

# חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה

יוחם מרגלית | איילת הלל | ליאור גרו | רחל זקן

שוק העבודה עובר זה כמה עשורים שינויים מרחיקי לכת, בכללם: עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים, התפתחות טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק והתרחבות השימוש בתצורות תעסוקה לא שגרתיות. ואולם הסדרי העבודה בישראל עדיין מתבססים במידה רבה על החקיקה מ־1951, והתוצאה הבלתי נמנעת היא הסדרי עבודה מיושנים וקשיחים שאינם מתאימים למציאות.

מחקר  
מדיניות  
128





**חוק שעות עבודה ומנוחה  
ומנגנונים לגמישות  
בשוק העבודה**

מחקר מדיניות 128

יותם מרגלית | איילת הלל | ליאור גרו | רחל זקן

אוקטובר 2019

Reforming the "Hours of Work and Rest Law": New Mechanisms for Flexible Working Arrangements  
Yotam Margalit, Ayelet Hillel, Lior Gro, Rachel Zaken

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

מסת"ב: 1-271-519-965-978

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), 2019  
נדפס בישראל, תש"ף/9/2019

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסק 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

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנים, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

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



# תוכן העניינים

7	<b>תקציר</b>
9	<b>פרק 1. מבוא</b>
12	<b>פרק 2. המצב בישראל</b>
12	2.1 מרכיבי הדין הנוהג
19	2.2 מאפיינים נוספים המשפיעים על האיזון בין עבודה לחיים אישיים
24	<b>פרק 3. סקירה בינלאומית</b>
24	3.1 מאפייני הגמישות בהיבט השוואתי
27	3.2 מדיניות לגבי שעות עבודה גמישות במדינות אחרות
38	<b>פרק 4. כיוונים אפשריים לתכנון מודל חלופי בישראל</b>
38	4.1 מנגנון להסדרת עבודה גמישה
50	4.2 הארכה של תקופת ההתייחסות
53	4.3 אימוץ גישה ניסויית
55	<b>פרק 5. סיכום והמלצות</b>
57	<b>נספח</b>
67	<b>רשימת המקורות</b>
iii	<b>Abstract</b>



## ת ק צ י ר

בעשורים האחרונים חלו בשוק העבודה שינויים מרחיקי לכת - בהם עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים; התפתחות טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק; התרחבות השימוש בתצורות תעסוקה בלתי שגרתיות, כגון העסקה דרך חברות כוח אדם ועבודה בחוזים זמניים. למרות שינויים אלו, הסדרי העבודה בישראל עדיין מתבססים במידה רבה על חקיקה משנת 1951. התוצאה היא הסדרי עבודה מיושנים וקשיחים, ועובדים כמו גם מעסיקים רבים שחשים כי החוק הקיים אינו מותאם למציאות המתהווה בשוק העבודה.

הצורך בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה ברור, אך לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שונים, ואין הם בהכרח מתיישבים זה עם זה. מצד העובדים יש רצון להגדיל את הגמישות בשעות ובדפוסי ההעסקה כך שיתאפשר לכל אחד מהם לאזן טוב יותר בין דרישות העבודה ובין ניהול החיים האישיים. המעסיקים, מצידם, מעוניינים בגמישות תעסוקתית בהיבט אחר בתכלית - בעוד החוק מחייב חישוב שעות נוספות על בסיס יומי, מעסיקים רבים מתמודדים עם תקופות של עומס שבהן נדרשות נוכחות ועבודה מוגברת של העובדים, בצד תקופות שבהן יש צורך מועט בעבודה. החוק הנוכחי מחייב אותם לשלם עבור שעות נוספות בכל יום שבו העובדים עבדו יותר מהמינימום המוגדר, גם אם בחישוב על פני תקופת זמן (שבוע, חודש, שנה) הם לא עבדו מעבר לשעות המותרות על פי



חוק. המצב היום, על פי החוק הזה, מגדיל את עלויות המעסיקים ומצמצם את יכולתם לאפשר הסדרי עבודה גמישה שיפטרו אותם מעלויות נוספות.

מחקר זה בוחן את צורכיהם של העובדים ושל המעסיקים, סוקר את המדיניות הרלוונטית במדינות אחרות ומציע שתי דרכים להבניית מודל חלופי המתאים יותר לצורכי המשק: האחת היא עיגון מנגנון המאפשר לעובד להגיש למעסיק בקשה להסדר עבודה גמישה בהתאם לקריטריונים קבועים מראש; האחרת היא הגדרה של תקופת התייחסות ארוכה, כלומר קביעה בחוק פרק זמן הארוך מיום אשר על פיו יסוכמו שעות העבודה בין העובד למעסיק. אימוץ של שינויים אלו, יחד או לחוד, יתרום ליצירתה של מערכת עבודה גמישה ויעילה יותר, לרווחת העובדים והמעסיקים כאחד.

## מבוא

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, משפיע ישירות על היבטים מרכזיים בכלכלה ובחברה הישראלית, כגון משך הזמן שבו העובדים נמצאים במקום העבודה, רמת הפריון במשק, יכולת העובדים לגשר בין דרישות העבודה לחייהם הפרטיים, רמת שביעות הרצון של העובדים. לנוכח חשיבותו של החוק והשפעתו הרבה יש לציין כי החוק הקיים במדינה נחקק בשנת 1951 ומאז חלו בו תיקונים קלים בלבד. זאת על אף השינויים הגדולים שחלו מאז בכלכלה בכלל ובשוק העבודה בפרט. בשינויים אלו כלולים העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, התפתחות של טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק, התרחבות השימוש בתצורות תעסוקה "בלתי שגרתיות" (כגון העסקה דרך חברות כוח אדם וחוזים זמניים), התארכות תוחלת החיים וכן שינויים בנורמות החברתיות ובציפיות העובדים לגבי האיזון הראוי בין עבודה לפנאי. שינויים אלו ואחרים תרמו לכך שרבים מהעובדים, כמו גם המעסיקים, חשים שהחוק הקיים אינו מותאם למציאות המתהווה בשוק העבודה.

אי-התאמה זו זוכה לאישוש גם בנתונים. על פי נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2016, 41% מהשכירים השיבו שאינם מרוצים מהאיזון בין עבודתם לתחומי חיים אחרים, 48% דיווחו שעבדו מרבית מהזמן בלוחות זמנים קשיחים לחלוטין, ו-52% השיבו שהתקשו לשלב טיפול בעניינים משפחתיים או אישיים של "שעה או שעתיים" בגלל דרישות העבודה. יותר מכך, מנתונים השוואתיים שמפרסם OECD עולה שבישראל מספר שעות העבודה בפועל גדול באופן משמעותי מהנהוג במדינות אחרות. בשנה החולפת הפער במספר השעות השנתיות בין ישראל לממוצע מדינות הארגון היה כ-7% (שעתיים וחצי שבועיות). פער זה משתקף גם במדד הנפוץ של OECD לאיכות החיים (Better Life Index), אשר בודק בין היתר את האיזון בין עבודה לפנאי על פי כמה פרמטרים. בחינה של המדד מעלה שבהשוואה לשאר המדינות המפותחות, ישראל מדורגת קרוב לתחתית (32 מתוך 38 מדינות), כלומר שהאיזון בין עבודה לפנאי בישראל בעייתי בהשוואה למדינות המפותחות.

הצורך בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה ברור. ואולם, לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שונים, שאינם בהכרח מתיישבים זה עם זה. מצד העובדים ישנו רצון

להגדיל את הגמישות בשעות ובדפוסי ההעסקה, כך שיתאפשר לכל פרט לאזן טוב יותר בין דרישות העבודה ובין ניהול החיים האישיים ושעות הפנאי. עם זאת, בהינתן הצרכים הכלכליים והתפעוליים של החברות והארגונים, המתמודדים בעולם תחרותי, המעסיקים לא תמיד מסוגלים לאפשר את הגמישות שהעובדים מייחלים לה. המעסיקים, מצידם, מעוניינים בגמישות תעסוקתית, אך בהיבט אחר בתכלית – בעוד החוק מחייב חישוב שעות נוספות על בסיס יומי (ושבועי במקרה של שישה ימי עבודה בשבוע), מעסיקים רבים מתמודדים עם תקופות של עומס שבהן הם זקוקים לנוכחות ועבודה מוגברת של העובדים, בצד תקופות שבהן יש צורך מועט בעבודה. עד סוף מרץ 2018 חויבו המעסיקים על פי חוק לשלם לעובדיהם גמול שעות נוספות בעבור ימים שבהם עבדו יותר מ־8.6 שעות ביום או בעבור שבועות שעבדו בהם יותר מ־43 שעות בשבוע (ב־1 באפריל 2018 קוצר שבוע העבודה ל־42 שעות). חובה זו לשלם עבור השעות הנוספות חלה על המעסיק גם אם בחישוב על פני תקופת הזמן הנבחנת (שבוע, חודש, שנה) בממוצע העובדים לא עבדו מעבר לשעות המותרות על פי חוק. מצב זה מגדיל את עלויות המעסיקים ומביא לדרישה מצידם לשינוי האופן שבו נקבעות שעות העבודה על פי חוק כך שיאפשר גמישות רבה יותר באופן חלוקת שעות העבודה בפרק זמן מוגדר.

מאחר שגמישות בהסדרי העבודה בין העובד למעסיק היא צורך של שני הצדדים, אך לכל צד הצרכים והדגשים שלו, אנו ניצבים בפני האתגר למצוא מתכונת שתממש בצורה המיטבית את התכלית המשותפת ותאזן בין צרכי הצדדים. כיצד אם כן יש לשנות את חוק שעות העבודה כך שייתן מענה טוב יותר לצורכי הגורמים השונים?

סקירת המדיניות של הסדרי עבודה במדינות שונות מעלה שתי דרכים להבניית מודל חלופי המתאימות לישראל. הראשונה היא עיגון מנגנון המאפשר לעובד להגיש למעסיק בקשה להסדר עבודה גמישה בהתאם לקריטריונים קבועים מראש. השנייה היא הגדרה של תקופת התייחסות ארוכה, כלומר קביעה בחוק פרק זמן הארוך מיום אשר על פיו יסוכמו שעות העבודה בין העובד למעסיק. להלן נראה שאפשר לקדם את שני שינויי המדיניות יחד, או כל אחד מהם בנפרד. לכל אחד מהם יש יתרונות וחסרונות, בהיבט המהותי והיישומי, והם יפורטו להלן.

פרק 2 להלן ידון במדיניות שעות גמישות בישראל כיום. כדי להציג תמונה מלאה של הדין הנוהג בישראל בהקשר זה נדון בחקיקה, בהסכמים קיבוציים, ובפרשנות שנתן לשניהם בית הדין לעבודה. כמו כן נציג עוד שני מאפיינים המעצבים את יחסי העבודה בישראל - שעות עבודה מרובות וטשטוש בין מסגרות עבודה לפנאי. מאפיינים אלו אינם עומדים במרכז של מדיניות שעות גמישות, אך יש להם תפקיד חשוב בעיצוב יחסי העבודה בישראל וכן השפעה על יכולתם של עובדים לאזן בין עבודה לבין חייהם האישיים. על כן אנו סבורים כי יש לדון בסוגיית הגמישות בשעות העבודה על רקע מאפיינים אלו. פרק 3 יציג סקירה בינלאומית של מדיניות שעות גמישות בשמונה מדינות. פרק 4 ידון בשני המנגנונים הרלוונטיים לשוק העבודה הישראלי ובאפשרות להתאימם ולהטמיעם בהקשר המקומי. פרק 5 יסכם את מסקנות המחקר.

## פרק 2

### המצב בישראל

#### 2.1

#### מרכיבי הדין הנוהג

הדין הנוהג בישראל הוא שילוב של חקיקה, הסכמים קיבוציים והפרשנות שנתן לשניהם בית הדין לעבודה. בפרק זה נציג את המצב בישראל בחלוקה לסעיפים: בסעיף 2.1.1 נדון בחקיקת העבודה הרלוונטית לענייננו, להלן חוק שעות עבודה ומנוחה; בסעיף 2.1.2 נדון בעמדת הדין הישראלי באשר להסדרי עבודה גמישה, כפי שהיא מתבטאת בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה; בסעיף 2.1.3 נדון בתרומתם של הסכמים קיבוציים לעיצוב מדיניות שעות גמישות בישראל; בסעיף 2.2 נדון בשני מאפיינים אחרים המעצבים את יחסי העבודה בישראל ומשפיעים באופן ישיר על מבנה שבוע העבודה של שכירים במשק - שעות עבודה מרובות (2.2.1) וטשטוש בין מסגרת העבודה למסגרת הפנאי (2.2.2).

#### **2.1.1. חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951**

חוק שעות עבודה ומנוחה מגדיר שעות עבודה מותרות, משך מנוחה שבועית, שעות נוספות והפסקות בזמן העבודה.<sup>1</sup> החוק מגביל את יום העבודה ל-8 שעות ואת שבוע העבודה ל-45 שעות. ביולי 2000 הוחל "צו הרחבה - הסכם מסגרת 2000", אשר קיצץ את מספר שעות העבודה השבועיות מ-45 ל-43, בלא הפחתה בשכר, ובו צוין כי "המעביד יקבע את שיטות העבודה וסדרי העבודה בהתאם

1 חוק זה אינו חל על שוטרים במשטרת ישראל, וכן על כל מי שנמנה עם שירות בתי הסוהר, עובדי מדינה שתפקידם מחייב לעמוד לרשות העבודה גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות, יורדי ים ועובדי דיג, אנשי צוות אוויר, עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי ועובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעסיק כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם.

לצרכי העבודה". במרץ 2017 נחתם הסכם קיבוצי בין הסתדרות העובדים הכללית לבין נשיאות הארגונים העסקיים לקיצור שבוע העבודה בשעה נוספת, ל-42 שעות, ובאפריל 2018 הצו נכנס לתוקף הרחבה לכלל המשק. החוק מתיר לשר העבודה, אם יש צורך בהחרגות, לקבוע בתקנות או בהיתרים מיוחדים שינויים במספר שעות העבודה היומי והשבועי בתחומים מסוימים, ובלבד שמספר שעות העבודה ביום לא יעלה על 12 שעות וששבוע העבודה לא יעלה על 42 שעות.<sup>2</sup>

האופן שבו המעסיקים והעובדים מנהלים את שבוע העבודה תלוי במספר ימי העבודה בשבוע - יום עבודה יחושב לפי 8.6 שעות ביום בשבוע של חמישה ימי עבודה (בעקבות קיצור שבוע העבודה, במהלך יום אחד קבוע בשבוע יופחת אורך יום העבודה בשעה אחת ויחושב לפי 7.6 שעות), ומספר שעות שונה בשבוע של שישה ימי עבודה (במגבלת 7 שעות ביום שישי). הזכויות הסוציאליות, כגון דמי חופשה ודמי מחלה, מחושבות בהתאם למספר שעות העבודה.

העסקה במסגרת שעות נוספות מותרת רק עם קבלת היתר משר הכלכלה. לאורך השנים פרסם השר היתרים ספציפיים והיתרים כלליים, המאפשרים העסקה בשעות נוספות בתנאים מסוימים. בחוק מוגדר כי עבודת שעות נוספות היא עבודה בשעות העוברות את מכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא. על פי ההיתרים, אורך יום עבודה, כולל שעות נוספות, לא יעלה על 12 שעות (לרבות משמרת לילה). נוסף על כך נקבעה תקרה שבועית למכסת השעות הנוספות המותרות - 16 בשבוע. החוק קובע גם שהגמול על השעתיים הראשונות יהיה תשלום של לפחות 125% משכר הבסיס, ו-150% לפחות בעד כל שעה מעבר לכך. עם זאת, סעיף 16(ב) לחוק קובע כי לעובדים בשכר חודשי המועסקים באחת מהעבודות המפורטות בסעיף 4 - שמירה, עבודות בבות

2 ייתכנו חריגות בעבודות מסוימות בחקלאות ובעבודות הקשורות במישרין בטיפול בבעלי חיים, בעבודות במקום שמטפלים בחולים, בבתי מרקחת, במוסדות החלמה, במוסדות לטיפול בזקנים או בילדים, בעבודות בבתי אוכל, בבתי מלון ובבתי קפה, בשמירה, בעבודות בשירות המדינה או בשירות רשות מקומית ובעבודה שאינה תעשייתית.

אוכל, בבתי מלון ובבתי קפה, עבודות במקום שמטפלים בחולים ועוד – רשאי המעסיק לתת גמול שעות נוספות בצורה של מנוחה במקום תשלום שכר.<sup>3</sup>

עוד החוק קובע שהמנוחה השבועית שכל עובד זכאי לה צריכה להיות רצופה ובאורך של 36 שעות לפחות (כולל יום המנוחה השבועי), והמנוחה היומית הרצופה צריכה להיות בת 8 שעות לפחות. החוק מחייב גם הפסקה יומית בת 45 דקות ביום עבודה של 6 שעות ויותר. הפסקה זו אינה נחשבת כחלק משעות העבודה, אלא אם נדרש העובד ממעסיקו להישאר במקום העבודה.<sup>4</sup>

## 2.1.2. פסיקת בית הדין לעבודה

הדין הישראלי, כפי שהוא מתבטא היום בפסיקות בית הדין הארצי לעבודה, נותן תוקף להסדרי עבודה גמישה רק כאשר זכויותיהם של העובדים אינן נפגעות בהשוואה לזכויות המוגדרות בחוק שעות עבודה ומנוחה. סקירה של הפסיקה בישראל מלמדת שלנוכח המציאות המשתנה בשוק העבודה, במקרים מסוימים השופטים קראו להכיר בהסדרים גמישים ומוסכמים בין המעסיק למועסק. ואולם, ככלל, בית הדין הארצי יתקן עיוותים לרעת העובדים במקרים שהעבודה הגמישה – גם אם הייתה מוסכמת על שני הצדדים – פגעה בזכויות העובדים בהשוואה לחוק המגן הרלוונטי, שהוא חוק שעות עבודה ומנוחה.

