



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות

טיוטה לדיון לקראת כנס אלי הורביץ 2018

יותם מרגלית | איילת הלל

יוני 2018

* הערות יתקבלו בברכה. אין להפיץ את המסמך או לצטטו ללא אישור הכותבים.

פרופ' יותם מרגלית הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה לכלכלה פוליטית וחבר סגל בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. היה חוקר וחבר סגל באוניברסיטת קולומביה (ניו יורק).

איילת הלל היא עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ובוגרת תוכנית פכ"מ למצטיינים (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה לתואר ראשון) באוניברסיטת תל אביב. עוסקת בעיקר בחקר שוק העבודה בישראל.

שוקי העבודה במדינות מפותחות, ובהן גם ישראל, מאופיינים במודל תעסוקה דינמי, שבו חלק גדול מהעובדים אינם מועסקים במקום עבודה אחד לאורך כל שנות עבודתם, אלא עוברים בין עבודות, לעיתים תוך תקופות של הפסקה בין משרה למשרה. אולם, חלק לא מבוטל מחוקי העבודה והרווחה תואמים מודל של תעסוקה רצופה של עובדים במקום עבודה למשך תקופה ממושכת, לעיתים מתחילת הקריירה ועד הפרישה לגמלאות, כיוון שהם קושרים את מידת הזכאות לזכויות סוציאליות חשובות – כגון ימי חופשה, דמי הבראה, דמי מחלה – לרמת הוותק של העובד במקום עבודתו. בישראל, על אף חוסר ההתאמה בין חלק מחוקי העבודה והרווחה החשובים למודל התעסוקה הדינמי, עברו חוקים אלה שינויים מעטים בלבד בעשורים הרבים מאז נחקקו. בהקשר זה חשוב לציין את הרפורמה בתחום הפנסיה, המהווה התאמה חקיקתית משמעותית למודל התעסוקה הדינמי. אולם לצד רפורמה זו, חלק לא מבוטל מחוקי העבודה והרווחה טרם עודכנו. כך, מודל ה"סולם" הנהוג בישראל, בו עובד מטפס מעלה במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות עם צבירת ותק במקום העבודה, נותר על כנו על אף העובדה שעובדים רבים מחליפים עבודה לעיתים תכופות, בין אם מרצון ובין אם לאו. החקיקה הקיימת בעייתית בשני היבטים: מחד גיסא, היא פוגעת בדינמיות, בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה, בכך שהיא יוצרת לעובדים תמריץ שלילי למעברים תעסוקתיים, שכן אלה כרוכים בפגיעה בזכאות לזכויות סוציאליות. מאידך גיסא, החקיקה פוגעת בזכויות העובדים החלשים החשופים למעברים תעסוקתיים תכופים, וסובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאי-העסקתם. תופעה זו בעייתית במיוחד בישראל, בה ישנם פערים גדולים ברמת היציבות התעסוקתית ובביטחון הכלכלי של קבוצות שונות של עובדים בשוק העבודה.¹

נוסף על כך, שוק העבודה מאופיין בתופעה הולכת ומתרחבת של העסקה בחוזים בלתי שגרתיים, בהם העסקת עובדים דרך חוזה העסקה ארעיים, והעסקת עובדים דרך קבלני כוח אדם או כפריילנסרים. חוקי העבודה והרווחה מתייחסים לסוגיה זו, אך כפי שמראה מסמך זה, עדיין אינם נותנים מענה מספק לדפוסי העסקה בלתי שגרתיים אלה בהם מסגרת היחסים בין העובד והמעסיק פחות מחייבת ופחות יציבה מזו הקיימת במסגרת ההעסקה המסורתית. התאמת חקיקת העבודה והרווחה לשימוש בתצורות העסקה לא שגרתיים היא הכרח לאור התחזיות לפיהן שיעור העובדים המועסקים באופן שכוה עתיד להמשיך ולהתרחב.²

לאור מאפייני שוק העבודה המתהווה, עולה השאלה אם המודל הקיים בישראל, הקושר את מידת הזכאות לחלק מהזכויות הסוציאליות לוותק של העובד במקום העבודה הספציפי, משרת בצורה מיטבית את יעדי המשק ואת מדיניות הרווחה בישראל. בתנאים של מעבר תכוף בין עבודות ובהתרחבות של השימוש בחוזה העסקה לא שגרתיים, נראה שישנו צורך ממשי בהבניית מודל חדש המאפשר ניווד של זכויות סוציאליות בין עבודות. מודל שכזה ייתן מענה טוב יותר ליעדי מדיניות הרווחה והתעסוקה בישראל.

מטרת מסמך זה היא לנתח ולהמליץ על מודלים אפשריים לניוד הזכויות הסוציאליות של העובדים השכירים בישראל. המחקר יתמקד בשני "קנסות" מרכזיים שקובע החוק לעובד אשר מחליף מקום עבודה: אובדן צבירת ימי המחלה במקום עבודתו הקודם ואובדן הוותק הרלוונטי לזכאות לימי

¹ מרגלית, יותם. 2017. "מעמדות בשוק העבודה". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
² World Economic Forum, *The Future of Jobs Report*, The Employer Survey, 2016

החופשה. אלו אינם התחומים היחידים בהם מידת הזכאות להגנה סוציאלית קשורה לוותק אצל המעסיק, אולם, כפי שיתואר בהמשך, לאחר מספר עדכונים בחוקי העבודה והרווחה (כולל הרפורמה בתחום הפנסיה), הם מהווים את המקרים החריפים ביותר של התניה זו. בנוסף, שני תחומים אלה מייצגים סוגים שונים של זכויות סוציאליות – אחד כהטבה בטוחה לעובד מעצם היותו עובד, והשני כפיצוי לאירוע הנגרם מסיבות חיצוניות – ועל כן מצריכים התייחסות שונה בהבניית מודל הזכאות הרצוי. על כן, הדיון בשני התחומים הללו הוא רלוונטי לשאלת הקשר הרצוי בין ותק בעבודה לזכאות לזכויות סוציאליות גם בהקשר של זכויות סוציאליות נוספות. כך למשל, הזכאות לימי חופשה שנתית דומה במאפייניה לזכאות לדמי הבראה, ואילו הזכאות לדמי מחלה דומה במאפייניה לזכאות לדמי אבטלה.

סקירה של מדיניות הרווחה בתחומים הללו במדינות אחרות מעלה שישנם מספר מודלים מרכזיים בשימוש, הרלוונטיים להקשר הישראלי. המודל הראשון מצמצם את השלבים השונים במודל "הסולם" הנהוג בישראל ובכך משווה, או לפחות מקטין מאד, את הפערים במידת הזכאות להטבות הסוציאליות בין עובדים חדשים ועובדים ותיקים. המודל השני הוא ביטוחי בעיקרו, והזכאות בו מתבססת על תשלום פרמיה לקרן המנהלת את הסיכון האקטוארי במשותף לכל המבוטחים. המודל השלישי מבוסס על יצירת קופות אישיות נודדות לעובד. קופות אלה מאפשרות לעובד צבירה של הטבות אשר ניתן להעבירן בין מקומות עבודה ובכך מצטמצמת הפגיעה בזכויות העובד הנגרמת כתוצאה ממעבר בין עבודות. כפי שיוצג בהמשך, לכל מודל יתרונות וחסרונות בהיבט המהותי והיישומי. הניתוח שלנו מעלה שבהקשר הישראלי ראוי להישקל המודל הראשון, המצמצם את השלבים השונים לטובת מבנה של זכאות אחידה, בפרט במגוון תחומים בהם ההטבה הסוציאלית קשורה לבחירת העובד. במיוחד אמורים הדברים בהקשר של הזכאות לימי חופשה שנתית ולדמי הבראה. בהקשר של ימי מחלה, המודל הביטוחי גם הוא ישים ומציע יתרונות משמעותיים. לעומת זאת, נראה שהחסרונות של המודל השלישי, הקופה הניידת, משמעותיים למדי באופן שהופך אותו לפחות רלוונטי למשק בישראל. המשך המסמך כדלקמן. סעיף 1 ידון בהצדקות להצמדת ההטבות הסוציאליות שלהן זכאי העובד על פי החוק לוותק במקום העבודה. סעיף 2 יסקור את החקיקה הקיימת בישראל בשני התחומים המרכזיים לדיון, היינו ימי חופשה ודמי מחלה, ויצג את הבעייתיות בגישה הקיימת. סעיף 3 יסקור את החקיקה במדינות מתקדמות אחרות ויצג את האופנים בהם מתמודדות המדינות הללו עם ניווד הזכויות הסוציאליות במעברים בין עבודות. סעיף 4 ידון במודלים האפשריים ויסקור את היתרונות והחסרונות הטמונים בהם. החלק האחרון יסכם ויצג המלצות מדיניות.

II. האם יש מקום להצמיד ותק במקום העבודה למידת ההטבות שלהן זכאי העובד על פי החוק?

האם ישנו צורך בשינוי המודל הקיים, בו מידת הזכאות לחלק מהזכויות הסוציאליות מותנית בוותק במקום העבודה? נתחיל את הדיון בהצגת הטיעונים הנפוצים בעד שמירה על המדיניות הקיימת, בלי להתייחס בשלב זה לטיבן של ההצדקות. כדי שהדיון יהיה קונקרטי יותר, נתמקד בדוגמאות מתחום חוק ימי חופשה, אם כי הדיון רלוונטי גם לתחומי חקיקה אחרים.

טיעונים בעד שימור המודל הקיים: יותר ותק אצל המעסיק – יותר הטבות

יצבות תעסוקתית טובה למשק. הצדקה אחת לשיטה הקיימת, בה עובדים עם ותק במקום העבודה זוכים לתנאים עדיפים על פני עובדים ותיקים פחות, היא שהמדינה רואה ערך ביצבות במקום העבודה ועל כן מבקשת לעודד את העובד להתמיד אצל המעסיק הנוכחי, בין היתר דרך הטבות המעוגנות בחקיקה. שוק בו עובדים "מקפצים" ממקום עבודה אחד למשנהו עשוי להקטין את התמריץ בפני מעסיק להשקיע בהכשרת העובד, כיוון שיחשוש שההשקעה לא תוחזר אם העובד יעבור למעסיק אחר. בספרות המקצועית, שיווי משקל שכזה מיוחס למודל ה-LME (Liberal Market Economy), והוא מאופיין אומנם בשוק עבודה גמיש ודינמי, אך גם בהשקעה נמוכה יחסית בהון אנושי ובתנאים סוציאליים בסיסיים יותר לעובדים. מדינות אנגלוסקסיות בעיקר, ובראשן ארצות הברית ובריטניה, הן דוגמאות בולטות לשימוש במודל שכזה. תמיכה במערכת תמריצים שתגדיל את המחויבות ארוכת הזמן של העובד למעסיק עשויה לעזור להעביר את שיווי המשקל במשק למודל הקרוב יותר לכלכלה מתואמת (Coordinated Market Economy, CME). מודל חלופי זה מספק יתרונות תחרותיים בתחומי ייצור מסוימים, ולאורך זמן מעודד השקעה גדולה יותר בעובדים מצד המעסיקים.³

פריזון: הוותק במקום העבודה והניסיון המתלווה לו מאפשרים לעובדים להכיר טוב יותר את דרישות הארגון ולהתמקצע טוב יותר במלאכתם. על כן, תמריצים המגדילים את רצון העובדים להתמיד במקום עבודתם עשויים לסייע בהגדלת תפוקת העובדים ובהעלאת הפריזון הכולל.

כלי חקיקתי נגד שחיקת עובדים. הצדקה אחרת לשימור המודל הקיים קשורה להבנה שעבודה היא לעיתים גורם שוחק. בתמציתה, הטענה היא זו: כיוון שוותק במקום העבודה צפוי להיות מתואם חיובית עם שחיקה, ישנו מקום לספק יותר ימי חופשה לעובדים אשר נמצאים באותו מקום עבודה זמן רב. בכך שעובדים עם ותק של למעלה מ-9 שנים זכאים, על פי החוק, לכמעט פי שניים ימי חופשה מעובדים חדשים, המערכת הסוציאלית עוזרת לשמר את העובדים הוותיקים רעננים יותר, דבר שעשוי להתבטא גם בפריזון גבוה יותר בעבודה של עובדים אלה.

באופן אירוני, טענת השחיקה מתבססת על היגיון הפוך לזה העומד בבסיס נימוק הפריזון. מספר מחקרים אמפיריים עשויים לעזור ליישב את הטענות בכך שהם מצביעים על קשר דמוי גבעה (inverted-U), לפיו תפוקת העובד עולה בתחילה עם גידול בוותק במקום העבודה (תקופה בה העובד לומד ומתמקצע) אך מגמה זו מתהפכת כעבור זמן מה כאשר ותק במקום העבודה מתרגם לשחיקה (Sturman, 2003; Ng and Feldman, 2010).

עובדים מבוגרים צריכים יותר מחלה/חופשה/הבראה. טענה זו מתמקדת בקשר בין ותק וגיל: עובדים מבוגרים נוטים להיות בעלי ותק גדול יותר במקום העבודה.⁴ קשירת ההטבות הסוציאליות בוותק היא, על פי טיעון זה, דרך לתת מענה לצרכיהם של העובדים המבוגרים בשל גילם. כך למשל, עובדים מבוגרים נוטים לחלות לעיתים קרובות יותר, על כן הם זקוקים ליותר ימי מחלה מאשר עובדים צעירים.

³ לדיון מעמיק בהבדלים בין CME ו-LME והשלכותיהם על שוק העבודה, ראו Hall and Sockice, *Varieties of Capitalism, 2001*.
⁴ כפי שנראה בנימוח בהמשך, לטענה זו יש בסיס עובדתי.

גרסאות שונות של טיעונים אלה נשמעות לעיתים בדיון הציבורי. אך האם יש בהן ממש? נעבור לבחון את טיעוני הנגד המרכזיים.

טיעונים נגד שימור המודל הקיים

כוחות השוק יעשו זאת טוב יותר. טיעון זה גורס שאין זה תפקיד המדינה להתערב במערכת התמריצים לעובד ברמת הפירמה; החוק הרי מתייחס לתעסוקה רציפה אצל המעסיק הספציפי, לא בוותק בשוק העבודה באופן כולל. את מערכת התמריצים יש להשאיר לכוחות השוק; מעסיקים אשר מעוניינים לשמר עובדים במקום העבודה לאורך זמן, יתמרו את העובדים בהתאם. כמו כן, עובדים מצטיינים יזכו לתמריצים הולמים מצד המעסיקים. מכך נובע שהשונות בתגמול ובתמריצים תיווצר מעצמה. על כן, על המדינה להתמקד בהבטחת מינימום אשר יבטיח תנאים ראויים לכלל העובדים. מעבר לשיוויון שיבטיח החוק, השוק החופשי ידאג לתגמול הדיפרנציאלי.

המודל אינו מותאם לשוק העבודה הקיים. חוק ימי חופשה נחקק בתחילת שנות השבעים. על אף השינויים הקלים שהוכנסו בו לאורך השנים, נדמה שההנחה שהנחתה את כותבי החוק הייתה שעובדים נוטים להישאר במקום עבודתם לאורך זמן רב (וייתכן אף שלאורך כל הקריירה). במצב שכזה, "מודל הסולם" תואם את מודל התעסוקה כיוון שרוב העובדים יזכו בסופו של יום ליהנות מתנאים סוציאליים נוחים הצמודים לוותק המצטבר אצל המעסיק. אולם, הנחה זו לגבי משך העבודה הרציף היא שגויה. לא רק שאינה מתארת את המציאות בשוק העבודה הנוכחי, יש מקום לספק לגבי המידה בה הייתה נכונה כבר לפני מספר עשורים. אומנם בישראל חסרה מידה עקבית של הרצף התעסוקתי של העובדים ברמה המשקית, אך ניתן בכל זאת להצביע על מספר מגמות ברורות הנוגעות לשינויים בשוקי העבודה של כלכלות המתקדמות.

חילופי עבודות, גם בגילאים מתקדמים, נפוצים בהרבה מכפי שנוטים לחשוב. מחקר שפרסם משרד העבודה האמריקאי ב-2017, אשר עקב אחרי עוקבות (קוהורטות) גדולות באוכלוסייה, מצא שבזמן שבין כניסת העובדים לשוק העבודה ועד הגיעם לגיל 50, החליפו העובדים בממוצע 11.9 עבודות. כמו כן, נמצא שחילופי עבודות נפוצים יותר בקרב גברים, ובמיוחד בקרב גברים עם השכלה מעטה (בקרב העובדים שלא סיימו תיכון, ממוצע המשרות עד גיל חמישים עמד על 13.1). מחקרים אחרים מצביעים גם הם על חילופי עבודות תכופים, אם כי הממצאים לגבי התקצרות ותק התעסוקה מצביעים על שונות בין קבוצות שונות באוכלוסייה. בסעיף 3 נרחיב לגבי הממצאים בנושא זה.

ענישה כפולה. חילופי מקום עבודה יכולים להוות סימן למעמדו החזק של העובד; עובדים מצטיינים מבוקשים על ידי מעסיקים אחרים, והצעות העבודה המתחרות מובילות למעבר של העובדים למעסיק חדש. עם זאת, בישראל יש שיעור גדול של עובדים חלשים, המתמודדים עם חוסר בטחון תעסוקתי ונאלצים להחליף מקומות עבודה באופן תדיר, שלא ברצונם או בטובתם. מחקר שערך לאחרונה המכון הישראלי לדמוקרטיה סביב מגמות בשוק העבודה הישראלי מצא שתופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית ואשר אינם מאוגדים. באמצעות מעקב אחר נתונים אדמיניסטרטיביים של למעלה מחצי מיליון עובדים לאורך תקופה של עשור וחצי, נמצא שבחמש השנים האחרונות בנייתוח (2010-2014), עובדים בקבוצה זו עבדו בממוצע אצל 3.2 מעסיקים שונים, והוותק של העובד החציוני בקבוצה זו עמד על כשנתיים בלבד. החקיקה הסוציאלית בישראל יוצרת על כן מצב של ענישה כפולה, דווקא כלפי העובדים המוחלשים ביותר: לא רק שעובדים אלה סובלים מביטחון תעסוקתי

נמוך, בכל שינוי עסוקתי הם מיזדרדרים מטה לראשית "הסולם" ומאבדים כל פעם מחדש את הזכאות לזכויות מותנות ותק.

חשוב לציין בהקשר זה שבקרב עובדים חזקים יותר, במיוחד אלה בעלי מיומנויות מבוקשות, הבעיה המדוברת רלוונטית פחות. כאשר עובדים מבוקשים עוברים למקום עבודה חדש, במקרים רבים יציע המעסיק תנאי פתיחה טובים יותר אשר מונעים הרעה בתנאי העובד כתוצאה מאובדן הוותק.

המודל הקיים פוגם ביעילות שוק העבודה. התיאוריה הכלכלית גורסת שמקסום הפיריון במשק ינבע מהקצאה יעילה של המשאבים שבו. חסמים אשר מגדילים את ה"חיכוך המעברי" מקטינים את המוביליות התעסוקתית ולכן גם פוגעים באותה הקצאה יעילה. אם עובד מסוים יכול להיות פורה יותר ומתוגמל יותר בעבודה אחרת, חסמים חיצוניים (כלומר, לא כאלה הקשורים להצעות שמציעים המעסיקים עצמם) מצמצמים את הסיכוי שהעובד יבחר לעבור לאותו מקום עבודה חלופי. תופעה זו של "אי-התאמה" (mismatch) בין כישורים לעבודה, פוגעת באופן מצרפי בפיריון העבודה במשק. כדי להגדיל את הפיריון, יש להבטיח "כללי משחק" אשר יגדילו את הדינמיות בשוק וימקסמו את הסיכוי להקצאת משאבים יעילה, ועל כן יש להסיר חסמים חיצוניים בדמות שלילת או צמצום הזכאות לזכויות סוציאליות כפועל יוצא ממעבר בין מקומות עבודה.

