

המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

טיוטה לדיון לקראת כנס אלי הורביץ 2018

פרופ' יותם מרגלית

איילת הלל

עו"ד ליאור גרו

רחל זקן

יוני 2018

## תוכן עניינים

|    |   |
|----|---|
| 3  | 1. הקדמה  |
| 5  | 2. המצב בישראל  |
| 5  | 2.1. מרכיבי הדין הנוהג                                      |
| 5  | 2.1.1. חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951                    |
| 6  | 2.1.2. פסיקת בית הדין לעבודה                                |
| 9  | 2.1.3. הסכמים קיבוציים                                      |
| 11 | 2.2. מאפיינים נוספים המשפיעים על איזון עבודה-חיים אישיים    |
| 11 | 2.2.1. מספר שעות העבודה                                     |
| 13 | 2.2.2. הפרדה בין מסגרות עבודה ופנאי                         |
| 14 | 3. השוואה בינלאומית   |
| 14 | 3.1. מאפייני הגמישות בהיבט השוואתי                          |
| 17 | 3.2. מדיניות לגבי מודל ההסדרה של עבודה גמישות במדינות אחרות |
| 24 | 4. תכנון מודל חלופי לעבודה גמישה בישראל                     |
| 25 | 4.1. יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה                        |
| 34 | 4.2. הארכת תקופת ההתייחסות                                  |
| 37 | 4.3. אימוץ גישה ניסויית                                     |
| 38 | 5. סיכום ומסקנות  |
| 40 | 6. רשימת מקורות   |
| 42 | נספח  |

## 1. הקדמה

חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א - 1951 משפיע ישירות על היבטים מרכזיים בכלכלה ובחברה הישראלית, כגון משך הזמן בו מבליים העובדים במקום העבודה, רמת הפריזון במשק, יכולת העובדים לגשר בין דרישות העבודה וחייהם הפרטיים, ורמת שביעות רצון העובדים. בהינתן חשיבותו והשפעתו הרבה של החוק, בולטת העובדה שהחוק הקיים במדינה נחקק בשנת 1951 ועבר מאז תיקונים קלים בלבד. זאת, על אף השינויים הדרמטיים שחלו מאז בכלכלה בכלל ובשוק העבודה בפרט. בין שינויים אלה ניתן לכלול את העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, התפתחות של טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק, התרחבות השימוש בתצורות תעסוקה "בלתי שגרתיות" (כגון העסקה דרך חברות כוח אדם וחוזים זמניים), התארכות תוחלת החיים וכן שינויים בנורמות החברתיות ובציפיות העובדים לגבי האיזון הראוי בין עבודה ופנאי. שינויים אלה ואחרים תרמו לכך שרבים מהעובדים, כמו גם המעסיקים, חשים שהחוק הקיים אינו מותאם באופן מספק למציאות המתהווה בשוק העבודה.

אי התאמה זו זוכה לאישוש גם בנתונים. על פי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2016, השיבו 41% מהשכירים שאינם מרוצים מהאיזון הנוכחי בין עבודתם לתחומי חיים אחרים, 48% דיווחו שעבדו מרבית מהזמן בלוחות זמנים קשיחים לחלוטין, ו-52% אף השיבו שהתקשו לשלב טיפול בעניינים משפחתיים או אישיים של "שעה או שעתיים" בגלל דרישות העבודה. יותר מכך, מנתונים השוואתיים שמפרסם ה-OECD עולה שמספר שעות העבודה בפועל בישראל עולה באופן משמעותי על הנהוג במדינות מקבילות. בשנה החולפת, פער זה במספר השעות השנתיות בין ישראל לממוצע מדינות הארגון עמד על כ-7% (או שעתיים וחצי שבועיות). פער זה משתקף גם במדד הנפוץ של ה-OECD למדידת איכות החיים (Better Life Index), אשר בודק בין היתר את האיזון בין עבודה ופנאי על פי מספר פרמטרים. בחינה של המדד מעלה שבאופן השוואתי לשאר המדינות המפותחות, ישראל מדורגת קרוב לתחתית הדירוג (32 מתוך 38 מדינות), כלומר שהאיזון בין עבודה ופנאי בישראל בעייתי באופן בולט בהשוואה למדינות המפותחות.

עם זאת, לצד הצורך הברור בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה, לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שונים שאינם בהכרח מתיישבים זה עם זה. מצד העובדים, ישנו רצון להגדיל את הגמישות בשעות ובדפוסי העסקה, כך שיתאפשר לכל פרט לאזן טוב יותר בין דרישות העבודה לניהול חיים אישיים ופנאי. עם זאת, בהינתן הצרכים הכלכליים והתפעוליים של החברות והארגונים המתמודדות בעולם תחרותי, המעסיקים לא תמיד מסוגלים לאפשר את הגמישות המבוקשת על ידי העובד. המעסיקים

מצד, מעוניינים בגמישות תעסוקתית, אך בהיבט אחר בתכלית; בעוד החוק מחייב חישוב שעות נוספות על בסיס יומי (ושבועי במקרה של שישה ימי עבודה בשבוע), מעסיקים רבים מתמודדים עם תקופות של עומס בהן הם זקוקים לנוכחות ועבודה מוגברת מצד העובדים, לצד תקופות בהן ישנו צורך מועט בעבודה. כך, עד סוף מרץ 2018 חוייבו המעסיקים על-פי חוק לשלם לעובדיהם גמול שעות נוספות בעבור ימים ושבועות בהם עבדו יותר מ- 8.6 שעות ביום או יותר מ- 43 שעות בשבוע (נציין כי החל מ- 1.4.18, קוצר שבוע העבודה ל- 42 שעות). חובה זו לשלם עבור השעות הנוספות חלה על המעסיק, גם אם בחישוב על פני תקופת הזמן הנבחנת (שבוע, חודש, שנה) העובדים לא עבדו בממוצע מעבר לשעות המותרות על-פי חוק. מצב זה, אשר מגדיל את עלויות המעסיקים, מביא לדרישה מצדם לשינוי האופן בו נקבעות שעות העבודה על פי חוק כך שיאפשר גמישות רבה יותר באופן חלוקת שעות העבודה לאורך פרק זמן מוגדר.

מאחר וגמישות בהסדרי העבודה בין העובד למעסיק הינה צורך של שני הצדדים, אך מתוך אינטרסים ודגשים שונים, אנו ניצבים בפני האתגר למצוא מתכונת שתאפשר את מימוש התכלית המשותפת באופן שיאזן בצורה מיטבית בין צורכי הצדדים. כיצד אם כן יש לשנות את חוק שעות העבודה כך שייתן מענה טוב יותר לצרכי הגורמים השונים בשוק העבודה?

סקירה של מדיניות בתחום גמישות הסדרי עבודה במדינות שונות מעלה שישנם שני צעדי מדיניות אפשריים לכיוון של הבניית מודל חלופי הרלבנטיים להקשר הישראלי. הראשון הינו עיגון של מנגנון המאפשר לעובד להגיש בקשה למעסיק להסדר עבודה גמישה בהתאם לקריטריונים קבועים מראש. השני הינו הגדרה של תקופת התייחסות ארוכה, כלומר קביעה בחוק של פרק זמן הארוך מיום, אשר על פיו יעשה סיכום שעות העבודה בין העובד למעסיק. כפי שיוצג בהמשך, ניתן לקדם את שתי הצעות המדיניות יחד, או כל אחת בנפרד. לכל אחת מהווריאציות ישנן יתרונות וחסרונות בהיבט המהותי והיישומי אשר יפורטו לעיל.

המשך המסמך כדלקמן. פרק 2 ידון במדיניות שעות גמישות בישראל כיום. בכדי להציג תמונה מלאה של הדין הנוהג בישראל בהקשר זה, נציג סקירה המשלבת התייחסות לחקיקה, להסכמים קיבוציים, וכן לפרשנות שנתן לשניהם בית הדין לעבודה. בהמשך, נציג שני מאפיינים נוספים המעצבים את יחסי העבודה בישראל; שעות עבודה מרובות וטשטוש בין מסגרות עבודה לפנאי. מאפיינים אלו אינם עומדים במרכזה של מדיניות שעות גמישות, אך יש להם תפקיד חשוב בעיצוב יחסי העבודה בישראל וכן השפעה על יכולתם של עובדים לאזן בין עבודה לבין חייהם האישיים. אנו סבורים על כן, כי יש לדון בסוגיית הגמישות בשעות העבודה על רקע מאפיינים אלו. פרק 3 יציג סקירה בינלאומית של מדיניות שעות גמישות בשמונה מדינות שונות. פרק 4 ידון לעומק בשני

המנגנונים הרלבנטיים לשוק העבודה הישראלי ובאפשרות להתאמתם והטמעתם בהקשר המקומי. לבסוף, פרק 5 ידון במסקנות המחקר.

## 2. המצב בישראל

### 2.1 מרכיבי הדין הנוהג

הדין הנוהג בישראל הוא שילוב של חקיקה, הסכמים קיבוציים, והפרשנות שנתן לשניהם בית הדין לעבודה. בפרק זה נציג את המצב בישראל בחלוקה לחמישה תתי סעיפים; בסעיף הראשון נדון בחקיקת העבודה הרלוונטית לענייננו, להלן חוק שעות עבודה ומנוחה. בסעיף השני נדון בעמדת הדין הישראלי באשר להסדרי עבודה גמישים, כפי שהיא מתבטאת בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה. בסעיף השלישי נדון בתרומתם של הסכמים קיבוציים לעיצוב מדיניות שעות גמישות בישראל. בסעיפים הרביעי והחמישי נדון בשני מאפיינים נוספים המעצבים את יחסי העבודה בישראל ומשפיעים באופן ישיר על מבנה שבוע העבודה של שכירים במשק; שעות עבודה מרובות וטשטוש בין מסגרות עבודה לפנאי.

#### 2.1.1 חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951

חוק שעות עבודה ומנוחה מגדיר את שעות העבודה המותרות, אורך המנוחה השבועית, עבודת שעות נוספות וההפסקות בזמן העבודה.<sup>1</sup> החוק מגביל את יום העבודה לשמונה שעות ואת שבוע העבודה לארבעים וחמש שעות. עם זאת, ביולי 2000 הוחל "צו הרחבה - הסכם מסגרת 2000" אשר קיצר את מספר שעות העבודה השבועיות מארבעים וחמש לארבעים ושלוש שעות, ללא הפחתה בשכר, וציין כי "המעביד יקבע את שיטות העבודה וסדרי העבודה בהתאם לצרכי העבודה". במרץ 2017 נחתם הסכם קיבוצי בין הסתדרות העובדים הכללית לבין נשיאות הארגונים העסקיים לקיצור שבוע העבודה בשעה נוספת, ל-42 שעות, ובאפריל 2018 הצו נכנס לתוקף הרחבה לכלל המשק. החוק מתיר לשר העבודה, במידה ויש צורך בהחרגות, לקבוע בתקנות או לתת היתרים מיוחדים לשינויים במספר שעות העבודה היומי והשבועי, ובלבד שמספר שעות העבודה ביום לא יעלה על 12 שעות ושבוע העבודה לא יעלה על 42 שעות.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> חוק זה אינו חל על שוטרים במשטרת ישראל, וכן כל מי שנמנה עם שירות בתי הסוהר; עובדי המדינה שתפקידם מחייב לעמוד לרשות העבודה גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות; יורדי ים ועובדי דיג; אנשי צוות אוויר; עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי; עובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעסיק כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם.

<sup>2</sup> לעבודות מסוימות בחקלאות ועבודות הקשורות במישרין לטיפול בבעלי חיים; לעבודות במקום שמטפלים בחולים, בבתי-מרקחת, במוסדות החלמה, במוסדות לטיפול בזקנים או בילדים; לעבודות בבתי אוכל, בבתי מלון ובבתי קפה;

האופן בו מנהלים המעסיקים והעובדים את שבוע העבודה תלוי במספר ימי העבודה בשבוע, כאשר יום עבודה יחושב לפי 8.6 שעות ביום בשבוע של חמישה ימי עבודה (בעקבות קיצור שבוע העבודה, במהלך יום אחד קבוע בשבוע, יופחת אורך יום העבודה בשעה אחת ויחושב לפי 7.6 שעות) ומספר שעות שונה בשבוע של שישה ימי עבודה (תחת מגבלת 7 שעות ביום שיש). הזכויות הסוציאליות, כגון דמי חופשה ודמי מחלה, מחושבות בהתאם למספר שעות העבודה של העובד.

העסקה במסגרת שעות נוספות מותרת רק עם קבלת היתר משר הכלכלה. לאורך השנים, פרסם השר היתרים ספציפיים והיתרים כלליים, כאלה המאפשרים העסקה בשעות נוספות תחת תנאים מסוימים. בחוק מוגדרת עבודת שעות נוספות כעבודה בשעות העוברות את מכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא. על פי ההיתרים, אורך יום עבודה, כולל שעות נוספות, לא יעלה על 12 שעות (לרבות משמרת לילה). בנוסף, נקבעה תקרה שבועית למכסת השעות הנוספות המותרות, אשר עומדת על 16 שעות נוספות בשבוע. החוק קובע גם שהגמול לשעתיים הראשונות יהיה תשלום של לפחות 125% משכר הבסיס ו-150% לפחות בעד כל שעה נוספת מעבר לכך. יחד עם זאת, קובע ס' 16(ב) לחוק, כי במקרים של עובדים בשכר חודשי המועסקים באחת מהעבודות המפורטות בסעיף 4 - שמירה, עבודות בבתי אוכל, בבתי מלון ובבתי קפה, עבודות במקום שמטפלים בחולים ועוד - רשאי המעסיק לתת גמול שעות נוספות בצורה של מנוחה במקום תשלום שכר.<sup>3</sup>

כמו כן, החוק קובע שהמנוחה השבועית לה זכאי כל עובד צריכה להיות רצופה ובאורך של 36 שעות לפחות (כולל את יום המנוחה השבועי), ואילו המנוחה היומית הרצופה צריכה להיות בת 8 שעות לפחות. החוק מחייב גם מתן הפסקה יומית בת 45 דקות ביום עבודה של 6 שעות ויותר. הפסקה זו אינה נחשבת כחלק משעות העבודה, אלא אם נדרש העובד ע"י מעסיקו להישאר במקום העבודה.<sup>4</sup>

### 2.1.2 פסיקת בית הדין לעבודה

הדין הישראלי, כפי שהוא מתבטא כיום בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה, נותן תוקף להסדרי עבודה גמישים רק כאשר זכויותיהם של העובדים אינן נפגעות ביחס לזכויות המוגדרות בחוק שעות

<sup>3</sup> לשמירה; לעובדים בשירות המדינה או בשירות רשות מקומית עבודה שאינה תעשייתית, לכולם או לחלק מהם, בעבודות שהן לדעת שר העבודה חיוניות לציבור ושפורטו בתקנות.

<sup>4</sup> החוק קובע כך: "במקום תשלום שכר לפי סעיף זה, מנוחה של שעה ורבע לפחות תמורת כל שעה משתי השעות הנוספות הראשונות שבאותו יום, ומנוחה של שעה וחצי לפחות תמורת כל שעה נוספת שאחריהן".

<sup>4</sup> החוק גם קובע שיש לתת לעובד זמן הפסקה לתפילה.

עבודה ומנוחה. סקירה של הפסיקה בישראל מצביעה על כך שישנן התבטאויות הקוראות להכיר, נוכח המציאות המשתנה בשוק העבודה, בהסדרים גמישים ומוסכמים בין המעסיק. ישנם גם מספר מקרים בהם ניתנו פסקי דין המכירים בהסדרי עבודה גמישים בתנאים מסוימים (שאליהם נתייחס להלן). אולם, ככלל, בית הדין הארצי יתקן עיוותים לרעת העובד במקרים בהם העבודה הגמישה – גם אם הייתה מוסכמת על ידי שני הצדדים – פגעה בזכויות העובד ביחס לחוק המגן הרלבנטי, שהוא חוק שעות עבודה ומנוחה. לצד זאת, ישנם מספר מקרים, בהם נתן בית הדין לעבודה תוקף להסכמי עבודה גמישים אשר עומדים בניגוד לקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, וזאת בתנאי כי הסכם העבודה כפי שנהג בפועל לא קיפח את העובד ביחס לקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה ונעשה לטובת העובד ולבקשתו.

דוגמא להתבטאויות בפסיקה הקוראות להכיר בהסדרים גמישים ניתן למצוא למשל בפס"ד **סמי בוגיז** נגד **קל בניין בע"מ**. בפס"ד זה, מצא ביה"ד לנכון להעיר הערה כללית לעניין הסדרים גמישים יותר, כגון חישוב שעות העבודה על בסיס שבועי וחודשי, ולא על בסיס יומי:

"אין ספק שיש להתאים את הפסיקה למציאות המשתנה ולתמורות החלות ביחסי העבודה במשק. יחד עם זאת, יש לבחון בכל מקרה מה ההתאמה הנדרשת ולהקפיד על שמירת זכויות העובדים על פי חוקי המגן וצווי ההרחבה. בהקשר של חוק שעות עבודה ומנוחה אני סבורה כי אכן לאור התמורות שחלו בשוק העבודה יש מקום לשקול הנהגת הסדרים גמישים יותר בחוק (כגון חישוב על בסיס שבועי/חודשי ולא על בסיס יומי), אולם אין מקום להרחיב את תחולתם של החריגים לתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה".

יחד עם זאת, בהמשך פסק הדין, מתבצע חישוב מדוקדק, על בסיס העיקרון המקובל בחוק שעות עבודה ומנוחה, של חישוב שעות נוספות על בסיס יומי, היינו: כמה שעות נוספות עבד העובד בכל יום ויום מחמשת ימי השבוע; ואחר כך – חישוב נוסף על בסיס שבועי, היינו: כמה שעות רגילות (שהן ההשלמה ל-42 שעות עבודה שבועיות) וכמה שעות נוספות עבד העובד ביום השישי של שבוע העבודה.<sup>5</sup> בית הדין הארצי אף מביא דוגמא שלפיה, אם העובד עבד בשבוע מסוים 10 שעות ביום במשך ארבעה ימים בלבד (נניח, בימים ב' עד ה'), הוא יהיה זכאי לגמול שעות נוספות בעד שעתיים עבור הבימים ב' עד ה', אף על פי שלא עבד ביום א'. מקרה זה מדגים את אופן החישוב המדוקדק לחישוב הזכאות לשעות נוספות, חישוב המתעלם מהסדרי עבודה גמישים במקרה בו נפגעות זכויות

<sup>5</sup> כלשונו של בית הדין הארצי: "החישוב הנכון הוא חישוב על בסיס יומי כאשר גמול שעות נוספות על בסיס שבועי בעד עבודה ביום השישי בשבוע משולם רק אם העובד השלים את מלוא השעות הרגילות באותו שבוע."

