



חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

תקציר מחקר

יותם מרגלית | איילת הלל | ליאור גרו | רחל זקן

פרופ' יותם מרגלית	עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחומי התמחותו הם כלכלה פוליטית השוואתית ובינלאומית.
איילת הלל	חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ובוגרת תוכנית פכ"מ למצטיינים (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה לתואר ראשון) באוניברסיטת תל אביב. עוסקת בעיקר בחקר שוק העבודה בישראל.
עו"ד ליאור גרו	יועץ לדיני עבודה וחבר צוות שוק העבודה העתידי במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ומוסמך במשפטים באוניברסיטת תל אביב. שותף במשרד עורכי דין ומתמחה בדיני עבודה.
רחל זקן	חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בכלכלת סביבה וניהול ותואר ראשון בסטטיסטיקה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.

* זהו תקציר של מחקר שצפוי להתפרסם בקרוב במכון הישראלי לדמוקרטיה.

לטייטת המחקר המלא ראו באתר המכון : <https://tinyurl.com/yag2ofks>

1. הקדמה

חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, משפיע ישירות על היבטים מרכזיים בכלכלה ובחברה הישראלית, כגון משך הזמן שעובדים נמצאים במקום העבודה, רמת הפריזון במשק, יכולתם של העובדים לגשר בין דרישות העבודה וחייהם הפרטיים ורמת שביעות הרצון שלהם. בהינתן חשיבותו והשפעתו הרבה של החוק, בולטת העובדה שהחוק הקיים במדינה נחקק בשנת 1951 ועבר מאז תיקונים קלים בלבד. הוא לא שונה מאז למרות השינויים הדרמטיים שהתרחשו בכלכלה ובשוק העבודה, בכללם העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, התפתחות של טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק והתרחבות השימוש בצורות תעסוקה "בלתי שגרתיות" (למשל, העסקה דרך חברות כוח אדם וחוזים זמניים). שינויים אלה ואחרים תרמו לכך שרבים מהעובדים, כמו גם המעסיקים, מרגישים שהחוק הקיים אינו מותאם באופן מספק למציאות המתהווה בשוק העבודה.

אי-התאמה זו מקבלת אישוש גם בנתונים. בסקר החברתי של הלמ"ס מ-2016 השיבו 41% מהשכירים שהם אינם מרוצים מהאיזון הנוכחי בין עבודתם לתחומי חיים אחרים, 48% דיווחו שהם עבדו רוב הזמן בלוחות זמנים קשיחים לחלוטין, ו-52% השיבו שהם התקשו לשלב טיפול בעניינים משפחתיים או אישיים של "שעה או שעתיים" בגלל דרישות העבודה. יותר מזה, הפער במספר שעות העבודה השנתיות בין ישראל לממוצע מדינות OECD עומד על כ-7% (= שעתיים וחצי שבועיות). פער זה משתקף גם במדד הנפוץ של ה-OECD למדידת איכות החיים (Better Life Index), הבודק, בין היתר, את האיזון בין עבודה ופנאי על פי מספר פרמטרים. בחינה שלו מעלה שבהשוואה לשאר המדינות המפותחות, ישראל מדורגת קרוב לתחתית הדירוג (מקום 32 בסולם של 38 מדינות). כלומר, האיזון בין עבודה ופנאי בישראל בעייתי מאוד בהשוואה למדינות המפותחות.

עם זאת, לעובדים ולמעסיקים יש צורכי גמישות שונים, אשר לא בהכרח מתיישבים זה עם זה. למשל, העובדים רוצים יותר גמישות בשעות ובדפוסי ההעסקה כדי לאפשר לעצמם איזון עבודה-חיים טוב יותר; ואילו המעסיקים מעוניינים בשינוי השיטה של קביעת שעות העבודה על פי חוק, כך שתתאפשר גמישות גדולה יותר בחלוקת שעות העבודה בפרק זמן מוגדר וכדי שיצטרכו לשלם על שעות נוספות רק אם היו כאלה בהסתכלות חודשית או רבעונית, למשל (במקום ברמה יומית, כפי שהחוק דהיום קובע). בגלל פערים אלה אנו ניצבים לפני האתגר של מציאת מתכונת חדשה

לגמישות בשעות העבודה. המתכונת החדשה צריכה לאפשר את מימוש התכלית המשותפת של הגמשת חוקי והסדרי העבודה כך שיהיה איזון מיטבי בין צורכי הצדדים. סקירת המדיניות בתחום גמישות הסדרי עבודה במדינות שונות מעלה שני כיוונים אפשריים הרלוונטיים לתכנון מודל חלופי בישראל:

- האחד – יצירת מנגנון שיאפשר לעובד להגיש בקשה למעסיק להסדר עבודה גמישה לפי קריטריונים קבועים מראש.
- האחר – הגדרה של תקופת התייחסות ארוכה. כלומר, פרק הזמן הקבוע בחוק לסיכום שעות העבודה בין העובד למעסיק יהיה ארוך מיום עבודה אחד, כפי שהוא מוגדר כיום.

2. המצב הקיים בישראל

הדין הנוהג בישראל הוא שילוב של חקיקה, הסכמים קיבוציים והפרשנות שנתן לשניהם בית הדין לעבודה. להלן נדון בשלושת הרכיבים הללו ובשני מאפיינים נוספים של יחסי העבודה המשפיעים על מידת הגמישות בהסדרי העבודה במשק: מספר שעות העבודה מרובות וטשטוש בין מסגרות העבודה והפנאי.

2.1 חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951

חוק שעות עבודה ומנוחה מגדיר את שעות העבודה המותרות, את אורך המנוחה השבועית, את השעות הנוספות ואת ההפסקות בזמן העבודה, והוא חל על כל העובדים בישראל פרט לחריגים מסוימים. החוק מגביל את יום העבודה ל-8 שעות ואת שבוע העבודה ל-45 שעות. עם זאת, ביולי 2000 הוחל צו הרחבה במשק אשר קיצר את מספר שעות העבודה השבועיות ל-43 שעות, ובאפריל 2018 נכנס לתוקף צו הרחבה המקצר את שבוע העבודה בשעה נוספת – ל-42 שעות.

ניהול שבוע העבודה בידי המעסיקים והעובדים תלוי במספר ימי העבודה בשבוע, כך שיום עבודה יחושב לפי 8.6 שעות ביום בשבוע של 5 ימי עבודה. נעיר כי בעקבות קיצור שבוע העבודה החל מאפריל 2018 יופחת במהלך יום אחד קבוע בשבוע אורך יום העבודה בשעה ויחושב לפי 7.6 שעות. בשבוע של 6 ימי עבודה המספר היומי שונה,

במגבלת 7 שעות ביום שישי. הזכויות הסוציאליות, כגון דמי חופשה ודמי מחלה, מחושבות לפי מספר שעות העבודה של העובד.

עבודת שעות נוספות מוגדרת בחוק כעבודה בשעות שעוברות את מכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא. אורך יום עבודה, כולל שעות נוספות, לא יעלה על 12 שעות (לרבות משמרת לילה). מספר השעות הנוספות בשבוע לא יעלה על 16 שעות. החוק קובע גם שהגמול לשעתיים הראשונות יהיה תשלום של לפחות 125% משכר הבסיס ו-150% לפחות בעד כל שעה נוספת מעבר לכך. במקצועות מסוימים המעסיק יכול להמיר את גמול השעות הנוספות במנוחה נוספת במקום בתשלום שכר.

