

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שתי כלכלות – חברה אחת

**היערכות לשוק העבודה העתידי:
חינוך, הכשרות מקצועיות והסכמי עבודה**

20-19 ביוני 2018

חומרי רקע לדיוני הכנס
תקצירי המחקרים ועבודות הצוותים

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

יוני 2018

שלום לכם,

זו השנה ה-25 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. אנו בעיצומו של תהליך רב-שנתי, שהתנענו בשנה שעברה והתמדנו בו לאורך השנה כולה, בשיתוף עם בכירים מהממשל, נציגי המגזר העסקי, חוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר ונציגים מהמגזר החברתי-אזרחי. ליבת התהליך: יצירת רצף מחקר וחשיבה אסטרטגית משותפת, בשאיפה להוביל יחדיו שינוי ממשי בתחומים שבחרנו להתמקד בהם.

תוצרי הביניים של צוותי העבודה, אשר יוצגו במהלך הכנס, יתייחסו לכמה נושאים אסטרטגיים, בכללם: היערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, בדגש על מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערך ההכשרות המקצועיות; שינויי חקיקה נדרשים לאור המציאות המשתנה בשוק העבודה; וטיוב הרגולציה והקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על המגזר העסקי ומהווה חסם למשיכת משקיעים למשק.

מושב הפתיחה של הכנס יעסוק בשאלת המקרו – כיצד הממשלה יכולה לפתח וליישם בישראל חזון כלכלי-חברתי, תוך חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. כמקרה בוחן יתבסס הדיון על התוכנית "ישראל 2028", שהושקה לפני כעשור וגובשה בהנהגתו של אלי הורביץ, שעל שמו נקרא כנס זה. לנוכח העובדה שאנו נמצאים היום בדיוק בחצי הדרך לקראת 2028 נבחן עד כמה רלוונטיות גם היום המלצות הדו"ח, אם ועד כמה התקדמנו מאז וכיצד ניתן לממש את פוטנציאל המלצות התוכנית. בנוסף, דיון זה יתבסס על המלצות הדו"ח "פיתוח אסטרטגיה כלכלית חברתית ארוכת טווח בישראל" שהוזמן על ידי ממשלת ישראל בשנת 2011 ונכתב על ידי תאגיד ראנד וחברת שלדור.

בשונה מ"ישראל 2028" שעסקה בתוכן האסטרטגיה המומלצת, דו"ח זה מתמקד במבנים והתהליכים הרצויים שיאפשרו לממשלה להפוך את החשיבה והתכנון האסטרטגיים לממד קבוע של התנהלותה.

אנו מאמינים שהכנס הוא הזדמנות מצוינת למפגש בלתי אמצעי, מקצועי ומפרה של מובילי המשק משלל המגזרים, שיוכלו לקיים ביניהם במסגרתו שיח פתוח ומאתגר תפיסות עולם והרגלים.

השנה יהיה זה הכנס השישי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

תודתי נתונה לכל החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת המחקרים, למנהלת הכנס, דפנה אבירם-ניצן, ולכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תודה מיוחדת לפרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר הכנס, על המקצוענות, היסודיות וההירתמות חסרת הפשרות להצלחת הכנס.

בברכה,

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב, בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה, החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות אסיא ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. תוך ראייה ארוכת טווח לחשיבות של מובילות בשוק הישראלי וליצירת בסיס לפריסה בינלאומית עתידית הוא יזם את המיזוג של שלוש חברות פרמצבטיות ישראליות – אסיא, צורי וטבע – לחברה אחת, טבע תעשיות פרמצבטיות, שהוא מונה למנהלה בשנת 1976. בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן, בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם, ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום בו פעלה. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברה הגנרית הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם שבהם האמין אלי, עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים, ובתוכם גם לצבא. כך, השתתף אלי כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע אלי, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, לאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו בטבע. כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1986). הוא כיהן, בין השאר, כיו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, כחבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) וכיו"ר

הוועדה – "ישראל 2028" שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת :
"ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם
גופים אקדמיים וציבוריים הוא נשא בששה תארי דוקטור כבוד ובאפריל 2002 הוענק לו
פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב
שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע
לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות
איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון, לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנתו
האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

תוכן העניינים

7	צוות שוק העבודה העתידי – עיקרי פעילות
23	התאמת מערכת החינוך למאה ה-21
51	חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק ולשיפור ההלימה עם צורכי המשק
71	חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה
99	סקר מעסיקים בנושא גמישות תעסוקתית – ניתוח הממצאים ומסקנות
119	סקר שכירים בנושא גמישות תעסוקתית – ניתוח הממצאים ומסקנות
137	ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות
171	עמדות המעסיקים והשכירים במשק כלפי קביעת הזכאות לזכויות סוציאליות



צוות שוק העבודה העתידי – עיקרי פעילות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

צוות שוק העבודה העתידי – עיקרי פעילות

דוח מס' 2: מוגש כחומר רקע לדיון

ראשי הצוות:

דפנה אבירם-ניצן מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
פרופ' יותם מרגלית עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי הצוות:

המוסד לביטוח לאומי
פרופ' דניאל גוטליב סמנכ"ל מחקר ותכנון
ד"ר אופיר פינטו יועץ לסמנכ"ל וממונה תחום פרויקטים מיוחדים

בנק ישראל

אסנת פלד חוקרת, כלכלנית בכירה בתחום מדיניות

ג'וינט ישראל-תבת

רותי ירון אמבייה מנהלת תכנון ופיתוח

המועצה להשכלה גבוהה

ד"ר נעמי בק ממונה למחקר ואסטרטגיה
ד"ר מרב שביב סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אלי איזנברג	חוקר
איילת הלל	עוזרת מחקר
עומר זליבנסקי	עוזר מחקר
רחל זקן	חוקרת
ירדן קידר	רכז מחקרים
ד"ר איתן רגב	עמית מחקר

המשרד לשוויון חברתי

לירון הנץ	ראש אגף בכיר אסטרטגיה מדיניות ותכנון
רועי לבנון	מנהל תחום אסטרטגיה ומדיניות
אלישבע סבתו	ראש רשות הצעירים

ההסתדרות

שי בירן	סמנכ"ל כלכלה.
אלי גרשנקרוין	מרכז תחום מחקר ומדיניות

התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית

ליאת הלבץ	סמנכ"לית פיתוח ואחראית על תחום התעסוקה
-----------	--

התאחדות התעשיינים

עו"ד מיכל חילי	מנהלת אגף העבודה
ד"ר טל לוטן	מנהלת חינוך והכשרה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

יוסי גידניאן	מנהל אגף בכיר חינוך וחברה
מרק פלדמן	ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה

המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח (מולמו"פ)

ניל נמיר יועץ מדיניות

מוסד שמואל נאמן – הטכניון

ד"ר דפנה גץ עמיתת מחקר בכירה, ראש קבוצת מדע וטכנולוגיה

המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה

ניר בריל כלכלן בכיר

מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עמי צדיק מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

שביט מדהלה חוקרת

משרד האוצר

יעל לינדנברג רפרנטית תעסוקה, אגף תקציבים
מחמוד רחמאן סגן בכיר לממונה על השכר והסכמי עבודה
אורי שיינין רכז תעסוקה, אגף תקציבים
אלדד שידלובסקי סגן בכיר באגף הכלכלן הראשי

משרד החינוך

מוטי טאובין מנהל אגף אסטרטגיה
ד"ר מיכל טביביאן-מזרחי סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה

משרד הכלכלה והתעשייה

מיכל פינק סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

מנהלת המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית	תאיר איפרגן
מנהלת תחום בכיר, הסדרת שוק עבודה	מוריה ברוט
כלכלנית באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות	כנרת דהן גרנות
ראש מטה מה"ט	גל פילק
הממונה על התעסוקה (עד עזיבתה את התפקיד)	מיכל צוק
הממונה (החדש) על זרוע עבודה	מוטי אלישע
ראש אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות	רוני שניצר

משרד ראש הממשלה

נעמה הולצמן עוזרת מנכ"ל

נט-מד ישראל
ד"ר יובל גוז'נסקי

נציבות שירות המדינה

איריס נחמיה מנהלת אגף בכיר מדיניות ותכנון אסטרטגי

עמותת 121 – מנוע לשינוי חברתי

טלי ניר מנכ"לית

פורום המכללות הטכנולוגיות

עידו חגאי מנכ"ל המכללה הטכנולוגית כנרת

פרויקט המילניום

ד"ר אהרון האופטמן יו"ר הצומת הישראלי של פרויקט המילניום, חוקר בכיר ביחידה לחיזוי טכנולוגי וחברתי באוניברסיטת תל אביב

קרן ביחד

עתר רזי-אורן מנכ"לית

קרן טראמפ

קרין שפרמן האחראית על התקשורת

רשות החדשנות

נעמי קריגר כרמי מנהלת הזירה החברתית-ציבורית

שירות התעסוקה

חגי לוי סמנכ"ל תכנון ומחקר

יועצים עצמאיים

עידו גנור חוקר

פרופ' עמי וולנסקי לשעבר המדען הראשי של משרד החינוך

סני זיי המכללה האקדמית תל אביב-יפו, מאקרו אנליטיקס

מחקר ותכנון כלכלי

עצמון ליפשיץ יועץ עצמאי בתחום ניהול ומשאבי אנוש

תודתי לכל אחד ואחת מחברי הצוות על תרומתכם, הירתמותכם ומחויבותכם לתהליך; על ההתמדה והרצינות שהפגנתם בהגעתכם מדי חודש לדיוני השולחן העגול של המכון הישראלי לדמוקרטיה. אומנם אנו רק באמצע הדרך, וטרם התכנסנו לגיבוש המלצות ולכתיבת תוכנית אסטרטגית מקיפה, אבל אנחנו ללא ספק בכיוון הנכון.

מאחלת לכולנו המשך שיתוף פעולה פורה והתכנסות מהירה להמלצות מדיניות אופרטיביות.

דפנה אבירם-ניצן

מובילת צוות שוק העבודה העתידי ומנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

פתח דבר - מנהלת הכנס, דפנה אבירם ניצן

שוק העבודה העתידי טומן בחובו אתגרים רבים בצד הזדמנויות לצמיחה ולחדשנות. מומחים בתחום חוזים שינויים מרחיקי לכת במבנה ובמאפיינים של שוק העבודה בעשור הקרוב, אשר לניצניהם אנו עדים כבר היום. תמורות אלה מקורן בין היתר בהתפתחויות טכנולוגיות, בשינויים דמוגרפיים, בהעמקת תהליך הגלובליזציה ובשינויים תפיסתיים בכל הנוגע לעולם העבודה. היעדר היערכות לתמורות הצפויות טומנת בחובה סכנות רבות, בהן העמקת האי-שוויון בין קבוצות האוכלוסייה בחברה הישראלית וחיידוד הקוטביות בחברה על רקע הפערים המתחדדים בין קבוצות בשוק העבודה. מצד אחד, ישנו מחסור משמעותי בכוח אדם מקצועי בתחומי המדע והטכנולוגיה המביא לעלייה בשכר בתחום, ומצד שני קיים עודף היצע של עובדים במקצועות שאיבדו או שצפויים לאבד רלוונטיות לצורכי השוק. גידול הפערים בין בעלי המקצועות שבמחסור אל מול אוכלוסיות הולכות וגדלות שיאבדו רלוונטיות בשוק העבודה עלול להפוך לפצצה חברתית מתקתקת ולהוות סכנה לא רק ליציבות הכלכלית-חברתית אלא גם ליציבות השלטון בשל הצבעות קיצון, כפי שקורה בחלק ממדינות אירופה כבר היום. לפיכך מגמות אלו הן משום איום גם על יציבות המשטר הדמוקרטי, שכן כאשר חלק גדול מהציבור חש שהשיטה "לא עובדת" – הסבירות שיצא נגדה עולה.

היעדר היערכות אסטרטגית רב-מערכתית לאיומים הללו עלול גם להביא לפגיעה בצמיחת המשק ובכושר התחרות. פגיעה כזאת עשויה להתרחש במקרה שענף ההיי-טק, שמהווה היום את קטר הצמיחה, ימצא עצמו ללא כוח האדם הנדרש כדי להמשיך בהתרחבותו, ובמקביל יתר ענפי המשק יאבדו את ההזדמנות למצות את פוטנציאל הצמיחה שטומנות בחובן הטכנולוגיות החדשות, אם כוח האדם לא יהיה מיומן מספיק וערוך כדי לספוג ולתפעל את אותן טכנולוגיות חדשניות.

אין ספק שהיערכות מושכלת לאתגרים הללו יכולה לצמצם באופן משמעותי את הסבירות להתממשות תרחישים אלו ולשמר את מעמדה של ישראל כאומת הסטארט-אפ המאופיינת בצמיחה מהירה ובשיעורי אבטלה נמוכים.

ממשלות וארגונים ברחבי העולם הבינו זה מכבר את הצורך בהיערכות מושכלת לצורכי עולם התעסוקה המתפתח:

- ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) הכריז בשנת 2017 על "יוזמת עתיד העבודה", שמטרתה לבצע היערכות ועיון מחודשים בתחום העבודה לקראת האתגרים והשינויים הצפויים. הארגון ייסד ועדה עולמית שחברים בה קובעי מדיניות, מומחים, נציגי עובדים, נציגי מעסיקים וארגוני המגזר החברתי-אזרחי ותפקידה לגבש המלצות לעתיד. בדוח ההשקה של הפרויקט הארגון מזהה כמה "מגה-מגמות" (megatrends) בדמות שינויים טכנולוגיים ודמוגרפיים בצד שינויי האקלים והגלובליזציה כמנועי שינוי בעולם העבודה שיש צורך להבין כיצד ישפיעו על העבודה והחברה בעתיד, וכיצד נכון לנצל אותם ליצירת הזדמנויות.¹ בשנת 2019 מתכנן הארגון לפרסם דוח מסכם בנושא, כולל המלצות לכלל המדינות החברות בו.
- ארגון פרויקט המילניום ערך בשנת 2016 מחקר עולמי שמטרתו לעזור לממשלות ולחברות ליצור אסטרטגיות ארוכות טווח לטיפול בשינויים עתידיים בטכנולוגיה ובעבודה.² המחקר סרטט שלושה תרחישים אפשריים למצב העבודה בשנת 2050: החל במצב של טלטלה עולמית בעקבות חוסר תכנון והיערכות, עבור בתכנון חלקי שמביא למצב מסובך ולאי-שוויון חברתי-כלכלי גובר, וכלה בתכנון נכון שמביא לכלכלה משגשגת, הפחתת האי-שוויון ומעבר תרבותי מכלכלה מבוססת תעסוקה לכלכלה מבוססת מימוש עצמי.
- ארגון OECD פרסם בשנת 2010 דוח המלצות בנושא התאמת ההכשרות המקצועיות לכוח העבודה להשגת צמיחה מהירה ובת-קיימא.³ הדוח קורא ליצירת חיבור מוצק ויציב בין עולם החינוך וההכשרה לעולם העבודה. הוא מדגיש את החשיבות של איכותו הגבוהה של החינוך בילדות, של מערכת להנגשת מידע לגבי המיומנויות

ILO, 2017. *Inception Report for the Global Commission on the Future of Work* 1

Glenn, Jerome C., 2016. *2050 Global Work/Technology Scenarios* 2

OECD, 2010. *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth* 3

הנדרשות בשוק העבודה, של הדינמיות של מערכות חינוך והכשרה בהתאם לשינויים מבניים בכלכלה ובחברה, ושל ההכרה במיומנויות ויכולות (skills and competencies) וניצולן המיטבי בעבודה. לשם השגת מטרות חשובות אלו גורס ארגון OECD כי יש ליזום צעדי מדיניות המקשרים בין הכלכלה לסדר היום החברתי.

- ממשלת גרמניה. לא רק ארגונים בינלאומיים פועלים בתחום אלא גם מדינות. כך, לפני שנים אחדות התניע משרד העבודה והרווחה בגרמניה עבודת מטה נרחבת בנושא היערכות לשוק העבודה העתידי (או "דמיון מחדש" של עולם התעסוקה), שכללה שיתוף ציבור ודיון עם מומחי אקדמיה, ארגונים חברתיים ועסקים. בשנת 2017 הוציא המשרד את דוח הסיכום של העבודה (*White Paper Work 4.0*)⁴, המבקש לתאר כיצד מנצלים את ההזדמנויות שהמיכון והדיגיטציה מעניקים לכלכלה, לשוק התעסוקה ולמשרות איכותיות. בצד זאת הדוח מתאר את ההיערכות הנדרשת לקראת התממשות התרחיש של אובדן משרות, שחיקת כישורים, פגיעה באיזון בין עבודה לחיים האישיים והפנאי, וגישור על פערים בין אוכלוסיות שמעדיפות את החופש והגמישות של השינויים הקרבים לבין אלו המחפשות יציבות וביטחון תעסוקתי.

על רקע התפתחויות מקומיות ובינלאומיות אלו, המכון הישראלי לדמוקרטיה הקים בפברואר 2017 את קבוצת העבודה/החשיבה הישראלית להיערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי. בקבוצה זו חברים כל גורמי העניין הרלוונטיים בשוק העבודה, לרבות נציגי כלל גורמי הממשל שיש להם זיקה לנושא, נציגי העובדים, המעסיקים, אקדמיה וארגונים חברתיים, בדגש על ייצוג הצעירים.

הצוות הוקם כדי לגבש במשותף תוכנית אסטרטגית מקיפה ויישומית אשר תתווה את הדרך ותציע קווים מנחים לקובעי המדיניות, במטרה להיערך כראוי ומבעוד מועד לאתגרי העתיד בשוק העבודה.

Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2017. *Re-Imagining Work: White Paper Work 4.0* 4

מאז הוקם הצוות מתכנס מדי חודש סביב שולחן עגול על מנת לגבש המלצות משותפות להיערכות נכונה לאתגרי שוק העבודה העתידי ולהתוויית מדיניות. עם הקמתו היו חברים בצוות 18 ארגונים: הביטוח הלאומי, בנק ישראל, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה, גיוינט-תבת, הלמ"ס, המועצה הלאומית לכלכלה, הסתדרות העובדים, נציגי המעסיקים מנשיאות הארגונים העסקיים, מכוני המחקר מוסד שמואל נאמן, מרכז טאוב ומכון אהרן למדיניות כלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פרויקט המילניום, פרויקט נט-מד ישראל ושירות התעסוקה. במהלך השנה הורחב מעגל החברים בצוות ומספרם הגיע ליותר מ-30 ארגונים, לאחר שהנושא משך עניין בקרב גורמים חשובים נוספים. לצוות הצטרפו נציגי המולמו"פ, המל"ג, ות"ת, פורום המכללות הטכנולוגיות, נציבות שירות המדינה, הרשות לחדשנות, קרן צורים, קרן טראמפ, קרן ביחד, עמותת 121, התאחדות הסטודנטים, רשות הצעירים, המשרד לשוויון חברתי, אוניברסיטאות ומכללות.

מאז פברואר 2017 ועד לכתיבת דוח זה התכנסו חברי הצוות ל-13 מפגשים, שבהם נחשפו למומחים שונים בתחום, הוחלפו דעות ותובנות והתקיימו דיונים מעמיקים ומאירי עיניים בעניין האתגרים ודרכי ההתמודדות הרצויים.

באוגוסט 2017, במקביל לעבודת צוות המכון, מינה ח"כ חיים כץ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, את "הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030". הוועדה הציבורית בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין הקימה ארבעה תתי צוותים: צוות יעדי תעסוקה, פרויקט ושינויים מבניים (בראשות פרופ' צבי אקשטיין), צוות תכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד (בראשות פרופ' אבי שמחון ופרופ' יוסי תמיר), צוות הון אנושי ותשתיות הכשרה (בראשות גבי דיתה ברניצקי) וצוות מוכנות לשוק העבודה המשתנה בראשות מר חיים רוסו וגבי דליה נרקיס).

נציגי המכון הישראלי לדמוקרטיה וחלק גדול מחברי קבוצת העבודה לקחו חלק פעיל בוועדה וסייעו להנגשת המידע בתחום. הוועדה הממשלתית, אשר צפויה לפרסם את המלצותיה בקרוב, שמה לה למטרה לגבש המלצות מעשיות לממשלה ובפרט למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למדיניות אשר תשיג יעדים מדידים לעלייה בתעסוקה ובהון אנושי של העובדים בישראל עד 2030, תוך שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים. בכלל זאת, בחנה הוועדה גם את המהלכים האופרטיביים אשר על

המשרד לקדם כחלק מההיערכות לאתגרי שוק העבודה המשתנה, לרבות הצעת תכניות תעסוקה רלוונטיות, המלצות על שינויים רגולטוריים וחקיקתיים ועוד.

צוות שוק העבודה העתידי, בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה, חותר לגבש המלצות מתוך ראייה הוליסטית, הלוקחת בחשבון את כל (או כמעט כל) התחנות בדרכו של אדם החל משלב החינוך בגיל צעיר, דרך בחירת ורכישת המקצוע/השכלה בגיל מבוגר יותר, ותוך בחינת הכשלים והשיפורים הנדרשים לאורך המסלול שעובר האדם העובד בשלבי חיו השונים במהלך הקריירה שלו. ראייה רב-מערכתית שכזו מחייבת שיתוף פעולה עם מגוון משרדים בהם משרד החינוך, העבודה והרווחה, הכלכלה, משרד רה"מ, משרד האוצר וכן גופי חברה אזרחית פעילים כגון התאחדות הסטודנטים וקרנות מהמגזר השלישי המתמקדות בתחומים הללו. מטרת הצוות היא לגבש תכנית אסטרטגית רחבת היקף, מבוססת מחקרי עומק, המשלבת מגוון היבטים ומתייחסת למספר טווחי זמן: טווח קצר (חקיקה, הסכמי עבודה והכשרות), טווח בינוני (השכלה גבוהה) וטווח ארוך (חינוך).

עבודת הצוות כוללת ארבעה נדבכים עיקריים:

1. מיפוי וניתוח מגמות על בסיס מחקרים קיימים בארץ ובעולם.
2. עריכת מחקרי רקע לשם הבאת ידע ותובנות חדשות לשולחן הדיונים.
3. גיבוש המלצות מדיניות. טווח התכנון המקסימלי שהוחלט עליו הוא שנת 2030.
4. סיוע בקידום וביישום ההמלצות.

במסגרת העבודה על הנדבך הראשון הוצגו לפני הצוות מספר רב של מחקרים ועבודות של גופי מחקר וארגונים מקומיים ובינלאומיים שעסקו בחיזוי המגמות הצפויות וההיערכות הנדרשת בהיבט של מדיניות. העבודה על נדבך זה הסתיימה בקיץ 2017, והתובנות שגובשו בעקבותיה הוצגו במסגרת מושב ייעודי שהוקדש לנושא בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ביוני 2017 וכן בדוח הביניים של הצוות, שנכלל בחוברת הפרסומים שנלוותה לכנס.⁵

בתובנות שהוצפו בדוח הביניים שפרסמו חברי הצוות לקראת הכנס עלה הצורך בהשגת מגוון יעדים, בהם :

- צמצום הפערים החברתיים המושפעים מפערים בין קבוצות בשוק העבודה (בעיקר עובדי ההיי-טק לעומת היתר).
- צמצום האי-התאמה (mismatch) בין היצע כוח האדם שמספקות מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לבין הביקוש שנגזר מצורכי המעסיקים.
- חיזוק המדיניות האקטיבית בשוק העבודה (ALMP – Active Labor Market Policy),
- חיזוק יכולת הלמידה לאורך החיים (LLL - Lifelong Learning), לצד מתן דגש לפיתוח סט-כישורים להתמודדות עם סביבה משתנה.
- התאמת החקיקה ויחסי העבודה הקיימים לשינויים בשוק העבודה, בדגש על גיבוש המלצות להתאמת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, לשינויים המתהווים.

על רקע זה החליטו חברי הצוות להתעמק בשלושה תחומים עיקריים :

1. היערכות מערכת החינוך
2. היערכות מערכת ההכשרה וההשכלה הגבוהה
3. שינויים נדרשים בחקיקה/בהסכמי העבודה

השלב השני של הפרויקט הותנע בקיץ 2017 ונמשך עד רגע כתיבת שורות אלו. חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצאים בשלבים שונים של עריכת מחקרי עומק בתחומים שנבחרו. ממצאים ותובנות ראשוניות של מחקרים אלו הוצגו לפני חברי הצוות בשנה החולפת, והמלצותיהם עלו ויעלו לדיון ובחינה של חברי הצוות, המביאים איתם חשיבה ביקורתית, רב-תחומית ובינתחומית.

מחקרי הרקע בהובלת חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה

בעקבות המלצות צוות שוק העבודה העתידי התניעו חוקרי המכון ארבעה מחקרי עומק:

1. **ניוד זכויות סוציאליות.** צוות החוקרים: פרופ' יותם מרגלית, חוקר ראשי; איילת הלל, עוזרת מחקר.

2. **שינויים אפשריים בחוק שעות עבודה ומנוחה ומודלים לגמישות בשוק העבודה.** צוות החוקרים: פרופ' יותם מרגלית, חוקר ראשי; איילת הלל, עוזרת מחקר; עו"ד ליאור גרו, מומחה לדיני עבודה; רחל זקן, חוקרת.

במסגרת מחקר זה בוצעו שני סקרים שבחנו את עמדות השכירים והמעסיקים באשר לגמישות בשעות העבודה. צוות החוקרים: דפנה אבירם-ניצן, חוקרת ראשית; ירדן קידר, חוקר.

3. **ההיערכות הנדרשת של מערכת החינוך לאתגרי הכלכלה והחברה במאה ה-21.** צוות החוקרים: ד"ר אלי איזנברג, חוקר ראשי; עומר זליבנסקי, עוזר מחקר.

4. **אבחון מצב מערך ההכשרות המקצועיות וזיהוי החסמים והאתגרים העיקריים להגדלת כוח העבודה המיומן במשק ושיפור ההלימה עם צורכי שוק העבודה.** צוות החוקרים: ד"ר איתן רגב, חוקר ראשי; ירדן קידר, חוקר; ענבל אשר, עוזרת מחקר.

כל אחד מהמחקרים האלה נמצא בשלב בשלות שונה. כך, בעוד המחקר הראשון שעוסק בסוגיית הניוד של זכויות סוציאליות בישראל הסתיים והוגש כמצע לדיון לפני חברי הצוות, המחקר השני שעסק בשינויים אפשריים בחוק שעות עבודה ומנוחה ומודלים לגמישות בשוק העבודה, נמצא בשלבי גיבוש אחרונים והוצג אף הוא כמצע לדיון לפני חברי הצוות. מאחר שמדובר בסוגיות מורכבות ורגישות, חברי הצוות החליטו שלא לקבל החלטה אם לאמץ את המלצות החוקרים בשלב הזה, שכן הייתה הסכמה שהנושא מחייב התכנסות לדיונים מצומצמים יותר של הצדדים הרלוונטיים (נציגי הממשלה, המעסיקים והעובדים) – שאותם נשאף להתניע בכנס אלי הורביץ הנוכחי.

המחקר השלישי שחוקרי המכון התחילו בו עוסק, כאמור, בסוגיית **ההיערכות הנדרשת של מערכת החינוך לאתגרי הכלכלה והחברה במאה ה-21**. מחקר זה נמצא אף הוא בשלבי כתיבה מתקדמים ועיקרי מסקנותיו והמלצותיו הוצגו לפני חברי הצוות כבסיס לדיון כבר בשלבי העבודה הגולמיים. מחקר זה, אשר נעשה בהתייעצות ובשיתוף עם אגף אסטרטגיה של משרד החינוך, עתיד לשמש למשרד כלי עזר להסרת חסמים לקידום ההיערכות של מערכת החינוך לאתגרי השינוי, מתוך ראיית צורכי שוק העבודה והחברה העתידיים.

