

הפחתת מספר שעות העבודה בישראל

תמונת המצב הנוכחית,
למידה ממקרי מבחן
וכיווני פעולה

יוני בן בשט



יוני בן בשט, דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטת חיפה, בוגר תואר מוסמך בכלכלה בתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית, ובעל תואר ראשון בכלכלה והיסטוריה של עם ישראל בתוכנית בארי, אוניברסיטת חיפה. מנהל מחלקת המחקר בפורום ארלזורוב.

אני רוצה להודות ל**ד"ר אסף בונדי** מאוניברסיטת חיפה ומאוניברסיטת בריסטול ועמית מחקר בכיר בפורום ארלזורוב; ל**אדם בלומנברג**, סמנכ"ל כלכלה ומדיניות ומנכ"ל האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים החדשה; ל**עו"ד הילה שינוק**, סגנית ראש אגף כלכלה ומדיניות ומנהלת מחלקת אסטרטגיה ומדיניות בהסתדרות העובדים החדשה; ו**ליערה מן**, מנהלת מחלקת מחקר ומדיניות, קרן ברל כצנלסון.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

7	תקציר
12	א. מה הבעיה?
12	1. הקדמה
12	2. הגדרות ומושגים
14	א.3. מדוע רצוי להפחית את מספר שעות העבודה?
14	הפחתת מספר שעות העבודה משפרת מדדי בריאות ואיכות חיים
15	הפחתת מספר שעות העבודה לא פוגעת בהכרח בתעסוקה
16	הפחתת מספר שעות העבודה יכולה להביא לשיפור הפריון
18	שעות עבודה מרובות מעודדות אי-שוויון מגדרי
20	ב. היבטים בהסדרת שעות העבודה
20	1. אופן הסדרת שעות העבודה בהשוואה בינלאומית
20	ארגון שעות העבודה
27	ארגון ימי החופשה
29	פוטנציאל שעות העבודה השנתיות
31	2. אופן הסדרת שעות העבודה בישראל
31	הסדרת שעות העבודה
33	הסדרת ימי החופשה השנתיים
34	סיכום: מודל ההסדרה בישראל משלב חקיקה יחד עם הסכמים קיבוציים
35	3. כלי המדיניות שבהם השתמשו בישראל עד היום להסדרת שעות העבודה
35	כלי מדיניות 1: הגבלת מספר שעות העבודה השבועיות התקניות
36	כלי מדיניות 2: הגבלת מספר השעות הנוספות
42	כלי מדיניות 3: ימי חופשה שנתיים
42	כלי מדיניות 4: שעות עבודה גמישות
43	כלי מדיניות 5: חובת רישום שעות
43	כלי מדיניות 6: יום חופשה נוסף בשבוע
44	4. קצב הפחתת מספר שעות העבודה בישראל
48	האם ניתן להפחית את מספר שעות העבודה כשהפריון בישראל נמוך כל כך?

עמוד

ג. מקרי בוחן מהעולם..... 51

52..... 1.ג. גרמניה: חקיקת בסיס ומשא ומתן קיבוצי

57..... 2.ג. צרפת: חקיקה מדינתית והסכמים קיבוציים ברמת המפעל

63..... 3.ג. איסלנד: פיילוט במגזר הציבורי והסכמים קיבוציים

69..... 4.ג. בריטניה: פיילוט במגזר הפרטי

73..... 5.ג. השוואה מסכמת ומסקנות

ד. מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה..... 77

ה. יעדים וכלי מדיניות אפשריים..... 78

79..... 1.ה. יעדים אפשריים

79..... 2.ה. כלי מדיניות אפשריים למימוש היעדים

79..... הוספת ימי חופשה

81..... הגבלת שעות נוספות

82..... שעות גמישות

83..... קיצור שבוע העבודה

83..... תמיכה במעסיקים

83..... 3.ה. אופני יישום אפשריים

83..... פיילוט לקיצור מספר השעות והוספת ימי חופשה במגזר הפרטי

פיילוט של המדינה, המגזר העסקי וההסתדרות במגזר הפרטי/הציבורי/בשני

84..... המגזרים יחד לשבוע עבודה מקוצר ולהוספת ימי חופשה

84..... חקיקה ממשלתית לקביעת שבוע עבודה קצר יותר

הצבת יעד רב-שנתי פומבי לקיצור שבוע העבודה והגדלת מספר ימי החופשה

84..... באמצעות עסקת חבילה כלל-משקית, שיוביל לקיצור שעות העבודה השנתיות

85..... סיכום

87..... נספח: ניתוח הקשרים בין המשתנים המוסדיים למספר שעות העבודה השבועיות

89..... מקורות

רשימת האיורים

עמוד

13. איור 1: ארבעה מושגים מרכזיים בתחום שעות העבודה.....
21. איור 2: רגולציה של שעות העבודה במדינות ה-OECD, 2020.....
- איור 3: רמת ההסדרה של הרגולציה של שעות העבודה ואופן קבלת ההחלטה
על ההסדרה במדינות האיחוד האירופי.....
23. איור 4: מספר שעות העבודה בדרך כלל, לפי סוג ההסדרה, 2024.....
- איור 5: מספר ימי חופשה בתשלום בחוק (ל-5 ימי עבודה בשבוע) ובמשא ומתן
(בחלק מהמדינות), מדינות ה-OECD, 2020.....
28. איור 6: התפלגות מספר שנות הוותק בקרב מועסקים, ישראל, 2023.....
29. איור 7: פוטנציאל מספר שעות העבודה השנתיות, 2024.....
- איור 8: מספר שעות העבודה השנתיות ושינויים במגבלת השעות התקניות,
ישראל, 1981-2024.....
33. איור 9: מגבלת מספר שעות העבודה התקניות בשבוע מתוקף חוק או הסכם קיבוצי,
מדינות ה-OECD, 2020.....
36. איור 10: מגבלת מספר שעות העבודה התקניות בשבוע ומספר השעות הנוספות
מתוקף חוק או הסכם קיבוצי, מדינות ה-OECD, 2020.....
38. איור 11: מבנה ההחרגות בשוק העבודה הישראלי, המאפשר צורות שונות
של עבודה מעבר לשעות התקניות.....
40. איור 12: שיעור העובדים במשרה מלאה בישראל לפי סוג התשלום שהם
מקבלים על שעות נוספות, 2019.....
41. איור 13: קצב ההפחתה השנתי של מספר שעות העבודה השבועיות ("בדרך כלל")
בישראל ובקבוצות השוואה שונות, דקות לשנה, כלל המועסקים, כלל המשרות
מול משרות מלאות.....
46. איור 14: תחזית הפחתת מספר שעות שבועיות, ישראל (כלל המועסקים, כלל המשרות).....
47. איור 15: שיעור צמיחת התוצר לנפש ושיעור ההפחתה במספר שעות העבודה
ב-OECD ובמדינות הייחוס (1983-2012) ובישראל (1995-2024).....
49. איור 16: ההפרש בנקודות אחוז בין פער התוצר לשעה מול ה-OECD ובין
פער התוצר לעובד מול ה-OECD, 2023.....
- 50.

עמוד

- 51..... **איור 17:** ארבעה טיפוסים מדינות.
- 54..... **איור 18:** התפתחות הפריזון (מחירי 2015), השעות השבועיות בדרך כלל והשעות השבועיות המוסכמות (במשא ומתן), גרמניה, 1974-2016.
- 60..... **איור 19:** התפתחות הפריזון לשעה (מחירי 2015), השעות השבועיות בדרך כלל, הממוצעות ולמשרה מלאה, צרפת, 1983-2021.
- 61..... **איור 20:** שיעור השינוי בשעות בפועל (שנתיות) ובשעות בדרך כלל (שבועיות) למשרה מלאה, צרפת, 1998 עד 2002 ו-2002 עד 2008.
- 62..... **איור 21:** שעות העבודה השבועיות בחוק, שעות העבודה השבועיות המוסכמות (במשא ומתן) וחציון שעות העבודה בדרך כלל, משרה מלאה, 2019.
- 64..... **איור 22:** מספר השעות השבועיות בדרך כלל למשרה מלאה, מדינות סקנדינביה, 2013-2022.
- 68..... **איור 23:** התפתחות הפריזון, השעות השבועיות בדרך כלל ובפועל למשרה מלאה, איסלנד, 2013-2022.
- 73..... **איור 24:** השוואה מסכמת של מקרי הבוחן.
- 81..... **איור 25:** מספר ימי חופשה לפי ותק, החוק הקיים (2024) והצעה לשינוי.
- 88..... **איור 26:** תוצאות רגרסיה של סיווגי המדינות השונים על שעות העבודה בדרך כלל, נתוני 2022.

תקציר

מה הבעיה?

- בישראל עובדים יותר שעות בהשוואה למדינות ה-OECD, למרות מגמת צמצום שעות רבת שנים.
- שבוע העבודה הממוצע בישראל עומד על 40.4 שעות, לעומת 37.1 ב-OECD ו-34.4 במדינות הייחוס.
- היקף מספר שעות העבודה בישראל כיום דומה לזה שהיה באירופה לפני למעלה מ-40 שנה.

מדוע רצוי להפחית את מספר שעות העבודה?

- שעות עבודה מרובות נקשרו לבעיות בריאות, כמו מחלות לב, דיכאון וסיכון לתאונות.
- הפחתת מספר שעות העבודה נקשרה לשיפור באיכות החיים והבריאות, אך לא בהכרח לשביעות הרצון הכללית.
- ברוב המקרים, הפחתת מספר שעות העבודה לא נקשרה לפגיעה בתעסוקה, וזאת הודות לשיפור בפרייון.
- צמצום מספר שעות העבודה עשוי לשפר את הפרייון באמצעות הפחתת העייפות וייעול העבודה.
- שעות עבודה רבות מצמצמות תעסוקת נשים ומעמיקות פערים מגדריים. אפקט זה עלול להיות חזק במיוחד במדינות שבהן הילודה גבוהה, כמו ישראל.

היבטים בהסדרת שעות העבודה

אופן הסדרת שעות העבודה בהשוואה בינלאומית

- מדינות מסדירות את שעות העבודה דרך חקיקה, משא ומתן קיבוצי או רגולציה גמישה.
- ככל שהחלטות מתקבלות במשא ומתן קיבוצי, כך פוחת מספר שעות העבודה.
- ישראל מתאפיינת בחקיקה מנדטורית הנתמכת בהסכמים קיבוציים. בדומה למדינות אחרות עם הסדרה דומה, מספר שעות העבודה בישראל גבוה משמעותית בהשוואה למדינות עם הסדרה קיבוצית.
- מבחינת חופשות, ישראל נמצאת בתחתית דירוג ה-OECD, עם 12 ימי חופשה, לעומת כ-30 יום בממוצע במדינות ה-OECD.

פוטנציאל מספר שעות העבודה השנתיות בישראל הוא 2,015 שעות, נתון שהוא גבוה משמעותית מהמוצע ב-OECD, העומד על 1,840 שעות, וממוצע מדינות הייחוס - 1,719 שעות.

אופן הסדרת שעות העבודה בישראל

ישראל פועלת לפי מודל ביניים, המשלב הסדרה קיבוצית לצד רגולציה מנדטורית. עד היום, כל הפחתות השעות התקניות בישראל התחילו בהסכמות שהובילה ההסתדרות מול המעסיקים, שלרוב הורחבו לאחר מכן לכלל המשק בצווי הרחבה ובחקיקה. לעומת זאת, בתחום החופשות, ההסכמים שנחתמו בין ההסתדרות למעסיקים לא הורחבו לכלל המשק, והחקיקה הכללית עודכנה לאורך השנים רק באופן מצומצם וללא שינוי מהותי. מודל ביניים זה מדגיש את חשיבותה של העבודה המאורגנת ככוח מניע לשינוי כולל, אך גם חושף את מגבלותיה של החקיקה ככלי ההסדרה המרכזי עבור כלל העובדים.

כלי המדיניות שבהם השתמשו בישראל עד היום להסדרת שעות העבודה

החוק בישראל מגביל את שבוע העבודה ל-42 שעות, נתון שהוא גבוה יחסית למדינות ה-OECD. ההיתרים לשעות נוספות מקילים על המעסיקים, ומאפשרים עבודה מעבר לשעות התקניות. מספר ימי החופשה נשאר נמוך לאורך השנים. אין מנגנון רשמי להחלקת שעות העבודה בישראל, בניגוד לרוב מדינות ה-OECD. יש חובת תיעוד שעות, אך אין בכך כדי לצמצם את מספר שעות העבודה התקניות. הצעות עבר להוספת יום חופש שבועי לא קודמו.

קצב הפחתת מספר שעות העבודה בישראל

בקצב הנוכחי יירדשו 30 שנה להגיע לממוצע ה-OECD וכ-70 שנה להגיע לממוצע מדינות הייחוס. על אף העלייה בפריון, מספר שעות העבודה לא פחת, בניגוד למדינות אחרות. הפער בין הפריון לשעה לפריון לעובד עשוי להעיד על פוטנציאל להפחתת מספר שעות העבודה בלי לפגוע בתפוקה. להפחתת מספר שעות העבודה יש בסיס כלכלי והיא יכולה לקדם איזון טוב יותר בין עבודה לפנאי.

גרמניה - חקיקת בסיס ומשא ומתן קיבוצי

- שעות העבודה נקבעות במשא ומתן קיבוצי על גבי מסגרת חקיקה בסיסית.
- בשנות ה-80 נאבקו איגודי עובדים לקיצור שבוע העבודה ל-35 שעות.
- הפחתת מספר השעות נבלמה בהמשך עקב ירידה בכוחם של איגודי העובדים.

צרפת - חקיקה מדינתית והסכמים קיבוציים ברמת המפעל

- רוב הרגולציה שנוגעת לתנאי העבודה נקבעת ומובטחת על ידי המדינה.
- ממשלת צרפת הפחיתה באמצעות חקיקה את מספר שעות העבודה השבועיות מ-39 שעות ל-35 שעות.
- למרות צעדים לצמצום השפעת הרפורמה שננקטו בהמשך, נראה כי עדיין הייתה לה השפעה מתמשכת על שעות העבודה.

איסלנד - פיילוט במגזר הציבורי והסכמים קיבוציים

- איסלנד מתאפיינת בארגוני עובדים ומעסיקים חזקים עם כיסוי קיבוצי רחב.
- פיילוט במגזר הציבורי הורחב ל-86% מהעובדים באמצעות הסכמים קיבוציים.
- הפיילוט הביא לירידה משמעות במספר שעות העבודה, ללא פגיעה בפריון.

בריטניה - פיילוט במגזר הפרטי

- בריטניה מתאפיינת ביחסי עבודה עם דומיננטיות של חוזים אישיים.
- פיילוט וולונטרי נערך במגזר הפרטי ביוזמת החברה האזרחית.
- רוב החברות אימצו את המודל, אך היעדר מסגרת מוסדית הגביל את ההשפעה.

השוואה מסכמת ומסקנות

- הפחתת מספר שעות העבודה התאפשרה בעיקר במדינות עם כוח מיקוח משמעותי של העובדים.
- המדינה יכולה לתמוך במהלך באמצעות חקיקה, פיילוטים או חיזוק מוסדות דיאלוג החברתי.
- הצלחת מהלך של הפחתת מספר שעות העבודה תלויה ביכולת לשלב את הפחתת מספר השעות עם התייעלות ארגונית.
- כל מדינה יישמה את ההפחתה בהתאם למבנה המוסדי שלה.
- לישראל מתאימים במיוחד דיאלוג חברתי והסדרה קיבוצית.

מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה

- פחתת מספר שעות העבודה לצורך שיפור איכות החיים של העובדים והעובדות בישראל, שיתבטא בבריאות, באיזון בית-עבודה ובצמצום פערים מגדריים.
- פחתת מספר שעות העבודה תבוצע ללא שינוי בשכר, תוך תמיכה בפריון.

יעדים וכלי מדיניות אפשריים

יעדים אפשריים

- ממוצע ה-OECD (1,840 שעות שנתיות): 40 שעות עבודה שבועיות ו-31 ימי חופשה.
- ממוצע מדינות הייחוס (1,719 שעות שנתיות): 38 שעות עבודה שבועיות ו-33 ימי חופשה.
- שבוע עבודה בן 32 שעות (1,460 שעות שנתיות): 32 שעות עבודה שבועיות ו-33 ימי חופשה.

כלי מדיניות אפשריים למימוש היעדים

- הוספת ימי חופשה: מימוש ו/או הוספת ימי חג כלל-משקיים והגדלת מספר ימי החופשה השנתיים.
- הגבלת מספר השעות הנוספות: החלת מגבלות על בכירים וצמצום חוזים גלובליים.
- החלקת שעות: חישוב מספר שעות העבודה על בסיס שבועי/חודשי במקום יומי.
- קיצור ישיר: צמצום הדרגתי של מספר השעות השבועיות.
- תמיכה במעסיקים: הכשרות, תמיכה בטכנולוגיות חדשות, שיפוי לפחת מואץ וכדומה.

אופני יישום אפשריים

- פיילוט התנדבותי במגזר הפרטי: פיילוט שיאפשר לחברות לנסות מודלים של קיצור שעות.
- פיילוט של המדינה, המגזר העסקי וההסתדרות: שילוב של המגזרים השונים במשק לביצוע פיילוט שיסלול נתיב להמשך הפחתה.
- חקיקה ממשלתית: קביעה חוקית של קיצור שבוע העבודה, עם מנגנוני סיוע לעסקים.
- הסכם קיבוצי כלל-משקי: תוך הכרזה על יעד פומבי להפחתת מספר השעות, שיושג בהסכמות בין עובדים למעסיקים.

- ◀ ישראל חריגה במספר שעות העבודה בהשוואה ל-OECD ולמדינות הייחוס.
- ◀ קצב הירידה האיטי במספר שעות העבודה נובע ממבנה מדיניות שמתיר שבוע עבודה תקני גבוה, הסדרה מקילה של שעות נוספות ומעט ימי חופשה, וזאת למרות גידול בפריון, המאפשר הפחתת מספר השעות ללא פגיעה בתפוקה.
- ◀ בהתבסס על ניסיון בינלאומי, הפחתה מדורגת של מספר שעות העבודה ללא פגיעה בשכר, באמצעות דיאלוג חברתי והסדרה קיבוצית כלל-משקית, היא מהלך ישים שיכול לשפר את איכות החיים, הבריאות והיעילות של שוק העבודה בישראל.

א.1. הקדמה

**שניים מההישגים
הבולטים של המדינות
המפותחות ב-150
השנים האחרונות היו
צמיחה כלכלית, שלוותה
בירידה מתמשכת
והדרגתית במספר שעות
העבודה. שני אלו יחד
מהווים גורמים עיקריים
בעלייה ברמת החיים**

מספר שעות העבודה וימי החופשה הם מאפיינים בסיסיים של עולם העבודה, אשר משפיעים מהותית על חייו של הפרט. שניים מההישגים הבולטים של המדינות המפותחות ב-150 השנים האחרונות היו צמיחה כלכלית, שלוותה בירידה מתמשכת והדרגתית במספר שעות העבודה. שני אלו יחד מהווים גורמים עיקריים בעלייה ברמת החיים. מדינת ישראל, עם הקמתה, נסמכה על הישגים אלו, ושבוע העבודה נקבע סטטוטורית על 47 שעות. יחד עם זאת, ומסיבות שונות, מספר שעות העבודה בישראל גבוה משמעותית בהשוואה לעולם המפותח.

בשנת 2023, "שעות העבודה בדרך כלל" בשבוע (ראו איור 1) בישראל עמדו על 40.4 שעות בממוצע, וזאת לעומת 37.1 שעות ב-OECD ו-34.4 במדינות הייחוס^א. כשבוחנים רק את העובדים במשרות מלאות, בישראל עובדים 44 שעות בשבוע לעומת 40.3 ב-OECD ו-38.9 במדינות הייחוס. במבט רב-שנים, מספר שעות העבודה השבועיות בישראל כיום דומה לזה שהיה במדינות ה-OECD ובמדינות הייחוס לפני למעלה מ-40 שנה.

א.2. הגדרות ומושגים

בדיון על שעות העבודה, חשוב להבחין בין המושגים השונים שבהם נעשה שימוש בשדה זה. אנו מבחינים בין שעות העבודה התקינות (normal working hours) כפי שנקבעו על ידי חקיקה או משא ומתן, ובין שעות העבודה למעשה (hours actually worked) כפי שעולות מסקרים.

^א מדינות הייחוס: אוסטרליה, אירלנד, בלגיה, דנמרק, פינלנד, הולנד ושוודיה, שהן מדינות מפותחות, עם תוצר לנפש גדול מזה של ישראל, הדומות לנו בגודל האוכלוסייה, ושיש לנו לגביהן מידע לאורך השנים שנבדקו.

איור 1: ארבעה מושגים מרכזיים בתחום שעות העבודה

תיאור	מקור הנתונים	המושג	
מקסימום שעות העבודה לשבוע ולחודש, שנקבעו בחוק בכל מדינה. ברוב מדינות ה-OECD מדובר על 40 שעות (בהתבסס על שבוע עבודה של 5 ימים).	חקיקת עבודה	שעות העבודה החוקיות (statutory working hours)	שעות העבודה התקניות
מקסימום שעות העבודה לשבוע ולחודש, שנקבעו במשא ומתן בין המעסיקים לארגוני העובדים בכל מדינה. במדינות ה-OECD מדובר על 38.2 שעות בממוצע.	הסכמים קיבוציים	שעות העבודה שנקבעו במשא ומתן (negotiated working hours)	normal) working (hours
שעות העבודה ללא חופשות וללא שעות נוספות. ה-OECD מציג נתון זה כ נתון שבועי . נתון זה עונה על השאלה: כמה שעות בממוצע עובדים בדרך כלל בשבוע?	סקרים	שעות העבודה בדרך כלל (usual working hours)	שעות העבודה למעשה
שעות העבודה כולל שעות נוספות (בין אם משולמות ובין אם לא), וכולל חופשות. ה-OECD מציג נתון זה כ נתון שנתי . נתון זה עונה על השאלה: כמה שעות בממוצע עובדים בפועל בשנה?	סקרים	שעות העבודה בפועל (actual working hours)	hours) actually worked

שעות העבודה התקניות, בין אם הן נקבעות בחוק ובין אם במשא ומתן, הן משמעותיות בנייתן השוואתי של הסדרי שעות העבודה בכל מדינה (OECD, 2021). שכן הן מהוות ביטוי של הנורמות החברתיות המוסכמות. במקרים שבהם הדיון עוסק בשעות עבודה החורגות מעבר לשעות התקניות, נציין כי מדובר ב"שעות עבודה מרובות". לצידן, **שעות העבודה למעשה** מציגות את האופן שבו ההסדרים החברתיים מתממשים. בסקרים נהוג לאסוף שני סוגי נתונים של שעות העבודה למעשה. הראשון, "שעות העבודה בפועל", מציג תמונה שלמה של שעות העבודה, משום שהוא כולל גם חופשות בתשלום, חגים וכן שעות נוספות, בין אם משולמות ובין אם לא, אולם בשל מגבלות באיסוף הנתונים, לא ניתן להשתמש בנתונים אלה להשוואה בינלאומית (Ward et al., 2018). על כן, הסוג השני של הנתונים, "שעות העבודה בדרך כלל", הוא הנתון הקיים הטוב ביותר להשוואת תוצאות ההסדרים שקובעים את שעות העבודה במדינות השונות, ולכן אנו משתמשים בו בעבודה זו.

א.3. מדוע רצוי להפחית את מספר שעות העבודה?

מה בעצם הבעיה בשעות עבודה מרובות? ההשפעות של הפחתה בשעות העבודה התקניות ובשעות עבודה החורגות מהתקן (שעות מרובות) נבחנו בכמה מחקרים אקדמיים. מכיוון שבכל מדינה שעות העבודה התקניות הן שונות, נציג להלן את המחקרים בשתי קבוצות מרכזיות: הראשונה, מחקרים שבדקו את ההשפעה של שעות עבודה מרובות, בדרך כלל מעל 55 שעות שבועיות, על מאפיינים שונים של העובדים והעובדות²; והשנייה, מחקרים שבדקו הפחתה של שעות עבודה תקניות מ-44 שעות (בדרך כלל) לפחות מכך.

הפחתת מספר שעות העבודה משפרת מדדי בריאות ואיכות חיים

שעות עבודה מרובות

במחקרים אקדמיים נמצא קשר בין שעות עבודה מרובות למגוון תופעות בריאותיות שליליות

מחקרים אקדמיים שבוחנים את ההשפעות של שעות עבודה מרובות נערכים כבר שנים רבות, ובהם נמצא קשר בין שעות עבודה מרובות למגוון תופעות בריאותיות שליליות (OECD, 2022), ביניהן אי ספיקת לב, התקפי לב, מחלות כלי דם ושכץ (Kivimäki et al., 2015; Pega et al., 2021), סיכון מוגבר לתאונות בעבודה (Dembe et al., 2007; Vegso et al., 2005), ירידה בתפקודים קוגניטיביים (Virtanen et al., 2009) ומתח, דיכאון ומחשבות אובדניות (Park et al., 2020). הקושי העיקרי במחקרים אלה הוא שהם אינם מבצעים ניתוחים סטטיסטיים, כך שאינם מראים סיבתיות³.

² הרגולציה והמחקר מפעילים שיקול דעת בהגדרות ועושים שימוש לא אחיד ברף שקובע מהן "שעות עבודה ארוכות", הן במאמרים והן בהמלצות השונות. כך, למשל, הדירקטיבה האירופית משנת 2003 קובעת ששעות העבודה השבועיות לא יחרגו מ-48 שעות; בתחום של אפידמיולוגיה תעסוקתית אפשר למצוא מאמרים שמחלקים את שעות העבודה הארוכות לשלוש קטגוריות: 41-48, 49-54, ומעל 55 שעות (Pega et al., 2021); וה-OECD, במדד better life index, רואה "שעות עבודה ארוכות" כ-50 שעות שבועיות תקניות ומעלה.

³ הממצאים בנוגע לקשר בין שעות עבודה מרובות לאיכות החיים הם מעטים יחסית ותוצאותיהם פחות מובהקות. מחקר שנעשה במסגרת דוח ה-OECD על שוק העבודה, אשר התבסס על נתוני סקרים, השווה את שעות העבודה במדינות שונות למדדי שביעות רצון מהחיים ומהעבודה, ומצא קשר שלילי בין מדדים אלה לשעות עבודה מרובות (שביעות הרצון הייתה נמוכה יותר ככל ששעות העבודה היו מרובות יותר) וקשר חיובי לשעות עבודה מעטות (OECD, 2022).

ממצאי מחקרים מצביעים על כך שהפחתה במספר שעות העבודה התקניות משפרת את איכות החיים. בפרט, נמצא קשר להפחתה בתאונות עבודה, צמצום התנהגויות לא בריאות ועוד

לצד הממצאים על שעות עבודה מרובות, המחקר על הפחתת מספר שעות העבודה התקניות אומנם מצומצם יותר, אבל נעשה בו שימוש בכלים סטטיסטיים שמזהים סיבתיות ומכאן חוזקתו. במבט רחב על שורת מחקרים מהעולם אפשר לסכם, כי הממצאים מצביעים על כך שהפחתה במספר שעות העבודה התקניות משפרת את איכות החיים (OECD, 2022). בפרט, נמצא קשר להפחתה בתאונות עבודה (Lee and Lee, 2016), צמצום התנהגויות לא בריאות, כמו צריכת אלכוהול מוגברת, עישון והיעדר אימון גופני (Ahn, 2016) והפחתה בצריכת סיגריות (Berniell and Bietenbeck, 2020). עלייה במספר שעות העבודה נמצאה

קשורה לירידה במדדי בריאות סובייקטיביים, כמו הערכה עצמית ושביעות רצון מהבריאות האישית, ובמדדי בריאות אובייקטיביים, כמו תדירות ביקור אצל רופאים ומספר ימי היעדרות מעבודה עקב מחלה (Cygan-Rehm and Wunder, 2018).

בנוגע למדדי איכות החיים התוצאות מעורבות. כך, במחקרים מסוימים נמצא קשר בין הפחתה במספר שעות העבודה התקניות לעלייה במדדי שביעות רצון מהעבודה ומהחיים (Hamermesh et al., 2017; Lepinteur, 2019), ובמחקרים אחרים נצפה שיפור בשביעות הרצון משעות העבודה, אבל ללא עלייה בשביעות הרצון מהחיים או מהעבודה (Rudolf, 2014).

הפחתת מספר שעות העבודה לא פוגעת בהכרח בתעסוקה

מבחינה תיאורטית, כאשר מפחיתים את מספר שעות העבודה בשוק תחרותי בלי להפחית את השכר הכולל (כלומר באמצעות הגדלה של השכר לשעת עבודה), פועלים שני כוחות מרכזיים. מצד אחד, הפחתת מספר השעות שבהן מותר להעסיק עובדים עלולה להביא להגדלה של עלות העבודה, דבר שיכול להביא חברות לצמצם את פעילותן או להשקיע יותר בהון על חשבון העבודה, וכך להביא להפחתה בתעסוקה הכללית¹. מצד שני, הפחתת מספר השעות עשויה להביא לשיפור הפריון בכל שעת עבודה (ראו פירוט בסעיף הבא). במקרה זה, ככל שהשיפור בפריון לשעה מביא לאי-שינוי בפריון הכולל של העסק, אזי לא תהיה תוספת עלות בסעיפי השכר של

¹ בפרט, בחברות שמעסיקות באמצעות שימוש בשעות נוספות, הפחתה במספר השעות התקניות עלולה להגדיל את השימוש בשעות נוספות, ובכך להגדיל את עלות העבודה, מה שיביא לפגיעה ברמת התעסוקה.

העסק, ולא צפוי שינוי בשיעור התעסוקה הכללי. אם השיפור מגדיל את הפריון הכולל של העסק, אזי נצפה לראות יצירה של מקומות עבודה.

בסקירת ספרות מקיפה, מסכמים החוקרים כי רוב עבודות המחקר מצביעות על כך שהפחתה במספר שעות העבודה לא הביאה לשינוי בתעסוקה ברמת כלל המשק. כך, לדוגמה, בהפחתת מספר השעות בצרפת מ-39 שעות ל-35 שעות בסוף שנות ה-90 (Chemin and Wasmer, 2009); בצ'ילה, בהפחתה הדרגתית מ-48 שעות ל-45 שעות בתחילת שנות האלפיים (Sánchez, 2013); ובין, בהפחתה מ-44 שעות ל-40 שעות בשנות ה-90 (Kawaguchi et al., 2017). חוקרי ה-OECD מניחים שהדבר יכול לנבוע מכך ששינוי מספר השעות הגדיל את הפריון השעתי, כך שהוא פיצה על עלויות ההעסקה שגדלו. לצד זאת, כותבי הסקירה מדגישים, שאין הדבר אומר שתמיד אפשר להפחית את מספר שעות העבודה התקניות, וכי על כל הפחתה במספר השעות להתבצע תוך הקפדה על תכנון ויישום מוקפדים (OECD, 2022).