תיעדוף שגוי של אוכלוסיות יעד. לא כל צעדי המדיניות שהמדינה מקדמת תורמים ליעילות המצרפית. זהו כמובן דבר לגיטימי; למדינה יש את הזכות, ויש שיאמרו אף את החובה, לדאוג לקבוצות חלשות בחברה, גם אם יש למדיניות זו עלות מבחינת פיריון או יעילות כלל משקית. חלק לא קטן מדמי ההעברה במשק מהווים ודאי דוגמה למצב שכזה. עם זאת, נשאלת השאלה אם בתגמול עובדים ותיקים המדינה אכן ממקדת את ההטבות בקבוצה ה"נכונה".

אם המטרה היא לעזור לעובדים מבוגרים, מדוע לא להגדיר את ההטבות לעובדים על פי גיל? ואם רוצים לתגמל קבוצה כזו או אחרת, מדוע לא לתת להם תמיכות ישירות במקום ליצור עיוותים בתפקוד של שוק העבודה באופן רחב? מסיבות אלה, נראה שיש מקום להגדיר מחדש את יעדי החוק ולסמן באופן ממוקד יותר מיהן הקבוצות שהמחוקק רוצה להיטיב עמן באופן בו הוא מקצה את הזכאות להטבות הסוציאליות.

סדרת הטיעונים שהוצגו לעיל מתייחסת בעיקרה להצדקות הנוגעות לשאלות של יעילות ופרקטיות. אך ניתן גם לטעון שהתניה של ותק אינה עומדת בהלימה אחת עם עקרונות מדינת הרווחה. בפרק הבא נדון לכן בבסיס הנורמטיבית של המודל הקיים בישראל.

III. הצדקות נורמטיביות לשינוי המודל הקיים

בבואנו לבחון את הצורך בשינוי מודל ה"סולם" הנהוג בישראל, בו עובד מטפס מעלה במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות מסוימות עם צבירת ותק במקום העבודה, יש מקום לתת את הדעת לשאלה בסיסית: באיזו מידה עומד המודל בהלימה עם מטרותיה ועקרונותיה של מדינת הרווחה?

ככלל, מדינת הרווחה שואפת להגשים מספר יעדים חברתיים-כלכליים, ובראשם הבטחת ביטחון סוציאלי לכלל אזרחיה. מדינת הרווחה פועלת לקידום יעדיה על ידי פעולות בחסות המדינה בהן אספקה ישירה של שירותים חברתיים, חקיקת עבודה ורווחה ותשלום ישיר של קצבאות. מכיוון שאין ביכולתנו לבחון את התאמתו של מודל "הסולם" לכלל מטרותיה ועקרונותיה של מדינת הרווחה,

נתמקד במספר יעדים מרכזיים המהווים את אבני היסוד של מדינת הרווחה: אי-הסחרה, שוויון, צדק חברתי ותנאי מינימום המבטיחים קיום בכבוד לכלל האזרחים.

אי-הסחרה. המונח "Commodification" ("הסחרה") מתאר מצב עניינים בו רווחתו של פרט ככלל, וזכויות סוציאליות בסיסיות בפרט, הופכים תלויים בכוחות השוק ובמעמדו של הפרט בשוק העבודה. במילים אחרות, הישרדותו של הפרט הופכת תלויה במכירה של כוח העבודה שלו, ובתרומתו לשוק העבודה. המונח "Decommodification" ("אי-הסחרה") מנגד, מתאר מצב עניינים בו שירותים והטבות סוציאליות ניתנים לפרט כזכויות יסוד מעצם היותו אזרח, ללא תלות במעמדו של האזרח בשוק העבודה. יש להדגיש כי אי-הסחרה אינה שאלה של נדיבות ההטבות הסוציאליות; עניינה במידה בה מערכת הרווחה מספקת חלופה אפקטיבית לתלות בשוק העבודה. עם המעבר לכלכלות שוק והתרחבות השפעות הגלובליזציה, הפכה ההסחרה למאפיין הולך וגובר ברוב הכלכלות המפותחות. לצד זאת, אי-הסחרה הייתה ועודנה מטרה מרכזית בהתפתחותה של מדינת הרווחה (Esping-Anderson, 1990).

מודל ה"סולם" מעמיק את בעיית ההסחרה שכן במסגרתו זכאותו של הפרט לזכויות סוציאליות תלויה בכוחות השוק ובמעמדו של הפרט במקום העבודה. כך, תנודות בשוק העבודה כגון מיתון, קיצוץ במספר התקנים או היעלמותם של מקצועות מסוימים עשויים לפגוע בזכאותו של הפרט לזכויות סוציאליות בסיסיות. ככל שזכאותו של הפרט תופרד מוותק במקום עבודה ספציפי, כך תצטמצם החשיפה של הפרט לתנודות השוק. מודל לניידות בזכויות סוציאליות במעבר בין מקומות עבודה, בתנאי שיעוצב בצורה מושכלת, עשוי לקדם תהליכי אי-הסחרה בישראל בהתאם לחזון מדינת הרווחה.

צדק חברתי. במסגרת מחויבותה של מדינת הרווחה לדאוג לאזרחיה עומדת שאיפתה לצדק חברתי. כדי לבחון אם מודל "הסולם" עומד בהלימה עם שאיפה זו, אפשר להשתמש בניסוי המחשבתי שהציג הפילוסוף ג'ון רולס בספרו המכונה "צדק כהוגנות", בעזרתו ניתן לייצר חלוקה הוגנת אשר תשקף צדק חברתי. על פי רולס, מאחורי 'מסך הבערות' כל פרט בחברה הוא רציונאלי, אך אינו יודע מה יהיה מיקומו בחברה החדשה; מה יהיה מינו, כישרונותיו, עושרו, גורלו הטוב או המר וכיוצא בזה (רולס, 2010: 146). על פי רולס, מכיוון שהפרט חסר וודאות במצב המקורי, טרם התהוות החברה, הוא יבחר בהכרח בשיטה המעניקה חירויות לכולם, ומכילה שוויון הזדמנויות לכולם. באשר לחלוקת המשאבים בחברה, הפרט אשר אינו יודע את מעמדו יפעל על פי כלל המקסימין. לפיו, יש לאמץ את החלופה אשר תוצאתה הגרועה ביותר טובה מכל התוצאות הגרועות ביותר של יתר החלופות. כלומר, הפרט יבחר בחלופה אשר מעמידה את הפרטים החלשים ביותר בחברה במצב הטוב ביותר (רולס, 2010: 207).

מודל "הסולם" אינו עומד במבחן 'מסך הבערות' שכן הוא נוגד את עקרון המקסימין. כפי שיוצג בהמשך, עובדים חלשים (בלתי מאוגדים או בעלי השכלה נמוכה) נוטים למעברים תעסוקתיים תכופים מאלה להם נדרשים עובדים חזקים בשוק העבודה. במציאות זו, מודל הסולם מקשה על עובדים אלו לצבור זכויות סוציאליות, ולכן לא רק שאינו מעמיד את הפרטים החלשים ביותר בחברה במצב הטוב ביותר אל מול האלטרנטיבות, אלא אף פוגע בהם ביתר שאת.

תנאי מינימום המבטיחים קיום בכבוד. בליבת מדינת הרווחה עומדת ההבטחה לתנאי מינימום המאפשרים קיום בכבוד לכל אזרח ואזרחית באשר הם. נשאלת השאלה אם מודל "הסולם" אכן מאפשר תנאי מינימום המבטיחים קיום בכבוד לכלל העובדים. מערכת הטבות סוציאליות בה פרט

מטפס במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות מסוימות עם צבירת ותק במקום העבודה אינה עומדת בניגוד להבטחה לתנאי מינימום המאפשרים קיום בכבוד. התנאי לכך הוא שהפרט יהיה זכאי לתנאי מינימום המאפשרים קיום בכבוד כבר במדרגה הראשונה, לאחר ותק מינימלי במקום העבודה.

האם מודל "הסולם" במתכונתו הנוכחית מאפשר קיום בכבוד כבר במדרגת הוותק הראשונה? האם למשל, צבירת זכאות של 1.5 ימי מחלה עבור כל חודש עבודה במשרה מלאה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה מאפשרת קיום בכבוד לעובד בעל ותק מינימלי במקום העבודה? התשובה לכך תלויה כמובן בהגדרתנו לקיום בכבוד וכנגזרת את התנאים הנדרשים לכך. על פי עמדתו של הנשיא ברק בפס"ד עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר הזכות לקיום בכבוד מתמצה בהבטחת אמצעים חומריים מינימליים; "[...] להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית". על פי פרשנות זו, נדמה כי מודל "הסולם" במתכונתו הנוכחית מאפשר קיום בכבוד כבר במדרגת הוותק הראשונה. פרשנות מרחיבה יותר הציג השופט לוי בפס"ד הנ"ל על פיה נדבך 'הקיום המינימלי' אינו ממצה את הזכות לכבוד אשר כוללת את האפשרות ל"תפקוד חברתי סביר בחברה בה הוא חי"; "הכיצד זה נוכל לקבוע כי תנאי-מחיה שאינם מקיימים ולו מידה מינימלית של יחס לרמת-החיים המקובלת בחברה, או אשר מונעים מהאדם הזדמנות, ולו בסיסית, לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיפותיו ולפעול להשגתן אינם פוגעים בזכותו החוקתית לכבוד?". בהתאם לפרשנות זו יש מקום לבחון אם זכאותו של פרט בעל ותק מינימלי בשוק העבודה מאפשרת לו "תפקוד חברתי סביר בחברה שבה הוא חי"? היא מאפשרת לו "מידה מינימלית של יחס לרמת-החיים המקובלת בחברה"? לא נכריע בסוגיות סבוכות אלה במסמך זה.

שוויון. בין מטרות היסוד של מדינת הרווחה נמצאת השאיפה לצמצום אי-שוויון חברתי בכלל ובשוק העבודה בפרט. מטרה זו נובעת בין היתר מההבנה כי אי-שוויון פוגע בנכונותם של פרטים לפעולות סולידריות; אי-שוויון בחלוקת המשאבים (שכר, זכאות לזכויות סוציאליות, גישה לשירותים חברתיים ועוד) יוצר חיץ בין קבוצות עובדים 'פריבילגיות' לקבוצות עובדים שלא שפר עליהן מזלן, חיץ הבא לידי ביטוי בשוני בין האינטרסים של הקבוצות השונות ועל כן קושי להתאגד למען מטרה משותפת.

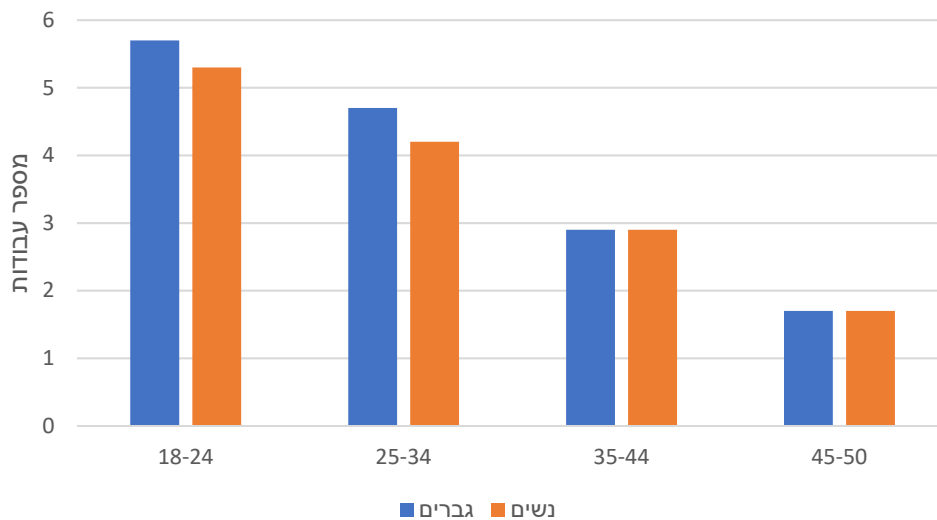
עם זאת, לצד ההבנה כי בני אדם שונים בכישוריהם, חריצותם ומוסריותם, השאיפה לשוויון במסגרת מדינת הרווחה טומנת בחובה מצבים בהם נתפס אי-השוויון כלגיטימי ואף הכרחי. האם מודל ה"סולם" מהווה מקרה של אי-שוויון לגיטימי? המודל מציע קריטריון אובייקטיבי להתקדמות בהיקף הזכאות לזכויות סוציאליות ואופק לקידום בתנאי ההעסקה לכלל העובדים והעובדות. הוא אינו מאפשר משוא פנים על סמך דת, גזע או מין, ונקבע על פי מספר השנים שהשקיע העובד במקום העבודה. הבעיה מתעוררת כאשר לא כל העובדים בשוק העבודה, ובסקטורים מסויימים רק מעטים בלבד, זוכים לטפס במעלה הסולם. ואכן, כפי שיוצג בהמשך המסמך, עובדים רבים בשוק העבודה הישראלי נדרשים למעברים תעסוקתיים תכופים ועל כן לא זוכים לטפס במעלה הסולם. יתרה מזו, מספר מקומות העבודה שיחליף פרט במהלך חייו תלוי במידה רבה בגורמים חיצוניים (למשל, מידת ההצלחה של המעסיק) ולא בהכרח במאפיינים העשויים להצדיק זכאות לזכויות סוציאליות נרחבות. על כן, בשוק עבודה בו עובדים נדרשים למעברים תעסוקתיים תכופים, כלל לא ברור שאי-השוויון הנגרם כתוצאה ממודל הסולם הוא לגיטימי במובן הנידון לעיל.

IV. האם שוק העבודה "החדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק?

הטיעונים כנגד הגישה ה"ישנה" המצמידה זכאות לזכויות סוציאליות לוותק במקום העבודה מקבלים משנה תוקף וחשיבות לנוכח התחזיות המצביעות על כך שבשוק העבודה העתידי תגדל התדירות שבה עובדים יחליפו עבודות.⁵ בהקשר זה, הנתונים לגבי השינויים שחלו בפועל בעשורים האחרונים מציגים תמונה מורכבת, לפיה מצד אחד, נכונה הטענה שעובדים כיום מחליפים עבודות רבות לאורך הקריירה ושהתופעה של עבודה מרובת שנים במקום עבודה יחיד היא אכן נדירה. מצד שני, אין הממצאים מצביעים על כך שקצב חילופי העבודות גדל באופן גורף בקרב כלל האוכלוסייה בעשורים האחרונים.

ישנו מחסור במחקרים אמפיריים המכסים תקופות ממושכות עם נתונים ברמת הפרט, כאלו המאפשרים מעקב מדויק אחר מגמות בקצב חילופי מקומות העבודה. אולם, אל מול דלות הממצאים השיטתיים בולט מחקר שפרסם לאחרונה משרד העבודה האמריקאי המתבסס על נתונים ברמת הפרט אשר נאספו לאורך עשורים רבים. נתונים אלה, אשר אפשרו בחינה מדויקת יותר של המגמות בארצות הברית, מצביעים על כך שבפרק הזמן בין כניסת העובדים לשוק העבודה (בסוף שנות השבעים) ועד הגיעם לגיל 50 (בעשור הנוכחי), החליפו העובדים בממוצע 11.9 עבודות.⁶ בממוצע, קרוב למחצית מהעבודות הללו הוחלפו בשבע השנים הראשונות מאז שנכנסו לשוק העבודה (תרשים 1).⁷

תרשים 1. מספר העבודות הממוצע שהחזיק אדם בתקופות גיל שונות, לפי מין



נתונים: U.S. Bureau of Labor Statistics, The National Longitudinal Survey of Youth 1979

בנוסף, המחקר מצביע על כך שלמרות שוותק העובדים במקום העבודה התאריך ככל שהפרטים התבגרו (כלומר, שאנשים מחליפים פחות עבודות עם הזמן), גם בגילאים מבוגרים עובדים רבים שינו עבודות לאחר תקופה קצרה למדי. כך מוצא המחקר שבקרב עובדים בגיל 35-44, כ-36% מהעבודות הסתיימו כבר לאחר פחות משנה, ו-75% מהעבודות הסתיימו תוך פחות מחמש שנים. נובע מכך

⁵ דוגמאות להערכה זו ניתן למצוא בעיתונות באופן תדיר. לדוגמה, ראו [כאן](#), [כאן](#), [כאן](#).
⁶ Bureau of Labor Statistics, 2017 "Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among Americans at 50: Results from a Longitudinal Survey".
⁷ מקום עבודה בו העובד הועסק בזמן המעבר בין שתי קבוצות גיל נספר עבור כל קבוצת גיל בנפרד. על כן, הסכמה של העמודות בתרשים נותנת סכום הגדול מ-11.9.

שתופעת חילופי העבודות אינה נחלת העובדים הצעירים בלבד, ועל כן **ההשלכות של חקיקה סוציאלית הקושרת זכאות לוותק במקום העבודה חלות גם על עובדים בגילאים מבוגרים.**

הנתונים מצביעים על שונות בקצב חילופי העבודות בין עובדים ברמות השכלה שונות ועל פי מגדר. למשל, גברים עם השכלה תיכונית בלבד (ללא תעודת סיום) החליפו כ-13.1 עבודות בממוצע עד גיל 50, לעומת 11.4 עבודות בקרב עובדים עם תואר ראשון ומעלה. לעומת זאת, בקרב נשים הממצא הוא הפוך: עובדות ללא תעודת בגרות החליפו במשך התקופה 9.1 עבודות לעומת 12.7 בקרב נשים עם תואר ראשון ומעלה.