העובד כפי שאלו מוגדרות בחוק. ההלכה הבאה לידי ביטוי בפס"ד הנ"ל הינה אם כן ההלכה הרווחת בנושא חישוב שכר לעבודה בשעות נוספות על פי החוק כיום.

דוגמא נוספת להלכה הרווחת בנושא חישוב שכר לעבודה בשעות נוספות ניתן למצוא גם בפסק דין זה ניתן למצוא הערה של בית הדין לפיה אין לדחות שיטת חישוב שעות נוספות גמישה אשר שני הצדדים בחרו בה יחד. עם זאת, אם השיטה הנבחרת אינה תואמת את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ומקפחת את העובד, יש לתקנה בהתאם לקבוע בחוק. בלשונו של ביה"ד:

"בית הדין האזורי בחן את שיטת תשלום השכר בחברה, וקבע נכונה כי מלכתחילה, אין לדחות שיטה גמישה שבחרו הצדדים לנהוג על פיה בקשר לשעות העבודה ותשלום השכר. יחד עם זאת, מקום בו שיטת תשלום השכר איננה תואמת את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ובה בעת מקפחת ככלל, את העובדים הרי שיש לתקנה באופן שיביא לכך, שאלו יזכו, לכל הפחות, בתשלום המגיע להם על פי החוק. לפיכך, קבע בית הדין האזורי עקרונות לחישוב הפרשים בגין עבודה בשעות נוספות, על פי אמות המידה הקבועות בחקיקת המגן".

אפשר אולי להסיק מהערה זו שאם ההסדר הגמיש והמוסכם בין המעסיק לעובד סותר את הוראות החוק, אך אינו מקפח או אולי אף מיטיב עם העבוד ביחס להוראות החוק, אזי ביה"ד יאות לקבל ולאמץ את ההסדר הגמיש המוסכם על הצדדים.

ניתן למצוא במספר פסקי דין דוגמאות ליישום של הפרשנות העולה מהערה זאת, ביניהם פס"ד **נורית ויסמן נ' א. קורן תוכנה בע"מ**. המדובר בתביעה של עובדת בחברת מחשבים, אשר תבעה בין השאר גמול עבור שעות נוספות. במסגרת עבודתה הועסקה העובדת בשעות עבודה שבועיות באופן הבא: שלושה ימי עבודה ארוכים (11 או 13 שעות ביום), לצד יום או שני ימי עבודה קצרים (5 שעות). העובדת טענה, בין היתר, כי היא זכאית לתשלום שעות נוספות עבור כל יום עבודה בימי העבודה שבהם עבדה מעל שעות העבודה "הרגילות" על פי הגדרת החוק. בעניין זה דחה בית הדין את בקשתה של העובדת. בנימוקי פסק הדין נכתב, כי מהראיות עולה שהחלטה לעבוד בימים ארוכים היתה יוזמה של העובדת ולא של המעסיקה, וכן כי לא היה צורך מערכת בביצוע העבודה בימי עבודה מרוכזים. בית הדין סיכם באופן הבא: "לא התרשמנו כי הסכם העבודה כפי שנהג בפועל קיפח את התובעת בכל הנוגע לשעות עבודתה היומיות והתשלום בגינן. שוכנענו כי בנסיבותיו הייחודיות של מקרה זה, הסכמת הצדדים ביניהם בתום לב על שעות עבודה גמישות אינה נוגדת



את תכליתו של חוק שעות עבודה ומנוחה. " אם כן, בפס"ד זה נתן בית הדין לעבודה תוקף להסכם עבודה גמיש אשר עומד בניגוד לקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, אך אינו מקפח את העובדת.

### 2.1.3. הסכמים קיבוציים

מידת הגמישות בעבודה בישראל מושפעת באופן ישיר גם מהסכמים קיבוציים אשר מהווים מרכיב מרכזי בהסדרת תנאי העבודה של רבים מהשכירים בישראל. להסכמים שכאלה ישנם מספר יתרונות חשובים בכל הקשור לקביעת הסדרי הגמישות בעבודה. ראשית, הצדדים הרלבנטיים מעורבים בעיצוב ההסדרים, דבר המוביל להסדרה המותאמת לתנאים הספציפיים בענף או בחברה. מעבר לכך, מעורבות הצדדים במו"מ תורמת לגיטימציה של ההסדרים ולציות גובר של השותפים להסכם. יתרון משמעותי נוסף של הסכמים קיבוציים הוא היכולת להתמודד עם צרכים משתנים בשוק העבודה באופן מהיר הרבה יותר מאשר דרך הליך תיקון חקיקה, דבר העשוי לעתים להימשך שנים. יש לציין, כי הסכמים קיבוציים, בדומה לכל הסכם עבודה, כפופים לזכויותיהם של עובדים מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה. עם זאת, כוחם של הסכמים קיבוציים טמון ביכולתם להיטיב את תנאי ההעסקה של העובדים מעבר לקבוע בחוק. על כן, הם מהווים נדבך חשוב בדין הנוהג בישראל. בתחום זה, חלו בישראל לאורך השנים שינויים הכוללים מעבר מהסכמים כלל ארציים להסכמים ענפיים ומהסכמים ענפיים להסכמים מפעליים, צמצום בשימוש במו"מ קיבוצי וריבוי בחקיקה ראשית. בנוסף, שיעור ההתאגדות של השכירים בישראל הצטמצם מאד תוך עשורים ספורים: מכ-80% בשנות ה-80, ירד שיעור ההתאגדות לכשליש מהעובדים בשנת 2006 (Mundlak, 2007). בשנת 2012 עמד שיעור ההתארגנות על כ-25% מהעובדים ושיעור הכיסוי (הכולל עובדים המכוסים בהסכם קיבוצי גם דרך צווי הרחבה) עמד על כשליש (בנק ישראל, 2012). בשנים האחרונות חלה התעוררות ברמת ההתאגדויות של עובדים, כולל בחברות ובענפים שלא הייתה בהם בעבר עבודה מאורגנת. עם זאת, בגלל פרישת עובדים לגמלאות הכוללת עובדים מאוגדים רבים יחסית, שיעור חברי ארגוני העובדים במשק נותר על מספר דומה של 27% (למ"ס, סקר חברתי 2016).

בשונה מחקיקת העבודה, אשר אינה מסדירה עבודה בשעות עבודה גמישות, בהסכמים קיבוציים מסוימים ניתן למצוא הסדרה של תחום זה. ניתן אף למצוא הסדרים המעודדים את העובד לבחור לעבוד במשרה חלקית, בשעות עבודה מופחתות ולעיתים אף במסגרת עבודה גמישה. כך למשל, באחד ההסכמים הקיבוציים המפעליים בחברת טבע, מעוגנת התייחסות לעבודה במסגרת יום עבודה גמיש. בדומה, בתקנון שירות המדינה מעוגנת זכות מוגבלת בהיקפה לעבודה במשרה חלקית (לוריא, 2013, עמ' 240-236). עם זאת, מאחר שכאמור רבים מההסכמים הקיבוציים הם ענפיים או

מתייחסים למעסיק מסוים או לאיגוד מעסיקים, הרי שבהעדר צו הרחבה רלבנטי, לא ניתן להקיש מהם לגבי תנאי העבודה הגמישים של כלל העובדים השכירים במשק, או אפילו של רוב העובדים השכירים.

ניתן אם כן לסכם את הדיון באופן הבא. הדין הנהוג בנושא שעות נוספות ואפשרות העבודה בשעות גמישות הינו תוצר של שילוב בין חוק שעות עבודה ומנוחה לבין פסיקת בית הדין הארצי הקשורה לעניין, וכן – לגבי עובדים שהדבר רלבנטי עבורם – הסדרים ספציפיים הקיימים בהסכמים קיבוציים.

הדיון במרכיבי הדין הנהוג בישראל פורש בפנינו תמונה מורכבת. כך, מחד, חוק שעות עבודה ומנוחה מחייב חישוב יומי וחישוב שבועי של שעות נוספות, כולל חישוב התשלום לעובד עבור עבודה בשעות נוספות. חוק שעות עבודה ומנוחה אף מגביל את אפשרות ההמרה של שעת עבודה נוספת בשעות עבודה רגילות, ביחס לענפים מסוימים ולפי מפתח מסוים. עם זאת, בפסיקה ישנן במקביל התבטאויות אשר לפיהן, בתנאים מסוימים ומוגבלים, תוכר עבודה בשעות גמישות. הכרה זו מוגבלת מאד בתנאים, למשל שהסכמת העובד והמעסיק נדרשת להיות ממוסמכת בכתב, ההסכמה חייבת להיות מבוססת על רצון חופשי של הצדדים או אפילו על בקשת העובד. זאת ועוד, העובד אינו רשאי לקבל שכר נמוך משכרו החודשי כפי שקובע חוק שעות עבודה ומנוחה, גם אם העובד הסכים לכך.

בכך, הלכה למעשה, מוגבלת מאד ההכרה של בית הדין במסגרת מוסכמת של עבודה גמישה. זאת, מאחר שאם תשלום השכר לעובד בעקבות הסדר העבודה הגמישה יהיה נמוך מהשכר לו היה זכאי אילו חושב שכרו על פי החוק האמור, לרבות עבור השעות הנוספות שעבד, הרי אז יבוטל ההסדר המוסכם של עבודה גמישה. במצב זה, העובד יהיה זכאי לשכר על פי הגדרות החוק. בכך מוצב רף שיפוטי פטרנליסטי, המוודא שזכויות העובד תשמרנה תמיד וששכרו לא יפגע. זאת, גם אם היה חלק מהסכם קיבוצי או הסכים להסדר עבודה גמישה אשר הביא לפגיעה בשכרו באותה תקופה ביחס לחישוב שכרו על פי חוק שעות עבודה ומנוחה.

הרף השיפוטי שמציב בית הדין בכל הנוגע להכרה במסגרת מוסכמת של עבודה גמישה רק מחדד ומדגיש את הצורך בהסדרת נושא העבודה הגמישה במסגרת החוק עצמו, במקום להשאירו להסדרה בין עובדים ומעסיקים ספציפיים, או במסגרת פסיקה המשתנה בין מקרה ומקרה.

## 2.2. מאפיינים נוספים המשפיעים על איזון עבודה-חיים אישיים

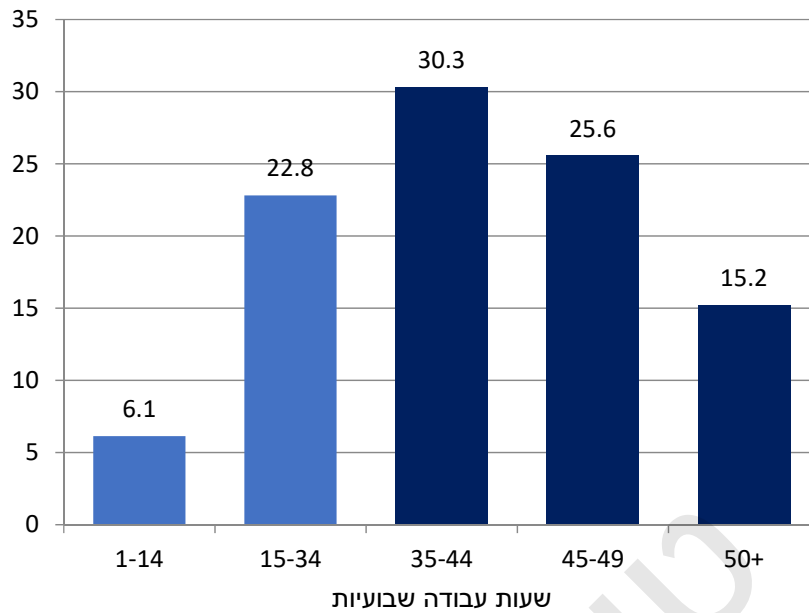
### 2.2.1 מספר שעות העבודה

הסדרי ההעסקה של השכירים בישראל מושפעים מאד ממאפיין בולט נוסף של שוק העבודה המקומי, והוא הנוהג של שעות עבודה מרובות ביחס למדינות מפותחות אחרות. ב-2016, עמד ממוצע מספר שעות העבודה בפועל לעובד בישראל על כ-1,889 שעות בשנה. מספר זה גבוה ב-7% ממוצע שעות העבודה במדינות ה-OECD (או שעתיים וחצי בשבוע), וגבוה ב-39% מהממוצע בגרמניה, המדינה עם מספר שעות העבודה הנמוך ביותר בקרב המדינות המפותחות (OECD, 2016).

על שעות העבודה ורמת הגמישות בשוק העבודה הישראלי ניתן ללמוד גם מהמצאים של הסקר החברתי שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מהסקר, אשר בוצע ב-2016, עולה כי השכירים מהווים 87% מכלל העובדים בישראל (לעומת 13% עצמאים), ומתוכם כ-78% עובדים במשרה מלאה. בתרשים 4, המציג את התפלגות ימי העבודה בשבוע, ניתן לראות כי מרבית המועסקים (62%) עובדים חמישה ימים בשבוע ו-12% בלבד עובדים ארבעה ימים ופחות. חשוב לציין כי בין המועסקים, 16% עובדים גם בסופי שבוע (בדרך כלל) לאחר כניסת השבת (עבודה בהיתר) ו-15% עובדים במשמרות.

תרשים 1 מציג את התפלגות שעות העבודה השבועיות כפי שמשקף מסקר כוח אדם (למ"ס, 2015). תרשים 1 מציג את התפלגות שעות העבודה השבועיות בקרב כלל המועסקים, כפי שמשקף מסקר כוח אדם (למ"ס, 2015). העובדים במשרה מלאה נחשבים ככאלה שעובדים 35 שעות שבועיות ומעלה. כפי שניתן לראות, מבין המועסקים במשרה מלאה (המיוצגים בתרשים בעמודות הכהות), רוב ברור מדווח שהוא עובד מעל 45 שעות שבועיות. שיעור העובדים למעלה מחמישים שעות בשבוע עומד על כ-15% מכלל המועסקים. בקרב המועסקים במשרה מלאה, עומד שיעור העובדים למעלה מחמישים שעות בשבוע על יותר מעשרים אחוזים.

**תרשים 1 : התפלגות שעות עבודה בשבוע בקרב המועסקים – דיווח עצמי (אחוזים)**



מקור : עיבוד המחברים מנתוני הלמ"ס, סקר כוח אדם 2015

הבעייתיות שבמספר שעות העבודה הגבוה בישראל מקבלת ביטוי בין היתר בנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2016, בו השיבו 41% מהשכירים שאינם מרוצים מהאיזון הנוכחי בין עבודתם לתחומי חיים אחרים. בנוסף, מנתוני הסקר עולה ש- 37% מהמועסקים התקשו בשנה החולפת לתפקד במסגרת המשפחתית בגלל מחויבות לעבודה; נתון זה, באופן לא מפתיע, עומד על שיעור גבוה במיוחד (44%) בקרב בני 35-44, שכבת גיל המאופיינת בהורים רבים לילדים צעירים.<sup>6</sup>

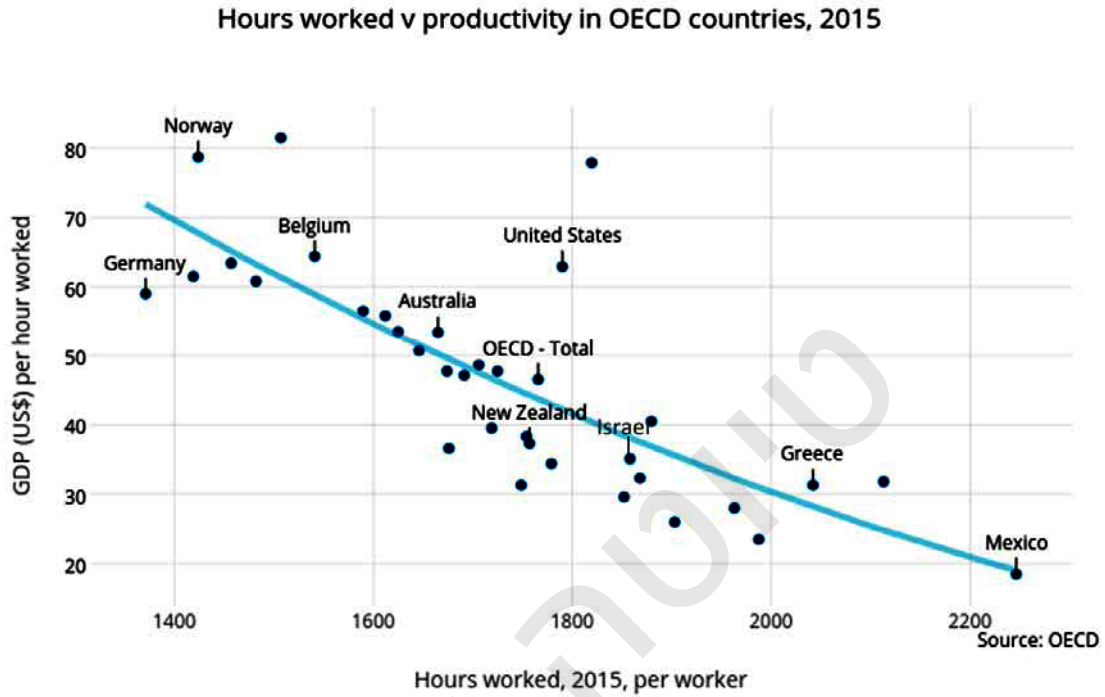
מספר שעות העבודה הגבוה בישראל משפיע לא רק על היכולת לאזן בין עבודה וחיים אישיים, אלא גם עשוי לבוא לידי ביטוי בנתוני פריון העבודה (תוצר לעובד). זאת מכיוון שהקשר בין שעות העבודה לתפוקה של העובד אינו לינארי; התפוקה השולית פוחתת באופן משמעותי מעבר לסף מסוים.<sup>7</sup> כלומר, לשעות עבודה מרובות בשבוע יכולה להיות השפעה שלילית על הפריון, המחושב כערך התפוקה לעובד ביחידת זמן. תרשים 2 מצביע על מתאם שלילי בין כמות שעות עבודה שנתית ממוצעת לעובד ורמת הפריון במדינה. כמובן שאין לגזור מקשר זה בהכרח על סיבתיות, אך הממצא

<sup>6</sup> נוסח השאלה היה כדלקמן: "בשנים-עשר החודשים האחרונים, האם קרה לך שהתקשית לתפקד במשפחה בגלל מחויבות לעבודה?". כשליש מהמשיבים בחרו את התשובות "לעיתים קרובות" או "לפעמים, מדי פעם".

