

# ביטחון תעסוקתי בעולם ובישראל

שי וינבלום



מרץ 2023



ביטחון תעסוקתי, במהותו, הוא ההגנה על יכולתו של אדם להתקיים בכבוד במסגרת שוק העבודה. ההסדרים השונים שנוצרו כדי להבטיח הגנה זו נועדו להפחית, ככל האפשר, את חששם המתמיד של העובדים מפני אובדן בלתי צפוי של מקום העבודה או מאבטלה ארוכת טווח מצד אחד, ומצד שני לאפשר למעסיק להימנע מהעלות ומהנזק של תחלופת עובדים גבוהה וליצור כוח עבודה מיומן ונאמן.

סקירה זו תציג שתי צורות שדרן מתבטא ביטחון זה: ביטחון בעבודה (Job Security), המבוסס על הבטחת הישארותם של עובדים אצל אותו מעסיק דרך הגבלת היכולת לפטר באופן חד-צדדי; וביטחון בתעסוקה (Employment Security), המבוסס על הבטחת יכולתם של עובדים למצוא תעסוקה לאו דווקא אצל מעסיק ספציפי, תוך הבטחת קיומם בכבוד גם בתקופות שבהן הם אינם מועסקים.

בנייר זה נציג את האופנים שבהם מתבטאות שתי גישות אלה בעולם ובישראל ואת השינויים שהתרחשו בתחום זה בעשורים האחרונים, נסקור את התרומות והעלויות של הביטחון התעסוקתי לשני הצדדים של יחסי העבודה ונתמודד עם הביקורות המרכזיות על הביטחון התעסוקתי.

**שי וינבלום**, בעל תואר מוסמך בגלובליזציה ומדיניות עבודה בתוכנית Global Labour University של ארגון העבודה הבינלאומי ותואר ראשון בחינוך בלתי פורמלי והיסטוריה במכללת בית ברל. חוקר יחסי עבודה בפורום ארלזורוב.



**תודות** למיכל שטיין, מנהלת ביקורת במשרד המדינה, בעבר חוקרת יחסי עבודה בפורום ארלזורוב; לעו"ד הילה שינוק, מנהלת מחלקת אסטרטגיה ומדיניות באגף כלכלה ומדיניות בהסתדרות הכללית; ולעו"ד מאיה צחור-אבירם, סגנית ראש הלשכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות הכללית, **על הערותיהן הבונות והמעשירות.**

**הנחיה:** ד"ר אסף בונדי

**עורך ראשי:** עמית בן-צור

**עריכה:** דפנה לב

**עיצוב:** עדי רמות

# תוכן העניינים

עמוד

6	תקציר
6	מבוא
14	א. מהו ביטחון תעסוקתי?
15	ביטחון בעבודה
15	ביטחון בתעסוקה
16	הסדרים של ביטחון בעבודה
18	הסדרים של ביטחון בתעסוקה
20	תהליכי שינוי בביטחון התעסוקתי
21	ביטחון תעסוקתי והמתח שבין זכות המעסיק לזכות העובדים
22	נקודת המבט של העובדים: תרומות הביטחון התעסוקתי ועלויות היעדרו
26	נקודת המבט של המעסיק: תרומות הביטחון בעבודה ועלויות היעדרו
27	נקודת המבט של המדינה: התרומות הציבוריות של ביטחון תעסוקתי
29	ב. ביטחון תעסוקתי בישראל
29	ביטחון בעבודה בישראל
31	ביטחון בתעסוקה בישראל
34	תהליכי שינוי בביטחון התעסוקתי בישראל
39	סיכום
41	מקורות

# רשימת האיורים

## עמוד

- איור 1:** מאפייני משרה נחשקים בקרב האוכלוסייה הכללית, 2016..... 24
- איור 2:** מידת החשיבות שמקנים עובדים לגורמים שונים בעבודה, 2016 ו-2022..... 25
- איור 3:** חשיבות הביטחון התעסוקתי בישראל לפי מגזר כלכלי, 2022..... 26
- איור 4:** תנאי תשלום דמי אבטלה, 2020..... 32
- איור 5:** משקל ההוצאה מהתוצר על מדיניות פעילה בשוק העבודה במדינות ה-OECD, 2019..... 33
- איור 6:** ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית כאחוז מהתמ"ג, 2004-2019..... 37

## מבוא

- ביטחון תעסוקתי הוא כינוי למגוון הסדרים חברתיים שמטרתם להגן על זכותם של עובדים להתקיים בכבוד וללא חשש מפני אובדן מקום עבודתם באופן בלתי צפוי וחד-צדדי או מאבטלה ארוכת טווח. לצד הדאגה לרווחת העובדים, הסדרים אלה מיטיבים גם עם המעסיק דרך הגברת האמון ביחסי העבודה, חיזוק נאמנותם של העובדים למקום העבודה ועידוד תכנון לטווח ארוך.
- סקירה זו תציג שתי מערכות מרכזיות של הסדרים ליצירת ביטחון תעסוקתי, אשר מהוות מעין גישות משלימות להשגתו:
- מערכת ביטחון בעבודה (Job Security), שמבוססת על הבטחת עבודה באמצעות הגבלת שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי העבודה;
- מערכת ביטחון בתעסוקה (Employment Security), שמבוססת על הבטחת זכותם של עובדים לתעסוקה, תוך הבטחת אפשרותם להתקיים בכבוד בתקופות שבהן הם אינם מועסקים.
- מערכות הביטחון התעסוקתי, בצורתיהן השונות, באות לידי ביטוי דרך מנגנונים שונים לאסדרת שוק העבודה: חוקי מגן, הסכמים קיבוציים, פסיקת בתי הדין ועוד.

## מהו ביטחון תעסוקתי?

- בהיעדר רגולציה, המעסיק הוא הגורם המרכזי והחזק בעיצוב יחסי העבודה, כולל בכל הקשור לגיוס עובדים ולפיטוריהם. מצב זה מסכן את העובדים, שמשקיעים בעבודה את מרצם וכישוריהם, אך עלולים למצוא את עצמם מפוטרים בהחלטה חד-צדדית. מצב זה מסכן גם את המעסיק, שלא יכול לסמוך על נאמנותם של עובדיו ועלול לשאת בעלויות הכלכליות של תחלופת עובדים גבוהה.
- מערכות הביטחון התעסוקתי, בצורתיהן השונות, נוצרו במטרה להפחית ככל האפשר את הסיכונים לשני הצדדים באמצעות שילוב של הגנות מהותיות (הענקת זכויות לעובדים או הטלת מגבלות על שיקול דעתו של המעסיק) והגנות פרוצדורליות (קביעת מנגנונים המאפשרים מיצוי זכויות ומגדירים מגבלות על פעולות).
- שתי המערכות המרכזיות המקדמות ביטחון תעסוקתי משלימות זו את זו: מערכת הביטחון בעבודה מבוססת על הגבלת שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי עבודה; מערכת הביטחון בתעסוקה מבוססת על הבטחת זכויות העובדים לקיום בכבוד בשוק

העבודה.

- ◀ מערכת הביטחון בעבודה מגבילה את יכולתו של המעסיק לסיים את יחסי העבודה על פי שיקול דעתו הבלעדי, תוך הגנה על עובדים מפיטורים שרירותיים וקביעת מנגנונים המפקחים על הליכי סיום העסקה ואף מצמצמים את כדאיותם.
- ◀ מערכת הביטחון בתעסוקה משקיעה בהבטחת התעסוקתיות (Employability) של העובדים, למשל באמצעות אספקת הכשרות מקצועיות, כמו גם בהבטחת קיומם בכבוד בעיתות אבטלה, למשל דרך מנגנוני ביטוח אבטלה.
- ◀ במרבית המדינות המפותחות נעשה שימוש משולב בשתי המערכות הללו על מנת להעניק לעובדים (ולמעסיקים) מידה ניכרת של יציבות בעבודה ובתעסוקה והבטחה של קיום בכבוד. שיווי המשקל בין שתי המערכות משתנה בין מדינות, בהתאם למבנה ולמסורות של שוק העבודה, וכן בין תקופות שונות, המאופיינות בצרכים שונים ובאפשרויות משתנות.

## תהליכי שינוי בביטחון התעסוקתי

- ◀ תהליכי השינוי שעברו על שוק העבודה בעשורים האחרונים הביאו לשינוי בשיווי המשקל בין שני סוגי הביטחון התעסוקתי. במרבית המדינות המפותחות ניתן לראות ירידה מתמשכת בהיקפם של מנגנוני הביטחון בעבודה, אשר באה לידי ביטוי בעלייתן של צורות העסקה בלתי שגרתיות, שבהן האסדרה של הביטחון בעבודה נמוכה (העסקה עקיפה, העסקה זמנית ועוד), בשחיקתה של האסדרה המסורתית של שוק העבודה ובירידת כוחם של ארגוני העובדים.
- ◀ אל מול הירידה בהיקף הביטחון בעבודה ניתן לראות עלייה בהיקפם של מנגנוני הביטחון בתעסוקה דרך הרחבה ושיפור של הכשרות מקצועיות, ואף העמקת התמיכה הכלכלית בעובדים ובמובטלים. מערכת זו נתפסת בעשורים האחרונים כדרך המיטיבה לקדם אסדרה מכלילה של שוק העבודה על בסיס תמיכה מצד המדינה ובשותפות עם ארגוני העובדים והמעסיקים.

## ביטחון תעסוקתי והמתח שבין זכות המעסיק לזכות העובדים

- ◀ ישנן כמה ביקורות מרכזיות על מערכות של ביטחון בעבודה, אשר נתפס כפגיעה משמעותית באוטונומיה של המעסיק ובזכות הקניין הבלעדית שלו על מקום העבודה. בנוסף, מחקרים מצביעים על קשר שלילי בין מערכות של ביטחון בעבודה לחדשנות ולהקצאה מחודשת של משאבים בתוך הארגון, המהווים אמצעי להגדלת פריון העבודה.
- ◀ מיקוד הביקורת במערכות של ביטחון בעבודה מסווה את העובדה שכל אסדרה חברתית של שוק העבודה (בחקיקה, בהסכמים קיבוציים ועוד) מגבילה את האוטונומיה של המעסיק. כמו כן, על אף ההגבלה של שיקול הדעת בסיום יחסי עבודה, אין במערכות

הביטחון התעסוקתי הגבלה על שיקול הדעת בהתחלת יחסי עבודה. בנוסף, כל ההגבלות הקיימות על סיום יחסי עבודה מתמקדות בעיקר במניעת פיטורים שרירותיים. < לצד הגבלת שיקוליו העסקיים-אישיים של המעסיק, מנגנוני הביטחון בעבודה כוללים התייחסות לרכיבים האנושיים ביחסי העבודה לצד הדגשת האינטרס החברתי להגן עליהם.

### תרומות הביטחון התעסוקתי ועלויות אי-הביטחון התעסוקתי לעובדים

< נמצא שמערכות ביטחון תעסוקתי תורמות לבריאותם הפיזית והנפשית של העובדים, להגדלת נאמנותם לארגון וליצירת תחושת מחויבות בינם ובין המעסיקים, וכן מהוות תמריץ להגדלת הפרייון.

< למערכות אלה גם השלכות חברתיות רחבות על המשק כולו. ברמת המיקרו, עובדים שפרנסתם מובטחת יחשו נוח יותר לתכנן את התנהלותם הכלכלית לטווח הארוך. ברמת המאקרו, ביטחון תעסוקתי מסייע לשמירה על יציבות בזמנים של זעזוע מאקרו-כלכלי.

< כיום קיימת הסכמה בין החוקרים שאי-ביטחון תעסוקתי הוא אחד מגורמי הסיכון הפסיכולוגיים במקומות העבודה, לצד עומס, היעדר שליטה, גורמי לחץ כתוצאה מהתפקיד ויחסים לא תקינים בין עמיתים, מה שמוביל לנזק נפשי וגופני.

< בסקר שוק העבודה שערך פורום ארלוזורוב בשנת 2022, הביטחון מפני פיטורים דורג חשוב או חשוב מאוד על ידי רובם המכריע של העובדים בישראל, לרבות במגזר הפרטי (85.3%), כאשר השיעור הגבוה ביותר נמצא בענף ההייטק (89.2%).

### תרומות הביטחון התעסוקתי ועלויות אי-הביטחון התעסוקתי למעסיקים

< על פי הספרות המחקרית, הסדרי ביטחון בעבודה מייצבים את מערכת יחסי העבודה ומעודדים השקעה בהכשרת העובדים, בפיתוח מיומנותיהם ובשימורם במקום העבודה. אלה, בתורם, מובילים לעלייה במחויבותם ובנאמנותם של העובדים לארגון, בשיפור המשמעת שלהם, בצמצום תחלופתם ובהעלאת המוטיבציה והפרייון שלהם.

< עוד נמצא, כי ברמה התפקודית, היעדר ביטחון בעבודה מגביר את השחיקה, פוגע במוטיבציה להשקיע מאמץ בעבודה וביכולת להתמיד ומשפיע על ביצועי העובדים ועל תפוקתם. ברמה הבין-אישית, אי-ביטחון תעסוקתי מייצר אמון נמוך בהנהלה ומגביר את הרצון לעזוב את מקום העבודה.

### התרומות הציבוריות של ביטחון תעסוקתי

< למערכות הביטחון התעסוקתי תרומות ייחודיות למגזר הציבורי בכלל ולשירות המדינה בפרט. באמצעות הטלת מגבלות משמעותיות על שיקול דעתו של המעסיק הציבורי



בסיום העסקת עובדים מבטיח המגזר הציבורי שירות ציבורי אובייקטיבי, המנותק יחסית מאינטרסים פוליטיים משתנים. מצב זה מאפשר לעובדים להפעיל שיקול דעת חופשי ולהביע דעה מקצועית ועצמאית, כמו גם לחשוף שחיתויות ואינטרסים זרים (או מפלגתיים צרים) ללא חשש מפני השלכות.

על אף הטענה הרווחת שביטחון תעסוקתי מוביל לשחיקה בביצועי העובדים ומקשה על עמידה ביעדי הארגון, אנו מראים בסקירה זו כי לצד היעדר ביסוס לטענה הנ"ל, תרומותיו של הביטחון התעסוקתי גדולות מעלויותיו, וכי במרבית המקרים הוא נועד להגשים מטרות וערכים בעלי חשיבות חברתית גבוהה.

## ביטחון תעסוקתי בישראל

הביטחון התעסוקתי בישראל מתבסס על שילוב ייחודי בין ביטחון בעבודה לביטחון בתעסוקה: מערכת הביטחון בעבודה נוצרה בישראל תוך התערבות מצומצמת מאוד של המדינה, אשר העבירה את אסדרת הנושא לארגוני העובדים והמעסיקים (דרך הסכמים קיבוציים); ומערכת הביטחון בתעסוקה התבססה על שילוב בין אסדרה מדינתית (של הכשרות מקצועיות ושל ביטוח אבטלה) לאסדרה על ידי ארגוני העובדים והמעסיקים (דרך מערכי הכשרה מקצועית נוספים).