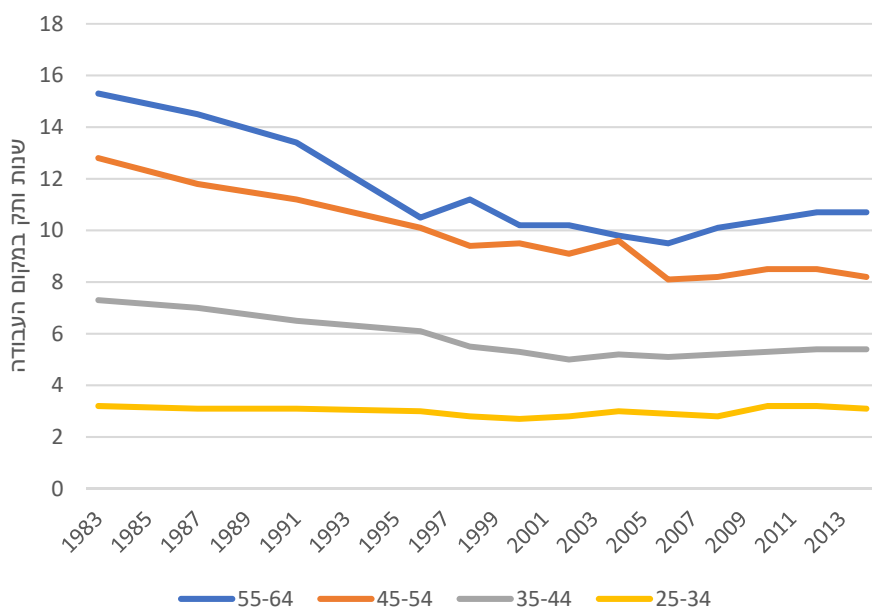
ניתן גם ללמוד על מגמות לאורך זמן ביציבות התעסוקתית של הפרטים ממחקרים אחרים אשר עקבו אחר הוותק הממוצע של העובד במקום עבודתו. יש לציין שהוותק הממוצע של קבוצת עובדים אינו עומד בקשר חד משמעי עם מספר חילופי העבודה.⁸ למרות בעייתיות זו, נתונים לגבי משך הזמן אצל המעסיק הנוכחי כן צפויים לעמוד במתאם עם קצב חילופי העבודות ברמת המשק ולכן יש מקום לבחון גם אותם.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית אוספת נתונים מאז 1983 לגבי ותק העובדים במקום עבודתם.⁹ ניתוח המגמות במדד זה כאינדיקציה ליציבות תעסוקתית מגלה ממצאים דומים לאלה שדווחו לעיל. בקרב גברים נמצאת מגמה ברורה של התקצרות פרק הזמן בו העובדים נמצאים אצל המעסיק. כפי שמראה תרשים 2, בקרב גברים בגילאי 25-64 חלה לאורך שלושים שנה ירידה עקבית בחציון של מספר שנות העבודה אצל המעסיק הנוכחי. מגמה זו עקבית בקרב כל קבוצות הגיל. חציון הוותק של עובדים בגיל 45-54 התקצר מ-12.8 שנים ל-8.2 שנים, כלומר ב-36%. בין עובדים בגיל 64-55 התקצר פרק הזמן ב-4.6 שנים (מ-15.3 ל-10.7 שנים, או 30% יחסית לנקודת המוצא). גם בקרב קבוצות הגיל הצעירות נרשמה ירידה, אם כי השינוי אינו גדול כיוון שהוותק של עובדים צעירים הוא מעצם טבעו נמוך.

⁸ כדי להמחיש נקודה זו, נניח שיש שני עובדים: האחד החליף עבודה בסוף כל אחת מחמש השנים האחרונות (כלומר, סך הכול חמש עבודות, עם ותק של שנה במקום העבודה הנוכחי). לעומתו, העובד השני עבד 4 שנים במקום עבודה אחד ואת השנה האחרונה בילה במקום עבודה חדש. כאשר הסוקר יראיין את שני העובדים לגבי מידת הוותק שלהם במקום העבודה, תשובתם של השניים תהיה "שנה בלבד", אף שעובד אחד הספיק להחליף 5 עבודות בזמן שהשני רק בעבודתו השנייה.

⁹ לפני נקודת זמן זו איסוף הנתונים התבצע באופן שונה ולא רציף, כך שהשוואה לתקופות מוקדמות יותר בעייתית. עם זאת, נראה שבשנות החמישים ממוצע הוותק היה נמוך מזה ששרר בשנות השמונים.

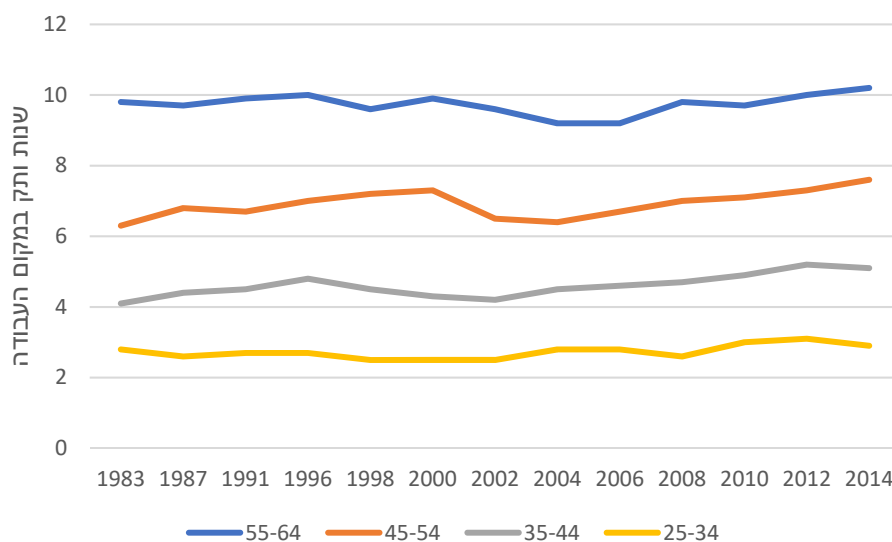
תרשים 2. חציון שנות עבודה אצל מעסיק נוכחי, גברים 25-64 (1983-2014)



נתונים : U.S Department of Labor, Bureau of Labor Statistics

לעומת זאת, בקרב נשים המגמה מתונה בהרבה. כפי שמראה תרשים 3, הוותק החציוני במקום העבודה נותר כמעט ללא שינוי בקרב הצעירות ביותר והמבוגרות ביותר, ואף חל גידול מסוים בחציון הוותק בגילאי הביניים (35-54).

תרשים 3. חציון שנות עבודה אצל מעסיק נוכחי, נשים 25-64 (1983-2014)



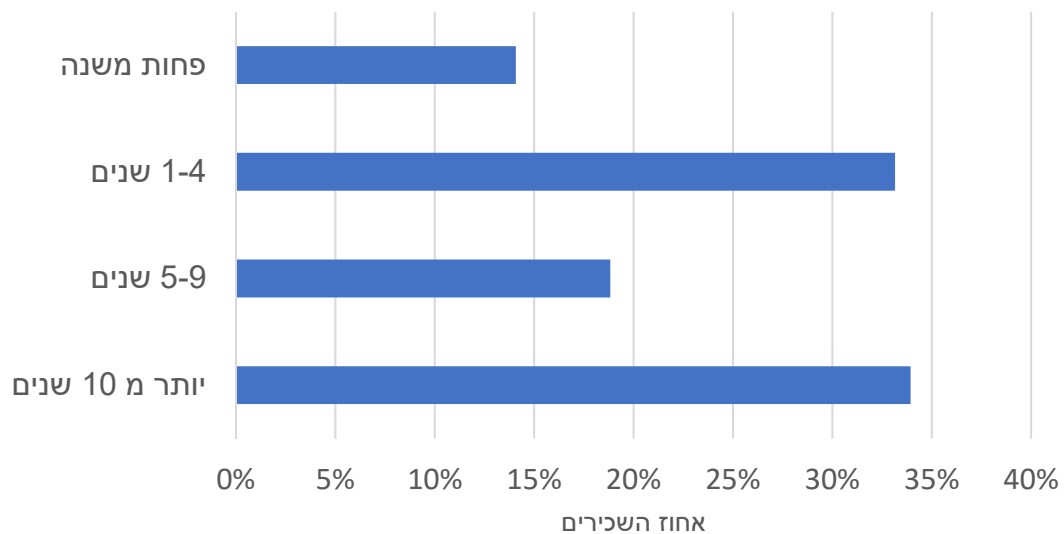
נתונים : U.S Department of Labor, Bureau of Labor Statistics

שתי מגמות חשובות עולות מהנתונים הללו: ישנו תחלופה גבוהה של עבודות לאורך הקריירה, וישנה מגמה של התקצרות הוותק במקום העבודה, במיוחד בקרב גברים. בהעדר נתונים דומים ממדינות אחרות, ניתן רק להעריך שמדובר במגמות המאפיינות כלכלות מתקדמות אחרות.

ותק ומעברי עבודות בישראל

הנתונים הקיימים בישראל אינם מאפשרים השוואה שיטתית לאורך מספר רב של עשורים. עם זאת, מספר ניתוחים כן אפשריים והם מאירים כמה תופעות רלוונטיות לדיון. ראשית, על תמונת המצב העדכנית בהיבט של ותק במקום העבודה ניתן ללמוד מהנתונים בסקר החברתי של הלמ"ס מ-2016, אשר עסק בהרחבה בנושא עולם העבודה (תרשים 4). נתונים אלה מצביעים על כך שרק לכשליש מהעובדים בישראל ותק של 10 שנים ומעלה. לעומת זאת, בשתי קטגוריות הוותק הראשונות ניתן ללמוד שכ-47% מהנשאלים במקום העבודה הנוכחי בעלי ותק של פחות מ-5 שנים.

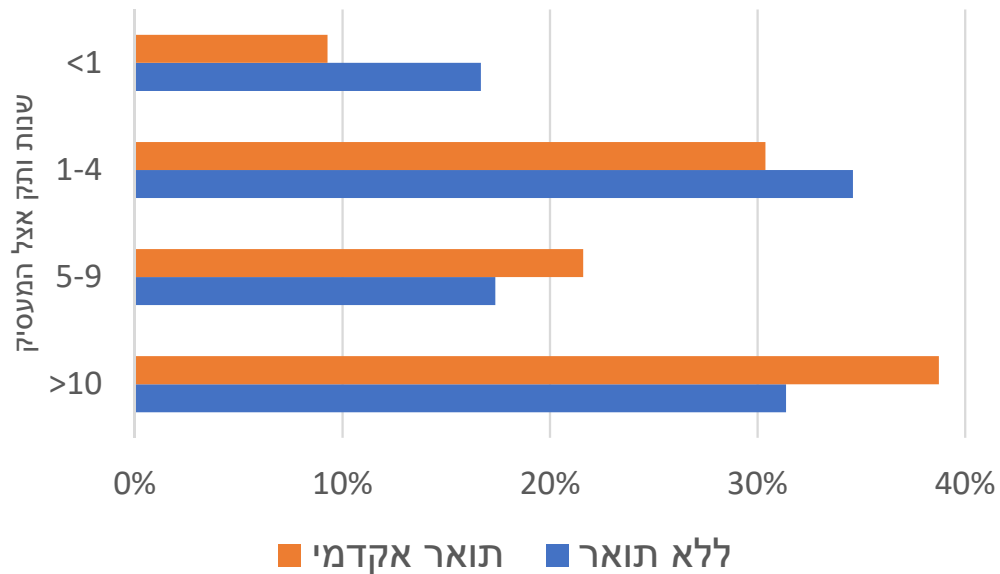
תרשים 4. ותק אצל מעסיק נוכחי, שכירים בישראל



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016. הנתונים מתייחסים לשכירים בישראל.

הממצאים הללו מתחדדים אף יותר כאשר בוחנים את הוותק של העובדים לפי רמת השכלתם. כפי שמשקף מתרשים 5, בישראל עובדים בעלי תואר אקדמי נוטים לעבוד תקופה ממושכת יותר אצל המעסיק לעומת עובדים ללא תואר אקדמי: בקרב בעלי תואר יש ל-38% מהעובדים רצף של למעלה מעשור במקום העבודה לעומת 32% בלבד בקרב העובדים ללא תואר. לעומת זאת, למעלה מ-51% מהשכירים ללא תואר בעלי ותק של פחות מחמש שנים, לעומת 39% בקרב עובדים שמחזיקים בתואר אקדמי.

תרשים 5. ותק אצל מעסיק נוכחי, לפי השכלה



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016. הנתונים מתייחסים לשכירים בישראל.

נראה, אם כן, שוותק אצל המעסיק קשור לביקוש למיומנות של העובדים, דבר המתבטא בכך שעובדים עם מיומנויות בסיסיות יותר עוברים מקומות עבודה באופן תכוף יותר.

בדומה לנתונים של משרד העבודה האמריקאי אשר צוינו לעיל, בחינה של שינויים בישראל לאורך זמן בוותק במקום העבודה מצביעה גם היא על מגמות שונות בקרב גברים ונשים. בחינה של שיעור העובדים עם ותק של עשור ומעלה (אשר זכאים למלוא הזכויות הסוציאליות הנלוות לוותק במקום העבודה) מצביעה על כך שבקרב גברים בגילאי 55 ומעלה, חלה עלייה קלה (מ-61.8% ב-2002 לכ-63.8% ב-2016). לעומת זאת בקרב בני 45-54 חלה ירידה בשיעור העובדים הוותיקים (מ-60.4% ל-53.7%), ואילו הירידה החדה ביותר חלה בקרב עובדים בגילאי 35-44, שם צנח שיעור העובדים עם ותק של עשור מ-41.6% לכ-35.1% בלבד (תרשים 6).

תרשים 6. גברים עם למעלה מ-10 שנות ותק במקום העבודה, לפי קבוצת גיל



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016-2002.

בקרב הנשים המגמה שונה למדי (תרשים 7). כך, ניתן לראות ששיעור השכירות מעל גיל 45 בעלות ותק גבוה של למעלה מ-10 שנים במקום העבודה דווקא עלה בתקופה המדוברת. במיוחד בולטת המגמה בקרב נשים בגילאי 54-45, שם העלייה היא בשיעור של כ-15% (6.8 נקודות). רק בקרב נשים בגילאי 44-35 המגמה שונה, שם נראית ירידה בשיעור השכירות עם ותק גבוה אצל המעסיק.

תרשים 7. נשים עם למעלה מ-10 שנות ותק במקום העבודה, לפי קבוצת גיל

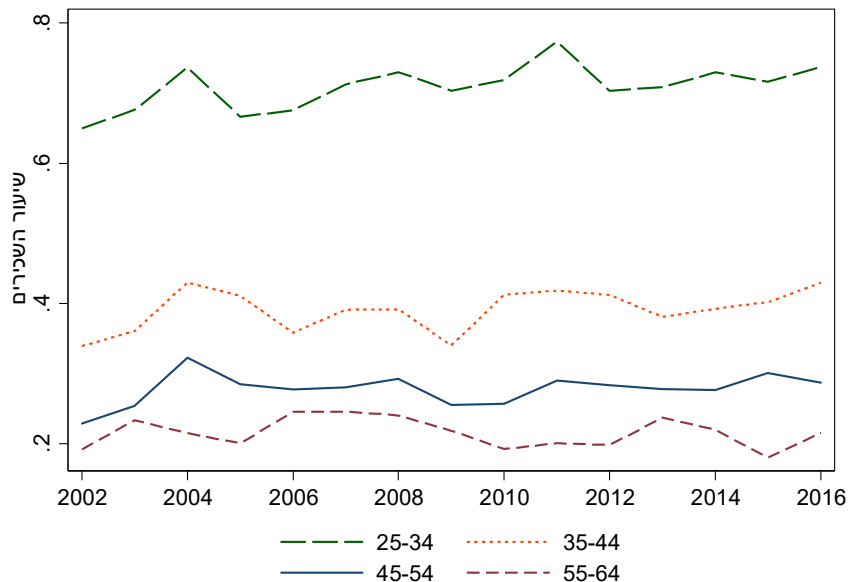


מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016-2002.

כאשר בוחנים את שיעור העובדים עם **ותק קצר** במקום העבודה (תרשים 8), מקבלים תמונה כמעט הפוכה מזו שהתקבלה בנייתוח הנתונים לגבי עובדים עם ותק ארוך. בקרב עובדים מתחת לגיל 45, לא רק שהוותק הממוצע נמוך יותר מאשר הוותק המקביל אצל עובדים מבוגרים, הוא אף הלך והתקצר עם הזמן. כך למשל, שיעור הגברים בגיל 44-35 עם ותק של פחות מחמש שנים עלה בתקופה

המדוברת מ-32.9% ל-43.9%, עלייה של 11 נקודות האחוז. בקרב הגברים הצעירים יותר (25-34) ובקבוצת הגיל של בני 54-45 נרשמה מגמה מתונה יותר אך דומה (עלייה של 13.4% ו-12.0% מהבסיס, בהתאמה).

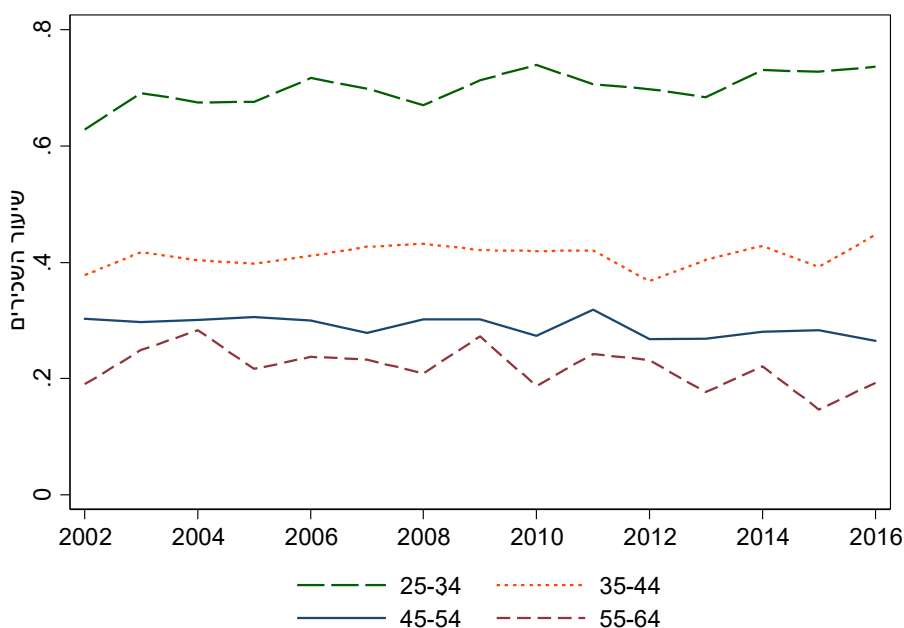
תרשים 8. גברים עם פחות מ-5 שנות ותק במקום העבודה, לפי קבוצת גיל



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2002-2016.

שיעורי עלייה דומים ניתן לראות גם בקרב נשים מתחת לגיל 45 (תרשים 9). לעומת זאת, בקרב נשים מבוגרות יותר כמעט שלא נרשם שינוי בשיעור השכירות עם ותק קצר אצל המעסיק.

תרשים 9. נשים עם פחות מ-5 שנות ותק במקום העבודה, לפי קבוצת גיל



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2002-2015.

מה מסביר את השונות בוותק אצל המעסיק? בתרשימים לעיל התייחסנו לגיל, מין והשכלה כגורמים רלוונטיים להבנת התופעה. כדי לאמוד בו-זמנית את החשיבות היחסית של הגורמים בהסברת השונות בוותק העובדים, ערכנו גרסיה רבת משתנים בה כללנו מספר גורמים להם יכולה להיות השפעה. כמו כן, כללנו בחלק מהמודלים גם אינטראקציה בין זמן והשכלה, המאפשרת לבחון אם משתנים מסוימים הפכו משמעותיים יותר (או פחות) עם הזמן.

מתוצאות הרגרסיה (לוח 1) ניתן ללמוד מספר דברים. ראשית, **השכלה תיכונית בלבד (בגרות או פחות) מתואמת באופן חיובי עם סיכוי גבוה יותר לוותק קצר במקום העבודה**. ממצא זה תקף גם כאשר מחזיקים כקבוע אל גילו של הפרט. כפי שניתן היה לצפות, ביחס לקבוצת הצעירים (25-34), אנשים בכל קבוצות הגיל האחרות בעלי סיכוי נמוך להיות עם ותק של פחות מחמש שנים אצל המעסיק הנוכחי. **בגילאי 35-44 מדובר בהבדל של כ-30% בהסתברות שהעובד הוא בעל ותק קצר במקום העבודה (כלומר, פחות מחמש שנים)**. **הבדל זה גדול יותר ועומד על כמעט 50% בקרב העובדים המבוגרים ביותר**. מהטבלה עולה שכאשר מחזיקים את שאר המשתנים כקבועים, אין הבדלים משמעותיים בין המינים.

