

# ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות

חקיקת העבודה והרווחה בישראל מיושנת ואינה מותאמת למאפייני שוק העבודה המודרני. מודל החקיקה החדש המוצע כאן יכול לתרום ליצירת שוק עבודה דינמי ויעיל יותר ולבסס רשת ביטחון סוציאלית חזקה והוגנת יותר לעובדים בישראל.

יותם מרגלית | איילת הלל

מחקר  
מדיניות  
127





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות

---

מחקר מדיניות 127

יותם מרגלית | איילת הלל

דצמבר 2018

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 4-238-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)  
נדפס בישראל, 2018

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**  
החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־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.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
	<b>פרק 1. האם יש מקום להצמיד ותק במקום העבודה למידת הטבות שהעובד זכאי להן על פי חוק?</b>
14	1.1 טיעונים בעד שימור המודל הנהוג בישראל:
14	יותר ותק אצל המעסיק - יותר הטבות
16	1.2 טיעונים נגד שימור המודל הנהוג בישראל
	<b>פרק 2. הצדקות נורמטיביות לשינוי המודל הקיים</b>
20	2.1 אי־הסחרה
21	2.2 צדק חברתי
22	2.3 תנאי מינימום שמבטיחים קיום בכבוד
23	2.4 שוויון
	<b>פרק 3. האם שוק העבודה ה"חדש"</b>
24	מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק?
29	3.1 ותק ומעברי עבודות בישראל
40	<b>פרק 4. החקיקה בישראל לעניין ימי חופשה שנתית ודמי מחלה</b>
45	<b>פרק 5. מדיניות בעניין ימי חופשה ודמי מחלה במדינות אחרות</b>
45	5.1 ימי חופשה
49	5.2 דמי מחלה

54	<b>פרק 6. מודלים חלופיים לזכאות להטבות סוציאליות</b>
54	6.1 מודל מס' 1: זכאות אחידה
62	6.2 מודל מס' 2: מודל ביטוחי
65	6.3 מודל מס' 3: קופות אישיות נודדות
68	<b>פרק 7. סיכום והמלצות מדיניות</b>
68	7.1 המלצות
69	א. המלצות בעניין חוק חופשה שנתית
70	ב. המלצות בעניין דמי מחלה
71	ג. האתגרים במימוש השינויים המוצעים
74	<b>נספחים</b>
74	נספח א
76	נספח ב
78	<b>רשימת המקורות</b>
iii	<b>Abstract</b>

## ת ק צ י ר

שוקי העבודה במדינות המפותחות, ובהן ישראל, מאופיינים במודל תעסוקה דינמי, שבו עובדים רבים אינם מועסקים במקום עבודה אחד במשך כל שנות עבודתם אלא עוברים בין עבודות, מרצון או שלא מרצון. לעיתים מתווספות לכך תקופות של הפסקה בין משרה למשרה. אלא שחלק לא מבוטל מחוקי העבודה והרווחה בישראל תואמים מודל של תעסוקה רצופה ולתקופה ממושכת, לעיתים מתחילת הקריירה ועד הפרישה לגמלאות. חוקים אלו קושרים את מידת הזכאות לזכויות סוציאליות חשובות - כגון ימי חופשה, דמי הבראה, דמי מחלה - לוותק של העובד במקום עבודה מסוים. ואולם על אף אי-התאמה זו חוקים אלו עברו שינויים מעטים בלבד בעשורים הרבים מאז נחקקו.

החקיקה הקיימת בנושא זה בעייתית משני היבטים: היא פוגעת הן בדינמיות, בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה, בכך שהיא יוצרת לעובדים תמריץ שלילי למעברים תעסוקתיים, שכן אלה כרוכים בפגיעה בזכאות לזכויות סוציאליות; והן בזכויות של העובדים החלשים, החשופים למעברים תעסוקתיים תכופים וסובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאי העסקתם.

השימוש ההולך וגובר בהעסקת עובדים בחוזי העסקה ארעיים, דרך קבלני כוח אדם או כפריילנסרים, מעלה אף הוא ביתר שאת את השאלה אם המודל הנהוג בישראל משרת בצורה מיטבית את יעדי המשק ואת מדיניות הרווחה בישראל.

המחקר בוחן שאלות אלה מהיבטים אחדים. תחילה הוא סוקר את הטיעונים בעד ונגד שימור המודל הנהוג בישראל, ובהם את ההשלכות של הצמדת הזכויות לוותק אצל המעסיק הנוכחי על יציבות תעסוקתית במשק ועל רמת הפריור וכן שאלות של שוויון ומידת ההגנה הניתנת לעובדים. בחינת ההצדקות השונות, הן האמפיריות והן המוסריות, מעלה שיש מקום לשינוי המודל הקיים.

נתונים על מגמות העבודה בישראל בעשורים האחרונים, בצד ממצאי סקרים על עמדות העובדים, מעלים כמה מסקנות חשובות. ראשית, קצב חילופי העבודה בישראל גבוה: כ־47% מהשכירים בישראל עובדים פרק זמן קצר של פחות מ־5 שנים אצל המעסיק הנוכחי. החוק מקנה לכל העובדים האלה זכאות לשיעור המינימלי של זכויות סוציאליות בסיסיות. בקרב קבוצה זו יש גם עובדים מבוגרים רבים. החקיקה הקיימת פוגעת במיוחד בעובדים המוחלשים והפגיעים ביותר – בעלי השכלה מועטה אשר אינם זוכים להגנה בדמות מטריית ייצוג של ארגון עובדים או הסכם קיבוצי.

המחקר בוחן כמה אפשרויות להבניית מודל אחר שיאפשר ניווד של זכויות סוציאליות בין עבודות. בבחינת המודלים החלופיים התמקדנו בשני "קנסות" עיקריים שהחוק קובע היום לעובד שמחליף מקום עבודה: אובדן צבירת ימי המחלה במקום עבודתו הקודם ואובדן הוותק הרלוונטי לזכאות לימי חופשה. מודל חלופי ראשון שבחנו מפחית את השלבים במודל הסולם הנהוג בישראל ובכך משווה, או לפחות מקטין מאוד, את הפערים במידת הזכאות להטבות סוציאליות בין עובדים חדשים לעובדים ותיקים; מודל שני הוא ביטוחי בעיקרו, והזכאות בו מתבססת על תשלום פרמיה לקרן המנהלת את הסיכון האקטוארי במשותף לכל המבוטחים; מודל שלישי מבוסס על יצירת קופות אישיות נודדות לעובד. קופות אלה מאפשרות צבירת הטבות שניתן להעבירן בין מקומות עבודה, דבר שמצמצם את הפגיעה בזכויות הנגרמת בעקבות מעבר בין עבודות. לכל מודל יתרונות וחסרונות, הן בהיבט המהותי והן בהיבט היישומי.

מסקנותינו הן שיש לנתק את מידת הזכאות שמגדיר החוק לזכויות סוציאליות בסיסיות מהוותק של עובדים אצל המעסיק הנוכחי. במקום זאת אנו ממליצים על מעבר למודל הראשון שתואר, המפחית את מספר השלבים בסולם לטובת מבנה של זכאות אחידה, בעיקר בתחומים שההטבה הסוציאלית בהם קשורה לבחירת העובד, כמו ימי חופשה שנתית ודמי הבראה. בהקשר של ימי מחלה,



נראה שהמודל הביטוחי ישים ומציע יתרונות ניכרים. לעומת זאת, ניכר שהחסרונות של המודל השלישי, הקופה הניידת, גדולים למדי באופן שהופך אותו לרלוונטי פחות למשק בישראל.

בכל הנוגע לימי חופשה שנתיים, חישובים של עלויות המעבר למדרגה אחידה מראים שקביעת מכסה של 18 ימי חופשה אחידים בשנה כרוכה 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־2.1 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, במכסה אחידה של 17 ימי חופשה, האיזון התקציבי השנתי מגיע כבר בשנה התשיעית ליישום החוק. כעבור שנתיים נוספות החיסכון המצרפי למעסיקים עומד על כ־860 מיליון ש"ח. כ־18 שנים מתחילת יישום החוק, החיסכון המצטבר יהיה גדול מהעלות המצטברת של יישום החוק, כלומר עלות המעבר הכוללת תוחזר ואף תניב רווח מצרפי למעסיקים.

מעבר להיבט של העלות יש לזכור שגם אם בעקבות השינוי תעלה ישראל לרמה של 17 ימי חופשה בשנה, למשל, לכלל העובדים - עלייה ניכרת לעומת המצב הקיים - עדיין מדובר בשיעור נמוך באופן בולט מזה הנהוג במדינות כמו גרמניה או אירלנד, שבהן המכסה היא 20 ימי חופשה, או שוודיה ודנמרק, שכלל העובדים בהן זכאים ל־25 ימי חופשה שנתיים.

כיוון שלכל רמת זכאות שתקבע יש השלכות על יוקר העסקה, נכון שגובה המדרגה לזכאות האחידה והמתווה ליישום השינוי ייקבעו במשא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים. כמו כן, לא נכון יהיה לפגוע רטרואקטיבית בזכויות של עובדים שכבר נהנים מהטבות מסוימות, ובאותה מידה לא יהיה נכון לייקר באופן מיידי וחד את העלויות של המעסיקים. על כן המלצתנו היא שיש להטמיע את מודל הזכאות האחידה באופן מדורג ולא רטרואקטיבי.



שוקי העבודה במדינות המפותחות, ובהן ישראל, מאופיינים במודל תעסוקה דינמי, בו חלק גדול מהעובדים אינם מועסקים במקום עבודה אחד לאורך כל שנות עבודתם, אלא עוברים בין עבודות, ולעיתים מתווספות לכך תקופות של הפסקה בין משרה למשרה. ואולם חלק לא מבוטל מחוקי העבודה והרווחה בישראל תואמים מודל של תעסוקה רצופה ולתקופה ממושכת, לעיתים מתחילת הקריירה ועד הפרישה לגמלאות. זאת כיוון שהם קושרים את מידת הזכאות לזכויות סוציאליות חשובות – כגון ימי חופשה, דמי הבראה, דמי מחלה – לוותק של העובד במקום עבודתו. בישראל, על אף אי-התאמה זו בין חלק מחוקי העבודה והרווחה החשובים למודל התעסוקה הדינמי, חוקים אלו עברו שינויים מעטים בלבד בעשורים הרבים מאז נחקקו. בהקשר זה נציין כיוצאת דופן את הרפורמה בתחום הפנסיה, שהחקיקה במסגרתה תואמת את מודל התעסוקה הדינמי. אלא שרוב חוקי העבודה והרווחה טרם עודכנו באותו אופן. כך, מודל ה"סולם" הנהוג בישראל, שבו עובד מטפס מעלה במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות עם צבירת הוותק במקום העבודה, נותר על כנו אף שעובדים רבים מחליפים עבודה לעיתים תכופות, מרצון או שלא מרצון. החקיקה הקיימת בעייתית בשני היבטים: מצד אחד, היא פוגעת בדינמיות, בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה, בכך שהיא יוצרת לעובדים תמריץ שלילי למעברים תעסוקתיים, שכן אלה כרוכים בפגיעה בזכאות לזכויות סוציאליות. מצד שני, החקיקה פוגעת בזכויות העובדים החלשים, החשופים למעברים תעסוקתיים תכופים וסובלים מפגיעה חוזרת ונשנית בתנאי העסקתם. תופעה זו בעייתית במיוחד בישראל, שבה ישנם פערים גדולים ברמת היציבות התעסוקתית ובביטחון הכלכלי של קבוצות שונות של עובדים בשוק העבודה (מרגלית, 2017).

נוסף על כך, שוק העבודה מאופיין בתופעה הולכת ומתרחבת של העסקה בחוזים לא שגרתיים – העסקת עובדים בחוזי העסקה ארעיים ודרך קבלני כוח אדם או כפריילנסרים. אומנם חוקי העבודה והרווחה מתייחסים לסוגיה זו, אך כפי שמראה מסמך זה, הם עדיין אינם נותנים מענה מספק לזכאות העסקה אלה שבהם מסגרת היחסים בין העובד לבין המעסיק מחייבת ויציבה פחות. התאמת החקיקה בנושאי עבודה ורווחה לתצורות העסקה לא שגרתיות היא הכרח לאור התחזיות ששיעור העובדים המועסקים באופן זה עתיד להוסיף ולהתרחב (World Economic Forum, 2016).

לנוכח 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 ואת מדיניות הרווחה בישראל. בתנאים של מעבר תכוף בין עבודות ובהתרחבות השימוש בחוזי העסקה לא שגרתיים, נראה שיש צורך ממשי בהבניית מודל חדש המאפשר ניווד של זכויות סוציאליות בין עבודות. מודל שכזה ייתן מענה טוב יותר ליעדי מדיניות הרווחה והתעסוקה בישראל.

מטרת מסמך זה היא לנתח ולהמליץ על מודלים אפשריים לניוד הזכויות הסוציאליות של העובדים השכירים בישראל. המחקר יתמקד בשני "קנסות" מרכזיים שקובע החוק לעובד אשר מחליף מקום עבודה: אובדן צבירת ימי המחלה במקום עבודתו הקודם ואובדן הוותק הרלוונטי לזכאות לימי החופשה. אלו אינם התחומים היחידים שבהם מידת הזכאות להגנה סוציאלית קשורה לוותק אצל המעסיק, אבל, כפי שיתואר בהמשך, לאחר כמה עדכונים בחוקי העבודה והרווחה (כולל הרפורמה בתחום הפנסיה), הם המקרים החריפים ביותר של התניה זו. שני תחומים אלה גם מייצגים סוגים שונים של זכויות סוציאליות – אחד כהטבה בטוחה לעובד מעצם היותו עובד, והשני כפיצוי לאירוע הנגרם מסיבות חיצוניות – ועל כן מצריכים התייחסות שונה בהבניית מודל הזכאות הרצוי. לפיכך הדיון בשני התחומים הללו רלוונטי לשאלת הקשר הרצוי בין ותק בעבודה לזכאות לזכויות סוציאליות גם בהקשר של זכויות סוציאליות אחרות. כך למשל, הזכאות לימי חופשה שנתית דומה במאפייניה לזכאות לדמי הבראה, ואילו הזכאות לדמי מחלה דומה במאפייניה לזכאות לדמי אבטלה.

סקירת מדיניות הרווחה בתחומים הללו במדינות אחרות מעלה שישנם מודלים מרכזיים אחדים בשימוש שרלוונטיים להקשר הישראלי. מודל ראשון מפחית את השלבים במודל הסולם הנהוג בישראל ובכך משווה, או לפחות מקטין מאוד, את הפערים במידת הזכאות להטבות סוציאליות בין עובדים חדשים לעובדים ותיקים. מודל שני הוא ביטוחי בעיקרו, והזכאות בו מתבססת על תשלום פרמיה לקרן המנהלת את הסיכון האקטוארי במשותף לכל המבוטחים. מודל שלישי מבוסס על יצירת קופות אישיות נודדות לעובד. קופות אלה מאפשרות צבירה של הטבות שניתן להעבירן בין מקומות עבודה, ובכך מצמצמת הפגיעה בזכויות הנגרמת בעקבות מעבר בין עבודות. כפי שיוצג בהמשך, לכל מודל יתרונות וחסרונות בהיבטים המהותי והיישומי. הניתוח שלנו מעלה שבהקשר

הישראלי ראוי להישקל המודל הראשון, המפחית את מספר השלבים לטובת מבנה של זכאות אחידה, בפרט במגוון תחומים שההטבה הסוציאלית בהם קשורה לבחירת העובד כמו הזכאות לימי חופשה שנתית ולדמי הבראה. בהקשר של ימי מחלה, המודל הביטוחי גם הוא ישים ומציע יתרונות ניכרים. לעומת זאת, נראה שהחסרונות של המודל השלישי, הקופה הניידת, גדולים למדי באופן שהופך אותו לרלוונטי פחות למשק בישראל.

המשך המסמך כדלקמן: פרק 1 יעלה טיעונים בעד ונגד שימור המודל הנהוג בישראל; פרק 2 ידון בהצדקות להצמדת ההטבות הסוציאליות שהעובד זכאי להן על פי החוק לוותק במקום העבודה; פרק 3 ידון בשוק העבודה ה"חדש" ויבחן אם הוא עדיין מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק; פרק 4 יסקור את החקיקה בישראל בשני התחומים המרכזיים לדיון, היינו ימי חופשה ודמי מחלה, ויצג את הבעייתיות בגישה הנהוגה היום. פרק 5 יסקור את החקיקה במדינות מתקדמות אחרות ויצג את האופנים שבהם מתמודדות המדינות הללו עם ניווד הזכויות הסוציאליות במעברים בין עבודות. פרק 6 ידון במודלים האפשריים ויסקור את היתרונות והחסרונות הטמונים בהם. הפרק האחרון יסכם ויצג המלצות למדיניות.

# פרק 1

## האם יש מקום להצמיד ותק במקום העבודה למידת ההטבות שהעובד זכאי להן על פי חוק?

נפתח בהצגת הטיעונים הנפוצים בעד שמירה על המדיניות הקיימת, בלי להתייחס בשלב זה לטיבן של ההצדקות. כדי שהדיון יהיה קונקרטי יותר, נתמקד בדוגמאות מתחום חוק ימי חופשה, אם כי הדיון רלוונטי גם לתחומי חקיקה אחרים.

### 1.1

#### טיעונים בעד שימור המודל הנהוג בישראל: יותר ותק אצל המעסיק - יותר הטבות

#### א. יציבות תעסוקתית טובה למשק

הצדקה אחת לשיטה הנהוגה בישראל, שבה עובדים שצברו ותק במקום העבודה נהנים מתנאים עדיפים מעובדים ותיקים פחות, היא שהמדינה רואה ערך ביציבות במקום העבודה ועל כן מבקשת לעודד את העובד להתמיד אצל המעסיק הנוכחי, בין היתר באמצעות הטבות המעוגנות בחקיקה. שוק שהעובדים מדלגים בו ממקום עבודה אחד למשנהו עשוי להקטין את התמריץ למעסיק להשקיע בהכשרת העובד, כיוון שיחשוש כי ההשקעה לא תוחזר לו אם העובד יעבור למעסיק אחר. בספרות המקצועית מצב זה מאופיין כ"שיווי משקל" של כלכלת שוק ליברלית (Liberal Market Economy – LME), כלומר כשוק עבודה גמיש דינמי, שהשקעה בהון אנושי בו נמוכה יחסית והעובדים זכאים לתנאים סוציאליים בסיסיים יותר. דוגמאות בולטות לשימוש במודל זה הן בעיקר מדינות אנגלוסקסיות ובראשן ארצות הברית ובריטניה. תמיכה במערכת תמריצים שתגדיל את המחויבות ארוכת הזמן של העובד למעסיק

עשויה לעזור להעביר את המשק לשיווי משקל אחר המאפיין כלכלת שוק מתואמת (Coordinated Market Economy – CME). מודל חלופי זה מספק יתרונות תחרותיים בתחומי ייצור מסוימים ולאורך זמן מעודד השקעה גדולה יותר בעובדים מצד המעסיקים.<sup>1</sup>

## **ב. עידוד הפריזון**

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

## **ג. כלי חקיקתי נגד שחיקת עובדים**

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

באופן אירוני טענת השחיקה מתבססת על היגיון הפוך לזה העומד בבסיס טענת הפריזון. מחקרים אמפיריים עשויים לעזור ליישב את הסתירה בין ההצדקות. מחקרים אלו מלמדים על קשר דמוי גבעה (inverted-U), האומר כי תפוקת העובד עולה בתחילה עם הגידול בוותק במקום העבודה (תקופה שבה העובד לומד ומתמקצע), אך מגמה זו מתהפכת כעבור זמן מה כאשר הוותק במקום העבודה מיתרגם לשחיקה (Sturman, 2003; Ng and Feldman, 2010).

