

רפורמה בשוק העבודה של ישראל

ואופציית ה-Flexicurity

דן בן-דוד וליאורה בוורס*

תקציר

Flexicurity (באנגלית: שילוב של המילים flexibility, גמישות, ו-security, ביטחון) הוא שמה של מדיניות הנוגעת לשוק העבודה ולרווחה שאומצה בעיקר במדינות הנורדיות. מדיניות ה-Flexicurity מקנה למעסיקים גמישות גבוהה יחסית בהעסקה ובפיטורים של עובדים, ובה בעת מעניקה לעובדים רשת ביטחון כלכלית ומגדילה את אפשרויות התעסוקה שלהם. בהשוואה לישראל, מדינות שאימצו את מדיניות ה-Flexicurity נהנות מרמות גבוהות יותר של פריון עבודה, והפריון בהן אף גדל מהר יותר זה עשרות שנים ברציפות. מדינות אלו מתאפיינות גם בשיעורי תעסוקה גבוהים יותר ובשיעורים נמוכים יותר של עוני ואי שוויון בהכנסה בהשוואה לישראל. עובדות אלו מעוררות כמה שאלות, ובראשן: האם ביצועיהן הכלכליים-חברתיים המשופרים של מדינות ה-Flexicurity אכן נובעים ממדיניות זו, והאם המדיניות יכולה להתאים גם לישראל? הפרק בוחן את השאלות האלה, בודק את מאפייניה השונים של מדיניות ה-Flexicurity ומשווה את התוצאות הכלכליות-חברתיות במדינות אלו לתוצאות במדינות אחרות, לרבות ישראל. בסיכום הפרק מובאות כמה המלצות עבור ישראל בהקשר זה.

* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, עמית מחקר ב-CEPR, לונדון; ליאורה בוורס, מנהלת תחום מדיניות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הרעיון למחקר זה עלה בעקבות הצגת "דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013" של מרכז טאוב בפני הצוות הבכיר במשרד ראש הממשלה, ובקשתו של הצוות לאחר מכן לבחון את מידת התאמתה של מדיניות ה-Flexicurity לישראל. גרסאות קודמות של הפרק הוצגו במפגשים עם אנשי צוות ממשרד ראש הממשלה, ממשרדי ממשלה אחרים ומבנק ישראל. ברצוננו להודות לחגי אטקס, עדי ברנר, רועי דרור, לילך לוריא, גיא מונדלק, מיכל פינק, אהוד פראוור, מיכל צוק, איל קמחי ויוגין קנדל על הערותיהם ועצותיהם המועילות, ולהדס פוקס וקיריל שרברמן על הסיוע באיסוף הנתונים. כל הנכתב בפרק זה, וכן ההמלצות, הם על דעת הכותבים בלבד.

מבוא

כתוצאה משילוב בין רמות פירון מהנמוכות בעולם המפותח לשיעורי עוני ואי שוויון בהכנסה מהגבוהים ביותר, ישראל נמצאת בתוואי כלכלי-חברתי שאינו בר-קיימא בטווח הארוך. לצד זאת, בישראל עדיין קיימות כמה מהאוניברסיטאות הטובות בעולם וכמה תעשיות היי-טק חדשניות ביותר, ואף השקעות זרות וישראליות והשקעות הון סיכון שממשיכות לזרום אליה בשיעורים שמהווים רק רמז לפוטנציאל העצום הטמון במדינה – אם תצליח לתעל את הידע שכבר מצוי בה לחלקים גדולים בהרבה מאוכלוסייתה. הנוף הדמוגרפי בישראל משתנה במהירות, אך עדיין קיים חלון הזדמנויות (שהולך ומצטמצם) לניצול משאביה הייחודיים של המדינה, לפני שתעבור את הנקודה שמעבר לה לא תוכל עוד לאמץ קווי מדיניות קשים ליישום.

יש צורך דחוף בשינוי מהותי של סדרי העדיפות הלאומיים בישראל, ומעבר מכניעה ללחצים ולאינטרסים סקטוריאליים, עסקיים ואישיים, ליישום תכנית מקיפה לטיפול באתגרים העיקריים שישראל עומדת מולם ובגורמים העומדים בבסיסם. בן-דוד (2014) משרטט תכנית כוללת כזו, המתבססת על שלושה מעגלי מדיניות שמחייבים שינוי כללי בעדיפויות התקציביות. מעגל המדיניות הראשון מתמקד בצורך לשנות את מבנה התמריצים: מחד גיסא, מעבר מתמריצים לאי-עבודה לתמריצים לעבודה, ומאידך גיסא, תמריצים שיביאו לכך שמעסיקים יעסיקו עובדים מתוך מאגר הישראלים הקיים, במקום לייבא עובדים בלתי מיומנים ובלתי משכילים מחו"ל. בה בעת יש לספק לאזרחי ישראל חבילה מקיפה לשדרוג ההשכלה וההכשרה, כדי לספק להם את הכלים להתמודדות במשק פתוח.

מעגל המדיניות השני עונה על הצורך ליצור סביבה תומכת עבור העובדים שמבנה התמריצים שלהם השתנה ואשר למדו את המיומנויות הבסיסיות – כך שיוכלו להשיג דריסת רגל במשק, ובהדרגה להגדיל ולהרחיב את השתתפותם בו. מעגל המדיניות השלישי מדגיש את נקודת המבט האסטרטגית המקיפה והוא כולל, בין היתר, שקיפות תקציבית שתאפשר תיעול מחדש של המשאבים המוגבלים; אכיפה מוגברת של החוק במטרה להפחית את היקף הכלכלה השחורה, המוערכת כיום ביותר מחמישית מהתמ"ג של ישראל (גרובר, 2014); ורפורמה מקיפה בחינוך – החל מיישום לימודי ליבה משודרגים במידה ניכרת, שיכינו טוב בהרבה את התלמידים לשוק עבודה גלובלי ותחרותי מאוד ולחברה מודרנית ודמוקרטית, וכלה בשיטות משופרות לבחירה, הכשרה ותגמול של מורים.

פרק זה מתמקד במרכיבים הבולטים מתוך מעגל המדיניות הראשון בתכניתו של בן-דוד (2014), ומנתח את הדרכים האפשריות ליישמו. ליתר דיוק, המטרה היא

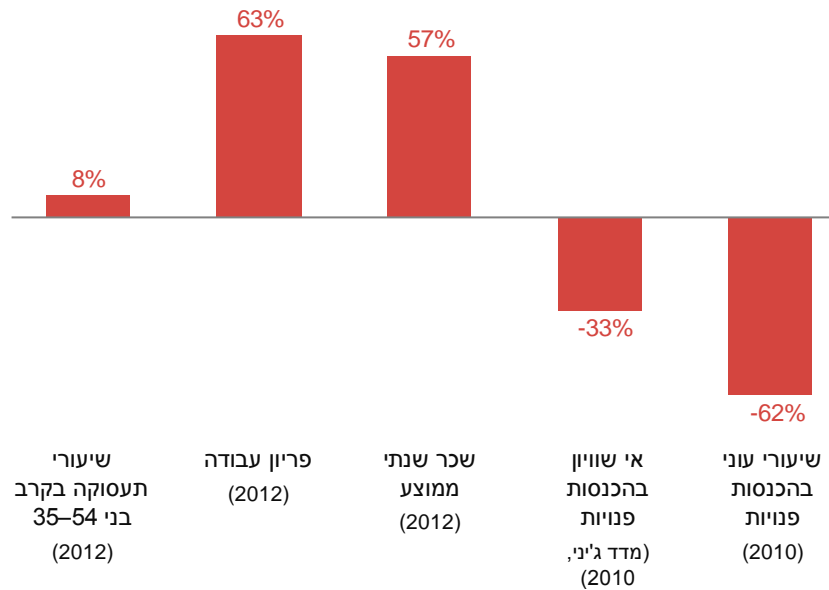
לבחון את התאמתו לישראל של רעיון ה-Flexicurity – אסטרטגיה שמטרתה להגביר את גמישותו של שוק העבודה עבור המעסיקים, ובה בעת להעניק למשתתפים בשוק העבודה ביטחון כלכלי והזדמנויות תעסוקתיות (שאינן לבלבל בינם ובין הגנה על משרה במקום עבודה ספציפי). שיטה זאת נהוגה כיום – בצורה זו או אחרת – במדינות הנורדיות ובהולנד (שייקראו בפרק זה "מדינות ה-Flexicurity" או "מודל ה-Flexicurity"), והפרק בוחן את ההיסטוריה והרקע של השיטה. נוסף לכך, הפרק משווה בין ישראל למדינות אחרות על פי מדדים שונים הקשורים ל-Flexicurity, בודק מה השפעותיה של המדיניות על שוק העבודה והרווחה במדינות שדוגלות בה, ודן בהשלכות הצפויות של יישום חלקים מהשיטה בישראל מבחינה חברתית ומבחינת מדיניות.

1. הדוגמה הדנית

דנמרק, אחת ממדינות ה-Flexicurity, נהפכה למעין מדינה מייצגת למודל זה. השוואה כלכלית-חברתית בין דנמרק לישראל במבחר מדדים (תרשים 1) מגלה הבדלים בולטים בין המדינות. בדנמרק שיעורי התעסוקה בקרב גברים בגילי העבודה העיקריים (35 עד 54) גבוהים ב-8 אחוזים מאשר בישראל. כוח עבודה גדול יותר פירושו תוצר גבוה יותר לאוכלוסייה באותו הגודל, והוא מתורגם לתמ"ג גבוה יותר לנפש – כלומר, לרמת חיים גבוהה יותר לאוכלוסיית דנמרק. לא רק שיעורי התעסוקה בדנמרק גבוהים יותר – גם פריון העבודה (המוגדר כתמ"ג לשעת עבודה) גבוה יותר מאשר בישראל. העובד הדני הממוצע ייצר 63 אחוז יותר מהעובד הישראלי הממוצע בכל שעת עבודה ב-2012. לממצא זה שתי השלכות עיקריות.

ראשית, בעוד שחשוב להתייחס למחזורי עסקים (תקופות מיתון מול תקופות אינפלציה) סביב המגמה ארוכת הטווח, הגורם העיקרי הקובע את המגמה כולה – כלומר, את רמת החיים ואת קצב צמיחתה לאורך כמה עשורים – הוא הפריון. מדד אחד לפריון, שבו מתמקד סעיף זה, הוא פריון העבודה. פריון העבודה גם קשור באופן ישיר לשכר. אם עובד אינו מייצר הרבה בשעה (כלומר, אם פריון העבודה שלו נמוך), הוא לא יוכל לקבל שכר גבוה לשעה מכיוון שלא קיים מקור שממנו ניתן להפיק שכר גבוה. אמנם פריון גבוה אינו מספיק כדי להבטיח שכר גבוה, אולם פריון שהולך ומשתפר הוא בהחלט תנאי הכרחי כדי שההכנסה תעלה. לכן אין זה מפתיע שהשכר בדנמרק גבוה בממוצע ב-57 אחוז מהשכר בישראל.

תרשים 1
השוואה כלכלית-חברתית בין דנמרק לישראל
 ההפרש בין דנמרק לישראל*



* מחושב כאחוז ההפרש בין המדדים בדנמרק למדדים בישראל.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

אף שצמיחה מהירה יותר ושכר גבוה יותר חייבים להיות יעד מדיניות עיקרי, נשאלת השאלה אם הם באים על חשבון פערי שכר גבוהים יותר במדינה. כפי שממחישה הדוגמה הדנית, לא חייב להיות ניגוד בין השניים. אי השוויון בהכנסה פנויה (כלומר, לאחר ניכוי מסים וקבלת תשלומי העברה מהמדינה) בדנמרק, כפי שנמדד על ידי מדד הג'יני (מדד נפוץ לאי שוויון), נמוך במידה ניכרת (שליש) מאשר בישראל. שיעור משקי הבית החיים מתחת לקו העוני במונחים של הכנסה פנויה בדנמרק נמוך ב-62 אחוז מאשר בישראל – כלומר, שיעור העוני בדנמרק הוא כשליש משיעורו בישראל.

השורה התחתונה היא שייתכן מצב שבו ההכנסות יהיו גבוהות יותר והצמיחה הכלכלית מהירה יותר, ובה בעת שיעורי העוני ואי השוויון יהיו נמוכים בהרבה.

השאלה היא כיצד ניתן להגיע לצמד התוצאות הללו, איך שיטת ה-Flexicurity קשורה להבדלים בביצועים הכלכליים, ואילו היבטים מהשיטה עשויים להיות ישימים בישראל.

השאלה העיקרית היא: האם מדיניות ה-Flexicurity מביאה למצב של מרוויחים בלבד, כלומר המעסיקים והעובדים גם יחד משפרים את מצבם, או שמא יישומה גורם לכך שקבוצה אחת מרוויחה על חשבון האחרת (כלומר, משחק סכום אפס)? העובדה שמדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בפריון גבוה יחסית, ברמת חיים גבוהה ובשיעורי תעסוקה גבוהים אינה מעידה שה-Flexicurity מועילה לכולם, כל עוד לא ניתן לדעת מה היה המצב במדינות אלו לולא יושמה בהן השיטה. במילים אחרות, ההוצאות הממשלתיות הגבוהות הדרושות כדי לממן את ה-Flexicurity מחייבות מסים גבוהים יותר, או הפחתה בהוצאות אחרות – והדבר מפחית את התמריץ להשקיע ולעבוד, ובכך עלול לצמצם את הפריון והתעסוקה. אילו היו המסים במדינות ה-Flexicurity נמוכים יותר, האם שיעורי הפריון והתעסוקה בהן יכולים היו להיות אפילו גבוהים יותר מאשר היום? אחד הקשיים העיקריים בתחום זה הוא בידוד השפעת מדיניות ה-Flexicurity על התוצאות הכלכליות-חברתיות. למיטב ידיעתם של מחברי הפרק, לא קיימים מחקרים אקונומטריים הבוחנים את מידת המובהקות הסטטיסטית של קשרים בין המדיניות לתוצאות, לא כל שכן את קיומם של קשרים נסיבתיים (בהינתן מספרם הגבוה של הגורמים המשפיעים על התוצאות, אין זה מפתיע שלא ניתן למצוא ממצאים כאלה).

בהיעדר אפשרות למחקר אמפירי שיבחן אם ה-Flexicurity מיטיב עם כלל הצדדים במשק, ניתן להשתמש בגישה משנית. כלומר, גם אם ייתכן שלדנים (לדוגמה) היו שיעורי פריון ותעסוקה גבוהים עוד יותר ללא ה-Flexicurity, העובדה כי שיעורים אלו הם מהגבוהים בעולם כבר כעת יכולה להספיק לאור התועלת המופקת מהגמישות התעסוקתית ומהביטחון האישי שהדנים נהנים מהם.

השאלה החשובה בהקשר זה היא האם ניתן לשכפל את הדוגמה הדנית בישראל. כדי לענות עליה יש להבין את הסיבות להבדלים בין שתי המדינות בפריון ובשיעורי התעסוקה, כמו גם בשכר ובאי השוויון בהכנסות. כמה מן ההבדלים הללו הם מבניים (לדוגמה איכות מערכת החינוך, הפערים בתוכה והיקף הלימודים; רמת התשתיות הפיזיות; ומידת התחרותיות) וכמה מהם התנהגותיים (לדוגמה ניסוח ואכיפה של חוקים, כללים ותקנות המסייעות לפעילות הכלכלית או מעכבות אותה). המטרה היא לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של מדיניות ה-Flexicurity לישראל ואת מידת הישימות שלה בארץ.

2. הגדרת ה-Flexicurity

החל משנות השמונים גברו הדציבלים בשיח שבין המעסיקים, המעוניינים בגמישות בהעסקה ובפיטורים, ובין האיגודים המקצועיים באירופה, שדורשים הגנה תעסוקתית לעובדים. הביצועים הכלכליים הטובים של המדינות האנגלו-סקסיות – לרבות ארצות הברית, קנדה ובריטניה – וכן "הנס ההולנדי" של שנות התשעים (התאוששות מהירה ממצב של צמיחה נמוכה ואבטלה גבוהה בזכות רפורמות בשוק העבודה בהולנד), שכנעו כמה מקובעי המדיניות בחשיבות הסרת הרגולציה משוק העבודה. הם האמינו כי גמישות בהעסקה תגרום לשיפורים בפרייוו, להגברת הצמיחה הכלכלית ולשוק עבודה חזק יותר. בה בעת, איגודים מקצועיים הביעו את דאגתם בנוגע לזכויות העובדים ולביטחונם הכלכלי. המונח Flexicurity, שתיאר אסטרטגיה להגברת הגמישות בשוק העבודה לצד שיפור הביטחון האישי, החל את דרכו באמצע שנות התשעים בהולנד (Tangian, 2008). זרקור א' מתאר את "חוק הגמישות והביטחון" ההולנדי, שהיה אבן דרך חשובה ביישום מדיניות ה-Flexicurity במדינה.