<sup>7</sup> במחקרו של פנסאבל (Pencavel), שבחן נתונים לגבי שעות עבודה ותפוקות יצור במפעל בבריטניה, נמצא שהתפוקה השולית של העובדים פוחתת באופן משמעותי כאשר זו עוברת את סף חמישים שעות העבודה בשבוע.

מעלה ביתר שאת את האפשרות שמספר השעות הגבוה בישראל תורם לפריון הנמוך יחסית בישראל, אשר עומד על כשלושים אחוזים פחות ממוצע ה-OECD.

**תרשים 2 : ממוצע שעות עבודה בשנה ותפוקת העובד לשעה**



**2.2.2 הפרדה בין מסגרות עבודה ופנאי**

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע כי שעות עבודה הן "הזמן שבו עומד העובד לרשות המעסיק". אולם, מגוון שינויים טכנולוגיים אשר הפכו את העבודה לזמינה בכל מקום ושעה טשטשו את הגבול שהגדירו החוק והפסיקה בין מסגרת העבודה בה "עומד העובד לרשות המעסיק" לבין זמן הפנאי. הזמינות הגוברת של העובדים (דרך המייל, הטלפון) עשויה להוביל לתהליך זוחל של עלייה בשעות עבודה נוספות שלא נכללות במסגרת הרגולטורית. כלומר, מדובר בשעות עבודה שעבורן העובד אינו מקבל גמול (מכל סוג שהוא, אפילו לא שכר בסיס) בהיותן מעבר להגדרה הפורמלית של שעות העבודה אשר במהלכן העובד עומד לרשות המעסיק, זאת משום שכיום הדין לא מכיר בשעות עבודה אלו כחלק משעות העבודה הרגילות או כשעות נוספות.

לניצניו של התהליך אנו עדים כבר היום, כפי שמעידים עובדים רבים וכפי שעולה מנתוני הסקר החברתי של 2016. על פי נתוני הסקר, כ-37% מהשכירים עובדים לפחות "פעם-פעמיים בחודש"

בזמנם הפנוי בכדי לעמוד בדרישות העבודה, כאשר 15% מהשכירים מתארים שמצב זה מתרחש "כמעט בכל יום".

בית הדין האזורי לעבודה דן לאחרונה בסוגיה זאת בפס"ד **שירן מלמדובסקי נ' קריגר נדל"ן טי.אל.וי.בע"מ**, אשר ניתן ב-13 בינואר 2018. פסק הדין עוסק בשאלת זכאות התובעת, עורכת דין במקצועה, לגמול שעות נוספות וזכויות נוספות בגין מענה למסרוניים או שיחות ממעסיקתה שהתקבלו בטלפון הנייד של העובדת בזמנה הפנוי, כלומר לאחר שעות העבודה המוגדרות. בית הדין קבע כי על מנת שעבודה (בטלפון או במייל) אשר נעשתה בזמנה הפנוי של העובדת תחשב לזמן עבודה בגינו המעסיק מחויב בתשלום שכר עבור עבודה בשעות נוספות, על העבודה שנעשתה לעמוד בשני מבחנים: ראשית, עליה לעמוד במבחן הנחיצות בראי הגדרת התפקיד. קרי, העובדת מחויבת לבצע עבודה זאת בזמנה הפנוי מתוקף הגדרת תפקידה. שנית, זמן עבודה במכשיר סלולרי אשר נעשה בזמנה הפנוי של העובדת, לא ייחשב זמן עבודה אם העובדת יכולה עדיין לנצל במקביל את זמנה הפנוי מעבודה שגרתית לצרכיה האישיים וללא הפרעות תכופות. במקרה דנן, התובעת לא הצליחה להראות כי שיחות הטלפון והמיילים ממעסיקה מנעו ממנה את היכולת לנצל את זמנה הפנוי לצרכיה האישיים ללא הפרעות תכופות. על כן, ביה"ד פסק כי העבודה "הנוספת" של העובדת הייתה בגדר זוטי דברים וכי התובעת אינה זכאית בגינה לגמול שעות נוספות.

אם כן, למרות ששיעור בלתי מבוטל מהשכירים בישראל עובדים בזמנם הפנוי, החוק הישראלי לא מסדיר תשלום עבור שעות עבודה אלו. על פי הפרשנות שנתן בית הדין לעבודה לחוק, יש להכיר בשעות עבודה אלו כחלק משעות העבודה הרגילות או כשעות נוספות, בתנאי שאלה עומדות בשני התנאים שצוינו לעיל. יחד עם זאת, גם במידה ושעות העבודה שעבדה העובדת בזמנה הפנוי עומדות בשני התנאים, היא תזכה לתשלום בגינם רק לאחר שתתבע את מעסיקה בבית הדין לעבודה, ותצליח להוכיח זאת בבית הדין.

### 3. השוואה בינלאומית

#### 3.1. מאפייני הגמישות בהיבט השוואתי

מנתונים שהציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ניתן ללמוד כי שוק העבודה הישראלי מאופיין בהסדרי העסקה קשיחים בהשוואה למדינות האיחוד האירופי. כפי שעולה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראה לוח 1), הקשיחות היחסית בהסדרי העבודה בישראל באה לידי ביטוי, בין היתר, בכך שמשגרת ההעסקה בישראל קבועה ונוקשה יותר בשלל היבטים: בכך שעובדים רבים יותר בישראל עובדים בימים קבועים **בכל שבוע**; בכך ש**מספר שעות העבודה השבועיות והיומיות**

**שלהם אינו משתנה, ושיזמני ההתחלה וסיום** יצירת שוויון מכני מסוג זה עלולה לפגוע קשות בתנאי העבודה של העובדים. לדעתנו, של יום העבודה קבועים.<sup>8</sup>

**לוח 1. קשיחות הסדרי העבודה: ישראל והאיחוד האירופי**

| ישראל | איחוד אירופי |                                |
|-------|--------------|--------------------------------|
| 86%   | 75%          | מספר ימים זהה בכל שבוע         |
| 78%   | 64%          | מספר שעות זהה בכל שבוע         |
| 71%   | 57%          | מספר שעות זהה בכל יום          |
| 69%   | 62%          | זמני התחלה וסיום קבועים של יום |

**נתונים:** הנתונים לגבי ישראל מבוססים על סקר כוח אדם ומהסקר החברתי 2016. הנתונים לגבי האיחוד האירופי מבוססים על הסקר השישי של ה-Eurofound לגבי תנאי העבודה באירופה, ומתייחסים לשנת 2015.

בהתאמה, סקר תנאי העבודה של האיחוד האירופי מ-2016 שערך היורופאונד (Eurofound) מצביע על כך ש-81% מהמועסקים ברחבי האיחוד מרוצים מהאיזון בין עבודתם לחיים האישיים, לעומת 58% בלבד מהישראלים.<sup>9</sup> בבואנו לבחון את הסיבות לפער בשביעות הרצון, אין ספק כי הסדרי עבודה גמישה, או היעדרם, משפיעים על יכולתם של עובדים לאזן בין עבודתם לחייהם האישיים, וכן על שביעות רצונם ויכולתם לתפקד במסגרת האישית והמשפחתית.

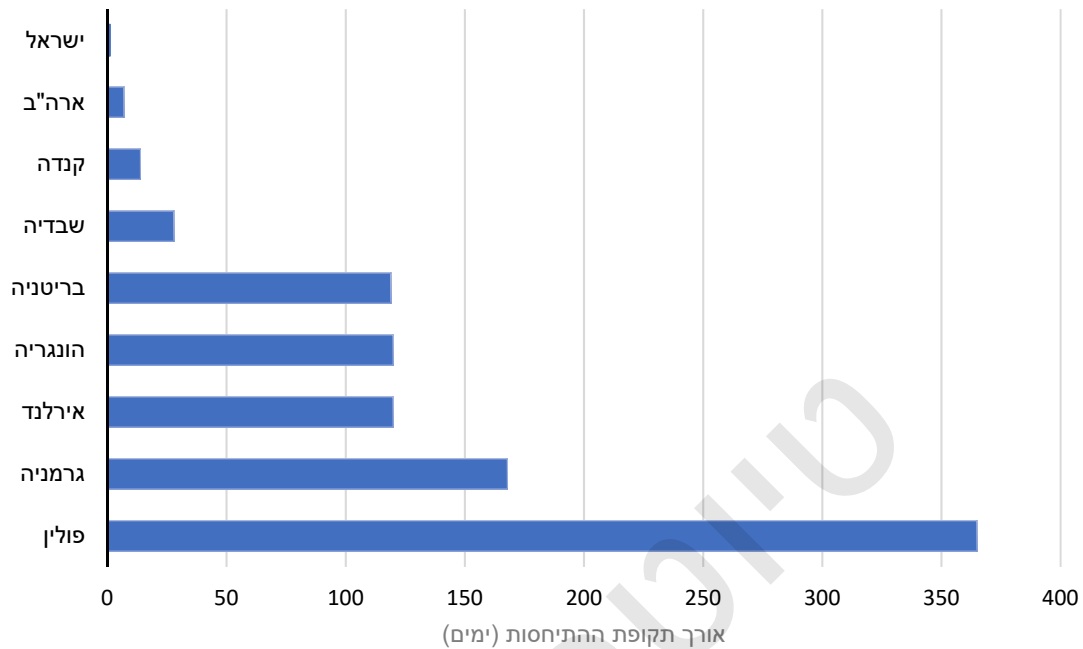
גמישות בהסדרי העבודה במדינות השונות מושפעת במידה רבה ממספר פרמטרים מרכזיים המעצבים את חוק שעות העבודה וכוללים את מספר שעות הבסיס שמגדיר החוק, מספר ועלות השעות הנוספות שמתיר החוק, ותקופת התייחסות לחישוב שעות העבודה. בין פרמטרים אלה, **תקופת התייחסות, בה מוגדר חישוב שעות העבודה, בולטת בחשיבותה.** אופן הגדרת פרק זמן זה משפיע על כלל הגורמים בשוק התעסוקה, ובפרט על המעסיקים. פרק זמן ארוך מאפשר גמישות רבה יותר למעסיקים, כך שיוכלו לקבוע את שעות העבודה לפי צורכי העסק ללא גלישה לתשלום שעות נוספות, בעוד פרק זמן קצר מגביל את צעדי המעסיקים וכובל אותם למסגרת העסקה קשיחה יחסית. בעוד תקופת התייחסות בישראל הינה יומית, מדינות אירופאיות שונות הגדירו תקופות התייחסות ארוכות מכך, כאשר הקצרה שבהן היא שבוע כפי שקובע החוק בארה"ב, והארוכה שבהן

<sup>8</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017), "לקט נתונים בנושא תנאי עבודה והעסקה בישראל: סקר חברתי וסקר כוח אדם."

<sup>9</sup> Eurofound "Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU. Publications Office of the European Union, 2016.

הינה שנה שלמה, כפי שקובע החוק בפולין.<sup>10</sup> כפי שמראה תרשים 3, תקופת ההתייחסות בישראל קצרה באופן בולט ביחס למדינות האחרות.

תרשים 3. אורך תקופת ההתייחסות (בימים), 2017.



מקור: עיבודי המחברים לנתוני המדינות הספציפיות.

לצד הגדרת תקופת ההתייחסות ארוכה, אשר מטיבה בעיקר עם המעסיקים ומקלה עליהם לעבוד בהסדרי עבודה גמישים, פיתחו מדינות שונות מנגנונים לקידום הסדרי עבודה גמישים לשיפור רווחת העובדים. המנגנונים הללו מגדירים תהליך הקבוע בחוק, בו העובד יכול לבקש הסדר עבודה גמיש. במקור פותחו המנגנונים בבריטניה ובניו זילנד כהחרגה עבור עובדים בעלי מחויבויות משפחתיות הנדרשים לטפל בתלויים, אך בשנים האחרונות התרחב השימוש בכלי זה לכלל האוכלוסייה.

<sup>10</sup> תקופת ההתייחסות היא יומית לכל העובדים למעט אלו המועסקים שישה ימים בשבוע. עבורם תקופת ההתייחסות היא שבועית.



### 3.2. מדיניות לגבי מודל ההסדרה של עבודה גמישה במדינות אחרות

הספרות המחקרית העוסקת בווריאציות השונות של הסדרת הדין הנוהג בשוקי עבודה עושה הפרדה בין ארבע מודלים המאופיינים במאזן כוחות שונה בין החוק לבין המיקוח הקיבוצי: הראשון הינו **מודל החקיקה המלאה**, בו לחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב שוק העבודה וקביעת מסגרת שעות העבודה, כשלצידה הסכמים קיבוציים והסכמי שעות עבודה מעטים. השני הינו **מודל חקיקה מותאמת**, המודל הקרוב ביותר למבנה בישראל, ועל פיו החקיקה משחקת תפקיד נכבד ברגולציה של שעות עבודה, אבל ישנם הסכמים קיבוציים או מו"מ ברמות שונות באמצעותם ניתן לבצע התאמות בהתאם לצרכים השונים. המודל השלישי הינו **מודל מדיניות בהסכם**. על פי מודל זה, להסכמים הקיבוציים תפקיד מרכזי בקביעת הסטנדרטים ברמה הסקטוראלית כאשר אפשר להשלימם ברמת החברה. לבסוף, המודל הרביעי הינו **מודל הסדרה חד-צדדית** על פיו לחקיקה תפקיד שולי בקביעת זמן העבודה, מבנה המיקוח מבוזר ולעובדים כוח מיקוח מועט.

מיפוי מאזן הכוחות בכל אחת מהמדינות משפיע, מטבע הדברים, על ההסדרים שהתפתחו והתקבעו בעבר, וכן על האמצעים האפשריים ליצירת שינוי עתידי. על כן, בבואנו להציע שינויים בתחום יחסי העבודה בישראל, עלינו להבין ראשית מה הוא מאזן הכוחות אשר השפיע על אופן התפתחות הסדרי העבודה הקיימים, ומהם האמצעים העומדים לרשות מקבלי החלטות הדנים בשינוי הסדרים אלה.

כדי לבחון את ההבדלים במדיניות הקיימת בנוגע להסדרי עבודה גמישה מחד, ולהבין את מאזני הכוחות הקיימים בישראל ובמדינות אחרות מאידך, בחרנו כמקרי בוחן מספר מדינות המייצגות את השונות הזו. שתיים מהמדינות, הונגריה ופולין, מאופיינות במודל החקיקה המלאה. שתיים מהמדינות, קנדה ואירלנד, מאופיינות במודל חקיקה מותאמת. שתיים מהמדינות, גרמניה ושבדיה, מאופיינות במודל מדיניות בהסכם. ולבסוף, שתיים מהמדינות, ארה"ב ובריטניה, מאופיינות במודל הסדרה חד-צדדי. מהשוואה זו ניתן ללמוד על הקשר בין מבנה המערכת הקובעת את הסדרי העבודה במשק ומאפייני המדיניות הנקבעת בפועל.

לוח 1. פרמטרים עיקריים וסוג המודל במדינות שונות:

| מדינה   | מודל         | יום\ שבוע עבודה  | תקופת התייחסות                                    | מגבלת העסקה בשעות נוספות  | חופשה שנתית                                  | מינימום מנוחה ב-24 שעות                                  | הפסקה יומית   | שעות עבודה בפועל, 2016 | תוצר לשעת עבודה 2015 |
|---------|--------------|--|---|---|--|--|---|------------------------|----------------------|
| הונגריה | חקיקה מלאה   | 8 ביום ו- 40 בשבוע   | 4 חודשים ואפשרות להארכה ל-6 או 12 חודשים תחת הסכם | 250 שעות נוספות בשנה עם אפשרות להארכה ל-300 תחת הסכם            | 20 ימים. עולה עם הגיל עד 30 ולפי מספר ילדים  | 11 שעות לכלל העובדים ו-8 שעות לעובדים במשמרות או עונתיים | 20 דק' בעבודה מעל 6 שעות ו-25 דק' נוספות בעבודה מעל 9 שעות              | 33.9*                  | 31.4                 |
| פולין   | חקיקה מלאה   | 8 שעות ביום, 40 שעות בשבוע.  | עד שנה.   | אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות בממוצע בתקופת ההתייחסות. | 20 ימים ב-10 שנים ראשונות ו-26 ימים לאחר מכן | 11 שעות  | 15 דק' ל-6 שעות   | 37.1                   | 28.5                 |
| קנדה    | חקיקה מותאמת | 8 שעות ביום, 40 שעות בשבוע   | שבועיים או יותר בהתאם להסכם.                      | אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות.                         | 10 ימים                                      | לא מוגדר בחוק  | לא מוגדר בחוק   | 32.7                   | 48.6                 |
| אירלנד  | חקיקה מותאמת | הסטנדרט הוא 39 שעות (לא במסגרת חקיקה)  | 4 חודשים  | אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות בממוצע בתקופת ההתייחסות. | 20 ימים                                      | 11 שעות  | 15 דק' ל-4.5 שעות ו-30 דק' ל-6 שעות                                     | 36.1                   | 81.3                 |
| גרמניה  | מוסכם        | 8 שעות ביום (ניתן להאריך ל-10 שעות עבודה, בתנאי שנשמר ממוצע של 8 שעות עבודה יומיות בתקופת ההתייחסות) | 6 חודשים או 24 שבועות                             | לפי הסכם  | 20 ימים                                      | 11 שעות עם הסתייגות עבור סקטורים מסוימים.                | 30 דק' ל-9-6 שעות עבודה, 45 דק' ל-9 שעות ומעלה וחובת הפסקה לאחר 6 שעות. | 26.2                   | 59.2                 |

|      |      |                             |  |               |   |                             |   |              |         |
|------|------|-----------------------------|--|---------------|---|-----------------------------|---|--------------|---------|
| 56.1 | 31.2 | כל 5 שעות                   | 11 שעות כולל את השעות בין חצות ל-5 בבוקר | 25 ימים       | 48 שעות נוספות ב-4 שבועות, 50 שעות נוספות בחודש ו-200 שעות נוספות בשנה                                      | 4 שבועות                    | 40 שעות בשבוע                               | מוסכם        | שבדיה   |
| 63.1 | 34.3 | לא מוגדר בחוק               | לא מוגדר בחוק                            | לא מוגדר בחוק | אין הגבלה   | שבועית                      | 40 שעות בשבוע                               | חד צדדי      | ארה"ב   |
| 48.2 | 32.2 | 20 דקי כל 6 שעות            | 11 שעות                                  | 5.6 שבועות    | לא ניתן לעבוד מעל 48 שעות שבועיות-אלא ע"י חתימה על הסכם opt out   | 17 שבועות                   | 48 שעות בשבוע                               | חד צדדי      | בריטניה |
| 35.1 | 36.3 | מעל 6 שעות - 0.75 שעה לפחות | 8 שעות לפחות                             | 12 ימים       | לעובדים 6 ימים בשבוע - 4 שעות נוספות ביום, 12 בשבוע. לעובדים 5 ימים בשבוע - 3.4 שעות נוספות ליום, 15 בשבוע. | יומית ושבועית <sup>12</sup> | 42 שעות בשבוע, 8.6 שעות ביום. <sup>11</sup> | חקיקה מותאמת | ישראל   |

\* בדומה למוצע ה-OECD. נתונים : בריטניה - Working hours, ACAS advice and guidance - <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1373> , GOV.UK – פורטל ממשלתי <https://www.gov.uk/maximum-weekly-working-hours/overview> , Working Hours Act – גרמניה <http://www.gesetze-im-internet.de/arbzbg> , ILO <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WBTEXT/37814/64928/E94DEU01.htm> , Working time act – שבדיה <http://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1982673-working-hours-act-arbetstidslagen> , Government of Canada – קנדה <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-standards/reports/hours-work.html> , United States Department of Labor – ארה"ב <https://www.dol.gov/general/topic/workhours> , citizens information – אירלנד [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment\\_rights\\_and\\_conditions/hours\\_of\\_work/working\\_week.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/hours_of_work/working_week.html) , Eurofound – כל המדינות <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/european-observatory-of-working-life- eurwork/working-life-country-profiles> , ישראל – חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951.