1 לדיון מעמיק בהבדלים בין CME ו-LME והשלכותיהם על שוק העבודה ראו Soskice and Hall, 2001

## ד. עובדים מבוגרים צריכים יותר מחלה/חופשה/הבראה

טענה זו מתמקדת בקשר בין ותק לגיל: לעובדים מבוגרים יש בדרך כלל ותק גדול יותר במקום העבודה.<sup>2</sup> קשירת ההטבות הסוציאליות בוותק, על פי טיעון זה, היא דרך לתת מענה לצורכיהם של העובדים המבוגרים בשל גילם. כך למשל, עובדים מבוגרים נוטים לחלות לעתים קרובות יותר, ולכן הם זקוקים ליותר ימי מחלה מעובדים צעירים.

## 1.2

### טיעונים נגד שימור המודל הנהוג בישראל

#### א. כוחות השוק יעשו זאת טוב יותר

טיעון זה גורס שאין זה תפקיד המדינה להתערב במערכת התמריצים לעובד ברמת הפירמה; שהרי החוק מתייחס לתעסוקה רציפה אצל המעסיק הספציפי, ולא לוותק בשוק העבודה באופן כולל. את מערכת התמריצים יש להשאיר לכוחות השוק. מעסיקים שמעוניינים לשמר עובדים במקום העבודה לאורך זמן, יתמרצו את העובדים בהתאם, וכך גם עובדים מצטיינים יזכו לתמריצים הולמים מצד המעסיקים. השונות בתגמול ובתמריצים תיווצר אפוא מעצמה. על כן, על המדינה להתמקד בקביעת מינימום אשר יבטיח תנאים ראויים לכלל העובדים. מעבר לשוויון שיבטיח החוק, השוק החופשי ידאג לתגמול הדיפרנציאלי.

#### ב. התאמה לשוק העבודה של ימינו

חוק ימי חופשה נחקק בתחילת שנות השבעים, ואף שהוכנסו בו שינויים קלים לאורך השנים, ניכר שההנחה שעמדה בבסיסה הייתה שעובדים נוטים להישאר במקום עבודתם לאורך זמן, וייתכן אף שלאורך כל הקריירה. במצב כזה "מודל הסולם" תואם את מאפייני התעסוקה, כיוון שרוב העובדים יזכו בסופו של דבר

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



ליהנות מתנאים סוציאליים נוחים התואמים את הוותק המצטבר אצל המעסיק. ואולם הנחה זו בעניין משך העבודה הרציף שגויה. יתרה מזו, לא רק שהיא אינה מתארת את המציאות בשוק העבודה הנוכחי, ספק אם היא הייתה נכונה כבר לפני כמה עשורים.

אומנם בישראל לא נערכה מדידה עקבית של הרצף התעסוקתי של העובדים ברמה המשקית, אך ניתן לציין בהקשר זה כמה מגמות ברורות הנוגעות לשינויים בשוקי העבודה של הכלכלות המתקדמות. חילופי עבודות, גם בגילאים מתקדמים, נפוצים בהרבה מכפי שנוטים לחשוב. מחקר שפרסם משרד העבודה האמריקאי ב־2017, אשר עקב אחרי עוקבות (קוהורטות) גדולות באוכלוסייה, מצא שבטווח הזמן שבין כניסת העובדים לשוק העבודה ועד הגיעם לגיל 50, החליפו העובדים בממוצע 11.9 עבודות (Bureau of Labor Statistics, 2017). נמצא גם שחילופי עבודות נפוצים יותר בקרב גברים, ובמיוחד בקרב גברים בעלי השכלה מעטה (בקרב העובדים שלא סיימו תיכון ממוצע המשרות עד גיל 50 עמד על 13.1). מחקרים אחרים מצביעים גם הם על חילופי עבודות תכופים, אם כי הממצאים לגבי התקצרות ותק התעסוקה מלמדים על שונות בין קבוצות באוכלוסייה. בפרק 3 נרחיב בעניין הממצאים בנושא זה.

## ג. ענישה כפולה

חילופי מקום עבודה יכולים להוות סימן למעמדו החזק של העובד; עובדים מצטיינים מבוקשים על ידי מעסיקים אחרים, והצעות העבודה המתחרות מובילות למעבר של העובדים למעסיק חדש. עם זאת, ישנו בישראל שיעור גדול של עובדים חלשים שמתמודדים עם חוסר ביטחון תעסוקתי ונאלצים להחליף מקומות עבודה באופן תדיר, שלא ברצונם או בטובתם. מחקר שערך לאחרונה המכון הישראלי לדמוקרטיה על מגמות בשוק העבודה הישראלי, מצא שתופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית אשר אינם מאוגדים (מרגלית, 2017). המחקר בחן נתונים אדמיניסטרטיביים של למעלה מחצי מיליון עובדים לאורך תקופה של עשור וחצי, ומצא שב־5 השנים האחרונות בנייתוח (2010–2014) עובדים בקבוצה זו עבדו בממוצע אצל 3.2 מעסיקים, והוותק של העובד החציוני בקבוצה זו עמד על כשנתיים בלבד. החקיקה הסוציאלית בישראל יוצרת אפוא מצב של ענישה כפולה דווקא כלפי העובדים המוחלשים ביותר: לא רק שעובדים אלה סובלים מביטחון תעסוקתי נמוך, בכל שינוי תעסוקתי הם

מידרדרים מטה לתחתית הסולם ומאבדים בכל פעם מחדש את הזכאות לזכויות מותנות ותק.

נציין בהקשר זה שבקרב עובדים חזקים יותר, במיוחד עובדים בעלי מיומנויות מבוקשות, הבעיה המדוברת רלוונטית פחות. כאשר עובדים מבוקשים עוברים למקום עבודה חדש, במקרים רבים המעסיק מציע תנאי פתיחה טובים יותר, אשר מונעים הרעה בתנאי העובד בעקבות אובדן הוותק.

### **ד. פגיעה ביעילות שוק העבודה**

התיאוריה הכלכלית גורסת שמקסום הפרייון במשק נובע מהקצאה יעילה של המשאבים בו. חסמים אשר הופכים את המעבר בין עבודות למסובך יותר מקטינים את המוביליות התעסוקתית ולכן פוגעים באותה הקצאה יעילה. אם עובד כלשהו יכול להיות פורה יותר ומתוגמל יותר בעבודה אחרת, חסמים חיצוניים (כלומר, שאינם קשורים להצעות שהמעסיקים עצמם מציעים) מפחיתים את הסיכוי שהעובד יבחר לעבור למקום עבודה חלופי. תופעה זו של "אי-התאמה" (mismatch) בין כישורים לעבודה פוגעת באופן מצרפי בפרייון העבודה במשק. כדי להגדיל את הפרייון, 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.

### **ה. תיעודף שגוי של אוכלוסיות יעד**

לא כל צעדי המדיניות שהמדינה מקדמת תורמים ליעילות המצרפית. זהו כמובן דבר לגיטימי: למדינה יש הזכות, ויש שיאמרו אף החובה, לדאוג לקבוצות חלשות בחברה, גם אם יש למדיניות זו עלות מבחינת הפרייון או היעילות הכללית-משקית. חלק לא מבוטל מדמי ההעברה במשק הם דוגמה למצב כזה. עם זאת, נשאלת השאלה אם כאשר המדינה מתגמלת עובדים ותיקים, היא אכן ממקדת את ההטבות בקבוצה ה"נכונה".

אם המטרה היא לעזור לעובדים מבוגרים, מדוע לא להגדיר את ההטבות לעובדים על פי גיל? ואם רוצים לתגמל קבוצה כזאת או אחרת, מדוע לא לתת לה תמיכות

ישירות במקום ליצור עיוותים בתפקוד של שוק העבודה באופן רחב? מסיבות אלה נראה שיש מקום להגדיר מחדש את יעדי החוק ולסמן באופן ממוקד יותר מיהן הקבוצות שהמחוקק רוצה להיטיב עמן באופן שבו הוא מקצה את הזכאות להטבות הסוציאליות.

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

## פרק 2

### הצדקות נורמטיביות לשינוי המודל הקיים

בבואנו לבחון את הצורך בשינוי מודל הסולם הנהוג בישראל, שבו עובד מטפס מעלה במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות מסוימות עם צבירת הוותק במקום העבודה, יש מקום לתת את הדעת לשאלה בסיסית: באיזו מידה עומד המודל בהלימה עם המטרות והעקרונות של מדינת הרווחה?

ככלל, מדינת הרווחה שואפת להגשים יעדים חברתיים-כלכליים אחדים, ובראשם הבטחת ביטחון סוציאלי לכלל אזרחיה. מדינת הרווחה פועלת לקידום יעדיה על ידי פעולות בחסות המדינה, בהן אספקה ישירה של שירותים חברתיים, חקיקה בנושאי עבודה ורווחה ותשלום ישיר של קצבאות. כיוון שאין ביכולתנו לבחון את התאמתו של מודל הסולם לכלל המטרות והעקרונות של מדינת הרווחה, נתמקד ביעדים מרכזיים שהם אבני היסוד של מדינת הרווחה: אי-הסחרה, שוויון, צדק חברתי ותנאי מינימום המבטיחים קיום בכבוד לכלל האזרחים.

#### 2.1

#### אי-הסחרה

המונח "הסחרה" (commodification) מתאר מצב עניינים שבו רווחתו של פרט ככלל, והזכויות הסוציאליות הבסיסיות שלו בפרט נעשים תלויים בכוחות השוק ובמעמדו של הפרט בשוק העבודה. במילים אחרות, הישרדותו של הפרט נעשית תלויה במכירת כוח העבודה שלו ובתרומתו לשוק העבודה. מנגד, המונח "אי-הסחרה" (decommodification) מתאר מצב עניינים שבו שירותים והטבות סוציאליות ניתנים לפרט כזכויות יסוד מעצם היותו אזרח, ללא תלות במעמדו בשוק העבודה. נדגיש כי אי-הסחרה אינה עוסקת בנדיבות ההטבות הסוציאליות; עניינה במידה שבה מערכת הרווחה מספקת חלופה אפקטיבית לתלות בשוק העבודה. עם המעבר לכללות שוק והתרחבות השפעות הגלובליזציה הפכה ההסחרה למאפיין הולך וגובר ברוב הכללות המפותחות. לצד זאת, אי-הסחרה הייתה ועודנה מטרה מרכזית בהתפתחותה של מדינת הרווחה (Esping-Andersen, 1990).

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

## 2.2 צדק חברתי

שאיפתה של מדינת הרווחה לצדק חברתי היא חלק ממחויבותה לדאוג לאזרחיה. כדי לבחון אם מודל הסולם עומד בהלימה עם שאיפה זו, נשתמש ברעיון שהציג הפילוסוף ג'ון רולס בספרו המכונה "צדק כהוגנות", המציע ניסיון מחשבתי שבעזרתו ניתן להגיע לחלוקה הוגנת המשקפת צדק חברתי. על פי רולס, מאחורי "מסך הבערות" כל פרט בחברה הוא רציונלי, אך אינו יודע מה יהיה מיקומו בחברה החדשה – מה יהיה מינו, כישרונותיו, עושרו, גורלו הטוב או המר וכיוצא בזה (רולס, 2010: 146). על פי רולס, כיוון שבמצב המקורי, טרם התהוות החברה, הפרט הוא חסר ודאות, הוא יבחר בהכרח בשיטה שמעניקה חירויות לכולם ומכילה שוויון הזדמנויות לכולם. באשר לחלוקת המשאבים בחברה, הפרט שאינו יודע את מעמדו יפעל על פי "כלל המקסימין". לפי כלל זה, תאומץ החלופה שתוצאתה הגרועה ביותר טובה מכל התוצאות הגרועות ביותר של יתר החלופות. כלומר, הפרט יבחר בחלופה שמעמידה את הפרטים החלשים ביותר בחברה במצב הטוב ביותר (שם: 207).

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

## 2.3 תנאי מינימום שמבטיחים קיום בכבוד

בליבת מדינת הרווחה עומדת ההבטחה לתנאי מינימום שמאפשרים קיום בכבוד לכל אזרח ואזרחית באשר הם. נשאלת השאלה אם מודל הסולם אכן מאפשר תנאי מינימום המבטיחים קיום בכבוד לכלל העובדים. מערכת הטבות סוציאליות שהפרט בה מטפס במתווה הזכאות לזכויות סוציאליות מסוימות עם צבירת הוותק במקום העבודה, אינה עומדת בניגוד להבטחה לתנאי מינימום המאפשרים קיום בכבוד, בתנאי שהפרט יהיה זכאי לתנאי מינימום המאפשרים קיום בכבוד כבר במדרגה הראשונה, לאחר ותק מינימלי במקום העבודה.

האם מודל הסולם במתכונתו הנוכחית מאפשר קיום בכבוד כבר במדרגת הוותק הראשונה? האם, למשל, צבירת זכאות של 1.5 ימי מחלה עבור כל חודש עבודה במשרה מלאה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה מאפשרת קיום בכבוד לעובד בעל ותק מינימלי במקום העבודה? התשובה לכך תלויה כמובן בהגדרתנו לקיום בכבוד, וכנגזרת את התנאים הנדרשים לכך. לפי עמדת הנשיא ברק, בפס"ד עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, הזכות לקיום בכבוד מתמצה בהבטחת אמצעים חומריים מינימליים: "להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית".<sup>3</sup> לפי פרשנות זו, נדמה כי מודל הסולם במתכונתו הנוכחית מאפשר קיום בכבוד כבר במדרגת הוותק הראשונה. פרשנות מרחיבה יותר הציג השופט לוי בפסק הדין הנ"ל, ולפיה נדבך "הקיום המינימלי" אינו ממצה את הזכות לכבוד שנכללת בה האפשרות "לתפקוד חברתי סביר בחברה בה הוא חי": "הכיצד זה נוכל לקבוע כי תנאי מחייה שאינם מקיימים ולו מידה מינימאלית של יחס לרמת החיים המקובלת בחברה, או אשר מונעים מהאדם הזדמנות, ולו בסיסית, לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיפותיו ולפעול להשגתן אינם פוגעים בזכותו החוקתית לכבוד?".<sup>4</sup>

3 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 488-486 (2005), פסקה 16 לפסק דינו של הנשיא ברק.

4 שם, פסקאות 2-3 לפסק דינו של השופט לוי.

בהתאם לפרשנות זו, יש מקום לבחון אם זכאותו של פרט בעל ותק מינימלי בשוק העבודה מאפשרת לו "תפקוד חברתי סביר בחברה בה הוא חי"; ואם היא מאפשרת לו "מידה מינימלית של יחס לרמת החיים המקובלת בחברה". לא נכריע בסוגיות סבוכות אלו במסמך זה.

## 2.4 שוויון

השאיפה לצמצום האי־שוויון החברתי בכלל ובשוק העבודה בפרט היא אחת ממטרות היסוד של מדינת הרווחה. מטרה זו נובעת בין היתר מההבנה שאי־שוויון פוגע בנכונותם של פרטים לפעול בסולידריות; אי־שוויון בחלוקת המשאבים (שכר, זכאות לזכויות סוציאליות, גישה לשירותים חברתיים ועוד) יוצר חיץ בין קבוצות עובדים "פריווילגיות" לקבוצות עובדים שלא שפר עליהן מזלן, הבא לידי ביטוי בשוני בין האינטרסים של הקבוצות וביצירת קושי להתאגד למען מטרה משותפת.

עם זאת, לצד ההבנה שבני אדם שונים בכישוריהם, בחריצותם ובמוסריותם, השאיפה לשוויון במסגרת מדינת הרווחה טומנת בחובה מצבים שבהם האי־שוויון נתפס כלגיטימי ואף הכרחי. האם מודל הסולם הוא מקרה של אי־שוויון לגיטימי? המודל מציע קריטריון אובייקטיבי להתקדמות בהיקף הזכאות לזכויות סוציאליות ואופק לקידום בתנאי ההעסקה לכלל העובדים והעובדות. הוא אינו מאפשר משוא פנים על סמך דת, גזע או מין ונקבע על פי מספר השנים שהעובד השקיע במקום העבודה. הבעיה מתעוררת כאשר לא כל העובדים בשוק העבודה, ובמגזרים מסוימים רק מעטים בלבד, זוכים לטפס במעלה הסולם. ואכן, כפי שיוצג בהמשך המסמך, עובדים רבים בשוק העבודה הישראלי נדרשים למעברים תעסוקתיים תכופים ועל כן אינם זוכים לטפס במעלה הסולם. יתרה מזו, מספר מקומות העבודה שיחליף פרט במהלך חייו תלוי במידה רבה בגורמים חיצוניים (למשל, מידת ההצלחה של המעסיק) ולא בהכרח במאפיינים העשויים להצדיק זכאות לזכויות סוציאליות נרחבות. על כן, בשוק עבודה שבו עובדים נדרשים למעברים תעסוקתיים תכופים, לא ברור כלל שהאי־שוויון הנגרם בשל מודל הסולם הוא לגיטימי במובן הנידון לעיל.

## פרק 3

### האם שוק העבודה ה"חדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק?

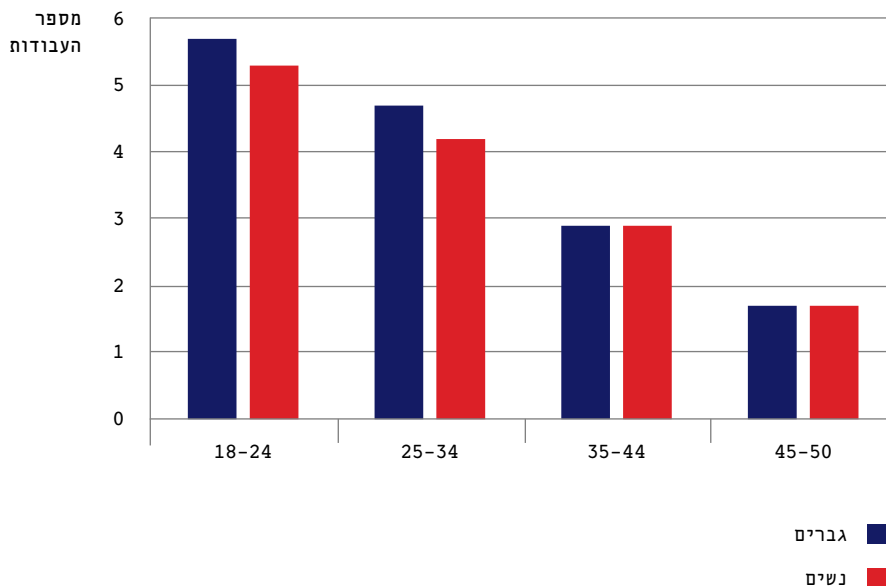
הטיעונים נגד הגישה ה"ישנה", המצמידה זכאות לזכויות סוציאליות לוותק במקום העבודה, מקבלים משנה תוקף וחשיבות לנוכח התחזיות המצביעות על כך שבשוק העבודה העתידי תגדל התדירות שעובדים יחליפו בה עבודות.<sup>5</sup> הנתונים על השינויים שחלו בפועל בעשורים האחרונים מציגים תמונה מורכבת: מצד אחד, נכונה הטענה שעובדים מחליפים היום עבודות רבות לאורך הקריירה, ושהתופעה של עבודה ארוכת שנים במקום עבודה יחיד היא אכן נדירה; מצד שני, אין הממצאים מצביעים על כך שקצב חילופי העבודות גדל באופן גורף בקרב כלל האוכלוסייה בעשורים האחרונים.