דוגמה להתבטאויות בפסיקה הקוראות להכיר בהסדרים גמישים אפשר למצוא למשל בפס"ד סמי בוג'ו נ' קל בניין בע"מ. בפסק דין זה מצא לנכון בית הדין להעיר הערה כללית לעניין הסדרים גמישים יותר, כגון חישוב שעות העבודה על בסיס שבועי וחודשי, ולא על בסיס יומי:

אין ספק שיש להתאים את הפסיקה למציאות המשתנה ולתמורות החלות ביחסי העבודה במשק. יחד עם זאת, יש לבחון בכל מקרה מה ההתאמה הנדרשת ולהקפיד על שמירת זכויות

3 החוק קובע כך: "במקום תשלום שכר לפי סעיף זה, מנוחה של שעה ורבע לפחות תמורת כל שעה משתי השעות הנוספות הראשונות שבאותו יום, ומנוחה של שעה וחצי לפחות תמורת כל שעה נוספת שאחריהן".

4 החוק גם קובע שיש לתת לעובד זמן הפסקה לתפילה.

העובדים על פי חוקי המגן וצווי ההרחבה. בהקשר של חוק שעות עבודה ומנוחה אני סבורה כי אכן לאור התמורות שחלו בשוק העבודה יש מקום לשקול הנהגת הסדרים גמישים יותר בחוק (כגון חישוב על בסיס שבועי/חודשי ולא על בסיס יומי), אולם אין מקום להרחיב את תחולתם של החריגים לתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה.

בהמשך פסק הדין מופיע חישוב מדוקדק, על בסיס העיקרון המקובל בחוק שעות עבודה ומנוחה, של שעות נוספות על בסיס יומי, היינו: כמה שעות נוספות עבד העובד בכל יום ויום מחמשת ימי השבוע; אחר כך חישוב נוסף על בסיס שבועי, היינו: כמה שעות רגילות (שהן ההשלמה ל-42 שעות עבודה שבועיות) וכמה שעות נוספות עבד העובד ביום השישי של שבוע העבודה.<sup>5</sup> אף מובאת שם דוגמה שלפיה אם העובד עבד בשבוע מסוים עשר שעות ביום במשך ארבעה ימים בלבד (נניח, בימים ב'-ה') הוא יהיה זכאי לגמול שעות נוספות בעד שעתיים עבור הימים ב'-ה', אף על פי שלא עבד ביום א'. מקרה זה מדגים את אופן החישוב המדוקדק של זכאות לשעות נוספות, חישוב המתעלם מהסדרי עבודה גמישה במקרה שנפגעות זכויות העובד כפי שהן מוגדרות בחוק. הגישה הבאה לידי ביטוי בפסק הדין הזה היא אם כן הגישה הרווחת בחישוב שכר לעבודה בשעות נוספות על פי החוק כיום.

דוגמה לגישה רווחת אחרת לחישוב שכר עבודה בשעות נוספות אפשר למצוא בפסק דין זה בהערה שאין לדחות שיטה גמישה לחישוב שעות נוספות אשר שני הצדדים בחרו בה יחד. עם זאת, אם השיטה הנבחרת אינה תואמת את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ומקפחת את העובד, יש לתקנה בהתאם לקבוע בחוק. בלשונו של בית הדין:

בית הדין האזורי בחן את שיטת תשלום השכר בחברה, וקבע נכונה כי מלכתחילה, אין לדחות שיטה גמישה שבחרו הצדדים

5 כלשונו של בית הדין הארצי: "החישוב הנכון הוא חישוב על בסיס יומי כאשר גמול שעות נוספות על בסיס שבועי בעד עבודה ביום השישי בשבוע משולם רק אם העובד השלים את מלא השעות הרגילות באותו שבוע".



לנהוג על פיה בקשר לשעות העבודה ותשלום השכר. יחד עם זאת, מקום בו שיטת תשלום השכר איננה תואמת את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ובה בעת מקפחת ככלל, את העובדים הרי שיש לתקנה באופן שיביא לכך, שאלו יזכו, לכל הפחות, בתשלום המגיע להם על פי החוק. לפיכך, קבע בית הדין האזורי עקרונית לחישוב ההפרשים בגין עבודה בשעות נוספות, על פי אמות המידה הקבועות בחקיקת המגן.

אולי אפשר להסיק מהערה זו שאם ההסדר הגמיש המוסכם בין המעסיק לעובד סותר את הוראות החוק אך אינו מקפח את העובד בהשוואה להוראות החוק, ואולי אף מיטיב עימו, אזי בית הדין ייאות לקבל את ההסדר הגמיש המוסכם על הצדדים.

אפשר למצוא בכמה פסקי דין דוגמאות ליישום הפרשנות העולה מהערה זו, בהם פס"ד נורית וייסמן נ' א' קורן תוכנה בע"מ. המדובר בעובדת בחברת מחשבים אשר תבעה בין השאר גמול עבור שעות נוספות. במסגרת עבודתה הועסקה העובדת בשעות עבודה שבועיות באופן הבא: שלושה ימי עבודה ארוכים (11-13 שעות ביום), יום או שני ימי עבודה קצרים (5 שעות). העובדת טענה, בין היתר, כי היא זכאית לתשלום שעות נוספות עבור כל יום עבודה בימי העבודה שבהם עבדה מעל שעות העבודה "הרגילות" על פי הגדרת החוק. בעניין זה דחה בית הדין את בקשתה. בנימוקי פסק הדין נכתב כי מהראיות עולה שהחלטה לעבוד בימים ארוכים הייתה של העובדת ולא של המעסיקה, וכן שלא היה צורך מערכתני בביצוע העבודה בימי עבודה מרוכזים. בית הדין סיכם באופן הבא: "לא התרשמנו כי הסכם העבודה כפי שנהג בפועל קיפח את התובעת בכל הנוגע לשעות עבודתה היומיות והתשלום בגינן. שוכנענו כי בנסיבותיו הייחודיות של מקרה זה, הסכמת הצדדים ביניהם בתום לב על שעות עבודה גמישות אינה נוגדת את תכליתו של חוק שעות עבודה ומנוחה". אם כן, בפסק דין זה נתן בית הדין לעבודה תוקף להסכם עבודה גמיש אשר עומד בניגוד לקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, אך אינו מקפח את העובדת.

### 2.1.3. הסכמים קיבוציים

ההסכמים הקיבוציים גם הם רכיב מרכזי בהסדרת תנאי העבודה של רבים מהשכירים בישראל ויש להם השפעה ישירה על מידת הגמישות בעבודה. להסכמים אלו יש יתרונות בכל הקשור לקביעת הסדרי הגמישות בעבודה: ראשית, הצדדים הרלוונטיים מעורבים בעיצוב ההסדרים, דבר המוביל להסדרה המותאמת לתנאים הספציפיים בענף או בחברה; נוסף על כך, מעורבות הצדדים במשא ומתן תורמת ללגיטימציה של ההסדרים ולהקפדה של הצדדים על תנאי ההסכם; עוד יתרון של הסכמים קיבוציים הוא היכולת להתמודד עם צרכים משתנים בשוק העבודה במהירות רבה, יותר מהליך תיקון חקיקה, שלעיתים נמשך שנים. יש לציין כי הסכמים קיבוציים, בדומה לכל הסכם עבודה, כפופים לזכויותיהם של עובדים מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה. עם זאת, כוחם טמון ביכולתם להיטיב את תנאי העסקה של העובדים מעבר לקבוע בחוק. על כן הם נדבך חשוב בדין הנוהג בישראל.

לאורך השנים חלו בתחום זה בישראל שינויים, הכוללים מעבר מהסכמים כלל-ארציים להסכמים ענפיים, ומהסכמים ענפיים להסכמים מפעליים, צמצום משא ומתן קיבוצי וריבוי חקיקה ראשית. נוסף על כך, שיעור ההתאגדות של השכירים בישראל הצטמצם מאוד בעשורים ספורים: מכ־80% בשנות ה-80 קטן שיעור ההתאגדות לכשליש מהעובדים בשנת 2006 (Mundlak, 2007). בשנת 2012 שיעור ההתארגנות של העובדים היה כ־25%, ושיעור הכיסוי (עובדים המכוסים בהסכם קיבוצי גם דרך צווי הרחבה) היה כשליש (בנק ישראל, 2012). בשנים האחרונות חלה התעוררות בהתאגדויות של עובדים, כולל בחברות ובענפים שבעבר לא הייתה בהם התארגנות עובדים. עם זאת, בגלל פרישת עובדים לגמלאות, בהם עובדים מאוגדים רבים יחסית, שיעורם של החברים בארגוני העובדים במשק נותר כ־27% (למ"ס, 2016).

בשונה מחקיקת העבודה, אשר אינה מסדירה עבודה בשעות עבודה גמישות, בהסכמים קיבוציים מסוימים אפשר למצוא הסדרה של תחום זה. אפשר אף למצוא הסדרים המעודדים את העובד לעבוד במשרה חלקית, בשעות עבודה מופחתות ולעיתים אף במסגרת עבודה גמישה. למשל, באחד ההסכמים הקיבוציים המפעליים בחברת טבע מעוגנת עבודה במסגרת יום עבודה גמיש, ובתקנון שירות המדינה מעוגנת זכות מוגבלת בהיקפה לעבודה במשרה חלקית

(לוריא, 2013: 236-240). עם זאת, מאחר שכאמור רבים מההסכמים הקיבוציים הם ענפיים או קשורים במעסיק מסוים או באיגוד מעסיקים, בהיעדר צו הרחבה רלוונטי אין להקיש מהם על תנאי העבודה הגמישה של כלל העובדים השכירים במשק, או אפילו של רוב העובדים השכירים.

אפשר אם כן לסכם את הדיון באופן הבא: הדין הנהוג בכל הקשור בשעות נוספות ובאפשרות העבודה בשעות גמישות הוא תוצר שילוב של חוק שעות עבודה ומנוחה ושל פסיקת בית הדין הארצי הקשורה בעניין, ובמקרים מסוימים הוא תוצר של הסדרים ספציפיים בהסכמים קיבוציים.

הדיון ברכיבי הדין הנהוג בישראל פורש לפנינו תמונה מורכבת. מחד גיסא, חוק שעות עבודה ומנוחה מחייב חישוב יומי וחישוב שבועי של שעות נוספות, כולל חישוב התשלום לעובד בעבור עבודה בשעות נוספות. חוק שעות עבודה ומנוחה אף מגביל את אפשרות ההמרה של שעת עבודה נוספת בשעות עבודה רגילות, בענפים מסוימים ולפי מפתח מסוים. עם זאת, בפסיקה ישנן גם התבטאויות אשר לפיהן, בתנאים מסוימים ומוגבלים, תוכר עבודה בשעות גמישות. הכרה זו מוגבלת מאוד בתנאים, למשל דרישה שהסכמתם של העובד והמעסיק תתועד בכתב ושההסכמה מבוססת על רצון חופשי של הצדדים או אפילו על בקשת העובד. זאת ועוד, העובד אינו רשאי לקבל שכר נמוך משכרו החודשי כפי שקובע חוק שעות עבודה ומנוחה, גם אם הסכים לכך.

בכך, הלכה למעשה, מוגבלת מאוד ההכרה של בית הדין במסגרת מוסכמת של עבודה גמישה. זאת מאחר שאם תשלום השכר לעובד בעקבות הסדר העבודה הגמישה יהיה נמוך מהשכר שהיה זכאי לו אילו חושב שכרו על פי החוק האמור, לרבות בעבור השעות הנוספות שעבד, אז יבוטל ההסדר המוסכם של עבודה גמישה. במצב זה העובד יהיה זכאי לשכר על פי הגדרות החוק. בכך מוצב רף שיפוטי פטרנליסטי המוודא שזכויות העובד תישמרנה תמיד וששכרו לא ייפגע – זאת גם אם היה חלק מהסכם קיבוצי או הסכים להסדר עבודה גמישה אשר הביא לפגיעה בשכרו באותה תקופה לעומת השכר המגיע לו על פי חוק שעות עבודה ומנוחה.

הרף השיפוטי שבית הדין מציב בכל הנוגע להכרה במסגרת מוסכמת של עבודה גמישה מחדד ומדגיש את הצורך בהסדרת נושא העבודה הגמישה במסגרת החוק, במקום להשאירו להסדרה בין עובדים ומעסיקים ספציפיים, או במסגרת פסיקה המשתנה בין מקרה למקרה.

## 2.2 מאפיינים נוספים המשפיעים על האיזון בין עבודה לחיים אישיים

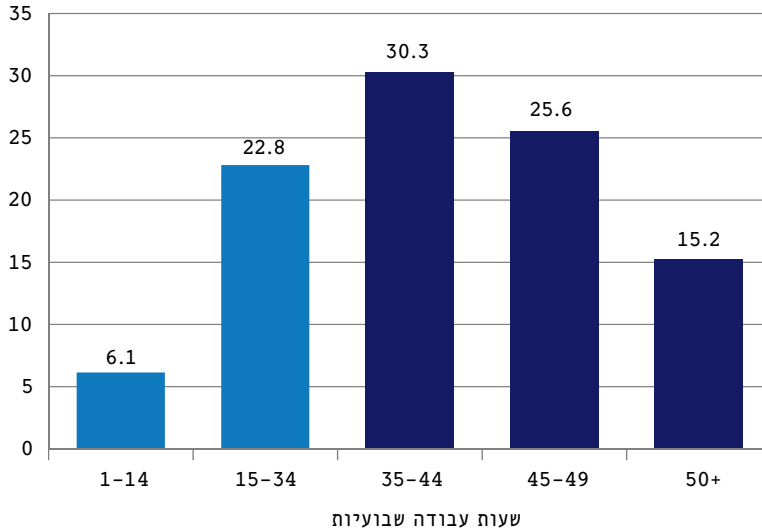
### 2.2.1. מספר שעות העבודה

הסדרי ההעסקה של השכירים בישראל מושפעים מאוד ממאפיין בולט אחר של שוק העבודה המקומי - הנוהג לעבוד שעות מרובות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. ב־2016 ממוצע שעות העבודה בפועל לעובד בישראל היה כ־1,889 שנה. מספר זה גבוה ב־7% (או בשעתיים וחצי בשבוע) ממוצע שעות העבודה במדינות OECD, וב־39% מהממוצע בגרמניה, המדינה שבה מספר שעות העבודה הוא הנמוך ביותר מהמדינות המפותחות (OECD, 2016).

על שעות העבודה ורמת הגמישות בשוק העבודה הישראלי אפשר ללמוד גם מהממצאים של הסקר החברתי (למ"ס, 2016). מהסקר עולה כי השכירים הם 87% מכלל העובדים בישראל (13% עצמאים), ומתוכם כ־78% עובדים במשרה מלאה. כ־62% מהמועסקים עובדים חמישה ימים בשבוע, ו־12% בלבד עובדים ארבעה ימים וכחות. חשוב לציין כי 16% מהמועסקים עובדים גם בסופי שבוע (בדרך כלל) לאחר כניסת השבת (עבודה בהיתר) ו־15% עובדים במשמרות.

תרשים 1 מציג את התפלגות שעות העבודה השבועיות בקרב כלל המועסקים, כפי שהיא משתקפת מסקר כוח אדם (למ"ס, 2015). העובדים במשרה מלאה הם מי שעובדים 35 שעות שבועיות ומעלה. כפי שאפשר לראות, מהמועסקים במשרה מלאה (המיוצגים בתרשים בעמודות הכהות), רוב ברור מדווחים שהם עובדים מעל 45 שעות שבועיות. כ־15% מכלל המועסקים עובדים למעלה מ־50 שעות בשבוע. בקרב המועסקים במשרה מלאה, שיעור העובדים למעלה מ־50 שעות בשבוע הוא יותר מ־20%.

**חרשים 1**  
**התפלגות שעות עבודה בשבוע בקרב המועסקים,**  
**דיווח עצמי**  
**(באחוזים)**



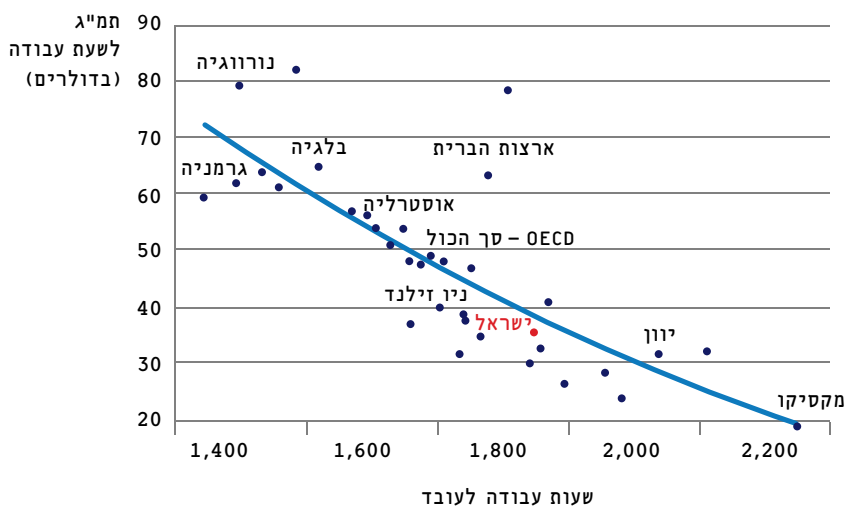
מקור: למ"ס, 2015.

