבורה) ובטיפול בילדים בפריפריה ו/או באזורים עם אוכלוסייה ערבית גדולה.	הרשויות הישראליות תכננו תכניות לפיתוח של אזורים עם אוכלוסייה ערבית גדולה, כולל הבדואים בנגב, אך התכניות האלה לא עונות על כלל צרכי האוכלוסייה.
הבטחת מכסה מזערית של תעסוקה בקרב אוכלוסיות חלשות (בעיקר ערבים ואתיופים) בענפי התעסוקה במגזר הציבורי. יש לעשות שימוש בחוזי רכישה ציבוריים על מנת להבטיח שתנאי העסקה עומדים	ההתקדמות שנעשתה אינה מספקת, כלומר, נכון לשנת 2012 הערבים היוו 7.6% מכלל העובדים במגזר הציבורי, לעומת יעד של 10%. חוזי רכישה ציבוריים קשורים לתנאי העסקה מזעריים בכמה אזורים, אך

⁸⁸ OECD, [Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel](#), May 2013.

⁸⁹ ILO – International Labour Organization.

⁹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יישום החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה](#), התשע"ב-2011, אורי טל, נובמבר 2013.

⁹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שינוי מבנה קצבאות ילדים](#), ענת לוי, יוני 2013.



מדיניות מוצעת לממשלת ישראל בשנת 2010	הערכת ההתקדמות נכון לספטמבר 2012
בסטנדרטים בסיסיים ושהעסקה הוגנת של מיעוטים מהווה תנאי למימון של קרנות ציבוריות.	לא נעשה בהם שימוש על מנת להעניק הזדמנויות שוות למיעוטים בשוק העבודה.
עמידה בדרישות הדיווח אודות הרכב כוח העבודה בפירמות גדולות, במקביל להערכה של הוועדה לשוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה את תוצאות ההעסקה.	דרישות הדיווח לא הוצגו: רק 5 חברות הגישו בצורה וולונטרית דיווח תעסוקתי לוועדה לשוויון הזדמנויות בעבודה.

3. שוק העבודה בדנמרק

3.1. מאפייני שוק העבודה הדני⁹²

המאפיינים העיקריים של שוק העבודה הדני הינם:

- **רוב העובדים חברים באיגודים מקצועיים.** שוק העבודה הדני מאופיין באיגודי עובדים חזקים. קרוב ל-70% מהעובדים חברים באיגוד מקצועי (ראו טבלה 19). שיעור ההתאגדות משתנה בין הענפים. העובדים והמעסיקים מאוגדים, לפי סקטור, באיגודי עובדים ארציים ובארגונים ענפיים. גם עובדים ומעסיקים זרים יכולים להיות חברים באיגודים המקצועיים.
- **השחקנים החברתיים (social partners),** קרי ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים, מכסים את רוב העובדים והמעסיקים בדנמרק, ועל-כן מהווים שחקני מפתח בשוק העבודה בהשפעה על תנאי השכר והעבודה. קיימת הפרדה מסורתית של האחריות בין הממשלה לשחקנים החברתיים, כאשר הממשלה מתערבת מעט ככל האפשר ברגולציה על תנאי השכר והעבודה. כך לדוגמא, שכר המינימום לא מעוגן בחוק, אלא בהסכמי עבודה.
- **תנאי השכר והעבודה מותווים בהסכמים קיבוציים בין איגודי העובדים לבין ארגוני המעסיקים.** בהסכמים הקיבוציים אחד מהצדדים יהיה תמיד האיגוד המקצועי המייצג את העובדים. הצד השני להסכם יהיה מעסיק בודד או ארגון מעבידים. מעסיק המאוגד בהסכם קיבוצי חייב להציע את התנאים בהסכם לכל העובדים המאוגדים במסגרתו. מכאן שעובד שאינו חבר באיגוד המקצועי יזכה לאותם תנאי שכר ועבודה המוצעים לעובדים שבארגון.
- **הסכמים קיבוציים לעובדים לא מאורגנים** – במקרים בהם המעסיק אינו חבר בארגון מעסיקים, האיגוד המקצועי ינסה לחתום עימו על הסכם קיבוצי באופן פרטני. הסכם קיבוצי שכזה בין המעסיק הבודד לבין האיגוד המקצועי מסווג תחת הקטגוריה של "הסכמי אימוץ" (adoption agreements), המחייב את המעסיק לציית להסכם הקיבוצי בתחום המקצועי הרלוונטי.
- **הסכמי אימוץ עם חברות זרות** – הסכמים אלה שכיחים במיוחד בענף הבנייה בדנמרק. חברות זרות בדרך כלל להסכמים קיבוציים שהאיגוד המקצועי כבר חתם עליהם ביחד עם ארגוני המעסיקים בתחום המקצועי הרלוונטי.
- **שיתוף פעולה כסטנדרט ופתרון מחלוקות מקצועיות באמצעות חוקים.** השחקנים החברתיים מחויבים לתנאי ההסכם הקיבוצי. הדבר נכון גם לגבי חברה זרה שחתמה על הסכם קיבוצי או שקשורה אליה מתוקף חברותו בארגון המעסיקים; משנחתם הסכם קיבוצי חלה מעין "משימת שלום" (peace duty), כלומר מתקיים משא ומתן בין הצדדים ושבתות במהלך תקופת ההסכם הקיבוצי אינן חוקיות. בדנמרק קיימת מערכת שיתוף פעולה מפותחת ומחויבות גדולה לכיבוד הסכם שנחתם; אם אחד מהצדדים להסכם אינו מציית לתנאיו הוא

⁹² The Danish Minister of Employment, [Working in Denmark - a guide to the Danish labour market](#), May 2009.



יחויב בתשלום קנס, אשר גובהו ייקבע במו"מ בין הצדדים או שיוטל על ידי בית הדין לעבודה. גם אם נחתם הסכם קיבוצי, עשויים לצוץ קשיים בפרשנויות של הצדדים. במקרה שכזה, כל אחד מהצדדים יכול לדרוש שהמחלוקת בפרשנות ההסכם תידון בערכאת בוררות; ההסכם הקיבוצי קובע כללים לגבי נציגי העובדים. על נציגי העובדים להיבחר על ידי העובדים בארגון על מנת לייצג את העובדים ואת האיגוד המקצועי במקום העבודה. נציגי העובדים נהנה מהגנה תעסוקתית כזו המונעת את פיטוריו, למעט במקרים שהנסיבות מחייבות זאת. לנציגי העובדים ישנה הסמכות לנהל מו"מ עם ההנהלה לגבי תנאי השכר והעבודה. בנוסף, הנציג יכול לחתום על הסכם עם המעסיק תוך קבלת מנדט מיתר העובדים, או במקרים מסוימים, תוך קבלת אישור לכך מהאיגוד המקצועי הרלוונטי.

• **הזכות לנקוט פעולה ארגונית.** האיגוד המקצועי יכול לתת משנה תוקף לתביעותיו על ידי נקיטת פעולה ארגונית נגד המעסיק. הדבר נכון גם למעסיקים זרים וליחסייהם עם עובדיהם הזרים. הזכות לנקוט פעולה ארגונית מעוגנת על ידי בית הדין לעבודה. דוגמאות לפעולות ארגוניות שהאיגוד המקצועי יכול לנקוט נגד המעסיקים הן **שביתה**: האיגוד המקצועי מנחה את חבריו העובדים להפסיק את עבודתם בארגון; **חרם**: האיגוד מנחה את חבריו להימנע מליטול על עצמם עבודה; '**פעולות סימפטיות**': האיגוד המקצועי או ארגון מקצועי אחר בתוך הארגון מנחים את העובדים לשבות או להימנע מליטול על עצמם עבודה. בכל מקרה נאסר על חסימה פיטית של הכניסה למקום העבודה לאנשים או לסחורות; איגודים מקצועיים בדנמרק נוקטים לעיתים בפעולה צעדים ארגוניים (כגון שיבושי עבודה) כדי לחתום על הסכם קיבוצי. הדבר נכון גם לגבי המעסיקים הזרים הפועלים במדינה. במקרה של האחרונים, הזכות לנקוט פעולה ארגונית רלוונטית במיוחד בענף הבנייה. סוגיית חוקיות הזכות לנקיטת פעולה ארגונית נידונה לעיתים בבית הדין לעבודה במסגרת של דיון מהיר. כמו האיגודים המקצועיים, גם ארגוני המעסיקים יכולים לנקוט פעולה ארגונית. האחרונים יכולים לנקוט השבתה של העסק או הטלת חרמות בתגובה לצעדים מקבילים מצידם של האיגודים המקצועיים.

3.2. מודל ה-Flexicurity בדנמרק⁹³

3.2.1. רקע

מודל ה-flexicurity בדנמרק מורכב מגמישות, רשת ביטחון לעובדים ומדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP – Active Labour Market Policy). **מרכיב הגמישות** מקל על המעסיקים לפטר עובדים בתקופות שפל ולגייס עובדים בתקופות גאות, וכן להתאים את כמות ופעילות העובדים לשינויים טכנולוגיים. כ-25% מעובדי המגזר הפרטי בדנמרק מחליפים עבודה מדי שנה וזהו שיעור ניידות גבוה יחסית. המרכיב השני במשולש הוא **רשת ביטחון תעסוקתי**, אשר באה לידי ביטוי בצורה של קצבת אבטלה נדיבה: עד 90% מהשכר האחרון (עד לתקרת שכר של כ-2,000 אירו בחודש, המהווים כ-53% מהשכר הממוצע, ראו טבלה 15). המרכיב השלישי במשולש הוא **מדיניות פעילה בשוק העבודה**, המתבטאת בהכשרות מקצועיות, הדרכה, תעסוקה וחינוך. ההוצאה ל-ALMP מהתוצר בדנמרק עומדת על כ-1.9% מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר במדינות ה-OECD.

למודל יתרון כפול בכך שהוא מבטיח למעסיקים **גמישות בהעסקת כוח אדם**, בעוד שהעובדים נהנים **מרשת ביטחון** של קצבאות אבטלה ושניהם יחד נהנים **ממדיניות פעילה של הממשלה בשוק העבודה**, קרי השקעה

⁹³ CESifo Economic Studies, [Flexicurity – labour market performance in Denmark](#), November 15, 2007; VOX (Research-based policy analysis and commentary from leading economists), [The Danish flexicurity model in great recession](#), April 8, 2011; School of economics and management Aarhus University, [a flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark](#), January 2011; CARMA (Centre for Labour Market Research) Aalborg University, [Flexicurity](#), May 18, 2006; School of economics and management University of Aarhus, [Flexicurity – the Danish labour market model](#), April 2006; The official website of Denmark, [Flexicurity](#). Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), February 2008.



גבוהה בשיפור יכולות ומיומנויות העובדים. המודל הדני מבוסס על מסורת ארוכת שנים של דיאלוג ומשא ומתן בין השחקנים החברתיים. המודל מבטיח הגנה רחבה לעובד תוך התחשבות בשינויים בתפוקה ובתנאי השוק. המודל נתמך על ידי השחקנים החברתיים, בראשם עומדים שני ארגונים עיקריים: קונפדרציה של האיגודים המקצועיים (LO)⁹⁴ והקונפדרציה של המעסיקים הדניים (DA).⁹⁵ שני הארגונים, תוך שיתוף פעולה עם משרד התעסוקה, תרמו להתפתחות כללי ה-flexicurity במדינות האיחוד האירופי, צעד שהוביל להצגת התוכנית "בדרך לכללי ה-flexicurity" על ידי נציבות האיחוד בשנת 2007. בדצמבר 2007 אימצה המועצה האירופית חלק מהמסקנות אודות ה-flexicurity על מנת לסייע בידי המדינות החברות באיחוד ליישם רפורמות שתעמודנה במטרות של "אסטרטגיית ליסבון לצמיחה ולתעסוקה".⁹⁶

3.2.2. גמישות שוק העבודה בדנמרק

גמישות שוק העבודה מהווה אחד מקודקודיו של המודל. לחברות הדניות קל יחסית לפטר עובדים, ותקופת ההודעה המוקדמת ופיצויי הפיטורים הם מוגבלים. מדד ה-OECD של התחיקה להגנה תעסוקתית (EPL) לעובדים קבועים עומד בדנמרק על 2.32, גבוה בהשוואה לישראל (2.22) אך נמוך משמעותית לעומת גרמניה (2.98) וצרפת (2.82). מדד EPL לעובדים זמניים ועובדי חברות כוח אדם עומד בדנמרק על 1.79, גבוה בהשוואה לישראל (1.58) ולגרמניה (1.75) אך נמוך משמעותית מצרפת (3.75).⁹⁷

כללי ההעסקה והפיטורים שונים בין עובדי הצווארון הכחול⁹⁸ (המתוגמלים לפי שעה) לבין עובדי הצווארון הלבן.⁹⁹ עבור עובדי הצווארון הכחול הכללים מנוסחים בהסכם הקיבוצי. לעובדים המועסקים פרק זמן קצר אין תקופת הודעה מוקדמת, כאשר ייתכן ותהיה תקופה כזו לעובדים פרק זמן ממושך יותר.

מחקר שנעשה בדנמרק בשנת 2008¹⁰⁰ מעלה כי שוק העבודה הדני מאופיין ברמה גבוהה של ניידות. במוצע, כ-25% מכוח העבודה מחליפים עבודה כל שנה. משך התעסוקה הממוצע עומד על 8 שנים, והוא בין הנמוכים במדינות ה-OECD. המוביליות (ניידות) קיימת הן בעבודות פשוטות והן בעבודות יוקרתיות. הגמישות בשוק העבודה בדנמרק היא אחד ההסברים לרמה הגבוהה של הניידות התעסוקתית.

היכולת של המעסיקים הדניים לפטר עובדים הינה גבוהה ובעלות נמוכה יחסית. מנגד, קיומם של הסכמים קיבוציים יחד עם נוכחותם של נציגי האיגודים המקצועיים בכל החברות, תורמים להגנה תעסוקתית על העובדים במדינה. טבלה 9 להלן מסכמת את רכיבי ההגנה התעסוקתית בדנמרק.

⁹⁴ לקונפדרציה של האיגודים המקצועיים (LO) ישנה הייצוגיות הגדולה ביותר הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. יותר מ-1.3 מיליון עובדים שייכים לאחד מאיגודים המסונפים של הקונפדרציה.

⁹⁵ קונפדרציה של המעסיקים הדניים (DA) היא ארגון גדול המייצג 13 ארגוני מעסיקים. חברות בה יותר מ-29 אלף חברות פרטיות מהמגזר התעשייתי, הקמעונאי, התחבורתי, שירותים ובנייה.

⁹⁶ The official website of Denmark, [Flexicurity](#), Retrieved: May 15, 2014; European Commission, [CORDIS-Programmes – Lisbon Strategy](#), Retrieved: 7 July, 2014.

אסטרטגיית ליסבון הינה תוכנית כלל אירופאית שמטרתה להביא לצמיחה יציבה ועקבית ביצירת מקומות עבודה רבים יותר וטובים יותר על מנת לשפר את כלכלת אירופה. הכינוס הראשון של הוועדה אשר הרכיבה את התוכנית התכנסה בליסבון בשנת 2005. כינוס שני של הוועדה היה בדצמבר 2007.

⁹⁷ OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.

⁹⁸ צווארון כחול: עבודת אנשי הצווארון הכחול מצריכה עבודת כפיים.

⁹⁹ צווארון לבן: אנשי מעמד הביניים, בעלי השכלה אקדמית לרוב. נמנים על מקצועות הצווארון הלבן מקצועות הניהול, עבודות משרד ואדמיניסטרציה, שיווק ומכירות ומקצועות חופשיים כמו עריכת דין ורפואה.

¹⁰⁰ Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), February 2008.



פריט	הסבר
הליך הודעה מוקדמת במקרה של פיטורים אישיים של עובדים בעלי חוזה עבודה רגיל	צווארון לבן : ההודעה תהיה בכתב. העובד יכול לבקש לשאת ולתת עם האיגוד המקצועי ברגע שהוא מקבל את ההודעה המוקדמת. צווארון כחול : הדרישות הן במסגרת הסכם קיבוצי שנחתם בין הקונפדרציה של האיגודים המקצועיים לבין הקונפדרציה של המעסיקים. ההסכם מבטיח את זכותו של העובד לקבל בכתב את הסיבה לפיטורים וכן להיות מיועד אודות המו"מ בין האיגוד המקצועי לבין המעסיק, במקרה שהאיגוד סובר שהפיטורים לא היו הוגנים.
מתי ניתנת ההודעה המוקדמת ומתי מתחילה תקופת ההודעה?	עבור עובדי הצווארון הלבן ההודעה חייבת להינתן לפני היום הראשון של החודש הקלנדארי, ותקופת ההודעה המוקדמת מתחילה החל מהיום הראשון של החודש הקלנדארי והמשך בהתאם לרשום בהודעה.
משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם למשך זמן ההעסקה	צווארון כחול : עד 9 חודשים - 0 ימים, עד שנתיים - 21 יום, עד 3 שנים - 28 יום, עד 6 שנים - 56 יום, מעל 6 שנים - 70 יום (מבוסס על ההסכמים הקיבוציים). צווארון לבן : עד 3 חודשים - 14 יום, עד 5 חודשים - חודש, עד 33 חודשים - 3 חודשים, עד 68 חודשים - 4 חודשים, עד 114 חודשים - 5 חודשים ומעל 114 חודשים - 6 חודשים.
פיצויי פיטורים במשך תקופות העסקה שונות	צווארון כחול : אין פיצויי פיטורים (מבוסס על ההסכמים הקיבוציים). צווארון לבן : מעל שנת העסקה (12 חודשים) - חודש פיצויים, מעל 15 חודשים - חודשיים פיצויים ומעל 18 חודשים - 3 חודשי פיצויים.
הגדרה של פיטורים לא הוגנים	פיטורים הוגנים : חוסר התאמה ויכולת מצד העובד ופיטורים כלכליים מהווים סיבה חוקית לפיטורים. פיטורים לא הוגנים : פיטורים שהתקבלו בתנאים שרירותיים (עובדי הצווארון הכחול) או שאינם מבוססים על ביצועי העובד או על מצב החברה. פיטורים המבוססים על אפליה גזעית, דתית, על מוצא לאומי ועוד. וגם פיטורים הנובעים מהשתלטות ארגונית.
משך תקופת הניסיון המקצועי	צווארון כחול : 9 חודשים (מבוסס על הסכמים קיבוציים). צווארון לבן : 12 חודשים.
פיצויים המשולמים בעקבות פיטורים בלתי הוגנים	צווארון כחול : הפיצויים מוגבלים ל-52 שבועות עבור משך העסקה ארוך. הממוצע עומד על 10.5 שבועות לפי הקונפדרציה הדנית של האיגודים המקצועיים. צווארון לבן : הפיצויים תלויים בגיל ובבכירות של העובד וגדלים בהתאם (מקסימום 6 חודשים לעובד שגילו מעל 30 ועובד בחברה למעלה מ-15 שנים).
אפשרות החזרה לעבודה של עובד שפוטר באופן לא הוגן	השבה לעבודה היא אפשרית אך נדירה.
פרק הזמן המרבי לאחר הודעת הפיטורים בו ניתן להגיש תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים	תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים יכולה להיות מוגשת מיד לאחר מתן ההודעה על הפיטורים.
מקרים תקפים לחוזי העסקה	חוזי העסקה לתקופה קצובה הן לתקופות זמן מוגדרות של זמן ו/או של

¹⁰¹ OECD, [Employment policies and data - OECD Indicators of Employment Protection](#): Denmark, Retrieved: May 27, 2014.