אך ממצא אחרון וחשוב לעניינו הוא **שהקשר בין ותק בעבודה והשכלה גדל עם השנים**. כפי שעמודות 3 ו-4 מראות, לפרט עם השכלה תיכונית בלבד סיכוי שהולך וגדל עם הזמן להיות במצב בו יש לו ותק קצר במקום העבודה. תרשים 10 מראה את האפקט השולי לאורך זמן, כאשר בציר האנכי ההסתברות שלעובד יהיה ותק קצר (פחות מחמש שנים) אצל המעסיק. הפער ההולך וגדל בין הקו האדום (השכלה תיכונית בלבד) והקו הירוק (השכלה מעבר לתיכון) ממחיש את האפקט המתואם עם השכלה על היציבות התעסוקתית של הפרטים לאורך זמן.

הממצא עקבי עם הטענה שהביטחון התעסוקתי של העובדים החלשים בשוק העבודה החמיר באופן יחסי עם הזמן. ואכן, בחינה של קצב חילופי המעסיקים של עובדים בישראל בין השנים 2010-2014 מעלה ממצא דומה. ההשוואה נעשתה באמצעות נתונים אדמיניסטרטיביים מקובץ עובד-מעביד של הלמ"ס, יחד עם מיזוג נתונים לסקר החברתי של 2012. כפי שמראה לוח 2, מספר המעסיקים הממוצע של כלל העובדים עמד בתקופה של חמש השנים הללו על 2.7 מעסיקים שונים. ממוצע הזמן אצל המעסיקים היה 5.8 שנים או 5 שנים בחציון. עם זאת, בולטת שונות גדולה בין קבוצות העובדים השונות. בקרב עובדים פנימיים (המועסקים באופן ישיר ו/או מאוגדים) קצב חילופי העבודות נמוך יותר (2.2-2.3) והוותק אצל המעסיק הנוכחי גבוה בהרבה מאשר בקרב עובדים חיצוניים (שכירים שאינם פנימיים). במיוחד בולט הפער בקרב עובדים ללא תואר אקדמי, שם נמצא שהוותק החיצוני של הפנימיים אצל המעסיק הנוכחי עומד על תשע שנים, לעומת שנתיים בלבד בקרב החיצוניים.

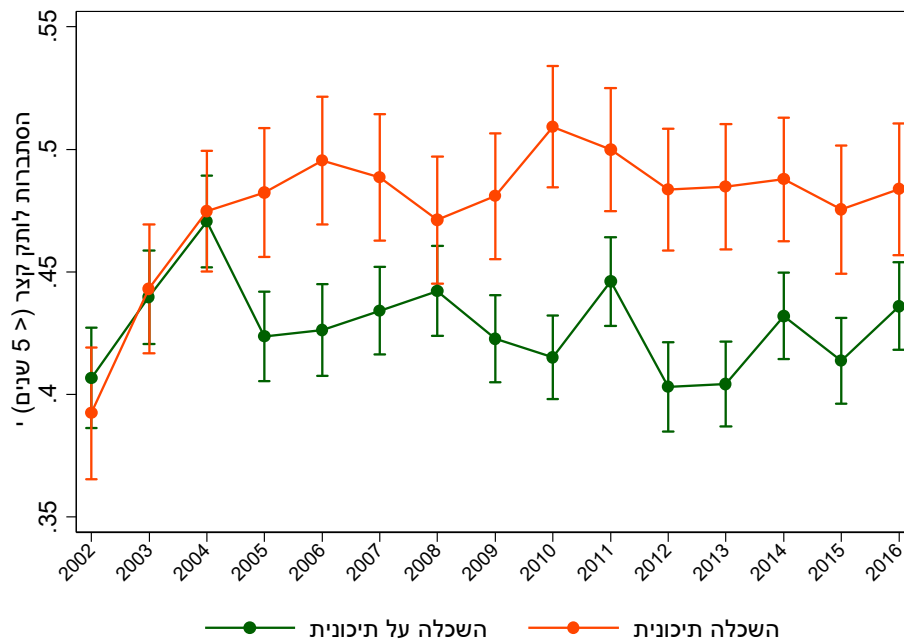
לוח 1. משתנים המנבאים ותק עבודה של פחות מחמש שנים (בשנים 2002-2016)

(4)	(3)	(2)	(1)	
-8.613*** (1.917)	-8.420*** (1.969)	0.0112*** (0.00421)	0.0109*** (0.00421)	השכלה תיכונית בלבד
	4.78e-05 (0.000566)	0.00144*** (0.000463)		שנה
0.00429*** (0.000954)	0.00420*** (0.000980)			השכלה תיכונית X שנה
0.00642* (0.00382)	0.00519 (0.00395)	0.00517 (0.00395)	0.00533 (0.00395)	אישה
-0.299*** (0.00492)	-0.304*** (0.00526)	-0.305*** (0.00526)	-0.304*** (0.00527)	גיל 44-35
-0.416*** (0.00518)	-0.423*** (0.00528)	-0.423*** (0.00528)	-0.423*** (0.00528)	גיל 54-45
-0.485*** (0.00586)	-0.492*** (0.00563)	-0.492*** (0.00563)	-0.491*** (0.00562)	גיל 64-55
Yes	No	No	No	אפקט קבוע לזמן
58,091	58,091	58,091	58,091	תצפיות
0.147	0.151	0.151	0.151	R ²

Robust standard errors in parentheses; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

נתונים: למ"ס, הסקר החברתי 2002-2016.

תרשים 10. ההשפעה השולית של רמת השכלה על ההסתברות לוותק קצר במקום העבודה



הערה: תרשים זה מציג את ההסתברות העובד לוותק קצר במקום העבודה (פחות מ-5 שנים). ההסתברויות מתקבלות ממקדמי הרגרסיה, כאשר הערכים של המשתנים המסבירים קבועים על ערכם הממוצע, והמשתנה היחיד שמשתנה הוא רמת ההשכלה של הפרט.

לוח 2. יציבות וביטחון תעסוקתי, לפי קבוצת עובדים

כלל השכירים	עם תואר אקדמי		בסיסי = ללא תואר		
	פנימיים	חיצוניים	פנימיים	חיצוניים	
5.8	9.6	5.1	8.5	4	ממוצע זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)
5	10	4	9	2	חציון זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)
2.7	2.3	2.5	2.2	3.1	מספר עבודות ממוצע ב- 2014–2010*

הערות : נתוני למ"ס (קובץ עובד-מעביד) ועיבודי המחבר.

לסיכום, ניתן להצביע על מספר ממצאים רלוונטיים לדיון לגבי המודל המעוגן בחוק, הקושר בין ותק במקום העבודה וזכאות לזכויות סוציאליות. ראשית, שיעור משמעותי (47%) בקרב השכירים בישראל עובדים פרק זמן קצר של פחות מחמש שנים אצל המעסיק הנוכחי. לכל אותם עובדים, החוק מקנה זכאות לשיעור המינימלי של זכויות סוציאליות בסיסיות.

רוב העובדים עם ותק נמוך הם עובדים צעירים יחסית (מתחת לגיל 45). עם זאת, גם בקרב העובדים המבוגרים, ישנו שיעור לא מבוטל של עובדים עם ותק מועט במקום העבודה. גם להם מוגבלת הזכאות בחוק לאותן הטבות סוציאליות.

לגבי המגמות לאורך זמן, ניתן לראות שהמגמות בארצות הברית ובישראל שתוארו לעיל דומות למדי. בניגוד לסברה הרווחת, שלפיה ישנה מגמה ברורה של ריבוי במעברים בין עבודות, בחינה זהירה של הנתונים מראה תמונה מורכבת יותר. מצד אחד, נכונה הטענה שעובדים כיום מחליפים עבודות רבות לאורך הקריירה ושהתופעה של עבודה מרובת שנים במקום עבודה יחיד היא אכן נדירה. מצד שני, אין הממצאים מצביעים על כך שקצב חילופי העבודות גדל באופן גורף בקרב כלל האוכלוסייה בעשורים האחרונים.

בתשובה לשאלה שעמדה בראשית הפרק – האם שוק העבודה "החדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק – ניתן לסכם ולומר שמצד אחד, בכל האמור לקצב חילופי העבודות, שוק העבודה החדש אינו שונה באופן מהותי משוק העבודה של לפני שלושים שנה.¹⁰ מצד שני, יש מקום לטעון שגם בשוק העבודה ה"ישן", כמו בזה החדש, קשירת הזכאות לתנאים סוציאליים לוותק במקום העבודה היא בעייתית מאחר שחקיקה זו מפלה לרעה את העובדים המוחלשים והפגיעים ביותר: עובדים בעלי השכלה מועטה, אשר אינם זוכים להגנה בדמות מטריית ייצוג של ארגון עובדים או הסכם קיבוצי. יש על כן מקום לדון במודלים חליפיים אשר עשויים לספק פתרונות טובים יותר.

¹⁰ אף על פי שבקרב אוכלוסיות מסוימות (למשל, גברים מעל גיל 45) חל שינוי משמעותי בכל האמור לקצב חילופי העבודות בעשורים האחרונים, אין הממצאים מצביעים על כך שקצב חילופי העבודות גדל באופן גורף בקרב כלל האוכלוסייה בעשורים האחרונים.

V. החקיקה הקיימת בישראל לעניין ימי חופשה שנתית ודמי מחלה.

חייו של עובד מורכבים ממכלול גורמים המשפיעים של בריאותו, פרנסתו ושביעות רצונו. גורמים מרכזיים המשפיעים על חייו של העובד הם הזכויות הסוציאליות להן הוא זכאי במסגרת העסקתו, על פי חוק, או על פי הסכם אישי או קיבוצי. בתוך כך נכללות זכויות כגון דמי לידה, ביטוח אבטלה, דמי חופשה, דמי הבראה, פנסיה, דמי מחלה, ופיצויי פיטורים. הזכויות הסוציאליות, כחלק מחוקי העבודה והרווחה, משפיעות לא רק על חייו האישיים של העובד אלא על כלל המשק שכן הן מעצבות את מערכות היחסים במסגרתו. בשל חשיבותן של הזכויות הסוציאליות בחייו של העובד ולכלל המשק, אי-התאמתן לצרכיהם עשויה לפגום באיתנותה של הכלכלה המקומית ובאיכות חייו של האזרח בשוק העבודה.

בשל ההכרה בחשיבות התאמתן של הזכויות הסוציאליות לצרכי המשק בכלל ולצרכיהם של העובדים בפרט, נעשו בישראל בעשורים האחרונים מספר התאמות בחוקי העבודה והרווחה. שתי התאמות מרכזיות לעניין זה הן מהפכת הפנסיה משנת 2008 ותיקון מס' 29 לחוק פיצויי פיטורים (להלן ס' 14). בעקבות **מהפכת הפנסיה**, עובדים יכולים לנדוד ממקום עבודה אחד לאחר עם קרן הפנסיה שלהם ואף לאחד רסיסי חיסכון פנסיוני שנצברו לטובתם במקומות עבודה קודמים, לאחר שבמשך שנים עובדים לא יכלו להעביר את הכספים שהצטברו לטובתם באפיק חיסכון פנסיוני אחד לאפיק אחר. מכיוון שמעברים תעסוקתיים לוו במעברים בין קרנות פנסיה, עובדים נאלצו לספוג פגיעה בזכויות הפנסיוניות שלהם כתוצאה ממעבר בין עבודות.

תיקון מס' 29 לחוק פיצויי פיטורים הוא תיקון משנת 1998 לחוק פיצויי פיטורים הקובע כי מעבידים יכולים להחליט ביחד עם עובדיהם, על החלת סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים במסגרת יחסי ההעסקה. על פי סעיף זה, תשלומים אשר המעסיק העביר בגין פיצויי פיטורים לקופת גמל או קרן פנסיה עשויים להוות במקרים מסוימים תחליף מלא לפיצויי הפיטורים. סעיף 14 לחוק פיצויי הפיטורים מאפשר לעובד לצבור את פיצויי הפיטורים כחלק מקופת גמל או קרן פנסיה, גם אם פוטר לאחר פחות משנה או לא פוטר כלל. כמו כן, סעיף זה מגדיל את קרן הפנסיה של העובד בלי שהוא נדרש להשקיע בכך כספים נוספים ממשכורתו השוטפת.

לאחר שני התיקונים הנ"ל בחוקי העבודה והרווחה, נותרו שלוש אי-התאמות מרכזיות בין החקיקה בישראל בדבר זכויותיהם הסוציאליות של העובדים לבין המציאות השלטת בשוק העבודה; דמי מחלה, דמי הבראה וימי חופשה.

חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, בישראל קובע כי תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי על כל חודש עבודה מלא (18 ימי מחלה בשנה) שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ולא יותר מ-90 ימים, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה. בעקבות תיקון משנת 2011 לחוק דמי מחלה עובד שנעדר מעבודתו עקב מחלה יהיה זכאי לקבל ממעסיקו דמי מחלה מהיום השני להיעדרותו; 50% מהשכר הרגיל ביום השני והשלישי ו-100% של השכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך, במקום 37.5% מהשכר הרגיל ביום השני והשלישי ו-75% של השכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך. לצורך קבלת התשלום, על העובד להציג למעסיק אישור מחלה מרופא.

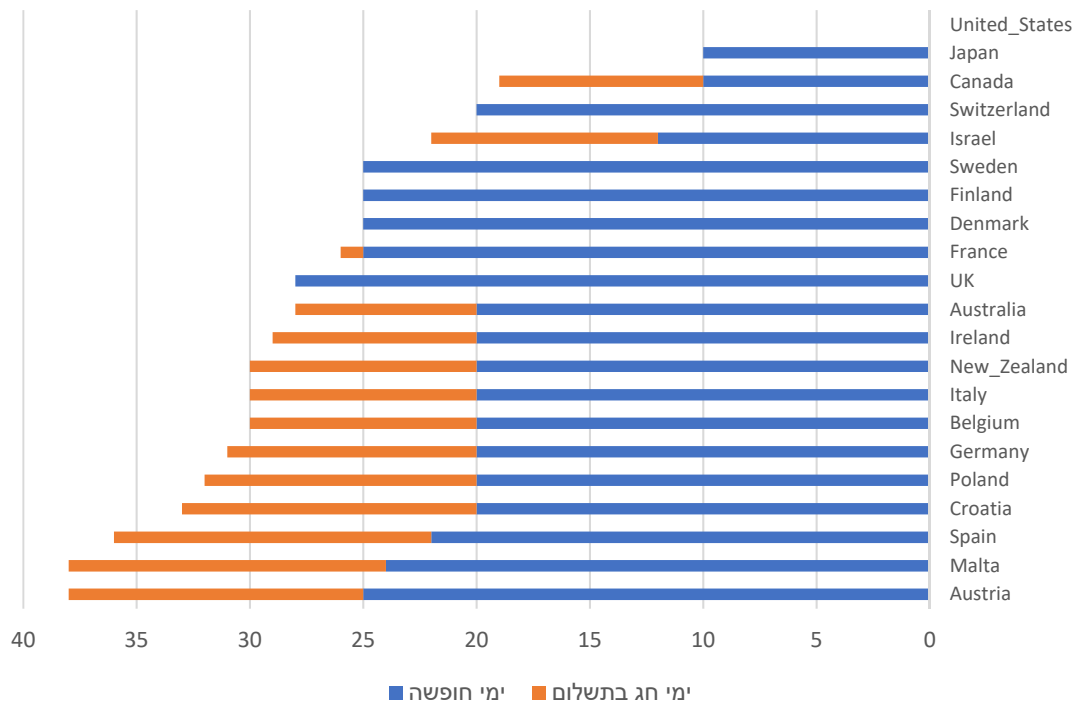
ניתן היה למצוא היגיון בהצמדת ימי מחלה לוותק לו עובדים היו מועסקים באותו מקום עבודה, או במספר מצומצם של מקומות עבודה, מתחילת הקריירה ועד פרישתם לגמלאות. שוק עבודה מעין זה היה מאופיין במתאם חזק מאד בין גיל לוותק.¹¹ על כן, ניתן היה להניח כי עובד חדש הוא עובד צעיר יותר אשר הסבירות שיחלה נמוכה יותר בשל גילו, ואילו עובד ותיק הוא עובד מבוגר יותר שהסבירות שיחלה גבוהה יותר בשל גילו. אולם היגיון זה אינו מתאים למודל ההעסקה הקיים בו עובדים מחליפים מספר מקומות עבודה במהלך חייהם ולא מן הנמנע שעובד חדש יהיה עובד מבוגר.

באשר לימי חופשה, קובע החוק הישראלי כי עובד בעל ותק של 5-1 שנים, המועסק 5 ימים בשבוע זכאי ל-12 ימי חופשה שנתיים, עובד בעל ותק של 6 שנים זכאי ל-14 ימי חופשה שנתיים, וכך הלאה, עד למקסימום של 20 ימי חופשה שנתיים לעובד בעל ותק של 14 שנים לפחות, לאחר תיקון לחוק חופשה שנתית משנת 2016, אשר הוסיף 2 ימי חופשה שנתית לעובד בכל אחת מ-4 השנים הראשונות לעבודה. לפי התיקון לחוק, יום חופשה אחד התווסף החל מיולי 2016, והיום השני - החל מינואר 2017. חוק חופשה שנתית אוסר על צבירת חופשה, עם זאת, העובד רשאי, בהסכמת המעסיק, לנצל רק חלק מימי החופשה שצבר (אך לפחות שבעה ימים בשנה) ולצרף את היתרה שלא נוצלה לחופשה שתניתן בשתי שנות העבודה הבאות. אין אפשרות לצבירת ימי החופשה במעבר בין עבודות, אולם ניתן לפדות בסיום ההעסקה את ימי החופשה שלא נוצלו.

כפי שמראה תרשים 11, ישראל נמצאת קרוב לתחתית הדירוג בין מדינות ה-OECD בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שמגדיר החוק, ומיקום זה בולט גם כאשר לוקחים בחשבון את מספר ימי החג הכלליים. חשוב לציין, מיקום זה אינו קשור למידת העושר במדינה. שכן, ישראל מספקת פחות ימי חופשה מכפי שהתוצר לנפש שבה היה מנבא.¹² בהמשך המסמך יידונו מודלים אלטרנטיביים לזכאות לזכויות סוציאליות ובמסגרת זו נבדוק אפשרויות שונות להגדיל את נדיבות התוכנית כך שתהיה קרובה יותר לסטנדרט במדינות מפותחות אחרות.

¹¹ כפי שעולה מהממצאים בישראל, אין זה המצב. אומנם בקבוצת המבוגרים הוותק מטבע הדברים ארוך יותר, אך דווקא בקבוצת גיל הביניים ניכרת ירידה בוותק.
¹² כך למשל, בעוד התמ"ג לנפש (מתוקן לכוח הקנייה) בקרואטיה (\$21,625) נמוך משמעותית מזה שבישראל (\$34,054), קרואטיה מדורגת גבוהה מישראל בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שהחוק מגדיר. מהצד השני, בעוד התמ"ג לנפש בקנדה (\$45,602) גבוה משמעותית מזה שבישראל, קנדה מדורגת נמוך מישראל בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שהחוק מגדיר. הנתונים לקוחים מאתר קרן המטבע הבינלאומית ומעודכנים לשנת 2016.

תרשים 11. ימי חופשה וימי חג בתשלום, לפי מדינה (2016)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני OECD Family Database

הזכאות **לדמי הבראה** דומה במהותה לזכאות לחופשה שנתית, שכן היא מהווה תגמול לעובד על עצם התעסוקה ולכן אינה מצריכה התייחסות שונה בהבניית מודל הזכאות הרצוי. על כן, כאמור, לא נעסוק בזכות זו במסמך זה. עם זאת, נציין כי גם הזכות לדמי הבראה עברה התאמות בשנים האחרונות במסגרת מספר צווי הרחבה, כאשר האחרון בהם הוחל בשנת 2016.