זרקור א': חוק הגמישות והביטחון ההולנדי

חוק הגמישות והביטחון ההולנדי והחקיקה המתלווה לו (להלן "החוק"), שנחקקו בסוף שנות התשעים, היווה התקדמות גדולה מאוד לכיוון יישום ה-Flexicurity באמצעות הנחלת תקנות תעסוקתיות בהולנד. לפני החוק נדרשו המעסיקים לעבור תהליך מכביד כדי לקבל את אישור משרד התעסוקה האזורי לפטר עובד. באמצע שנות התשעים עקפו מעסיקים רבים את הדרישה על ידי כך שביקשו מבתי המשפט לעניינים אזרחיים לבטל חוזי תעסוקה (Houwing, 2010).

החוק החדש פישט והאיץ את הנהלים לפיטורי עובדים קבועים וקיצר את תקופת ההודעה המוקדמת שנדרשה מהמעסיק. החוק גם הוציא אל הפועל את הכלל "3-3-3": חוק הנוגע לחוזים לתקופה מוגבלת, המאפשר למעסיקים לשכור עובד לתקופה מוגבלת לפרק זמן כולל של עד שלוש שנים באמצעות חתימה על עד שלושה חוזים ברצף, ולאחר מכן הם נדרשים להציע לעובד חוזה פתוח.

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

החוק מחשיב את החוזים לרצופים אם מחדשים אותם בתוך שלושה חודשים, והדבר מונע מהמעסיקים העסקה אין-סופית של עובדים בחוזים לתקופה מוגבלת – סוג העסקה שעלול להביא לכך שהעובדים הזמניים לעולם לא ישיגו את מלוא ההטבות והביטחון שעובד קבוע זכאי להם. בה בעת, כדי להגביר את גישתם של המעסיקים לעובדים זמניים, החוק גם הקל את הכללים בנוגע לסוכנויות כוח אדם זמני, ופטר אותן מן הדרישה לפעול ברישיון.

כדי לשפר את ביטחונם של עובדים זמניים יושמו מגוון אמצעים, לרבות: (1) הנחה כי בין המעסיקים לעובדים מתקיימת מערכת יחסי עבודה מחייבת, הכפופה לחוקי העבודה, גם אם לא נחתם חוזה רשמי; (2) הבטחת תשלום מינימלי של שלוש שעות עבודה כאשר עובד נדרש להמתין בכוננות; (3) הגבלה של תקופת הניסיון לחודש אחד עבור חוזים שמשכם עד שנתיים; (4) כיסוי של עובדים זמניים בחוזה עבודה חוקי המאפשר הטבות כגון פנסיה וחופשת מחלה, אף על פי שהוא גמיש יותר מהחוזה הסטנדרטי. עם זאת, חשוב לציין כי החוק מאפשר סטייה מתקנות אלו במסגרת הסכמי עבודה קיבוציים.

עד תחילת שנות האלפיים צבר עיקרון ה-Flexicurity תאוצה בכל רחבי אירופה. הוא הוגדר כמדיניות שמטרתה "לשפר את גמישותם של שוקי העבודה, ארגון העבודה ויחסי העבודה מצד אחד, ומצד אחר לשפר את הביטחון – התעסוקתי והסוציאלי – במיוחד בקרב קבוצות חלשות יותר בשוק העבודה ומחוצה לוי" (Wilthagen and Tros, 2004).

מרכיבי המפתח של ה-Flexicurity, כפי שניתן לראות בלוח 1 וכמוסבר במסמך של מועצת האיחוד האירופי משנת 2007 "לקראת עקרונות משותפים של ה-Flexicurity" (להלן: European Commission, 2007), כוללים: (1) הסדרים חוזיים גמישים בשוקי עבודה פתוחים וכוללניים; (2) למידה לאורך החיים ושדרוג מיומנויות; (3) מדיניות פעילה בהכשרת עובדים; (4) מערכת רווחה המספקת הגנה בתקופות מעבר.

לוח 1. ארבעת העקרונות המרכזיים של ה-Flexicurity

ביטחון			גמישות
מודרניזציה של מערכת הביטוח הלאומי, כדי לספק תמיכה כלכלית המעודדת תעסוקה ומסייעת לניידות בשוק העבודה	מדיניות פעילה בשוק העבודה, לרבות יעוץ, שירותי הערכה, הכשרה ומשרות בשכר מסובסד	יישום אסטרטגיות של למידה לאורך החיים כדי לחזק את יכולת ההסתגלות המתמשכת בקרב עובדים, ובעיקר בקרב העובדים הפגיעים ביותר בשוק העבודה	יחסי עבודה גמישים ומבוססי אמון בהתאם לחוקי התעסוקה, הסכמי שכר קיבוציים ועקרונות מודרניים להתאגדויות עובדים

מקור: European Commission (2007)

מועצת האיחוד האירופי הכירה בכך שיש להתאים את ה-Flexicurity להבדלים התרבותיים והכלכליים-חברתיים החשובים בקרב המדינות החברות באיחוד. היא גם הדגישה כי התמיכה מצד השותפים החברתיים (האיגודים המקצועיים וקבוצות המעסיקים) הייתה קריטית להתקדמותם של עקרונות ה-Flexicurity. כמו כן, מועצת האיחוד ציינה כי מדיניות ה-Flexicurity מחייבת תקציבים ממשלתיים גדולים יותר, שיוקדשו לתמיכה בתכניות לעידוד עבודה ולמתן סיוע כספי למובטלים, וכי סביר להניח שלשם מימונה יידרשו רמות מיסוי גבוהות יותר.

את המונחים "גמישות" ו"ביטחון" ניתן לפרק לכמה מרכיבים, כפי שמפורט בלוח 2. בעוד שמדיניות ה-Flexicurity נוטה להתמקד בעידוד גמישות חיצונית בתחומים כמו העסקה ופיטורים, לאחרונה הושם דגש גם על גמישות פנימית (למשל מספר שעות העבודה), גמישות פונקציונלית (התאמת עיסוק העובד לצורכי המעביד) וגמישות בשכר (ביסוס התמורה הניתנת לעובד על רמת הביצוע ועל תנאי השוק). היבט הביטחון במדיניות ה-Flexicurity אינו מתבטא בביטחון במשרה – כלומר מצב שבו מובטח לעובד כי הוא ימשיך באותה משרה אצל אותו מעסיק. במקום זאת, הדגש הוא על הגדלת הסיכויים להישאר מועסק, הבטחת הכנסה מספקת בתקופות אבטלה ומעבר בין עבודות, ושיפור האפשרות לשילוב בין דרישות התפקיד למחויבות למשפחה.

לוח 2. הגדרות של גמישות וביטחון

גמישות	
חיצונית	קלות יחסית בקביעת מספר העובדים, כולל העסקה ופיטורים (למשל משך ואופי הליך הפיטורים, תשלומי הפיצויים הנדרשים) וחוזי עבודה גמישים
פנימית	קלות יחסית בקביעת זמן העבודה, כולל שעות נוספות, חלקיות משרה, עבודה בסופי השבוע או שימוש בשיטת זמני עבודה גמישים
פונקציונלית	קלות יחסית בהתאמת משימות העובדים לצרכים הנוכחיים, לרבות סבבי תפקידים, ריבוי משימות, והרחבת האוטונומיה והסמכות לקבלת החלטות הניתנות לעובדים
שכר	קלות יחסית בקביעת שכר העובדים על בסיס תוצאות, ביצועים ומצב המשק
ביטחון	
תעסוקה	שיפור הסיכוי להישאר מועסק ולמצוא עבודה
הכנסה	שיפור הסיכוי ליהנות מהכנסה מספקת ועקבית בתקופות מעבר או אבטלה
שילוב	שיפור הסבירות שאנשים יוכלו לשלב בין עבודה למחויבויות אישיות וקהילתיות, למשל חיי משפחה

מקור: Wilthagen and Tros, 2004

לבד מהיתרונות עבור המעסיקים, לגמישות יש שני יתרונות בולטים עבור העובדים. מטרה חשובה אחת היא לעודד את התקדמות העובדים במהלך החיים, ולסייע להם לנוע ביתר נוחות במסלולי החינוך וההכשרה ולעבור בין משרות שונות במהלך הקריירה. הגמישות נועדה לעודד נייזות כלפי מעלה לצד פיתוח של כישרון ומיומנות, המשפרים אף הם את הזדמנויות התעסוקה.

שנית, הגמישות עבור עובדים בעלי חוזים רגילים, שאינם כוללים תאריך סיום עבודה נקוב, מיועדת גם לצמצום ההפרדה בין העובדים שייקראו בפרק זה "קבועים" ובין עובדים "זמניים" או "עובדים לזמן קצוב" (המוגדרים כעובדים

בחברת כוח אדם או כבעלי חוזה עבודה לתקופה מוגבלת).¹ הפרדה בין עובדים קבועים לזמניים בשוק העבודה עלולה להוביל להבדלים נרחבים בהגנה, בזכויות ובתנאים הסוציאליים שכל קבוצה נהנית מהם. כאשר יש הפרדה משמעותית, עלולים העובדים להילכד במעגל של יחסי עבודה מתמשכים המדירים אותם מהסכמי שכר קיבוציים, מהכשרת עובדים, מתנאים סוציאליים ומהטבות אחרות (European Commission, 2007).

3. השוואה בין מדינות מפותחות לפי מאפייני ה-Flexicurity

בשדה המחקר נעשו מאמצים רבים לסווג מדינות על פי המדיניות התעסוקתית והחברתית שלהן, במיוחד במסגרת עקרונות ה-Flexicurity. המחקרים השתמשו במגוון רחב של מדדים ובשיטות ניתוח שונות. עם זאת, התוצאות די דומות, ויש הסכמה כללית על חלוקת המדינות בעולם המפותח לחמש קטגוריות עיקריות:

- מדינות אנגלו-סקסיות (אוסטרליה, אירלנד, ארצות הברית, בריטניה, ניו זילנד וקנדה) – מתאפיינות בגמישות גבוהה בשוק העבודה ובביטחון נמוך ביחס למדינות מערב אירופה, וכן במיסוי נמוך יחסית.
- מדינות ה-Flexicurity (דנמרק, הולנד, נורווגיה, פינלנד ושוודיה): בעלות ביטחון גבוה, גמישות בינונית בשוק העבודה ומיסוי גבוה.
- מדינות פנים היבשת (אוסטריה, בלגיה, גרמניה וצרפת): מתאפיינות בגמישות נמוכה יחסית בשוק העבודה, בביטחון בינוני עד גבוה ובמיסוי גבוה יחסית.
- מדינות הים התיכון (איטליה, יוון, ספרד ופורטוגל): נחשבות לבעלות שוק עבודה קשיח למדי, והביטחון בהן נמוך יותר מאשר במדינות מערב אירופה. מערכות המס במדינות אלו שונות זו מזו.
- מדינות מזרח אירופה (אסטוניה, הונגריה, סלובקיה, פולין וצ'כיה): מתאפיינות בביטחון נמוך, גמישות בינונית ומיסוי נמוך יחסית.

באופן מסורתי שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה במדינות האנגלו-סקסיות ובמדינות ה-Flexicurity גבוהים, ואילו האבטלה נמוכה יחסית. מודל ה-Flexicurity,

¹ עובדים זמניים הם עובדים המקבלים תשלום דרך סוכנויות או חברות כוח אדם. עובדים לזמן קצוב מוגדרים כעובדים החתומים על חוזה לזמן מוגבל, לא כולל עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם.

המציג רמות גמישות בינוניות, כולל דגש משמעותי על למידה לאורך החיים ומדיניות המעודדת הכשרה מקצועית של כוח העבודה. בטווח הארוך נהנו מדינות אלו מתוצאות חיוביות בתחומי החדשנות והפריון, מתנאי עבודה טובים (על בסיס דירוגים גבוהים שמעניקים העובדים למידת שביעות הרצון מהעבודה ולאיוון בין העבודה לחיי המשפחה) ומשיעורים נמוכים במיוחד של עוני ואי שוויון בהכנסה. המודל האנגלו-סקסי בולט בגמישות החיצונית הגבוהה שלו (לרבות ניידות תעסוקתית גבוהה והפרדה מעטה בשוק העבודה). הוא מתאפיין בשיעורים גבוהים של השכלה תיכונית בשילוב רמות בינוניות של הכשרה מקצועית, והשקעה מועטה בהכשרת כוח העבודה. בשל הגמישות הרבה מודל זה כולל מיסוי נמוך יותר והוצאות נמוכות יותר על תשלומי העברה (קצבאות שונות שמעבירה הממשלה לאזרחים) בהשוואה למדינות ה-Flexicurity (European Commission, 2007). חשוב לציין כי בהינתן ההבדלים ההיסטוריים, התרבותיים והכלכליים-חברתיים החשובים בין המדינות שנכללו בניתוח, לא מדויק לייחס תוצאות כלכליות-חברתיות ספציפיות רק לגמישות בשוק העבודה, למדיניות הכשרת כוח העבודה או למדיניות מתן ביטחון בהכנסה. כפי שמתואר בזרקור ב', גם למיתון הגדול שהתחולל השנים האחרונות היה תפקיד שונה בכל אחת מהקבוצות.

זרקור ב': ה-Flexicurity והמיתון הגדול

המיתון החמור שהחל ב-2008 השפיע על מדינות אירופה בדרכים שונות. דנמרק, שנהנתה משיעור אבטלה נמוך מאוד לפני המשבר, חוותה עליה גדולה יחסית באבטלה בין השנים 2007 ו-2009. גרמניה, לעומתה, הייתה חריגה בכך שבמהלך המיתון נרשמה בה דווקא ירידה בשיעורי האבטלה. הסיבה לכך היא כנראה שהתגובה הגרמנית למשבר כללה הסתמכות על גמישות פנימית, וכמעט שליש מהחברות השתמשו בהפחתת שעות העבודה במקום לקצץ במספר העובדים. ככלל, לבד מהמדינות שחוו משבר עמוק במיוחד, כמו פורטוגל וספרד, נטו המדינות המתאפיינות בחקיקה נוקשה יותר בתחום ההגנה התעסוקתית, כמו אוסטריה ובלגיה, לצמצם את שעות העבודה במקום את מספר העובדים. אף על פי כן, עקב ריבוי ביטולי המשרות בשוקי עבודה גמישים יותר, מספר המובטלים במדינות ה-Flexicurity היה לרוב גבוה יותר – אך משך תקופת האבטלה היה קצר יותר (Anderson, 2011; Schmitt, 2011).

(המשך בעמ' הבא)

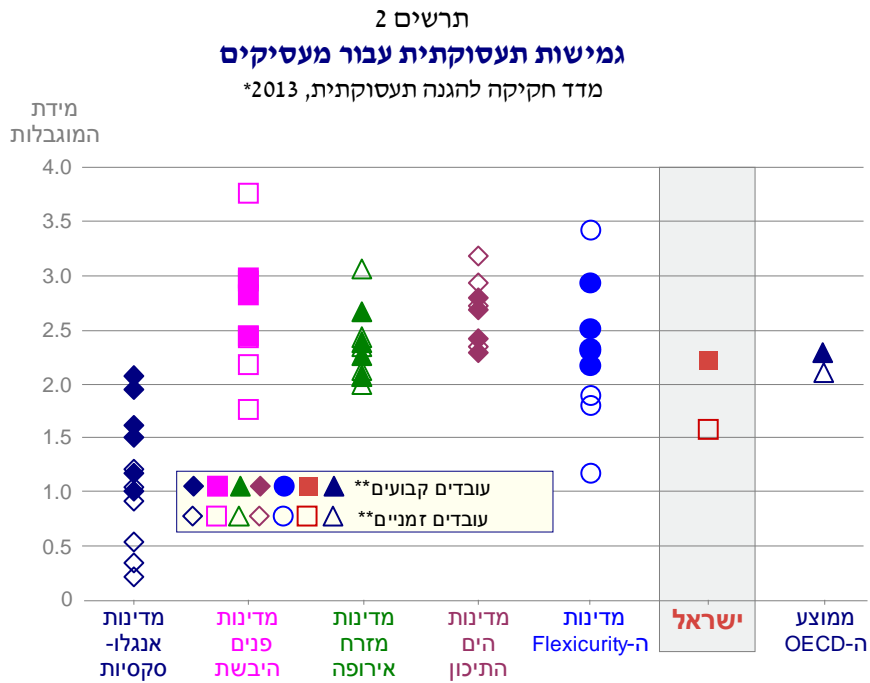
(המשך מעמ' קודם)

מנהיגה היוצא של פדרציית האיגודים המקצועיים בדנמרק אמר ב-2007 (Bredgaard and Daemmrigh, 2013): "כשהייתי צעיר, ביטחון פירושו היה שתהיה לך משרה טובה ויציבה. זה לא היה מאוד מלהיב – אבל במידה מסוימת, זה היה מאוד בטוח. הביטחון הזה נעלם כשהגלובליזציה החלה. ביטחון הוא כבר לא להחזיק באופן נואש באותה משרה לאורך כל החיים. ביטחון פירושו להישאר רגוע כשאתה שומע שמועות על מיקור חוץ מחדר הישיבות. כי בתוך תוכך אתה יודע שיש לך מיומנויות מוצקות ושתוכל למצוא במהירות משרה חדשה אם הקודמת תועבר למישהו אחר. ביטחון אינו היכולת להישאר במקום העבודה. ביטחון הוא היכולת לנוע. ואת הביטחון החדש הזה בדיוק התחלנו להשיג כעת לכל עובד באמצעות הכשרה ולימודים" (תרגום המחברים).