פריט	הסבר
לתקופה קצובה (fixed term contracts)	משימות. הם שכיחים בשירותים מקצועיים ובענף הבנייה. אולם חידוש החוזה הקצוב חייב להישען על סיבות הגיוניות.
המספר המרבי של חוזים עוקבים לתקופה קצובה (חוזה בסיסי פלוס חידוש או הארכה)	בדרך כלל אין הגבלה על מספר החוזים הקצובים העוקבים, אך חידוש של חוזים שכאלה צריך להתבסס על סיבות הגיוניות.
התקופה המצטברת המרבית של חוזים קצובים עוקבים	אין הגבלה על התקופה המצטברת. הקונפדרציה הדנית של האיגודים המקצועיים מציינת שבתי המשפט נוטים לסיים חוזים זמניים בני 2-3 שנים על ידי הליכי הודעה מוקדמת.
סוגי עבודה בהם העסקה באמצעות חברות כוח אדם חוקית ¹⁰²	בדרך כלל מותר.
האם קיימות הגבלות על מספר החידושים ו/או הארכות של חוזי העסקה זמניים?	לא, אך בתי המשפט נוטים לפתוח בהליכי הודעה מוקדמת לאחר 4-5 חידושים.
משך הזמן המצטבר המרבי של חוזי העסקה זמניים בחברת כוח אדם.	לפי הקונפדרציה הדנית של האיגודים המקצועיים, אין הגבלה, אם ההעסקה נפסקת בין החוזים.
האם הקמה של חברת כוח אדם דורשת הרשאה (אישור רשמי) או כרוכה במגבלות דיווח?	לא.
האם רגולציה מבטיחה טיפול שווה הן לעובדים רגילים והן לעובדי חברות כוח אדם בחברה המשתמשת?	כן, יחס שווה של שכר ושל תנאי עבודה.
הגדרה של פיטורים קולקטיביים	הפיטורים יתבצעו תוך 30 ימים, פיטורי מעל 9 עובדים בחברות המעסיקות 100-299 עובדים, פיטורי מעל 21-99 עובדים, פיטורי מעל 9% בחברות המעסיקות 100-299 עובדים, פיטורי מעל 29 עובדים בחברות המעסיקות מעל 300 עובדים. חברות עם פחות מ-20 עובדים פטורות מהדרישות של פיטורים קולקטיביים.
דרישות הודעה נוספות במקרה של פיטורים קולקטיביים	הודעה של מועצת התעסוקה האזורית (Regional Employment Council) (מועצה בת שלושה משתתפים).
דחיות נוספות אפשריות במקרה של פיטורים קולקטיביים	שהות בת 30 יום לאחר מתן ההודעה על הפיטורים. דחייה ארוכה יותר בחברות המעסיקות למעלה מ-100 עובדים והמבקשות לפטר יותר ממחצית כוח האדם בהן.
עלויות נוספות למעסיק במקרה של פיטורים קולקטיביים	סוג המו"מ הנדרש: הסכם לאומי מחייב את החברות לארגן העברה של עובדים למחלקות אחרות בחברה או להעבירם הסבה מקצועית כאשר הדבר אפשרי. תבחינים לסיווג העובדים: החוק לא קובע תבחינים שכאלה. פיצוי פיטורים: אין רגולציה מיוחדת לתשלום פיצויי פיטורים במקרה של פיטורים קולקטיביים.

¹⁰² המונח שבו משתמשים ב-OECD הוא TWA (Temporary Work Agencies), ייתכן וקיימים מספר הבדלים בין חברות כוח אדם לבין TWA.



3.2.3. רשת הביטחון הכלכלי לעובדים בדנמרק

רשת הביטחון מורכבת מביטוח אבטלה ומסיוע סוציאלי. ביטוח האבטלה הוא וולונטרי הן לעובדים שכירים והן לעצמאים וכמחצית מהעובדים הדניים חברים בקרנות ביטוח. קרנות ביטוח האבטלה מסובסדות, והסבסוד גדל ככל שהאבטלה גואה. קצבת האבטלה הינה נדיבה: כ-90% מהשכר האחרון. יחד עם זאת, קיימת תקרת שכר של 2,000 אירו לחודש, כך שבפועל האחוז נמוך יותר עבור שכירים בעלי רמת שכר גבוהה מהתקרה. תקופת האבטלה המרבית המזכה בתשלום קצבת אבטלה עמדה על 4 שנים, ומשנת 2011 ואילך קוצצה לשנתיים. זכאים לקבל את הקצבה אנשים שעבדו לפחות 6 חודשים ב-36 החודשים האחרונים. עם סיום תקופת ביטוח האבטלה, העובדים רשאים לבקש סיוע סוציאלי (הבטחת הכנסה). הזכאות לעזרה זו תלויה בגיל, בסטטוס המשפחתי (נשוי / לא נשוי) ובאמצעים הכלכליים העומדים לרשותו של המבקש. שיעור הירידה בהכנסה לעובד שקיבל את קצבת האבטלה המרבית, ועתה פג תוקפה, והוא מקבל כעת סיוע סוציאלי, נע בין 20%-40%.

קרנות ביטוח האבטלה מסובסדות על ידי המגזר הציבורי (באופן אנטי מחזורי, כלומר נדיבות יותר בתקופות שפל כלכלי, ופחות בתקופות גאות בכלכלה). רשאים להצטרף לקרנות אלה עובדים בעלי כישורים רלוונטיים לאותה קרן מסוימת, או באמצעות השתייכות לארגון העובדים. קצבת האבטלה ניתנת עד לשנתיים, הקצבה מהווה הכנסה ממוסה והיא צמודה לשינויים בשכר במשק.

מערכת ההטבות בתקופת האבטלה מורכבת מקצבאות ביטוח אבטלה (Unemployment Insurance – UI) וממערכת קצבאות ביטחון סוציאלי ממשלתית (a basic state-financed social security benefit system).¹⁰³ מערכת ביטוח האבטלה (UI) היא וולונטרית ומנוהלת על ידי 36 קרנות המאושרות על ידי המדינה, בהן חברים 2.1 מיליוני עובדים, המהווים כ-77% מכוח העבודה. קרנות אלה עצמאיות (לא תלויות) ממשד התעסוקה ויכולות לנקוט אסטרטגיות המשקפות את המדיניות של איגודי העובדים שהן מייצגות. למרות שקרנות ה-UI הן פרטיות, הרי שיותר מ-90% מהכנסותיהן באות מהממשלה. על מנת לקבל את קצבת האבטלה, חברי קרנות ביטוח האבטלה (UI) צריכים לעבוד 52 שבועות לכל הפחות במהלך 3 השנים האחרונות או לשלם את דמי החברות שלהם בקרן. שר העבודה אחראי על המדיניות לגבי המובטלים.

ביסוד השיטה עומדת התובנה שנקיטת אמצעים לפעילות אקטיבית (ALMP) יעילה יותר מנקיטת מדיניות פסיבית (כמו קצבאות אבטלה), על מנת להשיב את המובטלים למעגל העבודה. אם המובטל לא מצליח למצוא עבודה תוך שנתיים מיום סיום עבודתו, הוא מפסיד את זכאותו לקבל דמי אבטלה וצריך להירשם לקבלת סיוע סוציאלי עבור מעוטי יכולת, עזרה המנוהלת על ידי הרשות המקומית. האחריות הפוליטית, המנהלית והפיננסית לאותם מובטלים עוברת במקרה כזה ממשד העבודה לרשות המקומית. לרשויות המקומיות יש אחריות מנהלית ופיננסית גם לקטגוריות אחרות של מקבלי קצבאות, כולל מובטלים לא מבוטחים בביטוח אבטלה, מובטלים צעירים ללא הכשרה מקצועית, מקבלי קצבת נכות, וכאלה שיש להם בעיות סוציאליות או אישיות אחרות.

אנשים המקבלים קצבאות אבטלה מהרשות המקומית נכנסים לשתי קטגוריות: הקבוצה הראשונה היא של אותם מובטלים לא-מבוטחים המתאימים לשוב למעגל העבודה, על פי הרשות המקומית. הם היו רשומים בעבר בלשכות התעסוקה והם כפופים לאותה חקיקה, כמו מחפשי העבודה המבוטחים (בביטוח אבטלה). הקבוצה השנייה מורכבת מאנשים שיכולתם לעבוד מוטלת בספק, ולכן הם מבקשים סיוע מיוחד בטרם ישתלבו בשוק העבודה. קבוצה זו כוללת מקבלי קצבת נכות או מקבלי קצבאות סוציאליות אחרות ארוכות טווח.

¹⁰³ Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), February 2008.



3.2.4. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בדנמרק (ALMP)

מדיניות אקטיבית בשוק העבודה מהווה את הקודקוד השלישי של משולש ה-flexicurity. כאמור בסעיף 3.2.3 לעיל, קצבת האבטלה גבוהה יחסית וניתנת לתקופה ארוכה יחסית, ועל-כן עשויה לצמצם את התמריץ לחפש עבודה. רמה גבוהה של פעילות אקטיבית חיונית עשויה להקטין את הסיכון להיכנס ל"מלכודת העוני" בשל הטבות הנובעות מדמי אבטלה.¹⁰⁴ צעירים מובטלים מקבלים הצעות לפעילות אקטיבית (כמו הכשרות מקצועיות ושיפור המיומנויות) תוך 3 חודשים מהפסקת עבודתם.¹⁰⁵ אחד ממאפייני הפעילות האקטיבית הוא גידול בפעילות ככל שמתארכת תקופת האבטלה עד לפעילות אקטיבית מלאה לקראת סיום תקופת האבטלה. ישנה גם תלות הדדית בין הפעילות האקטיבית לרשת הביטחון הסוציאלית. הפעילות האקטיבית מוצעת למובטלים במספר דרכים: החל מייעוץ קצר ותוכניות הערכה וכלה באימון מקצועי ובעבודות מסובסדות שכן.

בדנמרק ההוצאה על ALMP בשנת 2010 עומדת על 1.91% מהתוצר לעומת 0.15% בישראל, ומהווה את משקל ההוצאה הגבוה ביותר מהתוצר בקרב המדינות המפותחות. ההוצאה מיועדת לתחומים הבאים: תמיכה תעסוקתית למובטלים ולשיקום, הכשרה מקצועית ועידוד התעסוקה.

כאמור לעיל, עובדים רבים מחליפים עבודות מעת לעת, עבור רובם תקופת המעבר בין העבודות קצרה יחסית. תקופת האבטלה הממוצעת היא בת 4 חודשים.¹⁰⁶ על מפוטרים הזכאים לקצבת אבטלה או לסיוע סוציאלי או לסיוע התחלתי חלים הכללים הבאים:

- למובטל מתחת לגיל 30 הזכות והחובה לקבל פעילות אקטיבית (בשוק העבודה) לא מאוחר יותר מ-13 שבועות של אבטלה. לפי הכלל, פעילות ההכשרה תימשך לפחות 6 חודשים;
 - למובטלים שגילם פחות מ-25 שנים ללא השכלה מקצועית רלוונטית לשוק העבודה (וללא ילדים) דרישת הפעילות האקטיבית היא חינוך. בנוסף, רמת העזרה הסוציאלית יורדת לאחר 6 חודשים לרמה הזוהה לזו של מלגת הלימודים;
 - לאנשים מעל גיל 30 הזכות והחובה לקבל פעילות אקטיבית לא מאוחר יותר מ-9 חודשי אבטלה. תקופת הפעילות האקטיבית לא תארך יותר מ-6 חודשים לאנשים שברשותם ביטוח אבטלה ומעל גיל 60;
 - לאחר הצעת הפעילות האקטיבית הראשונה, קיימת החובה והזכות לקבל הצעה חדשה לתקופה נוספת של 6 חודשים, ומשך הפעילות יעמוד על לפחות 4 שבועות;
- הצעת הפעילות האקטיבית יכולה להיות באחת משלוש הצורות הבאות:
- **ייעוץ והכשרה מחדש.** הפעילות כוללת תוכניות ייעוץ והערכה קצרות כמו גם פרויקטים מיוחדים וחינוך;
 - **אימון תעסוקתי (job-training).** סוג זה של פעילות אקטיבית מיועד עבור מובטלים שיש צורך לברר עבורם מהם הסיכויים שיעבדו או עבור מובטלים, שעקב חסך בכישורים, יתקשו למצוא עבודה בתנאים רגילים;
 - **תעסוקה בשכר מסובסד.** סוג פעילות זה משמש לאימון ולשדרוג הכישורים האישיים (מיומנויות ספציפיות, מיומנויות חברתיות או של שפה) של המובטלים.

¹⁰⁴ מצב זה נקרא גם סיכון מוסרי (moral hazard), קרי הפרט אינו נושא באחריות לסיכונים אליהם הוא חשוף, ולכן רמת החשיפה שלו לאותו סיכון גדלה כאשר הוא נהנה מתועלת גבוהה יותר. במקרה זה, למובטל עשוי להיות תמריץ לא לחפש עבודה שכן הוא נהנה מדמי אבטלה גבוהים לאורך זמן.

¹⁰⁵ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סקירת מדיניות צעירים בישראל ובמדינות המפותחות](#), ויקטור פתאל, מאי 2014.

¹⁰⁶ VOX (Research-based policy analysis and commentary from leading economists), [The Danish flexicurity model in great recession](#), April 8, 2011.



כשני שליש מכל הפעילויות האקטיביות שייכים לסוג הראשון, בעוד שישית מהפעילויות מוצעות בסוג השני ושישית בסוג השלישי. הרפורמות בשוק העבודה שנעשו בשנות התשעים הובילו לפעילות אקטיבית יותר בשוק העבודה, אשר הגדילו את כושר ההסתגלות של כוח העבודה לשינויים בכלכלה, הפחיתו את תקופת האבטלה הממוצעת והקטינו משמעותית את אבטלת הצעירים. לפי מחקר בתחום, הרפורמות הובילו לצמצום משמעותי באבטלה המבנית ותרמו לצמיחה הכלכלית המתמשכת בדנמרק.¹⁰⁷

יכולת הקיום של השיטה הדנית דורשת בעיקר שני מרכיבים: מדיניות אקטיבית יעילה בשוק העבודה ויצירת מקומות עבודה אשר המשתלבים בהם יועסקו לאורך זמן ובשכר הוגן. מחקר שפורסם בשנת 2011¹⁰⁸ מראה כי יעילותן של תוכניות פעולה אקטיביות קטנה במהלך המשבר הכלכלי העולמי האחרון. הדבר נובע בשל מספר המשתתפים ובהרכבם, כמו גם בשל המספר המועט של משרות פנויות. הגידול במספר הפרטים המטופלים מוריד את איכות הפעילות האקטיבית בשוק העבודה. כמו כן, בשל תקופות אבטלה ארוכות יותר, אלה שמשיגים עבודה די מהר הם גם אלה שמקבלים הצעות אקטיביות (קרי, לפעילות אקטיבית). לבסוף, בתקופות מיתון יש פחות משרות פנויות וכתוצאה מכך שיעור מציאת עבודות חדשות הוא נמוך. מכאן, ששיעור מציאת עבודה בקרב המקבלים פעילות אקטיבית פוחת והולך. אם בתחילת 2007 55% מהמובטלים מצאו עבודה לאחר 12 חודשים, הרי שבתחילת 2009 רק 30% מצאו עבודה. סיכויי של מובטל למצוא עבודה רגע לפני המשבר (רבעון שני ב-2008) היו נמוכים מאלה במהלך המשבר (רבעון שלישי ב-2009). עם זאת, עובדים שאיבדו את מקום עבודתם במהלך המשבר מצאו עבודה יחסית מהר: 60% אחרי 13 שבועות ו-80% לאחר 26 שבועות.

בשנים האחרונות נערכה רפורמה לארגון מחדש ולביזור של המדיניות האקטיבית, במסגרתה הוקמו מרכזי עבודה חדשים ברשויות המקומיות, האחראים גם על שירותי התעסוקה הציבוריים וגם על השירותים הסוציאליים (בשונה מישראל בה שירותים אלו ניתנים בנפרד). בחלק מהרשויות המקומיות האחריות על שירותי התעסוקה נותרו בידי שירות התעסוקה הארצי ובחלק יישום ה-ALMP עבר לידי הרשויות המקומיות.¹⁰⁹

3.3. התשתית התחקיתית למודל ה-flexicurity¹¹⁰

בדנמרק יש מעט חוקי עבודה ותעסוקה והם מהווים בדרך כלל תוצאה של התחיקה האירופאית. בהעסקת עובד, חשוב לקבוע את קבוצת הסטטוס של העובד. בדנמרק ישנן שלוש קבוצות של עובדים: הפקידים הבכירים (executive officers), שכירים (צווארון לבן) ופועלים (צווארון כחול). קבוצת הסטטוס של העובד חשובה משום שהיא קובעת את המסגרת החוקית אליה שייך העובד.

הסכמי עבודה קיבוציים המתגבשים בדרך של משא ומתן

בדנמרק קיים שימוש נרחב בהסכמים קיבוציים, בין השאר בגין שיעור ההתאגדות הגבוה של עובדים ומעסיקים. הסכם קיבוצי שכזה מתייחס לתחום עבודה ספציפי, כגון: אזור העבודה, התפקיד הטכני, הענף וכדומה. הסכם קיבוצי המתגבש בדרך של משא ומתן כולל את תנאי העבודה, כגון: תנאי השכר, שעות העבודה, תשלום עבור שעות נוספות, חגים, פנסיה, תקופת הודעה מוקדמת וכדומה.

¹⁰⁷ Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), pp.4-5, February 2008.

¹⁰⁸ School of economics and management Aarhus University, [a flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark](#), January 2011.

¹⁰⁹ OECD, [Economic Surveys Denmark 2013](#), Box 2.7 – Organisation of ALMPs Denmark, January 2014.

¹¹⁰ [Labour Law in Denmark](#); [Labour Legislation: Denmark](#); CFE (Confederation Fiscale Europeenne), [Labor Law in Denmark](#); Klawer Law International BV, The Netherlands, [Labour Law in Denmark](#), 2010; VOX (Research-based policy analysis and commentary from leading economists), [The Danish flexicurity model in great recession](#), pp.16-17. April 8, 2011.



מעסיק יכול להפוך צד להסכם קיבוצי בשלוש דרכים: באמצעות חברות בהתאחדות המעסיקים; באמצעות חתימה על הסכם קיבוצי ישירות עם איגוד מקצועי; על ידי חתימה על הסכם אימוץ (adoption agreement) המחייב את המעסיק לעמוד בתנאי העבודה המצוינים בהסכם הקיבוצי.

לפי **חוק חוזי העבודה** (Employment Contracts Act) הדני, על המעסיק חלה החובה להבטיח שהעובד יקבל בכתב את תנאי עבודתו. מעסיק שלא ינהג על פי החוק, יאלץ לשלם לעובד פיצויים. הפיצויים יעמדו על גובה של 13 משכורות שבועיות, ובתנאי הפרה חמורים יותר – על 20 משכורות שבועיות.¹¹¹

חוזת העבודה

חוק העבודה הדני הוא מודרני וגמיש, אך לא קובע את שכר המינימום. חוזת העבודה מפרט את: תנאי השכר, מקום העבודה, שעות העבודה, החופשה השנתית, תקופת הודעה מוקדמת. אין דרישות חוקיות לגבי אורכו של חוזת העבודה. תעסוקה לזמן קצוב (fixed-term employment) לא תעלה על 3 חודשים. במהלך פרק זמן זה, המעסיק יכול לפטר את העובד תוך מתן הודעה מוקדמת של שבועיים.

שעות העבודה

אין בחוק הדני קביעה של כמות שעות העבודה, והן נקבעות בהסכם הקיבוצי. בדרך כלל עומד מספר שעות העבודה השבועיות על 37 (עד 48 לכל היותר, כולל שעות נוספות). זאת לעומת 45 שעות עבודה שבועיות בישראל לכל היותר.¹¹² השעות הנוספות נקבעות בהסכם הקיבוצי והתשלום עבורן נע בטווח שבין 150%-200%. אין חקיקה האוסרת או מתירה עבודת לילה. בישראל, גם אין חקיקה האוסרת על עבודת לילה במשמרות, אולם כן אוסרת על העסקה יותר משבוע אחד בתוך שלושה שבועות.¹¹³ החקיקה היחידה האוסרת זאת מתייחסת לעובדים שגילם פחות מ-18 שנים. עבודה בימי ראשון אינה אסורה על פי החוק, אך החקיקה מחייבת את המעסיק לאפשר לעובדיו יום מנוחה אחד בכל שבוע. ההעסקה אסורה בשעות המנוחה למעט בתנאים מיוחדים.¹¹⁴ עבודה בחגים מזכה את העובד בבנוס של 100%. העובדים זכאים ל-30 ימי חופשה בשנה על בסיס של 2.5 ימים בחודש.¹¹⁵

יש לציין כי בתחומי עבודה רבים אין בדנמרק מערכת חוקים מחייבים והתשתית התחקית נשענת על הסכמים קיבוציים או על חוזי עבודה אישיים. כך, למשל, בתחום **הריון ולידה**, השאלה האם העובדת זכאית לקבל תשלום בעת חופשת לידה תלויה בתנאי ההעסקה כפי שנקבעו בהסכם הקיבוצי או בחוזת האישי. החוקים לגבי תשלום בעת חופשת לידה הם מאוד גמישים, וכתוצאה מגמישות זו הם יכולים להיות גם מאוד מורכבים להבנה וליישום. רוב ההסכמים הקיבוציים כוללים כללים לגבי שעות העבודה, והמספר השכיח של שעות עבודה בשבוע עומד על כ-37. אם אין בהסכם הקיבוצי כלל שכזה, הצדדים יכולים לקבוע את שעות העבודה באמצעות הסכם. בפועל, רוב העובדים נוהגים לפי ההסכם הקיבוצי.