המחקר הרביעי, שמתמקד בסוגיה המורכבת של **אבחון מצב מערך ההכשרות המקצועיות וזיהוי החסמים והאתגרים העיקריים להגדלת כוח העבודה המיומן במשק ושיפור הולימה עם צורכי שוק העבודה**, הותנע בתחילת 2018 ונמצא בשלבי מחקר ראשוניים יחסית. ממצאי פרק הרקע למחקר זה יוצגו לראשונה לפני חברי הצוות ביוני 2018, במסגרת מושב שיוקדש לנושא בכנס אלי הורביץ, שיתקיים בחסות עמותת צורים.

בהקשר זה נציין כי לנוכח ריבוי האתגרים וזיהוי ההזדמנות להוביל לשינוי ממשי בתחום זה, החליט המכון הישראלי לדמוקרטיה להעמיק את מעורבותו בתחום ההכשרות המקצועיות וההשכלה הגבוהה. בימים אלו מוקמת במכון יחידה שתעסוק לאורך זמן במחקר ובגיבוש המלצות מדיניות לטיוב מערך ההכשרות המקצועיות (מחוץ למערכת ההשכלה הגבוהה ובתוכה), מתוך ראייה רחבה של שוק העבודה וצרכיו. היחידה תחתור לגיבוש המלצות שיובילו לשיפור תמהיל ההון האנושי ואיכותו, במטרה להשיג הולימה טובה יותר עם צורכי המשק ומתוך התחשבות במאפייני החברה הישראלית (ערבים/חרדים ועוד).

לחוברת זו מצורפים כל מחקרי הרקע והסקרים שערכו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, מוגגשים כחומר רקע להמשך עבודת צוות שוק העבודה העתידית.



התאמת מערכת החינוך למאה ה-21

התאמת מערכת החינוך למאה ה-21

תקציר מחקר

אלי איזנברג | עומר זליבנסקי

ד"ר אלי איזנברג

דוקטור למדעים בחינוך טכנולוגי מהטכניון; יזם ומומחה בינלאומי לחינוך טכנולוגי-מדעי. הקים מרכז טכנולוגי באנגליה, שימש חבר סגל בטכניון וחוקר באוניברסיטה הפתוחה באנגליה, ייסד מערכת חינוך טכנולוגי מקיפה מטעם אורט העולמי בדרום אפריקה והיה סמנכ"ל בכיר למו"פ ולהכשרה באורט ישראל.

עומר זליבנסקי

חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה ותואר ראשון בפסיכולוגיה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עוסק בנושאים של כלכלה ומדיניות ציבורית.

* המחקר המלא עדיין בתהליך כתיבה. המובא כאן הוא תקציר טיוטת המחקר

הראשונית והלא סופית. ראו: <https://tinyurl.com/educ-pdf>

המאה ה-21 מאופיינת בשינויים ניכרים ומואצים במגוון תחומי החיים. עבודות רבות אשר באופן מסורתי נעשו על ידי אנשים עוברות תהליכים של אוטומציה ודיגיטציה; העולם הווירטואלי נהיה מרכזי בחיי היום-יום, וטכנולוגיות חדשניות פותחות צוהר למגוון עצום של אפשרויות מלהיבות. ואולם נראה כי מערכת החינוך לא מצליחה ברובה להסתגל לקצב השינויים ואיננה מכינה את דור העתיד להתמודד עם אתגרי המאה ה-21.

בעשורים האחרונים חוקרי חינוך מתחומים שונים מצביעים על כך שהבסיס הפדגוגי המוקנה בבית הספר מותאם למעשה לצרכים שעלו בתקופת המהפכה התעשייתית, כאשר העבודות בעיקרן היו סטנדרטיות ודרשו ידע ויכולות מוגדרים וקבועים לאורך זמן. לעומת זאת, מחקר ענף מראה שכיום, במאה ה-21, הדרישות מבוגר מערכת החינוך שונות בתכלית, ומערכת ההשכלה נדרשת להסיט את המיקוד מידע מבוסס-זיכרון, אשר הפך להיות זמין בלחיצת כפתור או מנוע חיפוש, לכישורים של חשיבה גבוהה הנדרשים בעולם הטכנולוגי והמשתנה (Schleicher, 2010).

על כן, מגוון חוקרים ואנשי חינוך החלו לפעול לשם התאמת בתי הספר לשינויים החלים בעולם כך שלתלמידים יוקנו כישורים, מיומנויות וערכים שיכינו אותם לרווחה מיטבית כפרטים, לחברה צודקת, דמוקרטית ומכילה יותר ולשוק העבודה המתחדש והמתקדם.

הגדרת כישורי המאה ה-21

המטלה הראשונה העומדת לפני מי שמעוניין להתאים את מערכת החינוך לתמורות המאה ה-21 היא הגדרת מערך הכישורים הנחשבים חיוניים בעולם המשתנה. עקב אופיין התזזיתי של התמורות החלות במאה ה-21, מטלה זו מורכבת ביותר, ועשרות מחקרים מבקשים להגדיר מהם "כישורי המאה ה-21". לנוכח הספרות הענפה והמגוונת בנושא הגדרת הכישורים נסמכנו במחקרנו על אסטרטגיה שמבקשת למצוא את מידת הקונצנזוס הקיים בספרות לגבי כל אחד מן הכישורים ועל בסיסו להתוות רשימה המסודרת לפי מספר המחקרים שעסקו בכל אחד מן הכישורים. בגישה זו התבססנו על עבודתם של ואן לאהר ועמיתיה (van Laar et al., 2017), שערכו מטה-אנליזה ל-75 עבודות אקדמיות שפורסמו בין השנים 2000 ל-2016 וניסו לאפיין ולהגדיר את הכישורים החיוניים למאה ה-21.

הכישורים שעיקר המחקר עסק בהם הם אלה:¹

בסוגריים: מספר המחקרים שעסקו בכל כישור; ראו פירוט נוסף בלוח נ-1 בנספח.

- ניהול מידע (31)
- כישורים טכניים (18)
- חשיבה ביקורתית (30)
- הכוונה עצמית (16)
- יצירתיות וחדשנות (29)
- למידה לאורך החיים (10)
- יכולת פתרון בעיות (24)
- מודעות אתית (9)
- עבודה בצוות/בקבוצה (24)
- מודעות תרבותית (9)
- תקשורת (22)
- גמישות (8)

ניתן לראות כי בכישורי המאה ה-21 מושמים שלושה דגשים עיקריים: דגש על כישורי חשיבה עמוקה (היתרון היחסי של אנשים על מכונות); כישורים שקשורים להתמצאות בטכנולוגיות חדישות, ובייחוד בסביבה הדיגיטלית ובטכנולוגיות מידע, שנעשו חלק מרכזי מהעולם שמחוץ לכותלי בית הספר; וכישורי חיים רכים (רגשיים וחברתיים) הנדרשים להתנהלות אישית ובין-אישית בעולמנו המשתנה.²

כיצד מקנים את כישורי המאה ה-21?

כפי שניתן לראות, במחקר שוררת הסכמה רחבה שעל מערכת החינוך להפנות את הדגש מתכנים מסוימים המוקנים במסגרתה לאימון ולחיזוק של כישורים כלליים. על מנת

1 הרשימה מוצגת בסדר יורד – מהכישור שבו עסקו מרבית המחקרים ועד הכישור שבו עסק המספר הנמוך ביותר של המחקרים. כך למשל, בניהול מידע עסקו 31 מחקרים, ואילו בגמישות עסקו 8 מחקרים בלבד.

נציין שבמגוון פגישות ריאיון שקיימנו עם חוקרי חינוך ישראלים העוסקים בחקר כישורי המאה ה-21 קיבלנו אישור לכך שהרשימה משקפת את הכישורים הנדרשים במשק ובחברה של ישראל.

2 נעיר כי הכישורים יכולים להתמייך גם לפי חלוקות אחרות. למשל, דרכי חשיבה, דרכי עבודה, כלים לעבודה וכישורי חיים.

להפוך את בית הספר למסגרת התורמת להקניית כישורי המאה ה-21 חוקרי פדגוגיה מצביעים על תמורות שצריכות לחול במסגרת הלימודים:³

- (1) הטמעת יישומים טכנולוגיים-דיגיטליים במסגרת הלימודים (Christensen, Johnson & Horn, 2010);
- (2) שינוי תפקידו של המורה – ממקור הידע למנחה שעוזר לתלמידים להשיג ולהעריך ידע ממקורות חיצוניים, למשל האינטרנט (Hobbs & Moore, 2013);
- (3) הפיכת תחומי הלימוד לבין-תחומיים ורב-תחומיים (Fogarty & Pete, 2009);
- (4) ביסוס הלמידה על פרויקטים וחקר ולא על נפח של חומר שעל התלמיד לשלוט בו (Krajcik & Blumenfeld, 2006);
- (5) התאמה אישית של הפדגוגיה ליכולות ולצרכים של כל אחד ואחת בבית הספר ולא ברמה הכיתתית (Tomlinson et al., 2003).

רפורמות במערכת החינוך

נראה כי הצורך להתאים את מערכת החינוך בישראל לתמורות הזמן לא נסתרו מעיניהם של קברניטיה, ורפורמות רבות הושקו במהלך השנים לשם שידוד המערכת והתאמתה לצורכי המאה ה-21.⁴ דוגמה טובה לכך היא הרוויזיה שנעשתה כבר בשנות ה-70 של המאה הקודמת בלימודי הביולוגיה. הרוויזיה שמה דגש על למידה משמעותית המטמיעה את מה שמוגדר כיום כמיומנויות המאה ה-21 (במסגרת זו התלמידים נדרשו לעבור בחינה מעשית במעבדה ולעשות פרויקט חקר אישי – ביוטופ), מה שהציב אז את ישראל בחזית העולמית מבחינת חדשנות פדגוגית.

משנות ה-90 של המאה ה-20 ועד היום, על רקע חוסר שביעות הרצון מביצועי מערכת החינוך בישראל ומאופן פעולתה, נעשו רפורמות רבות שתכליתן הייתה להוביל שינויים פדגוגיים:⁵ התוכנית "מחר 98" (הושקה בשנת 1993); ועדת בן פרץ ו"בגרות 2000"

3 ליתר פירוט ראו רן ושפרלינג, 2016.

4 מבוסס על סקירה שכתבו ניר ואחי' (Nir et al., 2016).

5 הרפורמות האמורות התמקדו בשינויים פדגוגיים ובהטמעת טכנולוגיה באופן שביקש להתאים את מערכת החינוך לתמורות הזמן לקראת המאה ה-21. בנוסף לרפורמות אלה נעשו עוד רפורמות מסוגים אחרים. למשל, רפורמות מבניות, ובהן: "אופק חדש", "עוז לתמורה", "5 פי 2".

(1994); חוזר מנכ"ל כי (1995); הרפורמה בהוראת הקריאה (2000); ועדת דוברת (2003); "מדיניות האופק הפדגוגי" (2006); (התוכנית הלאומית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21) (2009); רפורמת המעבר לניהול עצמי (2010); ורפורמת "ישראל עולה כיתה – עוברים ללמידה משמעותית" (2013) (לפירוט הרפורמות ראו לוח 1).

וכך, ב-20 השנים שבין 1993 ל-2013 הושקו 9 רפורמות פדגוגיות (ובנוסף רפורמות מינהליות וארגוניות) שנועדו כולן להוביל לשינוי במערכת החינוך כך שזו תתאים לצורכי המאה ה-21. מרביתן, כאמור, שמו דגש מיוחד על שינוי פדגוגי שבמסגרתו בתי הספר נדרשו לעודד תהליכים של למידה עמוקה.

לוח 1 רפורמות פדגוגיות לאורך השנים

שנים	הרפורמה	מטרתה	השפעות ארוכות טווח
שנות ה-70	הרפורמה בהוראת הביולוגיה	עידוד הוראה ולמידה בדרכי מחקר, בשילוב מיומנויות של חשיבה מדעית, חשיבה ביקורתית ופתרון בעיות.	הרפורמה הוטמעה במערכת החינוך. היא באה לידי ביטוי בין השאר בפרויקט הביוטופ.
1993-1998	מחר 98	התאמת החינוך המדעי-טכנולוגי למאה ה-21. דגש על הקניית מיומנויות חשיבה גבוהה (הדגשת מיומנויות ואסטרטגיות חשיבה, למידה מבוססת פרויקטים ועוד) והצטיידות בתי הספר בכלים פדגוגיים מודרניים.	בחינת הרפורמה כעבור 10 שנים מכינונה הראתה כי נותרו במערכת עדויות מועטות לתוצריה.
1994	ועדת בן פריץ ובגרות 2000	שינוי מתכונת בחינות הבגרות כך שהן יקדמו חשיבה מסדר גבוה, כולל יצירת בסיס לבחינות פנימיות בבתי הספר.	הרפורמה יושמה ב-22 בתי ספר כפיילוט. בחינת היישום הצביעה על הצלחת הפיילוט, אך ביצוע הרפורמה לא נמשך והרפורמה לא הורחבה לכלל המערכת.

שנים	הרפורמה	מטרתה	השפעות ארוכות טווח
1995	חוזר מנכ"ל כ'	התבסס על המלצותיהן של 4 ועדות מקצועיות שביקשו להתאים את הבחינות ואת הפדגוגיה להקניית כישורי המאה ה-21.	ההמלצות מעולם לא יושמו.
2000	הרפורמה בהוראת הקריאה	רפורמה שנועדה להוביל לשיפור ביכולות הבנת הנקרא. הושם דגש על הבנה עמוקה של טקסט כתוב.	חלקים ממנה יושמו על ידי ועדת היגוי, מה שהוביל לתמורות בהוראת הקריאה לתלמידי כיתות א'.
2003	ועדת דוברת	כוח משימה שכלל מומחים ממגזרים שונים אשר ביקשו להוביל ארגון מחדש של כלל מערכת החינוך. במסגרתה נעשו מהלכים להגברת האוטונומיה הבית ספרית ולשיפור ההצטיידות בתשתיות טכנולוגיות.	מלבד הקמת הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), הרפורמה לא יושמה. חלקים מרכיביה בוצעו בשלבים מאוחרים יותר.
2009-2006	מדיניות האופק הפדגוגי	שינוי המיקוד בתוכנית הלימודים משיפור בציונים לטובת למידה עמוקה, כך שהתהליך הפדגוגי יהיה פעיל והלמידה תכלול הבנה עמוקה של התכנים ובחינה אקטיבית שלהם.	עיקרי הרפורמה אומצו על ידי שרי החינוך לאורך השנים, אבל השינויים הפדגוגיים אינם ניכרים בבתי הספר.

שנים	הרפורמה	מטרתה	השפעות ארוכות טווח
2013-2009	התוכנית הלאומית להתאמת מערכת החינוך למאה ה-21	התוכנית התמקדה בקידום תהליכי תקשוב בבתי הספר וביצירת תשתית לשיטות של למידה מתוקשבת. במקביל לתוכנית הוחלט על מדיניות של שיפור הישגים. המדיניות החדשה שמה דגש על הצלחה במבחנים השוואתיים.	הופנתה ביקורת כלפי התוכנית שהיא פגמה ברפורמות קודמות ששמו דגש על למידה עמוקה. כמו כן נראה כי תהליך תקשוב בתי הספר והמעבר ללמידה מכוונת לא מוצה. עם זאת יש לומר כי בעקבות הרפורמה חל שיפור בציונים במבחנים הבין-לאומיים.
2010	רפורמת המעבר לניהול עצמי	משנת 2010 ואילך הורחב מהלך של הגברת האוטונומיה של בתי ספר יסודיים. הגברת האוטונומיה נועדה בין היתר לעודד התאמה של הפדגוגיה בבתי הספר לצרכים העדכניים העולים מן התלמידים.	על אף עמדות חיוביות שהובעו על ידי צוותי בתי הספר, הערכת התוכנית לא הראתה כי היא הובילה לשינויים ברמה הפדגוגית.
2013	רפורמת "ישראל עולה כיתה – עוברים ללמידה משמעותית"	רפורמה שנועדה לעודד תהליכים של למידה משמעותית. שמה דגש על שינויים בדרכי ההוראה ועל עידוד מעורבות חברתית.	חלו שינויים בשיטות ההערכה כך ש-30% מהציון התבסס על הערכה פנימית. אולם לא ניכרו תמורות משמעותיות ברמה הפדגוגית.

מידת ההתאמה של מערכת החינוך למאה ה-21

כאמור, לאורך השנים הושקעו מחשבה ומשאבים מרובים לצורך התאמת מערכת החינוך בישראל לצורכי המאה ה-21. על רקע זה ברצוננו לבחון את מידת ההצלחה של הרפורמות על בסיס השוואת מערכת החינוך הישראלית למערכות חינוך אחרות. אמידת טיבה של מערכת חינוך היא מטלה מורכבת במיוחד, ולכן נבקש לבצע בחינה על בסיס שלושה ממדים:

- (1) השוואה על בסיס הישגים במבחנים הבין-לאומיים המרכזיים – פיז"ה ופיא"ק (לגילים הרלוונטיים);
- (2) השוואה של כישורי הלימוד והכלים המוקנים לתלמידים לשם התמודדות עם מטלות;
- (3) השוואה המבוססת על סקר עמדות כלפי מערכת החינוך.

(1) הישגים במבחנים בין-לאומיים

המבחן המהווה את אמת המידה המקובלת ברחבי העולם להשוואה בין מערכות חינוך הוא מבחן פיז"ה, הבוחן את רמת האוריינות של תלמידים בשלושה תחומים: מתמטיקה, מדעים וקריאה. על אף שיפור מסוים בציונים לאורך השנים, במבחן האחרון (2015) ציוני התלמידים הישראלים לא היו משביעי רצון: 479 ציון ממוצע בקריאה, לעומת 493 במדינות OECD (מקום 28 מתוך 35 מדינות OECD); 470 במתמטיקה, לעומת 490 במדינות OECD (מקום 30); ו-467 במדעים לעומת 493 במדינות OECD (מקום 30). זאת ועוד, הפערים בישראל הם הגבוהים במדינות OECD; התלמידים מאוכלוסיות המיעוטים בישראל (חרדים וערבים) אף השיגו ציונים נמוכים יוצאי דופן, המלמדים על חוסר ביכולות בסיסיות (תרשים 1 בנספח).

מבחן נוסף שיכול ללמד על תפוקות מערכת החינוך ועל מידת ההכנה של בוגריה להשתלבות בשוק העבודה של המאה ה-21 הוא מבחן פיא"ק למיומנויות בוגרים, שנערך בקרב אנשים בגילאי העבודה (16-65). במבחן נמדדות מיומנויות שנמצאו כחיוניות להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה, ובכללן קריאה, מתמטיקה ופתרון בעיות בסביבה עתירת טכנולוגיה. על מנת לבחון את הכישורים המוקנים במערכת החינוך

בדקנו את ההישגים במבחנים בקרב האוכלוסייה הצעירה בגילים 16-24, כלומר מי שעודנו במערכת החינוך או שהבסיס שקיבל במערכת עודנו טרי. גם במבחן זה התוצאות אינן מספקות: הציון הממוצע בקריאה בקרב צעירי ישראל הוא 262, לעומת 275 במדינות OECD (מקום 28 מתוך 33 המדינות המשתתפות); במתמטיקה הממוצע בקרב צעירי ישראל הוא 251, לעומת 267 במדינות OECD (מקום 29 מ-33) (תרשים 2 בנספח). בתחום פתרון הבעיות בסביבה טכנולוגית לא היו בידינו נתונים השוואתיים זמינים לגבי הציון הממוצע בקרב הצעירים, אך הנתונים על ההתפלגות לפי רמות מלמדים על חסכים משמעותיים בקרב צעירי ישראל: 21% מהצעירים כלל לא הצליחו לסיים את המבחן (בשתי מדינות בלבד ב-OECD שיעור הנושרים גבוה יותר); ובהתאמה – שיעור הצעירים הישראליים שהשיגו ציונים בינוניים או גבוהים היה קטן במיוחד – 32%. כלומר, 68% מהצעירים הישראליים הציגו ביצועים שנחשבים בלתי מספיקים לפי הסטנדרטים של ה-OECD (תרשים 3 בנספח).

חשוב להדגיש כי המבחנים הבין-לאומיים הם אינדיקטור חלקי בלבד, ויש להיזהר מלהפוך אותם למטרה בפני עצמה. על רקע זה, ביקורות רבות עוסקות בטיבם של מבחני החינוך הבין-לאומיים ובשימוש שנעשה בהם. וכך, בהתאם, הוטל ספק ביכולתם של המבחנים הסטנדרטיים לאמוד כהלכה את כישורי המאה ה-21 ואף נטען כי המיקוד בהם בא על חשבון מטרות פדגוגיות אחרות ורלוונטיות יותר (בלס, 2016). על רקע זה נראה כי האינדיקציה העיקרית העולה מהמבחנים נוגעת לחסכים בכישורים בסיסיים. כאמור, פרספקטיבה זו מצביעה על אוכלוסיות מוחלשות רחבות הנעדרות כישורים בסיסיים ואינן זוכות למענה הולם ממערכת החינוך.

(2) כישורי הלימוד המוקנים במערכת החינוך

כאמור, לפי גוף מחקר ענף על כישורי המאה ה-21, רבות מהרפורמות בישראל שנעשו לשם התאמת מערכת החינוך שמו דגש על כך שהמערכת תקנה כישורים של חשיבה עמוקה. וכך ניתנה ברפורמה תשומת לב מיוחדת לכך שהפדגוגיה תתבסס ככל האפשר על אסטרטגיות של ניתוח רכיביהן של בעיות באופן ייחודי, ולא על שינון ופתרון טכני המבוסס על היכרות מוקדמת עם סוגים מסוימים של בעיות.

כחלק מחקר הפדגוגיה במדינות השונות ומידת התאמתה לצורכי המאה ה-21 בחנו חוקרי ה-OECD את הגישות כלפי דרכי ההוראה ואת הכלים שמערכות החינוך מקנות לשם פתרון בעיות. מהניתוחים השונים עולה פרדוקס מסוים: מצד אחד, בשאלונים שהועברו בקרב מורים ישראלים עולה כי הם מתעדפים שיטות הוראה מתקדמות וכי הם שמים דגש על התאמת שיטות ההוראה לצורכי התלמידים. כך למשל, 95% מהמורים בישראל הסכימו עם האמירה שתפקידם כמורים הוא לאפשר חקירה עצמאית; 88% הסכימו עם הקביעה שתלמידים לומדים באופן המוצלח ביותר בעצמם; ו-91% מהמורים אמרו שהם סבורים כי תהליכים של חשיבה והבנה עמוקה חשובים מהשלמת הלמידה של כל חומר הלימוד המתוכנן (ראמ"ה, 2015). ובהתאמה – מורים ותלמידים דיווחו על שימוש במגוון שיטות הוראה מתקדמות ומותאמות אישית כחלק מהתהליך הפדגוגי (OECD, 2016).

ואולם מנגד, כאשר נבחנו השיטות המשמשות תלמידים בפתרון בעיות במתמטיקה במבחן פיז"ה, נמצא כי שיעור השימוש באסטרטגיות מבוססות-שינון גבוה במיוחד – כפול מההסתברות לשימוש באסטרטגיות המתבססות על ניתוח רכיבי הבעיה, נתון גבוה ביחס למרבית מדינות OECD (תרשים 4 בנספח). בהקשר של ממצא זה נציין כי במחקר של OECD נמצא כי ההתבססות על אסטרטגיות של זיכרון הייתה קשורה בחוסר ההצלחה של תלמידי ישראל במבחן פיז"ה. למשל, הסיכוי לפתור בעיה ברמת קושי גבוהה היה גדול כמעט פי ארבעה אצל תלמידים ישראלים שהתבססו על אסטרטגיות מבוססות-ניתוח לעומת מי שהשתמשו באסטרטגיות מבוססות-שינון (OECD, 2016).

נציין כי ממצאים אלה תואמים את ההיכרות שיש לחוקרי החינוך שהשתתפו בכתיבת המחקר הנוכחי עם המערכת הישראלית, ולפיהם יש פער ניכר בין הרצון שהמורים מביעים להתאמת הפדגוגיה לצורכי התלמידים לבין ההתנהלות בכיתות בדרכים מסורתיות ומבוססות-הוראה פרונטלית שמרנית. על הפער הזה מדבר בספרו גם פרופ' אדם ניר, שליווה במחקרו חמישה בתי ספר. ניר ראיין מורים על הפדגוגיה המועדפת עליהם, שהייתה, בדרך כלל, מתקדמת ומותאמת אישית לצורכי התלמידים; אלא

שבפועל הוא מצא שההתנהלות בכיתות התבססה ברובה הגדול על שיטות מסורתיות מבוססות-זיכרון (ניר, 2017).⁶

הממצאים מצביעים אפוא על פער ניכר בין רמת השיח של המורים, המבטאים העדפה לשיטות של למידה משמעותית, לבין המתרחש בפועל בכיתות, שם מוקנים כישורים שמרניים מבוססי-שינון.

חשוב לומר שחסך דומה מאפיין גם חוסר בשילוב של טכנולוגיה חינוכית בשיטות ההוראה והלמידה (החל בשימוש בתוכנות בסיסיות וכלה בהטמעת יישומים מתקדמים כגון מציאות מדומה). בפועל, העזרים הפדגוגיים העיקריים הם עדיין לוח, מחברות, חוברות וספרים מודפסים על נייר (ראו למשל אבידב-אונגר ועמיר, 2017).

(3) עמדות הציבור כלפי מערכת החינוך

מאפיין שחשוב במיוחד לברר בסוגיה של הצלחת מערכת החינוך להתאים את עצמה לתמורות הזמן קשור בעמדות הציבור כלפיה. חברת הסקרים גאלופ (Gallup World Poll) ביצעה במרוצת השנים סדרת סקרים ב-149 מדינות בנושא עמדות הציבור כלפי שירותים ממשלתיים שונים.⁷ שתי שאלות עסקו בעמדות כלפי מערכת החינוך: בשאלה הראשונה הנבדקים נשאלו אם הם מרוצים ממערכת החינוך. בישראל דיווחו 63% מהמשיבים כי הם מרוצים, נתון המציב אותנו במקום ה-54 מתוך 149 המדינות המשתתפות. בשאלה השנייה נשאלו אם מערכת החינוך מאפשרת לרוב הילדים ללמוד ולצמוח; 74% מהמשיבים הישראלים ענו בחיוב, נתון המציב את ישראל במקום ה-61 בלבד (מתוך 149 מדינות).

נראה, אם כן, כי הרפורמות המרובות במערכת החינוך הישראלית לא הצליחו להוביל לשינוי המיוחל, ותוצרי המערכת עודם בלתי מספקים: על אף השיפור במבחנים הבין-לאומיים, הציונים עדיין נמוכים, בעיקר בקרב האוכלוסיות המוחלשות; ויש סתירה בין

6 נציין כי לא מצאנו ניתוחים שיטתיים בקנה מידה גדול שעסקו בשיטות הפדגוגיות הנהוגות בפועל בכיתות, אלא רק ניתוחים של שאלונים שהועברו למורים ולתלמידים. נראה שהם אינם מייצגים באופן מהימן את המציאות הפדגוגית.

7 הסקרים פורסמו כחלק מה- Legatum Prosperity Index (ראו www.prosperity.com).

השיח הנרחב הקורא לפדגוגיה המתאימה למאה ה-21 לבין שיטות ההוראה והכלים הפדגוגיים השמרניים בכיתות; ולבסוף, הציבור בישראל פחות שבע רצון ממערכת החינוך לעומת הציבור במרבית המדינות המפותחות.

חסמים להטמעת שינויים במערכת החינוך

נראה כי על מנת ליצור שינוי אמיתי במערכת החינוך יש צורך לבחון את החסמים השורשיים המונעים תמורות. במחקר זה אנו מבקשים למפות את החסמים העיקריים שעומים יש להתמודד לשם התאמת מערכת החינוך לצורכי המאה ה-21 וליישם הלכה למעשה חדשנות פדגוגית בכיתות, בבתי הספר ובמערכת החינוך בכללה.⁸

חסם ראשון – הידע והמיומנויות הנדרשות מתלמידים בבחינות הבגרות ודרישות הקבלה למערכת ההשכלה הגבוהה אינם משקפים את מה שנחוץ להתמודדות עם אתגרי המאה ה-21. כל מערכת מתאימה את עצמה בסופו של דבר לדרישות ממנה ולאופן שבו היא נמדדת – הערכה מעצבת התנהגות. כאשר מערכת החינוך נתפסת כמערכת המיועדת לספק תעודה שתאפשר מיון של התלמידים במערכת ההשכלה הגבוהה, ניתן להשפיע עליה ועל התנהלות התלמידים והמורים באמצעות השפעה על דרישות הקבלה להשכלה הגבוהה כך שהם יבחנו את כישורי המאה ה-21.