<sup>11</sup> בעקבות קיצור שבוע העבודה, במהלך יום אחד קבוע בשבוע, על פי בחירת המעסיק, יופחת אורך יום העבודה בשעה אחת ויחושב לפי 7.6 שעות.

<sup>12</sup> כלומר, כל עבודה בשעות העוברות את מכסת השעות **ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא** מוגדרת כהעסקה בשעות נוספות ומזכה את העובד בגמול עבור שעות נוספות.

### 3.2.1 מודל חקיקה מלאה

מודל זה נפוץ מאד במדינות מזרח אירופה. מדינות אלה, אשר הצטרפו לאיחוד האירופי בשנת 2004, אימצו עם כניסתן את הדירקטיבה האירופית, מהלך שהביא לצמצום שעות העבודה בפועל במדינות אלה עד שנת 2011.<sup>13</sup> עם זאת, הן שונות מרוב מדינות האיחוד האירופי בכך שהן מקצות מקום מכריע לחקיקה הארצית וכמעט ואינן מאפשרות שונות בהסדרי העבודה בענפי המשק השונים. לדוגמא, בהונגריה ובפולין החקיקה בנושא שעות העבודה מפורטת מאד ומקיפה, והיא חלה על כלל הסקטורים. תקופת ההתייחסות לחישוב ממוצע שעות העבודה יכולה להגיע לשנה ומעניקה גמישות רבה למעסיקים (בפולין תקופת ההתייחסות נקבעה של שנה). בהונגריה, החוק מאפשר מספר רב של שעות נוספות וניתן לקבוע את תקופת ההתייחסות ואת היקף השעות הנוספות באמצעות הסכם. בדומה בפולין, ניתן להרחיב את מסגרת העבודה בשעות נוספות באמצעות הסכמים. באשר לעבודה בשעות גמישות עבור העובדים, נראה כי אפשרות לעבודה בשעות גמישות באמצעות הסכמים קיבוציים אמנם קיימת, אך שיעור העובדים המכוסים בהסכמים אינו גבוה (בהונגריה 22.8% ובפולין 14.7%; OECD, 2012, 2014).

במדינות מזרח אירופה חלה ירידה במספר שעות העבודה בפועל בשנים לאחר שאימצו את הדירקטיבה האירופית.<sup>14</sup> עם זאת, החוק במדינות אלה מפורט מאד ואינו מותיר כמעט מקום להסכמים קיבוציים לשנות את הסדרי העבודה. בנוסף, השיעור הנמוך של מועסקים המכוסים בהסכמים מותיר מספר גבוה של עובדים שאינן באפשרותם לעבוד תחת הסדר שעות גמישות.

### 3.2.2 מודל חקיקה מותאמת

מודל זה קיים במדינות כקנדה ואירלנד, ובמסגרתו למערכת החוקית תפקיד מרכזי בעיצוב מסגרת שעות העבודה. בכך, המערכת מאפשרת לממשלה לכוון את שוק העבודה באופן הרצוי לעמדתה. לצד חקיקת העבודה, ישנם גם הסכמים קיבוציים אשר באמצעותם ניתן לבצע התאמות על פי צרכי השחקנים במשק.

<sup>13</sup> Council of the European Union, 2003

<sup>14</sup> חלה ירידה מכ-41.5 שעות לכ-40.8 שעות עבודה שבועיות במוצע, בין השנים 2002-2011.

כך למשל, בקנדה מתאפשרים הסדרים לעבודה גמישה באמצעות הסכמים קיבוציים, ולפני מספר חודשים אף חוקק חוק<sup>15</sup> המעגן לראשונה בקנדה מנגנון למעבר לעבודה גמישה עבור כלל העובדים. טרם חוקק החוק, ובהיעדר הסכם קיבוצי, היו רשאים המעסיקים לאמץ עבודה גמישה באמצעות הסכם לוח זמנים מותאם (modified work schedules).<sup>16</sup> זאת, על פי תנאים מסוימים וכאשר לוח הזמנים מאושר ע"י לפחות 70% מהעובדים המושפעים ממנו. גם באירלנד, לצד חקיקת העבודה מעוגנים הסדרים לעבודה בשעות גמישות באמצעות הסכמים קיבוציים. אולם, בשונה מקנדה, הסכמים קיבוציים אלה נפוצים במגזר הציבורי בלבד, בעוד במגזר הפרטי ההסכמים נחתמים ברמת החברה ולא באופן ענפי.

על אף האיזון היחסי שמציע מודל זה, הוא אינו מוביל בהכרח לגמישות גבוהה בשוק העבודה. החוק אמנם מעניק גמישות למעסיקים, אך בהינתן שיעור כיסוי לא גבוה של הסכמים קיבוציים, נותרים עובדים רבים ללא אפשרות אמיתית לעבודה בשעות גמישות. בשל כך, כאמור, עוגן לאחרונה בקנדה מנגנון לגמישות כצעד להקניית יכולת תמרון טובה יותר לאזרחים ולמציאת איזון הולם בין עבודה לחיים אישיים.

מהניסיון הקנדי ניתן ללמוד כי כאשר שיעור ההסכמים הקיבוציים נמוך, לא די במתן גמישות למעסיקים תוך הסתמכות על הסכמים קיבוציים ככלי להטבת תנאי ההעסקה של העובדים, אלא יש צורך בהרחבת ההסדרים לעבודה גמישה גם לעובדים שאינם מכוסים בהסכם.

### 3.2.3 מודל מדיניות בהסכם

במדינות הנסקרות, בהן נקבעות שעות העבודה באמצעות הסכמים קיבוציים (גרמניה ושבדיה), פועל משק חזק כלכלית עם שיעור תעסוקה ותוצר לשעת עבודה גבוהים במיוחד (ראה לוח 1). כמו כן, ממוצע שעות העבודה בפועל במדינות אלה נמוך יחסית (בגרמניה שיעור זה הוא אף הנמוך ביותר מכלל מדינות ה-OECD).<sup>17</sup>

בעוד מספר שעות העבודה בשבוע בשתי המדינות דומה, ישנו שוני בתקופת ההתייחסות לחישוב ממוצע שעות העבודה. בגרמניה חישוב הממוצע משתרע על פני זמן של 24 שבועות ובשבדיה על פני

<sup>15</sup> <http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-63/first-reading>

<sup>16</sup> המונח "modified work schedul" כולל תכניות כגון שבועות עבודה דחוסים ושעות עבודה גמישות. כך למשל, עובד יכול לבחור לעבוד 40 שעות בפחות מחמישה ימים, או לעבוד חלק משעות העבודה מהבית.

<sup>17</sup> שיעורי התעסוקה בגרמניה שבדיה וישראל הם 74.7, 76.2 ו-68.6 אחוזים, בהתאמה

4 שבועות בלבד. כאמור, חישוב ממוצע לתקופה ארוכה מעניק למעסיק גמישות גבוהה יותר בקביעת זמני העבודה בהתאם לצורכי העסק וכן ותורם לחיסכון בתשלום שעות נוספות. בגרמניה שעות העבודה נקבעות ע"י המעסיקים והחוק מאפשר החרגות עבור סקטורים שונים או באמצעות הסכמים קולקטיביים. ברמה הממסדית, זכות העובדים להיות שותפים בהחלטות היא בעלת חשיבות גבוהה ומשחקת תפקיד נכבד בקביעת שעות העבודה והסדרי עבודה גמישה (codetermination). יש לציין כי בשתי המדינות עבודה בשעות נוספות מתאפשרת באמצעות הסכמים, אך בעוד שבשבדיה החוק מפרט את ההגבלות בעבודת שעות נוספות, הרי שבגרמניה אין עיגון חוקי לכך. על כן, הארכת שעות העבודה בגרמניה מעבר לנורמה הסטטוטורית נופלת במסגרת המיקוח הקיבוצי.

בשתי המדינות הסדרי עבודה גמישה לעובדים אינם מעוגנים בחוק והם מוסדרים באמצעות הסכמים, כאשר אין חקיקה המגבילה הסדר מסוג זה. בגרמניה למשל, העובדים שותפים בקבלת החלטות בנושאים רבים, כולל בנושאי שעות עבודה, שעות נוספות, והסדרי עבודה גמישה. שותפות זו מקבלת ביטוי בהשתתפותם של נציגי העובדים בישיבות ההנהלה, המביעים עמדותיהם בנושאים שעל הפרק. כמו כן, הסדרי עבודה גמישה מוצאים ביטוי בהסכמים קיבוציים בהם מוגדרות תצורות עבודה שונות כגון קביעת שעות גרעין או הנהגת "שעון גמיש" (flexitime). בהסדר שכזה, מחויב העובד לעובד בשעות מסוימות ביום, אך את שאר מכסת העבודה רשאי העובד למלא בשעות הנוחות לו. גם בשבדיה, עבודה גמישה ניתנת להשגה באמצעות הסכמים קיבוציים או מקומיים. לראייה, על פי סקר שנערך בין מעסיקים שבדים ב-2013 עולה שכמחצית מהחברות בהן עשרה מועסקים ויותר מאפשרות עבודה בהסדר שעון גמיש. סה"כ, לכ-80% מהעובדים יש אפשרות לעבוד תחת הסדרים שכאלה.

לפי האמור, מדיניות בה יש מקום נרחב להסכמים קיבוציים תחת מסגרת החוק מובילה לגמישות בשעות העבודה, הן עבור המעסיקים והן עבור העובדים. כאשר שעות העבודה נקבעות במסגרת מיקוח קיבוצי נוצר תהליך של הידברות והגעה להסכם, תוך הבנה וראייה של צורכי הצדדים השונים. עם זאת, במדינה בה אין קרקע פורייה להסכמים קיבוציים, עיגון המנגנון להסדרת עבודה גמישה בחקיקה חשוב ולעיתים אף הכרחי.

#### 3.2.4. מודל הסדרה חד צדדי

מודל זה קיים בשווקי העבודה בארה"ב ובבריטניה. במודל זה לחקיקה יש תפקיד שולי בקביעת מסגרת שעות העבודה. הסדרת מסגרת שעות העבודה נקבעת במסגרת המודל בידי כוחות השוק

והשחקנים הפועלים בו. לצד היעדר חקיקה בנושא, מאופיינים שווקים אלו במבנה מיקוח מבוזר, ועל כן לעובדים כוח מיקוח מוגבל. בארה"ב קיימת הגבלה מזערית על מעסיקים במסגרת החוק בכל הנוגע לשעות עבודה, והיא החובה לתשלום שעות נוספות מעבר ל-40 שעות עבודה שבועיות. בבריטניה, בשונה מארה"ב, החוק אינו מחייב תשלום עבור שעות נוספות ומשאיר זאת להסכם בין שני הצדדים. אומנם קיימות מספר הגבלות אחרות במסגרת החוק הבריטי בכל הנוגע לשעות עבודה, אך הן מאפשרות מרווח רחב לתמרון. עם זאת, בשל מחויבותה של בריטניה לדירקטיבה האירופית, ישנם מספר הסכמים שנועדו להגן על העובדים בעמדם אל מול המעסיקים כיחידים.<sup>18</sup>

בשוק בו ההתנהלות הינה בעיקר בין העובד למעסיק נדרשים מנגנונים להגנת העובד, שכן מתן גמישות למעסיקים ללא התייחסות לצורכי העובדים עשויה להפר את האיזון בין הצדדים ולהביא לפגיעה ברווחת העובדים. בבריטניה ניסו לבסס את האיזון בין הצדדים באמצעות מתן אפשרות לעובד לחתום (או לסרב לחתום) על הסכם "יציאה מבחירה" (Opt-Out). חתימת העובד על הסכם שכזה מבטלת את האיסור החוקי להעסיק עובד בשעות נוספות, מאפשרת חריגה משעות העבודה המותרות ומעניקה גמישות בשעות עבודה לעובדים ולמעסיקים. עם חתימת העובד על ההסכם, חישוב ממוצע שעות העבודה משתרע על פני זמן ארוך יחסית (4 חודשים).

צעד נוסף שעשו הבריטים לטובת צרכי העובדים הינו ייזום של מנגנון מפורט המאפשר לעובד להגיש בקשה לעבודה גמישה. מנגנון זה מאפשר לכל עובד בבריטניה המועסק במקום עבודתו מעל 26 שבועות להגיש בקשה שכזו, אשר יכולה להתייחס להיבטים שונים של גמישות כגון מיקום העבודה, סוג ההסכם, זמן גמיש והיקף המשרה. על פי המנגנון, באם המעסיק מסרב לבקשת העובד, עליו לנמק את הסירוב באחת מעילות הסירוב הסביר המופיעות בחוק.

**לסיכום**, בסקירה לעיל נבחנה המדיניות הקיימת בשמונה מדינות שונות, בנוגע להסדרי עבודה גמישה. את הסקירה ערכנו תוך הבחנה בין ארבעה מודלים המאופיינים במאזן כוחות שונה בין המיקוח הקיבוצי לבין החוק; מודל החקיקה המלאה, מודל חקיקה מותאמת, מודל מדיניות בהסכם ומודל הסדרה חד צדדית. הממצאים מצביעים על קשר בין מידת המרכזיות של ההסכמים הקיבוציים והסדרי העבודה בפועל. במדינות בהן המודל הנוהג הוא של חקיקה מותאמת או

<sup>18</sup> הדירקטיבה האירופית מכתובה מספר חוקי מגן העוסקים בתחום העבודה. ביניהם, אורך המנוחה היומית והשבועית, אורך הפסקות, ומשך החופשה השנתית המינימלית. כל הסכם עבודה, אישי או קיבוצי, כפוף לזכויותיהם של העובדים מכוח הדירקטיבה. כלומר, הוא אינו יכול גרוע מזכויותיהם, גם אם העובד הסכים לכך.

מדיניות בהסכם, יש בממוצע רמה נמוכה יותר של שעות עבודה, שימוש פחות בשעות נוספות, וחריגה קטנה יותר בין הגדרות החוק לגבי שעות העבודה בפועל. עולה מכך שככל שההסדרה מושגת בהסכמה בין הצדדים ומותאמת לצרכים הספציפיים לענף או הפירמה, כך ניתן לספק הסדרי עבודה נוחים יותר לעובדים ולמעבידים. לעומת זאת, בשני המודלים ה"קיצוניים", מידת ההתאמה לצרכי העובדים פחותה. בהקשר של מודל החקיקה המלאה יש לשער שהדבר קשור לקושי שבקביעת חוק שעות עבודה המתאים לכל הגורמים. לעומת זאת, במודל הסדרה חד צדדי, לעובדים יש מעט כוח להשפיע על הנהלים, מה שמביא לעליה בכמות השעות ולהקטנת הגמישות בהסדרי העבודה. נראה אם כן שלמאפייני המודל בכל הנוגע למידת מרכזיותם של הסכמים קיבוציים יש חשיבות גדולה בקביעת הסדרי העבודה במשק.

**ישראל**, בדומה לקנדה ואירלנד, משתייכת למודל החקיקה המותאמת. בשוק העבודה בישראל, למערכת החוקית תפקיד מרכזי בעיצוב מסגרת שעות העבודה ולצידה ישנם הסכמים קיבוציים ומו"מ ברמות שונות. אמנם שיעור ההתאגדות בישראל הצטמצם מאד בעשורים האחרונים, אך השימוש בצווי הרחבה מביא לכך שגם עובדים אשר אינם מאוגדים נהנים מהישגים שהשיגו ארגוני העובדים בתחומים שונים (כגון בתחום הפנסיה). בהינתן כי ישראל משתייכת למודל החקיקה המותאמת, הרי שבבואנו להציע שינויים בשוק העבודה פתוחה בפנינו יותר מדרך אחת. מחד, ישנה אפשרות להוביל לשינוי באמצעות קידום חקיקה בכנסת. מאידך, ישנה גם אפשרות לעודד משא ומתן בין ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים, ולאחר שהללו הגיעו להסכמה, לפעול להחלת ההסדר באופן גורף יותר באמצעות צווי הרחבה. נשאלת השאלה, מהם השינויים עליהם יש לדון בכדי לאפשר גמישות המתאימה לשוק העבודה הישראלי? מהסקירה עולה כי במדינות שונות ישנם פתרונות שונים להתמודדות עם הסוגיה. בפרק הבא נמקד את הדיון בצעדי מדיניות אשר יושמו במספר מדינות ואשר נראים מבטיחים גם בהקשר הישראלי.