בנושא **סיום עבודה** החוקים אינם מורכבים יחסית. תקופת ההודעה המוקדמת נקבעת על ידי חוק העובדים השכירים (the Salaried Employees Act), על ידי הסכמים קיבוציים או על ידי חוזת אישי. עובד זכאי לתקופת הודעה מוקדמת הנעה בין חודש אחד לשישה חודשים, בתלות באורך תקופת עבודתו. במקרים מסוימים תקופת ההודעה הסטטוטורית מוארכת על ידי החוזת האישי. תקופת ההודעה המצוינת בהסכמים הקיבוציים משתנות מאוד, אולם הן בדרך כלל קצרות מאלו שנקבעו בחוק העובדים השכירים.

¹¹¹ [Labour Law in Denmark](#), Retrieved: May 20, 2014.

¹¹² לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

¹¹³ שם, סעיף 22.

¹¹⁴ שם, סעיף 12.

¹¹⁵ CFE (Confederation Fiscale Europeenne), [Labor Law in Denmark](#), Retrieved: July 7, 2014.



בנושא **פיצויי פיטורין** חל חוק הפיצויים הקולקטיביים (the Collective Redundancies Act). לפי החוק, המעסיק חייב להודיע ולייעץ לעובדיו בטרם הוא מוסר להם את הודעת הפיטורים. החוק קובע איזה סוג הודעה תימסר לעובדים המפוטרים ומתי עליה להימסר להם על ידי המעביד. משך ההליכים הפרוצדוראליים של מתן ההודעה והייעוץ לעובדים תלוי במספר העובדים המפוטרים. כללים לגבי פיצויי פיטורים נקבעים גם בהסכמים הקיבוציים. מעסיק שהינו צד להסכם הקיבוצי, המכיל כללים לגבי פיצויי פיטורים קולקטיביים, חייב לציית לכללים המצוינים בהסכם הקיבוצי ולא לאלה המצוינים בחוקים הסטוטוריים. הכללים יכולים להשתנות מהסכם קיבוצי אחד למשנהו.¹¹⁶

¹¹⁷ דוגמאות לחוקי עבודה בדנמרק

- **חוק סביבת העבודה הדנית** (The Danish Working Environment Act). חוק זה קובע את סביבת העבודה בדנמרק, כמו אחריות המעסיקים והעובדים לבריאות ולביטחון תעסוקתיים. החוק מלווה בסדרה של רגולציות המשלימות ומבהירות את רוח החוק.
- **חוק החגים** (The Holiday Act). מזכה את העובדים בחמישה שבועות חופשה בשנה בהתאם למשך עבודתם בשנה הקודמת וחל על כל העובדים במדינה למעט פקידים בכירים (executive officers). לחלק מהעובדים הכללים הנוגעים לחגים נקבעים ומיושמים במסגרת ההסכם הקיבוצי ולא על ידי חוק החגים. הזכאות למשכורת במהלך החגים תלויה בשאלה האם היה העובד מועסק על ידי המעסיק בשנה הקודמת. מערכת הכללים לגבי חגי העובדים היא מורכבת וכוללת מספר כללים מחייבים (מנדטוריים) שנועדו למנוע פגיעה בזכויות העובדים. אי עמידה בחוק החגים מחייבת את מפר החוק (המעסיק) בקנס.
- **חוק יחסי העבודה**: The employers' and salaried employees' (legal relationship) consolidation Act. מבטיח זכויות בסיסיות עבור העובדים השכירים במערכת יחסי העבודה עם מעסיקיהם (כלומר, תשלום מלא עבור מחלה וחגים, סיום תקופת הודעה מוקדמת בהתאם לבכירות העובד, תשלום פיצויי פיטורים ודרישה לסיבות אובייקטיביות לפיטורים). עובדים שכירים מוגדרים ככאלה העובדים בממוצע לפחות שמונה שעות עבודה בשבוע ואשר ממלאים אחת או יותר מהחובות המצוינות בחוק.
- **חוק התשלום השווה** (The Act on Equal Pay). החוק אוסר על אפליית שכר בגין הבדלי מין.
- **חוק האפליה בשוק העבודה** (The Act on Discrimination on the Labour Market). אוסר אפליה ישירה או עקיפה על בסיס גזע, צבע, דת, דעות פוליטיות, נטייה מינית, מוצא לאומי, חברתי או אתני.
- **חוק ההגנה מפני פיטורים בשל עניינים ארגוניים (חוק הזכות להתאגד)** (The Act on Protection against Dismissal due to Organizational Matters (the Right of Association Act)). החוק מגן על העובדים מפני פיטורים בשל הסיבה שהינם או שאינם חברים בהתאגדות מסוימת.
- **חוק מעמדם החוקי של העובדים בעת מכירת העסק** (The Act on the Legal Position and Employees in the Event of the Enterprise). לפי החוק, רוכש החברה כפוף לאותן חובות בנוגע לעובדים, שלהן כפוף המוכר, בעת מכירת החברה.
- **חוק ערבון העובדים** (The Act on the Employees' Guarantee Fund). החוק מבטיח לעובדים שכר כלשהו בעת פשיטת רגל של המעסיק.

¹¹⁶ [Labour Law in Denmark](#), Retrieved: May 20, 2014.

¹¹⁷ [Labour Law in Denmark](#); The Danish Minister of Employment, [Working in Denmark - a guide to the Danish labour market](#), May 2009, Retrieved: May 20, 2014.



- **חוק החובה על המעסיק ליידע את העובד לגבי תנאי עבודתו** (The Act on the Employer's Duty to Inform the Employee about the Terms of the Employment Relationship). החוק מחייב את המעסיק להכין הצהרה של תנאי העבודה של עובדיו, כזו הכוללת את המידע החיוני ביותר לעובדים לגבי תנאי העסקתם.
- **חוק עבודה במשרה חלקית** (The Act on Part-Time Work). החוק מגן על עובדים במשרה חלקית מפני אפליה, משפר את איכות העובד במשרה חלקית ומאפשר את התפתחות העבודה במשרה חלקית על בסיס וולונטרי.
- **חוק בית הדין התעשייתי** (The Industrial Court Act). החוק קובע כללים להבאת מקרים בפני בית הדין. בית הדין התעשייתי מטפל במקרים של הפרות של ההסכם הקיבוצי. רוב המקרים עוסקים בשביתות לא רשמיות ובתשלום לא מלא של השכר. השחקנים החברתיים מיוצגים בבית הדין על ידי ארגונים מרכזיים, ובראשם הליגה (קונפדרציה) של האיגודים המקצועיים (LO) והליגה של המעסיקים הדניים (DA).
- **חוק ההתפשרות במחלוקות מקצועיות** (The Act on Conciliation in Industrial Disputes (Official Conciliation Act)). החוק נועד לפשר בין הצדדים, בייחוד בעת חתימה על הסכם קיבוצי חדש.
- **זירקטיבת זמן העבודה** (The Working Time Directive). הדירקטיבה של האיחוד האירופי יושמה בדנמרק. הדירקטיבה קובעת כללים לתקופות מנוחה, מקסימום שעות עבודה בשבוע, עבודת לילה ועוד.¹¹⁸

4. שוודיה¹¹⁹

4.1. מאפייני שוק העבודה השוודי¹²⁰

שוודיה דומה לדנמרק מבחינה תרבותית ובעלות מוסדות דומים בשוק העבודה. קצבאות האבטלה הן נדיבות וההוצאה על תכניות לפעילות אקטיבית (ALMP) גבוהה יחסית. ההבדל העיקרי בין שתי המדינות נעוץ בחקיקה על הגנת העובד. העובדים השוודים זוכים להגנה רחבה מפני פיטורים על ידי החוק בהשוואה לדנמרק. כמו כן, שתי המדינות התאוששו משיאי אבטלה בתחילת שנות ה-90.

בשישים השנה שחלפו מאז 1938, עת נחתם הסכם "Saltsjobaden Agreement", לפיו איגודים מקצועיים והמעסיקים הכינו את היסודות לשוק עבודה שליו (peaceful labour market), שיעורי האבטלה במדינה היו נמוכים. הפעילות האקטיבית בשוק העבודה (ALMP) היותה מרכיב מפתח ל"מודל השוודי". הוצאות הפעילות האקטיבית בשוודיה היו גבוהות, בייחוד במהלך שנות האבטלה הגבוהה סביב שנת 1990. בשנים האחרונות, ההוצאה על ALMP בדנמרק עברה את זו השוודית. המשבר המאקרו כלכלי של תחילת שנות ה-90 שם קץ ליציבות בשוק העבודה והזיק למוניטין של "המודל השוודי".

שוק העבודה בשוודיה מאופיין על-ידי פעילות רבה של חברות גדולות, רמה גבוהה של חברות באיגודים מקצועיים ומגזר ציבורי רחב.¹²¹ שני מאפיינים לשוק העבודה השוודי: ראשית, הסכמי השכר נידונים בעיקר במסגרת

¹¹⁸ EU, [Working Time Directive](#), Retrieved: July 1, 2014.

¹¹⁹ Stockholm School of Economics, [Implementing Flexicurity in Sweden?](#) 2007.

¹²⁰ Stockholm School of Economics, [Implementing Flexicurity in Sweden?](#), 2007; [The Swedish Trade Union Confederation, The Swedish Model – The importance of collective agreements in Sweden](#);

¹²¹ נכון לשנת 2011, בשבדיה 26.0% מהעובדים הועסקו בממשלה הרחבה לעומת 28.7% בשנת 2001, בדנמרק 29.9% לעומת 29.8% בשנת 2001, בפינלנד 22.8% לעומת 22.4% בשנת 2001, בישראל 16.4% לעומת 17% בשנת 2001 והמוצע בקרב מדינות ה-OECD עמד על 15.5%. לעומת 15.9% בשנת 2001.

OECD, [Government at Glance 2013](#), Table 5-1 – Employment in general government as a percentage of the labour Force (2011 and 2001), retrieved: May 26, 2014.



הסכמים קיבוציים, למרות שחלו מספר שינויים מאז שנות המשבר הכלכלי. כיום, חלק מההסכמים יכולים להיקבע ברמה המקומית, ולא **נקבע בהם שכר מינימום**. בשנת 2007 הסכמי שכר הקיפו כ-3 מיליון עובדים והשיגו עליית שכר ממוצעת של 4.6%. שנית, למדיניות שוק העבודה תפקיד חשוב במאבק באבטלה. באותה תקופה הושקה תכנית "ערובת פעילות" (Activity Guarantee). שם התוכנית שונה על ידי הממשלה החדשה ל"ערובת תעסוקה והתפתחות" (Job and Development Guarantee). התוכנית דרשה שהמובטל יעסוק במלוא המרץ בהשתתפות בתוכנית אקטיבית או בחיפוש עבודה.

החקיקה להגנת העובדים (Employment Protection Legislation) בשוודיה היא קשיחה יחסית לדנמרק, לפינלנד ולישראל לגבי עובדים קבועים (ראו תרשים 7). יחד עם זאת, לגבי עובדים זמניים דירוג EPL בשוודיה הוא 1.17, נמוך ביחס לדנמרק, לפינלנד ולישראל (ראו תרשים 8). בשנת 1974 נחקק חוק LIFO (Last In First Out rule), לפיו כאשר המעסיק מפטר עובדים, עליו לפטרם בסדר הפוך לקליטתם, כלומר, העובד שנכנס אחרון לחברה – הוא זה שיפוטרי ממנה ראשון. אולם, החברות מצאו דרכים להתחמק מיישום חוק זה, ועל חברות המעסיקות פחות מעשרה עובדים – חלות חריגות מהחוק. ממשלת הימין-מרכז שנבחרה בשנת 2006, הרחיבה את החוזים הזמניים מתקופה של 6 חודשים לתקופה של 24 חודשים. החוזים הזמניים בשוודיה מהווים 15% מכלל חוזי העבודה, בהשוואה ל-8% בדנמרק.

חשיבותם של ההסכמים הקיבוציים בשוודיה

יחסי העבודה בשוודיה מבוססים על חקיקה, אולם להסכמים קיבוציים בין הצדדים קיימת חשיבות רבה. למשל, כללים פרוצדוראליים לגבי הזכות לנהל משא ומתן והכללים הבסיסיים לגבי כלל העובדים במדינה. דוגמאות חשובות של חקיקה תעסוקתית הן **חוק ההגדרה המשותפת** (Co-Determination Act) ו**חוק ההגנה התעסוקתית** (Employment Protection Act). החקיקה התעסוקתית שכיחה בעיקר בהסכמים קיבוציים וקובעת מסגרות וכללים פרוצדוראליים. **אין בשבדיה שכר מינימום סטטוטורי**. למעשה, אין כלל חקיקה הקובעת תשלום שכר עבור עבודה. הסכמים קיבוציים וחוזים אישיים הם המסגרת היחידה המגדירה בכמה העובד יתוגמל עבור עבודתו. ההסכם הקיבוצי מבוסס על איגודים מקצועיים וארגוני מעסיקים חזקים. כ-90% מהעובדים בשוודיה מוגנים על ידי הסכמים קיבוציים. כ-70% מכלל העובדים במדינה שייכים לאיגוד מקצועי. ההסכמים הקיבוציים הארציים, המכסים את תנאי השכר והעבודה, נדונים בין השחקנים החברתיים באמצעות הליך מו"מ מרכזי. ישנן מעל 100 קבוצות בשוק העבודה השוודי החתומות על מעל 650 הסכמים קיבוציים ברמה הארצית.¹²²

המפתח להעסקה ולפיטורים של עובדים בשוודיה

המערכת בשוודיה מקנה לאיגודים המקצועיים במדינה השפעה רבה בתהליך הפיטורים של העובד. כאמור כלל הפיטורים הוא של LIFO: העובד שנכנס אחרון לחברה – הוא זה שיפוטרי ממנה ראשון. אך בפועל, חוק ההגנה התעסוקתית (Employment Protection Act) מאפשר לעיתים לפטר עובד ותיק יותר, אך עם רמת יעילות נמוכה, ולהשאיר את העובד היעיל. החלטה כזו יכולה להתקבל במו"מ בין האיגוד המקצועי למנהלים. חוק אחר בשוודיה הוא **חוק התעסוקה (הגנה במקום העבודה)** (Employment (Protection in the Workplace) Act). החוק מעניק לעובדים, או לנציגי האיגוד המקצועי, את הזכות ליעץ לגבי שינויים נרחבים בחברה. כך העובד יכול להפוך לחלק מתהליך קבלת ההחלטות בחברה.

¹²² [The Swedish Trade Union Confederation, The Swedish Model – The importance of collective agreements in Sweden](#), Retrieved: May 20, 2014.



חוקים אחרים נוגעים לזכות החופשה של העובדים, כגון חופשה ללימודים, חופשת הורות או ימי חופשה. **חוק החופשה** (The Vacation Act) מעניק לעובדים את הזכות לקחת לפחות 5 שבועות בשנה חופשת חגים, כאשר מתוכם ניתן ליטול ארבעה שבועות בחודשים יוני, יולי ואוגוסט. בנוסף, העובדים זכאים לשמור שבוע חופשה אחד עד 5 שנים, כאשר הם יכולים לצבור חופשה בת 10 שבועות כל 6 שנים. אולם אם הדבר פוגע בתפקוד העסק, המעביד יכול להתנגד לבקשת העובד לצאת לחופשה.¹²³

זכויות העובדים אינן מוגנות רק בהסכמים קיבוציים ובחוזי עבודה אישיים, אלא גם מעוגנות בחוק. האיגודים המקצועיים נושאים ונותנים עם המעסיקים כדי להבטיח את זכויות העובדים במקום העבודה, גם אם העובד אינו חבר באותו איגוד מקצועי. לכל הסכם קיבוצי יש כוח חוקי רב. במקרה של מחלוקת, ניתן ליישבה ברמה המקומית במו"מ בין האיגוד המקצועי המקומי ישירות עם המעסיק, או על ידי מו"מ עם הארגון הארצי ברמה האזורית או הארצית. ההסכם הקיבוצי מציב תנאים מזעריים לטובת העובד. המעסיק יכול להציע תנאים טובים יותר מאלה שמציע ההסכם הקיבוצי, אך לא פחות טובים. אם אין הסכם קיבוצי במקום העבודה, המעסיק הוא זה שקובע את תנאי ההעסקה. האיגוד המקצועי המקומי יכול לסייע להכין הסכם קיבוצי במקום העבודה.

חוק התעסוקה הסביבתית (The Work Environment Act) מגן על ילדים ועל צעירים. אסור להעסיק בני פחות מ-16 שנים, למעט בעבודות לא מסוכנות כמו עבודה משרדית. באופן דומה, ילדים שגילם פחות מ-13 שנה יכולים לעבוד בעבודות שאינן דורשות מאמץ פיסי או מנטאלי גדול מדי, כגון חלוקה או מכירה של עיתונים.

בטחון ויציבות תעסוקתיים הם בעלי ערך רב בשוודיה. מסיבה זו חוקקו במדינה מספר חוקי עבודה המגנים על זכויות העובדים ומונעים את פיטוריהם ללא הודעה מוקדמת ראויה. ברוב המקרים, יש להודיע מראש הן לעובדים והן לאיגודים המקצועיים על כל שינוי שעשוי להשפיע על המשך העבודה של העובד בחברה. חוק ההגנה התעסוקתית נועד להגביר את רשת הביטחון. הוא אוסר על פיטורים ללא מתן הודעה מוקדמת ראויה, בדרך כלל תוך חודש עד שלושה חודשים מראש, תלוי כמה זמן העובד מועסק בחברה. בדרך כלל קשה לפטר עובד קבוע, אלא אם כן נוצר חוסר בעבודה, וגם אז העובד (הקבוע) שפוטר – המעסיק יהיה חייב להעסיקו מחדש, אם יחליט לגייס עובדים חדשים, תוך תשעה חודשים מיום הפיטורים.

חוק התעסוקה (The Employment Act) קובע כללים למערכת יחסים ולמו"מ בין ארגוני עובדים ומעסיקים. החוק מחייב את המעסיקים ליידע את האיגודים המקצועיים אודות מצבה הפיננסי של החברה והמדיניות לגבי צוות העובדים, כמו גם לגבי תוכניות לצמצום עלויות ולארגון מחדש. החוק גם כולל הסכמים המתייחסים למשימות עבודה חשובות. **חוק נציגי האיגודים המקצועיים (סטטוס במקום העבודה)** (The Trade Union Representatives (Status at the Workplace) Act) חוקק על מנת להגן על נציגי האיגודים המקצועיים, לשמור על רשת הביטחון התעסוקתי שלהם ולהקל עליהם לבצע את חובותיהם כנציגי האיגודים. החוק מבטיח את השכר ואת ההטבות התעסוקתיות של הנציגים, ואוסר על פיטורים כאשר עבודתו של הנציג חיונית במקום העבודה.¹²⁴

4.2. מודל ה-flexicurity בשוודיה¹²⁵

לשוודיה מסורת ארוכה של רשת ביטחון תעסוקתי ומדיניות אקטיבית ופסיבית בשוק העבודה. חלק חשוב בביטחון התעסוקתי של העובדים נידון בהסכמים הקיבוציים והוא מתייחס לקצבאות המשולמות למפוטרים.

¹²³ The local Sweden's news in English, [The key to hiring and firing in Sweden](#), January 13, 2011.

¹²⁴ SWEDEN.SE, The official gate way to Sweden, [working in Sweden – why and how?](#), Retrieved: May 20, 2014.

¹²⁵ EIROOnline (European Industrial Relations Observatory on-line), [Sweden: Flexicurity and industrial relations](#), September 15, 2009.