כותבי הסקירה מדגישים כי על כל הפחתה במספר השעות להתבצע תוך הקפדה על תכנון ויישום מוקפדים

תובנה אחרונה שהחוקרים מציינים בהקשר של תעסוקה נוגעת להפחתת מספר השעות המתבצעת על בסיס כוח מונופסוניסטי, כלומר, היכולת של מעסיקים לקבוע שכר עבודה הנמוך מהשכר שהיה נקבע לו היה כוח מאוזן בין המעסיקים לעובדים. במקרה זה, הפחתת מספר שעות העבודה תוך שמירה על אותה רמת שכר כוללת לעובד/ת לא תביא לפגיעה בתעסוקה, משום שבתנאים כאלה, למעסיק יש רווח חריג, שיכול לשמש להעלאת השכר (Manning, 2021).

הפחתת מספר שעות העבודה יכולה להביא לשיפור הפריון

כיצד הפחתת מספר השעות העבודה עשויה להביא לשיפור הפריון בכל שעת עבודה? יש שלוש אפשרויות תיאורטיות לכך. הראשונה, הפחתת מספר השעות עשויה לצמצם את עייפות העובדים ולהגדיל את יעילותם בכל השעות האחרות. השנייה, הפחתת מספר השעות עשויה לדרבן את העסקים למצוא שיטות עבודה וייצור חדשניות או לבצע השקעות משפרות פריון. ושלישית, ברמה המצרפית, הזמן הפנוי שיווצר במשק

עשוי להמריץ חדשנות ויצירת חברות חדשות (OECD, 2022).^ה

במחקר שנערך על מספר שעות העבודה בבלגיה, החוקרים מצאו שכל שעת עבודה נוספת תורמת פחות לתפוקה השעתית (כלומר, התפוקה השולית פוחתת). אולם, מכיוון שיש ענפים שבהם עלויות ההעסקה (חופשה, מחלה, תנאים סוציאליים, הכשרה וכו') הן גבוהות יותר בהשוואה לענפים אחרים, עסקים מעדיפים להעסיק את העובדים יותר שעות במקום להגדיל את מספר העובדים (Delmez and Vandenberghe, 2017). בשל כך, החוקרים מסכמים כי צריך לקחת בחשבון השפעות הטרוגניות של מדיניות על הענפים השונים.

באופן דומה, במחקר שנערך על מרכז שירות לקוחות בהולנד, החוקרים מצאו שעלייה ב-1% בשעות העבודה מובילה לעלייה בתפוקה (מספר שיחות שנענות) של 0.9%, כלומר התפוקה השולית פוחתת, והחוקרים מצביעים על כך שזה נובע מעייפות. מאחר שרוב עובדי המרכז מועסקים במשרה חלקית, אפשר להניח שאילו היו עובדים במשרה מלאה, התפוקה השולית הייתה מצטמצמת עוד יותר (Collewet and Sauermann, 2017).

במחקר שנערך בצרפת על הפחתת מספר שעות העבודה בשנת 1998 מ-39 שעות ל-35 שעות נמצא, שההפחתה של כ-10% בשעות העבודה (4 שעות מתוך 39), לצד הקלות בתשלומי ביטוח לאומי מצד המעסיקים, הובילו לירידה קטנה בתפוקה הכוללת של העסקים, כלומר לעלייה בפריון השעתי (Crépon et al., 2004). החוקרים מסכמים כי המשמעות היא שהעסקים ניצלו את הפחתת השעות וההטבות הממשלתיות כדי להגדיל את יעילותם.

מחקר אחרון שנציין בחן את הפחתת מספר שעות העבודה בקוריאה, מ-44 ל-40 בין השנים 2004 ל-2011. במחקר נמצא ששינוי זה הגדיל בענפי התעשייה הן את סך הפריון של העסקים והן את התוצר השנתי לעובד (Park and Park, 2019), כלומר לא רק את הפריון לשעת עבודה. עוד עולה ממחקר זה, כי סביר להניח שהשיפור בתוצר לעובד התרחש באמצעות הגדלת השקעות שביצעו העסקים וכן באמצעות

^ה בניגוד למחקר האמפירי שבחן את השפעת צמצום מספר שעות העבודה על התעסוקה, בתחום ההשפעה על הפריון יש מעט מחקרים יחסית, ואלה הקיימים מתמקדים בניסיון לבחון כיצד צמצום השעות המרובות, אשר מפחית את העייפות, משפיע על הפריון. המחקר על השפעת הפחתת מספר שעות העבודה התקנית על הפריון מצומצם אף יותר.

**הפחתת מספר שעות
העבודה עשויה להביא
לשיפור הפריון בכל
שעת עבודה בכמה
דרכים: צמצום עייפות
העובדים והגדלת
יעילותם בשעות העבודה
האחרות; דרבון העסקים
למצוא שיטות עבודה
וייצור חדשניות או לבצע
השקעות משפרות פריון;
הזמן הפנוי שיווצר
במשק עשוי להמריץ
חדשנות ויצירת חברות
חדשות**

**לרגולציה על שעות
העבודה יש פוטנציאל
להביא לשיפור הפריון,
בוודאי כשמדובר בשעות
עבודה מרובות, אך גם
כשמדובר בשעות עבודה
תקניות**

הגדלת הפריון הכולל של העסקים. מעניין לציין, שהחוקרים תוהים מדוע העסקים לא ביצעו את המהלך לפני שהמדינה כפתה אותו עליהם. הם משערים שהעסקים היו בשווי משקל לא אופטימלי שמקורו בפרקטיקות הניהול, והזעזוע החיצוני שהרגולציה יצרה סייע להם לבצע את השינוי.

בשני המחקרים האחרונים, החוקרים לא בדקו כיצד השפיע מבנה הרגולציה על התוצאות, אבל בשני המקרים, הרגולציה הייתה תהליכית ואפשרה משך התאמה ארוך עבור העסקים. סך הכול, וכפי שחוקרי ה-OECD מסכמים בסקירה בנושא, לרגולציה על שעות העבודה יש פוטנציאל להביא לשיפור הפריון, בוודאי כשמדובר בשעות עבודה מרובות, אך גם כשמדובר בשעות עבודה תקניות.

שעות עבודה מרובות מעודדות אי-שוויון מגדרי

**נשים נוטות לבחור
משרות גמישות יותר, עם
שעות מצומצמות יותר,
בשל האחריות הגדולה
יותר שלהן על משק
הבית**

מהשוואה בינלאומית שערך ה-OECD לשנים 1999-2019 עולה, כי נשים עובדות בממוצע פחות שעות מגברים, ופער זה נותר עקבי לאורך תקופת הבדיקה. באופן דומה, יותר נשים מגברים עובדות שבוע עבודה קצר מאוד (עד 10 שעות בשבוע), ומנגד, יותר גברים מנשים עובדים שבוע עבודה של שעות מרובות (מעל 48 שעות בשבוע) (OECD, 2021). ממצאים מהשנים האחרונות מצביעים על השפעה חיובית של משרות חלקיות על איזון בית-עבודה, אולם בעיקר במדינות עם שוויון מגדרי גבוה (Beham

et al., 2019), ובמדינות שבהן עבודה במשרה חלקית היא הנורמה (Nikolova and Graham, 2014). אולם, ברוב מדינות ה-OECD, וגם בישראל, עבודה במשרה חלקית אינה הנורמה בשוק העבודה, ועבודה זו נעשית בעיקר על ידי נשים (OECD, 2022). דפוסים אלו נוצרים, בין היתר, משום שנשים נוטות לבחור משרות גמישות יותר, עם שעות מצומצמות יותר, בשל האחריות הגדולה יותר שלהן על משק הבית (De Spiegelaere and Piasna, 2017; OECD, 2020).

**ככל שהנורמות בשוק
העבודה מעודדות שעות
עבודה מרובות יותר,
כך הן מצמצמות את
אפשרויות התעסוקה של
הנשים ומעצימות את
הפערים המגדריים**

באופן משלים, בסקירה של ה-OECD על שוק העבודה, החוקרים מציינים כי לאימוץ שעות גמישות¹ יש לרוב השפעה חיובית על שכר הנשים, אולם עלולה להיות גם השפעה הפוכה, כלומר, הרחבת הפערים המגדריים בהיעדר כלים לחיזוק כוח המיקוח של הנשים בשוק העבודה (OECD, 2022).

על כן, ככל שהנורמות בשוק העבודה מעודדות שעות עבודה מרובות יותר, כך הן מצמצמות את אפשרויות התעסוקה של הנשים ומעצימות את הפערים המגדריים (Mutari and Figart, 2001; Rutherford, 2001). תופעה זו

בולטת במיוחד בישראל, בשל השילוב של פערים מגדריים משמעותיים בשוק העבודה (לן וכן בשט, 2024), שעות עבודה מרובות ושיעורי ילודה חריגים בהשוואה למדינות המערב². בתנאים אלה, הגדלת היצע משרות חלקיות כדרך להפחית את מספר שעות העבודה היא דרך פעולה שעלולה להחמיר את הפערים המגדריים בשוק העבודה, משום שסביר להניח שנשים הן שיאיישו משרות אלה. מכאן, שלצמצום מספר שעות העבודה לכלל העובדים והעובדות יש סיכוי לתרום לצמצום הפערים המגדריים.

¹ מנגנון שעות גמישות או מנגנון החלוקה מהווה דרך לחרוג בשעות העבודה מעבר לקבוע ברגולציה. הדבר מתבצע באמצעות מיצוע שעות העבודה על פני תקופה מסוימת (יום, שבוע או חודש). כך, לדוגמה, בהנחה שחישוב השעות הנוספות נעשה על בסיס שבועי, עובד/ת שעבד/ה שעות נוספות ביום אחד, אבל לא חרג/ה ממכסת השעות הרגילה באותו שבוע, השעות הנוספות באותו יום ייחשבו כשעות תקניות. להרחבה ראו בהמשך הנייר: **כלי מדיניות 4: שעות עבודה גמישות.**

² OECD Indicators, [Fertility rates](#)

1.1. אופן הסדרת שעות העבודה בהשוואה בינלאומית

ארגון שעות העבודה

הסדרת שעות העבודה
מתרחשת במדינות
שונות באופנים שונים

הסדרת שעות העבודה מתרחשת במדינות שונות באופנים שונים, ומורכבות ההסדרים השונים מקשה מאוד על היכולת להשוות בין מדינות. למרות הקושי יש עניין גדול בהשוואה כזו, ואכן השוואות כאלה נעשות לאורך השנים בצורות שונות (Eurofound, 2016). בשתי עבודות מהשנים האחרונות, שנציג להלן, ניסו חוקרים לאפיין דפוסים מרכזיים בשיטות

ההסדרה ולחלק את המדינות על פי דפוסים אלו. לצד ניתוחים אלה אנו מוסיפים שני מדדים - שיעורי החברות בארגוני העובדים ושיעורי הכיסוי בהסכמים קיבוציים - המשמשים אותנו לסיווג המדינות ולניתוח הבדלי ההסדרה.

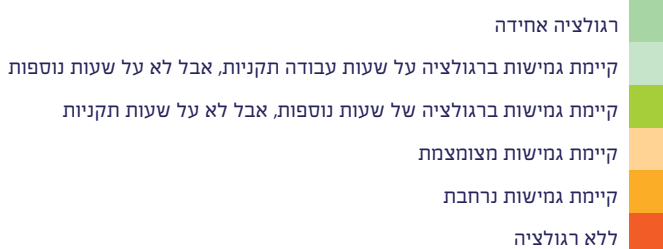
בעבודה הראשונה, מתוך ה-*Employment Outlook* לשנת 2021 של ה-OECD, החוקרים התמקדו בתוכן הרגולציה. הם מיפו שני סוגי רגולציה עיקריים, הנקבעים במסגרת חוק או במשא ומתן של ארגוני המעסיקים והעובדים. הסוג הראשון הוא רגולציה המייצרת הגבלה על מספר שעות העבודה התקניות, כלומר בלי להתייחס לשעות נוספות ולשעות מקסימום (סך השעות, כולל שעות נוספות, שמותר לעבוד). הסוג השני הוא רגולציה המגדירה את התנאים לשימוש בשעות נוספות ומגבילה את מספר השעות הנוספות. בשני המקרים החוקרים מתייחסים גם לאפשרויות ההחלקה של השעות על פני תקופת זמן מוגדרת (נניח על בסיס יומי או חודשי).¹

את שני סוגי הרגולציה האלה מיפו החוקרים לפי מידת הנוקשות שלהם (איור 2). בקצה האחד נמצאת רגולציה "אחידה", שקובעת כלל אחיד לכל המשק ללא חחרות. בקצה השני נמצאת רגולציה "מגוונת", שבה אין חוק סטטוטורי אחיד או הסכם אחיד לכלל המשק, אלא ההגבלות נעשות במשא ומתן ברמת הענף או מקום העבודה. כלומר, החלוקה הזו לא מבחינה בהכרח בשיטה שבאמצעותה נקבעת הרגולציה, אלא בתוצאת הרגולציה. כפי שניתן לראות באיור 2, קיים גיוון באופי הרגולציה שמפעילות המדינות השונות.

¹ מנגנון ההחלקה הוא דרך לחרוג בשעות העבודה מעבר לקבוע ברגולציה. הדבר מתבצע באמצעות מיצוע שעות העבודה על פני תקופה מסוימת (יום, שבוע או חודש). כך, לדוגמה, בהנחה שחישוב השעות הנוספות נעשה על בסיס שבועי, עובד/ת שעבד/ה שעות נוספות ביום אחד, אבל לא חרג/ה ממחסת השעות הרגילה באותו שבוע, השעות הנוספות באותו יום ייחשבו כשעות תקניות.

איור 2: רגולציה של שעות העבודה במדינות ה-OECD, 2020

רגולציה של שעות העבודה התקניות							
ללא רגולציה	מגוונת	בעיקר מגוונת	מעורבת	בעיקר אחידה	אחידה		
			פולין טורקיה	יוון	צ'ילה ישראל מקסיקו	אחידה	רגולציה של שעות נוספות
	דנמרק		צ'כיה	בלגיה	לטביה סלובקיה	בעיקר אחידה	
	גרמניה הולנד שוויץ	קולומביה ספרד	צרפת איטליה קוריאה ליטא ארה"ב	פינלנד יפן		מעורבת	
		אוסטריה נורווגיה	קנדה	פורטוגל	אסטוניה	בעיקר מגוונת	
		שוודיה	הונגריה סלובניה			מגוונת	
בריטניה		ניו זילנד		אוסטרליה		ללא רגולציה	



מקור הנתונים: OECD, 2021; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

**החוקרים ניסו להבין
כיצד הרגולציה של זמן
העבודה משפיעה על
שעות העבודה בפועל,
והגיעו למסקנה כי אין
קשר ברור ומובהק בין
השניים, ושסביר להניח
שיש גורמים נוספים
שמשפיעים על שעות
העבודה בפועל, כמו
מיסים והעברות, השפעת
הטכנולוגיה, נורמות
חברתיות ועוד**

באמצעות חלוקה זו ניסו הכותבים להבין כיצד הרגולציה של זמן העבודה משפיעה על שעות העבודה בפועל. החוקרים הגיעו למסקנה כי אין קשר ברור ומובהק בין השניים, ושסביר להניח שיש גורמים נוספים שמשפיעים על שעות העבודה בפועל, כמו מיסים והעברות, השפעת הטכנולוגיה, נורמות חברתיות ועוד.

בעבודה שנייה, שנערכה במסגרת ה-Eurofound, החוקרים התבססו על שתי גישות מרכזיות מהספרות המחקרית (Eurofound, 2016). הראשונה מחלקת את המדינות בהתאם לאופן קבלת ההחלטה על הסדרי שעות העבודה: הסדרה מנדטורית, הסדרה מנדטורית מתואמת, הסדרה במשא ומתן והסדרה חד-צדדית. הגישה השנייה מחלקת את המדינות לפי הרמה שבה מתבצעת ההסדרה: רמת המשק (חקיקה), רמת הענף, רמת המפעל/החברה ורמה אישית (איור 3).

איור 3: רמת ההסדרה של הרגולציה של שעות העבודה ואופן קבלת ההחלטה על ההסדרה במדינות האיחוד האירופי

X - רמת ההסדרה החשובה ביותר X - רמות הסדרה נוספות

הסדרה חד-צדדית	הסדרה במשא ומתן			הסדרה מנדטורית מתואמת		הסדרה מנדטורית	
בריטניה	לוקסמבורג	הולנד	אוסטריה בלגיה קפריסין דנמרק פינלנד גרמניה איטליה נורווגיה ספרד שוודיה	צ'כיה אירלנד מלטה	יוון צרפת קרואטיה פורטוגל סלובקיה	בולגריה אסטוניה הונגריה לטביה ליטא פולין רומניה סלובניה	
	x	x	x	X	X	X	חקיקה ברמת המשק
x	X	X	X		x		הסכם ענפי
x	X	x	x	x	x		הסכם מפעלי
X	x	x		x			הסכם אישי
26%	44%			24%		16%	ממוצע שיעור החברים בארגוני עובדים

מקור האיור: Eurofound, 2016; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

מספר שעות העבודה השנתיות במדינות עם הסדרה במשא ומתן הוא הנמוך ביותר, כתוצאה משבוע עבודה קצר יותר ומספר גדול יותר של ימי חופשה בהשוואה למדינות אחרות. כמו כן, יש קשר חזק בין אופן ההסדרה למספר שעות העבודה, כשמספר שעות העבודה במדינות עם הסדרה מנדטורית והסדרה חד-צדדית הוא גבוה בהרבה בהשוואה למדינות אחרות

ההסדרה של שעות העבודה בישראל היא אומנם קיבוצית, באופן מתואם בין העובדים למעסיקים, אולם עם תמיכה חזקה מצד המדינה. אנו מעריכים כי אפשר לסווג את ההסדרה בישראל בין הסדרה מנדטורית מתואמת להסדרה מנדטורית

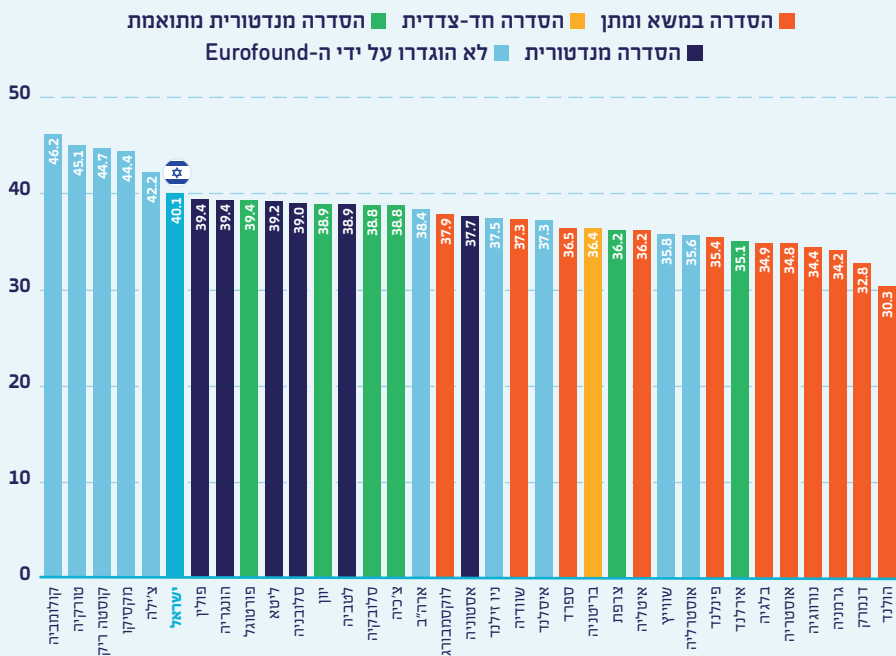
הסדרה מנדטורית מאפיינת את מדינות מזרח אירופה ומרכז, שבהן שעות העבודה מוסדרות בעיקר בחקיקה ורוב העובדים מכוסים על ידה. כמו כן, השימוש בהסכמים קיבוציים מצומצם יחסית. **בהסדרה מנדטורית מתואמת**, החקיקה היא עדיין הכלי המרכזי להסדרת שעות העבודה, אבל ברמות ההסדרה התחתונות יש די הרבה התאמות שנעשות במשא ומתן. **בהסדרה במשא ומתן**, החקיקה רלוונטית ביצירת תנאי בסיס, אבל הסדרת שעות העבודה מתרחשת ברובה ברמת המגזר העסקי, באמצעות הסכמים קיבוציים. **הסדרה חד-צדדית** מאפיינת רק את בריטניה, שבה שעות העבודה נקבעות בעיקר ברמה האישית, של המעסיק מול העובד הפרטי.

החוקרים מראים כי מספר שעות העבודה השנתיות במדינות עם הסדרה במשא ומתן הוא הנמוך ביותר, כתוצאה משבוע עבודה קצר יותר ומספר גדול יותר של ימי חופשה בהשוואה למדינות אחרות. כמו כן, ובניגוד למסקנות שעלו מנייר ה-OECD, החוקרים מראים קשר חזק בין אופן ההסדרה למספר שעות העבודה, כשמספר שעות העבודה במדינות עם הסדרה מנדטורית והסדרה חד-צדדית הוא גבוה בהרבה בהשוואה למדינות עם הסדרה מנדטורית מתואמת או הסדרה במשא ומתן (ראו איור 4, שבו הוספנו מדינות נוספות, בהן ישראל, שלא נסקרו במחקר). הממצאים העיקריים של החוקרים הם תיאוריים, ואינם מספקים הסברים למתאמים הללו, אולם ממצאים אלו תואמים לממצאי מחקרים רבים אחרים, המראים כי ארגוני עובדים משפרים את תנאי עבודתם של העובדים (בונדי ושטיין, 2022).

ההסדרה של שעות העבודה בישראל היא אומנם קיבוצית, באופן מתואם בין העובדים למעסיקים, אולם עם תמיכה חזקה מצד המדינה. מבנה הסדרה זה לא נופל לאחת הקטגוריות המוצעות. אנו מעריכים כי אפשר לסווג את ההסדרה בישראל בין הסדרה מנדטורית מתואמת להסדרה מנדטורית (ראו דיון בתת-הפרק הבא, **ב.2. העוסק בהסדרה הנהוגה בישראל**). במבט על שעות העבודה בדרך כלל,

ישראל ממוקמת בסביבת המדינות שבהן יש הסדרה מנדטורית ומנדטורית מתואמת, עם מספר שעות עבודה בשבוע הגבוה משמעותית מזה שבמדינות עם הסדרה במשא ומתן.

איור 4: מספר שעות העבודה בדרך כלל, לפי סוג ההסדרה, 2024



מקורות הנתונים: Eurofound, 2016; OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

בנוגע להבדל בממצאים בין המחקר של ה-OECD למחקר של ה-Eurofound, אנו מעריכים שהוא נובע מהאופי השונה של הסיווג שערכו החוקרים בשני המחקרים. חוקרי ה-OECD התייחסו לתוצאה של הרגולציה ולעד כמה היא נוקשה או שאפשר לחרוג ממנה. כלומר, הם לקחו כנתון את שיטת הממשל שנוגעת לאופן קביעת שעות העבודה, ובחנו רק את התוצאות שלה. לעומתם, חוקרי ה-Eurofound התייחסו לאופן ההחלטה על הרגולציה ולרמה שבה נעשית ההחלטה, כלומר הם שמו דגש על המבנים המוסדיים שמייצרים את הרגולציה.

על מנת לבחון את השוני בין שני הסיווגים של מספר שעות העבודה ביצענו ניתוח של רגרסיה לינארית פשוטה של שעות העבודה בדרך כלל למשרה מלאה על סיווגי המדינות השונים, תוך פיקוח על משתני בקרה שונים (תוצר לנפש, שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה ושיעור האבטלה, ראו פירוט בנספח), כאשר כל הנתונים הם לשנת 2023.

הניתוח שערכנו מצביע על כך, שמספר שעות העבודה השבועיות במדינות שבהן ההסדרה מתקיימת באמצעות משא ומתן נמוך בכ-3.4 שעות ממדינות שבהן ההסדרה מנדטורית. ניתוח בסיסי זה מרמז, כי המבנה המוסדי של קבלת ההחלטה משמעותי הרבה יותר מתוכן הרגולציה

מחקרים רבים מראים כי שיעורי החברות בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים מחזקים את כוח העובדים במשא ומתן על תנאי העבודה מול המעסיקים

בבדיקת אופן הסיווג של הרגולציה כפי שסיווגו חוקרי ה-OECD, גם אנחנו לא מוצאים קשר בין שיטת הסיווג למספר שעות העבודה השבועיות. לעומת זאת, בשימוש בשיטת הסיווג ממסך ה-Eurofound מצאנו תוצאות מובהקות. הניתוח מצביע על כך, שמספר שעות העבודה השבועיות במדינות שבהן ההסדרה מתקיימת באמצעות משא ומתן נמוך בכ-3.4 שעות ממדינות שבהן ההסדרה מנדטורית. ניתוח בסיסי זה מרמז, כי המבנה המוסדי של קבלת ההחלטה משמעותי הרבה יותר מתוכן הרגולציה. כך, בחלק ממדינות מזרח אירופה שחוקרי ה-OECD סיווגו כמדינות עם גמישות רבה ברגולציה, בדומה לגמישות של מדינות מערב אירופה, עדיין מספר שעות העבודה גבוה מאוד.

לבסוף, שיעורי החברות בארגוני עובדים ושיעורי הכיסוי של הסכמים קיבוציים מהווים מאפייני מפתח בשוק העבודה עם השפעה משמעותית עליו (Schnabel, 2020). מחקרים רבים מראים כי מאפיינים אלה מחזקים את כוח העובדים במשא ומתן על תנאי העבודה מול המעסיקים (בונדי ושטיין, 2022). אי לכך, ההבדלים בין המדינות בשיעורי הכיסוי והחברות מבטאים שוני מהותי במדיניות בין המדינות. על כן, הוספנו לניתוח את שיעור החברות ושיעור הכיסוי. תוצאות הרגרסיה מצביעות על קשר מובהק בין מספר שעות העבודה השבועיות לשיעורי הכיסוי, אך לא לשיעורי החברות^ט. הממצאים מצביעים על כך, שעלייה בנקודת אחוז בשיעור הכיסוי מתואמת עם ירידה של 0.05 שעות שבועיות. כלומר, ככל ששיעור הכיסוי גבוה יותר (נניח, עלייה של 30 נקודות אחוז), כך מספר שעות העבודה השבועיות נמוך יותר (ירידה של 1.5 שעות שבועיות).

מסקנות אלו נתמכות בתוצאות מחקר שבו בחנו החוקרים את ההבדלים במספר שעות העבודה בין ארה"ב לאירופה, ומצאו כי האירופאים עובדים כיום פחות שעות עקב פעילות ארגוני העובדים בשנות ה-70-80 ובשל רגולציה על שוק העבודה משנות ה-90 (Alesina et al., 2005). לטענת החוקרים, ארגוני העובדים מתאמים בין העובדים והמעסיקים כדי להגיע לשיווי משקל עם מספר שעות נמוך יותר, שהוא רצוי חברתית, אבל קשה להגיע אליו באופן אישי. כלומר, כשהמגבלה על שעות העבודה חלשה יש

^ט בהשוואה בינלאומית, שיעורי החברות ושיעורי הכיסוי אינם בהכרח מתואמים ביניהם, והקשר שלהם למדדי תוצאה שונים שונה. ראו למשל: בונדי ושטיין, 2022; קולרמן, 2022; Schnabel, 2020.

**בניגוד למסקנת חוקרי
ה-OECD, למבנה המוסדי
של קבלת ההחלטות
יש השפעה מהותית על
היקף שעות העבודה,
ובפרט, מספר שעות
העבודה פוחת ככל
שהחלטות מתקבלות
במשא ומתן קיבוצי.
במקביל, ככל ששיעור
הכיסוי של הסכמים
קיבוציים, המבטא
שוני מוסדי מהותי בין
המדינות, גבוה יותר, כך
מספר שעות העבודה
נמוך יותר**

**מבחינת ימי חופשה
שנתית וימי חג בתשלום,
ישראל ניצבת עם 21
ימי חופשה, מספר
שהוא נמוך משמעותית
ממוצע ה-OECD,
שעומד על כ-30 ימים,
וממוצע מדינות הייחוס,
שעומד על כ-32 ימים**

מרוץ לתחתית בין העובדים האינדיבידואלים שרוצים להוכיח את עצמם, כך שנדרשת פעילות מתואמת חברתית באמצעות ארגוני העובדים, שמציבה גבול למרוץ.

לסיכום חלק זה ניתן לומר, כי בניגוד למסקנת חוקרי ה-OECD, למבנה המוסדי של קבלת ההחלטות יש השפעה מהותית על היקף שעות העבודה, ובפרט, מספר שעות העבודה פוחת ככל שהחלטות מתקבלות במשא ומתן קיבוצי. במקביל, ככל ששיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים, המבטא שוני מוסדי מהותי בין המדינות, גבוה יותר, כך מספר שעות העבודה נמוך יותר.

ארגון ימי החופשה

ברוב מדינות ה-OECD יש רגולציה המחייבת את המעסיק במתן חופשה שנתית בתשלום, וזאת בנוסף לחגים, ימי מחלה, ימי אבל ועוד. בחלק מהמדינות מתווספים ימים נוספים של חופשה שנתית כתוצאה מהסכם קיבוצי. כלומר, ארגון החופשות במדינות ה-OECD מתבסס בעיקרו על חקיקה.

מהשוואה שערכו חוקרי ה-OECD, ואשר מוצגת באיור 5, עולים כמה ממצאים חשובים. ראשית, ברוב מדינות ה-OECD קיים מינימום הקבוע בחוק של 20 ימי חופשה בתשלום בשנה, בעוד שבישראל המינימום עומד על 12 ימים¹. בנוסף, המספר הממוצע של ימי החג הקבועים בחוק במדינות ה-OECD עומד על 11 ימים בשנה, כאשר ברוב המדינות מדובר בימי חופשה בתשלום. בישראל, מספר ימי החג בתשלום עומד על 9 ימים.

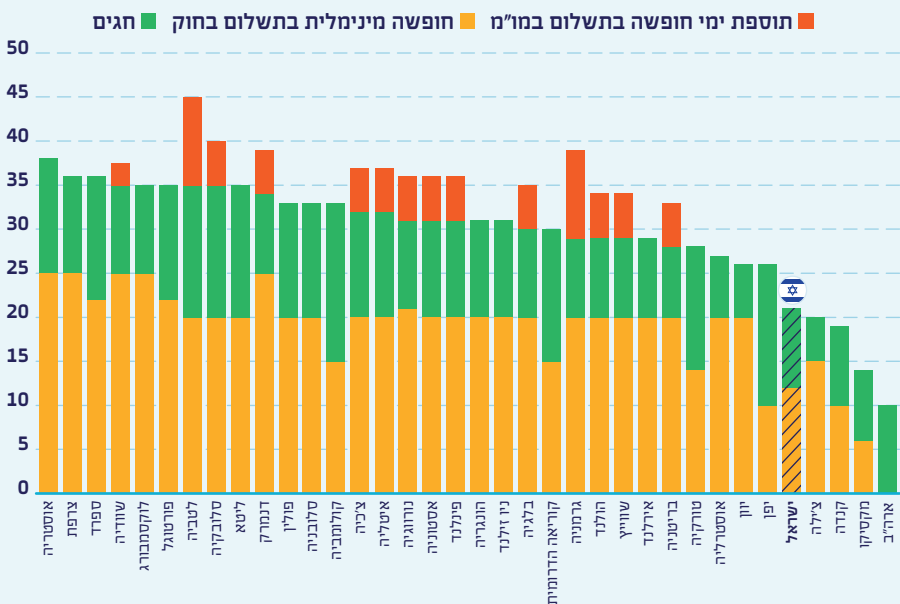
מכאן עולה, שמבחינת ימי חופשה שנתית וימי חג בתשלום, ישראל ניצבת עם 21 ימי חופשה, מספר שהוא נמוך משמעותית ממוצע ה-OECD, שעומד על כ-30 ימים, וממוצע מדינות הייחוס, שעומד על כ-32 ימים.