לשם הובלת שינוי יש צורך אפוא בהתאמת המבחנים ושיטות ההערכה כך שהם אכן יבדקו את הכישורים הרלוונטיים במאה ה-21.

חסם שני – מנהלי בתי הספר והמורים אינם שולטים מספיק בכישורי המאה ה-21. אימוץ חדשנות במערכת החינוך מחייב בראש ובראשונה מסוגלות של הצוות הפדגוגי להתאים את עצמו לתמורות ולהסתגל לשינויים בשיטות ההוראה והלמידה. כך למשל, כאשר עוסקים בטכנולוגיה הקשורה ביישומי מחשב ואינטרנט, האתגר גדול במיוחד שכן הדור הצעיר נולד וגדל בסביבה דיגיטלית, לעומת המורים שנדרשים לסגל לעצמם כישורים ושיטות עבודה חדשות מאלה שהם רגילים להם.

8 נציין כי חלק מן החסמים זוהו במסגרת רפורמות קודמות, אבל להערכתנו הם טרם קיבלו מענה הולם, ונדרשת בחינת עומק מחודשת לגביהם.

- בחינת כישורי המורים בישראל מלמדת על מצב בעייתי במיוחד: בסקר פיא"ק נמצא כי כישורי המורים בישראל נמוכים הן בהשוואה למורים ממדינות אחרות והן בהשוואה לכלל האוכלוסייה הישראלית (ריטוב וקריל, 2016).⁹ נקודה זו רלוונטית לממדים שונים המשפיעים על איכות כוח האדם במקצועות ההוראה: מבחינת המועמדים למקצועות ההוראה – יש צורך במיון קפדני ובמתן תמריצים לאוכלוסייה בעלת הכישורים הגבוהים והמוטיבציה לפנות למקצוע ההוראה;
- מבחינת הכשרת המורים (preservice) – יש לקדם את תוכניות הלימודים ואת דרכי ההכשרה המודרניות של המורים במכללות ובמחלקות להוראה באוניברסיטאות;
- מבחינת פיתוח המורים (in-service) – יש לשפר משמעותית את איכות ההשתלמויות לפיתוחם המקצועי של המורים, ובכלל זה הערכה ואמידה של המיומנויות והכישורים של המשתתפים בהן ואת האופן שהם מיישמים את הכישורים שנרכשו בעבודתם השוטפת בכיתות.

חסם שלישי – עודף ריכוזיות במערכת החינוך. בהשוואה למערכות חינוך מובילות, מערכת החינוך הישראלית מאופיינת בריכוזיות יתר; דרגות חופש הפעולה של הגורמים שבשטח – למן נציגי השלטון המקומי ועד למנהלים ולצוות ההוראה בבתי הספר – מוגבלות (Nir et al., 2016).

במערכת חינוך דינמית וחינונית, המתאימה את עצמה לתמורות הזמן, יש לעודד גורמים מן השטח לעשות התאמות לצרכים ולהעדפות של האוכלוסייה המסוימת שהם משרתים. לשם כך יש להרחיב סמכויות ברמה הבית ספרית – של המורים ושל

9 הציון הממוצע של מורים ישראלים בתחום הכמותי במבחן פיא"ק שהתקיים בשנת 2012 היה 270, לעומת ממוצע 292 בקרב מדינות OECD (מקום שלישי מהסוף); והציון הממוצע בתחום המילולי היה 281, לעומת ממוצע של 295 OECD (מקום רביעי מהסוף). ביחס לאוכלוסייה הכללית הציונים של מורים ישראלים היו באחוזון ה-57 בתחום הכמותי וה-62 בתחום המילולי, לעומת אחוזון 68 בתחום הכמותי ואחוזון 71 בתחום המילולי בממוצע ה-OECD (כלומר, בישראל הציון בתחום הכמותי בקרב המורים היה גבוה מ-57% מהאוכלוסייה, בעוד בממוצע מדינות ה-OECD הציון של המורה הממוצע היה גבוה מ-68% מהאוכלוסייה. ליתר פירוט ראו Hanushek, Piopiunik, & Wiederhold, 2014.

המנהלים, וברמה המקומית – ברמת הרשויות. לשם כך יש ליצור מנגנונים גמישים יותר של בקרה ופיקוח, ורק כאשר מסתמנות אינדיקציות ברורות להתנהלות בעייתית, רק אז ייקרא משרד החינוך להתערב.

חסם רביעי – נטייה רבה מדי לסטנדרטיזציה ולהתמקדות בבחינות מוגדרות. בהמשך לחסם הנובע מעודף ריכוזיות נראה כי מערכת החינוך הישראלית שמה דגש רב מדי על בחינות סטנדרטיות (כגון מיצ"ב ופיז"ה). בכך היא פוגעת בחופש של צוותי ההוראה להתאים את הפדגוגיה לצורכי התלמידים. לפי גישה זו, סטנדרטיזציה רבה מדי פוגמת בתהליך הפדגוגי, בייחוד כאשר מה שעומד במוקד הם כישורי המאה ה-21, שחלקם רכים ולא סטנדרטיים.

על כן נטען כי יש לבחון רפורמה בשיטות ההערכה כך שהן יהיו גמישות יותר ויקדמו את המטרות הפדגוגיות לחינוכו של דור העתיד במאה ה-21 (זוהר, 2013).

חסם חמישי – משרד החינוך מורכב מאוד וכולל אגפים רבים שנוטים שלא לשתף פעולה ביניהם. משרד החינוך מורכב מאגפים ומיחידות שהתאימו לצרכים בעבר. היום הם לא בהכרח מקדמים את היעדים ואת המטרות החדשים הנגזרים מאתגרי מערכת החינוך במאה ה-21.

לפיכך נטען כי יחידות המשרד השונות מקדמות אג'נדות נבדלות, שלפעמים אפילו מגבילות וסותרות זו את זו. כך למשל, יש קושי מהותי בביצוע רפורמות במקצועות הלימוד ובקידום לימודים רב-תחומיים ובין-תחומיים, בגלל ההתנגדות של מפמ"רים (מפקחי מרכזי מקצועות), שכל אחד מהם אמון על מקצוע לימודי מסוים.¹⁰ נראה כי הדרישות השונות והלא ברורות העולות מהאגפים השונים במשרד החינוך מקשות על יישום הרפורמות המערכתיות שתכליתן לעודד שינוי פדגוגי רחב.

חסם שישי – האוכלוסייה הישראלית הטרוגנית במיוחד. אוכלוסיית התלמידים בישראל הטרוגנית מאוד בהיותנו מדינת הגירה, והדבר מקשה על עריכת רפורמות זהות לכלל האוכלוסייה ברמה המערכתית בלבד. בישראל חיות תתי-אוכלוסיות בעלות מאפיינים, צרכים והעדפות שונים בתכלית זה מזה, והדבר מחייב גישה שונה לכל אחת

10 היבט זה הועלה במגוון שיחות עם חוקרי חינוך וגורמים ממשרד החינוך.

מהן והקצאת משאבים נבדלת. כך למשל, לאוכלוסייה המבוססת יש בסיס איתן של ידע וכישורים, ומערכת החינוך יכולה לתרום בה בעיקר בהעשרה; ולעומת זאת אצל הקהילות המוחלשות בחברה ניכרים חסרים השכלתיים משמעותיים, והן זקוקות לתמיכה בסיסית ועמוקה. ולכן גישה דיפרנציאלית שמתייחסת לחלקים השונים במערכת בנפרד מתאימה מגישה המבקשת לחולל תמורות במערכת כאילו היא מקשה אחת.

חסם שביעי – תמורות פוליטיות תדירות מקשות על קידום מטרות ארוכות טווח. כפי שניתן לראות בסקירת הרפורמות הפדגוגיות, התחלופה התדירה בדרגים הפוליטיים מביאה לשינויים תכופים במטרות ובמדיניות של משרד החינוך, ומקשה בכך על יישום מדיניות ברמה האסטרטגית. יש לבחון יצירת מנגנונים יציבים שיעודדו יישום מדיניות ארוכת טווח בתחומים שיש בעניינם הסכמה ציבורית ופוליטית רחבה.

המלצות

החסמים המונעים התאמה של מערכת החינוך למאה ה-21 מרובים ומורכבים, ועל כן נדרש מחקר מעמיק לשם התמודדות מוצלחת עם כל אחד מהם.

בחלק זה נציע המלצות ראשוניות להתמודדות עם שלושה חסמים מרכזיים, שלגביהם היו הסכמה ורצון ראשוניים מצד משרד החינוך לטיפול בהם.

(1) התאמת בחינות הבגרות ואמצעי המיון של ההשכלה הגבוהה לצורכי המאה ה-21

- (א) יש להגדיר במדויק את הכישורים שבתי הספר מבקשים להנחיל.
- (ב) יש ליצור מחוון ברור של כל אחד מן הכישורים על מנת לאמוד אותם בשיטות מגוונות של הערכה, למשל היבחנות עיונית והתנסותית, הגנה על פרויקטים ומצגות, משוב, הערכה מעצבת והערכה מסכמת.
- (ג) יש לגבש הסכמה בין משרד החינוך לקברניטי מערכות ההשכלה העל-תיכונית באשר לכישורים החיוניים לבוגר, על בסיס המחוון, וליצור – בשיתוף פעולה – בחינות ודרכי הערכה לכישורי המאה ה-21.

(2) הקניית כישורי המאה ה-21 למנהלים ולמורים בבתי הספר

- (א) יש להגביר את התמריצים ללימוד מקצוע ההוראה ואף להעלות בכלל זה את שכר המורים המתחילים.
- (ב) יש להגביר את הפיקוח ולהעלות את הסטנדרטים למיון למוסדות להכשרת המורים ולקבלה אליהם.
- (ג) יש לתכנן וליישם רפורמה להקניית כישורי המאה ה-21 בגופים האמונים על הכשרת המועמדים להוראה (preservice) והפיתוח המקצועי – השתלמויות המורים (in-service).
- (ד) יש לתמרץ ולסייע בגיבוש קהילות מורים העוסקות בהטמעת חדשנות בהליכים הפדגוגיים.
- (ה) יש ליצור תמריצים קשיחים (מצד אחד – תמריצים חיוביים, כגון מענקים, פרסים והערכה ציבורית; ומצד שני – תמריצים שליליים, כגון פגיעה בקידום ואף אמצעים ארגוניים) להטמעת טכנולוגיה חינוכית בפדגוגיה חדשנית.

(3) הקמת מועצה לאומית לחינוך

על מנת להפחית את התזזיזיות המאפיינת תמורות במערכת החינוך אנו ממליצים להקים מועצה לאומית לחינוך אשר תוביל שינויים על בסיס אופק תכנוני ארוך טווח ומתוך שיתוף מגוון רחב של הגורמים הרלוונטיים בקידום וביישום הרפורמות מכל המגזרים בישראל.

אנו מציעים שני מודלים חלופיים לעבודת המועצה:

- (א) מועצה בעלת סמכויות ביצועיות המבוססת על איחוד יחידות אחדות במשרד החינוך שעיסוקן בחינה של מערכת החינוך והגדרה והובלה של מדיניות ארוכת טווח.
- (ב) מועצה מייעצת שדרך פעולתה מבוססת על דרכי עבודתן של המועצה הלאומית לכלכלה והמועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה.

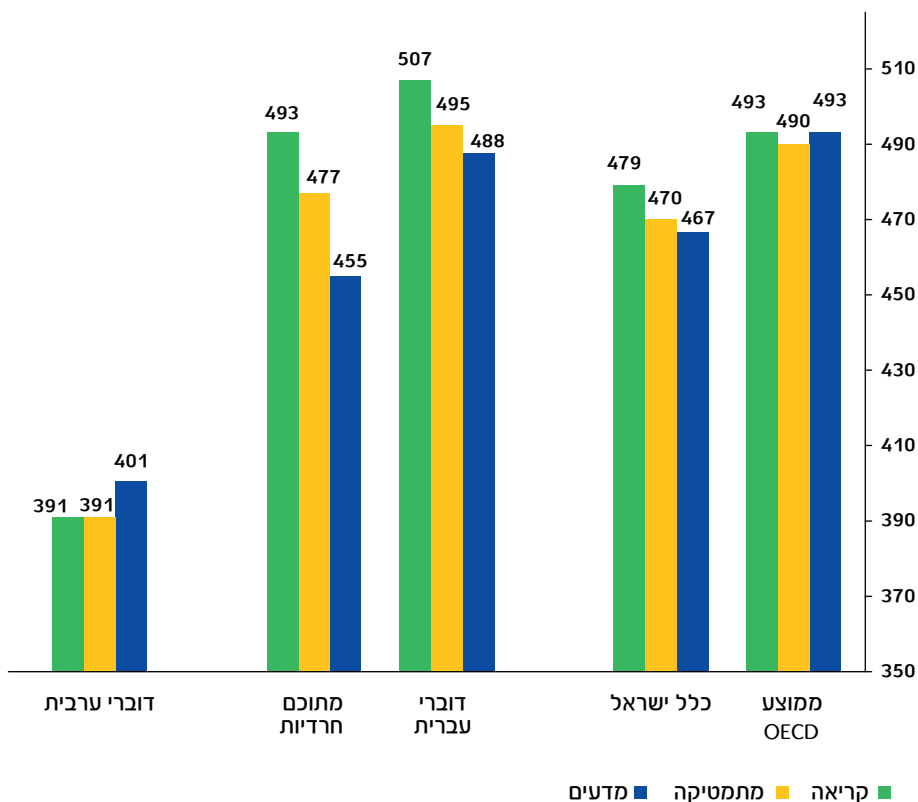
(4) הטמעת מודל שיטתי לעדכון מתמיד של תוכנית הלימודים

אנו מציעים לגבש מודל לעדכון מתמיד ושיטתי של תוכניות הלימודים כך שיהיה מתאים יותר לתמורות הזמן. (עיקר מאפייני המודל מבוססים על עבודתם של וקס, איזנברג ואחי, 1988).

(א) על העדכון לכלול את מלוא ההיבטים הנדרשים לפדגוגיה במאה ה-21 (התכנים, המיומנויות והגישות), את דרכי ההוראה ושיטות הלמידה, את ההצטיידות והסביבות הפיזיות של הלמידה וההתנסות במעבדות ובסדנאות ואת דרכי ההיבחנות, ההערכה והמשוב.

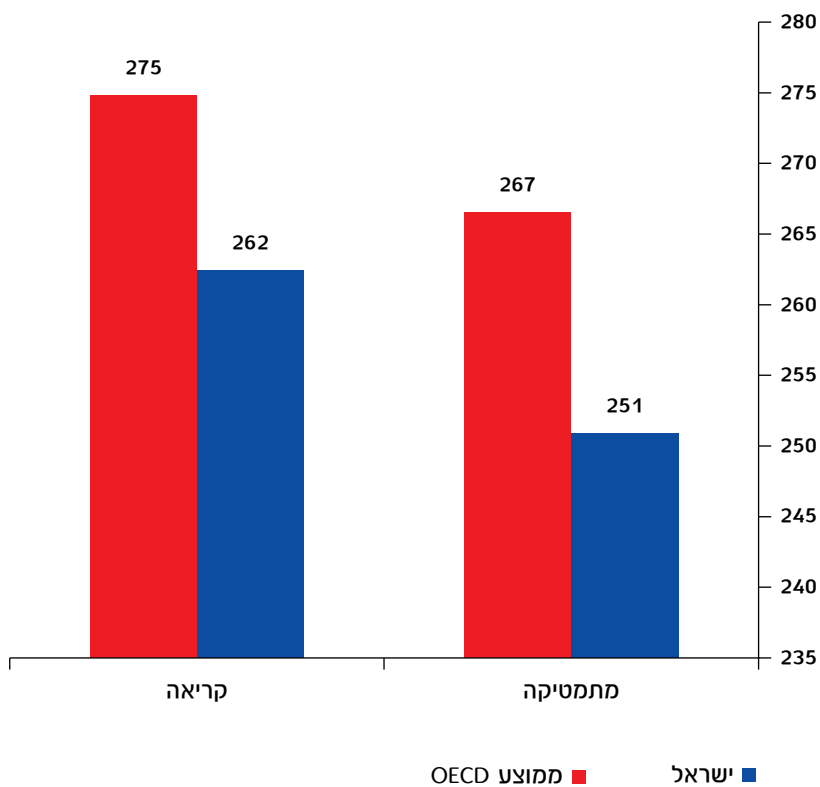
(ב) יש להגדיר את העיתוי והתדירות של עדכון תוכנית הלימודים כך שברירת המחדל תהיה עדכון שיטתי ומתמיד ולא עדכון רק בעקבות דרישה של חברים בוועדת המקצוע.

תרשים 1 ציוני פיז"ה, לפי מגזרים, 2015



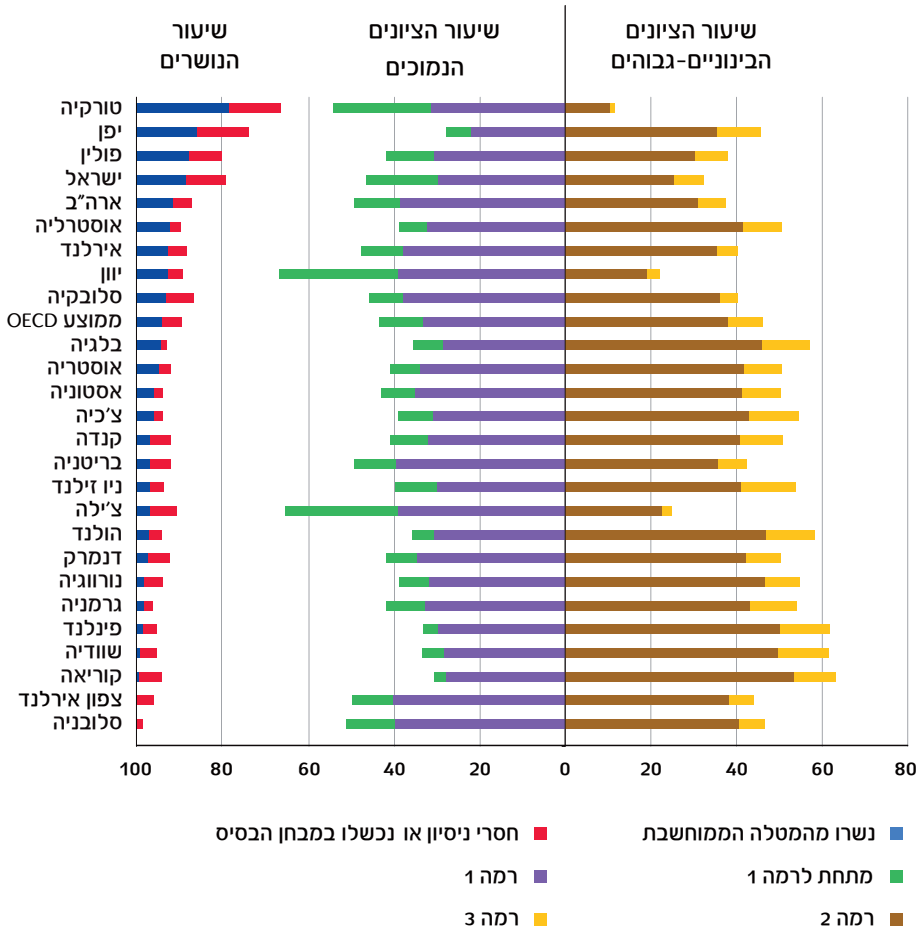
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.
נתונים: משרד החינוך.

תרשים 2 ציונים במבחן פיא"ק, גילאי 16-24



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.
נתונים: OECD, Education GPS.

תרשים 3 מבחן פיא"ק פתרון בעיות בסביבה עתירת טכנולוגיה, התפלגות הרמות במבחן לגילאי 16-24, השוואה בין-לאומית

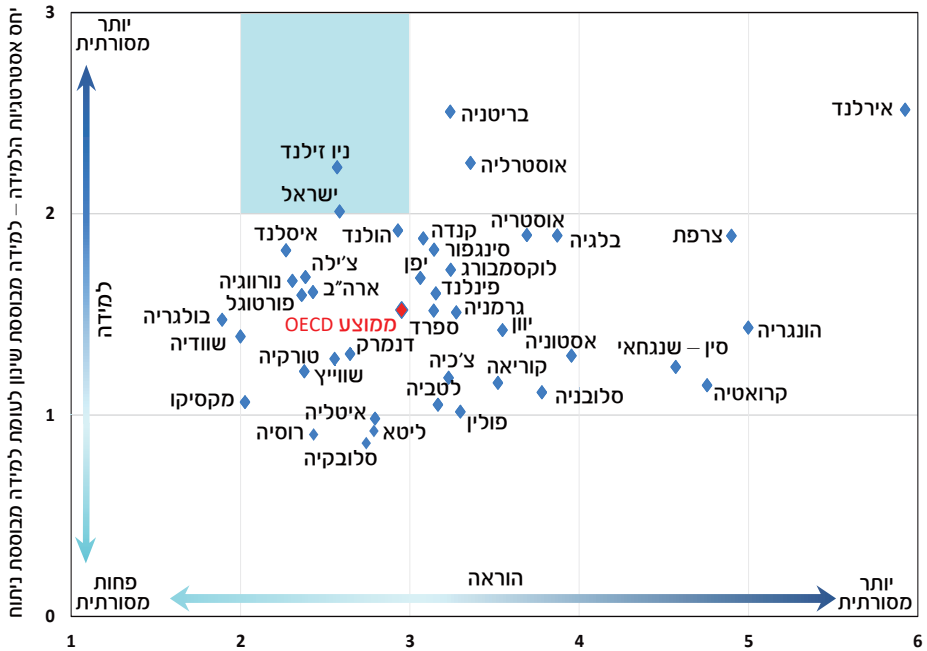


הערה: שיעור הנבחנים שלא הצליחו לגשת למבחן או לסיימו, שיעור הנבחנים שסיימו את המבחן בציונים נמוכים (מתחת לרמה 1 ורמה 1) ושיעור הנבחנים שסיימו את המבחן בציונים בינוניים-גבוהים (רמות 2 ו-3).

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נתונים: OECD, Education GPS.

תרשים 4 אסטרטגיות למידה ואסטרטגיות הוראה



יחס אסטרטגיות ההוראה – הוראה מותאמת לצורכי המורים לעומת הוראה המותאמת לצורכי התלמידים

הערה:

בציר האופקי: שיעור התלמידים המדווחים על שיטות הוראה המותאמות לצורכי התלמידים לעומת שיעור התלמידים המדווחים על שיטות הוראה המותאמות לצורכי המורים. בציר האנכי: שיעור התלמידים המדווחים כי השתמשו באסטרטגיות המבוססות על ניתוח של רכיבי הבעיה לעומת שיעור התלמידים המדווחים על שימוש מבוסס על המסמך.

מקור: A. Echazarra, et al. "How Teachers Teach and Students Learn: Successful Strategies for School," OECD Education Working Papers, No. 130, OECD Publishing, Paris, 2016, Figure 1.2

לוח נ-1 כישורי המאה ה-21 (בסוגריים: מספר המחקרים שעסקו בכל כישור)

כישורי חיים	כישורים טכנולוגיים	כישורי חשיבה עמוקה
שיתוף פעולה (24)	ניהול מידע (31)	חשיבה ביקורתית (30)
תקשורת (22)	כישורים טכניים (18)	יצירתיות וחדשנות (29)
הכוונה עצמית (16)		פתרון בעיות (24)
למידה לאורך החיים (10)		
מודעות אתית (9)		
מודעות תרבותית (9)		
גמישות (8)		

רשימת המקורות

- אבידב-אונוגר, אורית, ועמיר עליזה, 2017. "מה מעכב את שילוב הטכנולוגיה בהוראה? המחסום הדיסציפלינרי: המקרה של הוראת שפת אם (L1)", **ספר הכנס השלושה עשר לחקר חדשנות וטכנולוגיות למידה ע"ש צ'ייס: האדם הלומד בעידן הטכנולוגי**, האוניברסיטה הפתוחה.
- בלס, נחום, 2016. "מה ערכם של המבחנים הבין-לאומיים למערכת החינוך?", נייר מדיניות מס' 02.2016 מרכז טאוב.
- ראמ"ה [הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך], 2015. "טאליס 2013 מבט ישראלי", משרד החינוך.
- וקס, שלמה, אלי איזנברג, ואח', 1988. "גישה שיטתית ליישום קוריקולום טכנולוגי מעודכן: גיבוש מדיניות לחינוך הטכנולוגי בישראל, דו"ח שלב ג", מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הטכניון.
- זוהר ענת, 2013. **ציונים זה לא הכול לקראת שיקומו של השיח הפדגוגי**, מתוך הסדרה "מחשבות על חינוך", בני ברק: הקיבוץ המאוחד.
- ניר אדם, 2017. **שינוי ארגוני של בית ספר מאסטרטגיה למיסוד**, מתוך הסדרה "הגות ומחקר בחינוך בישראל", פרדס הוצאה לאור.
- ריטוב, מיכל, וזאב קריל, 2016. "כישורי מורים במערכת החינוך", הכלכלן הראשי, משרד האוצר.
- רן, עמליה, ודניאל שפרלינג, 2016. "מגמות ואתגרים עתידיים בחינוך", מכון מופת – מרכז המידע הבין-מכללתי.

Christensen, Clayton M., Curtis W. Johnson, & Michael B. Horn, 2010. *Disrupting Class*, McGraw-Hill.

Fogarty, Robin J., & Brian M. Pete, 2009. *How to Integrate the Curricula*, Corwin Press.

Hanushek, Eric A., Marc Piopiunik, & Simon Wiederhold, 2014. "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance," No. w20727. National Bureau of Economic Research, Table 1.

Hobbs, Renee, & David Cooper Moore, 2013. *Discovering Media Literacy: Teaching Digital Media and Popular Culture in Elementary School*, Corwin Press.

Krajcik, Joseph S., & Phyllis C. Blumenfeld, 2006. *Project-based Learning*. Na.


Nir, Adam, et al., 2016. "School Autonomy and 21st Century Skills in the Israeli Educational System: Discrepancies between the Declarative and Operational Levels," *International Journal of Educational Management* 30 (7): 1231-1246.

OECD, 2016. *How Teachers Teach and Students Learn: Successful Strategies for School*, OECD Publishing, Paris.

Schleicher, Andreas, 2010. "Assessing Literacy Across A Changing World," *Science* 328 (5977): 433-434.

Tomlinson, Carol Ann, et al, 2003. "Differentiating Instruction in Response to Student Readiness, Interest, and Learning Profile In Academically Diverse Classrooms: A Review of Literature," *Journal for the Education of the Gifted* 27 (2-3): 119-145.

Van Laar, Ester, et al., 2017. "The Relation between 21st Century Skills and Digital Skills: A Systematic Literature Review," *Computers in Human Behavior* 72: 577-588.



**חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק
ולשיפור ההלימה עם צורכי המשק**

בשיתוף עם עמותת צורים

צורים
יוצרים מציאות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק ולשיפור ההלימה עם צורכי המשק

איתן רגב

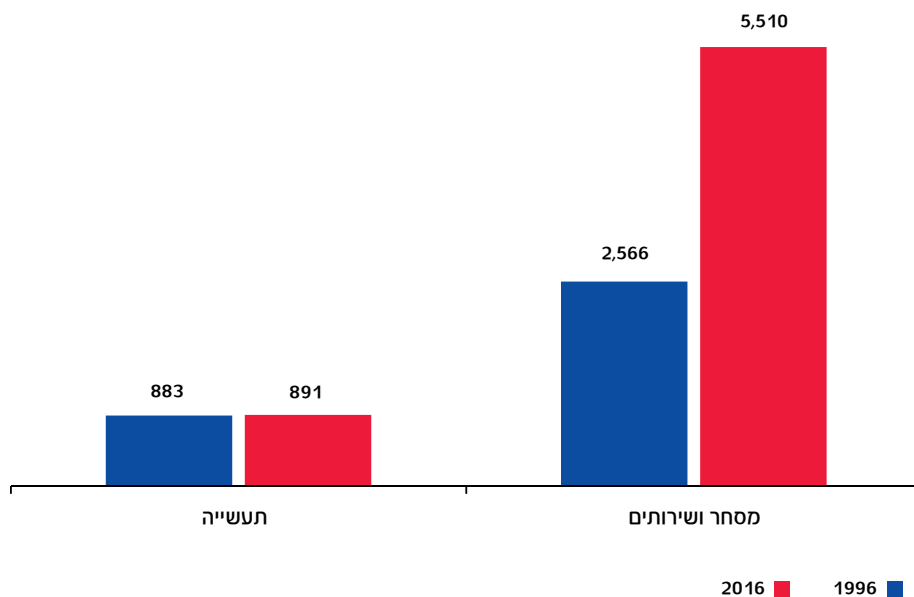
ד"ר איתן רגב הוא כלכלן ועמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם כלכלת עבודה, כלכלת המגזר החרדי, מיסוי אופטימלי, יוקר המחיה וכלכלת בריאות.

* תודה לענבל אשר על עזרתה בעיבוד הנתונים ובהצגת הממצאים.

רקע

בשנים האחרונות מתמודד המשק הישראלי עם מחסור בכוח אדם מיומן במספר תחומים, ובפרט בתעשייה ובהיי-טק. מגבלה זו פוגעת ביכולתם של המגזר העסקי ובפרט ענפי התעשייה להגדיל את כושר הייצור, לאמץ טכנולוגיות מתקדמות ולמצות את פוטנציאל ההתרחבות שלהם. בעוד שמספר המועסקים במגזר השירותים יותר מהוכפל בתוך שני עשורים, בתעשייה הוא נותר כמעט ללא שינוי ובתעשיות המסורתיות הוא אפילו הצטמק (תרשים 1). כלומר, חלקה היחסי של התעשייה בתעסוקה הצטמצם מאוד בשני העשורים האחרונים.¹ מגמת הגידול במגזר השירותים על חשבון ענפי התעשייה מאפיינת כלכלות מפותחות רבות (למשל, מדינות מערב אירופה), אבל התרחשותה בישראל אינה מלווה באותם תנאים כלכליים המתקיימים במדינות אלו (תרשים 3).

תרשים 1 סך שעות עבודה בישראל בשנה (במיליונים), לפי מגזר, 1996, 2016

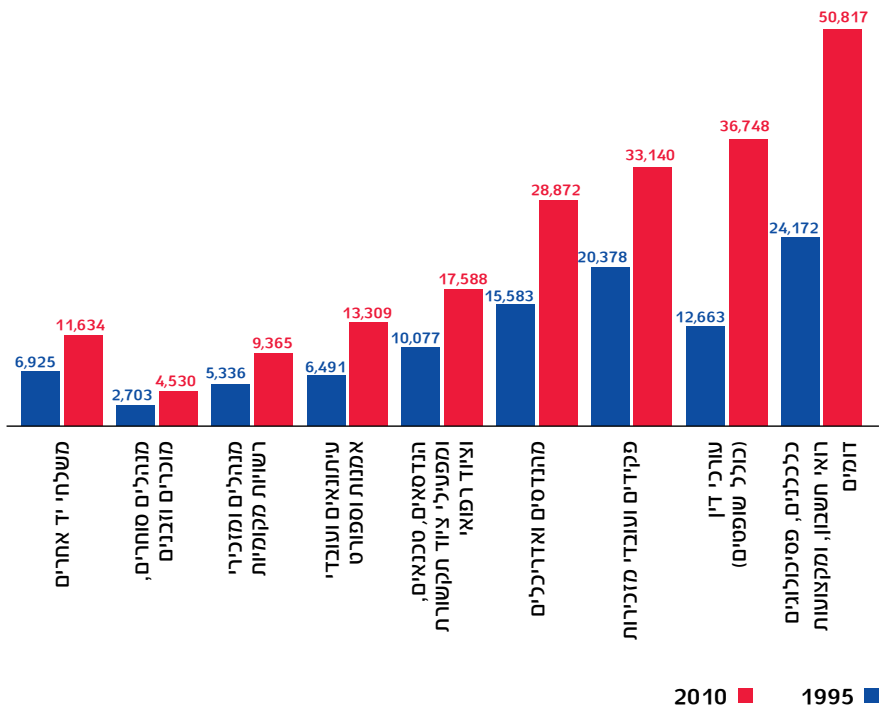


מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס.

1 איתן רגב וגלעד ברנד, "הגורמים להתרחבות פערי הפריץ בין ישראל ל-OECD: השוואה ענפית רב-שנתית", מרכז טאוב, 2015.

הגידול בחלקם היחסי של ענפי השירותים בישראל נובע גם מהצמיחה המבורכת בענף שירותי ההיי-טק – שחלקו היחסי בתעסוקה בישראל גדול לעומת מרבית המדינות המפותחות.² ברם עיקר הגידול בחלקו היחסי של מגזר השירותים בתעסוקה נובע מהזינוק במספר המועסקים בפעילויות עסקיות אחרות, למשל – עורכי דין (שמספרם שולש בתוך 15 שנה), רואי חשבון ובעלי מקצועות דומים (שמספרם הוכפל באותה תקופה) ובוגרי מינהל עסקים, שהשתלבו אף הם בעיקר במגזר השירותים (תרשים 2).

תרשים 2 מספר המועסקים בענף "פעילויות עסקיות אחרות",* לפי משלח יד, 1995, 2010



* פעילויות עסקיות אחרות – ענף 76 לפי הסיווג האחדיד של הלמ"ס, 1993.

מקור: איתן רגב וגלעד ברנד, "הגורמים להתרחבות פערי הפריון בין ישראל ל-OECD: השוואה ענפית רב-שנתית", מרכז טאוב, 2015.

2 גם חלקו היחסי של תעשיות טכנולוגיות המידע (ICT) בישראל גדול בהשוואה למוצע מדינות OECD – לעומת חלקם הקטן מאוד של שאר ענפי התעשייה בתעסוקה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.

למרות שאין עוררין על הצורך במקצועות אלו בכל משק מפותח, יש שלב שבו נוצרת בהם הצפה וכל גידול נוסף בחלקם היחסי לא רק שאינו מגדיל את התוצר אלא אפילו פוגע בו (בעקיפין). פגיעה זו נובעת מכך שעודף המועסקים בענפים אלו על חשבון כוח האדם הנדרש בענפים אחרים – כאלה שיש להם ערך מוסף גבוה יותר ברמה המשקית, בפרט בענפי התעשייה וההיי-טק.

התוצאה של מגמות אלו היא מגזר שירותים מנופח שתמהיל המקצועות בו בלתי מאוזן והפריון בו נמוך. התיאוריה הכלכלית המקובלת חוזה שככל שפריון העבודה במדינה גבוה יותר, כך גדל חלקו של מגזר השירותים וקטן חלקה של התעשייה. אולם בישראל חלקו של מגזר השירותים גדול מאוד ביחס לרמת הפריון, ומתקרב לכ-80% מכלל התעסוקה במשק – שיעור גבוה בהרבה מבכל מדינה אחרת עם רמת פריון דומה (תרשים 3). המעבר ההדרגתי של מדינות מפותחות לכלכלה מוטת שירותים מתאפשר בדרך כלל כאשר יש בהן תעשייה קטנה ועתירת טכנולוגיה, בעלת פריון גבוה, ומגזר שירותים בעל פריון גבוה המתאפיין בשיעורי יצוא גבוהים יחסית. אך בישראל לא מתקיימים תנאים אלו, והמעבר לכלכלה מוטת שירותים היה ככל הנראה מוקדם מדי ובוסרי. דני רודריק (2016) היה הראשון שתיאר כיצד מעבר מהיר מדי לכלכלה מוטת שירותים עלול לפגוע בצמיחה הכלכלית של מדינות מפותחות וטבע את המונח ³.Premature Deindustrialization

בישראל התעשייה אכן הצטמקה מאוד בשנים האחרונות, אך לא בשל מעבר לייצור עתיר הון טכנולוגי, אלא, בין היתר, בגלל מחסור חמור בכוח אדם מיומן. למעשה, פריון העבודה ברוב ענפי התעשייה בישראל, ובפרט בתעשיות המסורתיות, נמוך משמעותית מן הפריון הממוצע במדינות ה-OECD.⁴ במגזר השירותים הישראלי יש אומנם נקודת אור אחת – ענף שירותי ההיי-טק – המייצא בהיקפים גדולים ומביא ערך מוסף רב לכלכלה הישראלית, אולם שיעורי היצוא בשאר ענפי השירותים הם אפסיים. בשונה ממדינות OECD אחרות, דוגמת בריטניה וצרפת, ישראל כמעט שאינה מייצאת שירותים פיננסיים ושירותי תקשורת למדינות אחרות. שירותים אלו מתאפיינים בפריון גבוה

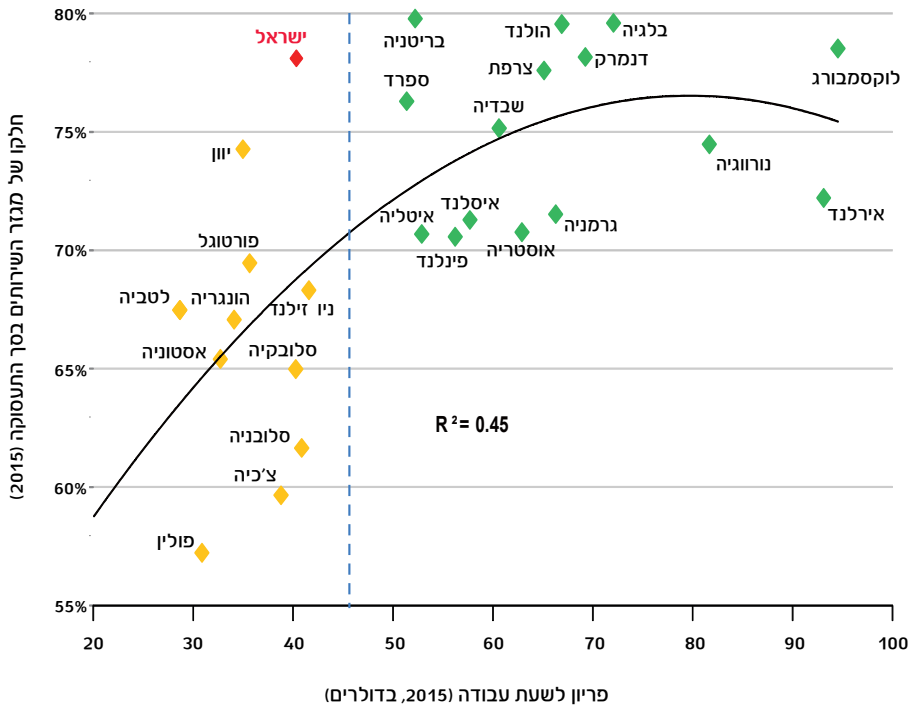
Dani Rodrik, Premature Deindustrialization, *Journal of Economic Growth* 21 (1) (2016): 3

1-33

4 רגב וברנד (לעיל הערה 1).

מאוד ותרומתם הפוטנציאלית לצמיחת התוצר גבוהה מאוד, אך כאשר הם משרתים רק את השוק המקומי מדובר למעשה במשחק סכום אפס. העמלות והריביות שבנק ישראלי גובה מלקוחותיו הישראלים, למשל, אומנם מגדילות את שורת הרווח של הבנק, אך מקטינות את שורת הרווח של ענפים ישראליים אחרים. כלומר, כאשר אין יצוא של שירותים פיננסיים, תרומתו של הענף להגדלת התוצר הלאומי מוגבלת מאוד.

תרשים 3 חלקו של מגזר השירותים בתעסוקה, לפי פריון עבודה, מדינות OECD, 2015



מקור: עיבודי המחבר לנתוני OECD.

התקצוב הציבורי לאקדמיה ולהכשרות אינו תואם את צורכי שוק העבודה

למרות המחסור החמור בעובדים מיומנים בענפי התעשייה וחרף עודף ההיצע של משלחי יד אקדמיים מסוימים במגזר השירותים, התקצוב הציבורי מתעדף באופן ניכר דווקא את האחרונים. כפי שניתן לראות בלוח 1, הסבסוד הציבורי השנתי הממוצע לסטודנט במוסד אקדמי עמד ב-2011 על כ-40,000 ש"ח, לעומת כ-8,000 ש"ח בלבד למתלמד בהכשרות המקצועיות.⁵ יודגש כי משך הלימודים הממוצע של סטודנט במוסד אקדמי הוא כ-4 שנים, ואילו מרבית ההכשרות המקצועיות אורכות כשנה או אפילו פחות. כלומר, ההשקעה הציבורית המצטברת בכל סטודנט גבוהה פי 20 לפחות(!) מההשקעה הציבורית בתלמיד בהכשרות מקצועיות, בסתירה מוחלטת לצורכי שוק העבודה.

לוח 1 הוצאה ציבורית לסטודנט, לפי מסגרת חינוכית (ש"ח)

2011			2008	2005	2003	2000	
סה"כ	פרטי	ציבורי	סה"כ	סה"כ	סה"כ	סה"כ	
16,000	3,000	13,000	15,100	13,500	12,600	11,800	טרום-יסודי
22,000	1,000	21,000	20,400	17,700	16,600	15,400	יסודי
27,000	7,000	20,000	25,300	20,700	19,800	19,200	תיכון
20,000	12,000	8,000	19,200	20,900	21,700	23,300	הכשרה מקצועית על-תוכנית
51,000	11,000	40,000	46,200	39,400	40,100	39,700	השכלה גבוהה

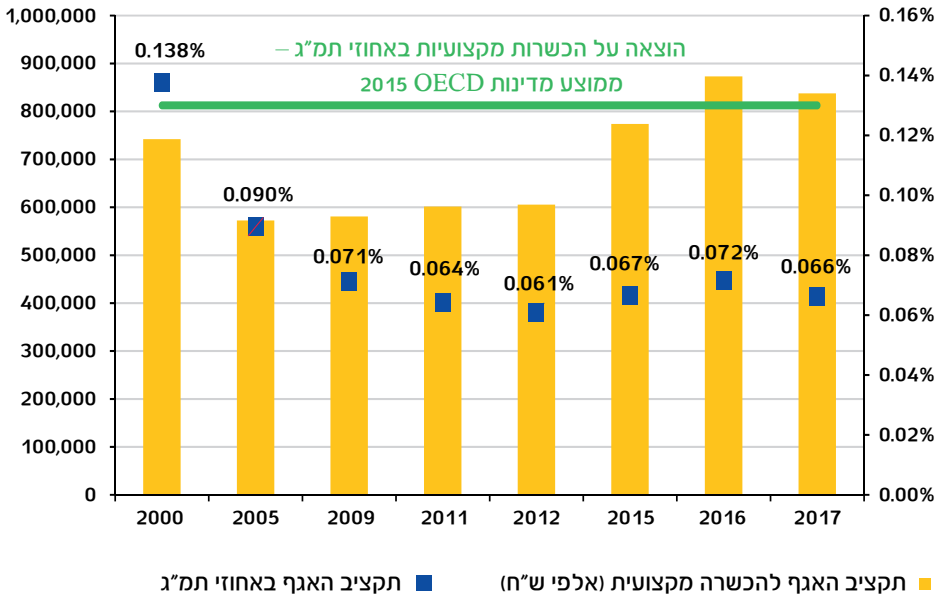
מקור: Ministry of Education - Economy and Budgets Directorate, 2012; Pauline Musset, Małgorzata Kuczera, and Simon Field, "A Skills beyond School Review of Israel," OECD, 2014

5 Ministry of Economy and Industry and the German National Agency, "Promoting Research and Innovation in Vocational Education and Training (VET) in Israel," 2017

ירידה משמעותית בשיעור הקצאת המשאבים לאגף להכשרה מקצועית

בשני העשורים האחרונים חלה ירידה במונחי תמ"ג בשיעור התקציב המוקצה לאגף ההכשרות המקצועיות.⁶ האגף, הכפוף למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הוא זרוע ממשלתית שתפקידה להכשיר את ההון האנושי והמקצועי ולהתאים אותו לצרכיו המשתנים של המשק הישראלי. ואולם למרות הגידול האבסולוטי בתקציב, היקפו במונחי תמ"ג הצטמצם עד לכמחצית מהיקף ההוצאה של מדינות ה-OECD (תרשים 4). בעוד שבשנת 2000 עמד תקציב האגף על כ-0.138% מהתמ"ג, עד שנת 2017 הוא הצטמצם ל-0.066% מהתמ"ג.

תרשים 4 הירידה בשיעור ההוצאה על הכשרות מקצועיות, 2017-2000

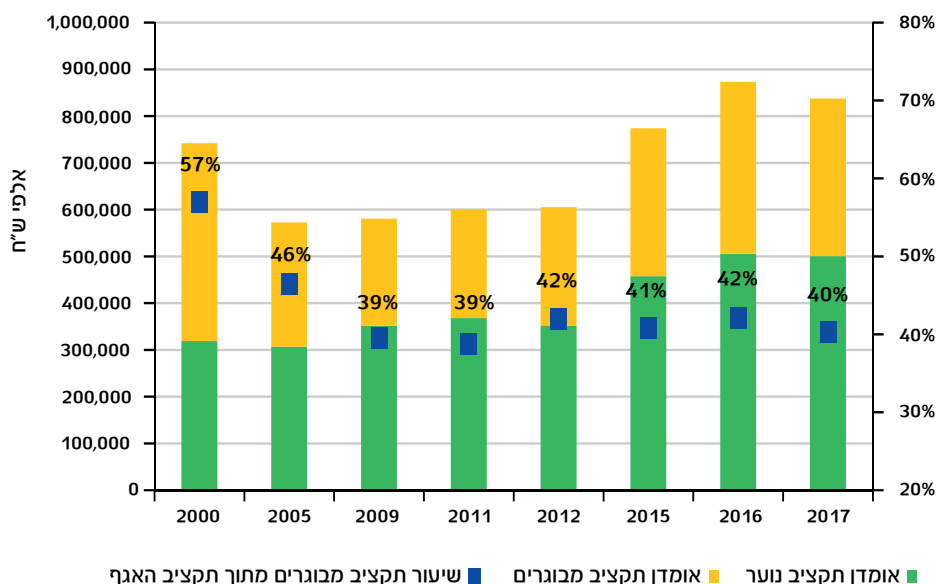


מקור: עיבודי המחבר לנתוני הלמ"ס, תקציב המדינה בשנים השונות, משרד האוצר ו-OECD.

6 יודגש כי מדובר בתקציב האגף להכשרה מקצועית בלבד, ואין בידינו מידע על מקורות תקציב אחרים לתחום ההכשרה המקצועית במשרד עצמו ובמשרדי ממשלה אחרים (אם יש כאלה).

אם לא די בכך, חלקו של תקציב האגף המיועד להכשרות מבוגרים (ולא לנוער) הצטמצם גם הוא מ-57% בשנת 2000 ל-40% בשנת 2017 – כך שבפועל התקציב להכשרות מבוגרים קטן במונחים אבסולוטיים מכ-420 מיליון ש"ח בשנת 2000 לכ-340 מיליון ש"ח בשנת 2017.⁷ במונחי תמ"ג התקציב המיועד להכשרות מבוגרים בישראל עומד כיום על פחות מרבע משיעור התמ"ג הממוצע המוקצה לכך במדינות ה-OECD.⁸

תרשים 5 התפלגות תקציב האגף להכשרה מקצועית, לפי ייעוד תקציבי, 2000-2017



מקור: עיבודי המחבר לנתוני תקציב המדינה בשנים השונות – משרד האוצר.⁹

7 במסמך משנת 2016 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב כי בתגובה לפנייה לאגף להכשרה מקצועית בשאלה מהו סכום התקציב הכולל שהמדינה מקצה להכשרה מקצועית, נאמר שאין לאגף מידע על כך. ראו אוריאנה אלמסי, "נתונים על הכשרה מקצועית שבאחריות המדינה לדורשי עבודה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בנובמבר 2016.

8 אומדנים אלו מבוססים על ניתוח של חלוקת תקציב האגף להכשרות מקצועיות לתוכניות שונות, כפי שמופיע בקובצי "פיסקלי דיגיטלי" באתר משרד האוצר.

9 עיבודי המחבר לנתוני התקציב, משרד האוצר.

9 האומדנים לחלקי התקציב שיועדו למבוגרים ולנוער מבוססים על ניתוח של חלוקת תקציב האגף להכשרות מקצועיות לתוכניות שונות, כפי שמופיע בקובצי "פיסקלי דיגיטלי" באתר משרד האוצר.

בין שנת 2000 לשנת 2010 צומצם תקציב ההכשרות המקצועיות למבוגרים בכ-200 מיליון ש"ח, ובמקביל נרשמה גם צניחה חדה של כ-80% במספר בוגרי הקורסים של האגף להכשרה מקצועית (לוח 2).¹⁰ למרות הגידול ההדרגתי שחל מאז, התקציב להכשרות מבוגרים עדיין נמוך בכ-90 מיליון ש"ח משהיה בשנת 2000, והוא מהווה רק 40% מכלל תקציב האגף להכשרות מקצועיות.

לוח 2 מספר בוגרי הקורסים של האגף להכשרה מקצועית, 2000-2010

גיל			השכלה*			מגדר			
+40	25-39	18-14	+13 שנים	10-12 שנים	פחות מ-10 שנים	נשים	השכלה בסיסית (N)	סה"כ בוגרים (N)	שנה
25.3	51.2	23.5	27.2	68.9	3.8	44.0	229	23,209	2000
24.7	51.1	24.1	25.4	69.7	4.9	48.1	1,279	24,231	2001
28.0	52.5	19.4	25.1	70.3	4.6	50.1	2,119	26,351	2002
25.7	51.0	23.3	23.0	69.4	7.6	50.9	1,784	20,030	2003
22.6	51.2	26.2	20.8	70.8	8.3	53.3	352	11,604	2004
19.0	48.3	32.7	16.4	76.1	7.6	48.9	485	9,612	2005
20.5	50.3	29.1	16.8	74.3	8.8	48.1	122	7,409	2006
21.4	48.3	30.3	13.6	79.6	6.8	41.6	210	8,156	2007
21.7	49.7	28.6	12.7	80.9	6.4	44.7	118	5,611	2008
23.0	49.8	27.2	13.4	78.4	8.2	46.5	0	6,298	2009
22.7	49.4	27.9	14.0	79.5	6.5	48.7	0	4,873	2010
23.1	50.3	26.6	19.0	74.4	6.7	47.7	609	13,399	ממוצע

מקור: Ministry of Education - Economy and Budgets Directorate, 2012; Pauline Musset, Małgorzata Kuczera, and Simon Field, "A Skills beyond School Review of Israel", OECD, 2014

10 Ministry of Economy and Industry and the German National Agency (לעיל הערה 5).

חסמים להשתלבות של תלמידים ובוגרי הכשרות מקצועיות בענפי התעשייה

נוסף על הצמצום התקציבי קיימים גם חסמים וכשלים מערכתיים רבים המונעים את תפקודו המיטבי של מערך ההכשרות המקצועיות, ובהם חסמים הנובעים מחוסר ההתאמה של המערך לצרכים האישיים של אוכלוסיית היעד ומבעיות מבניות במערך עצמו.

ראשית, בקרב המתעניינים בהכשרות מקצועיות ניכרת הנטייה לנשור מהן במהלכן או לא להצטרף אליהן מלכתחילה, בעיקר בגלל חסמים שונים כגון קשיים ואילוצים כלכליים (שמקורם, בין היתר, בהיעדר דמי קיום בזמן ההכשרה), בעיות אישיות (כגון מחלות או בעיות משפחתיות), המרחק של מוסד ההכשרה מהבית, קשיים לימודיים וכד'. מעבר לכך, שיעורי ההשתלבות של בוגרי ההכשרות במקצוע וההתמדה שלהם בתעסוקה במקצוע נמוכים; לאחר שנתיים בלבד מסיום ההכשרה, רק כ-45% מהם מועסקים בתחום, למרות שהשכר הממוצע בתעסוקה שאינה במקצוע שנלמד נמוך משכרם של המועסקים במקצוע (לוח 3).¹¹

שנית, ההכשרות עצמן אינן נותנות משקל מספק ללמידה דרך עשייה (הכשרות במפעלים, למשל), כך שבמקרים רבים לא נרכש מספיק ניסיון רלוונטי לתעסוקה, ויש גישה מוגבלת ומחסור בהזדמנויות לשדרוג עתידי של מיומנויות. נוסף על כך, ההכשרות אינן מחולקות באופן ברור לרמות התמחות שונות, ורמת ההתמחות הגבוהה ביותר מקבילה לרמה של תואר ראשון בלבד. יתר על כן, אין תיאום בין הגופים הציבוריים הרלוונטיים, וחסרים בחינה מערכתית רחבה ושיתוף פעולה בין-משרדי שיאפשרו גישה הוליסטית לעיצוב מערך ההכשרות המקצועיות. לדוגמה, לא נעשה שימוש במידע על משרות פנויות או על הדרישות של המקצועות ברמה הארצית, ולא נעשה עיבוד של מידע זה לצורך השפעה על תכנון ההכשרות – כך שייתנו מענה לביקוש עכשווי ועתידי. אינדיקציה לחסם זה משתקפת מכך שבחלק מהתחומים בין 30% ל-50% מבוגרי ההכשרות מעידים כי החומר

11 משרד הכלכלה, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול למבוגרים יום ששנתיים בממוצע מסיום הקורס בוגרי (2014-2015)", 2017.

הנלמד לא התאים לדרישות השוק – נתון המצביע על חוסר התאמה בין תוכן ההכשרה לבין דרישות המקצוע בפועל.¹²

לבסוף, בהיעדר שיווק, פרסום והטמעת תפיסה חיובית של מערך ההכשרות המקצועיות ברמה הלאומית ובהיעדר השקעה בטכנולוגיה וציוד מתקדם שיסייעו בהעלאת תפוקת העובדים וביצירת סביבת עבודה אטרקטיבית יותר, התדמית של ההכשרות נותרת שלילית, והן ממשיכות להיתפס כנחותות מההשכלה האקדמית. לצד זה, גישה מוגבלת למידע רלוונטי, ומיעוט מחקרי התערבות (RCT) על תכניות ההכשרות המקצועיות הקיימות, מקשים הן על העובדים והן על המעסיקים להעריך את ערכן ואת איכותן של התוכניות השונות. חסמים אלו, המאפיינים את מערך ההכשרות, יחד עם שיעורי ההשתלבות הנמוכים של הבוגרים, הם מכשול משמעותי נוסף להספקת כוח העבודה המיומן הנחוץ לתעשייה.

לוח 3 מצב תעסוקתי ושכר של בוגרי הכשרות מקצועיות שסיימו ללמוד בשנת הלימודים 2014/15, לפי מין וגיל

שכר העובדים במקצוע אחר (ש"ח)	שכר העובדים במקצוע שלמדו (ש"ח)	מועסקים במקצוע שלמדו (%)	בוגרים שנחשפו למקצוע* (%)	מועסקים (%)	
7,188	7,630	46.1	64.8	80	גברים
6,200	6,247	42.9	58.7	73.2	נשים
6,619	6,857	35.1	57.4	70.3	עד גיל 25
6,940	7,360	49.2	67.4	82	גילאי 24-45
7,300	7,000	46	59.1	72.1	גילאי 46 ומעלה
6,870	7,300	45	62.6	77.5	כלל הבוגרים

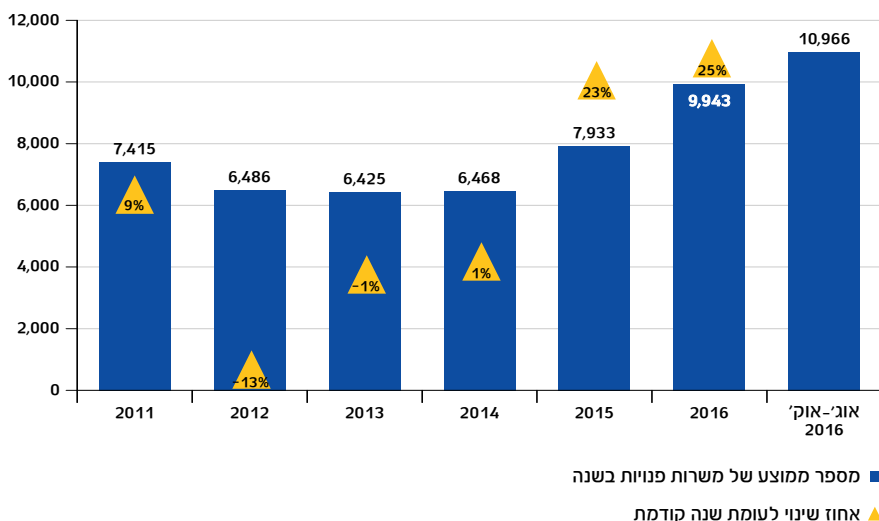
* עבדו במקצוע הנלמד לתקופת זמן כלשהי מסיום הקורס.