#### 4. מודל חלופי לעבודה גמישה בישראל

בפרק זה נציג בהרחבה שני כיוונים אפשריים לתכנון מודל חלופי, הרלבנטיים לשוק העבודה הישראלי: יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה, וקביעת תקופת התייחסות ארוכה. צעדים אלו לא רק מאפשרים הרחבה של שימוש בהסדרי העסקה גמישים, אלא גם מתאפיינים בכך שהם בנויים ממסגרת חקיקתית כללית המאפשרת התאמה לצרכים הספציפיים של הענף או הפירמה. במסגרת הדיון נבחן גם את האפשרות להתאמתם והטמעתם בהקשר המקומי.



#### 4.1. יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה

במדינות כמו בריטניה, ניו זילנד ואוסטרליה קיימים כיום מנגנונים המעוגנים בחוק שמטרתם הגדרה של תהליך ראוי וקריטריונים ברורים להסדרת עבודה גמישה ברמת הפירמה.<sup>19</sup> המנגנונים שעוגנו במדינות השונות אינם זהים, אך הם דומים מאד בתהליך המרכזי אותו הם מבנים. ראשית, עובד מגיש למעסיקו בקשה להסדר עבודה גמישה. לאחר הגשת הבקשה בכתב, המעסיק יכול להסכים או לסרב לבקשה, וזאת בפרק זמן מוגדר מראש ועל פי פרמטרים שמגדיר החוק. באם החליט המעסיק לדחות את הבקשה להסדר עבודה גמישה, ובמידה שהעובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי סביר בהתאם לתנאי הסירוב שקבע החוק, מאפשר לו המנגנון להגיש ערר לגוף שנקבע כאחראי על כך. הגוף הדן בערר יכול לדחות את בקשת העובד או לקבוע סנקציה (כגון קנס) על מעסיק שלא עמד בכללי הסבירות שהגדיר המנגנון.

הסדרי עבודה גמישה יכולים לכלול מגוון מסלולים, כאשר במסמך זה נתמקד בשלושה מסלולים:

- א. **הסדר של ימי עבודה גמישים** המאפשר גמישות לעובד ולמעסיק במספר שעות העבודה היומיות, במשך פרק זמן קבוע מראש (למשל, במשך שבוע). קרי, על פי הסדר שכזה יהיו ימי עבודה קצרים לצד ימי עבודה ארוכים, וזאת בהתאם לצרכיו של העובד, ובתנאי שהעובד מקפיד על נוכחות בשעות הליבה שיוגדרו מראש ואין פגיעה ממשית בצרכי המעסיק. למשל, במקום חמישה ימי עבודה של 8.6 שעות, תעבוד העובדת 10.6 שעות יומיים בשבוע, 6.6 שעות יומיים בשבוע, ו-8.6 שעות ביום העבודה הנותר.
- ב. **שבוע עבודה מרוכז** המאפשר עבודה במספר מצומצם של ימים בשבוע, בהם יושלמו כלל שעות העבודה השבועיות. כך למשל, במקום חמישה ימי עבודה של 8.6 שעות, תעבוד העובדת 42 שעות במשך ארבעה ימים בשבוע בלבד.
- ג. **גמישות בשעת תחילת העבודה ואו סיומה**. הסדר "שעון גמיש" המאפשר להתחיל ולסיים את יום העבודה בשעות הנוחות לעובד, בתוך מסגרת איחור יומי מרבי קבועה מראש, תוך שמירה על מספר שעות העבודה היומיות בכל יום עבודה, ובתנאי שהעובד מקפיד על נוכחות בשעות הליבה. לדוגמא, עובדת יכולה לבחור להתחיל את יום העבודה בשעה תשע בבוקר,

<sup>19</sup>לסקירה מקיפה של מנגנונים במדינות שונות, ראה מחקרה של נטע משה, "הסדרים לאיזון עבודה- חיים אישיים במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל. 2015.

ולעבוד שמונה שעות עד השעה חמש אחה"צ, או לחילופין להתחיל את יום העבודה בשעה עשר בבוקר, ולעבוד שמונה שעות עד השעה שש אחה"צ.

### **בחינת ההסדר המוצע בישראל:**

ביולי 2017 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, שיזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי (ראו נספח 1)<sup>20</sup>. בחינה מעמיקה של הצעת החוק מעלה שמדובר בהצעה רצינית ומדודה. עם זאת, נדרשים לדעתנו מספר שינויים חשובים להצעת חוק זו, בכדי להתאים את המנגנון המוצע באופן טוב יותר לשוק העבודה הישראלי. בפרק זה נבחן את המנגנון המוצע על פי מספר פרמטרים, וכן נתייחס לפוטנציאל השינוי התרבותי הגלום ביישום המנגנון המוצע, באם יוטמע באופן מושכל ומידתי.

### **הפרמטרים לבחינת המנגנון המוצע:**

- תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה: אילו הצדקות, אם בכלל, נדרשות להגשת הבקשה. בהקשר זה עולות שאלות כגון האם הזכות להגיש בקשה צריכה להיות תלויה בותק מינמלי מסוים או בהיקף משרה.
- שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה ע"י המעסיק: אילו שיקולים ייחשבו כשיקולים סבירים שעל המעביד לשקול, ושחריגה מהם תצדיק ביטול החלטת המעסיק לדחות את הבקשה להסדר גמיש.
- על אילו מעסיקים עתיד לחול ההסדר: האם ההסכם עתיד לחול על כלל המעסיקים? או שמא צריכה להעשות הבחנה בין סקטורים, מספר מועסקים וכיוצא בזה.
- הליך הגשת הבקשה: כמה זמן לפני תחילת ההסדר המבוקש על העובד להגיש את הבקשה, תוך איזה פרק זמן נדרש המעסיק לפסוק באשר לבקשה שהוגשה, ומהו אופן הגשת הבקשה הרצוי.
- ערעורים וסנקציות: האם העובד רשאי לערער ולאיזה גוף (ביה"ד לעבודה, או גוף מנהלי כלשהו), מהן הסנקציות על טיפול לא הוגן בבקשה, האם תהיינה סנקציות במקרה והיתה הפרה של כללי מנגנון הבקשה להסדר עבודה גמיש.

<sup>20</sup> נכון לפרסום המסמך, הצעת החוק טרם נידונה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

### **בחינת התאמתה של הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, התשע"ז–2017**

בהצעת החוק מוצע מנגנון אשר יש לבחון ברצינות את האפשרות להטמעתו, לאחר התאמה מושכלת לשוק המקומי. המנגנון המוצע עשוי לאפשר לעובדים רבים להנות מהסדרי עבודה גמישים, שכן הוא מגדיר הליך ברור להסדרת עבודה גמישה ברמת הפרטנית. יחד עם זאת, הפוטנציאל הטמון בו אינו נובע רק מעיגון המנגנון באופן מחייב בחוק הישראלי, אלא גם מיצירת תנאים נוחים להידברות בין המעסיק לעובדיו. כלומר, הטמעה של המנגנון עשויה לקדם תרבות- שיח במקום העבודה, בו מבקשים העובדים והמעסיקים לקדם הסדרי עבודה גמישה, תוך התחשבות בצרכי הצדדים השונים. לאור פוטנציאל השינוי התרבותי הגלום ביישום המנגנון המוצע, ולאור שיקולים רלוונטיים נוספים שיפורטו בהרחבה בהמשך, אנו מציעים **שלושה עדכונים מרכזיים להצעת**

#### **החוק:**

1. תהליך המוצע הינו מסורבל בירוקרטית ויש מקום לפשטו, גם אם על חשבון זכות העובד לדיון מלא וממצה בבקשתו. זאת, בכדי למנוע נטל בירוקרטי בלתי מידתי על המעסיק.

2. הצעת החוק מציעה להסתמך על בית הדין לעבודה בתור האינסטנציה המשפטית שתעסוק בפניות העובדים. אנו סבורים, בין היתר בשל העומס וזמני הניהול הארוכים של תיקים בבית הדין לעבודה, כי בית הדין לעבודה איננו הגוף המתאים לדון בהסדרי עבודה גמישה. הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה צריכה להינתן לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה.

3. הצעת החוק מציעה החלה מיידית וגורפת של החוק בכלל המשק. לעמדתנו, בהנתן הנסיון העולמי המוגבל בשימוש במנגנונים שכאלה, והידע המועט לגבי השלכות ההתנהגותיות שלו, זוהי גישה שגויה. במקום זאת, יש להחיל את המנגנון באופן ניסויי ומדורג. באופן זה ניתן יהיה לבחון באופן מבוקר את השלכות המנגנון על התנהגות המעסיקים והעובדים כאחד, ולהרחיבו או לעדכן בהתאם.

נוסף על השינויים המרכזיים הללו, ישנם גם נושאים צרים יותר המצריכים התייחסות בהבניית המנגנון להגמשת הסדרי העבודה. בפרק זה נסקור את מאפייני המנגנון ואת האופן בו יש לדעתנו להבנותו בכדי להפכו לאפקטיבי וישים בשוק העבודה המקומי.

תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה

על פי הצעת החוק הנ"ל, "עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה, זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש". כלומר, כל עובד בעל וותק של 26 שבועות רשאי להגיש בקשה. על פי לשון הצעת החוק, על העובד לנמק בבקשה את הטעמים לבקשתו, אולם לא צוינו בהצעת החוק מהם נחשבים טעמים לגיטימיים להגשת בקשה. בנוסף, קובעת הצעת החוק שהורים לילדים, עובדים שמטפלים או אחראים על טיפול בן משפחה תלוי ועובדים בעלי מוגבלות, רשאים להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה מיד עם תחילת העסקתם.

הצעת החוק מבקשת להחיל הסדרים לעבודה גמישה על כלל העובדים במשק הישראלי ובתנאי שאלו עומדים בסף הוותק. זאת בניגוד למדיניות במדינות מסוימות (כגון בריטניה ואוסטרליה) בהן רשאים העובדים להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה רק בנסיבות מיוחדות. בין נסיבות אלה נכללים מקרים בהם העובד מטפל באדם תלוי או בילד מתחת לגיל, או במקרים בהם ישנו מצב בריאותי מורכב של העובד או של בן משפחתו. גם טיפול בהורה מעל גיל מוגדר כנסיבות המצדיקות הגשת בקשה להסדר גמיר. אנו סבורים כי הקביעה בהצעת החוק שלא להגביל את האפשרות להסדרי עבודה גמישה לאוכלוסייה מסוימת הינה מושכלת ועומדת בהלימה אחת עם מטרות הרפורמה, ובראשן יצירת איזון עבודה- חיים אישיים, תוך התחשבות בצרכי המעסיק.

כמו כן, ישנן הצדקות להתניית הזכאות בותק במקום העבודה. כך למשל, יש לצפות מהעובד להכיר תחילה את מקום העבודה, צרכיו ונהליו, ורק לאחר מכן להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה, שתהא סבירה בנסיבות העניין. על כן, אנו סבורים כי נכון עשו הוגי הצעת החוק בהתנייתם את הזכאות להגשת בקשה, בוותק מינימאלי במקום העבודה. עם זאת, ניתן לבחון אפשרות של קיצור פרק הזמן המינימלי הנדרש העומד על חצי שני.

שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה ע"י המעסיק

סעיף 6 להצעת החוק מונה רשימה של עילות לסירוב סביר מצד המעסיק. חמשת השיקולים לסירוב סביר, על פי הצעת החוק, הינם כלכליים- ניהוליים;

- (1) ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות;
- (2) ההסדר המבוקש יפגע ביכולת לספק שירותים או מוצרים ללקוחות המעסיק, או יפגע בפעילות התקינה אצל המעסיק;
- (3) ההסדר המבוקש יפגע בתנאי העבודה של עובדים אחרים במקום העבודה;

- (4) ההסדר המוצע יפגע בקיום התחייבויות המעסיקה על פי דין או הסכם :
- (5) אישור הבקשה יפגע פגיעה בלתי סבירה ביכולתו של העובד לעמוד ביעדי העבודה.

רשימת העילות לסירוב סביר מופיעה בנוסח דומה גם בחוק הבריטי, בו מונה המחוקק שמונה עילות לסירוב סביר. בינהן, העדר אפשרות לארגון מחדש של העבודה בקרב הצוות הקיים או השלכות עם נטל תקציבי בלתי סביר למעסיק. אנו סבורים כי השיקולים לדחיית הבקשה הנמנים בהצעת החוק הינם סבירים ואף הכרחיים ליצירת איזון בין צרכי המעסיקים לבין זכויות העובדים.

עם זאת, רשימת שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה ע"י המעסיק מחייבת אותנו לבחון אלו עובדים יהיו מנועים מראש מעבודה בהסדר גמיש, ומה ההשפעות הצפויות על הטמעת המודל בשוק העבודה הישראלי. כך למשל, יש להניח כי עובדים במפעל ייצור בו העבודה מתבצעת במשמרות לאורך כל שעות ביממה יהיו מנועים מעבודה בהסדר גמיש שכן עבודה בשעות גמישות תפגע בהכרח באינטרסים הכלכליים והמנהליים של המעסיק. כלומר, יישום מנגנון להסדר עבודה גמיש צפוי להיות פחות רלבטני בסקטורים מסויימים.

#### על אילו מעסיקים עתיד לחול ההסדר

הצעת החוק הנידונה מבקשת להחיל הסדרי עבודה גמישה על כלל המעסיקים במשק, הן במגזר הציבורי והן בפרטי. זאת בשונה מהסדרי עבודה גמישה במקומות כהולנד וסן פרנסיסקו, בהם חלים ההסדרים רק על מעסיקים של עשרה או עשרים עובדים ומעלה, בהתאמה. ההיגיון העומד מאחורי אי החלת הסדרי עבודה גמישה על עסקים קטנים הינו כי ישנה סבירות גבוהה כי החלתם תפגע בפעילות התקינה של מקום העבודה. אולם, על פי הצעת החוק, בכל מקרה רשאי המעסיק לסרב לבקשה להסדר עבודה גמיש מנימוק עסקי ממשי. כלומר, כל מעסיק, בין אם למספר מצומצם של עובדים או לאו, הסבור כי ההסדר המבוקש אינו סביר בנסיבות העניין, רשאי לסרב תוך הצגת נימוקים ענייניים. בנוסף, החלת ההסדר החוקי רק על מעסיקים שלהם כמות מינימלית של עובדים, תחשוף את המעסיקים אשר להם כמות קטנה יותר של עובדים ובכל זאת הסכימו להסדר עבודה גמיש לתביעות מצד אותם עובדים באם ההסדר הגמיש (חרף היותו מוסכם מראש) יגרע מזכויותיהם של אותם עובדים ביחס לחוק שעות עבודה ומנוחה. על כן, אנו סבורים כי יש להחיל הסדרי עבודה גמישה על כלל המעסיקים במשק, כפי שהוצע בהצעת החוק. יחד עם זאת, יש לוודא כי הנטל הבירוקרטי הכרוך בכך יהיה מינימלי ושאינו חורג מגדר הסביר כאשר מדובר בעסקים קטנים.

כך למשל, ניתן לקבוע שבמקרה של מעסיק קטן, בו אין פונקציה ייעודית המטפלת בנושאי משאבי אנוש, יתבצע התהליך כולו בכתב, מבלי לחייב פגישה אישית בין העובד והמעסיק או נציגו. במקרה שכזה, הבקשה הכתובה, והתשובה שבכתב, ימצו את זכות הטיעון והמענה של שני הצדדים. הקלה זו ניתן להחיל גם על תהליך הערעור, שיכול להתקיים כולו במסגרת התדיינות בכתב.

פישוט נוסף לתהליך שניתן לשקול הוא איסור על על ייצוג הצדדים באמצעות עורכי דין במקרה של ערעור לממונה על עבודה גמישה במקרה של מחלוקת בין הצדדים. איסור שכזה. זה יקצר, יפשט ויוזיל את הליך הערעור בפני הממונה, אשר אחריותו תהיה להבטיח שמירה נאותה על זכויות הצדדים בהליך עצמו.

#### הליך הגשת הבקשה

במסגרת הליך הגשת הבקשה מפורטים בהצעת החוק מספר שלבים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה, ובחינתה על ידי המעסיק. ראשית, על העובד להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש, בו מפורטים הטעמים לה. המעסיק מצדו נדרש להיפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה במטרה לדון עליה יחדיו, ולהשיב לבקשה בתוך שבעה ימים מיום שנפגש עם העובד. כלומר, המעסיק נדרש להשביע לבקשה תוך מקסימום שלושה שבועות מיום שהוגשה.

במידה ודחה את הבקשה, על המעסיק לנמק את סירובו ולהציע לעובד הסדר עבודה חלופי. עוד, רשאי העובד אשר בקשתו נדחתה להגיש בקשה לעיון מחדש, המחייבת את המעסיק להיפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה. על המעסיק למסור לעובד את החלטתו הסופית בבקשה לעיון מחדש בתוך 14 ימים מהיום שנפגש עם העובד. כלומר, לכל היותר, ישיב המעסיק לבקשה לעיון מחדש 28 ימים מיום שהוגשה.

התהליך המוצע בהצעת החוק הינו מסורבל מדי ויש צורך לפשטו, גם אם על חשבון זכות העובד לדיון מלא וממצה בבקשתו. אנו סבורים כי יש לפטור את המעסיק מהחובה לדון בבקשה לעיון מחדש, לאחר שסירב להצעה זה מכבר. כמו כן, אם המעסיק מסרב להסדר עבודה גמיש, הוא יהיה רשאי, אך לא חייב, להציע לעובד הסדר עבודה גמיש חלופי. לחילופין, המעסיק יהיה רשאי פשוט לסרב לבקשה. הקלה בירוקרטית מסוג זה תאפשר הידברות המושתתת יותר על שיח בין הצדדים, בתנאי מסגרת המאפשרים ומעודדים זאת, מאשר על מנגנון כופה ומסורבל.