כאמור, בחלק מהמדינות קיימים הסכמים קיבוציים מיטיבים, אשר מוסיפים בין 2.5 ל-10 ימי חופשה נוספים. כמו כן, החוקרים מציינים כי במקביל לתוספת של ימי חופשה, הסכמים קיבוציים בדרך כלל גם מקנים לעובדים השפעה רבה יותר על מועד

¹ בישראל, מספר ימי החופשה גדל עם שנות הוותק. מדיניות זו נהוגה במדינות נוספות, בהן קנדה, צ'ילה, יוון, הונגריה, יפן, קוריאה, מקסיקו, נורווגיה, פולין, פורטוגל וטורקיה. עבור כולן מוצג באיור 5 נתון המינימום.

היציאה לחופשה. אולם עבור חלק מהמדינות אין נתונים על תוספת ימי החופשה במשא ומתן, ועל כן ההשוואה שאנו מציגים היא חלקית בלבד^א.

איור 5: מספר ימי חופשה בתשלום בחוק (ל-5 ימי עבודה בשבוע) ובמשא ומתן (בחלק מהמדינות), מדינות ה-OECD, 2020



הערות: נתוני ימי חופשה מתוקף משא ומתן חסרים עבור אוסטרליה, צרפת, ספרד, קולומביה, ניו זילנד, קוריאה, אירלנד, טורקיה, יפן, ישראל, צ'ילה, קנדה ומקסיקו. עבור מדינות אחרות שנתון זה אינו מופיע לגביהן (אוסטרליה, סלובניה, פולין, ליטא, הונגריה, יוון, פורטוגל ולוקסמבורג), הדבר נובע מכך שהוא זהה לימים הקבועים בחוק, ולכן הם מתלכדים בגרף. בגרמניה, הולנד, נורווגיה ושוודיה, נתון המשא ומתן המוצג הוא הממוצע של כל הענפים. לגבי ישראל, חוקרי ה-OECD טעו ורשמו באיור המקורי 16 ימי חופשה שנתית למי שעובד 5 ימי עבודה בשבוע. אולם בנספח הם דייקו וציינו, כי 16 ימים הם ימי חופשה ברוטו, כולל ישיב-שבת, ואילו ימי החופשה על חשבון ימי עבודה (כפי שמוצג לשאר המדינות) הם 12 ימי חופשה שנתית.

מקור הנתונים: OECD, 2021; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

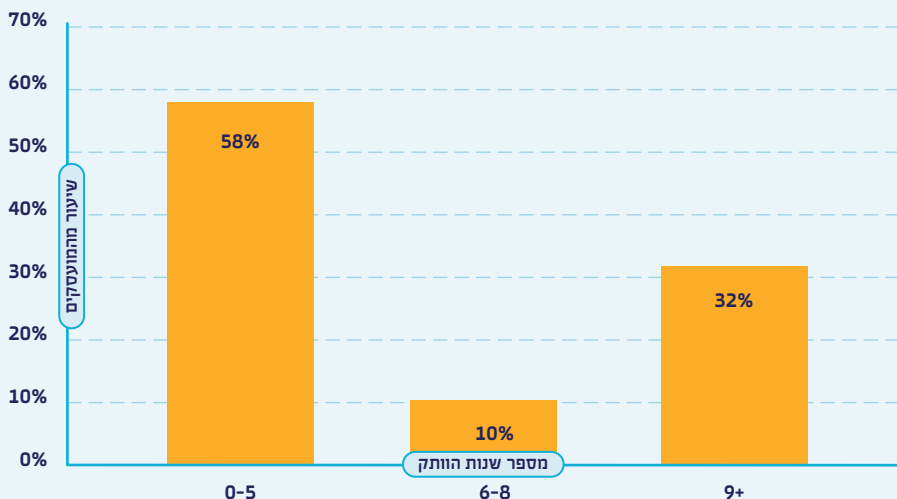
בישראל, הזכאות לימי חופשה תלויה בוותק

חשוב לציין, שבישראל הזכאות לימי חופשה תלויה בוותק. כך, עבור 5 ימי עבודה בשבוע עובד/ת זכאי/ת ל-12 ימי חופשה בתשלום עד ותק של 5 שנים; עובד/ת בעל/ת ותק של 8-6 שנים זכאי/ת ל-17 ימי חופשה; ובוותק של 9 שנים

^א נתוני המשא ומתן הם חלקיים ולא מספיק איכותיים, משום שהליך האיסוף שלהם הוא מורכב מאוד, ולכן קשה לייצר תמונה בת השוואה בין המדינות.

ומעלה ניתנים 23 ימי חופשה בתשלום. בהתחשב במדרגות הוותק, ממוצע ימי החופשה בישראל עומד על כ-16 ימים³. אולם, גם אם נשתמש בנתון זה בהשוואה הבינלאומית, ישראל עדיין תהיה מדורגת נמוך מאוד. כמו כן, וכפי שאפשר לראות באיור 6, כ-60% מהעובדים בישראל זכאים רק למינימום הקבוע בחוק.

איור 6: התפלגות מספר שנות הוותק בקרב מועסקים, ישראל, 2023



מקור הנתונים: סקר פורום ארלוזורוב, 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

פוטנציאל שעות העבודה השנתיות

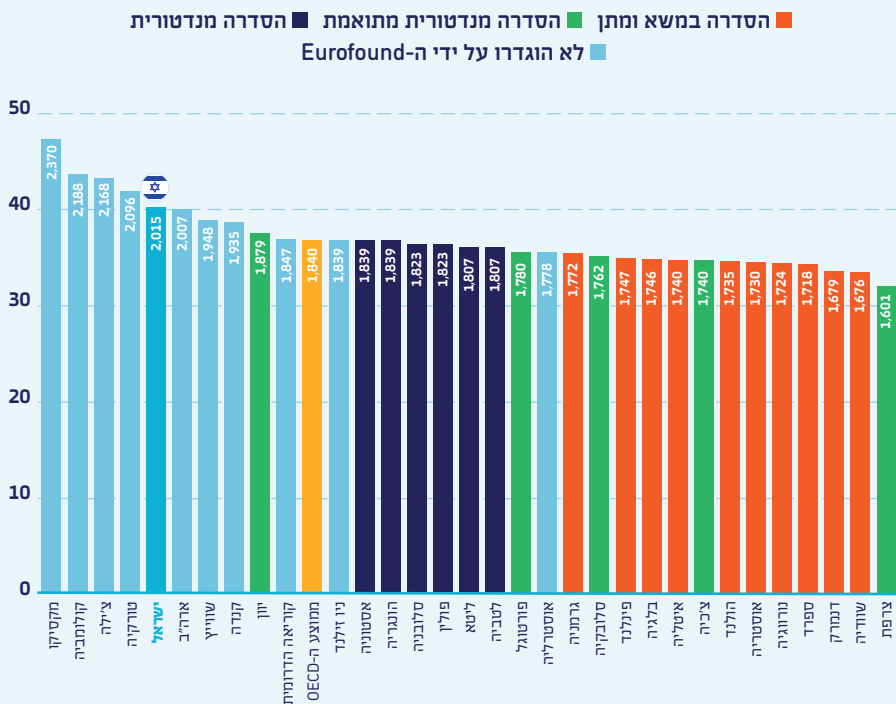
ארגון ה-OECD ממליץ שלא להשתמש בנתוני השעות השנתיות שהוא אוסף על מנת להשוות את שעות העבודה בין המדינות בשל הבדלים משמעותיים באיסוף הנתונים בין המדינות (Ward et al., 2018). כדי לקבל בכל זאת מושג על הפערים בהשוואה בינלאומית, ערכנו חישוב המתבסס על הנתון של השעות התקניות ועל מספר ימי החופשה הקבועים בחוק³. כלומר, השילוב של שעות תקניות עם מספר ימי החופשה הקבועים בחוק נותן את פוטנציאל

³ החישוב בוצע באמצעות נתוני סקר פורום ארלוזורוב לשוק העבודה, 2023.

³ הכפלנו את השעות התקניות לכלל המועסקים במשק במספר השבועות בשנה והחסרנו מהתוצאה את מספר השעות המצטבר מסך החופשה השנתית (חופשה מינימלית בחוק + חגים). חישוב זה מתאר פוטנציאל (ולא מימוש). והוא מוגבל משום שהוא לא כולל ימי היעדרות ועל כן מוטה, עבור כל המדינות, כלפי מעלה. כמו כן, הוא לא כולל ימי חופשה במשא ומתן, ועל כן מוטה כלפי מעלה עבור כל המדינות שבהן ההסדרה מתבצעת במשא ומתן ובהן רכיב זה מהווה חלק משמעותי.

ימי העבודה השנתיים (בלי היעדרויות בשל מחלה ובלי שעות נוספות). איור 7 מציג את פוטנציאל השעות השנתי המחושב של מדינות ה-OECD, בשילוב שיטת ההסדרה לפי חוקרי Eurofound (במדינות שבהן הסיווג קיים).

איור 7: פוטנציאל מספר שעות העבודה השנתיות, 2024



הערות: 1. חישוב פוטנציאל שעות העבודה בכל המדינות אינו כולל שעות נוספות וימי היעדרות, ולהערכתנו היעדרם של נתונים אלה אינו משפיע באופן משמעותי על החישוב השוואתי; 2. החישוב אינו כולל ימי חופשה במשא ומתן, ועל כן מוטה כלפי מעלה עבור מדינות שבהן רכיב זה מהווה חלק משמעותי מימי החופשה. כלומר, עבור מדינות שמסדירות את שעות העבודה במשא ומתן הנתון המוצג גבוה מדי, כך שאפשר להתייחס אליו כגבול עליון; 3. בחישוב זה, מדינות הייחוס לא כוללות את אירלנד, שחסרים עבורה הנתונים בדוח ה-OECD; 4. החישוב עבור ישראל לא כולל את הפחתת מספר השעות והגדלת מספר ימי החופשה במגזר הציבורי, שנכנסו לתוקף בסוף 2024.

מקורות הנתונים: Eurofound, 2016; OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

מהאיור עולה, כי הקשר בין סוג ההסדרה לפוטנציאל שעות העבודה השנתיות חזק גם כאן, כאשר רוב המדינות שבהן ההסדרה נעשית במשא ומתן מציגות פוטנציאל שעות שנתיות

**ישראל נמצאת בקבוצת
מדינות חריגה, שבהן
פוטנציאל שעות
העבודה השנתיות הוא
גבוה מאוד**

**בישראל קיים חוק בסיסי
בעניין מספר שעות
העבודה, אך כל שינוי
שנעשה עד כה עבור
כלל ציבור העובדים
התחיל בהסכמות
שהובילה ההסתדרות
מול המעסיקים והורחבו
לאחר מכן בצווי הרחבה
ובחקיקה. לעומת זאת,
בתחום ימי החופשה,
ההסכמים שנחתמו בין
ההסתדרות למעסיקים
לא הורחבו לכלל המשק,
והחקיקה הכללית
עודכנה לאורך השנים
רק באופן מצומצם וללא
שינוי מהותי**

נמוך, והמדינות שבהן ההסדרה מנדטורית מציגות פוטנציאל גבוה. בנוסף, ברור כי ישראל נמצאת בקבוצת מדינות חריגה, שבהן פוטנציאל שעות העבודה השנתיות הוא גבוה מאוד - 2,015 שעות שנתיות, לעומת ממוצע ה-OECD, שעומד על 1,840 שעות, וממוצע מדינות הייחוס, שעומד על 1,719 שעות בלבד.

2. אופן הסדרת שעות העבודה בישראל

בבחינת שני כלי המדיניות העיקריים - מספר שעות העבודה ומספר ימי החופשה השנתיים - ניכר כי יש שונות באופן ההסדרה שלהם בישראל. בנוגע למספר שעות העבודה קיים חוק בסיסי, אך כל שינוי שנעשה עד כה עבור כלל ציבור העובדים התחיל בהסכמות שהובילה ההסתדרות מול המעסיקים והורחבו לאחר מכן בצווי הרחבה ובחקיקה. לעומת זאת, בתחום ימי החופשה, ההסכמים שנחתמו בין ההסתדרות למעסיקים לא הורחבו לכלל המשק, והחקיקה הכללית עודכנה לאורך השנים רק באופן מצומצם וללא שינוי מהותי.

הסדרת שעות העבודה

החוק שמסדיר את שעות העבודה בישראל הוא חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, שבו נקבע כי מגבלות שבוע העבודה יעמדו על 8 שעות ביום ו-47 שעות בשבוע⁷. מצב זה נשמר עד חתימת הסכם קיבוצי שעסק בנושא זה בשנת 1988 (בין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, כיום - נשיאות המגזר העסקי). כמו כן, החוק מסדיר את המקרים שבהם מותר להעסיק בשעות נוספות, ואלו השתנו לאורך השנים. שינויים מרכזיים שחלו מאז בשעות התקניות התרחשו בעקבות משא ומתן בין המעסיקים להסתדרות,

וההסכמים שהושגו הוחלו מאוחר יותר על כלל המשק באמצעות צו הרחבה⁸. כלומר, עד היום, במגזר הפרטי, התיקונים למגבלת שעות העבודה התקניות נקבעו תחילה במשא ומתן בין ההסתדרות למעסיקים, ולאחר מכן הורחבו לכל המשק על ידי הממשלה בצו או בחקיקה.

⁷ חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

⁸ פעם אחת החוק עצמו עודכן (1993).

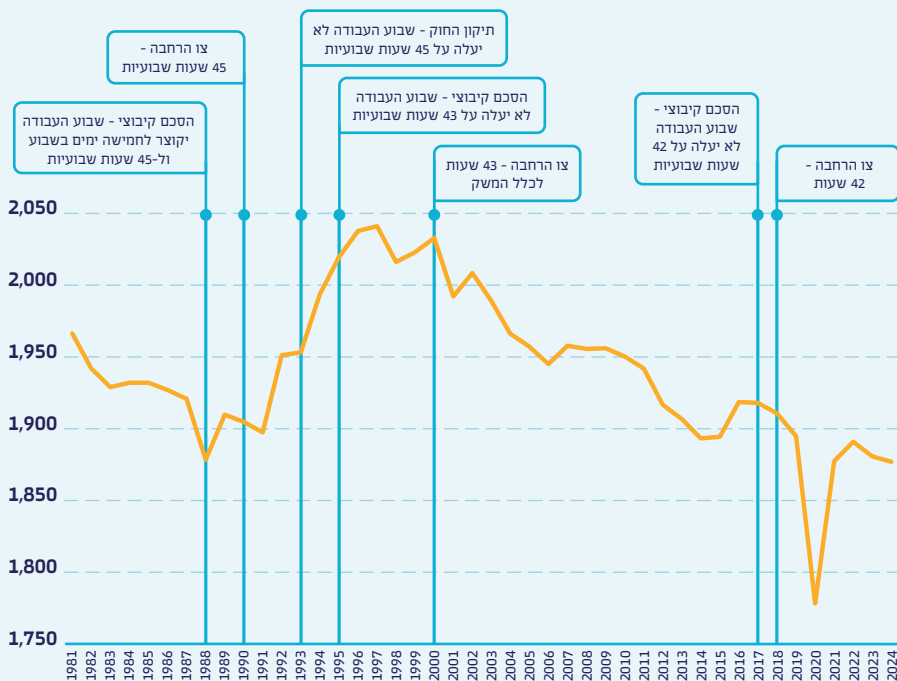
כמו כן, הרחבת האפשרות להעסיק בשעות נוספות בוצעה על ידי הממשלה^{טו} באמצעות מתן היתרים לעבודה בשעות נוספות^{טז}. לצד הסדרים אלו, במגזר הציבורי חלה מידה של הסדרה מקבילה^{טז}. כך, למשל, עד צו ההרחבה של 2018, שבו שבוע העבודה במשק עמד על 43 שעות שבועיות, במגזר הציבורי הוא עמד על 42.5, וכך גם החל מספטמבר 2024, עת נכנס לתוקפו הסכם שמפחית את מספר שעות העבודה במגזר הציבורי ל-40 שעות.

איור 8 מציג את מספר שעות העבודה בפועל בישראל (שעות העבודה בפועל נמדדות בשעות שנתיות, ראו איור 1), לצד מועדי השינויים הרגולטוריים (במשא ומתן או בחוק) שנעשו לגבי השעות התקניות. אפשר לראות, כי משנת 1981 נצפית ירידה מתונה במספר השעות למשך כעשור. החל משנת 1992, ועל אף ההפחתות התכופות בשעות העבודה התקניות, שהחלו מ-1988, חלה עלייה חדה בשעות העבודה בפועל. ייתכן שעלייה זו נובעת מהיחלשות ארגוני העובדים ומהירידה בשיעורי החברות בשנים אלו, אך ייתכן גם שהעלייה באותן שנים ממדינות ברית המועצות שלשעבר השפיעה על נורמות העבודה. בכל מקרה, ככל הידוע לנו, לא קיים מחקר שמסביר ממצא זה. לבסוף, מתחילת שנות האלפיים חלה ירידה הדרגתית בשעות העבודה בפועל. כמו כן, מהנתונים לגבי התקופה קשה להעריך אם קיים קשר ברור בין הרגולציה ובין השעות בפועל. ייתכן שההסכמים וצווי ההרחבה הביאו לירידה במספר שעות העבודה השנתיות, והזינוק בשעות ב-1992 חל למרות הצו ובגלל העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר.

^{טו} באמצעות שר העבודה, על בסיס הסמכויות שניתנו לו במסגרת החוק.

^{טז} כך ניתן היתר הכללי להעסקה בשעות נוספות משנת 1974 (י"פ 1977, תשל"ד), שאפשר העסקה כללית במשק של ארבע שעות נוספות ביום וסה"כ 12 שעות בשבוע, וכן היתר הכללי להעסקה בשעות נוספות משנת 2018 (י"פ 7732, תשע"ח), שהגביל את יום העבודה לעד 12 שעות, והרחיב את סך השעות הנוספות בשבוע ל-16 שעות.

^{טז} הסדר מקביל זה תואם לניתוח הרואה במערכת יחסי העבודה בישראל מודל של "קורפורטיזם מפוצל" (Grinberg, 1991), כלומר, שבו נוצר שוני מהותי בדפוסי המשא ומתן בין המגזר הציבורי (המאוגד ברובו) למגזר הפרטי (הלא מאוגד ברובו).



מקורות הנתונים: נתוני השעות מה-OECD Explorer; נתונים על שינויי הרגולציה: המועצה הלאומית לכלכלה, 2013; מרגלית ואחרים, 2019; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

הסדרת ימי החופשה השנתיים

כאמור, בכל הנוגע לימי חופשה בכלל המשק, קיימת חקיקת בסיס, ששונתה לאורך השנים רק על ידי חקיקה נוספת. כך, חוק חופשה שנתית נחקק ב-1951 וקבע מכסה מינימלית של 14 ימים קלנדריים של חופשה שנתית לכלל העובדים. כלומר, 10 ימים בתשלום למי שעבדו 5 ימים בשבוע. בשנת 1965 תוקן החוק, כך שמשך החופשה המינימלית גדל בהתאם לוותק העובדים, מ-14 ימים קלנדריים בארבע השנים הראשונות לעבודה, ועד 28 ימים בשנה ה-14 (זעירא, 2015). תיקון משמעותי נוסף במכסה חל רק בשנת 2016, אז התקבל תיקון לחוק, שקבע הגדלה של מספר ימי החופשה לבעלי הוותק הנמוך ביותר ל-16 ימים קלנדריים או 12 ימים בתשלום^ט.

^ט חוק חופשה שנתית (תיקון מס' 15 והוראת שעה), התשע"ו-2016.

לצד חקיקת בסיס זו, הסכמי שכר קיבוציים, כמו במגזר הציבורי, הציבו לאורך השנים רמות זכאות למספר ימי חופשה שנתית הגבוהים מהמינימום הקבוע בחוק. כך, למשל, עובד בשירות המדינה זכאי ל-16 או 22 ימי חופשה שנתית (בהתאם לדרגת הכניסה לתפקיד), כבר מהשנה הראשונה לעבודתו³¹. רמת זכאות זו הורחבה ביולי 2024 בעקבות הסכם קיבוצי במגזר הציבורי שנחתם בין ההסתדרות לממשלה³², שבמסגרתו נקבעו ארבעה סופי שבוע ארוכים בשנה, שבהם המגזר הציבורי לא יעבוד באמצעות מתן ימי חופשה ביום ראשון או חמישי. כלומר, מדובר בתוספת משמעותית של ארבעה ימי חופשה בתשלום בשנה לעובדי המגזר הציבורי.

סיכום: מודל ההסדרה בישראל משלב חקיקה יחד עם הסכמים קיבוציים

השתלשלות עניינים זו מתיישבת עם הסיווג של חוקרי ה-OECD, אשר מיקמו את הסדרת שעות העבודה בישראל תחת "רגולציה אחידה", כלומר, כלל אחיד לכל המשק ללא חריגות. אולם סיווג זה לא לוקח בחשבון את אופן ההסדרה, שהרינו שיש לו חשיבות.

אם ננסה ליישם את הסיווג המתאים יותר של חוקרי ה-Eurofound, אזי, מצד אחד, השינויים שנעשו בישראל עד היום בנוגע לשעות התקניות נעשו כתוצאה ממשא ומתן בין המעסיקים לעובדים שהוביל להסכם קיבוצי, אלא שזה הורחב לאחר מכן בחוק או בצו לכלל העובדים. כלומר, חלק מהסדרי זמן העבודה מוסדרים באופן קיבוצי ומקבלים תמיכה מדינתית חזקה. מכאן שניתן לראות בישראל מדינה עם מודל הסדרה מנדטורי מתואם.

אולם, מצד שני, קבלת ההחלטות בישראל מתבססת בעיקר על חוק אחיד שמסדיר את שעות העבודה. כמו כן, חלק מהסדרי זמן העבודה (שעות נוספות, חופשות) נקבעים על ידי חקיקה, ורמת קבלת ההחלטה במשא ומתן היא ברמה הכלל-משקית או ברמת המגזר הציבורי³³, כלומר ברמות הגבוהות ביותר (במקרים נקודתיים מתקיים משא ומתן על שעות עבודה ברמת הסקטור/מקצוע, כמו במקרה של

**נראה שאפשר לראות
בישראל מודל ביניים בין
הסדרה קיבוצית לרגולציה
מנדטורית. מודל ביניים
זה מדגיש את חשיבותה
של העבודה המאורגנת
ככוח מניע לשינוי, כפי
שניכר בתהליכי קיצור
שעות העבודה שהובלו
באמצעות הסכמים
קיבוציים, אך גם חושף את
מגבלותיה במציאות של
שיעור כיסוי קיבוצי נמוך,
שבה החקיקה משמשת
כלי ההסדרה המרכזי
עבור רוב העובדים**

³¹ תקנון שירות המדינה, 2024, סעיף 33.121.

³² הסכם קיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום 17 בחודש יולי 2024.

³³ ב-2023 נחתם הסכם בין ההסתדרות למשרד האוצר בנוגע לעובדי המגזר הציבורי, אשר הביא להפחתת מספר שעות העבודה השבועיות מ-42 ל-40, שתוקפו חל מ-1.9.2024.

המורים והרופאים). לבסוף, בשנים 2022-2023 עמד שיעור העובדים שמכוסים על ידי הסכמים קיבוציים בישראל על כ-46%, מה שמציב אותנו בקבוצת המדינות בעלות שיעורי כיסוי בינוניים (בונדי ואחרים, טרם פורסם). מכאן, שלחיקה משקל גדול מאוד בקביעת המינימום עבור מרבית העובדים. בהתחשב במאפיינים אלו, ייתכן שניתן לאפיין את ההסדרה בישראל כהסדרה במודל מנדטורי, בדומה למדינות מזרח אירופה ומרכזה.

לסיכום, נראה שאי אפשר לסווג את ישראל לאחד הסיווגים של חוקרי ה-Eurofound, וייתכן שאפשר לראות בה מודל ביניים בין הסדרה קיבוצית לרגולציה מנדטורית. מודל ביניים זה מדגיש את חשיבותה של העבודה המאורגנת ככוח מניע לשינוי, כפי שניכר בתהליכי קיצור שעות העבודה שהובלו באמצעות הסכמים קיבוציים, אך גם חושף את מגבלותיה במציאות של שיעור כיסוי קיבוצי נמוך, שבה החקיקה משמשת כלי ההסדרה המרכזי עבור רוב העובדים. דפוס זה בא לידי ביטוי מובהק בתחום ימי החופשה, שבו השינויים לכלל הציבור היו מעטים מאוד.

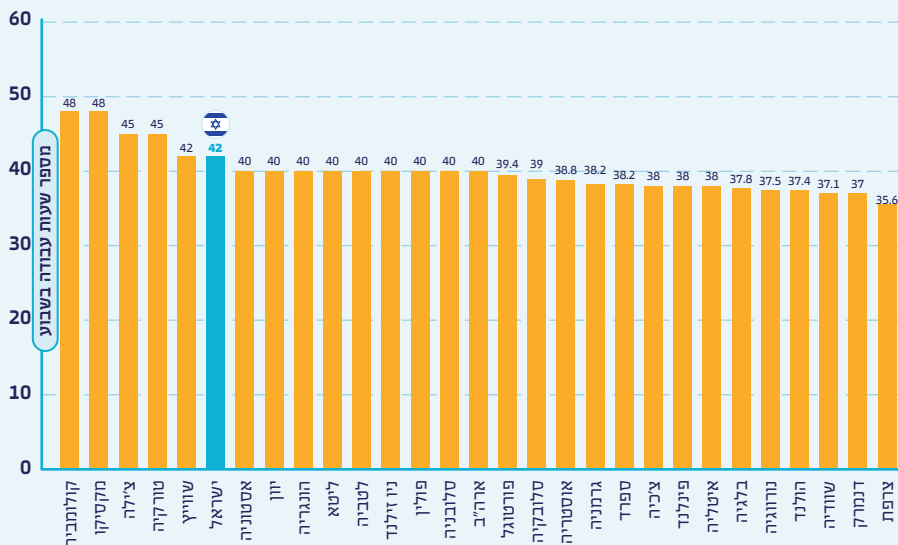
3.3. כלי המדיניות שבהם השתמשו בישראל עד היום להסדרת שעות העבודה

כלי מדיניות 1: הגבלת מספר שעות העבודה השבועיות התקניות

בישראל כיום, החוק מגביל את שבוע העבודה ל-45 שעות, ההסכם הקיבוצי משנת 2017 וצו ההרחבה משנת 2018 מגבילים אותו ל-42 שעות לכלל המשק, והסכם קיבוצי שנכנס לתוקף בספטמבר 2024 מגביל את שבוע העבודה ל-40 שעות למגזר הציבורי בלבד. באיור 9 אפשר לראות כי המגבלה בישראל גבוהה ביחס למדינות ה-OECD. בנוסף על ההגבלה השבועית, יש הגבלה גם על מספר שעות העבודה ביום: בשבוע של 5 ימי עבודה, יום העבודה מוגבל ל-8.6 שעות במשך 4 ימים ויום נוסף של 7.6 שעות. בשבוע של 6 ימי עבודה, יום העבודה מוגבל ל-8 שעות במשך 5 ימים ויום שישי מוגבל ל-7 שעות.

כיום, החוק מגביל את שבוע העבודה ל-45 שעות, ההסכם הקיבוצי משנת 2017 וצו ההרחבה משנת 2018 מגבילים אותו ל-42 שעות לכלל המשק, והסכם קיבוצי שנכנס לתוקף בספטמבר 2024 מגביל את שבוע העבודה ל-40 שעות למגזר הציבורי בלבד. באיור 9 אפשר לראות כי המגבלה בישראל גבוהה ביחס למדינות ה-OECD. בנוסף על ההגבלה השבועית, יש הגבלה גם על מספר שעות העבודה ביום: בשבוע של 5 ימי עבודה, יום העבודה מוגבל ל-8.6 שעות במשך 4 ימים ויום נוסף של 7.6 שעות. בשבוע של 6 ימי עבודה, יום העבודה מוגבל ל-8 שעות במשך 5 ימים ויום שישי מוגבל ל-7 שעות.

איור 9: מגבלת מספר שעות העבודה התקניות בשבוע מתוקף חוק או הסכם קיבוצי, מדינות ה-OECD, 2020



מקור הנתונים: OECD, 2021; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

כבר עם חקיקת חוק שעות עבודה ומנוחה קבע המחוקק כי העסקה בשעות נוספות היא אסורה, אולם לקביעה זו הוסיף כמה חרגות, שאליהן נוספו לאורך השנים היתרים של שר העבודה ופרשנות של בתי הדין לעבודה

כלי מדיניות 2: הגבלת מספר השעות הנוספות

כבר עם חקיקת חוק שעות עבודה ומנוחה קבע המחוקק כי העסקה בשעות נוספות היא אסורה^{כב}, אולם לקביעה זו הוסיף כמה חרגות, שאליהן נוספו לאורך השנים היתרים של שר העבודה ופרשנות של בתי הדין לעבודה. שילוב זה יצר שלושה מסלולי העסקה בשעות נוספות, אשר מוצגים בקצרה באיור 11, שסביר להניח שתרמו לנורמת ההעסקה בשעות מרובות בשוק העבודה הישראלי^{כד}.

^{כב} סעיף 6 בחוק שעות עבודה ומנוחה.

^{כד} ההסדרים המובאים כאן הם ההסדרים הכלליים המרכזיים הקיימים המאפשרים חרחה מהחוק, אולם יש הסדרים נוספים, נקודתיים יותר. למשל, בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה בענף השמירה והאבטחה קיים הסדר המאפשר, בהסכמת העובד/ת, לשלם גמול גלובלי עבור עבודה בשעות נוספות במקום גמול שעות נוספות לפי החוק בשיעור 9% משכר העבודה ליום רגיל (ראו ט' 8 ב) לצו ההרחבה בענף השמירה משנת 2014).

