



ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות

תקציר מחקר

יותם מרגלית | איילת הלל

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה לכלכלה פוליטית וחבר סגל בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב

פרופ' יותם מרגלית

חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ובוגרת תוכנית פכ"מ למצטיינים (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה לתואר ראשון) באוניברסיטת תל אביב

איילת הלל

* זהו תקציר של מחקר שצפוי להתפרסם בקרוב במכון הישראלי לדמוקרטיה. לטיוטת המחקר המלא ראו באתר המכון: <https://tinyurl.com/y9cl98m2>

I. מבוא

שוק העבודה המודרני מאופיין במודל תעסוקה דינאמי, בו עובדים רבים עוברים בין מספר עבודות לאורך הקריירה, לעיתים תוך תקופות של הפסקה בין משרה למשרה. אולם, חלק מחוקי העבודה והרווחה המרכזיים בישראל תואמים מודל של תעסוקה רצופה של עובדים במקום עבודה למשך תקופה ממושכת מאד. זאת כיוון שהחוקים קושרים את מידת הזכאות לזכויות סוציאליות חשובות – כגון ימי חופשה, דמי הבראה, דמי מחלה – לרמת הוותק של העובד במקום עבודתו. בכך, פוגעת החקיקה לא רק בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה, אלא גם בזכויות העובדים החלשים החשופים למעברים תעסוקתיים תכופים וסובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאי העסקתם. תופעה זו בעייתית במיוחד, בהינתן שבישראל 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", כגון חוזי העסקה ארעיים, והעסקה כפרינסרס או דרך קבלני כוח אדם. חוקי העבודה והרווחה מתייחסים לסוגיה זו, אך עדיין אינם נותנים מענה מספק לדפוסי העסקה בלתי שגרתיים אלה המאופיינים במסגרת יחסים פחות מחייבת ופחות יציבה בין העובד והמעסיק בהשוואה למסגרת ההעסקה המסורתית. התאמת חקיקת העבודה והרווחה לשימוש בתצורות העסקה לא שגרתיים היא הכרח לאור התחזיות האומרות כי שיעור העובדים המועסקים באופן כזה עתיד להוסיף ולהתרחב.

לאור מאפייני שוק העבודה המתהווה, עולה השאלה אם המודל הנהוג בישראל, הקושר את מידת הזכאות לחלק מהזכויות הסוציאליות לוותק של העובד במקום העבודה הספציפי, משרת בצורה מיטבית את יעדי המשק. בתנאים שתוארו לעיל, ישנו צורך ממשי בהבניית מודל חדש המאפשר ניוד של זכויות סוציאליות בין עבודות. מודל כזה ייתן מענה טוב יותר ליעדי מדיניות התעסוקה והרווחה בישראל.

1 יותם מרגלית, "דואליזציה והיווצרות מעמדות בשוק העבודה", 2017, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מטרת מחקר זה היא לנתח ולהמליץ על מודלים אפשריים לניוד הזכויות הסוציאליות של העובדים השכירים בישראל. המחקר מתמקד בשני "קנסות" מרכזיים שהחוק קובע לעובד אשר מחליף מקום עבודה: אובדן צבירת ימי המחלה במקום עבודתו הקודם ואובדן הוותק הרלוונטי לזכאות לימי החופשה. שני תחומים אלה המייצגים שתי קבוצות שונות של זכויות סוציאליות מצריכים התייחסות שונה בהבניית מודל הזכאות הרצוי: האחת מתייחסת להטבות בטוחות לעובד מעצם היותו עובד, והשנייה מתייחסת לפיצוי כתוצאה מאירוע הנגרם מסיבות חיצוניות. אם כן, הדיון בשני התחומים הללו רלוונטי לשאלת הקשר הרצוי בין ותק בעבודה לזכאות לזכויות סוציאליות גם בהקשר של זכויות סוציאליות נוספות.

סקירה של מדיניות הרווחה בתחומים הללו במדינות אחרות מעלה שישנם כמה מודלים מרכזיים בשימוש, ואחדים רלוונטיים להקשר הישראלי. הניתוח שלנו מעלה שבהקשר הישראלי ראוי לשקול מעבר למודל המצמצם את השלבים השונים בשיטת ה"סולם" הנהוגה בישראל, שבה עובד מטפס מעלה במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות עם צבירת ותק במקום העבודה הספציפי, שהינו מודל של זכאות אחידה. במיוחד אמורים הדברים בהקשר של הזכאות לימי חופשה שנתית ולדמי הבראה. בהקשר של ימי מחלה, יש לשקול גם מעבר למודל ביטוחי שבו הזכאות מתבססת על תשלום פרמיה לקרן המנהלת את הסיכון האקטוארי במשותף לכל המבוטחים.

המשך המסמך כדלקמן: סעיף 2 ידון בהצדקות להצמדת ההטבות הסוציאליות שהעובד זכאי להן על פי החוק לוותק במקום העבודה. סעיף 3 יסקור את החקיקה הקיימת בישראל בשני התחומים המרכזיים לדיון, היינו ימי חופשה ודמי מחלה, ויצג את הבעייתיות בגישה הקיימת. סעיף 4 ידון בהשלכות של השינויים הצפויים בשוק העבודה על מתן זכויות כתלות בוותק. סעיף 5 יסקור את החקיקה במדינות מתקדמות אחרות ויצג את האופנים שבהם מתמודדות המדינות הללו עם ניוד הזכויות הסוציאליות במעברים בין עבודות. סעיף 6 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 שהעובד זכאי להן על פי החוק?

האם ישנו צורך בשינוי המודל הקיים שבו מידת הזכאות לחלק מהזכויות הסוציאליות מותנית בוותק במקום העבודה? נפתח את הדיון בהצגת הטענות הנפוצים בעד שמירה על המדיניות הקיימת, בלי להתייחס בשלב זה לטיבן של ההצדקות.

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

(1) **יציבות תעסוקתית טובה למשק.** המדינה רואה ערך ביציבות 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 למעסיק להשקיע בהכשרת העובד, כיוון שיחשוש שההשקעה לא תוחזר במקרה שהעובד יעבור למעסיק אחר.

(2) **פרייון.** 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 הפרייון הכולל.

(3) **כלי חקיקתי נגד שחיקת עובדים.** 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 המערכת הסוציאלית עוזרת לשמר את העובדים הוותיקים רעננים יותר, דבר שעשוי להתבטא גם בפרייון גבוה יותר בעבודה של עובדים אלה.

(4) **עובדים מבוגרים זקוקים ליותר ימי מחלה/חופשה/הבראה.** טענה זו מתמקדת בקשר בין ותק וגיל: עובדים מבוגרים נוטים להיות בעלי ותק גדול יותר במקום העבודה.² קשירת ההטבות הסוציאליות בוותק, על פי טיעון זה, היא דרך לתת מענה

2 כפי שנראה בניתוח בהמשך, לטענה זו יש בסיס עובדתי.