הבעיה של המספר הגבוה של שעות עבודה בישראל מקבלת ביטוי בין היתר בנתוני הסקר החברתי (למ"ס, 2016), ולפיו 41% מהשכירים הצהירו שאינם מרוצים מהאיזון בין עבודתם לתחומי חיים אחרים. מנתוני הסקר עולה גם ש-37% מהמועסקים התקשו בשנה החולפת לתפקד במסגרת המשפחתית בגלל מחויבות לעבודה. באופן לא מפתיע, שיעור גבוה במיוחד של המשיבים כך (44%) הוא בקרב בני 35-44, שכבת גיל שבה רבים הם הורים לילדים צעירים.<sup>6</sup>

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

המספר הגבוה של שעות העבודה בישראל לא רק משפיע על היכולת לאזן בין עבודה לחיים אישיים אלא גם בא לידי ביטוי בפריזון העבודה (תוצר לעובד). זאת מכיוון שהיחס בין שעות העבודה לתפוקה של העובד אינו ליניארי - התפוקה השולית פוחתת מאוד מעבר לסף מסוים.<sup>7</sup> כלומר, לשעות עבודה מרובות בשבוע יכולה להיות השפעה שלילית על הפריזון, המחושב כערך התפוקה לעובד ביחידת זמן. תרשים 2 מצביע על מתאם שלילי בין כמות ממוצעת של שעות עבודה לעובד בשנה ובין רמת הפריזון במדינה. מובן שמקשר זה אין לגזור בהכרח סיבתיות, אך הממצא מעלה ביתר שאת את האפשרות שמספר השעות הגבוה בישראל הוא אחד מהגורמים לפריזון הנמוך יחסית בישראל - כ-30% פחות ממוצע OECD.

**תרשים 2**  
**ממוצע שעות עבודה בשנה ותפוקת העובד לשעה, 2015**



מקור: מבוסס על הנחונים ב-OECD, 2016.

7 פנסאבל בחן נתונים לגבי שעות עבודה ותפוקות ייצור במפעל בבריטניה ומצא שהתפוקה השולית של העובדים פוחתת מאוד מעבר לסף של 50 שעות עבודה בשבוע (Pencavel, 2014).

## 2.2.2. הפרדה בין מסגרות: עבודה ופנאי

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע כי שעות עבודה הן "הזמן שבו עומד העובד לרשות המעסיק". ואולם, מגוון שינויים טכנולוגיים אשר הפכו את העבודה לזמינה בכל מקום ושעה טשטשו אט־אט את הגבול שהגדירו החוק והפסיקה בין מסגרת העבודה, שבה "עומד העובד לרשות המעסיק", לבין זמן הפנאי. הזמינות הגוברת של העובדים (במייל ובטלפון) עשויה להוביל תהליך זוחל של עלייה בשעות עבודה נוספות שאינן נכללות במסגרת הרגולטורית. כלומר, שעות עבודה שבעבורן העובד אינו מקבל גמול (מכל סוג שהוא, אפילו לא שכר בסיס), בהיותן מעבר להגדרה הפורמלית של שעות העבודה אשר במהלכן העובד עומד לרשות המעסיק – זאת משום שהיום הדין אינו מכיר בשעות עבודה אלו כחלק משעות העבודה הרגילות ולא כשעות נוספות.

כפי שמעידים עובדים רבים וכפי שעולה מנתוני הסקר החברתי (למ"ס, 2016), לניצניו של התהליך אנו עדים כבר היום. על פי נתוני הסקר, כ־37% מהשכירים עובדים לפחות "פעם־פעמיים בחודש" בזמנם הפנוי כדי לעמוד בדרישות העבודה, 15% מהשכירים מדווחים שמצב זה מתרחש "כמעט בכל יום".

ב־13 בינואר 2018 נדונה סוגיה זו בפס"ד **שירן מלמדובסקי נ' קריגר נדל"ן טי.אל.וי. בע"מ**. פסק הדין עוסק בשאלת זכאותה של התובעת, עורכת דין במקצועה, לגמול על שעות נוספות וזכויות אחרות בגין מענה למסרונים או לשיחות עם מעסיקתה בטלפון הנייד של העובדת בזמנה הפנוי, כלומר לאחר שעות העבודה המוגדרות. בית הדין קבע כי כדי שעבודה (בטלפון או במייל) בזמנה הפנוי של העובדת תיחשב לזמן עבודה שבגינה המעסיק מחויב לשלם שכר עבודה בשעות נוספות, על העבודה לעמוד בשני מבחנים: ראשית, עליה לעמוד במבחן הנחיצות בראי הגדרת התפקיד – קרי, העובדת מחויבת לבצע עבודה זו בזמנה הפנוי מתוקף הגדרת תפקידה; שנית, זמן עבודה במכשיר סלולרי בזמנה הפנוי של העובדת לא ייחשב זמן עבודה אם העובדת יכולה לנצל את זמנה הפנוי מעבודה שגרתית לצרכיה האישיים ובלא הפרעות תכופות בשעה שהיא משתתפת בשיחת הטלפון. במקרה דנן התובעת לא הצליחה להראות כי שיחות הטלפון והמיילים ממעסיקתה מנעו ממנה את היכולת לנצל את זמנה הפנוי לצרכיה האישיים בלא הפרעות תכופות. על כן פסק בית הדין כי העבודה "הנוספת" הייתה בגדר זוטי דברים וכי התובעת אינה זכאית בגינה לגמול שעות נוספות.

אם כן, אף ששיעור לא מבוטל מהשכירים בישראל עובדים בזמנם הפנוי, החוק הישראלי אינו מסדיר תשלום בעבור שעות עבודה אלו. על פי הפרשנות לחוק של בית הדין לעבודה, יש להכיר בשעות עבודה אלו כחלק משעות העבודה הרגילות או כשעות נוספות רק אם מתקיימים שני התנאים שצוינו לעיל. עם זאת, גם אם העבודה שעבדה העובדת בזמנה הפנוי עומדת בשני התנאים, היא תזכה לתשלום בגינן רק לאחר שתתבע את מעסיקיה בבית הדין לעבודה ותצליח להוכיח כי שני התנאים התקיימו.



## סקירה בינלאומית

# פרק 3

### 3.1

## מאפייני הגמישות בהיבט השוואתי

מנתונים שהציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפשר ללמוד כי בהשוואה למדינות האיחוד האירופי שוק העבודה הישראלי מאופיין בהסדרי העסקה קשיחים. כפי שעולה מלוח 1, הקשיחות היחסית בהסדרי העבודה בישראל באה לידי ביטוי, בין היתר, בכך שמסגרת ההעסקה בישראל קבועה ונוקשה בשלל היבטים: רבים בישראל עובדים בימים קבועים בכל שבוע; מספר שעות העבודה השבועיות והיומיות של העובדים אינו משתנה; זמני ההתחלה והסיום של יום העבודה קבועים. לדעתנו יצירת אחידות בישראל בזמן העבודה בכל יום ובכל שבוע עלולה לפגוע פגיעה קשה בעובדים.

**לוח 1**  
**קשיחות הסדרי העבודה,**  
**ישראל והאיחוד האירופי**  
**(באחוזים)**

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

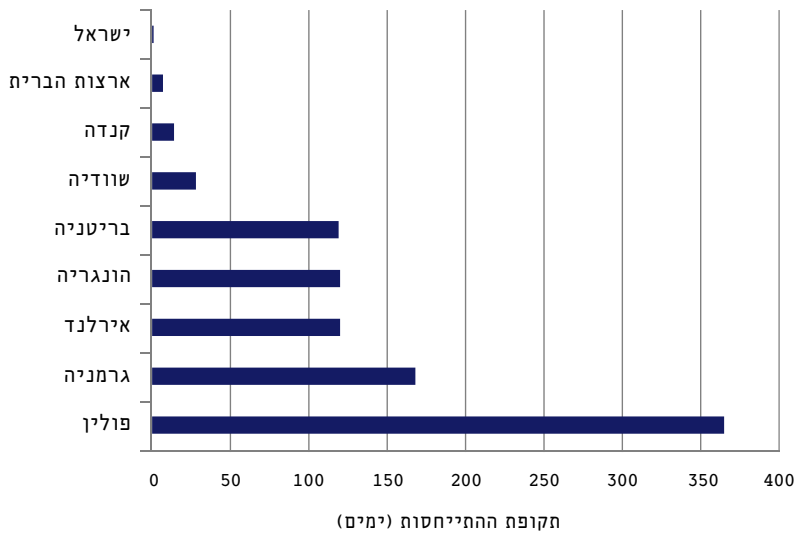
מקור: הנחונים בישראל מבוססים על למ"ס, 2015; 2016; 2017. נחוני האיחוד האירופי מבוססים על Eurofound, 2015.

בהתאמה, סקר תנאי העבודה של האיחוד האירופי מ־2016 שערך יורופאונד (Eurofound) מלמד ש־81% מהמועסקים ברחבי האיחוד מרוצים מהאיזון בין עבודתם לחיים האישיים, לעומת 58% בלבד מהישראלים (Cabrita, Boehmer, & da Bino, 2016). בבואנו לבחון את הסיבות לפער בשביעות הרצון, אין ספק שהסדרי עבודה גמישה, או היעדרם, משפיעים על יכולתם של עובדים לאזן בין עבודתם לחייהם האישיים, ובהתאמה על שביעות רצונם ויכולתם לתפקד במסגרת האישית והמשפחתית.

גמישות בהסדרי העבודה במדינות השונות מושפעת במידה רבה מפרמטרים הכוללים את מספר שעות הבסיס המוגדר בחוק, מספר השעות הנוספות המותרות בחוק, התשלום עליהן ותקופת ההתייחסות לחישוב שעות העבודה. בין פרמטרים אלו תקופת ההתייחסות, התקופה שבה מוגדר חישוב שעות העבודה, בולטת בחשיבותה. קביעת פרק זמן זה משפיעה על כלל הגורמים בשוק התעסוקה, ובפרט על המעסיקים. פרק זמן ארוך מאפשר למעסיקים גמישות רבה יותר בקביעת שעות העבודה לפי צורכי העסק בלא גלישה לתשלום שעות נוספות, בעוד פרק זמן קצר מגביל את צעדיהם וכובל אותם למסגרת העסקה קשיחה יחסית. תקופת ההתייחסות בישראל יומית, ואילו מדינות ה־OECD הגדירו תקופות התייחסות ארוכות מכך – הקצרה שבהן היא שבוע, כפי שקובע החוק בארצות הברית, והארוכה שבהן היא שנה שלמה, כפי שקובע החוק בפולין.<sup>8</sup> כפי שמראה תרשים 3, **תקופת ההתייחסות בישראל קצרה באופן בולט בהשוואה למדינות האחרות.**

8 בישראל תקופת ההתייחסות לכל העובדים יומית, למעט המועסקים שישה ימים בשבוע. עבורם תקופת ההתייחסות שבועית.

**תרשים 3**  
**תקופת ההתייחסות (בימים), 2017**



מקור: מבוסס על עיבודי המחברים לנחוני המדינות הספציפיות.

בצד תקופת התייחסות ארוכה, אשר מיטיבה בעיקר עם המעסיקים ומקילה עליהם לעבוד בהסדרי עבודה גמישה, פיתחו המדינות מנגנונים לשיפור רווחת העובדים בהסדרי עבודה גמישה. המנגנונים הללו מגדירים תהליך קבוע בחוק שבו העובד רשאי לבקש הסדר עבודה גמישה. במקור פותחו המנגנונים בבריטניה ובניו זילנד כהרגה לעובדים בעלי מחויבויות משפחתיות מיוחדות (למשל, הנדרשים לטפל בנתמכים), אך בשנים האחרונות התרחב השימוש בהם לכלל האוכלוסייה.

## 3.2 מדיניות לגבי שעות עבודה גמישות במדינות אחרות

---

המחקר העוסק בווריאציות השונות של הסדרת הדין הנהוג בשוקי עבודה מבחין בין ארבעה מודלים, השונים זה מזה במאזן הכוחות בין החוק לבין המשא ומתן הקיבוצי: (1) **מודל חקיקה מלאה**, שבו לחקיקה יש תפקיד מרכזי בעיצוב שוק העבודה ובקביעת מסגרת שעות העבודה, ובצידה הסכמים קיבוציים והסכמי שעות עבודה מעטים.

(2) **מודל חקיקה מותאמת**, המודל הקרוב ביותר למבנה בישראל, ובו החקיקה ממלאת תפקיד נכבד ברגולציה של שעות העבודה, אבל ישנם הסכמים קיבוציים או משא ומתן ברמות שונות לשם התאמות לפי הצרכים השונים.

(3) **מודל מדיניות בהסכם**, שבו להסכמים הקיבוציים יש תפקיד מרכזי בקביעת הסטנדרטים ברמה הסקטוריאלית ואפשר להשלימם ברמת החברה.

(4) **מודל הסדרה חד־צדדית**, ובו לחקיקה יש תפקיד שולי בקביעת זמן העבודה, מבנה המיקוח מבוזר ולעובדים כוח מיקוח מועט.

מטבע הדברים, מיפוי של מאזן הכוחות בכל אחת מהמדינות משפיע על ההסדרים שהתפתחו והתקבעו בעבר, וכן על האמצעים ליצירת שינוי עתידי. על כן בבואנו להציע שינויים בתחום יחסי העבודה בישראל עלינו להבין ראשית מהו מאזן הכוחות אשר השפיע על אופן ההתפתחות של הסדרי העבודה הקיימים ומהם האמצעים העומדים לרשות מקבלי ההחלטות בשינוי הסדרים אלו.

כדי לבחון את ההבדלים בסוגי המדיניות הקיימת בעניין הסדרי עבודה גמישה וכדי להבין את מאזני הכוחות הקיימים בישראל ובמדינות אחרות בחרנו מדינות אחדות שישמשו מקרי בוחן וייצגו את השוני. שתיים מהמדינות, הונגריה ופולין, מאופיינות במודל החקיקה המלאה; שתיים מהמדינות, קנדה ואירלנד, מאופיינות במודל חקיקה מותאמת; שתיים מהמדינות, גרמניה ושוודיה, מאופיינות במודל מדיניות בהסכם; שתיים מהמדינות, ארצות הברית ובריטניה, מאופיינות במודל הסדרה חד־צדדית. מההשוואה נוכל ללמוד על הקשר בין מבנה המערכת הקובעת את הסדרי העבודה במשק ובין מאפייני המדיניות הנקבעת בפועל.

**לוח 2**  
**פרמטרים עיקריים**  
**וסוג המודל במדינות שונות**

המדינה	המודל	שעות עבודה ביום/בשבוע	תקופת ההתייחסות	מגבלת העסקה בשעות נוספות
הונגריה	חקייה מלאה	8 ביום 40 בשבוע	4 חודשים ואפשרות להארכה ל-6 או 12 חודשים בהסכם	250 שעות נוספות בשנה עם אפשרות להארכה ל-300 בהסכם
פולין	חקייה מלאה	8 ביום 40 בשבוע	עד שנה	אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות בממוצע בתקופת ההתייחסות
קנדה	חקייה מותאמת	8 ביום 40 בשבוע	שבועיים או יותר בהתאם להסכם	אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות
אירלנד	חקייה מותאמת	סטנדרט של 39 בשבוע (לא במסגרת חקייה)	4 חודשים	אין להעסיק עובד יותר מ-48 שעות שבועיות בממוצע בתקופת ההתייחסות
גרמניה	מוסכם	8 ביום (אפשר להאריך ל-10, בתנאי שנשמר ממוצע של 8 שעות עבודה יומיות בתקופת ההתייחסות)	6 חודשים או 24 שבועות	לפי הסכם

\* בדומה לממוצע OECD.

\*\* בעקבות קיצור שבוע העבודה, במהלך יום אחד קבוע בשבוע, על פי בחירת המעסיק, יופחת אורך יום העבודה בשעה אחת ל-7.6 שעות.

\*\*\* כלומר, כל עבודה בשעות החורגות ממסכת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא מוגדרת העסקה בשעות נוספות ומזכה את העובד בגמול בעבור שעות נוספות.

חופשה שנתית	מינימום מנוחה ב־24 שעות	הפסקה יומית	שעות עבודה שבועיות בפועל, 2016	שעות עבודה שבועיות בפועל, 2015
20 ימים, עולה עם הגיל ולפי מספר ילדים, עד 30	11 שעות לכלל העובדים, 8 שעות לעובדים במשמרות או עונתיים	20 דקות מעל 6 שעות, 25 דקות נוספות מעל 9 שעות	*33.9	31.4
20 ימים ב־10 השנים הראשונות, 26 ימים לאחר מכן	11 שעות	15 דקות ל־6 שעות	37.1	28.5
10 ימים	לא מוגדר בחוק	לא מוגדר בחוק	32.7	48.6
20 ימים	11 שעות	15 דקות ל־4.5 שעות, 30 דקות ל־6 שעות	36.1	81.3
20 ימים	11 שעות, עם הסתייגות בענפים מסוימים	30 דקות ל־6-9 שעות, 45 דקות ל־9 שעות ומעלה, חובת הפסקה לאחר 6 שעות	26.2	59.2



המדינה	המודל	שעות עבודה ביום/בשבוע	חקופת ההתייחסות	מגבלת העסקה בשעות נוספות
שוודיה	מוסכם	40 בשבוע	4 שבועות	48 שעות נוספות ב־4 שבועות, 50 שעות נוספות בחודש, 200 שעות נוספות בשנה
ארצות הברית	חד־צדדי	40 בשבוע	שבוע	אין הגבלה
בריטניה	חד־צדדי	48 בשבוע	17 שבועות	אין לעבוד מעל 48 שעות שבועיות אלא על ידי חתימה על הסכם opt-out
ישראל	חקיקה מוחאמת	42 בשבוע 8.6 ביום**	יום ושבוע***	לעובדים 6 ימים בשבוע: 4 שעות נוספות ביום, 12 בשבוע. לעובדים 5 ימים בשבוע: 3.4 שעות נוספות ביום, 15 בשבוע

\* בדומה למוצע OECD.

\*\* בעקבות קיצור שבוע העבודה, במהלך יום אחד קבוע בשבוע, על פי בחירת המעסיק, יופחת אורך יום העבודה בשעה אחת ל־7.6 שעות.

\*\*\* כלומר, כל עבודה בשעות החורגות ממכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא מוגדרת העסקה בשעות נוספות ומזכה את העובד בגמול בעבור שעות נוספות.