**את ההחרגה במסגרת
חוק שעות עבודה ומנוחה
אפשר לחלק לשני
מסלולים: מסלול שבו לא
סופרים את שעות העבודה
בכלל, על פי לשון החוק,
ומסלול שבו סופרים את
שעות העבודה, ומותרת בו
העסקה בשעות נוספות
באמצעות היתר משר
העבודה**

את ההחרגה במסגרת חוק שעות עבודה ומנוחה אפשר לחלק לשני מסלולי ההעסקה הראשונים: מסלול שבו לא סופרים את שעות העבודה בכלל, על פי לשון החוק, ומסלול שבו סופרים את שעות העבודה, ומותרת בו העסקה בשעות נוספות באמצעות היתר משר העבודה. המסלול הראשון מתאפשר כתוצאה מהחרגה חוקית של כמה מקצועות מההגנות של חוק שעות עבודה ומנוחה, כך שהחוק כלל לא חל עליהם (איור 11, מסלול 1): שוטרים, עובדי שירות בתי הסוהר, עובדי מדינה (שתפקידים מחייבם לעמוד לרשות העבודה גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות), יורדי ים ועובדי דיג, אנשי צוות אוויר, וכן עובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם, או עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי^{כה}. ככלל, בית המשפט נוהג לפרש את החרגים

לחוק באופן מצמצם^{כז}, אולם, בשל היעדר נתונים קשה לאמוד את גודלה של קבוצה זו. רמז לגודלה האפשרי עולה מהסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2021, שלפיו 25% מכלל המועסקים במשק במשרה מלאה מגדירים עצמם מנהלים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021). הקושי עם נתון זה נובע מדיווח כוזב. במקרים מסוימים עובדים מגדירים את עצמם כמנהלים לצורך הסטטוס האישי, ובמקרים אחרים מעסיקים מגדירים עובדים כמנהלים כדי להתחמק מחוק שעות עבודה ומנוחה.

במסלול השני (איור 11, מסלול 2), שבו סופרים את שעות העבודה, קיימות שתי החרגות: ראשית, החוק מתיר העסקה בשעות נוספות במצבים מיוחדים (עבודת משמרות, הכנת מאזן, ספירת מלאי וכדומה)^{כח}. שנית, שר העבודה רשאי לתת היתרים לעבודה בשעות נוספות. מכוח סמכות זו ניתנו לאורך השנים היתרים לענפים שונים (חקלאות, מלונאות, רפואה ועוד), אולם בשנת 1974 נתן שר העבודה היתר כללי, התקף עד היום, שמאפשר העסקה בשעות נוספות לכלל העובדים במשק (עד 4 שעות ביום ועד 12 שעות נוספות בשבוע). היתר זה הורחב בשנת 2018, וכיום מוגבל

^{כה} סעיף 30א(א) בחוק שעות עבודה ומנוחה.

^{כז} קיימת קבוצה נוספת שאינה מוגדרת בחוק, שלגביה נקבע במסגרת דיון בבג"צ (דנג"ץ 10007/09 יולנדה גלטון נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סו(1) 518), כי על מטפלים סיעודיים המתגוררים בבית המטופל לא חל חוק שעות עבודה ומנוחה. במקרה זה, השופטים קראו לאסדרה של המחוקק, דבר שטרם קרה, נכון למועד כתיבת שורות אלו.

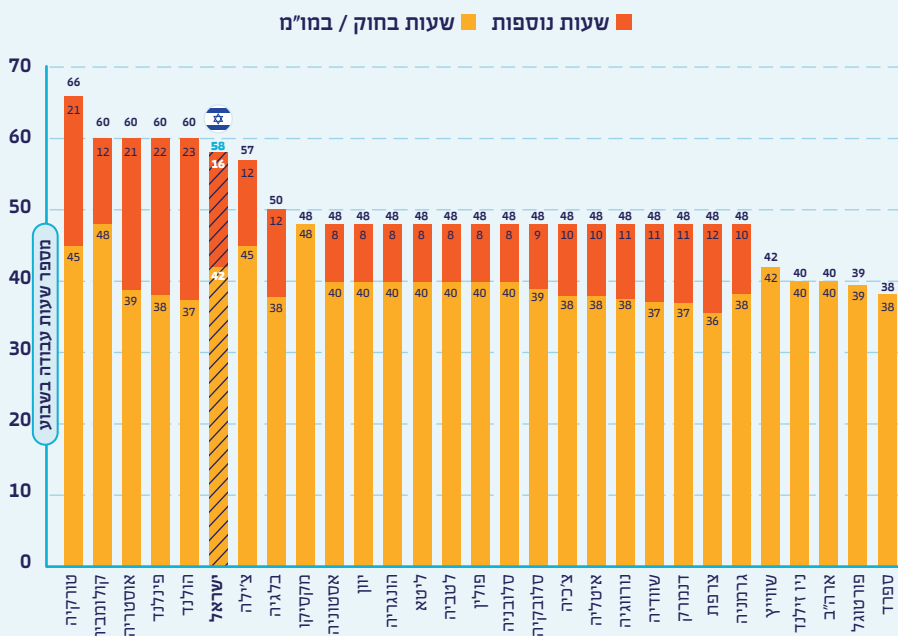
^{כח} ראו למשל, ע"ע (עבודה ארצי) 300271/98 טפקו - ייצור מערכות בקרת אנרגיה ומתקנים לשמירת איכות הסביבה בע"מ - מנחם טל, לה(2000) 703 (2000).

^{כח} סעיף 10 בחוק שעות עבודה ומנוחה.

**ההיתר הכללי שנתן שר
העבודה בשנת 1974
מאפשר העסקה של כלל
העובדים במשק בשעות
מעבר לשעות התקניות**

יום העבודה, בתוספת השעות הנוספות, ל-12 שעות, ולעד 16 שעות נוספות בשבוע (עופר-צפוני, 2014). כלומר, ההיתר הכללי מבטל למעשה את ההבחנה שעשה המחוקק במקור בין ענפים שבהם נדרשת עבודה בשעות נוספות לכאלה שלא, ומאפשר העסקה של כלל העובדים במשק בשעות מעבר לשעות התקניות.

איור 10: מגבלת מספר שעות העבודה התקניות בשבוע ומספר השעות הנוספות מתוקף חוק או הסכם קיבוצי, מדינות ה-OECD, 2020



מקור הנתונים: OECD, 2021; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

מאיור 10 אפשר לראות שישיראל ניצבת בקצה הגבוה, לצד מספר מצומצם של מדינות שמתירות שעות נוספות מרובות. נכון להיום, הרגולציה בישראל מתירה עד 58 שעות עבודה בשבוע, וזאת לעומת נוהג ממוצע של 48 שעות במדינות ה-OECD.

עבור כל המקרים שבהם מכיר המחוקק באפשרות של העסקה בשעות נוספות, הוא קבע עבורן תשלום מוגדל על מנת לייצר תמריץ שלילי למעסיק מלהשתמש בנוהג זה. תשלום

זה מחושב על בסיס שעות ביום העבודה. כל שעת עבודה מעבר לשעות התקניות נחשבת כשעה נוספת, כאשר עבור שעות עבודה נוספות ביום חול, השעתיים הנוספות הראשונות מזכות בתגמול של 125% מהשכר השעתי הרגיל, והשעות הנוספות מעבר לכך מזכות ב-150% מהשכר השעתי הרגיל (עבור עבודה של שעות נוספות ביום המנוחה השבועי התגמול הוא 175% ו-200% עבור שעתיים ויותר, בהתאמה)³³.

מסלול שלישי של שעות נוספות שהתפתח בישראל הוא תשלום גלובלי. מסלול זה מייצר תמריץ להעסקת יתר, בניגוד למטרה המקורית של החוק, שביקשה לייצר הרתעה מהעסקה בשעות נוספות

לבסוף, המסלול השלישי (איור 11, מסלול 3) שהתפתח בשוק העבודה הישראלי הוא של תשלום שעות נוספות גלובלי, כלומר, תשלום קבוע מראש על מספר מוסכם של שעות נוספות. מסלול זה נולד מפרשנות בית הדין לעבודה את חוק הגנת השכר. בית הדין אפשר להכיר בשעות נוספות מוגדרות מראש, בתנאי שהן אכן נדרשות ושהן אינן עוברות את המגבלה המקסימלית המותרת בחוק (עופר-צפוני, 2014). בניגוד לתשלום השעתי, בשיטת התשלום הגלובלית המעסיק משלם מראש על השעות הנוספות, בין אם העובד מבצע אותן ובין אם לא. מצב זה מייצר תמריץ למעסיק להעדיף שהעובד יבצע שעות אלו, גם אם הן אינן יעילות (מן, 2019). מבחינת עובדים שרוצים להוכיח את עצמם, נוצרת גמישות או אי בהירות בנוגע לעבודה בשעות הנוספות הגלובליות. שני אלו מייצרים תמריץ להעסקת יתר, בניגוד למטרה המקורית של החוק, שביקשה לייצר הרתעה מהעסקה בשעות נוספות (אהרוני-גולדנברג, 2012).

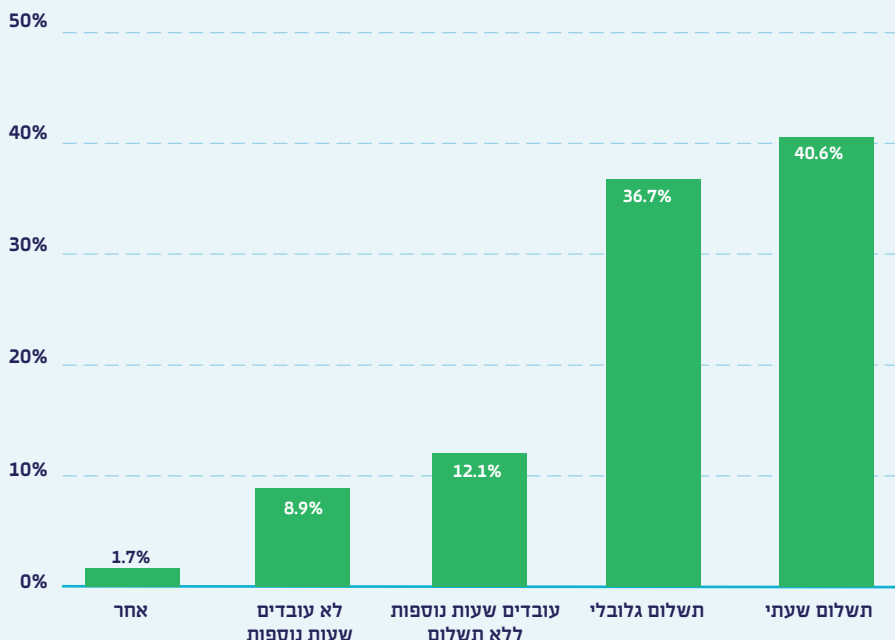
³³ קיים גם חישוב של שעות נוספות ברמה השבועית, בעד עבודה ביום השישי בשבוע, המשולם רק אם העובד השלים את מלוא השעות הרגילות באותו שבוע.

איור 11: מבנה ההחרגות בשוק העבודה הישראלי, המאפשר צורות שונות של עבודה מעבר לשעות התקניות



אי אפשר לדעת עד כמה התופעה של העסקה בשעות נוספות גלובליות הפכה נפוצה, משום שגם היא, לצד העסקה במסגרת ההחרגות מחוק שעות עבודה ומנוחה, אינה נמדדת. אולם יש כמה מקורות שיכולים להעיד על היקף התופעה. ראשית, כמה כותבות התייחסו אליה וציינו כי מעסיקים רבים אימצו שיטת תשלום זו, ולצד היעדר אכיפה, העובדים עובדים בפועל הרבה מעבר לשעות הקבועות בחוק (הקר ופרנקל, 2005; עופר-צפוני, 2014). שנית, אפשר לקבל הערכה מספרית באמצעות סקר שערכה שדולת הנשים בשנת 2019 (איור 12). מתוצאות הסקר עולה כי 37% מקרב העובדים במשרה מלאה עובדים במסגרת העסקה של שעות נוספות גלובליות (יערה מן, שדולת הנשים, מידע אישי).

איור 12: שיעור העובדים במשרה מלאה בישראל לפי סוג התשלום שהם מקבלים על שעות נוספות, 2019



מקור הנתונים: סקר שדולת הנשים 2019, יערה מן, מידע אישי; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

על אף שהכוונה המקורית של המחוקק הייתה להגביל את מסגרת ההעסקה בשעות נוספות, בפועל נוצרו מגוון מסלולים המאפשרים להעסיק את העובדים שעות רבות מעבר לשעות התקניות, ובקלות יחסית

לסיכום, על אף שהכוונה המקורית של המחוקק הייתה להגביל את מסגרת ההעסקה בשעות נוספות, בפועל נוצרו מגוון מסלולים המאפשרים להעסיק את העובדים שעות רבות מעבר לשעות התקניות, ובקלות יחסית. כמו כן, ייתכן שהיקף ההעסקה בשעות מרובות הוא גדול, אך הנתונים הקיימים אינם מאפשרים להעריך אותו בצורה ברורה, משום שעבור כל המסלולים הנתונים הקיימים חלקיים, ואף סביר להניח שקיימת ביניהם מידה מסוימת של חפיפה.

כלי מדיניות 3: ימי חופשה שנתיים

בישראל, ההסדרה של ימי החופשה השנתיים מתבצעת הן בחקיקה והן בהסדרה קיבוצית בין העובדים למעסיקים

לצד ההגבלות על מספר שעות העבודה, כלי מדיניות משמעותי מאוד בקביעה של סך שעות העבודה של העובדים הוא מניין ימי החופשה בתשלום. ימי חופשה אלו ניתנים במקביל לימי חג, יום מנוחה שבועי, תקופת הורות ראשונה (חופשת לידה) וכו'. בישראל, ההסדרה של ימים אלו מתבצעת הן בחקיקה (חוק חופשה שנתית) והן בהסדרה קיבוצית בין העובדים למעסיקים.

כפי שאמרנו קודם, הגדלת מספר ימי החופשה השנתיים בישראל התבצעה בעיקר בהסכמים קיבוציים, בפרט במגזר הציבורי, אולם אלו לא הורחבו לכלל ציבור העובדים. לעומת זאת, השינויים שנעשו בחקיקה וחלים על כלל ציבור העובדים, היו מעטים ומצומצמים. בפועל, לאורך כל שנותיה של המדינה, המכסה המינימלית של ימי החופשה כמעט שלא השתנתה, ונותרה נמוכה בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD (ראו איור 5).

כלי מדיניות 4: שעות עבודה גמישות

מנגנון שעות גמישות או מנגנון החלקה מהווה דרך לחרוג בשעות העבודה מעבר לקבוע ברגולציה. הדבר מתבצע באמצעות מיצוע שעות תקופה מסוימת (יום, שבוע או חודש)

מנגנון שעות גמישות או מנגנון החלקה מהווה דרך לחרוג בשעות העבודה מעבר לקבוע ברגולציה. הדבר מתבצע באמצעות מיצוע שעות העבודה על פני תקופה מסוימת (יום, שבוע או חודש). כך, לדוגמה, בהנחה שחישוב השעות הנוספות נעשה על בסיס שבועי, עובד/ת שעבד/ה שעות נוספות ביום אחד, אבל לא חרג/ה ממכסת השעות הרגילה באותו שבוע, השעות הנוספות באותו יום ייחשבו כשעות תקניות. מנגנוני החלקה כאלה קיימים ברוב מדינות ה-OECD (OECD, 2021), והם מהווים כלים המאפשרים גמישות גדולה יותר עבור המעסיקים. מנגנון ההחלקה מאפשר לדחות את מועד ההתחלה של ספירת השעות הנוספות. כלומר, מניין השעות הנוספות של עובד/ת לא ייחשב כעובר את המגבלה אם ממוצע השעות באותו חודש/שבוע לא עבר את המגבלה.

בישראל, לא קיימים מנגנוני החלקת שעות בחקיקה, ולשון החוק קובעת כי חישוב השעות ייעשה על בסיס יומי. עם זאת, בקשה ליצירת מנגנון כזה

עלתה בעבר מצד המעסיקים⁷. בנוסף, הפסיקה הכירה בהסדר כזה, שבו הצדדים מסכימים על מספר קבוע של שעות עבודה בחודש, והעובד/ת בוחרת לבצע את העבודה במועדים מסוימים^{7*}, אולם לא ברור עד כמה תופעה זו נפוצה. לא מן הנמנע, ששלושת מסלולי ההעסקה בשעות נוספות שנוצרו בישראל (משרות אמן ומנהלים, היתר לעבודה בשעות נוספות והעסקה בשעות נוספות גלובליות), מספקים גמישות רבה למעסיקים בניהול עסקיהם, ומקטינים את הצורך בהסדרה והרחבה של מנגנוני החלקה.

כלי מדיניות 5: חובת רישום שעות

בשנת 2009 תוקן חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, ונקבע בו, כי במקרה של מחלוקת על מספר שעות העבודה שהעובד/ת ביצע/ה, על המעסיק מוטלת חובת ההוכחה שהעובד/ת לא מילא/ה את מכסת שעות העבודה (וזאת בניגוד למצב טרום התיקון, שהטיל את חובת ההוכחה על העובד/ת). כלומר, המחוקק יצר למעסיקים תמריץ חזק לבצע רישום מסודר של שעות העבודה של העובדים (חובה שהייתה כבר מוטלת בחוק), במטרה שיקפידו על שעות העבודה של עובדיהם, על מנת להצליח לעמוד במגבלות החוקיות של שעות העבודה (אהרוני-גולדנברג, 2012), וכן על מנת שהעובדים יזכו לתשלום על פי החוק עבור כל שעות העבודה שביצעו בפועל.

כלי מדיניות 6: יום חופשה נוסף בשבוע

בעשורים האחרונים נעשו כמה ניסיונות, שלא צלחו, לקידום חוק להוספת יום חופש נוסף בשבוע

בנוסף להסכמים הקיבוציים, צווי ההרחבה והחקיקה לגבי שעות העבודה, בעשורים האחרונים נעשו כמה ניסיונות, שלא צלחו, לקידום חוק להוספת יום חופש נוסף בשבוע (שבע, 2022). המאמץ האחרון שנעשה בנושא היה של ועדה בין-משרדית בשנת 2013, בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז, פרופ' יוג'ין קנדל^{7*}. הוועדה בחנה הוספה של

⁷ למשל, בעסקת החבילה למשק של 2021, שבה נקבע ש"הממשלה תקדם שינויים בעולם העבודה שיאפשרו גמישות בהעסקת עובדים ... לרבות מעבר לחישוב שעות נוספות מחישוב על בסיס יומי לחישוב על בסיס חודשי...".

^{7*} ותנאים מקדימים נוספים, כמו חוזה עבודה כתוב מראש; התחשבות לפחות אחת לשנה; תשלום חודשי קבוע של שכר כאילו עבד/ה העובד/ת חודש מלא "רגיל"; הבטחה כי ההסדר מביא תועלת לשני הצדדים; היעדר ניצול או כפייה. ראו למשל: סע"ש (אזורי ת"א) 17-01-67694 אילון קפלן - מכון ז'בוטינסקי בישראל (נבו) 22.8.2019, וכן: ע"ע 1194/01 דרור עגיב - "המגן" חברה לביטוח בע"מ, מ(2005) 241 (2004).

^{7*} הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה, 2013. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

**הטענה שהפריון הנמוך
אינו מאפשר הפחתה
של מספר שעות
העבודה היא מעגלית,
שכן שעות העבודה
הרבות בישראל הן אחד
הגורמים לפריון הנמוך**

יום א' כיום מנוחה⁷⁷, והמליצה בסופו של דבר על הוספת ארבעה ימי חופשה בשנה. כאמור, המלצה זו לא קודמה. ועדה זו שבה ואישרה, כי אכן שעות העבודה בישראל הן מרובות בהשוואה בין-לאומית ושמספר ימי החופשה מצומצם, אך מסקנתה הייתה שהפער העיקרי בהשוואה הבין-לאומית נובע מחוסר בחפיפה מספקת בין ימי החופשה של הילדים לימי החופשה של ההורים. מדוח הוועדה לא ברור מדוע נקבע שזה הפער העיקרי בהשוואה לפערים האחרים.

יתרה מכך, בסיכום הדברים טענה הוועדה, כי למרות שיש מקום להפחתת מספר שעות העבודה בישראל, הרי ששיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה והתוצר הנמוך לעובד אינם מאפשרים לנו "ליהנות מן המותרות של הורדה גורפת של שעות העבודה בישראל". גם מסקנה זו אינה ברורה. ראשית, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל לא היה נמוך ב-2013, וגם בשנת 2024 הוא לא היה נמוך במיוחד בהשוואה בינלאומית⁷⁷. שנית, הטענה שהפריון הנמוך אינו מאפשר הפחתה של מספר שעות העבודה היא מעגלית, שכן שעות העבודה הרבות בישראל הן אחד הגורמים לפריון הנמוך (ראו למשל שטיין ובן-צור, 2021).

4.ב. קצב הפחתת מספר שעות העבודה בישראל

כפי שהראינו, נתוני שעות העבודה בישראל גבוהים מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD. על מנת להמחיש את עוצמת הפער וכדי לספק כלי לבחינת המדיניות האפשרית, ערכנו ניתוח בסיסי של קצב ירידת מספר שעות העבודה בישראל ובמדינות שונות.

ההשוואה בין המדינות צריכה להיעשות בזהירות. ראשית, בשל מגבלת נתונים, אין דוגמה למדינה מפותחת ששעות העבודה ההיסטוריות שלה קרובות לשעות של ישראל כיום. הזהירות נדרשת משום שלמספר השעות שממנו מתחילים את ההשוואה יש חשיבות רבה. למשל, ירידה ממוצעת של 42.7 שעות עבודה בשבוע (ישראל בשנת 1995) לאורך כ-20 שנה, שונה מירידה ממוצעת של 37 שעות עבודה בשבוע במשך אותה תקופה (מדינות הייחוס בשנת 1995). זאת, מכיוון שככל שמפחיתים את מספר

⁷⁷ כלומר, יצירת שבוע עבודה בן 5 ימי עבודה, שני עד שישי, כשיום שישי הוא יום מקוצר של 6.5 שעות, וימי שבת וראשון הם ימי חופשה מלאים.

⁷⁷ ראו באתר OECD Data, [Labour force participation rate](#), בשנים 2013 ו-2024, וכן אקשטיין ואחרים (2018), שמראים זאת עבור השנים 1995-2015.

השעות, כך סביר שגם קצב ההפחתה של שעות העבודה יקטן¹⁷. משום כך, השוואת קצבי השינוי במספר שעות העבודה בין מדינות שנקודת הפתיחה שלהן שונה, מטעה.

כדי להתגבר על מכשול זה בחרנו להשוות את קצב הפחתת מספר השעות בישראל בשנים 1995-2024 לקצבי הפחתת מספר השעות במדינות אחרות בשנים 1983-2012 (בשני המקרים מדובר על תקופה של 29 שנים). הנתונים לגבי ישראל זמינים החל מ-1995, ואילו בשנה זו ממוצע שעות העבודה במדינות האחרות היה נמוך משמעותית מזה שבישראל. לכן, בחרנו את נקודת הזמן המאוחרת ביותר שבה קיימים נתונים ומספר שעות העבודה במדינות האחרות מתקרב למספר שעות העבודה בישראל ב-1995.

בנוסף, במטרה לבחון את הנתונים גם במבט שהוא קרוב יותר למצב הנוכחי, בחרנו לבחון את קצב ירידת מספר שעות העבודה בישראל בשנים 2009 עד 2024¹⁷. על מנת שתקופת ההשוואה תכלול מספר שנים זהה (15), ומספר השעות בתחילת התקופה יהיה דומה יחסית לזה שבישראל, מדינות הייחוס נבדקו בשנים 1983-1998.

מתוך מדינות הייחוס בנינו שלוש קבוצות: הראשונה, OECD, כוללת את ממוצע מספר שעות העבודה של כלל המדינות החברות בארגון ואשר יש עבורן נתונים לאותן שנים; הקבוצה השנייה, OECD-9, כוללת תשע מדינות OECD שעבורן קיימים נתונים לכל אורך התקופה; והקבוצה השלישית, OECD-4, כוללת ארבע מדינות ייחוס שעבורן קיימים נתונים לכל אורך התקופה. הסיבה שבנינו את שתי הקבוצות האחרונות היא כדי לייצר מדגם זהה ולהימנע מהטיות בעקבות שינוי הרכב המדגם לאורך השנים¹⁷.

איור 13 מציג את תוצאות ההשוואה. מהאיור אפשר לראות, כי במהלך התקופה המלאה שעבורה יש לנו נתונים (29 שנים, בצהוב), ישראל הפחיתה בממוצע 6.8 דקות עבודה בשנה כשבוחנים עובדי משרה מלאה, וכ-5.6 דקות עבודה בשנה בבחינה של כלל היקפי המשרה¹⁷. מדובר על הפחתה של כשלוש שעות לעובדי משרה מלאה וכשעתיים לכלל העובדים לאורך

¹⁷ ההנחה שקצב ירידת מספר השעות פוחת ככל שמספר שעות העבודה נמוך יותר היא לוגית. אם אנו עומדים על 44 שעות שבועיות, ובעשור אחד הפחתנו 6 שעות שבועיות עד 38 שעות שבועיות, אזי, אם נמשיך בקצב ההפחתה הזה (קצב לינארי), תוך 10 שנים נוספות נגיע ל-31 שעות שבועיות. זהו קצב הפחתה חסר תקדים.

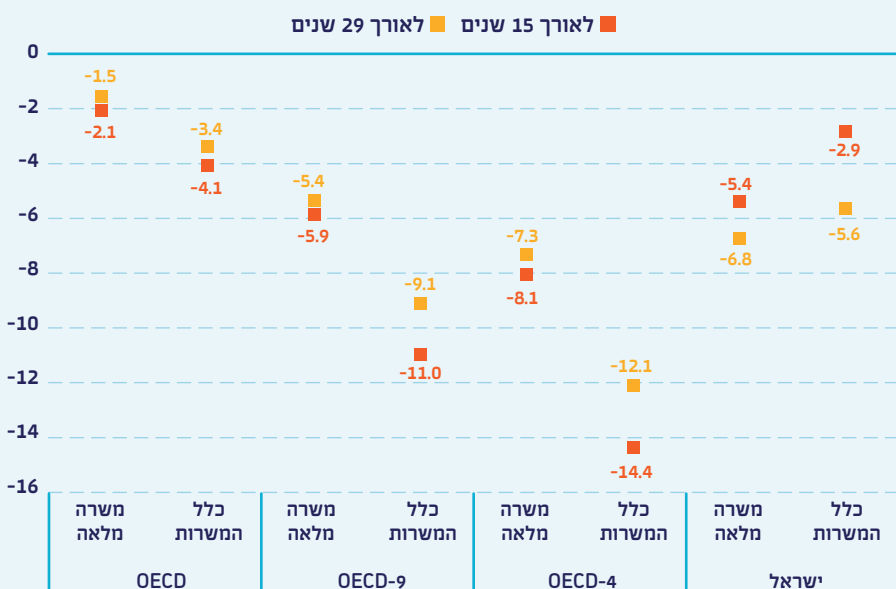
¹⁷ 2009 נבחרה כשנת הבסיס להשוואה משום שהיא חלק מהמגמה העדכנית של העשור האחרון. זאת בשונה משנת 2012, שבה מספר שעות העבודה היה גבוה באופן חריג בכל התקופה שנבחנה - 2009-2024.

¹⁷ קבוצת OECD-9 כוללת את דנמרק, הולנד, אירלנד, בלגיה, צרפת, גרמניה, יוון, לוקסמבורג ובריטניה. קבוצת OECD-4 כוללת את דנמרק, הולנד, אירלנד ובלגיה. רמת התוצר לנפש שאיתה מתחיל מדגם מדינות OECD-9 בשנת 1983 עמדה על כ-26.4 אלף דולר, וזה של ישראל בשנת 1995 עמדה על כ-25.7, שניהם במונחי PPP, במחירי 2015. כלומר, נקודת ההתחלה מבחינת התוצר לנפש הייתה דומה גם היא. לעומת זאת, רמת התוצר לנפש של מדינות OECD-4 עמדה בשנת 1983 על כ-28 אלף דולר, פער משמעותי מזה של ישראל.

¹⁷ חישוב קצבי הפחתה הממוצעים נעשה באחוזים. לשם הפשטות, אנו מציגים כאן את קצבי הפחתת השעות בדקות, ביחס לשנת הבסיס. כך, למשל, קצב הפחתת השעות בישראל, לכלל המשרות, לאורך 28 שנים, עומד על 0.22% לשנה, שהם 5.6 דקות בשנה.

כל התקופה. קצב זה גבוה מממוצע ה-OECD, אבל ברוב המקרים נמוך משמעותית ממדינות הייחוס. כך, בקבוצת OECD-9 הפחיתו בממוצע בתקופה המקבילה 5.4 דקות עבור משרות מלאות ו-9.1 דקות שבועיות לכלל המשרות; סך הכול, הפחתה של כשעתיים וכשלוש וחצי שעות לאורך כל התקופה, בהתאמה. לבסוף, בקבוצת OECD-4 הפחיתו בממוצע מספר גדול יותר של דקות: 7.3 דקות למשרות מלאות ו-12.1 דקות לכלל המשרות; סך הכול כשלוש וכחמש שעות לאורך התקופה, בהתאמה.

איור 13: קצב ההפחתה השנתי של מספר שעות העבודה השבועיות ("בדרך כלל") בישראל ובקבוצות השוואה שונות, דקות לשנה, כלל המועסקים, כלל המשרות מול משרות מלאות



הערה: חישוב קצבי ההפחתה הממוצעים נעשה באחוזים. לשם הפשטות, אנו מציגים כאן את קצבי הפחתת השעות בדקות, ביחס לשנת הבסיס. כך, למשל, קצב הפחתת השעות בישראל, לכלל המשרות, לאורך 29 שנים, עומד על 0.22% לשנה, שהם 5.6 דקות לשנה.

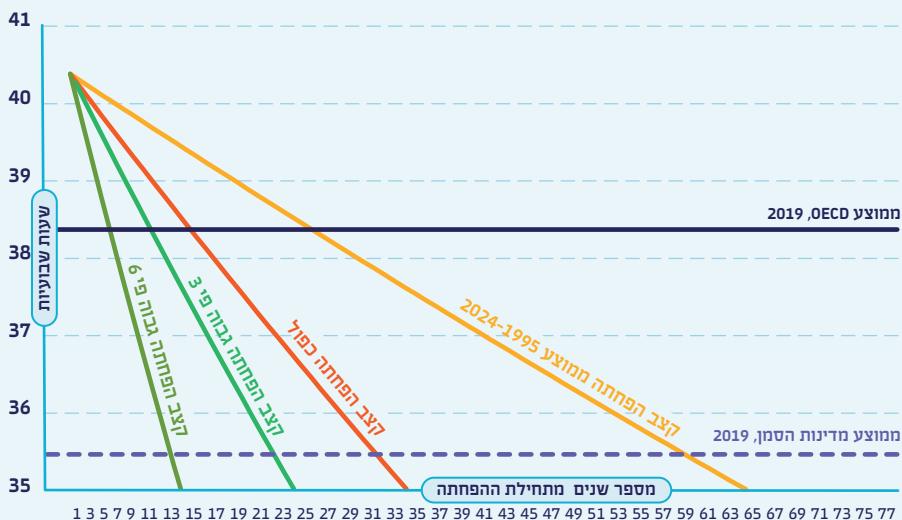
מקור הנתונים: OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

כאמור, בדקנו את קצב הירידה גם לאורך תקופה קצרה ומאוחרת יותר (15 שנים, 2009-2024, באדום). בתקופה זו, קצב ההפחתה השנתי של שעות העבודה השבועיות בישראל היה כ-5.4 דקות לשנה למשרה מלאה, סך הכול כשעה ורבע בכל התקופה, קצב שהוא מהיר יותר מהקצב של כלל מדינות ה-OECD, אבל נמוך משמעותית ממדינות הייחוס.