החוק גם קובע שהמנוחה השבועית שכל עובד זכאי לה צריכה להיות רצופה ובאורך של 36 שעות לפחות (כולל יום המנוחה השבועי), ואילו המנוחה היומית הרצופה צריכה להיות באורך 8 שעות לפחות. החוק מחייב גם מתן הפסקה יומית של 45 דקות ביום עבודה של 9 שעות ויותר לעובדים שאינם עובדי כפיים שעובדים 5 ימים בשבוע. הפסקה זו אינה נחשבת חלק משעות העבודה אלא אם העובד נדרש על ידי מעסיקו להישאר במקום העבודה.¹

2.2 פסיקת בית הדין לעבודה

הדין הישראלי, כפי שהוא מתבטא כיום בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה, נותן תוקף להסדרי עבודה גמישים רק כאשר זכויותיהם של העובדים אינן נפגעות יחסית לזכויות המוגדרות בחוק שעות עבודה ומנוחה. סקירה של הפסיקה בישראל מראה שישנן התבטאויות הקוראות להכיר, לנוכח המציאות המשתנה בשוק העבודה, בהסדרים גמישים ומוסכמים בין המעסיק לעובד. במקרים מסוימים ניתנו פסקי דין שהכירו בהסדרי עבודה גמישים בתנאים מסוימים.

ואולם ככלל, בית הדין הארצי יתקן עיוותים לרעת העובד במקרים שהעבודה הגמישה – גם כאשר הייתה מוסכמת על שני הצדדים – פגעה בזכויות העובד ביחס לחוק המגן הרלוונטי, שהוא חוק שעות עבודה ומנוחה. עם זה, היו מקרים שביית הדין לעבודה נתן תוקף להסכמי עבודה גמישים שעמדו בניגוד לקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, בתנאי

1 החוק גם קובע שיש לתת לעובד זמן הפסקה לתפילה.

שהסכם העבודה כפי שנהג בפועל לא קיפח את העובד לעומת הקבוע בחוק ובתנאי שהוא נעשה לטובת העובד ולבקשתו.²

2.3 הסכמים קיבוציים

מידת הגמישות בעבודה בישראל מושפעת ישירות גם מהסכמים קיבוציים, שהם רכיב מרכזי בהסדרת תנאי העבודה של רבים מהשכירים בארץ. בתחום זה חלו בישראל לאורך השנים שינויים ובכללם מעבר מהסכמים כלל-ארציים להסכמים ענפיים ומהסכמים ענפיים להסכמים מפעליים, צמצום בשימוש במשא ומתן קיבוצי וריבוי בחקיקה ראשית. בנוסף, שיעור ההתאגדות של השכירים בישראל קטן מאוד בתוך עשורים ספורים: בעוד שבשנות ה-80 של המאה העשרים עמד שיעור חברי ארגוני עובדים על למעלה מ-80%, שיעורם ירד לכ-30% מהעובדים בשנת 2006 (Mundlak, 2007). בשנת 2016 עמד שיעור חברי ארגוני עובדים על 27% בלבד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2016). אומנם שיעור הכיסוי של העובדים במשק – הכולל גם עובדים שאינם חברי ארגון עובדים ומכוסים בהסכמים קיבוציים דרך צווי הרחבה – הוא גבוה יותר, אך גם בו חלה נסיגה משמעותית בעשורים האחרונים.

להסכמים שכאלה יתרונות חשובים בכל הקשור לקביעת הסדרי הגמישות בעבודה. ראשית, הצדדים הרלוונטיים מעורבים בעיצוב ההסדרים, והדבר מוביל להסדרה מותאמת לתנאים הספציפיים בענף או בחברה. שנית, מעורבות הצדדים במשא ומתן תורמת ללגיטימציה של ההסדרים ולציות גובר של השותפים להסכם. ושלישית, הסכמים קיבוציים מסוגלים להתמודד עם צרכים משתנים בשוק העבודה במהירות רבה יותר מאשר דרך הליך תיקון חקיקה, שלפעמים נמשך שנים. הסכמים קיבוציים, בדומה לכל הסכם עבודה, כפופים לזכויותיהם של עובדים מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה. עם זאת, כוחם של הסכמים קיבוציים טמון ביכולתם להיטיב את תנאי ההעסקה של העובדים מעבר לקבוע בחוק. על כן, הם מהווים נדבך חשוב בדין הנוהג בישראל.

בשונה מחקיקת העבודה, שאינה מסדירה עבודה בשעות עבודה גמישות, בהסכמים קיבוציים מסוימים יש הסדרה של תחום זה. יש גם הסדרים שמעודדים את העובד לבחור לעבוד במשרה חלקית, בשעות עבודה מופחתות ולעיתים אפילו במסגרת עבודה

2 לסקירה מלאה של פסקי הדין ראו טיוטת המחקר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

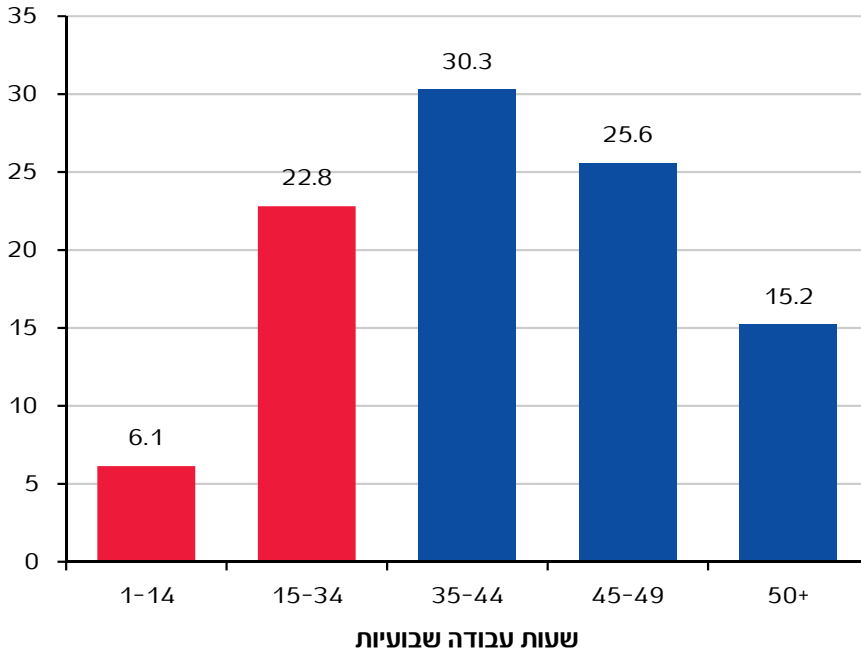
גמישה. עם זאת, מאחר שרבים מההסכמים הקיבוציים הם ענפיים או מתייחסים למעסיק מסוים או לאיגוד מעסיקים, הרי שבהיעדר צו הרחבה רלוונטי, לא ניתן להקיש מהם לעניין גמישות תנאי העבודה של כל העובדים השכירים במשק או אפילו של רוב העובדים השכירים.