מקור:

בריטניה: Working Hours, ACAS; GOV.UK  
 גרמניה: Germany Working Hours Act; Hours of Work Act, ILO  
 שוודיה: Sweden Working Time Act  
 קנדה: Government of Canada  
 ארצות הברית: United States Department of Labor  
 אירלנד: The Working Week  
 כל המדינות: Eurofound, 2017  
 ישראל: חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

תוצר לשעת עבודה, 2015	שעות עבודה שבועיות בפועל, 2016	הפסקה יומית	מינימום מנוחה ב-24 שעות	חופשה שנתית
56.1	31.2	כל 5 שעות	11 שעות כולל השעות שבין חצות ל-5 בבוקר	25 ימים
63.1	34.3	לא מוגדר בחוק	לא מוגדר בחוק	לא מוגדר בחוק
48.2	32.2	20 דקות כל 6 שעות	11 שעות	5.6 שבועות
35.1	36.3	45 דקות כל 6 שעות	8 שעות לפחות	12 ימים



### 3.2.1. מודל חקיקה מלאה

מודל החקיקה המלאה נפוץ מאוד במדינות מזרח אירופה. מדינות אלו, עם הצטרפותן לאיחוד האירופי בשנת 2004 אימצו את ההנחיה של האיחוד, ובעקבות כך עד שנת 2011 צומצמו בהן שעות העבודה בפועל.<sup>9</sup> עם זאת, הן שונות מרוב מדינות האיחוד האירופי בכך שהן מקצות מקום מכריע לחקיקה הארצית וכמעט שאינן מאפשרות שינויים בהסדרי העבודה בענפי המשק. לדוגמה, בהונגריה ובפולין החקיקה בנושא שעות העבודה מפורטת מאוד ומקיפה, והיא חלה על כלל הענפים. תקופת ההתייחסות לחישוב ממוצע שעות העבודה ארוכה, היא יכולה להגיע עד שנה (כך למשל בפולין), ועובדה זו מעניקה גמישות רבה למעסיקים. בהונגריה החוק מאפשר מספר רב של שעות נוספות, ואפשר לקבוע את תקופת ההתייחסות ואת היקף השעות הנוספות בהסכם. בדומה, בפולין אפשר להרחיב את מסגרת העבודה בשעות נוספות בהסכמים. באשר לעבודה בשעות גמישות לעובדים, נראה כי אפשרות לעבודה בשעות גמישות לפי הסכמים קיבוציים אומנם קיימת, אך שיעור העובדים המכוסים בהסכמים אינו גבוה – בהונגריה 22.8%, בפולין 14.7% (OECD, 2012; 2014).

כאמור, במדינות מזרח אירופה ירד מספר שעות העבודה. עם זאת, החוק במדינות אלו מפורט מאוד וכמעט שאינו מותיר מקום להסכמים קיבוציים לשנות את הסדרי העבודה. נוסף על כך, השיעור הנמוך של מועסקים המכוסים בהסכמים מותיר עובדים רבים שאין באפשרותם לעבוד לפי הסדר שעות גמישות.

### 3.2.2. מודל חקיקה מותאמת

מודל החקיקה המותאמת קיים במדינות קנדה ואירלנד, ובו למערכת החוק יש תפקיד חשוב בעיצוב מסגרת שעות העבודה. בכך המערכת מאפשרת לממשלה לכוון את שוק העבודה באופן הרצוי לעמדתה. בצד חקיקת העבודה ישנם גם הסכמים קיבוציים אשר באמצעותם אפשר לבצע התאמות על פי צורכיהם של העובדים והמעסיקים במשק.

9 Council of the European Union, 2003. בשנים 2002–2011 הופחתו שעות העבודה השבועיות מכ-41.5 לכ-40.8 במוצע.

למשל, בקנדה הסדרים לעבודה גמישה נקבעים במסגרת הסכמים קיבוציים, ובשנת 2017 החלה חקיקת חוק המעגן בפעם הראשונה בקנדה מנגנון למעבר לעבודה גמישה עבור כלל העובדים (Bill C-63, 2017). בטרם חוקק החוק, ובהיעדר הסכם קיבוצי, היו המעסיקים רשאים לאמץ עבודה גמישה בהתבסס על הסכם של לוח זמנים מותאם (modified work schedule)<sup>10</sup>. זאת על פי תנאים מסוימים וכאשר לפחות 70% מהעובדים המושפעים מההסכם מאשרים אותו. גם באירלנד, בצד חקיקת העבודה מעוגנים הסדרים לעבודה בשעות גמישות בהסכמים קיבוציים. ואולם, בשונה מקנדה, הסכמים קיבוציים אלו נפוצים במגזר הציבורי בלבד, בעוד במגזר הפרטי ההסכמים נחתמים ברמת החברה, ולא לפי ענפים.

על אף האיזון היחסי שמודל זה מציע, אין הוא מוביל בהכרח לגמישות רבה בשוק העבודה. אומנם החוק מעניק גמישות למעסיקים, אך בהינתן שיעור כיסוי לא גבוה בהסכמים הקיבוציים, עובדים רבים נותרים בלא אפשרות אמיתית לעבודה בשעות גמישות. בשל כך, כאמור, עוגן בעת האחרונה בקנדה מנגנון להגמשת שעות העבודה שמטרתו להקל על העובדים בתמרון בין העבודה לחיים האישיים.

מהניסיון בקנדה אפשר ללמוד כי כאשר שיעור ההסכמים הקיבוציים נמוך, לא די בהסתמכות על הסכמים קיבוציים ככלי לשיפור תנאי ההעסקה של העובדים, אלא יש צורך בהרחבת ההסדרים לעבודה גמישה גם לעובדים שאינם מכוסים בהסכם.

### 3.2.3. מודל מדיניות בהסכם

במדינות הנסקרות שבהן שעות העבודה נקבעות בהסכמים קיבוציים (גרמניה ושוודיה) פועל משק חזק מבחינה כלכלית עם שיעור תעסוקה ותוצר לשעת עבודה גבוהים במיוחד (ראו לעיל לוח 2). כמו כן, ממוצע שעות העבודה בפועל

10 המונח modified work schedule כולל תוכניות כגון שבועות עבודה דחוסים ושעות עבודה גמישות. למשל, עובד יכול לבחור לעבוד 40 שעות בפחות מחמישה ימים, או לעבוד חלק משעות העבודה מהבית.

במדינות אלו נמוך יחסית (בגרמניה הממוצע הנמוך ביותר מכלל מדינות OECD)<sup>11</sup>.

המספר של שעות העבודה בשבוע בשתי המדינות דומה, אך הן מובחנות בתקופת ההתייחסות לחישוב של ממוצע שעות העבודה. בגרמניה חישוב הממוצע של שעות עבודה הוא במסגרת של 24 שבועות, ובשוודיה 4 שבועות בלבד. כאמור, חישוב ממוצע לתקופה ארוכה מעניק למעסיק גמישות רבה יותר בקביעת זמני העבודה בהתאם לצורכי העסק וכן תורם לחיסכון בתשלום שעות נוספות. בגרמניה שעות העבודה נקבעות על ידי המעסיקים, והחוק מאפשר החרגות במגזרים שונים, או באמצעות הסכמים קולקטיביים. ברמה הממסדית העובדים שותפים בהחלטות, ויש להם תפקיד נכבד בקביעה של שעות העבודה והסדרי עבודה גמישה (codetermination). יש לציין כי בשתי המדינות עבודה בשעות נוספות מתאפשרת באמצעות הסכמים, אך בשוודיה החוק מפרט את ההגבלות בעבודה בשעות נוספות, ואילו בגרמניה אין עיגון חוקי לכך. על כן שעות עבודה בגרמניה מעבר לקבוע בחוק נוספות במסגרת משא ומתן קיבוצי.

בשתי המדינות הסדרי עבודה גמישה לעובדים אינם מעוגנים בחוק אלא מוסדרים בהסכמים, ואין חקיקה המגבילה הסדר מסוג זה. למשל, בגרמניה העובדים שותפים בקבלת החלטות בנושאים רבים, בהם שעות עבודה, שעות נוספות והסדרי עבודה גמישה. שותפות זו מתבטאת בהשתתפות של נציגי העובדים בישיבות ההנהלה, שם הם מביעים את עמדותיהם בנושאים שעל הפרק. כמו כן, הסדרי עבודה גמישה מוצאים ביטוי בהסכמים קיבוציים שמוגדרות בהם תצורות עבודה, כגון שעות גרעין או שעות גמיש (flextime). בהסדר שכזה העובד מחויב לעבוד בשעות מסוימות ביום, אך את שאר מכסת העבודה הוא רשאי למלא בשעות הנוחות לו. גם בשוודיה אפשר להסדיר עבודה גמישה במסגרת הסכמים קיבוציים או מקומיים. לראיה, על פי סקר בקרב מעסיקים שוודים ב־2013 עולה שכמחצית מהחברות שיש בהן עשרה מועסקים ויותר מאפשרות עבודה בהסדר שעות גמיש. סך הכול, לכ־80% מהעובדים יש אפשרות לעבוד לפי הסדרים שכאלה.

11 שיעורי התעסוקה בגרמניה, בשוודיה ובישראל הם 76.2%, 74.7% ו־68.6% (בהתאמה).

לפי האמור לעיל, מדיניות שיש בה מקום נרחב להסכמים קיבוציים במסגרת החוק מובילה לגמישות בשעות העבודה, הן למעסיקים והן לעובדים. כאשר שעות העבודה נקבעות במשא ומתן קיבוצי נוצר תהליך של הידברות והגעה להסכם, מתוך הבנת צורכיהם של כל הצדדים והתחשבות בהם. עם זאת, במדינה שאין בה תשתית מבוססת של הסכמים קיבוציים, חשוב, ולעיתים אף הכרחי, לעגן את המנגנון להסדרת עבודה גמישה בחקיקה.

### 3.2.4. מודל הסדרה חד־צדדית

מודל הסדרה חד־צדדית קיים בשוקי העבודה בארצות הברית ובבריטניה. במודל זה לחקיקה יש תפקיד שולי בקביעת מסגרת שעות העבודה – כוחות השוק, העובדים והמעסיקים הם שמסדירים אותה. בצד היעדר חקיקה בנושא, השווקים מאופיינים במבנה מיקוח מבוזר, ועל כן כוח המיקוח של העובדים מוגבל. בארצות הברית החוק אינו מגביל את המעסיקים בקביעת שעות עבודה, למעט החובה לשלם תוספת תשלום על שעות נוספות מעבר ל־40 שעות עבודה שבועיות. בבריטניה, בשונה מארצות הברית, החוק אף אינו מחייב תשלום עבור שעות נוספות אלא משאיר את הקביעה בעניין להסכם בין שני הצדדים. אומנם קיימות הגבלות אחרות בחוק הבריטי בכל הנוגע לשעות עבודה, אך הן מותרות מרווח רחב לתמרון. עם זאת, בשל מחויבותה של בריטניה לדיקטיבה האירופית, ישנם הסכמים שנועדו להגן על העובדים בעומדם אל מול המעסיקים שלא כחלק מכוח מאורגן.<sup>12</sup>

בשוק שההתנהלות בו היא בעיקר בין העובד למעסיק נדרשים מנגנונים להגנה על העובד, שכן מתן גמישות למעסיקים בלא התייחסות לצורכי העובדים עשוי להפר את האיזון בין הצדדים ולפגוע ברווחת העובדים. בבריטניה ניסו לאזן בין הצדדים באמצעות מתן האפשרות לעובד לחתום (או לטורב לחתום) על הסכם "יציאה מבחירה" (Opt-Out). חתימת העובד על הסכם שכזה מבטלת את האיסור בחוק להעסיק אותו בשעות נוספות, מאפשרת חריגה משעות העבודה

12 הדירקטיבה האירופית מכחיבה חוקי מגן אחדים העוסקים בחחום העבודה, בהם: משך המנוחה היומית והשבועית, משך ההפסקות ומשך החופשה השנתית המינימלית. כל הסכם עבודה, אישי או קיבוצי, כפוף לזכויותיהם של העובדים מכוח הדירקטיבה. כלומר, אין הוא יכול לגרוע מזכויותיהם גם אם העובד הסכים לכך.

המותרות ומעניקה גמישות בשעות עבודה לעובדים ולמעסיקים. עם חתימת העובד על ההסכם, חישוב הממוצע של שעות העבודה משתרע על פני זמן ארוך יחסית (4 חודשים).

עוד צעד של בריטניה לטובת העובדים הוא עיגון מנגנון מפורט המאפשר לעובד להגיש בקשה לעבודה גמישה. כל עובד בבריטניה המועסק במקום עבודתו מעל 26 שבועות רשאי להגיש בקשה, והגמישות יכולה להתבטא במגוון היבטים, כגון מיקום העבודה, סוג ההסכם, פרישת השעות והיקף המשרה. על פי המנגנון, אם המעסיק מסרב לבקשת העובד, עליו לנמק את הסירוב באחת מעילות הסירוב הסביר המופיעות בחוק.

לסיכום, בסקירה לעיל נבחנה המדיניות הקיימת של הסדרי עבודה גמישה בשמונה מדינות. בסקירה הבחנו בין ארבעה מודלים המאופיינים במאזן כוחות שונה בין המיקוח הקיבוצי לבין החוק: מודל חקיקה מלאה, מודל חקיקה מותאמת, מודל מדיניות בהסכם ומודל הסדרה חד-צדדית. הממצאים מצביעים על קשר בין מידת המרכזיות של ההסכמים הקיבוציים ובין הסדרי העבודה בפועל. במדינות שהמודל הנהוג בהן הוא חקיקה מותאמת או מדיניות בהסכם, בממוצע שעות העבודה מעטות יותר, יש פחות עבודה בשעות נוספות והחריגה מהגדרות החוק בעניין שעות העבודה קלה יותר. עולה מכך שכלל שההסדרה מושגת בהסכמה בין הצדדים ומותאמת לצרכים הספציפיים לענף או הפירמה, כך אפשר לספק הסדרי עבודה נוחים יותר לעובדים ולמעבידים. לעומת זאת, בשני המודלים ה"קיצוניים" מידת ההתאמה לצורכי העובדים פחותה. במודל חקיקה מלאה יש לשער שהדבר קשור לקושי בקביעת חוק שעות עבודה המתאים לכל הגורמים. לעומת זאת במודל הסדרה חד-צדדית לעובדים יש מעט כוח להשפיע על הנהלים, ובעקבות כך שעות העבודה רבות והגמישות בהסדרי העבודה פחותה. נראה אם כן שלמאפייני המודל - במיוחד למידת מרכזיותם של ההסכמים הקיבוציים - יש חשיבות רבה בקביעת הסדרי העבודה במשק.

**ישראל**, בדומה לקנדה ואירלנד, משתייכת למודל החקיקה המותאמת. בשוק העבודה בישראל למערכת החוק יש תפקיד חשוב בעיצוב מסגרת שעות העבודה, ובצידה ישנם הסכמים קיבוציים ומשא ומתן ברמות שונות (ענף, חברה ספציפית). אומנם שיעור ההתאגדות בישראל הצטמצם מאוד בעשורים האחרונים, אך השימוש בצווי הרחבה מביא לכך שגם עובדים אשר אינם מאוגדים

נהנים מהישגים שהשיגו ארגוני העובדים בתחומים שונים (כגון בתחום הפנסייה). בהינתן שישראל משתייכת למודל החקיקה המותאמת, בבואנו להציע שינויים בשוק העבודה, פתוחה בפנינו יותר מדרך אחת. מחד גיסא, אפשר להוביל שינוי באמצעות קידום חקיקה בכנסת; מאידך גיסא, אפשר לעודד משא ומתן בין ארגוני העובדים לארגוני המעסיקים, ולאחר שהללו יגיעו להסכמה, לפעול להחלת ההסדר באופן גורף יותר בצווי הרחבה. נשאלת השאלה מהם השינויים שיש לדון בהם כדי לאפשר גמישות המתאימה לשוק העבודה הישראלי. מהסקירה עולה כי במדינות שונות יש פתרונות שונים להתמודדות. בפרק 4 נמקד את הדיון בצעדי מדיניות אשר יושמו במדינות אחדות ועשויים להיות מתאימים גם בישראל.

## כיוונים אפשריים לתכנון מודל חלופי בישראל

בפרק זה נציג בהרחבה שני כיוונים אפשריים לתכנון מודל חלופי הרלוונטיים לשוק העבודה הישראלי: (1) יצירת מנגנון להסדרת עבודה גמישה; (2) קביעת תקופת התייחסות ארוכה. צעדים אלו לא רק מאפשרים הרחבה של השימוש בהסדרי העסקה גמישה, אלא גם מושתתים על חקיקה כללית המאפשרת התאמה לצרכים הספציפיים של הענף או הפירמה. במסגרת הדיון נבחן גם את האפשרות להתאמתם והטמעתם בהקשר המקומי.

### 4.1

#### מנגנון להסדרת עבודה גמישה

במדינות בריטניה, ניו זילנד, אוסטרליה ואחרות קיימים מנגנונים המעוגנים בחוק שמטרתם הגדרה של תהליך ראוי ושל קריטריונים ברורים להסדרת עבודה גמישה ברמת הפירמה.<sup>13</sup> המנגנונים שעוגנו במדינות השונות אינם זהים, אך הם דומים מאוד בתהליך שהם מבנים: עובד מגיש למעסיקו בקשה בכתב להסדר לעבודה גמישה; המעסיק יכול להסכים או לסרב לבקשה, בפרק זמן ועל פי פרמטרים המוגדרים בחוק; אם החליט המעסיק לדחות את הבקשה להסדר עבודה גמישה ואם העובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי סביר בהתאם לתנאי הסירוב שקבע החוק, הוא רשאי להגיש ערר לגוף שנקבע אחראי על כך; הגוף הודן בערר יכול לדחות את בקשת העובד או לקבוע סנקציה (כגון קנס) על מעסיק שלא עמד בכללי הסבירות שהגדיר המנגנון.