מקור: משרד הכלכלה, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים בממוצע מסיום הקורס בוגרי (2014-2015)", 2017.

מחסור משמעותי בעובדים מיומנים בתעשייה

על פי נתוני משרד הכלכלה, מספר המשרות הפנויות בתעשייה בסוף שנת 2016 עמד על 11 אלף בקירוב. לפי ניתוחי המשרד אין מדובר באבטלה חיכוכית אלא במחסור של ממש. כלומר, בסבירות גבוהה ניתן להצביע על מחסור בהון אנושי בתעשייה – על סמך משך הזמן הנדרש לאיוש משרות, העלייה ההדרגתית בשכר במקצועות הנדרשים ועקביות הנתונים לאורך זמן.¹³

תרשים 6 מספר המשרות הפנויות בשנה בתעשייה ושיעורי הגידול שלהן לעומת השנה הקודמת, 2011-2016



מקור: "מגמות פרישה חזויות מהתעשייה על רקע פרישת עולי ברית המועצות (לשעבר)", משרד הכלכלה והתעשייה, 2016.

13 משרד הכלכלה והתעשייה, "מגמות פרישה חזויות מהתעשייה על רקע פרישת עולי ברית המועצות (לשעבר)", 2016.

כאשר בוחנים ברזולוציה גבוהה יותר היכן בתעשייה חסרים עובדים מיומנים, ניתן לראות כי המחסור העיקרי הוא בעובדים בעלי מיומנויות טכנולוגיות (כגון מפעילי מכונות, מהנדסים ומפתחי תוכנה); אך חסרים גם בעלי מיומנויות מסורתיות יותר (כגון רתכים, נגרים ומסגרים).

תרשים 7 המחסור בעובדים במשלחי יד עיקריים בתעשייה, 2016



מקור: משרד הכלכלה והתעשייה, עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות לנתוני הלמ"ס - סקר משרות פנויות, 2016.

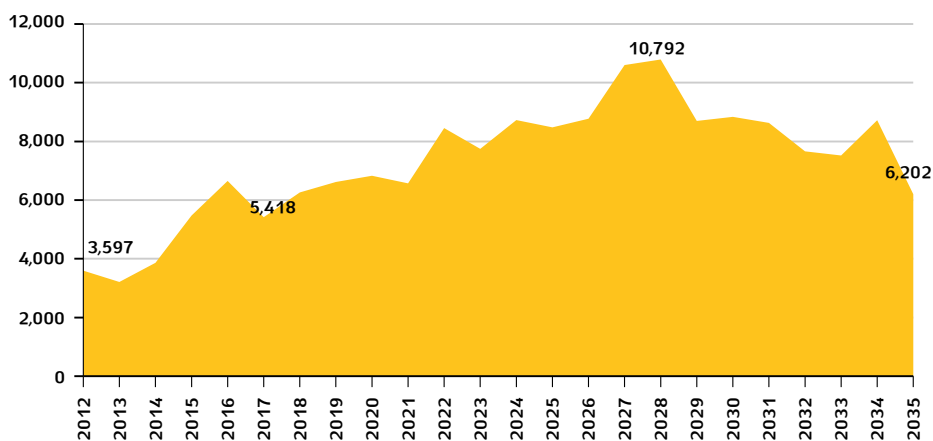
המחסור בעובדים מיומנים בתעשייה צפוי להחמיר מאוד בשנים הקרובות

התעשייה הישראלית הסתמכה בשני העשורים האחרונים במידה רבה על עובדים מיומנים שעלו במהלך שנות ה-90 מברית המועצות לשעבר, שם רכשו הכשרה מקצועית ברמה גבוהה מאוד. רבים מהם היו מהנדסים אשר בישראל נאלצו להסתפק בעבודה כטכנאים או כמפעילי מכונות, אך תרומתם לפיריון העבודה בתעשייה הייתה דרמטית. ואולם הדור הזה הולך ומזדקן, ולנוכח פרישתם הקרובה לפנסיה של עובדים רבים, שרבים מהם יוצאי ברית המועצות לשעבר, צפוי בשנים הקרובות להחמיר מאוד המחסור בעובדים מיומנים בתעשייה.

חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק

התחזית היא שעד שנת 2021 יפרשו מענפי התעשייה כ-32 אלף עובדים (מתוכם כ-10.5 אלף עולי ברית המועצות לשעבר) ועד שנת 2026 כ-42 אלף נוספים מקרב האוכלוסייה הכללית (מתוכם כ-15 אלף עולי ברית המועצות לשעבר). עולי ברית המועצות לשעבר מהווים חלק ניכר מכוח האדם המיומן במשלחי היד שבהם צפוי מספר הפורשים הגדול ביותר והמחסור בעובדים המשמעותי ביותר. מספר הפורשים הכללי מהתעשייה צפוי לעלות בחדות בעשור הקרוב – מכ-5,400 עובדים ב-2017 לכ-10,800 ב-2028 – ולאחר מכן לרדת (בהדרגה).¹⁴

תרשים 8 פרישה מענפי התעשייה, לפי שנים, 2012-2035



מקור: משרד הכלכלה והתעשייה, עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות לנתוני הלמ"ס, סקר כוח אדם, 2016.

מחסור חמור בהון אנושי בתעשיות עתירות הידע

גם בענפי ההיי-טק מורגש מחסור חמור בעובדים מיומנים למרות שמגזר זה בישראל גדול במונחי תעסוקה בהשוואה למרבית המדינות המפותחות. כלומר, אף שנתח גדול יחסית מכוח העבודה הישראלי מועסק בהיי-טק, מגזר זה מתמודד עם מחסור בעובדים מקצועיים ומיומנים, וזהו חסם משמעותי לצמיחתו. נכון לסוף 2017, אומדני הביקוש שאינו מקבל מענה בהיצע כוח האדם הקיים – דהיינו, אומדני המחסור בכוח אדם

14 משרד הכלכלה, 2017 (לעיל הערה 11).

מקצועי – נעים בין 9,500 ל-15,000 עובדים, שהם בין 8% ל-14% מכוח העבודה הטכנולוגי הקיים היום. המחסור נגרם בעיקר מהגידול בביקוש לכישורים טכנולוגיים שלא נענה בגידול דומה בהיצע של מתכנתים, מדענים ומהנדסים. מצב זה יחמיר, כאמור, עם פרישתם לגמלאות של עולי ברית המועצות לשעבר ובגלל כניסתם לארץ של מרכזי מו"פ בינלאומיים המתחרים על כוח האדם עם התעשייה היצרנית, בעיקר בתחומי המחשב והתכנות. יתר על כן, תעשיית ההיי-טק מגלה עדיפות ברורה לבוגרי אוניברסיטאות על פני בוגרי מכללות, והעדפה זו המורגשת בעיקר ברמות הטכניות הגבוהות מגבילה את צמיחתו של כוח העבודה הטכנולוגי.¹⁵

על רקע מחסור זה בעובדים מיומנים בהיי-טק, מחריף בשני העשורים האחרונים משבר חמור במכללות הטכנולוגיות ורבות מהן נמצאות על סף סגירה. לאחרונה גובשה יוזמה ממשלתית לביצוע רפורמה מקיפה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל, אשר במסגרתה יצומצם משמעותית מספר המכללות הטכנולוגיות. מכללות קטנות וחלשות ששיעורי הנשירה מהן גבוהים מאוד (כ-80%) לא יתוקצבו, והן צפויות להיסגר בהדרגה. המכללות הטכנולוגיות הגדולות יקבלו תוספת תקציבית בתמורה לריבוד מתווה הלימודים ולעמידה ביעדים מוגדרים (למשל, הגדלת שיעור הבוגרים ושיעור ההשתלבות שלהם בתעשייה). היוזמה מקודמת ב"הצעת מחליטים" אך בד בבד נתקלת בהתנגדות של כמה מן המכללות הטכנולוגיות, הדורשות כי תוקדש לנושא חשיבה נוספת. לדרך ולמהירות שבה הרפורמה תיושם יכולות להיות השלכות משמעותיות על יכולתה של מערכת ההשכלה הטכנולוגית לתת מענה הולם לביקוש המתגבר לכוח עבודה טכנולוגי איכותי.

סיכום

הניתוח מצביע על כמה מגמות מדאיגות בהקצאת כוח האדם המיומן בישראל:

מכלול הנתונים מלמד כי בהשפעת הזינוק במספרי הסטודנטים, עם פתיחתן של המכללות האקדמיות החדשות, הוקטן מאוד בשני העשורים האחרונים היקף המשאבים הציבוריים המוקצים למערך ההכשרות המקצועיות והוגדל משמעותית היקף המשאבים המוקצים להשכלה הגבוהה.

15 SNC – Start-Up Nation Central, "דוח הון אנושי בתעשייה עתירת הידע - 2017", 2017.

כתוצאה מכך, ובעטיים של כשלים נוספים הנובעים ממחסור במידע מדויק ומהימין על צורכי השוק, חל עיוות גדול בתמהיל ההון האנושי בישראל. הזינוק במספר האקדמאים במדעי החברה (בעידוד המכללות הפרטיות) הביא להצפת שוק העבודה במקצועות מסוימים, בייחוד בענפי השירותים הלא-מייצאים, שבהם תרומת העובדים העודפים להגדלת התוצר היא מוגבלת מאוד והגידול בחלקם היחסי פוגע בפריון העבודה במשק.

מנגד, קיצוץ המשאבים הציבוריים מחד ועליית הפופולריות של המכללות האקדמיות מאידך הביאו להצטמקות חדה במספר בוגרי ההכשרות המקצועיות ולמחסור משמעותי בעובדים מיומנים בתעשייה. מחסור זה צפוי רק להחמיר בשנים הקרובות, בגלל הפרישה הצפויה לגמלאות של עובדים מיומנים רבים, בפרט יוצאי ברית המועצות לשעבר, ששיעורם בכוח העבודה המיומן בתעשייה גדול מאוד.

מגמות אלו יצרו, מצד אחד, מגזר שירותים מנופח, שמועסקים בו כ-80% מן העובדים במשק, בפריון נמוך במיוחד, ומהצד האחר – מגזר תעשייתי קטן ומפגר טכנולוגית, שהמחסור בו בעובדים מיומנים מגביל מאוד את אפשרויות ההתפתחות והצמיחה שלו ואת הטמעתן של טכנולוגיות ייצור מתקדמות יותר.

גם בתחום שירותי ההיי-טק – שהוא הקטר הבודד המושך למעלה את הפריון במגזר השירותים – מורגש מחסור חמור בעובדים מיומנים, שנגרם בעיקר מהגידול בביקוש לכישורים טכנולוגיים שלא נענה בגידול מספק בהיצע של מתכנתים, מדענים ומהנדסים, ואפילו מחמיר בגלל פרישתם של בעלי מקצוע רבים מהענף (בעיקר מקרב עולי ברית המועצות לשעבר).

מכל האמור לעיל מתחדדת ההבנה שתמהיל ההון האנושי בישראל אינו תואם באופן מיטבי את צורכי המשק, בין היתר מאחר שהמשאבים הציבוריים שהושקעו בעשורים האחרונים בהקנייתו לא נותבו בצורה אופטימלית ותרמו להחמרת עיוות זה. הצפת השוק בבוגרי מדעי החברה היא תמונת המראה של המחסור בכוח עבודה מיומן בתעשייה ובהיי-טק.

לנוכח כשל השוק המהדהד ביצירת תמהיל ההון האנושי הנכון לצורכי המשק מתחדד הצורך בשינוי פרדיגמה, ובתכנון מערכתי אקטיבי יותר, ובפרט בכל הנוגע למיפוי צורכי שוק העבודה והקצאת המשאבים הציבוריים בהתאם.

המלצות

- (1) בטווח הקצר ניכר כי על גורמי המדיניות לפעול, עד כמה שניתן במסגרת הכלים העומדים לרשותם, להסטת הון אנושי עודף מתחומי מדעי החברה אל המדעים המדויקים ואל ההכשרות המקצועיות ולייצר הלימה טובה יותר עם צורכי המשק.
- (2) נדרשת פעילות הסברתית לשיפור התדמית של ההכשרות המקצועית ושל ענפי התעשייה והפיכתן לחיוביות ומכובדות יותר בתודעה הציבורית.
- (3) נדרשת השקעה בטכנולוגיה ובציוד מתקדם שיסייעו להעלות את תפוקת העובדים וליצור סביבת עבודה אטרקטיבית יותר.

בראייה רחבה יותר:

- (1) יש לחתור להקמת גוף ציבורי שיהיה אמון על ריכוז כלל ההיבטים הרלוונטיים להכשרת ההון האנושי באקדמיה, במכללות הטכנולוגיות ובהכשרות המקצועיות – בראייה כוללת של צורכי המשק.
- (2) יש להתאים את תוכני הלימוד ותנאי הלימוד בכל אחת מן המסגרות הללו גם לצורכי אוכלוסיית היעד וגם לדרישות שוק העבודה.
- (3) יש לעקוב אחר השתלבות הבוגרים בשוק העבודה. יעד מרכזי בהקשר זה הוא הסדרת תהליך הבקרה וההסמכה (אקרדיטציה) כך שיהיה רציף יותר ויאפשר מעבר קל יותר לתוכניות לימוד והכשרות ברמת התמחות גבוהה יותר.

השגת יעדים אלו יכולה להגדיל משמעותית את פריון העבודה ואת רמת החיים בישראל ולתרום לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במשק.



חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה



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.

לטיטוטת 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.

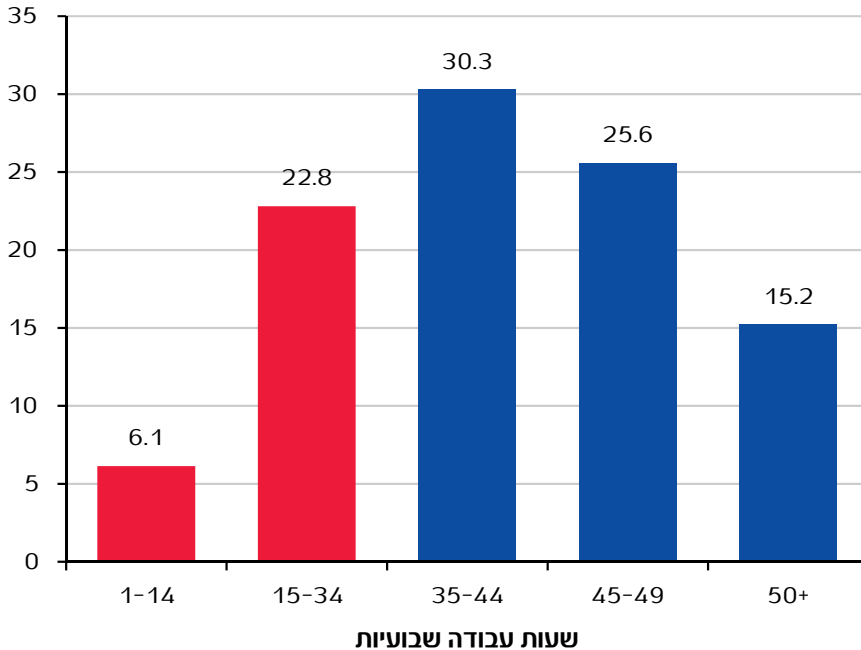
גמישה. עם זאת, מאחר שרבים מההסכמים הקיבוציים הם ענפיים או מתייחסים למעסיק מסוים או לאיגוד מעסיקים, הרי שבהיעדר צו הרחבה רלוונטי, לא ניתן להקיש מהם לעניין גמישות תנאי העבודה של כל העובדים השכירים במשק או אפילו של רוב העובדים השכירים.

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

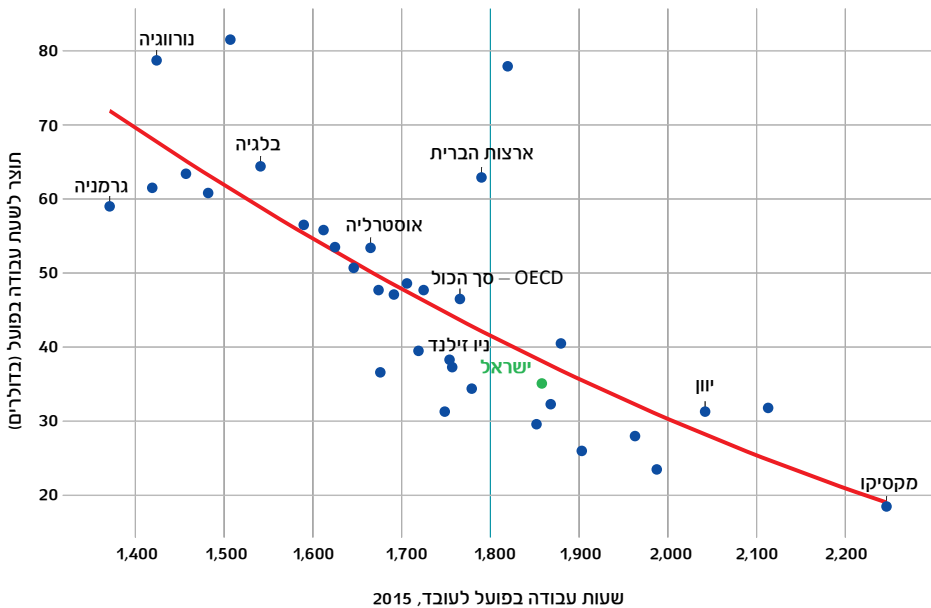
מספר שעות העבודה הגבוה בישראל עשוי לבוא לידי ביטוי גם בנתוני פריון העבודה (תוצר לעובד), מכיוון שהקשר בין שעות העבודה לתפוקה של העובד אינו לינארי; התפוקה השולית פוחתת באופן טבעי מעבר לסף מסוים. כלומר, לשעות עבודה מרובות בשבוע יכולה להיות השפעה שלילית על הפריון, המחושב כערך התפוקה לעובד ביחידת

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 השנתי הממוצע 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 שבגינה 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

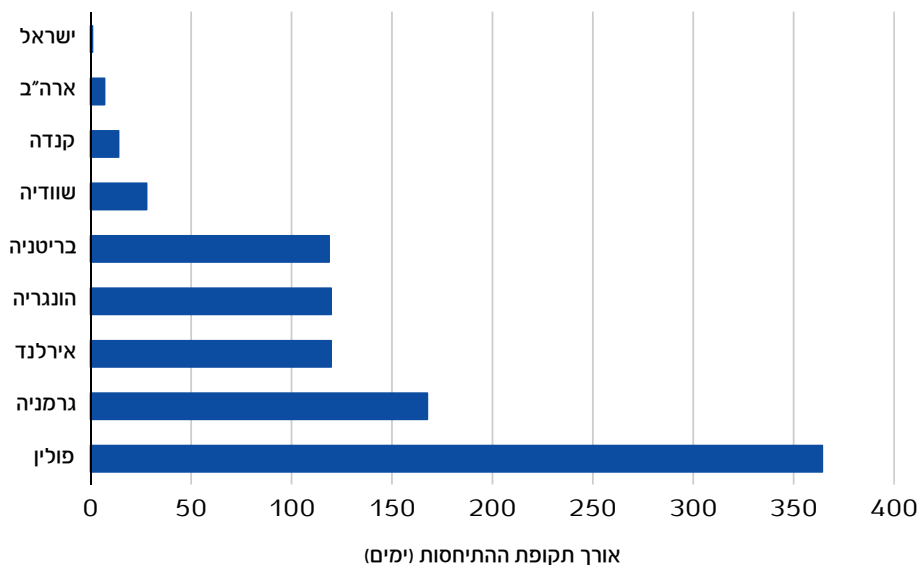
שיטת חישוב השעות הכולל מוגדרת בחוק שעות עבודה ומנוחה וכוללת התייחסות לשלושה פרמטרים: הגדרת מספר שעות העבודה, תקופת ההתייחסות ותגמול על שעות נוספות. אחד הפרמטרים המרכזיים לענייננו הוא תקופת ההתייחסות, קרי פרק הזמן שעל פיו נעשה סיכום שעות העבודה בין העובד למעסיק לצורך תשלום שעות נוספות. תקופת ההתייחסות 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 וחسכוני 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 חברתי 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



סקר מעסיקים בנושא גמישות תעסוקתית



סקר מעסיקים בנושא גמישות תעסוקתית ניתוח הממצאים ומסקנות

יוני 2018

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה	דפנה אבירם ניצן
חוקר במרכז לממשל וכלכלה	ירדן קידר
חוקרת במרכז לממשל וכלכלה	ענבל אשר

* דוח זה הוא ניתוח ראשוני בלבד של התוצאות. בהמשך בכוונתנו להוציא ניתוח מפורט ומעמיק של הנתונים.

עיקרי הדברים

- (1) מטרת הסקר הינה לבחון את עמדות המעסיקים ואת נכונותם בהתייחס לסוגיות שונות של גמישות תעסוקתית, בדגש על גמישות בשעות העבודה. סקר זה נערך במקביל לסקר נוסף שנערך בקרב מדגם מייצג של שכירים, אשר בחן את עמדות השכירים לאותן סוגיות של גמישות תעסוקתית. שני הסקרים נערכו במטרה לקבל תמונה ברורה יותר באשר למצב הגמישות התעסוקתית הקיימת כיום ולגבי מידת הנכונות של המעסיקים והשכירים לנושא.
- (2) מסקר המעסיקים עולה כי רוב המעסיקים נוהגים לחשב את השכר באופן חודשי, למעט בדרג העובדים המקצועיים, לגביהם מדווחים למעלה ממחצית מהמעסיקים כי נהוג לחשב שכר לפי שעות. הנהוג לחשב את שכר העובדים המקצועיים לפי שעות שכיח בענפי המשק, למעט בענף היי-טק שבו מדווחים מרבי המעסיקים כי גם לעובדים המקצועיים נהוג לשלם שכר בחישוב חודשי.
- (3) מרבית המעסיקים מדווחים כי אופן מעקב השעות השכיח אצלם הינו באמצעות העברת כרטיס, אולם נראה שככל שדרגת העובד בכירה יותר, כך פחות נפוץ השימוש בהעברת כרטיס ועולה אחוז הדיווח העצמי או ללא דיווח.
- (4) המעסיקים בסקר מדווחים כי מספר השעות הנוספות בתשלום עומד בממוצע חודשי על 10.9 שעות לעובד. מספר זה גבוה במיוחד בקרב העובדים המקצועיים (22.1 שעות).
- (5) מרבית המעסיקים (בין 60% ל-76%) מדווחים כי תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות הינה חודשית ו/או שמשולם שכר גלובלי, ושיעור נמוך יחסית (בין 30% ל-40%) מדווחים על תקופת התייחסות יומית ושבועית.
- (6) ככל שדרג העובד בהיררכיה הארגונית גבוה יותר, כך העובדים נהנים ממידת גמישות גבוהה יותר, כאשר עובדי ההנהלה הבכירה נהנים מהגמישות הגבוהה ביותר.
- (7) שיעור גבוה מהמעסיקים בסקר, ובפרט בענף היי-טק, סבורים כי לגמישות בשעות העבודה השפעה חיובית על ביצועי החברה ועל שביעות רצון העובדים.
- (8) כרבע עד שליש מהמעסיקים דיווחו כי החוק הקיים כלל אינו מספק את צורכי הגמישות של החברה.

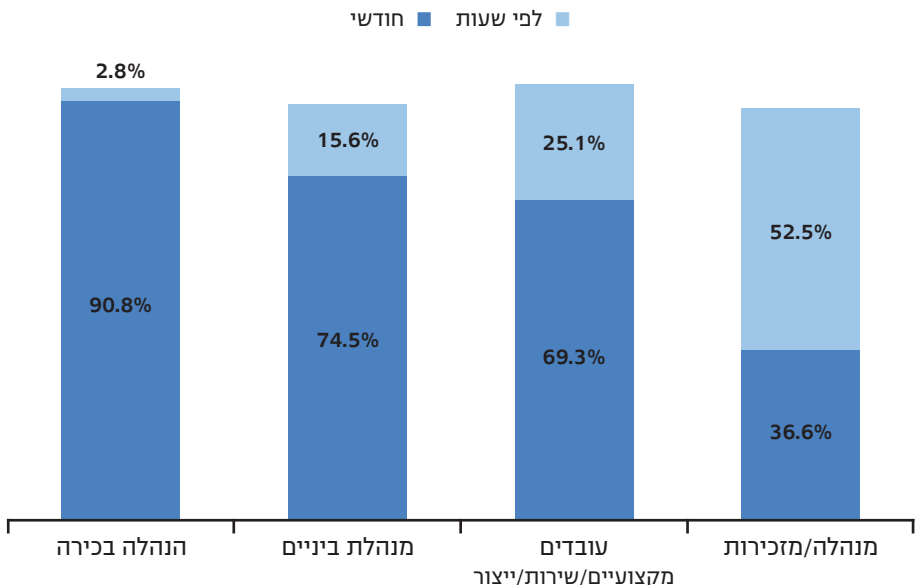
אופן חישוב השכר

רוב המעסיקים מדווחים על חישוב שכר באופן חודשי, למעט בדרג העובדים המקצועיים, לגביהם יותר ממחצית מהמעסיקים דיווחו כי נוהגים לחשב שכר לפי שעות. ניכר כי יש קשר בין דרג העובד לבין שכרו החודשי, כאשר לפי דיווחי המעסיקים בדרג ההנהלה לשיעור גבוה יותר מחושב השכר על בסיס חודשי.

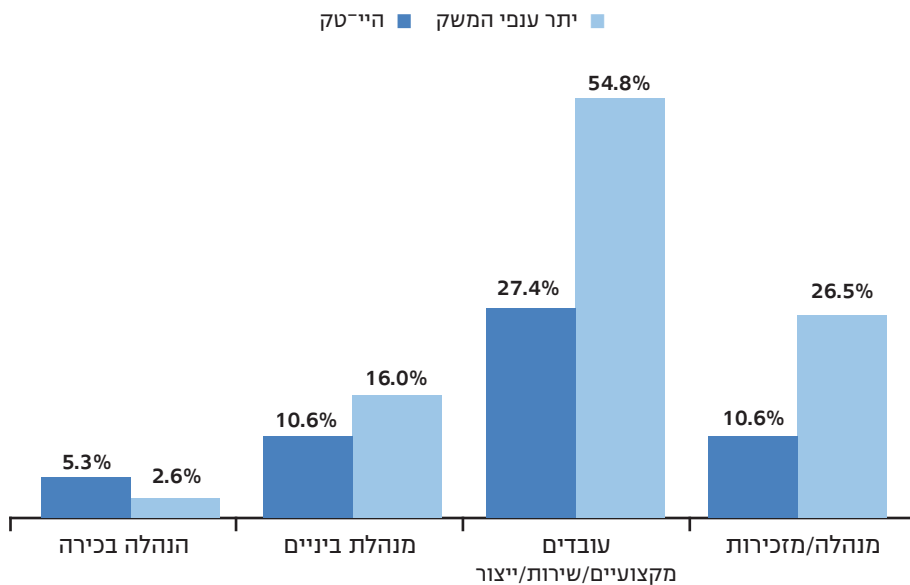
בענף ההיי טק נמצא שיעור גבוה יחסית של מעסיקים המשלמים שכר בתחשיב חודשי לעומת ענפי המשק האחרים. הפער בין הענפים בולט בעיקר בקרב העובדים המקצועיים (פער של כ-40 נקודות האחוז).