**אם נפחית את מספר
שעות העבודה השבועיות
באותו קצב שבו עשינו
זאת בעשורים האחרונים
(כ-5.6 דקות בשנה),
ישראל תגיע לממוצע
הנוכחי של שעות העבודה
במדינות ה-OECD בעוד
כ-25 שנים, ולממוצע
מדינות הייחוס בעוד
כ-60 שנים**

המשמעות המרכזית של תוצאות אלה היא, שאם נפחית את מספר שעות העבודה השבועיות באותו קצב שבו עשינו זאת בעשורים האחרונים (כ-5.6 דקות בשנה), ישראל תגיע לממוצע הנוכחי של שעות העבודה במדינות ה-OECD בעוד כ-25 שנים, ולממוצע מדינות הייחוס בעוד כ-60 שנים (איור 14). חשוב לשים לב, שאם נשתמש בקצב ההפחתה הנוכחי של ישראל, זה שמתקיים משנת 2009 (2.9 דקות בשנה), טווחי הזמן הללו יתארכו כמעט פי שניים. כלומר, אם לא תינקט יוזמה ממוקדת ומשמעותית, הפחתת מספר שעות העבודה השבועיות בישראל תהיה זניחה.

איור 14: תחזית הפחתת מספר שעות שבועיות, ישראל (כלל המועסקים, כלל המשרות)



הערה: הקו הצהוב מבטא תחזית הפחתת מספר שעות תוך שמירה על קצב של כ-5.6 דקות בשנה (0.22% בשנה). הקו האדום מבטא קצב הפחתה כפול מזה, הירוק קצב הפחתה פי 3, וירוק-זית קצב הפחתה פי 6.

מקור הנתונים: OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורבו

האם ניתן להפחית את מספר שעות העבודה כשהפריון בישראל נמוך כל כך?

הרעיון של הפחתת מספר שעות העבודה בישראל נתקל במגוון התנגדויות, שיעיקרן הוא שהפריון בישראל נמוך, ולכן אנחנו לא יכולים להרשות לעצמנו להפחית את מספר שעות העבודה (למשל, המועצה הלאומית לכלכלה, 2013). התנגדות זו נשענת על ההנחה, שהעובדים הישראלים אינם מספיק יעילים, והשעות המרובות נדרשות כדי להגיע לרמת התוצר הקיימת. מכאן שהפחתת מספר שעות העבודה תפגע בהיקף הייצור.

אולם יש כמה ראיות משמעותיות לכך שיש בהחלט מקום להפחית את מספר שעות העבודה בישראל. ראשית, השיפור בפריון לעובד לא תורגם בישראל לירידה משמעותית במספר שעות עבודה. זאת בניגוד למצב במדינות ה-OECD, שבהן נראה שיפור בפריון העבודה בעיקר בשנות ה-70 וה-80, וזאת בזמן שמספר שעות העבודה באותן מדינות היה דומה לזה של ישראל עשור או שניים מאוחר יותר (שנות ה-90) (OECD, 2021).

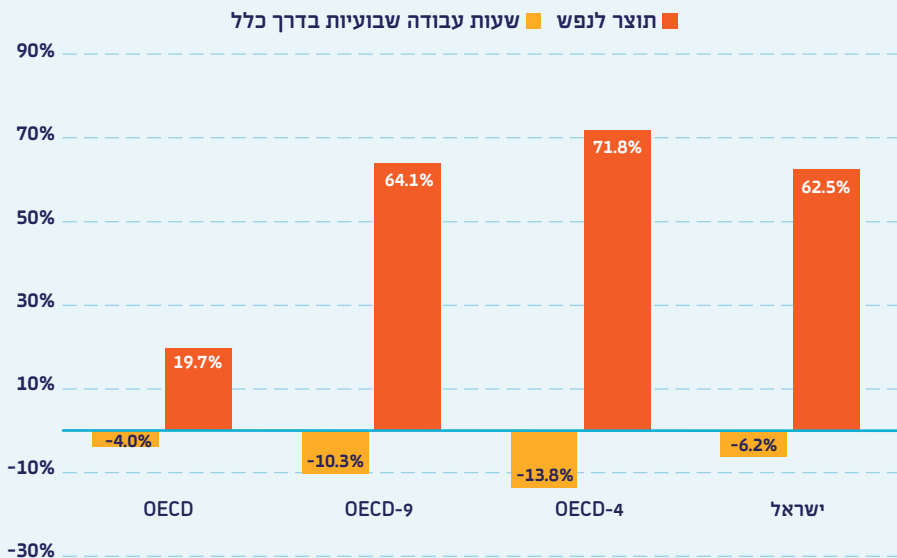
התוצר לנפש בישראל צמח בשיעור גבוה משמעותית מממוצע ה-OECD, ובקצב דומה יחסית למדינות הייחוס, אולם צמיחת התוצר לא תורגמה, בין אם באמצעות רגולציה ובין אם באמצעות הסכמים, לצמצום מספר שעות העבודה, כפי שנעשה במדינות אחרות

איור 15 מציג את שיעור צמיחת התוצר לנפש ואת שיעור ההפחתה במספר שעות העבודה בישראל (בשנים 1995-2024), במדינות ה-OECD ובמדינות הייחוס (בשנים 1983-2012)^ט. מהאיור עולה שהתוצר לנפש בישראל צמח בשיעור גבוה משמעותית מממוצע ה-OECD, ובקצב דומה יחסית למדינות הייחוס. אפשר היה להניח שהדבר יתורגם להפחתה משמעותית במספר שעות העבודה, כפי שעשו מדינות הייחוס, אולם, בפועל, קצב ירידת מספר השעות בישראל היה דומה לממוצע ה-OECD, ונמוך ביותר מפי שניים ממדינות הייחוס. כלומר, צמיחת התוצר המרשימה של ישראל לא תורגמה, בין אם באמצעות רגולציה ובין אם באמצעות הסכמים, לצמצום מספר שעות העבודה, כפי שנעשה במדינות אחרות.

לו היינו מתרגמים את צמיחת התוצר להפחתת מספר השעות, בדומה למדינות אירופה, הרי שבישראל בשנת 2024, שבוע העבודה היה עומד על 38.3 שעות בהשוואה ל-OECD-9, ועל 36.8 שעות בהשוואה ל-OECD-4.

^ט אנו משווים כאן את צמיחת התוצר לנפש וממצעים אותו באופן משוקלל לגודל המדינות.

איור 15: שיעור צמיחת התוצר לנפש ושיעור ההפחתה במספר שעות העבודה ב-OECD ובמדינות הייחוס (1983-2012) ובישראל (1995-2024)



מקור הנתונים: OECD Explorer, שעות ותוצר. תוצר לנפש במונחי PPP, במחירי 2015;
עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

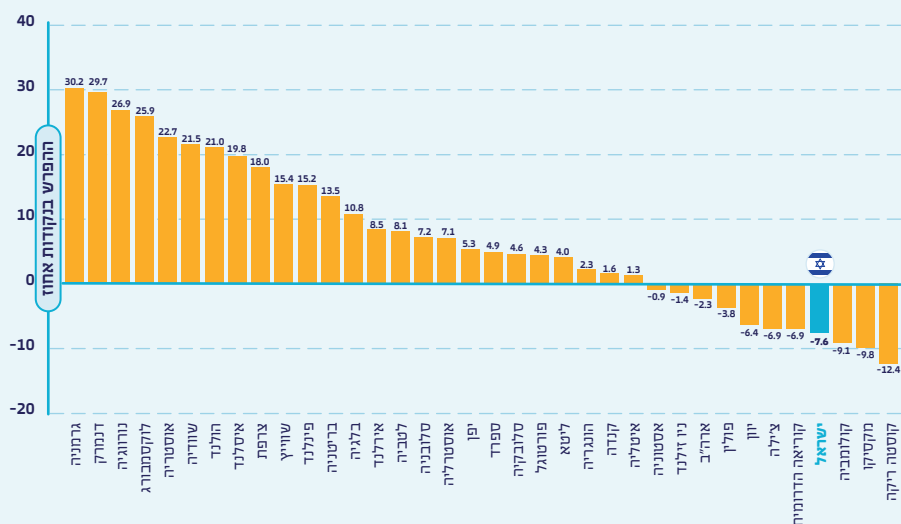
השוואה חשובה נוספת היא בין שני מדדי פריון. הראשון הוא פער התוצר לשעה בין ישראל לממוצע ה-OECD, שנכון לשנת 2023^נ עמד על 16.1%. כלומר, הפריון השעתי ב-OECD היה גבוה ב-16.1% מהפריון בישראל. המדד השני הוא פער התוצר לעובד בין ישראל לממוצע ה-OECD, שנכון לשנת 2023 עמד על 8.2%. כלומר, לעומת הפריון לשעה, הפער בפריון לעובד עמד רק על 8.2%. ההפרש בין המדדים עמד על 7.6 נקודות אחוז. מה עשוי להסביר את ההפרש הגדול הזה?

ההפרש יכול לנבוע מהשקעה נמוכה בהון (נניח, מכונות), ואז על אותו מספר עובדים (בישראל וב-OECD), על העובד הישראלי להשקיע זמן רב יותר בעבודה כדי להגיע לרמת תפוקה זהה. באופן דומה, ההפרש יכול לנבוע מהשקעה נמוכה בהכשרת העובדים, וגם במקרה זה העובדים זקוקים ליותר זמן עבודה כדי להגיע לתפוקה זהה. לחלופין, ההפרש עשוי לנבוע מניהול זמן לא יעיל שמביא לבזבז שעות (בפגישות, בשיחות מסדרון, בהתמקדות במשימות משניות וכו'), ואז יש מקום לצמצום בשעות העבודה, תוך ייעול השעות שנשארו, מבלי לפגוע בתפוקה.

^נ לא בוצע ניתוח לנתוני 2024 משום שבעת כתיבת שורות אלו, נתוני ה-OECD הדרושים לניתוח היו מעודכנים רק עד שנת 2022.

בהשוואה בינלאומית של ההפרש בין שני המדדים (איור 16), אנחנו רואים שקבוצת המדינות עם ההפרש הגדול ביותר (מעל 5 נקודות אחוז) מורכבת ממדינות מתפתחות - קולומביה, קוסטה ריקה, מקסיקו וצ'ילה; וממדינות מפותחות - ישראל, קוריאה ויוון. סביר להניח, שהסיבה העיקרית להפרש הגדול במדינות המתפתחות נובע מהשקעות בהון הפיזי והאנושי, ואילו במדינות המפותחות משעות העבודה המרובות. הדבר עשוי להעיד על הפוטנציאל הגדול יחסית להפחתת מספר שעות העבודה בישראל.

איור 16: ההפרש בנקודות אחוז בין פער התוצר לשעה מול ה-OECD ובין פער התוצר לעובד מול ה-OECD, 2023



מקור הנתונים: OECD Explorer. תוצר לנפש PPP במחירי 2015; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב





השוואת הנתונים המאקרו-כלכליים של ישראל לאלה של מדינות ה-OECD ומדינות הייחוס מלמדת שצמיחת התמ"ג לנפש בישראל לא תורגמה להפחתה במספר שעות העבודה, ונראה שיש בהחלט מקום להפחתה כזו

לסיכום, השוואת הנתונים המאקרו-כלכליים של ישראל לאלה של מדינות ה-OECD ומדינות הייחוס מלמדת שצמיחת התמ"ג לנפש בישראל לא תורגמה להפחתה במספר שעות העבודה, ונראה שיש בהחלט מקום להפחתה כזו. כל דיון על הפחתת מספר שעות העבודה צריך לקחת בחשבון את משך הזמן וההדרגתיות שנדרשים כדי לבצע שינויים אלה באופן מיטבי. מכאן עולה השאלה העיקרית: כיצד נכון להפחית את מספר שעות העבודה בישראל ובכמה, באופן שיבטיח שהצמיחה תכלול את כל הציבור הישראלי?



כפי שהראינו בפרק הקודם, ההסדרים של שעות העבודה במדינות שונות נבדלים אלו מאלו על רקע המבנים המוסדיים השונים, המעורבות השונה של השחקנים בשוק, שיעורי החברות בארגוני העובדים, שיעורי הכיסוי של הסכמים קיבוציים ועוד. בפרק זה אנו מציגים ארבעה מקרי בוחן של הפחתת מספר השעות במטרה לענות על כמה שאלות. ראשית, אילו צעדי מדיניות קונקרטיים תמכו בהפחתת מספר השעות? שנית, באיזה אופן תמכה המסגרת המוסדית בהפחתת השעות? שלישית, כיצד השחקנים המרכזיים (ממשלה, מעסיקים, עובדים) פעלו בתהליך ההפחתה? ולבסוף, באיזה אופן מקרים אלו מתאימים או לא מתאימים לישראל?

איור 17: ארבעה טיפוסים מדינות

בריטניה 	איסלנד 	צרפת 	גרמניה 	
מיתדת הנוקשות של הרגולציה	מתאפשרת סטייה נרחבת מהחוק (אם קיים)	מתאפשרת סטייה קטנה מהחוק	מתאפשרת סטייה נרחבת מהחוק (אם קיים)	
אין רגולציה				
אופן קבלת ההחלטה על הרגולציה	משא ומתן קיבוצי	חקיקה מתואמת	משא ומתן קיבוצי	
הסדרה חד-צדדית				
שיעור החברים בארגוני עובדים	92.2% (2020)	10.8% (2016)	16.3% (2019)	23.5% (2019)
שיעור המכוסים בהסכם קיבוצי	90% (2019)	98% (2018)	54% (2018)	26.9% (2019)

מקורות הנתונים: OECD/AIAS ICTWSS database; OECD, 2021; Eurofound, 2016
 עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

ארבע המדינות שבחרנו הן טיפוסים מדינות שונים מבחינת המבנה המוסדי שלהן (איור 17). במדינה הראשונה, גרמניה, קיימת חקיקת בסיס, אבל שעות העבודה נקבעות במשא ומתן קיבוצי. יש בה שיעור נמוך של חברים בארגוני עובדים ושיעור בינוני של עובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים. המדינה השנייה, צרפת, היא מודל של מדינת חקיקה מתואמת, עם שיעור נמוך של חברים בארגוני עובדים, אבל שיעור כיסוי גבוה בהסכמים קיבוציים. במדינה

השלישית, איסלנד, מתקיים אומנם משא ומתן קיבוצי בדומה לגרמניה, אבל יש בה שיעורי חברות וכיסוי גבוהים מאוד. במדינה הרביעית, בריטניה, יש הסכמים פרטיים בלבד, ושיעורי החברות והכיסוי בה נמוכים מאוד.

כל מקרה בוחן מחולק לארבעה חלקים: 1. המבנה המוסדי של המדינה; 2. המוטיבציה שהובילה למהלך הפחתת השעות המדובר; 3. אופן ההפחתה; 4. תוצאות ודיון. מבנה זה נועד להציב את הדיון בהקשר רחב ולהקל על ההשוואה בין המדינות.

1.1. גרמניה: חקיקת בסיס ומשא ומתן קיבוצי

1995-1984: עשור של הפחתת מספר שעות העבודה בגרמניה

המבנה המוסדי

באופן מסורתי, שעות העבודה בגרמניה נקבעות סביב שולחן המשא ומתן בין ארגוני המעסיקים הממשל הגרמני מספק מסגרת חוקית לכלל המשק, שבה מוגדרות מגבלות בסיסיות על אורך יום העבודה, הפסקות, תקנות לעבודות מסוכנות, תקנות לעבודה בחופשה ועוד (Bispinck, 2006). לדוגמה, חוק שעות העבודה משנת 1994 מגביל את יום העבודה לעד 8 שעות, אך לא מציין מגבלת שעות שבועיות. בפועל, שבוע עבודה של שישה ימים יכול להגיע עד 48 שעות שבועיות (Lehndorff, 2014).

על מסגרת בסיסית זו, העובדים והמעסיקים מנהלים משא ומתן על אורך שבוע העבודה וההחרגות ממנו. כך, שבוע העבודה בן 40 השעות (8 שעות, 5 ימים בשבוע) התבסס בהסכם קיבוצי לראשונה בתעשיית המתכת בסוף שנות ה-50 ותחילת ה-60. עם השנים, הסכמים ענפיים נוספים אימצו אותו בתהליך מתמשך, שהגיע לשיאו בתחילת שנות ה-70, והוא החזיק מעמד עד אמצע שנות ה-80 (Lehndorff, 2014).

המוטיבציה

מאמצע שנות ה-80, ארגוני העובדים, שהיו אז בשיא כוחם (Baccaro and Howell, 2017), ניסו להמשיך ולהפחית את מספר שעות העבודה השבועיות. הנושא הפך להיות כר למאבק חריף במסגרת הסכמים קיבוציים בגרמניה, כשמאבק הדגל

התקיים בתעשיית המתכת בשנת 1984 (Lehndorff, 2014). במסגרת מאבק זה, דרישת העובדים התעדכנה לקיצור שבוע העבודה מ-40 שעות ל-35 שעות. ההפחתה במספר השעות הייתה הדרגתית, ונדרשו כמה הסכמים עד הגעה ל-35 שעות ב-1990. נדרשו עוד כחמש שנים עד ליישום ההסכם גם בגרמניה המזרחית. למרות הצלחה נקודתית זו, איגודי עובדים אחרים לא זכו להצלחה דומה בשאר הענפים (Baccaro and Howell, 2017; Bispinck, 2006).

אופן ההפחתה

בגרמניה שונות רבה, שהקשתה על הפחתה אחידה של מספר שעות יחסית בשוק העבודה, ולמעשה חיזקה את מעמדו של המשא ומתן ברמת המפעל ושחקה את מעמדו של המשא ומתן ברמה הענפית. נקודה זו בהיסטוריה הגרמנית של יחסי העבודה נחשבת גם כתחילתה של מגמת ביזור רבת שנים בתעשייה, שמהווה חלק מתהליך הליברליזציה שגרמניה עברה ועודנה עוברת

הפשרה שנעשתה בהסכם שנחתם בתעשיית המתכת עמדה, מצד אחד, על הסכמת המעסיקים להפחתה בפעילות של מספר שעות העבודה, ומצד שני על הסכמת העובדים להגברת הגמישות של מקום העבודה לגבי משך העבודה וחלוקת העבודה. פשרה נוספת הייתה עם חתימת הסכם חדש בענף המתכת בשנת 1993, שכלל עליות שכר משמעותיות, אבל גם קבלה של *hardship/opening/opt-out clauses*^{מא} (Baccaro and Howell, 2017). כלומר, סעיפים במסגרת ההסכמים הקיבוציים, שאפשרו חריגות מההסכם. כך נוצרו אפשרויות להפחתת זכויות שהוסדרו בהסכמים קיבוציים ענפיים במסגרת משא ומתן מקומי (Ellguth et al., 2014).

מהלך זה פתח את הדלת לפשרות דומות שנעשו בתעשיות אחרות. כך, לצד הפחתת מספר השעות, הפכו הסדרי העסקה גמישים וה-*opening clauses* לדרישות נפוצות בקרב מעסיקים. אלה אפשרו חריגה מההסכמים הקיבוציים ומרחב תמרון גדול יותר בתזמון של שעות העבודה^{מב} (Bispinck, 2006; Bosch, 2009). באופן זה נוצרה שונות רבה, שהקשתה על הפחתה אחידה של מספר שעות יחסית בשוק העבודה, ולמעשה חיזקה את מעמדו של המשא

ומתן ברמת המפעל ושחקה את מעמדו של המשא ומתן ברמה הענפית (Baccaro and Howell, 2017; Bispinck, 2006). בשל שינוי מעמד זה, נקודה זו בהיסטוריה הגרמנית של יחסי העבודה נחשבת גם כתחילתה של מגמת ביזור רבת שנים

^{מא} ראו Use of opening clauses in collective agreements, באתר Eurofound.

^{מב} כך, לדוגמה, הפחתה של ערך השעות הנוספות, הגדלה של סטנדרט שעות העבודה הרגילות שהחל מהן כל שעת עבודה נחשבת במניין השעות הנוספות, ופישוט המנגנון של שינוי שעות העבודה (Promberger, 2021).

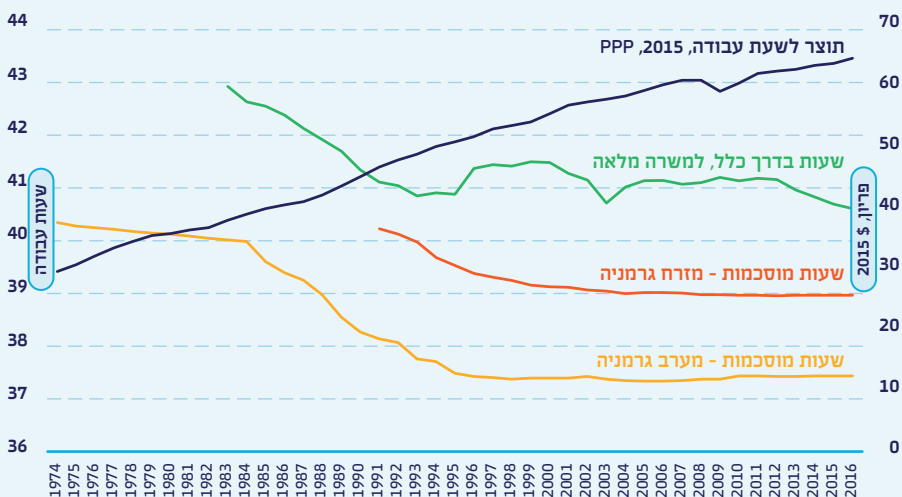
בתעשייה, שמהווה חלק מתהליך הליברליזציה שגרמניה עברה ועודנה עוברת (Baccaro and Howell, 2017).

תוצאות ודין

איור 18 מציג את התפתחות שעות העבודה בגרמניה. בשנת 1983, שעות העבודה בדרך כלל עמדו על 42.9 שעות שבועיות למשרה מלאה. מנקודה זו החלה מגמת ירידה בשעות העבודה בדרך כלל, שהתרחשה במקביל למגמת ירידה בשעות העבודה המוסכמות (במשא ומתן). שתי מגמות אלו נמשכו עד שנת 1993, אז עמדו השעות בדרך כלל על 40.9 שעות, כלומר, ירידה של כשעתיים שבועיים מ-1983.

במקביל למגמות אלו, לאורך כל התקופה המוצגת באיור (למעט אחרי משבר 2008), התפתחות הפיריון (תוצר לשעת עבודה) נשארה יציבה. אין כאן טענה לסיבתיות, אלא אמירה עקרונית, שלצד ההפחתה בשעות, הפיריון המשיך לצמוח. כלומר, מדד זה מהווה מבחינתנו דרך לבדוק האם הפחתת מספר השעות פגעה בכלכלה.

איור 18: התפתחות הפיריון (מחירי 2015), השעות השבועיות בדרך כלל והשעות השבועיות המוסכמות (במשא ומתן), גרמניה, 1974-2016



מקורות הנתונים: נתוני שעות מוסכמות (במשא ומתן) נלקחו מ-BMAS, 2004. נתוני ההמשך התקבלו ממשרד העבודה הגרמני בהתכתבות בדוא"ל. נתוני שעות בדרך כלל ותוצר נלקחו מה-OECD Explorer; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

משנת 1994, ההפחתה המקבילה בשעות המוסכמות ובשעות בדרך כלל נעצרה. בעוד ששעות העבודה המוסכמות נשארו קבועות יחסית, שעות העבודה בדרך כלל עלו מעט ונשארו יציבות יחסית עד 2012. נכון לשנה זו, ממוצע מספר שעות העבודה בדרך כלל עמד על 41.2 שעות. למעשה, הפער הממוצע בין שעות העבודה המוסכמות לשעות העבודה בדרך כלל התרחב. בעשור הראשון אחרי 1983 עמד הפער הממוצע בין השעות בדרך כלל לשעות המוסכמות על כ-3 שעות, אולם פער זה גדל לכ-3.8 שעות בממוצע בשנים שבין 1995-2012.

מגמות אלה מעידות על היחלשות הקשר בין שעות העבודה המוסכמות לשעות העבודה בדרך כלל. באופן עקרוני, ככל שהסכמים קיבוציים מכסים עובדים רבים יותר ומאפשרים מרחב החרגה מועט, סביר לצפות כי ירידה בשעות המוסכמות תוביל לירידה בשיעור דומה בשעות בדרך כלל. הנתונים מעידים כי הקשר הזה התערער. הספרות האקדמית מסבירה זאת באמצעות היחלשות ההשפעה של ההסכמים הקיבוציים. בין היתר, הגמישות שנוצרה ביישום השעות הנוספות (Bosch, 2009), השימוש שנעשה ב-opening clauses בחוזים והירידה המשמעותית במספר החברים ובהיקף המכוסים בגרמניה (Bosch, 2009; Lehndorff, 2014). כך, מספר החברים בארגוני עובדים ירד מ-30% חברים באמצע שנות ה-90 ל-18% ב-2011, ובמקביל, שיעור המכוסים בהסכמים קיבוציים במגזר הפרטי ירד מ-73% באמצע שנות ה-90 ל-57% ב-2011.

גרמניה: מודלים של העסקה גמישה



שני עשורים לתוך השינויים הללו, אפשר היה לחצוא בשוק העבודה הגרמני חמישה מודלים שונים של עבודה גמישה במסגרת ההסכמים הקיבוציים (Bispinck, 2006):

1. הגדלה קבועה במספר שעות העבודה לקבוצת עובדים ממוקדת או שימוש בטווח

שעות מוסכם - בשני המקרים מדובר על מרחב תמרון מוסכם מראש, שחברות יכולות להתבסס עליו כדי לשנות את שעות העבודה באופן קבוע. לדוגמה, בתעשיית המתכת עשו שימוש באפשרות הראשונה, שבמסגרתה אפשרו ליצור שבוע עבודה של 40 שעות, אבל רק לעד 18% מהעובדים (ועד 50% במקרים חריגים). בתעשיית הכימיקלים עשו שימוש באפשרות השנייה, וקבעו טווח שעות בין 35 ל-40¹¹, שמתוכו אפשר להגדיר לקבוצות עובדים שונות, ובהסכמתם, את משך שבוע העבודה שלהם.

2. שינוי שעות עונתי - בחלק מהענפים נקבעה מכסה לשעות השנתיות, כדי שאפשר

יהיה לתמרן בין חודשים עמוסים לחודשים פחות עמוסים. למשל, באחת מחברות הרכבות קבעו 1,984 שעות שנתיות, שהן קצת מעל 38 שעות שבועיות. במקרה זה,

¹¹ +2.5/- שעות, סביב 37.5 שעות שבועיות.

שבוע עבודה יכול להיות לעיתים גבוה מ-38 ולעיתים נמוך יותר. דוגמה אחרת היא מענף הבנייה, שבו שבוע העבודה נקבע על 40 שעות בקיץ ו-37.5 בחורף.

3. החלקת שעות (עמידה ביעד שעות העבודה על בסיס פרקי זמן משתנים) - במודל

זה יש אפשרות לעמוד ביעד שעות העבודה המוסכמות, אבל במוצע על פני תקופה (חודש, שנה ואף שלוש שנים). כך, אם חישוב השעות נעשה על בסיס חודשי, עובד יכול לעבוד בשבוע הראשון 40 שעות, בשני 35 שעות וכן הלאה, במטרה להגיע למוצע חודשי של 37.5 שעות.

4. עבודה בסופי שבוע ושעות נוספות - אלו מנגנונים ותיקים במסגרת ההסכמים

הקיבוציים. עבודה בסופי שבוע אפשרית, אך לא נחשבת בדרך כלל במסגרת שבוע העבודה הרגיל. עבודה בשעות נוספות מתאפשרת לצד מנגנוני החלקה, למשל שבועיים או חודשיים.

5. הפחתה זמנית במספר שעות העבודה - בתגובה למיתון של תחילת שנות ה-90,

ענפים רבים אימצו רגולציה שאפשרה הפחתה של מספר שעות העבודה בעיתות משבר (והפחתת שכר בהתאם), מבלי לצמצם עובדים.

על אף התרופפות

מסוימת, המבנה המוסדי

הגרמני נסמך על דיאלוג

חברתי, המהווה כלי מרכזי

לקביעת הסדרי שעות

העבודה ואלה מביאים

לכך ששבוע העבודה וסך

שעות העבודה בשנה הם

מהנמוכים בעולם

לסיכום, העלייה בשעות נוספות, הירידה בכיסוי ההסכמים הקיבוציים וההסכמות שהתקבלו במשא ומתן המפעלי, שסטו מההסכמה הענפית, כל אלו עצרו את הפחתת מספר שעות העבודה שהחלה בגרמניה באמצע שנות ה-80 (Bosch, 2009). יחד עם זאת, על אף התרופפות מסוימת של הקשר בין שעות העבודה בדרך כלל לשעות העבודה המוסכמות, עדיין המבנה המוסדי הגרמני נסמך על דיאלוג חברתי, המהווה כלי מרכזי לקביעת הסדרי שעות העבודה, ואלה מביאים לכך ששבוע העבודה וסך שעות העבודה בשנה הם מהנמוכים בעולם.

1998-2002: שינוי חוקי שעות העבודה ומעבר משבוע עבודה של 39 שעות ל-35 שעות

המבנה המוסדי

צרפת מציגה, מצד אחד, אקטיביזם מדינתי משמעותי (statism), ומצד שני הסכמים קיבוציים ברמת המפעל, שהם חלשים ופועלים בסביבה מרובת קונפליקטים. הדבר יוצר תנועת מטוטלת בין הצדדים, שבה לעיתים המדינה היא הצד שנותן את הטון ולעיתים הדברים נקבעים בשולחן המשא ומתן. באופן כללי, ארגוני העובדים בצרפת חזקים בשדה הפוליטי, אבל חלשים מבחינת רמת שיעורי החברות ויכולת המיקוח שלהם מול המעסיקים. על כן, מרב הרגולציה שנוגעת לתנאי העבודה עדיין נקבעת ומובטחת על ידי המדינה. דוגמה מרכזית לכך היא השימוש בצווי הרחבה ברוב ההסכמים הענפיים, שהובילו, נכון ל-2018, לכיסוי של כ-98% מהעובדים, בעוד ששיעור החברות בארגוני העובדים, נכון ל-2016, היה קצת מתחת ל-11%¹⁰.

המוטיבציה

צרפת מציגה, מצד אחד, אקטיביזם מדינתי משמעותי, ומצד שני הסכמים קיבוציים ברמת המפעל, שהם חלשים ופועלים בסביבה מרובת קונפליקטים. הדבר יוצר תנועת מטוטלת, שבה לעיתים המדינה היא הצד שנותן את הטון ולעיתים הדברים נקבעים בשולחן המשא ומתן

בסוף שנות ה-90 סבלה צרפת מאבטלה מתמשכת, והממשלה הסוציאליסטית שנבחרה ב-1997 ביקשה להגדיל את התעסוקה. אחת הדרכים הייתה קיצור סטטוטורי של שבוע העבודה ל-35 שעות במטרה להגדיל את מספר המשרות (Lehndorff, 2014). אולם, החוק הצרפתי, שהובא בשתי פעימות (Aubry 1, Aubry 2), נועד לבנות מחדש את יחסי העבודה הצרפתיים ולאפשר מרווח גדול לניהול משא ומתן בין העובדים למעסיקים ברמת החברה (פירמה) (Askenazy, 2013; Pélisse, 2004).