לצורכיהם של העובדים המבוגרים בשל גילם. כך למשל, עובדים מבוגרים נוטים לחלות לעתים קרובות יותר, על כן הם זקוקים ליותר ימי מחלה מעובדים צעירים.

גרסאות שונות של טיעונים אלה נשמעות לעיתים בדיון הציבורי. אך האם יש בהן ממש? נבחן את טיעוני הנגד העיקריים.

טיעונים נגד שימור המודל הקיים

(1) **כוחות השוק יעשו זאת טוב יותר.** טיעון זה גורס שאין זה תפקיד המדינה להתערב במערכת התמריצים לעובד ברמת הפירמה. במקום זאת יש להשאיר את מערכת התמריצים בידי כוחות השוק; מעסיקים אשר מעוניינים לשמר עובדים במקום העבודה לאורך זמן, יתמרצו 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 של תנאים ראויים לכלל העובדים. מעבר לתנאי בסיס שוויוניים שיבטיח החוק, השוק החופשי ידאג לתגמול הדיפרנציאלי.

(2) **ענישה כפולה.** אף שלעיתים עובדים מצטיינים עוברים בין מקומות עבודה כיוון שהם מבוקשים על ידי מעסיקים אחרים, ישנו בישראל שיעור משמעותי של עובדים המתמודדים עם חוסר בטחון תעסוקתי ונאלצים להחליף מקומות עבודה באופן תדיר שלא ברצונם. עובדים מוחלשים אלה סובלים מענישה כפולה: לא רק שהם סובלים מביטחון תעסוקתי נמוך, בכל שינוי תעסוקתי הם מאבדים מחדש את הזכאות לזכויות מותנות ותק. מחקר שערך לאחרונה המכון הישראלי לדמוקרטיה סביב מגמות בשוק העבודה הישראלי מצא שקצב חילופי עבודות תדיר זו תופעה בולטת במיוחד בקרב עובדים בעלי השכלה תיכונית בלבד ואשר אינם מאוגדים. נמצא שבשנים 2010-2014 עובדים בקבוצה זו עבדו בממוצע אצל 3.2 מעסיקים שונים, והוותק של העובד החציוני בקבוצה זו עמד על כשנתיים בלבד.

(3) **המודל הקיים פוגם ביעילות שוק העבודה.** התיאוריה הכלכלית גורסת שמקסום הפיריון במשק ינבע מהקצאה יעילה של המשאבים בו. 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 בפריון העבודה במשק. כדי להגדיל את הפריון, יש להבטיח כללי משחק אשר יגדילו את הדינמיות בשוק וימקסמו את הסיכוי להקצאת משאבים יעילה. על כן, יש להסיר חסמים חיצוניים בדמות שלילה או צמצום של הזכאות לזכויות סוציאליות כפועל יוצא ממעבר בין מקומות עבודה.

(4) תיעדוף שגוי של אוכלוסיות יעד. למדינה יש הזכות והחובה לדאוג לקבוצות חלשות בחברה, גם אם יש למדיניות זו עלות מבחינת פריון או יעילות כלל משקית. אך אם המטרה היא לעזור למשל לעובדים מבוגרים, מדוע לא להגדיר את ההטבות לעובדים על פי גיל? ואם רוצים לתגמל קבוצה כזו או אחרת, מדוע לא לתת להם תמיכות באופן ישיר? מסיבות אלה נראה שיש מקום להגדיר באופן ממוקד יותר מיהן הקבוצות שהמחוקק רוצה להיטיב עמן, ומהו האופן שהוא מקצה בו את הזכאות להטבות הסוציאליות.

סדרת הטעונונים שהוצגו לעיל מתייחסת בעיקרה להצדקות הנוגעות לשאלות של יעילות ופרקטיות יישומית. אך ניתן לטעון גם שהתניה של ותק אינה עומדת בהלימה עם עקרונות מדינת הרווחה, ובהם יעדים כגון "אי-הסחרה" (de-commodification), צדק חברתי והבטחת תנאי מינימום לקיום בכבוד לכלל האזרחים.³

מעבר למגוון הטעונונים הללו ישנו גם טיעון חשוב הנוגע לשינויים הרבים שעובר שוק העבודה המצדיקים מעבר למערכת ניוד זכויות חדשה.

3 לדיון מעמיק יותר בהיבטים נורמטיביים אלה של מודל הסולם ראו את המחקר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

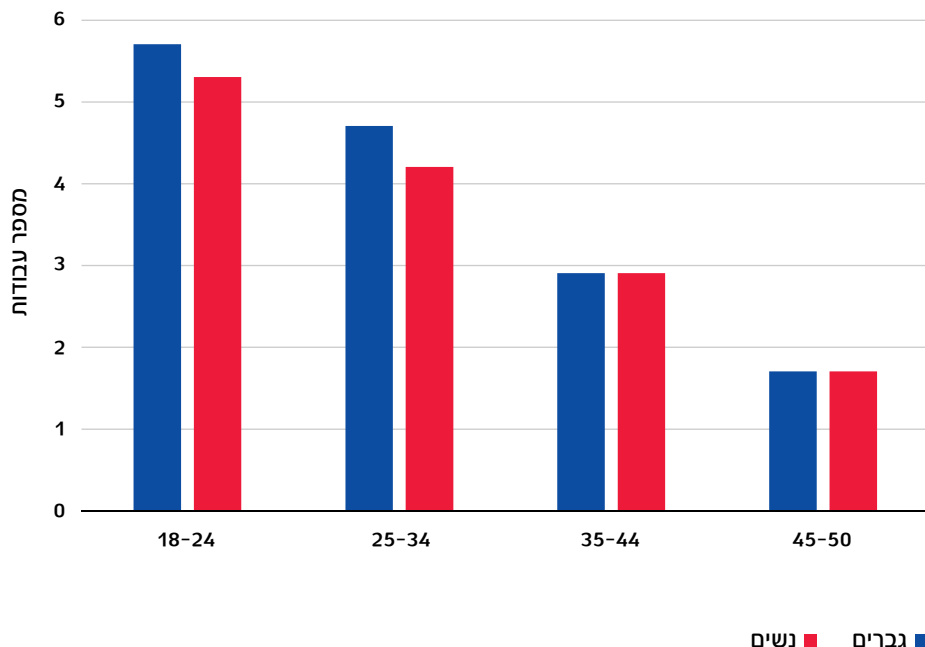
III. האם שוק העבודה "החדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק?