אחד ההסברים האפשריים לפער בקרב העובדים המקצועיים היא שהקטגוריה 'עובדים מקצועיים' מתייחסת לתפקידים בעלי אופי שונה בהיטק לעומת הענפים האחרים, ועל כן יתכן הבדל משמעותי ביניהם גם במאפיינים אחרים.

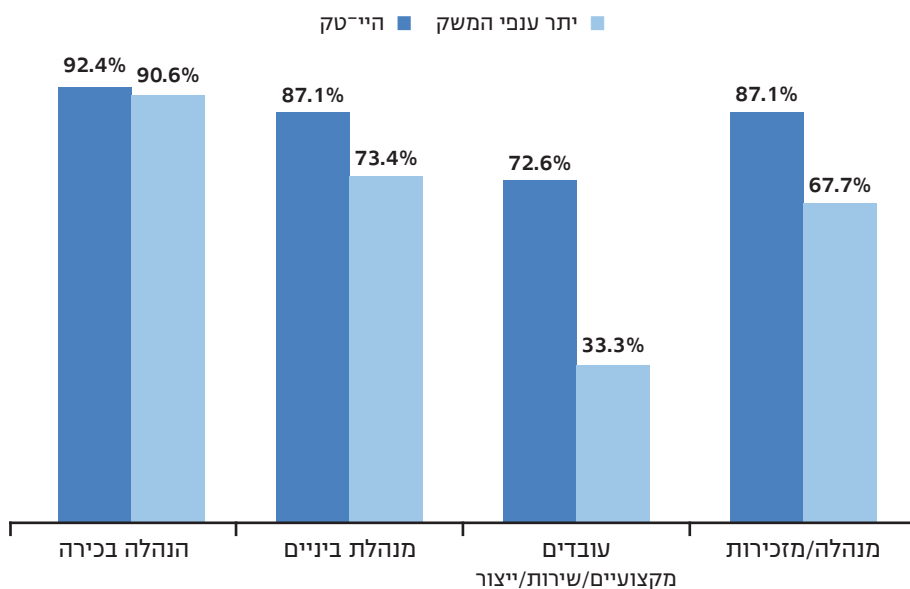
תרשים 1: אופן חישוב השכר, שיעור העובדים מתוך כל דרג



תרשים 2: שיעור העובדים המקבלים שכר שעתי, מתוך כל דרג



תרשים 3: שיעור העובדים המקבלים שכר חודשי, מתוך כל דרג



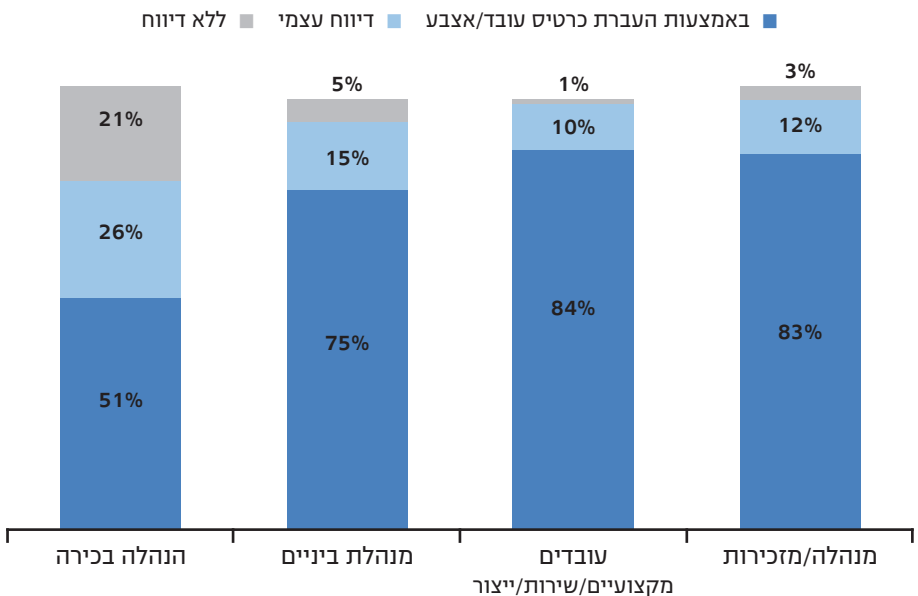
אופן מעקב שעות

מרבית המעסיקים מדווחים כי אופן מעקב השעות השכיח אצלם הינו באמצעות העברת כרטיס. יחד עם זאת, מדיווחי המעסיקים עולה כי ככל שדרגת העובד בכירה יותר, כך פחות נפוץ השימוש בהעברת כרטיס.

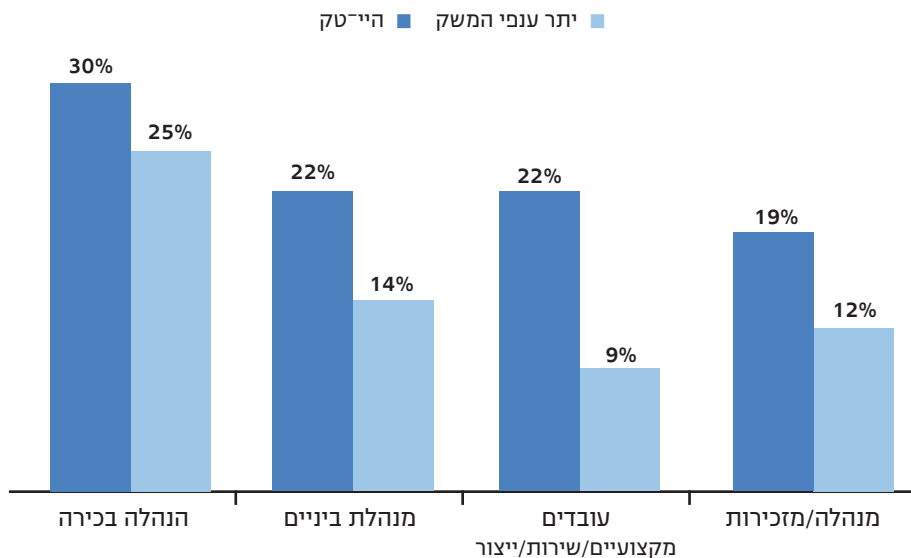
שיעור גבוה יחסית מהמעסיקים בענף ההיי-טק דיווח כי השיטה המקובלת למעקב אחר שעות העבודה הינה דיווח עצמי. פער זה בולט במיוחד בקרב עובדים מקצועיים, כאשר 22% מהעובדים המקצועיים בתחום ההיי טק מדווחים בעצמם על שעות העבודה, לעומת 9% בלבד בקרב עובדים מקצועיים בענפים אחרים. גם כאן יתכן כי הפער נובע מהבדלים באופי התפקידים.

אחוז נמוך יחסית מהמעסיקים בענף ההיי-טק מדווחים כי בקרב ההנהלה אין חובת דיווח לשם מעקב שעות - 12% לעומת 21% ביתר ענפי המשק. נתון זה מצביע על מידה פחותה של גמישות בקרב עובדי ההנהלה הבכירה בהייטק לבין עובדים אלו בענפים האחרים.

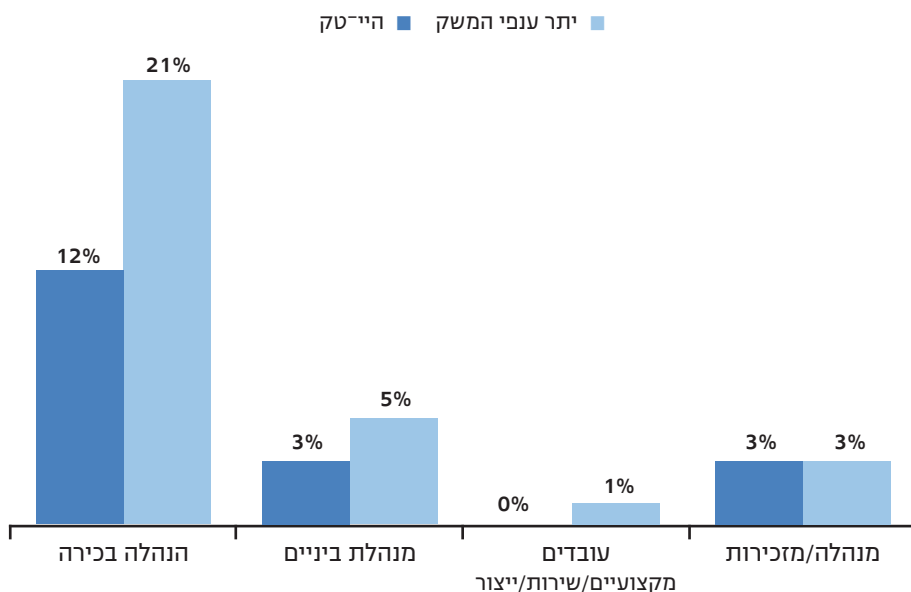
תרשים 4: אופן מעקב שעות, שיעור העובדים מתוך כל דרג



תרשים 5: מעקב שעות באמצעות דיווח עצמי, שיעור העובדים מתוך כל דרג



תרשים 6: עובדים ללא חובת דיווח שעות, שיעור העובדים מתוך כל דרג



שעות נוספות

מספר שעות נוספות בתשלום בחודש

מספר השעות הנוספות בתשלום על פי הדיווח הממוצע עומד על 10.9 שעות לעובד. המעסיקים מדווחים על מספר רב יותר של שעות נוספות בתשלום בקרב עובדים מקצועיים לעומת העובדים ביתר הדרגים, לעיתים בפער של מעל 10 שעות. בחברות בינוניות, לצד העובדים המקצועיים גם דרג ניהול הביניים עובד שעות נוספות רבות יחסית ליתר הדרגים. בענף ההיי טק נמצא מספר שעות נוספות בתשלום נמוך יחסית ליתר ענפי המשק, זאת מלבד בדרג ההנהלה הבכירה.

לוח 1: מספר שעות נוספות בתשלום בחודש

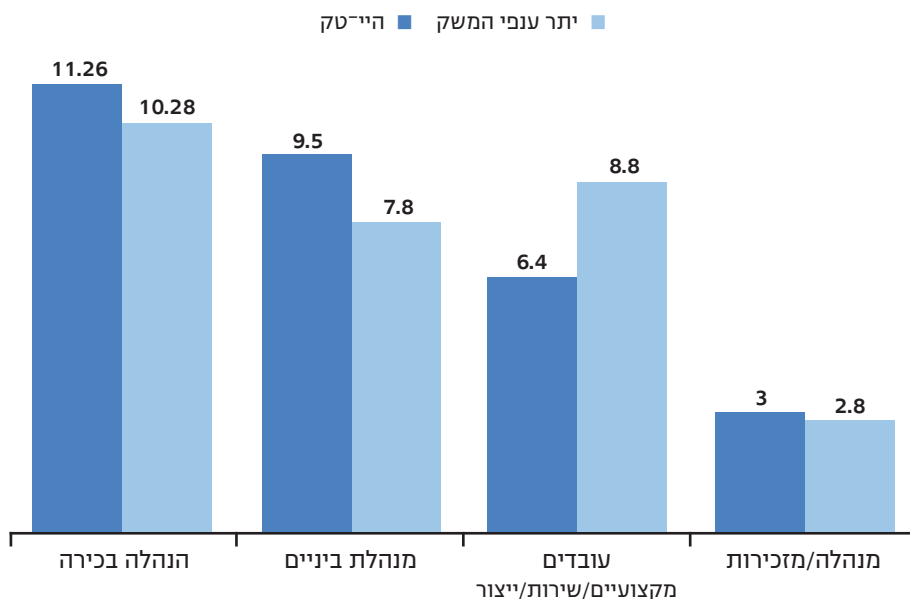
סה"כ	חברה גדולה (מעל 100 מועסקים)	חברה בינונית (76-100 מועסקים)	חברה קטנה (עד 75 מועסקים)	יתר ענפי המשק	הייטק	דרגה/ארגון
5.8	7.7	5.7	4.0	5.8	6.3	הנהלה בכירה
11.9	9.1	7.5	17.0	12.4	6.6	הנהלת ביניים
22.1	22.9	23.4	20.7	23.3	8.8	עובדים מקצועיים/שירות/ייצור
3.4	3.1	4.3	3.4	3.6	2.2	מנהלה/מזכירות

ממוצע ימים בחודש עם שעות נוספות

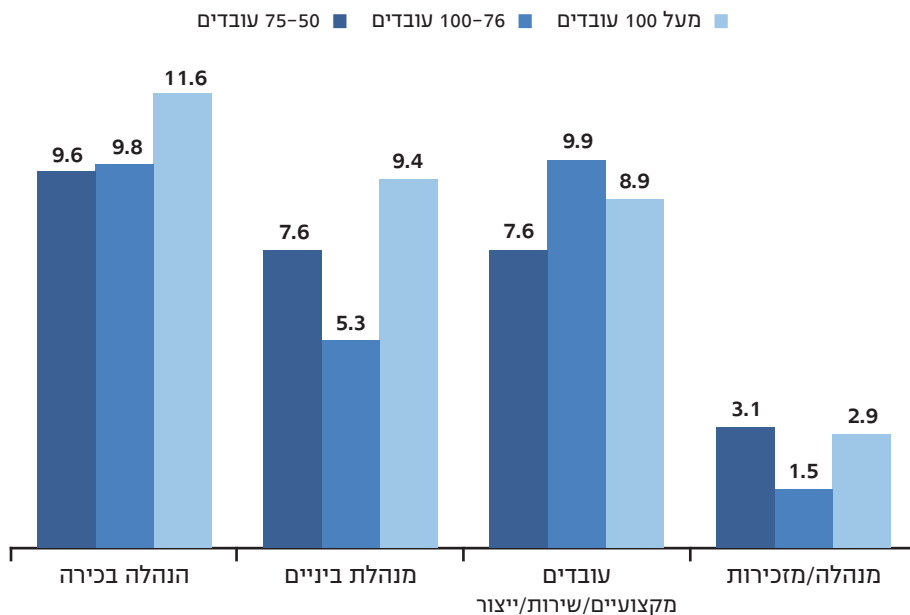
ישנה שונות רבה בין הדרגים השונים באשר למספר הימים בהם עובדים שעות נוספות, כאשר מספר הימים נע בין 3 ל-11 ימים בחודש בממוצע. נמצא כי דרג ההנהלה הבכירה עובד הכי הרבה ימים בחודש שעות נוספות, בעוד דרג המזכירות והמנהלה עובד הכי פחות ימים בחודש שעות נוספות. ברוב הדרגים נמצא כי עובדי היי טק עובדים יותר ימים בחודש עם שעות נוספות לעומת ענפים אחרים, זאת מלבד בדרג העובדים המקצועיים.

עובדי דרג ההנהלה הבכירה והנהלת הביניים בחברות גדולות עובדים שעות נוספות במשך יותר ימים בחודש בהשוואה לעובדי דרגות ניהול בחברות בינוניות וקטנות.

תרשים 7: ממוצע ימים בחודש בהם עובדים שעות נוספות, לפי ענף



תרשים 8 : ממוצע ימים בחודש בהם עובדים שעות נוספות, לפי גודל חברה

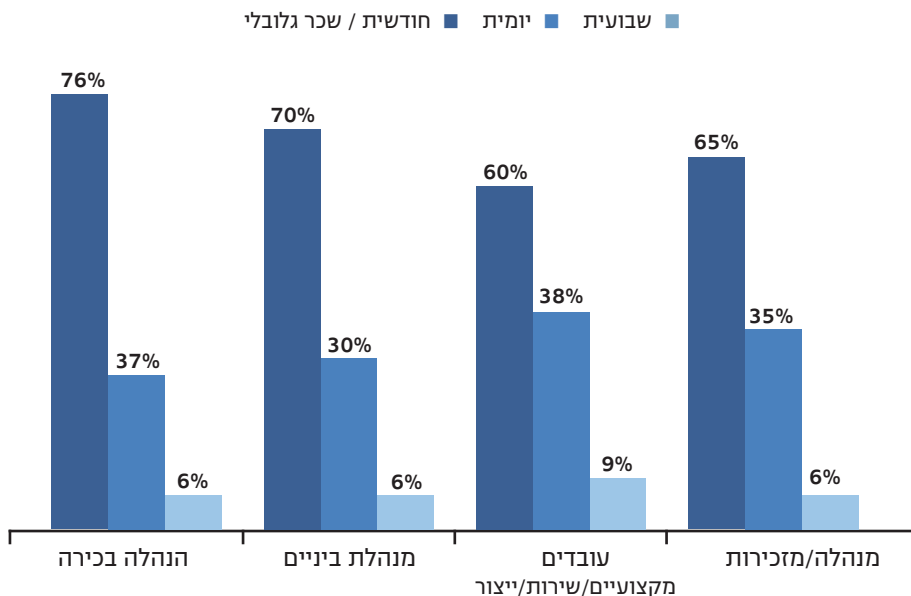


תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות¹

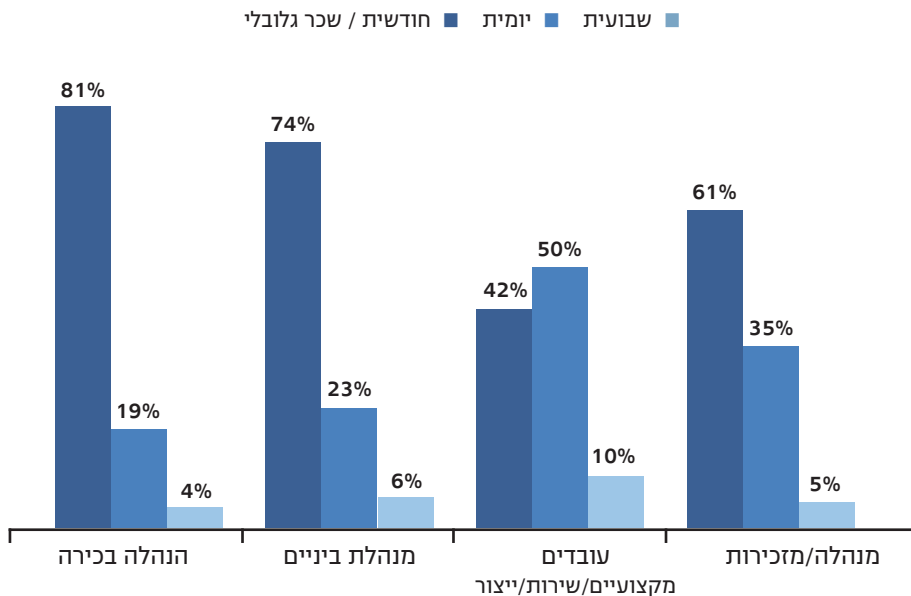
מרבית המעסיקים (בין 60% ל-76%) מדווחים כי תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות הינה חודשית ו/או שמשולם שכר גלובלי, ושיעור נמוך יחסית (בין 30% ל-40%) מדווחים על תקופת ההתייחסות יומית ושבועית. חריג בהקשר זה הינו דרג העובדים המקצועיים בענפי המשק שאינם היי טק, לגביהם מרבית המעסיקים (כ-60%) דיווחו כי תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות הינה יומית ושבועית. שיער חריג זה תואם את שיעור העובדים השעתיים הגבוה יותר בענפים שאינם היי טק.

1 נציין שעל שאלה זו היה ניתן לענות תשובות מרובות משום שהחוק מחייב תחשיב המבוסס על תקופת ההתייחסות יומית ושבועית. בנוסף, ניסוח השאלה לא הדגיש שמדובר בחישוב של שעות נוספות שהינן בתשלום.

תרשים 9 א' ו-ב': תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות, ענף ההיי טק



תקופת ההתייחסות לחישוב שעות נוספות, יתר ענפי המשק



גמישות בשעות העבודה

ניתוח עמדות המעסיקים בסקר לגבי מידת הגמישות בשעות העבודה מעלה שככל שדרג העובד בהיררכיה הארגונית גבוה יותר, כך העובדים נהנים ממידת גמישות גבוהה יותר. כמו כן, נמצא כי בענף היי טק רמת הגמישות בשעות העבודה גבוהה יותר לעומת ענפי המשק האחרים בכל הדרגים שנבחנו. עובדי ההנהלה הבכירה נהנים מהגמישות הגבוהה ביותר, כאשר שיעור הדיווח על עובדים הנהנים מגמישות גבוהה עומד על 55% מהמעסיקים בענף ההיי טק ו-47% בענפי המשק האחרים. בניגוד לכך, בהתייחס לדרגים האחרים שיעור המדווחים על מידת גמישות גבוהה בענף ההיי טק גבוה מזה המדווח בקרב הענפים האחרים.

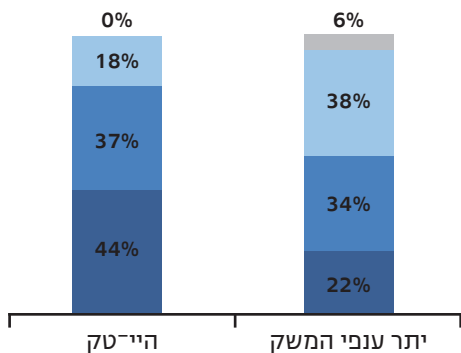
לוח 2: מהו היחס המקובל לרוב העובדים בחברה בדרגים השונים?

העובד קובע את זמני העבודה תוך קיזוז שעות נוספות עם שעות חסרות	ניתן לעבוד יום בשבוע מהבית	ניתן לדווח על שעות עבודה מהבית מעבר לשעות במשרד	העובד קובע את שעת ההגעה והעזיבה	גמישות גבוהה
	עבודה במשמרות, ניתן לבחור משמרת	העובד קובע את זמני העבודה ללא אפשרות קיזוז שעות נוספות עם שעות חסרות	העובד קובע את שעת ההגעה והעזיבה ועומד בשעות גרעין בהן הוא מחויב להיות במקום העבודה	גמישות בינונית
		עבודה במשמרות, לא ניתן לבחור משמרת	יש שעות עבודה קבועות בארגון, המעסיק קובע שעת התחלה וסיום	גמישות נמוכה

תרשים 10 א', ב', ג', ד': מידת הגמישות בשעות העבודה

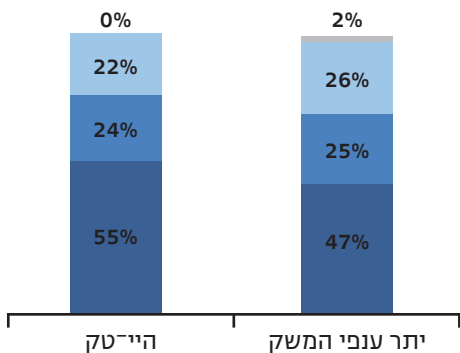
דרג הנהלת ביניים

■ גבוהה ■ בינונית ■ נמוכה ■ אחר ■



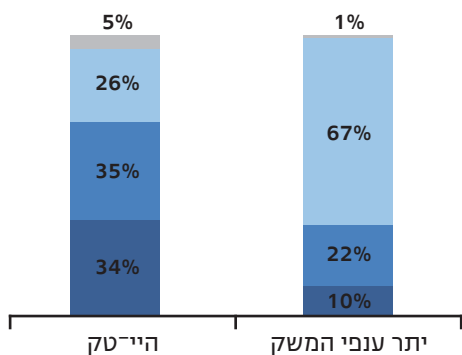
דרג הנהלה בכירה

■ גבוהה ■ בינונית ■ נמוכה ■ אחר ■



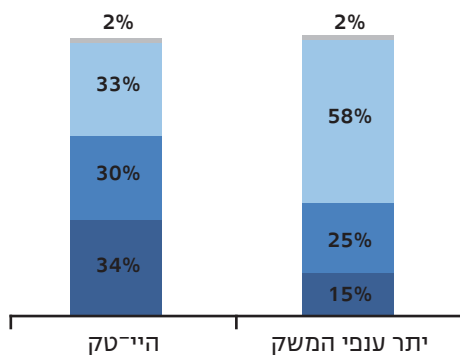
עובדים מקצועיים

■ גבוהה ■ בינונית ■ נמוכה ■ אחר ■



עובדי מנהלה/מזכירות

■ גבוהה ■ בינונית ■ נמוכה ■ אחר ■

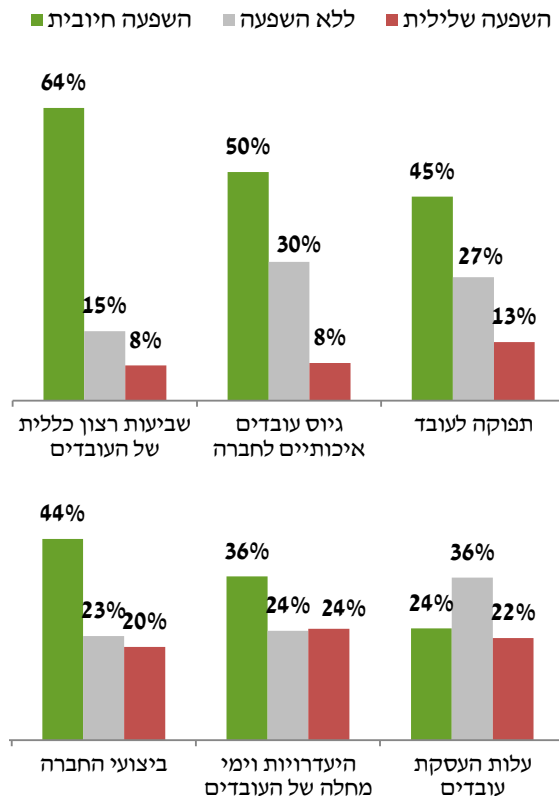


השפעת גמישות בשעות העבודה על ביצועי החברה והעובד

שיעור גבוה מהמעסיקים סבורים כי לגמישות בשעות העבודה השפעה חיובית על מגוון מדדים הקשורים בביצועי החברה והעובדים. 64% מהמעסיקים מייחסים לגמישות השפעה חיובית על שביעות הרצון הכללית של העובדים, כמחציתם מייחסים השפעה חיובית על היכולת לגייס עובדים איכותיים ו-45% מייחסים השפעה חיובית על תפוקת העובדים. לצד זאת, רק שיעורים נמוכים הנעים בין 8% ל-20% מהמעסיקים סברו שתהיה לגמישות בשעות העבודה השפעה שלילית על מדדים אלו.

גם לגבי היקף היעדרויות וימי מחלה של העובדים, בולט שיעור המועסקים המייחסים השפעה חיובית לגמישות. רק בממד עלות העסקת העובדים בולט שיעור המעסיקים שסבורים שלא תהיה כלל השפעה לגמישות בשעות העבודה.

תרשים 11: השפעת גמישות בשעות העבודה על ביצועי החברה והעובד, שיעור המעסיקים



באיזו מידה מספק החוק הקיים את צורכי הגמישות של החברה?

כרבע עד שליש מהמעסיקים דיווחו כי החוק הקיים כלל אינו מספק את צורכי הגמישות של החברה בדרגים השונים. זאת לעומת שיעורים נמוכים יחסית של מעסיקים (בין 16% ל-19%) שסבורים כי החוק מספק את צורכי הגמישות במידה רבה מאוד.

לוח 3 : המיידה שבה החוק מספק את צורכי הגמישות של החברה

במידה רבה מאוד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מעטה	כלל לא	המידה שבה החוק מספק את צורכי הגמישות של החברה
16%	15%	14%	6%	34%	הנהלה בכירה
17%	17%	15%	5%	32%	הנהלת ביניים
18%	18%	17%	10%	24%	עובדים מקצועיים/שירות/ייצור
19%	20%	14%	7%	26%	מנהלה/מזכירות

נספח: תיאור התפלגות המדגם

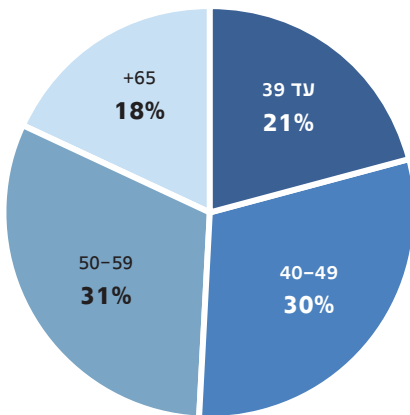
הנתונים נאספו במסגרת סקר טלפוני ואינטרנטי שנערך על ידי חברת המחקר בראשות חווי ענבר-לנקרי בחודש מאי 2018.