2.4 שעות עבודה מרובות

מאפיין בולט נוסף של שוק העבודה המקומי המשפיע באופן ישיר על גמישות הסדרי העבודה במשק הוא הנוהג של שעות עבודה מרובות ביחס למדינות מפותחות אחרות. ב-2016, עמד ממוצע מספר שעות העבודה בפועל לעובד בישראל על כ-1,889 שעות בשנה. מספר זה גבוה ב-7% מממוצע שעות העבודה במדינות ה-OECD (או שעתיים וחצי בשבוע), וגבוה ב-39% מהממוצע בגרמניה, המדינה עם מספר שעות העבודה הנמוך ביותר בקרב המדינות המפותחות (Eurofound, 2016). מנתוני הלמ"ס לשנת 2016 עולה כי מרבית המועסקים (62%) עובדים 5 ימים בשבוע, ו-12% בלבד עובדים 4 ימים או פחות. בקרב המועסקים, 16% מדווחים כי הם עובדים בדרך כלל גם בסופי שבוע, לאחר כניסת השבת (עבודה בהיתר), ו-15% עובדים במשמרות.

תרשים 1 מציג את התפלגות שעות העבודה השבועיות בקרב כלל המועסקים, כפי שמשקף מסקר כוח אדם של הלמ"ס (2015). העובדים במשרה מלאה הם מי שעובדים 35 שעות שבועיות ומעלה. כפי שניתן לראות, מתוך המועסקים במשרה מלאה (המיוצגים בתרשים בעמודות הכחולות), רוב ברור מדווחים שהם עובדים מעל 45 שעות שבועיות. שיעור העובדים למעלה מ-50 שעות בשבוע הוא כ-15% מכלל המועסקים. בקרב המועסקים במשרה מלאה עומד שיעור העובדים למעלה מ-50 שעות בשבוע על יותר מ-20%.

תרשים 1 התפלגות שעות עבודה בשבוע בקרב המועסקים – דיווח עצמי (באחוזים)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס, סקר כוח אדם 2015.

הבעייתיות שבמספר שעות העבודה הגבוה בישראל מקבלת ביטוי בין היתר בנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2016, שבו העידו על עצמם 37% מהמועסקים שהם התקשו בשנה החולפת לתפקד במסגרת המשפחתית בגלל מחויבות לעבודה. נתון זה, שלא במפתיע, עומד על שיעור גבוה במיוחד (44%) בקרב בני 35-44, שכבת גיל שרבים בה הם הורים לילדים צעירים.³

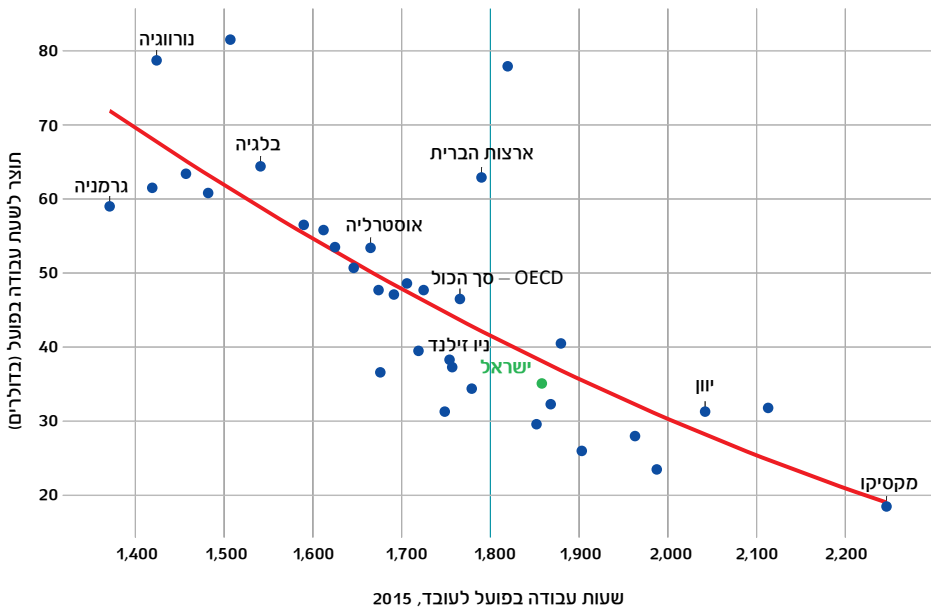
מספר שעות העבודה הגבוה בישראל עשוי לבוא לידי ביטוי גם בנתוני פריון העבודה (תוצר לעובד), מכיוון שהקשר בין שעות העבודה לתפוקה של העובד אינו לינארי; התפוקה השולית פוחתת באופן טבעי מעבר לסף מסוים. כלומר, לשעות עבודה מרובות בשבוע יכולה להיות השפעה שלילית על הפריון, המחושב כערך התפוקה לעובד ביחידת

³ נוסח השאלה היה כדלקמן: "בשנים-עשר החודשים האחרונים, האם קרה לך שהתקשית לתפקד במשפחה בגלל מחויבות לעבודה?". כשליש מהמשיבים בחרו את התשובות "לעיתים קרובות" או "לפעמים, מדי פעם".

חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

זמן. תרשים 2 מראה מתאם שלילי בין מספר שעות העבודה השנתית הממוצעת לעובד ובין רמת הפריזון במדינה. כמובן, לא הכרחי לגזור כאן קשר סיבתי, ואף על פי כן הממצא מעלה ביתר שאת את השאלה אם מספר השעות הגבוה בישראל תורם לפריזון הנמוך יחסית שלה.

תרשים 2 שעות עבודה לעומת פריזון במדינות OECD, 2015



מקור: עיבודי The Guardian לנתוני OECD, 15.03.2017,

www.theguardian.com/news/datablog/2017/mar/15/how-would-richard-di-natales-reduced-working-week-affect-australias-economy

2.5 טשטוש בין עבודה וזמן הפנאי

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע כי שעות עבודה הן "הזמן שבו עומד העובד לרשות המעסיק". ברם מגוון שינויים טכנולוגיים הפכו את העבודה לזמינה בכל מקום ושעה והם טשטשו אט-אט את הגבול שהגדירו החוק והפסיקה בין מסגרת העבודה שבה "עומד העובד לרשות המעסיק" לבין זמן הפנאי. הזמינות הגוברת של העובדים (דרך הדוא"ל או הטלפון) עשויה להוביל לתהליך זוחל של עלייה בשעות עבודה נוספות שלא נכללות במסגרת הרגולטורית. כלומר, מדובר בשעות עבודה שעבורן העובד אינו מקבל גמול (מכל סוג שהוא, אפילו לא שכר בסיס) בהיותן מחוץ להגדרה הרשמית של שעות העבודה שבמהלכן העובד עומד לרשות המעסיק, שהרי כיום הדין אינו מכיר בשעות עבודה אלו כחלק משעות העבודה הסדירות או כשעות נוספות.

לניצנו של התהליך אנו עדים כבר היום, כפי שמעידים עובדים רבים וכפי שעולה מנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2016, המראה שכ-37% מהשכירים עובדים לפחות "פעם-פעמיים בחודש" בזמנם הפנוי כדי להצליח לעמוד בדרישות של מקום העבודה; 15% מהשכירים מתארים שהמצב הוא כזה "כמעט בכל יום".