4. מדינות ה-Flexicurity בהשוואה למדינות אחרות

הגמישות בשוק העבודה מוערכת באמצעות מדדים הנוגעים לחוקי ההגנה התעסוקתית ב-OECD, החלים על עובדים קבועים – בעלי חוזי עבודה שאינם מוגבלים בזמן (כלומר, חוזה פתוח) – ועל עובדים זמניים העובדים דרך סוכנויות כוח אדם, או חתומים על חוזה העסקה לתקופה מוגבלת. המדד המתיחס לעובדים קבועים כולל את הנהלים לשכירת עובד בעל חוזה פתוח טיפוסי (או קבוצת עובדים) ואת הנוהל לפיטוריו, כמו גם את ההוצאות הכרוכות בכך. דירוג גבוה יותר במדד זה פירושו שוק עבודה קשיח יותר, שבו קשה יותר לשכור ולפטר עובדים. בישראל מדדי החקיקה בעניין ההגנה התעסוקתית נמוכים יחסית. מצד אחד הגמישות בה אינה גבוהה כמו במדינות האנגלו-סקסיות (לדוגמה, בישראל הדרישות בנוגע לחובת תשלום פיצויי פיטורים גבוהות יחסית), ומצד אחר תקופת ההודעה המוקדמת הנדרשת לשם כך קצרה, והמחסומים הפרוצדורליים המונעים את פיטוריו של עובד בודד מעטים. פיטורי קבוצה גדולה של עובדים כוללים דרישה נוספת – הודעה לשירות התעסוקה – אך בשונה ממדינות רבות אחרות ב-OECD, הדבר אינו מחייב עלויות נוספות (OECD, 2013 א'). השוואה בין חמש קבוצות המדינות שתוארו לעיל וישראל, על בסיס כמה מדדים של גמישות, ביטחון ולשוק עבודה, מוצגת בלוח נ'1 בנספח.

תרשים 2 מתבסס על מדדי חקיקה בנושא הגנה תעסוקתית, ומציג את גמישות ההעסקה של המעסיקים בישראל בהשוואה לקבוצות המדינות שתוארו לעיל. התרשים מראה את ההתפלגות בתוך כל קבוצת מדינות כאשר מדובר בעובדים קבועים (בעלי חוזים פתוחים) וכאשר מדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזים לפרק זמן מוגבל.



נראה שמדד גמישות ההעסקה בישראל דומה למדי למוצע ב-OECD בכל הנוגע לעובדים קבועים – וגמיש יותר כשמדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזה לזמן

קצוב. אלא שהשוואה זו מטשטשת את התמונה במידת מה, כי ממוצע ה-OECD לא ממחיש את ההבדלים בין קבוצות המדינות השונות. טווחי המדד עבור עובדים קבועים דומים למדי בקבוצות האירופיות השונות ובמדינות הים התיכוניות, אך במדינות האנגלו-סקסיות גמישות ההעסקה והפיטורים שלהם גבוהה בהרבה. ישראל ממוקמת בין הקבוצה האנגלו-סקסית לקבוצות האחרות, כלומר יש בה גמישות פחותה מאשר במדינות האנגלו-סקסיות אך רבה יותר מבקבוצות האחרות. כשמדובר בעובדים זמניים או בעלי חוזה קצוב הגמישות בתוך כל קבוצת מדינות רבה יותר, אולם מיקומן של הקבוצות השונות ביחס לאחרות נותר ללא שינוי. גם במקרה זה מוקנית למעסיקים בישראל גמישות רבה יותר מאשר כמעט בכל מדינות אירופה, אך פחותה ביחס לכל המדינות האנגלו-סקסיות. כמו במדינות האנגלו-סקסיות ובכמה אחרות, ישראל אינה מגבילה את סוגי העבודה שיכולים להתבצע על ידי עובדים זמניים. עם זאת, הדרישות לאישורים ודיווח על עבודה זמנית בישראל, וכן ההגבלות על מספר הפעמים שאפשר לחדש חוזי עבודה זמניים, נחשבות לקפדניות באופן בינוני. גם כשמדובר בחוזים לתקופות זמן מוגבלות, ישראל דומה בנתונייה למדינות האנגלו-סקסיות. אין בה כל הגבלות משמעותיות בנושא הנסיבות או סוגי העבודה שמאפשרים להשתמש בחוזים לתקופה מוגבלת, וכן אין הגבלה של משך החוזה או של מספר החוזים הזמניים שכל עובד רשאי לחתום עליהם אצל אותו מעסיק (OECD, 2013 א'). עם זאת, חשוב לציין כי המגזר הציבורי בישראל גמיש הרבה פחות מהמגזר הפרטי במדינה ומהמגזר הציבורי במדינות ה-Flexicurity ובמדינות האנגלו-סקסיות (ראו זרקור ג').

זרקור ג': גמישות חיצונית במגזר הציבורי

אף שהמגזר הציבורי הוא חלק חשוב מכוח העבודה במדינות המערב, הדיון בנושא Flexicurity מתמקד במידה רבה במגזר הפרטי. המגזר הציבורי במדינות שונות נוטה להפגין פחות גמישות חיצונית מאשר המגזר הפרטי, ומתמקד יותר בניידות פנימית בתוך הממשלה. עם זאת, נראה שיש מתאם כלשהו בין הגמישות החיצונית במגזר הפרטי לגמישות במגזר הציבורי. לדוגמה, במדינות ה-Flexicurity המגזר הציבורי נחשב למערכת מבוססת תפקידים.

(המשך בעמ' הבא)

(המשך מעמ' קודם)

מערכת זו מתאפיינת בשכירת עובדים עבור משרות פנויות ספציפיות הפתוחות בפני כלל המועמדים, פנימיים וחיצוניים כאחד. המערכת מאפשרת ניידות מוגברת בין המגזר הציבורי לפרטי, ויש בה יותר גמישות ניהולית והאצלת סמכויות, מכיוון שלעתים קרובות הסוכנויות הממשלתיות קובעות בעצמן את הכללים לניהול משאבי האנוש שלהן, ותנאי העובדים מותאמים יותר לביצועים האישיים שלהם (Kuperus and Rode, 2009). חוץ מאירלנד, גם המדינות האנגלו-סקסיות מקיימות מערכות המבוססות במידה רבה יותר על תפקידים ספציפיים (OECD, 2014). לעומת זאת, המגזר הציבורי בישראל פועל בעיקר כמערכת מבוססת קריירה, המתאפיינת בתנאי קבלה ספציפיים הנקבעים במרוכז במקום ברמת ההנהלה או המחלקה. המערכת מאפשרת לעובד פיתוח מתמשך של הקריירה וקביעות בעבודה, התומכים בהמשך עבודה בשירות הציבורי לאורך כל חייו העובד. מבנה זה מזכיר את המערכות במדינות פנים יבשת אירופה.

מדד גיוס העובדים של ה-OECD, הנע בין 0 (מערכות בעלות גמישות חיצונית נמוכה) ל-1 (מערכות שהגמישות החיצונית בהן גבוהה), מביא בחשבון את מנגנוני הקבלה לעבודה, את שיטות הגיוס החיצוני ואת תהליכי בחירתם של עובדי ציבור בכירים. במדד זה זוכה ישראל לדירוג של 0.35, המציב אותה הרבה מתחת למוצע ב-OECD, העומד על 0.5. הדירוג הנמוך של ישראל משקף מערכת גמישה פחות ויותר מבוססת קריירה (OECD, 2014). המגזר הציבורי בישראל מעסיק כ-19 אחוז מכוח העבודה – מעט מעל הממוצע ב-OECD, אך הרבה פחות מהממוצע במדינות ה-Flexicurity, העומד על 28 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

גמישותו החיצונית של המגזר הציבורי פחותה בהרבה ביחס למגזר הפרטי. דוח של ועדה מ-2012 שעסקה במגזר הציבורי בישראל (ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה) קבע כי יש חסר בתחום הערכת הביצועים לצורך קביעת הקידום או השכר, וכן כי התחלופה בקרב המנהלים מועטה ותקופות ההעסקה ארוכות (בסוק, 2013; דין, 2013).

תרשימים 3א–ג' מציגים מדדים שונים המעידים על הביטחון המוקנה לעובדים בקבוצות המדינות השונות (חשוב לזכור כי הנתונים מתייחסים לתכונותיה של רשת הביטחון הארצית, ולא לביטחון במקום עבודה ספציפי). תרשים 3א' מציג את שיעור המובטלים המקבלים דמי אבטלה. במדד זה ישראל מדורגת במקום נמוך למדי בהשוואה למוצע ב-OECD ומתחת לכל המדינות בתרשים מלבד שתיים – רק 27 אחוז מהמובטלים במדינה אכן מקבלים דמי אבטלה (International Labor

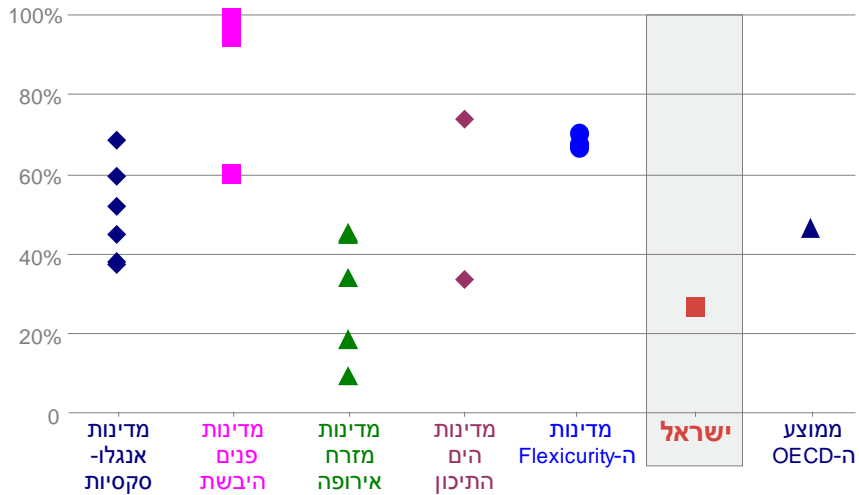
(Organization, 2010). אחת הסיבות לכך היא שרבים מהמובטלים לתקופות ארוכות מיצו את הזכאות לדמי האבטלה, המוענקים במשך תקופה קצרה יחסית. ייתכן שמובטלים אחרים אינם מקבלים דמי אבטלה מכיוון שנכנסו לשוק העבודה רק לאחרונה וטרם הספיקו לצבור את מספר ימי העבודה הנדרשים לשם קבלת דמי אבטלה, או מכיוון שאינם עומדים בקריטריונים מסוימים לקבלתם.

ב-2011 הוציאה ישראל רק 0.6 אחוז מהתמ"ג שלה על דמי אבטלה והבטחת הכנסה עבור אלו שאינם מועסקים – שיעור הוצאה מהנמוכים ביותר ב-OECD בסעיף זה. עם זאת, ההוצאה הנמוכה עשויה לשקף נתון חיובי דווקא: את שיעור האבטלה הנמוך בישראל. לאור זאת, אין זה מפתיע ששיעור החלפת הכנסה בישראל – הסכום שמקבלים מובטלים כאחוז מתוך הכנסתם בעת שעבדו, לאחר תשלום מסים ותשלומי העברה – גם הוא נמוך יחסית (תרשים 3). כאשר מביאים בחשבון מגוון רמות הכנסה ומצבים משפחתיים, צפוי אדם בוגר בישראל לקבל החלפת הכנסה נטו בשיעור של 41 אחוז בחמש השנים לאחר שהפך למובטל. מדובר בשיעור החלפת הכנסה מהנמוכים ב-OECD. עם זאת, חשוב לציין כי מצבו האישי של כל אדם משפיע במידה רבה מאוד על שיעור החלפת הכנסה שיקבל. לדוגמה, ישראלים נשואים שיש להם ילדים נוטים לקבל שיעורי החלפת הכנסה הקרובים יותר לממוצע ב-OECD. נוסף על כך, שיעורי החלפת הכנסה שמקבלים מובטלים טריים בישראל גבוהים למדי בהשוואה ל-OECD, אך התמיכה הכספית אינה נמשכת זמן רב.

מדד חשוב נוסף בתחום הביטחון בשוק העבודה הוא מדיניות ההכשרה במדינה. מדיניות פעילה הכוללת השמה, הכשרה מקצועית ויצירת מקומות עבודה היא חשובה הן כדי להשיג גמישות תעסוקתית והן לצורך ביטחון העובדים. תכניות ההכשרה נועדו לסייע לעובדים לפתח מיומנויות חדשות, לעבור הכשרה מחדשת או להיחשף להזדמנויות תעסוקה חדשות. במדינות רבות ההשתתפות בתכניות מעין אלה היא חובה כדי לקבל דמי אבטלה, והדבר גם מסייע להתגבר על התמריצים לא לעבוד שמקורם בקבלת הבטחת הכנסה. כפי שניתן לראות בתרשים 3, במדינות ה-Flexicurity נעשה שימוש נרחב במדיניות הכשרה פעילה, והן מוציאות בממוצע 1.37 אחוז מהתמ"ג שלהן על המאמצים בתחום. ישראל מוציאה 0.18 אחוז מהתמ"ג על תכניות מסוג זה – שיעור נמוך מהממוצע ב-OECD, הממקם אותה מתחת לכל המדינות שנכללו בהשוואה.

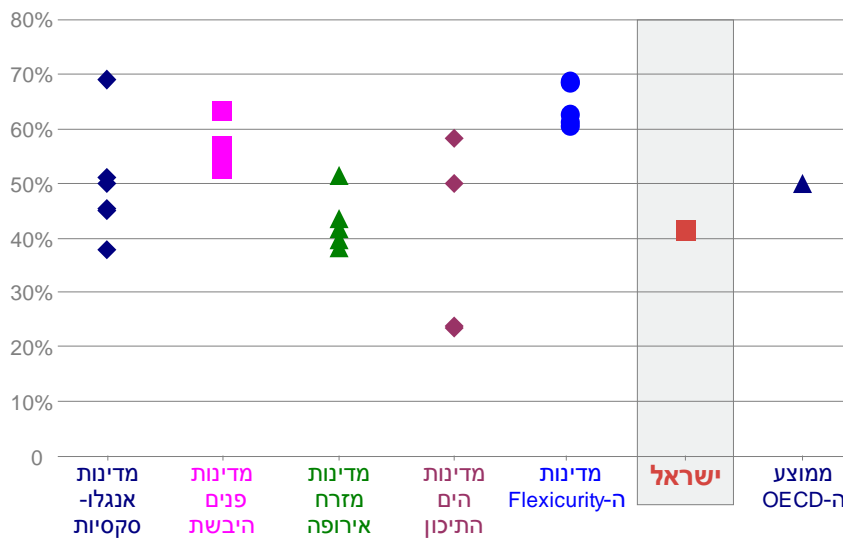
תרשים 3 (המשך בעמוד הבא)
ביטחון לעובדים

א. שיעור המובטלים המקבלים דמי אבטלה*, 2006–2008



* המידע עבור חלק מהמדינות אינו זמין.

ב. שיעורי החלפת הכנסה נטו עבור מובטלים*, 2011

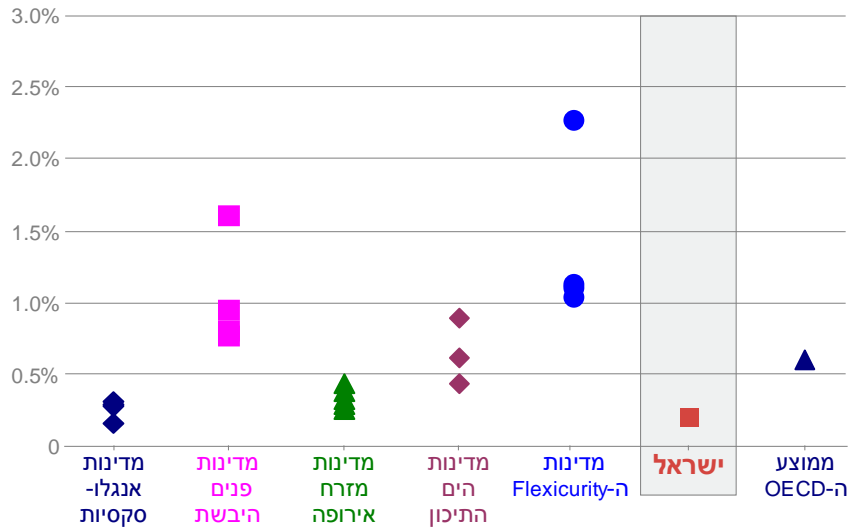


* שיעור החלפת הכנסה נטו הוא הסכום שמקבל מובטל כאחוז מהכנסתו הקודמת (לאחר מסים ותשלומי העברה). הנתונים המוצגים הם ממוצע ל-60 החודשים שלאחר הפסקת התעסוקה עבור רמות שכר ומצבים משפחתיים שונים, וכוללים תמיכה סוציאלית והטבות אחרות.

מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: International Labor Organization (2011) (פאנל א'); OECD (פאנל ב')

תרשים 3 (המשך)
ביטחון לעובדים

ג. הוצאות על מדיניות פעילה בשוק העבודה כאחוז מהתמ"ג*, 2011



* מדיניות פעילה בשוק העבודה כוללת שיבוץ לעבודה, הכשרה מקצועית ויצירת משרות. המידע עבור חלק מהמדינות אינו זמין.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים: International Labor Organization, OECD

כדי לאפשר תמיכה ממשלתית נרחבת בשוק העבודה ובאמצעי מדיניות אחרים בתחום הרווחה, רמות המיסוי הממוצעות במדינות ה-Flexicurity גבוהות מאוד – 43 אחוז מהתמ"ג, בהשוואה ל-29 אחוז ו-33 אחוז מהתמ"ג במדינות האנגלו-סקסיות ובישראל, בהתאמה. כדי לממן את רשת הביטחון המשמעותית והנדיבה מסתמך המודל על שיעורי תעסוקה גבוהים. כפי שניתן לראות בלוח נ'1, מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בהשתתפות גבוהה יותר בשוק העבודה ובאבטלה נמוכה יותר בקרב מבוגרים בגיל העבודה בהשוואה לארבע קבוצות המדינות האחרות. גם בישראל שיעורי האבטלה נמוכים יחסית, אך שיעור ההשתתפות בכוח העבודה דומה לממוצע ב-OECD.

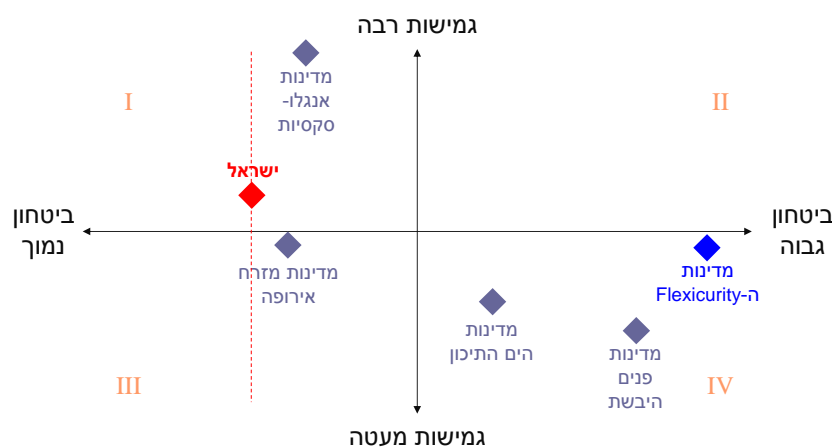
בעוד שלוח נ'1 מציג את ממוצעי המדדים השונים הנוגעים לגמישות ולביטחון בתעסוקה בקבוצות השונות ובישראל, תרשים 4 מאחד כמה מדדים רלוונטיים

ומציג מדד משולב המראה את מיקומן היחסי של חמש קבוצות המדינות ושל ישראל בטווח הגמישות והביטחון. התרשים מדגיש את מיקומה הייחודי של ישראל: רמת הגמישות במדינה גבוהה יחסית (מעט יותר מהמוצע במדינות ה-Flexicurity – מיקום על הציר האנכי) אך רמת הביטחון נמוכה, אפילו בהשוואה למזרח אירופה ולמדינות האנגלו-סקסיות (מיקום על הציר האופקי).

תרשים 4

סיווג המדינות לפי מידת הגמישות והביטחון בשוק העבודה*

שנים שונות בטווח שבין 2006 ל-2013



* ביטחון וגמישות נמדדים יחסית למוצע ה-OECD, בהתבסס על שני רכיבי גמישות (מדד חקיקה להגנה על עובדים קבועים ומדד להגנה על עובדים זמניים) וארבעה רכיבי ביטחון לעובדים (מדיניות פעילה בשוק העבודה, שיעורי החלפת הכנסה נטו, הוצאה על ביטוח אבטלה ושיעור מקבלי דמי האבטלה).

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב

נתונים: International Labor Organization, OECD

התמונה העולה מהתרשים אינה מלאה, מפני שהוא מראה את היקף פרישתה של רשת הביטחון הארצית (במונחים של הענקת ביטחון כלכלי והזדמנויות תעסוקה) בכלל המגזרים, ואילו בישראל המגזר הפרטי והמגזר הציבורי מתאפיינים ברמות שונות של גמישות תעסוקתית. במילים אחרות, רמת הגמישות במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי בישראל מתפרשת לאורך הטווח המסומן בקו המקווקו האדום בתרשים 4, והאתגר שניצב בפני המדינה הוא כיצד להזיז את כל הקו המקווקו

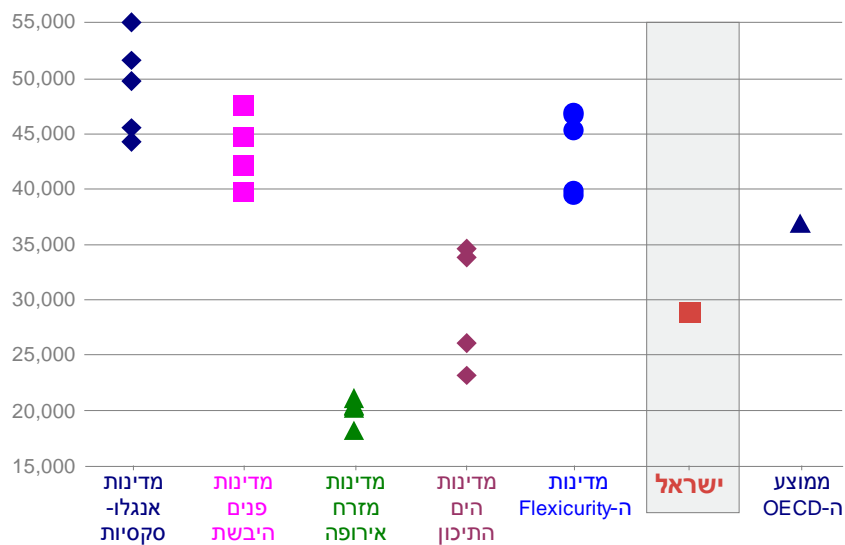
ימינה ולמעלה, לכיוון של רמת ביטחון גבוהה לצד גמישות רבה (כלומר, לקצר את הקו המקווקו ולהזיזו מרביעים I ו-III לרביע II בתרשים 4).

5. הביצועים המאקרו-כלכליים במדינות ה-Flexicurity ובמדינות האחרות

באיזו מידה המדינות המאופיינות במשטרי מדיניות השונים שתוארו לעיל נבדלות בביצועיהן המאקרו-כלכליים, והאם מדינות ה-Flexicurity בולטות במונחים של תוצאות מאקרו-כלכליות? הניתוח להלן אינו אמור לרמוז על השפעת המדיניות על התוצאות הללו, אולם הוא מועיל בקביעת מידת השוני בין הקבוצות ומספק בסיס להשוואה עם ישראל.

השכר ופריזון העבודה במדינות ה-Flexicurity גבוהים, ודומים לנתונים במדינות פנים היבשת ובמדינות האנגלו-סקסיות. טווחי השכר בכל שלוש הקבוצות גבוהים יותר מהממוצע ב-OECD, ומביניהן השכר במדינות האנגלו-סקסיות הוא הגבוה ביותר (תרשים 5). השכר במזרח אירופה ובמדינות הים התיכון נמצא מתחת לממוצע ב-OECD, והקבוצה המזרח אירופאית מדורגת מתחת לכל השאר. השכר השנתי הממוצע בישראל נמוך מהממוצע ב-OECD, ולמעשה נמוך כמעט מכל המדינות המערביות המוצגות בתרשים 5.

תרשים 5
שכר שנתי ממוצע, *2012



* במונחי כוח קנייה.

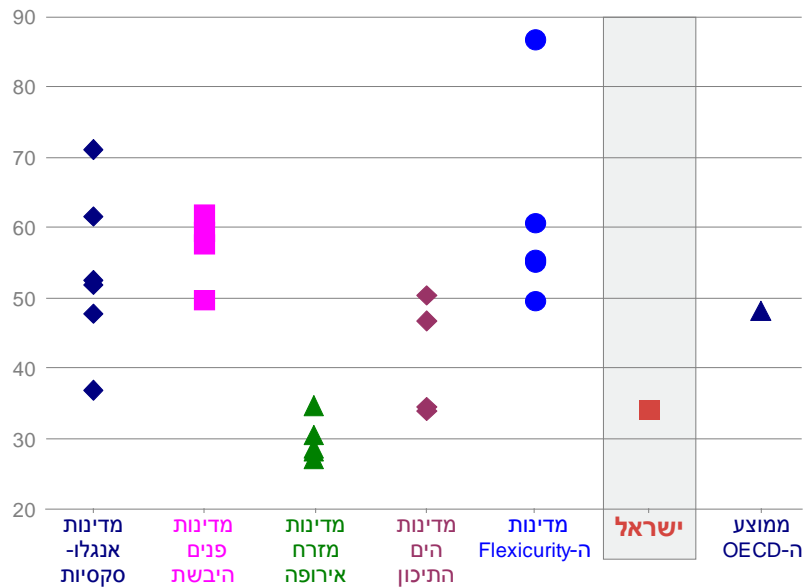
מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב

נתונים: OECD

התמונה בנוגע לפיריון דומה לזו של השכר (תרשים 6), אך טווח הפרישה של המדינות מעט רחב יותר.

יש לקחת בחשבון שהנתונים שתרשים 6 מתבסס עליהם הם העדכניים ביותר שניתן היה למצוא בזמן כתיבת הפרק, אולם הם מושפעים מכך שבתקופה הנבדקת מרבית המדינות לא יצאו עדיין מהמשבר העמוק ביותר שחוו מאז שנות השלושים. כדי לקבל נקודת מבט רחבה יותר על מיקומן היחסי של קבוצות המדינות לאורך זמן, נכללו בתרשים 7 (ובתרשימים נ'1 עד נ'4 בנספחים) נתונים מהמועד המוקדם ביותר שהיה בנמצא, עבור כל משתנה שנבדק.

תרשים 6
פריון עבודה
 תמ"ג לשעת עבודה*, 2012



* במונחי כוח קנייה.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
 נתונים: OECD

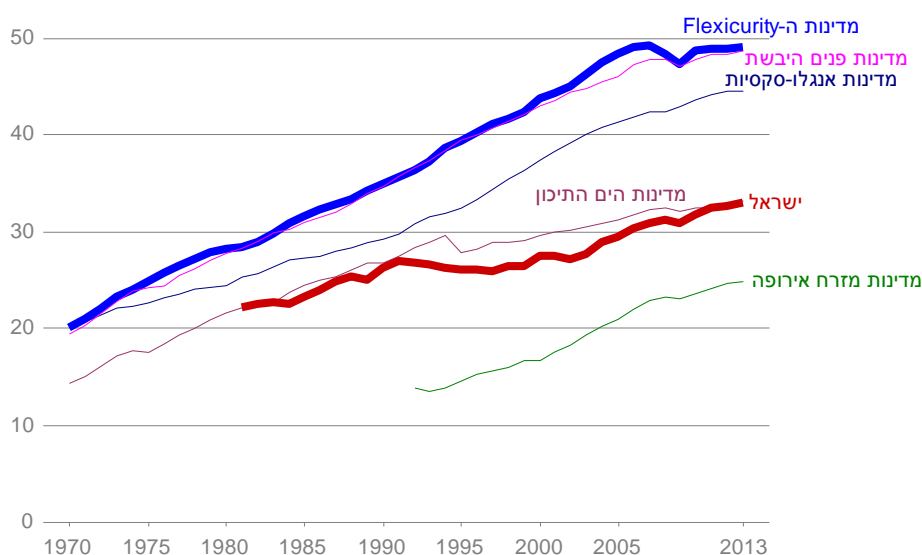
תרשים 7 מראה כי היחס בין מגמות הפריון של הקבוצות השונות היה עקבי למדי במשך עשרות שנים. רמות הפריון במדינות ה-Flexicurity ובמדינות פנים היבשת היו דומות לאלה של המדינות האנגלו-סקסיות ב-1970. מאז הפריון בשתי הקבוצות הראשונות עלה בהתמדה – בקצב כמעט זהה – ונוצר פער בין ובין המדינות האנגלו-סקסיות. המדינות האנגלו-סקסיות הפגינו צמיחה אטית יותר בפריון עד תחילת שנות התשעים, ואז חזרו למסלול צמיחה המקביל פחות או יותר לזה של מדינות ה-Flexicurity ומדינות פנים היבשת – אך נשארו מתחתיהן.

מסלול צמיחת הפריון של ישראל היה דומה לזה של המדינות הים תיכוניות מאז 1980, אך הפריון עצמו נותר נמוך מעט ביחס לאותן מדינות במשך רוב התקופה. רמות הפריון במדינות אלו לא רק נמוכות יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity, במדינות פנים היבשת ובמדינות האנגלו-סקסיות, אלא גם עלות בקצב אטי יותר (מלבד מאשר בשנות המיתון הגדול בתקופה האחרונה). עובדה זו מצביעה על כך שזה עשרות שנים מדינות הים התיכון וישראל הולכות ונסוגות – במונחים יחסיים – מהמדינות המפותחות המובילות.

תרשים 7

פריון עבודה

תמ"ג לשעת עבודה*, 1970–2013



* במונחי כוח קנייה, בדולרים של 2005.

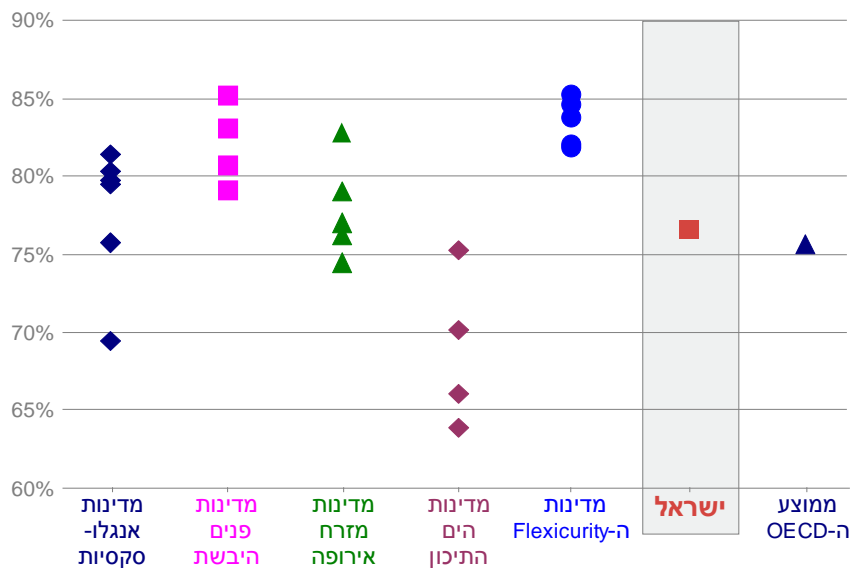
מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב

נתונים: OECD

שיעורי התעסוקה בקרב בני 25 עד 54 במדינות ה-Flexicurity גבוהים. השיעורים במדינות המשתייכות לקבוצה דומים זה לזה, וגם דומים למדי לשיעורי התעסוקה במדינות פנים היבשת (תרשים 8). שיעורי התעסוקה במזרח אירופה ובמדינות האנגלו-סקסיות נוטים להיות נמוכים יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity ובמדינות

פנים היבשת, ואילו מדינות הים התיכון מפגינות את שיעורי התעסוקה הנמוכים ביותר מבין הקבוצות. שיעור התעסוקה בישראל ב-2012 היה גבוה מעט מהממוצע ב-OECD באותה קבוצת גיל, והסיבה לכך היא שבממוצע ה-OECD נכללות קבוצות של מדינות בעלות מאפיינים שונים אלו מאלו. בניתוח ממוקד יותר מתברר כי שיעור התעסוקה בישראל נמוך מהשיעורים בכל מדינות ה-Flexicurity ומכל מדינות פנים היבשת, וגבוה יותר מכל המדינות הים תיכוניות.