הטיעונים נגד הגישה ה"ישנה" לחקיקה סוציאלית מקבלים משנה תוקף וחשיבות לנוכח התחזיות שבשוק העבודה העתידי תגדל התדירות שבה עובדים יחליפו עבודות.⁴ ישנו קושי לבחון את המגמות המתרחשות בשוק העבודה בשל מיעוט מחקרים אמפיריים המכסים תקופות ממושכות עם נתוני פאנל ברמת הפרט, המאפשרים מעקב מדויק אחר שינויים בקצב חילופי מקומות העבודה. ואולם מחקר שפרסם לאחרונה משרד העבודה האמריקאי המתבסס על נתונים כאלה שנאספו לאורך עשורים רבים מצביע על כך שבפרק הזמן בין כניסת העובדים לשוק העבודה (בסוף שנות השבעים) ועד הגיעם לגיל 50 (בעשור הנוכחי), החליפו העובדים בממוצע 11.9 עבודות.⁵ קרוב למחצית מהעבודות הללו הוחלפו ב-7 השנים הראשונות מאז נכנסו לשוק העבודה, והמחצית השנייה ב-25 השנים הבאות (ראו תרשים 1).

4 דוגמאות להערכה זו ניתן למצוא תדיר בעיתונות. ראו למשל Nicole Fallon, "Solving the Mystery of Gen Y Job Hoppers," *business news daily*, 22.8.2014; Heather Long, "The New Normal: 4 Job Changes by the Time You're 32," *CNN: Money*, 12.4.2016; Sarah Landrum, "Millennials Aren't Afraid to Change Jobs, And Here's Why," 10.11.2017

5 "Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among Americans at 50: Results from a Longitudinal Survey," *Bureau of Labor Statistics*, 2017

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

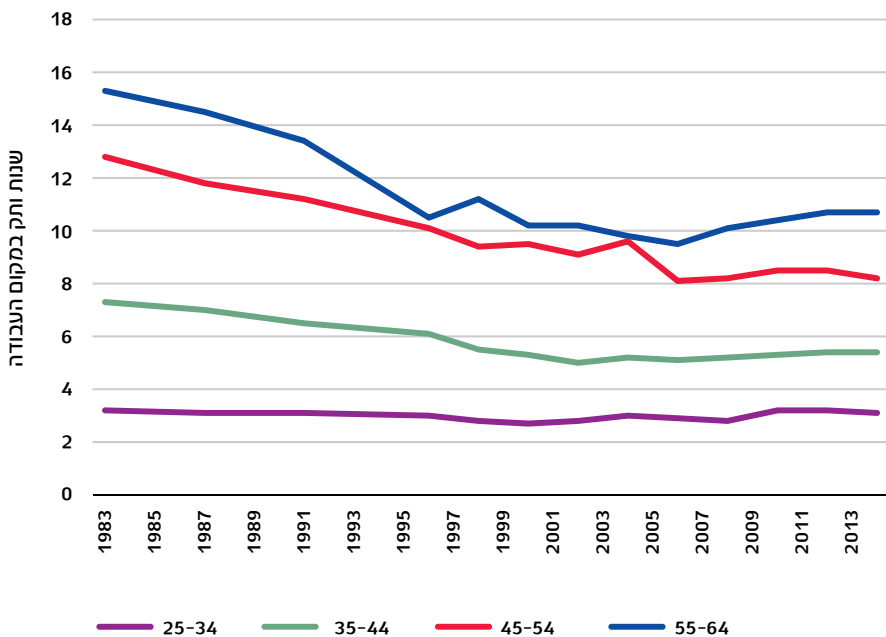


מקור: “Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among Americans at 50: Results from a Longitudinal Survey,” Bureau of Labor Statistics, 2017

המחקר מצביע על כך שלמרות התארכות הוותק של העובדים במקום העבודה ככל שהפרטים התבגרו (כלומר, שאנשים מחליפים פחות עבודות עם הזמן), גם בגילאים מבוגרים עובדים רבים החליפו עבודות לאחר תקופה קצרה למדי. כך, המחקר מוצא שבקרב עובדים בגיל 35–44, כ-36% מהעבודות הסתיימו לאחר פחות משנה, ו-75% מהעבודות הסתיימו בתוך פחות מ-5 שנים. נובע מכך שתופעת חילופי העבודות אינה נחלת העובדים הצעירים בלבד, ועל כן ההשלכות של חקיקה סוציאלית הקושרת זכויות לווטק במקום העבודה חלות גם על עובדים בגילאים מבוגרים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תעסוקתית בארצות הברית אוספת מאז 1983 נתונים גם לגבי ותק העובדים במקום עבודתם.⁶ ניתוח המגמות במדד זה כאינדיקציה ליציבות תעסוקתית מגלה ממצאים דומים לאלה שדווחו לעיל. במיוחד בקרב **גברים נמצאה מגמה ברורה של התקצרות פרק הזמן שבו העובדים נמצאים אצל המעסיק.**

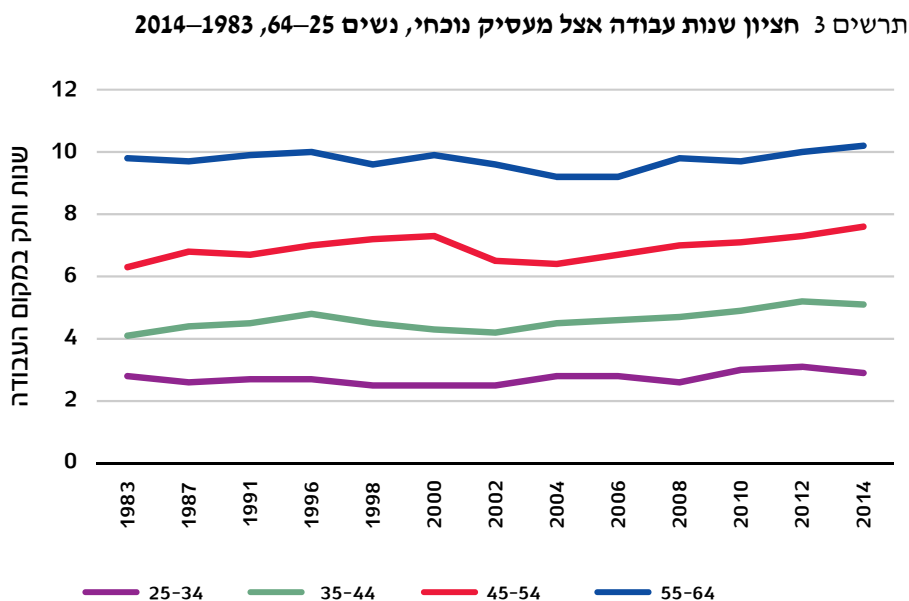
תרשים 2 חציון שנות עבודה אצל מעסיק נוכחי, גברים 25–64, 1983–2014



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

⁶ לפני נקודת זמן זו איסוף הנתונים התבצע באופן שונה ולא רציף, כך שהשוואה לתקופות מוקדמות יותר בעייתית. עם זאת, נראה שבשנות החמישים ממוצע הותק היה נמוך מזה ששרר בשנות השמונים.

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).