בית הדין האזורי לעבודה דן לאחרונה בסוגיה זו בפסק דין **שירן מלמדובסקי נ' קריגר נדל"ן טי.אל.וי.בע"מ** (ניתן בינואר 2018). פסק הדין עוסק בזכאות של התובעת, עורכת דין במקצועה, לגמול שעות נוספות וזכויות נוספות בגין מענה למסרונים או שיחות ממעסיקתה שהתקבלו בטלפון הנייד של העובדת בזמנה הפנוי, כלומר לאחר שעות העבודה המוגדרות. בית הדין קבע שכדי שעבודה (בטלפון או בדוא"ל) אשר נעשתה בזמנה הפנוי של העובדת תיחשב זמן עבודה שבגינו המעסיק מחויב בתשלום שכר על עבודה בשעות נוספות, העבודה שנעשתה חייבת לעמוד בשני מבחנים:

- (א) עליה לעמוד במבחן הנחיצות בראי הגדרת התפקיד. קרי, העובדת מחויבת לבצע עבודה זו בזמנה הפנוי מתוקף הגדרת תפקידה.
- (ב) עבודה במכשיר סולרי אשר נעשה בזמנה הפנוי של העובדת לא תיחשב זמן עבודה אם העובדת עדיין יכולה לנצל בה בעת את זמנה הפנוי מעבודה שגרתית לצרכיה האישיים וללא הפרעות תכופות.

במקרה דנן לא הצליחה התובעת להראות כי שיחות הטלפון והמיילים ממעסיקתה מנעו ממנה את האפשרות לנצל את זמנה הפנוי לצרכיה האישיים ללא הפרעות תכופות. לפיכך פסק בית הדין כי התובעת אינה זכאית לגמול שעות נוספות בגין עבודה זו.

מקרה זה מדגיש, אם כן, את הצורך בהסדרת הנושא של שעות עבודה "נזילות" (למשל, בדוא"ל או בטלפון) לאחר שעות העבודה הרשמיות. הסדרה זו נחוצה כדי למנוע תהליך זוחל של עלייה בשעות עבודה נוספות שאינן נכללות במסגרת הרגולטורית.

נסכם פרק זה ונאמר שהלכה למעשה יש הכרה מוגבלת מאוד של החקיקה ושל בתי הדין במתן אפשרות מוסכמת לעבודה גמישה. הרף השיפוטי מוודא שזכויות העובד תישמרנה תמיד אל מול חקיקת המגן וששכרו של העובד לא ייפגע, גם אם חלק מההסכם כלל הסדר של עבודה גמישה ולמרות שמדובר במקרים רבים בצורך אקוטי של העובדים (בגמישות רבה יותר בשעות העבודה, באיזון נוח יותר בין העבודה לשעות הפנאי, בחוק שמתחשב בצורכי העובדים, וכו'). הרף השיפוטי שמציב בית הדין רק מחדד ומדגיש את הצורך בהסדרת נושא העבודה הגמישה במסגרת החוק עצמו, במקום להשאירו להסדרה בין עובדים ומעסיקים ספציפיים או במסגרת של הפסיקה המשתנה ממקרה למקרה.

3. השוואה בינלאומית

3.1 סקירה כללית

מניתוח של נתונים שהציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ניתן ללמוד כי שוק העבודה הישראלי מאופיין בהסדרי העסקה קשיחים בהשוואה למדינות האיחוד האירופי. כפי שעולה מלוח 1, בכל פרמטר השוואתי עולה ששיעור העובדים בישראל המועסקים בתנאים קשיחים גבוה מהשיעור הממוצע במדינות האיחוד.⁴ קשיחות לוח זמני העבודה השבועיים אופיינית לישראל, לעומת האיחוד האירופי, בכל הנוגע לימי העבודה, מספר שעות העבודה וזמני תחילת וסיום יום העבודה. ובהתאמה, סקר תנאי העבודה של האיחוד האירופי שערך Eurofound מלמד ש-81% מהעובדים ברחבי האיחוד מרוצים מהאיזון בין עבודתם לחיים האישיים שלהם, לעומת 58% בלבד מהישראלים.⁵

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

5 Eurofound, 2016

לוח 1: קשיחות הסדרי העבודה, ישראל והאיחוד האירופי

ישראל	האיחוד האירופי	
86%	75%	מספר ימים זהה בכל שבוע
78%	64%	מספר שעות זהה בכל שבוע
71%	57%	מספר שעות זהה בכל יום
69%	62%	זמני התחלה וסיום קבועים של יום העבודה

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

כאמור, כדי לשפר את יכולתם של העובדים לאזן באופן משביע רצון בין העבודה לחייהם האישיים יש להתחיל בבחינה של השינויים הנדרשים בחוק. הפרמטרים המרכזיים המעצבים את חוק שעות העבודה כוללים **את מספר שעות הבסיס שהחוק מגדיר, את מספר ועלות השעות הנוספות שהחוק מתיר ואת תקופת ההתייחסות לחישוב שעות העבודה**. פרק זמן ארוך מאפשר גמישות רבה יותר למעסיקים; הם יכולים לקבוע את שעות העבודה לפי צורכי העסק בלי לגלוש לתשלום שעות נוספות. פרק זמן קצר, לעומת זאת, מגביל את צעדי המעסיקים וכובל אותם למסגרת העסקה קשיחה יחסית. בעוד תקופת ההתייחסות בישראל היא יומית (ושבועית למי שעובדים יותר מ-5 ימים בשבוע), מדינות מערביות שונות הגדירו תקופות התייחסות ארוכות מזה – הקצרה שבהן היא שבוע (כפי שקובע החוק בארצות הברית) והארוכה שבהן היא שנה שלמה (כפי שקובע החוק בפולין).

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

3.2 מדיניות של מודל ההסדרה של עבודה גמישה במדינות אחרות

הדיון המחקרי בווריאציות השונות של הסדרת הדין הנוהג בשוקי עבודה מבחין בין ארבעה מודלים, שלכל אחד מהם מאזן כוחות משלו בין החוק לבין המיקוח הקיבוצי:

- (א) מודל החקיקה המלאה
- (ב) מודל החקיקה המותאמת
- (ג) מודל המדיניות בהסכם
- (ד) מודל ההסדרה החד-צדדית

כדי לבחון את ההבדלים במדיניות הקיימת בנוגע להסדרי עבודה גמישה, מחד גיסא, וכדי להבין את מאזני הכוחות הקיימים בישראל ובמדינות אחרות, מאידך גיסא, בחרנו כמקרי מבחן מדינות המייצגות את השונות הזו: שתיים מהמדינות – הונגריה ופולין – מאופיינות במודל החקיקה המלאה; שתיים – קנדה ואירלנד – מאופיינות במודל חקיקה מותאמת; שתיים – גרמניה ושוודיה – מאופיינות במודל מדיניות בהסכם; ושתיים – ארצות הברית ובריטניה – מאופיינות במודל הסדרה חד-צדדי.⁶ בקצרה ניתן לאפיין את המודלים השונים כך:

(א) במודל החקיקה המלאה יש לחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב שוק העבודה ובקביעת מסגרת שעות העבודה, כשלצידה של החקיקה הסכמים קיבוציים והסכמי שעות עבודה מעטים. המודל נפוץ מאוד במדינות מזרח אירופה, אלו שהצטרפו לאיחוד האירופי בשנת 2004 ואימצו עם כניסתן את הדירקטיבה האירופית. מדינות מזרח אירופה שונות מרוב מדינות האיחוד האירופי בכך שהן מקצות מקום מכריע לחקיקה הארצית וכמעט שאינן מאפשרות אצלן שונות בהסדרי העבודה בענפי המשק השונים.