באופן רחב יותר ניתן לומר שהמדיניות הרווחת בישראל, לפי צבירת ימי חופשה ומחלה מוצמדת לוותק במקום העבודה, יוצרת מצב בעייתי בו עובדים מאבדים זכאות לזכויות סוציאליות משמעותיות כתוצאה ממעבר בין עבודות. לאור התחזיות לפיהן תופעת הניידות בין עבודות צפויה להפוך שכיחה יותר בשוק העבודה העתידי, יש לצפות כי אובדן הזכאות לזכויות סוציאליות ייפגע בקבוצה הולכת וגדלה של עובדים במשק. כמו כן, התניית זכויות סוציאליות בוותק במקום העבודה מעמיקה את הפערים בין קבוצות עובדים במשק, ובמיוחד את החיץ בין עובדים בעלי קביעות לעובדים מוחלשים החשופים יותר לפיטורים.

בנוסף, בעשורים האחרונים ניכרת מגמת שינוי בתפיסה החברתית בכל הנוגע לאיזון בין חיי עבודה, משפחה ופנאי (work-life balance). שינוי תפיסתי זה מתבטא, בין היתר, בכך שלעובדים יש ציפיות גבוהות יותר לגבי היכולת לשלב בין דרישות החיים השונות. לנושאים סוציאליים כגון ימי חופשה, דמי הבראה או ימי מחלה (המאפשרים גם טיפול בבני משפחה חולים), יש חשיבות גדולה ביצירת אותו איזון בחיי העובדים. ואכן בעשורים האחרונים, מדינות מתקדמות שונות (בניהן בריטניה, אוסטרליה וקנדה) שינו את הרגולציה כך שתותאם טוב יותר לציפיות אלה. לעומת זאת בישראל, ההתאמה שנעשתה בעשורים האחרונים ברמת החקיקה מועטה יחסית.

VI. מדיניות לגבי ימי חופשה ודמי מחלה במדינות אחרות

הספרות המחקרית העוסקת בווריאציות השונות של השיטה הקפיטליסטית עושה הפרדה בין מדינות בהן הכלכלה היא ליברלית (Liberal market economy) לעומת כלכלות המנוהלות בתיאום בין השחקנים במשק (coordinated market economy). באופן גס, שני סוגים אלה של מודלים לכלכלת שוק נבדלים בעיקר באופן בו פעילות הפירמות מתאומת אחת עם השנייה ועם שחקנים אחרים בשוק, כגון איגודים מקצועיים.¹³

כדי לבחון את ההבדלים במדיניות הקיימת בנוגע לניוד זכויות, בחרנו כמקרי בוחן מספר מדינות המייצגות את השונות הזו. שלוש מהמדינות (ארצות הברית, בריטניה ואירלנד) מאופיינות במודל הליברלי (LME), ושלוש אחרות – גרמניה, שוודיה, ודנמרק מאופיינות במודל של כלכלה מתואמת (CME). כמו כן, בתוך כל קבוצה בחרנו מדינות בהן ישנה שונות במידת ההישענות על מנגנון השוק בהבטחת זכויות סוציאליות: ארצות הברית קיצונית מאירלנד (ובריטניה במרכז), והמודל הנורדי (שוודיה, ובמידה פחותה דנמרק) בקיצוניות השנייה בהשוואה למודל הגרמני.

5.1 ימי חופשה

מסקירה של חוקים מקבילים בקרב המדינות שנסקרו, ביניהן גרמניה, דנמרק ושוודיה, עולה שברובן לא נדרשים יותר מכמה חודשי עבודה, ולכל היותר שנה, כדי לממש את הזכויות למרב ימי החופשה הקבועים בחוק (ראו טבלה 3). תקנות האיחוד האירופי (Council Directive 93/104/EC) קובעות מסגרת של חופשה שנתית בתשלום, שאורכה ארבעה שבועות. התקנות קבעו מסגרת של שלושה שבועות עד ל-1999, והיום קובעות התקנות ארבעה שבועות חופשה בתשלום. בפועל, מספר ימי החופשה השנתית בתשלום במדינות אירופה השונות נקבע לפי חוקי העבודה המדינתיים ולפי ההסכמים הקיבוציים מדינתיים, אבל אלה יכולים רק להיטיב עם העובדים ולא לגרוע מזכותם החוקית, כפי שנקבע בתקנות האיחוד האירופי.

כך למשל, על פי החוק, עובד בשוודיה זכאי ל-25 ימים או חמישה שבועות חופשה שנתיים. העובד זכאי לנצל מעל ארבעה שבועות מימי החופשה ברצף, בין החודשים יוני לאוגוסט. יותר מכך, אם עובד חולה במהלך חופשה, ימי המחלה לא נספרים כחלק מימי החופשה. ניתן לצבור ימי מחלה לתקופה של חמש שנים, אולם אם העובד עוזב את מקום עבודתו הוא זכאי לפיצוי בגין ימי החופשה שצבר ולא ניצל רק באותה השנה, כתמריץ ליציאת העובדים לחופשה. בנוסף לדמי החופשה על בסיס משכורתו של העובד, הוא זכאי לתוספת של 12% מהשכר אותו היה מרוויח בימים בהם נעדר בשל החופשה. תשלום זה מוענק לעובדים בחוזה העסקה מסורתי, עובדים זמניים, ועובדים בתקופת ניסיון אשר עבדו 60 שעות לפחות במקום העבודה. לבסוף, בשוודיה ישנם 12 חגים לאומיים, אולם מעסיקים אינם מחויבים בתשלום בעבורם.

Soskice, David W., and Peter A. Hall. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. 2001.

באופן גס, ניתן לומר ששני סוגים אלה של מודלים לכלכלת שוק נבדלים בעיקר באופן בו פעילות הפירמות בשוק מתאומת אחת עם השנייה ועם שחקנים אחרים בשוק (כגון איגודים מקצועיים). ההבדלה הזו באופן וברמת התיאום בולטת במספר תחומים, בהם יחסי עבודה, חינוך, הכשרת עובדים וניהול הממשל התאגידי. במדינות בהן מודל הכלכלה הוא ליברלי (LME), תיאום בין הפירמות הוא מועט בתחומים אלו ונעשה בעיקרו דרך מנגנוני השוק, כאשר היחסים בין הפירמות מאופיינים בתחרות. בכלכלות ה-CME, הפירמות מסתמכות על מנגנונים שלא דרך השוק לתיאום האינטראקציה ביניהן וביחסים עם שחקנים אחרים (כגון, התארגנות במסגרת ארגוני מעסיקים).

כמו כן, על פי החוק הגרמני, עובד מעל גיל 18 זכאי ל-24 ימי חופשה בתשלום, בתנאי שהשלים שישה חודשי עבודה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה. עובדים צעירים זכאים ליותר ימי חופשה; 30 ימים עד גיל 16, 27 ימים עד גיל 17 ו-25 ימים עד גיל 18. הזכאות ל-24 ימי חופשה תקפה לגבי עובדים אשר עובדים שישה ימים בשבוע; עובדים אשר עובדים חמישה ימים בשבוע זכאים ל-20 ימים חופשה. בעבור ימי חופש בחגים לאומיים העובדים הגרמנים זכאים לתשלום, אולם קיים רק חג לאומי אחד בגרמניה – "Germany unity days"¹⁴.

מבין המדינות שסקרנו, ארצות הברית, היא מקרה יוצא דופן, גם בקרב מדינות המשתייכות למודל הליברלי. הדבר בא לידי ביטוי בבאופן בולט במודל ההעסקה על פיו מתנהל בה שוק העבודה; ארצות הברית היא המדינה המפותחת היחידה שאינה מבטיחה לעובדיה ימי חופשה בתשלום על פי חוק. למעשה, מעסיקים בארצות הברית אינם מחויבים להעניק ימי חופשה בתשלום לעובדיהם. בהיעדר דרישה חוקית להענקת ימי חופשה בתשלום, כרבע מהעובדים בארצות הברית אינם זוכים כלל לחופשה בתשלום במהלך שנת העבודה. ממוצע ימי החופשה השנתיים בתשלום לעובד בארצות הברית, 16 ימים, המוענקים לעובדים במגזר הפרטי, אינם עומדים ברף המינימום הנדרש במדינות האיחוד האירופי. העובדים הפגיעים ביותר בהיעדר חקיקה הם כמובן עובדים בשכר נמוך, עובדים ארעיים ועובדים בעסקים קטנים, אשר כמעט שלא זוכים לחופשה בתשלום בשוק העבודה בארצות הברית, ואם הם זוכים לה אזי דמי החופשה נמוכים מאוד.¹⁵

מלבד ארצות הברית, אשר כאמור מודל ההעסקה בה יוצא דופן מבין המדינות שנסקרו, בכלל המדינות שנסקרו, החוק מחייב מתן דמי חופשה מקסימליים לאחר ותק של מספר חודשים עד שנה במקום העבודה. כלומר, מלבד חודשי ההמתנה הראשונים, אין זכאות דיפרנציאלית כתלות בוותק. באופן זה מאפשר החוק מעבר נוח בין מקומות עבודה שכן הוא מקטין באופן משמעותי את העלות והסיכון הכרוכים במעבר בין עבודות. כך, לדוגמה, עובד אשר עובר למקום עבודה חדש, אומנם מאבד את ימי החופשה שלהם היה זכאי במקום העבודה הקודם (אותם פדה בכסף), אך לאחר חודשים ספורים הוא שוב זכאי לדמי החופשה המקסימליים על פי החוק.

Ray & Others, 2013. "No-Vacation Nation Revisited" CEPR ¹⁴
¹⁵ ראו הערה 8.

לוח 3. מדיניות לגבי ימי חופשה: השוואה בינלאומית

מדינה	זכאות על פי החוק לאחר שנת ותק אחת ¹⁶	חגים לאומיים	אפשרות לצבירה משנה לשנה על פי החוק	זכאות דיפרנציאלית [כתלות בוותק] ²
אירלנד	20	9	לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה.	אין
ארצות הברית	0	10 (N)*	--	אין
בריטניה	28	9 (N)*	לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה.	אין
ישראל	12	10	העובד רשאי לנצל רק חלק מימי החופשה שצבר) אך לפחות 7 ימים בשנה (ולצרף את היתרה שלא נוצלה לחופשה שתיתן בשנתיים הבאות, בהסכמת המעסיק בלבד.	יש. עובד/ת זכאי/ת למספר ימי החופשה המקסימליים, 20 ימי חופשה, לאחר 12 שנות ותק במקום העבודה ¹⁷
דנמרק	25	9 (N)*	ניתן לצבור ימי חופשה לשנה אחת בלבד.	אין
שוודיה	25	11 (N)*	ניתן לצבור ימי מחלה לתקופה של חמש שנים.	אין
גרמניה	20	9-13 ¹⁸	ככלל, לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה. ואולם בנסיבות מיוחדות העובד רשאי לנצל את ימי החופשה עד לתאריך 31.03 בשנה שלאחר מכן.	אין

(N* על פי חוק העובדים אינם זכאים לתשלום בעבור ימי חופש בחגים לאומיים

5.2 דמי מחלה

בשונה מחקיקה בנושא דמי חופשה, לגביה ישנם עקרונות בסיסיים דומים בקרב רוב המדינות שנסקרו, הרי שלעניין חקיקת דמי מחלה קיים מנעד רחב יותר של עקרונות מנחים בין המדינות השונות (ראו לוח 4). כך למשל, חקיקת העבודה בבריטניה קובעת כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו סכום שבועי קבוע למשך 28 שבועות לכל היותר, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי. אם בין תקופת מחלה חדשה לתקופת מחלה קודמת עוברים יותר משמונה שבועות, מתחילה מחדש ספירת 28 שבועות הזכאות לדמי מחלה. העובד עשוי להיות זכאי לדמי מחלה גבוהים מהסכום שצוין לעיל, במידה והוא מועסק במקום עבודה המבטח את עובדיו בתוכניות דמי מחלה. בסקטור החקלאי בבריטניה קיימים חוקים אחרים לעניין ימי המחלה, לפיהם דמי המחלה לא יהיו נמוכים משכר המינימום המשולם בענף. עובד זכאי לקבל דמי מחלה 26 שבועות בשנה לכל היותר, בהתאם לוותק שצבר, כאשר ותק של 59 חודשי תעסוקה רצופים מקנה תקופת זכאות מרבית.¹⁹ עובד בסקטור הכללי או החקלאי אשר ניצל את מלוא זכאותו לדמי מחלה, או עובד עצמאי, יכול להגיש בקשה לקצבת תעסוקה ממשרד העבודה והפנסיה. בזמן הערכת אי-היכולת לעבוד (עד 13 שבועות) העובד זכאי לקצבה שבועית בסך 73.10 ליש"ט, לאחר מכן העובד עשוי להיות זכאי לקצבה שבועית בסך 102.15 ליש"ט או 109.30 ליש"ט בהתאם להגדרת מצבו.²⁰ החקיקה הנ"ל בבריטניה

¹⁹ מערכת הכללים המתוארת לעיל אינה חלה על עובדי הסקטור החקלאי בסקוטלנד.
²⁰ וינינגר, א. 2015. "חופשת מחלה- סקירה משווה". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מאפשרת לעובד מעבר נוח יותר בין מקומות עבודה שכן הוא זכאי למקסימום ימי מחלה מיד עם תחילת העסקתו.

בשונה מכך, בגרמניה הזכאות לדמי מחלה מוסדרת באופן ביטוחי. עובד בעל ותק של ארבעה שבועות לפחות, שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להמשיך לקבל ממעסיקו את מלוא השכר המבוטח לעניין זה למשך עד שישה שבועות. כלומר, העובד זכאי לתשלום בעבור חלק השכר עבורו נעשו הפרשות לתוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה. אם לאחר שישה שבועות העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי. ביטוח הבריאות הוא חובה לכל עובד, וממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד עצמו והממשלה. העובד זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי עד 78 שבועות במשך שלוש שנים (בשל אותה מחלה). בנסיבות מסוימות ניתן לקבל דמי מחלה בעבור תקופה ארוכה מזו.²¹

לוח 4. מדיניות לגבי דמי מחלה: השוואה בינלאומית

תשלום	תקופת הזכאות	ימי המתנה	עקרונות בסיסיים	
לפי ההכנסה השבועית של העובד, עד 188 אירו לשבוע עבודה מלא, כ- 52% משכר המינימום השבועי.	עד שנתיים אם שולמו דמי ביטוח בעבור 260 שבועות מאז תחילת ההעסקה; עד שנה אם שולמו דמי ביטוח בעבור 104 עד 259 שבועות. ²²	שישה ימי המתנה	עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה זכאי לדמי מחלה מקרן הביטוח הסוציאלי. הקרן היא חובה וממומנת באמצעות הפרשות של העובד והמעסיק ומתקציב ממשלתי.	אירלנד
--	--	--	על פי החוק המעסיק אינו מחויב במתן דמי מחלה לעובד. הסדרה של דמי מחלה נעשית באופן וולונטרי בין המעסיק למועסק או בהתאם להסכם קיבוצי.	ארצות הברית
סכום שבועי קבוע (88.45 ליש"ט, כ-26% משכר המינימום בעבור שבוע עבודה ממוצע).	28 שבועות	שלושה ימי המתנה	חוקיקת העבודה בבריטניה קובעת כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו דמי מחלה, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי.	בריטניה
50% מהשכר הרגיל ביום השני והשלישי ו-100% מהשכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך.	תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי על כל חודש עבודה מלא (18 ימי מחלה בשנה) שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ולא יותר מ-90 ימים, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה.	יום המתנה אחד	- עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי לדמי מחלה מהמעסיק מהיום השני ועד היום ה-90 להיעדרות (בהתאם לדמי המחלה שנצברו לטובתו). - אם לאחר 90 ימים העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, האחריות לתשלום עוברת לביטוח לאומי.	ישראל
השכר השעתי המבוטח שהיה	עד 22 שבועות בתשעת החודשים האחרונים	אין ימי המתנה	- עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה זכאי לדמי מחלה מהמעסיק מהיום הראשון	דנמרק

²¹ ויינגר, א. 2015. "חופשת מחלה- סקירה משווה". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
²² לעובדי המגזר הציבורי באירלנד מערכת כללים נפרדת, ולפיה עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה זכאי לקבל את מלוא שכרו עד 92 יום בשנה אחת ואת מחצית שכרו 91 יום נוספים בשנה אחת. העובד זכאי ל-183 ימי מחלה בתשלום לכל היותר בארבע שנים.

תשלום	תקופת הזכאות	ימי המתנה	עקרונות בסיסיים	
משולם לעובד אלמלא חלה, עד לתקרה של 4,075 קרונות דניות לשבוע, כ-99% משכר המינימום הממוצע לשבוע עבודה מלא.			ועד היום ה-30 להיעדרות. - אם לאחר 30 ימים העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, האחריות לתשלום עוברת לממשל המקומי.	
- המעביד מחויב לתשלום דמי מחלה בשיעור 80% משכרו של העובד. - במהלך 364 ימי המחלה הראשונים העובד זכאי לדמי מחלה בשיעור 80%* 0.97 משכרו, מביטוח הבריאות הסוציאלי (עד למקסימום של 706 קרונות שוודיות ליום, כ-53% מהשכר הממוצע ליום עבודה בין 8 שעות ²³).	- במהלך 90 הימים הראשונים למחלה העובד זכאי לדמי מחלה במידה והוא אינו מסוגל לעבוד בעבודתו הרגילה בשל המחלה. - לאחר 90 ימי מחלה העובד זכאי לדמי מחלה בתנאי שהוא אינו מסוגל לעבוד בעבודתו הרגילה או בכל עבודה שהמעסיק מציע לו. - לאחר 180 ימים העובד זכאי לדמי מחלה במידה והוא אינו מסוגל לעבוד בשום משרה בשוק העבודה.	יום המתנה אחד	- עובד בעל ותק של חודש לפחות או עובד שעבד במקום העבודה באופן רצוף ב-14 הימים הקודמים למחלה, שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להמשיך לקבל ממעסיקו דמי מחלה למשך עד 14 ימים. - אם לאחר 14 ימים העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הסוציאלי.	שוודיה
- בין 365 ל-550 ימי מחלה העובד זכאי לדמי מחלה בשיעור 75%* 0.97 משכרו, מביטוח הבריאות הסוציאלי (עד למקסימום של 662 קרונות שוודיות ליום, כ-50% מהשכר הממוצע ליום עבודה בין 8 שעות).	העובד זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות עד 78 שבועות במשך שלוש שנים (בשל אותה מחלה). בנסיבות מסוימות ניתן לקבל דמי מחלה בעבור תקופה ארוכה מזו.	אין ימי המתנה	- עובד בעל ותק של ארבעה שבועות לפחות, שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להמשיך לקבל ממעסיקו דמי מחלה למשך עד שישה שבועות במסגרת תוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה. הביטוח אינו חובה. -אם לאחר שישה שבועות העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי. ביטוח הבריאות הוא חובה לכל עובד, וממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד עצמו והממשלה.	גרמניה
- העובד זכאי לתשלום ממעסיקו בעבור חלק השכר עבורו נעשו הפרשות לתוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה. - במסגרת ביטוח הבריאות הממלכתי העובד זכאי ל-70% מהשכר הקבוע האחרון ברוטו (עד 90% מהשכר נטו), עד לתקרת שכר שנתית של 53,550 אירו. מעבר לכך, ניתן לרכוש ביטוח מקיף יותר מרצון.				