ביטוחים אלה מכסים 50% מכוח העבודה, ובהם פיצויי פיטורים, ובכמה מקרים גם סיוע במציאת עבודה המוגש על ידי חברה לעובדים שפוטר על ידיה. מודל ה-flexicurity בשוודיה מורכב מארבעת המרכיבים הבאים :

4.2.1. גמישות בשוק העבודה בשוודיה

מדד ההגנה על עובדים קבועים (EPL) בשבדיה עומד על 2.52, גבוה בהשוואה לדנמרק (2.32) ולישראל (2.22) ולממוצע ה-OECD (2.29). מדד ההגנה על עובדים זמניים ועובדי חברות כוח אדם בשבדיה עומד על 1.17, נמוך בהשוואה לישראל (1.58), לדנמרק (1.79), לפינלנד (1.88) ולממוצע ה-OECD (2.08).¹²⁶

הסכמים קיבוציים. בשנות ה-80 הסכמים קיבוציים עברו מפלטפורמת התדיינות ברמות הארציות לרמות הענפיות. למרות זאת, קיים עדיין תיאום ברמות הארציות. במהלך שנות ה-80 גברה הביקורת מצדם של המעסיקים על מודל ההסכמים הקיבוציים הארציים. בשנות ה-90 הגוף הקודם לקונפדרציה של העסקים, SAF, קיבל החלטה עקרונית שההסכמים הקיבוציים יידונו ברמה הענפית. סיום חלקם של ההסכמים המרכזיים צמצם את כוחם של האיגודים המקצועיים הארציים וכיום איגודים פרטיים משפיעים על תהליך המו"מ. אולם, למרות שינוי זה, עדיין לאיגודים המקצועיים הארציים תפקיד חשוב בשוק העבודה.

השכר ותנאי העבודה בשוודיה נקבעים בהסכם הקיבוצי, והפיקוח על ההודעה (פיטורים) המוקדמת מעוגן **בחוק ההגנה התעסוקתית**. משמעות הרגולציה היא שהמעסיק לא יכול להחליט באופן שרירותי את מי הוא רוצה לפטר. החוק קובע כי בעתות צמצום כוח אדם, העובד שהועסק אחרון יודע ראשון לגבי כוונת הפיטורים (LIFO). עם זאת, ישנם יוצאים מן הכלל בחברות קטנות ובינוניות, עובדה הגורמת להגמשת החוק. החוק גם קובע את משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם לתקופת ההעסקה של העובד בחברה. **חוק ההגדרה המשותפת** (Co-Determination Act) מחייב את המעסיק ליידע את עובדיו ולהתייעץ עימם לגבי ההתפתחויות בחברה, רווחיותה ולגבי מדיניות כוח האדם בה. תפקידם של השחקנים החברתיים בהסדרים החוזיים הוא מהותי. טבלה 10 להלן מסכמת את רכיבי ההגנה התעסוקתית בשוודיה.

טבלה 10: ההגנה התעסוקתית בשוודיה (2013)¹²⁷

פריט	הסבר
הליך הודעה מוקדמת במקרה של פיטורים אישיים של עובדים בעלי חוזה עבודה רגיל	פיטורים על רקע אישי: הודעה מוקדמת לעובד ולאיגוד המקצועי, לאחר מתן אזהרה מוקדמת אחת לפחות על הכוונה לסיים את העסקת העובד. תצוינה הסיבות לפיטורים אם יתבקש על ידי העובד; פיטורים קולקטיביים: הודעה מוקדמת לעובד ולאיגוד המקצועי. לאיגוד שמורה הזכות לנהל מו"מ עם המעסיק.
מתי ניתנת ההודעה המוקדמת ומתי מתחילה תקופת ההודעה?	פיטורים על רקע אישי: חייבת להינתן הודעה מוקדמת לעובד, תוך 14 יום לפחות בטרם תקופת ההודעה מתחילה בפועל. אם העובד דורש לנהל מו"מ לגבי פיטוריו, המעסיק לא יכול לממש את הפיטורים לפני שהליכי המו"מ מסתיימים. הליכים אלה יכולים לארוך החל ממספר ימים או שבועות ועד 6 חודשים. פיטורים קולקטיביים: ניתן לנהל מו"מ על פיטורים צפויים, טרם מסירת ההודעה המוקדמת לעובד. בכל המקרים יש להציג העדר פתרון מתאים.
משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם למשך זמן ההעסקה	עד שנתיים - חודש אחד, עד 4 שנים - חודשיים, עד 6 שנים - 3 חודשים, עד 8 שנים - 4 חודשים, עד 10 שנים - 5 חודשים, מעל 10 שנים - 6 חודשים. אפשרית סטייה בהתאם למצוין בהסכם הקיבוצי.

¹²⁶ OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.

¹²⁷ OECD, [Employment policies and data - OECD Indicators of Employment Protection](#): Sweden, Retrieved: May 20, 2014.



פריט	הסבר
פיצויי פיטורים במשך תקופות העסקה שונות	אין זכות חוקית לקבלת פיצויי פיטורים, אך אלה נכללים לעיתים בהסכמים הקיבוציים.
הגדרה של פיטורים לא הוגנים	פיטורים הוגנים: פיטורים על בסיס של "סיבות אובייקטיביות", כלומר פיטורים מסיבות כלכליות או אישיות, כולל אי התאמה של העובד לתפקיד. במקרה של חוסר יכולת בשל גיל, מחלה וכדומה, המעסיק חייב להתאים את מקום העבודה לעובד, לשקמו או להעבירו לעבודה מתאימה אחרת. לפי החוק, הפיטורים הם חוקיים רק כאשר חלה ירידה קבועה ביכולת העובד לבצע את התפקיד, כך שאינו מסוגל לעמוד יותר בציפיות המעביד. במקרה של פיטורים קולקטיביים, בחירת העובדים המועמדים לפיטורים צריכה להיות מוצדקת (בעיקר מבוססת על עיקרון LIFO). פיטורים לא הוגנים: "סיבות אובייקטיביות" לפיטורים לא תיחשבנה ככאלה במקרה שהמעסיק יכול היה להעביר את העובד לתפקיד אחר, או אם הפיטורים מבוססים על מקרה שאירע לפני יותר מחודשיים ימים.
משך תקופת הניסיון המקצועי	תקופת הניסיון מוגבלת ל-6 חודשים, לא כולל טענות בגין נזקים. סטייה אפשרית בהתאם למצוין בהסכם הקיבוצי.
פיצויים המשולמים בעקבות פיטורים בלתי הוגנים	אם המעסיק מסרב להשיב עובד לעבודתו בהתאם לפסיקה, עליו לשלם לו פיצויים בהתאם לסולם הבא: עד 5 שנות העסקה ישלם פיצויים בגין 16 חודשים, עד 10 שנים - 24 חודשים, מעל 10 שנות העסקה - 32 חודשים. הפיצויים המקובלים במקרה של 20 שנות העסקה עומדים על 32 חודשים, כאשר המעסיק מסרב לציית לחוק ולהשיב את העובד לעבודה.
אפשרות החזרה לעבודה של עובד שפוטר באופן לא הוגן	בתי המשפט יכולים לפסוק על המעביד להשיב את העובד לעבודתו או לשלם נזקים (פיצויים), בתוספת סכום השווה לערך ההכנסות שבין מועד הפיטורים לבין מועד היישוב החוקי (משפטי) של התיק. השבת העובד לעבודתו על ידי המעסיק היא בדרך כלל נדירה.
פרק הזמן המרבי לאחר הודעת הפיטורים בו ניתן להגיש תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים	שבועיים כאשר העובד רוצה שיוכרוז על ידי בית המשפט כי הפיטורים אינם חוקיים (לא תקפים). אם רק נתבעים פיצויים בגין נזקים, הזמן המרבי לתביעה עומד על 4 חודשים.
מקרים תקפים לחוזה העסקה לתקופה קצובה (fixed term contracts)	ה-FTC מתיר את המקרים הבאים: 1. חוזה העסקה לתקופה קצובה; 2. החלפה זמנית של עובד נעדר; 3. עבודה עונתית; 4. עובדים מעל גיל 67. בנוסף, אפשר להחיל כללים אחרים של ה-FTC בהסכמים הקיבוציים. אם העובד הועסק במשך 5 שנים במסגרת חוזה לתקופה קצובה או כמחליף במשך יותר משנתיים, העסקתו הופכת להיות כלא מוגבלת בזמן.
המספר המרבי של חוזים עוקבים לתקופה קצובה (חוזה בסיסי פלוס חידוש או הארכה)	אין הגבלה.
התקופה המצטברת המרבית של חוזים קצובים עוקבים	מקסימום שנתיים במשך תקופה של 5 שנים.
סוגי עבודה בהם העסקה באמצעות חברות כוח אדם חוקית ¹²⁸	בדרך כלל עבודה כזו מותרת.
האם קיימות הגבלות על מספר החידושים/או הארכות של חוזה העסקה זמניים?	לא.
משך הזמן המצטבר המרבי של	אין חוקים מיוחדים עבור חוזה העסקה זמניים. בד"כ הם קבועים. אם נעשה

¹²⁸ המונח שבו משתמשים ב-OECD או TWA (Temporary Work Agencies), ייתכן וקיימים מספר הבדלים בין חברות כוח אדם לבין TWA.



פריט	הסבר
חוזי העסקה זמניים בחברת כוח אדם.	שימוש בחוזים עוקבים FTCs, חלים אותם כללים כפי שמצוין לעיל.
האם הקמה של חברת כוח אדם דורשת הרשאה (אישור רשמי) או כרוכה במגבלות דיווח?	קיימת מערכת הרשאה וולונטרית המנוהלת על ידי השחקנים החברתיים.
האם רגולציה מבטיחה טיפול שווה הן לעובדים רגילים והן לעובדי חברות כוח אדם בחברה המשתמשת?	אין חקיקה מיוחדת. התנאים מוסדרים בהסכמים הקיבוציים ובחוק העבודה הרגיל. רואים את העובדים כמועסקים על ידי סוכנות ההשמה.
הגדרה של פיטורים קולקטיביים	כאשר מפוטרים יותר מ-5 עובדים. קיימות אז דרישות נוספות של ההודעה המוקדמת לעובדים.
דרישות הודעה נוספות במקרה של פיטורים קולקטיביים	הודעה לנציגי העובדים: קיימת חובה על המעסיק לדווח ולהתייעץ עם האיגוד המקצועי המתאים. הודעה לרשויות הציבוריות: הודעה לסוכנות ההשמה.
דחיות נוספות אפשריות במקרה של פיטורים קולקטיביים	תקופת ההמתנה לאחר מתן ההודעה המוקדמת נעה בין חודשיים (כאשר 5-24 עובדים מפוטרים) ל-6 חודשים (כאשר מעל 100 עובדים מפוטרים).
עלויות נוספות למעסיק במקרה של פיטורים קולקטיביים	סוג המו"מ הנדרש: התייעצות לגבי חלופות לפיטורים, קני מידה לבחירת העובדים שיפוטרו ודרכים להקל על המפוטרים. ייתכן שהודעה המוקדמת לא תימסר לעובדים לפני המו"מ עם האיגוד המקצועי. תבחנים לבחירת עובדים המפוטרים: מבוסס על ותק העובד (בדרך כלל העובדים המפוטרים הם החדשים), אך אפשריות סטיות מעיקרון זה בהסכם הקיבוצי. פיצוי פיטורים: אין כללים מיוחדים לגבי פיטורים קולקטיביים.

4.2.2. הביטחון הכלכלי לעובדים בשוק השוודי

לביטוח האבטלה בשוודיה ישנם שני רכיבים: ביטוח בסיסי כללי ואפשרות להצטרף לביטוח מורחב יותר כנגד אובדן ההכנסה. הביטוח הבסיסי זמין לכל המובטלים, שכירים ועצמאים, אשר אינם חברים בקרן אבטלה או לכאלה שלא היו חברים בקרן שכזו במשך זמן רב. ביטוח האבטלה ממומן חלקית על ידי המדינה וחלקית על ידי קרנות האבטלה. ממשלת המרכז-ימין בשוודיה (שהוקמה במחצית העשור הראשון של שנות האלפיים) עיצבה מדיניות חדשה עבור קרנות האבטלה. דמי קצבת האבטלה החודשית הוגדלו ותקרת הסכום הופחתה. האיגודים המקצועיים מנהלים את קרנות האבטלה מאז 1934, וכתוצאה מכך יש להם תפקיד חשוב בביטחון הסוציאלי.

בדומה לדנמרק, מערכת הקצבאות בשוודיה היא נדיבה, ממוסה ומבוססת על קרנות ביטוח אבטלה, עם זיקה חזקה לארגוני העובדים. עבור מאה הימים הראשונים של האבטלה משולמת קצבת אבטלה בשיעור של 80% מהשכר האחרון ועבור מאה הימים הבאים משולמת קצבה בשיעור של 70%, עד לתקרה של 70 אירו ליום. חוקים אלה נכנסו לתוקף החל מיולי 2007 ומשמעותם הידוקה של החקיקה הקודמת. אם המובטל עדיין לא מצא עבודה לאחר 300 ימים, הוא עובר לתוכנית ל"ביטחון תעסוקתי והתפתחותי" ומקבל 65% מקצבת האבטלה הקודמת לתקופה מרבית של 450 יום.

4.2.3. המדיניות האקטיבית בשוק העבודה בשוודיה (ALMP)

שוודיה מאופיינת בתוכניות פעילות אקטיבית מפותחות בשוק העבודה בהוצאה תקציבית גבוהה יחסית. מטרת תוכניות אלו הינה להעניק השכלה וחינוך מקצועיים לאנשים שאינם במעגל העבודה. מחקר על תוכניות פעילות אקטיבית זו בשוודיה מלמד כי באופן כללי התוצאות טובות.



בשוודיה ההוצאה על ALMP בשנת 2010 עומדת על 1.14% מהתוצר לעומת 0.15% בישראל. ההוצאה מיועדת לעידוד התעסוקה, לתמיכה תעסוקתית למוגבלים ולשיקום ולתמריצים לחברות הזנק.

בתחילת שנות ה-90 נכנסה שוודיה לתקופה של מיתון חריף שבו ירד שיעור התעסוקה ב-13% בין השנים 1990 ו-1994. בתקופה זו, הסדרת משרות במסגרת ה-ALMP הפכה מכשיר המדיניות העיקרי של הממשלה בטווח הקצר. מדיניות זו השתלבה עם המדיניות החברתית של הענקת תמיכה כלכלית למובטלים: דמי האבטלה לא היו יכולים להיות משולמים לתקופה העולה על 14 חודשים, אך הזכויות לדמי האבטלה יכולה הייתה להתחדש באמצעות השתתפות בתוכניות ה-ALMP, ואף ישנן עדויות לכך שנעשה שימוש על ידי המובטלים בתוכניות ה-ALMP כדי להשיג את הזכויות המחודשת לדמי אבטלה. להלן מספר תוכניות המוצעת בשוודיה במסגרת ALMP:¹²⁹

בתחילה, **אימון תעסוקתי / הכשרה מקצועית** היה מורכב מתוכניות אימון מקצועי, אך במהלך הזמן תוכניות שכללו חינוך כללי יותר נעשו חשובות יותר. בשנים האחרונות **חינוך בשפה השוודית למהגרים** נעשו חלק מתוכנית ההכשרה המקצועית. **מרכזי פעילות ממוחשבים** נוסדו בשנת 1995 והיה בהם חידוש: תכניות IT הושקו על ידי הממשלה ב-1998 תוך שיתוף פעולה עם הקונפדרציה של התעשיות השוודיות. משך תוכניות האימון עומד בדרך כלל על 6 חודשים. המשתתפים קיבלו מענקי (קצבאות) הכשרה מקצועית השווים בערכם לדמי האבטלה. החל מהמחצית השנייה של שנות ה-80 התאפשר למובטלים לבקש זכויות מחודשת לדמי אבטלה באמצעות השתתפות בתוכניות ההכשרה המקצועית. אך בשנת 2000 אפשרות זו בוטלה.

במהלך השנים היו מספר תוכניות תעסוקה מסובסדות. התוכניות הקלאסיות היו **העבודות היזומות**. הן כללו עבודות זמניות (שאוּרְכָן כחצי שנה) ואורגנו בעיקר במגזר הציבורי, אך לעיתים גם במגזר הפרטי. במסגרת תוכניות אלו המעסיק קיבל סובסידיה תמורת העסקתו את המובטלים שנבחרו על ידי פקידי ההשמה הציבוריים. המשתתפים השתכרו בהתאם להסכמים הקיבוציים. העבודות היזומות התנהלו עד לשנת 1998, ואז הן בוטלו.

בשנות ה-90 העבודות היזומות הוחלפו **בתוכניות עבודה ניסיוניות**, וכללו פעילויות שאורגנו בדרך כלל על ידי מלכ"רים. המשתתפים בתוכניות הללו קיבלו דמי אבטלה. **סובסידיות גיוס עובדים וסובסידיות תעסוקה** הן תכניות הדומות יותר לתעסוקה רגילה. שתי התוכניות מזכות מעסיקים המעסיקים מובטלים (בייחוד מובטלים זה זמן רב) בסובסידיות שכר. המשתתפים בתוכניות מקבלים שכר רגיל בהתאם להסכמים הקיבוציים.

סוג אחר של עבודה מסובסדת הוא **מענקים של עבודה עצמית**. מענקים אלה המורכבים מדמי אבטלה עד 6 חודשים, מוענקים למובטלים על מנת שיקימו לעצמם עסק משלהם, וזאת לאחר בדיקה קפדנית של לשכות התעסוקה. גם כאן מועברות למשתתפים הכשרות מקצועיות.

תכניות אחרות הן **תכניות התמחות מקצועית**. בתוכניות אלה ישנו אלמנט של אימון מקצועי. שייכים לקטגוריה זו סוגים שונים של **תכניות לנוער**. התכנית הראשונה לנוער הייתה **קבוצות נוער**, אשר הושקה בשנת 1984. בעקבותיה הושקה התוכנית **שיבוצים במערכת החינוך**. במהלך 1992 הושקה התוכנית **הכשרת נוער**, אשר הגיעה להיקפים נרחבים. התוכנית נועדה עבור נוער שגילו פחות מ-25 שנה. כמו במקרה של תכניות העבודה הניסיוניות, גם כאן היו הנחיות ברורות כיצד להימנע מההשפעה של מעבר בין עבודות.

דוגמאות אחרות לתוכניות ההתמחות המקצועית היו **הכשרת מהגרים והכשרות לבוגרים אקדמאיים**, אשר היו דומות ברוחן לתוכניות הכשרת הנוער, אך כוונו לעבר קהל שונה. תכנית התמחות מקצועית אחרת הינה **תכנית השמה בעבודה**, אשר החליפה בשנת 1995 את תוכנית הכשרת המהגרים, את תוכנית ההכשרה לבוגרים אקדמאיים ואת תוכנית הכשרת הנוער.

¹²⁹ IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, [Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences](#), 2002.



תכנית עבודות משאבים הושקה בשנת 1997 וזיכתה מעסיקים אשר העסיקו באופן זמני מובטלים (6 חודשים עם אופציה להארכה של 3 חודשים) בסובסידיה. על המובטלים היה לעבוד, אך בנוסף גם ליטול חלק בהכשרה המקצועית ולחפש עבודה באופן פעיל. השכר הוגבל ל-90% מהשכר הקודם של המשתתף בתוכנית. **תכניות מחליפים-מתלמידים** מעניקות תשלום סובסידיות לתקופה מרבית של 6 חודשים עבור מעסיקים המכשירים (מאמנים) מובטלים והמשלמים להם בתקופת ההכשרה, ושבמקביל מעסיקים גם מחליפים למשרה שהתפנתה (המחליפים משתכרים שכר לפי זה שנקבע בהסכמים הקיבוציים). לפיכך, תוכניות מחליפים-מתלמידים יכולות להיות מסווגות הן כתוכניות הכשרה מקצועית והן כיצירת עבודה.

התוכנית היחידה שהתנהלה במשך כל התקופה הנסקרת היא **תכנית האימון התעסוקתי / הכשרה מקצועית**. כל יתר התוכניות הושקו במהלך התקופה או הסתיימו במהלכה. רפורמה נוספת הוכנסה בשנת 2000 בצורה של התוכנית **עריבות פעילות** (activity guarantee). קהל היעד של התכנית הם אנשים שמצויים במצב של אבטלה ארוכת-טווח (או, ליתר דיוק, רשומים תקופה ארוכה בלשכות התעסוקה כמחפשי עבודה), או אשר עלולים להיכנס למצב זה. במהלך התוכנית למובטלים ניתנת תעסוקה מלאה בצורה של חיפוש עבודה, עד אשר הם מוצאים עבודה. הרפורמה נועדה להתמודד עם ביטול האפשרות הקודמת לחדש את הזכויות לדמי אבטלה על ידי השתתפות בתוכניות ההכשרה המקצועית (ALMP).