אומנם ישנו מחסור במחקרים אמפיריים הסוקרים תקופות ממושכות עם נתונים ברמת הפרט, המאפשרים מעקב מדויק אחר מגמות בקצב חילופי מקומות העבודה. ואולם, כאמור, מחקר שפרסם לאחרונה משרד העבודה האמריקאי המתבסס על נתונים ברמת הפרט שנאספו לאורך עשורים רבים, מאפשר בחינה מדויקת יותר של המגמות בארצות הברית. ממצאיו מלמדים שבפרק הזמן בין כניסת העובדים לשוק העבודה (בסוף שנות השבעים) ועד הגיעם לגיל 50 (בעשור הנוכחי), החליפו העובדים בממוצע 11.9 עבודות (Bureau of Labor Statistics, 2017). בממוצע, כמעט מחצית מהעבודות הללו הוחלפו ב־7 השנים הראשונות מאז נכנסו לשוק העבודה (תרשים 1).

5 דוגמאות להערכה זו ניתן למצוא בעיתונות באופן חדיר. ראו למשל: Fallon, 2014; Long, 2016; Landrum, 2017



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



הערה: מקום עבודה שהעובד הועסק בו בזמן המעבר בין שתי קבוצות גיל נספר לכל קבוצת גיל בנפרד. על כן הסכימה של העמודות בתרשים גדולה מ-11.9.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני U.S. Bureau of Labor Statistics, The National Longitudinal Survey of Youth, 1979

נוסף על כך, המחקר מלמד שאף שוותק העובדים במקום העבודה התארך ככל שהפרטים התבגרו (כלומר, שאנשים מחליפים פחות עבודות עם הזמן), גם בגילאים מבוגרים עובדים רבים שינו את מקום העבודה לאחר תקופה קצרה למדי. כך, המחקר מצא שבקרב הגילאים 35-44, בכ-36% מהמקרים החליפו העובדים מקום עבודה כבר לאחר פחות משנה, וב-75% מהמקרים בתוך פחות מ-5 שנים. נובע מכך שתופעת חילופי העבודות אינה נחלת העובדים הצעירים

בלבד, ועל כן ההשלכות של חקיקה סוציאלית הקושרת זכאות לוותק במקום העבודה חלות גם על עובדים בגילאים מבוגרים.

הנתונים מלמדים על שונות בקצב חילופי העבודות בין עובדים ברמות השכלה שונות ובין גברים לנשים. למשל, גברים בעלי השכלה תיכונית בלבד (ללא תעודת סיום) החליפו כ־13.1 עבודות בממוצע עד גיל 50, לעומת 11.4 עבודות בקרב עובדים בעלי תואר ראשון ומעלה. לעומת זאת, בקרב נשים הממצא הוא הפוך: עובדות ללא תעודת בגרות החליפו במשך התקופה 9.1 עבודות, לעומת 12.7 בקרב נשים בעלות תואר ראשון ומעלה.

ניתן ללמוד על מגמות ביציבות התעסוקתית של הפרטים לאורך זמן גם ממחקרים אחרים אשר עקבו אחר הוותק הממוצע של העובד במקום עבודתו. נציין שהוותק הממוצע של קבוצת עובדים אינו עומד בקשר חד־משמעי עם מספר חילופי העבודה<sup>6</sup>; ולמרות בעייתיות זו, נתונים בעניין משך הזמן אצל המעסיק הנוכחי צפויים בכל זאת לעמוד במתאם עם קצב חילופי העבודות ברמת המשק, ולכן יש מקום לבחון גם אותם.

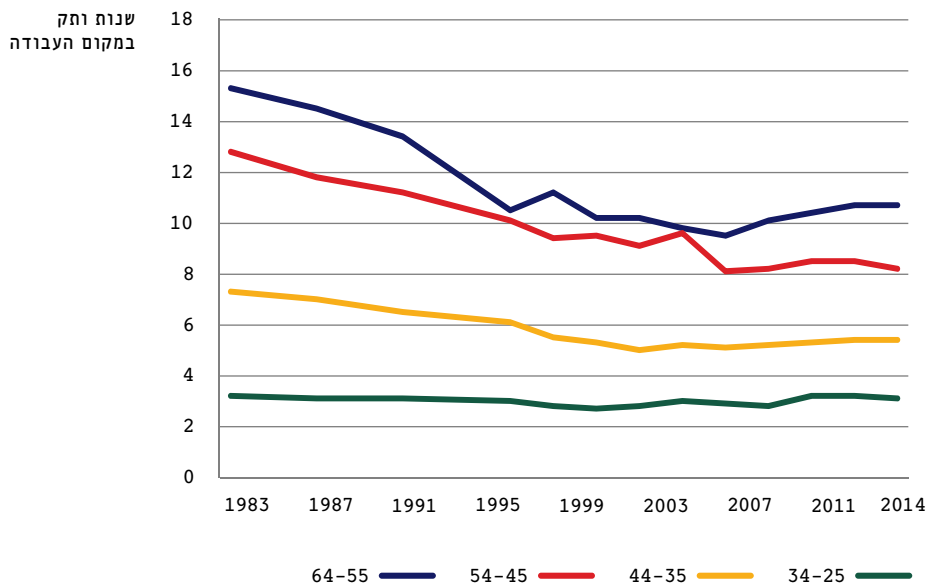
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארצות הברית אוספת נתונים על ותק העובדים במקום עבודתם מאז 1983.<sup>7</sup> ניתוח המגמות במדד זה בכל הנוגע ליציבות תעסוקתית מגלה ממצאים דומים לאלה שדווחו לעיל. בקרב גברים נמצאת מגמה ברורה של התקצרות פרק הזמן שהעובדים נמצאים בו אצל המעסיק. כפי שמראה תרשים 2, בקרב גברים בגילאי 25–64 חלה לאורך 30 שנה ירידה עקבית בחציון של מספר שנות העבודה אצל המעסיק הנוכחי. מגמה זו עקבית בקרב כל קבוצות הגיל. חציון הוותק של עובדים בגיל 45–54 התקצר מ־12.8 שנים

6 לשם המחשה, נניח שיש שני עובדים: האחד החליף עבודה בסוף כל אחת מ־5 השנים האחרונות (כלומר, סך הכול 5 עבודות, עם וחק של שנה במקום העבודה הנוכחי). לעומתו, העובד השני עבד 4 שנים במקום עבודה אחד, ואח השנה האחרונה בילה במקום עבודה חדש. כאשר הסוקר יראיין את שני העובדים על מידת הוותק שלהם במקום העבודה, תשובתם של השניים תהיה "שנה בלבד", אף שעובד אחד הספיק להחליף 5 עבודות בזמן שהשני רק בעבודתו השנייה.

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

ל-8.2 שנים, כלומר ב-36%. אצל עובדים בגיל 55-64 התקצר פרק הזמן ב-4.6 שנים (מ-15.3 ל-10.7 שנים, או 30% יחסית לנקודת המוצא). גם בקרב קבוצות הגיל הצעירות נרשמה ירידה, אם כי השינוי אינו גדול, כיוון שהוותק של עובדים צעירים הוא מעצם טבעו מועט.

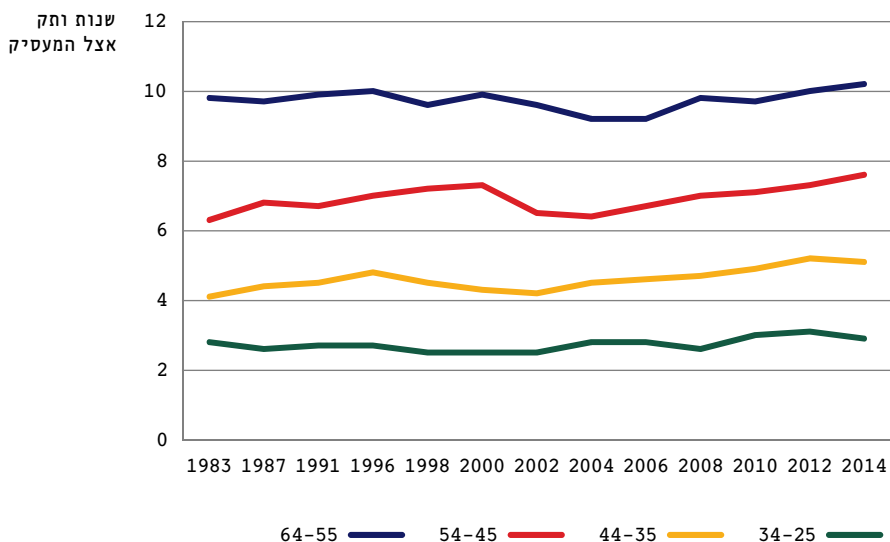
**חרשים 2**  
**חציון שנות עבודה**  
**אצל המעסיק הנוכחי,**  
**גברים 25-64 (1983-2014)**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics

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

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



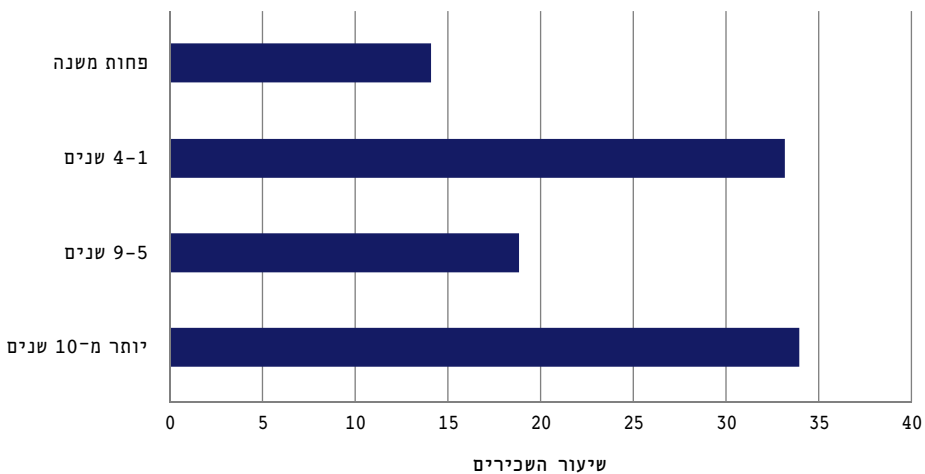
מקור: עיבודי המחברים לנחוני U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics

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

### 3.1 ותק ומעברי עבודות בישראל

הנתונים שנאספו בישראל אינם מאפשרים השוואה שיטתית לאורך מספר רב של עשורים. עם זאת, אפשרי לערוך באמצעותם כמה ניתוחים המאירים תופעות רלוונטיות לדיון. ראשית, ניתן ללמוד על תמונת המצב העדכנית בעניין וותק במקום העבודה מהנתונים בסקר החברתי של הלמ"ס מ־2016, אשר עסק בהרחבה בנושא עולם העבודה. נתונים אלה מלמדים שרק לכשליש מהעובדים בישראל יש וותק של 10 שנים ומעלה. לעומת זאת, כ־47% מהנשאלים במקום העבודה הנוכחי בעלי וותק של פחות מ־5 שנים.

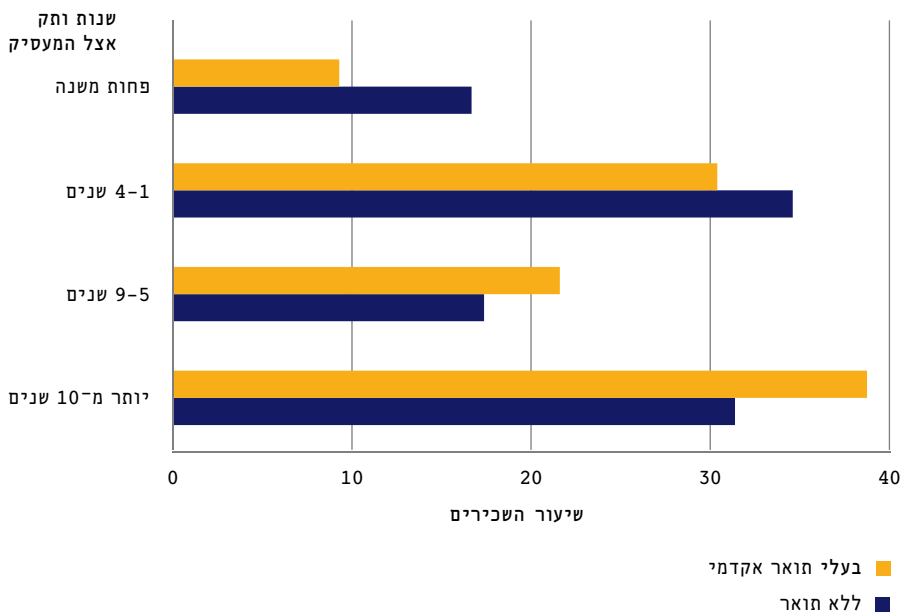
תרשים 4  
ותק אצל מעסיק נוכחי,  
שכירים בישראל



מקור: עיבודי המחברים 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 שמשתקף מתרשים 5, בישראל עובדים בעלי תואר אקדמי נוטים לעבוד תקופה ממושכת יותר אצל המעסיק לעומת עובדים ללא תואר אקדמי: בקרב בעלי התואר יש ל-38% מהעובדים רצף של למעלה מעשור במקום העבודה, לעומת 32% בלבד בקרב העובדים ללא תואר. לעומת זאת, למעלה מ-51% מהשכירים ללא תואר הם בעלי ותק של פחות מחמש שנים, לעומת 39% בקרב עובדים שמחזיקים בתואר אקדמי.

**תרשים 5**  
**ותק אצל המעסיק הנוכחי,**  
**לפי השכלה (2016)**

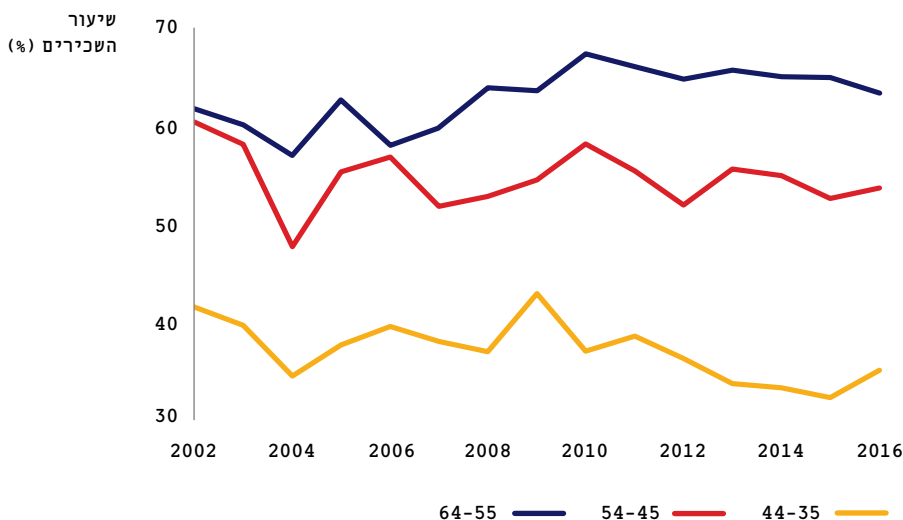


מקור: עיבודי המחברים לנחוני הל"ס, הסקר החברתי 2016. הנחונים מחייחסים לשכירים בישראל.

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

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

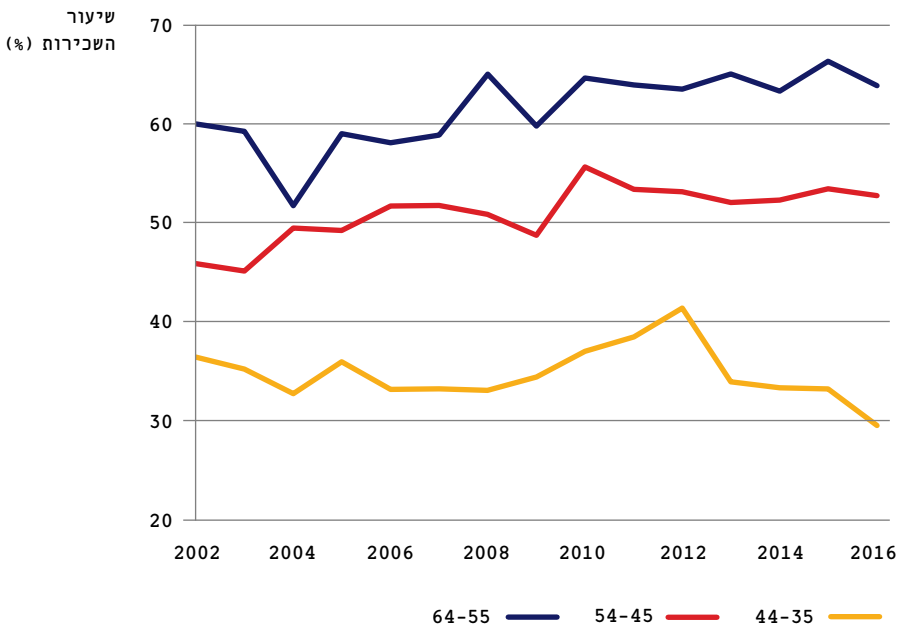
**תרשים 6**  
**גברים בעלי למעלה מ-10 שנות ותק במקום העבודה,**  
**לפי קבוצת גיל (2016-2002)**



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

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

**תרשים 7**  
נשים בעלות למעלה מ-10 שנות ותק במקום העבודה,  
לפי קבוצת גיל (2016-2002)

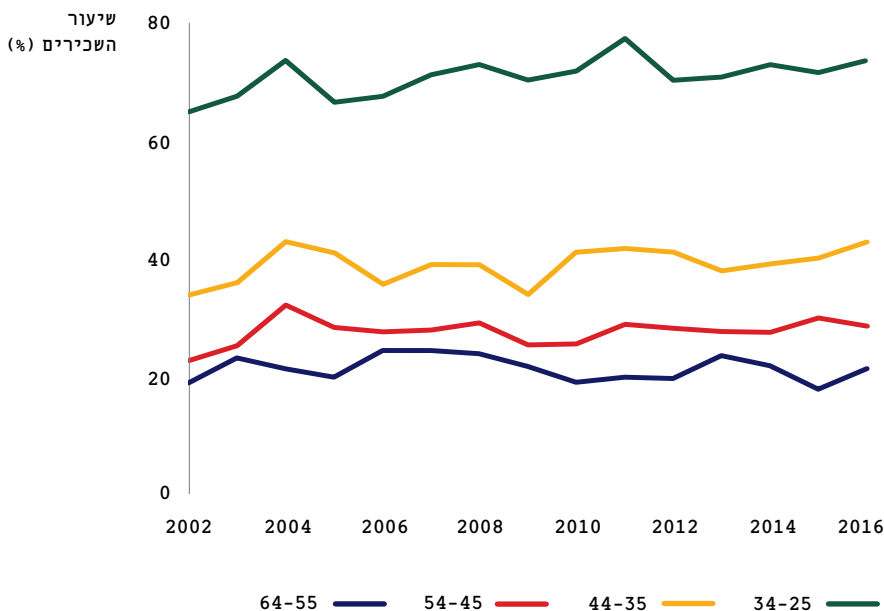


מקור: עיבודי המחברים לנחוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016-2002.