מערכת הביטחון בעבודה התבססה, ומתבססת גם כיום, על הסדרה קיבוצית של יחסי העבודה והגבלת שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי עבודה. לצד ההגנה המהותית, ההסכמים הקיבוציים קבעו גם הגנות פרוצדורליות מפני פיטורים באמצעות הסדרת סמכותה של נציגות העובדים לפקח על הליך הפיטורים ולהשפיע עליו דרך מיסוד חובת התייעצות. הסכמים קיבוציים רבים אף קבעו מנגנונים מוסכמים ליישוב מחלוקות בנושא. בכמה מקרים הורחבו מנגנונים אלה לכיסוי עובדים שאינם מאוגדים (במסגרת צווי הרחבה של הסכמים קיבוציים ענפיים).

לצד האסדרה הקיבוצית, מנגנוני ביטחון בעבודה הוסדרו עבור עובדי המגזר הציבורי בישראל באמצעות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), שקובע מגבלות על שיקול דעתו של המעסיק הציבורי בסיום יחסי עבודה, בדומה להסדרים דומים במגזר הפרטי. אף על פי שמנגנון זה אינו מונע פיטורים של עובדי המגזר הציבורי, נמצא שבפועל זוכים עובדים אלה להעסקה יציבה מאוד.

## ביטחון בתעסוקה בישראל

מערכת הביטחון בתעסוקה בישראל הוקמה רק בשלהי שנות ה-60, והיא מבוססת על שילוב בין ביטוח אבטלה למערכת ציבורית להכשרה מקצועית. לאורך השנים מאופיינת מערכת זו בהשקעה נמוכה של משאבים בהשוואה לממוצע ה-OECD: ב-2018 עמד ממוצע ההוצאות של מדינות ה-OECD על מדיניות פעילה בשוק העבודה

ALMP, Active Labour Market Policy) על 0.4% מהתוצר, בעוד שבישראל עמד הנתון על 0.16%.

מנגנון ביטוח האבטלה בישראל מעניק תשלום ששיעורו גבוה יחסית, אך תקופת הזכאות לתשלום נמוכה מאוד בהשוואה למוצע ה-OECD. לצידו מופעלת מערכת הכשרות מקצועיות, המורכבת ממגוון הסדרים, המותאמים לקבוצות חברתיות שונות. אולם, ניתוח פעולתה של מערכת ההכשרות מעלה כי היא סובלת מכמה בעיות: סרבול יתר (חלוקה בין גופים רבים מדי, ללא הגדרה מסודרת של תחומי האחריות); תקציבים נמוכים; חוסר אפשרויות הסמכה ומעבר בין תחומי לימוד מקצועיים ואקדמיים; ומעורבות נמוכה מדי של המעסיקים וארגוני העובדים. בנוסף, נמצא כי מידת הרלוונטיות של מערכת ההכשרה המקצועית בישראל לצורכי המעסיקים (והעובדים) הולכת ופוחתת.

## תהליכי שינוי בביטחון התעסוקתי בישראל

בדומה למדינות מפותחות רבות, גם בישראל הולך ויורד היקפו של הביטחון בעבודה. הירידה בשיעור המימוש של זכות ההתארגנות במהלך שנות ה-90 וה-2000, היחלשותם של ארגוני העובדים והירידה בשיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים שחקו משמעותית את היקף הביטחון בעבודה בישראל. במקביל עלתה ההתערבות המדינתית בנושא באמצעות שורה של הגבלות על שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי עבודה, בין היתר דרך חוק שוויון הזדמנויות בעבודה מ-1998, חוק הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות מ-2001 ועוד. לצד המעורבות המדינתית באמצעות חקיקה התחיל גם בית הדין לעבודה לפתח אסדרה של ביטחון בעבודה, בתחילה על בסיס הגנות מהותיות, ומתחילת המאה ה-21 על ידי הענקת הגנות פרוצדורליות (ובראשן, חובת השימוע לפני פיטורים).

גם במגזר הציבורי הולכת ומצטמצמת ההגבלה על שיקול דעתו של המעסיק הציבורי בסיום יחסי העבודה, ובשנים האחרונות נוצרו הסדרים חדשים המקילים על פיטורי עובדים במגזר הציבורי.

בעוד שמדינות מפותחות רבות מרחיבות את מנגנוני הביטחון בתעסוקה, בישראל ניתן לראות, שלצד שחיקה בהיקפו של הביטחון בעבודה, גם היקף הביטחון בתעסוקה נמצא בירידה: בתחילת שנות האלפיים הוחמרו תנאי הזכאות לדמי אבטלה וקוצצה תקופת הזכאות, ונקבע ניכוי של 30% מדמי האבטלה של המשתתפים בהכשרה מקצועית; וגם מערכת ההכשרה המקצועית סבלה בעשורים האחרונים מירידה ניכרת במעמדה, בהיקפה ובתקציבה.

אומנם במהלך משבר הקורונה, שהתאפיין בשחיקה משמעותית בביטחון התעסוקתי של עובדים רבים, התרחב היקפו של הביטחון בתעסוקה, אולם הרחבה זו הייתה זמנית

## סיכום

- < השיח הציבורי מתייחס לסוגיית הביטחון התעסוקתי באופן אחיד, כמעורבות מדינתית הפוגעת בפעילותו ה"חופשית" והרציונלית של שוק העבודה, אולם בסקירה זו אנו מציגים את מורכבותו של המושג ואת תהליכי השינוי באופיו ובהיקפו.
- < בנייר זה אנו מתארים את מגוון המערכות המרכיבות את הביטחון התעסוקתי ומצביעים על תפקידיהם המרכזיים של ארגוני העובדים (המעסיקים) ועל מקומה המרכזי של המדינה בעיצובן של מערכות אלה.
- < כמו כן, אנו מצביעים על השפעותיהן של מערכות אלה על בריאותם הגופנית והנפשית של עובדים, על יכולתם לתכנן את חייהם לטווח הארוך ועל יכולת התכנון של המעסיק.
- < השינויים בשוק העבודה בעשורים האחרונים הובילו לשחיקה משמעותית בהיקפו של הביטחון התעסוקתי, בפועל ובתדמיתו הציבורית. עם זאת, מתוצאות סקרים רחבי היקף עולה שזה עדיין מאפיין תעסוקתי חשוב בעיני העובדים.
- < על המדינה וארגוני המעסיקים לפעול אל מול ארגוני העובדים כדי ליצור הסדרים עדכניים ומתאימים לצורכי הגורמים השונים, תוך הבטחת זכותם של העובדים להגנה מאובדן פרנסה.

**הסקירה הנוכחית מנתחת את המנגנונים הפועלים ליצירת ביטחון תעסוקתי, את השינויים החלים בהם, את השפעותיהם על עובדים ומעסיקים ואת האופן שבו הם באים לידי ביטוי בישראל**

הצהרת פילדלפיה של ארגון העבודה הבינלאומי, שקבעה שעבודה אינה סחורה (International Labour Conference, 1944), קבעה גם את זכותם של עובדים לביטחון תעסוקתי. זכות זו מבוססת על מערכת חברתית המגינה על זכותם של עובדים להתפרנס מעבודה באופן רציף ככל האפשר וללא חשש מתמיד מאובדן מקום העבודה או מאבטלה ארוכת טווח. מערכת חברתית זו עומדת במוקד הסקירה הנוכחית, המנתחת את המנגנונים החברתיים אשר פועלים ליצירת ביטחון תעסוקתי, את צורותיהם המשתנות, את השפעותיהם על עובדים ומעסיקים ואת האופן שבו הם באים לידי ביטוי בישראל.

**ביטחון תעסוקתי הוא ההגנה על יכולתם של עובדים להתקיים בכבוד במסגרת שוק העבודה, והוא מבוסס על מערכת הביטחון בעבודה ומערכת הביטחון בתעסוקה**

במהותו, ביטחון תעסוקתי הוא ההגנה על יכולתם של עובדים להתקיים בכבוד במסגרת שוק העבודה. הגנה זו מבוססת על שתי מערכות, הפועלות לקדמה בדרכים שונות: מערכת הביטחון בעבודה (Job Security), המבוססת על הבטחת הישארותם של עובדים אצל אותו מעסיק דרך הגבלת שיקול הדעת של המעסיק בסיום יחסי העבודה וצמצום חוסר הוודאות הנלווה לכך; ומערכת הביטחון בתעסוקה (Employment Security), המבוססת על הבטחת זכותם של עובדים לתעסוקה

ולקיום בכבוד ללא קשר הכרחי למעסיק ספציפי, לרבות בתקופות שבהן הם אינם מועסקים. מערכת הביטחון בעבודה, בעיקרה, אינה אוסרת פיטורים, אלא באה להעניק לעובדים את הביטחון שלא יפוטרו מסיבות שאינן הגיוניות, אלא רק בהתבסס על שיקולים מקצועיים ומונמקים ובהליכים הוגנים ושקופים. מערכת הביטחון בתעסוקה אינה מבטיחה העסקה רציפה אלא מייצרת את התנאים המיטיביים לכך, במטרה למנוע אבטלה ארוכת שנים ומצוקה כלכלית כתוצאה מאובדן עבודה.

**ביטחון תעסוקתי, על שתי צורותיו, הוא תוצר המורכב משורה של מנגנונים מסוגים שונים, ביניהם "קביעות" ו"ביטוח אבטלה"**

ביטחון תעסוקתי, על שתי צורותיו, הוא תוצר המורכב משורה של מנגנונים מסוגים שונים: חוקי מגן, הסכמים קיבוציים, פסיקת בתי הדין ומוסדות נוספים בשוק

העבודה. לדוגמה, מוסד ה"קביעות" הקיים במגזר הציבורי במדינות רבות (Checchi et al., 2021) - אולי המייצג המרכזי של רעיון הביטחון בעבודה בשיח הציבורי בישראל - מבטא למעשה את הכללים להליכי פיטורי עובדים, אשר בישראל נקבעו בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר)<sup>8</sup>. לחלופין, מוסד "ביטוח אבטלה", הקיים גם הוא במדינות מפותחות רבות, מבטא למעשה את רשת הביטחון שמספקת המדינה לעובדים, אשר מאפשרת להם קיום בכבוד גם בתקופה שבה הם אינם מועסקים.

מנגנונים אלו ונוספים מאפשרים לעובדים ליהנות מהתרומות שונות של העבודה (יציבות כלכלית, הגדרה עצמית, סטטוס חברתי ותחושת חיבור לחברה), ומקנים למעסיק מגוון תרומות בעלות חשיבות (דרך עידוד השקעה במיומנות, שיפור המוטיבציה של העובדים ועלייה בפרייון). עבור העובדים, קיומם של הסדרים המבטיחים ביטחון תעסוקתי מסייע במניעת לחץ וחרדה הקשורים לסכנות עקב איבוד מקור ההכנסה (Jacobson, 1991; Sverke et al., 2006). עבור המעסיק, הביטחון בעבודה מסייע לשמר עובדים ולהשקיע בהכשרתם ומוביל לעלייה בנאמנות העובדים לארגון ובמשמעת שלהם (Dasgupta, 2001). בסקירה הנוכחית נרחיב על תרומות אלה, לצד התמודדות עם הביקורות להן זוכים מנגנוני הביטחון התעסוקתי השונים, שלרוב עוסקות בפגיעתם בפרייון העבודה ובזכויותיו של המעסיק לנהל את מקום העבודה כראות עיניו.

**השינויים שהתרחשו בשוק העבודה בעשורים האחרונים שחקו את היקפם של מנגנוני הביטחון בעבודה. לצד זה פעלו מדינות מפותחות רבות להרחיב את היקפם של מנגנוני הביטחון בתעסוקה כחלק מאסדרה מכלילה של שוק העבודה**

על אף חשיבותו של הביטחון התעסוקתי לעובדים ולמעסיקים כאחד, המערכות השונות המבטיחות אותו עוברות שינויים רבים ומקיפים. השינויים שהתרחשו בשוק העבודה לאורך העשורים האחרונים - ביניהם הגלובליזציה, העלייה בהיקפם של ענפי השירותים ביחס לענפי הייצור, השינויים הדמוגרפיים הרבים וכן השינויים בסוג חוזי העבודה, בשעות העבודה, בשימוש בטכנולוגיה חדשה, בהסדרי עבודה גמישים ועוד (כהן, 2021א) - שחקו את היקפם של מנגנוני הביטחון בעבודה. לצד הירידה בהיקפו של הביטחון בעבודה פעלו מדינות מפותחות רבות להרחיב את היקפם של מנגנוני הביטחון בתעסוקה ולהעמיק את השפעתם כחלק מבנייה של

<sup>8</sup> נציב שירות המדינה, או מי מטעמו, מוסמכים לפטר עובד/ת קבוע/ה על בסיס אי התאמה (סעיף 82.230 לתקשי"ר). פיטורי עובד/ת על רקע זה מחייבים היועצות עם ועד העובדים (סעיף 82.233). שלאחריה יתקיים שימוע (סעיף 82.234). החלטה לפטר והנימוקים לכך נמסרים בכתב לעובד/ת (סעיף 82.235). וניתנת לו/לה הזכות לערער על ההחלטה בפני נציב שירות המדינה בתוך 30 יום (סעיף 82.236).

אסדרה מכלילה של שוק העבודה.

נפתח סקירה זו בהגדרה מפורטת של המושג ביטחון תעסוקתי, על שני הטיפוסים האידיאליים שלו, ונסקור את המנגנונים השונים שמסדירים אותו במדינות שונות בעולם ואת תהליכי השינוי שהם עברו. כמו כן, נתמודד עם המתח שיוצרים מנגנוני הביטחון התעסוקתי בין זכויות המעסיק לזכויות העובדים. לאחר מכן נבחן את תרומותיו של הביטחון התעסוקתי לעובדים ולמעסיק וכן את העלויות הפוטנציאליות הנובעות מקיומו ומהיעדרו. לבסוף, נסקור את המנגנונים שמרכיבים את הביטחון התעסוקתי בישראל ואת הדרכים שבהן מוסדרים מנגנונים אלה - בהסכמים קיבוציים, בחקיקה, בפסיקה ובתקנון שירות המדינה - ואת השינויים שעברו במהלך השנים.

## מהו ביטחון תעסוקתי?

יחסי הכוחות במערכת היחסים במקום העבודה מוטים, באופן מובנה, לצידו של המעסיק (בונדי ושטיין 2022א). בהיעדר רגולציה חברתית, המעסיק הוא שקובע, בין היתר, את מסגרת העבודה ואת תנאי ההעסקה, והוא גם האחראי הבלעדי על גיוס ופיטורי עובדים. יחסים אלו מייצרים סיכון משמעותי עבור העובדים, המשקיעים את מרצם וכישרונותיהם במקום העבודה ועלולים להימצא ללא פרנסה באבחת החלטה של המעסיק. כמו כן, יחסים אלו מהווים למעשה תמריץ שלילי עבור העובדים להשקיע את מרצם וכישרונותיהם בעבודה. בתנאים אלה יכולים גם העובדים לבחור לעזוב את מקום העבודה, מצב המייצר סיכון עבור המעסיק, שיכולתו לסמוך על נאמנות עובדיו למקום העבודה נמוכה. תחלופה גבוהה של עובדים לא רק פוגעת בפעילות ובביצועים של מקום העבודה, אלא יש לה גם השלכות כספיות ניכרות עקב הצורך לגייס ולהכשיר עובדים חדשים (Michael & Crispen, 2009).