לפי דוח ה-OECD משנת 2012,¹³⁰ נהוגות בשבדיה כמה תוכניות בתחום, לרבות:

- תוכניות ייעודיות אשר תפורות לפרטים, אשר אכן הצליחו להשיג את יעדן. ה-OECD ממליץ להרחיב תוכניות אלו תוך שימוש בכלי לאפיון אישי (ראו להלן).
- תוכניות המספקות "ניסיון תעסוקתי במקום העבודה", הניתנות לפרטים במצווים זמן רב באבטלה. בתוכניות אלו המובטל מתנסה במקום העבודה ללא תשלום מהמעסיק. לפי דוח ה-OECD, תוכניות אלו לא שיפרו בהרבה את מצבם של המובטלים.
- סבסוד עבודה לקבוצות גדולות של מובטלים, אשר עזרו לחלקם למצוא עבודה. אולם, הסבסוד יצר אפקט תחלופה, קרי נתח משמעותי מעבודות אלו היו נוצרות בכל מקרה (כלומר העבודה ניתנה למובטל אשר היה זכאי לסבסוד על חשבון עובד אחר).
- לאחרונה נעשה שימוש באפיונים אישיים במטרה לעזור בזיהוי פרטים בסיכון גבוה אשר עשויים להפוך למובטלים למשך זמן ארוך. הכלי יושם לראשונה בשנת 2012, במטרה לזהות מובטלים אשר יהיו זקוקים לקבל סיוע בחיפוש עבודה. ה-OECD ממליץ לעקוב מקרוב אחר ההשפעה של כלי זה.
- שיתוף הפעולה בין שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומערכת החינוך לשם סיוע לפרטים המודרים משוק העבודה. ה-OECD ממליץ להרחיב שיתוף פעולה זה.

מתיאור זה ניתן ללמוד כי במהלך השנים חלו שינויים רבים בהיקף הפעילות האקטיבית בהתאם למצב הכלכלה ולמידת היעילות של התוכניות, כאשר בתקופות שפל (תחילת שנות ה-90) ההיקף גדל ובתקופות גאות ההיקף קטן. המחקרים מעלים כי קיימת חשיבות רבה במדידה שוטפת של יעילות התוכניות במונחים של מציאת עבודות איכותיות, לשם יישום תוכניות מתאימות למחפשי עבודה.

לימודים למשך כל החיים

מערכת הלימודים הציבורית למבוגרים בשוודיה מורכבת מלימודים מוניציפאליים למבוגרים, חינוך לנכים משכילים ושוודית למהגרים. כמו כן, מוענקים חינוך מקצועי מתקדם ומקצועי כמו גם תוכניות השכלה

¹³⁰ OECD, [Economic Surveys Sweden](#), page 20, December 2012.



משלימות. תכניות החינוך הציבורי ניתנות חינם וסטודנטים זכאים להלוואות ולמענקים. השחקנים החברתיים אינם מעורבים במיוחד בלימודים למשך כל החיים, למעט בתמיכה באימון בכמה תכניות למפוטרים.

5. שוק העבודה בפינלנד

5.1. מאפייני שוק העבודה הפיני¹³¹

שוק העבודה הפיני מורכב משלושה שחקנים עיקריים: ארגוני המעסיקים, ארגוני העובדים והמדינה. בפינלנד קיימת מסורת של שיתוף פעולה על בסיס משא ומתן בין ארגוני המעסיקים לארגוני העובדים וקביעת הסכמים קיבוציים, כך שמרבית תנאי העבודה מבוססים על ההסכמים קיבוציים ולא על חקיקה. הסכמים קיבוציים אלו כוללים מסגרות שכר, שכר מינימום, שיטות תשלום, שעות עבודה, תשלום בזמן מחלה, עבודה נוספת, תשלום עבור ימי חופשה ובטיחות וגהות בעבודה. המדינה, בדומה לנעשה בישראל, בוחרת לעיתים להרחיב הסכם בין המעסיקים לבין ארגוני העובדים על ידי כינון צו הרחבה.

יחסי העבודה מוגדרים במסגרת Employment Contracts Act, שחלקו כולל תקנות מינימום לעבודה וחלקו כולל תקנות במקרה ואין הסכם קיבוצי. חוקי עבודה מרכזיים נוספים הינם: Working Hours Act, המסדיר את שעות העבודה, Act of Protection of Privacy in Working Life, Study Leave Act, Annual Leave Act.

בפינלנד כ-69% מהעובדים מאוגדים נכון לשנת 2010¹³² וכ-90% מהעובדים מכוסים בהסכמים קיבוציים נכון לשנת 2011.¹³³ מעסיקים ועובדים אשר תחת הסכם קיבוצי אינם רשאים להפר אותו ועל האיגודים השונים לאכוף את קיום ההסכמים. ישנה אפשרות לקנוס מעסיק או עובד אשר מפר את "השלום התעשייתי" כלומר את קיומו של השקט שנותן ההסכם הקיבוצי, במסגרת Collective Agreement Act. כאשר פג תוקפו של ההסכם גם העובדים וגם המעסיק יכולים להשבית את העבודה. שביתות הזדהות ושביתות פוליטיות אפשריות רק כאשר ההסכמים הקיבוציים לא בתוקף.

בפינלנד העובדים עצמם שותפים בקבלת החלטות של הארגונים המקצועיים. The Act on Co-operation מגדיר את מידת השיתוף של העובדים בארגון. כך, ארגוני עובדים או ועדי עובדים המונים מעל 20 עובדים חייבים להתייעץ ובחלק מהמקרים אף לקבל הסכמה של העובדים על החלטות מהותיות.

ההנהלה במקום בעבודה צריכה לשאוף להגיע להסדר תוך ניהול משא ומתן האורך בין כשישה שבועות בארגונים עם מעל 30 עובדים, ומספר חודשים ויותר כאשר מדובר על ארגונים גדולים.¹³⁴ מעבר לשיתוף העובדים בהחלטות, בחברות עם יותר מ-150 עובדים, ימונו לפחות שני נציגים של העובדים לוועד המנהל (דירקטוריון החברה או מעגל קבלת החלטות דומה) תחת הסכם בענף או בין העובדים להנהלה (ראו טבלה 17). כאשר אין הסכם, ימונו נציגי ועד עובדים לרבע מהמושבים בוועד המנהל. הנציגים ממונים על ידי העובדים עצמם אם קיימת הסכמה, ואם אין הסכמה - על ידי ארגון העובדים.¹³⁵

¹³¹ Ministry of Labour (Finland), Industrial Relations and Labour Legislation in Finland, 2006.

¹³² OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved; 20 May, 2014

¹³³ Confederation of Finnish Industries, [The Finnish Labour Market System](#), March 2013.

¹³⁴ Ministry of Employment and the Economy (Finland), [Co-cooperation procedure](#), Retrieved; 20 May, 2014

¹³⁵ European Trade Union Institute, [Board-level employee representation rights in Europe Facts and trends](#), 2011.



5.2. מודל ה-flexicurity בפינלנד

בפינלנד, בשונה מדנמרק, מודל ה-flexicurity מוטמע בצורה חלקית בלבד ומאופיין בהוצאה גבוהה על מדיניות שוק עבודה אקטיבית ועל ביטחון כלכלי גבוה למפוטרים, אך אינו מלווה ברמת גמישות גבוהה כמו בדנמרק.

5.2.1. גמישות שוק העבודה בפינלנד

שוק העבודה בפינלנד הינו בעל רמת הגמישות הגבוהה ביותר בין המדינות הנסקרות לעובדים קבועים, ונמצא מעל הממוצע של ה-OECD. מדד ההגנה על עובדים קבועים (EPL) בפינלנד עומד על 2.17, נמוך בהשוואה לדנמרק (2.32), לשוודיה (2.52), לישראל (2.22) ולממוצע ה-OECD (2.29). מדד ההגנה על עובדים זמניים ועובדי חברות כוח אדם בפינלנד עומד על 1.88, גבוה בהשוואה לישראל (1.58), לדנמרק (1.79), לשוודיה (1.17) ונמוך בהשוואה לממוצע ה-OECD (2.08).

בפינלנד, בשונה מישראל, ניתן לפטר עובד רק בשל סיבה רלוונטית ויסודית. פיטורים יכולים לנבוע מהסיבות הבאות: ביצועי העובד, בעיות פיננסיות של המעסיק או ארגון מחדש אשר לרוב צריך אישור של ועד העובדים. בפינלנד נהוגות תקופות הודעה מראש, כאשר על העובד להודיע למעסיק על התפטרות 14 יום מראש, ואם עבד מעל חמש שנים 30 יום מראש. תקופת ההודעה מראש של המעסיק ארוכה יותר ונעה בטווח שבין יום אחד במקרה והעובד עבד פחות משנה ועד לשישה חודשים במקרה והעובד עבד מעל 12 שנים.¹³⁶ טבלה 11 להלן מתארת את ההגנה התעסוקתית בפינלנד בשנת 2008.

¹³⁷ **טבלה 11: ההגנה התעסוקתית בפינלנד בשנת 2013**

פריט	הסבר
הליך הודעה מוקדמת במקרה של פיטורים אישיים של עובדים בעלי חוזה עבודה רגיל	סיבות אישיות - הצהרה על סיבות והסבר לבקשת העובד. אם העובד מבקש, יש לערוך שיחה אתו ועם נציג האיגוד. מחסור בעבודה - בחברות עם מעל ל-20 עובדים, הודעה למשרד העבודה ולוועד העובדים תוך דיון עמם על אפשרויות בהן ניתן להימנע מפיטורים. בחברות עם מתחת ל-20 עובדים, הודעה למשרד העבודה.
מתי ניתנת ההודעה המוקדמת ומתי מתחילה תקופת ההודעה?	סיבות אישיות - הודעה בכתב או בעל פה. אם העובד מבקש יש לערוך שיחה אתו ועם נציג האיגוד. מחסור בעבודה - בחברות עם מעל ל-20 עובדים, לפני ההודעה, יש לזמן את נציגי העובדים לדיון בנוגע לאפשרויות להימנע מפיטורים. הדיונים יארכו לפחות שבועיים, ואם לא נמצא פתרון, הודעה בכתב או בעל פה. בחברות מתחת ל-20 עובדים הודעה בכתב או בעל פה.
משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם למשך זמן ההעסקה	עד שנה - 14 ימים, עד 4 שנים - חודש, עד 8 שנים - חודשיים, עד 12 שנים - 4 חודשים, מעל 12 שנים - חצי שנה
פיצויי פיטורים במשך תקופות העסקה שונות	אין פיצויי פיטורים.
הגדרה של פיטורים לא הוגנים	פיטורים הוגנים : על מנת לפטר צריך סיבות ספציפיות ורציניות. סיבות אפשרויות: תכונות העובד וצרכים ארגוניים דחופים. פיטורים בשל סיבה

¹³⁶ Ministry of Employment and the Economy (Finland), [Termination of employment relationship](#), Retrieved: 20 May, 2014.

¹³⁷ OECD, [Employment policies and data - OECD Indicators of Employment Protection](#): Finland, Retrieved: 20 May, 2014



פריט	הסבר
	כלכלית או אישית חייבים להיות הוגנים ואין אפשרות למצוא לעובד תפקיד אחר או הכשרה לתפקיד אחר במסגרת הארגון. פיטורים לא הוגנים: פיטורים בשל מחלה, השתתפות בשביתה, פעילות בארגון ועד העובדים ופיטורים בשל אמונה דתית או דעה פוליטית. לא ניתן להשתמש בהסבר כלכלי לפיטורים במקרה ובו החברה שוכרת עובד אחר לתפקיד דומה בסמוך למועד הפיטורים.
משך תקופת הניסיון המקצועי	4 חודשים.
פיצויים המשולמים בעקבות פיטורים בלתי הוגנים	פיצויים של בין 3 ל-24 חודשים (בממוצע 14 חודשים). יש לקחת את הסיבות הבאות בחשבון בקביעת גובה הפיצויים: הזמן בו העובד לא מצא עבודה, הפסד הכנסות, משך זמן העסקה לפני הפיטורים ומידת האשמה של העובד בפיטורים הבלתי הוגנים.
אפשרות החזרה לעבודה של עובד שפוטר באופן לא הוגן	אין.
פרק הזמן המרבי לאחר הודעת הפיטורים בו ניתן להגיש תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים	שנתיים.
מקרים תקפים לחוזי העסקה לתקופה קצובה (fixed term contracts)	מחליפים זמניים, התמחות וצרכים עסקיים מיוחדים (לדוגמא: חוסר יציבות מובנה בשירות).
המספר המרבי של חוזים עוקבים לתקופה קצובה (חווה בסיסי פלוס חידוש או הארכה)	הגבלת חוזים עוקבים לפי בחינת בית המשפט.
התקופה המצטברת המרבית של חוזים קצובים עוקבים	אין הגבלה על התקופה המצטברת.
סוגי עבודה בהם העסקה באמצעות חברות כוח אדם חוקית ¹³⁸	כן.
האם קיימות הגבלות על מספר החידושים ו/או הארכות של חוזי העסקה זמניים?	באופן כללי לא. קיימים מספר הסכמי עובדה קולקטיבים הקובעים תקופה מרבית לחוזי עבודה זמניים.
משך הזמן המצטבר המרבי של חוזי העסקה זמניים בחברת כוח אדם.	אין הגבלה, למעט מספר הסכמים עובדה קולקטיבים.
האם הקמה של חברת כוח אדם דורשת הרשאה (אישור רשמי) או כרוכה במגבלות דיווח?	לא.
האם רגולציה מבטיחה טיפול שווה הן לעובדים רגילים והן לעובדי חברות כוח אדם בחברה המשתמשת?	כן, יחס שווה של שכר ושל תנאי עבודה.
הגדרה של פיטורים קולקטיביים	9 עובדים או יותר מתוך חברה של 20 עובדים לפחות. ניתן להצדיק רק בשל סיבות פיננסיות או הפחתת ייצור.

¹³⁸ המונח שבו משתמשים ב-OECD הוא TWA (Temporary Work Agencies), ייתכן וקיימים מספר הבדלים בין חברות כוח אדם לבין TWA.



פריט	הסבר
דרישות הודעה נוספות במקרה של פיטורים קולקטיביים	הודעה לארגון העובדים ולמשרד העבודה המקומי.
דחיות נוספות אפשריות במקרה של פיטורים קולקטיביים	בארגונים עם מעל 30 עובדים, כאשר עומדים לפטר לפחות 10 עובדים, הזמן לדיון על מניעת הפיטורים עולה משבועיים לשישה שבועות.
עלויות נוספות למעסיק במקרה של פיטורים קולקטיביים	סוג המו"מ הנדרש: דיון על אלטרנטיבות לפיטורים ודרכים לצמצם את הפיטורים. תבחינים לסיווג העובדים: על פי הסכמים קיבוציים: ותק, צרכים משפחתיים ומיומנויות העובד. פיצויי פיטורים: אין רגולציה מיוחדת לתשלום פיצויי פיטורים במקרה של פיטורים קולקטיביים.

5.2.2. הביטחון הכלכלי לעובדים בפינלנד¹³⁹

בפינלנד קיימת רשת ביטחון כלכלית רחבה לדורשי עבודה ולמפוטרים. הרשת הבסיסית מיועדת לדורשי עבודה בגילאים 17-64 והיא אינה מוגבלת בזמן (ולא תלויה בעבודה קודמת). מחפש עבודה נהנה מסובסידיה של כ-32 אירו ליום עבודה תחת מבחן הכנסה, כאשר על ילדים מקבלים תוספת. מחפש העבודה שמצא עבודה חלקית בלבד ממשיך ליהנות מסובסידיה נמוכה יותר, כאשר מהסובסידיה המקורית מקוזז כחצי יורו על כל יורו הכנסה מעבודה. מחפש העבודה בפינלנד מחויב לקבל הצעות עבודה והכשרות מקצועיות, אחרת תבוטל הסובסידיה.

דמי אבטלה משולמים בפינלנד במקרה והעובד עבד בעבודה לפחות 34 שבועות (כ-8 חודשים) בשנתיים ושלושה חודשים שקדמו לאבטלה. דמי אבטלה משולמים גם לעצמאים אך תחת תנאים קשיחים יותר. דמי האבטלה הם לתקופה של 500 ימי עבודה (שנה ו-11 חודשים). לאחר תקופה זו ניתן לעבור למסלול הרשת הבסיסית. דמי האבטלה מורכבים משני רכיבים:

דמי אבטלה בסיסים: כ-32 יורו ליום עבודה, כאשר ההבדל העיקרי בין דמי האבטלה לרשת הביטחון הבסיסי הוא שדמי האבטלה אינם תלויים במבחן הכנסה.

דמי אבטלה מורחבים - מרבית העובדים (כ-80%) מכוסים בקרנות ביטוח אבטלה עם ערבות ממשלתית. עובד המכוסה בקרן ביטוח ועבד לפחות חצי שנה בשנתיים האחרונות מקבל 45% על כל אירו נוסף מעבודה מעבר לדמי האבטלה הבסיסים ועד לתקרה של 3,408 אירו. מעל לסכום זה התשלום על כל אירו נוסף הינם בשיעור של 20% בלבד. כך אדם שהשתכר ב-2000 אירו לחודש, יקבל כ-62% מהשכר, ואדם שהשתכר ב-3,500 אירו לחודש יקבל כ-55% מהשכר.

5.2.3. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (ALMP)¹⁴⁰

בפינלנד, ההוצאה על ALMP הינה 1.04% מהתוצר לעומת 0.15% בישראל (2010).¹⁴¹ ההוצאה מיועדת להכשרות מקצועיות, פעילות השמה ומידע לציבור, תמיכה תעסוקתית למוגבלים ושיקום, יצירת מקומות עבודה באופן ישיר, עידוד תעסוקה, החלפה ושיתוף עבודה ותמריצים להקמת עסק.¹⁴² אחוז המשתתפים בהכשרות עומד על כ-9% מסך מקבלי הרשת הבסיסית ודמי אבטלה. להלן מספר תכונות המוצעת בפינלנד במסגרת ALMP:

הכשרות מקצועיות, מיועדות למובטלים מעל גיל 20 או לאנשים המבקשים להשתתף בשוק העבודה. בזמן ההכשרות הלומדים נהנים מהרשת הבסיסית או מדמי אבטלה והם אינם מחויבים למבחן הכנסה או לקיזוז מול

¹³⁹ KELA, [Unemployment](#), Retrieved: 20 May, 2014; TYJ, [Earnings-related allowance](#), Retrieved: 10 May, 2014

¹⁴⁰ OECD, [Activation Policies in Finland](#), OECD - Social Employment and Migration working papers No.98, Nov 2009.

¹⁴¹ OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: 20 May, 2014.

¹⁴² OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: 20 May, 2014.



הכנסות אחרות וזכאים להחזר הוצאות נסיעה.¹⁴³ ההכשרות מיועדות לאנשים ללא ניסיון בשוק העבודה ולמובטלים בעלי ניסיון. ההכשרות לאנשים ללא ניסיון מיועדות להציע יכולות בסיסיות של חיפוש עבודה. ההכשרות מיועדות לאנשים מרמה חברתית כלכלית נמוכה שעדיין לא החליטו לאיזה מקצוע לפנות (46% מההכשרות לאנשים ללא ניסיון), למהגרים לשם הקלה בשילובם בפינלנד (45%), ולאנשים ללא רקע בסיסי במחשבים (8%) והקניית השפה הפינית (1%). הכשרות מקצועיות המיועדות לבעלי ניסיון תעסוקתי קודם עורכות כחמישה חודשים. כ-30% מסך ההכשרות המקצועיות הינם במקצועות מיועדים לתעשייה, כ-15% בענף הבנייה, כ-14% באדמיניסטרציה ועבודות משרדיות וכ-9% בבריאות ועבודה סוציאלית.

כ-8% מסך ימי ההכשרה במדינה ניתנים דרך פרויקטים במימון משותף של הממשלה ושל מקום העבודה. פרויקטים אלו מיועדים לעובדים חדשים או לעובדים ותיקים שיש להכשירם על מנת שלא יאבדו את מקום עבודתם, ומחולקים לשלוש קטגוריות: הכשרה לגיוס, הכשרה לריענון והעמקה והכשרות לשינוי התפקיד במקרה וקיימת סכנה לפיטורים.