במידה והמעסיק אישר את הבקשה, ייכנס ההסדר לתוקף בהתאם לתנאים שסוכמו. עם זאת, רשאי כל אחד מהצדדים לסגת מההסכם בהודעה מראש. העובד אינו נדרש לנמק את בקשתו לביטול ההסדר, ואילו המעסיק נדרש לנמק את בקשתו לביטול ההסכם באחת מעילות הסירוב הסביר

המנויות בחוק. מנגנון זה מאפשר 'תקופת ניסיון' במהלכה יכולים שני הצדדים לבחון את התאמתו של ההסדר, וכן להתאים עצמם למציאות חיים דינאמית. מנגנון דומה פועל בניו זילנד, על פיו ניתן לסכם מראש על תקופת מבחן בה ייבחן ההסדר המבוקש.

### ערעורים וסנקציות

על פי הצעת החוק נקבע שבמידה והעובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי הוגן, הוא רשאי להגיש ערעור לבית הדין האזורי לעבודה. לבית דין זה, על פי ההצעה, תהיה סמכות ייחודית לדון בהליך אזרחי. בית הדין יהיה רשאי לקבוע כי סירוב המעסיק בלתי סביר בנסיבות העניין, ולהורות למעסיק על אישור הבקשה. עוד נקבע שבית הדין יהיה רשאי לפסוק פיצויים לטובת התובע בשל פגיעה בענייני עבודה של העובד מחמת שהגיש בקשה (סעיף 8), או בשל סירוב בלתי סביר של המעסיק לבקשה (סעיף 6). בתובענה של העובד בשל הפרת הוראות סעיף 6 או סעיף 8, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע, וזאת בניגוד לנהוג על פי רוב בדין.

אנו סבורים כי בשל העומס וזמני הניהול הארוכים של תיקים בבית הדין לעבודה, וכן בגלל פרוצדורות נוקשות יחסית המאפיינות את עבודתו, בית הדין לעבודה איננו הגוף המתאים לדון בהסדרי עבודה גמישה. הזמן הממוצע שבו מנוהלות תביעות עובדים בבתי הדין לעבודה בישראל, מיום הגשת התביעה ועד מתן פסק הדין, עומד על כשנתיים וחצי (גורודיסקי, 2017).<sup>21</sup> גם אם הדיון וההכרעה בבקשות לאישור הסדר עבודה גמיש לא תארכנה זמן ממושך כמו תביעות "רגילות" המוגשות לבית הדין, וגם אם תיקבע לבקשות כאלו פרוצדורה פשוטה וקצרה יותר, עדיין מדובר בתקופת זמן ארוכה במהלכה עשויים להשתנות נסיבות חייו של העובד, צרכיו ואולי אף מקום עבודתו. כך למשל, עובד עשוי לבקש הסדר עבודה גמישה לקראת חופשת הקיץ של ילדיו, או בשל מחלה של בן משפחה. אלה עשויים לחלוף תוך מספר חודשים ולאחריהם כבר לא יזדקק עוד להסדר. על כן, במידה ותוטל הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה על בית הדין לעבודה, הרי שהליך הערעור יאבד מכוחו באופן משמעותי.

אנו סבורים כי הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה צריכים להינתן לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה. זאת, בדומה לממונה על חוק עבודת נשים במשרד העבודה, אשר בסמכותו מתן

<sup>21</sup> המחקר סקר וניתח את כלל פסקי הדין שניתנו במהלך שנת 2016, בעקבות תביעות עובדים, בבתי הדין האזוריים לעבודה ברחבי הארץ בסכסוכים בין עובדים ומעסיקים.

היתרים למעסיק המבקש לפטר או לפגוע בהיקף משרה/הכנסה של עובדת בהריון או במהלך חופשת הלידה. הממונה משיב לבקשה עד חודש ימים, ובכך מאפשר הסדרת סכסוכים הרלוונטיים לתקופת זמן קצרה.

עם זאת, מכיוון שהפנייה לממונה פשוטה, זריזה ואינה כרוכה בעלויות, עשוי להיווצר מצב של ריבוי פניות מצד עובדים, גם כאשר אין מדובר בפנייה עם בסיס סביר. בהקשר זה יש לזכור כי הממונה על חוק עבודת נשים במשרד העבודה אמון על פניות מטעם קבוצת אוכלוסייה מצומצמת יחסית. לעומתו, יידרש הממונה על הסדרי עבודה גמישה לדון בפניות מטעם קבוצת אוכלוסייה רחבה בהרבה – למעשה, כל עובד הינו פונה פוטנציאלי -- ועל כן תידרש יצירת תשתית מתאימה והקצאת כוח אדם רב יותר לשם כך, במקביל לסמכות להטלת "מיני-סנקציות". אנו סבורים לכן כי יש לחייב עובדים באגרה מסוימת עבור פנייה לממונה האמור, כמו גם מעסיקים שסירבו באופן לא סביר לבקשה להסדר עבודה גמישה. קביעת אגרה שכזו על סכום של כ-200-100 שקלים צריכה להספיק כדי להבטיח שעובדים יחשבו פעמיים לפני שיגישו פנייה לממונה במקרים מופרכים.

#### אופן היישום

על פי הצעת החוק, המנגנון לקביעת הסדר עבודה גמיש יוכל באופן גורף על כלל המשק. ישנו כמובן יתרון בהחלת חוק על כולם, דבר המונע התחמקויות ממילוי דרישות החיק בתואנות כאלה ואחרות. עם זאת, כיוון שמדובר בחוק חדש ופוטנציאלית בעל השלכות משמעותיות על יחסי עובד-מעסיק, ראוי לדעתנו לשקול גישה מדורגת ליישום החוק. גישה שכזו תאפשר בדיקה של השלכות החוק על התנהגות הצדדים ובחינת האפקטיביות שת המנגנון. כמו כן, יישום מדורג יאפשר להתחיל בהחלת החוק בסקטורים מסויימים, דבר שיקל על היישום בשלב הראשוני ויאפשר הסקת מסכנות והתאמות למנגנון בטרם ייושם בסקטורים בעלי מאפיינים בעייתיים יותר.

גישה מדורגת ליישום החוק משתלבת היטב אם הגישה הניסויית בחקר מדיניות, בה נעשה שימוש בהקצאה אקראית של קבוצות "טיפול" ו"ביקורת", דבר המאפשר אמידה מדויקת ומהימנה יותר של השלכות המדיניות הנבדקת. אנו נחזור לנושא זה בדיון לגבי כיווני מדיניות אפשריים (סעיף

.(4.3



סיכום השינויים הנדרשים בהצעת החוק

תכניות להסדרי עבודה גמישה הינן תכניות הקובעות הסדרים לעבודה גמישה לעובדים בהתאם לקריטריונים שנקבעו. תכניות אלו הינן תכניות המעוגנות בחוק, במסגרתן מגיש העובד למעסיקו בקשה להסדר עבודה גמישה. המעסיק מצדו רשאי לסרב לבקשה, וזאת בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק. תכניות להסדרי עבודה גמישה מעוגנות במספר מדינות הולך וגדל ברחבי העולם. בישראל, טרם יושמו הסדרי עבודה גמישה וזאת על אף הצורך הגובר של עובדים בגמישות בשעות העסקה. עם זאת, בשנת 2017 הונחה על השולחן הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים אשר יזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי. ניכר כי הצעת החוק גובשה לאחר בדיקה, מחקר ועבודה מעמיקים, ועל כן היא מהווה בסיס איכותי לדיון וגיבוש המלצות מדיניות. ככלל, אנו סבורים כי הצעת החוק מציעה מנגנון אשר יש לבחון ברצינות את האפשרות להטמעתו בשוק העבודה הישראלי, זאת תוך היוועצות שותפת עם הגורמים הרלוונטיים במשק, הן מצד העובדים והן מצד המעסיקים. עם זאת, לעמדתנו, יש לעדכן את הצעת החוק במספר פרמטרים מרכזיים (ראו טבלה מסכמת).

לוח מסכום:

| פרמטר                                     | המוצע בהצעת החוק  | ההמלצה שלנו   |
|---|---|---|
| <b>תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה</b> | עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה, זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש.  | בהתאם להצעת החוק. ניתן עם זאת לשקול קיצור מסוים של פרק הזמן המינימלי (למשל, 4 חודשים).  |
| <b>על אילו מעסיקים עתיד לחול ההסדר</b>    | כלל המעסיקים במשק, במגזר הציבורי והפרטי.  | כלל המעסיקים במשק, במגזר הציבורי והפרטי. לבעלי עסקים קטנים (עשרה עובדים או פחות), יינתנו הקלות בניהול התהליך.   |
| <b>הליך הגשת הבקשה</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- במסגרת הליך הגשת הבקשה מפורטים מספר שלבים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה, ובחינתה על ידי המעסיק:</li> <li>- הגשת בקשה מנומקת ע"י העובד.</li> <li>- פגישה של המעסיק עם העובד תוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה.</li> <li>- אישור/ דחייה של הבקשה תוך 7 ימים מיום הפגישה.</li> <li>- במידה והמעסיק דחה את הבקשה:</li> <li>- העובד רשאי להגיש בקשה לעיון מחדש, המחייבת את המעסיק להיפגש עמו תוך 14 ימים מיום הגשתה.</li> <li>- על המעסיק למסור לעובד את החלטתו הסופית בבקשה לעיון מחדש בתוך 14 ימים מיום שנפגש עם העובד.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- התהליך המוצע הינו מסורבל מדי ויש מקום לפשוט.</li> <li>- יש לפטור את המעסיק מהחובה לדון בבקשה לעיון מחדש, לאחר שסירב להצעה זה מכבר. כמו כן, אם המעסיק מסרב להסדר עבודה גמיש, הוא יהיה רשאי, אך לא חייב, להציע לעובד הסדר עבודה גמיש חילופי.</li> <li>- מעסיקים קטנים יוכלו לנהל את ההתדינות עם העובד בכתב, ללא צורך בפגישה אישית בין העובד והמעסיק או נציגו.</li> </ul> |

|   |  |  |
|---|--|--|
| בהתאם להצעת החוק.   | הצעת החוק מונה רשימה של חמש עילות כלכליות- ניהוליות לסירוב סביר מצד המעסיק. כך למשל, המעסיק רשאי לסרב לבקשה אם ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות | <b>שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה ע"י המעסיק</b> |
| הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה צריכה להינתן לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה.                                    | במידה שהעובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי הוגן, הוא רשאי להגיש ערעור לבית הדין האזורי לעבודה.  | <b>ערעורים וסנקציות</b>                        |
| לממונה תהיה הסמכות להורות למעסיק על אישור הבקשה. במקרה של סרבן סדרתי, יכול הממונה לחייב את המעסיק בכיסוי הוצאות ההתדינות. | לבית הדין תהיה הסמכות להורות למעסיק על אישור הבקשה וכן לפסוק פיצויים לטובת התובע. חובת ההוכחה תהיה על הנתבע.   | <b>סנקציות</b>                                 |
| אגרת פנייה על סכום של כ-100 ₪. 200 ₪.   | הגשש ערר לבית הדין ללא עלות  | <b>עלות הגשת ערר</b>                           |

באופן רחב יותר, ניתן לומר שבניגוד מסויים לגישה המאפיינת את הצעת החוק, עמדתנו היא שתרומתו של המנגנון המוצע להרחבת הסדרי הגמישות בשוק העבודה לא צריכה להיות כפיה של כללים נוקשים ותובעניים להסדרת נושא זה בין הצדדים. במקום זאת, אנו סבורים שהתרומה העיקרית של המנגנון, **ודאי בשלב היישום הראשוני**, טמונה בכך שיצור מסגרת לדיאלוג בין מעסיקים ועובדים סביב נושא זה. השינוי צריך לבוא מהתפתחות של נורמה להתדינות בין הצדדים להסדרת נהלי ההעסקה גמישים, ולא מכפיה של מסגרת נוקשה ולעומתית להתדינות בין הצדדים. בהקשר זה, יש להכיר בכך שקביעת פרוצדורה בחוק לאכיפת הסדר עבודה גמישה על המעסיק, למשל אם נימק את סירובו לבקשת העובד לאפשר הסדר גמיש כזה בנימוקים בלתי סבירים (כאשר נימוק סביר יוגדר בחוק), עשויה להעלות דרישה מצד המעסיקים לקביעת פרוצדורה מקבילה וכופה כלפי העובדים. אין לדעתנו לאפשר למעסיקים לכפות עבודה גמישה על עובדים ללא הסכמתם לעבור להסדר שכזה, שכן הדבר יפגע קשות בתנאי העסקתם. מאידך, מצב בו המעסיק מחויב בהשגת הסכמת העובד לכל הסדר של עבודה גמישה, בעוד שעל המעסיק ניתן לכפות זאת בפרוצדורה שתיקבע בחוק, הינו מצב בעייתי. יש על כן ליצור מנגנון גמיש דיו ולהמנע מקביעת כללים נוקשים שיעודדו מערכת התדינות לעומתית בין הצדדים.

#### 4.2. הארכת תקופת ההתייחסות

אופן חישוב השעות הכולל מוגדר בחוק שעות עבודה ומנוחה וכולל התייחסות למספר פרמטרים; הגדרת כמות שעות העבודה, תקופת התייחסות ותגמול עבור שעות נוספות. אחד הפרמטרים המרכזיים לעניינינו הינו תקופת ההתייחסות, קרי פרק הזמן על פיו נעשה סיכום שעות העבודה בין העובד למעסיק לצורך תשלום שעות נוספות. תקופת ההתייחסות בישראל כיום הינה יומית,

ומעסיק עד לחודש מרץ 2018 היה מחויב בתשלום שעות נוספות לעובד שעבד יותר מ-8.6 שעות ביום עבודה, בשבוע עבודה בן 5 ימים (החל מאפריל 2018 – 8.4 שעות ביום עבודה), וללא תלות במספר הימים והשעות שהעובד עבד ביתר השבוע.<sup>22</sup> לצורך ההמחשה, גם במקרה קיצון בו העובד לא עבד כלל ביתר השבוע, הרי שהמעסיק מחויב בתשלום שעות נוספות בגין יום אחד. במסגרת מודל זה נציע תקופת התייחסות ארוכה יותר אשר תאפשר גמישות בהעסקה והפחתת עלויות העסקה.

החוק יכול לקבוע פרקי זמן שונים לחישוב: שבוע, חודש, שנה או כל תקופת התייחסות אחרת. בשבדיה למשל, אורך תקופת התייחסות עומד על כ-4 שבועות, לעומת גרמניה שם מאפשר החוק תקופת התייחסות של עד שישה חודשים, ופולין נקבעה תקופת התייחסות של שנה. ככל שפרק הזמן המוגדר לחישוב ארוך יותר, כך גדלה רמת הגמישות מצד המעסיקים ומצטמצם השימוש בשעות נוספות, הנגזרות כחריגה מפרק הזמן שנקבע לסיכום שעות העבודה. מאידך, ככל שתקופת ההתייחסות ארוכה יותר, כך ישולם לעובד פחות שכר עבור עבודה בשעות נוספות, ביחס לקבוע כיום בחוק שעות עבודה ומנוחה הנוכחי.

ראוי לציין כאן, כי עמדת ארגוני הפורום לאכיפת זכויות עובדים, כפי שעולה מנייר עמדה שהגיש הפורום, לוועדה לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה בראשות אלי פז, הינה שאין לאפשר גמישות בשעות עבודה ואין לאפשר פגיעה בזכויות קיימות היום על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, בחסות הכותרת של "עבודה גמישה".<sup>23</sup>

אנו סבורים כי בשל רגישות העניין וריבוי האינטרסים הנוגדים, תקופת התייחסות בשוק העבודה הישראלי צריכה להיקבע תוך משא ומתן בין נציגי ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה. עם זאת, בהינתן מאפייני שוק העבודה המקומי, ולאור המקובל במסקים המפותחים מולם אנו מתחרים, אנו ממליצים על תקופת התייחסות של כחודש ימים. זהו פרק זמן מידתי המאפשר תנאי העסקה גמישים יותר, וכן מהווה יחידת חישוב מקובלת לנושאי שכר וותק.

<sup>22</sup> ראו, למשל, הציטוטים מהפסיקה שהובאו לעיל.

<sup>23</sup> המסמך מקבל חריגה רק בהקשר לזו הקיימת כיום בסעיפים 4 ו-16 (ב) של חוק שעות עבודה ומנוחה, ביחס לעבודות מסוימות ולעובדים מסוימים כקבוע בחוק, היינו: מתן מנוחה, במקום תשלום עבור שעות נוספות, אך לפי אותו מפתח של מנוחה/תשלום.

#### 4.2.1 חסרונות בהארכת תקופת ההתייחסות

הארכה של תקופת ההתייחסות לחישוב השעות הנוספות – מעבר לקבוע כיום בחוק שעות עבודה ומנוחה- טומנת בחובה פוטנציאל לפגיעה ברווחת וזכויות העובדים. שתיים מהפגיעות הפוטנציאליות המהותיות הינן: (1) מעבר למתכונת של עבודה שעתית. (2) המרה של עבודה בשעות נוספות כנגד שעות "רגילות".

(1) מעבר למתכונת של עבודה שעתית: מודל של עבודה גמישה עלול להוות כלי בידי המעסיקים להעביר עובדים, כולל עובדים חודשיים, למתכונת של עבודה שעתית, כלומר בכל יום, שבוע או אפילו חודש עשוי להשתנות היקף העסקתם על פי צרכי ודרישות המעסיק. מנגד אמנם, שינוי היקף שעות העבודה יותר ממספר פעמים בתקופה נתונה יכול להקנות לעובד זכות להתפטר בדין מפוטר, אך מבחינת עובדים החרדים למקום עבודתם זהו כמובן אינו איום המהווה משקל נגד לכוח הניתן למעסיקים.