תרשים 8
שיעורי תעסוקה, 2012
גילאי 25–54



מקור: דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

כפי שניתן לראות בתרשים נ'1, מדינות ה-Flexicurity נהנו בעקביות משיעורי התעסוקה הגבוהים ביותר בקרב כל הקבוצות מאז תחילת שנות השמונים, ולאורך השנים מדינות פנים היבשת הלכו והתקרבו אליהן בהתמדה, כמו גם המדינות האנגלו-סקסיות. עם זאת, למיתון החמור של מחצית העשור האחרונה הייתה השפעה שלילית חמורה על המדינות האנגלו-סקסיות, והוא גרם לשיעורי התעסוקה

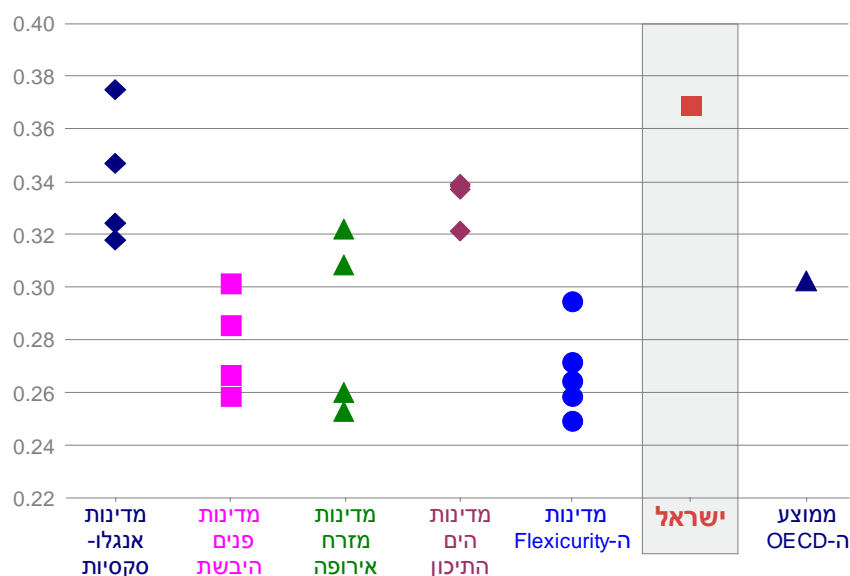
בהן לרדת בצורה ניכרת בשנים האחרונות. שיעורי התעסוקה בישראל היו בתחתית הרשימה באופן מתמיד, לצד המדינות הים תיכוניות, והמצב נמשך עד המיתון הגדול בישראל בתחילת העשור הקודם. התאוששותה של ישראל מהמשבר לאחר שנת 2002 הובילה לעלייה בתעסוקה, ובמקביל המשבר הגדול שחל במערב הביא לירידה חדה בתעסוקה במדינות הים תיכוניות, עד ששיעורי התעסוקה במדינות אלו ירדו אל מתחת לרמה בישראל.

ההשוואות בין מדדי אי השוויון בהכנסות (תרשים 9) ושיעורי העוני (תרשים 10) במדינות השונות מניבות תוצאות דומות למדי. במדינות ה-Flexicurity ופנים היבשת שיעורי העוני ואי השוויון הם הנמוכים ביותר, ומזרח אירופה אינה מפגרת בהרבה מאחוריהן. המדינות האנגלו-סקסיות והים תיכוניות מפגינות שיעורי אי שוויון ועוני גבוהים ניכרת. ישראל מתאפיינת באי שוויון ועוני גבוהים יותר מאשר בכל שאר המדינות, מלבד ארצות הברית. מיקומן היחסי של קבוצות המדינות השונות, וגם של ישראל, נותר יציב למדי מאז אמצע שנות השמונים (תרשימים 2 ו-3 בנספחים).

תרשים 9

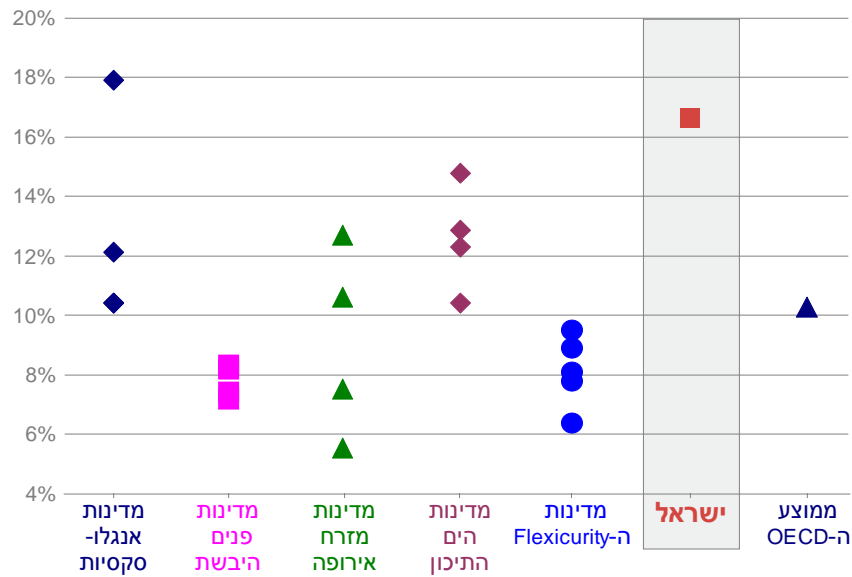
אי שוויון בהכנסות, 2010

מדד גייני בהכנסה פנויה בקרב פרטים גיל העבודה (18–65)



מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

תרשים 10
שיעורי העוני*, 2010
 בהכנסות פנויות, גילאי 18–65



* גובה קו העוני הוא מחצית מההכנסה החציונית.

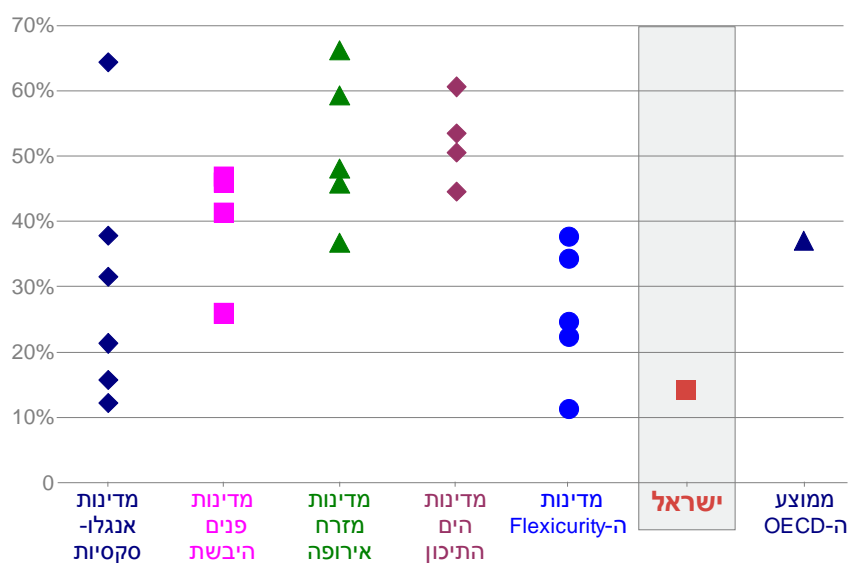
מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

משך תקופת האבטלה במדינה מעיד על נדיבות דמי האבטלה (בין השאר) מצד אחד, ועל יכולתם של המפוטרים למצוא עבודה וגמישותם של המעסיקים להעסיק ולפטר במידת הצורך מצד אחר. שיעור המובטלים שלא היו מועסקים פחות משנה (כאחוז מכלל המובטלים) במדינות ה-Flexicurity הוא מהגבוהים בעולם המפותח. הצד השני של אותו מטבע הוא ששיעור המובטלים שלא הועסקו במשך שנה ומעלה באותן מדינות (תרשים 11) היה בין הנמוכים מבין המדינות שנבדקו – ממצא מעניין ומלמד. העובדה שהמגמה במדינות ה-Flexicurity הייתה עקבית למדי בשני העשורים האחרונים (תרשים 4) עשויה להסביר את שביעות הרצון של העובדים במדינות אלו ממדיניות ה-Flexicurity: מוקצבים להם חודשים רבים למצוא עבודה, ותוך כדי כך הם נהנים מדמי אבטלה גבוהים יחסית בשילוב מדיניות הכשרה

לעבודה, המסייעת להם להשתלב שוב בשוק העבודה. השיעור הנמוך של מובטלים שאינם עובדים שנה ומעלה, והעובדה כי שיעורי התעסוקה במדינות ה-Flexicurity גבוהים מאוד באופן עקבי, היא אינדיקציה לכך שמדיניות זו – נדיבה ככל שתהיה – אינה בלתי מוגבלת.

ישראל, כפי שצוין לעיל, אינה מתבלטת בנדיבותה של חבילת הסיוע שהיא מעניקה למובטלים, והיא מתאפיינת בגמישות גבוהה יחסית עבור המעסיקים. בהתאם לכך אחוז המובטלים שאינם עובדים במשך פחות משנה בישראל גבוה יותר מהממוצע ב-OECD, אולם חלקם של המובטלים למשך שנה ומעלה הוא מהנמוכים ביותר בעולם המפותח מאז אמצע שנות התשעים (תרשים 4' בנספחים).

תרשים 11
שיעור המובטלים במשך שנה ויותר, 2012
כאחוז מכלל המובטלים, גילאי 25–54



מקור: דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים: OECD

המדדים שנסקרו לעיל מצביעים על הצלחה כלכלית-חברתית ניכרת למדי במדינות ה-Flexicurity: פירון גבוה ושיעורי תעסוקה גבוהים לצד שיעורי עוני ואי

שוויון בהכנסה נמוכים יחסית. כאמור, קשה לקבוע את מידת תרומתה של מדיניות ה-Flexicurity למצב זה – במיוחד לאור העובדה שמדינות פנים היבשת, שאינן מיישמות את עיקרון ה-Flexicurity, מציגות לעתים קרובות תוצאות כלכליות-חברתיות דומות. עם זאת, עדיין ראוי לציין כי הנתונים מראים שקיימת אפשרות לנקוט מדיניות מוצלחת, המעודדת צמיחה וגם מעניקה ביטחון לעובדים – לא במונחים של הגנה על משרה מסוימת אלא במובן של רשת ביטחון חברתית חזקה ותכניות הכשרה, התומכות באלה שנפלטים מהמערכת ומסייעות להעמיד את המובטלים שוב על הרגליים בטווח של שנה.

6. יישום ה-Flexicurity בישראל: שיקולים והמלצות

מערכת יחסי העבודה נחשבת למרכיב מפתח במידת הצלחתה הכלכלית-חברתית של ה-Flexicurity. כמעט 70 אחוז מהעובדים בדנמרק – אחד השיעורים הגבוהים ביותר ב-OECD – משתייכים לאיגודים מקצועיים, ורובם המכריע של העובדים נכללים בהסכמים קיבוציים. עם זאת, האיגודים המקצועיים בדנמרק ניצלו את השפעתם החזקה לשיפור תנאי העבודה, השכר וההכשרה במקום להגנה תעסוקתית, והם תומכים במודל ה-Flexicurity (Mailand, 2009).

הייצוג הכמעט מלא של העובדים והמעסיקים באיגודים מקצועיים ובארגוני מעסיקים (בהתאמה) מאפשר לאיגודים להתעלות מעל דרישות צרות וספציפיות ולהתמקד בצרכים הקיבוציים. ייצוג רחב זה תרם ככל הנראה לתחושת אחריות חברתית כלפי רווחתה הכללית של המדינה, עד כדי כך שלאיגודים המקצועיים יש אפילו השפעה ממתנת על עליות שכר. הדגש הוא על הגברת הפיריון והיעילות, מתוך האמונה שהמעסיקים והעובדים כאחד יפיקו מכך תועלת.

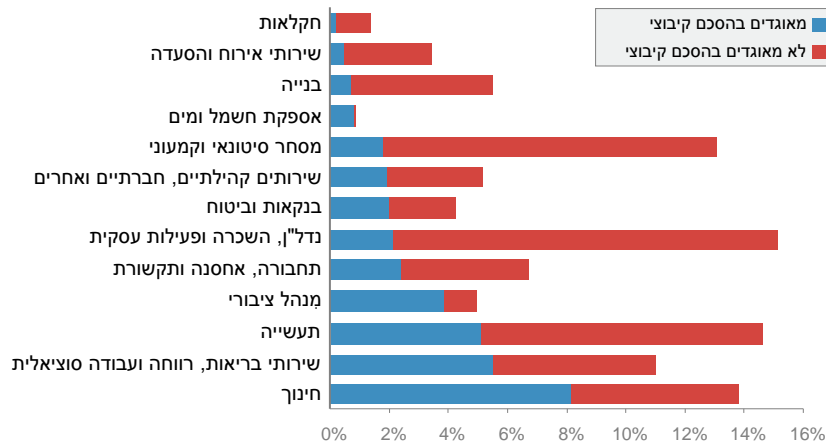
בישראל כ-65 עד 75 אחוז מכוח העבודה מועסקים במגזר הפרטי, המתאפיין בהגנה תעסוקתית נמוכה לעובדים קבועים וזמניים. שאר העובדים משתייכים למגזר הציבורי, המתאפיין בגמישות נמוכה מאוד, אם בכלל.² בקרב העובדים שניתנת להם הגנה תעסוקתית נמוכה, תקופת ההודעה המוקדמת הנדרשת לפני פיטורי עובדים קבועים היא קצרה יחסית, והמחסומים הביורוקרטיים המונעים מהמעסיק לפטרם הם מעטים. למעט הדרישות הנוגעות להודעה מוקדמת, כמעט אין למעסיק עלויות הכרוכות בפיטוריהן של קבוצות עובדים גדולות. במקרה של עובדים זמניים אין הגבלה של סוגי העבודה שהם רשאים לבצע ושל מספר חידושי

² אם כי לא תמיד זה המקרה – והמגזר הבנקאי הוא דוגמה בולטת לכך.

החווה לזמן קצוב מראש, אך יש דרישות מסוימות הנוגעות לדיווח, והגבלות בנושא חידוש חוזה העבודה הזמניים.

תרשים 12 מראה את התפלגות העובדים בישראל בכל ענף במשק, ומציג חלוקת משנה לעובדים הנכללים בהסכמים קיבוציים ואלה שאינם נכללים בהם. חשוב לציין כי הנתונים לגבי הכללת העובדים בהסכמים קיבוציים מתבססים על דיווח עצמי, וההנחה היא כי בפועל שיעור זה מעט גבוה יותר, מכיוון שלא כל עובד מודע להשתייכותו להסכם קיבוצי. המגזרים שהעובדים בהם זוכים להגנה תעסוקתית גבוהה הם המנהל הציבורי; מים וחשמל; חינוך; בריאות ושירותים סוציאליים; בנקאות; שירותים קהילתיים; תחבורה ותקשורת; וחלקים מתחומי הייצור.

תרשים 12
התפלגות העובדים לפי ענפים כלכליים
ושיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים*
 2011 (התפלגות העובדים) ו-2012 (שיעורי הכיסוי)



* עובדים בגילי 25–64. שיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים מתבססים על דיווח עצמי מ-2012, ומסתכמים בכשליש מכלל העובדים. עם זאת, מומחים בתחום מעריכים כי השיעור קרוב יותר ל-50 אחוז מהעובדים.

מקור: דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב
 נתונים: הלמ"ס (2011), בנק ישראל (2012)

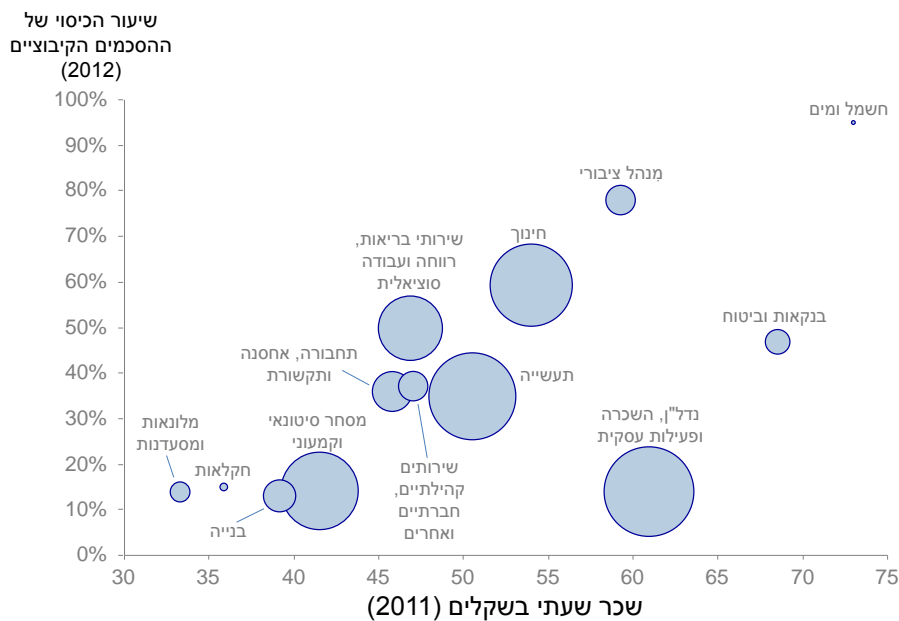
כפי שצוין בדיון על תרשים 4 לעיל, המגזר הפרטי והמגזר הציבורי בישראל מתפרשים על פני ציר הנמתח בין דרגות שונות של גמישות. מדד אפשרי אחד

לגמישות הוא שיעור ההיכללות בהסכמים קיבוציים, כמפורט בתרשים 12 לעיל. את הקשר החיובי בין שיעור העובדים הנכללים בהסכמים אלו ובין השכר השעתי ניתן לראות בתרשים 13 (גודלם של המעגלים בתרשים מסמן את גודלם של המגזרים השונים). בצדו השמאלי התחתון של התרשים, המייצג את שיעורי ההשתייכות הנמוכים ביותר להסכמים קיבוציים ואת השכר השעתי הממוצע הנמוך ביותר, נמצאים עובדים בתחומי המלונאות וההסעדה. בסמיכות אליהם נמצאים תחומי החקלאות והבנייה, שגם בהם שיעורי ההיכללות בהסכמים קיבוציים נמוכים וכך גם השכר השעתי. בחלקו הימני העליון של התרשים ניתן לראות את עובדי החשמל והמים. מגזר זה כולל כמות קטנה יחסית של עובדים; כמעט כולם נכללים בהסכמים קיבוציים ושכרם השעתי הממוצע הוא הגבוה מבין כל המגזרים.