הסקר נערך בקרב מדגם מייצג של 201 עסקים במגזר העסקי.

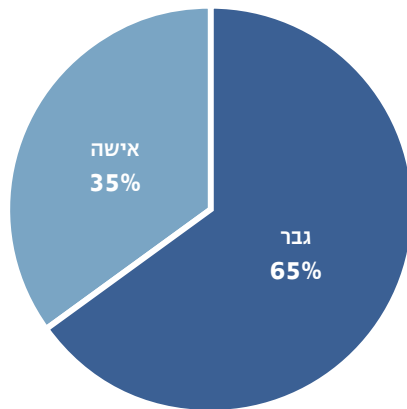
חלוקה לענפים - הענף הכלכלי עליו הסתכלנו התחלק לפי קטגוריות חדשות שאותן היה חשוב לנו לבדוק ושעל פיהן התאמנו את המדגם לאוכלוסייה: ענפי ההייטק, תעשייה מסורתית ללא ההייטק, מסחר, שירותים עסקיים.

להלן התפלגות המדגם לפי חתכים שונים:

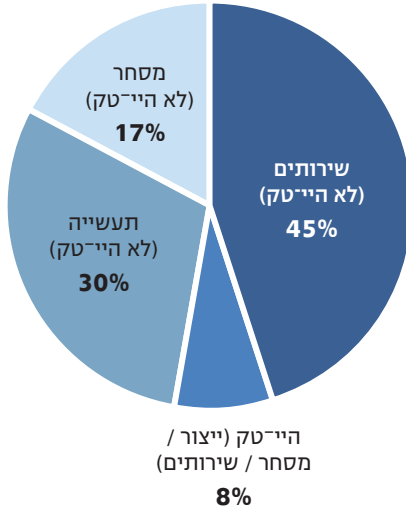
התפלגות לפי גיל



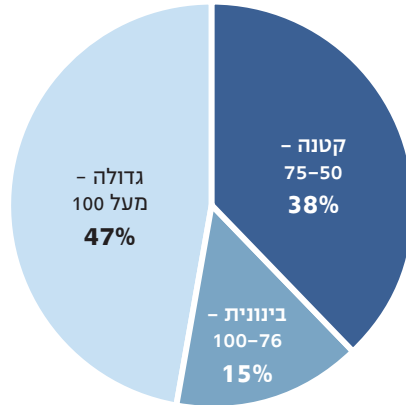
התפלגות לפי מגדר



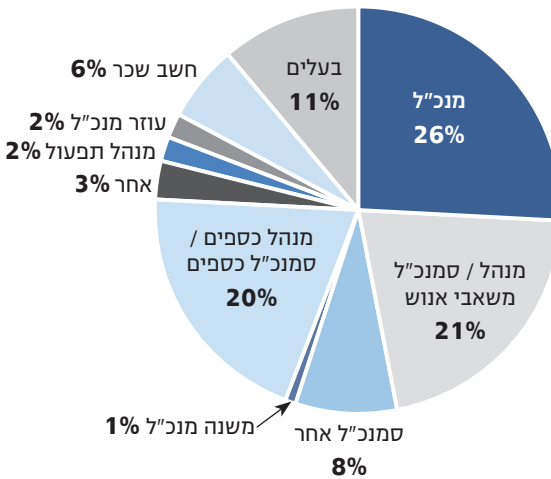
התפלגות לפי סקטור החברה



התפלגות לפי גודל החברה (מספר מועסקים)



התפלגות לפי תפקידים בחברה





סקר שכירים בנושא גמישות תעסוקתית



סקר שכירים בנושא גמישות תעסוקתית ניתוח הממצאים ומסקנות

יוני 2018

דפנה אבירם ניצן מנהלת המרכז לממשל וכלכלה

ירדן קידר חוקר במרכז לממשל וכלכלה

* דוח זה הוא ניתוח ראשוני בלבד של התוצאות. בהמשך בכוונתנו להוציא ניתוח מפורט ומעמיק של הנתונים.

סקר זה נערך לקראת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2018, ומבקש לאפיין את עמדותיהם של שכירים בגיל העבודה לגבי סוגיות שונות של גמישות תעסוקתית. מטרתו להוסיף על הידע הקיים בתחום ולתמוך בממצאי מחקר המתבצע בימים אלו במכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא חקיקת העבודה והצורך בהתאמתה והגמשתה לאור צורכי שוק העבודה העתידי (ראו הפרק "חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה" לעיל).

גמישות¹ במקום העבודה - מצב קיים

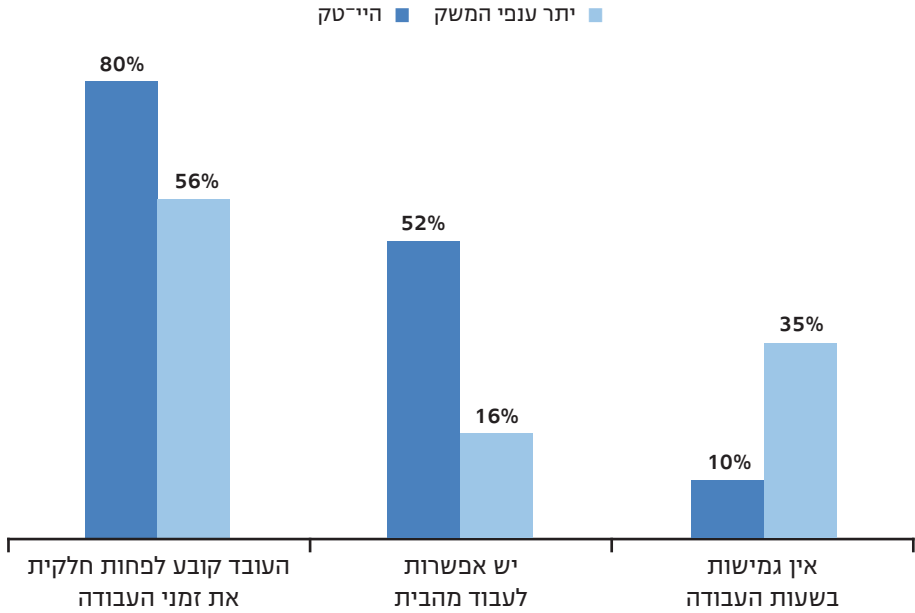
כשנשאלו על מצב הגמישות הנוכחית במקום עבודתם, כ-60% מהשכירים במשרה מלאה דיווחו על אפשרות כלשהי לקביעת שעות ההגעה והעזיבה וכחמישית מהם דיווחו על אפשרות כלשהי לעבוד מהבית, בעוד כשליש (32%) דיווחו כי אין להם כלל גמישות בשעות ההעסקה.

עובדי ההייטק² דיווחו על גמישות גבוהה בכל הקטגוריות – רובם המכריע (80%) דיווחו כי יש להם גמישות כלשהי בשעות ההגעה והעזיבה ומעל מחצית מהם (52%) דיווחו על אפשרות כלשהי לעבוד מהבית, בעוד כ-10% בלבד מהם דיווחו כי אין להם כלל גמישות בשעות העבודה. עם זאת, פערים אלה בין הענפים בגמישות המדווחת, לא באים לידי ביטוי בתחושת האיזון בין עבודה לחיים האישיים (הנסקרת בהמשך), לגביה לא נמצאו הבדלים בין ההייטק ליתר הענפים.

1 לנסקרים הוצגה הגדרה לגמישות: "גמישות בשעות העבודה" במקום העבודה הינה מידת החופש שניתנת לעובד ולמעסיק להגדיר את השעות שבהן העובד יעבוד.

2 החלוקה הענפית (הייטק ולא הייטק) נעשתה על-פי דיווח עצמי של המשיבים.

תרשים 1: גמישות במקום העבודה – מצב קיים, שיעור מתוך כלל עובדי הענף³

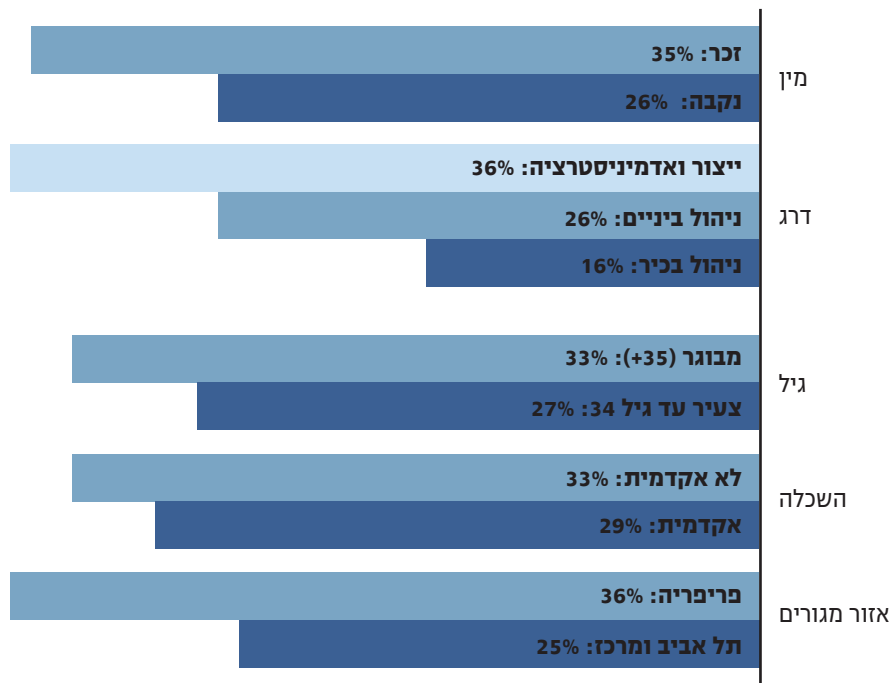


שיעור המדווחים כי אין להם כלל גמישות בשעות העבודה נמצא בולט בקרב הגברים (35%), המבוגרים (33%), בעלי ההשכלה שאינה אקדמית (33%), בקרב דרג הייצור והאדמיניסטרציה (36%) וכן בקרב תושבי הפריפריה (36%).

בהיבט של גמישות תעסוקתית נמצא שמצבן של הנשים בסקר טוב יחסית לגברים: 26% בלבד מדווחות כי אין להן כלל גמישות לעומת 35% בקרב הגברים. הסבר אפשרי לכך הוא סוג המשרות שהנשים נוטות לקחת על עצמן, שמאופיין ככל הנראה מראש בגמישות, המאפשרת איזון טוב יותר בין משפחה לעבודה. יחד עם זאת, ייתכן שהדבר מצביע על כך כי מראש לאותן נשים ישנה בחירה מצומצמת יותר באשר לאופי והיקפי המשרה.

3 לפירוט האפשרויות שניתנו למשיבים בכל קטגוריה ראו פירוט בנספח א'.

תרשים 2: שיעור המשיבים כי אין להם כלל גמישות בשעות העבודה, על פי מאפיינים שונים



לוח 1 ולוח 2 מראים את התפלגות המדגם על פי שיטת חישוב השכר של העובד ושיטת המעקב אחרי שעות העבודה שלו, בהתאמה. כשני שלישים מהמשיבים מדווחים כי שיטת חישוב השכר שלהם היא חודשית, וכ-28% מדווחים על שיטת חישוב יומית. למעלה ממצצית מהמשיבים ציינו כי שיטת המעקב אחרי שעות העבודה שלהם היא באמצעות כרטיס, עוד כרבע באמצעות דיווח עצמי ורק 16% אינם מדווחים כלל למעסיק על שעות עבודתם.

לוח 1 : התפלגות שיטת חישוב השכר של העובד

השיטה	שכיחות כללית
חודשי (גלובאלי)	66%
לפי שעות	28%
עבודה בקבלנות	1%
יומי	3%
אחר	2%
סה"כ	100%

לוח 2 : התפלגות שיטת המעקב אחר שעות העבודה של העובד

השיטה	השכיחות
באמצעות כרטיס	55%
דיווח עצמי	24%
ללא דיווח	16%
אחר	5%
סה"כ	100%

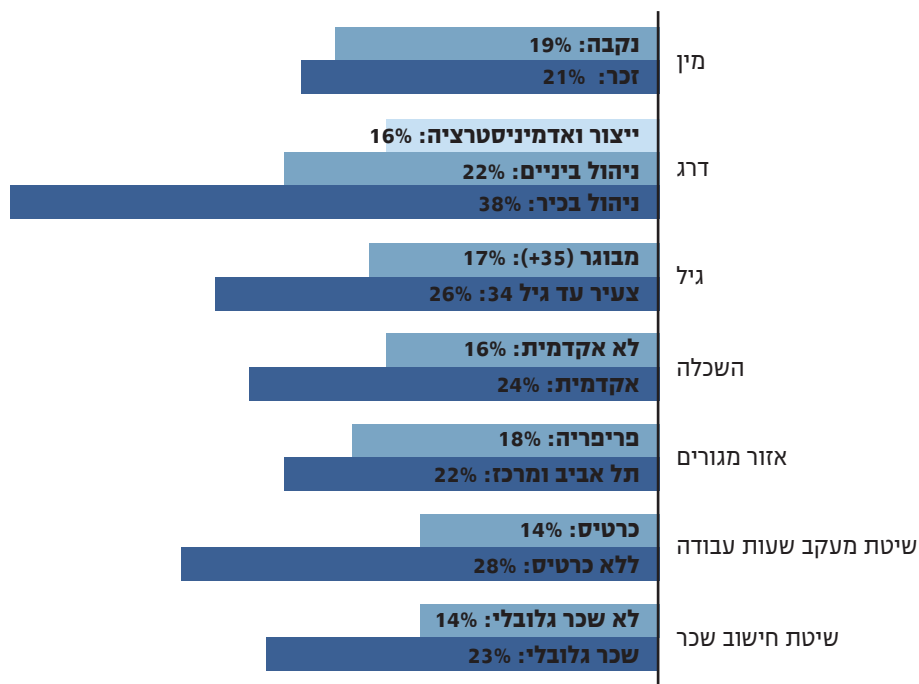
כחמישית מהשכירים בסקר מדווחים כי יש להם אפשרות כלשהי לעבוד מהבית. שיעור המדווחים זאת גבוה יותר בקרב מנהלים בכירים (38%), צעירים (26%), אקדמאים (24%) ושכירים הגרים באזור המרכז (22%).

לשיעור גבוה יחסית מהשכירים שדיווחו על שיטת חישוב שכר גלובלית (23%) יש אפשרות רבה יותר לעבוד מהבית. בנוסף נראה שקיים קשר חיובי בין השכירים להם מתאפשר דיווח שעות ללא כרטיס לבין אפשרויות גמישות יותר של העסקה, כגון אפשרות עבודה מהבית (28%).

פער גדול נמצא (לעיל תרשים 1) בין השיעור הגבוה יחסית (52%) של עובדי ההייטק המדווחים על אפשרות לעבוד מהבית לעומת יתר ענפי המשק (14%). לאור התחזית כי בשוק העבודה העתידי הנתח של הענפים הטכנולוגיים ילך ויגדל, נראה כי ממצא זה מתיישב עם המלצתנו להגמשת חוקי העבודה הקיימים בישראל.

תרשים 3: שיעור המשיבים כי הם בעלי אפשרות לעבודה כלשהי מהבית, על פי

מאפיינים



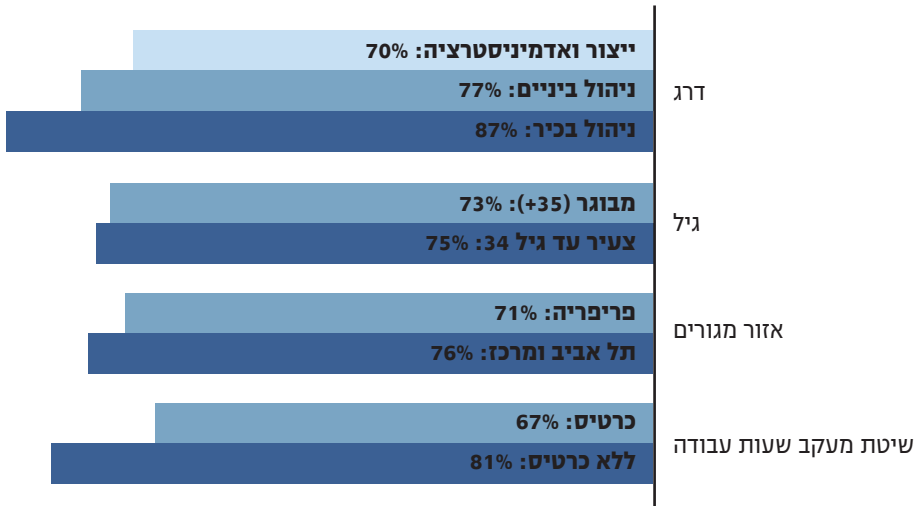
תחושת ההתחשבות בצורכי הגמישות של העובד

באופן כללי קיימת בקרב השכירים בסקר תחושת התחשבות בצורכי הגמישות שלהם, כאשר 73% מהם מדווחים על תחושת התחשבות גבוהה.⁴ שיעורם בולט במיוחד (83%) בקרב עובדי ההייטק.

4 השיבו שבמקום העבודה "מתחשבים למדי" או "מתחשבים מאוד" בצורכיהם

שיעור המשיבים כי מתחשבים בצורכי הגמישות שלהם בולט בקרב דרגי הניהול (77%) ו-87%), עובדים צעירים (75%) והמתגוררים במרכז (76%). תחושת ההתחשבות גבוהה במיוחד בקרב העובדים שלא מחויבים להעביר כרטיס (81%), לעומת אלה שמעבירים כרטיס (67%).

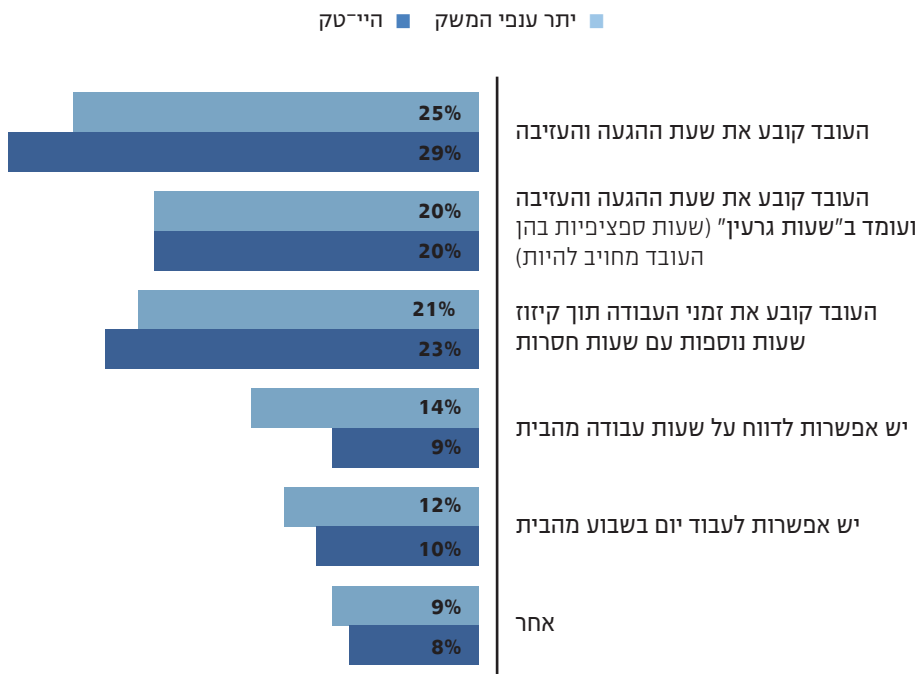
תרשים 4: שיעור המשיבים שמתחשבים מאוד / מתחשבים למדי בצורכי הגמישות שלהם



צורת הגמישות המועדפת

צורות הגמישות המועדפות יותר על העובדים הן אלו המגמישות את שעות ההגעה והעזיבה שלהם, ובסך הכול 67% מהם דיווחו כי אחת מצורות אלו היא העדיפה עליהם, זאת לעומת 25% שדיווחו על אחת מצורות העבודה מהבית כצורת הגמישות המועדפת עליהם. שיעור נמוך יחסית (9%) בקרב עובדי ההייטק מעדיפים דיווח שעות מהבית, לעומת 13% בכלל המדגם.

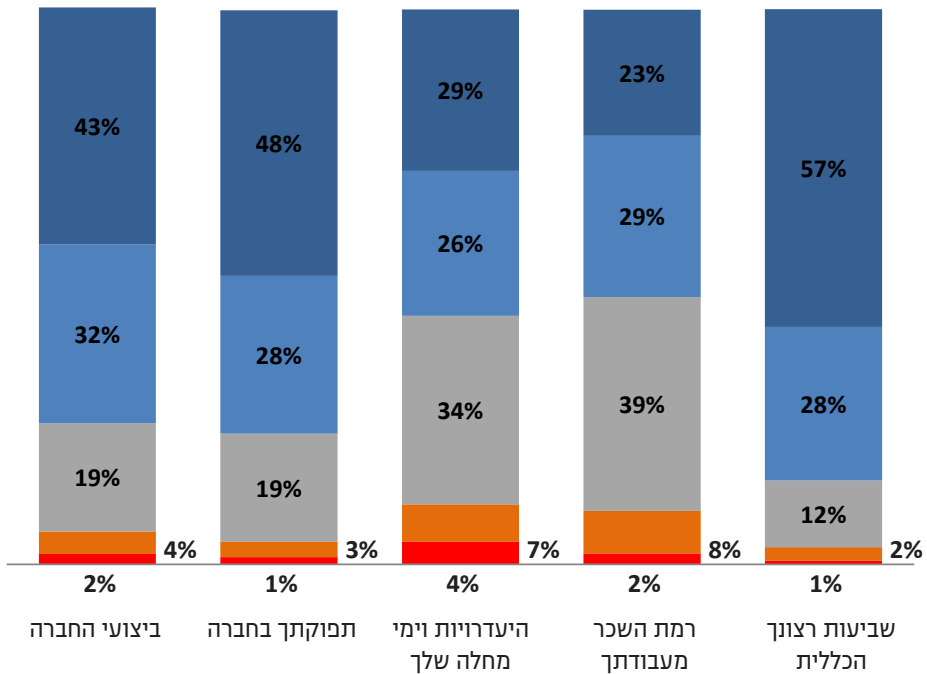
תרשים 5 : מהי צורת הגמישות בשעות העבודה המועדפת עליך אישית?



רוב המשיבים לסקר צופים השפעה חיובית לקיומה של הגמישות (במתכונת המועדפת עליהם) במקום עבודתם, על כלל התחומים שנבדקו: שביעות רצונם הכללית, רמת השכר שלהם, מידת ההיעדרויות וימי המחלה, תפוקתם בחברה וביצועי החברה. יחד עם זאת, אחוז גבוה במיוחד (85%) צופים השפעה חיובית דווקא על שביעות הרצון הכללית וכשלושה רבעים צופים השפעה חיובית על תפוקתם ועל ביצועי החברה; מנגד, שיעור נמוך יחסית מהשכירים צופים השפעה חיובית על רמת השכר (52%) ועל מידת ההיעדרויות וימי המחלה (55%).

תרשים 6 : כיצד להערכתך הגמישות המועדפת עליך הייתה משפיעה על התחומים הבאים?

■ השפעה שלילית רבה ■ השפעה שלילית מועטה ■ ללא השפעה
■ השפעה חיובית מועטה ■ השפעה חיובית רבה



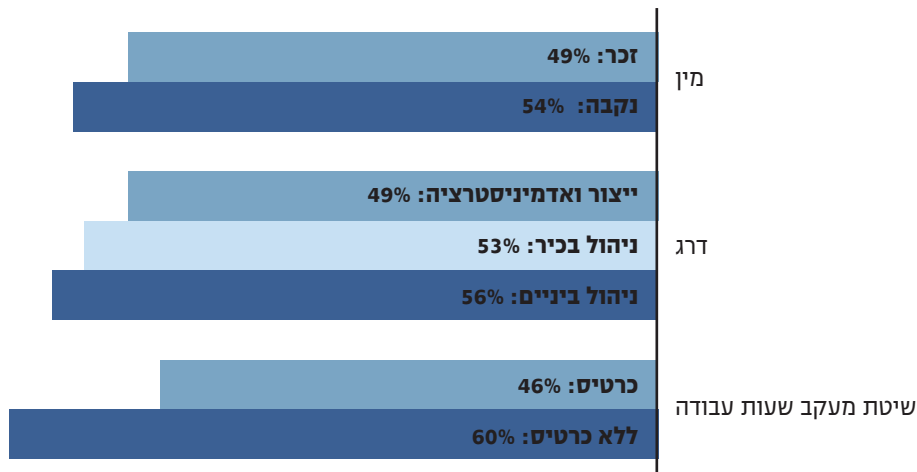
איזון בין עבודה לחיים אישיים

כמחצית מהמשיבים לסקר מדווחים על איזון ראוי בין העבודה לחייהם האישיים, ללא הבדל גדול בין הקבוצות והענפים השונים.

שיעור המדווחים על איזון עבודה/חיים טוב יחסית עולה על 50% בקרב נשים (54%), עובדים בדרגי הניהול (53%-ו-56%) ובאופן בולט במיוחד בקרב השכירים שאינם מחויבים לבצע מעקב באמצעות כרטיס אחר שעות העבודה שלהם (60%).

תרשים 7: שיעור המשיבים כי הם בעלי איזון עבודה/חיים ראוי, על פי מאפיינים

שונים⁵



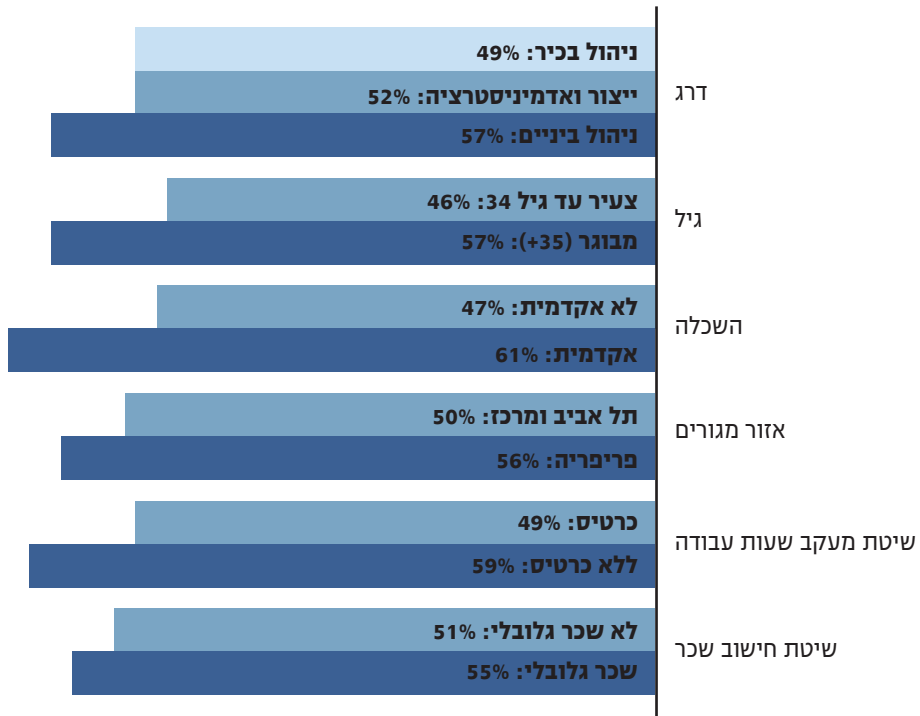
השפעת קיצור שבוע העבודה

למעלה ממחצית (53%) מהמשיבים לסקר סבורים כי קיצור שבוע העבודה שנכנס לתוקף ב-01.04.2018⁶ לא צפוי לשפר כלל את מצבם. אחוז בולט יחסית שאינם צופים כלל שיפור (סביב ה-60%) נמצא בקרב העובדים המבוגרים ובדרגי ניהול הביניים. נראה כי דווקא האוכלוסיות המאופיינות כבר היום בגמישות גבוהה לא צופות שיפור כלשהו במצבן בשל קיצור שבוע העבודה. מדובר בבעלי השכלה אקדמית (61%), עובדים שאינם מעבירים כרטיס במקום עבודתם (59%) ועובדים בשכר גלובלי (55%).