**לאורך המאה העשרים  
נוצרו שתי מערכות שונות  
ליצירת ביטחון תעסוקתי:  
מערכת הביטחון בעבודה,  
המתמקדת בהבטחת  
יציבותו של הקשר בין  
העובדים למעסיקים;  
ומערכת הביטחון  
בתעסוקה, המתמקדת  
בהבטחת יציבותו של  
הקשר בין העובדים לשוק  
העבודה**

לאורך המאה העשרים העסיקו סוגיות אלו את העובדים, את המעסיקים וכן את המדינה, אשר ביקשו לצמצם חוסר ביטחון זה ואת ההשלכות השליליות שלו. על מנת להתמודד עם חוסר הביטחון והשלכותיו נוצרו לאורך המאה העשרים שתי מערכות שונות ליצירת ביטחון תעסוקתי: מערכת הביטחון בעבודה, המתמקדת בהבטחת יציבותו של הקשר בין העובדים למעסיקים; ומערכת הביטחון בתעסוקה, המתמקדת בהבטחת

יציבותו של הקשר בין העובדים לשוק העבודה.<sup>3</sup>

## ביטחון בעבודה

מערכת הביטחון בעבודה מתמקדת בהפחתת הסיכון של העובדים לאבד את מקום העבודה באופן בלתי צפוי ושרירותי. ביטחון זה מאזן את חוסר השוויון המובנה בין עובדים למעסיקים באמצעות צמצום שיקול הדעת הבלעדי של המעסיק בסיום העסקה. במסגרת מערכת זו נוצרו מהותיות, המגבילות את שיקול דעתו של המעסיק בהחלטות על סיום עבודה, לצד הגנות פרוצדורליות, שנועדו לאכיפת ההגנות המהותיות באמצעות חובות המוטלות על המעסיק בטרם יקבל החלטה על סיום עבודה (דוידוב ועשת, 2018). במילים אחרות, ביטחון בעבודה אינו תוצר של מנגנון יחיד, אלא מסגרת שמורכבת מרצף של הסדרים שונים, שלרוב משלימים זה את זה על מנת להבטיח לעובדים שתהליך סיום העסקתם אינו שרירותי. לדוגמה, בחקיקה הנהוגה במדינות רבות באירופה נדרשים מעסיקים לסיבה מוצדקת (Just Cause) לסיום יחסי עבודה וכן לשלם לעובדים פיצויים בעת פיטורים. על מנת להבטיח

שהסיבה המוצדקת אכן קיימת ורלוונטית, ישנן כמה חובות שאותן נדרש המעסיק למלא, דוגמת החובה לשמוע את טענות העובדים המועמדים לפיטורים ("שימוע"), התייעצות עם ארגון העובדים (ולעיתים אף קבלת הסכמתו לפיטורים) או קבלת אישור לביצוע הפיטורים מרשות ציבורית עצמאית. לדוגמה, החוק בהולנד מחייב אישור מ"מרכז העבודה וההכנסה" במקרה של פיטורים על רקע כלכלי או על רקע אי יכולת מתמשכת של העובדים להמשיך בעבודתם (ILO, EPLex database; Business.gov.nl).

## ביטחון בתעסוקה

לצד הסדרים שמכוונים להגברת תחושת הביטחון במקום העבודה, מערכת הביטחון בתעסוקה ממוקדת בהבטחת הביטחון בתעסוקה עצמה, על מנת להפחית את הסיכונים הנובעים מסיום יחסי עבודה (Zekic, 2016). גישה זו מבוססת על קיומה של רשת

**ביטחון בעבודה הוא מסגרת של הסדרים שונים שמבטיחים לעובדים שתהליך סיום העסקתם אינו שרירותי. בין הסדרים אלה חובת שימוע או התייעצות עם ארגון העובדים**

**מערכת הביטחון בתעסוקה ממוקדת בהבטחת הביטחון בתעסוקה עצמה, על מנת להפחית את הסיכונים הנובעים מסיום יחסי עבודה**

<sup>3</sup> חשוב להבחין בין מנגנוני הביטחון התעסוקתי במגזר הפרטי לבין אלה שבמגזר הציבורי, שלהם בסיס מהותי שונה ותרומות ייחודיות ואותם נסקור בהמשך פרק זה.

הגנה רחבה, שפועלת להבטיח את התעסוקתיות (Employability) של העובדים וכן את הכנסתם בתקופות שבהן הם אינם מועסקים. הבטחת התעסוקתיות, שמוגדרת כשיפור (או שימור) יכולתם של אנשים להשתתף בהצלחה בתהליכים של גיוס, בחירה והתקדמות בקריירה (מזרחי, 2020), מאפשרת לעובדים מידה ניכרת של ביטחון ביכולתם להתפרנס גם כאשר מסתיימת העסקתם במקום עבודה ספציפי. ביטחון זה מושג באמצעות הבטחה של רמת קיום בכבוד גם בתקופת אבטלה (על בסיס ביטוח אבטלה) (אגמון ומילרד, 2014), וסיוע לרכישת כישורים שמתאימים לשוק העבודה (על בסיס הכשרה מקצועית) (מזרחי, 2020). לדוגמה, במדינות

מפותחות רבות, כולל ישראל, עובדים זכאים לתשלום שכרם (או חלק ממנו) בתקופת אבטלה, כמעין ביטוח חברתי המאפשר להם להתקיים בכבוד בתקופה של חיפוש עבודה אחרת (או הכשרה מקצועית). לצד זאת, מערכות ציבוריות של הכשרה מקצועית מאפשרות לעובדים שפוטרו מעבודתם לרכוש מקצוע חדש, המתאים לצורכי שוק העבודה וליכולות העובדים.

שתי מערכות ההסדרים - ביטחון בעבודה וביטחון בתעסוקה - מהוות מעין "טיפוסים אידיאליים" של אסדרת יחסי העבודה. ההבחנה בין שתי המערכות מבוססת על תפיסה שונה של שוק העבודה, של צורכי העובדים והמעסיקים ושל המדיניות הנדרשת לצורך חיזוק ביטחונם של העובדים: הגנה על עבודה באמצעות הטלת הגבלות וחובות על מעסיקים מול הגנה על תעסוקה באמצעות מערכות ציבוריות המבטיחות את היכולת להתפרנס. על אף ההבדלים בין המערכות הללו, במקרים רבים נראה שילובן כרכיבים משלימים באסדרת היחסים בין עובדים למעסיקים. שילובים אלו משתנים בין מדינות, בהתאם למבנה ולמסורות של שוק העבודה, וכן בין תקופות שונות, המאופיינות בצרכים שונים ובאפשרויות משתנות.

**שתי מערכות ההסדרים - ביטחון בעבודה וביטחון בתעסוקה - מהוות מעין "טיפוסים אידיאליים" של אסדרת יחסי העבודה. ההבחנה בין שתי המערכות מבוססת על תפיסה שונה של שוק העבודה, של צורכי העובדים והמעסיקים ושל המדיניות הנדרשת לצורך חיזוק ביטחונם של העובדים: הגנה על עבודה באמצעות הטלת הגבלות וחובות על מעסיקים מול הגנה על תעסוקה באמצעות מערכות ציבוריות המבטיחות את היכולת להתפרנס**

## הסדרים של ביטחון בעבודה

במרבית המדינות המפותחות ישנם מנגנונים שונים המגבילים את שיקול הדעת של המעסיק בשכירת עובדים ובפיטוריהם (מונדלק, 1999). בעולם מוכרים שני דפוסים מרכזיים להסדרת ביטחון בעבודה באמצעות הגבלת שיקול הדעת של



**בעולם מוכרים שני  
דפוסים מרכזיים להסדרת  
ביטחון בעבודה באמצעות  
הגבלת שיקול הדעת של  
המעסיק בפיטורי עובדים,  
האחד מתבסס על חקיקה  
והאחר על הסכמים  
פרטיים**

המעסיק בפיטורי עובדים, האחד מתבסס על חקיקה והאחר על הסכמים פרטיים.

הגישה הנהוגה במרבית מדינות אירופה מבוססת על הגבלת המעסיק באמצעות חקיקה. גישה זו, המבוססת על מנגנון "הסיבה המוצדקת", קובעת כי על המעסיק לנהוג בהיגיון ובהוגנות בעת סיום העסקה, על בסיס קיומה של "סיבה מספקת" לפיטורים ונטרול שיקולים לא-ענייניים הליך. הספרות מציגה שלוש סיבות הנחשבות מספקות ומצדיקות פיטורים: (1) אי התאמה של העובדים על בסיס סיבות אישיות או מקצועיות;

(2) ביצוע עבירות משמעת; (3) שינוי ארגוני או צמצום במקום העבודה, מסיבות שאינן קשורות לפעולות העובדים (דוידוב ועשת, 2018). לצד הגדרה בסיסית של סיבות מספקות לפיטורים פועל החוק לצמצם שיקולים לא-ענייניים, לדוגמה באמצעות איסור פיטורים עקב היריון, קיומה של מוגבלות או מילוי חובה מדינתית (דוגמת שירות צבאי). כך, לדוגמה, קובע החוק בצרפת שפיטורים פרטניים חייבים להתבסס על "סיבה רצינית ואמיתית" ("cause réelle et sérieuse"), ולצד זאת מפרט רשימת מקרים שיכולים להוות עילה לגיטימית לפיטורים קולקטיביים. החוק גם קובע שורה ארוכה של סיבות שבגינן אסור לפטר עובדים, בין היתר מצב משפחתי, גזע, נטייה מינית, חברות ופעילות בארגון עובדים ומצב בריאותי (ILO, EPLex database).

במדינות אחרות, בארצות הברית למשל, נהוגה גישה הפוכה, על פיה מעורבותה של המדינה בשיקול הדעת של המעסיק מצומצמת הרבה יותר, וזאת בהתבסס

על ההנחה כי בין העובדים והמעסיקים מתקיים שוויון יחסי. לפיכך, באותו האופן שבו לעובדים קיימת הזכות להתפטר בכל רגע וללא סיבה, כך גם המעסיק רשאי לסיים את ההתקשרות בכל עת. במסגרת גישה זו, המכונה "העסקה לפי רצון" (Employment at Will), רשאים הצדדים ליחסי העבודה להסדיר ביניהם תהליכי שכירה וסיום העסקה, ובמקרים רבים הם עושים זאת בהסכם עבודה אישי ובעיקר בהסכמים קיבוציים (מונדלדק ובן יהודה, 2014).

ההגנות המהותיות על העבודה והעובדים שמגבילות את שיקול הדעת של המעסיק (בין אם מתוקף חוק ובין אם מתוקף הסכם) מושלמות על ידי מנגנונים שונים,

**ההגבלות המהותיות  
שמגבילות את שיקול  
הדעת של המעסיק  
מושלמות על ידי מנגנונים  
המבטיחים את קיומן או  
אכיפתן באמצעות הגנות  
פרוצדורליות, כמו הליך  
מוגדר לסיום העסקה  
וקביעת זכויות העובדים  
בעת סיום העסקתם**

המבטיחים את קיומן או אכיפתן באמצעות הגנות פרוצדורליות, הליכים הנדרשים בעת סיום העסקה. הליכים אלו כוללים לרוב את המחויבות של המעסיק להודיע לעובדים לפני סיום העסקתם, את המחויבות לקיומו של הליך מוגדר לסיום העסקה, את המנגנונים שדרכם יכולים העובדים להביע את עמדתם בתהליך, ולעיתים גם כללים בדבר שיתוף פעולה בין המעסיק לנציגות העובדים בתהליך. בנוסף, המנגנונים הפרוצדורליים קובעים גם זכויות העובדים בעת סיום ההעסקה, דוגמת הסדרי פיזויים. בדומה להגנות המהותיות, גם אלו הפרוצדורליות יכולות להיקבע בחקיקה או בהסכמים קיבוציים, ויש להן חשיבות רבה בפיקוח על המעסיק, בהבטחת הוגנות וכן בצמצום הפגיעה בזכותם של העובדים לקיום בכבוד בעת סיום ההעסקה. בצרפת, לדוגמה, בעת הליך פיטורים מחויב המעסיק בהודעה כתובה ובריאיון אישי לעובדים, שבמהלכו זכאים העובדים להסתייע ביועץ. בהולנד יכולים ארגוני העובדים והמעסיקים לקבוע כי סיום העסקה יתאפשר רק לאחר קבלת היתר מוועדה משולשת ושוות זכויות, המורכבת מנציגי העובדים, המעסיקים והמדינה, שהוקמה מכוח הסכם קיבוצי (ILO, EPLeX database).

## הסדרים של ביטחון בתעסוקה

**הסדרי ביטחון בתעסוקה  
מתבטאים בעיקר  
באפשרויות להכשרה  
מקצועית וביטוח אבטלה**

**מודל ה-Flexicurity נשען  
על שלושה רכיבים: הגבלה  
מעטה מאוד של שיקול  
הדעת של המעסיק בגיוס  
ובפיטור עובדים; הסדרים  
נדיבים של ביטוח אבטלה;  
ומדיניות פעילה בשוק  
העבודה, שכוללת מימון  
להכשרות מקצועיות  
ולהשמת עובדים והשקעה  
בשילוב עובדים מקבוצות  
מוחלשות בשוק העבודה**

לעומת מערכת הביטחון בעבודה, הממוקדת במקום העבודה ובמעסיק היחיד, מערכת הביטחון בתעסוקה ממוקדת בשוק העבודה כולו. במקום הגבלת שיקול הדעת של המעסיק, ביטחון בתעסוקה יתבטא בהסדרים של הכשרה מקצועית (מזרחי, 2020) ושל ביטוח אבטלה (Zekic, 2016). הסדרי הכשרה מקצועית מגוונת, המותאמת לצרכים המשתנים בשוק העבודה, מאפשרת לעובדים להרחיב ולשפר את כישוריהם ואף לשנות את עיסוקם לאורך החיים; והסדרי ביטוח אבטלה מאפשרים לעובדים להתקיים בכבוד לאחר סיום העסקתם ותומכים בהם בעת מעבר בין מקומות עבודה או עיסוקים.