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

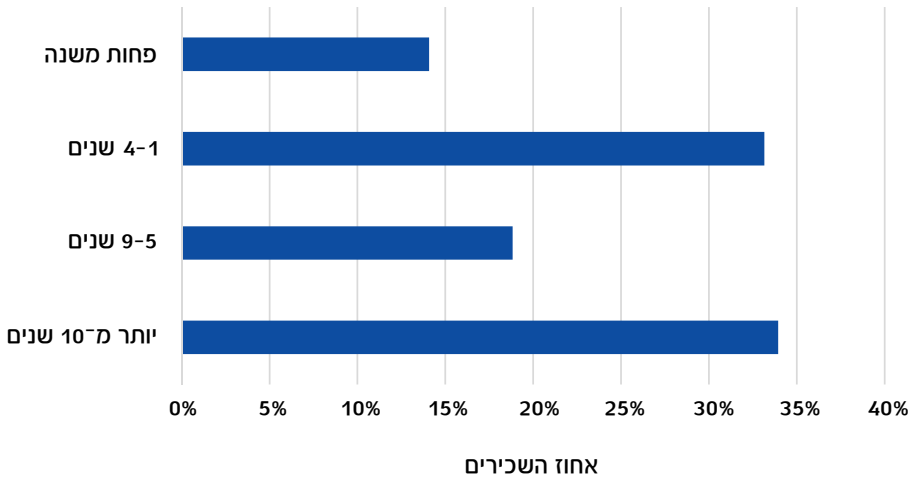
שתי מגמות חשובות עולות מהנתונים הללו: ישנה תחלופה גבוהה של עבודות לאורך הקריירה, וישנה מגמה של התקצרות הוותק במקום העבודה, במיוחד בקרב גברים.

ותק ומעברי עבודות בישראל

הנתונים הקיימים בישראל אינם מאפשרים השוואה שיטתית לאורך מספר רב של עשורים כמו במקרה האמריקאי, אך ישנם כמה ניתוחים אפשריים אחרים המאירים תופעות רלוונטיות אחדות לדין. 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. נתונים אלה מצביעים על כך שרק לכשליש מהעובדים בישראל ותק של 10 שנים ומעלה (תרשים 4). לעומת זאת, בשתי קטגוריות הוותק

הראשונות ניתן ללמוד שכ-47% מהנשאלים בעלי ותק של פחות מ-5 שנים במקום העבודה הנוכחי.

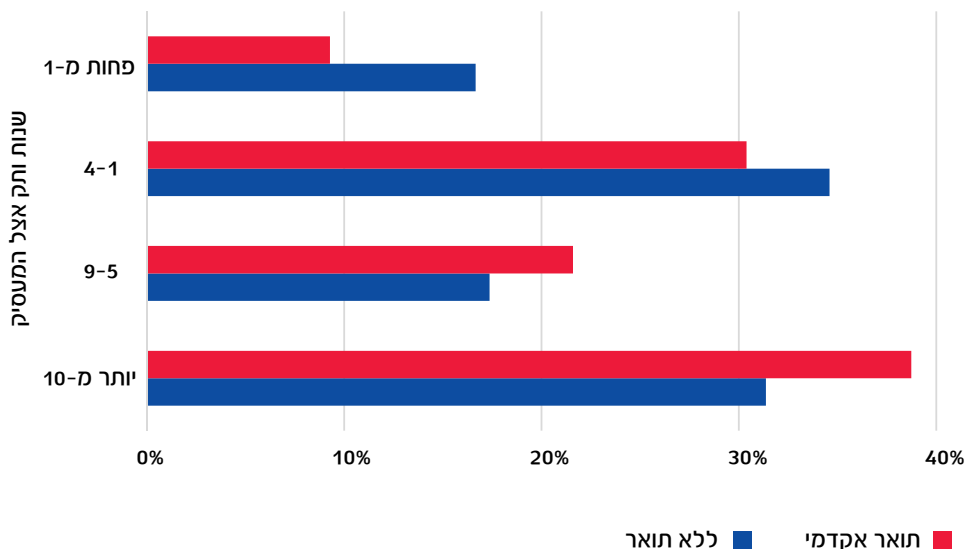
תרשים 4 ותק אצל מעסיק נוכחי, שכירים בישראל



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, 38% לעומת 32% מהעובדים עם רצף של למעלה מעשור במקום העבודה בהתאמה. 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.

בחינה של שינויים בישראל לאורך זמן, בשנים 2002–2016, בכל הקשור לוותק במקום העבודה מצביעה גם היא על מגמות שונות בקרב גברים ונשים. בקרב גברים חלה ירידה בוותק ארוך של עשור ומעלה בעיקר בקרב צעירים, בעוד **שיעור הגברים בגיל 35–44 עם ותק קצר של פחות מ-5 שנים עלה בתקופה המדוברת מ-32.9% ל-43.9%**. בקרב הנשים המגמה שונה למדי, ושיעור השכירות בעלות ותק גבוה של למעלה מ-10 שנים במקום העבודה דווקא עלה בתקופה המדוברת, פרט לצעירות. בוותק קצר נראים שיעורי עלייה דומים לאלו של הגברים, פרט לנשים מעל גיל 45 שעבורן כמעט שלא נרשם שינוי בשיעור השכירות עם ותק קצר.

מה מסביר את השונות בוותק אצל המעסיק? כדי לאמוד בו זמנית את החשיבות היחסית של הגורמים בהסברת השונות בוותק העובדים ערכנו רגרסיה רבת משתנים שכללנו בה גורמים אחדים שלהם יכולה להיות השפעה. כמו כן, כללנו בחלק מהמודלים גם אינטראקציה בין זמן והשכלה, המאפשרת לבחון אם השפעת ההשכלה הפכה משמעותית יותר (או פחות) עם הזמן. המשתנה המוסבר ברגרסיה היה הסיכוי להיות עם ותק עבודה של פחות מ-5 שנים, ומתוצאותיה ניתן ללמוד דברים אחדים.

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 את גילו של הפרט. ביחס לקבוצת הצעירים (25–34), אנשים בכל קבוצות הגיל האחרות בעלי סיכוי נמוך יותר להיות עם ותק של פחות מ-5 שנים אצל המעסיק הנוכחי. מהניתוח עולה שכאשר מחזיקים את שאר המשתנים כקבועים, אין הבדלים משמעותיים בין המינים. בנוסף, אנו מוצאים שהקשר בין ותק בעבודה והשכלה גדל עם השנים, כאשר לפרט עם השכלה תיכונית בלבד סיכוי הולך וגדל עם הזמן להיות במצב שבו יש לו ותק קצר במקום העבודה.