ההפחתה התבצעה בשתי פעימות, הראשונה בהתנדבות והשנייה מנדטורית. הכלי המרכזי שיצר הממשל לטובת הטמעת החוק היה תמרוצים שונים, שהביאו לביצוע משא ומתן בין המעסיקים לנציגי העובדים (Pèlisse, 2004). בחברות שבהן העובדים היו מאוגדים נדרש היה לבצע משא ומתן ולהגיע להסכם. בחברות שבהן העובדים לא היו מאוגדים, עובד היה יכול לקבל מנדט מטעם אחת מפרוצדורות ארגוני העובדים הלאומיות לחתימה על הסכם קיבוצי-מפעלי^{מח} (Baccaro and Howell, 2017). המהלך הזה בא להתגבר על שיעורי החברות הנמוכים בצרפת, ולאפשר לעובדים להשתמש בניסיונו של ארגון העובדים המקומי, ואכן נעשה בו שימוש נרחב במשא ומתן על שעות העבודה (Lehndorff, 2014). כך, 64% מההסכמים שנחתמו במהלך הפעימה הראשונה עשו שימוש באפשרות המנדט (Charpentier et al., 2006).

צרפת: צעדי המדיניות שננקטו בכל פעימת הפחתה

הפעימה הראשונה נמשכה שנתיים (1998-1999) והייתה בשיטת opt-in. כלומר, המעסיקים יכלו לצמצם את שבוע העבודה של עובדיהם, אך לא חויבו בכך. כדי לעודד את הפחתת מספר שעות העבודה, הממשלה הציעה סובסידיות למעסיקים שהגיעו להסכם קיבוצי-מפעלי בנוגע להפחתת מספר השעות (הפחתה פרוגרסיבית בשיעור תשלומי הביטוח הלאומי^{מח}). נדרש היה שההסכם יכלול הפחתה של 10% במספר שעות העבודה, ובמקביל הגדלת מספר העובדים ב-6% או הימנעות מפיטורים שכבר הוכרזו (Pèlisse, 2004).

הפעימה השנייה החלה בשנת 2000, כללה רק מעסיקים מעל 20 עובדים (מעסיקים קטנים נכנסו לחוק החל משנת 2002), והמעבר ל-35 שעות הפך מנדטורי, כלומר, כל שעה מעבר לשעה ה-35 נחשבה כשעות נוספות ונדרשה לתשלום בהתאם. בנוסף, על מנת לאפשר גמישות, נקבע רף מקסימום שנתי של 1,600 שעות. המשמעות היא שעובדים יכלו לעבוד יותר מ-35 שעות בשבוע בלי שהדבר ייחשב כשעות נוספות, כל עוד לא עברו רף זה בחישוב שנתי. גם בשלב הזה, הסובסידיות הממשלתיות ניתנו למעסיקים שהגיעו להסכם קיבוצי עם העובדים במקום העבודה (Lepinteur, 2019). כמו כן, בשתי הפעימות אפשר היה להעסיק מנהלים שיש להם אוטונומיה מלאה בעבודתם בתנאים מיוחדים החורגים מהגבלת השעות (Pailhé et al., 2019).

^{מח} אם לא היה עובד כזה, הסכם חדש דרש את אישורם של רוב מקרב העובדים.

^{מח} כלומר, ככל שההסכם שנחתם השפיע יותר על עובדים בשכר נמוך, כך ההפחתות בתשלומי הביטוח הלאומי של המעסיק היו משמעותיות יותר.

המדינה נסוגה מצד אחד מהעמדה האקטיבית שלה בשוק העבודה, ומצד שני הרחיבה את הגמישות ושיקול הדעת של המעסיקים. הדגש העיקרי הושם על חיזוק האפשרות לביצוע משא ומתן ברמת החברה, לרוב על חשבון משא ומתן ברמה הענפית, באופן המרחיב את שיקול הדעת של מעסיקים

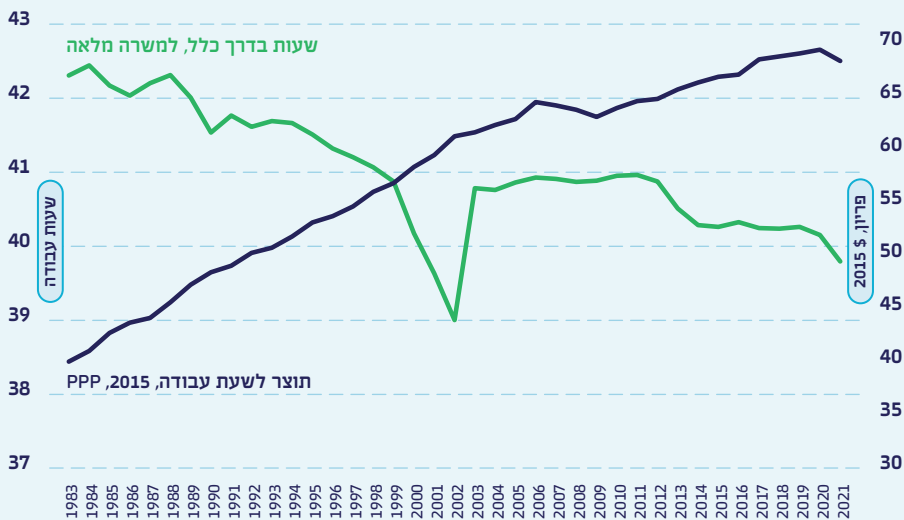
בשנת 2002 עלתה לשלטון ממשלה שמרנית בראשות ז'אן פייר רפרן. דעת הקהל והכלים שניתנו לעובדים ולחברות הקשו על הממשלה להחדשה לבטל בפועל את החוק בדבר שבוע עבודה של 35 שעות, ולכן היא פעלה בדרכים שונות כדי לבטל למעשה: השעות הנוספות הפכו להיות אטרקטיביות יותר לעובדים ולמעסיקים, צומצמו המגבלות על שעות גמישות, נדחתה הפעלת החוק על עסקים קטנים, צומצמו/בוטלו הסובסידיות ועוד

בעקבות חתימת ההסכמים, חברות רבות לא יכלו, או לא רצו, לחזור אחורה, למצב שנעדר מבנה מוסדי-ארגוני לביצוע משא ומתן (Lehndorff, 2014), והעדיפו להישאר במסגרת המשא ומתן המפעלי, שאפשר להם להגביר את הגמישות (Askenazy, 2013). במבט רחב, מהלך זה נתפס כחלק מתהליך הליברליזציה והדה-רגולציה של שוק העבודה הצרפתי. המדינה נסוגה מצד אחד מהעמדה האקטיבית שלה בשוק העבודה, ומצד שני הרחיבה את הגמישות ושיקול הדעת של המעסיקים. הדגש העיקרי הושם על חיזוק האפשרות לביצוע משא ומתן ברמת החברה, לרוב על חשבון משא ומתן ברמה הענפית, באופן המרחיב את שיקול הדעת של מעסיקים (Baccaro and Howell, 2017).

בהמשך, בשנת 2002 עלתה לשלטון ממשלה שמרנית בראשות ז'אן פייר רפרן. דעת הקהל והכלים שניתנו לעובדים ולחברות הקשו על הממשלה להחדשה לבטל בפועל את החוק בדבר שבוע עבודה של 35 שעות (Pailhé et al., 2019). מכיוון שכך, הממשלה פעלה בדרכים שונות כדי לבטל למעשה: השעות הנוספות הפכו להיות אטרקטיביות יותר לעובדים ולמעסיקים, צומצמו המגבלות על שעות גמישות, נדחתה הפעלת החוק על עסקים קטנים, צומצמו/בוטלו הסובסידיות ועוד (Lehndorff, 2014).

איור 19 מציג את שעות העבודה בדרך כלל למשרה מלאה במשק הצרפתי. מגמת הפחתת מספר השעות הייתה קיימת עוד לפני חתימת ההסכמים. בין 1999 ל-2002 רואים ירידה משמעותית, שמגיעה בסוף התקופה לכשעתיים שבועיות בהשוואה ל-1998 (סך הכול ירידה מ-41 שעות ל-38.9 שעות), אולם ירידה זו התמתנה בעקבות עליית ממשלת רפרן. בשנת 2008 עמד מספר שעות העבודה השבועיות על 40.9 שעות, בדומה לנקודת המוצא ב-1998, ולכאורה הישגי הרפורמה התבטלו.

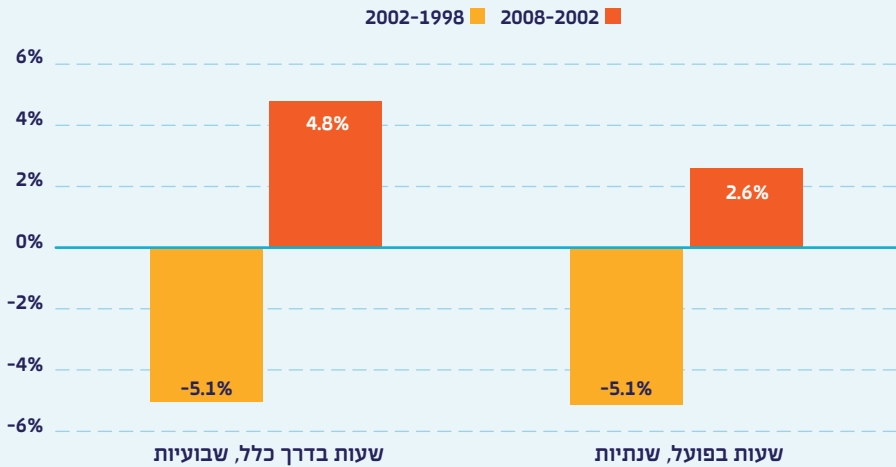
איור 19: התפתחות הפריזון לשעה (מחירי 2015), השעות השבועיות בדרך כלל, הממוצעות ולמשרה מלאה, צרפת, 2021-1983



מקור הנתונים: נתוני שעות ותוצר נלקחו מה-OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

בהשוואה של השעות בדרך כלל לשעות העבודה בפועל (איור 20), עולה כי הרפורמה אכן יצרה שינוי, אך השפעתו הייתה חלקית. בשנים 1998 עד 2002 חלה ירידה בשעות בפועל (מ-1,585 שעות שנתיות ל-1,504) ובשעות בדרך כלל (מ-41.1 שעות שבועיות ל-39). בשני המקרים מדובר בכ-5%. ואז, החל משנת 2002 נרשמה עלייה בשעות בדרך כלל, אשר כמעט ומחקה את הישגי הרפורמה (בשנת 2008 הגיע מספר שעות העבודה השבועיות ל-40.9). אולם, בשעות העבודה בפועל נרשם תיקון מתון יותר: העלייה שלאחר 2002 מחקה רק כמחצית מהירידה שנרשמה קודם לכן (בשנת 2008 הגיע מספר שעות העבודה השנתיות ל-1,543, כלומר, ירידה של כשעה בשבוע).

איור 20: שיעור השינוי בשעות בפועל (שנתיות) ובשעות בדרך כלל (שבועיות)
למשרה מלאה, צרפת, 1998 עד 2002 ו-2002 עד 2008



מקור הנתונים: OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

הפריון לשעה (איור 19) המשיך במגמת עלייה לאורך כל שנות הרפורמה, 2002-1998. מגמת העלייה נחלשה מעט החל משנת 2003, עם הניסיון לבטל את הרפורמה. למעשה, שיעורי הצמיחה והפריון בשנות הרפורמה ולאחריה היו גבוהים מהמוצע האירופי (Berrebi-Hoffmann et al., 2009; Lehndorff, 2014) וממוצע ה-OECD.¹⁰

במחקר נמצאו השפעות הטרוגניות של הרפורמה. כך, עובדים עם השכלה נמוכה-בינונית נהנו מההפחתה בצורה המשמעותית ביותר. ייתכן שהדבר נבע מכך שהסובסידיות היו גבוהות יותר לעובדים בשכר נמוך, או מכך שיחסית קל יותר למצוא עובדים למשרות שדורשות רמת השכלה נמוכה. כמו כן, השינוי אפשר לעובדים רבים יותר (ובעיקר נשים) לעבור ממשרה חלקית למשרה מלאה. לעומת זאת, חלק העובדים שעבדו יותר מ-40 שעות שבועיות גדל, בשני המגדרים. רבים מהם נמנו עם שכבת המנהלים (Lehndorff, 2014).

לבסוף, מבחינת עלויות, ערך הטבות המס שניתנו לעסקים עמד על 16 מיליארד אירו בשנת 2002, והגיע ל-25 מיליארד אירו בהמשך (ההטבות המשיכו עוד שנים קדימה). בשיא, בשנת 2010, עלות הטבות המס למדינה עמדה על כ-2.2% מהוצאות הממשלה וכ-1.3% מהתוצר.¹¹

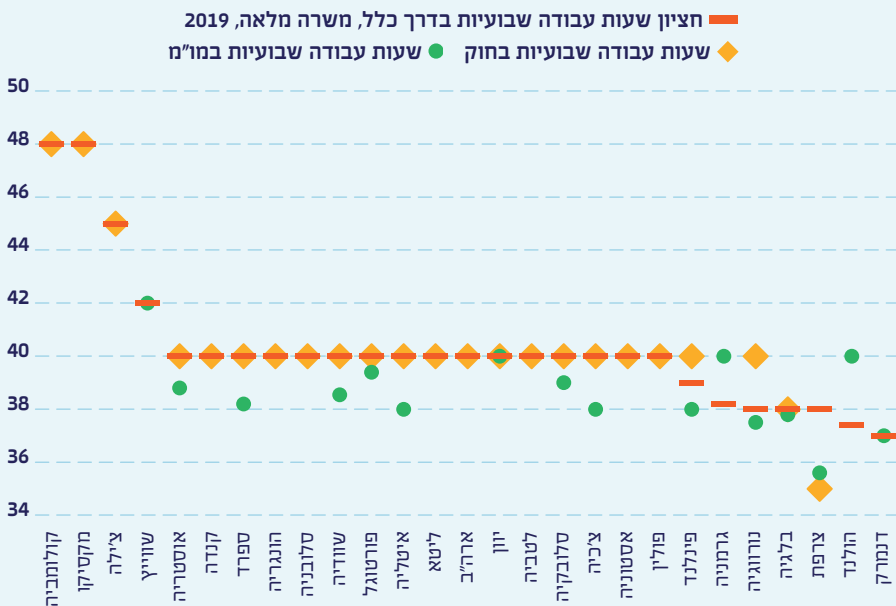
¹⁰ OECD Explorer

¹¹ נתוני התוצר והוצאות הממשלה לקוחים מה-OECD Explorer. גודל הוצאה בעקבות החוקים לקוח מכאן: <https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110217120.html>

בכל מדינות ה-OECD מגבלת השעות בחוק או במשא ומתן מהווה מגבלה אפקטיבית לשעות בדרך כלל. צרפת היא המדינה היחידה שבה שעות העבודה בדרך כלל חורגות משתי המגבלות האלה, מה שעשוי ללמד על הקושי ביצירת נורמת חברתית באופן הטמעה זה

נקודה מעניינת נוספת נוגעת להשפעה של ההגבלה בצרפת על שעות העבודה בדרך כלל. כיום, בכל מדינות ה-OECD, מגבלת השעות בחוק או במשא ומתן מהווה מגבלה אפקטיבית לשעות בדרך כלל. כלומר, באף מדינה השעות בדרך כלל אינן חורגות מהמגבלה החוקית או מזו שנקבעה במשא ומתן. צרפת, לעומת זאת, היא המדינה היחידה שבה שעות העבודה בדרך כלל חורגות משתי המגבלות האלה יחד (איור 21). הדבר עשוי ללמד על הקושי ביצירת נורמה חברתית באופן הטמעה זה. יחד עם זאת, העובדים הצרפתים עדיין נהנים משעות עבודה שבועיות ושנתיות מעטות. ייתכן שאפשר לראות בשיטה זו גורם ש"מושך למטה" את מספר שעות העבודה, בניגוד להסדרים האחרים, שמהווים גורם חוסם מלמעלה.

איור 21: שעות העבודה השבועיות בחוק, שעות העבודה השבועיות המוסכמות (במשא ומתן) וחציון שעות העבודה בדרך כלל, משרה מלאה, 2019



מקור הנתונים: OECD, 2021; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

מעבר משבוע עבודה של 40 שעות ל-35-36 שעות וההשלכה על כלל המשק

המבנה המוסדי

מערכת יחסי העבודה באיסלנד מתאפיינת בהתארגנות משמעותית של קבוצות אינטרס בשוק העבודה, ועושות שימוש נרחב במשא ומתן ושיתוף פעולה, תוך שילוב גמישות וביטחון. כלומר, המדינה מספקת מסד חקיקתי לשחקנים בשוק, שמקנה להם כלים לניהול משא ומתן, והתוכן של יחסי העבודה נקבע בהסכמות בין העובדים למעסיקים.

מערכת יחסי העבודה באיסלנד מתאפיינת בהתארגנות משמעותית של קבוצות אינטרס בשוק העבודה, ועושות שימוש נרחב במשא ומתן ושיתוף פעולה, תוך שילוב גמישות וביטחון. כלומר, המדינה מספקת מסד חקיקתי לשחקנים בשוק, שמקנה להם כלים לניהול משא ומתן, והתוכן של יחסי העבודה נקבע בהסכמות בין העובדים למעסיקים. מסד חקיקתי זה מספק הגנה גבוהה יחסית לעובדים ולעובדות. דוגמה מרכזית לכך היא חוק מ-1980, שמרחיב כל הסכם קיבוצי שנחתם, כך שיחול על כלל העובדים באותו עיסוק באזור הגיאוגרפי שבו ההסכם תקף. חקיקה זו עוקפת הסכמים אישיים שמקנים זכויות פחותות (Aradóttir Pind, 2019).

הרמה הארגונית (organizational level), הן של העובדים והן של המעסיקים, היא גבוהה מאוד ומהגבוהות בעולם. כלומר, הן העובדים והן המעסיקים מאוגדים ברובם בפדרציות המייצגות אותם, מה שמאפשר פעולה ברמת ריכוזיות גבוהה (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

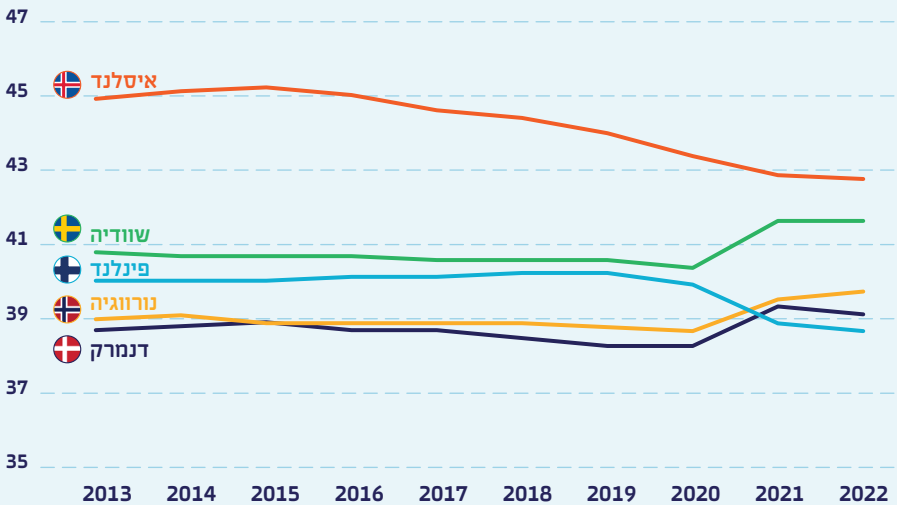
באיסלנד, הרמה הארגונית, הן של העובדים והן של המעסיקים, היא גבוהה מאוד ומהגבוהות בעולם. כלומר, הן העובדים והן המעסיקים מאוגדים ברובם בפדרציות המייצגות אותם, מה שמאפשר פעולה ברמת ריכוזיות גבוהה

בשנת 2020 עמדו שיעורי החברות והכיסוי בארגוני עובדים במדינה על כ-92%^ט. שיעור החברות הוא חריג באופן משמעותי בהשוואה למדינות אחרות בעולם, וייתכן שהוא נובע מהעובדה שבחלק מההסכמים הקיבוציים יש סעיפים שנותנים עדיפות לחברי איגוד בקבלה לעבודה (Ólafsdóttir and Ólafsson, 2014).

**האזרחים האיסלנדים
עבדו הרבה יותר שעות,
וגם קיבלו ציונים נמוכים
במדד איזון בית-עבודה
בהשוואה למדינות
אירופה אחרות**

בשנים 2013-2018, ממוצע שעות העבודה בדרך כלל של עובדים במשרה מלאה באיסלנד עמד על 44.9 שעות, וזאת לעומת ממוצע של 39.6 במדינות סקנדינביה השכנות (איור 22). כלומר, האזרחים האיסלנדים עבדו הרבה יותר שעות, וגם קיבלו ציונים נמוכים במדד איזון בית-עבודה בהשוואה למדינות אירופה אחרות (OECD, n.d.). שעות העבודה הרבות הובילו לכמה ניסיונות לשינוי, שלא צלחו (Haraldsson and Kellam, 2021). הניסיון האחרון, שהצליח, היה קמפיין משולב להפחתת מספר שעות העבודה במדינה, שהחל בהובלת ארגוני העובדים וארגונים אזרחיים.

איור 22: מספר השעות השבועיות בדרך כלל למשרה מלאה, מדינות סקנדינביה, 2013-2022



מקור הנתונים: Eurostat; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

באופן רחב, ההפחתה כללה שני שלבים. בשלב הראשון נערכו שני ניסויים רחבי היקף במגזר הציבורי, האחד בעיריית רייקיאויק והשני בממשלה. הניסויים פעלו להפחתת מספר שעות העבודה בשבוע, מ-40 ל-35-36, ללא הפחתת שכר. בשיאם, שני הניסויים כללו יחד 1.4% מעובדי איסלנד (מספר המקביל לכ-40,000 עובדים בישראל). ניסויים אלו בוצעו בשיתוף הממשלה, ארגוני חברה אזרחית ופדרציית העובדים. סביר להניח שחלק זה היה מהותי ביכולת לשכנע את המעסיקים להסכים למהלך. בשלב השני נחתמו הסכמים קיבוציים שהקיפו 86% מהעובדים במדינה, שכללו הפחתת מספר השעות בהתאם לענפים השונים. מעצם החתימה על ההסכמים, ניתן להניח שאופן הבנייה וההוצאה לפועל של הניסויים היו מוצלחים.

הניסויים כללו ועדות מרכזיות שניהלו אותם ועקבו אחריהם. ועדות אלו הובלו על ידי הגופים הציבוריים (העיר והממשלה), והן כללו נציגים של השותפים השונים, לרבות ארגון העובדים (Government of Iceland, 2019; Reykjavik city, 2017)². הוועדות בחרו ביחידות עירוניות/ ממשלתיות אחרי שאלו נדרשו להציג תוכנית עבודה. עובדה זו דרבנה את היחידות למצוא פתרונות לייעל את עבודתן, ואפשרה גיוון באופן הטמעת הפחתת מספר השעות. במקביל, הוועדות פיתחו מדדים לאמידת התוצאות, וככל שהניסוי התקדם בהצלחה, כך הוא הורחב ליחידות נוספות.

איסלנד: אופן הבנייה והביצוע של הניסויים

הניסוי העירוני החל בשנת 2014 כשיתוף פעולה של אחד מארגוני העובדים הגדולים (BSRB) עם עיריית רייקיאויק. לניסוי היו שתי מטרות: הראשונה, לבחון האם אפשר להשיג שיפור באיזון בית-עבודה; והשנייה, לבחון האם הפחתת מספר השעות (ללא הפחתת שכר) תוביל לשיפור בפריון, או לפחות לשמירה על רמתו הקיימת.

הוקמו שתי ועדות לניהול התהליך, פותחו מדדים לאמידת ההצלחה וליצירת אסטרטגיות לקיצור השעות, ונעשתה עבודה עם חלק ממקומות העבודה כדי להתאים להם תוכנית ייחודית להפחתת מספר השעות. נושא מרכזי בדיונים נסב סביב ניהול זמן ויעילות (Haraldsson and Kellam, 2021).

הניסוי נערך בשלבים ולווה במעקב אקדמי. כל שלב כלל: 1. צירוף של כמה מיחידות העירייה לניסוי; 2. בקרה וניתוח של התוצאות באותו שלב; 3. אישור מעבר לשלב הבא.

¹ החלקים הבאים מבוססים על דוח של מכון המחקר Autonomy (Haraldsson and Kellam, 2021).

² הוועדה הממשלתית הוקמה על ידי השר לעניינים חברתיים ושוויון, והיא כללה נציגים של משרד זה, משרד הכלכלה ונציגי ארגון העובדים BSRB. הוועדה העירונית הוקמה על ידי העירייה, והיא כללה בכירים מעובדי העירייה, נציגים של ארגון העובדים BSRB ונציגים של מקומות העבודה שבהם נערכו הפיילוטס.

בשלב הראשון, שהחל במרץ 2015, נבחרו שתי יחידות עם 66 עובדים סך הכול (מרכז שירותים מקומי ושירותי רווחה לילדים), וכן יחידת ביקורת, שלא שינו בה את מספר שעות העבודה, אבל עקבו אחר המדדים שלה. בעקבות התוצאות החיוביות, מועצת העיר המשיכה לאשר ולהרחיב את הניסוי בשלוש פעימות נוספות. בשיאו, אפריל 2018, הניסוי כלל 2,500 עובדי עירייה ממגוון תחומים: גנים, מחלקות תחזוקה, מוסדות טיפוליים לאנשים עם מוגבלויות ומשרדי העירייה.

במקביל, נוספו שתי מטרות לניסוי: הראשונה, לבחון האם אפשר לקצר את מספר שעות העבודה של העובדים במשמרות שאינן קבועות; והשנייה, לבדוק האם התוצאות החיוביות שנראות בטווח הקצר נשמרות גם בטווח ארוך יותר.

מרגע שהניסוי הורחב, על מנת להשתתף בו נדרשו היחידות העירוניות להגיש בקשה להשתתפות ולכלול בה תוכנית עבודה. בתוכנית, היחידות נדרשו להראות אסטרטגיה לצמצום מספר שעות העבודה של הצוות, תוך שמירה על אותה רמת הספקה של שירותים, וכן נדרשו לכלול עובדים קבועים בשכר קבוע ומדדים להערכת התפקוד של העובדים והיחידה.

הניסוי הסתיים בספטמבר 2019, והעובדים חזרו לשעות העבודה הרגילות שלהם. אולם כעבור כמה חודשים נחתמו הסכמי עבודה חדשים שעיגנו את הפחתת השעות.

הניסוי הממשלתי החל עם ההכרזה עליו, באוקטובר 2015, כשיתוף פעולה עם ארגון העובדים BSRB. הניסוי כלל הפחתת מספר שעות העבודה בשבוע מ-40 ל-36, תוך שמירה על רמת השכר. בסופו של דבר הניסוי הקיף עובדי משמרות ועובדים בשעות קבועות. באפריל 2016 הוקמה ועדה לניהול הניסוי. בסוף 2016 יכלו כל היחידות הממשלתיות להגיש בקשה להשתתפות בניסוי, וגם כאן הן נדרשו להראות כיצד ישמרו על רמת השירותים, תוך הפחתת מספר השעות וללא הפחתת שכר, ולספק מדדים להערכת הביצועים. במקרה זה, היחידות נדרשו להיות בגודל של לפחות 20 עובדים, כאשר 30% מהם מאוגדים ב-BSRB, ו-70%-100% מהעובדים נדרשו להיות במשרה מלאה.

הניסוי החל במאי 2017, עם ארבע יחידות ממשלתיות מתוך 17 שניגשו. ארבע היחידות היו שלוש יחידות משרדיות ותחנת משטרה אחת, שכללה עובדי משמרות ועובדי משרד. סך הכול השתתפו בניסוי כ-440 עובדים. במקביל נבחרו ארבע יחידות ממשלתיות כקבוצת ביקורת. בהמשך נוספה יחידה נוספת (מחלקת רפואה פנימית בבית חולים), על מנת לבחון עובדים במשמרות לא-רגילות.

שני הניסויים לוו במגוון מחקרים אקדמיים ולא-אקדמיים כדי לבחון מגוון השפעות. בניסויים היה עניין אקדמי רב, שהוליד שיתוף פעולה צמוד, ולכן מהר מאוד היו תוצאות איכותניות רבות, שהתבססו על ראיונות בנושאים של איזון בית-עבודה, השפעה על הלחץ בבית והשינויים שיש לבצע במקומות העבודה על מנת שהניסוי יצליל. במקביל, הן העירייה והן המדינה ביצעו מעקב משלהן אחר הניסויים, ובפרט השוו בין קבוצת הניסוי (העובדים שמספר שעות העבודה שלהם צומצם) לקבוצת הביקורת במדדים של איכות חיים, לחץ, סיפוק מהעבודה, ימי מחלה ועומס בעבודה. לבסוף, נערך גם סקר אקדמי מקיף על מנת לבחון את התוצאות בשוק העבודה בכללותו בעקבות צמצום מספר השעות שחל במשק.

תוצאות ודיון

המשתתפים בניסוי הפחתת שעות עבודה באיסלנד עבדו פחות ודיווחו על עלייה באיכות החיים, שיפור איזון בית-עבודה ואווירה טובה יותר במקום העבודה, כל אלו במקביל לשמירה על הפריון

בדוח היחיד שהתפרסם באנגלית וסקר את תוצאות הניסויים, הניסויים הוכתרו בהצלחה, אם כי טרם התפרסמו מחקרים אקדמיים בנושא (Campbell, 2023). לפי הכותבים, המשתתפים עבדו פחות ודיווחו על עלייה באיכות החיים, שיפור איזון בית-עבודה ואווירה טובה יותר במקום העבודה, כל אלו במקביל לשמירה על הפריון (Haraldsson and Kellam, 2021). בהמשך, בעקבות הניסויים, 86% מעובדי איסלנד חתמו על הסכמים להפחתת מספר השעות העבודה השבועיות. כתוצאה מכך, בתוך ארבע שנים בלבד הצטמצם משמעותית מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים באיסלנד (איור 23).