הסדרי עבודה גמישה יכולים לכלול מגוון מסלולים. במחקר זה נתמקד בשלושה: (א) הסדר של ימי עבודה גמישה מאפשר גמישות לעובד ולמעסיק במספר שעות העבודה היומיות, במשך פרק זמן קבוע מראש (למשל שבוע). קרי, על

13 לסקירה מקיפה של מנגנונים במדינות שונות ראו משה, 2015.

פי הסדר כזה יהיו ימי עבודה קצרים בצד ימי עבודה ארוכים, בהתאם לצרכיו של העובד, ובתנאי שהוא מקפיד על נוכחות בשעות הליבה שהוגדרו מראש ושאינן גגיעה ממשית בצורכי המעסיק. למשל, במקום חמישה ימי עבודה של 8.4 שעות, תעבוד העובדת 10.4 שעות יומיים בשבוע, 6.4 שעות יומיים בשבוע, ו־8.4 שעות ביום העבודה הנותר.

**(ב) שבוע עבודה מרוכז** מאפשר עבודה במספר מצומצם של ימים בשבוע, שבהם יושלמו כלל שעות העבודה השבועיות. למשל, במקום חמישה ימי עבודה של 8.4 שעות, תעבוד העובדת 10.5 שעות במשך ארבעה ימים בשבוע בלבד.

**(ג) גמישות בשעה של תחילת העבודה או סיומה.** הסדר "שעון גמיש" מאפשר להתחיל ולסיים את יום העבודה בשעות הנוחות לעובד, בתוך מסגרת קבועה מראש לאיחור יומי מרבי ומתוך שמירה על מספר שעות העבודה היומיות בכל יום עבודה, ובתנאי שהעובד מקפיד על נוכחות בשעות הליבה. לדוגמה, עובדת יכולה לבחור להתחיל את יום העבודה בשעה 7 בבוקר ולעבוד 8 שעות עד השעה 15 אחר הצהריים, או לחלופין להתחיל את יום העבודה בשעה 10 בבוקר ולעבוד 8 שעות עד השעה 18 בערב.

### בחינת ההסדר המוצע בישראל

ביולי 2017 הונחה על שולחן הכנסת "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים" שיזמה ח"כ מרב מיכאלי (ראו נספח).<sup>14</sup> בחינה מעמיקה של הצעת החוק מעלה שמדובר בהצעה רצינית ומדודה. עם זאת, כדי להתאים את המנגנון המוצע באופן טוב יותר לשוק העבודה הישראלי לדעתנו נדרשים בה כמה שינויים חשובים. בפרק זה נבחן את המנגנון המוצע על פי פרמטרים אחדים, וכן נבהיר את פוטנציאל השינוי התרבותי הגלום ביישום המנגנון המוצע, אם יוטמע באופן מושכל ומידתי.

#### הפרמטרים לבחינת המנגנון המוצע

תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה

באילו תנאים אפשר להגיש בקשה, לדוגמה: האם הזכות להגיש בקשה צריכה להיות תלויה בוותק מינימלי או בהיקף משרה.

14 נכון למועד פרסום המחקר הצעת החוק טרם נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה.



### שיקולים לדחיית הבקשה על ידי המעסיק

אילו שיקולים ייחשבו סבירים ושחריגה מהם תצדיק ביטול של החלטת המעסיק לדחות את הבקשה להסדר גמיש.

### על אילו מעסיקים ההסדר עתיד לחול

האם ההסכם עתיד לחול על כלל המעסיקים או שמא יש להבחין בין ענפים שונים, מספר המועסקים בעסק וכיוצא בזה.

### הליך הגשת הבקשה

כמה זמן לפני תחילת ההסדר המבוקש יידרש העובד להגיש את הבקשה, בתוך איזה פרק זמן יידרש המעסיק להשיב על הבקשה ומהו האופן הרצוי להגשת הבקשה.

### ערעורים וסנקציות

האם העובד רשאי לערער ולאיזה גוף (בית הדין לעבודה, או גוף מנהלי כלשהו), מהן הסנקציות על טיפול לא הוגן בבקשה, האם יהיו סנקציות במקרה של הפרה של כללי מנגנון הבקשה להסדר עבודה גמישה.

### בחינת התאמתה של "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים", תשע"ז-2017

בהצעת החוק מוצע מנגנון אשר יש לבחון את האפשרות להטמעתו, לאחר התאמה מושכלת לשוק המקומי. המנגנון המוצע עשוי לאפשר לעובדים רבים ליהנות מהסדרי עבודה גמישה, שכן הוא מגדיר הליך ברור להסדרת עבודה גמישה ברמה פרטנית. עם זאת, הפוטנציאל הטמון בו אינו נובע רק מעיגונו באופן מחייב בחוק הישראלי, אלא גם מיצירת תנאים נוחים להידברות בין המעסיק לעובדיו. כלומר, הטמעה של המנגנון עשויה לקדם תרבות שיח במקום העבודה שבו העובדים והמעסיקים מבקשים לקדם הסדרי עבודה גמישה, מתוך התחשבות בצורכיהם של כל הצדדים. לאור פוטנציאל השינוי התרבותי הגלום ביישום המנגנון המוצע, ולאור שיקולים רלוונטיים אחרים שיפורטו בהרחבה להלן, אנו מציעים שלושה עדכונים מרכזיים להצעת החוק:

(1) בתהליך המוצע הבירוקרטיה מסורבלת ויש לפשט אותה, גם במחיר פגיעה בזכות העובד לדיון מלא וממצה בבקשתו. זאת בכדי למנוע נטל בירוקרטי בלתי מידתי על המעסיק.

(2) הצעת החוק מציעה להסתמך על בית הדין לעבודה בתור הערכאה המשפטית שתעסוק בפניות העובדים. אנו סבורים, בין היתר בשל העומס המני הניהול הארוכים של תיקים בבית הדין לעבודה, כי בית הדין לעבודה איננו הגוף המתאים לדון בהסדרי עבודה גמישה. הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה צריכה להינתן לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה.

(3) הצעת החוק מציעה החלה מיידית וגורפת של החוק בכלל המשק. לדעתנו, בהינתן הניסיון המוגבל בשימוש במנגנונים אלו בעולם והידע המועט על השלכותיו, זוהי גישה שגויה. במקום זאת יש להחיל את המנגנון באופן ניסויי ומדורג כך שיהיה אפשר לבחון באופן מבוקר את השלכותיו על התנהגות המעסיקים והעובדים כאחד, ולהרחיבו או לעדכנו בהתאם.

נוסף על השינויים הללו, ישנם גם נושאים צרים יותר שנדרשות בהם התאמות בהבניית המנגנון להגמשת הסדרי העבודה. בפרק זה נסקור את מאפייני המנגנון ואת האופן שבו לדעתנו יש להבנותו כדי שיהיה אפקטיבי ומתאים לשוק העבודה המקומי.

### תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה

על פי הצעת החוק "עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה, זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש". כלומר, כל עובד בעל ותק של חצי שנה רשאי להגיש בקשה. על פי לשון הצעת החוק, על העובד לנמק בבקשה את הטעמים לבקשתו, אולם לא צוינו בהצעת החוק מהם טעמים הנחשבים לגיטימיים להגשת בקשה. נוסף על כך, הצעת החוק קובעת שעובדים שהם הורים לילדים ומטפלים בנן משפחה נתמך או אחראים על טיפולו וכן עובדים בעלי מוגבלות רשאים להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה מייד עם תחילת העסקתם.

הצעת החוק מבקשת להחיל הסדרים לעבודה גמישה על כלל העובדים במשק הישראלי ובתנאי שהם עומדים בסף הוותק. זאת בניגוד למדיניות במדינות מסוימות (כגון בריטניה ואוסטרליה) שבהן העובדים רשאים להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה רק בנסיבות מיוחדות. בנסיבות אלו נכללים מקרים שבהם העובד מטפל באדם נתמך או בילד קטן, או מצב בריאותי מורכב של העובד או של בן משפחתו. גם טיפול בהורה מעל גיל מוגדר הוא נסיבות המצדיקות

הגשת בקשה להסדר עבודה גמישה. אנו סבורים כי הקביעה בהצעת החוק שלא להגביל את האפשרות להסדרי עבודה גמישה לאוכלוסייה מסוימת מושכלת והולמת את מטרות הרפורמה, ובראשן איזון בין העבודה לחיים האישיים, מתוך התחשבות בצורכי המעסיק.

כמו כן, ישנן הצדקות להתניית הזכאות בוותק במקום העבודה. למשל, יש לצפות מהעובד להכיר תחילה את מקום העבודה, צרכיו ונהליו, ורק לאחר מכן להגיש בקשה להסדר עבודה גמישה, שתהא סבירה בנסיבות העניין. על כן אנו סבורים כי צדקו הוגי הצעת החוק בהתניית הזכאות להגשת בקשה בוותק מינימלי במקום העבודה. עם זאת, אפשר לבחון אפשרות לקצר את פרק הזמן המינימלי הנדרש בהצעה.

### שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה על ידי המעסיק

סעיף 6 להצעת החוק מציג רשימה של עילות לסירוב סביר מצד המעסיק. על פי הצעת החוק, חמשת השיקולים לסירוב סביר כלכליים-ניהוליים:

- (1) ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות;
- (2) ההסדר המבוקש יפגע ביכולת לספק שירותים או מוצרים ללקוחות המעסיק, או יפגע בפעילות התקינה אצל המעסיק;
- (3) ההסדר המבוקש יפגע בתנאי העבודה של עובדים אחרים במקום העבודה;
- (4) ההסדר המוצע יפגע בקיום התחייבויות המעסיק על פי דין או הסכם;
- (5) אישור הבקשה יפגע פגיעה בלתי סבירה ביכולתו של העובד לעמוד ביעדי העבודה.

רשימת העילות לסירוב סביר מופיעה בנוסח דומה גם בחוק הבריטי, ובו שמונה עילות לסירוב סביר, בהן היעדר אפשרות לארגון מחדש של העבודה בצוות הקיים והשלכות של נטל תקציבי בלתי סביר על המעסיק. אנו סבורים כי השיקולים לדחיית הבקשה הנמנים בהצעת החוק סבירים ואף הכרחיים לשם איזון בין צורכי המעסיקים לבין זכויות העובדים.

עם זאת, רשימת שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה על ידי המעסיק מחייבת לבחון אילו עובדים יהיו מנועים מראש מעבודה בהסדר גמיש ומהן ההשפעות על הטמעת המודל בשוק העבודה הישראלי. למשל, יש להניח כי עובדים במפעל

ייצור שבו העבודה מתבצעת במשמרות לאורך כל שעות היממה יהיו מנועים מעבודה בהסדר גמיש, שכן עבודה בשעות גמישות תפגע בהכרח באינטרסים הכלכליים והמנהליים של המעסיק. כלומר, יישום מנגנון להסדר עבודה גמישה צפוי להיות רלוונטי פחות בענפים מסוימים.

### על אילו מעסיקים ההסדר עתיד לחול

הצעת החוק הנדונה כאן מבקשת להחיל הסדרי עבודה גמישה על כלל המעסיקים – הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. זאת בשונה מהסדרי עבודה גמישה במקומות כהולנד וסן פרנסיסקו, שבהם ההסדרים חלים רק על מקומות עבודה המעסיקים 10 או 20 עובדים ומעלה, בהתאמה. ההיגיון שבא־החלת הסדרי עבודה גמישה על עסקים קטנים הוא שיש סבירות גבוהה שהחלתם תפגע בפעילות התקינה של מקום העבודה. ואולם, על פי הצעת החוק, בכל מקרה המעסיק רשאי לטרב לבקשה להסדר עבודה גמישה מנימוק עסקי ממשי. כלומר, כל מעסיק, בין למספר מצומצם של עובדים בין בעסק שיש בו עובדים רבים, הסבור כי ההסדר המבוקש אינו סביר לנוכח הנסיבות רשאי לטרב, בהצגת נימוקים ענייניים. נוסף על כך, החלת ההסדר רק על מעסיקים שיש להם מספר מינימלי של עובדים תחשוף את המעסיקים אשר יש להם מעט עובדים ובכל זאת יסכימו להסדר עבודה גמישה לתביעות מצד העובדים אם ההסדר הגמיש (חרף היותו מוסכם מראש) יגרע מזכויותיהם הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה.

אנו סבורים כי יש להחיל הסדרי עבודה גמישה על כלל המעסיקים במשק, כפי שהוצע בהצעת החוק. עם זאת, יש לוודא שהנטל הביורוקרטי הכרוך בכך יהיה מינימלי ושבעסקים קטנים הוא לא יחרוג מגדר הסביר. למשל, אפשר לקבוע שבמקרה של עסק שעובדים בו רק עובדים מעטים, שבו אין פונקציה ייעודית של משאבי אנוש, יתבצע התהליך כולו בכתב, מבלי לחייב פגישה אישית בין העובד למעסיק או נציגו. במקרה כזה הבקשה הכתובה והתשובה שבכתב ימצו את זכות הטיעון והמענה של שני הצדדים. הקלה זו אפשר להחיל גם על תהליך הערעור, שיכול להתקיים כולו במסגרת הידיינות בכתב. פישוט אפשרי נוסף לתהליך הוא איסור על ייצוג הצדדים על ידי עורכי דין בערעור לממונה על עבודה גמישה במקרה של מחלוקת בין הצדדים. איסור כזה יקצר, יפשט ויזיל את הליך

הערעור לפני הממונה, אשר אחריותו תהיה להבטיח שמירה נאותה על זכויות הצדדים.

### הליך הגשת הבקשה

בהצעת החוק מפורטים כמה שלבים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה ולבחינתה על ידי המעסיק. ראשית, על העובד להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב להסדר עבודה גמישה ובה פירוט הטעמים לבקשתו. המעסיק נדרש להיפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה, במטרה לדון בה יחדיו, ולהשיב בתוך שבעה ימים מיום שנפגש עם העובד. כלומר, המעסיק נדרש להשיב על הבקשה בתוך מקסימום שלושה שבועות מיום שהוגשה. אם המעסיק דחה את הבקשה, עליו לנמק את סירובו ולהציע לעובד הסדר עבודה חלופי. ועוד: עובד אשר בקשתו נדחתה רשאי להגיש בקשה לעיון מחודש, והמעסיק מחויב להיפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה. על המעסיק למסור לעובד את החלטתו הסופית בבקשה לעיון מחודש בתוך 14 ימים מהיום שנפגש עם העובד. כלומר, לכל היותר ישיב המעסיק על הבקשה לעיון מחודש 28 ימים מיום שהוגשה.

לדעתנו התהליך המוצע בהצעת החוק מסורבל מדי ויש לפשטו, גם אם תיפגע זכותו של העובד לדיון מלא וממצה בבקשתו. אנו סבורים כי יש לפטור את המעסיק מהחובה לדון בבקשה לעיון מחודש לאחר שכבר סירב לה. כמו כן, אם המעסיק מסרב להסדר עבודה גמישה הוא רשאי, אך לא חייב, להציע לעובד הסדר עבודה גמישה חלופי. לחלופין, המעסיק רשאי פשוט לסרב לבקשה. הקלה בירוקרטית מסוג זה תאפשר הידברות המושתתת על שיח בין הצדדים בתנאי מסגרת המעודדים זאת, יותר מאשר מנגנון כופה ומסורבל.

אם המעסיק מאשר את הבקשה ייכנס ההסדר לתוקף בהתאם לתנאים שסוכמו. עם זאת, כל אחד מהצדדים רשאי לסגת מההסכם בהודעה מראש. העובד אינו נדרש לנמק את בקשתו לביטול ההסדר, ואילו המעסיק נדרש לנמק את בקשתו לביטול ההסדר באחת מעילות הסירוב הסביר המנויות בחוק. מנגנון זה מאפשר תקופת ניסיון, שבמהלכה שני הצדדים יכולים לבחון את התאמתו של ההסדר לעסק ולחייבם. מנגנון דומה פועל בניו זילנד, ועל פיו אפשר לסכם מראש תקופת מבחן שבה ייבחן ההסדר המבוקש.

### ערעורים וסנקציות

על פי הצעת החוק אם העובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי הוגן הוא רשאי להגיש ערעור לבית הדין האזורי לעבודה. על פי ההצעה, לבית דין זה תהיה סמכות ייחודית לדון בהליך אזרחי, לקבוע אם סירוב המעסיק בלתי סביר בנסיבות העניין, ובמקרה כזה להורות למעסיק לאשר את הבקשה. עוד נקבע שבית הדין יהיה רשאי לפסוק פיצויים לטובת התובע בשל פגיעה בענייני עבודה מחמת שהגיש בקשה (סעיף 8), או בשל סירוב בלתי סביר של המעסיק לבקשה (סעיף 6). בתובענה של העובד בשל הפרת הוראות סעיף 6 או סעיף 8 תהיה חובת ההוכחה על הנתבע, וזאת בניגוד לנהוג על פי רוב בדין.

אנו סבורים כי בשל העומס הזמני הניהול הארוכים של תיקים בבית הדין לעבודה, וכן בגלל פרוצדורות נוקשות יחסית המאפיינות את עבודתו, בית הדין לעבודה איננו הגוף המתאים לדון בהסדרי עבודה גמישה. הזמן הממוצע שבו מנוהלות תביעות עובדים בבתי הדין לעבודה בישראל, מיום הגשת התביעה ועד מתן פסק הדין, הוא כשנתיים וחצי (מענית, 2017).<sup>15</sup> גם אם הדיון וההכרעה בבקשות לאישור הסדר עבודה גמישה לא יארכו זמן ממושך כמו תביעות "רגילות" המוגשות לבית הדין, וגם אם תיקבע לבקשות אלו פרוצדורה פשוטה וקצרה יותר, עדיין מדובר בתקופת זמן ארוכה שבמהלכה עשויים להשתנות נסיבות חייו של העובד, צרכיו ואולי אף מקום עבודתו. למשל, ייתכן שעובד יבקש הסדר עבודה גמישה לקראת חופשת הקיץ של ילדיו, או בשל מחלה של בן משפחה. מצבים אלו ייתכן שיחלפו בתוך חודשים אחדים ולאחריהם לא יזדקק עוד להסדר. על כן, אם הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה תוטל על בית הדין לעבודה, הליך הערעור יאבד חלק ניכר מכוחו.