למעשה, מדובר בשתי מערכות ביטוח נפרדות: מערכת ביטוח פרטית ומערכת ביטוח ממלכתית. הביטוח הפרטי אינו חובה, ומעניק כאמור דמי מחלה לעובד בששת השבועות הראשונים להיעדרו בלבד. רק לאחר שישה שבועות של היעדרות בשל מחלה, נכנס ביטוח הבריאות הממלכתי לתמונה. פרמיית הביטוח משולמת כאמור ע"י הפרשות מצד המעסיק והעובד, וסובסידיות פדרליות. ביטוח הבריאות הממלכתי הוא עד לתקרת שכר שנתית של 53,550 אירו, מעבר לכך, ניתן לרכוש ביטוח מקיף יותר מרצון.²⁴ החקיקה הנ"ל בגרמניה מקלה על העובד את המעבר בין מקומות עבודה שכן הזכאות לדמי מחלה אינה נפגעת, מאחר שאינה מוצמדת לוותק אלא תלויה בתשלום פרמיה לחברת הביטוח.

²³ בשוודיה אין שכר מינימום הקבוע בחוק. * (N) על פי חוק העובדים אינם זכאים לתשלום בעבור ימי חופש בחגים לאומיים.

²⁴ European Commission, [Germany – Health insurance financial benefits in the event of illness](#), accessed: 11 September 2017

VII. מודלים חלופיים לזכאות להטבות סוציאליות

באופן מסורתי, ההצדקות למדיניות רווחה מתמקדות בשני היבטים מרכזיים. הראשון מתמקד בתפקידה של מדינת הרווחה בפרישת רשת בטחון חברתית, כלומר בהבטחה של רמת חיים מינימלית (ראויה) לכל אזרח. היבט שני מתמקד בתפקיד מדינת הרווחה בהגברת השוויון בין האזרחים, כלומר רואה בה מנגנון אפקטיבי לחלוקה מחדש של המשאבים. עם זאת, נראה שבשאלת ההצדקות למדיניות הקושרת את מידת הזכאות להטבות סוציאליות לוותק של העובד אצל המעסיק, נכנסים גם שיקולים נוספים. מעבר להבטחה של רשת בטחון לעובד או קידום של שוויון חברתי, למדיניות הרווחה הנוגעת לתעסוקה ישנה נגיעה ישירה ליעדים נוספים כגון כושר תחרות שנגזר מעלויות ההעסקה, מוביליות גבוהה, וטיב יחסי העבודה בין מעסיקים ועובדים. במסגרת מסמך זה, לא ננסה לכסות את הדיון התיאורטי לגבי המשקלות היחסיים שראוי להעניק לכל אחד מהיעדים הללו. עם זאת, בבואנו לבחון מודלים אלטרנטיביים למדיניות, חשוב לשקול את היתרונות והחסרונות שמציע כל מודל אל מול אותם יעדים נורמטיביים.

הסקירה שביצענו עד כה מצביעה על שונות גדולה בפתרונות ובהסדרים המיושמים במדינות השונות. מניתוח שונות זו, נראה שניתן למקד את הדיון בגישות המיושמות במדינות השונות בשלושה סוגי פתרונות, או מודלים שונים. לצורך הדיון, להלן סקירה של שלושה מהמודלים המהווים כיוונים אפשריים לשינוי.

מודל #1: זכאות אחידה

על פי מודל זה, עובד יהיה זכאי למספר ימי החופשה והמחלה המקסימליים לאחר חודשים ספורים עד שנה במקום העבודה. כך, גם אם עובד עובר ממקום עבודה אחד למקום עבודה אחר הוא אינו נפגע באופן משמעותי במספר ימי החופשה והמחלה העומדים לרשותו, בניגוד למצב בישראל כיום.

מדינות אירופאיות רבות פועלות על פי מודל זה, ביניהן **בריטניה** **גרמניה** ו**דנמרק**. כך למשל, על פי החוק הבריטי, כל עובד במשרה מלאה זכאי ל-28 ימי חופשה בתשלום כבר בשנת העבודה הראשונה.²⁵ אם כן, בעוד עובד ישראלי זכאי על פי חוק ל-28 ימי חופשה בתשלום (כולל תשלום בעבור ימי חג לאומיים) רק לאחר 10 שנות ותק במקום העבודה, הרי שעובד בריטי זכאי ל-28 ימי חופשה בתשלום כבר בשנת העבודה הראשונה.

באשר לימי מחלה, כפי שתואר לעיל, חוקי העבודה בבריטניה קובעים כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו **סכום שבועי קבוע למשך 28 שבועות מחלה** לכל היותר, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי. אם בין תקופת מחלה חדשה לתקופת מחלה קודמת עוברים יותר משמונה שבועות, מתחילה מחדש ספירת 28 שבועות הזכאות לדמי מחלה.²⁶ אם כן, בעוד שעובד ישראלי עשוי לצבור את מספר ימי המחלה המקסימליים – 90 ימים, רק לאחר חמש שנות ותק במקום העבודה, הרי שעובד בריטי זכאי ל-140 ימי מחלה (נטו) כבר בשנת העבודה הראשונה. מכאן,

²⁵ GOV.UK, [Holidays, time off, sick leave, maternity and paternity leave](#). עובדים במשרה חלקית זכאים למספר ימי חופשה השווה למספר ימי העבודה השבועיים שלהם כפול 5.6.

²⁶ בזמן הערכת אי-היכולת לעבוד (עד 13 שבועות) העובד זכאי לקצבה שבועית בסך 73.10 ליש"ט, לאחר מכן העובד עשוי להיות זכאי לקצבה שבועית בסך 102.15 ליש"ט או 109.30 ליש"ט בהתאם להגדרת מצבו.

European Commission, [Denmark – Sickness benefit](#), accessed: December 13, 2017; European Commission, [Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, 2016](#)

שבבריטניה, כמו גם במדינות נוספות הפועלות על פי מודל זה, ה"קנס" שמשלם עובד במעבר בין עבודות הוא נמוך משמעותית מזה שמשלם העובד הישראלי.

על אף היתרונות הגלומים במודל זה מנקודת המבט של זכויות העובד, יש לקחת בחשבון כי בהתאם לרמת הזכאות המינימלית שתוגדר בחוק, הוא עתיד לייקר עלויות העסקה ולגרור התנגדות מצד המעסיקים בשל כך. בהינתן שלמדינה יש אינטרס לעודד גמישות בשוק התעסוקה, פתרון אפשרי לייקור בעלויות העסקה הוא השתתפות של המדינה לפחות בחלק מהעלויות הכרוכות בשינוי. דוגמה לפתרון מסוג זה ניתן למצוא בחוק הדני לעניין ימי מחלה: על פי החוק הדני, עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה זכאי לקצבה במשך 22 שבועות בפרק זמן של תשעה חודשים, ויותר מכך בנסיבות מיוחדות. אולם, המעסיק מחויב בתשלום דמי מחלה עד 30 ימי היעדרות בלבד, לאחר מכן הממשל המקומי אחראי לתשלום קצבת המחלה. אם כן, בעוד החוק הישראלי מעניק 18 ימי מחלה בלבד על כל שנת עבודה, והאחריות לתשלום דמי מחלה עוברת מהמעסיק לביטוח לאומי לאחר 90 ימי מחלה, החוק הדני מעניק 22 שבועות מחלה כבר בשנת העבודה הראשונה של העובד, אך האחריות לתשלום דמי המחלה עוברת מהמעסיק לממשלה כבר לאחר 30 ימים.

כיצד יראה מודל שכזה בישראל? ניתן לחשוב על מספר כיוונים שונים ליישום.

אופציה 1א: סולם מצומצם להעלות את המינימום הנקבע בחוק לרף גבוה יותר (כלומר, להעלותו מהמינימום הנוכחי של 12 ימי חופשה שנתית למספר גבוה יותר, נניח 15 יום) בלי לשנות את מידת הזכאות ברמות הגבוהות מסף זה. אופציה שכזו תתרום מצד אחד לצמצום הפערים בין התנאים של העובדים עם ותק קצר וארוך ובכך תקטין את ה"קנס" הכרוך במעבר בין עבודות. מצד שני, פער מסוים בכל זאת יישאר. כמו כן, הדבר כרוך בייקור עלות העבודה למעסיקים ולפיכך לפגיעה בכושר התחרות של המשק, מצב שאינו רצוי ושסביר להניח יוביל להתנגדותם של המעסיקים.

אופציה 1ב: זכאות אחידה באופציה זו עובר המשק כולו למבנה זכאות עם מדרגה אחת בלבד (או במילים אחרות, מודל הסולם מבוטל). כך, החוק יקבע שכל העובדים השכירים יזכו לאותה רמה של ימי חופשה או מחלה, ללא כל קשר למידת הותק של העובד במקום העבודה. המעסיק יהיה רשאי כמובן להעניק הטבות נוספות לעובדים שירצה לתגמל (למשל, עובדים ותיקים במקום העבודה), אך החוק עצמו לא יבחין בין רמת הזכויות המוענקות לעובדים כפונקציה של ותק. בהתאם לרף שייקבע, לגרסה זו של המודל יתכנו שני יתרונות על אופציה 1א. ראשית, בכך שהיא משווה את התנאים שהחוק מעניק לעובדים עם רמות ותק שונות, היא מסירה את התמריץ השלילי למעבר בין עבודות. כמו כן, תוכנית שכזו עשויה להיות אטרקטיבית יותר עבור חלק מהמעסיקים, אם היא קובעת תקרה נמוכה יותר מהקבוע בחוק כיום לעובדים בעלי ותק מקסימלי. כאשר רף זה נקבע על מספר נמוך מהמקסימום שמאפשר החוק הנוכחי (לדוגמה, 20 ימי מחלה שנתיים), גרסה זו של המודל תאפשר קיזוז בעלויות כך שעובדים עם ותק גבוה יזכו להטבות מוגבלות יותר.

כמובן שלא ניתן יהיה לשלול מעובדים זכויות שכבר ניתנו להן, לכן ברור שיישום של המודל יצריך החלה הדרגתית של החוק, כך שהוא יחול רק על עובדים שנמצאים עדיין מתחת לרמת הזכאות המקסימלית. לפיכך בשלבי היישום הראשוניים יהיה המהלך כרוך בייקור עלויות העבודה למעסיקים. אולם, כעבור זמן מסוים מתחילת יישום הדרגתי של החוק, תצטמצם בהדרגה העלות למעסיק ברמה המשקית באופן ניכר, בין היתר כיוון שעובדים ותיקים נוטים להיות יקרים מעובדים

צעירים בוותק, כך שעלויות המעסיק הכרוכות במימון ההטבה הנוספת לעובדים עם ותק קצר יתקזזו כנגד קיצוץ בעלויות הכרוכות בהטבות לעובדים הוותיקים.

עם זאת, יישומו של המודל יצריך התחשבות בשונות הקיימת בין מעסיקים במשק, מכיוון שמעסיקים אשר רוב מועסקיהם הם בעלי ותק נמוך (דוגמה לכך היא ענף המסעדות) עשויים לשאת בעלויות גבוהות למדי בעקבות יישום המודל, לצד מעסיקים אשר רוב מועסקיהם הם בעלי ותק גבוה, אשר עלויות ההעסקה שלהם יצטמצמו בהדרגה בעקבות החלת המודל. לכן, יש ליצור מנגנון שיאפשר איזון כלכלי גם ברמת המעסיק הבודד. הבניה נכונה של מודל זה עשויה להפוך אותו לאטרקטיבי עבור המעסיקים.

הערכת עלות המעבר למודל זכאות אחידה

כפי שהוסבר לעיל, מודל זכאות אחידה (אופציה ב1) יקנה לכל השכירים במשק כמות אחידה של ימי חופשה, ללא תלות בוותק. **המעבר למודל זה יהא הדרגתי**, כדי שלא לפגוע בזכאות שנצברה זה מכבר לטובת עובדים בעלי ותק. כלומר, שכיר שהגיע למכסת ימי חופשה שנתיים גבוהה מזו שתקבע בזכאות האחידה ישמור על אותה המכסה גם לאחר המעבר למודל הזכאות החדש. במילים אחרות, **אף עובד לא יחווה גריעה בזכויות שכבר צבר**.

לאחר המעבר, המשק יספוג עלויות שנתיות של תוספת ימי חופשה עבור כל שכיר שמכסת ימי החופשה שלו נמוכה מהמכסה האחידה שנקבעה – ובפרט, עבור מי ששנות הוותק שלו נמוכות באופן יחסי. מאידך גיסא, המשק יחסוך עלויות עבור כל שכיר שכמות ימי החופשה לה הוא זכאי גבוהה מהמכסה האחידה. מאחר שהמודל החדש לא יפגע בכמות ימי החופשה הנוכחית ששכיר מקבל, בשנה הראשונה החיסכון המצרפי יהיה קטן מאוד. עם זאת, לאחר כל שנה נוספת שתחלוף, **הכמות המצרפית של ימי החופשה שנחסכו תלך ותגדל**; מכיוון שכמות השכירים "החדשים" שיעברו לרמות הוותק הגבוהות, לא יהיו זכאים לאותה כמות של ימי חופשה לה היו זכאים לפני שינוי החוק. לפיכך, העלות הצפויה במעבר למודל החדש היא קבועה ואילו החיסכון הולך וגדל לאורך זמן.

בחישוב עלות המעבר לחוק, יש לקחת בחשבון לא רק את קביעת החוק אלא גם את השלכות צו ההרחבה בדבר מעבר לשבוע עבודה מקוצר. צו זה, אשר מוצא על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מרחיב את הזכאות של ימי החופשה כמוצג בטבלה מטה.²⁷ צו ההרחבה חל על מרבית המשק – ואילו על אלו שאינם מכוסים בצו (בראש ובראשונה, המגזר הציבורי) חלים הסכמים קיבוציים אחרים המקנים תנאים נדיבים אף יותר לעובדים. לפיכך, חישוב החיסכון עבור מצב בו צו ההרחבה חל על כלל העובדים – בלי להתייחס לתנאים העדיפים להם זכאים כ-800,000 עובדי המגזר הציבורי – מספק **אומדן שמרני בהערכת החיסכון** לעומת העלות למשק הנובעת מהשינוי המוצע.

²⁷ לוח 4.

לוח 4. הדגמה של שיטת חישוב העלות/ חיסכון במעבר לזכאות אחידה

שנות ותק אצל המעסיק הנוכחי										
14	13	12	11	10	9	8	7	6	5-1	
23	23	23	23	23	23	17	17	17	12	ימי חופשה לפי צו הרחבה
18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	ימי חופשה לפי החוק החדש (דוגמה)
-5	-5	-5	-5	-5	-5	-1	-1	-1	6	תוספת/חיסכון של ימי חופשה

חישוב המעבר למודל זכאות אחידה מבוסס על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס עבור שנת 2016. מדיווחי השכר נגזר השכר הממוצע ליום עבור רמות הוותק הרלוונטיות, ולאחר תוספת עלות המעסיק (כ-30%) חושבה העלות ליום חופשה בכל רמת ותק. בנוסף, המודל מניח קשר לינארי יורד של כמות השכירים במעברים בין רמות ותק.²⁸

ממצאים ומסקנות

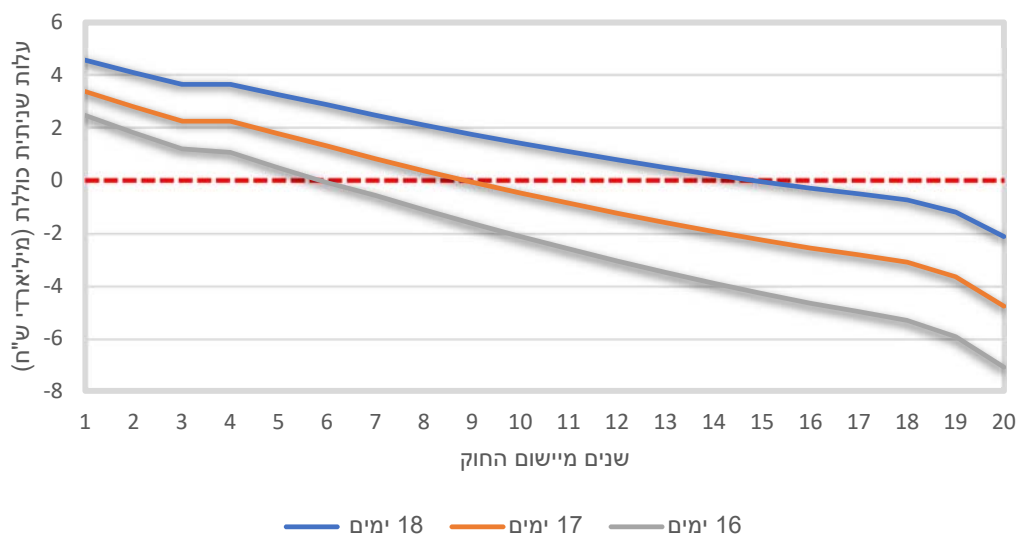
בתרשים 12 ניתן לראות את העלות השנתית הכרוכה במעבר המשק למודל זכאות אחידה. החישוב המוצג נעשה עבור מספר מדרגים שונים: 16, 17 ו-18 ימי חופשה שנתיים. העלות או החיסכון הכרוכים במעבר לחוק החדש מחושבים במיליארדי שקלים. כפי שמראה התרשים, מעבר ל-18 ימי חופשה אחידים כרוך בעלות כוללת של כ-4.5 מיליארד ₪ בשנה הראשונה. עלות זו מצטמצמת מדי שנה ומגיעה לכדי איזון בשנה ה-15 מיישום החוק. בשנה ה-20 ליישום החוק החיסכון הכולל למעסיקים הנובע מהמעבר לזכאות האחידה עומד על כ-2.13 מיליארד ₪.

לעומת זאת, במכסה אחידה של 17 ימי חופשה, האיזון התקציבי השנתי מגיע כבר בשנה התשיעית ליישום החוק. כעבור שנתיים נוספות החיסכון המצרפי למעסיקים עומד על כ-860 מיליון ₪. כ-18 שנים מתחילת יישום החוק, **החיסכון המצטבר יהיה גדול מהעלות המצטברת** של יישום החוק, כלומר עלות המעבר הכוללת תוחזר ואף תניב רווח מצרפי למעסיקים. כעשרים שנה מתחילת יישום החוק, החיסכון השנתי המצרפי בהוצאות המעסיקים יעמוד על כ-4.7 מיליארד ₪.

כמובן שהעלות נמוכה אף יותר אם המכסה האחידה תקבע על כ-16 ימים בשנה. במקרה זה, האיזון בין העלות לחיסכון השנתי יגיע כבר בשנה השישית ליישום החוק, ובשנה ה-11 החיסכון המצטבר יהיה גדול מהעלות המצטברת. דהיינו, עלות המעבר הכוללת תוחזר. בשנה זו החיסכון השנתי יעמוד על כ-2.6 מיליארד ₪, סכום שיעלה בהתמדה עד לכ-7.1 מיליארד ₪ בשנה העשרים.

²⁸ ראו הרחבה בנספח א.