תרשים 13

שיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים* והשכר השעתי

שכר שעתי, התפלגות העובדים ושיעורי הכיסוי, לפי מגזר עסקי



* שיעורי הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים מתבססים על דיווח עצמי מ-2012, ומסתכמים בכשליש מכלל העובדים. עם זאת, מומחים בתחום מעריכים כי השיעור קרוב יותר ל-50 אחוז מהעובדים. גודל העיגול מייצג את גודלו היחסי של המגזר לפי שיעור העובדים בגילי 25-64 שהשתייכו אליו ב-2011.

מקור: דן בן-דוד, ליאורה בוורס וקיריל שרברמן, מרכז טאוב נתונים: למ"ס (2011), בנק ישראל (2012)

אף שהקשר החיובי בין השתייכות להסכם קיבוצי ובין שכר שעתי נראה ברור למדי, יש לסייג את הממצאים. למשל, השכר השעתי קשור גם לרמות ההשכלה, ויש נטייה לקשר חיובי – אם כי הוא חלש במקצת בהשוואה לקשר המוצג בתרשים 13 – בין מספר שנות הלימוד ובין ההשתייכות להסכם קיבוצי, וכן בין שיעורם של האקדמאים בכל מגזר לשיעורי ההיכללות בהסכמים אלו. עם זאת, אין זה ברור מאלו כי הקשר נובע מפריון גבוה יותר, מכיוון שההסכמים הקיבוציים בישראל נוטים לכלול סעיפים המבטיחים שכר גבוה יותר לבעלי תארים אקדמיים – בין שההשכלה האקדמית קשורה לעבודתם ומגבירה את פריונם ובין שלא.

על פי ההערכה, 50 אחוז מהעובדים בישראל נכללים בהסכמים קיבוציים. ההערכה היא כי קשה לפטר 50 עד 70 אחוז מתוכם. השאר (כלומר העובדים שמשתייכים להסכמים קיבוציים אך בכל זאת קל יחסית לפטרם) כוללים כמה קבוצות ספציפיות, כגון עובדים סוציאליים מופרטים, עובדים זמניים ומאבטחים. ככלל, ההסכמים הקיבוציים בישראל כוללים סעיפים בנוגע לקביעות, ואף על פי שבתאוריה לא קשה במיוחד לפטר עובד שזכה לקביעות, בפועל יש מחסומים המקשים את פיטוריו בדמות נורמות ומנהגים במקום העבודה, וגם ועדי עובדים.³ התקדמותה של ישראל לעבר מודל ה-Flexicurity כרוכה במגוון יתרונות, אך גם באתגרים. הפוטנציאל ליצירת שוק עבודה דינמי, תחרותי וסתגלני שמציע המודל עשוי להועיל רבות למגזרים הרבים בישראל שכיום המצב בהם כמעט הפוך. יישום מדיניות שתשפר את התחרותיות במדינה – לרבות עידוד משמעותי של פריון העבודה, שהוא כיום נמוך מאוד – עשוי להיות מועיל מאוד. שיפורים ברשת הרווחה, שיתבטאו בשיעורים נמוכים יותר של עוני ואי שוויון בהכנסה, הם חיוניים מאוד, במיוחד לאור ביצועיה החלשים של ישראל בתחום זה. אולם אם שינויים אלו לא יהיו חלק ממדיניות מערכתית מקיפה, עלולות להיות לכך השפעות שליליות על התעסוקה.

יתרון נוסף של מודל ה-Flexicurity הוא עידוד השתתפות רחבה בשוק העבודה, לרבות בקרב נשים ומבוגרים. ישראל מנסה להתמודד עם אוכלוסייה ההולכת ומתבגרת במהירות (כיום האוכלוסייה צעירה יחסית, אך קצב ההזדקנות שלה הוא גבוה יחסית), ולהגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 55 ומעלה; הכשרה לאורך כל החיים והתאמת מיומנויות, כמו גם גמישות בשעות העבודה, עשויות לסייע בהשגת מטרה זו.

סיבה מרכזית לדאגה בניסיון להחיל את עקרונות ה-Flexicurity היא מידת הישימות של שכפול המודל. ממשלות רבות באירופה שניסו ליישם רפורמות בתחום

³ את המידע וההערכות בפסקה זו סיפק גיא מונדלק מאוניברסיטת תל אביב.

התעסוקה נאלצו להתמודד עם אתגרים משמעותיים ועם אי שקט חברתי. כתוצאה מכך, הדעה הרווחת כיום היא שמדינות כמו הולנד ודנמרק, שהיו אפקטיביות יותר בתחום זה, נהנו ככל הנראה מנסיבות היסטוריות נוחות במיוחד. למעשה, נטען כי המודל הדני אינו נובע ממדיניות שתוכננה בקפידה כחלק מאסטרטגיה ארוכת טווח, אלא מתהליכים היסטוריים ששורשיהם בסוף המאה התשע עשרה ואמצע המאה העשרים, מהמבנה המוסדי במדינה ומהסכמים חברתיים שנוצרו לאורך זמן (Zhou, 2007). מאז ההסכם ההיסטורי שנחתם ב-1899, ההסכמים הקיבוציים – ולא בתי המשפט או הממשלה – היו המסד העיקרי לפתרון סכסוכים בין עובדים למעבידים בדנמרק. האיגודים המקצועיים במדינה זו קיבלו את זכותם של המעבידים לשכור ולפטר עובדים על פי הצורך, ובתמורה לכך המעבידים קיבלו את זכותם של האיגודים לשאת ולתת, ואף לשבות, בסוגיות הנוגעות לשכר, הטבות ותנאי עבודה. אם כן, הגמישות החיצונית, לצד דגש על תנאי עבודה משופרים, היא תכונה המאפיינת את היחסים בין המעבידים לאיגודים המקצועיים בדנמרק זה זמן רב (Bredgaard and Daemmrich, 2013). נוסף על כך, האיגודים המקצועיים בדנמרק בחרו לא להילחם נגד הגלובליזציה ההולכת וגוברת או נגד הסחר החופשי של שנות התשעים, אלא קידמו ביתר מרץ את המשך ההכשרה וההשכלה למועסקים ולמובטלים גם יחד. סקר שנערך ב-2005 על ידי Eurobarometer הראה כי 70 אחוז מהדנים הסכימו כי "מועיל לאנשים להחליף משרה אחת לכמה שנים", בעוד שפחות מ-30 אחוז מהגרמנים או האוסטרים חשבו כך. בדומה לכך, סיכוייהם של הדנים לחשוב כי הגלובליזציה משפיעה באופן חיובי על חברות מקומיות ועל צמיחת מקומות העבודה היו גבוהים פי שניים לעומת האירופאי הממוצע (Bredgaard and Daemmrich, 2013).

מחקר רב השפעה שערכו Algan and Cahuc (2006) הצביע על כך שהתחושה שאין זה הגון לדרוש הטבות ממשלתיות שאין האדם זכאי להן רווחת הרבה יותר בציבור במדינות ה-Flexicurity בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. המחקר טוען כי מדינות שלאזרחיהן יש תחושת חובה ציבורית חלשה יותר יתקשו ליישם את מדיניות ה-Flexicurity, והיא אף עלולה להגביר את התמריצים הגורמים לאנשים לנצל הטבות ממשלתיות.

בישראל קיימים מגוון תמריצים לאי השתתפות בשוק העבודה, כגון קצבאות ילדים אוניברסליות והטבות לחרדים הלומדים בישיבות. התמריצים הללו, לצד רמות נמוכות יותר לכאורה של מחויבות ציבורית (כפי שמעיד ההיקף הרחב של הכלכלה השחורה בישראל – ראו גרובר, 2014), עלולים להקשות על ניסיונות לפתח מערכת אפקטיבית של Flexicurity. לאור התפתחותה ההיסטורית השונה ממדינות

ה-Flexicurity, הן במונחים של יחסי עובד-מעביד והן במונחי מדיניות הרווחה, לא ברור אם ישראל מסוגלת לשכפל ביעילות את מרכיביו השונים של מודל ה-Flexicurity – בעיקר מפני שכאמור השיטה לא נוצרה מתכנית מכוונת, אלא התגבשה מתוך התפתחותם של יחסי עובד-מעביד במדינות הרלוונטיות, בשילוב חקיקה תומכת שנוספה לאורך הזמן.

חשוב באותה מידה לקחת בחשבון את הוויכוח המתמשך בנושא קיימותו ועמידותו של מודל ה-Flexicurity בזמנים כלכליים קשים. כפי שמרמזים המדדים הכלכליים-חברתיים שנבחנו לעיל, לא נראה כי מדינות ה-Flexicurity הצליחו פחות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות במערב אירופה במהלך המיתון החמור של השנים האחרונות – יתרה מכך, נראה שהן צלחו את הקשיים טוב יותר בחלק מהמקרים. עם זאת, העלייה המשמעותית באבטלה במהלך המיתון הגדול הגבירה את ההוצאות התקציביות כדי לממן את העלויות הגוברות של דמי האבטלה והתמיכה הסוציאלית, מה שיצר בעיות באיכות של תכניות הכשרת כוח העבודה ובמשאבים העומדים לרשותן (Anderson, 2011). המשמעות היא שאמנם יש להתחשב בקיומם של מחזורי עסקים, אולם על ישראל לתכנן את מדיניותה על בסיס מבט לטווח ארוך.

בהתקדמות לקראת גישת ה-Flexicurity, חשוב שקובעי המדיניות והציבור הרחב בישראל ישקלו את הנקודות הבאות:

1. מודל ה-Flexicurity מחייב הוצאות תקציביות משמעותיות הן לצורך הבטחת הכנסה והן לתחזוק מדיניות להכשרת כוח העבודה. בישראל פירוש הדבר הוא הוצאות גדולות יותר על רווחה, לצד ייזום תכניות חדשות להכשרת כוח העבודה – כגון "תכנית ויסקונסין" משודרגת, שמטרתה להכשיר את המובטלים ולחשוף אותם להזדמנויות תעסוקה חדשות. זמינותם של מעונות יום לילדים – שכבר כיום הם נגישים יחסית בישראל, ואף הולכים ומתרבים עקב החלת חוק חינוך חובה כבר מגיל שלוש – היא גורם חשוב שיתרום להשתתפות בשוק העבודה.

2. מודל ה-Flexicurity כרוך ברמות גבוהות של מיסוי ישיר, והבטחת ההכנסה הנדיבה הכלולה בו יוצרת תמריצים שליליים לחזרה מהירה לשוק העבודה. דנמרק נלחמת בתמריצים שליליים אלו באמצעות מדיניות הכשרת עובדים ומערכות בקרה המבטיחות שהמובטלים יחפשו עבודה באופן קבוע. לדוגמה, במקרים מסוימים נדרשים דנים מובטלים להסכים להצעות עבודה שאינן בתחום עיסוקם העיקרי לאחר שקיבלו דמי אבטלה במשך שלושה חודשים, ואי היענות לתכניות הכשרת כוח עבודה (לדוגמה סירוב להצעת תעסוקה או אי השתתפות בתכניות הכשרה) מוביל לאובדן התשלום (Zhou, 2007). את

השפעתם של אמצעים אלו ניתן לראות בתרשים 11 לעיל: בדנמרק (ובשאר מדינות ה-Flexicurity) חלק גדול יחסית מהמובטלים נשארים מחוץ למעגל התעסוקה למשך פחות משנה, ורק חלק קטן נשארים במצב זה למשך שנה או יותר. בישראל, מדיניות כגון מס הכנסה שלילי גבוה יותר עשויה לסייע לספק תמריצים לעבודה. אכיפה טובה בהרבה של חוקי העבודה הקיימים (במיוחד בנושאי שכר מינימום, שעות עבודה ואפליה בתעסוקה) חיונית ביותר כדי לעודד השתתפות בשוק העבודה, ולהעניק ביטחון לעובדים בעלי מיומנות נמוכה יחסית.

3. מחויבותם של הממשלה, המעסיקים והעובדים ללמידה לאורך החיים היא עיקרון יסוד במערכת ה-Flexicurity. חווי עבודה הכוללים סעיפים בנוגע ללימודי המשך וכן הכוונה תעסוקתית, הכשרה והשכלה בתמיכת הממשלה, מהווים תגובה חשובה להיעדר הביטחון ההולך וגובר שחווים העובדים (Sultana, 2012). לדוגמה, מעבידים ואיגודים מקצועיים בדנמרק מעורבים מאוד בתכנון ובהשתתפות בהשתלמויות מקצועיות במימון נרחב של הממשלה (Bredgaard and Larsen, 2007). כמעט שליש מהמבוגרים בגיל העבודה בדנמרק השתתפו ב-2011 בהכשרה ולימודים – שיעור גבוה ביחס למדינות אירופה, שרק פינלנד ושוודיה מתקרבות אליו (Eurostat, 2011). המעסיקים נושאים בעלות זמן ההכשרה, מכיוון שההסכמים הקיבוציים מעניקים בדרך כלל לעובדים את הזכות לחופשה בת שבוע-שבועיים כדי להשתתף בפעילויות אלו (Jørgensen, 2009). פיתוח גישות תרבותיות תומכות, ויישום מדיניות המעודדת למידה לאורך החיים בחסות הממשלה והמעסיקים, חיוניים ליצירת מערכת Flexicurity איתנה בישראל.

4. כבר כיום ההגנה התעסוקתית בישראל מעטה יחסית עבור עובדים זמניים, במיוחד עבור עובדים החתומים על חוזה עבודה לתקופה מוגבלת. יש חשש כי הגברת הגמישות "בשוליים" תגביר את ההפרדה ותייצב את הפערים בין עובדים קבועים לעובדים זמניים, תוך פגיעה מיוחדת בנשים ובמיעוטים. לכן הדגש על שיפור הגמישות בשוק העבודה בישראל צריך להיות ממוקד בעובדים קבועים, ובמיוחד בהגברת הגמישות בתוך הארגון בתחומים כגון שעות עבודה, לוחות זמנים וחלוקת מטלות.

5. בניגוד למדינות ה-Flexicurity ולמדינות האנגלו-סקסיות, הגמישות החיצונית במגזר הציבורי בישראל נמוכה בהשוואה למגזר הפרטי. התקדמות לקראת מודל ה-Flexicurity תחייב מעבר מתעסוקה מבוססת קריירה לתעסוקה מבוססת תפקיד במגזר הציבורי. יידרשו גם גמישות רבה יותר בהעסקה

ובפיטורים, העסקת עובדים על בסיס כישורים והתאמה למשרות ספציפיות, וניידות רבה יותר בין המגזר הציבורי לפרטי. נוסף לכך יהיה צורך לבזר משימות ולהאציל סמכויות על בסיס תוצאות וביצועים.