סובסידיות קליטת עובדים חדשים ולשמירה על עובדים קיימים. סובסידיה למעסיק פרטי ניתנת עבור העסקת מובטל בחוזה קבוע ועומדת על בין 6 ל-10 חודשי עבודה. סובסידיה למעסיק פרטי עבור מובטלים כרוניים, נותנת למעסיק מעבר לסובסידיה הרגילה גם את התשלום אותו המדינה משלמת עבור המובטל ל-12 חודשים, כך שהמדינה מממנת כמעט את כל עלות המשרה. בנוסף למעסיקים פרטיים, המדינה מתמרת קליטת מובטלים ובמיוחד עובדים זמניים מקרב קבוצת אבטלה (מבוגרים, צעירים ומוגבלים).

חילופי עובדים. מעסיק ועובד יכולים להחליט על הסכם חילופי עובדים. תחת הסכם זה העובד עוזב את העבודה לתקופה של עד שנה ובמקומו המעסיק שוכר שירותיו של מחפש עבודה. במהלך השנה העובד העוזב יוכל לקבל 70% מתשלומי האבטלה שהיה מקבל אילו היה מפוטר. לאחר תום התקופה על המעסיק לקבל את העובד למשרה הקודמת או לסירוגין למצוא לו עבודה דומה בארגון. כך, מחפש העבודה יכול להתנסות בשוק העבודה.¹⁴⁴

6. השוואה בין המדינות

6.1. אינדיקטורים מרכזיים

בטבלה 12 להלן מוצגים נתונים מרכזיים על ישראל, דנמרק, פינלנד ושוודיה.

¹⁴³ KEA, [Unemployment](#), Retrieved: 20 May, 2014.

¹⁴⁴ Employment and Economics Development Office, [Job Alternation Leave](#), May 2011.



טבלה 12: נתונים מרכזיים על ישראל, דנמרק, פינלנד ושוודיה (2012)¹⁴⁵

נתון	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד	ממוצע OECD
אוכלוסייה במיליונים	7.9	5.6	9.5	5.4	
תמ"ג לנפש בדולר PPP, 2013	36,200	37,800	40,900	35,900	
משקל ייצוא סחורות ושירותים בתוצר	36.2%	54.8%	48.5%	40.6%	29.2%
יחס חוב תוצר (2013)	67.8%	55.2%	47.1%	66.4%	109.5%
שיעור אבטלה (2012)	6.9%	7.7%	8.1%	7.8%	8.2%
שכר ממוצע בדולר PPP	2,394	3,753	3,291	3,268	¹⁴⁶ 3,139
אחוז שכר ממוצע מהתוצר למועסק	37.1%	51.4%	44.8%	46.6%	
שיעור השתתפות בכוח העבודה (2013, גילאי 15+)	63.7%	79.3%	79.9%	74.9%	
גידול שנתי ממוצע באוכלוסיית 15-64 (2003-12)	1.84%	0.16%	0.56%	0.13%	0.65%
גידול שנתי ממוצע בכוח העבודה האזרחי (2003-12)	3.63%	0.19%	1.32%	0.38%	0.93%
תוצר לשעת עבודה בדולר PPP, 2011	34.5	58.6	52.4	49.3	45.3
דירוג במדד התחרותיות העולמי	27	15	6	3	
אחוז ההוצאה הציבורית מהתוצר	41.7%	59.4%	52.0%	56.7%	¹⁴⁷ 45.8%
מדד ג'יני לפני מס (סוף עשור)	49.8	41.6	42.6	46.5	
מדד ג'יני אחרי מס (סוף עשור)	37.1	24.8	25.9	25.9	
שיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה (2011)	20.9%	6.0%	9.7%	7.5%	11.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי קיים דמיון בין ישראל למדינות הנורדיות במשתנים הבאים:

- אוכלוסייה:** בארבע המדינות נע בין 5.4 מיליון בפינלנד לבין 9.5 מיליון בשבדיה, מדובר במדינות בעלות אוכלוסייה קטנה יחסית;
- תמ"ג לנפש:** בישראל נמוך במקצת יחסית לממוצע בשלוש המדינות הנורדיות ועומד על 36,200 דולר בהשוואה לכ-37,800 דולר בדנמרק, כ-40,900 דולר בשבדיה וכ-35,900 דולר בפינלנד;
- משקל הייצוא:** בישראל משקל הייצוא בתוצר הוא 36.2%, נמוך לעומת המדינות הנורדיות, אך בכולן המשקל גבוה לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, כלומר מדובר במדינות בעלות משק פתוח יחסית;

¹⁴⁵ תמ"ג לנפש: GDP per Capita (PPP), CIA, The World Factbook, בישראל התמ"ג לפי תקן חדש אשר עדיין לא יושם במדינות הנורדיות, כניסה: 5 ביוני 2014. ספר התושבים, פירון עבודה: OECD, [Level of GDP per capita and productivity](#), Last update: February 2014; אחוז ההוצאה הציבורית מהתוצר: OECD, [National Accounts at a Glance](#), Retrieved: May 28, 2014; שיעור האבטלה: OECD, [Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD](#), Retrieved: June 1, 2014; שיעור השתתפות ושכר ממוצע: OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: June 1, 2014; שיעור השתתפות: ישראל: הלמ"ס, מדינות נורדיות, יורוסטאט, [Labour Force Survey](#), כניסה: 5 ביוני 2014. שינוי שנתי ממוצע בכוח שנתי ממוצע באוכלוסיית 15-64 ובכוח העבודה האזרחי: OECD, [ALFS Summary tables](#), retrieved: July 2, 2014; במדד ג'יני: OECD, [Income distribution and Poverty Income distribution – Inequality database](#), Retrieved: March 9, 2013; משקל הייצוא בתוצר: OECD, [National Accounts at a glance – 3.Expenditure](#), Retrieved: 8 June, 2014. תוצר למועסק: OECD, [Annual National accounts-Main Aggregates – GDP & Population and employment by main activity](#), Retrieved: 8, June 2014, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מדד התחרותיות העולמי 2013-4, כניסה בתאריך: 8 ביוני 2014. יחס חוב תוצר: OECD, [General government gross financial liabilities as a percentage of GDP](#), כניסה בתאריך: 8 ביוני 2014. שיעור העוני: OECD, [Income Distribution and Poverty](#), Retrieved: 2 July, 2014.

¹⁴⁶ ממוצע פשוט, ללא: צ'ילה, ניו-זילנד, מקסיקו וטורקיה.

¹⁴⁷ ממוצע פשוט, ללא: צ'ילה, ניו-זילנד, קוריאה הדרומית וטורקיה.



יחס חוב-תוצר: בארבעת המדינות יחס חוב תוצר נמוך יחסית לממוצע במדינות המפותחות. יש לציין כי מדיניות נדיבה והוצאה גבוהה על מדיניות אקטיבית בשוק העבודה מביאים להוצאה ציבורית גבוהה יחסית, אולם במקביל גם נטל המס במדינות אלו גבוה והתוצאה היא חוב נמוך יחסית; **שיעור האבטלה:** בישראל בשנת 2012 היה נמוך למדינות הסקנדינביות ועמד על 7.8% לעומת 7.7% בדנמרק, 7.8% בפינלנד ו-8.1% בשוודיה. שיעורי אבטלה אלו נמוכים יחסית והם מתחת לממוצע האבטלה במדינות ה-OECD אשר עמד על 8.2%.

מאידך, במשתנים אחרים קיימים **הבדלים ניכרים** בין ישראל לשלוש המדינות הנורדיות:

שכר ממוצע: בישראל עומד על 2,394 דולרים לעומת 3,200 דולר ומעלה בדנמרק, שוודיה ופינלנד. כמו כן, חלקו של השכר הממוצע בתוצר למועסק עומד בישראל על 37.1%, נמוך משמעותית מדנמרק, שבדיה ופינלנד;

ההשתתפות: בישראל שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עומד על 63.7%, נמוך יחסית לשיעור בפינלנד (74.9%), בדנמרק (79.3%) ובשוודיה (79.9%); אוכלוסיית גילאי העבודה בישראל גדלה בעשור האחרון בשיעור שנתי ממוצע של 1.84%, גבוה משמעותית בהשוואה לדנמרק (0.16%), שבדיה (0.56%), פינלנד (0.13%) וממוצע מדינות ה-OECD (0.65%).

פריון עבודה: בישראל התוצר לשעת עבודה עומד על 34.5 דולר, נמוך לעומת מדינות ה-OECD (45.3 דולרים) ונמוך משמעותית לעומת דנמרק (58.6 דולר), שוודיה (52.4 דולר) ופינלנד (49.3 דולר).

הוצאה ציבורית: בישראל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר¹⁴⁸ עומד על 41.7%, נמוך משמעותית לעומת 59.4% בדנמרק, 56.7% בפינלנד ו-52% בשוודיה;

מדד ג'יני:¹⁴⁹ אי השוויון בישראל לפני תשלומי העברה ומיסים גבוה בהשוואה למדינות הנורדיות. האי שוויון מצטמצם לאחר תשלומי העברה ומיסים. אולם, הירידה בישראל נמוכה משמעותית לעומת הירידה במדינות הנורדיות, דבר המעיד על קצבאות פחות נדיבות ועל מיסוי רגרסיבי יחסית.

שיעור העוני: שיעור העוני בישראל עמד בשנת 2011 על 20.9%, גבוה משמעותי לעומת שיעור העוני בדנמרק (6%), שבדיה (9.7%), פינלנד (7.5%) ובממוצע מדינות ה-OECD (11%).

ניתוח הנתונים השונים יכול ללמד כי בישראל רמת השכר והפריון נמוכים יחסית למדינות הנורדיות ואי-השוויון גבוה יחסית (ראו בהרחבה סעיף 6.2 להלן). יש לציין כי ארבע המדינות בעלות משקים פתוחים יחסית (משקל היצוא בתוצר גבוה יחסית), לכולן (מלבד פינלנד) מטבעות עצמאיים, ולכן חשיפת המשקים לסחר חוץ ולתנודות בשער המטבע גבוהה יחסית. הפתרון של המדינות הנורדיות, בין היתר, הוא העלאת פריון העבודה בדרכים שונות, במטרה לשפר את כושר התחרותיות של המשקים נוכח התחזקות המטבעות המקומיים.

יש לציין כי פריון העבודה תלוי בגורמים רבים, לרבות רמת התחרותיות, רמת ההשכלה, שעות עבודה רבות בישראל לעומת המדינות המפותחות, שיעור השקעות הוניות נמוך יחסית ומידת הרגולציה. כמו כן, בעשור האחרון שוק העבודה בישראל גדל באופן ניכר, אולם רובם של המצטרפים החדשים נכנסו עם ניסיון תעסוקתי מועט ועם פריון עבודה נמוך יחסית.¹⁵⁰ ייתכן כי הוצאה גבוהה יותר על מדיניות פעילה בשוק העבודה תביא

¹⁴⁸ ההגדרות של ישראל ושל ה-OECD לגבי גודל ההוצאה הציבורית מעט שונות. בטבלה זו השתמשנו בגודל על פי הגדרות ה-OECD.

¹⁴⁹ מדד ג'יני: בודק את שיוויון חלוקת ההכנסות במדינה. מדד ג'יני נע בין הערכים 0 ל-100 כאשר אפס הינו שוויון מלא בהכנסות של עשירונים של משקי בית ו-100 הינו אי-שוויון מלא בחלוקת ההכנסות. מדד ג'יני לפני המס מציג את חלוקת ההכנסות לפני מיסים ותשלומי העברה. מדד ג'יני אחרי המס מציג את חלוקת ההכנסות אחרי מיסים ותשלומי העברה.

¹⁵⁰ בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [פרק ב' – התוצר, השימושים וענפים המשק](#), תיבה ב'-1 – פריון העבודה בישראל מפרספקטיבה בין-לאומית, מרס 2013.



לשיפור בפריון העבודה. בכנס קיסריה 2013, הוצג מחקר מדיניות לפיו שלב הגדלת שיעור התעסוקה הצליח אך רובם של המצטרפים לשוק העבודה משתכרים שכר נמוך יחסית. על-כן הומלץ לשים דגש על העלאת הפריון של עובדים קיימים ומצטרפים לשוק העבודה, בעיקר של אוכלוסייה חרדית וערבית.¹⁵¹ עם זאת, הנתונים מלמדים כי הגידול באוכלוסיית גילאי העבודה בישראל (15-64) בעשור האחרון עמד על 1.84%¹⁵², גבוה משמעותית בהשוואה למדינות הנורדיות (דנמרק 0.16%, שבדיה 0.56% ופינלנד 0.13%) ובהשוואה למדינות ה-OECD (0.65%).

6.2. פערי שכר

בטבלה 13 להלן מפורטים נתונים על פערי שכר במדינות הנסקרות ובממוצע מדינות ה-OECD.

טבלה 13 - פערי שכר במדינות הנסקרות ובממוצע מדינות ה-OECD¹⁵³

OECD		פינלנד		שבדיה		דנמרק		ישראל		פער שכר
2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	
16.1%	16.9%	9.3%	4.6%			16.7%	13.9%	22.1%	24.7%	משקל מקבלי שכר נמוך
3.37	3.39	2.58	2.45	2.31	2.30	2.80	2.59	4.91	5.37	יחס עשירון תשיעי/ראשון
2.02	1.97	1.75	1.73	1.66	1.67	1.68	1.63	2.65	2.72	יחס עשירון תשיעי/חמישי
1.67	1.70	1.48	1.41	1.39	1.38	1.67	1.59	1.85	1.97	יחס עשירון חמישי/ראשון
15	18	19	21	16	17	9	12	22	28	פער מגדרי
39	38	35	29	30	26	39	31	54	53	פער גילאי 15-24/25-54
-8	-6	-3	-10	-8	-4	-1	-2	-19	-26	פער גילאי 25-54/55-64
19		1		7		11		27		פער השכלה בינונית/נמוכה
-54		-34		-22		-26		-56		פער השכלה גבוהה/בינונית

מההשוואה בטבלה עולים הדברים הבאים:

- **אחוז מקבלי שכר נמוך** (משקל בעלי שכר של פחות משני-שלישים מהשכר החציוני מסך השכירים) בישראל עמד בשנת 2011 על 22.1%, גבוה לעומת דנמרק (16.7%) וגבוה משמעותית לעומת פינלנד (9.3%). המשקל הממוצע במדינות ה-OECD עמד בשנת 2011 על 16.1%.
- **יחס עשירון תשיעי לעשירון ראשון** (נמדד על-ידי היחס בין הגבול העליון של העשירון התשיעי לבין הגבול העליון של העשירון הראשון). בישראל עמד בשנת 2011 על 4.91, ירידה לעומת 2001. היחס בישראל גבוה משמעותית בהשוואה ליחסים במדינות הנורדיות ובממוצע מדינות ה-OECD. יחד עם זאת, בישראל היחס ירד בעשור האחרון לעומת עלייה מתונה במדינות הנורדיות. לפי ה-OECD, פערי השכר עלו במדינות בהן רמת האי-שוויון נמוכה יחסית (כמו המדינות הנורדיות) וירדו במדינות בהן היא גבוהה יחסית, כמו ישראל.
- **פער השכר המגדרי** (נמדד על-ידי הפער בין השכר החציוני של גברים לשכר החציוני של נשים לחלק לשכר החציוני של גברים) בישראל עמד בשנת 2011 על 22, גבוה בהשוואה למדינות הנורדיות ולממוצע ה-OECD.

¹⁵¹ המכון הישראלי לדמוקרטיה, [מעידוד תעסוקה לעידוד פריון](#), 2013.

¹⁵² לפי ניתוח של משרד האוצר, שיעור הגידול של האוכלוסייה בגילאי עבודה העיקריים (25-64) ירד מ-2.0% בשנים 2009-2005, ל-1.3% בשנים 2010-2014 וצפוי לרדת ל-1.1% בשנים 2015-2019. שיעור הגידול בישראל עדיין גבוה משמעותית בהשוואה למדינות הנורדיות, גם לאחר הירידה. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [הסביבה המקרו כלכלית ותחזיות הצמיחה ל-2015](#), יולי 2014.

¹⁵³ OECD, Employment Outlook 2013, [Earnings dispersion and incidence of high and low pay, Relative earnings: gender, age and education gaps](#), Retrieved: June 8, 2014.



• **פער שכר לפי גילאים** (הפער בין השכר החציוני של גילאי 25-54 לשכר החציוני של גילאי 15-24 (או 55-64) לחלק בשכר החציוני של גילאי 25-54) בישראל עמד בשנת 2011 על 54, גבוה משמעותית לעומת הפער במדינות הנורדיות ובממוצע מדינות ה-OECD.

• **פער שכר בין בעלי השכלה בינונית לבין בעלי השכלה נמוכה** (פער השכר החציוני של בעלי השכלה בינונית לשכר החציוני של בעלי השכלה נמוכה לחלק בשכר החציוני של בעלי השכלה בינונית) בישראל עמד בשנת 2011 על 27, גבוה משמעותית בהשוואה למדינות הנורדיות. פער שכר בין בעלי השכלה בינונית להשכלה גבוהה עמד בישראל בשנת 2011 על 56-, גבוה לעומת המדינות הנורדיות, ודומה לממוצע במדינות ה-OECD.

נתונים אלו מעידים כי פערי השכר בישראל לפי משתנים שונים (עשירונים של הכנסה, גילאים, מגדר והשכלה) גבוהים באופן משמעותי לעומת פערי השכר במדינות הנורדיות. **ניתן לומר כי מאפיינים עיקריים של שוק העבודה בישראל הינם משקל גבוה יחסית של בעלי שכר נמוך ופערי שכר גבוהים.**

לפי מחקר של ה-OECD, במדינות מפותחות רבות עלה אי השוויון בשוק העבודה בעשור האחרון. הגורמים העיקריים לעלייה באי שוויון הינם:¹⁵⁴

- שינויים טכנולוגיים גורמים להרחבת פערי השכר בין עובדים, יחד עם זאת עוצמה ההשפעה אינה ידועה.
- הגלובליזציה גורמת להרחבת פערי השכר בקרב העובדים, בעיקר במדינות בהן האיגודים המקצועיים הם חלשים או אם ההגנה על העובדים הינה רפה.
- נגישות גבוהה ושוויון הזדמנויות לשירותי חינוך בתי הספר התיכוניים ובמוסדות להשכלה גבוהה מביאה לחלוקת שכר שוויונית יותר. במדינות עם פערים גבוהים בשירותי חינוך והשכלה גבוהה, הפערים בחלוקת השכר גבוהים יותר. בהקשר זה יש לציין כי פערי החינוך בישראל (לפי מבחני פיז"ה) גבוהים משמעותית בהשוואה למדינות הנורדיות.¹⁵⁵
- קיים מתאם חיובי בין חלוקת שכר שוויונית יותר לבין פער נמוך בהגנה על עובדים בחוזי עבודה קבועים להגנה על עובדים בחוזי עבודה זמניים.
- שכר עובדים מהגרים נמוך משכר עובדים מקומיים, גם במקרים בהם רמת ההשכלה היא דומה. מהתיאור בסעיפים הקודמים עולה כי ניתן לומר שמאפיינים אלו קיימים גם בישראל.

6.3. גמישות בשוק העבודה

בעשור האחרון ובמיוחד לאחר המשבר העולמי, מדינות ה-OECD נטו להגדיל רמת הגמישות בשוק העבודה, בעיקר היכולת בגיוס ובפיטורי עובדים, בגין סיבות אישיות (לעומת פיטורים קולקטיביים). במקביל, קיים ניסיון להקטין את הפער שבין ההגנה על העובדים הקבועים לבין ההגנה על עובדים זמניים ועובדי חברות כוח אדם, אשר הביא ליצירת שוק עבודה דואלי (בו קיימים עובדים קבועים עם זכויות רבות ועובדים זמניים עם זכויות פחותות). לפי ה-OECD, רפורמות בשוק העבודה צריכות להבטיח את הגדלת הגמישות לשינויים הכלכליים וטכנולוגיים, תוך הקטנת הפערים בין עובדים קבועים לבין עובדים זמניים. מחקרים מראים הגמשת שוק העבודה מביאה להרחבה כמותית ומשפרת את מצבו של העובד הממוצע. יחד עם זאת, צפויים להיות גם עובדים שיפגעו מהגמשת שוק העבודה, ולכן ה-OECD ממליץ לפעול להקטנת ההשפעות השליליות של רפורמות אלו.¹⁵⁶

¹⁵⁴ OECD, [Inequality in Labour Income – What are its Drives and How Can it be Reduced?](#) January 2012.