כאשר בוחנים את שיעור העובדים בעלי ותק מועט במקום העבודה (תרשים 8), מקבלים תמונה כמעט הפוכה מזו שהתקבלה בנייתוח הנתונים לגבי עובדים בעלי ותק רב. בקרב עובדים מתחת לגיל 45 לא רק שהוותק הממוצע נמוך יותר מהוותק המקביל אצל עובדים מבוגרים, הוא אף הלך והתקצר עם הזמן. כך למשל, שיעור הגברים בגיל 35-44 בעלי ותק של פחות מ־5 שנים עלה בתקופה המדוברת מ־32.9% ל־43.9%, עלייה של 11 נקודות האחוז. בקרב הגברים הצעירים יותר (25-34) ובקבוצת הגיל של בני 45-54 נרשמה מגמה מתונה יותר אך דומה (עלייה של 13.4% ו־12.0% מהבסיס, בהתאמה).

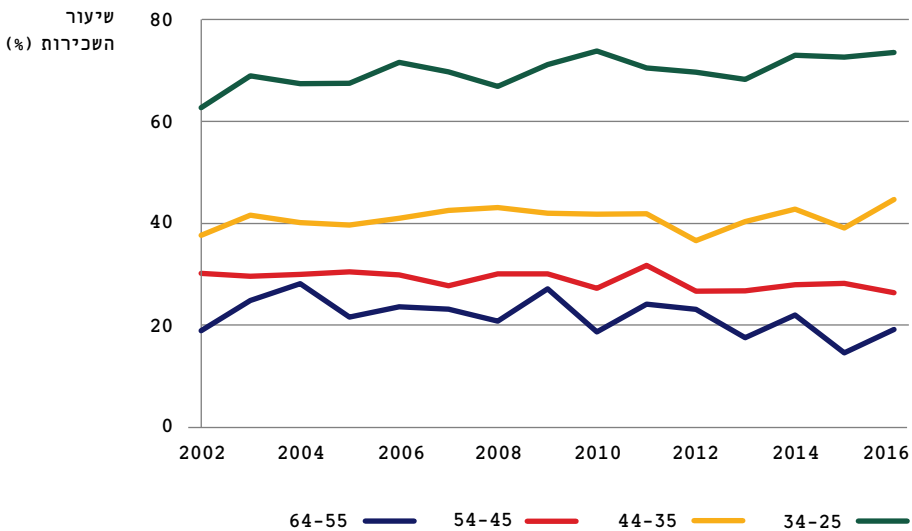
**תרשים 8**  
**גברים בעלי פחות מ־5 שנות ותק במקום העבודה,**  
**לפי קבוצת גיל (2016-2002)**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2016-2002.

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

**תרשים 9**  
**נשים בעלות פחות מ-5 שנות ותק במקום העבודה,**  
**לפי קבוצת גיל (2016-2002)**



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

מה מסביר את השונות בוותק אצל המעסיק? לעיל התייחסנו לגיל, מין והשכלה כגורמים רלוונטיים להבנת התופעה. כדי לאמוד בו־זמנית את החשיבות היחסית של הגורמים בהסברת השונות בוותק העובדים, ערכנו רגרסיה רבת משתנים, שכללנו בה גורמים אחדים שיכולה להיות להם השפעה. כללנו בחלק מהמודלים

גם אינטראקציה בין זמן להשכלה, המאפשרת לבחון אם משתנים מסוימים נעשו משמעותיים יותר (או פחות) עם הזמן.

מתוצאות הרגרסיה ניתן ללמוד כמה דברים (לוח 1 להלן). ראשית, השכלה תיכונית בלבד (בגרות או פחות) מתואמת באופן חיובי עם סיכוי גבוה יותר לוותק נמוך במקום העבודה. ממצא זה ותקף גם כאשר גילו של הפרט נותר קבוע. כפי שניתן היה לצפות בכל הנוגע לקבוצת הצעירים (25-34), גם בכל קבוצות הגיל האחרות לעובדים בעלי השכלה תיכונית בלבד סיכוי נמוך להיות בעלי ותק של פחות מ-5 שנים אצל המעסיק הנוכחי. בגילאי 35-44 מדובר בהבדל של כ-30% בהסתברות שהעובד הוא בעל ותק קצר במקום העבודה (כלומר פחות מ-5 שנים). הבדל זה גדול יותר, ועומד על כמעט 50%, בקרב העובדים המבוגרים ביותר. מהלוח עולה שכאשר שאר המשתנים נותרים קבועים, אין הבדלים משמעותיים בין המינים.

אך ממצא אחרון וחשוב לעניינו הוא שהקשר בין ותק בעבודה להשכלה גדל עם השנים. כפי שעמודות 3 ו-4 מראות, לפרט עם השכלה תיכונית בלבד סיכוי שהולך וגדל עם הזמן להיות בעל ותק נמוך במקום העבודה. תרשים 10 להלן מראה את האפקט השולי לאורך זמן - הציר האנכי מראה את ההסתברות שלעובד יהיה ותק נמוך (פחות מ-5 שנים) אצל המעסיק. הפער ההולך וגדל בין הקו החום (השכלה תיכונית בלבד) לבין הקו הצהוב (השכלה מעבר לתיכון) ממחיש את האפקט המתואם עם השכלה על היציבות התעסוקתית של הפרטים לאורך זמן.

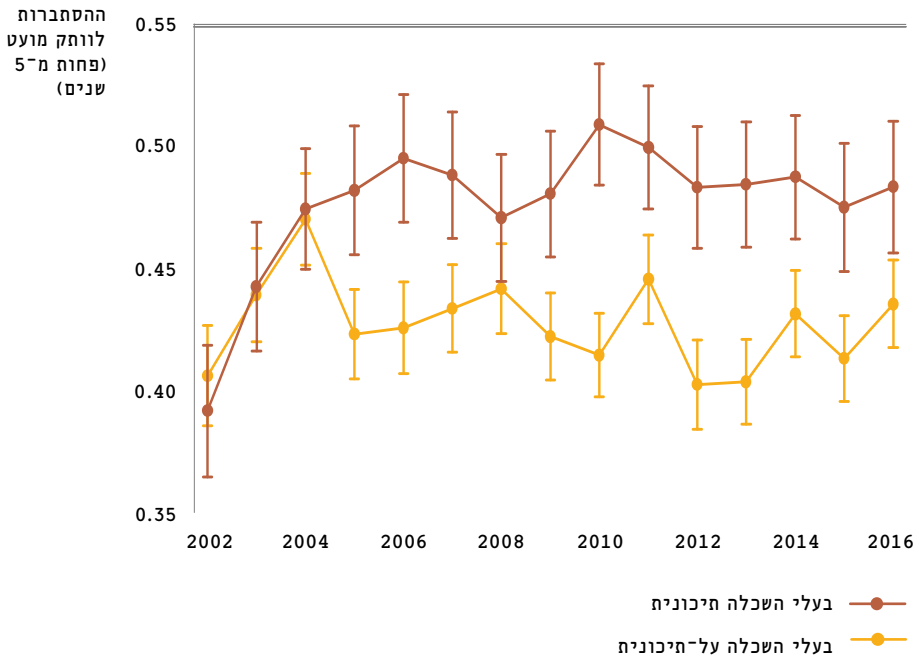
**לוח 1**  
**משתנים המנבאים וחק בעבודה**  
**של פחות מ-5 שנים (בשנים 2002-2016)**

(4)	(3)	(2)	(1)	
***-8.613 (1.917)	***-8.420 (1.969)	***0.0112 (0.0042)	***0.0109 (0.0042)	השכלה תיכונית בלבד
	4.78e-05 (0.0006)	***0.0014 (0.0005)		שנה
***0.0043 (0.001)	***0.0042 (0.001)			השכלה תיכונית * שנה
*0.0064 (0.0038)	0.0052 (0.004)	0.0052 (0.004)	0.0053 (0.004)	אישה
***-0.299 (0.0049)	***-0.304 (0.0053)	***-0.305 (0.0053)	***-0.304 (0.0053)	גיל 35-44
***-0.416 (0.0052)	***-0.423 (0.0053)	***-0.423 (0.0053)	***-0.423 (0.0053)	גיל 45-54
***-0.485 (0.0059)	***-0.492 (0.0056)	***-0.492 (0.0056)	***-0.491 (0.0056)	גיל 55-64
Yes	No	No	No	אפקט קבוע לזמן
58,091	58,091	58,091	58,091	תצפיות
0.147	0.151	0.151	0.151	R <sup>2</sup>

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

מקור: למ"ס, הסקר החברתי 2002-2016.

**תרשים 10**  
**ההשפעה השולית של רמת ההשכלה**  
**על ההסתברות לוותק מועט במקום העבודה**  
**(2016-2002)**



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

הממצא עקבי עם הטענה שהביטחון התעסוקתי של העובדים החלשים בשוק העבודה החמיר באופן יחסי עם הזמן. ואכן, בחינה של קצב חילופי המעסיקים של עובדים בישראל בשנים 2010-2014 מעלה ממצא דומה. ההשוואה נעשתה באמצעות נתונים אדמיניסטרטיביים מקובץ עובדי-מעביד של הלמ"ס, שמוזג עם נתונים מהסקר החברתי של 2012. כפי שמראה לוח 2 (להלן), 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. ואולם בולטת שונות גדולה בין קבוצות העובדים. בקרב עובדים פנימיים (המועסקים באופן ישיר או מאוגדים) קצב חילופי העבודות נמוך יותר (2.2-2.3), והוותק אצל המעסיק הנוכחי גבוה בהרבה מבקרב עובדים חיצוניים (שכירים שאינם פנימיים). במיוחד בולט הפער בקרב עובדים ללא תואר אקדמי, שם נמצא שהוותק החציוני של הפנימיים אצל המעסיק הנוכחי עומד על 9 שנים, לעומת שנתיים בלבד בקרב החיצוניים.

**לוח 2**  
**יציבות וביטחון תעסוקתי,**  
**לפי קבוצת עובדים**

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

מקור: עיבודי המחברים לנחוני למ"ס (קובץ עובד-מעביד), 2010-2014.

לסיכום, לעניין המודל המעוגן בחוק הקושר בין ותק במקום העבודה לזכאות לזכויות סוציאליות, אפשר לציין כמה ממצאים רלוונטיים לדיון: שיעור משמעותי (47%) בקרב השכירים בישראל עובדים פרק זמן קצר של פחות מ־5 שנים אצל המעסיק הנוכחי. החוק מקנה לכל העובדים האלה זכאות לשיעור המינימלי של זכויות סוציאליות בסיסיות; רוב העובדים בעלי ותק נמוך הם עובדים צעירים יחסית (מתחת לגיל 45). עם זאת, גם בקרב העובדים המבוגרים ישנו שיעור לא מבוטל של עובדים בעלי ותק מועט במקום העבודה - גם בעניינם החוק מגביל את הזכאות ומקצה להם אותן הטבות סוציאליות.

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

בתשובה לשאלה שעמדה בראשית הפרק - אם שוק העבודה "החדש" מצדיק חקיקה סוציאלית המותנית בוותק - ניתן לסכם ולומר שמצד אחד, בכל הקשור לקצב חילופי העבודות שוק העבודה החדש אינו שונה באופן מהותי משוק העבודה של לפני 30 שנה.<sup>8</sup> מצד שני, יש מקום לטעון שגם בשוק העבודה ה"ישן", כמו בזה החדש, קשירת הזכאות לתנאים סוציאליים לוותק במקום העבודה היא בעייתית, מאחר שחקיקה זו מפלה לרעה את העובדים המוחלשים והפגיעים ביותר: עובדים בעלי השכלה מועטה, אשר אינם זוכים להגנה בדמות מטריות ייצוג של ארגון עובדים או הסכם קיבוצי. המסקנה העולה מהממצאים האלה היא שיש מקום לדון במודלים חליפיים אשר עשויים לספק פתרונות טובים יותר.

8 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 בעשורים האחרונים באופן גורף בקרב כלל האוכלוסייה.

## החקיקה בישראל לעניין ימי חופשה שנתית ודמי מחלה

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

בשל ההכרה בחשיבות הזכויות האלה, נעשו בישראל בעשורים האחרונים כמה התאמות בחוקי העבודה והרווחה. שני התיקונים העיקריים לעניין זה הם מהפכת הפנסיה משנת 2008 ותיקון מס' 29 לחוק פיצויי פיטורים (להלן 'ס' 14). בעקבות מהפכת הפנסיה עובדים יכולים לנדוד ממקום עבודה אחד לאחר עם קרן הפנסיה שלהם ואף לאחד רסיסי חיסכון פנסיוני שנצברו לטובתם במקומות עבודה קודמים. התיקון הזה נעשה לאחר שבמשך שנים עובדים לא יכלו להעביר את הכספים שהצטברו לטובתם באפיק חיסכון פנסיוני אחד לאפיק אחר. מכיוון שמעברים תעסוקתיים לוו במעברים בין קרנות פנסיה, עובדים נאלצו לספוג פגיעה בזכויות הפנסיוניות שלהם כתוצאה ממעבר בין עבודות.

**תיקון מס' 29 לחוק פיצויי פיטורים** משנת 1998 קובע כי מעבידים יכולים להחליט עם עובדיהם על החלת סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים במסגרת יחסי ההעסקה. על פי סעיף זה, תשלומים אשר המעסיק העביר בגין פיצויי פיטורים לקופת גמל או לקרן פנסיה עשויים לשמש במקרים מסוימים תחליף מלא לפיצויי הפיטורים. סעיף 14 לחוק פיצויי הפיטורים מאפשר לעובד לצבור את פיצויי הפיטורים כחלק מקופת גמל או קרן פנסיה, גם אם פוטר לאחר פחות



משנה או לא פוטר כלל. סעיף זה גם מגדיל את קרן הפנסיה של העובד בלי שהוא נדרש להשקיע בכך כספים נוספים ממשכורתו השוטפת.

לאחר שני התיקונים הנ"ל בחוקי העבודה והרווחה נותרו שלוש זכויות סוציאליות עיקריות שהחקיקה בעניינן בישראל אינה תואמת את המציאות השלטת בשוק העבודה: דמי מחלה, דמי הבראה וימי חופשה.

**חוק דמי מחלה**, התשל"ו-1976, קובע כי תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל 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% מהשכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך – במקום 37.5% מהשכר הרגיל ביום השני והשלישי ו־75% מהשכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך. לצורך קבלת התשלום, על העובד להציג למעסיק אישור מחלה מרופא.

היה אפשר למצוא היגיון בהצמדת ימי מחלה לוותק של עובדים באותו מקום עבודה, או במספר קטן של מקומות עבודה, מתחילת הקריירה ועד פרישתם לגמלאות, בשוק עבודה המאופיין במתאם חזק מאוד בין גיל לוותק.<sup>9</sup> במצב זה ניתן היה להניח כי עובד חדש הוא עובד צעיר יותר שהסבירות שיחלה נמוכה יותר בשל גילו, ואילו עובד ותיק הוא עובד מבוגר יותר שהסבירות שיחלה גבוהה יותר בשל גילו. אולם היגיון זה אינו מתאים למודל ההעסקה הרווח בישראל, שבו עובדים מחליפים מקומות עבודה אחדים במהלך חייהם, ולא מן הנמנע שעובד חדש יהיה עובד מבוגר.

באשר לימי 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

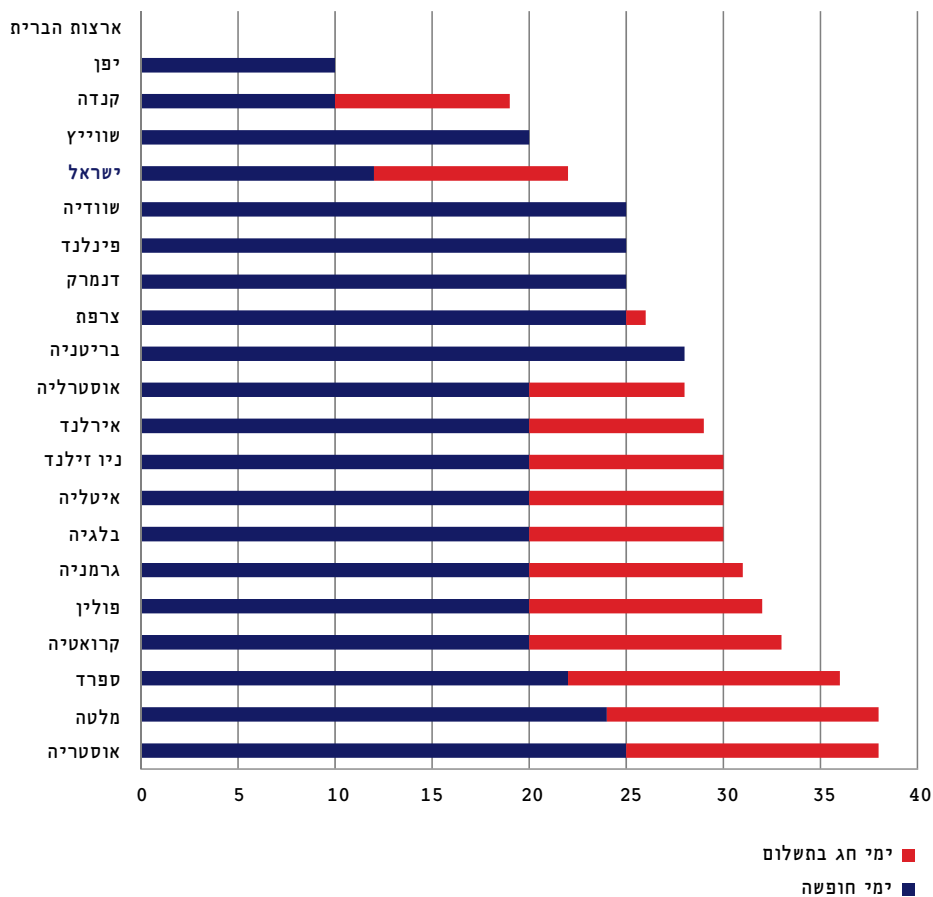
9 כפי שעולה מהממצאים בישראל, לא זה המצב. אומנם בקבוצת המבוגרים הוותק מטבע הדברים ארוך יותר, אך דווקא בקבוצת גיל הביניים ניכרת ירידה בוותק.