בשורה התחתונה, חלק גדול מהמגזר הפרטי בישראל כבר מתאפיין בגמישות ניכרת אצל המעסיקים, לכן לא ברור איך אפשר לעודד אותם לתמוך ברשת ביטחון רחבה יותר ובלמודים לעובדים לאורך חייהם. מהצד האחר יש כמה תחומים – במגזר הפרטי והציבורי גם יחד – שבהם העובדים נהנים מהגנה תעסוקתית כה נרחבת (כלומר גמישות המעסיקים בהם כה מעטה), עד כי נראה כי אין להם כל תמריץ לוותר על ההגנה התעסוקתית כדי לאפשר גמישות למעסיקים. לאור שני המחסומים הללו, נראה כי התחומים העיקריים שבהם תצטרך ישראל להתמקד הם:

- הגברת פריון העבודה – פריון גבוה יותר יניב רווחים גבוהים יותר (שייטיבו עם בעלי העסקים) ושכר גבוה יותר (שייטיבו עם העובדים).
- אימוץ מדיניות הכשרת עובדים בסגנון ה-Flexicurity, שתכלול שדרוג מיומנויות במהלך הקריירה לצד סיוע כספי ברמה שתבטיח ביטחון כלכלי לתקופת זמן מוגבלת.
- שיפור איכות בתי הספר ועידוד למידה לאורך החיים והשתלמויות במסגרת העבודה, שעשויות להועיל למעבידים ולעובדים גם יחד.

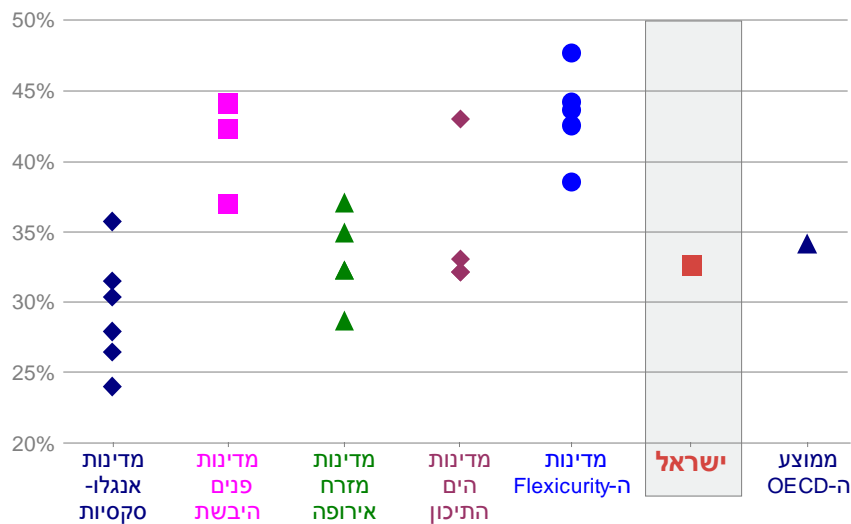
השילוב בין גורמים אלו יניב הכנסות גבוהות יותר – כלומר מצב שבו כולם מרוויחים – ויעניק לעובדים כלים טובים יותר להתמודדות עם גמישות ההעסקה הנדרשת כדי להשיג פריון גבוה יותר. כדי לאפשר את השינויים הללו, ממשלת ישראל נדרשת להתמקד בשני תחומים:

- אכיפה טובה יותר של החוקים והתקנות המגנים על העובדים, תוך הפחתת נטל התקנות והחוקים הנוקשים המצמצמים את הגמישות התעסוקתית.
- קביעת מדיניות משופרת בתחום הכשרת עובדים ומתן הבטחת הכנסה בתקופות מעבר, כדי לסייע לעובדים להסתגל מהר יותר לנסיבות כלכליות משתנות, תוך צמצום החרדה המעוררת במועסקים התנגדות לגמישות בקרב מעסיקים.

7. מימון ה-Flexicurity בישראל

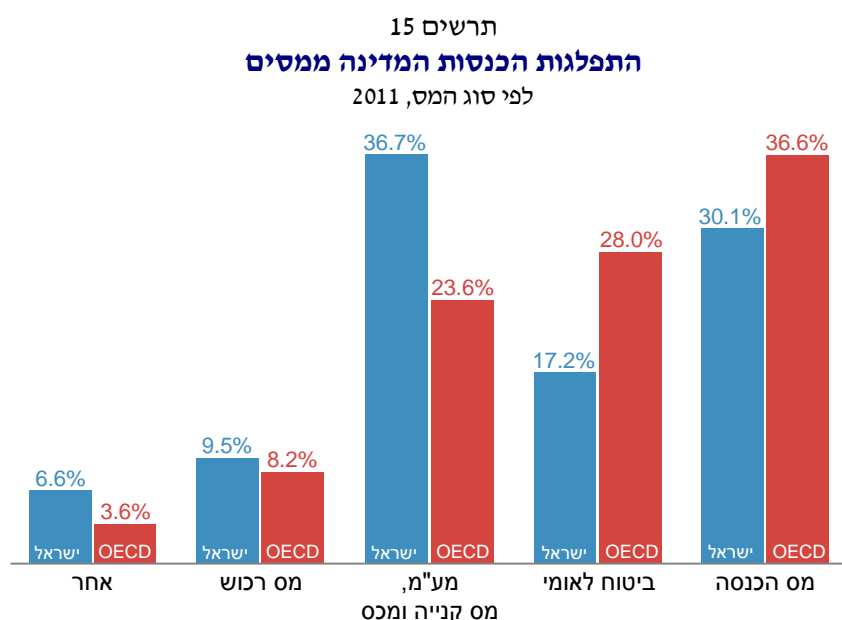
אימוץ עקרונות ה-Flexicurity, כפי שהומלץ לעיל, יחייב את ממשלת ישראל להגדיל בהרבה את ההוצאות על נושאים אלה בהשוואה לעבר – ועולה השאלה מנין יגיע הכסף. השוואה של ההכנסות ממסים (נטל המס) בקבוצות המדינות השונות מראה כי מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות ברמות מס גבוהות יחסית, ומיד מתחתיהן נמצאות מדינות פנים היבשת (תרשים 14). לעומת זאת מדינות מזרח אירופה נהנות מנטל מס נמוך בהרבה, והנטל נמוך אף יותר בכמה מדינות אנגלו-סקסיות. עקב כך נטל המס הממוצע ב-OECD גדול רק במעט מהנטל בישראל. עם זאת, הנתונים מראים בבירור שנטל המס בישראל נמוך משמעותית בהשוואה למדינות ה-Flexicurity. לצד זאת, ישראל מוציאה הרבה יותר מכל שאר המדינות הנכללות בהשוואה על ביטחון ועל תשלומי ריבית בגין חובותיה (כאחוז מהתמ"ג), לכן נותר בידיה הרבה פחות מרחב תמרון לצורך מימון מדיניות ה-Flexicurity במצב העניינים הנוכחי.

תרשים 14
הכנסות ממסים
כאחוז מהתמ"ג, 2011



מקור: דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב נתונים: OECD

אם כן, מאין יגיעו המשאבים למימון ההוצאות הגבוהות יותר? לאור נטל המס הנמוך בישראל בהשוואה למדינות ה-Flexicurity, אפשרות אחת היא שיש להעלות את נטל המס בישראל – ואז נשאלת השאלה: אילו מסים צריכה ישראל להעלות? בהשוואה ל-OECD, ישראל כבר מבססת חלק גדול במיוחד מהכנסתה על מסים עקיפים, לרבות מע"מ, מסי קנייה ומכס (תרשים 15).⁴ מסים עקיפים נחשבים למסים גרסיביים מכיוון שביחס להכנסה, הנטל נופל במידה רבה יותר על העניים לעומת האמידים.⁵ לפיכך, העלאה נוספת של המסים העקיפים תגביר עוד יותר את הנטל היחסי על כתפי העניים בישראל.



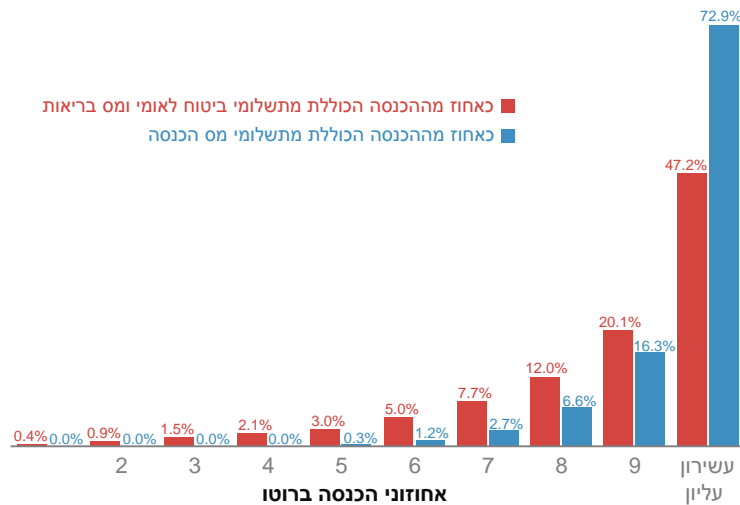
מקור: משרד האוצר

⁴ ההכנסות הנמוכות יותר מתשלומי ביטוח לאומי בישראל נובעות מתשלומים נמוכים מצד המעסיקים (1.5 אחוזים מהתמ"ג בישראל בהשוואה ל-4.8 אחוזים מהתמ"ג ב-OECD בשנת 2011). לעומת זאת, תשלומי הביטוח הלאומי הנגבים מהעובדים בישראל עומדים על 3.8 אחוזים מהתמ"ג, בהשוואה ל-3.1 אחוזים מהתמ"ג ב-OECD.

⁵ העניים מוציאים חלק גדול בהרבה מהכנסתם על תצרוכת ביחס לעשירים. כתוצאה מכך, מיסוי עקיף כגון מע"מ תופס חלק גדול יותר מהכנסותיהם של העניים מאשר מהכנסותיהם של העשירים (מיסוי כזה נקרא "מס גרסיבי").

המסקנה ההגיונית לכאורה יכולה להיות שיש להגדיל את הכנסות הממשלה ממיסוי ישיר על ידי הגדלת שיעורי מס ההכנסה. עם זאת, הבחירה בנתיב זה אינה מתבקשת כפי שהיא עשויה להיראות. מצד אחד, בישראל שיעור הכנסות הממשלה המגיע ממסים ישירים נמוך בשישית ממוצע ה-OECD – ונראה כי הדבר מצביע על כך שניתן להעלותם. מצד אחר, ההכנסות ממיסוי ישיר מתפלגות בצורה מעוותת למדי (תרשים 16). 90 אחוז מכלל תקבולי המדינה ממס הכנסה מגיעים משני העשירונים העליונים בלבד – כלומר 20 אחוז מהאוכלוסייה תורמים 90 אחוז מהתקבולים ממס הכנסה. בה בעת, בשל פערי ההכנסה הגדולים בישראל מחצית מהאוכלוסייה אינה משלמת מס הכנסה כלל, מכיוון שהכנסותיהם של אנשים אלו כה נמוכות שהם אינם מגיעים לסף ההכנסה החייבת במס. כתוצאה מכך, ספק גדול אם ניתן להגדיל עוד יותר את נטל המס הישיר, שרק מעטים נושאים בו ממילא.

תרשים 16
אחוז הכנסות המדינה ממסים ישירים
הנובע מכל עשירון הכנסה, 2011



מקור: דן בן-דוד, "תמונת מצב המדינה 2014", מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר

שני האילוצים הללו (הקושי להעלות את המיסוי העקיף, הגבוה מלכתחילה, והקושי לגבות מס הכנסה מהעניים או להגדיל עוד יותר את נטל המס הנופל על

כתפי המעטים שאכן נושאים בו) הם מהותיים, אך אפשר להתגבר עליהם אם המיקוד יעבור מהגדלת הכנסות ממסים לצמצום ההוצאות התקציביות. באופן ספציפי, מדינה המתמודדת עם אילוצי התקציב הקיצוניים שישראל נאלצת לעמוד מולם חייבת למצוא דרך פוליטית לחלק את התקציב האזרחי (כלומר, הלא-ביטחוני) המוגבל שלה ביעילות רבה יותר מכל מדינה מפותחת אחרת בעולם. יש לשנות את סדרי העדיפויות הלאומיים כך שיכללו הקצאות תקציביות שיועילו למרבית חלקי החברה ולא יקדמו אינטרסים מגזריים, עסקיים או אישיים. לא מדובר בחלום אלא באפשרות מעשית, אם כי היא דורשת שקיפות תקציבית גדולה בהרבה ושיפור משמעותי במאמצי הגבייה – וכן מאמץ מוגבר לצמצום הכלכלה השחורה (גרובר, 2014).

8. סיכום

מודל ה-Flexicurity הופיע כמערך מדיניות חשוב באמצע שנות התשעים באירופה, בשיא הוויכוח בנושא השפעות ההגנה התעסוקתית על הצמיחה הכלכלית ועל מערכות הרווחה. הדרישות הכלליות להצלחתו של המודל הן שוק עבודה גמיש, למידה של העובדים לאורך החיים, מדיניות התומכת בהכשרת עובדים ומערכות ביטוח סוציאלי המעניקות תמיכה כספית בתקופות מעבר בין משרות.

מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות ביתרונות הן למעסיקים – למשל גמישות רבה יחסית בהסתגלות לתנאי שוק תחרותיים, גישה לכוח עבודה מיומן וסכסוכי עבודה מועטים – והן ביתרונות לעובדים, הכוללים תנאי עבודה טובים, הכשרה ושדרוג מיומנויות, אפשרויות לשינויים ולניידות לאורך הקריירה, ביטחון כלכלי בתקופות מעבר, והפחתת הקיטוב בין עובדים קבועים לעובדים זמניים, או בעלי חוזה קצוב בזמן, בשוק העבודה.

כדי שמודל ה-Flexicurity יצליח, יש צורך במערכת כללים אחידה עבור המגזר הציבורי והמגזר הפרטי בנוגע לגמישות בתעסוקה. מערכת כזו תדרוש גמישות רבה יותר במגזר הציבורי, לרבות: הקלה בנוהלי שכירת עובדים המגיעים מחוץ למגזר הציבורי וניידות גבוהה יותר בין שני המגזרים; ביזור ניהול משאבי האנוש כדי להעניק שיקול דעת רב יותר למחלקות ולמנהלים; וקשר הדוק יותר בין הביצועים האישיים לתגמול וקידום. כמו כן, כדי להשוות את תנאי העבודה לחלק גדול מן המגזר הפרטי, על המגזר הציבורי (והתחומים הבלתי גמישים במגזר הפרטי, כגון בנקאות וביטוח) לוותר גם על הנורמה של תעסוקה לכל החיים, ועל מדיניות הפיטורים והקביעות הבלתי גמישה. מצד המדינה, נדרשות הוצאות תקציביות

ניכרות כדי שמערכת הרווחה והתעסוקה יוכלו לתמוך בן של הגברת ביטחון לעובדים שכרוך בשיטה.

המודל שם דגש חזק על הכשרת כוח העבודה כדי להתמודד עם האבטלה בצורה אפקטיבית יותר. ההכשרה כוללת השתתפות חובה בתכניות מוכוונות הכשרה מקצועית או לימודים לאחר תקופה קצרה של אבטלה. כמו כן, העובדים מחויבים להסכים להצעות עבודה לאחר תקופת אבטלה מסוימת. היבט חשוב של המדיניות הוא הסתמכות על ביזור – שימוש בהכשרה מקצועית שנערכת בחלקה במגזר הפרטי ובשותפות בין הממשלה למעסיקים.

בקצרה, ה-Flexicurity כולל:

- דגש חזק על למידה לאורך חיי העובד.
- חוזי עבודה קיבוציים, המחייבים למידה מתמשכת.
- הכוונה תעסוקתית, הכשרה והשכלה בתמיכת הממשלה והמעסיקים, אשר מעניקים לעובדים חופשה מהעבודה לצורך זה.
- מעורבות משותפת של המעסיקים ושל האיגודים המקצועיים בתכנון ובהשתתפות בהכשרות המקצועיות.

ה-Flexicurity משקף ניסיון למצוא הסדר שייטיב עם כל הצדדים: העובדים, המעסיקים וקובעי המדיניות. שיפורים בפירוש חייבים להיות מרכיב מרכזי של המדיניות, מכיוון שהם סוללים את הדרך לרמת חיים גבוהה יותר – וזו מאפשרת, בין השאר, לעמוד בעלויות התקציב הניכרות המתלוות ליישום המודל. לכן, על פתרון כזה לכלול גמישות בשוק העבודה לצד תמיכה כספית במובטלים (לזמן מוגבל), והכשרה מתמדת שיספקו הממשלה והמעסיקים.

הפרק משווה בין חמש קבוצות של מדינות מפותחות שמערכות התעסוקה והרווחה בהן שונות, הנבדלות זו מזו במדדים הנוגעים למדיניות ה-Flexicurity (המדינות האנגלו-סקסיות, מדינות ה-Flexicurity, מדינות פנים היבשת, מדינות מזרח אירופה ומדינות הים התיכון). מדינות ה-Flexicurity מתאפיינות בתהליכי העסקה ופיטורים קלים יחסית, בביטחון בהכנסה עבור העובדים ובריבוי הזדמנויות תעסוקה. מדינות אלו נהנות בדרך כלל מתוצאות מאקרו-כלכליות טובות מאוד ומשיעורים נמוכים של עוני ואי שוויון. המדינות האנגלו-סקסיות נמצאו אף הן כבעלות תוצאות כלכליות טובות, שהושגו על בסיס שילוב של שוק עבודה גמיש מאוד ורמות ביטחון נמוכות יותר.