דוגמה מרכזית למערכת ביטחון בתעסוקה היא מודל ה-Flexicurity שפותח בדנמרק ונשען על שלושה רכיבים מרכזיים: הגבלה מעטה מאוד של שיקול הדעת של המעסיק בגיוס ובפיטור עובדים; הסדרים נדיבים של ביטוח אבטלה, על בסיס תנאי זכאות רחבים ותקופת זכאות ארוכה, המקילים על העובדים לעבור בין מקומות עבודה; ומדיניות פעילה בשוק העבודה (Active Labour

Market Policy או ALMP), שכוללת מימון ציבורי רחב להכשרות מקצועיות ולהשמת עובדים לצד השקעה ביוזמות לשילוב עובדים מקבוצות מוחלשות בשוק העבודה (אגמון ומילרד, 2014)<sup>1</sup>. המודל אומץ במדינות שונות באירופה, שנבדלות ביניהן במשקל היחסי הניתן לכל אחד מרכיבי המודל, כאשר דנמרק, פינלנד ושוודיה הן המדינות המאופיינות בהגבלות המעטות ביותר על שיקול דעתו של המעסיק לצד המידה הגבוהה ביותר של ביטחון בתעסוקה (אגמון ומילרד, 2014). דוגמה נוספת להסדרת ביטחון בתעסוקה ניתן למצוא במנגנון הוולונטרי של "מועצות הביטחון בתעסוקה" בשוודיה. המועצות פועלות כארגונים ללא מטרת רווח, שבהם שותפים המעסיקים והאיגודים המקצועיים, והן ממונות על ידי המעסיקים שמעוניינים בשירותיהן בעת מקרים של פיטורים הנובעים מתהליכי צמצום במקום העבודה. פעולתן של מועצות הביטחון בתעסוקה באה לידי ביטוי בכמה מישורים: ייעוץ לאיגודים המקצועיים ולמעסיקים בתהליכי צמצום כוח אדם במקום העבודה; אספקה או הנגשה של הכשרה ומידע על שוק העבודה; ולעיתים אף השמה של עובדים או סיוע להם בפיתוח עסק עצמאי. המועצות אף יכולות לספק לעובדים המפוטרים סיוע כספי (מעבר לדמי האבטלה הכלליים), וכן לספק השלמת הכנסה לעובדים שמצאו עבודה חדשה בשכר נמוך יותר (Eurofound, 2021). ב-2016 סייעו המועצות ל-80% מהמפוטרים באותה שנה למצוא עבודה חדשה (TUAC, 2018), וב-2019 סייע מנגנון זה לתשעה מתוך עשרה מחפשי עבודה פעילים למצוא עבודה חדשה, להירשם ללימודים או להפוך לעצמאים בתוך שבעה חודשים מרגע שפנו אליהן (Eurofound, 2021).

**מערכות הביטחון בעבודה והביטחון בתעסוקה מבוססות על הסדרים שונים, אך הן לא מנוגדות זו לזו, ובמרבית המקרים ניתן למצוא שילוב בין השתיים עם איזון משתנה ביניהן**

מערכות הביטחון בעבודה והביטחון בתעסוקה מבוססות על הסדרים שונים, אך הן לא מנוגדות זו לזו, ובמרבית המקרים ניתן למצוא שילוב בין השתיים עם איזון משתנה ביניהן. במדינות רבות ניתן לראות שילוב בין הגבלה על שיקול הדעת של מעסיקים בסיום העסקה באמצעות דרישה לקיום סיבה מספקת לפיטורים וחובת תשלום פיצויים בעת פיטורים (ביטחון בעבודה), ובין מערכות ציבוריות של ביטוח אבטלה והכשרה מקצועית (ביטחון בתעסוקה). כך, למשל, במרבית מדינות האיחוד האירופי יש תשתית חוקית שמתנה פיטורים בהצגת

סיבה ראויה, לצד רמות משתנות של מערכות ביטחון בתעסוקה (Zekic, 2016).

<sup>1</sup> לפי אגמון ומילרד, במהלך השנים חלו שינויים ביישום רכיבי המודל, בין היתר בשל הגירה שהובילה להתנגדות חלק מהציבור למדיניות נדיבה יחסית. עקב כך ירדה רמת רשת הביטחון (למשל בשל קיצור תקופת מתן דמי אבטלה) וחלו שינויים במדיניות הפעילה לשם התאמה טובה יותר של ההכשרות המקצועיות לצורכי המשק.

תהליכי השינוי שעברו על שוק העבודה בעשורים האחרונים - ביניהם תהליך הגלובליזציה, הופעתן של צורות העסקה חדשות (Dasgupta, 2001), היחלשותם של ארגוני העובדים ושחיקתה של האסדרה המסורתית של שוק העבודה (פילק, 2004; Mundlak, 2007) - הביאו לשינוי בשיווי המשקל בין שני סוגי הביטחון התעסוקתי - ביטחון בעבודה וביטחון בתעסוקה<sup>1</sup>. מצב זה הביא לעלייה במה שגיא סטנדינג מכנה "המעמד הפגיע": קבוצה הולכת וגדלה של עובדים שאינם מוגנים על ידי חקיקת העבודה המסורתית או על ידי הסכמים קיבוציים, וכתוצאה מכך מאופיינים בהיעדר ביטחון תעסוקתי, המוביל לפגיעותם בפני תנודות השוק (סטנדינג, 2022).

ההכרה בהשלכות השליליות של שחיקת הסדרי הביטחון בעבודה מובילה מדינות רבות וארגונים רב-לאומיים לקדם מנגנונים של ביטחון בתעסוקה, הנתפסים לרוב כדרך המיטיבה לקדם אסדרה מכלילה של שוק העבודה (OECD, 2018). לדוגמה, במסגרת רפורמה ממשלתית שהונהגה בשוודיה בשנת 2021 בשיתוף ארגוני העובדים והמעסיקים, הוחלפו כמה הגנות משמעותיות של ביטחון בעבודה (ובראשן, הדרישה החוקית לסיבה מוצדקת לפיטורים) במנגנונים שמטרתם להבטיח תעסוקתיות (Ministry of Employment, Ministry of Education and Research, 2022). כחלק מכך הורחבה זכאותם של עובדים להכשרה מקצועית ולדמי אבטלה, ואף עוגנה זכותם של כלל העובדים לתקופת חופש מעבודה לטובת הכשרה מקצועית או לימודים אקדמיים. דוגמה נוספת מהרמה הרב-לאומית היא מסמך מרכזי שחובר על ידי הנציבות האירופית ומציין כי יש צורך "לחשב מחדש את מושג הביטחון עבור עובדים, כדי להתמקד יותר בביטחון שמבוסס על תעסוקתיות בשוק עבודה הטרורגיני מאשר על ביטחון במשרה ספציפית" (European Commission, 1997), p.20). דו"ח נוסף של הנציבות האירופית קבע: "המהות העיקרית של המלצת

ההכרה בהשלכות השליליות של שחיקת הסדרי הביטחון בעבודה מובילה מדינות רבות וארגונים רב-לאומיים לקדם מנגנונים של ביטחון בתעסוקה, הנתפסים לרוב כדרך המיטיבה לקדם אסדרה מכלילה של שוק העבודה

<sup>1</sup> ראו גם: בונדי ושטיין, 2022; בונדי וכץ, 2022.

האיחוד האירופי... היא לעודד מעבר מביטחון בעבודה לעבר ביטחון בתעסוקה" (European Commission, 2006, p. 78). בהתאם, מאז 2006 מקדמת הנציבות האירופית מודלים של ביטחון בתעסוקה (ובראשם, המודל הדני של Flexicurity) כעיקרון המנחה המרכזי למדיניות ההעסקה באיחוד האירופי (European Commission, 2013). לרוב, תהליך השינוי מעוצב בהתאם לאופייה של כל מדינה, וכן על בסיס שיתוף פעולה (ברמה משתנה) בין המדינה לארגוני העובדים והמעסיקים.

**הן למדינה והן לארגוני  
העובדים תפקיד חשוב  
בעיצוב מנגנוני ביטחון  
תעסוקתי, מימוש  
וביסוסם**

תהליכים אלה מדגישים את חשיבות המדינה בביסוס מנגנוני ביטחון תעסוקתי, אולם גם את מרכזיותם של ארגוני העובדים בעיצובם ובמימושם. על אף היחלשותם של ארגוני העובדים ושל מערכות הביטחון התעסוקתי המסורתיות, חושפות הדוגמאות המוזכרות לעיל (כמו גם מקרים רבים נוספים) את חשיבותם לביסוס מנגנונים חלופיים בתמיכה מדינית ולרוב אף בשותפות עם המעסיקים הפרטיים.

## **ביטחון תעסוקתי והמתח שבין זכות המעסיק לזכות העובדים**

**אחת הביקורות המרכזיות  
על מנגנונים להגבלת  
פיטורי עובדים (ביטחון  
בעבודה) היא שמדובר  
בפגיעה בעצמאותו של  
המעסיק. אולם, מאחר  
שחקיקת העבודה כולה  
מגבילה את עצמאותו של  
המעסיק לעשות כרצונו  
בכל מה שקשור לתנאי  
ההעסקה, הגבלת הזכות  
לפטר אינה מהווה פגיעה  
נוספת ולא מידתית**

אחת הביקורות המרכזיות על מנגנונים להגבלת פיטורי עובדים (ביטחון בעבודה) היא שמדובר בפגיעה בעצמאותו של המעסיק. לפי תפיסה זו, חלק מזכות הקניין הבלעדית של המעסיק היא ההחלטה מי יהיו עובדיו (דיודוב ועשת, 2018). ביקורת זו נוגעת במתח שבין האינטרס של המעסיק לנהל את העסק שבבעלותו כרצונו ובין זכותם של העובדים להגנה מפני אובדן פתאומי ושרירותי של מקור פרנסתם.

בכמה מחקרים נמצא קשר שלילי בין הגנות חזקות מפני פיטורים לחדשנות שעשויה להוביל לשינויים ניכרים בהיקף התעסוקה ובהרכבה (Cingano et al., 2010; Griffith & Macartney, 2014). עם זאת, מאחר שחקיקת העבודה כולה מגבילה את עצמאותו של המעסיק לעשות כרצונו בכל מה שקשור לתנאי ההעסקה, הגבלת הזכות לפטר אינה מהווה פגיעה נוספת ולא

מידתית. בהקשר זה חשוב להזכיר, שאין מדובר בכפייה על המעסיק להעסיק מישהו מלכתחילה, אלא במרבית המקרים רק בהגבלת יכולתו לפטר בלי להצביע

על סיבה מספקת או לעמוד בתנאים פרוצדורליים שנקבעו לכך (דוידוב ועשת, 2018). כמו כן, התייחסות לעובדה שיחסי עבודה אינם רק יחסים חוזיים אלא גם יחסי אנוש בין העובדים למעסיק, והסתמכותם של העובדים על מקום העבודה כמקור פרנסה יחיד ברוב המקרים (הרדוף, 2018), מדגישה את האינטרס החברתי להגן על העובדים, גם תוך הטלת מגבלות על המעסיק, שנדרש לפעול באחריות ולהימנע מצעדים שרירותיים.

## נקודת המבט של העובדים: תרומות הביטחון התעסוקתי ועלויות היעדרו

**קיומם של הסדרי ביטחון תעסוקתי הוכר כבעל חשיבות גבוהה לבריאותם הפיזית והנפשית של העובדים, להגדלת האמנותם לארגון, ליצירת תחושת מחויבות כלפי מעסיקהם וכתמריץ לפריון**

קיומם של הסדרי ביטחון תעסוקתי הוכר כבעל חשיבות גבוהה לבריאותם הפיזית והנפשית של העובדים, להגדלת האמנותם לארגון, ליצירת תחושת מחויבות כלפי מעסיקהם וכתמריץ לפריון (Bibi et al., 2016; Dasgupta, 2001). עוד נמצא, שאי-ביטחון תעסוקתי מביא להפחתה משמעותית של שיעור ההוצאה של משק הבית וההשתתפות בפעילות הכלכלית במשק (Hurd & Rohwedder, 2013), שכן עובדים שפרנסתם מובטחת יחוו נוח יותר לתכנן את התנהלותם הכלכלית לטווח הארוך (ספורטא, 2009). כיום קיים קונצנזוס במחקר, לפיו אי-ביטחון תעסוקתי הוא אחד מגורמי הסיכון

הפסיכולוגיים במקומות העבודה, לצד עומס, היעדר שליטה, גורמי לחץ כתוצאה מהתפקיד ויחסים בין-אישיים לא טובים בין עמיתים. גורמים אלה מובילים כולם לנזק נפשי וגופני (Cheng; De Witte et al., 2015; Sverke & Hellgren, 2002). עוד נמצא במחקר, שלהסדרי ביטחון תעסוקתי ולהשפעתם האובייקטיבית והסובייקטיבית יש קשר לשיפור הרווחה הנפשית כמו תחושת סיפוק בחיים והמצב הבריאותי (Bernhard-Oettel et al., 2011; De Witte et al., 2015). מנגד, מצב של היעדר ביטחון בעבודה, כלומר תחושתם של העובדים שהעסקתם עלולה להסתיים ללא התראה ועל פי שיקול דעתו הבלעדי של המעסיק, נמצאה קשורה לבעיות בריאות, כמו לחץ נפשי, עצבות ועייפות. היעדר ביטחון בעבודה נמצא כגורם לעלייה בהיקף העבודה בשעות נוספות, אשר בתורו תורם לתחושת הלחץ ומפר את האיזון בין העבודה לחיים הפרטיים (Ferrante et al., 2019). עוד נמצא, שגברים המועסקים ללא הסדרי ביטחון הם בסיכון גבוה לדיכאון בהשוואה לגברים שנהנים מביטחון תעסוקתי (כהן, 2021א). כמו כן, עבודות המאופיינות בביטחון נמוך בעבודה מאופיינות גם במידה נמוכה יותר של בטיחות וגהות, ובהתאם מקושרות לעלייה בסיכון לתאונות עבודה (כהן, 2021א).

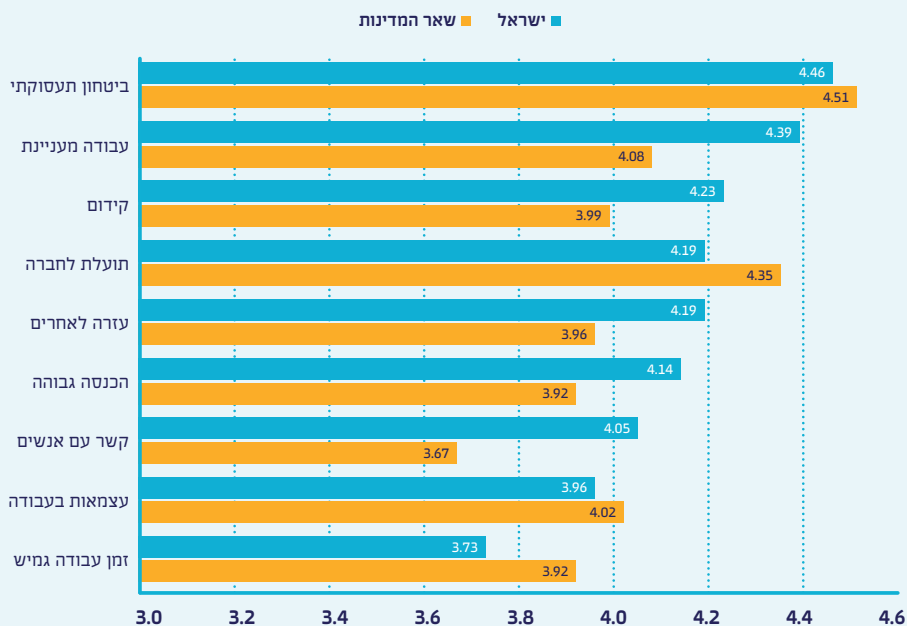
**על פי הספרות המחקרית  
קיים קשר משמעותי  
בין היקפם של מנגנוני  
הביטחון התעסוקתי  
ליכולת לשמור על יציבותו  
של שוק העבודה בזמנים  
של זעזוע מאקרו-כלכלי**

**בניתוח העדפות עובדים  
בסקר החברתי הבינלאומי  
נמצא שביטחון תעסוקתי  
דורג כחשוב ביותר כמעט  
בכל מדינות העולם  
שעליהן יש נתונים, בפער  
ניכר מהיבטים אחרים  
כמו שכר, אפשרות קידום  
ושעות עבודה גמישות**

הספרות המחקרית גם מראה שיש קשר משמעותי בין היקפם של מנגנוני הביטחון התעסוקתי ליכולת לשמור על יציבות בזמנים של זעזוע מאקרו-כלכלי (Bertola, 1990). הגישה הכלכלית המקובלת טוענת שקיים קשר שלילי בין הסדרת ביטחון תעסוקתי ליכולת להתאושש ממשברים (Perone, 2022), אולם ניתוח נתונים מ-22 מדינות אירופאיות מראה, שהפחתת ההגנות החוקיות מפני פיטורים פגעה ביכולתו של שוק העבודה להתאושש ממשבר כלכלי: 11 שנים לאחר המשבר הפיננסי העולמי (שהחל ב-2007/8), מחצית מהמדינות לא הגיעו לרמות התעסוקה שהיו לפני המשבר (Perone, 2022).