בעקבות הניסויים, 86% מעובדי איסלנד חתמו על הסכמים להפחתת מספר השעות העבודה השבועיות - מה שהוביל בתוך ארבע שנים בלבד לצמצום משמעותי במספר שעות העבודה

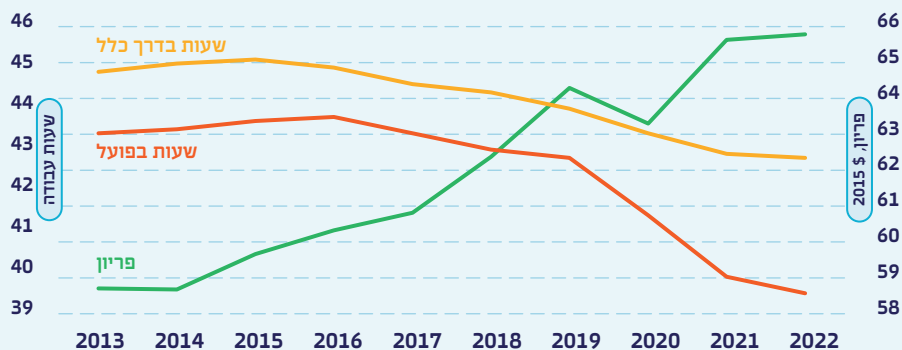
כמו כן, בסוף 2021 נערך סקר מקיף בשוק העבודה על ידי מכון מחקר באוניברסיטת איסלנד. מהדוח שמפרט את הממצאים עולה, בין היתר, כי קיצור שבוע העבודה הוצע לכ-59% מהעובדים באיסלנד. ב-80% מהמקרים שבהם הוצע הקיצור, העובדים העידו שנועצו איתם בנוגע לאופן ביצוע הפחתת מספר השעות במקום העבודה שלהם, ו-62% מהעובדים ששבוע העבודה שלהם קוצר אמרו שהם מרוצים מההסדר החדש (Haraldsson et al., 2024).

בשנת 2022, שבוע העבודה בדרך כלל של עובדים במשרה מלאה באיסלנד עמד על 42.8 שעות, שעתיים פחות מהמוצע של 2013-2018, ושבוע העבודה בפועל

לעובדי משרה מלאה עמד על 39.5 שעות, ארבע שעות שבועיות פחות מהמוצע של 2013-2018. תוצאות אלו רחוקות מעט מהמטרה העקרונית של הפחתת 4-6 שעות (ליעד של 35-36 שעות עבודה שבועיות), אך עם זאת, הן טובות משמעותית מתוצאות היעדים שסקרנו בגרמניה ובצרפת. בנוסף, משך הזמן שלקח להטמיע את השינוי היה קצר מזה שנדרש בגרמניה ודומה לצרפת.

מבחינת הפריון, מגמת הצמיחה של הפריון נשארה יציבה לאורך שנות הפחתה, והושפעה בעיקר ממגפת הקורונה (OECD, 2023).

איור 23: התפתחות הפריון, השעות השבועיות בדרך כלל ובפועל למשרה מלאה, איסלנד, 2013-2022



מקורות הנתונים: Eurostat, OECD Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

מבחינת עלויות, ברוב מקומות העבודה לא הייתה לניסויים תוספת עלות, וזאת עקב העלייה בפריון. אולם, לניסויים שנערכו במשרדי הממשלה הייתה תוספת תקציב של כ-0.5% מהתקציב השנתי, כאשר שני-שליש מהתוספות היו במערכת הבריאות, בעיקר כדי להגדיל את מספר התקנים (Haraldsson and Kellam, 2021). בפרט, ממצאי דוח המעקב והסקר האוניברסיטאי מעלים כי נדרשת השקעה גדולה יותר בשירותי הבריאות, החינוך והרווחה על מנת להתמודד עם העומסים שנוצרים בעקבות הפחתת מספר השעות.

לדברי כתבי הדוח, מפתח מרכזי בהצלחת הניסויים היה שמקומות העבודה נדרשו לחשוב ולתכנן את ארגון העבודה שלהם ולהטמיע את השינוי. בחלק מהמקרים החשיבה הזו הייתה פרי שיתוף פעולה של המנהלים והעובדים, ובמקומות אחרים פרי יוזמות של המנהלים. המוטיבציה של הפחתה משמעותית במספר שעות העבודה יצרה פתח לשינוי משמעותי בהרגלים: קיצור או ביטול ישיבות (והמתן להתכתבות בדוא"ל), ביטול משימות לא הכרחיות, שינוי משמרות, איוש משמרות בפחות אנשים וצמצום שעות מתן שירות

(ביטול ימים עם ביקוש נמוך או צמצום השעות בסוף יום) ועוד (Campbell, 2023).

נראה כי המפתח העיקרי להטמעת הפחתת מספר השעות באיסלנד היה המבנה המוסדי של המדינה

לצד הצלחת הניסויים, נראה כי המפתח העיקרי להטמעת הפחתת מספר השעות באיסלנד היה המבנה המוסדי של איסלנד. שוק העבודה מתבסס על מערכת דיאלוג חברתי משמעותית, הכוללת, מצד אחד, פדרציית ארגוני עובדים חזקה, המייצגת את הרוב המוחלט של העובדים עם שיעורי חברות וכיסוי גבוהים מאוד, ומצד שני, פדרציית מעסיקים המייצגת את רוב המעסיקים. במובן זה, ניתן לשער כי מטרת הניסויים הייתה ליצור הד ציבורי, ומכאן גם לחץ פוליטי, אך בנוסף, להפיג חששות של המעסיקים בעזרת הוכחת ביצוע. משהניסויים הוכתרו בהצלחה, ההטמעה לרמה של כלל המדינה נעשתה באמצעות הכלים שיש לעובדים ולמעסיקים להסדיר ביניהם את תנאי ההעסקה.

4.g. **בריטניה: פיילוט במגזר הפרטי**

מעבר משבוע עבודה של 38 שעות ל-32 שעות

המבנה המוסדי

מערכת יחסי העבודה של בריטניה עברה שינוי עומק בשנות ה-80, שכלל החלשה דרמטית של הייצוג הקיבוצי, והפעולה המשותפת, והפיכת יחסי העבודה לאינדיבידואליים ברובם, כלומר עובד מול מעסיק

מערכת יחסי העבודה של בריטניה עברה שינוי עומק בשנות ה-80, שעיקרו דה-קולקטיביזציה משמעותית. מהלך זה כלל החלשה דרמטית של הייצוג הקיבוצי, הרגולציה הקיבוצית והפעולה המשותפת, והפיכת יחסי העבודה לאינדיבידואליים ברובם (עובד מול מעסיק). כך, מספר החברים באיגודים נחתך בחצי משנת 1979 (Achur, 2011), ובשנת 2019 עמד שיעור החברים באיגודי עובדים על 23.5% (רובם במגזר הציבורי), ושיעור הכיסוי על 26.9%²³. מסגרת מוסדית זו לא השתנתה מהותית תחת ממשלות הלייבור השונות. כלומר, לשחקנים בשוק העבודה בבריטניה כיום אין כמעט כלים למימוש דיאלוג חברתי (Baccaro and Howell, 2017).

**בבריטניה, היוזמה
להפחתת מספר שעות
העבודה הגיעה מהמגזר
השלישי, כלומר, בלי
המדינה ובלי נציגות
מאורגנת של עובדים
או מעסיקים**

בניגוד לדוגמאות הקודמות בפרק זה (גרמניה, צרפת ואיסלנד), בבריטניה, היוזמה להפחתת מספר שעות העבודה הגיעה מהמגזר השלישי, כלומר, בלי המדינה ובלי נציגות מאורגנת של עובדים או מעסיקים. בשנים האחרונות, גופים שונים מהחברה האזרחית הבריטית העלו את הנושא על סדר היום הציבורי באמצעות מחקרים וסקירות על ההשפעות של הפחתת מספר שעות העבודה ועל ההיתכנות של המהלך. במקביל, קם ארגון בריטי בשם 4 Day Week Foundation, שהצטרף לארגונים דומים בעולם ופעל לקדם את הרעיון. מהלכים אלו הבשילו ליוזמה משותפת²², שעיקרה רתימת

חברות פרטיות להשתתפות בפילוט לקיצור שבוע העבודה. כך, בחצי השנה האחרונה של 2022 התנהל בבריטניה פילוט לקיצור שבוע העבודה (Lewis et al., 2023).

אופן ההפחתה

מובילי הפילוט הזמינו חברות להצטרף אליו מרצונן (opt-in), כשהתנאי היחיד היה הפחתה משמעותית במספר שעות העבודה תוך שמירה על רמת השכר הנוכחית. בפילוט לקחו חלק 61 חברות, עם כ-2,900 עובדים. החברות הגיעו מ-11 ענפים שונים (שיווק ופרסום, שירותים מקצועיים, המגזר השלישי, הייטק, חינוך, ביטוח ופיננסים, בריאות, תרבות, ייצור, בנייה והנדסה). רוב החברות שלקחו חלק בפילוט היו חברות קטנות - ב-66% מהחברות היו עד 25 עובדים - וחברה אחת הייתה גדולה במיוחד, עם כאלף עובדים.

החברות שהצטרפו לפילוט לא נדרשו ליישם תוכנית אחידה של קיצור שבוע העבודה, אלא להציע הצעות לאופן הקיצור, תוך שמירה על 100% מהשכר והפחתה משמעותית במספר שעות העבודה. כך, כל חברה תכננה מדיניות ספציפית בהתאם לענף שלה, לאתגרים הארגוניים העומדים בפניה, למבנה הארגוני שלה ולתרבות העבודה שלה. מטרת התוכנית הייתה להביא לשיפור בפריון, שחלקו יגיע לעובדים בצורה של הפחתת מספר שעות העבודה.

²² ליוזמה שותפים מכון המחקר הבריטי Autonomy, הארגון הבינלאומי 4 day week וחוקרים מהאקדמיה.

כמו באיסלנד, גם בפיילוט הזה הושם דגש על תכנון והתאמה של אופני העבודה על מנת לשפר ביצועים ולחסוך זמן. פרק הזמן שהוגדר כפיילוט היה למעשה כלי, שבמהלכו ניתנה תשומת לב לאופן שבו כל חברה עובדת ולשיטת השינוי שמיטיבה איתה. כך נוצרו חמישה מודלים שונים, בהתאם להבדלים בין החברות:

- ◀ **הפחתה גורפת** - הפחתת יום עבודה באופן גורף לכל העובדים.
- ◀ **הפחתת יום אישית** - הפחתת יום עבודה ברמת העובד, תוך שמירה על כך שתמיד מאוישים כל סוגי התפקידים.
- ◀ **הפחתה מבוזרת** - כל מחלקה בחברה בחרה שיטת קיצור אחרת, הפחתת יום גורפת או אישית.
- ◀ **הפחתה שנתית** - התחייבות לממוצע של 32 שעות שבועיות לאורך השנה (מודל זה מותאם למקומות עבודה המאופיינים בתעסוקה עונתית, למשל מסעדות).
- ◀ **הפחתה מותנית** - במודל זה יש למנהלים אפשרות להפסיק את ההפחתה לזמן מסוים אם יעדי התפוקה לא מתממשים.

בנוסף, החברות והעובדים התייחסו לכמה אתגרים בשגרת ההעסקה:

- ◀ **חופשה שנתית** - חלק מהחברות שאירי את החופשה בעינה, חברות אחרות צמצמו את מספר ימי החופשה ביחס ישר לצמצום מספר השעות.
- ◀ **ימי חג** - בחלק מהחברות הוחלט כי ימי חג יינתנו בנוסף ליום החופשי הקבוע במסגרת שבוע העבודה המקוצר. במקומות עבודה אחרים נקבע כי יום חג ייחשב כיום החופשי של אותו השבוע.
- ◀ **משרה חלקית** - בעקבות החשש שעובדים במשרה חלקית, שקיבלו הפחתה יחסית במספר השעות, לא יקבלו הפחתה של מספר ימי עבודה מלאים (מכיוון שהם עובדים מעט יחסית), נוצרו כמה אפשרויות שונות ליישום:
 - ◀ בחלק ממקומות העבודה עברו לחשב את הפחתת מספר השעות ביחס לחודש עבודה ולא לשבוע עבודה, ובכך אפשרו לעובדים אלו להפחית יום שלם.
 - ◀ העובדים במשרה חלקית המשיכו לעבוד בשעות העבודה הקודמות שלהם, אבל קיבלו העלאת שכר יחסית, בהתאם לעלייה השכר השעתית של העובדים במשרה מלאה.
 - ◀ חברות נתנו לעובדים במשרה חלקית לבחור באחת משתי האפשרויות לעיל.
 - ◀ עובדים במשרה חלקית קיבלו יותר ימי חופשה.
 - ◀ עובדים במשרה חלקית הוחרגו מהפיילוט.

חלק מהותי בפעילות היה כרוך באיסוף ועיבוד מידע בשיתוף פעולה עם האקדמיה. הנתונים נאספו בתחילת הפעילות, במהלכו ובסופו. המידע כלל נתונים מנהליים של החברות, ביצוע סקרים בקרב הנהלת החברות ובקרב העובדים, ראיונות עם העובדים (מנהלים ועובדים זוטרים), והערכת הפעילות נסמכה על ניתוח הנתונים בידי החוקרים.

תוצאות ודיון

56 מהחברות שהשתתפו בפעילות הכריזו כי ימשיכו עם מודל של ארבעה ימי עבודה, ו-18 מתוכן אמרו שהשינוי יהיה תמידי

המקרה הבריטי חדש יחסית, וכמו בפעילות באיסלנד, טרם התפרסם מחקר אקדמי בנושא. אולם, ובדומה למקרה שהוצג על איסלנד, התפרסם דוח אחד שדיווח על הצלחה רבה של הפעילות (Lewis et al., 2023). לפי הדוח, 56 מהחברות שהשתתפו בפעילות הכריזו כי ימשיכו עם מודל של ארבעה ימי עבודה, ו-18 מתוכן אמרו שהשינוי יהיה תמידי. מתוך חמש החברות שלא המשיכו עם הפעילות, שתיים החליטו להאריך את הפעילות אך עם הפחתה קטנה יותר במספר השעות, ושלוש האחרות החליטו להפסיקו לגמרי.

באופן כללי, מספר שעות העבודה פחת ממוצע של 38 שעות ל-34 שעות. כלומר, לא הייתה הפחתה ל-32 שעות, וזאת משום שחלק מהחברות אומנם הפחיתו לארבעה ימים, אבל ליותר משמונה שעות ביום. כמו כן, בחלק מהחברות, אנשים עדיין דיווחו על עבודה חלקית ביום שקוצץ. מספר ימי העבודה פחת ממוצע מ-4.86 ימים בשבוע ל-4.52. רוב העובדים (71%) דווחו על ירידה במספר השעות השבועיות, 15% דיווחו שעבדו יותר, והיתר דיווחו שלא היה שינוי בשעות העבודה שלהם. במקביל, החברות דיווחו כי לא הייתה פגיעה בהכנסות, ובחלק מהחברות שסיפקו את נתוני ההכנסות הייתה אף עלייה מסוימת.





תוצאות הפעילות מעודדות, אולם חשוב להעיר כמה הערות. ראשית, בכל יוזמה התנדבותית אפשר לצפות להטיית סלקציה. כלומר, סביר להניח שהתוצאות של הפעילות מוטות כלפי מעלה, כי מי שנרשם לפעילות, מראש היה כנראה נכון יותר ליישם את השינוי. שנית, החברות שהשתתפו בפעילות לא מייצגות את מגוון החברות שקיימות במשק הבריטי. כך, היה ייצוג יתר של חברות קטנות ובינוניות וכן ייצוג יתר של חברות מענפי השירותים. נקודה זו רלוונטית, משום שקל יותר לבצע שינויים בחברות קטנות-בינוניות בתחומי השירותים מאשר בחברות גדולות בתחום התעשייה, שמתבססות על עבודת משמרות (Müller, 2023).

בהיעדר יכולות דיאלוג חברתי, הרחבת הפיילוט לכלל המשק היא האתגר המרכזי העומד בפני שיטת פעולה זו





לבסוף, הפיילוט כלל כ-2,900 עובדים משוק העבודה הבריטי, שכולל כ-33 מיליון עובדים (Francis-Devine et al., 2023). כלומר, השתתפו בו פחות מ-0.001% מהעובדים במשק. בהיעדר יכולות דיאלוג חברתי, הרחבת הפיילוט לכלל המשק היא האתגר המרכזי העומד בפני שיטת פעולה זו.

5.ג. השוואה מסכמת ומסקנות

איור 24: השוואה מסכמת של מקרי הבוחן

בריטניה 	איסלנד 	צרפת 	גרמניה 	
נתונים כלליים על המדינות				
מידת הנוקשות של הרגולציה (OECD, 2021)	מתאפשרת סטייה נרחבת מהחוק (אם קיים)	מתאפשרת סטייה קטנה מהחוק	מתאפשרת סטייה נרחבת מהחוק (אם קיים)	אין רגולציה
אופן קבלת ההחלטה על הרגולציה (Eurofound, 2016)	מו"מ קיבוצי	חקיקה מתואמת	מו"מ קיבוצי	הסכמים חד-צדדיים
שיעור החברים בארגוני עובדים	92.2% (2020)	10.8% (2016)	16.3% (2019)	23.5% (2019)
שיעור המכוסים בהסכם קיבוצי	90% (2019)	98% (2018)	54% (2018)	26.9% (2019)
מספר שעות בדרך כלל למשרה מלאה, 2022	*42.4	39.9	40	41.5

*נתון השעות בדרך כלל עבור איסלנד לקוח מה-OECD, על מנת שיהיה מקור השוואה אחד לארבע המדינות. נתון זה שונה מהנתון שהוצג קודם, שנלקח מ-Eurostat, בשל פירוט רב יותר.

 בריטניה	 איסלנד	 צרפת	 גרמניה	
השוואה מסכמת של מקרי הבוחן				
2022	2018-2013	2002-1998	1995-1984	השנים שבהן בוצעה הפחתת השעות
פרט	סקטור/ענף כלכלי	חוק	סקטור/ענף כלכלי	הרמה המוסדית המרכזית שבה התנהל מו"מ על מספר שעות העבודה
פיילוט - התנדבות (opt-in)	פיילוט - התנדבות (opt-in) ביצוע - הסכמים ענפיים	חוק מדינה והטמעת הסכמים מפעליים	הסכמים ענפיים ומפעליים	שיטת היישום
מגזר שלישי	מגזר שלישי וארגוני העובדים	המדינה וארגוני העובדים	ארגוני העובדים	יוזמי הפחתת השעות
המשתתפים בפיילוט (0.001%) מהעובדים (במשק)	עובדים מאוגדים ומכוסים. 86% מהעובדים (נכון ל-2021)	כלל העובדים	עובדים מאוגדים ומכוסים	תחולת ההפחתה
6 רק בחברות שהשתתפו	5-4	4	5	מספר השעות השבועיות (במשא ומתן/בחוק) שהופחתו
חצי שנה	4-3 שנים	4 שנים	10 שנים	משך התקופה של הפחתת מספר שעות העבודה
4 רק בחברות שהשתתפו	4	1	2	מספר השעות השבועיות שהופחתו בפועל

מקורות הנתונים: OECD/AIAS ICTWSS database; OECD, 2021; Eurofound, 2016; פורום ארלוזורוב; עיבוד הנתונים:

**הפחתת מספר שעות
העבודה תוך שמירה
על רמת השכר היא
תהליך שדורש מעורבות
ומאמץ מצד המעסיקים
ומצד העובדים**

**בישראל יש מסורת של
החלטה על מספר שעות
העבודה באמצעות
מוסדות הדיאלוג
החברתי והסדרה
קיבוצית, ובפרט
דיאלוג של ההסתדרות
עם המדינה, לא רק
כמעסיקה אלא גם
כרגולטורית. מאפיינים
אלו עשויים להביא את
השחקנים להסכמות
רחבות שמיטיבות עם
שני הצדדים. מסקנה
זו נתמכת גם על ידי
ה-OECD, שמציינים
כי החלטה על שעות
העבודה באמצעות
משא ומתן קיבוצי היא
כלי שהוכיח את עצמו
כאפקטיבי בשנים
האחרונות**

תהליך הפחתת מספר שעות העבודה, תוך שמירה על רמת השכר, הוא תהליך חברתי, שדורש מעורבות משמעותית ומאמץ גדול ליצירת שינוי התנהגותי גם מצד המעסיקים וגם מצד העובדים.

אסטרטגיית הפחתת מספר השעות נקבעת בהינתן המסגרת המוסדית של כל מדינה ובהינתן האיזון ביחסי הכוח בין העובדים למעסיקים (הנגזר מהמסגרת המוסדית). במקומות שבהם יש לעובדים כוח רב יותר ויש מערכת דיאלוג חברתי משמעותית, יחסי הכוח מאפשרים צמצום משמעותי של מספר שעות העבודה והחלה רחבה של הפחתה על כלל העובדים במשק, ולהפך.

סביר להניח שאין זה מקרי, שבבריטניה, הניסיון להפחתת מספר השעות נעשה באמצעות פיילוט במגזר הפרטי, וזאת מכיוון שאין להם כלים אחרים שעומדים לרשותם, והכוח הארגוני לא מאפשר דרישה חזקה יותר מאשר עריכת ניסוי. בגרמניה ובצרפת מהלכי ההפחתה נולדו מקונפליקט, אך נוהלו באמצעות משא ומתן, ואילו באיסלנד, שבה יש כוח ארגוני רב, המהלך דרש בעיקר שכנוע.

בישראל יש מסורת של החלטה על מספר שעות העבודה באמצעות מוסדות הדיאלוג החברתי והסדרה קיבוצית, ובפרט דיאלוג של ההסתדרות עם המדינה, לא רק כמעסיקה אלא גם כרגולטורית. מאפיינים אלו עשויים להביא את השחקנים להסכמות רחבות שמיטיבות עם שני הצדדים. מסקנה זו נתמכת גם על ידי ה-OECD, שמציינים כי החלטה על שעות העבודה באמצעות משא ומתן קיבוצי היא כלי שהוכיח את עצמו כאפקטיבי בשנים האחרונות (OECD, 2022).

במקביל, הצלחת מהלך של צמצום מספר שעות העבודה מבוססת גם על קיומו של איזון בין האינטרס של המעסיקים לשמור על הפריון או להגדילו ובין האינטרס של העובדים לעבוד בתנאים טובים יותר.

לממשלה יכול להיות תפקיד משמעותי בקידום המהלך. למשל, באמצעות הובלת פיילוט במשרדי הממשלה וברשויות

המקומיות, כמו באיסלנד, או באמצעות רגולציה תומכת או סובסידיות, כמו במקרה של צרפת. אפשרות שלישית, שהיא מקיפה יותר ובסיסית יותר, היא עריכת שינוי במבנה המוסדי של המדינה, ליצירת איזון משמעותי יותר בין ארגוני המעסיקים לארגוני העובדים, כמו בגרמניה ובאיסלנד.

בכל המקרים שבחנו, הפחתת מספר שעות העבודה התאפשרה בזכות ובמקביל לארגון עבודה יעיל יותר. חלק משמעותי מהצלחת המהלך נבע מההבנה שאין מודל אחד שמתאים לכל העסקים, ושיש חשיבות ליצירת אופני הטמעה שונים בהתאם למגזר הכלכלי, ובפרט, שיש חשיבות גם לתהליך התכנון ברמת היחידות השונות במקומות העבודה. כמו כן, למעט באיסלנד, בכל הדוגמאות שולבו גם היבטים שונים של גמישות בשעות העבודה.

הפרטים של הפחתת מספר השעות, ובפרט הגדרת היעדים, חשובים מאוד. במקרים שנבחנו בפרק זה ראינו יעדי הפחתה של 10%-15% ממצב הבסיס. קשה לגזור מכך מסקנה כללית. ייתכן שיעד זה נבע מפשרה, אך גם ייתכן שנבע מקושי אמיתי לייצר שינוי גדול בפרק זמן קצר. בכל מקרה, וכפי שאפשר ללמוד מהתהליך באיסלנד, הפחתה משמעותית של מספר השעות חשובה משום שהיא מייצרת תמריץ להטמעה מוצלחת. הפחתה קטנה מדי עלולה לגרום למנהלים ולעובדים שלא להשקיע את הזמן הנדרש בשינוי שיטות העבודה.

באופן דומה, יש חשיבות גם ללוח הזמנים לביצוע יעדי הפחתה. בפרט, יש חשיבות לשינוי הדרגתי, לפחות עבור חלק מהשחקנים. כך, למשל, תקופת הסתגלות ארוכה יותר לחברות קטנות, כפי שנעשה בצרפת, עשויה להקל ולתרום להצלחת המהלך. כמו כן, מהלך הדרגתי יתמוך גם בביצוע מחקר מלווה, כפי שנעשה באיסלנד.

כפי שאמרנו בפרק הקודם, כשהמגבלה על שעות העבודה חלשה, יש מרוץ לתחתית בין העובדים, שרוצים להוכיח את עצמם, וכך נדרש חסם חיכוני שישים גבול למרוץ (Alesina et al., 2005). משום כך, הפחתת מספר השעות צריכה ללכת יד ביד עם שמירה על רמת השכר. הפחתת מספר שעות שגוררת הפחתת שכר פרופורציונלית, היא למעשה הפחתת אחוז המשרה, והיא מאפשרת למרוץ לתחתית בין העובדים להימשך. על כן, לא סביר לצפות שמהלך כזה יוליד הפחתה מצרפית של מספר שעות העבודה במשק. לכל היותר, זה יאפשר לבעלי השכר הגבוה "לקנות" לעצמם איזון בית-עבודה טוב יותר.

מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה



מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה היא להביא להפחתת מספר שעות העבודה השנתיות בישראל, ללא פגיעה בשכר, במטרה לשפר את איכות חייהם הפיזית והנפשית של כלל העובדים והעובדות בישראל ולצמצם את הפערים המגדריים בשוק העבודה. מהלך זה, אם ייעשה תוך תכנון וביצוע נכונים, צפוי גם להשפיע לטובה על ביצועי החברות בשוק העבודה.

אנו מציבים שלושה יעדים אפשריים להפחתת מספר השעות, הגעה למומצע ה-OECD, הגעה למומצע מדינות הייחוס והגעה ליעד שמובל על ידי הארגון 4 Day Week Foundation - שבוע בן 32 שעות

כל אחד מהיעדים ניתן לעיצוב מבחינת שיטת ההפחתה - חקיקה או הסכמים קיבוציים; וקצב ההפחתה - מספר הפעילות ופרק הזמן למימוש מלא

על מנת לקבוע יעדים להפחתת מספר שעות העבודה בישראל, ניעזר בפוטנציאל שעות העבודה השנתיות, כפי שחישבנו אותו בפרק א' (איור 7). מדד זה מציג השוואה בינלאומית של מספר השעות השנתיות, הנגזרת משעות העבודה הרגילות (מקסימום השעות השבועיות הקבועות בחוק או במשא ומתן), וממספר ימי החופשה המינימלי המחויב בחוק בכל מדינה, והוא מציג את מספר השעות השנתיות שעובד במשרה מלאה יכול להגיע אליהן ללא היעדרויות. כך, בישראל של 2024, נתון זה עמד על 2,015 שעות שנתיות (42 שעות שבועיות + 21 ימי חופשה, המורכבים מ-9 ימי חג + 12 ימי חופשה בתשלום).

על בסיס נתונים אלו, אנו מציבים שלושה יעדים אפשריים להפחתת מספר השעות: הגעה למומצע ה-OECD, הגעה למומצע מדינות הייחוס והגעה ליעד שמובל על ידי הארגון 4 Day Week Foundation - שבוע בן 32 שעות. שלושה יעדים אלה מייצרים שינוי משמעותי במספר שעות העבודה, שעשוי להוות תמריץ חיובי חזק להטמעה מוצלחת. כל אחד מהיעדים הללו ניתן לעיצוב מבחינת שיטת ההפחתה - חקיקה או הסכמים קיבוציים; וקצב ההפחתה - מספר הפעילות ופרק הזמן למימוש מלא. לבסוף, עבור כל אחד מהיעדים וכלי המדיניות אנו מפרטים אופני יישום אפשריים, המתבססים

על חקיקה, משא ומתן ועריכת ניסויים. בפועל, ניתן לשלב את היעדים, כלי המדיניות ואופני היישום בדרכים שונות. יש להדגיש כי הצגת כלל הכלים ואופני היישום נעשית כאן לשם השלמת התמונה, אך אין הכוונה כי כל החלופות שוות ערך זו לזו. חלקן עשויות להתאים יותר או פחות בהקשרים מסוימים, אך העבודה הנוכחית אינה מבצעת ניתוח השוואתי ביניהן, אלא פורסת את האפשרויות הקיימות.

ה.1. יעדים אפשריים

- **הגעה לממוצע ה-OECD נכון ל-2024** (1,840 שעות פוטנציאליות בשנה): קיצור שבוע העבודה ל-40 שעות שבועיות למשרה מלאה + הגדלת מספר ימי החופשה בשנה ב-10 ימים, ל-31 ימים.
- **הגעה לממוצע מדינות הייחוס נכון ל-2024** (1,719 שעות פוטנציאליות בשנה): קיצור שבוע העבודה ל-38 שעות שבועיות למשרה מלאה + הגדלת מספר ימי החופשה בשנה ב-12 ימים, ל-33 ימים.
- **הגעה ל-32 שעות שבועיות** (1,460 שעות בשנה): קיצור שבוע העבודה ל-32 שעות שבועיות למשרה מלאה + הגדלת מספר ימי החופשה בשנה ב-12 ימים, ל-33 ימים.

ה.2. כלי מדיניות אפשריים למימוש היעדים

הוספת ימי חופשה

מימוש ימי חג שנפלים על יום המנוחה השבועי

- **תיאור:** 9 ימי החג שניתנים כיום בכל שנה אינם באים בהכרח לידי מימוש, מכיוון שהם נופלים לעיתים על יום המנוחה השבועי (למשל, חג שנופל על שבת). בהצעה זו מתווספים ימי חופשה באמצע השבוע כנגד ימי החג שנפלו על יום המנוחה השבועי. כך, למשל, עבור חגים יהודים, אפשר לקבוע שיום א' שמגיע אחרי חג שנופל על שישי או שבת יהיה יום החופש של אותו חג.
- ✓ **יתרונות:** מכיוון שמדובר במימוש ימי חופשה שכבר מוסכמים "על הנייר", שינוי זה עשוי לעורר פחות התנגדות בקרב מקבלי החלטות והמעסיקים. כמו כן, קל יחסית להטמיע הצעה זו בלי להידרש לשינויים מבניים משמעותיים בשוק העבודה.
- ✗ **חסרונות:** הפער מול ה-OECD שעליו הצבענו סופר את ימי החופשה שנפלים על ימי מנוחה שבועיים ככאלה שכן מתבצעים. כלומר, שימוש בכלי זה לא ישנה את הפער מול מדינות ה-OECD, אך הוא יממש בפועל את ימי החופשה להם העובדים זכאים. יתר על כן, הוספת ימי חופשה בצורה כזו אינה משנה מהותית את תפיסת שבוע העבודה בישראל, ועשויה להתפס כשינוי מוגבל, שאינו משפיע השפעה של ממש על עומסי העבודה, בפרט בענפים שבהם מראש עובדים שעות עבודה רבות כמו רפואה או הייטק⁷¹.

⁷¹ בהצעה זו, וגם בהצעות המפורטות בהמשך, צריך יהיה לקחת בחשבון את המשמעות שעשויה להיות להצעה על עובדים שעתיים, שהתשלום עבור ימי חג מותנה אצלם בתנאים מסוימים. ראו למשל באתר **כל זכות**, בעניין תשלום דמי חגים.