אנו סבורים כי את הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה יש לתת לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה. זאת בדומה לממונה על חוק עבודת נשים במשרד העבודה, אשר בסמכותו לתת היתרים למעסיק המבקש לפטר עובדת בהיריון או במהלך חופשת הלידה או לפגוע בהיקף המשרה שלה או בהכנסתה. הממונה

15 גורודיסקי סקר וניחח את כלל פסקי הדין שניתנו במהלך שנת 2016 בעקבות תביעות עובדים בבתי הדין האזוריים לעבודה ברחבי הארץ בסכסוכים בין עובדים למעסיקים.

משיב לבקשה בתוך חודש ימים, ובכך מאפשר הסדרת סכסוכים הרלוונטיים לתקופת זמן קצרה.

עם זאת, מכיוון שהפנייה אל הממונה פשוטה, זריזה ואינה כרוכה בעלויות עלול להיות ריבוי פניות מצד עובדים גם כאשר אין בסיס סביר לפנייה. בהקשר זה יש לזכור כי הממונה על חוק עבודת נשים במשרד העבודה אמון על פניות מטעם קבוצה מצומצמת יחסית. לעומתו, הממונה על הסדרי עבודה גמישה יידרש לדון בפניות מטעם קבוצה רחבה בהרבה – למעשה כל עובד הוא פונה בפוטנציה – ועל כן, לשם יצירת מנגנון יעיל יידרשו יצירת תשתית מתאימה והקצאת כוח אדם, וכן הענקת סמכות להטלת מיני-סנקציות. משום כך אנו סבורים כי יש לחייב עובדים באגרה מסוימת בפנייה אל הממונה האמור, כמו גם מעסיקים שסירבו באופן לא סביר לבקשה להסדר עבודה גמישה. לדעתנו קביעת אגרה בסכום של 100-200 ש"ח מספיקה כדי להבטיח שעובדים יחשבו פעמיים לפני שיפנו אל הממונה במקרים מופרכים.

### אופן היישום

על פי הצעת החוק, המנגנון לקביעת הסדר עבודה גמישה יוחל באופן גורף על כלל המשק. ישנו כמובן יתרון בהחלת חוק על כולם – הדבר מונע התחמקויות ממילוי דרישות החוק בתואנות כאלה ואחרות. עם זאת, מכיוון שמדובר בחוק חדש שיתכן שיהיו לו השלכות מרחיקות לכת על יחסי עובד-מעסיק לדעתנו ראוי לשקול גישה מדורגת ליישום. גישה בשלבים תאפשר בדיקה של השלכות החוק על התנהגות הצדדים ובחינת היעילות של המנגנון. כמו כן היא תאפשר להתחיל בהחלת החוק בענפים מסוימים, והדבר יקל על היישום בשלב הראשוני ויאפשר הסקת מסקנות והתאמות למנגנון בטרם ייושם בענפים מורכבים יותר מבחינה זו.

גישה מדורגת ליישום החוק משתלבת היטב עם הגישה הניסויית בחקר מדיניות, המשתמשת בהקצאה אקראית של קבוצות "טיפול" ו"ביקורת", ובכך מאפשרת אומדן מדויק ומהימן של השלכות המדיניות הנבדקת. נחזור לנושא זה בדיון בסעיף 4.3.

### סיכום השינויים הנדרשים בהצעת החוק

מנגנונים לקביעת הסדרים לעבודה גמישה מבוססים על קריטריונים קבועים מראש, הם מעוגנים בחוק ומאפשרים לעובד להגיש למעסיקו בקשה להסדר כזה. המעסיק מצידו רשאי לסרב לבקשה, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק. מנגנונים כאלה מעוגנים במדינות רבות ברחבי העולם, ומספרן של מדינות אלו הולך וגדל. בישראל טרם יושמו הסדרי עבודה גמישה, על אף הצורך הגובר של עובדים בגמישות בשעות העסקה. עם זאת, בשנת 2017 הגישה ח"כ מרב מיכאלי "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים". ניכר כי הצעת החוק גובשה לאחר בדיקה, מחקר ועבודה מעמיקים, ועל כן היא בסיס טוב לדיון ולגיבוש המלצות מדיניות. ככלל אנו סבורים כי הצעת החוק מציעה מנגנון אשר יש לבחון את הטמעתו בשוק העבודה הישראלי, מתוך היוועצות שוטפת עם הגורמים הרלוונטיים במשק, הן מצד העובדים והן מצד המעסיקים. עם זאת, לדעתנו יש לעדכן את הצעת החוק בכמה פרמטרים חשובים (ראו להלן לוח מסכם).



## לוח מסכם

פרמטר	הצעת החוק
תנאים להגשת בקשה להסדר עבודה גמישה	עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב להסדר עבודה גמישה.
על אילו מעסיקים עתיד לחול ההסדר	כלל המעסיקים במשק, במגזר הציבורי והפרטי
הליך הגשת הבקשה	<p>השלבים להגשת בקשה ולבחינתה על ידי המעסיק:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• הגשת בקשה מנומקת על ידי העובד</li> <li>• פגישה של המעסיק עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה</li> <li>• אישור או דחייה של הבקשה בתוך 7 ימים מיום הפגישה</li> </ul> <p>אם המעסיק דחה את הבקשה:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• העובד רשאי להגיש בקשה לעיון מחדש, והמעסיק מחויב להיפגש עימו בתוך 14 ימים מיום הגשתה</li> <li>• על המעסיק למסור לעובד את החלטתו הסופית בתוך 14 ימים מיום הפגישה</li> </ul>
שיקולים אפשריים לדחיית הבקשה על ידי המעסיק	הצעת החוק מונה 5 עילות כלכליות-ניהוליות לסירוב סביר מצד המעסיק. למשל, אם ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות.
ערעורים וסנקציות	אם העובד סבור כי הטיפול בבקשתו היה בלתי הוגן, הוא רשאי להגיש ערעור לבית הדין האזורי לעבודה.
סנקציות	לבית הדין תהיה הסמכות להורות למעסיק לאשר את הבקשה וכן לפסוק פיצויים לתובע. חובת ההוכחה תהיה על הנתבע.

---

### ההמלצה שלנו

---

בהתאם להצעת החוק, אפשר לשקול קיצור של פרק הזמן המינימלי (למשל 4 חודשים).

כלל המעסיקים במשק, במגזר הציבורי והפרטי. לבעלי עסקים קטנים (10 עובדים או פחות) יינתנו הקלות בניהול התהליך.

התהליך המוצע מסורבל מדי ויש לפשטו. אם דחה המעסיק את הבקשה:

- יש לפטור את המעסיק מהחובה לדון בבקשה לעיון מחודש.
- המעסיק רשאי, אך לא חייב, להציע לעובד הסדר עבודה גמישה חלופי.
- מעסיקים קטנים יוכלו לנהל את ההידיינות עם העובד בכתב ולא יחויבו בפגישה אישית עם העובד או נציגו.

---

### בהתאם להצעת החוק

---

הסמכות לדון בהסדרי עבודה גמישה צריכה להינתן לממונה לעניין זה מטעם משרד העבודה והרווחה.

לממונה תהיה הסמכות להורות למעסיק לאשר את הבקשה. במקרה של סרבן סדרתי הממונה יוכל לחייב את המעסיק בכיסוי הוצאות ההידיינות.

---

אפשר לומר שבשונה מהגישה המאפיינת את הצעת החוק, עמדתנו היא שתורתו של המנגנון המוצע להרחבת הסדרי הגמישות בשוק העבודה לא צריכה להיות כפייה של כללים נוקשים ותובעניים להסדרת הנושא בין הצדדים. אנו סבורים שהתרומה העיקרית של המנגנון, ודאי בשלב היישום הראשוני, היא יצירת מסגרת לדיאלוג בין מעסיקים לעובדים סביב נושא זה. השינוי צריך לבוא מהתפתחות של נורמה להידייונות בין הצדדים בעניין הסדרת נוהלי העסקה גמישה, ולא מכפייה של מסגרת נוקשה ולעומתית להידייונות בין הצדדים.

בהקשר זה יש להכיר בכך שקביעת פרוצדורה בחוק לאכיפת הסדר עבודה גמישה על המעסיק, למשל אם סירובו לבקשת העובד לאפשר הסדר כזה היה בנימוקים בלתי סבירים (נימוק סביר יוגדר בחוק), עשויה להעלות דרישה מצד המעסיקים לקביעת פרוצדורה מקבילה וכופה כלפי העובדים. לדעתנו אין לאפשר למעסיקים לכפות עבודה גמישה על עובדים בלא הסכמתם להסדר שכזה, שכן הדבר יפגע פגיעה קשה בתנאי העסקתם. מאידך גיסא, מצב שבו המעסיק מחויב בהסכמה של העובד לכל הסדר של עבודה גמישה, בעוד שעל המעסיק אפשר לכפות זאת בפרוצדורה שתיקבע בחוק, הוא מצב בעייתי. על כן יש ליצור מנגנון גמיש דיו ולהימנע מקביעת כללים נוקשים שיעודדו מערכת הידייונות לעומתית בין הצדדים.

## 4.2

### הארכה של תקופת ההתייחסות

אופן חישוב השעות מוגדר בחוק שעות עבודה ומנוחה ובו פרמטרים אחדים: הגדרה של מספר שעות העבודה, תקופת ההתייחסות ותגמול על שעות נוספות. אחד הפרמטרים המרכזיים לענייננו הוא תקופת ההתייחסות, קרי פרק הזמן שעל פיו מסוכמות שעות העבודה בין העובד למעסיק לצורך תשלום שעות נוספות. היום בישראל תקופת ההתייחסות היא יומית, ועד לחודש מרץ 2018 מעסיק היה מחויב בתשלום שעות נוספות לעובד שעבד יותר מ־8.6 שעות

ביום עבודה בשבוע עבודה בן חמישה ימים (מאפריל 2018 - 8.4 שעות ביום עבודה), ובלא תלות במספר הימים והשעות שהעובד עבד ביתר השבוע. לצורך ההמחשה, גם במקרה קיצון, שבו העובד לא עבד כלל ביתר השבוע, המעסיק מחויב בתשלום שעות נוספות בגין יום עבודה ארוך אחד. במסגרת מודל זה נציע תקופת התייחסות ארוכה יותר אשר תאפשר גמישות בהעסקה ותפחית בעלויות ההעסקה.

החוק יכול לקבוע פרקי זמן שונים לחישוב: שבוע, חודש, שנה או כל תקופת התייחסות אחרת. בשוודיה, למשל, תקופת התייחסות היא ארבעה שבועות; לעומת זאת בגרמניה החוק מאפשר תקופת התייחסות של עד שישה חודשים; בפולין נקבעה תקופת התייחסות לשנה. ככל שפרק הזמן המוגדר לחישוב ארוך יותר, כך גדלה רמת הגמישות מצד המעסיקים ומצטמצם השימוש בשעות נוספות, הנגזרות כחריגה מפרק הזמן שנקבע לסיכום שעות העבודה. עם זה, ככל שתקופת התייחסות ארוכה יותר כך ישולם לעובד פחות שכר עבור עבודה בשעות נוספות, ואם תוארך תקופת התייחסות בישראל יפחתו השעות הנוספות שבעבורן ישולם לעובד תשלום מוגדל.

ראוי לציין כאן כי עמדתם של ארגוני הפורום לאכיפת זכויות עובדים, כפי שעולה מנייר עמדה שהגיש הפורום לוועדה לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה בראשות אלי פז, היא שבחסות הכותרת "עבודה גמישה" אין לאפשר גמישות בשעות עבודה ואין לאפשר פגיעה בזכויות קיימות היום על פי חוק שעות עבודה ומנוחה.<sup>16</sup>

אנו סבורים כי בשל רגישות העניין וריבוי האינטרסים הנוגדים, צריך שתקופת התייחסות בשוק העבודה הישראלי תיקבע במשא ומתן בין נציגים של ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה. עם זאת, בהינתן המאפיינים של שוק העבודה המקומי ולנוכח המקובל במשקים המפותחים אנו ממליצים על תקופת התייחסות של כחודש ימים - זהו פרק זמן מידתי המאפשר תנאי העסקה גמישים יותר, וכן

16 בנייר העמדה מתאפשרת חריגה מכך רק בסעיפים 4 ו-16(ב) של חוק שעות עבודה ומנוחה, בעבודות מסוימות ולעובדים מסוימים כקבוע בחוק, היינו: מתן מנוחה, במקום תשלום עבור שעות נוספות, אך לפי אותו מפתח של מנוחה-תשלום. ראו הג'ר, עמדת ארגוני הפורום לאכיפת זכויות עובדים.

יחידת חישוב מקובלת לנושאי שכר ותק. שינוי שכזה טומן בחובו גמול, אומנם לא כספי, אך חשוב עד מאוד: הוא ישפר את תנאי התעסוקה ותנאי החיים של העובדים בכך שיאפשר גמישות רבה יותר בשעות העבודה ויספק לעובדים איזון טוב יותר בין העבודה לחייהם האישיים.

#### 4.2.1. חטרונות בהארכה של תקופת ההתייחסות

הארכה של תקופת ההתייחסות לחישוב השעות הנוספות מעבר לקבוע היום בחוק שעות עבודה ומנוחה עלולה לפגוע ברווחת העובדים ובזכויותיהם. שתיים מהפגיעות המהותיות שעלולות להתרחש הן: (1) מעבר למתכונת של עבודה שעתית; (2) המרה של עבודה בשעות נוספות כנגד שעות "רגילות".

(1) מעבר למתכונת של עבודה שעתית: מודל של עבודה גמישה עלול לשמש כלי בידי המעסיקים להעביר עובדים, בהם עובדים חודשיים, למתכונת של עבודה שעתית, כלומר בכל יום, שבוע או אפילו חודש היקף העסקתם עלול להשתנות על פי צרכי המעסיק ודרישותיו. אומנם מנגד שינוי ההיקף של שעות העבודה ליותר ממספר קבוע בתקופה נתונה יכול להקנות לעובד זכות להתפטר בדין מפוטר, אך, כמובן, מבחינת עובדים החרדים למקום עבודתם איום זה אינו משתווה לכוח שניתן למעסיקים.

(2) המרה של שעות נוספות בשעות "רגילות": אם ייקבע פתרון של המרה כפויה של שעות עבודה נוספות בשעות עבודה "רגילות" בתוך תחומי תקופת ההתייחסות לאחר שהעובד הסכים לעבוד שעות נוספות, הרי אז המרה ביחס של 1:1 פוגעת בזכויות העובדים לעומת הקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה היום (שכן העובד מפסיד את תוספת השכר - 25% ו-50% עבור העבודה בשעות נוספות); ואילו המרה ביחס הקבוע בחוק לתשלום עבור עבודה בשעות נוספות (היינו: 1:1.25 לשעתיים הראשונות ו-1:1.5 לשעה השלישית ואילך, כדוגמת ההסדר שבסעיפים 4 ו-16 לחוק) לא תביא רווח רב למעסיקים (שממילא משלמים היום שכר באותו יחס עבור עבודה בשעות נוספות), אך היא עלולה לפגוע בתכנון לוח הזמנים של העובד.

להערכתנו יש חשש לפגיעות נוספות בעובד ובמעסיק שלא פירטנו לעיל, אם ייקבע הסדר כפוי ולא מושכל של עבודה גמישה. כדי להבטיח כי הטמעתו

של מודל זה לא תפגע ברווחתם של העובדים, ובפרט ברווחתם של העובדים החלשים והפגיעים במשק, יש לבחון דרכים לפיצוי העובדים על הפגיעה הצפויה בתנאי העסקתם. למשל, אפשר לבחון את האפשרות להעלות התגמול עבור השעות הנוספות לפי החישוב החדש.

אנו גם מציעים כי במסגרת ההסכמות להארכת תקופת ההתייחסות יובטח כי לא תהיה פגיעה ניכרת בשכרם של העובדים. מומלץ לשקול כמה אפשרויות בהיבט זה: לדוגמה, כריכה של הארכת תקופת ההתייחסות עם קיצור שבוע העבודה, כך שישתווה או יתקרב לממוצע שעות העבודה השבועיות במדינות OECD.

נוסף על כך, כדי למנוע פגיעה בזכויות העובדים – לדוגמה, מצב שבו בתקופה מסוימת העובדים נדרשים ליום עבודה ארוך במיוחד ובתקופה אחרת אינם נדרשים לעבוד כלל, אך אין הם זוכים לתשלום בעבור הימים הארוכים – יש להקפיד על מסגרת שעות עבודה ושעות נוספות מרביות ביום ובשבוע. כמו כן יש להקפיד על מספר מינימלי של שעות מנוחה בין יום עבודה אחד למשנהו.

מהאמור כאן נובע: ראשית, בכל קביעה חוקית כופה של תקופת התייחסות יש לאזן את האינטרסים הלגיטימיים של המעסיקים ושל העובדים; שנית, הסדרת הנושא צריכה להיות פרי משא ומתן בין נציגים – של המעסיקים, ארגוני העובדים והממשלה.