ואכן, בחינה של קצב חילופי המעסיקים של עובדים בישראל בשנים 2010–2014 מעלה ממצא דומה. את ההשוואה ערכנו בעזרת נתונים אדמיניסטרטיביים מקובץ עובד-מעביד של הלמ"ס, יחד עם מיזוג נתונים לסקר החברתי של 2012. כפי שמראה לוח 1, מספר המעסיקים הממוצע של כלל העובדים עמד בתקופה של 5 השנים הללו על 2.7 מעסיקים. ממוצע הזמן אצל המעסיקים היה 5.8 שנים או 5 שנים בחציון. עם זאת, מצאנו שונות גדולה ביציבות התעסוקתית של עובדים "פנימיים" – חברי ארגון עובדים או כאלו שחוזה ההעסקה שלהם נקבע בהסכם קיבוצי – לעומת עובדים "חיצוניים" (כלומר, שכירים שאינם מאוגדים ואינם מכוסים בהסכם קיבוצי). הממצאים מצביעים על כך שבקרוב עובדים פנימיים קצב חילופי העבודות נמוך יותר (סביב 2.2), והוותק אצל המעסיק הנוכחי גבוה בהרבה מבקרוב עובדים חיצוניים. במיוחד בולט הפער בקרב עובדים ללא תואר אקדמי, שם נמצא שהוותק החיצוני של הפנימיים אצל המעסיק הנוכחי עומד על 9 שנים, לעומת שנתיים בלבד בקרב החיצוניים.

לוח 1 יציבות וביטחון תעסוקתי, לפי קבוצת עובדים

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

מקור: נתוני למ"ס (קובץ עובד-מעביד) ועיבודי המחברים.

הערות:

* חברי ארגון עובדים או כאלו שחווה ההעסקה שלהם נקבע בהסכם קיבוצי.

** אינם חברי ארגון עובדים וללא הסכם קיבוצי.

בניגוד לסברה הרווחת, בחינה זהירה של הנתונים לאורך זמן מראה כי מצד אחד הטענה שעובדים כיום מחליפים עבודות רבות לאורך הקריירה נכונה, אך מצד שני אין עדות לעלייה גורפת בקצב חילופי העבודות לאורך זמן. על כן בתשובה לשאלה אם 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 שלושה עשורים.⁷ מצד שני, גם בשוק העבודה ה"ישן" קשירת הזכאות לתנאים סוציאליים לוותק במקום העבודה היא בעייתית, מאחר שחקיקה זו מפלה לרעה

7 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.

את העובדים המוחלשים והפגיעים ביותר: עובדים בעלי השכלה מועטה, אשר אינם זוכים להגנה בדמות ייצוג של ארגון עובדים או הסכם קיבוצי. מצב זה מצריך ניתוח השוואתי של המודל הישראלי ודיון על מודלים חליפיים.

IV. החקיקה הקיימת בישראל לעניין ימי חופשה שנתית ודמי מחלה

חייו של עובד מורכבים ממכלול גורמים המשפיעים של בריאותו, פרנסתו ושביעות רצונו. גורם חשוב אחד כזה הוא מצבור הזכויות הסוציאליות שהוא זכאי להן במסגרת העסקתו, על פי חוק או על פי הסכם אישי או קיבוצי. בתוך מצבור זה 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 העבודה במסגרתן ומשפיעות על איתנות הכלכלה כולה.

בשל ההכרה בחשיבות זו נעשו בישראל בעשורים האחרונים כמה התאמות בחוקי העבודה והרווחה. בראשן ניתן למנות את מהפכת הפנסיה, אשר אפשרה מעבר בין קופות פנסיה תוך שמירת צבר הזכויות; ותיקון לחוק פיצויי פיטורין, הקובע כי בהחלטה משותפת יכולים המעסיקים והעובדים לקבוע שתשלומי פיצויים לקרן הפנסיה יהוו תחליף מלא לפיצויי פיטורין גם במקרה של התפטרות או של עובד עם ותק קצר ("סעיף 14"). לאחר שני התיקונים האלה 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.

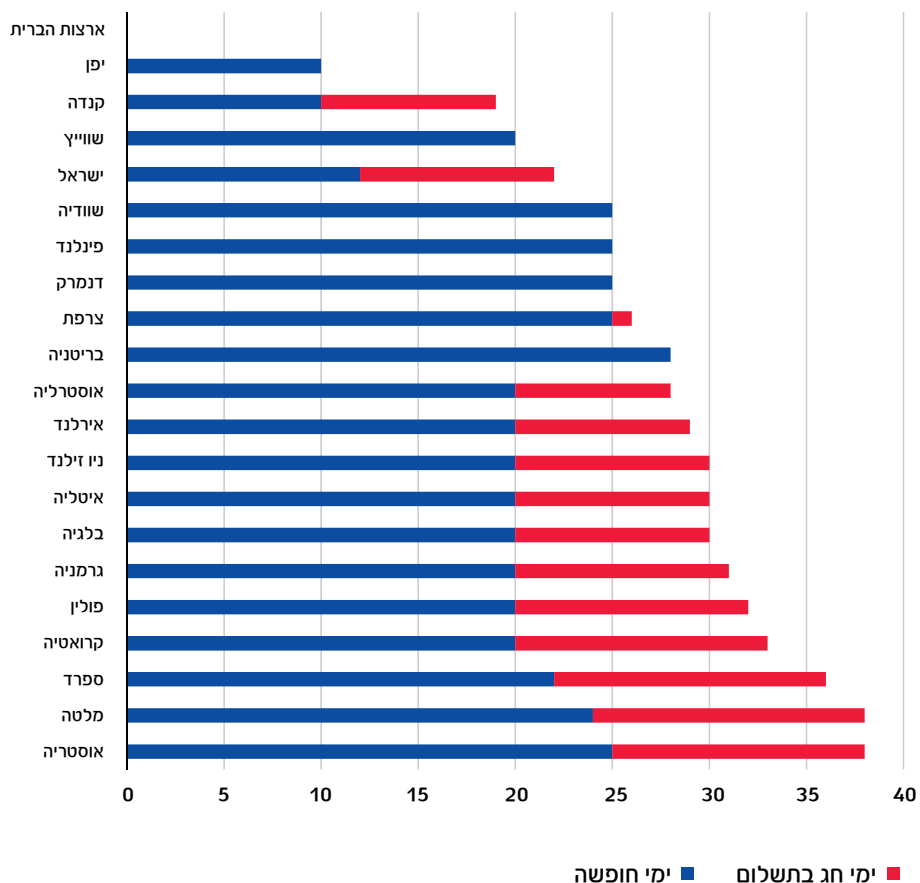
בישראל, **חוק דמי מחלה**, התשל"ו-1976, קובע כי תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי על כל חודש עבודה מלא (18 ימי מחלה בשנה) שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ולא יותר מ-90 ימים, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה. בעקבות תיקון משנת 2011 לחוק דמי מחלה עובד שנעדר 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. מודל זה מבוסס על ההגייון האומר כי עובד ותיק הוא עובד מבוגר ועל מהלך קריירה שבו

העובד נשאר במקום עבודה יחיד לאורך שנות העבודה. ואולם היגיון זה אינו מתאים למודל ההעסקה הקיים שבו עובדים מחליפים מספר מקומות עבודה במהלך חייהם, ולא מן הנמנע שעובד חדש יהיה עובד מבוגר.