(ב) במודל החקיקה המותאמת החקיקה ממלאת תפקיד נכבד ברגולציה של שעות עבודה, אבל ישנם הסכמים קיבוציים ומשא ומתן ברמות שונות המאפשרים התאמות לצרכים השונים. זהו המודל הקרוב ביותר לתיאור המצב בישראל (וגם במדינות כמו קנדה ואירלנד), ובו למערכת החוקית תפקיד מרכזי בעיצוב מסגרת שעות העבודה. ואולם לצד חקיקת העבודה ישנם גם הסכמים קיבוציים, ובאמצעותם ניתן לעשות התאמות על פי צורכי השחקנים במשק.

6 את ההשוואה המלאה של כלל הפרמטרים במדינות השונות ניתן למצוא במחקר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

(ג) במודל המדיניות בהסכם יש להסכמים הקיבוציים תפקיד מרכזי בקביעת הסטנדרטים ברמה הסקטוריאלית ואפשר להשלימם ברמת החברה. ברמה הממסדית, זכות העובדים להיות שותפים בהחלטות היא בעלת חשיבות גבוהה וממלאת תפקיד נכבד בקביעת שעות העבודה והסדרי עבודה גמישה. במודל זה, הסדרי עבודה גמישה לעובדים אינם מעוגנים בדרך כלל בחוק והם מוסדרים באמצעות הסכמים. נוסף על כך, אין חקיקה המגבילה הסדר מסוג זה.

נעיר כי מודל שמעניק מקום נרחב להסכמים קיבוציים במסגרת החוק מוביל לגמישות רבה יותר בשעות העבודה, הן עבור המעסיקים והן עבור העובדים. כאשר שעות העבודה נקבעות במסגרת מיקוח קיבוצי נוצר תהליך של הידברות והגעה להסכם, מתוך הבנה וראייה של צורכי הצדדים השונים. עם זאת, מדינה שאין בה נכונות להסכמים קיבוציים, עיגון המנגנון להסדרת עבודה גמישה בחקיקה חשוב ולעיתים אף הכרחי.

(ד) מודל ההסדרה החד-צדדי מאופיין בכך שהוא מעניק לחקיקה תפקיד שולי בקביעת זמן העבודה, מבנה המיקוח בו מבוזר ולעובדים בו יש כוח מיקוח מועט. הסדרת מסגרת שעות העבודה נקבעת במסגרת המודל הזה על ידי כוחות השוק והשחקנים הפועלים בו. השווקים במודל מאופיינים במבנה מיקוח מבוזר, ועל כן לעובדים כוח מיקוח מוגבל. בארצות הברית ההגבלה היחידה על מעסיקים במסגרת החוק בכל הנוגע לשעות עבודה היא החובה לתשלום שעות נוספות מעבר ל-40 שעות עבודה שבועיות.

ניתוח המגמות של שוקי העבודה המאופיינים במודלים שתוארו לעיל מצביע על קשר בין מידת המרכזיות של ההסכמים הקיבוציים ובין הסדרי העבודה בפועל: בסקירה כללית במדינות שבהן המודל הנוהג הוא חקיקה מותאמת (כמו בישראל, למרות שהמצב בפועל בישראל איננו כזה כפי שהראינו לעיל) או מדיניות בהסכם יש, בממוצע, מספר מועט יותר של שעות עבודה בפועל, שימוש פחות בשעות נוספות ופער קטן יותר בין הגדרות החוק לשעות העבודה בפועל. עולה מכך שככל שההסדרה מושגת בהסכמה בין הצדדים ומותאמת לצרכים הספציפיים לענף או לפירמה, כך ניתן לספק הסדרי עבודה נוחים יותר לעובדים ולמעבידים – שלא כמו בשני המודלים ה"קיצוניים", שבהם מידת ההתאמה לצורכי העובדים פחותה.

בהינתן ש**ישראל** משתייכת למודל החקיקה המותאמת, בבואנו להציע שינויים בשוק העבודה פתוחה לפנינו יותר מדרך אחת. מצד אחד, יש אפשרות להוביל לשינוי באמצעות קידום חקיקה בכנסת; מהצד האחר, יש גם אפשרות לעודד משא ומתן בין

חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים, ולאחר שהללו הגיעו להסכמה, לפעול להחלת ההסדר באופן גורף יותר באמצעות צווי הרחבה. מידת שיתוף הפעולה בין הגורמים הרלוונטיים תכתיב כיצד יהיה אפשר לקדם הסדרי העסקה גמישים יותר. בסעיף הבא נפנה את הזרקור לשני צעדים שיושמו בכמה מדינות ואשר נראים מבטיחים בהקשר הישראלי: יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה וקביעת תקופת התייחסות ארוכה.

4. המודל המוצע לעבודה גמישה בישראל

יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה וקביעת תקופת התייחסות ארוכה הם שני צעדים שלא רק מאפשרים הרחבה של שימוש בהסדרי העסקה גמישים, אלא גם מתאפיינים בכך שהם מעוגנים במסגרת חקיקתית כללית המאפשרת התאמה לצרכים הספציפיים של הענף או הפירמה. כמו כן נדון באפשרות להתאמתם ולהטמעתם בהקשר המקומי ובקידום גישה ניסויית לבחינת הצלחת השינויים.

4.1 יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה

במדינות כמו בריטניה, קנדה, ניו זילנד ואירלנד קיימים כיום מנגנונים המעוגנים בחוק שמטרתם הגדרה של תהליך ראוי וקריטריונים ברורים להסדרת עבודה גמישה ברמת הפירמה.⁷ במסגרת הסדרים אלו העובד מגיש למעסיק בקשה להסדר עבודה גמישה. לאחר הגשת הבקשה בכתב, ובהתאם לפרמטרים שהוגדרו, רשאי המעסיק להסכים או לסרב לבקשה במסגרת הזמן שהוגדרה ובכפוף לתנאי הסירוב הסבירים אשר הוגדרו בחוק. בתגובה לדחיית בקשה להסדר עבודה גמישה, ובמידה שהעובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי סביר על פי תנאי הסירוב שנקבעו, הוא רשאי להגיש ערר לגוף שייקבע כאחראי לכך ולדרוש אישור להסדר העבודה הגמישה.

7 לסקירה מקיפה של המנגנונים במדינות שונות ראו מחקרה של נטע משה, "הסדרים לאיזון עבודה-חיים אישיים במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015.

הסדרי עבודה גמישה יכולים לכלול מגוון מסלולים. להלן נתמקד בשלושה:

א. הסדר של ימי עבודה גמישים. ימי עבודה קצרים לצד ימי עבודה ארוכים, לפי צרכיו של העובד ובתנאי שהעובד מקפיד על נוכחות בשעות הליבה, שיוגדרו מראש, ובתנאי שאין פגיעה ממשית בצורכי המעסיק.

ב. שבוע עבודה מרוכז. מאפשר עבודה במספר ימים לא גדול בשבוע שבהם יושלמו כל שעות העבודה השבועיות.

ג. גמישות בשעת תחילת העבודה ו/או סיומה. "שעון גמיש". מאפשר להתחיל ולסיים את יום העבודה בשעות הנוחות לעובד, בתוך מסגרת של איחור יומי מרבי קבועה מראש, מתוך שמירה על מספר שעות העבודה היומיות ובתנאי שהעובד מקפיד על נוכחות בשעות הליבה. לעומת ההסדר של ימי עבודה גמישים (סעיף א לעיל), כאן אין מדובר בקיצור יום העבודה אלא ניתנת לעובד האפשרות להחליט מתי להתחיל ולסיים את יום העבודה.