תרשים 12. עלות שנתית כוללת הנובעת ממעבר לזכאות אחידה, מיליארדי ש"ח



כפי שנאמר לעיל, חישוב העלות הכרוך במעבר למודל הזכאות האחידה הוא שמרני מאד בשני היבטים מרכזיים. ראשית, בחישוב החיסכון הונח שצו ההרחבה חל על כלל העובדים, ולא נוסף החיסכון הנובע מכך שבמגזר הציבורי התנאים לעובדים טובים אף יותר מאלו המפורטים בצו ההרחבה. בנוסף, ישנם מעסיקים המעניקים לעובדים תנאים טובים מאלה שמכתיב החוק (או צו ההרחבה). עבור מעסיקים אלו, העלות הזכאות מהמינימום לרף גבוה יותר (נניח 18 יום), כרוכה בעלות נוספת קטנה יותר מכפי שחישבונו כיוון שחלק מימי החופשה הנוספים כביכול כבר כלולים בהסדר עם העובד. אם כן, היעדר שקלול התנאים העודפים, מצביע על כך שחישוב העלויות המוצג לעיל הוא מחמיר מהמציאות - והחיסכון למעסיקים צפוי להיות גדול יותר מכפי שהוצג.

כנגד חישוב זה, אין אנו לוקחים בחשבון שינויים התנהגותיים שינבעו מהמעבר למודל הזכאות האחידה. שינוי אפשרי שכזה הוא שחלק מהעובדים (בעיקר אלו החזקים יותר) ידרשו לשמר תנאים עודפים על אלו של עובדים זוטרים יותר ולכן המעסיקים לא יהנו מהחיסכון המלא כתוצאה מהמעבר למודל הזכאות האחידה. כנגד אפשרות זו, חישבנו את המודל תחת הנחות אלטרנטיביות לגבי שיעור העובדים עבורו ישמרו המעסיקים תנאים עודפים (ראה נספח). כפי שחישוב זה מציג, גם כאשר מניחים שמחצית מהעובדים ישמרו זכויות עודפות, מודל הזכאות האחידה מביא לחיסכון שנתי משמעותי למעסיקים, אם כי כעבור פרק זמן ארוך יותר.

סיכום היתרונות והחסרונות של המודל:

- על פי מודל זה כל העובדים זכאים על פי חוק למספר ימי חופשה ומחלה שווים לאחר ותק מינימלי במקום העבודה.
- מדינות בהן מיושם: בריטניה, גרמניה, דנמרק, אירלנד ושוודיה.
- יתרון מרכזי: הפרדה כמעט מוחלטת של הזכאות לימי חופשה ומחלה מהוותק. מסיר חסם בפני ניידות בשוק העבודה.

- יתרון נוסף: מודל זכאות שוויוני ופשוט. כל שוני בין התנאים הניתנים לעובדים יהיה תוצר של החלטת המעסיק, לא כנגזרת של החוק.
- חיסרון מרכזי:
 - עבור חלק מהמעסיקים, בעיקר במקומות עבודה בהם ישנה תחלופת עובדים גבוהה, תהיה עלייה בעלות ההעסקה.

מודל #2: מודל ביטוחי

מודל זה רלוונטי בעיקרו לעניין ימי המחלה, אך ניתן להחילו גם על זכויות סוציאליות, כפי שקיים כיום באופן דומה בישראל באשר לדמי אבטלה דרך ביטוח לאומי. על פי המודל, בעבור תשלום פרמיה קבועה לחברת הביטוח, העובד זכאי לדמי מחלה על פי תנאים קבועים מראש, ללא קשר לוותק במקום העבודה או בשוק העבודה (או לאחר תקופה מינימלית של תשלום פרמיה). מכאן שמעבר תעסוקתי אינו פוגע בזכותו של העובד לקבלת דמי מחלה במידת הצורך, בניגוד למצב בשוק העבודה הישראלי כיום. כך למשל, על פי החוק הקיים בישראל, עובד אשר עבד 20 שנים במקום עבודה יחיד וצבר 90 ימי מחלה, מאבד את כלל ימי המחלה שצבר במעבר למקום עבודה חדש. העובד אם כן, עשוי למצוא עצמו בפני שוקת שבורה לו חלה לאחר שעבר למקום עבודה חדש וטרם הספיק לצבור ימי מחלה מספיקים. המודל הביטוחי מציע פתרון לעניין זה, שכן הוא מאפשר הפרדה מוחלטת (או כמעט מוחלטת) של הזכאות לזכויות סוציאליות מהוותק. התשלום שיידרש להפעלת המודל הביטוחי ייקבע על פי חישובים אקטואריים קלאסיים, המבוססים על ההסתברות שעובד ממוצע יחלה.

דוגמה ליישומו של מודל זה ניתן למצוא בשוק העבודה באירלנד. חוקי העבודה באירלנד אינם מקנים לעובד זכאות לקבלת תשלום מהמעסיק בזמן חופשת מחלה. אולם, עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה זכאי לקצבת מחלה מקרן הביטוח הסוציאלית הלאומית. הביטוח הוא חובה לכל העובדים והוא ממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד והממשלה (באמצעות תקציב ממשלתי המיועד לצורך זה). סכום הזכאות, כמו גם משך הזכאות, תלויים בסכום דמי הביטוח ששולמו בשנת המס הרלוונטית ובהכנסה השבועית של העובד.²⁹

הטמעת המודל בשוק העבודה הישראלי דורשת דיון מקדים בשלוש סוגיות מרכזיות: מקור המימון של הביטוח, הגוף שיהא אחראי על ניהולו ומידת הדיפרנציאליות של פרמיות הביטוח. באשר למקור המימון של הביטוח, יש לבחון אם מימון הביטוח צריך להעשות כפי שנעשה באירלנד, כלומר באמצעות הפרשות לא רק מצד המעסיק, אלא גם מצד העובד והממשלה. באשר לגוף שיהא אחראי לניהולו, בעוד קרן הביטוח באירלנד מנוהלת ע"י גוף ממשלתי, הרי שניתן לשקול להפקיד את ניהוליה בידי גופים לא ממשלתיים. כך למשל, במספר מדינות אירופאיות (כגון דנמרק, איסלנד, שוודיה ובלגיה) פועלת מערכת לביטוח אבטלה (המכונה Ghent system) המנוהלת ע"י איגודי העובדים.³⁰ לעניין הפקדת ניהול קרנות הביטוח בידי איגודי העובדים, יש לציין כי בעבר ניהלו ההסתדרות והאיגודים המקצועיים (כגון: עובדי הבניין) את קרנות הפנסיה בישראל והדבר הסתיים בכישלון

²⁹ European Commission, [Ireland – Illness benefit](#); לעובדי המגזר הציבורי מערכת כללים נפרדת, לפיה, עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה זכאי לקבל את מלוא שכרו עד 92 יום בשנה אחת ואת מחצית שכרו 91 יום נוספים בשנה אחת. העובד זכאי ל-183 ימי מחלה בתשלום לכל היותר בארבע שנים.

³⁰ Dimick M. 2010. "Paths to power: labor law, union density and the Ghent system"

חרוץ, אשר חייב את המדינה להתגייס ולהציל את הקרנות. על כן, נראה שהחלופה הסבירה יותר היא הפקדת ניהול קרן הביטוח בידי המדינה (למשל, ביטוח לאומי), או לחלופין בידי גורמים מתחום הביטוח או הפיננסים.³¹

ההיבט השלישי המצריך דיון הוא מידת הדיפרנציאליות בתשלומי הביטוח. כדי למזער את ההשלכות הכספיות של המודל המוצע על המעסיקים, יש מקום לבנות את המודל הביטוחי כך שיהיה דיפרנציאלי לחלוטין, כלומר שעלויות הביטוח שישלמו המעסיקים ישקפו את מידת ה"סיכון" של עובדיהם לצרוך את ימי המחלה. מודל לא דיפרנציאלי אולי נראה שיווינוני יותר, אך הוא מצריך סבסוד צולב בין ארגונים ומעסיקים, דבר שעשוי לעורר התנגדות מובנת בקרב מעסיקים של עובדים צעירים (ולכן, בממוצע, בריאים) יותר.

יש לציין, כי תיקון משנת 2014 לחוק דמי מחלה בישראל, מכיר באפשרות של ביטוח דמי מחלה כתחליף לתשלום דמי מחלה מהמעסיק. הסעיף קובע כי מעסיק יהיה פטור מחובתו לשלם דמי מחלה לעובדו בתנאים מסוימים. למשל, בתנאי שהמעסיק ביטח את העובד ביטוח דמי מחלה בקופת הגמל בה מבטוח המספר הגדול ביותר של עובדים בענף, ובתנאים שאינם נופלים מתנאי ביטוחם. אולם, עד כה אין שימוש נרחב בסעיף זה לחוק.

באשר ליתרונות הגלומים במודל עבור המעסיק, יש לקחת בחשבון כי **המודל מאפשר למעסיק וודאות כלכלית מוחלטת** באשר לכספים אשר יידרש להשקיע לעניין דמי המחלה. דהיינו, המעסיק אינו מחויב בתשלום דמי מחלה לעובד במידה ויחלה, אלא תמורת סכום ידוע מראש גם המעביד מבוטח לעניין תשלומים אלו. מנגד, לא מן הנמנע כי המנגנון יביא לייקור מסוים בעלויות העסקה. בעיקר נכון הדבר אם ניהול הקרן תינתן לגורמים עסקיים, אשר יגבו לא רק את פרמיית הסיכון, אלא גם רכיב רווח על פעילותם שעלול להיות לא מבוטל.

עלות המודל תלויה בגובה העמלות שיגבה המנגנון המנהל של הקרנות. בתעשית הביטוח העלויות האדמיניסטרטיביות המקובלות עומדות על כ-1.5% עד 2% מההפרשות לקרן. אם הניהול יעשה על ידי מנגנון ממשלתי כמו ביטוח לאומי, העלויות המוערכות עומדות על כ-1% מההפרשות.

סיכום יתרונות וחסרונות המודל

יתרונות

- בעבור תשלום פרמיה קבועה לחברת הביטוח, העובד זכאי לדמי מחלה ללא קשר לוותק במקום העבודה או בשוק העבודה.
 - הפרדה של ותק מזכאות לדמי מחלה.
 - ודאות כלכלית למעסיקים באשר לכספים אשר יידרשו להשקיע לעניין דמי המחלה.
- דוגמאות ליישום: אירלנד וגרמניה.

Böckerman P, Uusitalo R. 2006. "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline Lessons³¹ from Finland"

חסרונות מרכזיים:

- יש לבחון בזהירות מיהו הגוף שראוי שינהל את הקרנות;
- ייקור עלויות - הכנסת גופים עסקיים (המוכנים להשיא רווח) לצורך ניהול הקרנות יהיה כרוך בעלויות אדמיניסטרטיביות. מקובל להעריך עלויות אלה בכ-1.5-2% מההפרשות לקרן.

מודל #3: קופות אישיות נודדות

בבסיס מודל זה עומד הרעיון של קופות אישיות הרשומות על שמו של כל עובד, אליהן מפריש המעסיק סכום מסוים על בסיס היקף המשרה או מספר השעות בהן העסיק את העובד. על פי המודל, סכום הכסף שצבר העובד נודד עמו ממקום עבודה אחד לאחר, ומשמש תחליף לזכויות הסוציאליות בדפוסי העסקה מסורתיים. יעילות המודל גדלה ככל שיותר מעסיקים מנהלים את הקרנות יחד, דבר המוזיל את העלויות ומאפשר למעסיקים ניהול טוב יותר של סיכונים בהקשר של זכויות מסוימות כגון תשלום דמי מחלה (ראו מודל #2).

דוגמאות לשימוש במודל זה הן תוכניות מסוג Multiemployer plans הפועלות בארצות הברית כיום בתחומים מסוימים. במסגרת תוכנית זו, כל מעסיק מפריש סכום מסוים לקופת העובד על בסיס מספר השעות שהעסיק אותו, ובהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם הקיבוצי. במצב בו העובד החליט או נאלץ לעבור למקום עבודה חדש, הוא אינו מאבד מזכויותיו, אלא רשאי לנייד את כל הזכויות אשר צבר במסגרת הקרן למקום העבודה החדש. במודל זה המעסיקים הם האחראים הבלעדיים להפרשת הכספים לקופת העובד, לצד השתתפות ממשלתית בצורת הטבות מס.³²

היתרון המרכזי שמציע מודל זה טמון במנגנון המשמר את הזכויות שצבר העובד לאורך עבודתו. בניגוד למצב הקיים בישראל, בו עובד מוגבל ביכולת לצבור או לפדות חלק מהזכויות שצבר, במודל הנייד ההפרשות שהפקיד המעסיק לאורך תקופת העסקה של העובד נשארות עמו במלואן גם לאחר מעבר למקום עבודה אחר. יתרון נוסף במודל זה טמון בכך שהוא מאפשר לעובדים המועסקים במספר עבודות בו זמנית לצבור את הזכויות (החלקיות) מהמעסיקים השונים.

עם זאת, מגרעה העשויה להתלוות ליישומו של מודל זה היא הגדלת תופעת ה-mismatch, כלומר, מעסיק עשוי לבחור שלא להעסיק עובד פוטנציאלי מתאים בשל שיקולים הקשורים לקרן אתה הוא מגיע למקום העבודה, ולא בשל שיקולים של התאמת מקצועית גרידא. כך עשויה להפוך הקרן ל'גיבנת' בעבור עובדים מסוימים בשוק העבודה. בפרט, עשויה להיווצר החמרה במצבם של **עובדים ותיקים בשוק העבודה** המבקשים לעבור למקום עבודה חדש. שכן, סביר להניח כי עובד ותיק המבקש להתקבל למקום עבודה חדש יגיע למקום העבודה עם צבר משמעותי יותר של ימי מחלה וחופשה בהשוואה לעובד צעיר. המעסיק מצדו, עשוי לחשוש כי אם יגייס את אותו עובד מבוגר יחסית, תוך זמן קצר הוא עשוי לצאת לימי חופשה או מחלה רבים, ולכן יעדיף עובד צעיר על פני גיוס העובד המבוגר. יש על כן חשש שהטמעת מודל זה בשוק העבודה הישראלי עשויה לגרום למצב של אי-התאמה (mismatch) גוברת בין מידת ההתאמה של העובד הפוטנציאלי לעבודה ובין העדפות המעסיק לגבי בחירת

³² Rolf D, Clark S, Watterson Bryant C. 2016. "Portable benefits in the 21st century". The Aspen institute

העובדים. במיוחד נוגע הדבר לאפליה של עובדים מבוגרים בקבלה למקומות עבודה, בנוסף לאפליית הגיל הקיימת אף היום כלפי אותם עובדים.³³

מגרעה נוספת במודל היא שהאפקטיביות שלו תלויה בשיעור המעסיקים המצטרפים להסדר המשותף. ללא הצטרפות משמעותית של מעסיקים, קרנות נודדות מספקות פתרון מוגבל ביותר לבעיית הניידות בזכויות.

עלות המודל תלויה בגובה העמלות שיגבה המנגנון המנהל של הקופות. בתעשית הביטוח העלויות האדמיניסטרטיביות המקובלות לניהול קרן השקעות עומדות על כ-1.5% עד 2% מההפרשות לקרן. משיחות עם אנשי מקצוע בתחום עולה שהניהול של קרן דומה על ידי מנגנון ממשלתי צפוייה להפחית את העלות לכ-1% מההפרשות. עם זאת, ניהול הקופות הנודדות אינו מצריך מערכת אקטוארית מורכבת לניהול סיכונים ועל כן צפוי להיות מעט זול יותר מהעלויות האמורות לעיל.

סיכום יתרונות וחסרונות המודל:

- על פי מודל זה אין פגיעה בזכויותיו הסוציאליות של העובד במעבר בין מקומות עבודה.
 - יתרון מרכזי: יכולת הניוד של הפרשות המעסיקים לזכויות סוציאליות שנצברו לטובת העובד במעבר בין עבודות, מאפשרת להתמודד טוב יותר עם מעברים תכופים בין מעסיקים ועבודה אצל יותר ממעסיק אחד בו זמנית.
 - חשש לאי-התאמה (mismatch) גוברת בין מידת ההתאמה של העובד הפוטנציאלי לעבודה ובין העדפות המעסיק לגבי בחירת העובדים. בפרט, אפליה של עובדים מבוגרים בשוק העבודה.
 - במידה ו"סולם" הזכויות נותר על כנו, מודל של קופות נודדות מצמצם במידה חלקית בלבד את הפגיעה בעובד במקרה של מעבר בין עבודות.
- דוגמאות מהעולם ליישום: ארצות הברית.

VIII. סיכום והמלצות מדיניות

בדיונים המתקיימים לגבי הערכות המשק לשוק העבודה העתידי, אחד הנושאים המרכזיים שעולים תדיר הוא השינוי הצפוי במאפייני העבודה. בהקשר זה, בולטת ההכרה שעובדים צפויים להידרש לעבור בין עבודות באופן תכוף למדי, בין אם כתוצאה משינויים טכנולוגיים שיפחיתו ביקושים לבעלי מקצוע מסוימים, או כתוצאה משינוי תפישתי של העובדים לגבי מבנה הקריירה הרצוי להם. בהינתן השינויים התכופים בין עבודות, עלתה השאלה לגבי מידת ההתאמה של המודל הקיים בישראל לפיו מידת הזכאות לזכויות סוציאליות בסיסיות מוצמדת לוותק של העובד אצל המעסיק.

מסמך זה סקר את המודל הקיים, את ההצדקות לקיומו, ובחן את המגמות בשוק העבודה המשליכות על התאמתו של המודל ליעדיה של מדיניות הרווחה. כפי שראינו, עובדים רבים מחליפים עבודות בקצב תדיר, גם אם תופעה זו אינה לגמרי חדשה. יותר מכך, הנתונים מצביעים על כך שעובדים בעלי

³³ חסייסי ר. 2014. תכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל.

השכלה בסיסית וללא מטרת ייצוג של ארגוני עובדים או כיסוי של הסכם קיבוצי, חווים מספר גבוה במיוחד של חילופי עבודות. ניתוח של המגמה לאורך זמן מצביע על כך שמאז שנת אלפיים, תכיפות חילופי העבודה עלתה באופן יחסי במיוחד בקרב בעלי השכלה בסיסית (תיכונית) בלבד. עובדים אלה הם הנפגעים העיקריים מהמודל הנוכחי של תנאי הזכאות להטבות סוציאליות. בהינתן המגמות הצפויות בשוק העבודה, תופעה זו מצריכה מענה אפקטיבי.

המלצות

1. יש לנתק את מידת הזכאות שמגדיר החוק לזכויות סוציאליות בסיסיות מהוותק של עובדים אצל המעסיק הנוכחי. במקום זאת, אנו ממליצים על מעבר למודל זכאות אחידה בכל הקשור לחוק חופשה שנתית, ועל מעבר למודל ביטוחי בכל הקשור לדמי מחלה. (ב) יש לשקול שינוי דומה לשינוי המוצע לחוק חופשה שנתית, גם בנושא דמי הבראה שנתיים לעובד, תחום עם מאפיינים דומים לאלו של חוק חופשה שנתית.

המלצה זו לשינוי המדיניות הקיימת נובעת הן מהבעיות הקשורות למודל הקיים, והן מהיתרונות שמציעים המודלים החדשים. סקרנו יתרונות וחסרונות אלה במסמך, אך ניתן לסכמם באופן הבא.