חופשה שנתיים לעובד בעל ותק של 14 שנים לפחות. מצב זה שורר לאחר תיקון לחוק חופשה שנתית משנת 2016, אשר הוסיף 2 ימי חופשה שנתית לעובד בכל אחת מ-4 השנים הראשונות לעבודה. לפי התיקון לחוק, יום חופשה אחד התווסף מיולי 2016, והיום השני מינואר 2017. חוק חופשה שנתית אוסר על צבירת חופשה, עם זאת רשאי העובד, בהסכמת המעסיק, לנצל רק חלק מימי החופשה שצבר (אך לפחות 7 ימים בשנה) ולצרף את היתרה שלא נוצלה לחופשה שתינתן בשתי שנות העבודה הבאות. אין אפשרות לצבירת ימי החופשה במעבר בין עבודות, אבל ניתן לפדות בסיום ההעסקה את ימי החופשה שלא נוצלו.

כפי שמראה תרשים 11, ישראל נמצאת קרוב לתחתית הדירוג במדינות OECD בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שמגדיר החוק, ומיקום זה בולט גם כאשר מביאים בחשבון את מספר ימי החג הכלליים. נציין כי מיקום זה אינו קשור למידת העושר במדינה, שכן ישראל מספקת פחות ימי חופשה מכפי שהתוצר לנפש שבה מנבא.<sup>10</sup>

10 כך למשל, בעוד התמ"ג לנפש (מתוקנן לכוח הקנייה) בקרואטיה (21,625 דולרים) נמוך משמעותית מזה בישראל (34,054 דולרים), היא מדורגת גבוה מישראל בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שמגדיר החוק. לעומת זאת, בעוד התמ"ג לנפש בקנדה (45,602 דולרים) גבוה משמעותית מזה שבישראל, היא מדורגת נמוך מישראל בכל הנוגע לימי החופשה המינימליים שמגדיר החוק. הנתונים לקוחים מאתר קרן המטבע הבינלאומית ומעודכנים לשנת 2016.

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



מקור: עיבודי המחברים לנחוני OECD Family Database.

הזכאות לדמי הבראה דומה במהותה לזכאות לחופשה שנתיים, שכן היא תגמול לעובד על עצם התעסוקה ולכן אינה מצריכה התייחסות שונה בהבניית מודל

הזכאות הרצוי. על כן, כאמור, לא נעסוק בזכות זו במסמך זה. עם זאת, נציין כי גם הזכות לדמי הבראה עברה התאמות בשנים האחרונות בצווי הרחבה אחדים, שהאחרון בהם הוחל בשנת 2016.

באופן רחב יותר ניתן לומר שהמדיניות הרווחת בישראל, המצמידה צבירת ימי חופשה ומחלה לוותק במקום העבודה, יוצרת מצב בעייתי שבו עובדים מאבדים זכאות לזכויות סוציאליות משמעותיות בעקבות מעבר בין עבודות. לנוכח התחזיות שתופעת הניידות בין עבודות תיעשה שכיחה יותר בשוק העבודה העתידי, יש לצפות כי אובדן הזכאות לזכויות סוציאליות יפגע בקבוצה הולכת וגדלה של עובדים במשק. התניית זכויות סוציאליות בוותק במקום העבודה גם מעמיקה את הפערים בין קבוצות עובדים במשק, ובמיוחד את החיץ בין עובדים בעלי קביעות לעובדים מוחלשים החשופים יותר לפיטורים.

יתרה מזו, בעשורים האחרונים ניכרת מגמה של שינוי בתפיסה החברתית בכל הנוגע לאיזון בין חיי עבודה, משפחה ופנאי (work-life balance). שינוי תפיסתי זה מתבטא, בין היתר, בכך שלעובדים יש ציפיות גבוהות יותר בכל הנוגע ליכולת לשלב בין דרישות החיים השונות - חיי משפחה ופנאי ופיתוח קריירה. לזכויות סוציאליות כגון ימי חופשה, דמי הבראה או ימי מחלה (המאפשרים גם טיפול בבני משפחה חולים) יש חשיבות גדולה ביצירת איזון זה בחיי העובדים. ואכן בעשורים האחרונים התאימו מדינות מתקדמות בעולם - בהן בריטניה, אוסטרליה וקנדה - את הרגולציה לציפיות אלה. לעומת זאת בישראל ההתאמה שנעשתה ברמת החקיקה מועטה יחסית.

## מדיניות בעניין ימי חופשה ודמי מחלה במדינות אחרות

הספרות המחקרית העוסקת בווריאציות של השיטה הקפיטליסטית מבחינה בין מדינות שהכלכלה בהן היא ליברלית (LME) לבין כלכלות המנוהלות בתיאום בין השחקנים במשק (CME), כפי שכבר תיארונו לעיל. באופן גס שני סוגים אלה של מודלים לכלכלת שוק נבדלים בעיקר באופן שבו פעילות הפירמות מתאמת ביניהן ועם שחקנים אחרים בשוק, כגון האיגודים המקצועיים.<sup>11</sup>

כדי לבחון את ההבדלים במדיניות בנוגע לניוד זכויות בחרנו כמקרי מבחן מדינות המייצגות את השונות הזאת. שלוש מהמדינות - ארצות הברית, בריטניה ואירלנד - מאופיינות במודל הליברלי, ושלוש אחרות - גרמניה, שוודיה ודנמרק - מאופיינות במודל של כלכלה מתואמת. כמו כן, בתוך כל קבוצה בחרנו במדינות המייצגות שונות במידת ההישענות על מנגנון השוק בהבטחת זכויות סוציאליות: בארצות הברית מן העבר האחד, הקיצונית מאירלנד (ובריטניה במרכז), ובמודל הנורדי (שוודיה ובמידה פחותה דנמרק) מן העבר האחר, לעומת המודל הגרמני.

### 5.1

#### ימי חופשה

מסקירה של חוקים מקבילים בקרב המדינות שנבחרו, בהן גרמניה, דנמרק ושוודיה, עולה שברובן לא נדרשים יותר מכמה חודשי עבודה, ולכל היותר שנה, כדי לממש את הזכאות למרב ימי החופשה הקבועים בחוק (לוח 3 להלן).

11 Soskice and Hall, 2001. ההבחנה הזאת באופן וברמת התיאום בולטת בכמה תחומים, בהם יחסי עבודה, חינוך, הכשרת עובדים וניהול הממשל התאגידי. במדינות שמודל הכלכלה בהן הוא ליברלי (LME), התיאום בתחומים אלו בין הפירמות מועט ונעשה בעיקרו דרך מנגנוני השוק, והיחסים בין הפירמות מאופיינים בתחרות. בכלכלות CME, הפירמות מסתמכות על מנגנונים שלא דרך השוק לתיאום האינטראקציה ביניהן וביחסים עם שחקנים אחרים (כגון, התארגנות במסגרת ארגוני מעסיקים).

עד 1999 תקנות האיחוד האירופי קבעו מסגרת של 3 שבועות חופשה בתשלום, ואילו היום התקנות (Council Directive 93/104/EC) קובעות חופשה שנתית בתשלום שאורכה 4 שבועות. בפועל, מספר ימי החופשה השנתית בתשלום במדינות אירופה השונות נקבע לפי חוקי העבודה המדינתיים ולפי ההסכמים הקיבוציים המדינתיים, אבל אלה יכולים רק להיטיב עם העובדים ולא לגרוע מזכותם החוקית, כפי שנקבעה בתקנות האיחוד האירופי.

כך למשל, על פי החוק עובד בשוודיה זכאי ל-25 ימים או 5 שבועות חופשה שנתיים. העובד זכאי לנצל מעל 4 שבועות מימי החופשה ברצף, בחודשים יוני עד אוגוסט. יותר מכך, אם עובד חולה במהלך החופשה, ימי המחלה לא נספרים כחלק מימי החופשה. ניתן לצבור ימי חופשה לתקופה של 5 שנים, אבל אם העובד עוזב את מקום עבודתו, הוא זכאי לפיצוי בגין ימי החופשה שצבר ולא ניצל רק באותה השנה, כתמריץ ליציאת העובדים לחופשה. נוסף לדמי החופשה על בסיס משכורתו, העובד זכאי לתוספת של 12% מהשכר שהיה מרוויח בימים שבהם נעדר בשל החופשה. תשלום זה מוענק לעובדים בחוזה העסקה מסורתי, לעובדים זמניים ולעובדים בתקופת ניסיון אשר עבדו 60 שעות לפחות במקום העבודה. לבסוף, בשוודיה ישנם 12 חגים לאומיים, אבל מעסיקים אינם מחויבים בתשלום בעבורם.

על פי החוק הגרמני, עובד מעל גיל 18 זכאי ל-24 ימי חופשה בתשלום, בתנאי שהשלים שישה חודשי עבודה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה. עובדים צעירים זכאים ליותר ימי חופשה: 30 ימים עד גיל 16, 27 ימים עד גיל 17 ו-25 ימים עד גיל 18. הזכאות ל-24 ימי חופשה תקפה בכל הנוגע לעובדים שעובדים 6 ימים בשבוע; עובדים שעובדים 5 ימים בשבוע זכאים ל-20 ימי חופשה. תמורת ימי חופשה בחגים הלאומיים זכאים העובדים הגרמנים לתשלום, אולם בגרמניה נחגג רק חג לאומי אחד - יום האחדות הגרמנית (Ray, Sanes, and Schmitt, 2013).

מתוך המדינות שסקרנו ארצות הברית היא מקרה יוצא דופן, גם בקרב מדינות המשתייכות למודל הליברלי. הדבר בא לידי ביטוי באופן בולט במודל ההעסקה שעל פיו מתנהל שוק העבודה. ארצות הברית היא המדינה המפותחת היחידה שאינה מבטיחה לעובדיה ימי חופשה בתשלום על פי חוק. למעשה, מעסיקים

בארצות הברית אינם מחויבים להעניק ימי חופשה בתשלום לעובדיהם. בהיעדר דרישה חוקית להענקת ימי חופשה בתשלום, כרבע מהעובדים בארצות הברית אינם זוכים כלל לחופשה בתשלום במהלך שנת העבודה. ממוצע ימי החופשה השנתיים בתשלום לעובד בארצות הברית, 16 ימים המוענקים לעובדים במגזר הפרטי, אינם עומדים ברף המינימום הנדרש במדינות האיחוד האירופי. בהיעדר חקיקה העובדים הפגיעים ביותר הם כמובן עובדים בשכר נמוך, עובדים ארעיים ועובדים בעסקים קטנים, אשר כמעט אינם זוכים לחופשה בתשלום, ואם הם זוכים לה, דמי החופשה נמוכים מאוד.

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

**לוח 3**  
**מדיניות בעניין ימי חופשה:**  
**השוואה בינלאומית**

מדינה	זכאות על פי החוק לאחר שנת ותק אחת	חגים לאומיים	אפשרות לצבירה משנה לשנה על פי החוק	זכאות דיפרנציאלית כתלות בוותק
אירלנד	20	9	לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה.	אין
ארצות הברית	0	10 (N)*	--	אין
בריטניה	28	9 (N)*	לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה.	אין
ישראל	12	10	העובד רשאי לנצל רק חלק מימי החופשה שצבר (אך לפחות 7 ימים בשנה) ולצרף את היתרה שלא נוצלה לחופשה שתיתן בשנתיים הבאות. בהסכמת המעסיק בלבד.	יש. עובד זכאי למספר ימי חופשה המקסימליים - 20 ימי חופשה - לאחר 12 שנות ותק במקום העבודה.
דנמרק	25	9 (N)*	ניתן לצבור ימי חופשה לשנה אחת בלבד.	אין
שוודיה	25	11 (N)*	ניתן לצבור ימי חופשה לתקופה של 5 שנים.	אין
גרמניה	20	9-13	ככלל, לא ניתן לצבור ימי חופשה משנה לשנה, אבל בנסיבות מיוחדות רשאי העובד לנצל את ימי החופשה עד 31 במרץ בשנה שלאחר מכן.	אין

\* (N) = על פי חוק, העובדים אינם זכאים להשלום תמורת ימי חופש בחגים לאומיים.



## 5.2 דמי מחלה

בשונה מחקיקה בנושא דמי חופשה, שבקרב רוב המדינות שנסקרו עקרונית דומים, לעניין החקיקה הנוגעת לדמי מחלה מנעד העקרונות המנחים במדינות השונות רחב יותר (ראו לוח 4). כך למשל, חקיקת העבודה בבריטניה קובעת כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו סכום שבועי קבוע למשך 28 שבועות לכל היותר, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי. במקרה שחלפו יותר מ־8 שבועות בין תקופת מחלה חדשה לתקופת מחלה קודמת, מתחילה מחדש ספירת 28 השבועות של זכאות לדמי מחלה. העובד עשוי להיות זכאי לדמי מחלה גבוהים מהסכום שצוין לעיל, במקרה שהוא מועסק במקום עבודה המבטח את עובדיו בתוכניות דמי מחלה. למגזר החקלאי בבריטניה חוקים אחרים לעניין ימי המחלה, שלפיהם דמי המחלה לא יהיו נמוכים משכר המינימום המשולם בענף. עובד זכאי לקבל דמי מחלה 26 שבועות בשנה לכל היותר, בהתאם לוותק שצבר, וותק של 59 חודשי תעסוקה רצופים מקנה תקופת זכאות מרבית.<sup>12</sup> עובד במגזר הכללי או החקלאי אשר ניצל את מלוא זכאותו לדמי מחלה, או עובד עצמאי, יכול להגיש בקשה לקצבת תעסוקה ממשרד העבודה והפנסיה. בתקופה של הערכת האייכולת (עד 13 שבועות) העובד זכאי לקצבה שבועית בסך 73.10 ליש"ט, לאחר מכן העובד עשוי להיות זכאי לקצבה שבועית בסך 102.15 ליש"ט או 109.30 ליש"ט, על פי הגדרת מצבו (וינינגר, 2015). החקיקה הנ"ל בבריטניה מאפשרת לעובד מעבר נוח יותר בין מקומות עבודה, שכן שהוא זכאי למקסימום ימי מחלה מיד בתחילת העסקתו.

לעומת זאת בגרמניה הזכאות לדמי מחלה מוסדרת באופן ביטוחי. עובד בעל ותק של 4 שבועות לפחות שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להוסיף ולקבל ממעסיקו את מלוא השכר המבוטח לעניין זה למשך עד 6 שבועות. כלומר, העובד זכאי לתשלום תמורת חלק השכר שעבורו נעשו הפרשות לתוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה. אם לאחר 6 שבועות העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי. ביטוח הבריאות הוא חובה לכל עובד

12 מערכת הכללים המתוארת לעיל אינה חלה על עובדי המגזר החקלאי בסקוטלנד.

וממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד עצמו והממשלה. העובד זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי עד 78 שבועות במשך 3 שנים (בשל אותה מחלה). בנסיבות מסוימות ניתן לקבל דמי מחלה על תקופה ארוכה מזו (שם).

למעשה, מדובר בשתי מערכות ביטוח נפרדות: מערכת ביטוח פרטית ומערכת ביטוח ממלכתית. הביטוח הפרטי אינו חובה, והוא מעניק כאמור דמי מחלה לעובד ב־6 השבועות הראשונים להיעדרו בלבד. רק לאחר 6 שבועות של היעדרות בשל מחלה נכנס ביטוח הבריאות הממלכתי לתמונה. פרמיית הביטוח משולמת, כאמור, על ידי הפרשות מצד המעסיק והעובד ועל ידי סובסידיות פדרליות. ביטוח הבריאות הממלכתי הוא עד לתקרת שכר שנתית של 53,550 אירו. מעבר לכך ניתן לרכוש ביטוח מקיף יותר מרצון.<sup>13</sup> החקיקה הנ"ל בגרמניה מקילה על העובד את המעבר בין מקומות עבודה שכן הזכאות לדמי מחלה אינה נפגעת, מאחר שאינה מוצמדת לוותק אלא תלויה בתשלום פרמיה לחברת הביטוח.

#### לוח 4

### מדיניות בעניין דמי מחלה: השוואה בינלאומית

עקרונות בסיסיים	ימי המתנה	תקופת הזכאות	תשלום
אירלנד	6 ימי המתנה	עד שנתיים, אם שולמו דמי ביטוח תמורת 260 שבועות מאז תחילת ההעסקה;	לפי ההכנסה השבועית של העובד, עד 188 מלא, כ־52% משכר המינימום השבועי.
עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה, זכאי לדמי מחלה מקרן הביטוח הסוציאלי. הקרן היא חובה וממומנת באמצעות הפרשות של העובד והמעסיק ומחוקצב ממשלתי.	עד שנה, אם שולמו דמי ביטוח תמורת 104-259 שבועות.*	עד שנה, אם שולמו דמי ביטוח תמורת 104-259 שבועות.*	לפי ההכנסה השבועית של העובד, עד 188 מלא, כ־52% משכר המינימום השבועי.

\* לעובדי המגזר הציבורי באירלנד מערכת כללים נפרדת הקובעת כי עובד שאינו מסוגל לעבוד בגלל מחלה זכאי לקבל את מלוא שכרו עד 92 יום בשנה אחת ואח מחצית שכרו 91 יום נוספים בשנה אחת. העובד זכאי ל־183 ימי מחלה בתשלום לכל היותר ב־4 שנים.

תשלום	ימי המתנה תקופת הזכאות	עקרונות בסיסיים	
		על פי החוק המעסיק אינו מחויב במתן דמי מחלה לעובד. הסדרה של דמי מחלה נעשית באופן וולונטרי בין המעסיק למועסק או בהתאם להסכם קיבוצי.	ארצות הברית
סכום שבועי קבוע (88.45 ליש"ט, כ-26% משכר המינימום בעבור שבוע עבודה ממוצע).	28 שבועות.	3 ימי המתנה	בריטניה
		חקיית העבודה בבריטניה קובעת כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו דמי מחלה, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי.	
50% מהשכר הרגיל ביום השני והשלישי ו-100% מהשכר הרגיל מהיום הרביעי ואילך.	תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי על כל חודש עבודה מלא (18 ימי מחלה בשנה) שהעובד עבד אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ולא יותר מ-90 ימים, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה.	יום המתנה אחד	ישראל
		• עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי לדמי מחלה מהמעסיק מהיום השני ועד היום ה-90 להיעדרות (בהתאם לדמי המחלה שנצברו לטובתו). • אם לאחר 90 ימים העובד עדין אינו כשיר לחזור לעבודה, האחריות לתשלום עוברת לביטוח לאומי.	