לצד הקשר בין ביטחון תעסוקתי לתחושת רווחה ולמצב בריאותי, ניתן גם לראות את חשיבותו של הביטחון התעסוקתי לעובדים כפי שהוא בא לידי ביטוי בניתוח העדפות עובדים בסקר החברתי הבינלאומי (ISSP). סקר זה מדד את העדפותיהם של עובדים ב-38 מדינות, מפותחות ומתפתחות, ביחס למגוון היבטים של עבודה, ומצא שביטחון תעסוקתי דורג כחשוב ביותר כמעט בכל מדינות העולם שעליהן יש נתונים, בפער ניכר מהיבטים אחרים כמו שכר, אפשרות קידום ושעות עבודה גמישות (Cazes et al., 2015).

## איור 1: מאפייני משרה נחשקים בקרב האוכלוסייה הכללית, 2016



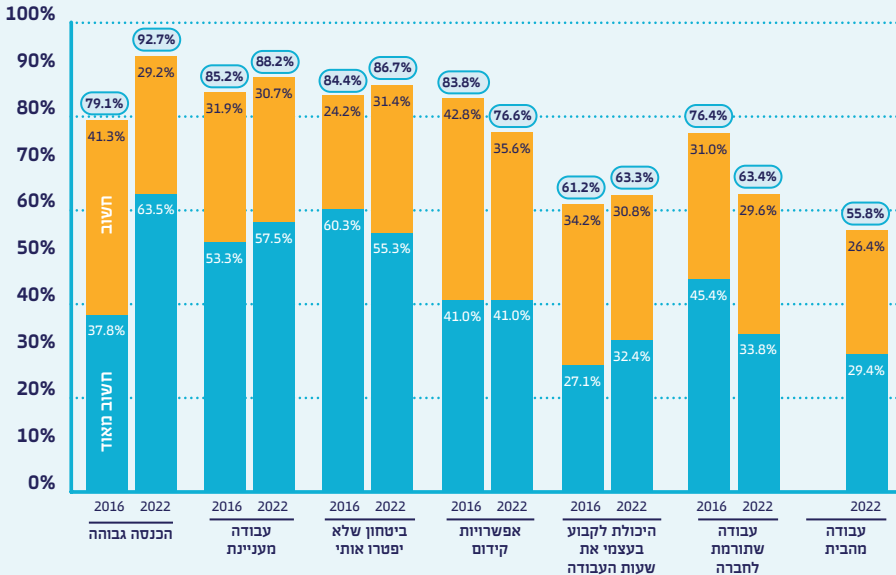
1- לא חשוב כלל; 5 = חשוב מאוד

מקור הנתונים: ISSP Research Group, 2017; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

סקר שוק העבודה שערך פורום ארלוזורוב באמצעות מכון גיאוקרטוגרפיה בשנת 2022, וכלל 3,000 משיבים שהיוו מדגם מייצג של המשתתפים בשוק העבודה בישראל, מצא שהביטחון התעסוקתי עדיין חשוב לעובדים (איור 2). על פי נתוני הסקר, 86.6% מהעובדים בישראל דירגו את הביטחון שלא יפוטרו כחשוב או חשוב מאוד, לעומת 84.1% ב-2016.



## איור 2: מידת החשיבות שמקנים עובדים לגורמים שונים בעבודה, 2016 ו-2022

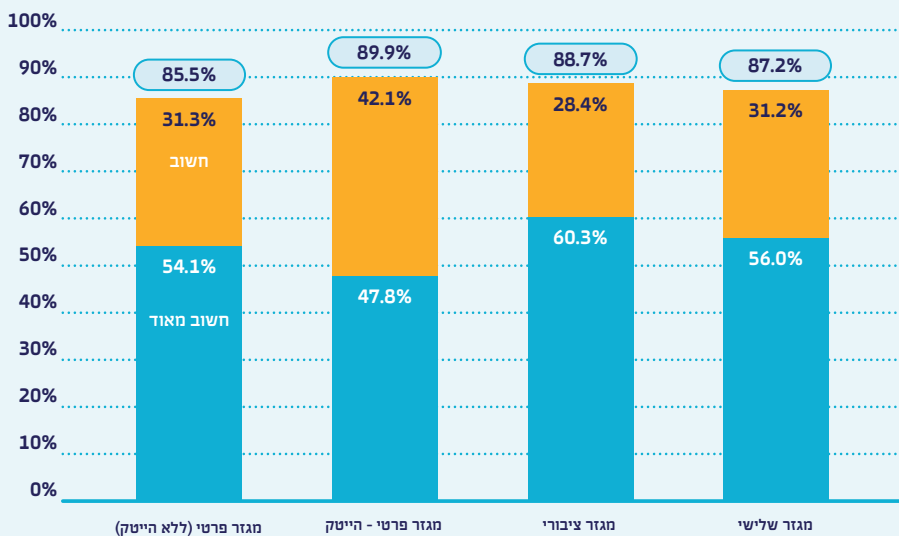


מקורות הנתונים: סקר שוק העבודה 2022, פורום ארלוזורוב; ISSP Research Group, 2017  
 עיבוד וניתוח הנתונים: עידו לן, פורום ארלוזורוב

**סקר שוק העבודה**  
 שערך פורום ארלוזורוב  
 ב-2022 מצא שהביטחון  
 התעסוקתי דורג כחשוב או  
 חשוב מאוד על ידי רובם  
 מכריע של העובדים בכל  
 חלקי המשק, כולל עובדי  
 המגזר פרטי, ובעיקר  
 עובדי ענף ההייטק

עוד נמצא באותו סקר, שהביטחון התעסוקתי דורג  
 כחשוב או חשוב מאוד על ידי רובם המכריע של  
 העובדים בכל חלקי המשק, כולל עובדי המגזר הפרטי,  
 ובעיקר עובדי ענף ההייטק (איור 3).

## איור 3: חשיבות הביטחון התעסוקתי בישראל לפי מגזר כלכלי, 2022



מקור הנתונים: סקר שוק העבודה 2022, פורום ארלוזורוב; עיבוד וניתוח הנתונים: עידו לן, פורום ארלוזורוב

### נקודת המבט של המעסיק: תרומות הביטחון בעבודה ועלויות היעדרו

הבטחת ביטחון תעסוקתי מקטינה את תחלופת העובדים, המחייבת גיוס והכשרה של עובדים חדשים, ויש לה גם עלויות עקיפות: אובדן פריון, אובדן הון חברתי ולעיתים גם אובדן לקוחות, לצד אובדן הידע והמיומנות של העובדים שעזבו

לצד התרומות הרבות של מנגנוני ביטחון תעסוקתי לעובדים ולרווחתם, ניתוח הספרות המחקרית מראה כי הבטחת ביטחון תעסוקתי משיאה תרומות חשובות גם למעסיק. למשל, תחלופת עובדים גבוהה היא תופעת לוואי אפשרית של היעדר ביטחון תעסוקתי, שיש לה עלות כלכלית למעסיק. כל עזיבה של עובדים מחייבת את המעסיק לגייס עובדים חדשים, להכשירם ולתת להם די זמן לרכוש ניסיון בתפקיד (Michael & Crispen, 2009). עוד נמצא במחקר, שלתחלופת עובדים גבוהה יש גם עלויות שאינן ישירות: אובדן פריון, אובדן הון חברתי ולעיתים גם אובדן לקוחות, זאת לצד אובדן הידע והמיומנות של העובדים שעזבו (Bliss, 2007);

ברמה התפקודית, היעדר ביטחון בעבודה מגביר את תחושת השחיקה של העובדים, פוגע במוטיבציה שלהם להשקיע מאמץ בעבודה וביכולתם

היעדר ביטחון בעבודה  
מגביר את תחושת  
השחיקה של העובדים,  
פוגע במוטיבציה שלהם  
להשקיע מאמץ בעבודה  
וביכולתם להתמיד  
ומשפיע על ביצועיהם ועל  
תפוקתם

קיומם של מנגנוני ביטחון  
בעבודה מייצב את מערכת  
יחסי העבודה ומעודד  
השקעה בהכשרה ובפיתוח  
מיומנויותיהם של העובדים  
ובשימורם במקום העבודה

להתמיד ומשפיע על ביצועיהם ועל תפוקתם (Mauno et al., 2014). ברמה הבין-אישית, אי-ביטחון בעבודה גם מייצר אמון נמוך בהנהלה ומגביר את הרצון לעזוב את מקום העבודה (Chirumbolo & Hellgren, 2003). בהיבט הפסיכולוגי ניתן לראות באי-ביטחון בעבודה הפרה של ההבנה המשתמעת מיחסי העבודה: העובדים מצפים מהמעסיק לביטחון תעסוקתי בתמורה לנאמנותם, ומכאן שהסכנה של אובדן מקום העבודה פוגעת באמון שנותנים העובדים במעסיק, בנאמנותם אליו ולכן גם בביצועיהם בפועל (Richter & Näswall, 2019).

לעומת זאת, קיומם של מנגנוני ביטחון בעבודה מייצב את מערכת יחסי העבודה ומעודד השקעה בהכשרה ובפיתוח מיומנויותיהם של העובדים ובשימורם במקום העבודה. מעסיק שיודע כי מערכת היחסים בינו לבין עובדיו היא ארוכת טווח ולא תסתיים בקלות, ייטה להשקיע בשיפור המקצועיות שלהם ובדרכים נוספות להשאירם במקום העבודה. השקעות אלו, בתורן, מובילות לעלייה במחויבות ובנאמנות של העובדים לארגון, בשיפור המשמעת שלהם, בצמצום תחלופתם ובהגברת המוטיבציה והפריון שלהם (Bibi et al., 2016; Dasgupta, 2001).

## נקודת המבט של המדינה: התרומות הציבוריות של ביטחון תעסוקתי

במגזר הציבורי יש להסדרי  
הביטחון התעסוקתי  
תרומות ייחודיות: הגנה  
על העובדים מפני  
הפעלת כוח בלתי מרוסן  
או מינויים פוליטיים,  
ואפשרות להפעיל שיקול  
דעת חופשי ולהביע דעה  
מקצועית ועצמאית ללא  
חשש

לצד תרומותיהם הרחבות של הסדרי ביטחון תעסוקתי לשיפור יחסי העבודה, להעלאת הפריון ולשיפור במדדי רווחת העובדים ובבריאותם, במגזר הציבורי (ובפרט בשירות המדינה) יש להסדרים אלו תרומות ייחודיות. מדינות רבות מטילות הגבלות משמעותיות על שיקול הדעת של המעסיק הציבורי בסיום העסקת עובדים כחלק מהבטחה של שירות ציבורי אובייקטיבי וממלכתי, שמורכב מעובדים המועסקים שנים ארוכות ומשרתים תחת ממשלות שונות ושרים מתחלפים (דול, 2015). הגבלות אלו, המוכרות כשיטת ה"קביעות" הנהוגה בחלקים גדולים של המגזר הציבורי במדינות רבות, נועדו להגן על

עובדי הציבור מפני הפעלת כוח בלתי מרוסן וממינויים פוליטיים שיפגעו באספקת שירותים ציבוריים חיוניים (דול, 2015) ולאפשר לעובדים להפעיל שיקול דעת חופשי, להביע דעה מקצועית ועצמאית ולחשוף שחיתויות ואינטרסים זרים (או מפלגתיים-צרים) בשירות הציבורי ללא חשש מפני השלכות (OECD, 2020). כך, לדוגמה, בפינלנד נהנים רוב עובדי המגזר הציבורי מביטחון גבוה מאוד בעבודה (European Commission, 2020), וכך גם בצרפת (נציבות שירות המדינה, 2017); בגרמניה חל איסור על פיטורי עובדים של הממשל הפדרלי אלא במקרה של עבירת משמעת חמורה; ובכמה מדינות, כמו ארצות הברית ואנגליה, זוכים עובדי המגזר הציבורי להגנות פרוצדורליות ומהותיות נפרדות מאלה של עובדי המגזר הפרטי ונהנים ממידה רבה יותר של ביטחון בעבודה (נציבות שירות המדינה, 2017).

היבט נוסף שיש להתייחס אליו הוא הטענה הנפוצה נגד הביטחון בעבודה במגזר הציבורי, לפיה הקביעות, גם אם היא לא מוענקת באופן מפורש, יוצרת אצל העובדים תחושה שמקומם מובטח ללא קשר לביצועיהם ולתפקודם האישי והמקצועי, ולכן מקשה על עמידה ביעדי הארגון ומשפיעה על איכות השירות שהציבור מקבל (רוטמן ותובל, 2020). מעבר לטיעונים שהובאו בחלק הקודם של סקירה זו, שמראים שביטחון בעבודה עשוי דווקא לתרום ליעילות ולתפוקה של מקום העבודה, בדיקה אמפירית שנערכה על בסיס נתוני מדד ההגנה מפני פיטורים של ה-OECD<sup>ה</sup> ונתוני הבנק העולמי על האפקטיביות של המגזר הציבורי לא מצאה קשר משמעותי בין רמת ההגנה על עובדים לאפקטיביות הממשלה (דהן, 2016). ממצא זה נשמר גם אחרי שנלקחו בחשבון ההבדלים בין המדינות ברמת התוצר לנפש וברמת השכר בשירות הציבורי. עוד נציין, כי לא נמצא גם קשר בין אחת מתוצאות הגנה זו, הוותק במגזר הציבורי, לאפקטיביות הממשלה.

---

<sup>ה</sup> מדד זה מייצג את העלויות וההתהליכים הקבועים בחוק לפיטורי עובדים קבועים או להעסקת עובדים על בסיס חוזה זמני, וכלל נתונים מ-43 מדינות (דהן, 2016).