המודל הקיים בעייתי במספר היבטים:

- המודל הנוכחי מייצר לעובדים חסמי מעבר בין עבודות. כדי לקדם את המוביליות בשוק העבודה, מומלץ להסיר חסמים מסוג זה.
- אין הצדקה מוסרית חזקה לכך שהמדינה תתנה מידת זכאות לזכויות סוציאליות בוותק אצל המעסיק הספציפי.
- המודל הקיים מעניש עובדים מוחלשים בעלי בטחון תעסוקתי נמוך פעמיים: פעם אחת נפגעים העובדים מהצורך התכוף לחפש מקום עבודה חדש, ופעם שניה בכך שהם נאלצים בעקבות כל מעבר שכזה לרדת במורד סולם הזכויות.
- המודל הנוכחי אינו נותן מענה לצרכי עובדים בתנאי שוק עבודה דינמי בו ותק העובדים במקום העבודה קצר. כפי שהראינו במסמך, תופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים עם השכלה בסיסית בלבד.
- העובדים בישראל זכאים לפחות ימי חופשה בתשלום מאשר עובדים ברוב רובן של מדינות ה-OECD. נתון זה נכון גם כאשר לוקחים בחשבון את ימי החג בתשלום.

המלצות לגבי חוק חופשה שנתית

בשוק העבודה המתהווה, בו עובדים עוברים בין מקומות עבודה באופן תכוף מבעבר, מודל זכאות אחידה מאפשר ניוד זכויות בין עבודות באופן שמגביר את הדינמיות בשוק העבודה ומקטין את תופעת אי-ההתאמה (mismatch) בין עבודות. כמו כן, המודל מציע הסדר שוויוני יותר, תומך בשכבת העובדים המוחלשים, פשוט יותר לניהול אדמיניסטרטיבי, ולאורך זמן אף זול יותר למעסיקים ברמה המשקית המצרפית. לא במקרה, זהו המודל הנוהג במדינות מערביות רבות, בהן גרמניה ודנמרק. על אף יתרונות אלה, המעבר למודל שכזה יהיה כרוך בטווח הקצר בתוספת עלויות לחלק מהמעסיקים, ועל כן יש מקום לקידום השינוי המוצע דרך משא ומתן בין הצדדים:

2. יש לקבוע את גובה המדרגה לזכאות האחידה ואת מתווה יישום השינוי במסגרת משא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים. כפי שהראינו, לכל מידת זכאות שתקבע ישנן השלכות שונות מבחינת יוקר העסקה ולכן נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בנושא באמצעות משא ומתן באופן שייקח בחשבון את מתווה העלויות הצפוי.

יש לציין, עם זאת, שגם אם בעקבות השינוי ישראל תעלה לרמה של למשל, 17 ימי חופשה בשנה לכלל העובדים – עלייה משמעותית לעומת המצב הקיים – הרי שעדיין מדובר בשיעור נמוך באופן בולט מזה הנהוג במדינות כמו גרמניה או אירלנד (20 ימי חופשה) או שוודיה ודנמרק, בהן זכאים כלל העובדים ל-25 ימי חופשה שנתיים.

3. יש להטמיע את מודל הזכאות האחידה באופן הדרגתי. לא נכון יהיה לפגוע באופן רטרואקטיבי בזכויות של עובדים שכבר נהנים מהטבות מסוימות בעקבות המעבר למודל החדש, ובאותה מידה לא יהיה נכון לייקר באופן מיידי וחד את עלויות המעסיקים.

בניתוח שהוצע לעיל, נלקח ענין זה בחשבון בחישוב העלות והחיסכון הכרוך במעבר למודל זכאות אחידה. בחישוב זה הנחנו כי לא נגרעה מאף עובד זכות שכבר ניתנה לו.

המלצות לגבי דמי מחלה

המודל הביטוחי בעל יתרונות משמעותיים

בדומה למודל הזכאות האחידה, המודל הביטוחי מאפשר ניוו זכויות בין עבודות באופן שמקטין את עלויות המעבר, וכנגזרת מכך מגדיל את ההתאמה בין הביקוש במשק להיצע העובדים. כמו כן, המודל הביטוחי מציע וודאות כלכלית גבוהה למעסיקים באשר לכספים אשר יידרשו להוציא לעניין דמי המחלה, וכן ביטחון לעובדים אשר יזכו לדמי מחלה בעת הצורך ללא תלות בוותק במקום העבודה. זאת ועוד, המודל מציע הסדר המחזק את רשת הבטחון החברתית עבור שכבת העובדים המוחלשים.

4. שלוש סוגיות מרכזיות בהטמעת המודל הביטוחי צריכות להיקבע במסגרת משא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים; מקור המימון של הביטוח, הגוף שיהא אחראי על ניהולו וכן הדיפרציאליות במימון דמי המחלה. הכרעה בכל אחת מהסוגיות הנ"ל, תשפיע באופן ישיר על גובה הפרמיה וכנגזרת מכך על עלויות ההעסקה. על כן, נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בנושא באמצעות משא ומתן באופן שייקח בחשבון את הצרכים של כלל הגורמים במשק.

אתגרים בפני השינויים המוצעים

מעבר למודל הזכאות האחידה וכן מעבר למודל ביטוחי כרוכים בשינויים העשויים לעורר התנגדות בקרב גורמים אשר יכולים להיפגע מהשינוי.

- מודל זכאות אחידה וכן מודל ביטוחי ישפרו את התנאים הסוציאליים להם יהיו זכאים עובדים בעלי ותק קצר אצל המעסיק, אך יקראו מהתנאים שיסופקו לעובדים שצפויים להישאר תקופה ממושכת אצל המעסיק. מכך נובע שמעבר למודלים הנ"ל עשוי להעלות את עלויות המעסיק בארגונים בהם ישנה תחלופת עובדים גבוהה, כלומר במקומות בהם לרוב העובדים יש ותק קצר במקום העבודה.

- בתנאי השוק הנוכחיים המאופיינים באבטלה נמוכה, הביקוש לעובדים הוא גבוה יחסית ולמעסיקים יש לכן כוח מיקוח מועט יותר במשא ומתן עם העובדים. על כן, מעסיקים עשויים להעדיף את המודל הקיים כיוון שהוא מגדיל את עלויות המעבר בפני העובד ומצמצם את נכונותם לעזוב את מקום עבודתם אם המעבר כרוך באובדן זכויות.
- מעסיקים עלולים לחשוש שמעבר לזכאות אחידה יגרור שינוי חד כיווני בעלויות: בעוד תנאי הזכאות לעובדים בתחתית הסולם ישופרו, עובדים במעלה הסולם ידרשו לשמר זכויות עודפות על פני עובדים שנמצאו לפני כן במקום נמוך מהם במדרג. כך יצא שהחיסכון המובטח משינוי המודל לא יתמש באופן החזוי, בעוד שהעלויות הנוספות כן יתווספו.
- על פי הסקירה הבינלאומית שערכנו, עולה כי הטמעת המודל הביטוחי תחייב תקרת דמי מחלה נמוכה מזו הנהוגה בישראל כיום. מכך נובע כי המודל ייטיב עם קבוצות עובדים מסוימות; למשל, עובדים בעלי ותק קצר ומצב בריאותי רעוע, וייפגע בקבוצות עובדים אחרות; למשל, עובדים בעלי ותק ארוך ובריאות תקינה. קבוצת העובדים השנייה, זכאית למספר ימי מחלה רב באופן יחסי כבר על פי החוק הקיים, אינה זקוקה לימי מחלה רבים מכך בשל בריאותה התקינה בדרך כלל, ועל כן מעדיפה לשמר את גובה דמי המחלה הנהוג כיום.

אתגרים אלה הם משמעותיים ויש לקחתם בכובד ראש. עם זאת, יש להעלות כנגדם את הנקודות הבאות:

- למודל החדש יש אכן השלכות חלוקתיות, כיוון שיישומו יוביל לכך שעלות ההעסקה תרד עבור ארגונים מסוימים ותעלה עבור ארגונים אחרים. אולם, בראייה המשקית, צפויה בסוף תהליך יישום השינוי, עלות ההעסקה הכוללת במשק לרדת עבור כל אחת מהדרגות שנידונו במסמך. עם זאת, המודל החדש ייצר מרוויחים ומפסידים. לפיכך, מוצע לשקול סבסוד ממשלתי של חלק מעלויות המעבר, כיוון שהתוצאה של המעבר משרתת את המשק ברמה המצרפית.
- מעבר למודל זכאות אחידה יוריד חסם בפני מעבר עובדים בין מקומות עבודה. שינוי זה נתפס אולי כחסרון בפני מעסיקים המעוניינים בחסמים אלה כדי להקל את מלאכת שימור העובדים שלהם, אך יש לזכור שבמקביל לכך, השינוי גם מקל על אותם המעסיקים לגייס עובדים אחרים בהם הם מעוניינים. כמו כן, העובדה ששוק העבודה חזק כעת מהווה נימוק גם למצדדים בעמדה ההפוכה: **דווקא במצב הנוכחי**, שבו הכלכלה צומחת והעסקים פורחים, קל יותר למעסיקים להתמודד עם שינויים במבנה העלויות לעומת תקופות בהן המשק נמצא במיתון.
- לגבי הטענה בדבר שינוי חד-כיווני במעבר למודל החדש: אין בנמצא נתונים ברורים לגבי השינויים ההתנהגותיים הצפויים ולכן ניתן רק לדון באופן היפותטי בהשלכות. ייתכן מאד ועובדים מבוקשים יבקשו לשמר תנאים עודפים, אך זהו כמובן המצב גם כיום, בו עובדים מבוקשים זוכים לתנאים עודפים מעבר למה שמכתיב החוק. שינוי מבנה הזכאות עשוי על כן ליצור קו השוואה חדש, ובקשות לתנאים עודפים, אם יהיו, ייגזרו ממנו. אך מעבר לכך, יתכן מאד שהדרישה לתנאים דיפרנציאלים מושפעת מעצם העובדה שההטבה נתפסת כמדורגת; מעבר למודל זכאות אחידה עשוי לשנות תפיסה זו.

השינויים שעבר ועתיד לעבור שוק העבודה בעשורים האחרונים הם דרמטיים. בין אם מדובר באוטמציה גוברת, בגלובליזציה, או בשינויים תרבותיים לגבי תפיסת העבודה כבסיס לתחושת ערך עצמי, שוק העבודה המתהווה מאופיין בדינמיות של עובדים ובמעברים תכופים בין משרות. חקיקת הרווחה בישראל בכל הנוגע לזכויות סוציאליות של עובדים אינה מותאמת לשינויים אלה. כפי שהראה המסמך, המודל הקיים בישראל, המצמיד זכאות למספר זכויות סוציוליות חשובות של עובדים לוותק, גורם לאי-יעילות כלכלית ברמה המצרפית של המשק, ונסמך על מצע נורמטיבי חלש. צעדי המדיניות שאנו מציעים מהווים בסיס למודל חדש אשר ייתן מענה טוב יותר לצורך בניוד זכויות סוציאליות בין עבודות ובהתאמת מדיניות הרווחה למאפייני שוק העבודה העתידי. קידום צעדי המדיניות הללו ודאי אינו חף מאתגרים יישומיים, הן במישור הכלכלי והן הפוליטי. עם זאת, יישומו של המודל יתרום ליצירת שוק עבודה דינמי ויעיל יותר, כמו גם לביסוס של רשת בטחון סוציאלי חזקה והוגנת יותר לעובדים בישראל.

מקורות

- ויניגר, אסף. 2015. "חופשת מחלה- סקירה משווה". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חסייסי, ראדה. 2014. "תוכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- מרגלית, יותם. 2017. "מעמדות בשוק העבודה". נייר עבודה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Bureau of Labor Statistics, 2017. "Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among American at 50: Results from a Longitudinal Survey".
- Böckerman, Petri, and Roope Uusitalo. 2006. "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland." *British Journal of Industrial Relations* 44 (2): 283-303.
- Dimick, Matthew. 2012. "Paths to Power: Labor Law, Union Density, and the Ghent System." *NCL Rev.* 90: 41-49.
- Ng, Thomas W.H., and Daniel C. Feldman. 2010. "Organizational Tenure and Job Performance." *Journal of Management* 36 (5): 1220-1250.
- Soskice, David W., and Peter A. Hall. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Sturman, M.C., 2003. Searching for the Inverted U-shaped Relationship between Time and Performance: Meta-analyses of the Experience/Performance, Tenure/Performance, and Age/Performance Relationships. *Journal of Management* 29: 609-640.
- World Economic Forum, 2016. *The Future of Jobs Report*, The Employer Survey.

נספחים

נספח א

בנספח זה מפורטים אופני חישוב העלות והחיסכון השנתיים במעבר למודל זכאות אחידה.

עיבוד נתונים

מנתוני הלמ"ס התקבלו הנתונים הבאים :

- פילוח כמות השכירים עבור כל רמת ותק.
- דיווחי שכר עבור כל רמת ותק.

בניכוי יחסי של העובדים במשרה חלקית התקבלו הממצאים הבאים :

- כמות שכירים העובדים במשרה מלאה עבור כל רמת ותק.
- שכר יומי ממוצע עבור כל רמת ותק.
- עלות יום חופשה למעסיק חושבה תחת ההנחה הסטנדרטית שעלות מעסיק היא פי 1.3 מהשכר היומי.

נתון נוסף שהיה צורך לעבד הוא כמות השכירים עבור כל רמות הוותק.

נתוני הוותק של הלמ"ס מאוגדים עבור חמש שנות ותק. כלומר, ניתן לדעת כמה שכירים נמצאים ברמות ותק 5-9 שנים, אך לא כמה שכירים נמצאים ברמת ותק 5. על מנת לחשב את העלות והחיסכון באופן מדויק הפרדנו בין רמות הוותק באמצעות הנחת קשר לינארי יורד בין רמת ותק אחת לשניה.

חישוב עלות

פונקציית חישוב העלות היא :

$$C_{\bar{X}} = \sum_{i=1}^{i_{\bar{X}}} E_i H_i (\bar{X} - X_i)$$

כאשר :

- i רמת ותק.
- t כמות השנים שעברו מהמעבר לזכאות אחידה.
- \bar{X} מכסת ימי החופשה עבור זכאות אחידה (16, 17 או 18 ימי חופשה אחידים).
- X_i מכסת ימי החופשה לה זכאים השכירים ברמת ותק i במודל הדיפרנציאלי הנהוג כיום.
- E_i כמות השכירים ברמת ותק i . במקרה זה, רמות הוותק שזכאיות למכסה נמוכה מ- \bar{X} ימי חופשה.

- H_i עלות יום חופשה למעסיק לכל רמת ותק רלוונטית. יש לציין כי $H_i = 1.3W_i$ כפי שמוסבר לעיל, כאשר W_i הוא השכר היומי הממוצע עבור רמת הוותק i .

- $C_{\bar{X}}$ עלות שנתית של מעבר משקי למודל הזכאות האחידה. מאחר שהעלות השנתית היא קבועה,

היא אינה תלויה ב- t .

- $i_{\bar{x}}$ היא רמת הוותק הזכאית למכסת ימי חופשה \bar{X} בשיטה הדיפרנציאלית הנהוגה כיום.

חישוב חיסכון

מכיוון שהמעבר לזכאות אחידה לא יפגע בשכיר הזכאי ביום המעבר למכסת ימי חופשה גבוהה מזו שנקבעה, החיסכון בשנים הראשונות יהא נמוך. עם השנים יצטרפו יותר שכירים לרמות הוותק הגבוהות שאינם זכאים למכסה גבוהה מהמכסה האחידה – ולכן החיסכון יגדל.

בשונה מחישוב העלות, "כמות השכירים ברמת הוותק הרלוונטית" היא כמות הולכת וגדלה משנה לשנה, כמו גם "מספר ימי החופשה שנחסכו". במילים אחרות, בחישוב העלות נתונים אלו קבועים בין השנים ויוצרים עלות שנתית קבועה – ובחישוב החיסכון, השינוי בנתונים אלו הוא שיוצר חיסכון הולך וגדל.

עבור חישוב החיסכון נדרש סימון נוסף:

1. $S_{\bar{x},t}$ – החיסכון השנתי עבור מכסה אחידה של ימי חופשה \bar{X} , לאחר t שנים מהמעבר למודל האחיד. מאחר שהחיסכון אינו קבוע בין השנים, יש להכניס נוטציה של ה- t הרלוונטי עבורו חושב החיסכון.

$$S_{\bar{x},t} = \sum_{i=\bar{x}}^n E_i H_i (X_i - \bar{X})$$

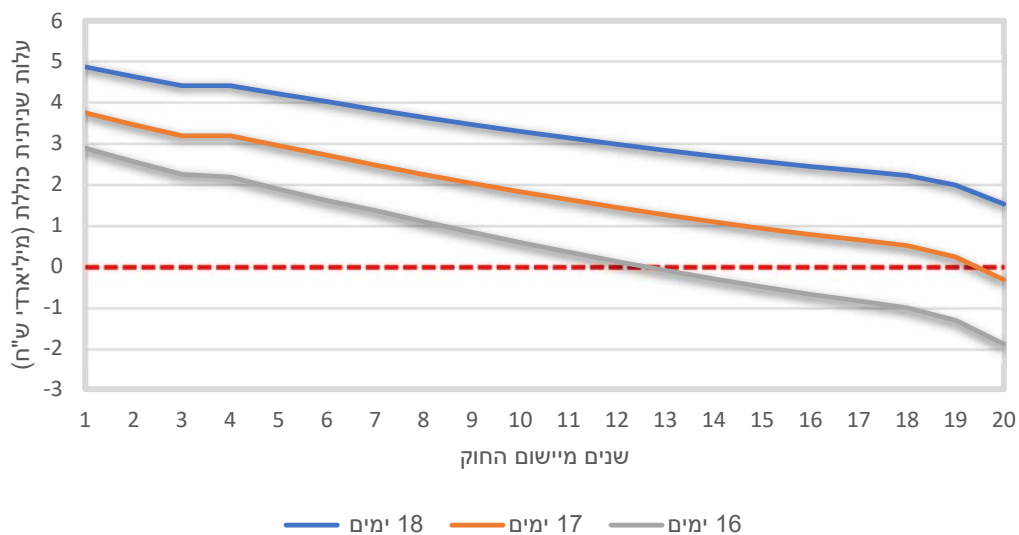
ככל ש- t גדול יותר, כך E_i גדל, ובהתאמה $(X_i - \bar{X})$ עולה. דהיינו, כאשר t עולה, $S_{\bar{x},t}$ גם עולה.

n היא רמת הוותק המקסימלית.

נספח ב

להלן חישוב אלטרנטיבי עבור עלות המעבר, בהנחה שמחצית מהעובדים ישמרו על מכסת ימי חופשה גבוהה ממכסת הזכאות האחידה. גם בדרך חישוב זו החיסכון ילך ויגדל אם כי לאורך זמן ממושך יותר. בשונה מדרך החישוב לעיל, בתרשים זה החיסכון השנתי הוכפל ב-0.5.

תרשים נ.1. עלות מוערכת של ימי חופשה (חישוב אלטרנטיבי בתנאי עדכון ימים מוגבל)



כפי שמראה התרשים, מעבר ל-18 ימי חופשה כרוך בעלות כוללת של כ-4.8 מיליארד ש"ח בשנה הראשונה. עלות זו הולכת ויורדת מדי שנה. מאידך גיסא, מעבר ל-17 ימי חופשה אחידים יעלה 3.75 מיליארד ש"ח ולאחר 20 שנים יוצר איזון תקציבי בין העלות השנתית לחיסכון השנתי.

עבור מכסה אחידה של כ-16 ימים, העלות בשנה הראשונה תעמוד על 2.88 מיליארד ש"ח והאיזון בין העלות לחיסכון השנתי יגיע לאחר 13 שנים מהמעבר למודל החדש.

כמובן, אופן החישוב הנ"ל הוא מחמיר במיוחד שכן לפיו מחצית מהעובדים הותיקים שומרים על זכויות יתר גבוהות ביותר.