תשלום	תקופת הזכאות	ימי המתנה	עקרונות בסיסיים	
השכר השעתי המבוטח שהיה משולם לעובד אלמלא חלה, עד לתקרה של 4,075 קרונות דניות לשבוע, כ-99% משכר המינימום הממוצע לשבוע עבודה מלא.	עד 22 שבועות ב-9 החודשים האחרונים.	אין ימי המתנה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי לדמי מחלה מהמעסיק מהיום הראשון ועד היום ה-30 להיעדרות.</li> <li>• אם לאחר 30 ימים העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, האחריות לתשלום עוברת לממשל המקומי.</li> </ul>	דנמרק
<ul style="list-style-type: none"> <li>• המעביד מחויב לתשלום דמי מחלה בשיעור 80% משכרו של העובד.</li> <li>• ב-364 ימי המחלה הראשונים העובד זכאי לדמי מחלה בשיעור 80% משכרו (שיעור המרה), המשולם מביטוח הבריאות הסוציאלי (עד למקסימום של 725 קרונות שוודיות ליום, כ-53% מהשכר הממוצע ליום עבודה של 8 שעות).</li> <li>• עבור ימי המחלה ה-365-550 העובד זכאי לדמי מחלה בשיעור 75% משכרו x 0.97, המשולם מביטוח הבריאות הסוציאלי (עד למקסימום של 680 קרונות ליום, כ-50% מהשכר הממוצע ליום עבודה של 8 שעות).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ב-90 הימים הראשונים למחלה זכאי העובד לדמי מחלה במקרה שאינו מסוגל לעבוד בעבודתו הרגילה בשל המחלה.</li> <li>• לאחר 90 ימי מחלה זכאי העובד לדמי מחלה בתנאי שהוא אינו מסוגל לעבוד בעבודתו הרגילה או בכל עבודה שהמעסיק מציע לו.</li> <li>• לאחר 180 ימים זכאי העובד לדמי מחלה במקרה שהוא אינו מסוגל לעבוד בשום משרה בשוק העבודה.</li> </ul>	יום המתנה אחד	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עובד בעל ותק של חודש לפחות או עובד שעבד במקום העבודה באופן רצוף ב-14 הימים הקודמים למחלה, שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להוסיף ולקבל ממעסיקו דמי מחלה למשך עד 14 ימים.</li> <li>• אם לאחר 14 ימים העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הסוציאלי.</li> </ul>	שוודיה

\* בשוודיה אין שכר מינימום קבוע בחוק.

תשלום	תקופת הזכאות	ימי המחנה	עקרונות בסיסיים	גרמניה
<ul style="list-style-type: none"> <li>העובד זכאי לתשלום ממעסיקו בעבור חלק השכר עבורו נעשו הפרשות לחוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה.</li> <li>במסגרת ביטוח הבריאות הממלכתי זכאי העובד ל-70% מהשכר הקבוע האחרון ברוטו (עד 90% מהשכר נטו), עד לתקרת שכר שנתית של 53,550 אירו. מעבר לכך ניתן לרכוש ביטוח מקיף יותר. מרצון.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>העובד זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות עד 78 שבועות במשך שלוש שנים (בשל אותה מחלה). בנסיבות מסוימות ניתן לקבל דמי מחלה בעבור תקופה ארוכה מזאת.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>אין ימי המחנה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עובד בעל ותק של 4 שבועות לפחות, שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה, זכאי להמשיך לקבל ממעסיקו דמי מחלה למשך עד שישה שבועות במסגרת תוכנית ביטוח פרטית למקרה של מחלה. הביטוח אינו חובה.</li> <li>• אם לאחר 6 שבועות העובד עדיין אינו כשיר לחזור לעבודה, הוא זכאי לדמי מחלה מביטוח הבריאות הממלכתי.</li> <li>ביטוח הבריאות הוא חובה לכל עובד וממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד עצמו והמשלה.</li> </ul>	

## פרק 6

### מודלים חלופיים לזכאות להטבות סוציאליות

באופן מסורתי, ההצדקות למדיניות רווחה מתמקדות בשני היבטים עיקריים: הראשון, בתפקידה של מדינת הרווחה בפרישת רשת ביטחון חברתית, כלומר בהבטחת רמת חיים מינימלית (ראויה) לכל אזרח; השני, בתפקיד מדינת הרווחה בהגברת השוויון בין האזרחים, כלומר רואה בה מנגנון אפקטיבי לחלוקה מחדש של המשאבים. עם זאת, נראה שבשאלת ההצדקות למדיניות הקושרת את מידת הזכאות להטבות סוציאליות לוותק של העובד אצל המעסיק מעורבים גם שיקולים נוספים. מעבר להבטחה של רשת ביטחון לעובד או קידום של שוויון חברתי, למדיניות הרווחה הנוגעת לתעסוקה יש נגיעה ישירה ליעדים כגון כושר תחרות שנגזר מעלויות ההעסקה, מוביליות גבוהה וטיב יחסי העבודה בין מעסיקים לעובדים. במסגרת מסמך זה לא נדון דיון תיאורטי כולל במשקלות היחסיים שראוי להעניק לכל אחד מהיעדים הללו. עם זאת, בבואנו לבחון מודלים חלופיים למדיניות בעניין, חשוב לשקול את היתרונות והחסרונות שמציע כל מודל אל מול יעדים נורמטיביים אלו.

הסקירה שהבאנו מלמדת על שונות גדולה בפתרונות ובהסדרים המיושמים במדינות השונות. מניתוח שונות זו עולה שניתן למקד את הדיון בגישות המיושמות בשלושה סוגי פתרונות או מודלים אפשריים.

#### 6.1 מודל מס' 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 מספר ימי החופשה והמחלה העומדים לרשותו אינו נפגע באופן משמעותי, בניגוד למצב היום.

מדינות אירופיות רבות פועלות על פי מודל זה, בהן **בריטניה גרמניה ודנמרק**. כך למשל, על פי החוק הבריטי כל עובד במשרה מלאה זכאי ל-28 ימי חופשה בתשלום כבר בשנת העבודה הראשונה.<sup>14</sup> אם כן, בעוד עובד ישראלי זכאי על פי חוק ל-28 ימי חופשה בתשלום (כולל תשלום בעבור ימי חג לאומיים) רק לאחר 10 שנות ותק במקום העבודה, עובד בריטי זכאי ל-28 ימי חופשה בתשלום כבר בשנת העבודה הראשונה.

באשר לימי מחלה – כפי שתואר לעיל, חוקי העבודה בבריטניה קובעים כי עובד חולה זכאי לקבל ממעסיקו סכום שבועי קבוע למשך 28 שבועות מחלה לכל היותר, בתנאי שהכנסתו עולה על סכום המינימום המחייב הפרשה לביטוח לאומי. אם בין תקופת מחלה חדשה לתקופת מחלה קודמת עוברים יותר מ-8 שבועות, מתחילה מחדש ספירת 28 שבועות הזכאות לדמי מחלה.<sup>15</sup> אם כן, 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, כמו במדינות נוספות הפועלות על פי מודל זה, ה"קנס" שמשלם עובד במעבר בין עבודות הוא נמוך במידה ניכרת מזה שמשלם העובד הישראלי.

על אף היתרונות הגלומים במודל זה מנקודת המבט של זכויות העובד, יש להביא בחשבון כי בהתאם לרמת הזכאות המינימלית שתוגדר, החוק עתיד לייקר את עלויות ההעסקה ולגרור התנגדות מצד המעסיקים בשל כך. בהתחשב בכך שלמדינה יש אינטרס לעודד גמישות בשוק התעסוקה, פתרון אפשרי לייקור בעלויות ההעסקה הוא השתתפות שלה לפחות בחלק מהעלויות הכרוכות בשינוי. דוגמה לפתרון מסוג זה ניתן למצוא בחוק הדני לעניין ימי מחלה: בעוד החוק הישראלי מעניק 18 ימי מחלה בלבד על כל שנת עבודה, והאחריות לתשלום דמי מחלה עוברת מהמעסיק לביטוח לאומי לאחר 90 ימי מחלה, על פי החוק הדני, עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה, זכאי לקצבה במשך 22 שבועות

Holidays, time off, sick leave, maternity and paternity leave, 14  
 GOV.UK. עובדים במשרה חלקית זכאים למספר ימי חופשה השווה למספר ימי העבודה  
 השבועיים שלהם כפול 5.6.

European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion: 15  
 Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, 2016

בפרק זמן של 9 חודשים, ויותר מכך בנסיבות מיוחדות. ואולם המעסיק מחויב בתשלום דמי מחלה עד 30 ימי היעדרות בלבד, ולאחר מכן הממשל המקומי אחראי לתשלום קצבת המחלה.<sup>16</sup>

כיצד יראה מודל כזה בישראל? ניתן לחשוב על כמה כיוונים אפשריים ליישומו.

#### **אופציה וא: סולם מצומצם**

העלאת המינימום הקבוע בחוק (כלומר, להעלותו מהמינימום הנוכחי של 12 ימי חופשה שנתית למספר גבוה יותר, נניח 15 יום) בלי שינוי של מידת הזכאות ברמות הגבוהות מסך זה. אופציה כזאת תתרום מצד אחד לצמצום הפערים בין תנאי העובדים בעלי ותק מועט לוותק ארוך ובכך תקטין את ה"קנס" הכרוך במעבר בין עבודות. מצד שני, פער מסוים בכל זאת יישאר. כמו כן, הדבר כרוך בייקור עלות העבודה למעסיקים ולפיכך לפגיעה בכושר התחרות של המשק, מצב שאינו רצוי ושסביר להניח שיוביל להתנגדותם של המעסיקים.

#### **אופציה ב: זכאות אחידה**

מעבר של המשק כולו למבנה זכאות שיש בו מדרגה אחת בלבד (או במילים אחרות - ביטול מודל הסולם). כך, החוק יקבע שכל העובדים השכירים יזכו לאותה רמה של ימי חופשה או מחלה, ללא כל קשר למידת הוותק שלהם במקום העבודה. המעסיק יהיה רשאי, כמובן, להעניק הטבות נוספות לעובדים שירצה לתגמל (למשל, עובדים ותיקים במקום העבודה), אך החוק עצמו לא יקשור בין רמת הזכויות המוענקות לעובדים לוותק. בהתאם לרף שייקבע, לגרסה זו של המודל ייתכנו שני יתרונות על אופציה א: ראשית, השוואת התנאים שהחוק מעניק לעובדים עם רמות ותק שונות, תסיר את התמריץ השלילי למעבר בין עבודות. שנית, תוכנית כזאת עשויה להיות אטרקטיבית יותר לחלק מהמעסיקים, אם היא תקבע תקרה נמוכה יותר מהקבוע בחוק היום לעובדים בעלי ותק מקסימלי. כאשר רף זה נקבע על מספר נמוך מהמקסימום שמאפשר החוק הנוכחי (לדוגמה 20 ימי מחלה שנתיים), גרסה זו של המודל תאפשר קיזוז בעלויות, כך שעובדים בעלי ותק גבוה יזכו להטבות מוגבלות יותר.



מובן שלא ניתן יהיה לשלול מעובדים זכויות שכבר ניתנו להם. לכן יישום של המודל הזה יצריך החלה הדרגתית של החוק, כך שהוא יחול רק על עובדים שעדיין נמצאים מתחת לרמת הזכאות המקסימלית. לפיכך בשלבי היישום הראשוניים יהיה המהלך כרוך בייקור עלויות העבודה למעסיקים. ואולם כעבור זמן מה מתחילת היישום ההדרגתי של החוק, תצטמצם בהדרגה העלות למעסיק ברמה המשקית באופן ניכר, בין היתר כיוון שעובדים ותיקים נוטים להיות יקרים מעובדים שהוותק שלהם מועט. כך, עלויות המעסיק הכרוכות במימון ההטבה הנוספת לעובדים בעלי ותק מועט יתקזזו עם הקיצוץ בעלויות הכרוכות בהטבות לעובדים הוותיקים.

עם זאת, יישומו של המודל יצריך התחשבות בשונות שבין מעסיקים במשק. מעסיקים אשר רוב מועסקיהם הם בעלי ותק נמוך (למשל בענף המסעדות) עשויים לשאת בעלויות גבוהות למדי בעקבות יישום המודל, ואילו מעסיקים אשר רוב מועסקיהם הם בעלי ותק גבוה - עלויות ההעסקה שלהם יצטמצמו בהדרגה בעקבות החלת המודל. יש אפוא ליצור מנגנון שיאפשר איזון כלכלי גם ברמת המעסיק היחיד. הבניה נכונה של מודל זה עשויה להפוך אותו לאטרקטיבי למעסיקים.

## א. הערכת העלות של מעבר למודל זכאות אחידה

כפי שהוסבר לעיל, מודל זכאות אחידה (אופציה 11) יקנה לכל השכירים במשק מספר אחיד של ימי חופשה, ללא תלות בוותק. המעבר למודל זה יהיה הדרגתי, כדי לא לפגוע בזכאות שנצברה זה מכבר לטובת עובדים בעלי ותק. כלומר, שכיר שהגיע למכסת ימי חופשה שנתיים גבוהה מזו שתיקבע בזכאות האחידה ישמור על מכסה זו גם לאחר המעבר למודל הזכאות החדש. במילים אחרות, **שום עובד לא יחווה גריעה בזכויות שכבר צבר.**

לאחר המעבר יספוג המשק את העלויות השנתיות של תוספת ימי החופשה עבור כל שכיר שמכסת ימי החופשה שלו נמוכה מהמכסה האחידה שנקבעה - ובפרט, עבור מי ששנות הוותק שלו מועטות באופן יחסי. לעומת זאת, המשק יחסוך עלויות עבור כל שכיר שמספר ימי החופשה שהוא זכאי לו גבוה מהמכסה האחידה. מאחר שהמודל החדש לא יפגע במספר ימי החופשה ששכיר מקבל נכון

לזמן החלת החוק, בשנה הראשונה החיסכון המצרפי יהיה קטן מאוד. עם זאת, לאחר כל שנה נוספת שתחלוף, המספר המצרפי של ימי החופשה שייחסכו ילך ויגדל, כיוון שהשכירים ה"חדשים" שיעברו לרמות הוותק הגבוהות לא יהיו זכאים לאותו מספר של ימי חופשה שלה היו זכאים לפני שינוי החוק. לפיכך העלות הצפויה במעבר למודל החדש היא קבועה, ואילו החיסכון הולך וגדל לאורך זמן.

בחישוב עלות המעבר לחוק יש להביא בחשבון גם את ההשלכות של צו ההרחבה בעניין מעבר לשבוע עבודה מקוצר. צו זה, אשר מוצא על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מרחיב את הזכאות של ימי החופשה כמוצג בלוח 5. צו ההרחבה חל על מרבית המשק - ואילו על מי שצו ההרחבה לא חל (בראש ובראשונה המגזר הציבורי), חלים הסכמים קיבוציים אחרים שמקנים תנאים נדיבים אף יותר לעובדים. לפיכך חישוב החיסכון במצב שבו צו ההרחבה חל על כלל העובדים - בלי להתייחס לתנאים העדיפים שכ-800,000 עובדי המגזר הציבורי זכאים להם - מספק אומדן שמרני בהערכת החיסכון לעומת העלות למשק הנובעת מהשינוי המוצע.

**לוח 5**  
**הדגמה של השיטה לחישוב**  
**העלות/החיסכון במעבר לזכאות אחידה**

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

חישוב המעבר למודל זכאות אחידה מבוסס על נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס עבור שנת 2016. השכר הממוצע ליום עבור רמות הוותק הרלוונטיות נגזר מדיווחי השכר, ולאחר תוספת עלות המעסיק (כ־30%) חושבה העלות ליום חופשה בכל רמת ותק. נוסף על כך, המודל מניח קשר לינארי יורד של מספר השכירים במעברים בין רמות ותק.<sup>17</sup>

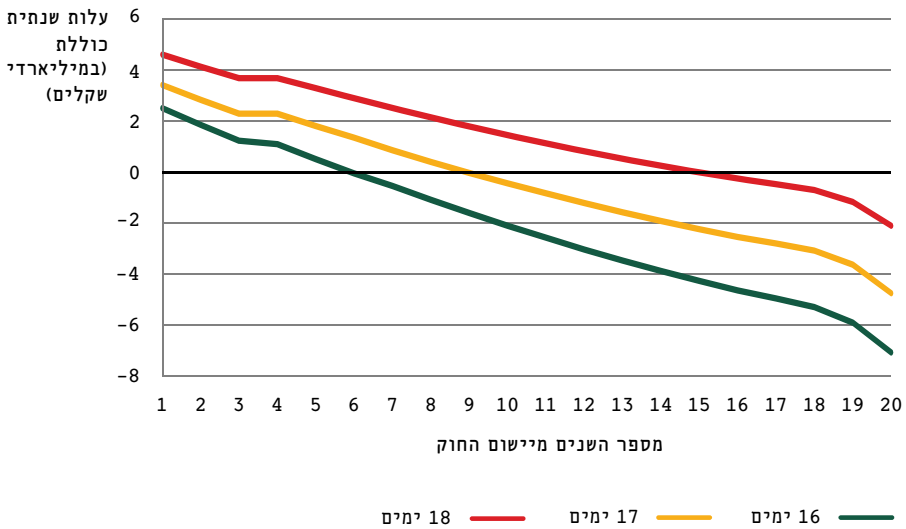
## ב. ממצאים ומסקנות

בתרשים 12 ניתן לראות את העלות השנתית הכרוכה במעבר המשק למודל זכאות אחידה. החישוב המוצג נעשה עבור כמה מדרגים: 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. כעבור שנתיים נוספות החיסכון המצרפי למעסיקים עומד על כ־860 מיליון ש"ח. כ־18 שנים מתחילת יישום החוק, החיסכון המצטבר יהיה גדול מהעלות המצטברת של יישום החוק, כלומר עלות המעבר הכוללת תוחזר ואף תניב רווח מצרפי למעסיקים. כ־20 שנה מתחילת יישום החוק יעמוד החיסכון השנתי המצרפי בהוצאות המעסיקים על כ־4.7 מיליארד ש"ח.

מובן שהעלות נמוכה אף יותר אם המכסה האחידה תיקבע על כ־16 ימים בשנה. במקרה זה, האיזון בין העלות לחיסכון השנתי יגיע כבר בשנה השישית ליישום החוק, ובשנה ה־11 החיסכון המצטבר יהיה גדול מהעלות המצטברת. דהיינו, עלות המעבר הכוללת תוחזר. בשנה זו החיסכון השנתי יעמוד על כ־2.6 מיליארד ש"ח, סכום שיעלה בהתמדה עד לכ־7.1 מיליארד ש"ח בשנה ה־20.

**תרשים 12**  
**עלות שנתית כוללת**  
**הנובעת ממעבר לזכאות אחידה**



כפי שנאמר לעיל, חישוב העלות הכרוכה במעבר למודל הזכאות האחידה הוא שמרני מאוד בשני היבטים מרכזיים: ראשית, בחישוב החיסכון הנוח שצו ההרחבה חל על כלל העובדים, ולא הוסף לו החיסכון הנובע מכך שבמגזר הציבורי התנאים לעובדים טובים אף יותר מהתנאים המפורטים בצו ההרחבה. נוסף על כך, יש מעסיקים שמעניקים לעובדים תנאים טובים מהתנאים שמכתיב החוק (או צו ההרחבה). למעסיקים אלו העלאת הזכאות מהמינימום לרף גבוה יותר (נניח, 18 יום) כרוכה בעלות נוספת קטנה יותר מכפי שחישובנו, 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.