### 4.3

## אימוץ גישה ניסויית

לחוק שעות העבודה במשק יש השלכות מרחיקות לכת על העובדים והמעסיקים כאחד. מכך אפשר להבין מדוע לאורך עשורים רבים המחוקק מתקשה לשנות את החוק. גם בעתיד הקרוב, לאחר שתבשיל הצעה לשינוי החוק, בתקווה שתבשיל, צפויה התנגדות. אנו סבורים כי במקום לוותר על קידום נושא חשוב זה יש לבחון את יישום השינויים שנדונו לעיל במסגרת ניסויית. מסגרת ניסויית אפשר ליצור בדרכים אחדות:

**(א)** "פיילוט" בענפים מסוימים - לקבוע כמה ענפים שבהם יוגדרו הפרמטרים לשינוי (כגון אופן חישוב השעות, מנגנון בקשות עובדים להגמשת השעות) ובמקביל לבחון לאורך תקופת יישום מוגדרת מראש מהן ההשלכות של השינוי על המעסיקים והעובדים. בדיקה כזו צריכה להיות מוגדרת על ידי נציגות של המעסיקים והעובדים יחד ומוסכמת על שני הצדדים. המדינה יכולה לעודד גישה ניסויית כזו על ידי עזרה במימון המחקר ותמיכה מקצועית מצד משרדי הממשלה הרלוונטיים.

**(ב)** חקיקה תחומה בזמן - לקדם חקיקה בהוראת שעה אשר תכלול שינויים בחוק באופן שמראש יוגדר זמני (נניח פרק זמן של שנתיים). לקראת סיום מועד הניסוי יוערך המצב הקיים לעומת המצב הקודם וייקבעו השינויים והדרכים להתאמה לצורכי המשק. אפשר גם לשלב את החקיקה התחומה בזמן כצעד שני לאחר פיילוט ברמת הענף.

בשנים האחרונות יש מהפכה של ממש בשימוש בכלים ניסויים לבחינת היעילות של צעדי מדיניות חדשים (Randomized Controlled Trial – RCT). השימוש במחקר בכלים ניסויים מסוג זה בולט במגוון רחב של תחומים, בהם בדיקת היעילות של תוכניות רווחה, חינוך מיוחד או מדיניות תעסוקה. גם בישראל החלו לשלב ניסויי RCT, למשל בבדיקת היעילות של השקעה בתוכנית "מעגלי תעסוקה" לשילוב מובטלים בשוק העבודה. על ידי הקצאה אקראית של משתתפי הניסוי לקבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת, מחקרי RCT מאפשרים הסקת מסקנות מהימנות בהרבה מכפי שהיה אפשר להסיק בשיטות הישנות של מדידת מדיניות שאינן כוללות הקצאה אקראית וקבוצת ביקורת. גישה ניסויית זו תתרום מאוד לבחינת ההשלכות של שינויים בהסדרי הגמישות בעבודה, ועצם הצגת השינוי כפיילוט - עד להערכת התוצאות ולבחינת הכדאיות - יש בה להקל על הצדדים המעורבים במשא ומתן ולסייע להם להסכים ליוזמות חדשות הטומנות בחובן רמה מסוימת של אי־ודאות. על כן אנו ממליצים לנקוט גישה זו ולהתחיל בניסוי לזמן מוגבל לפני החלה כוללת של החוק.

## סיכום והמלצות

מחקר זה סקר את הבעיות בחוק שעות עבודה ומנוחה בישראל. בשל שינויים טכנולוגיים, כלכליים וחברתיים בעשורים האחרונים יחסי העבודה מורכבים ומאתגרים הרבה יותר מבעבר - לעובדים ולמעסיקים כאחד. אל מול שינויים אלו לא מפתיע שחקיקה שנכתבה בעיקרה לשם הסדרת שוק העבודה של שנות ה-50 במאה ה-20 אינה מתאימה למציאות של ימינו. לפיכך אין ספק בצורך בשינוי החוק כך שייטיב להתמודד עם צרכי הגמישות של שוק העבודה המודרני.

לשינוי שכזה יכולות להיות השלכות מרחיקות לכת. גמישות בשוק העבודה עשויה לתרום במגוון תחומים, בהם העלאת התוצר הכולל במשק (למשל, דרך שילוב אוכלוסיות המוגבלות בשעות העבודה האפשריות), העלאת פריון העבודה לעובד הבודד, הפחתת היעדרויות מעבודה, שיפור הבריאות וכמובן עלייה ברווחת העובדים ואיזון טוב יותר בין עבודה לחיים אישיים. הסדרי עבודה גמישה עשויים לתרום גם לבטיחות ולאיכות הסביבה, בכך שיפחיתו את מספר הנסיעות וזמן הנסיעות למקום העבודה וכן נהיגה בשעות העומס.

בצד הצורך הברור בגמישות רבה יותר בהסדרי העבודה, לעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שונים, ולפעמים הם נראים מנוגדים זה לזה. המעסיקים מצידם רואים בהסדרי העסקה גמישה הזדמנות ליצירת מסגרת עבודה חדשה ויעילה, המתאמת טוב יותר לצורכי החברה. מסגרת כזו יכולה להוביל לניהול יעיל יותר של כוח העבודה וצפויה לחסוך בעלויות - אם בהפחתה של תשלום עבור שעות עבודה נוספות ואם בהורדת עלויות של אחזקת מקום העבודה. לעומת זאת, עבור העובדים, הסדרי העסקה גמישה הם הזדמנות לשינוי בהסדרי העבודה המסורתיים באופן שיאפשר איזון נכון יותר מבחינתם בין דרישות העבודה לחיי המשפחה והפנאי. צורך זה מתחזק אל מול מגוון שינויים טכנולוגיים ההופכים את העבודה לזמינה בכל מקום ושעה, שבוע העבודה הארוך יחסית בישראל ופריון העבודה הנמוך יחסית.

בהינתן הצרכים השונים של הצדדים יש להניח כי הדרך הנכונה להתקדמות בנושא זה היא משא ומתן בין נציגי העובדים לנציגי המעסיקים. על רקע הסקירה והדיון שלעיל, נראה שנדרשת עסקת חבילה, אשר תשלב את הטמעתם של שני מנגנונים להסדרי עבודה גמישה. להלן עיקריה:



**(1) מנגנון להסדרי עבודה גמישה** ייתן מענה לצורכי העובדים מתוך התחשבות בצורכי הארגון. אנו סבורים כי "הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים" שיזמה ח"כ מיכאלי מציעה מודל מוצלח וכי יש לבחון את האפשרות להטמעתו בשוק העבודה הישראלי, תוך כדי שינויים ועדכונים, אשר פורטו לעיל, ועיקרם: פישוט המנגנון באופן שיצמצם את הנטל הנדרש על המעסיקים, העברת הסמכות הדיונית מבית הדין לעבודה אל משרד העבודה והרווחה (במבנה דומה לממונה על חוק עבודת נשים) ויישום בשלבים במקום החלה מיידית בכלל המשק.

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

**(3) יש מקום לבחון את ההשלכות של הצעדים להגמשת שוק העבודה על ידי פיילוטם בענפים מסוימים**, במסגרת ניסוי מבוקר (RCT) שיוגדר לענף מסוים, או לתקופה קצובה מראש, ויאפשר לבחון את ההשלכות של השינוי על המעסיקים והעובדים. בדיקה כזו צריכה לזכות בהסכמה של נציגות המעסיקים ושל נציגות העובדים. המדינה יכולה לעודד גישה נסיינית זו על ידי עזרה במימון המחקר ובתמיכה מקצועית מצד משרדי הממשלה הרלוונטיים. אם תוצאות הפיילוט מתבררות כמוצלחות אפשר וכדאי להרחיב את שינויי המדיניות לכלל המשק בשילוב ההתאמות הנדרשות.

מספר פנימי: 2015444

## הכנסת העשרים

### יוזמת: חברת הכנסת מרב מיכאלי

4473/20/פכ

### הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, התשע"ז-2017

- מטרה 1. מטרתו של חוק זה לקדם איזון בין חיי העבודה לבין חייהם הפרטיים של העובדים, כדי לקדם את רווחת העובדים ולהגדיל את שיעור ההשתתפות בתעסוקה ואת היקפי המשרה בקרב כלל האוכלוסיות, ובכלל זאת הורים לילדים ואנשים עם מוגבלות.
- הגדרות 2. בחוק זה -

"אדם עם מוגבלות" - כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998<sup>1</sup>;

"בן משפחה" - ילד, הורה או בן זוג;

"בן משפחה תלוי" - בן משפחה שרופא, פסיכולוג או עובד סוציאלי אישר כי הוא זקוק לסייע משמעותי בשל מצבו הבריאותי, ובכלל זה הגופני או הנפשי, לרבות בשל היותו אדם עם מוגבלות;

"הסדר עבודה גמיש" - הסדר המאפשר גמישות בשעות העבודה, במקום ביצועה ובאופן ביצועה, כפי שנקבע על ידי המעסיק, לרבות גמישות לעניין שעות התחלת העבודה וסיומה, אופן חלוקת שעות העבודה במסגרת יומית, שבועית, חודשית או שנתית, ביצוע העבודה, כולה או חלקה בבית העובד, בשלוחה של מקום העבודה או במקום אחר שאינו במקום העבודה הרגיל;

1 ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

"ילד" - ילד או ילדה שטרם מלאו להם 14 שנים;

"השר" - שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

3. (א) עובד שחלפו 26 שבועות לפחות מתחילת העסקתו במקום העבודה, זכאי להגיש למעסיקו בקשה מנומקת בכתב לעבוד בהסדר עבודה גמיש (להלן - בקשה להסדר עבודה גמיש); בבקשה יפורטו הטעמים לה.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), זכאי כל אחד מאלה להגיש בקשה להסדר עבודה גמיש עם תחילת העסקתו במקום העבודה:
- (1) עובד שעמו ילד, או שמטפל או אחראי על טיפול בן משפחה תלוי;
- (2) עובד שהוא אדם עם מוגבלות.
- (ג) בקשה להסדר עבודה גמיש שעניינו חלוקה גמישה של שעות העבודה, תהיה מלווה בתצהיר כמשמעותו בפקודת הראיות, המעיד כי בקשתו של העובד הוגשה מרצונו החופשי.
4. (א) מעסיק שעובדו הגיש לו בקשה להסדר עבודה גמיש, ייפגש עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה וידון עמו עליה.
- (ב) על המעסיק להשיב לבקשה בתוך שבעה ימים מיום שנפגש עם העובד לפי סעיף קטן (א).
- (ג) החליט המעסיק לדחות את הבקשה, ינמק את סירובו ויציע לעובד הסדר חלופי מטעמו, אשר יביא בחשבון את הטעמים שפירט העובד כהנמקה לבקשתו.
5. (א) עובד שבקשה שהגיש להסדר עבודה גמיש נדחתה, רשאי לבקש ממעסיקו בכתב לעיין מחדש בבקשה (להלן - בקשה לעיין מחדש) בתוך שלושים ימים מיום שנמסרה לו החלטת המעסיק.
- (ב) הוגשה בקשה לעיין מחדש, ייפגש המעסיק עם העובד בתוך 14 ימים מיום הגשתה.

בקשה  
להסדר  
עבודה  
גמיש

הליך הדיון  
בבקשה  
להסדר  
עבודה  
גמיש

עיין  
מחדש  
בבקשה

(ג) המעסיק ימסור לעובד את החלטתו הסופית בבקשה לעיון מחדש בתוך 14 ימים מיום שנפגש עם העובד כאמור בסעיף קטן (ב).

6. המעסיק לא יסרב לבקשה להסדר עבודה גמיש, אלא מנימוק עסקי ממשי לכך שההסדר המבוקש אינו סביר בנסיבות העניין, לנוכח אחד או יותר מהשיקולים שלהלן:

(1) ההסדר המבוקש כרוך בעלויות גבוהות ובלתי סבירות;

(2) ההסדר המבוקש יפגע ביכולת לספק שירותים או מוצרים ללקוחות המעסיק, או יפגע בפעילות התקינה אצל המעסיק;

(3) ההסדר המבוקש יפגע בתנאי העבודה של עובדים אחרים במקום העבודה;

(4) ההסדר המוצע יפגע בקיום התחייבויות המעסיק על פי דין או הסכם;

(5) אישור הבקשה יפגע פגיעה בלתי סבירה ביכולתו של העובד לעמוד ביעדי העבודה.

7. (א) אישר המעסיק בקשה להסדר עבודה גמיש שהגיש עובד, יציין המעסיק באישור בכתב שנתן לעובד את תוקפו של הסדר העבודה הגמיש, כפי שהוסכם בין הצדדים.

(ב) לא ציין המעסיק באישור את התוקף כאמור בסעיף קטן (א), ייחשב ההסדר לקבוע.

(ג) עובד שבקשתו להסדר עבודה גמיש אושרה, לא יגיש בקשה חדשה להסדר עבודה גמיש במהלך ששה חודשים מיום אישור הבקשה הקודמת, אלא אם כן קיימים טעמים מיוחדים לכך.

(ד) על אף האמור בסעיף זה, רשאי כל צד להסדר העבודה הגמיש להודיע בכתב בכל עת על רצונו לבטל את הסדר העבודה הגמיש ולשוב להסדר העבודה שקדם לו, ובלבד שאם המעסיק הוא היוזם את ביטול ההסדר, מתקיימים תנאי סעיף 6; ביטול ההסדר ייכנס לתוקפו שלושים ימים מיום קבלת הודעת צד מהצדדים כאמור.

סירוב  
סביר

תוקף  
הבקשה  
והגבלה  
על מספר  
הבקשות

8. הגנה על מבקש ומתלונן  
(א) לא יפגע מעסיק בענייני עבודה של עובד ולא יפטרו מחמת שהגיש בקשה להסדר עבודה גמיש, או מחמת הליך שנקט בעקבות דחיית בקשתו או אי טיפול בה, או מחמת שסייע לעובד אחר בקשר לבקשה או להליך כאמור.  
(ב) בסעיף זה, "ענייני עבודה" - כל אחד מאלה:

(1) תנאי עבודה;

(2) קידום בעבודה;

(3) הכשרה או השתלמות מקצועית;

(4) פיטורים או פיצויי פיטורים;

(5) הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה.

9. סמכות שיפוט ותרופות  
(א) לבית הדין האזורי לעבודה סמכות ייחודית לדון בהליך אזרחי לפי חוק זה והוא רשאי -

(1) לקבוע כי סירוב מעסיק לבקשה להסדר עבודה גמיש אינו סביר בנסיבות העניין ולהורות למעסיק על אישור הבקשה להסדר עבודה גמיש, במידה ובאופן שיראה לנכון בנסיבות העניין;

(2) לפסוק פיצויים לטובת המבקש או המתלונן, בשל פגיעה כמשמעותה בסעיף 8, בשיעור שייראה לו בנסיבות העניין, אף אם לא נגרם נזק של ממון;

(3) ליתן צו מניעה או צו עשה, לרבות צו המבטל פיטורים, בשל פגיעה כמשמעותה בסעיף 8, אם ראה שהענקת פיצויים בלבד לא תהיה צודקת.

(ב) בתובענה של עובד בשל הפרת הוראות סעיף 6, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע כי סירובו לבקשה להסדר עבודה גמיש היה סירוב סביר.

(ג) בתובענה של עובד בשל הפרת הוראות סעיף 8, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע כי פעל שלא בניגוד להוראות הסעיף האמור.

10. (א) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988<sup>2</sup>, וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998<sup>3</sup>.

שמירת דינים

(ב) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מזכויות העובד לפי חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951<sup>4</sup>, ואולם אם הבקשה להסדר עבודה גמיש הייתה לחלוקה גמישה של שעות העבודה, יוגדרו במפורש באישור הסדר העבודה הגמיש תחומי יום העבודה ושבוע העבודה המוסכמים, ודינם יהא כדין יום עבודה ושבוע עבודה לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק האמור, לעניין עבודה בשעות נוספות, הפסקות ומנוחה שבועית.

11. דין המדינה לעניין חוק זה כדין כל מעסיק אחר.

12. (א) השר ממונה על חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

ביצוע ותקנות

(ב) השר, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין בקשה, לרבות את נוסח הבקשה.

## דברי הסבר

מטרתה של הצעת חוק זו היא לאפשר לעובדים ולעובדות בשוק העבודה הישראלי לאזן כראוי בין דרישות העבודה וצרכי הפרנסה לבין חייהם הפרטיים, ובכללם מחויבויותיהם המשפחתיות ("work-life balance"), או "איזון חיים-עבודה", באמצעות מודלים שונים של העסקה גמישה. מלבד תרומתה הברורה לרווחת העובדים ומשפחותיהם, גמישות תעסוקתית מגלמת בחובה יתרונות גם למעסיק וצפויה להשפיע לטובה על שוק העבודה בכללותו; באמצעות הגדלת שיעור המועסקים, צמצום הפערים בין המינים, הגדלת היעילות והפיריון ושיפור התחרותיות במשק.

2 ס"ח התשמ"ח, עמ' 38.

3 ס"ח התשנ"ח, עמ' 152.

4 ס"ח התשי"א, עמ' 204.

"הסדר עבודה גמיש" הוא הסדר המאפשר גמישות במסגרת השעות, במקום ביצוע העבודה ובאופן ביצועה (נטע משה, **הסדרים לאיזון עבודה־חיים במדינות שונות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015). זאת בניגוד לדפוס העבודה המסורתי, המתבסס על שעות התחלה וסיום מוגדרות ונוקשות ועל ביצוע העבודה במקום מסוים כגון משרד או מפעל.

החקיקה הישראלית כמעט ואיננה כוללת הסדרים של גמישות תעסוקתית. שבוע העבודה בישראל מוסדר במסגרת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, שאינו מותאם לצורכי שוק העבודה המודרני (דעון הולין, "דוח יו"ר ועדת חוק שעות עבודה ומנוחה", האגודה הישראלית למשפט העבודה, **שנתון משפט העבודה**, 343 תשנ"ו). במרבית המקרים אין למעסיק אפשרות לחרוג מהעסקה במסגרת של שמונה או תשע שעות יומיות ו־43 או 45 שעות שבועיות (למשרה מלאה), אלא במחיר של תשלום שכר עבור שעות נוספות. בהתאם, לעובדים אין זכות לדרוש הפחתה או הגמשה של שעות העבודה בהתאם לצרכיהם.