¹⁵⁵ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, **פיזה 2009**, מצגת, 7 בדצמבר 2010.

¹⁵⁶ OECD, [Employment Outlook 2013](#), Pages: 19-20, August 2013.



מדד EPL (Employment Protection Legislation) אומד את החקיקה המגנה על עובדים בשוק העבודה. המדד נע בין הערכים 0 ו-6, כאשר 0 מייצג הגנה מועטה על עובדים, כלומר גמישות גבוהה, ו-6 מציג הגנה גבוהה על עובדים. המדד מתחלק לשני סוגים של עובדים: עובדים קבועים ועובדים זמניים, ומתייחס לשני פרמטרים בכל אחד מסוגי העובדים. עבור **עובדים קבועים**, המדד בודק את ההגנה מפני פיטורים אישיים והגנה מפני פיטורים קולקטיביים. עבור **עובדים זמניים** המדד בודק את ההגנה על עובדים זמניים והגנה על עובדי חברות כוח אדם.¹⁵⁷ המדד מבוסס על חקיקה, הסכמים קיבוציים ופסקי דין. להלן התבחינים העיקריים עבור כל פרמטר:¹⁵⁸

פיטורים אישיים: הליך הודעה מוקדמת במקרה של פיטורים, מתי ניתנת ההודעה המוקדמת ומתי מתחילה תקופת ההודעה, משך תקופת ההודעה המוקדמת בהתאם למשך זמן ההעסקה, פיצויי פיטורים, הגדרה של פיטורים לא הוגנים, פיצויים המשולמים בעקבות פיטורים בלתי הוגנים, אפשרות החזרה לעבודה של עובד שפוטר באופן לא הוגן, פרק הזמן המרבי לאחר הודעת הפיטורים בו ניתן להגיש תביעה כנגד פיטורים לא הוגנים.

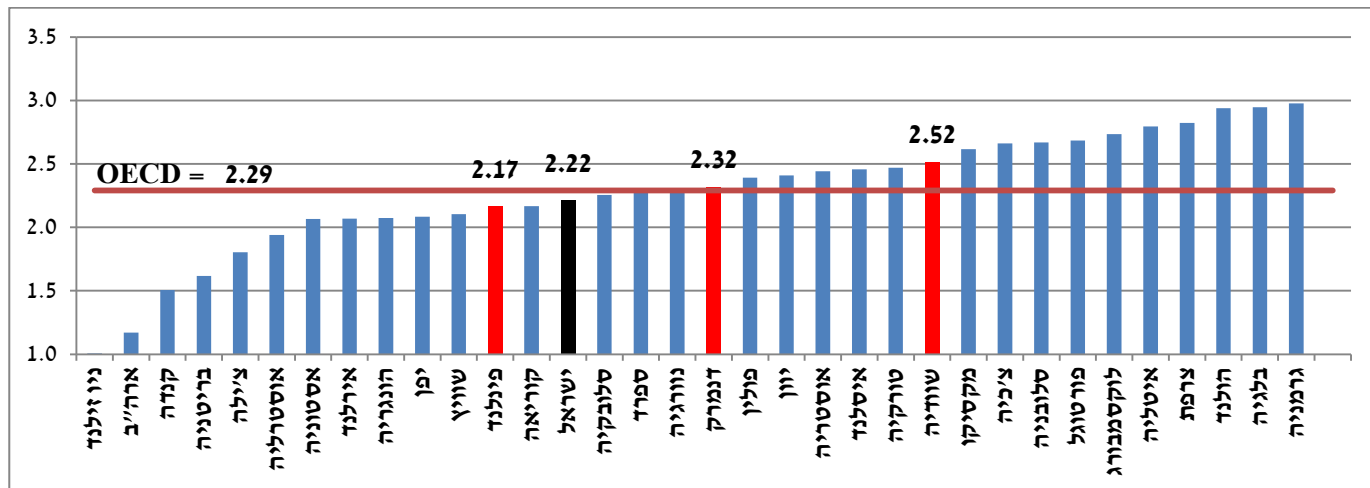
פיטורים קולקטיביים: הגדרה של פיטורים קולקטיביים, דרישות הודעה נוספות במקרה של פיטורים קולקטיביים, דחיות נוספות אפשריות, עלויות נוספות למעסיק במקרה של פיטורים קולקטיביים.

עובדים זמניים: מקרים בהם אפשר להשתמש בחוזים לתקופה קצובה, המספר המרבי של חוזים עוקבים והתקופה המצטברת המרבית של חוזים קצובים עוקבים.¹⁵⁹

עובדי חברות כוח אדם: סוגי עבודה בהם העסקה באמצעות חברות כוח אדם חוקית, משך הזמן המצטבר המרבי של חוזי העסקה זמניים בחברת כוח אדם, האם הקמה של חברת כוח אדם דורשת רישוי או כרוכה במגבלות דיווח, האם רגולציה מבטיחה טיפול שווה הן לעובדים רגילים והן לעובדי חברות כוח אדם בחברה המעסיקה.¹⁶⁰

בתרשים 7 מוצג מדד EPL להגנה על **עובדים קבועים** בשוק העבודה (EPL).

תרשים 7: הגנה על עובדים בשוק העבודה – עובדים קבועים (2013)¹⁶¹



¹⁵⁷ המונח לעובדי חברות כוח אדם אשר משמש את ה-OECD הוא TWA (Temporary Work Agencies), ייתכן וקיימים מספר הבדלים בין חברות כוח אדם בישראל לבין עובדי חברות TWA.

¹⁵⁸ OECD, [Calculating Summary Indicators of EPL Strictness Methodology](#), June 2014.

¹⁵⁹ לפי בדיקה של מרכז המחקר והמידע, בשנת 2013, כ-18.5% מהמועסקים בשירות הציבורי הועסקו באמצעות חוזים אישיים. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עבודה יציב](#), פלורה קוך דבידוביץ', מרס 2013.

¹⁶⁰ מונח זה נקרא ("עובדי כתף-אל-כתף"). להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה](#), אורי טל, פברואר 2014.

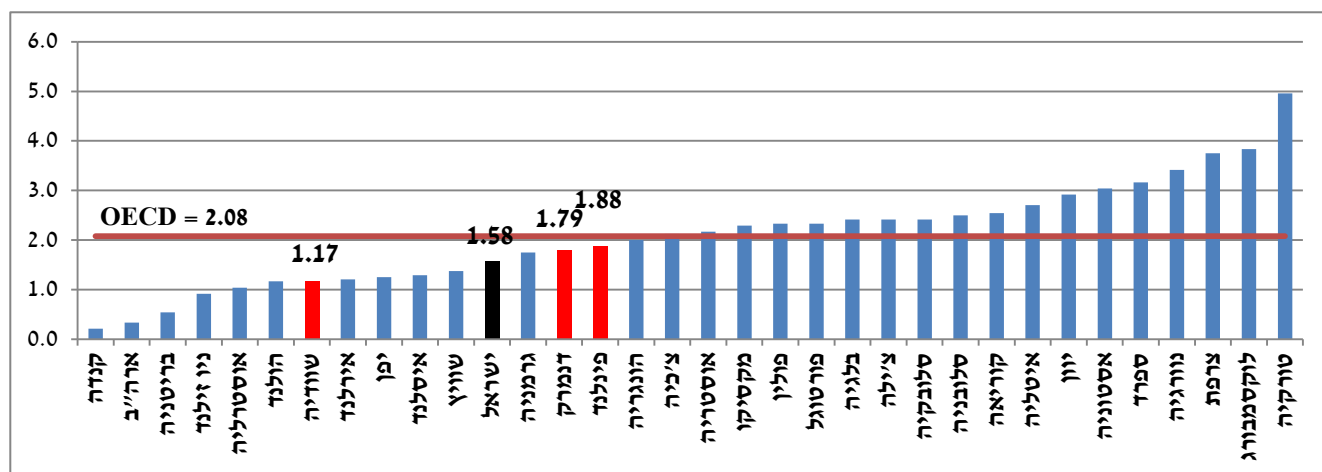
¹⁶¹ OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.



מהתרחשים עולה שמדד ההגנה על עובדים קבועים בישראל הוא 2.22, גבוה יותר מפינלנד (2.17), אך נמוך ממוצע OECD (2.29), דנמרק (2.32) ושוודיה (2.52). בשלושת המדינות ציוני ה-EPL להגנה על עובדים קבועים, נמוכים ממדינות אירופאיות אחרות כמו צרפת, הולנד וגרמניה.

בתרשים 8 מוצג מדד EPL להגנה על עובדים זמניים ועובדי כוח אדם בשוק העבודה.

¹⁶² **תרשים 8: הגנה על עובדים בשוק העבודה – עובדי כוח אדם ועובדים זמניים (2013)**



מהתרחשים עולה שמדד ההגנה על עובדים קבועים בישראל הוא 1.58, גבוה יותר משוודיה (1.17), אך נמוך מדנמרק (1.79), פינלנד (1.88) וממוצע OECD (2.08). בשלושת המדינות ציוני ה-EPL להגנה על עובדים זמניים ועובדי כוח אדם נמוכים ממוצע ה-OECD.

בטבלה 14 להלן מוצגים הציונים בכל פרמטר של מדד EPL בישראל, בדנמרק, בשוודיה, בפינלנד ובממוצע מדינות ה-OECD.

¹⁶³ **טבלה 14: הגנה על עובדים בשוק העבודה – עובדי כוח אדם ועובדים זמניים (2013)**

פרמטר	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד	ממוצע OECD
פיטורים אישיים	1.68	1.50	1.80	1.70	1.45
פיטורים קולקטיביים	0.54	0.82	0.71	0.46	0.83
עובדים קבועים	2.22	2.32	2.51	2.16	2.28
חוזיים זמניים	-	1.13	0.38	1.00	0.83
חברות כוח אדם	1.58	0.67	0.79	0.88	1.25
עובדים זמניים	1.58	1.80	1.17	1.88	2.08

מהנתונים בטבלה עולים הדברים הבאים:

עובדים קבועים: הציון על ההגנה בפני פיטורים אישיים בישראל עומד על 1.68, גבוה בהשוואה לדנמרק (1.50) ולממוצע ה-OECD (1.45) אך נמוך מפינלנד (1.70) ושוודיה (1.80). הציון על הגנה מפני פיטורים קולקטיביים בישראל עומד על (0.54) גבוה מפינלנד (0.46) אך נמוך מדנמרק (0.82), משוודיה (0.71) ומממוצע ה-OECD (0.83).

¹⁶² OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.

¹⁶³ OECD, [OECD Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: 13 July, 2014.



כלומר, בישראל, ההגנה במקרים של פיטורים אישיים גבוהה יחסית וההגנה במקרה של פיטורים קולקטיביים נמוכה יחסית. בסך הכול ההגנה על עובדים קבועים בישראל (2.22) גבוהה מפינלנד (2.16), אך נמוכה מדנמרק (2.32), משוודיה (2.51) ומממוצע ה-OECD (2.28).

עובדים זמניים: רמת הגמישות לגבי עובדים החוזים זמניים גבוהה יחסית בישראל (כך גם בארה"ב ובקנדה), לעומת הגבלות בדנמרק (1.13), בשוודיה (0.38), בפינלנד (1.0) ובממוצע ה-OECD (0.83). עם זאת, בנושא עובדי חברות כוח אדם ההגנה בישראל גבוהה יחסית ועומדת על 1.58, גבוהה מדנמרק (0.67), משוודיה (0.79), מפינלנד (0.88) ומממוצע ה-OECD (1.25). בסך הכול ההגנה על עובדים זמניים בישראל (1.58) גבוהה משוודיה (1.17) ונמוכה מדנמרק (1.8), מפינלנד (1.88) ומממוצע ה-OECD (2.08).

6.4. דמי אבטלה

בטבלה 15 להלן מוצגים תבחינים לקבלה ולגובה דמי אבטלה.

¹⁶⁴ **טבלה 15: תבחינים לקבלה ולגובה דמי אבטלה (2012)**

קריטריון	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד
תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה	12 מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה	כ-12 מתוך 36 חודשים שקדמו לאבטלה ¹⁶⁵	6 מתוך 12 חודשים שקדמו לאבטלה	כ-8 מתוך 28 חודשים שקדמו לאבטלה ¹⁶⁶
תקופה מרבית לתשלום דמי אבטלה	כ-7 חודשים (לפי מצב המשפחה) ¹⁶⁷	24 חודשים	כ-14 חודשים ¹⁶⁸	כ-23 חודשים ¹⁶⁹
דמי אבטלה כאחוז מהשכר האחרון	45%-85%	90%	80% ¹⁷⁰	19.5% שכר ממוצע ועוד עד 45% מהשכר
תקרה כאחוז מהשכר הממוצע	100%	53% ולפחות 43%	45.3% ולפחות 21.3%	כ-90% ולפחות 19.5%
מקבלי דמי האבטלה מהמובטלים (2007)	23.5%	68.1%	45.0%	45.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי התבחינים לקבלת דמי אבטלה בישראל קשורים יותר מאשר בדנמרק, בפינלנד ובשוודיה. בישראל תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה עומדת על 12 חודשים מתוך 18 חודשים שקדמו לדמי אבטלה, לעומת 12 חודשים מ-36 חודשים בדנמרק וכ-8 חודשים מתוך 28 חודשים בפינלנד. בשוודיה תקופת האכשרה קצרה יותר ועומדת על 6 חודשים בלבד (אך גם מספר החודשים שקדמו לדמי האבטלה קטן יותר). עוד עולה מהנתונים כי התקופה המרבית לתשלום בישראל קצרה יחסית ועומדת על 7 חודשים בלבד (תחת תנאים), לעומת שנתיים בדנמרק, 23 חודשים בפינלנד ו-14 חודשים בשוודיה. עוד עולה מהטבלה כי תקרת דמי האבטלה בישראל עומדת על 100% והיא גבוהה מהתקרה בדנמרק (53%) ובשוודיה (57%). ממצא זה מעניין לאור הקשיחות היחסית בישראל למתן דמי אבטלה.

¹⁶⁴ המוסד לביטוח לאומי, [אתר הביטוח הלאומי](#), גישה: 1 ביוני 2014. המוסד לביטוח לאומי, [מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD](#), אוקטובר 2010; OECD, [Social policies and data](#), Retrieved: 13 July, 2014.

¹⁶⁵ על העובד לעבוד 1,924 שעות בשלוש השנים שקדמו לאבטלה.

¹⁶⁶ על העובד לעבוד 34 שבועות ולפחות 18 שעות עבודה בשבוע ב-28 חודשים שקדמו לאבטלה.

¹⁶⁷ תקופת האבטלה היא ל-175 ימים.

¹⁶⁸ תקופה מרבית ללא ילדים תלויים עומדת על 300 ימים, ועם ילדים תלויים 450 ימים.

¹⁶⁹ הזמן המרבי לקבלת דמי אבטלה הוא 500 ימים.

¹⁷⁰ דמי האבטלה כאחוז מהשכר האחרון עומדים על 80% בעבור ה-200 הימים הראשונים ו-70% עבור ה-100 הימים האחרונים.



בשל התנאים לקבלת דמי אבטלה והתקופה המרבית לתשלום, משקל המובטלים הזכאים לדמי אבטלה מסך המובטלים בישראל נמוך בהשוואה לדנמרק, לפינלנד ולשוודיה. כך, מספר מקבלי דמי האבטלה מתוך הבלתי מועסקים עמד בשנת 2007 על 23.5% בלבד בישראל בהשוואה ל-45.0% בפינלנד ובשוודיה ו-68.1% בדנמרק.

6.5. הוצאה הממשלתית על שוק העבודה

טבלה 16 להלן מפרטת את מרכיבי ההוצאה ממשלתית הפעילה בשוק העבודה באחוזים מהתוצר.

טבלה 16: מרכיבי ההוצאה הממשלתית הפעילה בשוק העבודה באחוזים מהתוצר (2010)¹⁷¹

סעיף	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד	ממוצע OECD
הוצאה על פעילות אקטיבית, מתוכם	0.15%	1.91%	1.14%	1.04%	0.66%
אדמיניסטרציה וארגון	0.02%	0.51%	0.34%	0.18%	0.16%
הכשרה	0.07%	0.42%	0.09%	0.53%	0.17%
החלפה ושיתוף עבודה	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.00%
עידוד תעסוקה	0.02%	0.32%	0.45%	0.08%	0.12%
תמיכה תעסוקתית למוגבלים ולשיקום	0.03%	0.66%	0.24%	0.10%	0.09%
יצירת מקומות עבודה בצורה ישירה	0.00%	0.00%	0.00%	0.09%	0.09%
תמריצים לחברות הזנק	0.00%	0.00%	0.02%	0.02%	0.02%
הוצאה על פעילות פסיבית, מתוכם	0.66%	1.57%	0.73%	1.78%	1.03%
דמי אבטלה	0.66%	1.20%	0.73%	1.48%	0.95%
פרישה מוקדמת	0.00%	0.37%	0.00%	0.30%	0.09%
סה"כ תמיכה של הממשלה בשוק העבודה	0.81%	3.48%	1.87%	2.82%	1.69%

מהטבלה עולה כי ההוצאה הכוללת על שוק העבודה מהתוצר בשלוש המדינות גבוהה משמעותית מישראל. ההוצאה בישראל הינה כ-0.81% מהתוצר לעומת 3.48% בדנמרק, 2.82% בפינלנד ו-1.87% בשוודיה. עוד עולה שישראל מוציאה כמחצית בהשוואה לממוצע ב-OECD ודנמרק מוציאה יותר מכפול מממוצע ה-OECD. בישראל ההוצאה על פעילות אקטיבית מתוך התוצר עומדת על 0.15%, זאת לעומת 1.91% בדנמרק, 1.04% בפינלנד ו-1.14% בשוודיה. ההוצאה בישראל על פעילות אקטיבית נמוכה יחסית גם לממוצע ה-OECD (0.66%).

6.6. נציגי עובדים בדירקטוריון החברה

טבלה 17 להלן מפרטת את הרגולציה לגבי השתתפות עובדים בדירקטוריון החברה.

טבלה 17: רגולציה על השתתפות עובדים בדירקטוריון החברה¹⁷²

מדינה	עובדים בדירקטוריון
ישראל	אין חובה לשתף עובדים בדירקטוריון חברה בישראל.
דנמרק	בחברות פרטיות ובחברות ציבוריות עם יותר מ-35 עובדים, העובדים יכולים למנות לפחות שני נציגים ועד לשליש מהחברים בדירקטוריון.
שוודיה	בחברות עם יותר מ-25 עובדים, אם ארגוני העובדים המקומיים דורשים, ייבחרו נציגי העובדים לדירקטוריון. ארגון העובדים ימנה שני נציגים מקרב העובדים בחברות עד 1,000 עובדים ושלושה נציגים בחברות עם מעל ל-1,000.

¹⁷¹ OECD, [Employment and Labour Market Statistics](#), Retrieved: 20 May, 2014.

¹⁷² European trade union institute, [Board-level employee representation rights in Europe Facts and trends](#), 2011.



מדינה	עובדים בדירקטוריון
	עובדים. נציגי וועד העובדים לא יכולים להיות הרוב בדירקטוריון.
פינלנד	בחברות עם יותר מ-150 עובדים, ימונו לפחות שני נציגים של העובדים לוועד המנהל על-פי הסכם. כאשר אין הסכם, ימונו נציגי ועד עובדים לרבע מהמושבים בדירקטוריון.

מהטבלה עולה כי במדינות הנורדיות קיימת רגולציה למינוי עובדים למועצות מנהלים של החברות, בתלות בגודלן. על שולחן הכנסת התשע-עשרה הונחה הצעת חוק החברות (תיקון - מינוי דירקטורים מטעם העובדים), התשע"ד-2014, על חברי הכנסת איתן כבל, שלי יחימוביץ' ודב חנין.¹⁷³ לפי הצעת החוק, ימונו דירקטורים מטעם העובדים בחברות ציבוריות ובחברות פרטיות שהנפיקו אג"ח, המעסיקות מעל 100 עובדים.

6.7. מיסים

טבלה 18 להלן מפרטת את ההכנסות ממסים באחוזים מהתוצר בישראל ובשלוש המדינות הנורדיות.