לעומת זאת, אין אנו מביאים בחשבון שינויים התנהגותיים שינבעו מהמעבר למודל הזכאות האחידה. שינוי אפשרי כזה הוא שחלק מהעובדים (בעיקר החזקים יותר) ידרשו לשמור על תנאים עודפים מהתנאים של עובדים זוטרים יותר, ולכן המעסיקים לא ייהנו מהחיסכון המלא בעקבות המעבר למודל הזכאות האחידה. כדי להביא בחשבון את האפשרות הזאת, חישבנו את המודל גם בהתאם להנחות אלטרנטיביות בעניין שיעור העובדים שעבורו ישמרו המעסיקים על תנאים עודפים (ראו נספח). כפי שחישוב זה מציג, גם כאשר מניחים שמחצית מהעובדים ישמרו זכויות עודפות, מודל הזכאות האחידה מביא לחיסכון שנתי משמעותי למעסיקים, אם כי כעבור פרק זמן ארוך יותר.

## ג. סיכום המודל

על פי מודל זה כל העובדים זכאים בחוק למספר שווה של ימי חופשה ומחלה לאחר ותק מינימלי במקום העבודה.

### יתרונות :

- יתרון מרכזי: הפרדה כמעט מוחלטת של הזכאות לימי חופשה ומחלה מהוותק. מסיר חסם בפני ניידות בשוק העבודה.
- יתרון נוסף: מודל זכאות שוויוני ופשוט. כל שוני בין התנאים הניתנים לעובדים יהיה תוצר של החלטת המעסיק ולא נגזרת של החוק.

### חסרונות :

- חיסרון מרכזי: לחלק מהמעסיקים, בעיקר במקומות עבודה שתחלופת העובדים בהם גבוהה, תהיה עלייה בעלות ההעסקה.
- מדינות שבהן מיושם המודל: בריטניה, גרמניה, דנמרק, אירלנד ושוודיה.

## 6.2

### מודל מס' 2:

### מודל ביטוחי

מודל זה רלוונטי בעיקר לעניין ימי המחלה, אך ניתן להחילו גם על זכויות סוציאליות אחרות, כפי שקיים היום באופן דומה בישראל באשר לדמי אבטלה דרך ביטוח לאומי. על פי המודל, תמורת תשלום פרמיה קבועה לחברת הביטוח יהיה העובד זכאי לדמי מחלה בתנאים קבועים מראש, ללא קשר לוותק במקום העבודה או בשוק העבודה (או לאחר תקופה מינימלית של תשלום פרמיה). מעבר תעסוקתי לא יפגע אפוא בזכותו של העובד לקבלת דמי מחלה במידת הצורך, בניגוד למצב בשוק העבודה היום. כך למשל, על פי החוק בישראל עובד אשר עבד 20 שנים במקום עבודה יחיד וצבר 90 ימי מחלה, מאבד את כלל ימי המחלה שצבר במעבר למקום עבודה חדש. לפיכך עובד שעבר למקום עבודה חדש וטרם הספיק לצבור די ימי מחלה, עשוי למצוא עצמו לפני שוקת שבורה אם יחלה. המודל הביטוחי מציע פתרון לעניין זה, שכן הוא מאפשר הפרדה מוחלטת (או כמעט מוחלטת) של הזכאות לזכויות סוציאליות מהוותק. התשלום שידרש להפעלת המודל הביטוחי ייקבע על פי חישובים אקטואריים קלאסיים המבוססים על ההסתברות שעובד ממוצע יחלה.

דוגמה ליישום של מודל זה הוא שוק העבודה באירלנד. חוקי העבודה באירלנד אינם מקנים לעובד זכאות לקבלת תשלום מהמעסיק בזמן חופשת מחלה. אולם עובד שאינו כשיר לעבוד בשל מחלה זכאי לקצבת דמי מחלה מקרן הביטוח הסוציאלי הלאומית. הביטוח הוא חובה לכל העובדים, והוא ממומן באמצעות הפרשות מצד המעסיק, העובד והממשלה (באמצעות תקציב ממשלתי המיועד לצורך זה). סכום הזכאות, וגם משך הזכאות, תלויים בסכום דמי הביטוח ששולמו בשנת המס הרלוונטית ובהכנסה השבועית של העובד.<sup>18</sup>

European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion: 18 Ireland - Illness benefit; לעובדי המגזר הציבורי מערכת כללים נפרדת, הקובעת כי עובד שאינו מסוגל לעבוד בשל מחלה זכאי לקבל את מלוא שכרו עד 92 יום בשנה אחת ואת מחצית שכרו 91 יום נוספים בשנה אחת. העובד זכאי ל-183 ימי מחלה בחשלומו לכל היותר בארבע שנים.

הטמעת המודל בשוק העבודה הישראלי דורשת דיון מקדים בשלוש סוגיות עיקריות: 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, קרן הביטוח באירלנד מנוהלת על ידי גוף ממשלתי, אך ניתן לשקול להפקיד את ניהולה בידי גופים לא ממשלתיים. כך למשל, בכמה מדינות אירופיות – כגון דנמרק, איסלנד, שוודיה ובלגיה – פועלת מערכת לביטוח אבטלה (המכונה ghent system) המנוהלת על ידי איגודי העובדים (Dimick, 2010). לעניין הפקדת ניהול קרנות הביטוח בידי איגודי העובדים, נציין כי בעבר ניהלו ההסתדרות והאיגודים המקצועיים (כגון עובדי הבניין) את קרנות הפנסיה בישראל, והדבר הסתיים בכישלון חרוץ שחייב את המדינה להתגייס ולהציל את הקרנות. על כן, נראה שהחלופה הסבירה יותר היא הפקדת ניהול קרן הביטוח בידי המדינה (למשל ביטוח לאומי), או לחלופין בידי גורמים מתחום הביטוח או הפיננסים (Böckerman and Uusitalo, 2006).

ההיבט השלישי המצריך דיון הוא מידת הדיפרנציאליות בתשלומי הביטוח. כדי למזער את ההשלכות הכספיות של המודל המוצע על המעסיקים, יש מקום לבנות אותו כך שיהיה דיפרנציאלי לחלוטין. כלומר, עלויות הביטוח שישלמו המעסיקים ישקפו את מידת ה"סיכון" של עובדיהם לצרוך את ימי המחלה. ייתכן שמודל לא דיפרנציאלי נראה שוויוני יותר, אך הוא מצריך סבסוד צולב בין מעסיקים, דבר שעשוי לעורר התנגדות בקרב מעסיקים של עובדים צעירים יותר, 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, אם המעסיק ביטח את העובד ביטוח דמי מחלה בקופת הגמל שמבוטחים בה המספר הגדול ביותר של עובדים בענף, ובתנאים שאינם נופלים מתנאי הביטוח של עובדים אלו. אולם עד כה אין שימוש נרחב בסעיף זה.

באשר ליתרונות הגלומים במודל עבור המעסיק, המודל מאפשר לו ודאות כלכלית גבוהה מאוד באשר לכספים אשר יידרש להשקיע לעניין דמי המחלה.

המעסיק אינו מחויב בתשלום דמי מחלה לעובד אם יחלה, כלומר תמורת סכום ידוע מראש גם המעביד מבטח לעניין תשלומים אלו. מנגד, לא מן הנמנע כי המנגנון יביא לייקור מסוים בעלויות ההעסקה. בעיקר נכון הדבר אם ניהול הקרן תינתן לגורמים עסקיים שיגבדו 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־2%-1.5% מההפרשות לקרן. אם הניהול ייעשה על ידי מנגנון ממשלתי כמו ביטוח לאומי, העלויות המוערכות עומדות על כ־1% מההפרשות.

## א. סיכום המודל

### יתרונות :

- תמורת תשלום פרמיה קבועה לחברת הביטוח העובד זכאי 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 עיקריים :

- 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.
  - יש לבחון בזהירות מיהו הגוף שראוי שינהל את הקרנות.
- מדינות שבהן מיושם המודל: אירלנד וגרמניה.



## 6.3 מודל מס' 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 שהעסיק בהן את העובד. על פי המודל, סכום הכסף שצבר העובד נודד עמו ממקום עבודה אחד לאחר ומשמש תחליף לזכויות הסוציאליות בדפוסי ההעסקה המסורתיים. יעילות המודל גדלה ככל שיותר מעסיקים מנהלים את הקרנות יחד, דבר שמזייל את העלויות ומאפשר למעסיקים ניהול טוב יותר של סיכונים בהקשר של זכויות מסוימות כגון תשלום דמי מחלה (ראו מודל מס' 2).

דוגמאות לשימוש במודל זה הן מסוג "תוכניות מרובות מעסיקים" (multi-employer plans) הפועלות היום בארצות הברית בענפים מסוימים. במסגרת זו כל מעסיק מפריש סכום מסוים לקופת העובד על בסיס מספר השעות שהועסק בו, ובהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם הקיבוצי. במקרה שהעובד החליט או נאלץ לעבור למקום עבודה חדש, הוא אינו מאבד מזכויותיו, אלא רשאי לנייד את כל הזכויות שצבר במסגרת הקרן למקום העבודה החדש. במודל זה המעסיקים הם האחראים הבלעדיים להפרשת הכספים לקופת העובד, לצד השתתפות ממשלתית בצורת הטבות מס (Rolf, Clark, and Watterson Bryant, 2016).

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

עם זאת, מגרעה שעשויה להתלוות ליישומו של מודל זה היא הגדלת תופעת האי־התאמה. כלומר, מעסיק עשוי לבחור שלא להעסיק עובד פוטנציאלי מתאים בשל שיקולים הקשורים לקרן שהוא מגיע איתה למקום העבודה ולא בשל שיקולים של התאמת מקצועית גרידא. כך, הקרן עשויה להפוך ל"גיבנת"

לעובדים מסוימים בשוק העבודה. בפרט, עשויה להיווצר החמרה במצבם של עובדים ותיקים בשוק העבודה המבקשים לעבור למקום עבודה חדש; שכן סביר להניח כי עובד ותיק המבקש להתקבל למקום עבודה חדש יגיע עם צבר משמעותי יותר של ימי מחלה וחופשה בהשוואה לעובד צעיר. המעסיק, מצדו, עשוי לחשוש שאם יגייס עובד מבוגר יחסית, בתוך זמן קצר הוא עשוי לצאת לימי חופשה או מחלה רבים, ולכן יעדיף עובד צעיר מגיוס העובד המבוגר. על כן יש חשש שהטמעת מודל זה בשוק העבודה הישראלי עשויה לגרום למצב של אי-התאמה גוברת בין הכישורים של העובד הפוטנציאלי לעבודה ובין העדפות המעסיק בעניין בחירת העובדים. במיוחד הדבר נוגע, כאמור, לאפליית עובדים מבוגרים בקבלה למקומות עבודה, שתתווסף לאפליית הגיל הרווחת היום כלפי עובדים אלו (חסייסי, 2014).

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

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

## א. סיכום המודל

### י ת ר ו נ ו ת

- במודל זה אין פגיעה בזכויותיו הסוציאליות של העובד במעבר בין מקומות עבודה.
- 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 בזמנית.

## ח ס ר ו נ ו ת

- חשש לאי־התאמה גוברת בין הכישורים של העובד הפוטנציאלי לעבודה ובין העדפות המעסיק בעניין בחירת העובדים. בפרט, אפליה של עובדים מבוגרים בשוק העבודה.

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

מדינה שבה מיושם המודל: ארצות הברית.

## פרק 7

### סיכום והמלצות מדיניות

בדיונים על היערכות המשק לשוק העבודה העתידי אחד הנושאים המרכזיים שעולים תדיר הוא השינוי הצפוי במאפייני העבודה. בהקשר זה בולטת ההכרה שעובדים צפויים להידרש להחליף עבודות באופן תכוף למדי, אם בעקבות שינויים טכנולוגיים שיפחיתו ביקושים לבעלי מקצוע מסוים, או בשל שינוי תפיסתי של העובדים בכל הנוגע למבנה הקריירה הרצוי להם. בהינתן מצב זה, עולה השאלה בעניין מידת ההתאמה של המודל הנהוג בישראל, הקובע כי מידת הזכאות לזכויות סוציאליות בסיסיות מוצמדת לוותק של העובד אצל המעסיק.

מסמך זה סקר את המודל הנהוג בישראל ואת ההצדקות לקיומו ובחן את המגמות בשוק העבודה המשפיעות על התאמתו של המודל ליעדיה של מדיניות הרווחה. כפי שראינו, עובדים רבים מחליפים עבודות בקצב תדיר, גם אם תופעה זו אינה לגמרי חדשה. יתרה מזו, הנתונים מלמדים שעובדים בעלי השכלה בסיסית וללא מטריית ייצוג של ארגוני עובדים או כיסוי של הסכם קיבוצי, חווים מספר גבוה במיוחד של חילופי עבודות, והם הנפגעים העיקריים מהמודל הנוכחי של תנאי הזכאות להטבות סוציאליות. המגמות האלה בשוק העבודה מצריכות מענה אפקטיבי.

### 7.1 המלצות

(1) יש לנתק את מידת הזכאות שמגדיר החוק לזכויות סוציאליות בסיסיות מהוותק של עובדים אצל המעסיק הנוכחי

במקום זאת אנו ממליצים על מעבר למודל זכאות אחידה בכל הקשור לחוק חופשה שנתית ועל מעבר למודל ביטוחי בכל הקשור לדמי מחלה.

יש לשקול שינוי דומה לשינוי המוצע לחוק חופשה שנתית גם בנושא דמי הבראה שנתיים לעובד, שמאפייניהם דומים לאלה של חוק חופשה שנתית.

המלצה זו לשינוי המדיניות נובעת הן מהבעיות הקשורות למודל הנהוג, והן מהיתרונות שמציעים מודלים חדשים. סקרנו יתרונות וחסרונות אלה במסמך, אך ניתן לסכם באופן הבא.

המודל הנהוג היום בעייתי בהיבטים אחדים:

- המודל 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 מעסיק ספציפי.
- המודל מעניש עובדים מוחלשים בעלי ביטחון תעסוקתי נמוך פעמיים: פעם אחת הם נפגעים בשל הצורך התכוף לחפש מקום עבודה חדש, ובפעם השנייה בשל כך שהם נאלצים בעקבות כל מעבר כזה לרדת במורד סולם הזכויות.
- המודל אינו נותן מענה לצורכי עובדים בתנאי שוק עבודה דינמי שבו ותק העובדים במקום העבודה מועט. כפי שהראינו במסמך, תופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים בעלי 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 חופשת החג בתשלום.

## **א. המלצות בעניין חוק חופשה שנתית**

בשוק העבודה המתהווה, שבו עובדים מחליפים מקומות עבודה באופן תכוף מבעבר, מודל זכאות אחידה מאפשר נידוד זכויות בין עבודות באופן שמגביר את הדינמיות בשוק ומקטין את תופעת האי־התאמה. עוד יתרונות של המודל: מציע הסדר שוויוני יותר; תומך בשכבת העובדים המוחלשים; פשוט יותר לניהול אדמיניסטרטיבי; ולאורך זמן אף זול יותר למעסיקים ברמה המשקית המצרפית. לא במקרה מדובר במודל הנהוג 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 לקדם את השינוי המוצע באמצעות משא ומתן בין הצדדים.

**(2) יש לקבוע את גובה המדרגה הזכאות האחידה ואת המתווה ליישום השינוי במשא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים.**

כפי שהראינו, לכל רמת זכאות שתקבע יש השלכות אחרות מבחינת יוקר ההעסקה, ולכן נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בעניין באמצעות משא ומתן באופן שיתחשב במתווה העלויות הצפוי.

נציין שגם אם בעקבות השינוי ישראל תעלה 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, שכלל העובדים בהן זכאים ל-25 ימי חופשה שנתיים.

**(3) יש להטמיע את מודל הזכאות האחידה בהדרגה**

בעקבות המעבר למודל החדש לא נכון יהיה לפגוע רטרואקטיבית בזכויות של עובדים שכבר נהנים מהטבות מסוימות, ובאותה מידה לא יהיה נכון לייקר באופן מיידי וחד את העלויות של המעסיקים.

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

**(4) שלוש סוגיות מרכזיות בהטמעת המודל הביטוחי צריכות להיקבע במשא ומתן בין נציגי המעסיקים והעובדים.**

מקור המימון של הביטוח, הגוף שיהא אחראי על ניהולו והדיפרציאליות במימון דמי המחלה. הכרעה בכל אחת מהסוגיות האלה תשפיע ישירות על גובה הפרמיה וכנגזרת מכך על עלויות ההעסקה. על כן, נכון שהצדדים יגיעו להסכמה בנושא במשא ומתן שיתחשב בצרכים של כלל הגורמים במשק.

## **ב. המלצות בעניין דמי מחלה**

המודל הביטוחי בעל יתרונות משמעותיים.

כמו מודל הזכאות האחידה, המודל הביטוחי מאפשר ניווד זכויות בין עבודות באופן שמקטין את עלויות המעבר, וכנגזרת מכך - מגדיל את ההתאמה בין

הביקוש במשק להיצע העובדים. המודל הביטוחי גם מציע ודאות כלכלית גבוהה למעסיקים באשר לכספים שיידרשו להוציא לעניין דמי המחלה, וכן ביטחון לעובדים שיזכו לדמי מחלה בעת הצורך ללא תלות בוותק במקום העבודה. זאת ועוד, המודל מציע הסדר שמחזק את רשת הביטחון החברתית של שכבת העובדים המוחלשים.

## ג. האתגרים במימוש השינויים המוצעים

מֵעֵבֶר לַמּוֹדֵל הַזְכָּאוֹת הָאֲחִידָה וְלַמּוֹדֵל הַבִּיטוּחִי כְרוּךְ בְּשִׁינוּיִים שֶׁעֲשׂוּיִים לַעֲרוֹר הַתְּנִגְדוֹת בְּקֶרֶב גּוֹרְמִים שִׁיכּוּלִים לְהִיפְגַע מֵהֵם:

- מודל הזכאות האחידה והמודל הביטוחי ישפרו את התנאים הסוציאליים שעובדים בעלי ותק מועט אצל המעסיק יהיו זכאים להם, אך יגרעו מהתנאים שיינתנו לעובדים שצפויים להישאר תקופה ממושכת אצל המעסיק. נובע מזה שמֵעֵבֶר לַמּוֹדֵלִים אלו עשוי להגדיל את עלויות המעסיק בארגונים שיש בהם תחלופת עובדים גבוהה, כלומר במקומות שלרוב העובדים בהם יש ותק מועט במקום העבודה.

- בתנאי השוק הנוכחיים המאופיינים באבטלה נמוכה הביקוש לעובדים גבוה יחסית, ולמעסיקים יש כוח מיקוח קטן יותר במשא ומתן עם העובדים. על כן, מעסיקים עשויים להעדיף את המודל הנהוג היום, כיוון שהוא מגדיל את עלויות המעבר של העובדים ומפחית את נכונותם לעזוב את מקום עבודתם.

- מעסיקים עלולים לחשוש שמעבר לזכאות אחידה יגרור שינוי חד־כיווני בעלויות: תנאי הזכאות לעובדים בתחתית הסולם ישופרו, ואילו עובדים במעלה הסולם ידרשו להוסיף וליהנות מזכויות עודפות מעובדים שבמקום נמוך מהם במדרג. כך יצא שהחיסכון המובטח משינוי המודל לא יתממש באופן החזוי, בעוד העלויות יגדלו.