# ב. ביטחון תעסוקתי בישראל

בישראל, לצד הסדרים של ביטחון בעבודה, המבוססים על פעילותם של ארגוני העובדים והמעסיקים, יש גם הסדרים של ביטחון בתעסוקה, ובראשם ביטוח אבטלה מדינתי ומערכות שונות של הכשרה מקצועית באחריותם המשותפת של המדינה וארגוני העובדים והמעסיקים

במדינות רבות, לצד צמצום הסדרי הביטחון בעבודה יש הרחבה של הסדרי הביטחון בתעסוקה, אך בישראל מגמת הצמצום בביטחון בעבודה לא זוכה להשלמה באמצעות הסדרי ביטחון בתעסוקה

בדומה למדינות מפותחות רבות אחרות, הביטחון התעסוקתי בישראל מבוסס על שילוב בין שתי מערכות: ביטחון בעבודה וביטחון בתעסוקה. בדומה למדינות דוגמת ארצות הברית ובריטניה, בישראל הייתה מעורבות המדינה בהסדרת הביטחון בעבודה (באמצעות חקיקה) מצומצמת מאוד, מתוך כוונה להעביר את הסדרת הנושא, כמעט כולה, לגורמים השונים שפועלים בזירת יחסי העבודה, ובראשם ארגוני העובדים והמעסיקים וההסכמים הקיבוציים ביניהם. לצד הסדרים של ביטחון בעבודה, שאכן התבססו על פעילותם של ארגוני העובדים והמעסיקים, לאורך השנים התבססו בישראל גם הסדרים שונים של ביטחון בתעסוקה, ובראשם ביטוח אבטלה מדינתי ומערכות שונות של הכשרה מקצועית באחריותם המשותפת של המדינה וארגוני העובדים והמעסיקים. אולם, בעוד שבמדינות רבות, לצד צמצום הסדרי הביטחון בעבודה יש הרחבה של הסדרי הביטחון בתעסוקה, בישראל מגמת הצמצום בביטחון בעבודה לא זוכה להשלמה באמצעות הסדרי ביטחון בתעסוקה.

## ביטחון בעבודה בישראל

חקיקת העבודה הישראלית לא כוללת חובה להציג סיבה מספקת לפיטורים, ושיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי עבודה מוגבל רק במקרים מסוימים, דוגמת איסור על פיטורים בגלל היריון, חופשת לידה או טיפולי פוריות (על פי חוק עבודת נשים, התש"ד-1954), או

איסור על פיטורים בגלל פעילות בארגון עובדים (על פי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957). לצד ההגבלות המהותיות המעטות נקבעו בחקיקה גם כמה הגנות פרוצדורליות, ובראשן חובת הודעה מראש על פיטורים והתפטרות (חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001) וחובת תשלום פיצויים בעת פיטורי עובדים (חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963). בנוסף, בעקבות פסיקת בית הדין הארצי לעבודה מוסדה בישראל חובה על המעסיק לקיים הליך שקוף

**בעקבות פסיקת בית הדין  
הארצי לעבודה מוסדה  
בישראל חובה על המעסיק  
לקיים הליך שקוף וברור  
לסיום העסקה ("שימוע"),  
הכולל הודעה מסודרת  
ומפורטת לעובדים על  
הכוונה לפתוח בהליך כזה  
והסיבות לכך, השמעת  
הסיבות ומתן אפשרות  
הוגנת לשמיעת טענות  
העובדים על ההליך  
ומניעיו**

**בעוד שהמדינה נמנעה  
מלהגביל באופן משמעותי  
את שיקול דעתו של  
המעסיק בסיום יחסי  
עבודה, פעלו ארגוני  
העובדים לייצר הגבלות  
שונות בנושא במסגרת  
הסכמים קיבוציים,  
כי פיטורים ייעשו מסיבה  
מספקת**

וברור לסיום העסקה ("שימוע"), הכולל הודעה מסודרת ומפורטת לעובדים על הכוונה לפתוח בהליך כזה והסיבות לכך, השמעת הסיבות ומתן אפשרות הוגנת לשמיעת טענות העובדים על ההליך ומניעיו.<sup>1</sup>

בעוד שהמדינה נמנעה מלהגביל באופן משמעותי את שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי עבודה, פעלו ארגוני העובדים לייצר הגבלות שונות בנושא במסגרת הסכמים קיבוציים, שבמקרים רבים קובעים כי פיטורים ייעשו מסיבה מספקת (כנהוג בחקיקה במדינות אירופאיות רבות). הגנה זו מורחבת במקרים מסוימים גם עבור עובדים שאינם מאוגדים, במסגרת צווי הרחבה ענפיים.<sup>2</sup> לצד ההגנה המהותית, ההסכמים הקיבוציים קבעו גם הגנות פרוצדורליות מפני פיטורים (מונדלק, 1999). בין היתר הסדירו הסכמים אלה את סמכותו של ועד העובדים להתערב בהליך הפיטורים ולהשפיע עליו.<sup>3</sup>

בדומה למדינות מפותחות רבות, גם בישראל זוכים עובדי המגזר הציבורי להסדרים ייחודיים המבטיחים את ביטחונם בעבודה, ובראשם תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), הקובע מגבלות על שיקול הדעת של המעסיק הציבורי בסיום יחסי עבודה. לצד הקביעה כי מועסקים במגזר הציבורי שהם בעלי תקן (המוגדר על בסיס תפקיד וסמכות) וכתב מינוי (מסמך מינוי רשמי) הם עובדים "קבועים", כולל התקשי"ר הוראה לפיה פיטורים כפופים לחובת התייעצות עם נציגות העובדים (דוידוב ועשת 2018; סעיף 82.230 א' לתקשי"ר). הסדרי ביטחון אלו, המזוהים ביותר עם המונח "קביעות", מעניקים למעשה הגנה מוגבלת על עבודתם של חלק

<sup>1</sup> ראו: ע"ע (ארצי) 300353/98, הרמז נ' סונול

<sup>2</sup> לדוגמה, סעיף 51 לצו ההרחבה בענף הבניין התש"ע (הקובע כי יש להימנע משרירות לב בכל הנוגע לפיטורי עובדים) (פורסם י"פ תש"ע, מס' 6120 מיום 11.8.2010 עמ' 4290), כמו גם צווי הרחבה בענפי היהלומים, אולמות השמחה והניקיון.

<sup>3</sup> חובה זו קיימת גם בהיעדר קביעה מפורשת בהסכם קיבוצי, מתוקף חובת תום הלב ביחסי עבודה. ראו: ע"ע 359/99 - לאה לוי'ן נ' רשות השידור

**הסדרי הביטחון המזוהים עם המונח "קביעות", מעניקים למעשה הגנה מוגבלת על עבודתם של חלק קטן מעובדי המגזר הציבורי, שעיקרה הטלת חובה לקיומה של סיבה מוצדקת לפיטורים וקביעת מנגנונים לפיקוח על ההליך. הגנה זו שקולה להגנה שמעניקים הסכמים קיבוציים רבים במגזר הציבורי ואפילו במגזר הפרטי**

**בישראל, ביטוח האבטלה גבוה יחסית בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, אך תקופת הזכאות לביטוח נמוכה משמעותית.**




קטן מעובדי המגזר הציבורי (אלה המועסקים בשירות המדינה), שעיקרה הטלת חובה לקיומה של סיבה מוצדקת לפיטורים וקביעת מנגנונים לפיקוח על ההליך. הגנה זו שקולה להגנה שמעניקים הסכמים קיבוציים רבים במגזר הציבורי ואפילו במגזר הפרטי (דול, 2015). אף על פי כן, בפועל זוכים עובדי המגזר הציבורי להעסקה יציבה מאוד (דוידוב ועשת, 2018).<sup>9</sup>

## **ביטחון בתעסוקה בישראל**

לצד הסדרים שונים שיצרו ביטחון בעבודה בישראל הוקמו לאורך השנים מנגנונים משלימים של ביטחון בתעסוקה, על בסיס מערכת ביטוח אבטלה ומערכת ציבורית להכשרה מקצועית. מנגנוני ביטוח האבטלה בישראל התבססו על אסדרה מדינתית ריכוזית החל מ-1967 וקבעו תנאי זכאות מגבילים מאוד (בהשוואה למדינות צפון אירופה ומערבה), שבאו לידי ביטוי בתשלום נמוך ובתקופת זכאות קצרה (פרנקל, 2001). על אף כמה הרחבות לאורך השנים, בתחילת שנות האלפיים הוחמרו תנאי הסף המזכים בביטוח האבטלה ותקופת הזכאות צומצמה עוד יותר. כפי שניתן לראות באיור 4, בהשוואה לממוצע ה-OECD ולתנאים בדנמרק (המהווה בסיס לגישה המקובלת באירופה לביטחון בתעסוקה), שיעור ביטוח האבטלה בישראל גבוה יחסית, אך תקופת הזכאות לביטוח נמוכה משמעותית.

<sup>9</sup> להרחבה ראו גם: מסמך מדיניות קביעות וסיום העסקה בשירות המדינה, 2017; רוטמן, מ' ותובל, א', 2020

## איור 4: תנאי תשלום דמי אבטלה, 2020

שיעור דמי האבטלה מהשכר האחרון*	תקופת זכאות (חודשים)	
73%	5	ישראל 
82%	24	דנמרק 
57%	15	ממוצע OECD-ה 

\* למובטל רווק ללא ילדים, שהכנסתו האחרונה הייתה 67% מהשכר הממוצע במשק, אחרי חמישה חודשי אבטלה  
 מקורות הנתונים: OECD, 2022; צדיק ורוטנברג, 2022; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

מערכת ההכשרה המקצועית בישראל החלה להתגבש בתחילת שנות ה-50, ובמהלך שנות ה-60 נבנו מערכות הכשרה והסמכה מוכרות, דוגמת המכון הממשלתי להכשרת טכנאים וועדת הגג להסדרת רישוי מקצועות טכניים (אקשטיין ואח', 2016; הורוביץ ושגיא, 2013). על אף השקעה ציבורית ניכרת בעשורים הראשונים לקום המדינה, מאמצע שנות ה-70 החלו להשתנות מעמדה והיקפה של מערכת ההכשרה המקצועית.

**מערכת ההכשרה בישראל כוללת מוסדות רבים, אולם היקף ההשקעה בה מצומצם מאוד**

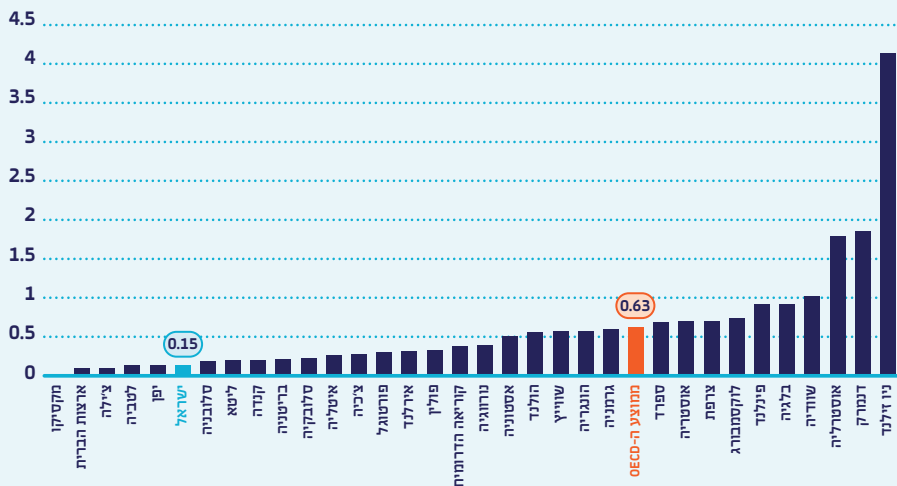
כיום כוללת מערכת ההכשרה בישראל מוסדות רבים: מכללות טכנולוגיות להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים, הכשרה מקצועית למובטלים במימון המדינה והכשרה מקצועית לעובדים שמעוניינים לבצע הסבה מקצועית ללא מימון המדינה (אקשטיין ואח' 2016).

ההכשרות המקצועיות נערכות במרכזי הכשרה ממשלתיים שמופעלים על ידי זכיינים, במכללות טכנולוגיות ציבוריות, במוסדות פרטיים ובמסגרות פנים-מפעליות בשיתוף פעולה עם המעסיקים (רגב ואח', 2020). אולם, לצד ריבוי המוסדות, היקף ההשקעה בהכשרה המקצועית נשאר מצומצם מאוד, כפי שניתן לראות במדד ההוצאה הממשלתית על "מדיניות פעילה בשוק העבודה" (ALMP) מתוך התוצר המקומי הגולמי (איור 5). מדד זה משקף חלק משמעותי במערכת הביטחון בתעסוקה ומתחלק לשלושה רכיבים מרכזיים: סיוע בחיפוש עבודה, סיוע לתעסוקה במגזר הפרטי והציבורי (בין השאר על ידי סבסוד תעסוקה, יצירת מקומות עבודה במגזר הציבורי ותוכניות כמו מס הכנסה שלילי) ותוכניות



הכשרה (אברהם וגייבל, 2020; שבע, 2021). ב-2019 עמד ממוצע ההוצאות על ALMP במדינות ה-OECD על 0.63% מהתוצר, בעוד שבשראל עמד הנתון על 0.15%. בלבד, כלומר, פחות מרבע ממוצע ה-OECD.

איור 5: משקל ההוצאה מהתוצר על מדיניות פעילה בשוק העבודה במדינות ה-OECD, 2019



מקור הנתונים: OECD, Stat; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

**מערכת ההכשרה המקצועית בישראל סובלת מסרבול יתר (חלוקה בין גופים רבים מדי, ללא הגדרה מסודרת של תחומי האחריות), מתקציבים נמוכים מדי, מחוסר אפשרויות הסמכה ומעבר בין תחומי לימוד מקצועיים ואקדמיים וממעורבות נמוכה מדי של מעסיקים ושותפים חברתיים אחרים בתהליך. לדוגמה, רק 0.5% מהלומדים בישראל משתלבים בהתמחות אצל מעסיק כחלק מתהליך הכשרתם, לעומת 50%-80% במדינות אחרות (רגב ואח', 2020). כמו כן, בעוד שבמדינות מפותחות נהנית מערכת ההכשרה המקצועית מתדמית חיובית (הודות לגורמים כמו שיעור תעסוקה גבוה במקצוע, שכר גבוה, דמי קיום לחניכים, עידוד הכרה אקדמית ועוד), בישראל סובלת מערכת זו**

במחקר שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצא, שמערכת ההכשרה המקצועית בישראל סובלת מסרבול יתר (חלוקה בין גופים רבים מדי, ללא הגדרה מסודרת של תחומי האחריות), מתקציבים נמוכים מדי, מחוסר אפשרויות הסמכה ומעבר בין תחומי לימוד מקצועיים ואקדמיים וממעורבות נמוכה מדי של מעסיקים ושותפים חברתיים אחרים בתהליך. לדוגמה, רק 0.5% מהלומדים בישראל משתלבים בהתמחות אצל מעסיק כחלק מתהליך הכשרתם, לעומת 50%-80% במדינות אחרות (רגב ואח', 2020). כמו כן, בעוד שבמדינות מפותחות נהנית מערכת ההכשרה המקצועית מתדמית חיובית (הודות לגורמים כמו שיעור תעסוקה גבוה במקצוע, שכר גבוה, דמי קיום לחניכים, עידוד הכרה אקדמית ועוד), בישראל סובלת מערכת זו

מדימוי ציבורי ירוד ומידת הרלוונטיות שלה לשוק העבודה הולכת ופוחתת (רגב ואח, 2020; בר-צורי, 2018).