באשר ל**ימי חופשה**, החוק הישראלי קובע כי עובד בעל ותק של 1–5 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 (צו ההרחבה מעלה את המקסימום המותר ל-23 ימים), לאחר תיקון לחוק חופשה שנתית משנת 2016 חוק חופשה שנתית אוסר על צבירת חופשה, עם זאת העובד רשאי, בהסכמת המעסיק, לנצל רק חלק מימי החופשה שצבר (אך לפחות 7 ימים בשנה) ולצרף את היתרה שלא נוצלה לחופשה שתיתן 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 6, ישראל נמצאת קרוב לתחתית הדירוג בקרב מדינות OECD בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שמגדיר החוק, ומיקום זה בולט גם כאשר מביאים בחשבון את מספר ימי החג הכלליים. נציין שמיקום זה אינו קשור למידת העושר במדינה, כלומר אין מתאם בין התל"ג של מדינה לבין מספר ימי החופשה הנהוגים בה.

תרשים 6 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 לא נעסוק בזכות זאת במסמך זה.

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

V. מודלים חלופיים לזכאות להטבות סוציאליות

במסגרת מחקר זה ערכנו השוואה בינלאומית וניתוח של המדיניות הנהוגה במדינות השונות לגבי זכאות לזכויות סוציאליות כגון ימי חופשה ודמי מחלה. סקירה זו מצביעה על שונות גדולה בפתרונות ובהסדרים המיושמים.⁸ מניתוח שונות זו, נראה שניתן למקד את הדיון בשלושה סוגי פתרונות או מודלים 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.

מדינות אירופיות רבות פועלות על פי מודל זה, בהן **בריטניה**, **גרמניה** ו**דנמרק**. בעוד עובד ישראלי זכאי על פי חוק ל-28 ימי חופשה בתשלום (כולל תשלום תמורת ימי חג לאומיים) רק לאחר 10 שנות ותק במקום העבודה שבהן טיפס אט-אט במעלה מתווה הזכאות, עובד בריטי, למשל, זכאי ל-28 ימי חופשה בתשלום כבר בשנת העבודה הראשונה.

8 להרחבה ראו את המחקר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

באשר לימי מחלה, בעוד שעובד ישראלי עשוי לצבור את מספר ימי המחלה המקסימליים (90 ימים) רק לאחר 5 שנות ותק במקום העבודה, עובד בריטי זכאי ל-140 ימי מחלה (נטו) כבר בשנת העבודה הראשונה. מכאן שבבריטניה, ובמדינות נוספות, 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 להביא בחשבון כי בהתאם לרמת הזכאות המינימלית שתוגדר בחוק, מודל זה עתיד לייקר את עלויות ההעסקה ולגרור בשל כך התנגדות מצד המעסיקים. בהתחשב בכך שלמדינה יש אינטרס לעודד גמישות בשוק התעסוקה, פתרון אפשרי לייקור בעלויות ההעסקה הוא השתתפות של המדינה לפחות בחלק מהעלויות הכרוכות בשינוי למודל זכאות יחידה.

כיצד יראה מודל כזה אם ייושם בישראל? על פי דגם זה, המשק כולו יעבור למדרגת זכאות 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 לוותק של העובד במקום העבודה. השוואת התנאים שהחוק מעניק לעובדים עם רמות ותק שונות על פי מודל זה תסיר את התמריץ השלילי למעבר בין עבודות. תוכנית כזו עשויה להיות אטרקטיבית יותר לחלק מהמעסיקים, במקרה שהיא תקבע תקרת הטבות הנמוכה מהקבוע בחוק כיום לעובדים בעלי ותק מקסימלי.

מובן שלא ניתן יהיה לשלול מעובדים זכויות שכבר ניתנו להן, לכן יישום של המודל יצריך החלה הדרגתית של החוק, כך שיחול רק על עובדים הנמצאים מתחת לרמת הזכאות המקסימלית. לפיכך בשלבי היישום הראשונים יהיה המעבר למודל זכאות אחידה כרוך בייקור עלויות העבודה ברמה הכלל משקית. ואולם כעבור פרק זמן מסוים מתחילת יישום החוק, עלויות המעסיקים ברמה המשקית יצטמצמו באופן ניכר. הסיבה לכך בין היתר היא שעובדים ותקנים נוטים להיות יקרים מעובדים בעלי ותק קצר, כך שעלויות המעסיק הכרוכות במימון ההטבה הנוספת לעובדים עם ותק קצר יתקזזו עם קיצוץ עתידי 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. לצדם יש מעסיקים אשר רוב מועסקיהם הם בעלי ותק גבוה, אשר עלויות ההעסקה שלהם יצטמצמו בהדרגה בעקבות החלת המודל. לכן, יש ליצור מנגנון, למשל באמצעות הטבות

מס מסוימות, אשר יאפשר איזון כלכלי טוב יותר ברמת המעסיק היחיד. הבניה נכונה של מודל זה עשויה להפוך אותו לאטרקטיבי לרוב גדול של המעסיקים.

הערכת עלות המעבר למודל זכאות אחידה

כפי שהוסבר לעיל, **המעבר למודל זה יהא הדרגתי** כדי לא לפגוע בזכאות שנצברה זה מכבר לטובת עובדים בעלי ותק. מאחר שהמודל החדש לא יפגע בכמות ימי החופשה הנוכחית ששכיר מקבל, בשנה הראשונה ליישומו החיסכון המצרפי יהיה קטן מאוד. עם זאת, לאחר כל שנה נוספת שתחלוף **הכמות המצרפית של ימי החופשה שנחסכו תלך ותגדל**. הסיבה לכך היא שמספר השכירים "החדשים", שיעברו לרמות הוותק הגבוהות ולא יהיו זכאים לאותה כמות של ימי חופשה שהיו זכאים לה לפני שינוי החוק, ילך ויגדל.