(2) המרה של עבודה בשעות נוספות כנגד שעות "רגילות": אם יקבע פתרון של המרה כפויה של העבודה בשעות נוספות – לאחר שהעובד הסכים לעבוד בשעות נוספות – כנגד שעות עבודה "רגילות", בתוך תחומי תקופת ההתייחסות, הרי אז המרה ביחס של 1:1 פוגעת בזכויות העובדים ביחס לזכויותיהם על פי חוק שעות עבודה ומנוחה כיום (שכן העובד מפסיד את תוספת השכר – 25% ו-50% עבור העבודה בשעות נוספות); ואילו המרה ביחס הקבוע בחוק לתשלום עבור עבודה בשעות נוספות (היינו: 1:1.25 לשעתיים הראשונות, ו-1:1.5 לשעות השלישית ואילך; כדוגמת ההסדר שבסעיפים 4 ו-16 לחוק) לא תביא לרווח רב למעסיקים (שממילא משלמים כיום שכר באותו יחס עבור עבודה בשעות נוספות), בעוד שהיא עלולה לפגוע בתכנון היומיומי של העובד.

להערכתנו, קיים בוודאי פוטנציאל להיווצרות פגיעות נוספות בעובד ובמעסיק, שלא פירטנו לעיל, אם ייקבע הסדר כפוי ולא מושכל של עבודה גמישה.

בכדי להבטיח כי הטמעתו של מודל זה לא תיפגע ברווחתם של העובדים, ובפרט ברווחתם של העובדים החלשים והפגיעים במשק, הרי שמתחייבת בחינת דרכים לפיצוי העובדים על הפגיעה הצפויה בתנאי העסקתם. כך למשל, ניתן לבחון את האפשרות להעלאת התגמול עבור השעות הנוספות שהעובד כן עובד.

כמו כן, מוצע כי במסגרת ההסכמות להארכת תקופת ההתייחסות, יובטח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית בשכרם של העובדים. ניתן לשקול מספר אפשרויות בהיבט זה: אחת החלופות להשגת

מטרה זו יכולה להיות באמצעות כריכת הארכת תקופת ההתייחסות עם קיצור שבוע העבודה, כך שישתווה או יתקרב לממוצע שעות העבודה השבועיות במדינות ה-OECD.

במקביל, צריכה להישמר ההקפדה על מסגרת שעות עבודה ושעות נוספות מרביות ביום ובשבוע, כמו גם ההקפדה על כמות שעות מנוחה מינימלית בין יום עבודה אחד למשנהו. זאת, בכדי למנוע מצב של עבודה "מסביב לשעון" בחלק מתקופת ההתייחסות שתיקבע, והעדר עבודה בכלל בשאר תקופת ההתייחסות שתיקבע, זאת מבלי שהמעסיק נדרש לתשלום שעות נוספות כלשהן בגין אותה תקופת ההתייחסות מורחבת. מצב כזה יקפח את זכויות העובדים.

הנובע מהאמור הוא, ראשית, שיש לאזן היטב את האינטרסים הלגיטימיים של המעסיקים מול העובדים בכל קביעה חוקית כופה של תקופת ההתייחסות; ושנית, הסדרה של הנושא צריכה להיות פרי של משא ומתן בין נציגי המעסיקים, ארגוני העובדים והממשלה.

#### 4.3. אימוץ גישה ניסויית

הנושאים בליבת הדיון סביב חוק שעות העבודה במשק סבוכים ורגישים. ניתן לכן להבין מדוע המחוקק מתקשה לאורך עשורים רבים לשנות את החוק באופן משמעותי. גם כיום, אם ולכשתבשיל הצעה משמעותית לשינוי החוק, צפויה התנגדות מצד גורמים שונים. אנו סבורים כי במקום לוותר או להימנע מטיפול בנושא חשוב זה, יש מקום לבחון יישום במסגרת ניסויית של השינויים שנידונו לעיל. מסגרת ניסויית שכזו יכולה להיעשות במספר דרכים:

(א) "פיילוט" בענפים מסוימים – ניתן להגדיר מספר ענפים בהם יוגדרו הפרמטרים לשינוי (כגון אופן חישוב השעות, מנגנון בקשות עובדים להגמשה) ויעשה במקביל מעקב מסודר לאורך תקופת יישום מוגדרת מראש מהן ההשלכות של השינוי על המעסיקים והעובדים. בדיקה שכזו צריכה להיעשות בהסכמה ולהיות מוגדרת על ידי נציגות של המעסיקים והעובדים יחד. המדינה יכולה לעודד גישה נסיינית שכזו על ידי עזרה במימון המחקר ובמתן תמיכה מקצועית מצד משרדי הממשלה הרלבנטיים לביצוע הניסוי.

(ב) חקיקה תחומה בזמן – ניתן לקדם חקיקה בהוראת שעה אשר תכלול שינויים בחוק באופן שיוגדר מראש כזמני (נניח, לפרק זמן של שנתיים). לקראת סיום מועד הניסוי תעשה הערכה מחדש של גורמי המקצוע לגבי הצלחת השינויים והתאמתם לצרכי המשק. ניתן גם לשלב את החקיקה התחומה בזמן כצעד שני לאחר ניסוי פיילוט ברמה ענפית.

בשנים האחרונות ישנה מהפכה של ממש בשימוש בכלים ניסויים לבחינת אפקטיביות של צעדי מדיניות חדשים. השימוש ההולך וגובר במחקר בכלים ניסויים מסוג זה (המכונים RCT, או randomized controlled trial) בולט במגוון רחב של תחומים, בהם בדיקת אפקטיביות של תכונות רווחה, חינוך מיוחד או מדיניות תעסוקה. גם בישראל החלו לשלב ניסויי RCT, למשל בבדיקת היעילות של השקעה בתוכנית "מעגלי תעסוקה" לשילוב מובטלים חזרה בשוק העבודה. על ידי הקצאה אקראית של משתתפי הניסוי לקבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת, מאפשרים מחקרי RCT הסקת מסקנות מהימנות בהרבה מכפי שניתן היה להסיק בשיטות הישנות של מדידת מדיניות שאינן כוללות הקצאה אקראית וקבוצת ביקורת. לא רק שניתן יהיה ללמוד רבות משימוש בגישה ניסויית לבחינת השלכות של שינויים בהסדרי הגמישות בעבודה, אלא שעצם הגדרת השינוי כפיילוט – עד להערכת התוצאות ולבחינת הכדאיות – עשויה להקל על הצדדים המעורבים במו"מ להסכים ליוזמות חדשות הטומנות בחובן רמה מסיימת של אי ודאות. יש על כן הגיון רב לשקול שימוש בגישה זו כאחת מהמלצות הצוות.

## 5. סיכום והמלצות

מסמך זה סקר את הבעייתיות הקיימת סביב חוק שעות עבודה ומנוחה בישראל. שינויים טכנולוגיים, כלכליים וחברתיים הפכו בעשורים האחרונים את יחסי העבודה למורכבים ומאתגרים הרבה יותר עבור העובדים והמעסיקים כאחד. אל מול שינויים אלה, אין זה מפתיע שחקיקה שנכתבה בעיקרה להסדרת שוק העבודה של שנות החמישים במאה העשרים, אינה מתאימה למציאות של ימינו. הצורך בשינוי החוק כך שידע להתמודד טוב יותר עם צרכי הגמישות של שוק העבודה המודרני ברור.

לשינוי שכזה יכולות להיות השלכות מרחיקות לכת. גמישות בשוק העבודה עשויה לתרום במגוון תחומים, בהם העלאת התוצר הכולל במשק (למשל, דרך שילוב אוכלוסיות המוגבלות בשעות העבודה האפשריות), העלאת פריון העבודה לעובד הבודד, הפחתת היעדרויות מעבודה, עלייה בבריאות וכמובן עלייה ברווחת העובדים ואיזון טוב יותר בין עבודה לחיים אישיים. הסדרי עבודה גמישה עשויים לתרום אפילו לבטיחות ולאיכות הסביבה, בכך שיחסכו לעובדים בכמות ובזמן הנסיעות למקום העבודה ובנהיגה בשעות העומס.

עם זאת, לצד הצורך הברור בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה, לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שונים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד. המעסיקים מצדם רואים בהסדרי העסקה גמישים הזדמנות ליצירת מסגרת עבודה חדשה ויעילה, המותאמת טוב יותר לצרכי הפירמה. מסגרת שכזו

יכולה להוביל לניהול אפקטיבי יותר של כוח העבודה וצפויה לחסוך בעלויות, בין אם בהפחתה של תשלום עבור שעות עבודה נוספות או בהורדת עלויות של אחזקת מקום העבודה. עבור העובדים לעומת זאת, הסדרי העסקה גמישים מהווים הזדמנות לשינוי הסדרי העבודה המסורתיים באופן שיאפשר איזון נכון יותר מבחינתם בין דרישות העבודה לחיי המשפחה והפנאי. צורך זה מתחזק אל מול מגוון שינויים טכנולוגיים ההופכים את העבודה לזמינה בכל מקום ושעה, ולאור שבוע העבודה הארוך יחסית בישראל ופיריון העבודה הנמוך יחסית.

בהינתן הצרכים השונים של הצדדים, יש להניח כי הדרך הרצויה להתקדמות בנושא היא דרך מו"מ בין נציגי העובדים והמעסיקים. על רקע הסקירה והדיון שהוצע לעיל, נראה שנדרשת עסקת חבילה, אשר תשלב את הטמעתם של שני מנגנונים להסדרי עבודה גמישה:

**1. מנגנון להסדרי עבודה גמישה:** מנגנון להסדרי עבודה גמישה יאפשר מענה לצרכי העובדים

תוך התחשבות בצרכי הארגון. אנו סבורים כי הצעת החוק שיזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי, "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים", מציעה מודל מוצלח אשר יש לבחון את האפשרות להטמעתו בשוק העבודה הישראלי, זאת תוך שילוב של מספר שינויים ועדכוניו אשר פורטו לעיל ועיקרם פשוט המנגנון באופן שיצמצם את הנטל הנדרש על המעסיקים, העברת הסמכות הדיונית מבית הדין לעבודה למשרד העבודה והרווחה (במבנה דומה לממונה על חוק עבודת נשים), וכן יישום בשלבים של המנגנון במקום החלה מיידית בכלל המשק.

**2. הארכת תקופת התייחסות:** הארכת תקופת התייחסות תאפשר מודל העסקה יעיל

וחסכוני עבור המעסיקים. לאור מאפייני שוק העבודה הישראלי, אנו ממליצים על תקופת התייחסות של חודש, כבסיס למשא ומתן.

**3. מעבר מדורג למודל גמיש:** יש מקום לבחון את ההשלכות של הצעדים להגמשת שוק

העבודה באמצעות שימוש בפיילוטס בענפים מסוימים. אלה יערכו במסגרת ניסוי מבוקר (RCT) שיוגדר על ענף/סקטור מסויים או לתקופה קצובה מראש ויאפשר לבחון את ההשלכות של השינוי על המעסיקים והעובדים. בדיקה שכזו צריכה להיעשות בהסכמה ולהיות מוגדרת על ידי נציגות של המעסיקים והעובדים יחד. המדינה יכולה לעודד גישה נסיינית שכזו על ידי עזרה במימון המחקר ובמתן תמיכה מקצועית מצד משרדי הממשלה הרלבנטיים לביצוע הניסוי. באם תוצאות הפיילוט מתבררות כמוצלחות, ניתן להרחיב את שינויים המדיניות לכלל המשק תחת ההתאמות הנדרשות.

### רשימת מקורות

- בנק ישראל (2012), התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012. חוק שעות עבודה ומנוחה תשי"א-1951.
- הצעת חוק שעות עבודה ומנוחה (תיקון – שעות גמישות), התש"ע-2010.
- הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, התשע"ז-2017.
- לוריא, לילך (2013). "דיני עבודה ורווחה במאה ה-21". אלון הוצאה לאור.
- משה, נטע (2015), "הסדרים לאיזון עבודה-חיים אישיים במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- משרד הכלכלה (2013), חוק שעות עבודה ומנוחה: סקירת הדין הישראלי (למעט המנוחה השבועית)

Berniell, Maria Ines, and Jan Bietenbeck, (2017). "The effect of working hours on health".

Cabrita, Jorge, Simon Boehmer, and Camilla Galli da Bino. *Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU*. Publications Office of the European Union, 2016.

Caruso, Claire C., Sally L. Lusk, and Brenda W. Gillespie. "Relationship of work schedules to gastrointestinal diagnoses, symptoms, and medication use in auto factory workers." *American journal of industrial medicine* 46, no. 6 (2004): 586-598.

Iskera-golec, Irena, Simon Folkard, Tadeusz Marek, and Czeslaw Noworol. "Health, well-being and burnout of ICU nurses on 12-and 8-h shifts." *Work & Stress* 10, no. 3 (1996): 251-256.

Mundlak, Gai. *Fading corporatism: Israel's labor law and industrial relations in transition*. Cornell University Press, 2007.

Pencavel, John. "The productivity of working hours." *The Economic Journal* 125, no. 589 (2014): 2052-2076. Collective bargaining coverage, OECD Data

Tucker, Philip, and Simon Folkard. *Working time, health and safety: A research synthesis paper*. ILO, 2012.

Council of the European Union (2003), 'Council Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time', *Official Journal of the European Union*, L299 18/11/2003, pp. 9-19.

### מקורות לנתונים:

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), סקר כח אדם 2015.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), הסקר החברתי 2016.



Federal Ministry of Labour and Social Affairs(2017), "*Re-Imagining work White Paper Work 4.0*" [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/a883-white-paper.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/a883-white-paper.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

Bureau of Labor Statistics (2012), International comparisons of GDP per capita and per hour 1960-2011, United States Department of Labor

Eurofound (2015), <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>

Eurofound (2017), Country Profile,  
<https://www.eurofound.europa.eu/country/germany>

Office for National Statistics UK (2014), Annual Survey of Hours and Earnings, 2014 Provisional Results  
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106150709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778\\_385428.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106150709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_385428.pdf)

Working hours, ACAS advice and guidance,  
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1373>

GOV.UK, <https://www.gov.uk/maximum-weekly-working-hours/overview>

ILO, <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37814/64928/E94DEU01.htm>

Germany Working Hours Act ,<http://www.gesetze-im-internet.de/arbzbzg/>

Sweden Working time act, <http://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1982673-working-hours-act-arbetstidslagen/>

Government of Canada, <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-standards/reports/hours-work.html>

United States Department of Labor, <https://www.dol.gov/general/topic/workhours>

**נספח 1:**

מספר פנימי: 2015444

**הכנסת העשרים**

**יוזמת: חברת הכנסת מרב מיכאלי**

פפ/20/4473

**הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, התשע"ז-2017**

1. מטרה  
מטרתו של חוק זה לקדם איזון בין חיי העבודה לבין חייהם הפרטיים של העובדים, כדי לקדם את רווחת העובדים ולהגדיל את שיעור ההשתתפות בתעסוקה ואת היקפי המשרה בקרב כלל האוכלוסיות. ובכלל זאת הורים לילדים ואנשים עם מוגבלות.
2. הגדרות  
בחוק זה –  
"אדם עם מוגבלות" – כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-241998;  
"בו משפחה" – ילד. הורה או בו זוג;  
"בן משפחה תלוי" – בן משפחה שרופא, פסיכולוג או עובד סוציאלי אישר כי הוא זקוק לסיוע משמעותי בשל מצבו הבריאותי, ובכלל זה הגופני או הנפשי, לרבות בשל היותו אדם עם מוגבלות;  
"הסדר עבודה גמיש" – הסדר המאפשר גמישות בשעות העבודה, במקום ביצועה ובאופן ביצועה, כפי שנקבע על ידי המעסיק, לרבות גמישות לעניין שעות התחלת העבודה וסיומה, אופן חלוקת שעות העבודה במסגרת יומית, שבועית, חודשית או שנתית, ביצוע העבודה, כולה או חלקה בבית העובד, בשלוחה של מקום העבודה או במקום אחר שאינו במקום העבודה הרגיל;  
"ילד" – ילד או ילדה שטרם מלאו להם 14 שנים;  
"השר" – שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
3. בקשה להסדר עבודה גמיש  
(א) עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה, זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש (להלן – בקשה להסדר עבודה גמיש): בבקשה יפורטו הטעמים לה.  
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), זכאי כל אחד מאלה להגיש בקשה להסדר עבודה גמיש עם תחילת העסקתו במקום העבודה:  
(1) עובד שעמו ילד. או שמטפל או אחראי על טיפול בבו משפחה תלוי;  
(2) עובד שהוא אדם עם מוגבלות.

<sup>24</sup> o"ח התשנ"ח, עמ' 152.

- (ג) בקשה להסדר עבודה גמיש שעניינו חלוקה גמישה של שעות העבודה, תהיה מלווה בתצהיר כמשמעותו בפקודת הראיות, המעיד כי בקשתו של העובד הוגשה מרצונו החופשי.
4. הליך הדין בבקשה להסדר עבודה גמיש (א) מעסיק שעובדו הגיש לו בקשה להסדר עבודה גמיש, ייפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה וידון עמו עליה.
- (ב) על המעסיק להשיב לבקשה בתוך שבעה ימים מיום שנפגש עם העובד לפי סעיף הטו (א).
- (ג) החליט המעסיק לדחות את הבקשה, ינמק את סירובו ויציע לעובד הסדר חלופי מטעמו, אשר יביא בחשבון את הטעמים שפירט העובד כהנמקה לבקשתו.
5. עיון מחדש בבקשה (א) עובד שבקשה שהגיש להסדר עבודה גמיש נדחתה, רשאי לבקש ממעסיקו בכתב לעיין מחדש בבקשה (להלן – בקשה לעיון מחדש) בתוך שלושים ימים מיום שנמסרה לו החלטת המעסיק.
- (ב) הוגשה בקשה לעיון מחדש, ייפגש המעסיק עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה.
- (ג) המעסיק ימסור לעובד את החלטתו הסופית בבקשה לעיון מחדש בתוך 14 ימים מיום שנפגש עם העובד כאמור בסעיף הטו (ב).
6. סירוב סביר המעסיק לא יסרב לבקשה להסדר עבודה גמיש, אלא מנימוק עסקי ממשי לכך שההסדר המבוקש אינו סביר בנסיבות העניין, לנוכח אחד או יותר מהשיקולים שלהלן:
- (1) ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות;
  - (2) ההסדר המבוקש יפגע ביכולת לספק שירותים או מוצרים ללקוחות המעסיק, או יפגע בפעילות התקינה אצל המעסיק;
  - (3) ההסדר המבוקש יפגע בתנאי העבודה של עובדים אחרים במקום העבודה;
  - (4) ההסדר המוצע יפגע בקיום התחייבויות המעסיק על פי דיו או הסכם;
  - (5) אישור הבקשה יפגע פגיעה בלתי סבירה ביכולתו של העובד לעמוד ביעדי העבודה.
7. תוקף הבקשה והגבלה על מספר הבקשות (א) אישר המעסיק בקשה להסדר עבודה גמיש שהגיש עובד, יציין המעסיק באישור בכתב שנתן לעובד את תוקפו של הסדר העבודה הגמיש, כפי שהוסכם בין הצדדים.
- (ב) לא ציין המעסיק באישור את התוקף כאמור בסעיף קטן (א), ייחשב ההסדר לקבוע.
- (ג) עובד שבקשתו להסדר עבודה גמיש אושרה, לא יגיש בקשה חדשה להסדר עבודה גמיש במהלך ששה חודשים מיום אישור הבקשה הקודמת, אלא אם כן קיימים טעמים מיוחדים לכך.