## תהליכי שינוי בביטחון התעסוקתי בישראל

עם הירידה בשיעור המימוש של זכות ההתארגנות, היקף הביטחון בעבודה בישראל נשחק משמעותית. במקביל, לצד ההסכמים הקיבוציים נוספו עוד כלים ומנגנונים המשפיעים על הביטחון בעבודה

ההגנות שנוצרו בהסכמים קיבוציים חלו על קבוצות רחבות של עובדים, ללא הבחנה בין מאפייניהם, אולם ההגנות החוקיות החדשות עוסקות בהוספת סיבות אסורות לפיטורים על בסיס מאפיינים ייחודיים מוגדרים ושומרות על הימנעות המחוקק מקביעה אוניברסלית

לאור שיעור הכיסוי הנרחב של הסכמים קיבוציים, שאפיין את שוק העבודה בישראל בעשורים הראשונים (כ-80%), שאלת הביטחון בעבודה לא העסיקה כמעט את המחוקק ואת בתי הדין לעבודה. למעשה, בין חקיקת חוק פיצויי פיטורים ב-1963 ועד סוף שנות ה-80 לא עסק המחוקק כלל בהגנות מפני פיטורים. אולם עם הירידה בשיעור המימוש של זכות ההתארגנות במהלך שנות ה-90 וה-2000 (בונדי ושטיין, 2022; בונדי וכץ, 2022), היקף הביטחון בעבודה בישראל נשחק משמעותית. במקביל, העיסוק בפיטורי עובדים בחקיקה ובפסיקה הפך למשמעותי יותר, ולצד ההסכמים

הקיבוציים נוספו עוד כלים ומנגנונים המשפיעים על הביטחון בעבודה (מונדלק ובן יהודה, 2014). בהתאם, בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20 הורחבו ההגנות המהותיות על ביטחון בעבודה בישראל באמצעות חקיקת הגבלות נוספות על פיטורים: במסגרת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה מ-1998, חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין) מ-1997, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מ-1998, חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות מ-2001, חוק הגנה על עובדים בשעת חירום מ-2006, תיקונים לחוק הסכמים קיבוציים מ-2001 ו-2014, תיקון לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה) מ-2001 ותיקון לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 מ-2018. אולם בעוד ההגנות שנוצרו בהסכמים קיבוציים חלו על קבוצות רחבות של עובדים, ללא הבחנה בין מאפייניהם, ההגנות החוקיות

החדשות עוסקות בהוספה של סיבות אסורות לפיטורים על בסיס מאפיינים ייחודיים מוגדרים ושומרות על הימנעות המחוקק מקביעה אוניברסלית, המרחיבה את הביטחון בעבודה באופן כולל יותר (למשל, באמצעות קביעת איסור פיטורים בהיעדר סיבה מוצדקת).

בתחום הפסיקה החל בית הדין לעבודה לפתח את אסדרת הנושא על בסיס הנורמות המסורתיות שנקבעו בהסכמים קיבוציים. תחילה תוך אסדרה של הגנות מהותיות (ובראשן, קביעת שיקולים לא ראויים לפיטורים), על בסיס עקרון תום הלב החוזי, ולאחריהן תוך אסדרת הגנות פרוצדורליות (ובראשן, חובת השימוע לפני פיטורים) (מונדלק ובן יהודה, 2014). נמצא כי הגנות אלה מייצרות הגנה מצומצמת בלבד, אולם עצם קיומן מוביל לשינויים במקומות עבודה רבים (מונדלק ובן יהודה, 2014).

השינויים הכוללים במערכת הביטחון בעבודה בישראל באים לידי ביטוי גם במגזר הציבורי וגם בהסכמים הקיבוציים. במגזר הציבורי הולכת ומצטמצמת ההגבלה על שיקול דעתו של המעסיק הציבורי בסיום יחסי עבודה, כפי שבא לידי ביטוי בתיקון לחוק שירות המדינה (מינויים) מ-2008, שהרחיב את האפשרות לסיום העסקה של עובדים על רקע אי-התאמה (לאחר שניתנה לעובדים הזדמנות לטעון נגד המהלך). התיקון חיזק את מקומם של גורמים מקצועיים בהליכי הפיטורים (נציבות שירות המדינה) על חשבון גורמים פוליטיים (השר הממונה, שפעל כערכאת ערעור על החלטת פיטורים), וסייע בקביעת כללים ברורים עבורם (דוידוב ועשת, 2018).

בהסכמים קיבוציים ניכרת ירידה בהגבלה על שיקול הדעת של המעסיק (בונדי וכץ, 2022), כחלק ממגמה שנקראת במחקר ליברליזציה של יחסי העבודה. בחינה ראשונית של השפעות מגמה זו על הביטחון התעסוקתי חושפת צמצום הדרגתי במקומה של נציגות העובדים בהליכי סיום יחסי עבודה. כך, לדוגמה, ניתן לראות שינויים בהגנות הפרוצדורליות על הביטחון בעבודה במגזר הציבורי בהסכמים שעליהם חתמו ארגוני המורים במסגרת רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", שבהם הוחלפה חובת המעסיק לקבל את הסכמת נציגות העובדים לפיטורים בחובת היוועצות בלבד (דוידוב ועשת, 2018).

**במקביל לשחיקה בהיקפם ובעומקם של הסדרי הביטחון בעבודה בישראל חלו שינויים גם בהסדרי הביטחון בתעסוקה, שבהם הובילה המדינה צמצום הדרגתי, בניגוד למגמה במדינות מפותחות רבות**

במקביל לשחיקה בהיקפם ובעומקם של הסדרי הביטחון בעבודה בישראל חלו שינויים גם בהסדרי הביטחון בתעסוקה, שבהם הובילה המדינה צמצום הדרגתי, בניגוד למגמה במדינות מפותחות רבות. כך, במערכת ביטוח האבטלה נראים ניסיונות מתמשכים לצמצם את תנאי הזכאות, היקפה ותקופתה (פרנקל, 2001). ההקשחה המשמעותית ביותר במערכת ביטוח האבטלה הישראלית התרחשה בשנת 2003, על רקע המיתון בישראל בעקבות ההאטה בכלכלה העולמית והאינתיפאדה השנייה. במסגרת זו בוצע קיצוץ של 4% בדמי האבטלה, הוחמרו תנאי הזכאות והוחל קיזוז של 30% בתשלומים למוטבטלים

שהשתתפו בהכשרות מקצועיות (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2003). לאחר הקפאה של שנתיים בעדכון גובה דמי האבטלה והצמדתם למדד המחירים לצרכן (במקום לשכר הממוצע במשק), חלה ירידה של 33% בשיעורו הריאלי של ביטוח האבטלה (בסוק, 2003). רבים מהשינויים שהונהגו ב-2003 בכל הנוגע לתנאי הזכאות ולתקופת הזכאות עדיין בתוקף, עם הקלה זמנית בתקופת משבר הקורונה, כפי שנציג להלן.

**התפיסה הציבורית שמאשימה את המובטלים במצבם ותומכת בהקטנת רשת הביטחון הניתנת להם בטענה שמדובר בתמיכות נדיבות מדי ולא מוצדקות, שפוגעות ברצון לשוב לעבודה, יצרה את התנאים שאפשרו לקצף למשרד האוצר לקצץ בקצבאות הביטוח הלאומי לאוכלוסייה בגיל העבודה, להחמיר את תנאי הזכאות לדמי האבטלה ולקצץ בתקופת הזכאות**

**בעשורים האחרונים נראית הידרדרות ניכרת במעמדם של מערכי ההכשרות המקצועיות בישראל, בהיקפם ובתקציביהם**

את ההתפתחויות בדמי האבטלה ניתן להסביר על ידי השינויים שחלו בעשורים האחרונים בתפיסת מדינת הרווחה, בישראל ובעולם. התפיסה הציבורית שמאשימה את המובטלים במצבם ותומכת בהקטנת רשת הביטחון הניתנת להם בטענה שמדובר בתמיכות נדיבות מדי ולא מוצדקות שפוגעות ברצון לשוב לעבודה, יצרה את התנאים שאפשרו למשרד האוצר לקצץ בקצבאות הביטוח הלאומי לאוכלוסייה בגיל העבודה, להחמיר את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ולקצץ בתקופת הזכאות (בר-צורי, 2018). אולם בעוד שמדינות רבות עברו למדיניות של תמיכה במערכות ביטוח אבטלה והרחבתן ההדרגתית, בישראל טרם התרחש שינוי דומה.

גורלה של מערכת ההכשרה המקצועית לא היה טוב יותר, ובעשורים האחרונים נראית הידרדרות ניכרת במעמדם של מערכי ההכשרות המקצועיות בישראל, בהיקפם ובתקציביהם. בעוד שבעשורים הראשונים נועד מערך ההכשרה המקצועית לתת מענה אוניברסלי לשוק העבודה, בשלהי שנות ה-70 עבר המוקד למתן מענה ממוקד לאבטלה, מהלך שייתכן שפגע ביכולתה של המערכת להגיב לשינויים שחלו במשק בשנים שלאחר מכן (אקשטיין ואח', 2016). התמקדות מערכת ההכשרה המקצועית בציבור המובטלים הובילה לירידה הדרגתית במעמדה הציבורי החל משנות ה-80, והיא לא הצליחה לענות על הביקושים הגוברים לעובדים

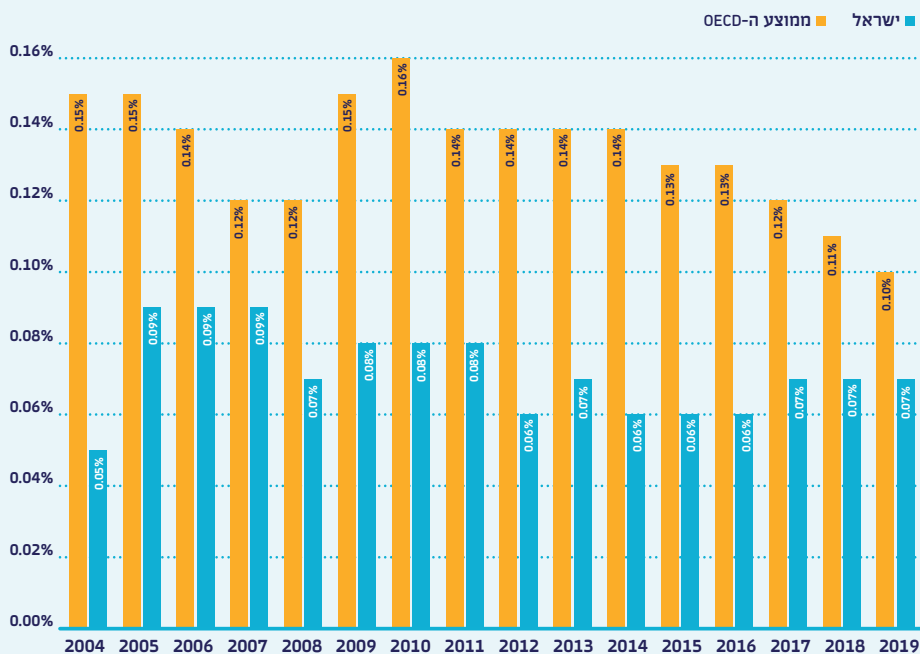
מיומנים מצד אחד ולעוזר לאוכלוסיות מוחלשות להתמודד עם החסמים בכניסה לשוק העבודה מצד שני. הירידה בקרנה של ההכשרה המקצועית הואצה בשנות

<sup>1</sup> ראו סקר שערך מרכז טאוב ב-2004, שבו נמצא כי 60% מהאוכלוסייה טענו שדמי האבטלה והבתחת ההכנסה נדיבים מדי.

ה-90 עם פתיחתן של המכללות האקדמיות, שהרחיבה משמעותית את נגישות הפריפריה החברתית והגיאוגרפית להשכלה הגבוהה. לצד ההשפעות החיוביות של תהליך האקדמיזציה (עלייה בשיעור התעסוקה, בעיקר בקרב נשים), הפכה ההשכלה האקדמית במהירות לכלי העיקרי למענה לצורכי כוח האדם של המשק, ובהתאם הביאה לצמצום חד במערך ההכשרות המקצועיות ובתקציביהן (אקשטיין ואח', 2016; רגב ואח', 2020).

כך, ב-2002 עמד התקציב השנתי למערך ההכשרות המקצועיות על כ-273 מיליון שקלים, והשתתפו בו 26,351 תלמידים; ב-2015 קוצץ תקציב זה בכ-82% לכ-50 מיליון שקלים בלבד, ו-4,200 תלמידים בלבד הוכשרו; בין 2015 ל-2017 עלה התקציב בהדרגה עד לכ-130 מיליון שקלים, אך הוא עדיין נמוך בהשוואה לתחילת שנות האלפיים ומספר התלמידים קטן יותר (רגב ואח', 2020). לצד איור 5 מדגימים נתונים אלה את ההוצאה הנמוכה של המדינה על כלים שעשויים לחזק את הביטחון בתעסוקה במשק. תמונה זו מתחדדת עוד יותר כאשר בוחנים את ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית כאחוז מהתמ"ג בהשוואה למוצע מדינות ה-OECD (איור 6).

איור 6: ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית כאחוז מהתמ"ג, 2004-2019



במהלך משבר הקורונה, שהתאפיין בשחיקה משמעותית בביטחון התעסוקתי של עובדים רבים, הורחב במהירות ההיקף של מנגנוני הביטחון בתעסוקה: הממשלה הקלה משמעותית את תנאי הזכאות לביטוח אבטלה (תיקון לחוק הביטוח הלאומי, הוראת שעה, 2020), והקצתה סכומי כסף גדולים מאוד לטובת מערכי הכשרה מקצועית. שינויים אלו נראים מנתוני מערכי ההכשרה החדשים שהוקמו בתקופת משבר הקורונה: ב-2021 השתתפו 60 אלף תלמידים בקורסי הכשרה מקצועית של זרוע העבודה, בהשוואה ל-34 אלף בשנת 2020; וב-2021 עברו יותר מ-6,000 תלמידים הכשרות אצל מעסיקים, לעומת 430 בלבד בשנה הקודמת (משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, 2020). עם זאת, הרחבה זו הייתה זמנית בלבד, וביוני 2021 החלה הממשלה לצמצם את היקפי ביטוח האבטלה (אילן, 2021). חלק גדול מהתמיכה הממשלתית בהכשרות מקצועיות לא נוצלה (כהן, 2021).