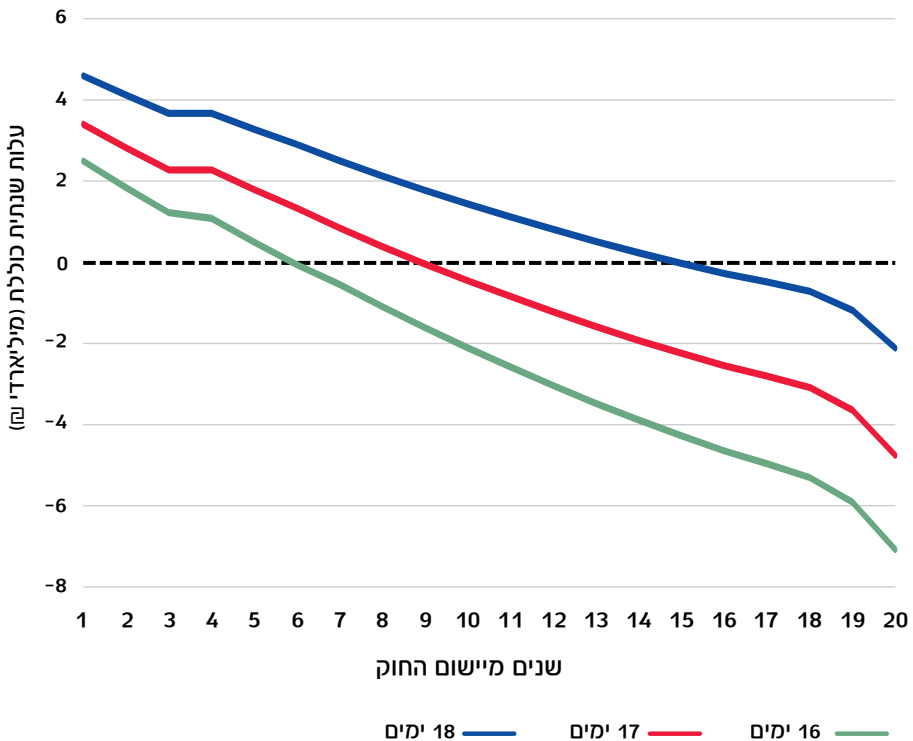
חישוב המעבר למודל זכאות אחידה המובא להלן מבוסס על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס עבור שנת 2016. מדיווחי השכר נגזר השכר הממוצע ליום עבור רמות הוותק הרלוונטיות, ולאחר תוספת עלות המעסיק (כ-30%) חושבה העלות ליום חופשה בכל רמת ותק. בנוסף, מודל העלויות מניח קשר לינארי יורד של כמות השכירים במעברים בין רמות ותק.

לוח 2 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

בתרשים 7 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 ש"ח בשנה הראשונה. עלות זו מצטמצמת מדי שנה ומגיעה לכדי איזון בשנה ה-15 ליישום החוק. בשנה ה-20 ליישום החוק החיסכון הכולל למעסיקים הנובע מהמעבר לזכאות האחידה עומד על כ-2.13 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, במכסה אחידה של 17 ימי חופשה, האיזון התקציבי השנתי מגיע כבר בשנה התשיעית ליישום החוק, ובמכסה של 16 ימים האיזון יגיע כבר בשנה השלישית.

תרשים 7 עלות שנתית כוללת הנובעת ממעבר לזכאות אחידה, מיליארדי ש"ח



חישוב העלות הכרוכה במעבר למודל הזכאות האחידה הוא שמרני 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, העלאת הזכאות מהמינימום לרף גבוה יותר (נניח, 18 יום) כרוכה בעלות נוספת קטנה יותר מכפי שחישבנו, 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.

אין אנו מביאים בחשבון בחישוב זה שינויים התנהגותיים שינבעו מהמעבר למודל הזכאות האחידה. שינוי אפשרי כזה הוא שחלק מהעובדים (בעיקר אלו החזקים יותר) ידרשו לשמר תנאים עודפים על אלו של עובדים זוטרים יותר, ולכן המעסיקים לא ייהנו מהחיסכון המלא כתוצאה מהמעבר למודל הזכאות האחידה. בהתאם לאפשרות זו, חישבנו את המודל על פי הנחות אלטרנטיביות לגבי שיעור העובדים שעבורם ישמרו המעסיקים תנאים עודפים.⁹ כפי שחישוב זה מציג, גם כאשר מניחים שמחצית מהעובדים ישמרו על זכויות עודפות, מודל הזכאות האחידה מביא לחיסכון שנתי משמעותי למעסיקים, אם כי כעבור פרק זמן ארוך יותר.

סיכום המודל

דוגמאות ליישום: בריטניה, גרמניה, דנמרק, אירלנד ושוודיה.

- על פי מודל זה כל העובדים זכאים על פי חוק למספר ימי חופשה ומחלה שווים לאחר ותק מינימלי במקום העבודה.

9 להרחבה ראו את המחקר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יתרונות:

- הפרדה כמעט מוחלטת של הזכאות לימי חופשה ומחלה מהוותק. הסרת חסם בפני ניידות בשוק העבודה.
- מודל זכאות שוויוני ופשוט. כל שוני בין התנאים הניתנים לעובדים יהיה תוצר של החלטת המעסיק, לא כנגזרת של החוק.

חסרון:

- עבור חלק מהמעסיקים, בעיקר במקומות עבודה שיש בהם תחלופת עובדים גבוהה, תהיה עלייה בעלות ההעסקה.

מודל #2: מודל ביטוחי

על פי המודל, תמורת תשלום פרמיה קבועה לחברת הביטוח זכאי העובד 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. המודל הביטוחי 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 ליישום 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 הסוציאלי הלאומית. הביטוח הוא חובה לכל העובדים, והוא ממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד והממשלה. סכום הזכאות, וגם משך הזכאות, תלויים בסכום דמי הביטוח ששולמו בשנת המס הרלוונטית ובהכנסה השבועית של העובד.

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 להיעשות כמו באירלנד, כלומר באמצעות הפרשות לא רק מצד המעסיק, אלא גם מצד העובד והממשלה. באשר לגוף שיהא אחראי לניהולו, בעוד קרן הביטוח באירלנד מנוהלת על ידי גוף ממשלתי, ניתן לשקול להפקיד את ניהולה בידי גופים לא ממשלתיים. ואולם נראה שהחלופה הסבירה יותר היא הפקדת ניהול קרן הביטוח בידי המדינה (למשל ביטוח לאומי), או לחלופין בידי גורמים מתחום הביטוח או הפיננסים.

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 נראה אולי שוויוני יותר, אך הוא מצריך סבסוד צולב בין ארגונים ומעסיקים, דבר שעשוי לעורר התנגדות מובנת בקרב מעסיקים של עובדים צעירים (ולכן, בממוצע, בריאים) יותר.

נציין 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 שבה מבוטח 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 להביא בחשבון כי **המודל מאפשר למעסיק ודאות כלכלית מוחלטת** באשר לכספים אשר יידרש להשקיע לעניין דמי המחלה. מנגד, לא מן הנמנע שהמנגנון 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. בתעשיית הביטוח העלויות האדמיניסטרטיביות המקובלות עומדות על כ-1.5%–2% מההפרשות לקרן. אם

הניהול ייעשה על ידי מנגנון ממשלתי כמו ביטוח לאומי, העלויות המוערכות עומדות על כ-1% מההפרשות.

סיכום המודל

דוגמאות ליישום: אירלנד וגרמניה.

יתרונות:

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

חסרונות:

- יש לבחון בזהירות מיהו הגוף שראוי שינהל את הקרנות.
- ייקור עלויות – הכנסת גופים עסקיים (המוכנים להשיא רווח) לצורך ניהול הקרנות תהיה כרוכה 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, שאליהן מפריש המעסיק סכום מסוים על בסיס היקף המשרה או מספר השעות שבהן 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). עם זאת, יישום מודל זה בעייתי ממגוון סיבות, ולכן לא נרחיב את הדיון בו במסגרת תקציר זה.¹⁰

סיכום המודל

דוגמאות מהעולם ליישום: ארצות הברית.