(ד) על אף האמור בסעיף זה, רשאי כל צד להסדר העבודה הגמיש להודיע בכתב בכל עת על רצונו לבטל את הסדר העבודה הגמיש ולשוב להסדר העבודה שקדם לו, ובלבד שאם המעסיק הוא היוזם את ביטול ההסדר, מתקיימים תנאי סעיף 6; ביטול ההסדר ייכנס לתוקפו שלושים ימים מיום קבלת הודעת צד מהצדדים כאמור.

8. הגנה על מבקש ומתלונן (א) לא יפגע מעסיק בענייני עבודה של עובד ולא יפטרו מחמת שהגיש בקשה להסדר עבודה גמיש, או מחמת הליך שנקט בעקבות דחיית בקשתו או אי טיפול בה, או מחמת שסייע לעובד אחר בקשר לבקשה או להליד כאמור.

(ב) בסעיף זה. "ענייני עבודה" – כל אחד מאלה:

(1) תנאי עבודה;

(2) קידום בעבודה;

(3) הכשרה או השתלמות מקצועית;

(4) פיטורים או פיצויי פיטורים;

(5) הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה.

9. סמכות שיפוט ותרופות (א) לבית הדין האזורי לעבודה סמכות ייחודית לדון בהליך אזרחי לפי חוק זה והוא רשאי –

(1) לקבוע כי סירוב מעסיק לבקשה להסדר עבודה גמיש אינו סביר בנסיבות העניין ולהורות למעסיק על אישור הבקשה להסדר עבודה גמיש, במידה ובאופו שיראה לנכון בנסיבות העניין;

(2) לפסוק פיצויים לטובת המבקש או המתלונן, בשל פגיעה כמשמעותה בסעיף 8. בשיעור שייראה לו בנסיבות העניין. אף אם לא נגרם נזק של ממו;

(3) ליתן צו מניעה או צו עשה, לרבות צו המבטל פיטורים, בשל פגיעה כמשמעותה בסעיף 8. אם ראה שהענקת פיצויים בלבד לא תהיה צודקת.

(ב) בתובענה של עובד בשל הפרת הוראות סעיף 6, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע כי סירובו לבקשה להסדר עבודה גמיש היה סירוב סביר.

(ג) בתובענה של עובד בשל הפרת הוראות סעיף 8, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע כי פעל שלא בניגוד להוראות הסעיף האמור.

10. שמירת דינים (א) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988<sup>25</sup>. וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. התשנ"ח-1998<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> ס"ח התשמ"ח, עמ' 38.

<sup>26</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

(ב) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מזכויות העובד לפי חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951,<sup>27</sup> ואולם אם הבקשה להסדר עבודה גמיש הייתה לחלוקה גמישה של שעות העבודה, יוגדרו במפורש באישור הסדר העבודה הגמיש תחומי יום העבודה ושבוע העבודה המוסכמים, ודינם יהא כדין יום עבודה ושבוע עבודה לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק האמור, לעניין עבודה בשעות נוספות, הפסקות ומנוחה שבועית.

11. דין המדינה לעניין חוק זה כדין כל מעסיק אחר.

12. (א) השר ממונה על חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

(ב) השר, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין בקשה. לרבות את נוסח הבקשה.

### דברי הסבר

מטרתה של הצעת חוק זו היא לאפשר לעובדים ולעובדות בשוק העבודה הישראלי לאזן כראוי בין דרישות העבודה וצרכי הפרנסה לבין חייהם הפרטיים, ובכללם מחויבויותיהם המשפחתיות ("work-life balance"), או "איזון חיים-עבודה", באמצעות מודלים שונים של העסקה גמישה. מלבד תרומתה הברורה לרווחת העובדים ומשפחותיהם, גמישות תעסוקתית מגלמת בחובה יתרונות גם למעסיק וצפויה להשפיע לטובה על שוק העבודה בכללותו; באמצעות הגדלת שיעור המועסקים, צמצום הפערים בין המינים, הגדלת היעילות והפרייון ושיפור התחרותיות במשק.

"הסדר עבודה גמיש" הוא הסדר המאפשר גמישות במסגרת השעות, במקום ביצוע העבודה ובאופן ביצועה (נטע משה, **הסדרים לאיזון עבודה-חיים במדינות שונות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015). זאת בניגוד לדפוס העבודה המסורתית, המתבסס על שעות התחלה וסיום מוגדרות ונוקשות ועל ביצוע העבודה במקום מסוים כגון משרד או מפעל.

החקיקה הישראלית כמעט ואיננה כוללת הסדרים של גמישות תעסוקתית. שבוע העבודה בישראל מוסדר במסגרת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, שאינו מותאם לצורכי שוק העבודה המודרני (דעון הולין, "דוח יו"ר ועדת חוק שעות עבודה ומנוחה", האגודה הישראלית למשפט העבודה, **שנתון משפט העבודה**, ו' 343 תשנ"ו). במרבית המקרים אין למעסיק אפשרות לחרוג מהעסקה במסגרת של שמונה או תשע שעות יומיות ו-43 או 45 שעות שבועיות (למשרה מלאה), אלא במחיר של תשלום שכר עבור שעות נוספות. בהתאם, לעובדים אין זכות לדרוש הפחתה או הגמשה של שעות העבודה בהתאם לצרכיהם.

שמרנות החוק הישראלי עומדת בסתירה למגמה העולמית להרחבת הגמישות בשוק העבודה ולצמצום מספר שעות העבודה ("Working hours: latest trends and policy initiatives" OECD, in OECD, Employment (Outlook 1998, Paris, pp 153-4 בעשורים האחרונים, מדינות מתקדמות רבות בעולם אימצו מודלים של גמישות תעסוקתית במסגרת הסדרים חקיקתיים, ביניהן קנדה, בריטניה, גרמניה, הולנד, שבדיה, אוסטרליה וניו זילנד (כך לפי **הסדרים לאיזון עבודה-חיים במדינות שונות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), הנזכר לעיל). מגמה זו עולה בקנה אחד עם ממצאי סקרים ברחבי העולם, המלמדים כי לגמישות תעסוקתית, המאפשרת איזון בין חיי העבודה לחיי המשפחה, חשיבות עליונה עבור עובדים. בסקר מקיף שנערך בחסות תאגיד ראיית החשבון Ernst & Young בקרב 9,700 עובדים במשרות מלאות בשמונה מדינות: ארה"ב, בריטניה, הודו, יפן, גרמניה, מקסיקו וברזיל, ציינו כ-70% מהמשיבים כי האפשרות לעבוד במסגרת של שעות עבודה גמישות מבלי שייפגעו אפשרויות הקידום שלהם, מהווה שיקול מכריע בבחירת

<sup>27</sup> o"ח התשי"א, עמ' 204.

מקום העבודה ובהשפעה על איכות חייהם. הסוגיה נתפסה כחשובה ביותר עבור כלל העובדים, ובפרט עבור כאלו שהם הורים לילדים. במחקר שערך ה-OECD דורג הפרמטר של "איזון חיים-עבודה" במקום החמישי מתוך אחד-עשר בדירוג המשתנים המשפיעים על איכות חייהם, מעל משתנים כגון איכות הסביבה, דיור והכנסה (OECD, 2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, p. 37

מטרה נוספת של הצעת חוק זו, היא פיתוח וקידום הכלכלה הישראלית. מחקרים הראו כי גמישות תעסוקתית תורמת לשוק העבודה ומשפרת את התחרותיות במשק. זאת, בין היתר, כיוון שהיא מאפשרת את הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה וצמצום פערים מגדריים ואחרים. בין השאר, גמישות תעסוקתית תקל מאוד על שילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילדים, בעיקר אימהות. גמישות תעסוקתית טובה למעסיקים, שכן היא מאפשרת למעסיק להתאים את דפוסי העבודה לצרכים המשתנים בשוק גלובלי ובכך להתייעל ולחסוך במשאבים. כמו כן, היא מפחיתה השפעות שליליות של לחץ נפשי על העובדים, מאפשרת לצמצם את זמן ההיעדרות מהעבודה, ותורמת לפריון העבודה יותר מאשר הארכת ימי העבודה. חרף החשש מאובדן מחויבות או משמעת מצד העובדים, מחקרים הוכיחו שגמישות במקום העבודה מובילה להגברת היצרנות והמוטיבציה בקרב עובדים, לשיפור היחסים בין העובדים לבין המעסיק ולחיזוק נאמנותם של העובדים למקום עבודתם (דו"ח של ארגון מחקר אמריקאי עצמאי, המקדם גמישות תעסוקתית:

"The Benefits of Flexible Working Arrangements – The Future of the Work Institute, A Future of Work Report" 2012

דוח ועדת האיחוד האירופי, מחקר של המרכז הקנדי למדע ולחינוך משנת 2013, מחקר הקרן האירופאית לשיפור איכות החיים ותנאי העבודה בנושא: ארגון שעות העבודה, השלכות על פריון ועבודה:

Goudswaard, A.; Dhondt, S.; Vergeer, R.; Oeij, P.; Leede, J. de; Adrichem, K. van C.; , **Organisation of working time: Implications**. Csizmadia, P.; Makó, C.; Illésy, M.; Tóth, A **for productivity and working conditions - Overview Report** (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012)

הצעת החוק נוסחה על בסיס מחקר משווה של מודלים של גמישות תעסוקתית במדינות מובילות בעולם. העיקרון המרכזי בהצעת החוק, השאוב ממודלים דומים בעולם, הוא עיקרון ההסכמות וההדדיות, המאפשר לשני הצדדים, לעובד ולמעסיק, לקבוע דפוס עבודה גמיש על פי הסכמה ביניהם.

הצעות חוק שהוגשו בעבר בנושא זה נועדו לסייע לעובדים בעלי מחויבות משפחתית ולקדם שוויון מגדרי. ההצעה הנוכחית נועדה להרחיב את היריעה מתוך תפיסה שלפיה מודל העסקה של עבודה גמישה הוא חיוני לכלל העובדים במשק ולשוק העבודה הישראלי בכללותו, כפי שפורט לעיל. עם זאת, הצעת החוק נועדה להקנות עדיפות פרוצדוראלית לעובדים המגדלים ילדים צעירים, מטפלים בקרובי משפחה תלויים או שהם עצמם אנשים עם מוגבלות, בשל הצורך להסיר מדרכם של עובדים מקבוצות אלה את החסם התעסוקתי הנובע מדפוסי העסקה שמרניים ובלתי-גמישים.

**סעיף 1** שוק העבודה המודרני המושתת על מודל "העובד האידיאלי", דורש מהעובד שעות עבודה מרובות וכמעט ואינו מאפשר איזון ראוי בין חיי העבודה לחיי הפרט. מודל זה אינו מוכח כאפקטיבי ומחקרים אף מצביעים על כך שעובדים שמתאפשר להם איזון ראוי הם עובדים טובים ומועילים יותר למשק. מטרתה של הצעת חוק זו היא לעודד העסקה במודלים גמישים, כדי לאפשר לעובדים ולעובדות בשוק העבודה הישראלי לאזן כראוי בין דרישות העבודה וצרכי הפרנסה לבין חייהם הפרטיים, ובכללם מחויבויותיהם המשפחתיות. מלבד התרומה לרווחת העובדים, גמישות תעסוקתית מגלמת בחובה יתרונות גם למעסיקים וצפויה להשפיע לטובה על שוק העבודה בכללותו. מעבר לדפוסי העסקה גמישים הוא הכרחי כדי להתאים את שוק העבודה לאוכלוסיות המתקשות

להשתלב בו, דוגמת הורים עצמאיים ואנשים עם מוגבלות.

**סעיף 2** מגדיר מהו "הסדר עבודה גמיש" – המודלים המוצעים להסדר עבודה גמיש מבוססים על מחקר משפטי משווה ועל מודלים המיושמים במדינות שונות בעולם. (לדוגמה 1996 Employment Rights Act בבריטניה).

בהגדרה "בן משפחה תלוי" מגולם הרעיון כי נטל התמיכה בקרובי משפחה הזקוקים לסיוע בשל מצבם הבריאותי מוטל, לעתים קרובות, על נשים בגילאי העבודה, ומאלץ להפסיד ימי עבודה. הסדרי עבודה גמישים יקלו על עובדים המטפלים בבני משפחה את המשך התפקוד התקין בעבודה. בסעיף זה, המונח "אדם עם מוגבלות" הוא כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988: "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".

**סעיף 3(א)** הקובע את מודל הזכאות, מבוסס על תקנות בבריטניה (The Flexible Working Regulations 2014), המקנות לכל עובד בעל ותק של 26 שבועות במקום העבודה את הזכות להגיש בקשה מנומקת להסדר עבודה גמיש.

**סעיף 3(ב)** עוסק בצורך דחוף וכבד משקל בהסדרי עבודה גמישים בקרב עובדים עם מוגבלות ועובדים המטפלים בילדיהם הצעירים או בבני משפחתם התלויים בהם. עבור עובדים אלה, תנאי העבודה מהווים שיקול מכריע בעצם הכניסה לתפקיד ולשוק העבודה בכלל. על כן, נקבע בהצעת החוק מסלול מוקדם יותר להגשת בקשה לעובדים הנמנים על אחת הקבוצות לעיל.

**סעיפים 4 ו-5** קובעים מנגנון שמטרתו להבטיח כי תהליך הגשת הבקשה והטיפול בה יהיה יעיל וענייני, ולעודד הידברות ישירה, מתמשכת והדדית בין העובד למעסיקו, שתאפשר הסכמה על הסדר העסקה שיהיה מקובל על שני הצדדים.

**סעיף 6** מונה רשימה סגורה של עילות לסירוב סביר מצד המעסיק הקיימות גם בחוק הבריטי. מטרת השיקולים המנויים בסעיף היא ליצור איזון בין הפררוגטיבה הניהולית של המעסיק לבין זכויות העובד, ולמנוע סירוב שרירותי לבקשה. השיקולים תואמים חוקי עבודה אחרים ומתאימים למגוון רחב של מצבים.

**סעיף 7** קובע הוראות שנועדו לשמר את היציבות ביחסי העבודה, ולהגן על שני הצדדים להסדר מפני שינויים חד צדדיים במילוי. עם זאת, במציאות חיים דינמית יכול שיתבקש שינוי ולפיכך ניתנת לכל אחד מהצדדים האפשרות לסגת מן ההסדר המוסכם בהודעה מראש, בסייג שעל המעסיק לנמק את בקשתו לביטול ההסדר באחת מעילות הסירוב הסביר המנויות בסעיף 6.

**סעיף 8** נועד להגן על עובדים מפני התנכלות מצד המעסיקים כתוצאה מעצם בקשת הסדר עבודה גמיש, ובכך לעודד את קיומם של הסדרים אלה.

**סעיף 9** מעניק סמכות שיפוט ייחודית לבית הדין האזורי לעבודה לעניין חוק זה, בשל מומחיותו ביחסי עבודה ובזכויות עובדים. יודגש כי בסמכות בית הדין לעבודה לפסוק פיצויים לעובד אך ורק בשל פגיעה על רקע בקשת הסדר עבודה גמיש, ולא בגין סירוב המעסיק לבקשת העובד. ככל שמדובר במחלוקת על סבירות החלטת המעסיק, מוקנית לבית הדין הסמכות לתת סעד של אכיפת הסדר העסקה גמיש.

**סעיף 10(א)** מטרתו להדגיש כי לעובד עומדות ההגנות המנויות בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ובחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, במקרים שבהם דחיית הבקשה להסדר עבודה גמיש נובעת משיקולים שאינם מן העניין, באופן העומד בניגוד להוראות החוקים האמורים.

**סעיף 10(ב)** מטרתו של סעיף זה היא לאפשר את הגמישות הנדרשת, ולאפשר את הסכמת הצדדים על חלוקה מחדש של שעות העבודה, אף בסטייה מההוראות הנוקשות שבחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. עם זאת, אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בזכויותיו של עובד לגמול שעות נוספות, להפסקות ולמנוחה שבועית. אם בהסדר העבודה הגמיש תקבע מסגרת הזמנים לפיה

תחושב מכסת השעות, השבועית, החודשית, הדו-חודשית, השנתית וכיוצא בזה, הרי במקרה של חריגה ממכסת השעות המוסכמת, ישולם לעובד גמול עבור עבודה שעות נוספות, כחוק. כדי למנוע ניצול של חוק זה לצורך הימנעות מתשלום עבור שעות נוספות, על העובד לבקש את ההסדר הגמיש מרצונו החופשי והמלא, ומבלי שיופעל עליו כל לחץ, מפורש או משתמע, במישרין או בעקיפין, מצד המעסיק. גם דירקטיבת האיחוד האירופי מספר 2003/88/EC בנושא ארגון שעות העבודה המתירה (בסעיף 22) למדינות החברות לחרוג מההוראות בדבר מכסת שעות העבודה השבועית, קובעת תנאים מחמירים לכך, במטרה להבטיח את ההגנה על שלום העובד ועל בריאותו.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת אורית זוארץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4101), על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/336), על ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/918), ועל שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/268).

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
א' באב התשע"ז – 24.7.17