4.2 בחינת ההסדר המוצע בישראל

ביולי 2017 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, שיזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי.⁸ לאחר בחינה מעמיקה של הצעת החוק אנו מתרשמים שאכן מדובר בהצעה רצינית ומדודה. עם זאת, יש בה לדעתנו היבטים המצריכים שינוי כדי להתאים את המנגנון המוצע טוב יותר לשוק העבודה הישראלי.⁹

בתמצית, בחנו את הצעת החוק בחמישה פרמטרים, ועל פיהם מובאות הצעותינו להלן.

(1) התנאים והקריטריונים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה. בניגוד להצעת החוק, עמדתנו היא שתורתו של המנגנון המוצע לגמישות בשוק העבודה לא צריכה להיות כפייה של כללים נוקשים להסדרת נושא זה בין הצדדים. אנו סבורים שקביעת מנגנון חוקי לטיפול בבקשת העובד תקדם את המטרה של הרחבת השימוש בהסדרי העסקה גמישים כבר מעצם העלאת הנושא לסדר היום והפיכתו לחלק מוגדר ביחסי עובד-מעסיק. כלומר, ייתכן שהשינוי, או לכל הפחות חלקו, יושג על ידי שינוי תפיסת

8 להצעת החוק של ח"כ מרב מיכאלי – "הסדרי עבודה גמישים התשעז 2017" – ראו www.nevo.co.il/law_html/Law04/4473_20_1st_389504.htm. נכון למועד פרסום מסמך זה, הצעת החוק טרם נידונה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

9 לניתוח מלא של הצעת החוק וביקורתנו עליה ראו המאמר המלא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אצל המעסיקים בכך שלראשונה יהיה מנגנון כלשהו שיחייב אותם לתת תשומת לב לאפשרויות שונות של מודל העסקה גמיש. לפיכך אנו סבורים כי **ראוי להתחיל עם מנגנון בסיסי שאינו כרוך בהתדיינות משפטית** חוזרת בין המעסיק והעובד ובבחינה של השפעתו של מנגנון זה. רק אם יתברר שמידת האפקטיביות שלו נמוכה, יהיה מקום לשקול החלה של חוקים תובעניים יותר מהמעסיק כפי שקובעת הצעת החוק.

(2) השיקולים האפשריים לדחיית הבקשה על ידי המעסיק. אנו מסכימים עם הצעת החוק המפרטת רשימה של חמש עילות כלכליות-ניהוליות לסירוב סביר מצד המעסיק. כך למשל, המעסיק רשאי לסרב לבקשה אם ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות.

(3) זהות המעסיקים שההסדר עתיד לחול עליהם. אנו מסכימים עם הצעת החוק לפיה החוק צריך לחול, בסופו של דבר, **על כל המעסיקים במשק**, גם על המגזר הציבורי. עם זאת, ראוי לדעתנו להתחיל בהחלת המנגנון באופן ניסויי ומדורג בצורת **פיילוט** בקרב מעסיקים וענפים מסוימים. כך ניתן יהיה לבחון בדרך מבוקרת את השלכות המנגנון על התנהגות המעסיקים והעובדים כאחד (ראו להלן פירוט הגישה הניסויית המוצעת). כמו כן, יש לתת הקלות מסוימות בתהליך ההתדיינות למעסיקים קטנים.

(4) הליך הגשת הבקשה. כמו בפרמטר 1 לעיל, אנו חושבים כי בניגוד להצעת החוק, הליך הגשת הבקשה צריך להיות מהיר, נוח ולא מסורבל. יש לפטור את המעסיק מהחובה הקיימת בהצעת החוק לדון בבקשה לעיון מחדש לאחר שסירב לבקשה הראשונית. כמו כן, אם המעסיק מסרב להסדר עבודה גמיש, הוא יהיה רשאי, אבל לא חייב, להציע לעובד הסדר עבודה גמיש חלופי.

(5) ערעורים וסנקציות. הצעת החוק נותנת לבית הדין לעבודה את הסמכות לדון בערעור של העובד על החלטת המעסיק. ואולם בשל העומס ומשכי הטיפול הארוכים של תיקים בבית הדין לעבודה, **בית הדין לעבודה אינו הגוף המתאים לדון בהסדרי עבודה גמישה**. הזמן הממוצע לתביעות עובדים בבתי הדין לעבודה בישראל, מיום הגשת התביעה ועד למתן פסק הדין, הוא כשנתיים וחצי.¹⁰ גם אם הדיון וההכרעה בבקשות לאישור הסדר עבודה גמיש לא תארכנה זמן ממושך כמו תביעות "רגילות" המוגשות

10 מחקרו של גל גורודיסקי סקר וניתח את כל פסקי הדין בעקבות תביעות עובדים שניתנו בשנת 2016 בבתי הדין האזוריים לעבודה ברחבי הארץ בסכסוכים בין עובדים ומעסיקים.

לבית הדין, וגם אם תיקבע לבקשות כאלו פרוצדורה פשוטה וקצרה יותר, עדיין מדובר בפרק זמן ארוך שבמהלכו עשויים להשתנות נסיבות חייו של העובד, צרכיו ואולי אפילו מקום העבודה שלו.

אנו סבורים לכן שהסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה **צריכה להיות בידי ממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה**, בדומה לממונה על חוק עבודת נשים במשרד העבודה, אשר בסמכותו לתת היתרים למעסיק המבקש לפטר או לפגוע בהיקף משרה או הכנסה של עובדת בהיריון או במהלך חופשת הלידה. גוף שכזה יהיה מסוגל לתת מענה מהיר וסביר יותר לצורכי העובדים ויגדיל את האפקטיביות של תהליך הערר כולו.

עם זאת, מכיוון שהפנייה לממונה פשוטה, זריזה ואינה כרוכה בעלויות, עלול להיווצר מצב של ריבוי פניות מצד עובדים, גם פניות שאין להן בסיס סביר. לפיכך אנו מציעים לחייב עובדים באגרה מסוימת עבור פנייה לממונה האמור וגם מעסיקים שסירבו סירוב בלתי סביר לבקשה להסדר עבודה גמישה. קביעת אגרה שכזו על סכום של כ-100-200 ש"ח צריכה להספיק כדי להבטיח שעובדים יחשבו פעמיים לפני שיגישו פנייה לממונה במקרים מופרכים.

לסיכום, בבחינת הצעת החוק מצאנו שההצעה בעייתית בשלושה היבטים מרכזיים:

- א. ההצעה כוללת מנגנון אישור הסדרי עבודה גמישה מסורבל מדי, שצפוי, לדעתנו, להטיל נטל כבד על המעסיק;
 - ב. ההצעה מגדילה את העומס על בתי הדין לעבודה, העמוסים ממילא;
 - ג. ההצעה קובעת החלה מיידית וגורפת של החוק על כלל המשק, למרות הניסיון המועט בתחום במדינות אחרות.
- נדרשים אפוא שינויים בכל אחד מההיבטים הנ"ל.