יתרונות:

- 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.

חסרונות:

- 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.
- במקרה ש"סולם" הזכויות נותר על כנו, מודל של קופות נודדות מצמצם במידה חלקית בלבד את הפגיעה בעובד במקרה של מעבר בין עבודות.

VI. סיכום והמלצות מדיניות

בדיונים המתקיימים לגבי היערכות 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, בעקבות שינויים טכנולוגיים שיפחיתו ביקושים לבעלי מקצועות מסוימים, או בעקבות שינוי תפיסתי של

10 דיון נרחב יותר במודל זה מופיע במאמר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

העובדים לגבי מבנה הקריירה הרצוי להם. בהינתן מצב של מעברים בין עבודות, עולה שאלה לגבי מידת ההתאמה של המודל הנהוג בישראל שלפיו הזכאות לזכויות סוציאליות בסיסיות מוצמדת לוותק של העובד אצל המעסיק.

מסמך זה סקר את המודל הקיים ואת ההצדקות לקיומו, ובחן את המגמות בשוק העבודה המשליכות על התאמתו ליעדים של מדיניות העבודה והרווחה בישראל. כפי שראינו, עובדים רבים מחליפים עבודות בקצב תדיר, גם אם תופעה זו אינה לגמרי חדשה. יותר מזה, הנתונים מצביעים על כך שעובדים בעלי השכלה בסיסית וללא 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.

לסיכום, המודל הקיים בעייתי בכמה 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 את מידת הזכאות לזכויות סוציאליות בוותק אצל המעסיק הספציפי.
- המודל הקיים מעניש עובדים מוחלשים בעלי ביטחון תעסוקתי נמוך פעמיים: פעם אחת נפגעים העובדים בשל הצורך התכוף לחפש מקום עבודה חדש, ופעם שנייה כשהם נאלצים לרדת במורד סולם הזכויות בעקבות כל מעבר כזה.
- המודל הנוכחי אינו נותן מענה לצורכי העובדים בתנאי שוק עבודה דינמי שבו ותק העובדים במקום העבודה קצר. תופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים עם השכלה בסיסית בלבד.
- העובדים בישראל זכאים לפחות ימי חופשה בתשלום מעובדים ברוב רובן של מדינות OECD. נתון זה נכון גם כאשר מביאים בחשבון את ימי החג בתשלום.

המלצות

1. יש לנתק את מידת הזכאות שמגדיר החוק לזכויות סוציאליות בסיסיות מהותק 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. 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.

המלצות בעניין חוק חופשה שנתית – מעבר למודל זכאות אחידה

בשוק העבודה המתהווה, שבו 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 האי-התאמה (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 כזה יהיה כרוך בטווח הקצר בתוספת עלויות לחלק מהמעסיקים, ועל כן יש מקום לקידום השינוי המוצע במשא ומתן בין הצדדים.

2. יש לקבוע את גובה המדרגה לכאות האחידה ואת מתווה יישום השינוי **במשא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים**. כפי שהראינו, לכל מידת זכאות שתיקבע ישנן השלכות שונות מבחינת יוקר העסקה, ולכן נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בנושא באמצעות מו"מ באופן שיתחשב במתווה העלויות הצפוי.

נציין עם זאת שגם אם בעקבות השינוי תעלה ישראל לרמה של, למשל, 17 ימי חופשה בשנה לכלל העובדים – עלייה משמעותית לעומת המצב הקיים – עדיין מדובר בשיעור

נמוך באופן בולט מזה הנהוג במדינות כמו גרמניה או אירלנד (20 ימי חופשה) או שוודיה ודנמרק, שבהן 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, עניין זה הובא בחשבון בחישוב העלות והחיסכון הכרוכים במעבר למודל זכאות אחידה. בחישוב זה הנחנו שלא נגרעה משום עובד זכות שכבר ניתנה לו.

המלצות בעניין דמי מחלה

המודל הביטוחי בעל יתרונות משמעותיים

בדומה למודל הזכאות האחידה, המודל הביטוחי מאפשר ניוד זכויות בין עבודות באופן שמקטין את עלויות המעבר, וכנגזרת מכך מגדיל את ההתאמה בין הביקוש במשק להיצע העובדים. כמו כן, המודל הביטוחי מציע ודאות 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 הביטחון החברתית לשכבת העובדים המוחלשים.

4. אנו ממליצים כי לאור מורכבותן, שלוש סוגיות מרכזיות בהטמעת המודל הביטוחי **ייקבעו במסגרת משא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים**: מקור המימון של הביטוח, הגוף שיהא אחראי על ניהולו וכן הדיפרנציאליות במימון דמי המחלה. הכרעה בכל אחת מהסוגיות האלה תשפיע באופן ישיר על גובה הפרמיה וכנגזרת מכך על עלויות ההעסקה. על כן, נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בנושא באמצעות מו"מ באופן שיביא בחשבון את הצרכים של כלל הגורמים במשק.

לוח 3 סיכום ההמלצות

התחום	המודל המוצע	הנימוקים לשינוי המודל	המדינות שבהן המודל מיושם
ימי חופשה דמי הבראה	זכאות אחידה	(1) מגביר את יעילות שוק העבודה ומקטין את תופעת האי-התאמה בין ביקוש להיצע. (2) מציע הסדר שוויוני יותר ותומך בשכבת העובדים המוחלשים. (3) פשוט יותר לניהול אדמיניסטרטיבי. (4) לאורך זמן, זול יותר למעסיקים ברמה המשקית.	בריטניה, גרמניה, דנמרק, אירלנד, שוודיה
דמי מחלה דמי אבטלה	מודל ביטוחי	(1) מקטין את עלויות המעבר בין עבודות ובכך מצמצם את האי-התאמה בין ביקוש להיצע עבודה. (2) מאפשר ודאות כלכלית גבוהה למעסיקים באשר להוצאה הכספית הצפויה עבור דמי מחלה. (3) מאפשר ביטחון לעובדים באשר לזכויותיהם ללא קשר לוותק במקום עבודה נוכחי.	אירלנד, גרמניה

השינויים שעבר שוק העבודה בעשורים האחרונים, ועוד עתיד לעבור בהמשך, הם דרמטיים. בין שמדובר באוטומציה 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 הנהוג בישראל, המצמיד זכאות לזכויות סוציאליות חשובות של עובדים לוותק אצל המעסיק הנוכחי, פוגע ביעילות של שוק העבודה ונסמך על מצע נורמטיבי חלש. צעדי המדיניות שאנו מציעים משמשים 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 וגם לביסוס של רשת ביטחון סוציאלית חזקה והוגנת יותר לעובדים בישראל.