- מהסקירה הבינלאומית שערכנו עולה כי הטמעת המודל הביטוחי תחייב תקרת דמי מחלה נמוכה מזו הנהוגה בישראל היום. נובע מכך שהמודל ייטיב עם קבוצות עובדים מסוימות - למשל עובדים בעלי ותק מועט ומצב בריאותי רעוע; ויפגע בקבוצות עובדים אחרות - למשל עובדים בעלי ותק ארוך ובריאות תקינה. קבוצת העובדים השנייה כבר זכאית למספר רב יחסית של ימי מחלה על פי החוק, ואינה זקוקה לימי מחלה רבים יותר בשל בריאותה התקינה בדרך כלל. על כן היא תעדיף לשמור על גובה דמי המחלה הנהוג היום.

אתגרים אלה הם משמעותיים ויש להתייחס אליהם בכובד ראש. עם זאת, יש להעלות כנגדם את הטיעונים האלה:

- למודל החדש אכן יהיו השלכות חלוקתיות, ויישומו יוביל לכך שעלות ההעסקה של ארגונים מסוימים תפחת ושל ארגונים אחרים תעלה. ואולם בראייה משקית עלות ההעסקה הכוללת במשק צפויה לרדת בסוף התהליך בכל אחת מהרמות שנידונו במסמך. עם זאת, המודל החדש ייצר מרוויחים ומפסידים. בהתחשב בכך שמעבר למודל החדש משרת את המשק ברמה המצרפית, מוצע לשקול סבסוד ממשלתי של חלק מעלויות המעבר.

- מעבר למודל זכאות אחידה יסיר את החסם בפני מעבר של עובדים בין מקומות עבודה. שינוי זה נתפס אולי כחיסרון בעיני מעסיקים שמעוניינים בחסם זה כדי להקל את מלאכת שימור העובדים שלהם, אך יש לזכור שבד בבד השינוי גם יקל על מעסיקים אלו לגייס עובדים אחרים שהם מעוניינים בהם. באשר לטענה ששוק העבודה החזק יוביל להתנגדות המעסיקים לשינוי, נימוק זה יכול לשמש גם את המצדדים בעמדה ההפוכה: דווקא במצב הנוכחי, שבו הכלכלה צומחת והעסקים פורחים, קל יותר למעסיקים להתמודד עם שינויים במבנה העלויות לעומת תקופות שבהן המשק נמצא במיתון.

- בעניין הטענה בדבר שינוי חד־כיווני בעלויות במעבר למודל החדש: אין בנמצא נתונים ברורים בכל הנוגע לשינויים ההתנהגותיים הצפויים, ולכן ניתן לדון בהשלכות רק באופן היפותטי. ייתכן מאוד שעובדים מבוקשים יבקשו להוסיף וליהנות מתנאים מועדפים, אך זהו כמונן המצב גם היום – עובדים מבוקשים זוכים לתנאים מועדפים מעבר למה שמכתיב החוק. שינוי מבנה הזכאות עשוי על כן ליצור קו השוואה חדש, והבקשות לתנאים מועדפים, אם יהיו, ייגזרו ממנו. אך מעבר לכך, ייתכן מאוד שהדרישה לתנאים דיפרנציאליים מושפעת מעצם העובדה שההטבה נתפסת כמדורגת ומעבר למודל זכאות אחידה עשוי לשנות תפיסה זו.

השינויים ששוק העבודה עבר בעשורים האחרונים, ועוד עתיד לעבור, הם דרמטיים. בין שמדובר באוטמציה גוברת, בגלובליזציה או בשינויים תרבותיים הנוגעים לתפיסת העבודה כבסיס לתחושת ערך העצמי, 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 לכמה זכויות סוציאליות חשובות של עובדים לוותק, יוצר אי־יעילות כלכלית ברמה המצרפית



של המשק ונסמך על מצע נורמטיבי חלש. צעדי המדיניות שאנו מציעים הם משום 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, הן במישור הכלכלי והן הפוליטי. עם זאת, יישומו של המודל יתרום הן ליצירת שוק עבודה דינמי ויעיל יותר והן לביסוס של רשת ביטחון סוציאלי חזקה והוגנת יותר לעובדים בישראל.

## נספח א

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

### עיבוד נתונים

מנתוני הלמ"ס התקבלו הנתונים האלה:

- פילוח מספר השכירים לכל רמת ותק.
- דיווחי שכר לכל רמת ותק.

בניכוי יחסי של העובדים במשרה חלקית התקבלו הממצאים האלה:

- מספר השכירים העובדים במשרה מלאה לכל רמת ותק.
- שכר יומי ממוצע לכל רמת ותק.
- עלות יום חופשה למעסיק חושבה על פי ההנחה הסטנדרטית שעלות מעסיק היא פי 1.3 מהשכר היומי.

נתון נוסף שנדרשנו לעבד הוא מספר השכירים לכל רמות הוותק, מאחר שנתוני הוותק של הלמ"ס מאוגדים ל-5 שנות ותק. כלומר, ניתן לדעת כמה שכירים נמצאים ברמות ותק 5-9 שנים, אך לא כמה שכירים נמצאים ברמת ותק 5. על מנת לחשב את העלות והחיסכון באופן מדויק הפרדנו בין רמות הוותק באמצעות הנחת קשר לינארי יורד בין רמת ותק אחת לשנייה.

### חישוב עלות

פונקציית חישוב העלות היא:

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

כאשר:

$i$  - רמת ותק.

$t$  - מספר השנים שעברו מהמעבר לזכאות אחידה.

$\bar{x}$  - מכסת ימי החופשה עבור זכאות אחידה (16, 17 או 18 ימי חופשה אחידים).

$X_i$  - מכסת ימי החופשה שהשכירים ברמת ותק  $i$  זכאים לה במודל הדיפרנציאלי הנהוג היום.

$E_i$  - מספר השכירים ברמת ותק  $i$ . במקרה זה, רמות הוותק שזכאיות למכסה נמוכה מ-  $\bar{x}$  ימי חופשה.

$H_i$  - עלות יום חופשה למעסיק לכל רמת ותק רלוונטית. נציין כי  $H_i = 1.3W_i$ ; כפי שהוסבר לעיל, כאשר  $W_i$  הוא השכר היומי הממוצע לרמת הוותק  $i$ .

$S_{\bar{x}}$  - עלות שנתית של מעבר משקי למודל הזכאות האחידה. מאחר שהעלות השנתית היא קבועה, היא אינה תלויה ב- $t$ .

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

## חישוב חיטכון

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

**שלא כמו** חישוב העלות, "מספר השכירים ברמת הוותק הרלוונטית" הוא מספר ההולך וגדל משנה לשנה, וכך גם "מספר ימי החופשה שנחסכו". במילים אחרות, בחישוב העלות נתונים אלו קבועים בין השנים ויוצרים עלות שנתית קבועה, ובחישוב החיטכון - השינוי בנתונים אלו הוא שיוצר חיטכון הולך וגדל.

עבור חישוב החיטכון נדרש סימון נוסף:

$S_{\bar{x},t}$  - החיטכון השנתי עבור מכסה אחידה של ימי חופשה, לאחר  $t$  שנים מהמעבר למודל האחיד. מאחר שהחיטכון אינו קבוע בין השנים, יש להכניס נוטציה של ה- $t$  הרלוונטי שעבורו חושב החיטכון.

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

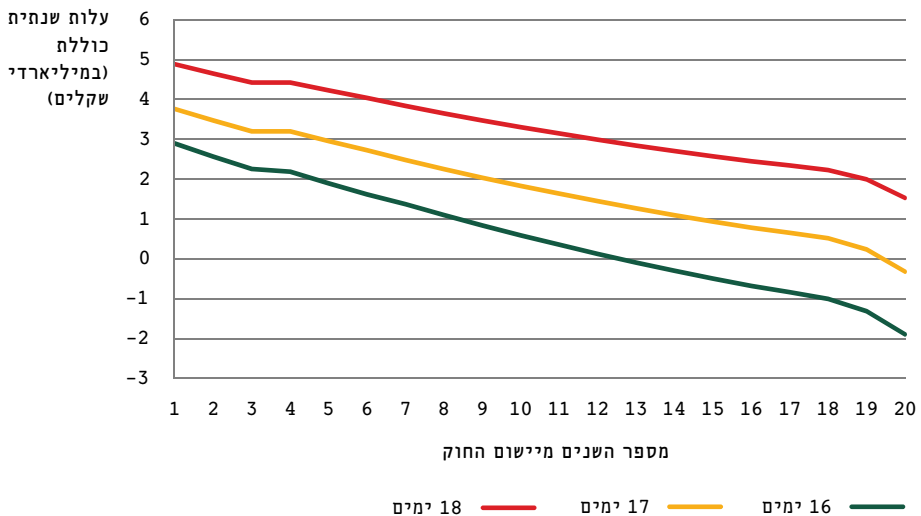
ככל ש- $t$  גדול יותר, כך  $E_i$  גדל, ובהתאמה  $(\bar{X} - X_i)$  עולה. דהיינו, כאשר  $t$  עולה,  $S_{\bar{x},t}$  גם עולה.

$n$  היא רמת הוותק המקסימלית.

## נספח 1

להלן מובא חישוב אלטרנטיבי של עלות המעבר, בהנחה שמחצית מהעובדים יוסיפו ליהנות ממכסת ימי חופשה גבוהה ממכסת הזכאות האחידה. גם בדרך חישוב זו החיסכון ילך ויגדל, אם כי לאורך זמן ממושך יותר. בשונה מדרך החישוב לעיל, בתרשים זה החיסכון השנתי הוכפל ב־0.5.

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



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

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

מובן שאופן החישוב הנ"ל הוא מחמיר במיוחד, שכן לפיו מחצית מהעובדים הוותיקים שומרים על זכויות יתר גבוהות ביותר.

## רשימת המקורות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הסקר החברתי", שנים שונות.  
וינינגר, אסף, 2015. "חופשת מחלה: סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חסייסי, ראדה, 2014. "תכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- מרגלית, יותם, 2017. "דואליזציה והיווצרות מעמדות בשוק העבודה", כנס אלי הורביץ לכלכה וחברה, 2017, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רולס, ג'ון, 2010. **צדק כהוגנות: הצגה מחודשת**, תרגום: דפי אגס-סגל, תל אביב: ידיעות אחרונות.

Böckerman, Petri, and Roope Uusitalo, 2006. "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland," *British Journal of Industrial Relations* 44 (2): 283-303.

Bureau of Labor Statistics, 2017. "Number of Jobs, Labor Market Experience, and Earnings Growth among American at 50: Results from a Longitudinal Survey," Economic News Release.

Dimick, Matthew, 2012. "Paths to Power: Labor Law, Union Density, and the Ghent System," *NCL Review* 90: 41-49.

Esping Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fallon, Nicole, 2014. "Solving the Mystery of Gen Y Job Hoppers," *Business News Daily*, August 22.

Landrum, Sarah, 2017. "Millennials Aren't Afraid to Change Jobs, and Here's Why," *Forbes*, November 10.

Long, Heather, 2016. "The New Normal: 4 Job Changes by the Time You're 32," *CNN: Money*, April 12.

Ng, Thomas W. H., and Daniel C. Feldman, 2010. "Organizational Tenure and Job Performance," *Journal of Management* 36 (50): 1220-1250.

Ray, Rebecca, Milla Sanes, and John Schmitt, 2013. "No-Vacation Nation Revisited," Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.

Rolf David, Shelby Clark, and Corrie Watterson Bryant, 2016. "Portable Benefits in the 21st Century: Shaping a New System of Benefits for Independent Workers," The Aspen Institute.

Soskice, David W., and Peter A. Hall, 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Sturman, Michael C., 2003. "Searching for the Inverted U-shaped Relationship Between Time and Performance: Meta-analyses of the Experience/Performance, Tenure/Performance, and Age/Performance Relationships," *Journal of Management* 29: 609-640.

World Economic Forum, 2016. "The Future of Jobs Report," The Employer Survey.





**Policy Paper 127**

**THE PORTABILITY  
OF SOCIAL BENEFITS  
IN TRANSITIONS  
BETWEEN JOBS**

---

Yotam Margalit | Ayelet Hillel

December 2018

Text Editor [Hebrew]: Tamar Shaked  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-238-4

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2018 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

Labor markets in advanced economies, including Israel, are characterized by a dynamic employment model in which many workers transition between multiple jobs over their careers, whether voluntarily or not. However, key components of Israel's welfare and labor legislation were designed decades ago, when long-term employment in the same workplace was the presumed model of employment. For example, Israeli welfare laws tie workers' level of eligibility for important social benefits—e.g., vacation days, convalescence pay, and sick pay—to their period of employment at their current workplace. Thus, every time workers switch jobs, their eligibility to basic social benefits is reset to the legal minimum. Notably, despite the growing incompatibility of the antiquated legislation with the evolving labor market, the legislation has been only minimally amended in the decades since it was enacted.

The current model of welfare and labor legislation has several important drawbacks. It creates a disincentive to change jobs (because of the loss of social benefits such a move entails), and consequently reduces the dynamism, flexibility, and competitiveness of the Israel labor market. The model's impact on workers with low employment stability is particularly

detrimental, because those workers struggle to accumulate eligibility to substantial social benefits over time. Finally, the model is ill-suited to accommodate new forms of employment, such as temporary employment contracts and work on a freelance basis.

This study analyzes the model currently practiced in Israel, and evaluates both its normative and empirical justifications. In particular, we focus on the effects of tying employees' rights and benefits to their length of service with their current employer. The analysis highlights the need for a change of the current model.

Our analysis of data on labor market trends in Israel, along with findings from employee surveys, leads to several important conclusions. First, the rate of transition between jobs in Israel is high. About 47% of salaried workers in Israel have worked for their current employer for less than five years, and this group includes many older employees. Israeli law entitles all of these employees to no more than a minimal level of basic social rights. The effects of the existing legislation are particularly detrimental to the most vulnerable workers in the market—those with little education, and those who do not enjoy the protection of unions or collective agreements.

The study examines several possible alternative models that would better accommodate the portability of social benefits between jobs. In evaluating these models, we focus on two “penalties” the law currently imposes on workers who change their place of employment: the loss of sick days accrued with the previous employer; and the resetting of the time that entitles employees to additional vacation days. The first alternative we examine reduces the number of rungs in the “ladder model” used in Israel, thereby decreasing the disparities in eligibility for social benefits between new and veteran workers. A second approach is an insurance-like model, in which eligibility is based on paying a premium to a fund that manages the combined actuarial risk of all insured employees. A third model is based on creating portable personal funds for each worker. These funds

would enable employees to accrue benefits that could be transferred from one workplace to another, reducing the erosion of benefits that such transition currently entails. Each model of these models entails different advantages and disadvantages in terms of its expected impact and ease of implementation.

Our analysis calls for severing the legal entitlement of workers to basic social rights from their length of service with their current employer. Instead, we recommend adopting the first approach described above, which would reduce the number of rungs on the ladder in favor of a structure of uniform entitlement. This model is particularly suitable with respect to social benefits that involve an element of choice on the part of the employee, such as taking annual vacation days and convalescence pay. With regard to sick days, the insurance model is feasible and also offers clear benefits. In contrast, we conclude that the disadvantages of the third model – the portable fund – are significant, making it less relevant for the Israeli economy.

With respect to annual vacation days, the overall cost of transitioning to a uniform standard of 18 vacation days is estimated at about NIS 4.5 billion during the first year. The cost would decrease over time and fiscal balance will be attained in the fifteenth year of implementation. In the twentieth year of the law's implementation, the total savings for employers from the transition to uniform eligibility is estimated at about NIS 2.1 billion. On the other hand, at a uniform standard of 17 vacation days, the annual budgetary balance would be achieved as soon as the ninth year of implementation. Around 18 years from the law's implementation, the cumulative savings would be greater than the cumulative cost of implementing the legislation—that is, the overall cost of the transition would be recouped and employers would have an aggregate profit.

Beyond the cost aspect, it should be noted that even if Israel raised the level of annual vacation leave to 17 days for all workers—a sharp increase

from the status quo—this would still be a low figure compared to the conditions offer in other comparable countries. In Germany and Ireland, for example, workers receive 20 days of annual vacation, while in Sweden and Denmark, workers are entitled to 25 vacation days a year.

Since the level of entitlement has direct implications for the cost of employment, the exact entitlement level should be determined through negotiations between representatives of employers and workers. To avoid a sharp increase in employers' costs, or harm to the rights of workers who already enjoy certain benefits, our recommendation is to implement the uniform entitlement model gradually and not retroactively.

Regarding the portability of sick days, three key issues must be negotiated between employers and employees in order to implement the insurance model: the source for financing the insurance; the entity responsible for managing it; and the differential in financing sick days. The decisions taken on each of these questions will have a direct effect on the premiums paid, which in turn will affect employment costs. Consequently, the sides should reach an agreement on this issue in a way that takes into account the needs of all sides.

The policy measures we propose provide the basis for a new model that would better address the need for portability of social benefits between jobs. These measures will also help adapt Israel's welfare policy to the needs and characteristics of a rapidly evolving labor market. Attempts to introduce these policy measures will undoubtedly face both economic and political challenges. Nonetheless, implementation of a reform along the lines proposed here would contribute to creating a more dynamic and efficient labor market, while helping establish a stronger and fairer social safety-net for all workers in Israel.

חקיקת העבודה והרווחה בישראל מיושנת ואינה מותאמת למאפייני שוק העבודה המודרני. הדבר בעייתי במיוחד כשמדובר בהבטחת הזכויות הסוציאליות הבסיסיות של העובדים, משום שהחוק בישראל מצמיד הטבות סוציאליות חשובות – כגון ימי חופשה, דמי הבראה ודמי מחלה – לוותק של העובדים במקום עבודתם. התוצאה היא שכאשר עובדים עוברים ממקום עבודה אחד למשנהו הם מאבדים את הזכויות לחלק מהזכויות שצברו לאורך שנות עבודתם. החוק יוצר אפוא תמריץ שלילי למעברים בין עבודות ופוגע בכך בדינמיות, בגמישות ובתחרותיות של שוק העבודה.

כיצד אפשר להתמודד עם בעיות אלו ומהם צעדי המדיניות הנחוצים? מהו המודל המתאים ביותר לשוק העבודה הישראלי?

מחקר זה בוחן את המודל הקיים היום בישראל ואת המגמות בשוק העבודה המשפיעות על התאמתו של השוק לצורכי המשק. הוא אף סוקר מודלים אפשריים אחרים המקובלים בכלכלות מתקדמות אחרות בעולם ובוחן את העלויות הכרוכות ביישומם בישראל. בהסתמכו על הממצאים המחקר מציע שורה של המלצות מדיניות כבסיס למודל חקיקה חדש. מודל זה, אם ייושם, יכול לתרום ליצירת שוק עבודה דינמי ויעיל יותר ולבסס רשת ביטחון סוציאלית חזקה והוגנת יותר לעובדים בישראל.

**פרופ' יותם מרגלית** הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור חבר בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחום המומחיות שלו הוא כלכלה פוליטית.

**איילת הלל** הייתה חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה בעת עריכת המחקר. היא בוגרת תואר ראשון בתוכנית פכ"מ למצטיינים (פילוסופיה, כלכלה, מדע המדינה) באוניברסיטת תל אביב.



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



0 4500001193 9  
דאנאקוד 450-1193

מסת"ב:

978-965-519-238-4

מחיר מומלץ: ₪45

דצמבר 2018