5 ענו תשובה של 4 או 5 על השאלה "עד כמה אתה מרגיש שעבודתך מאפשרת איזון בין העבודה לחיך האישיים? בסולם של 1-5: 1 כלל לא מאפשרת איזון, 5 מאפשרת איזון רב"

6 קיצר את שבוע העבודה מ-43 ל-42 שעות שבועיות.

תרשים 8: שיעור המשיבים שקיצור שבוע העבודה לא ישפר כלל את מצבם



סיכום

נראה כי בקרב השכירים במשרה מלאה קיים רצון וצורך בגמישות בשעות העבודה. הדבר נכון בעיקר בקרב עובדים שמצבם בשוק העבודה לרוב פחות טוב, למשל שכירים המתגוררים בפריפריה, נשים ואנשים מבוגרים. ניתן על כן לומר בזהירות שממצאים ראשוניים אלו תומכים בהצעות צוות חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה לקידום מודלים שמאפשרים גמישות בהסדרי וחוקי העבודה במשק.

נספח א': קטגוריות לגמישות בשעות העבודה

לצורך הסקר הנחנו כי ישנם מספר מצבים אפשריים של גמישות בשעות העבודה:

- **מצב שבו אין כלל גמישות**
- **מצב שבו יש גמישות מסוימת בשעות הגעה ועזיבה** – המתחלק ל-3 סוגים
 - העובד קובע את זמני העבודה תוך קיזוז שעות נוספות עם שעות חסרות
 - העובד קובע את שעת ההגעה והעזיבה ועומד ב"שעות גרעין"
 - העובד קובע לחלוטין את שעות ההגעה והעזיבה
- **מצב שבו יש גמישות בנוגע לעבודה מהבית** – המתחלק לשני סוגים
 - אפשרות לעבוד יום בשבוע מהבית
 - אפשרות לדווח על שעות עבודה מהבית

ברור כי גמישות בשעות הגעה ועזיבה אינה סותרת אפשרות עבודה מהבית (ובמקרים מסוימים שני סוגי הגמישות אף תומכים אחד בשני). באותו אופן אפשרות לקזז שעות נוספות עם שעות חסרות, למשל, אינה סותרת עמידה בשעות גרעין בלבד, ואפשרות לעבוד יום מהבית אינה סותרת אפשרות לדווח על שעות מהבית בימים אחרים.

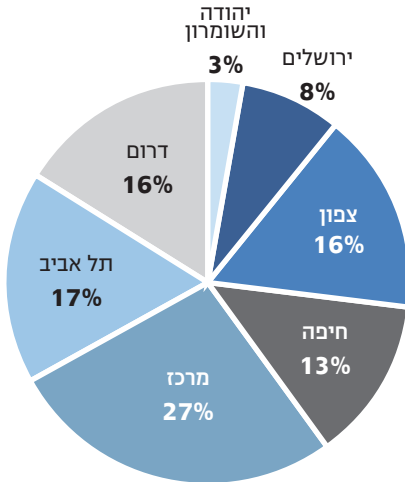
נספח ב': מידע כללי על המדגם

הנתונים נאספו במסגרת סקר אינטרנטי שנערך על ידי חברת המחקר בראשות חווי ענבר-לנקרי. הסקר נערך בחודשים אפריל-מאי 2018 בקרב מדגם של 511 שכירים, בגילאי העבודה העיקריים (25 – 64) במשרה מלאה או כמעט מלאה (80% משרה ומעלה), המהווים מדגם מייצג של אוכלוסיה זו. אוכלוסיית המדגם נבנתה כך שההתפלגויות בה יהיו דומות לאלו של האוכלוסיה הכללית בכל הפרמטרים הבאים: מחוז גאוגרפי; קבוצת גיל; ייצוג אוכלוסיות מיעוטיות (ערבים וחרדים); מין; השכלה; וענף כלכלי.⁷

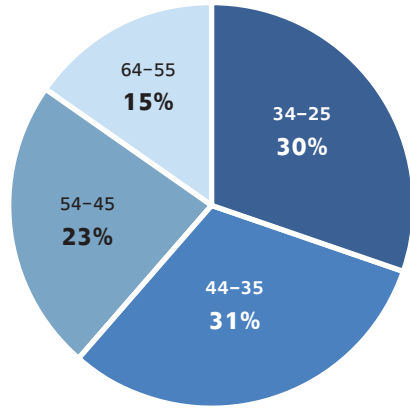
להלן מוצגות התפלגויות המשיבים בסקר לפי הפרמטרים לעיל:

7. אנו מודים לאסנת פלד וצוותה ממחלקת המחקר של בנק ישראל על תרומתם לביסוס מידת היותו של הסקר מדגם מייצג של האוכלוסייה הכללית.

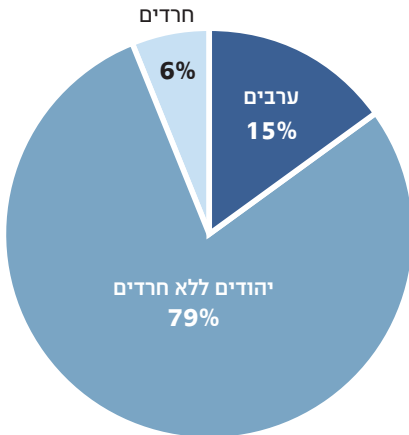
התפלגות לפי מחוז מגורים



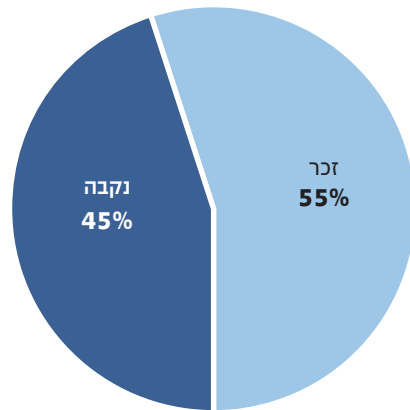
התפלגות לפי קבוצת גיל



התפלגות לפי מגזר

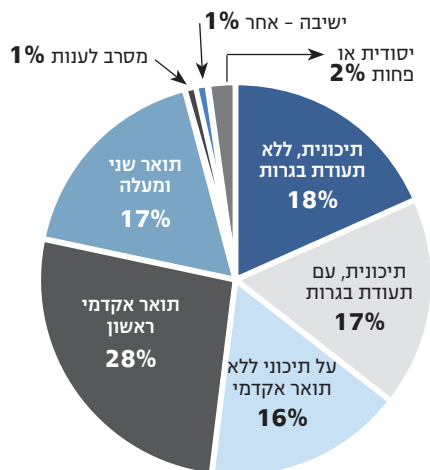


התפלגות לפי מין

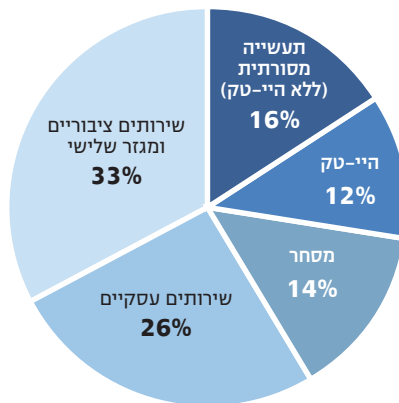


סקר שכירים בנושא גמישות תעסוקתית

התפלגות לפי השכלה



התפלגות ענפית של המשיבים





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 כפריילנסרים 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 ממשגי 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 שלעתים 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 הזכויות 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 הטיעונים 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 הטיעונים 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.

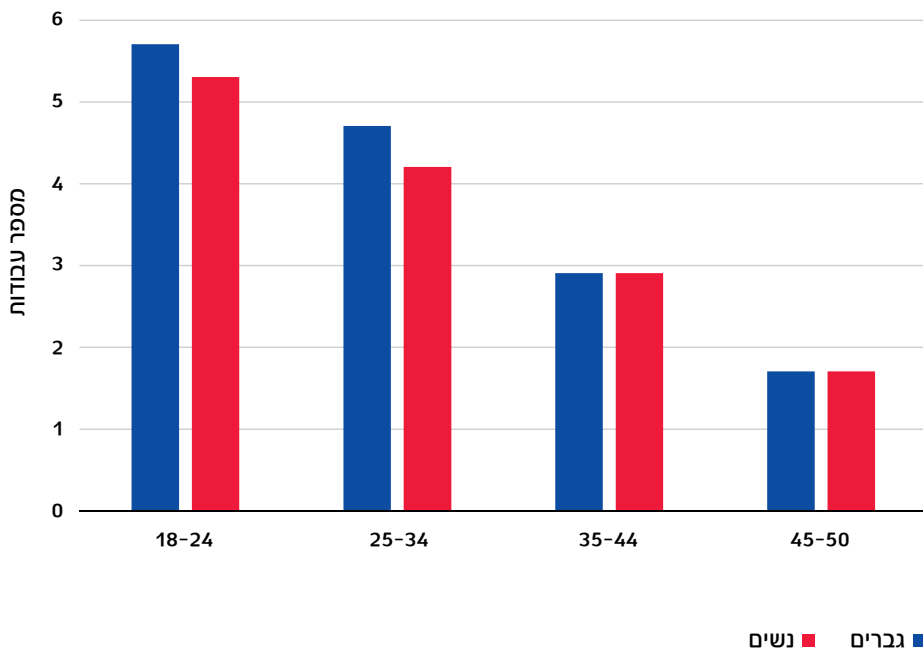
III. האם שוק העבודה "החדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק?

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

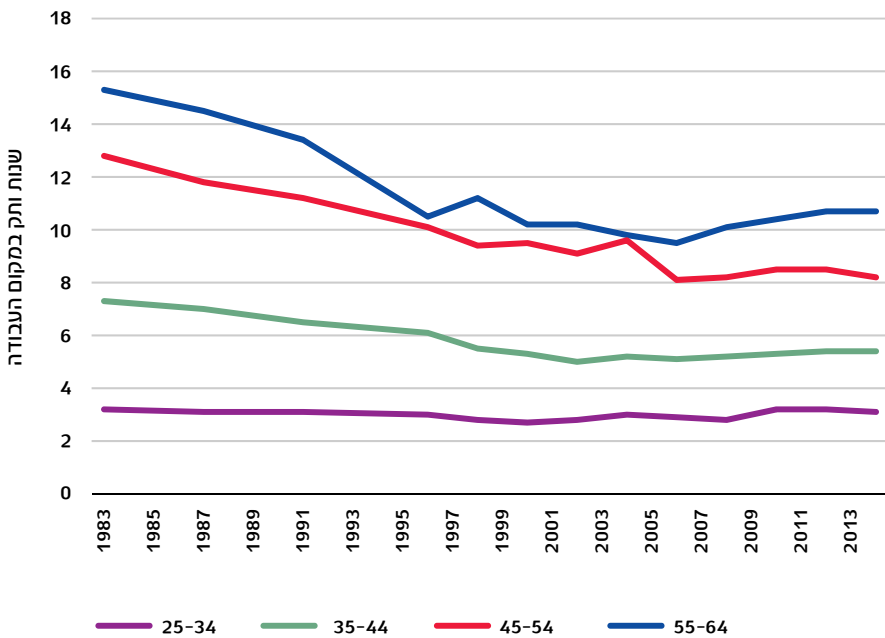


מקור: “Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among Americans at 50: Results from a Longitudinal Survey,” Bureau of Labor Statistics, 2017

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 שבקרוב 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.**

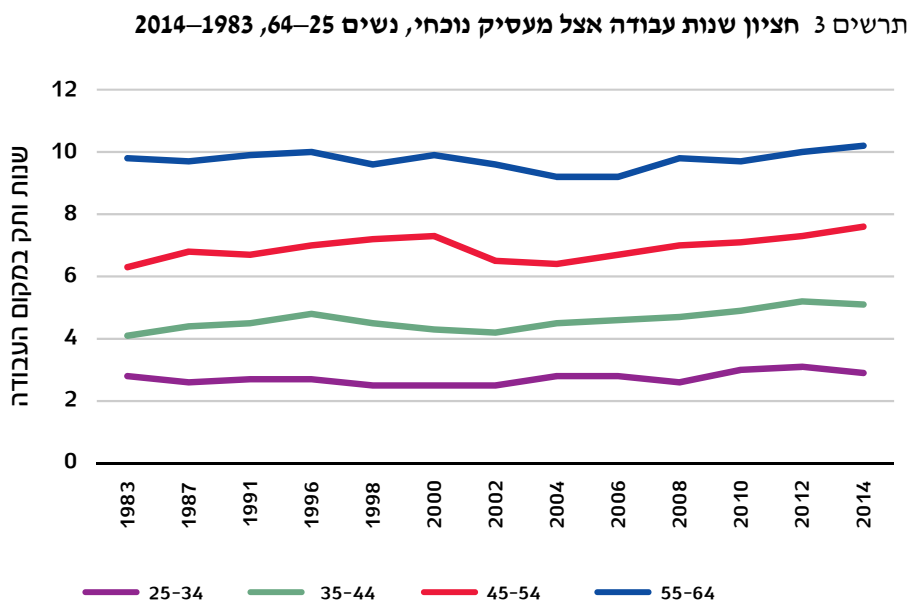
תרשים 2 חציון שנות עבודה אצל מעסיק נוכחי, גברים 25–64, 1983–2014



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

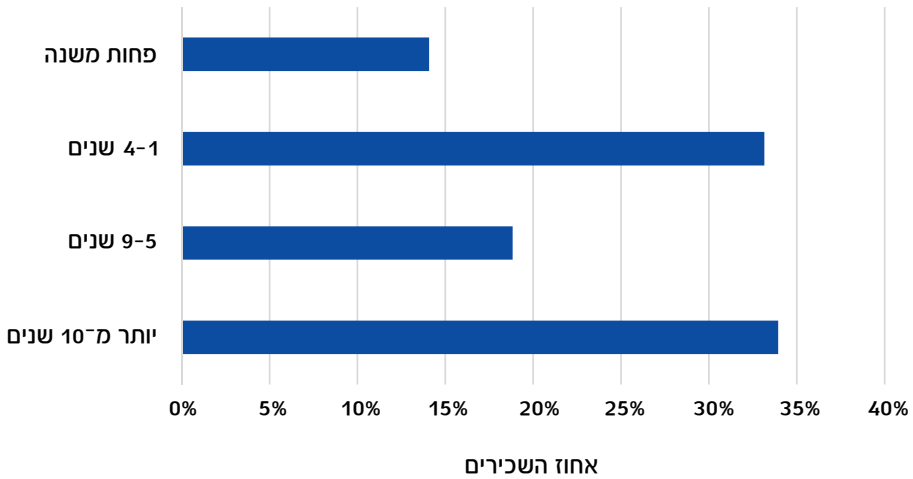
שתי מגמות חשובות עולות מהנתונים הללו: ישנה תחלופה גבוהה של עבודות לאורך הקריירה, וישנה מגמה של התקצרות הוותק במקום העבודה, במיוחד בקרב גברים.

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.

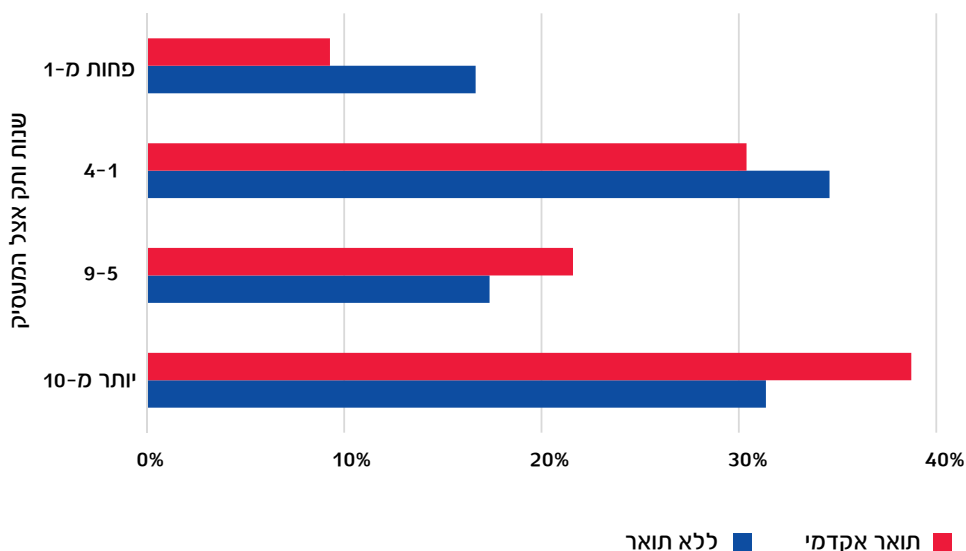
תרשים 4 ותק אצל מעסיק נוכחי, שכירים בישראל



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 שחוזה 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 דמי 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 יהו 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.

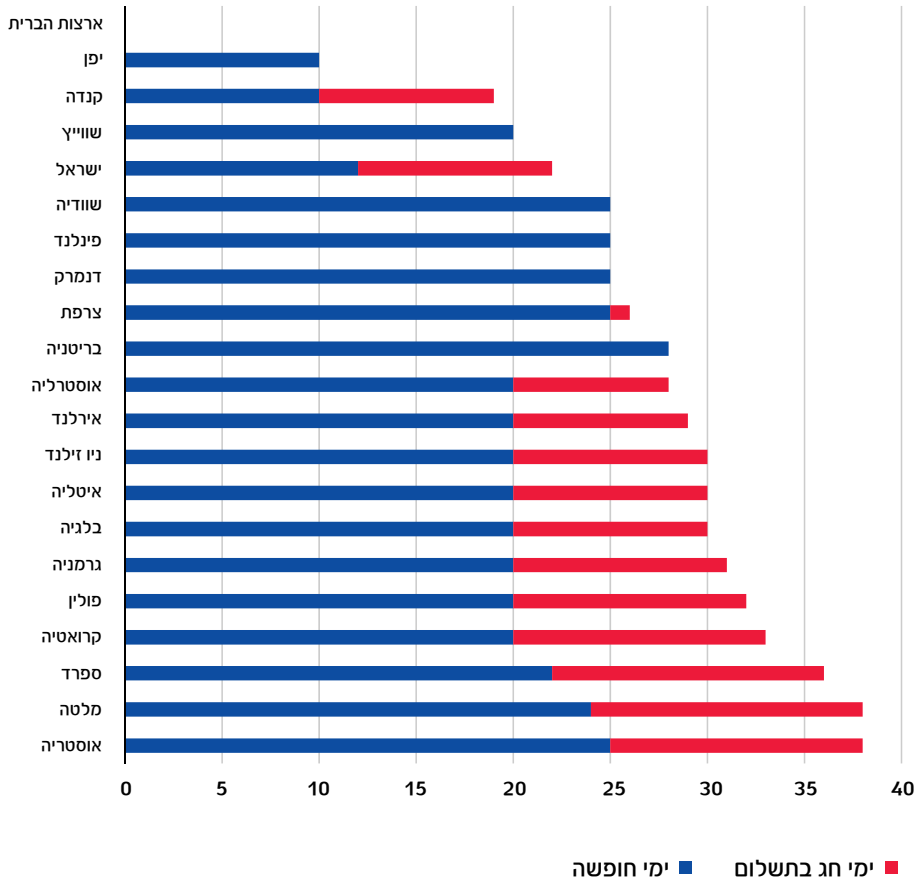
בישראל, **חוק דמי מחלה**, התשל"ו-1976, קובע כי תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי על כל חודש עבודה מלא (18 ימי מחלה בשנה) שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ולא יותר מ-90 ימים, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה. בעקבות תיקון משנת 2011 לחוק דמי מחלה עובד שנעדר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

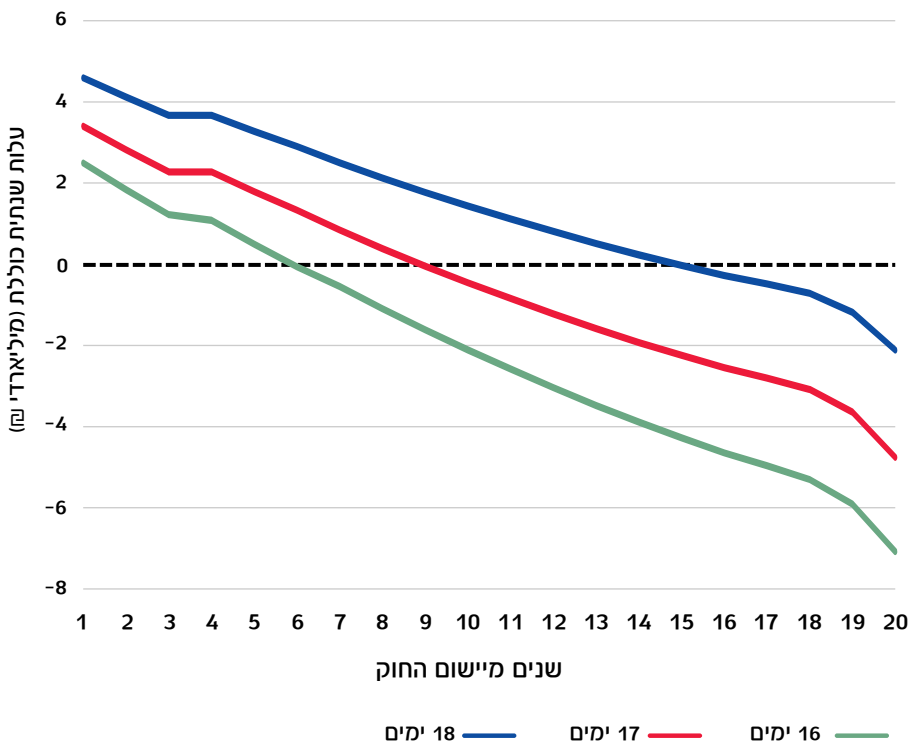
חישוב המעבר למודל זכאות אחידה המובא להלן מבוסס על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס עבור שנת 2016. מדיווחי השכר נגזר השכר הממוצע ליום עבור רמות הוותק הרלוונטיות, ולאחר תוספת עלות המעסיק (כ-30%) חושבה העלות ליום חופשה בכל רמת ותק. בנוסף, מודל העלויות מניח קשר לינארי יורד של כמות השכירים במעברים בין רמות ותק.

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.



**עמדות המעסיקים והשכירים במשק כלפי קביעת
הזכאות לזכויות סוציאליות**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עמדות המעסיקים והשכירים במשק כלפי קביעת הזכאות לזכויות סוציאליות

ממצאים מתוך סקרי מעסיקים ושכירים
בנושא גמישות תעסוקתית

יוני 2018

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה	דפנה אבירם ניצן
חוקר במרכז לממשל וכלכלה	ירדן קידר
חוקרת במרכז לממשל וכלכלה	ענבל אשר

בחינת השיטה המועדפת לקביעת זכאות לזכויות סוציאליות

עמדות המעסיקים

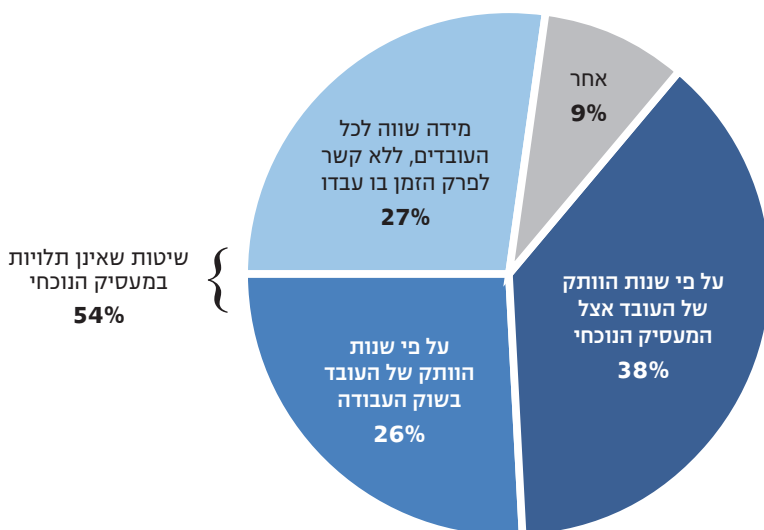
במסגרת סקר מעסיקים שנערך במהלך חודש מאי 2018 בקרב מדגם מייצג של כ- 200 מעסיקים שולבה שאלה הבוחנת את עמדתם באשר לשיטה המועדפת לקביעת מידת הזכאות של עובד לזכויות סוציאליות התלויות כיום בוותק אצל המעסיק הנוכחי(מי חופשה, דמי הבראה, ימי מחלה).

מניתוח התשובות עולה כי למעלה ממחצית מהמעסיקים (54% מהם) סבורים שקביעת הזכאות לזכויות סוציאליות צריכה להיקבע על פי כלל שנות הוותק בשוק העבודה (26%) או במידה שווה לכל העובדים, ללא תלות בתקופת ותק כלשהי (27%). מכאן, שיותר ממחצית מהמעסיקים סבורים שקביעת הזכאות לזכויות סוציאליות צריכה להינתן ללא תלות בוותק במקום העבודה הנוכחי.

לעומתם, 38% תומכים בשיטה הנהוגה כיום בהתאם לחוק, לפיו הזכאות לזכויות סוציאליות נקבעת על פי שנות הוותק של העובד אצל המעסיק הנוכחי.

תרשים 1 השיטה העדיפה לקביעת זכאות לזכויות סוציאליות

התפלגות שיעור המעסיקים



עמדות השכירים

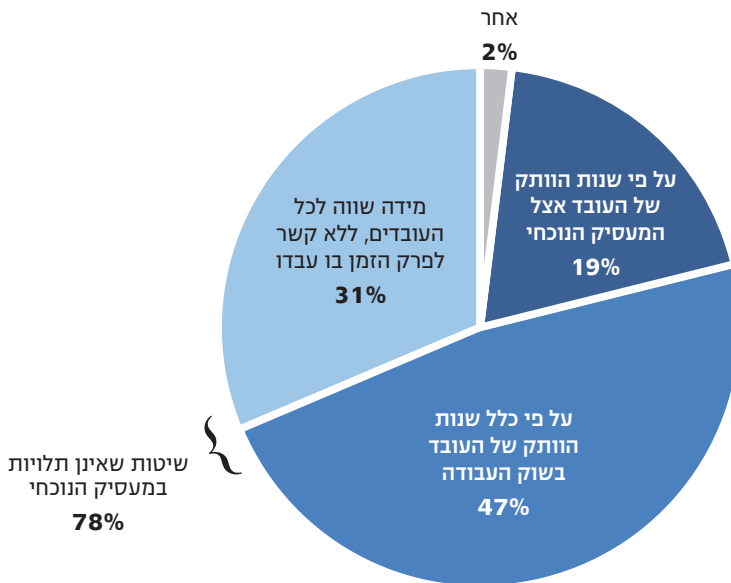
במסגרת סקר נוסף שנערך במהלך החודשים אפריל-מאי 2018 בקרב מדגם מייצג של כ-500 שכירים במשרה מלאה, שולבה שאלה דומה הבוחנת את עמדתם באשר לשיטה המועדפת לקביעת מידת הזכאות של עובד לזכויות סוציאליות התלויות כיום בוותק.

מניתוח התשובות עולה כי **78% מהשכירים במשרה מלאה** סבורים שקביעת הזכאות לזכויות סוציאליות **צריכה להיקבע על פי כלל שנות הוותק בשוק העבודה (47%) או במידה שווה לכל העובדים, ללא תלות בתקופת ותק כלשהי (31%)**. מכאן, שהרוב המכריע של השכירים סבורים שקביעת הזכאות לזכויות סוציאליות צריכה להינתן **ללא תלות בוותק במקום העבודה הנוכחי**.

מנגד, רק **19%** תומכים בשיטה הנהוגה כיום בהתאם לחוק, לפיו הזכאות לזכויות סוציאליות נקבעת על פי שנות הוותק של העובד אצל המעסיק הנוכחי.

תרשים 2 השיטה העדיפה לקביעת זכאות לזכויות סוציאליות

התפלגות שיעור השכירים במשרה מלאה



המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים -
תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