שמרנות החוק הישראלי עומדת בסתירה למגמה העולמית להרחבת הגמישות בשוק העבודה ולצמצום מספר שעות העבודה (OECD, "Working hours: latest trends and policy initiatives" in OECD, Employment (Outlook 1998, Paris, pp 153-4). בעשורים האחרונים, מדינות מתקדמות רבות בעולם אימצו מודלים של גמישות תעסוקתית במסגרת הסדרים חקיקתיים, ביניהן קנדה, בריטניה, גרמניה, הולנד, שבדיה, אוסטרליה וניו זילנד (כך לפי **הסדרים לאיזון עבודה־חיים במדינות שונות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), הנזכר לעיל). מגמה זו עולה בקנה אחד עם ממצאי סקרים ברחבי העולם, המלמדים כי לגמישות תעסוקתית, המאפשרת איזון בין חיי העבודה לחיי המשפחה, חשיבות עליונה עבור עובדים. בסקר מקיף שנערך בחסות תאגיד ראיית החשבון Ernst & Young בקרב 9,700 עובדים במשרות מלאות בשמונה מדינות: ארה"ב, בריטניה, הודו, יפן, גרמניה, מקסיקו וברזיל, ציינו כ־70% מהמשיבים כי האפשרות לעבוד במסגרת של שעות עבודה גמישות מבלי שייפגעו אפשרויות הקידום שלהם, מהווה שיקול מכריע בבחירת מקום העבודה ובהשפעה על איכות חייהם. הסוגיה נתפסה כחשובה ביותר עבור כלל העובדים, ובפרט עבור כאלו שהם הורים לילדים. במחקר שערך ה־OECD דורג הפרמטר של "איזון חיים־עבודה" במקום החמישי מתוך אחד־עשר בדירוג המשתנים

המשפיעים על איכות חייהם, מעל משתנים כגון איכות הסביבה, דיור והכנסה (*How's Life? 2015: Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris, p. 37*).

מטרה נוספת של הצעת חוק זו, היא פיתוח וקידום הכלכלה הישראלית. מחקרים הראו כי גמישות תעסוקתית תורמת לשוק העבודה ומשפרת את התחרותיות במשק. זאת, בין היתר, כיוון שהיא מאפשרת את הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה וצמצום פערים מגדריים ואחרים. בין השאר, גמישות תעסוקתית תקל מאוד על שילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות ושל הורים לילדים, בעיקר אימהות. גמישות תעסוקתית טובה למעסיקים, שכן היא מאפשרת למעסיק להתאים את דפוסי העבודה לצרכים המשתנים בשוק גלובלי ובכך להתייעל ולחסוך במשאבים. כמו כן, היא מפחיתה השפעות שליליות של לחץ נפשי על העובדים, מאפשרת לצמצם את זמן ההיעדרות מהעבודה, ותורמת לפיריון העבודה יותר מאשר הארכת ימי העבודה. חרף החשש מאובדן מחויבות או משמעת מצד העובדים, מחקרים הוכיחו שגמישות במקום העבודה מובילה להגברת היצרנות והמוטיבציה בקרב עובדים, לשיפור היחסים בין העובדים לבין המעסיק ולחיזוק נאמנותם של העובדים למקום עבודתם (דו"ח של ארגון מחקר אמריקאי עצמאי, המקדם גמישות תעסוקתית:

**“The Benefits of Flexible Working Arrangements – A Future of Work Report,” The Future of Work Institute, 2012.**

דוח ועדת האיחוד האירופי, מחקר של המרכז הקנדי למדע ולחינוך משנת 2013, מחקר הקרן האירופאית לשיפור איכות החיים ותנאי העבודה בנושא: ארגון שעות העבודה, השלכות על פיריון ועבודה:

Goudswaard, A.; Dhondt, S.; Vergeer, R.; Oeij, P.; Leede, J. de; Adrichem, K. van C; Csizmadia, P.; Makó, C.; Illésy, M.; Tóth, A., **Organisation of working time: Implications for productivity and working conditions – Overview Report** (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012).

הצעת החוק נוסחה על בסיס מחקר משווה של מודלים של גמישות תעסוקתית במדינות מובילות בעולם. העיקרון המרכזי בהצעת החוק, השאוב ממודלים דומים בעולם, הוא עיקרון ההסכמיות והדדיות, המאפשר לשני הצדדים, לעובד ולמעסיק, לקבוע דפוס עבודה גמיש על פי הסכמה ביניהם.



הצעות חוק שהוגשו בעבר בנושא זה נועדו לסייע לעובדים בעלי מחויבות משפחתית ולקדם שוויון מגדרי. ההצעה הנוכחית נועדה להרחיב את היריעה מתוך תפיסה שלפיה מודל העסקה של עבודה גמישה הוא חיוני לכלל העובדים במשק ולשוק העבודה הישראלי בכללותו, כפי שפורט לעיל. עם זאת, הצעת החוק נועדה להקנות עדיפות פרוצדוראלית לעובדים המגדלים ילדים צעירים, מטפלים בקרובי משפחה תלויים או שהם עצמם אנשים עם מוגבלות, בשל הצורך להסיר מדרכם של עובדים מקבוצות אלה את החסם התעסוקתי הנובע מדפוסי העסקה שמרניים ובלתי־גמישים.

**סעיף 1** שוק העבודה המודרני המושתת על מודל "העובד האידיאלי", דורש מהעובד שעות עבודה מרובות וכמעט ואינו מאפשר איזון ראוי בין חיי העבודה לחיי הפרט. מודל זה אינו מוכח כאפקטיבי ומחקרים אף מצביעים על כך שעובדים שמתאפשר להם איזון ראוי הם עובדים טובים ומועילים יותר למשק. מטרתה של הצעת חוק זו היא לעודד העסקה במודלים גמישים, כדי לאפשר לעובדים ולעובדות בשוק העבודה הישראלי לאזן כראוי בין דרישות העבודה וצרכי הפרנסה לבין חייהם הפרטיים, ובכללם מחויבויותיהם המשפחתיות. מלבד התרומה לרווחת העובדים, גמישות תעסוקתית מגלמת בחובה יתרונות גם למעסיקים וצפויה להשפיע לטובה על שוק העבודה בכללותו. מעבר לדפוסי העסקה גמישים הוא הכרחי כדי להתאים את שוק העבודה לאוכלוסיות המתקשות להשתלב בו, דוגמת הורים עצמאיים ואנשים עם מוגבלות.

**סעיף 2** מגדיר מהו "הסדר עבודה גמיש" – המודלים המוצעים להסדר עבודה גמיש מבוססים על מחקר משפטי משווה ועל מודלים המיושמים במדינות שונות בעולם (לדוגמה 1996 Employment Rights Act בבריטניה).

בהגדרה "בן משפחה תלוי" מגולם הרעיון כי נטל התמיכה בקרובי משפחה הזקוקים לסיוע בשל מצבם הבריאותי מוטל, לעתים קרובות, על נשים בגילאי העבודה, ומאלצן להפסיד ימי עבודה. הסדרי עבודה גמישים יקלו על עובדים המטפלים בבני משפחה את המשך התפקוד התקין בעבודה. בסעיף זה, המונח "אדם עם מוגבלות" הוא כהגדרתו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988: "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".

**סעיף 3(א)** הקובע את מודל הזכאות, מבוסס על תקנות בבריטניה (The Flexible Working Regulations 2014), המקנות לכל עובד בעל ותק של 26 שבועות במקום העבודה את הזכות להגיש בקשה מנומקת להסדר עבודה גמיש.

**סעיף 3(ב)** עוסק בצורך דחוף וכבד משקל בהסדרי עבודה גמישים בקרב עובדים עם מוגבלות ועובדים המטפלים בילדיהם הצעירים או בבני משפחתם התלויים בהם. עבור עובדים אלה, תנאי העבודה מהווים שיקול מכריע בעצם הכניסה לתפקיד ולשוק העבודה בכלל. על כן, נקבע בהצעת החוק מסלול מוקדם יותר להגשת בקשה לעובדים הנמנים על אחת הקבוצות לעיל.

**סעיפים 4 ו-5** קובעים מנגנון שמטרתו להבטיח כי תהליך הגשת הבקשה והטיפול בה יהיה יעיל וענייני, ולעודד הידברות ישירה, מתמשכת והדדית בין העובד למעסיקו, שתאפשר הסכמה על הסדר העסקה שיהיה מקובל על שני הצדדים.

**סעיף 6** מונה רשימה סגורה של עליות לסירוב סביר מצד המעסיק הקיימות גם בחוק הבריטי. מטרת השיקולים המנויים בסעיף היא ליצור איזון בין הפררוגטיבה הניהולית של המעסיק לבין זכויות העובד, ולמנוע סירוב שרירותי לבקשה. השיקולים תואמים חוקי עבודה אחרים ומתאימים למגוון רחב של מצבים.

**סעיף 7** קובע הוראות שנועדו לשמר את היציבות ביחסי העבודה, ולהגן על שני הצדדים להסדר מפני שינויים חד צדדיים במילוי. עם זאת, במציאות חיים דינמית יכול שיתבקש שינוי ולפיכך ניתנת לכל אחד מהצדדים האפשרות לסגת מן ההסדר המוסכם בהודעה מראש, בסייג שעל המעסיק לנמק את בקשתו לביטול ההסדר באחת מעילות הסירוב הסביר המנויות בסעיף 6.

**סעיף 8** נועד להגן על עובדים מפני התנכלות מצד המעסיקים כתוצאה מעצם בקשת הסדר עבודה גמיש, ובכך לעודד את קיומם של הסדרים אלה.

**סעיף 9** מעניק סמכות שיפוט ייחודית לבית הדין האזורי לעבודה לעניין חוק זה, בשל מומחיותו ביחסי עבודה ובזכויות עובדים. יודגש כי בסמכות בית הדין לעבודה לפסוק פיצויים לעובד אך ורק בשל פגיעה על רקע בקשת הסדר עבודה גמיש, ולא בגין סירוב המעסיק לבקשת העובד. ככל שמדובר במחלוקת על סבירות החלטת המעסיק, מוקנית לבית הדין הסמכות לתת סעד של אכיפת הסדר העסקה גמיש.

**סעיף 10(א)** מטרתו להדגיש כי לעובד עומדות ההגנות המנויות בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ובחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, במקרים שבהם דחיית הבקשה להסדר עבודה גמיש נובעת משיקולים שאינם מן העניין, באופן העומד בניגוד להוראות החוקים האמורים.

**סעיף 10(ב)** מטרתו של סעיף זה היא לאפשר את הגמישות הנדרשת, ולאפשר את הסכמת הצדדים על חלוקה מחדש של שעות העבודה, אך בסטייה מההוראות הנוקשות שבחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. עם זאת, אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בזכויותיו של עובד לגמול שעות נוספות, להפסקות ולמנוחה שבועית. אם בהסדר העבודה הגמיש תקבע מסגרת הזמנים לפיה תחושב מכסת השעות, השבועית, החודשית, הדו-חודשית, השנתית וכיוצא בזה, הרי במקרה של חריגה ממכסת השעות המוסכמת, ישולם לעובד גמול עבור עבודה שעות נוספות, כחוק. כדי למנוע ניצול של חוק זה לצורך הימנעות מתשלום עבור שעות נוספות, על העובד לבקש את ההסדר הגמיש מרצונו החופשי והמלא, ומבלי שיופעל עליו כל לחץ, מפורש או משתמע, במישרין או בעקיפין, מצד המעסיק. גם דירקטיבת האיחוד האירופי מספר 88/EC2003 בנושא ארגון שעות העבודה המתירה (בסעיף 22) למדינות החברות לחרוג מההוראות בדבר מכסת שעות העבודה השבועית, קובעת תנאים מחמירים לכך, במטרה להבטיח את ההגנה על שלום העובד ועל בריאותו.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת אורית זוארץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4101), על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/336), על ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/918), ועל שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/268).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
 א' באב התשע"ז - 24.7.17

## רשימת המקורות

- בנק ישראל, 2012. *התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב־2012*. לוריא, לילך, 2013. *דיני עבודה ורווחה במאה ה־21*, אלון הוצאה לאור. מענית, חו, 2017. "בתי הדין לעבודה, תמונת מצב: זה הפיצוי הממוצע לעובדים", *גלובס* (6.7.2017).
- משה, נטע, 2015. "הסדרים לאיזון עבודה: חיים אישיים במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- תג'ר, מיכל. "עמדת ארגוני הפורום לאכיפת זכויות עובדים, מוגשת לוועדה לבחינת חוק שעות עבודה ומנוחה בראשות אלי פז", הפורום לאכיפת זכויות עובדים (מקוון).

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

Council of the European Union, 18.11.2003. "Council Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time," *Official Journal of the European Union*, L299: 9-19.

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

Pencavel, John, 2014. "The Productivity of Working Hours," *The Economic Journal* 125 (589): 2052-2076.

## חקיקה

הצעת חוק הסדרי עבודה גמישים, תשע"ז-2017.

הצעת חוק שעות עבודה ומנוחה (תיקון - שעות גמישות), תש"ע-2010.

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

חוק שעות עבודה ומנוחה: סקירת הדין הישראלי (למעט המנוחה השבועית), 2013. משרד הכלכלה.

## המקורות לנתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [למ"ס], 2015. סקר כוח אדם.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [למ"ס], 2016. הסקר החברתי.

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

Bill C-63, 22.3.2017.

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

Eurofound, 2015.

Eurofound, 2017. Country Profile.

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

Germany Working Hours Act.

GOV.UK.

Government of Canada.

Hours of Work Act, 6.6.1994. ILO.

OECD, 2012. *Employment Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris.

OECD 2014. *Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2016. OECD, Hours worked (indicator). doi: 10.1787/47be1c78-en.

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

Sweden Working Time Act.

The Working Week.

United States Department of Labor.

*Working Hours: ACAS Advice and Guidance*.



**Policy Paper 128**

# **REFORMING THE "HOURS OF WORK AND REST LAW"**

---

## **New Mechanisms for Flexible Working Arrangements**

Yotam Margalit | Ayelet Hillel | Lior Gro | Rachel Zaken

October 2019

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

ISBN: 978-965-519-271-1

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 © 2019 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**

In recent decades, far-reaching changes have occurred in the labor market, including a rise in women's participation in the labor force; the development of new technologies that make remote work possible; and an increase in non-traditional patterns of work such as employment through staffing agencies and temporary contracts. Despite these changes, working arrangements in Israel are still based largely on legislation from 1951. As a result, they are outdated and excessively rigid, and both employees and employers feel that the present law is ill-suited to evolving circumstances in the labor market.

More flexible working arrangements are clearly needed, but employees and employers have different, sometimes incompatible preferences. Employees want more flexible hours and forms of employment so that they can achieve a better balance between the job requirements and their personal lives. Employers, on the other hand, are interested in a very different kind of flexibility, namely the ability to easily adapt their workforce to changing market demands. Whereas the law stipulates that overtime be calculated on a daily basis, many employers have periods of heavy workload when they need employees to work more, as well as periods when there is little

work to do. The current law requires that they pay overtime for each day that an employee works more than a specified number of hours, even if the person did not work more than the legally permitted number of hours when averaged over a longer period of time (a week, month, or year). As a result, the present law increases employers' costs and limits their ability to offer flexible working arrangements.

This study examines the needs of employees and employers with respect to flexible working arrangements, surveys relevant policies in other countries, and proposes two alternative models that would be better suited to the needs of the Israeli labor market: One would establish a mechanism through which employees could ask their employers for flexible working arrangements according to predetermined criteria. The other would set an extended calculation period for work hours; i.e., the law would be amended so that overtime pay would be calculated over a period longer than a day. Adoption of one or both of these changes would increase flexibility and efficiency for the benefit of employees and employers alike.

שוק העבודה - בישראל ובעולם - עובר זה כמה עשורים שינויים מרחיקי לכת, בכללם: עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים, התפתחות טכנולוגיות חדשות המאפשרות עבודה מרחוק והתרחבות השימוש בתצורות תעסוקה לא שגרתיות, כגון העסקה דרך חברות כוח אדם ועבודה בחוזים זמניים. ואולם למרות שינויים אלו, הסדרי העבודה בישראל עדיין מתבססים במידה רבה על החקיקה מ-1951, והתוצאה הבלתי נמנעת היא הסדרי עבודה מיושנים וקשיחים שאינם מתאימים למציאות.

רבות מדובר היום על נחיצותם של הסדרי עבודה גמישים, אלא שלעובדים ולמעסיקים ישנם צרכים שלא בהכרח מתיישבים זה עם זה. כיצד אפשר, אם כן, להשיג את היעד של הגמשת מערכת העבודה במשק כך שמצד אחד הוא יענה על הצורך של העובדים בגמישות ומן הצד האחר לא יפגע במעסיקים? מה צריכה לכלול רפורמה בחקיקת העבודה כדי שהיא תתאים למאפייני המשק המקומי?

מחקר זה בוחן את צורכיהם של העובדים ושל המעסיקים בישראל בהיבט של גמישות תעסוקתית וסוקר את המדיניות הרלוונטית במדינות אחרות. הוא מציע, על בסיס הממצאים, המלצות מדיניות שתכליתן בניית מערכת עבודה גמישה ויעילה יותר, לרווחת העובדים והמעסיקים כאחד.

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

**איילת הלל** הייתה חברה בצוות המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בזמן עריכת המחקר. היא בוגרת תואר ראשון בתוכנית פכ"מ למצטיינים (פילוסופיה), כלכלה ומדע המדינה באוניברסיטת תל אביב.

**עו"ד ליאור גרו** הוא שותף במשרד עורכי דין ומתמחה בדיני עבודה. בעל תואר שני במשפטים מאוניברסיטת תל אביב. יועץ לדיני עבודה וחבר בצוות שוק העבודה העתידי שבמכון הישראלי לדמוקרטיה.

**רחל זקן** היא חוקרת במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.



0 4500001200 4  
דאנאקוד 450-1200