## סיכום

המושג ביטחון תעסוקתי מתייחס, בבסיסו, להגנה על יכולתם של עובדים להתקיים בכבוד במסגרת שוק העבודה. בפועל, מושג זה מתבטא בשני אופנים עיקריים, שכל אחד מהם מורכב משורה של מנגנונים משלימים בחוק, בפסיקה ובהסדרה הקיבוצית. אופן אחד של ביטחון תעסוקתי הוא ביטחון בעבודה, והוא בא להבטיח תעסוקה יציבה אצל אותו מעסיק ומבוסס על הגבלת שיקול דעתו של המעסיק בסיום יחסי העבודה. האופן האחר שבו ביטחון תעסוקתי יכול לבוא לידי ביטוי הוא ביטחון בתעסוקה, שבא להבטיח את יכולתם של עובדים למצוא תעסוקה גם אם פוטרו ממקום עבודה אחד, ומתבסס על מנגנונים כמו ביטוח אבטלה והכשרה מקצועית.

בשיח הציבורי בישראל נתפס הביטחון התעסוקתי בשוק העבודה כקבוע, וכמתבטא על פי רוב בצורת ביטחון בעבודה, אולם לאורך השנים עברו המנגנונים השונים המבטיחים אותו שינויים רבים ומשמעותיים. שינויים במנגנונים אלה חלים גם במדינות אחרות, אולם, בניגוד למתרחש בישראל, במדינות שונות מלווה הירידה בהיקף הביטחון בעבודה בעלייה מקבילה בהיקף הביטחון בתעסוקה.

הסדרי הביטחון התעסוקתי משפיעים לא רק על היכולת להתפרנס בכבוד, אלא גם על בריאותם הפיזית והנפשית של העובדים, על פרוינם ועל יכולתם לתכנן את חייהם מבחינה כלכלית. מצד שני הם גם מסייעים למעסיקים לקדם פיתוח מיומנויות, לשמר עובדים מיומנים ולחסוך את העלויות, הישירות והעקיפות, הכרוכות בתחלופת עובדים גבוהה. כך, אל מול הביקורת המרכזית על הסדרי הביטחון התעסוקתי, המתמקדת בפגיעתם באוטונומיה של המעסיק ובזכות הקניין שלו, ניתן לראות כי פגיעה זו אינה מוחלטת וכי תרומותיה הופכות אותה למידתית ואף למועילה לשני הצדדים במערכת יחסי העבודה.

**על אף שחיקה משמעותית בהיקפו של הביטחון התעסוקתי לאורך העשורים האחרונים, בפועל ובתדמיתו הציבורית, סקרים בינלאומיים וישראליים מהשנים האחרונות מראים שמדובר עדיין במאפיין תעסוקתי חשוב ביותר בעיני העובדים. מתן מענה לרצון בביטחון תעסוקתי שעולה מסקרים אלה תלוי ביכולתם ובכוננותם של המדינה וארגוני המעסיקים לפעול אל מול ארגוני העובדים כדי ליצור הסדרים עדכניים, שתואמים את אופיו של שוק העבודה העכשווי ואת הצרכים של הגורמים השונים בתוכו, תוך הבטחת זכותם של העובדים להגנה מאובדן פרנסה.**

- < אברהם, נ' וגייבל, ג' (2020). *הערכה של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: ניתוח וסקירה כלכלית* (טיוטה מתקדמת). פורום קהלת למדיניות.
- < אגמון, ת' ומילרד, א' (2014). *ניתוח מרכיבי מודל ה-Flexicurity בשוק העבודה בדנמרק, בשבדיה ובפינלנד בהשוואה לישראל*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- < אקשטיין, צ', ליפשיץ, א', שגיא, ק' וטרילניק, ת' (2016). *השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית*. מכון אהרון למדיניות כלכלית, אוניברסיטת רייכמן.
- < אילן, ש' (2021). *ליברמן: דמי האבטלה לבני פחות מ-45 יסתיימו בסוף החודש*. כלכליסט, 22 ביוני 2021.
- < בונדי, א' וכץ, ס' (2022). *ההסכם הקיבוצי: מהותו, השפעותיו והשינויים החלים בו*. פורום ארלוזורוב.
- < בונדי, א' ושטיין, מ' (2022א). *זכות השביתה - הסיפור האמיתי, מהי חשיבותה של זכות השביתה ומה מעמדה בישראל?* פורום ארלוזורוב.
- < בונדי, א' ושטיין, מ' (2022ב). *זכות ההתארגנות: מהי חשיבותה וכיצד היא באה לידי מימוש?* פורום ארלוזורוב.
- < בסוק, מ' (2003). *בנק ישראל: הגירעון ב-4.5%-5.0% - 2003; יחס החוב-תוצר לשיא חדש - 105%*. הארץ, 4 בנובמבר 2003.
- < בר-צורי, ר' (2018). *תעסוקה, אבטלה ומדיניות רווחה*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- < דהן, מ' (2016). *אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה*. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- < דוידוב, ג' ועשת, ע' (2018). *ביטחון תעסוקתי במקום העבודה: לקראת הסדרי ביניים מאוזנים*. משפטים, חג.
- < דול, ר' (2015). *קביעות בעבודה בשירות הציבורי: ממצאים חדשים על סף עידן חדש?* בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטון, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב.
- < הורוביץ, נ' ושגיא, ק' (2013). *מדיניות הנדסאים בישראל בהקשר שוק העבודה החדש*. משרד הכלכלה.
- < הרדוף, ח' (2018). *הודעת הפיטורים המוקדמת - שאלות פתוחות*. משפטים, יב.
- < חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954



- ◀ חוק הביטוח הלאומי (נגיף הקורונה החדש - הוראת שעה - תיקון מס' 216) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020
- ◀ חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006
- ◀ חוק הגנה על עובדים, חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המדינות או במנהל התקין התשנ"ז-1997
- ◀ חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001
- ◀ חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957
- ◀ חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949
- ◀ חוק עבודת נשים, התש"יד-1954
- ◀ חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963
- ◀ חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988
- ◀ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998
- ◀ חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959
- ◀ כהן, ל' (2021א). **הקשר בין אי-ביטחון תעסוקתי לבטיחות**. בטיחות, 390, 27-28.
- ◀ כהן, נ' צ' (2021ב). **רק 2% מהמובטלים במשק עברו הכשרה מקצועית: נתוני ההכשרות נחשפים**. דבר, 30 ביוני 2021.
- ◀ מונדלק, ג' (1999). איפיון ההסדרה המשפטית לגבי פיטורי עובד: מברירת מחדל חוזית להסדרה קוגנטית, ומה שביניהם. **עיוני משפט**, כב.
- ◀ מונדלק, ג' ובן יהודה, נ' (2014). **על חובת השימוע: הגישה ההליכית להגנה מפני פיטורים לא צודקים**. בתוך: ט' פישר וי' רוזן צבי (עורכים). **משפט, חברה ותרבות**, עמ' 177-233. הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.
- ◀ מזרחי, ש' (2020). **תעסוקתיות והכשרה תעסוקתית: עמדות הציבור, מגמות בשוק העבודה ומדיניות תעסוקה והכשרה**. דו"ח מסכם לביטוח לאומי.
- ◀ משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה (2022). **האתגר האנושי ברמה הלאומית**. סקירה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.
- ◀ נציבות שירות המדינה (2017). **מסמך מדיניות קביעות וסיום העסקה בשירות המדינה**.
- ◀ סבירסקי, ש' וקונור-אטיאס, א' (2003). **שנים שחורות**. מרכז אדווה.
- ◀ סטנדינג, ג' (2022). **הפרקריאט - המעמד המסוכן החדש**. הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ◀ ספורטא, א' (2009). **חשיבותו של ביטחון תעסוקתי**. העוקץ, 19 במרץ 2009.
- ◀ פילק, ד' (2004). ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם נאו-ליברלי. בתוך: ד' פילק וא' רם (עורכים). **שלטון ההון**, עמ' 34-56. הוצאת מכון ון-ליר.

- פרנקל, ע' (2001). [דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה: 1985 עד 2000](#). מרכז אדווה.
- צדיק, ע' ורוטנברג, ב' ח' (2022). [הפריון ומודל ה-Flexicurity](#). פורום מאקרו כלכלה, אוניברסיטת בר אילן.
- רגב, א'; קידר, י' ופורת, נ' (2020). [מערך ההכשרות המקצועיות בישראל: חסמים, כשלים ואתגרים בהשוואה בינלאומית](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה וצורים.
- רוטמן, מ' ותובל, א' (2020). [חיתוס הקביעות בשירות המדינה: גורמים ופתרונות](#). השילוח, 19, 49-68.
- שבע, נ' (2021). [מערך ההכשרות המקצועיות בדגש על ערבים וחרדים](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- תקנון שירות המדינה

- Bernhard-Oettel, C., De Cuyper, N., Schreurs, B. and De Witte, H. (2011). [Linking job insecurity to well-being and organizational attitudes in Belgian workers: The role of security expectations and fairness](#). *The International Journal of Human Resource Management*, 22(9), 1866-1886.
- Bertola, G. (1990). [Job security, employment and wages](#). *European Economic Review*, 34(4), 851-879.
- Bibi, P., Ahmad, A. and Majid, A. H. (2016). [The moderating role of work environment on the relationship between compensation, job security, and employee's retention](#). *International Journal of Economic Perspectives*, 10(4), 726-738.
- Bliss, W. G. (2007). [Cost of employee turnover](#). The Advisor.
- Cazes, S., Hijzen, A. and Saint-Martin, A. (2015). [Measuring and assessing job quality: the OECD job quality framework](#). OECD Library.
- Checchi, D., Fenizia, A. and Lucifora, C. (2021). [Public sector jobs: Working in the public sector in Europe and the US](#). IZA – Institute for Labor Economics.
- Cheng, G. H. L. and Chan, D. K. S. (2008). Who suffers more from job insecurity? A meta-analytic review. *Applied Psychology*, 57 (2), 272-303.
- Chirumbolo, A. and Hellgren, J. (2003). [Individual and organizational consequences of job insecurity: A European study](#). *Economic and Industrial Democracy*, 24(2), 217-240.

- Cingano, F., Leonardi, M., Messina, J. and Pica, G. (2010). The effects of employment protection legislation and financial market imperfections on investment: Evidence from a firm-level panel of EU countries. *Economic Policy*, 25(61), 117-163.
- Dasgupta, S. (2001). *Employment security: Conceptual and statistical issues (Vol. 10)*. Geneva: International Labour Office.
- De Witte, H. D., Vander Elst, T. and Cuyper, N. D. (2015). *Job insecurity, health and well-being*. In: J. Vuori, R. Blonk and R. Price (Eds.) *Sustainable working lives*, 109-128, Springer.
- Eurofound (2021). *Job security councils* (Sweden). August 3, 2021.
- European Commission (1997). Employment in Europe 1997. Report from the Commission. COM (97) 479 final.
- European Commission (2006). Employment in Europe 2006.
- European Commission (2013). JRC N°31962-2010-11 NFP ISP - FLEXICURITY 2 Final Report.
- European Commission (2020). European public administration country reports: Finland.
- Ferrante, G. et al. (2019). *Is the association between precarious employment and mental health mediated by economic difficulties in males? Results from two Italian studies*. *BMC Public Health*, 19, 869.
- Griffith, R. and Macartney, G. (2014). Employment protection legislation, multinational firms, and innovation. *Review of Economics and Statistics*, 96(1), 135-150.
- Hurd, M. D. and Rohwedder, S. (2013). *Expectations and household spending*. Michigan Retirement Research Center Research Paper.
- International Labour Conference (1944). *The Declaration of Philadelphia*.
- ILO, [EPLex database](#)
- ISSP Research Group (2017). *International Social Survey Programme: Work Orientations IV - ISSP 2015*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6770 Data file Version 2.1.0.
- Jacobson, D. (1991). The conceptual approach to job insecurity. In: J. Hartley, D. Jacobson, B. Klandermans and T. Van Vuuren (Eds.) *Job insecurity: Coping*

with jobs at risk, 23-39, Sage Publications.

- Michael, O. S. and Crispen, C. (2009). [Employee retention and turnover: Using motivational variables as a panacea](#). *African journal of business management*, 3(9), 410-415.
- Ministry of Employment, Ministry of Education and Research (2022). [Flexibility, adaptability and security](#).
- Mauno, S., De Cuyper, N., Tolvanen, A., Kinnunen, U. and Mäkikangas, A. (2014). [Occupational well-being as a mediator between job insecurity and turnover intention: Findings at the individual and work department levels](#). *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 23(3), 381-393.
- Mundlak, G. (2007). *Fading corporatism: Israel's labor law and industrial relations in transition*. Cornell University Press.
- OECD (2018). [OECD Employment Outlook 2018](#). OECD Publishing.
- OECD (2020). [OECD Public Integrity Handbook](#). OECD Publishing.
- OECD (2022). [Net replacement rate in unemployment](#). OECD Stat.
- Perone, G. (2022). The effect of labor market institutions and macroeconomic variables on aggregate unemployment in 1990–2019: Evidence from 22 European countries. *Industrial and Corporate Change*, 31(2), 500-551.
- Richter, A. and Näswall, K. (2019). [Job insecurity and trust: Uncovering a mechanism linking job insecurity to well-being](#). *Work & Stress*, 33(1), 22-40.
- Sverke, M. and Hellgren, J. (2002). The nature of job insecurity: Understanding employment uncertainty on the brink of a new millennium. *Applied Psychology*, 51(1), 23-42.
- Sverke, M. Hellgren, J. and Naswall, K. (2006). [Job insecurity: A literature Review](#). The National Institute for Working Life and the Swedish Trade Unions in Co-operation. Report No. 1.
- Sutherland, M. and Jordaan, W. (2004). [Factors affecting the retention of knowledge workers](#). *SA Journal of Human Resource Management*, 2(2), 55-64.
- TUAC (2018). [The Swedish Job Security Councils: A case study on social partners' led transitions](#).
- Zekic, N. (2016). Job security or employment security: What's in a name? *European Labour Law Journal*, 7(4), 548–575.







פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לעיצוב מדיניות, שהוקם על ידי הסתדרות העובדים החדשה, במטרה לבסס מחקר וידע מתקדמים שיסייעו למקבלי ההחלטות בגיבוש מדיניות כלכלית-חברתית, שתממש את זכותם של כל תושבי ישראל לתעסוקה הוגנת, לאיכות חיים מכבדת ולשוויון הזדמנויות. כל זאת תוך חתירה מתמדת לפיתוח כלכלה מתקדמת וחדשנית, צמצום פערים ויצירת צמיחה מכלילה ובת קיימא.

## מטרות הפורום



### עיצוב מדיניות כלכלית-חברתית

ארוכת טווח שבבסיסה  
קידום העובדות והעובדים



### ניתוח מחקרים ונתונים

מהארץ ומהעולם ליצירת  
בסיס ידע מתקדם



### ביסוס שיח ציבורי

שבמרכזו חתירה לצמיחה  
מכלילה ובת קיימא



### קידום הידע והפעולה

של ארגוני העובדים נוכח אתגרי  
עולם העבודה של המאה ה-21