טבלה 18: הכנסות ממסים באחוזים מהתוצר (2011)¹⁷⁴

מס	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד
מס הכנסה והון על יחידים	5.9%	24.5%	12.3%	12.8%
מס חברות והון על חברות	3.7%	2.8%	3.5%	2.7%
ביטוח לאומי	5.6%	1.0%	10.2%	12.5%
מיסים על רכוש	2.3%	1.4%	0.8%	0.6%
מיסי קנייה ומע"מ	12.9%	15.3%	12.9%	14.1%
אחרים	2.3%	3.1%	4.9%	0.6%
סה"כ אחוז מס מהתוצר	32.6%	48.1%	44.5%	43.4%

מהטבלה עולה שאחוז ההכנסות מסך המיסים ביחס לתוצר בישראל נמוך משמעותית מדנמרק, פינלנד ושוודיה. נטל המס בישראל עומד על 32.6% לעומת 48.1% בדנמרק, 43.4% בפינלנד ו-44.5% בשוודיה. בפינלנד ובשוודיה ההכנסות ממס ההכנסה וממיסוי על הון על יחידים מהתוצר גבוה משמעותית בהשוואה לישראל, ובדנמרק הוא גדול פי ארבעה. עם זאת, תשלומי דמי ביטוח לאומי מהתוצר בדנמרק נמוכים יחסית לישראל. מס חברות, מיסי הון ורווח על חברות גבוהים בישראל לעומת דנמרק, פינלנד ושוודיה. יחד עם זאת, יש לציין כי בישראל המיסוי אינו כולל הפרשה לפנסיה, בניגוד ליתר המדינות.

נטל המס הנמוך בישראל מקל על שכירת עובדים ומוביל לשיעור תעסוקה גבוה יחסית, בעיקר הפרשות של המעסיקים (לביטוח לאומי ולביטוח בריאות). אולם, שיעורי האבטלה והתעסוקה בישראל דומים לאלו של המדינות הנורדיות. כלומר, מדינות אלו הגיעו לרמת אבטלה נמוכה ולשיעור תעסוקה גבוה יחסית למרות שנטל המס בהן גבוה משמעותית לעומת ישראל.

6.8. משקל העובדים המאוגדים

טבלה 19 להלן מפרטת את משקל העובדים המאוגדים ומשקל העובדים הכפופים להסכמים קיבוציים מסך העובדים בישראל ובשלוש המדינות הנורדיות.

¹⁷³ הצעת חוק החברות (תיקון - מינוי דירקטורים מטעם העובדים), התשע"ד-2014.

¹⁷⁴ OECD, [Revenue Statistics - OECD Member Countries](#), Retrieved: May 20, 2014.



טבלה 19: משקל העובדים המאוגדים והכפופים להסכמים קיבוציים מסך העובדים¹⁷⁵

נתון	ישראל	דנמרק	שוודיה	פינלנד	ממוצע OECD
עובדים חברי איגוד מקצועי	25%	68.5%	67.5%	69.0%	17.3%
עובדים הכפופים להסכמים קיבוציים	33%	80.0%	91.0%	90.0%	

מהנתונים בטבלה עולה כי בישראל משקל העובדים המאוגדים והעובדים בהסכמים קיבוציים מסך העובדים נמוך ביחס לשלוש המדינות האחרות. כך, שיעור העובדים תחת הסכמים קיבוציים בישראל הוא 33%, לעומת 80% ויותר בדנמרק, בפינלנד ובשוודיה. בדומה, חברי איגודים מקצועיים בישראל עומדים על 25% לעומת 67.5% ויותר בשוודיה, בדנמרק ובפינלנד.

6.9. סיכום ההשוואה בין המדינות

טבלה 20 להלן מסכמת את מרכיבי המודל בין המדינות השונות. הסיכום מורכב משלושה משתנים כלהלן: **גמישות**: לפי מדד EPL להגנה על עובדים קבועים, מדד נמוך מלמד על גמישות גבוהה; **רשת בטחון**: תקופת מתן דמי אבטלה בחודשים; **ALMP**: הוצאה ממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה כאחוז מהתוצר.

טבלה 20 – מרכיבי המודל במדינות השונות¹⁷⁶

מדינה	גמישות		רשת בטחון (חודשי אבטלה)	מדיניות פעילה (אחוז מהתוצר)
	קבועים	זמניים		
ישראל	2.22	1.58	7	0.15%
דנמרק	2.32	1.79	24	1.91%
שבדיה	2.52	1.17	14	1.14%
פינלנד	2.17	1.88	23	1.04%
ממוצע OECD	2.29	2.08	17	0.66%

מההשוואה בטבלה עולה כי בישראל רמת הגמישות בשוק העבודה לעובדים קבועים נמוכה משבדיה, דנמרק ומממוצע מדינות ה-OECD, וגבוהה מפינלנד. רמת הגמישות בשוק העבודה לעובדים זמניים נמוכה מדנמרק, מפינלנד ומממוצע מדינות ה-OECD, וגבוהה משבדיה. רשת הביטחון (במונחי מספר החודשים בהם ניתנים דמי אבטלה) וההוצאה למדיניות פעילה בשוק העבודה מהתוצר נמוכים בישראל בהשוואה למדינות הנורדיות.

מסקירת מרכיבי מודל ה-Flexicurity בשלוש המדינות הנורדיות ובישראל עולות התובנות הבאות:

- המשקים בשלוש המדינות הנורדיות מפגינים ביצועים חברתיים-כלכליים טובים לאורך השנים. כך, התוצר לנפש ופרייון העבודה גבוהים יחסית, שיעורי האבטלה נמוכים יחסית (בטווח הארוך), שיעורי התעסוקה גבוהים ותחושת הביטחון התעסוקתי גבוהה בקרב העובדים. בנוסף, רמת אי-השוויון (מדד גיני) ותחולת העוני במדינות אלו היא מהנמוכות בעולם.

¹⁷⁵ ישראל: בנק ישראל, התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013, [התאגדות עובדים במשק הישראלי – תמונת מצב](#), דצמבר 2013; **יתר המדינות**: **כיסוי קיבוצי**: [Changes in](#) Center for Economics and Policy Research, [Unionization Rates in Rich Countries 1960-2010](#), figure 2, November 2011. OECD, [Employment and](#) **חברי איגוד**: [Labour Market Statistics](#), Retrieved: June 1, 2014.

¹⁷⁶ **גמישות**: ראו תרשימים 7 ו-8; **רשת בטחון**: ראו טבלה 15; **מדיניות פעילה בשוק העבודה**: ראו טבלה 16.



- בישראל השכר הממוצע, משקל העובדים בעלי שכר נמוך מכלל העובדים, והתוצר לשעת עבודה נמוכים ביחס לשלוש המדינות, ואי-שוויון גבוה ביחס לשלוש המדינות הנורדיות. כמו כן, פערי השכר בישראל לפי, גיל, מגדר והשכלה, גבוהים יחסית לשלוש המדינות הנורדיות.
- קיימת תחלופה בין גמישות בשוק העבודה לבין רמת אי-שוויון. הגמישות הגבוהה יחסית בישראל היא אחד הגורמים המשפיעים על אי-שוויון גבוה יחסית בשוק העבודה. לעומת זאת, בשלוש המדינות הנורדיות, לצד הגמישות הגבוהה יחסית בשוק העבודה, קיימים גורמים נוספים - לרבות רשת ביטחון נדיבה (דמי אבטלה), הוצאה גבוהה על מדיניות פעילה, רמת חינוך ותחרותיות – אשר תורמים לאי-שוויון נמוך בשוק העבודה.
- בישראל רמת הגמישות לגבי עובדים החוזים זמניים גבוהה יחסית בהשוואה למדינות הנורדיות ולממוצע ה-OECD, ומאידך – רמת הגמישות על עובדים בחברות כוח-אדם נמוכה יחסית למדינות אלו.
- בשלוש המדינות הנורדיות משקל גבוה של העובדים משתייך לאיגוד מקצועי או מכוסה בהסכם קיבוצי וקיימת השתתפות של נציגי העובדים בדירקטוריונים של החברות, בניגוד לישראל. ייתכן שהכיסוי הקיבוצי הרחב ממריץ את איגודי העובדים להסכים לרפורמות ולקליטת טכנולוגיות, שכן מודעות העובדים לכך שגם במקומות העבודה אחרים בענף (וגם לגבי עובדים זרים) קיים הסכם קיבוצי עם תנאים דומים, עשויה לתמרץ אותם להסכים לרפורמות, לשינויים מבניים ולקליטת טכנולוגיות במטרה להגדיל את היעילות ואת הפרייון. כך, בשלוש המדינות הנורדיות, עובדים של נותני שירותים במגזר הפרטי כפופים לאותם הסכמים קיבוציים של העובדים של נותני שירותים במגזר הציבורי, על-כן לממשלה קל יותר ליישם רפורמות הכוללות הפעלת של שירותים ציבוריים על-ידי מפעילים פרטיים (כמו במגזר החינוך בשבדיה).
- בשלוש המדינות הנורדיות השכר גבוה יחסית, וניתן לומר שהוא, בין היתר, תוצאה של רמת התאגדות גבוהה וכיסוי רחב של הסכמים קיבוציים ושל פרייון עבודה גבוה. השכר הגבוה יחסית מנתב את המשקם לענפים בעלי יתרונות יחסיים, ובסופו של דבר כמות המועסקים אינה נפגעת בגין השכר הגבוה (שכן, בשלוש המדינות שיעור ההשתתפות בשוק העבודה גבוה ושיעור האבטלה נמוך).
- במקרים של שינויים מבניים בכלכלה, כמו דעיכה של ענפים מסיבות שונות, השינוי מלווה בהשקעות נרחבות בהסבות מקצועיות תוך שמירה על שכר גבוה במקומות העבודה החדשים. כך, המעבר ההדרגתי, אשר חל במדינות מפותחות רבות, מענף התעשייה המאופיין בשכר גבוה יחסית לענפי המסחר והשירותים המאופיינים בשכר נמוך יחסית, עשוי להתרחש בשלוש המדינות הנורדיות תוך שמירה על שכרם הגבוה של העובדים, בשל יישום המודל. לעומת זאת, בישראל, שינויים אלו עשויים להביא לירידה בשכר העובדים.
- בשלוש המדינות הנורדיות התוצר לנפש והפרייון לעובד גבוהים יחסית לצד רמת אי-שוויון נמוכה יחסית. יש מחקרים התולים ביצועים כלכליים אלו במודל ה-Flexicurity.¹⁷⁷ עם זאת, קשה להצביע על מידת ההשפעה של המודל במדינות עם מאפיינים אחרים. כמו כן, קיימים משתנים רבים נוספים המשפיעים על הפרייון לעובד ועל אי-שוויון, לרבות רמת התחרותיות, הוצאה לחינוך, גורמים תרבותיים וגורמים דמוגרפיים.
- יש לציין כי בשלוש המדינות הנורדיות קיימת מדיניות של ריסון פיסקלי, קרי יחס חוב-תוצר נמוך יחסית, למרות שהמשמעות של מודל ה-Flexicurity הינה תקציבים ציבוריים גבוהים יחסית. בשלוש המדינות אלו נטל המס גבוה יחסית ומממן הוצאות אלו, ללא יצירת חוב ציבורי גבוה.
- ביישום מרכיבי המודל חלו שינויים במהלך השנים, בין היתר בשל הגירה למדינות הנורדיות שהובילה להתנגדות חלק מהציבור למדיניות נדיבה יחסית. כך, רמת רשת הביטחון ירדה (קיצור תקופת מתן דמי אבטלה) וחלו שינויים במדיניות הפעילה לשם התאמה טובה יותר של ההכשרות המקצועיות לצרכי המשק.

¹⁷⁷ Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), pp.4-5, February 2008.



מקורות

ספרים ומאמרים

- ירדן גזית, מכון ירושלים לחקר השווקים, [הכשרה מקצועית בישראל](#), נובמבר 2010.
- מוסד שמואל נאמן, [פרויקט שילוב חרדים – דו"ח שנתי](#), מרס 2012.
- Calmfors, Forslund & Hemström, [Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences](#), IFAU, 2002.
- Hellier, [Is the German strategy applicable to other EU countries?](#), University of Nantes, France, 2013.
- Enoksson & Ulmestig, [The song remains the same? Universalism and Flexicurity in Sweden](#), 2009, Retrieved: May 27, 2014.
- Ivergård & Westerberg, Stockholm School of Economics, [Implementing Flexicurity in Sweden?](#), 2007.
- M. Andersen, [a flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark](#), January 2011.
- M. Andersen & Michael Svarer, Flexicurity – [the Danish labour market model](#), April 2006.
- Ole Hasselbalch, Klawer Law International BV, [Labour Law in Denmark](#), 2010
- Per Kongshøj Madsen, Centre for Labour Market Research (CARMA), [Flexicurity](#), May 18, 2006.
- Sanandaji, [The Swedish Model Reassessed: affluence despite the welfare state](#), Libera Publication Series October 2011.
- Schmitt & Mitukiewicz, Center for Economics and Policy Research, [Changes in Unionization Rates in Rich Countries 1960-2010](#), figure 2, November 2011.

חקיקה

- חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
- חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997.
- חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006.
- חוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות, התשס"א-2001.
- חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.
- חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.
- חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949.
- חוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011.
- החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי, פנסיה חובה, הפחתת שיעורי המס ותיקוני חקיקה), התשס"ז-2007.



חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.
חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.
חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.
חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.
צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

צווי הרחבה

צו הרחבה בענף הניקיון לפי חוק ההסכמים הקיבוציים, התשי"ז-1957.
צו הרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

[יישום החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה](#), אורי טל, נובמבר 2013.
[ניתוח תקציב ופעילות האגף לתעסוקת נשים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה](#), אליעזר שוורץ, דצמבר 2010.
[סקירת מדיניות צעירים בישראל ובמדינות המפותחות](#), ויקטור פתאל, מאי 2014.
[שינוי מבנה קצבאות ילדים](#), ענת לוי, יוני 2013.

מסמכים ממשלתיים

בנק ישראל, דוח שנתי 2010, [פרק ו' – הממשלה הרחבה](#), אפריל 2011.
בנק ישראל, דוח שנתי 2011, [לוח ה'-נ' 11](#), מרס 2012.
בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [פרק ה' – שוק העבודה](#), מרס 2013.
בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [לוחות נספח](#), לוח ב'-נ' 1 – המקורות והשימושים, מרס 2013.
בנק ישראל, דוח שנתי 2012, [פרק ב' – התוצר, השימושים וענפים המשק](#), תיבה ב'-1 – פריון העבודה בישראל מפרספקטיבה בין-לאומית, מרס 2013.
בנק ישראל, דוח שנתי 2013, [פרק ה' \(שוק העבודה : תהליכים מבניים\)](#), 31 במרס 2014.
בנק ישראל, דוח שנתי 2013, [פרק ח' – סוגיות במדיניות רווחה](#), מרס 2014.
בנק ישראל, ד"ר קרנית פלוג, [הסיבות וההשלכות של אי השוויון](#), 30 באוקטובר 2013.
בנק ישראל, [הכשרה מקצועית בישראל](#), אוגוסט 2007.
בנק ישראל, התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013, [התאגדות עובדים במשק הישראלי – תמונת מצב](#), דצמבר 2013.
המוסד לביטוח לאומי, [אבטלה - דמי אבטלה למשתתף בהכשרה מקצועית](#), כניסה : 28 ביוני 2014.
המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, [פרק 3.10 – ביטוח אבטלה](#), ספטמבר 2013.
המוסד לביטוח לאומי, הבטחת הכנסה, [תנאי זכאות - התייצבות בשירות התעסוקה](#), גישה : 15 ביוני 2014.
המוסד לביטוח לאומי, [מענק לחייל משוחרר בעבודה נדרשת](#), כניסה : 28 במאי 2014.
המוסד לביטוח לאומי, [מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי : ישראל ומדינות ה-OECD](#), אוקטובר 2010.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לעיתונות – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2012](#), אוקטובר 2013.



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [החשבונות הלאומיים לשנת 2013](#), 10 במרס 2014.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משקי בית 2012](#), 5 בנובמבר 2013.
המכון הישראלי לדמוקרטיה, [מעידוד תעסוקה לעידוד פריז](#), 2013.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקרי כוח אדם](#), שנים שונות.
משרד האוצר ורשות המיסים, [מענק הכנסה – אתר האינטרנט](#), כניסה: 28 למאי 2014.
משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [פיזה 2009](#), מצגת, 7 בדצמבר 2010.
משרד הכלכלה, מינהל מחקר וכלכלה, [מבנה משלחי יד במשרות פנויות בשכר נמוך ובשכר גבוה במגזר העסקי](#), 4 באוקטובר 2010.

Denmark, Minister of Employment, [Working in Denmark - a guide to the Danish labour market](#), May 2009.

Finland, Ministry of Labour, [Industrial Relations and Labour Legislation in Finland](#), 2006.

Finland, Ministry of Employment and the Economy, [Co-cooperation procedure](#), Retrieved: 20 May, 2014.

Sweden, The Swedish Trade Union Confederation, [The Swedish Model – The importance of collective agreements in Sweden](#).

מסמכים ארגונים בין-לאומיים

European Commission, [Working Time Directive](#), Retrieved: July 1, 2014.

European Trade Union Institute, [Board-level employee representation rights in Europe Facts and trends](#), 2011.

International Trade Union Confederation, [ITUC Global Rights Index - The world's worst countries for workers 2014](#), retrieved: May 29, 2014.

The World Bank, Golden Growth, [Labour Law in Denmark](#), 2011.

OECD, [Activation Policies in Finland](#), OECD - Social Employment and Migration working papers No 98, Nov 2009.

OECD, [ALFS Summary tables](#), retrieved: July 2, 2014

OECD, [Economic Surveys Denmark 2013](#), Box 2.7 – Organisation of ALMPs Denmark, January 2014.

OECD, [Indicators of Employment Protection](#), Retrieved: July 13, 2014

OECD, [Inequality in Labour Income – What are its Drives and How Can it be Reduced?](#), 2012.

OECD, [Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel](#), Chapter 2: Reforming labour market institutions, 2010.

OECD, [Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel](#), May 2013.



שיחות טלפון, פגישות ומכתבים

בנק ישראל, מחלקת המחקר, יובל מזר, דואר אלקטרוני : 3 ביוני 2014.

אתרי אינטרנט

בנק ישראל, סטטיסטיקה, [תוצר מקומי גולמי, מועסקים, שכר ריאלי לישראלים](#), כניסה בתאריך : 8 ביוני 2014.

משרד הכלכלה, [אגף הכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם](#), כניסה : 25 במאי 2014.

משרד הכלכלה, [אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך לנשים עובדות](#), כניסה : 25 במאי 2014.

משרד הכלכלה, [הממונה על התעסוקה](#), כניסה בתאריך : 1 ביולי, 2014.

משרד הכלכלה, [צווי הרחבה](#), כניסה בתאריך : 26 במאי 2014.

CESifo Economic Studies, [Flexicurity – labour market performance in Denmark](#), November 15, 2007

Confederation Fiscale Europeenne, [Labor Law in Denmark](#), Retrieved: March 10, 2013.

Confederation of Finish Industries, [The Finnish Labour Market System](#), March 2013.

EIROOnline (European Industrial Relations Observatory on-line), [Sweden: Flexicurity and industrial relations](#), September 15, 2009.

Employment and Economics Development Office, [Job Alternation Leave](#), May 2011.

Employment Region Copenhagen & Zealand the Danish National Labour Market Authority, [Danish Employment Policy](#), pp. 4-5, February 2008.

KELA, [Unemployment](#), Retrieved: 20 May, 2014.

OECD, [Employment Outlook 2013](#), Earnings dispersion and incidence of high and low pay, Relative earnings: gender, age and education gaps, Retrieved: June 8, 2014.

OECD, [Government at Glance 2013](#), May 26, 2014.

OECD, [Income distribution and Poverty Income distribution – Inequality database](#), Retrieved: June 2, 2014.

The official website of Denmark, [Flexicurity](#), Retrieved: June 6, 2013.

TYJ, [Earnings-related allowance](#), Retrieved: 10 May, 2014.

SWEDEN.SE, [working in Sweden – why and how?](#), Retrieved: May 20, 2014.

VOX (Research-based policy analysis and commentary from leading economists), [The Danish flexicurity model in great recession](#), April 8, 2011.