4.3 הארכת תקופת ההתייחסות

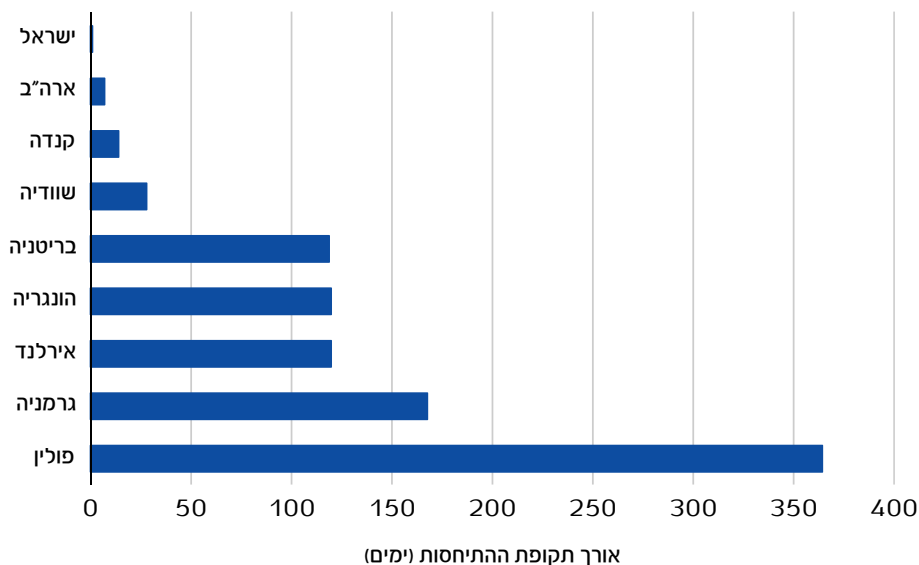
שיטת חישוב השעות הכולל מוגדרת בחוק שעות עבודה ומנוחה וכוללת התייחסות לשלושה פרמטרים: הגדרת מספר שעות העבודה, תקופת ההתייחסות ותגמול על שעות נוספות. אחד הפרמטרים המרכזיים לענייננו הוא תקופת ההתייחסות, קרי פרק הזמן שעל פיו נעשה סיכום שעות העבודה בין העובד למעסיק לצורך תשלום שעות נוספות. תקופת ההתייחסות בישראל כיום היא יומית, ועד לחודש מרץ 2018 היה המעסיק

חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

מחויב בתשלום שעות נוספות לעובד שעבד יותר מ-8.6 שעות ביום עבודה, בשבוע עבודה של 5 ימים, וללא תלות במספר הימים והשעות שהעובד עבד בשאר ימות השבוע.

החוק יכול לקבוע פרקי זמן שונים לחישוב: שבוע, חודש, שנה או כל תקופת התייחסות אחרת, וכפי שמראה תרשים 3, במדינות שונות יש אכן תקופות התייחסות שונות. באופן בולט, בישראל תקופת ההתייחסות קצרה בהרבה מהמקובל במדינות האחרות שבחנו במחקר.

תרשים 3 אורך תקופת ההתייחסות (בימים), 2017



מקור: עיבודי המחברים לנתוני המדינות הספציפיות.

ככל שפרק הזמן המוגדר לחישוב ארוך יותר, כך גדלה רמת הגמישות מצד המעסיקים ומצטמצם הצורך בתשלום תגמול שעות נוספות, הנגזרות כחריגה מפרק הזמן שנקבע לסיכום שעות העבודה. מצד שני, ככל שתקופת ההתייחסות ארוכה יותר, כך ישולם

לעובד פחות שכר עבור עבודה בשעות נוספות לעומת הקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה הנוכחי.

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

ואולם יש לזכור כי כל מודל המציע הארכה של תקופת ההתייחסות לחישוב השעות הנוספות צופן בחובו, או, למצער, עלול לכלול, פגיעה בזכויות העובדים לעומת זכויותיהם על פי חוק שעות עבודה ומנוחה כיום. להערכתנו, הפוטנציאל להיווצרות פגיעות נוספות בעובד ובמעסיק קיים אם ייקבע הסדר כפוי ולא מושכל של עבודה גמישה.

על מנת להתמודד עם חסרונות אלו יש לחשוב על מנגנוני פיצוי חלופיים, למשל העלאת שווי השעות הנוספות שכן מתקיימות או קיצור שבוע העבודה והבאתו לרמה הקרובה יותר לממוצע במדינות OECD. בהתדיינות על אפשרויות אלה חשוב לאזן את האינטרסים הלגיטימיים של המעסיקים עם האינטרסים הלגיטימיים של העובדים בכל הנוגע לקביעה חוקית של תקופת ההתייחסות.

4.3 אימוץ גישה ניסויית

הנושאים שבליבת הדיון סביב חוק שעות העבודה במשק סבוכים ורגישים. זו הסיבה שהמחוקק מתקשה זה עשורים רבים לשנות את החוק באופן משמעותי. גם כיום, אם וכאשר תבשיל הצעה משמעותית לשינוי החוק, צפויה התנגדות מצד גורמים שונים. במקום לוותר או להימנע מטיפול בנושא חשוב זה, אנו ממליצים לבחון **יישום השינויים המוצעים במסגרת ניסויית**. מסגרת ניסויית שכזו יכולה להיעשות בשתי דרכים:

(א) **פיילוט (תוכנית הרצה) בענפים מסוימים**. קביעת ענפים שבהם יוגדרו הפרמטרים לשינוי ומעקב מסודר לאורך תקופת יישום מוגדרת מראש אחר ההשלכות של השינוי על המעסיקים והעובדים.

(ב) **חקיקה תחומה בזמן**. קידום חקיקה בהוראת שעה שתכלול שינויים בחוק באופן שיוגדר מראש כזמני (נניח, לפרק זמן של שנתיים). לקראת סיום מועד הניסוי תיעשה הערכה מחדש בידי גורמי המקצוע באשר להצלחת השינויים והתאמתם לצורכי המשק. ניתן גם לשלב את החקיקה התחומה בזמן כצעד שני לאחר ניסוי פיילוט ברמה ענפית.

בשנים האחרונות מתחוללת מהפכה של ממש בשימוש בכלים ניסויים לבחינת האפקטיביות של צעדי מדיניות חדשים. השימוש ההולך וגובר במחקר בכלים ניסויים מסוג זה (המכונים RCT, או randomized controlled trial) בולט במגוון רחב של תחומים, ובהם בדיקת אפקטיביות של תכונות רווחה, חינוך מיוחד או מדיניות תעסוקה. גם בישראל החלו לשלב ניסויי RCT, למשל בבדיקת היעילות של השקעה בתוכנית "מעגלי תעסוקה" לשילוב מובטלים בחזרה בשוק העבודה. על ידי הקצאה אקראית של משתתפי הניסוי לקבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת, מחקרי RCT מאפשרים הסקת מסקנות מהימנות בהרבה מכפי שאפשר היה להסיק בשיטות הישנות של מדידת מדיניות שאינן כוללות הקצאה אקראית וקבוצת ביקורת. לא רק שיהיה אפשר ללמוד רבות משימוש בגישה ניסויית לבחינת ההשלכות של שינויים בהסדרי הגמישות בעבודה, אלא שעצם הגדרת השינוי כפיילוט – עד להערכת התוצאות ולבחינת הכדאיות – עשויה להקל על הצדדים המעורבים במשא ומתן להסכים ליוזמות חדשות הטומנות בחובן רמה מסוימת של חוסר ודאות. יש אפוא היגיון רב באימוץ גישה זו.