חשוב לציין כי הן מדינות ה-Flexicurity והן המדינות האנגלו-סקסיות חוו ירידות גדולות יותר בשיעורי התעסוקה בזמן המיתון הגדול בהשוואה למדינות

פנים היבשת, המתאפיינות בשוקי עבודה גמישים פחות. הדבר הטיל לחץ תקציבי כבד על חבילות הסיוע הכספיות והתעסוקתיות שהוענקו למובטלים במדינות ה-Flexicurity, שהיו גבוהות מלכתחילה.

בדירוג על פי המדדים הנוגעים ל-Flexicurity, ישראל נמצאת במיקום ייחודי: הגמישות בה גבוהה יותר מאשר במדינות ה-Flexicurity, אך רמות הביטחון נמוכות אף יותר מאשר במדינות האנגלו-סקסיות, והממשלה משקיעה פחות בסיוע פעיל למובטלים (השמה במשרות, הכשרה וכדומה). אם ישראל מעוניינת להתקדם לעבר יישום מודל ה-Flexicurity, היא תזדקק להגדלה משמעותית של ההוצאות כדי לסייע למובטלים, הן מבחינה כספית והן בהכשרה מקצועית ובהשמה במשרות. במקביל יש לדאוג למדיניות הכשרת עובדים ולמערכות בקרה שיגבילו את ההטבות כדי להילחם בתמריצים לאי תעסוקה.

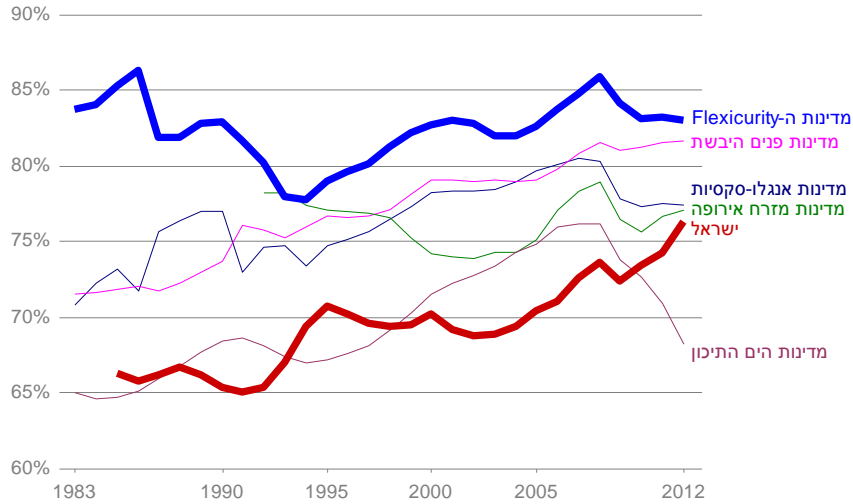
המדיניות לעידוד תעסוקה צריכה לספק תמריצים לעבודה – הן באמצעים כספיים כמו מס הכנסה שלילי גבוה יותר המתמקד באוכלוסיות ספציפיות, כגון משפחות בעלות הכנסה נמוכה, והן באמצעות אכיפה טובה יותר של ההגנות התעסוקתיות הקיימות כיום בחוק, כגון שכר מינימום וחוקים נגד אפליה. השקעות ממשלתיות בתשתיות ובתחבורה, וכן הגדלת משאבי הרשויות המקומיות והאחריות שלהן לתעסוקה מקומית, יסייעו לישראלים בהיבט של נידות תעסוקתית, במיוחד לאלה החיים בפריפריה. לבסוף, הזדמנות חשובה להגברת הגמישות מצויה במגזר הציבורי, שמקשה במיוחד על כניסתם ויציאתם של עובדים בתחומים שיש בהם איגודים מקצועיים חזקים, על האיגודים לשתף פעולה עם המעסיקים כדי לשפר את תנאי העבודה, ההטבות וההשתלמויות המקצועיות הניתנות לעובדים, ולהתמקד פחות בהגנה על משרות ספציפיות. לטובת כלל האוכלוסייה, יש צורך במחויבות גבוהה בהרבה מצד הממשלה והמעסיקים להכשרה לאורך חיי העובד. המעסיקים מצדם צריכים לעודד גמישות פנימית (אפשרות לשינוי שעות עבודה) ופונקציונלית (אפשרות לעבוד ביותר מתפקיד אחד ואוטונומיה ניהולית). כמו כן, צריך להפחית את הקיטוב בין עובדים קבועים לזמניים (עובדי חברות כוח אדם או בעלי חוזה מוגבל בזמן), אשר לעתים קרובות מוביל להבדלים נרחבים בין ההגנות בחוק שכל קבוצה זוכה להן, כמו גם בזכויות ובהטבות הסוציאליות הניתנות לכל קבוצה.

לסיכום, בעוד שהפעלה כוללת של מערכת ה-Flexicurity בישראל אינה מעשית מבחינה פוליטית או כלכלית, בהחלט יש במדיניות זו היבטים שהמדינה יכולה ליישם, ואף רצוי שתעשה זאת. המטרה הכוללת חייבת להיות שיפור הפריון, הצמיחה והתעסוקה תוך מתן רשת ביטחון סוציאלית משמעותית, שתוכל להעניק

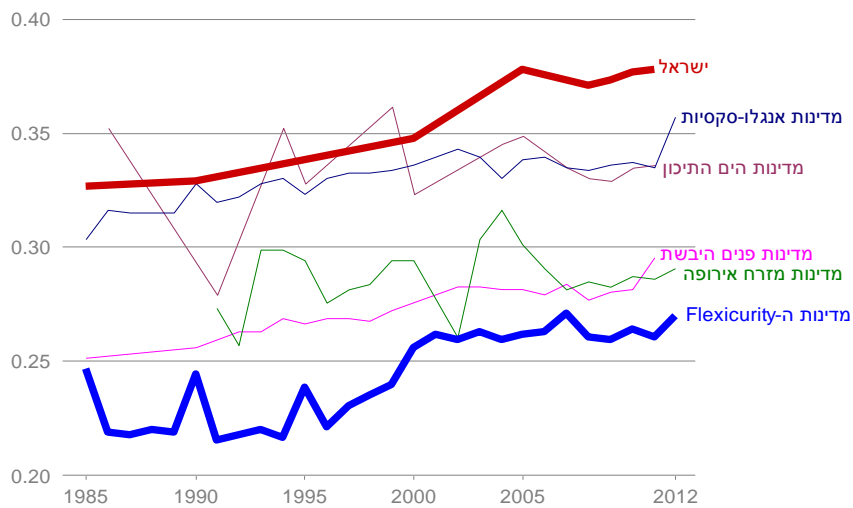
לישראלים ביטחון כלכלי בתקופות מעבר שבהן יקבלו סיוע בשיפור מיומנויותיהם המקצועיות. אפשרויות אלו בהחלט ניתנות ליישום, אך הדבר ידרוש הערכה מחודשת מקיפה ושיטתית של סדרי העדיפות הלאומיים בישראל.

נספחים

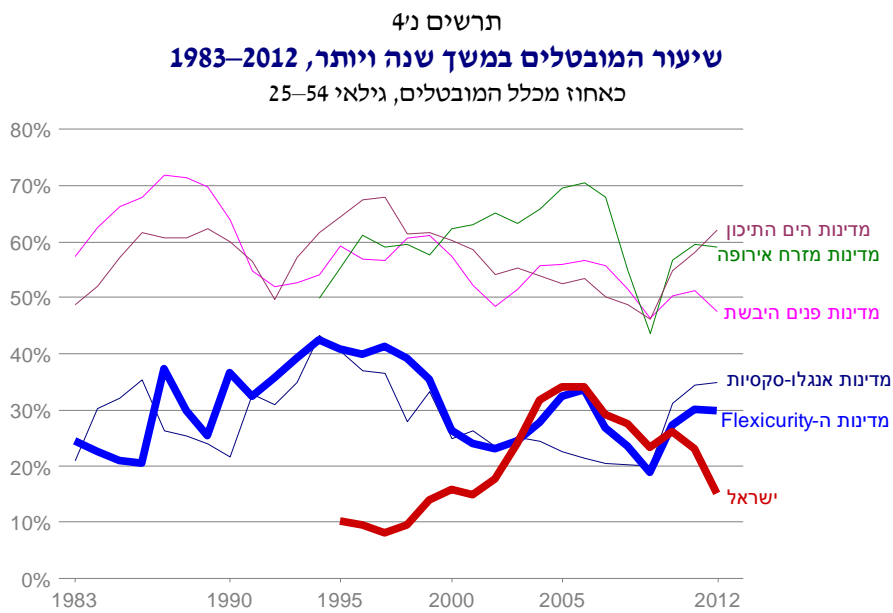
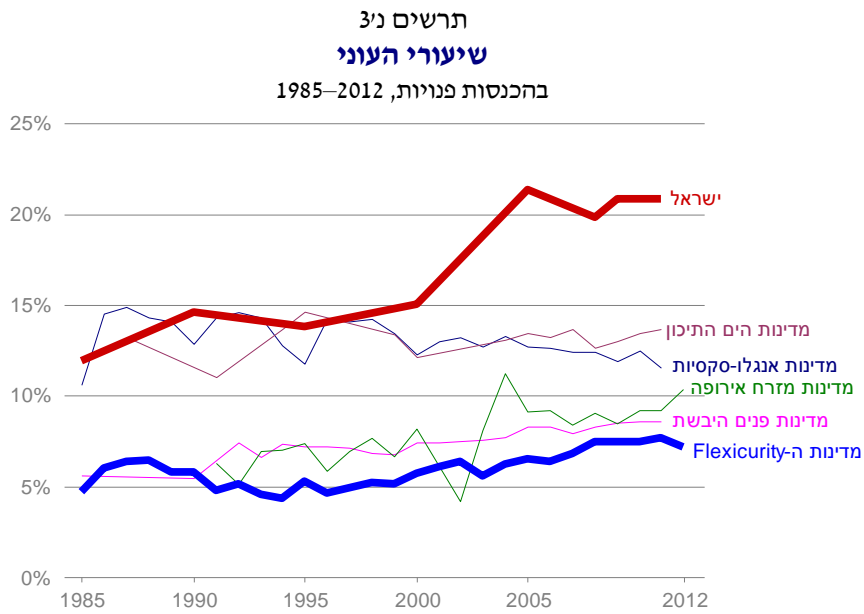
תרשים נ'1
שיעורי תעסוקה, 1983–2012
גילאי 25–54



תרשים נ'2
אי שוויון בהכנסות
מדד גייני בהכנסות פנויות, 1985–2012



מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בורס, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): OECD



מקור (לשני התרשימים): דן בן-דוד וליאורה בוורס, מרכז טאוב
נתונים (לשני התרשימים): OECD

לוח נ/1. נתוני ה-Flexicurity במדדים נבחרים בישראל, בהשוואה לקבוצות המדינות האחרות

מדד	מדינות אנגלו-סקסיות (1)	מדינות flexicurity-ה (2)	מדינות פנים היבשת (3)	מדינות מזרח אירופה (4)	מדינות הים התיכון (5)	OECD	ישראל
גמישות							
מדד חקיקה להגנה (2013)*:							
על עובדים קבועים	1.55	2.45	2.80	2.29	2.54	2.29	2.20
על עובדים זמניים	0.71	1.88	2.52	2.38	2.78	2.08	1.58
ביטחון							
שיעורי החלפה נטו למובטלים** (2011)	50%	64%	57%	43%	39%	50%	41%
דמי אבטלה/הבטחת הכנסה (כאחוז מהתמ"ג, 2011)***	0.54%	1.16%	1.45%	0.45%	1.84%	0.86%	0.60%
מדיניות פעילה בשוק העבודה (כאחוז מהתמ"ג, 2011)***	0.24%	1.37%	1.02%	0.32%	0.63%	0.58%	0.18%
אחוז המובטלים הזכאים לדמי אבטלה (2006-2008)	49.7%	67.6%	84.3%	30.2%	53.4%	46.1%	26.6%
מדדים אחרים							
שיעור השתתפות בכוח העבודה (2012)****	79.3%	83.0%	78.7%	77.3%	76.4%	78.4%	78.7%
שיעור אבטלה	6.8%	5.1%	5.9%	9.1%	17.2%	7.5%	5.9%
כלל ההכנסות ממסים (כאחוז מהתמ"ג, 2011)	29.3%	43.3%	41.8%	33.1%	35.1%	34.1%	32.6%

(1) אוסטרליה, אירלנד, ארה"ב, הממלכה המאוחדת, ניו זילנד קנדה; (2) דנמרק, הולנד, פינלנד, שוודיה, נורווגיה; (3) אוסטריה, בלגיה, גרמניה, צרפת; (4) אסטוניה, הונגריה, סלובקיה, פולין, צ'כיה; (5) איטליה, יוון, ספרד, פורטוגל
 * מדד ההגנה התעסוקתית של ה-OECD נע בטווח שבין 0 (הכי פחות מגביל) ל-6 (הכי מגביל). המדד עבור עובדים קבועים מציין כמה נוקשה הפיקוח על מעסיקים המפטרים עובדים בעלי חוזים בלתי מוגבלים בזמן; המדד עבור עובדים זמניים מציין את רמת הפיקוח המקבילה עבור עובדים שתקופת העסקתם לפי החוזה מוגבלת.
 ** שיעור החלפת ההכנסה נטו כאחוז מההכנסה הקודמת (לאחר מסים ותשלומי העברה). הנתונים המוצגים הם ממוצע ל-60 החודשים שלאחר הפסקת התעסוקה עבור רמות שכר ומצבים משפחתיים שונים, וכוללים תמיכה סוציאלית והטבות אחרות.
 *** אין נתונים זמינים עבור חלק מהמדינות.
 **** שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעורי האבטלה עבור גילאי 64-25.
 נתונים: OECD; International Labor Organization (2011)

מקורות

- בן-דוד, דן (2014), **תכנית מערכתית לטיפול שורש באתגרים החברתיים-כלכליים המרכזיים של ישראל**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל (2013), "התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012", **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, 136.
- בסוק, מוטי (2013), "עובדי מדינה יקבלו קביעות אחרי 5 שנים - ורק אחרי שיוכיחו עצמם", **דה-מרקר**, 26 ביוני 2013.
- גרובר, נעם (2014), "הכלכלה השחורה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דיין, משה ואחרים (2011), **דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**, נציבות שירות המדינה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **סקר הכנסות וסקר כוח אדם**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **תקציר סטטיסטי 2013**.
- Algan, Yann and Pierre Cahuc (2006), *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?* Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP No. 1928.
- Andersen, Torben M. (2011), *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP No. 5710.
- Bredgaard, Thomas and Arthur Daemmrich (2013), "The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies," in Ashok Bardhan, Dwight Jaffee, and Cynthia Kroll (eds.), *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*, Chapter 7, Oxford University Press, pp. 159–179.

- Bredgaard, Thomas and Flemming Larsen (2007), *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2007*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1.
- Eurostat (2011), *Percent of the Population 25-64 Participating in Education and Training*.
- Houwing, Hester (2010), *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*, Doctoral Thesis, University of Amsterdam.
- International Labor Organization (2011), *Unemployed Receiving Unemployment Benefits*, Selected Countries.
- Jørgensen, Carsten (2009), *Denmark: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training*, European Industrial Relations Observatory.
- Kuperus, Herma and Anita Rode (2010), *More Efficient Civil Services in Times of Economic Recession and Beyond: Can a Flexicurity Approach Help?* EIPA Scope 2010/1.
- Mailand, Mikkel (2009), "Denmark: Flexicurity and Industrial Relations," *European Industrial Relations Observatory On-Line*.
- OECD (2011), "Employment in General Government and Public Corporations," *Government at a Glance 2011*.
- OECD (2013a), "Detailed Description of Employment Protection Legislation, 2012-2013," OECD EPL Database.
- OECD (2013b), "Net Replacement Rates for Six Family Types: Initial Phase of Employment," *Tax-Benefit Models*, 2013.
- OECD (2013c), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publications.
- OECD (2014), various statistics downloaded in 2014, OECD iLibrary, oecd.org/employment/pem/acquiringcapacity.htm.

- Schmitt, John (2011), *Labor Market Policy in the Great Recession: Some Lessons from Denmark and Germany*, Center for Economic and Policy Research, CEPR.
- Sultana, Ronald G. (2012), *Flexicurity: Implications for Lifelong Career Guidance*, *European Lifelong Guidance Policy Network*, Concept Note No. 1.
- Tangian, Andranik (2008), *Towards Consistent Principles of Flexicurity*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, WSI Discussion Paper No. 159.
- Wilthagen, Ton and Frank Tros (2004), "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets," *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10, No.166, European Trade Union Institute, Sage Publications.
- Zhou, Jianping (2007), *Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model*, IMF Working Paper, European Department, WP/07/36.