4. סיכום והמלצות

מסמך זה סקר את הבעייתיות הקשורה בחוק שעות עבודה ומנוחה בישראל. שינויים טכנולוגיים, כלכליים וחברתיים הפכו בעשורים האחרונים את יחסי העבודה למורכבים ומאתגרים הרבה יותר עבור העובדים והמעסיקים כאחד. לנוכח שינויים אלה לא מפתיע שחקיקה שנעשתה בעיקרה לצורך הסדרת שוק העבודה של שנות ה-50 במאה העשרים כבר אינה מתאימה למציאות של ימינו. הצורך בשינוי החוק כך שיוכל להתמודד טוב יותר עם צורכי הגמישות של שוק העבודה המודרני ברור.

לשינוי שכזה יכולות להיות השלכות משמעותיות. גמישות בשוק העבודה עשויה לתרום במגוון תחומים, בהם העלאת התוצר הכולל במשק (למשל, דרך שילוב

אוכלוסיות המוגבלות בשעות העבודה האפשריות), העלאת פירון העבודה לעובד היחיד, הפחתת ההיעדרויות מהעבודה, עלייה ברווחת העובדים ואיזון טוב יותר בין עבודה לחיים האישיים. הסדרי עבודה גמישה עשויים לתרום אפילו לבטיחות ולאיכות הסביבה משום שהם יחסכו לעובדים בכמות ובזמן הנסיעות למקום העבודה ובנהיגה בשעות העומס.

ואולם בצד הצורך הברור בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה, לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שלא בהכרח עולים בקנה אחד. המעסיקים, מצידם, רואים בהסדרי העסקה גמישים הזדמנות ליצירת מסגרת עבודה חדשה המותאמת טוב יותר לצורכי הפירמה. מסגרת שכזו יכולה להוביל לניהול אפקטיבי יותר של כוח העבודה וצפויה לחסוך בעלויות, בין בהפחתה של תשלום על שעות עבודה נוספות ובין בהורדת עלויות של אחזקת מקום העבודה. לעובדים, לעומת זאת, הסדרי העסקה גמישים הם הזדמנות לשינוי הסדרי העבודה המסורתיים כך שיתאפשר איזון נכון יותר מבחינתם בין דרישות העבודה לחיי המשפחה והפנאי. צורך זה מתחזק מול מגוון השינויים הטכנולוגיים, ההופכים את העבודה לזמינה בכל מקום ובכל שעה ולנוכח שבוע העבודה הארוך יחסית ופירון העבודה הנמוך יחסית בישראל.

בהינתן הצרכים השונים של הצדדים ברור כי הדרך הרצויה להתקדמות בנושא היא משא ומתן בין נציגי העובדים והמעסיקים. נראה שנדרשת עסקת חבילה שתשלב את הטמעתם של צעדי מדיניות שירחיבו את השימוש בהסדרי עבודה גמישה :

1. **מנגנון להסדרי עבודה גמישה.** מנגנון להסדרי עבודה גמישה יאפשר מענה לצורכי העובדים מתוך התחשבות בצורכי הארגון. אנו סבורים כי הצעת החוק שיזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי – "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים" – מציגה מודל מוצלח. אנו ממליצים אפוא לבחון את האפשרות להטמעת המודל הזה בשוק העבודה הישראלי, בשילוב השינויים והעדכונים שפורטו לעיל. עיקרם:
 - א. פישוט המנגנון כך שיוקל הנטל על המעסיקים;
 - ב. העברת הסמכות הדיונית מבית הדין לעבודה למשרד העבודה והרווחה (במבנה דומה למבנה של הממונה על חוק עבודת נשים)
 - ג. יישום המנגנון בשלבים במקום החלה מיידית שלו בכלל המשק.

2. הארכת תקופת ההתייחסות. הארכת תקופת ההתייחסות תאפשר מודל העסקה יעיל וחסכוני למעסיקים. לנוכח מאפייני שוק העבודה הישראלי אנו ממליצים על תקופת ההתייחסות של חודש כבסיס למשא ומתן.

אנו מציעים ליישם את ההמלצות בתוך **מעבר מדורג למודל גמיש**. יש מקום לבחון את ההשלכות של הצעדים להגמשת שוק העבודה באמצעות שימוש בתוכניות הרצה (פיילוט) בענפים מסוימים. אלה ייערכו במסגרת של ניסוי מבוקר (RCT) שיוגדר על ענף או על מגזר מסוים או לתקופה קצובה מראש ויאפשר לבחון את ההשלכות של השינוי על המעסיקים ועל העובדים.

בדיקה שכזו צריכה להיעשות בהסכמה ולהיות מוגדרת מראש בידי נציגות שמורכבת ממעסיקים ומעובדים גם יחד. המדינה צריכה לעודד גישה נסיינית שכזו על ידי עזרה במימון המחקר ובמתן תמיכה מקצועית של משרדי הממשלה הרלוונטיים לביצוע הניסוי. אם תוצאות הפיילוט יתבררו כמוצלחות, אנו ממליצים להרחיב את השינויים ולהחיל את המדיניות החדשה על כלל המשק, בהתאמות הנדרשות.

רשימת המקורות

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

Berniell, Maria Ines, and Jan Bietenbeck, 2017. "The Effect of Working Hours on Health".

Cabrita, Jorge, Simon Boehmer, and Camilla Galli da Bino. *Working Time Developments in the 21st Century: Work Duration and Its Regulation in the EU*, Publications Office of the European Union, 2016.

Caruso, Claire C., Sally L. Lusk, and Brenda W. Gillespie, 2004. "Relationship of Work Schedules to Gastrointestinal Diagnoses, Symptoms, and Medication Use in Auto Factory Workers," *American journal of industrial medicine* 46 (6): 586-598.

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

Iskera-golec, Irena, Simon Folkard, Tadeusz Marek, and Czeslaw Noworol, 1996.. "Health, Well-being and Burnout of ICU Nurses on 12-and 8-h Shifts," *Work & Stress* 10 (3): 251-256.

Mundlak, Gai, 2007. *Fading Corporatism: Israel's Labor Law and Industrial Relations in Transition*, Cornell University Press.

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

Tucker, Philip, and Simon Folkard, 2012. *Working Time, Health and Safety: A Research Synthesis Paper*, ILO.

מקורות לנתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015. סקר כוח אדם 2015.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. הסקר החברתי 2016.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. "לקט נתונים בנושא תנאי עבודה והעסקה בישראל: סקר חברתי וסקר כוח אדם".

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

Bureau of Labor Statistics, 2012. International Comparisons of GDP Per Capita and Per Hour 1960-2011, United States Department of Labor.

Eurofound (2016), Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU, Publications Office of the European Union, Luxembourg www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015

חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

Eurofound, 2017. Country Profile, www.eurofound.europa.eu/country/germany

Office for National Statistics UK, 2014. Annual Survey of Hours and Earnings, 2014 Provisional Results

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106150709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_385428.pdf

Working hours, ACAS Advice and Guidance, www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1373

GOV.UK, Maximum Weekly Working Hours, www.gov.uk/maximum-weekly-working-hours/overview

ILO – Germany Hours of Work Act (1994),

www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37814/64928/E94DEU01.htm

Germany Working Hours Act, www.gesetze-im-internet.de/arbzg

Sweden Working Time Act, www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1982673-working-hours-act-arbetstidslagen

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

United States Department of Labor, www.dol.gov/general/topic/workhours