הגדלת מספר ימי החג בשנה (דמי חגים)

- ❏ **תיאור:** הוספת מספר ימי החופשה שעבורם יהיו זכאים עובדים לדמי חגים (לצד ימי החג הקיימים). כך, למשל, עבור היהודים, אפשר להוסיף ימי חג בשלושת ימי אסרו חג, ל"ג בעומר, פורים וכדומה.
- ✅ **יתרונות:** במקרה שבו ימי החג שיתווספו יהיו בצמידות לימי חופשה קיימים, ייתכן שצמידות זו תצמצם את ההפרעה לשגרת העבודה בהשוואה לאפשרות של קביעת ימי חג במועדים חדשים. כמו כן, ככל שימי החג שיתווספו יחפפו את החופשות של מערכת החינוך, הדבר יגדיל את ההתאמה בין חופשות ההורים לחופשות התלמידים.
- ❌ **חסרונות:** ימי חג שמהווים ימי שבתון מקטינים את הצריכה הפרטית בימים אלו, דבר העלול לפגוע בעצמאים, בעסקים בתחומי השירותים ובעסקים קטנים-בינוניים. פגיעה נוספת בעצמאים נובעת מכך שהם לא מקבלים פיצוי על ימי שבתון⁷⁹.

הוספת ימי חופשה כלל-משקיים

- ❏ **תיאור:** הוספת ימי החופשה יכולה להיות הארכה של סופי שבוע מוסכמים מראש, והיא יכולה גם להיות הוספה של ימי חופשה כלל-ארציים, בדומה ליום העצמאות, לצד חגים קיימים. בשני המקרים מדובר בימי חופשה המאפשרים צריכה.
- ✅ **יתרונות:** הפגיעה במשק עשויה להיות מתונה יותר וייתכן שאף תתאזן, משום שבימים אלו תגדל הצריכה הפרטית בענפי התרבות, הפנאי והבילוי. כמו כן, קיומה של תחבורה ציבורית בימי חופשה אלו תגדיל את הנגישות של בילוי מחוץ לבית עבור כלל הציבור הישראלי ותצמצם פערים בהשוואה לחלופה של ימי שבתון. בנוסף, אפשר לתזמן ימים אלו לתקופות בשנה שבהן המשק ממילא פחות פעיל (כמו בימי חופשת הקיץ במערכת החינוך), מה שיקטין את הפגיעה הכלכלית במגזרים שונים.
- ❌ **חסרונות:** הוספת ימי חג במועדים חדשים לגמרי, שלא הייתה בהם חופשה עד כה, עלולה לייצר קטיעה של זמן העבודה באופן משמעותי יותר בהשוואה לאפשרויות האחרות.

הגדלת מספר ימי החופשה השנתית (ימי חופש בתשלום)

- ❏ **תיאור:** אפשר להגדיל את מספר ימי החופשה השנתית לכל עובד/ת. הגדלה זו יכולה להתבצע על ידי הגדלה אחידה לכלל העובדים (תוספת זהה בלי קשר לוותק במקום העבודה) או באמצעות הגדלה דיפרנציאלית, כך שתוספת ימי החופשה תהיה גדולה יותר למי שהוותק שלו נמוך יותר. איור 25 מציג הצעה אפשרית ברוח זו, שעל פיה ממוצע מספר ימי החופשה המשוקלל לפי שנות הוותק יגדל מ-16 ימים כיום ל-20 ימים.

⁷⁹ וראו גם הערת שוליים נד בעניין עובדים שעתיים.

איור 25: מספר ימי חופשה לפי ותק, החוק הקיים (2024) והצעה לשינוי

מספר שנות ותק	מספר ימי חופשה כיום	תוספת ימים	סה"כ ימי חופשה בהתאם להצעה
0-5	12	5	17
6-8	17	4	21
+9	23	3	26
ממוצע משוקלל	15.9		20.2

מקורות הנתונים: אתר כל זכות, סקר פורום ארלוזורוב, 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

✓ **יתרונות:** הגדלת מספר ימי החופשה שניתנים לעובדים שלא במועדים קבועים תאפשר לעובדים גמישות רבה יותר במימושם. כמו כן, מבחינת כלל המשק, למימוש ימי חופשה אלו בארץ עשויה להיות תרומה משמעותית להגדלת הצריכה הפרטית בענפי התרבות, הפנאי והבילוי¹¹. מבחינת המעסיקים, ימי החופשה האישיים אינם משביתים את כלל הפעילות בבתי העסק, ועל כן הפגיעה בהם עשויה להיות קטנה יותר מאשר החלופות האחרות.

✗ **חסרונות:** ייתכן שעבור חלק מהעסקים, חופשות מרוכזות לכלל המשק הן אפשרות עדיפה בשל האפשרות לחיסכון בעלויות תפעול, צמצום פגיעה בפריון עקב היעדרויות של חלק מהעובדים והתאמה לעונתיות בביקוש. למשל, בענפים כמו ייצור, תיירות, הייטק וחינוך, חופשות מרוכזות עשויות לאפשר ניצול יעיל של משאבים וזמן ריענון לעובדים בתקופות פחות עמוסות.

הגבלת שעות נוספות

ביטול הסעיף שמחריג תפקידי הנהלה ומשרות אמן מחוק שעות עבודה ומנוחה (אהרוני-גולדנברג, 2012)

◀ **תיאור:** ביטול החרגה זו יחיל את הגנת חוק שעות עבודה ומנוחה על משרות הנהלה ומשרות אמן, ויקצוב את שעות העבודה היומיות לנושאי משרות אלו ל-8 שעות, עם אפשרות להעסקה בשעות נוספות, סך הכול 12 שעות ביום עבודה.

✓ **יתרונות:** ביטול החרגה עשוי לפשט את החקיקה ולהפוך אותה לאחידה יותר, מה שעשוי להקל על הפיקוח והאכיפה.

¹¹ סביר להניח שהורים לילדים בגילי יסודי וחטיבה (ואולי גם תיכון), יממשו חלק מהימים בחפיפה לחופשות לימודים.

✘ **חסרונות:** שיטת העסקה זו נפוצה בשוק העבודה הישראלי, והאתגר העיקרי בכלי זה יהיה להביא אותו לכדי מימוש בפועל (עופר-צפוני, 2014). בפרט, מעסיקים עשויים להתנגד למהלך בשל הגבלת הגמישות הניהולית. כמו כן, הצעד הזה ממוקד בשעות העבודה הנוספות בלבד, ואינו מצמצם את הפער הגדול בחופשות.

יצירת מגבלה למסלול העסקה גלובלי

◀ **תיאור:** יצירת מגבלת שעות להעסקה על בסיס שעות נוספות גלובליות וחיוב תשלום מוגדל בחריגה מעבר למניין שעות זה (מן, 2019).

✔ **יתרונות:** מסלול זה הפך להיות נפוץ מאוד בשוק העבודה הישראלי, וביטולו עשוי לצמצם משמעותית את שעות העבודה החורגות מהשעות התקניות.

✘ **חסרונות:** שיטת העסקה זו נפוצה בשוק העבודה הישראלי, והאתגר העיקרי בכלי זה יהיה להביא אותו לכדי מימוש בפועל. כמו כן, הצעד הזה ממוקד בשעות העבודה הנוספות בלבד, ואינו מצמצם את הפער הגדול בחופשות.

שעות גמישות

יצירת אפשרות מוסדרת להחלקת שעות עבור שעות העבודה התקניות ועבור שעות נוספות

◀ **תיאור:** ביסוס מנגנון החלוקת שעות, שיאפשר לחשב את שעות העבודה התקניות ו/או את השעות הנוספות על בסיס שבועי/חודשי (ולא יומי).

✔ **יתרונות:** כלי זה מאפשר לפזר את שעות העבודה התקניות בגמישות גדולה יותר בתוך פרק הזמן המדובר (שבוע/חודש), ומאפשר לחרוג מסך השעות התקניות מבלי שהן תיחשבנה שעות נוספות. שתי האפשרויות מקנות גמישות גדולה יותר למעסיקים, ובמידה מסוימת גם לעובדים.

✘ **חסרונות:** ביסוס אפשרות חוקית כזו, בלי להגביל את קביעת שעות העבודה במקומות אחרים, עלול לפגוע בעובדים באמצעות הגדלת מספר שעות העבודה שלהם. בפרט, עלולים להיפגע עובדים שעתיים ועובדי משמרות, שאצלם הגמישות עלולה להתבטא בהארכת ימי העבודה, ללא קבלת תשלום עבור שעות נוספות.

הפחתת מספר שעות העבודה התקניות השבועיות בהתאם ליעד

- ❏ **תיאור:** הפחתת מספר שעות העבודה בחוק או במשא ומתן, ללא קיצוץ בשכר העבודה.
- ✅ **יתרונות:** זהו הכלי הישיר ביותר, והוא משפיע באופן ממוקד על שבוע העבודה ומפחית את העומס היומיומי. זאת בניגוד להוספת ימי חופשה, שאומנם מפחיתים את מספר שעות העבודה, אבל עושים זאת בסכימה שנתית. אפשר לקבוע את הפחתת השעות בהדרגה, באופן שיקל על העסקים להסתגל אליה.
- ❌ **חסרונות:** הפחתת מספר השעות בחוק עלולה לעורר התנגדות מצד המעסיקים, ובמידה פחותה אם ההפחתה תיעשה במשא ומתן.

תמיכה במעסיקים

לצד כלי המדיניות להפחתת מספר השעות, יש כלים נוספים שיכולים, במקביל להפחתת מספר השעות, לסייע לביצוע המהלך. אנו לא מנתחים כלים אלה בנייר זה, אולם חשוב לשלבם במקביל להפחתה משמעותית במספר השעות על מנת לתמוך במהלך באמצעות שיפור פריון העבודה. כלים אלה כוללים, בין השאר, הכשרת עובדים לרכישת כלים ומיומנויות חדשות; הכשרת מנהלים לשיפור שיטות הניהול; תמיכת המדינה בעסקים באמצעות החוק לעידוד השקעות הון; תמיכה בהכנסת טכנולוגיות חדשות; הגדלת מכסות העובדים הזרים; הנחות בארנונה; שיפוי לפחת מואץ על הכנסת טכנולוגיות חדשות ועוד¹⁰.

ה.3. אופני יישום אפשריים

פיילוט לקיצור מספר השעות והוספת ימי חופשה במגזר הפרטי

- ✅ **יתרונות:** פיילוט התנדבותי (Opt-In) עשוי להצליח באופן מיוחד, מכיוון שמראש הוא מתבסס על הרצון של כלל השחקנים לייצר שינוי, ובפרט להתייעל מבחינת ארגון העבודה.
- ❌ **חסרונות:** הפיילוט מבוסס באופן בלבדי על וולונטריות של העסקים בישראל, ואי אפשר להבטיח כיסוי בכלל הענפים ושיטות ההעסקה. כמו כן, ללא מעורבות של ארגוני העובדים, לפיילוט תהיה יכולת מעטה ליצור את השינוי החברתי הנדרש כדי להחיל את הפיילוט על כלל המשק.

¹⁰ בנושא זה יש ספרות מחקר ענפה. ראו למשל: Cho, et al., 2024; Soldani, et al., 2024.

פיילוט של המדינה, המגזר העסקי וההסתדרות במגזר הפרטי/הציבורי/בשני המגזרים יחד לשבוע עבודה מקוצר ולהוספת ימי חופשה

- ✔ **יתרונות:** נוסף על היתרונות שהוזכרו בסעיף הקודם, להסתדרות יש מגוון גדול של מקומות עבודה מאוגדים. פיילוט הממוקד בכמה אלפי עובדים בלבד ממקומות עבודה מגוונים יכול להוות קרש קפיצה משמעותי ברתמת המגזר העסקי. למגזר הציבורי, מכיוון שהוא פועל עם פונקציית מטרה שונה מהמגזר העסקי (למשל, השאת רווחים), יש יכולת גבוהה יותר להוציא לפועל פיילוט כזה, שיש בו מידה של חוסר ודאות. בנוסף, המגזר הציבורי בעיקרו מהווה מעסיק עיקרי אחד, עם ארגון עובדים מרכזי אחד, מה שמגדיל את הסיכוי לדיאלוג ולביצוע.
- ✘ **חסרונות:** פיילוט ממוקד עלול שלא להצביע על כל החסמים והאתגרים שצפויים להתגלות במגוון הענפים ושיטות ההעסקה במשק שלא יהיו חלק מהפיילוט.

חקיקה ממשלתית לקביעת שבוע עבודה קצר יותר

- ✔ **יתרונות:** חקיקה היא כלי חזק, שעשוי לייצר הטמעה מהירה וכלל-משקית. בנוסף, המדינה יכולה לסייע ביישום תהליך כזה באמצעות כלים רבים: סיוע לעסקים בעזרת החוק לעידוד השקעות הון, תמיכה בהכנסת טכנולוגיות חדשות, תמיכה בהכשרות מקצועיות ועוד.
- ✘ **חסרונות:** חקיקה ממשלתית אינה מחייבת דיאלוג חברתי, ולכן עלולה לייצר חקיקה שלא לוקחת בחשבון באופן מלא את האינטרסים של העובדים והמעסיקים. כתוצאה מכך, לשיטה זו עלולה להיות עלות כלכלית משמעותית למדינה; ללא דיאלוג חברתי המוביל להסכמה, הדרישה לפיצוי מהמדינה עלולה להיות גדולה יותר. לבסוף, וכפי שהניסיון מהמודל הצרפתי מלמד, עלול להיווצר בשיטה זו קושי משמעותי בהטמעה ארוכת טווח.

הצבת יעד רב-שנתי פומבי לקיצור שבוע העבודה והגדלת מספר ימי החופשה באמצעות עסקת חבילה כלל-משקית, שיוביל לקיצור שעות העבודה השנתיות

- ✔ **יתרונות:** הצבת יעד פומבי תייצר התחייבות לתהליך ועשויה גם להביא לתמיכה הציבורית הנדרשת. כמו כן, קידום מראש של הסכם רב-שנתי עשוי להקל על יישום המעבר והעלויות הנלוות למעסיקים. לבסוף, מסורת קבלת החלטות בתחום זה באמצעות דיאלוג חברתי מהווה נקודת חוזק להגעה להסכמה כלל-משקית.
- ✘ **חסרונות:** צעד זה עלול להיות כרוך במאבק בין העובדים למעסיקים, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי.

הנתונים מלמדים כי ישראל חריגה בהיקף שעות העבודה: מספר שעות העבודה גבוה מהממוצע ב-OECD וגבוה בפער ניכר ממדינות הייחוס

עבודה זו מציגה תמונת מצב עדכנית של שעות העבודה בישראל בהשוואה ל-OECD ולמדינות ייחוס רלוונטיות. הנתונים מלמדים כי ישראל חריגה בהיקף שעות העבודה: מספר שעות העבודה גבוה מהממוצע ב-OECD וגבוה בפער ניכר ממדינות הייחוס. מבט היסטורי מלמד, כי מדינות אלו הגיעו להיקפי עבודה דומים לאלו של ישראל כיום כבר לפני למעלה מ-40 שנה. מחקרים מראים כי שעות עבודה רבות פוגעות בבריאות, מפריעות לאיזון בית-עבודה ומרחיבות את הפערים המגדריים, בייחוד במדינות עם שיעורי ילודה גבוהים, וזאת בשעה שהפחתת מספר השעות תורמת לבריאות, פריון וחדשנות.

בעשורים האחרונים, ישראל צמצמה את מספר שעות העבודה בעיקר דרך הסכמים קיבוציים שהורחבו לכלל המשק, אך התוכן של כלי המדיניות הקיימים לא השתנה מהותית: מספר שעות העבודה בשבוע העבודה התקני נותר גבוה ביחס ל-OECD, השעות הנוספות מוסדרות באופן מקל ומספר ימי החופשה נמוך. התוצאה היא קצב ירידה איטי במיוחד של מספר שעות העבודה. אם נמשיך בקצב הזה, יידרשו כ-25 שנה עד להשגת מספר שעות העבודה של ממוצע ה-OECD וכ-60 שנה לממוצע מדינות הייחוס, וזאת למרות גידול ניכר בפריון, המעיד על פוטנציאל להפחתת מספר שעות העבודה מבלי לפגוע בתפוקה.

ניסיון בינלאומי מראה, כי הפחתת מספר שעות העבודה היא תהליך אפשרי. עבור ישראל, נראה כי מסלול הנשען על דיאלוג חברתי והסדרה קיבוצית הוא גם היעיל וגם האפשרי ביותר

ניסיון בינלאומי מראה, כי הפחתת מספר שעות העבודה היא תהליך אפשרי. מדינות כמו גרמניה וצרפת פעלו דרך חוק ומשא ומתן, איסלנד הובילה פיילוט ציבורי רחב, ובריטניה ניסתה מודל וולונטרי במגזר הפרטי. באופן כללי, מבנה מוסדי יציב וכוח מיקוח משמעותי לעובדים מהווים תנאים קריטיים להצלחת מהלכים מסוג זה. ברוב המקרים, הפחתת מספר השעות לא פגעה בפריון. עבור ישראל, נראה כי מסלול הנשען על דיאלוג חברתי והסדרה קיבוצית הוא גם היעיל וגם האפשרי ביותר.

אנו מציעים להפחית משמעותית את מספר שעות העבודה השנתיות, ללא פגיעה בשכר, במטרה לשפר את איכות החיים של כלל העובדים והעובדות בישראל. לשם כך מוצעים שלושה יעדים אפשריים, לצד מגוון כלים יישומיים: הגדלת מספר ימי החופשה, הגבלת מספר השעות הנוספות, מנגנוני גמישות מוסדרים והפחתה ישירה של מספר שעות העבודה השבועיות. אפשר ליישם את המהלך דרך פיילוטים, חקיקה או הסכם קיבוצי כלל-משקי, תוך שילוב תומך של המדינה והסתדרות העובדים.

הפחתת מספר שעות העבודה היא הזדמנות לעדכן את חוזה העבודה החברתי בישראל, כך שישקף טוב יותר את צרכיהם של העובדים והעובדות במאה ה-21 לצד אתגרי המשק. מדיניות שאפתנית, אחראית ומתואמת יכולה להוביל לשוק עבודה הוגן, בריא ויעיל יותר - לטובת כלל החברה והמשק.

ניתוח הקשרים בין המשתנים המוסדיים למספר שעות העבודה השבועיות

איור 26 מציג תוצאות רגרסיה לינארית פשוטה של שעות העבודה בדרך כלל עבור משרה מלאה, על סיווגי המדינות השונים, תוך פיקוח על כמה משתני בקרה - תוצר לנפש, שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה ושיעור האבטלה - כולם לשנת 2023. מודל 1 (עמודה 1) מתייחס לסיווג המדינות רק על פי שיעור החברות בארגוני העובדים, ובו לא רואים קשר מובהק לשעות העבודה השבועיות. במודל 2, הבוחן את שיעור הכיסוי של ארגוני העובדים, רואים קשר מובהק. כלומר, במדינות שבהן שיעור הכיסוי גבוה, מספר שעות העבודה נמוך באופן מובהק. קשר זה מתחזק מבחינת עוצמת ההשפעה במודל 3, שבו אנו כוללים את שיעורי החברות והכיסוי גם יחד. הסבר אפשרי לתוצאה זו הוא, שההשפעה של חברות בארגוני עובדים על מספר שעות העבודה היא חלשה יותר מאשר כיסוי ארגוני, וזאת משום שברוב המדינות עם שיעורי כיסוי גבוהים, שיעורי החברות נמוכים יחסית. לכן, בפיקוח על שיעורי החברות, עוצמת ההשפעה של שיעורי הכיסוי גדלה.

ממודל 4, שבו אנו בוחנים את דפוסי שיטות ההסדרה של חוקרי ה-Eurofound, מתקבל קשר שלילי חזק במדינות שבהן ההסדרה נעשית במשא ומתן. כלומר, במדינות אלו מספר שעות העבודה השבועיות נמוך בממוצע בכ-3.6 שעות בהשוואה למדינות שבהן ההסדרה מנדטורית. התוצאה המובהקת להסדרה חד-צדדית מבוססת על תצפית אחת בלבד (בריטניה), ולכן אנו לא מתייחסים אליה. לבסוף, במודל 5, שבו אנו בוחנים את דפוסי שיטות ההסדרה של חוקרי ה-OECD, אפשר לראות שכל הקטגוריות אינן מובהקות, בדומה למסקנה של החוקרים בנייר עצמו. חשוב לציין, כי שינוי של המשתנה התלוי כך שיכלול רק משרות מלאות, או שיכלול רק עובדים שכירים, וכן שינוי שנת הבדיקה לנתוני 2019, לא שינו מהותית את התוצאות.

סך הכול, בניגוד למסקנת חוקרי ה-OECD, המבנה המוסדי של קבלת ההחלטות מתואם באופן מובהק עם היקף שעות העבודה, ובפרט, מספר שעות העבודה פוחת ככל שהחלטות מתקבלות במשא ומתן. במקביל, ככל ששיעור הכיסוי גבוה יותר, נתון המבטא שוני מוסדי מהותי בין המדינות, כך מספר שעות העבודה נמוך יותר.

איור 26: תוצאות רגרסיה של סיווגי המדינות השונים על שעות העבודה בדרך כלל, נתוני 2022

משתנה תלוי: שעות עבודה בדרך כלל, משרות מלאות וחלקיות, 2019					
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
		0.0307		-0.0127	חברות
		(0.0285)		(0.0318)	
		***-0.0541	***-0.0440		כיסוי
		(0.0144)	(0.0119)		
	-1.154				הסדרה מנדטורית מתואמת
	(1.376)				
	** -3.429				הסדרה במשא ומתן
	(1.016)				
	* -1.624				הסדרה חד-צדדית
	(0.630)				
0.358					רגולציה בעיקר אחידה
(1.677)					
1.217					רגולציה מעורבת
(1.478)					
0.248					רגולציה בעיקר מגוונת
(1.341)					
-0.661					רגולציה מגוונת
(1.179)					
-0.354					ללא רגולציה
(1.195)					
***84.35	***75.77	***74.15	***74.83	***81.93	קבוע
(16.72)	(15.95)	(12.15)	(13.26)	(14.08)	
29	23	34	34	34	N
0.722	0.734	0.709	0.688	0.552	r ²
10.75	.	15.02	9.233	5.901	F

שגיאות תקן רובסטיות בסוגריים: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001
מקורות הנתונים: OECD Explorer; OECD, 2021; Eurofound, 2016; OECD/IAS ICTWSS database;
עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

- אהרוני-גולדנברג, ש' (2012). עבודת יתר: השלכות והצעות לפתרון. עבודה, חברה ומשפט, יג, 266-219.
- אקשטיין, צ', ליפשיץ, א' ולרום, ט' (2018). שוק העבודה בישראל, 1995 - 2015. בתוך: אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995 - 2017. עם עובד.
- בונדי, א' ושטיין, מ' (2022). זכות ההתארגנות מהי חשיבותה וכיצד היא באה לידי מימוש? פורום ארלוזורוב.
- בונדי, א', בן בשט, י' ולן, ע' (טרם פורסם). *The State of the Union*: מגמות בכוחם ומעמדם של ארגוני העובדים בין היחלשות ל"התחדשות" העבודה המאורגנת בישראל, 2000-2023. פורום ארלוזורוב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021). הסקר החברתי 2021. מחולל הלוחות.
- המועצה הלאומית לכלכלה (2013). *הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה*. משרד ראש הממשלה.
- הקר, ד' ופרנקל, מ' (2005). הורות פעילה ושוויון הזדמנויות בעבודה: הצורך בשינוי מאפייניו של שוק העבודה. עבודה, חברה ומשפט, יא, 303-275.
- זעירא, ג' (2015). *חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לן, ע' ובן בשט, י' (2024). *פערי שכר מגדריים: מבט ארלוזורוב על שוק העבודה*. פורום ארלוזורוב.
- מן, י' (2019). *נשוב עם צאת הלבנה: אימהות ואבות בשוק העבודה הישראלי*. שדולת הנשים בישראל.
- מרגלית, י', הלל, א', גרו, ל' וזקן, ר' (2019). *חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה*. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- עופר-צפוני, מ' (2014). ביטול החרגתם של עובדי הנהלה ונושאי משרות אמן מגדר חוק שעות עבודה ומנוחה – האומנם תיקון נדרש ואפקטיבי? מאזני משפט, ט, 340-317.
- קולרמן, מ' (2022). *השפעת ארגוני עובדים על אי-השוויון, השכר והתעסוקה*. פורום ארלוזורוב.
- שבע, א' (2022). *קיצור שבוע העבודה בישראל ובמדינות מפותחות - נתונים והשפעות אפשריות*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- שטיין, מ' ובן-צור, ע' (2021). *הגדלת פריון העבודה באמצעות קיצור שעות העבודה והעלאת שכר המינימום*. פורום ארלוזורוב.

- Achur, J. (2011). *Trade Union Membership 2010*. Business, Innovation & Skills (BIS).
- Ahn, T. (2016). Reduction of working time: Does it lead to a healthy lifestyle? *Health Economics*, 25(8), 969–983.
- Alesina, A., Glaeser, E., and Sacerdote, B. (2005). *Work and leisure in the United States and Europe: Why so different?* *NBER Macroeconomics Annual*, 20, 1–64.
- Aradóttir Pind, D. (2019). *Key Concepts and Changing Labour Relations in Iceland. Part 1 Country Report*. Fafo.
- Askenazy, P. (2013). Working time regulation in France from 1996 to 2012. *Cambridge Journal of Economics*, 37(2), 323–347.
- Baccaro, L., and Howell, C. (2017). *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since The 1970s*. Cambridge University Press.
- Beham, B., Drobnič, S., Präg, P., Baierl, A., and Eckner, J. (2019). *Part-time work and gender inequality in Europe: A comparative analysis of satisfaction with work–life balance*. *European Societies*, 21(3), 378–402.
- Berniell, I., and Bietenbeck, J. (2020). The effect of working hours on health. *Economics & Human Biology*, 39, 100901.
- Berrebi-Hoffmann, I., Jany-Catrice, F., Lallement, M., and Ribault, T. (2009). Capitalizing on variety: Risks and opportunities in a new French social model. In: Bosch, G., Lehdorff, S. & Rubery, J. (eds.), *European Employment Models in Flux*. Palgrave Macmillan.
- Bispinck, R., (2006). Germany: Working time and its negotiation. In: Keune, M., and Galgóczi, B. (eds.). *Collective Bargaining on Working Time Recent European Experiences*. ETUI.
- BMAS (2004). *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003*. Federal Ministry of Labor and Social Affairs.
- Bosch, G. (2009). *Working time and working time policy in Germany*. The Japan Institute for Labor Policy and Training (Hg.): Working Time—in Search for New Research Territory Beyond Flexibility Debate, Tokyo, 21–35.

- Campbell, T. T. (2023). The four-day work week: A chronological, systematic review of the academic literature. *Management Review Quarterly*, 74, 1791–1807.
- Charpentier, P., Lallement, M., Lefresne, F., and Loos-Baroin, J. (2006). [The French 35-hour-week: A decent working time pattern? Lessons from case studies](#). In: Boulin, J-Y., Lallement, M., Messenger, J. C., and Michon, F. (eds.), *Decent Working Time: New Trends, New Issues*. pp. 123–152. ILO.
- Chemin, M. and Wasmer, E. (2009). Using Alsace-Moselle local laws to build a difference-in-differences estimation strategy of the employment effects of the 35-hour workweek regulation in France. *Journal of Labor economics*, 27(4), 487–524.
- Cho, W. H., Criscuolo, C., Desyoyers-James, I., Reinhard, M., and Verlhac, R. (2024). [Diagnosis and policy action for sustainable and inclusive productivity growth](#). OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2024/07. OECD Publishing.
- Collewet, M. and Sauermann, J. (2017). Working hours and productivity. *Labour Economics*, 47, 96–106.
- Crépon, B., Leclair, M. and Roux, S. (2004). The shorter working week, productivity and employment: New estimates based on business data. *Economie et Statistique*.
- Cygan-Rehm, K., and Wunder, C. (2018). Do working hours affect health? Evidence from statutory workweek regulations in Germany. *Labour Economics*, 53, 162–171.
- De Spiegelaere, S., and Piasna, A. (2017). [The Why and How of Working Time Reduction](#). ETUI.
- Delmez, F., and Vandenberghe, V. (2017). [Working long hours: Less productive but less costly? Firm-level evidence from Belgium](#). SSRN *Electronic Journal*.
- Dembe, A. E., Erickson, J. B., Delbos, R. G., and Banks, S. M. (2005). The impact of overtime and long work hours on occupational injuries and illnesses: New evidence from the United States. *Occupational and Environmental Medicine*, 62(9), 588–597.

- Ellguth, P., Gerner, H. D., and Stegmaier, J. (2014). [Wage effects of works councils and opening clauses: The German case](#). *Economic and Industrial Democracy*, 35(1), 95–113
- Eurofound (2016). [Working time developments in the 21st century: Work duration and its regulation in the EU](#). Publications Office of the European Union.
- Francis-Devine, I., and Powell, A. (2023). [UK labour market statistics](#). House of Commons Library.
- Government of Iceland (2019). *Tilraunaverkefni um styttingu vinnuvikunnar hjá ríkinu: Skýrsla um niðurstöður viðhorfskannana og hagrænna mælinga eftir tólf mánaða tilraun of styttingu vinnutíma*. Ása Guðbjörg Ásgeirsdóttir og Ingibjörg Björnsdóttir (eds.). Reykjavík: Ministry for Social Affairs [Félagsmálaráðuneytið].
- Hamermesh, D. S., Kawaguchi, D., and Lee, J. (2017). [Does Labor Legislation Benefit Workers? Well-Being After an Hours Reduction](#). IZA Discussion Papers, 8077.
- Haraldsson, G. D., and Kellam, J. (2021) [Going Public: Iceland's Journey to a Shorter Working Week](#). The Autonomy Institute.
- Haraldsson, G. D., Kellam, J., and Trickett, R. (2024) [On Firmer Ground: Iceland's Ongoing Experience of Shorter Working Weeks](#). The Autonomy Institute.
- Kawaguchi, D., Naito, H., and Yokoyama, I. (2017). Assessing the effects of reducing standard hours: Regression discontinuity evidence from Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 43, 59–76.
- Kivimäki, M., Jokela, M., Nyberg, S. T., Singh-Manoux, A., Fransson, E. I., Alfredsson, L., ... and Virtanen, M. (2015). [Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: A systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603838 individuals](#). *The lancet*, 386(10005), 1739–1746.
- Lee, J., and Lee, Y. K. (2016). Can working hour reduction save workers? *Labour Economics*, 40, 25–36.
- Lehndorff, S. (2014). It's a long way from norms to normality: The 35-hour week in France. *ILR Review*, 67(3), 838–863.

- Lepinteur, A. (2019). The shorter workweek and worker wellbeing: Evidence from Portugal and France. *Labour Economics*, 58, 204–220.
- Lewis, K., Schor, J., and Frayne, D. (2023). [The results are in: UK's 4 Day Week Pilot Results Report 2023](#). The Autonomy Institute.
- Manning, A. (2021). Monopsony in labor markets: A review. *ILR Review*, 74(1), 3–26.
- Müller, T. (2023). [Friday on My Mind – Working Time in the Manufacturing Sector](#). ETUI.
- Mutari, E., and Figart, D. M. (2001). Europe at a crossroads: Harmonization, liberalization, and the gender of work time. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(1), 36–64.
- Nikolova, M., and Graham, C. (2014). [Employment, late-life work, retirement, and well-being in Europe and the United States](#). *IZA Journal of European Labor Studies*, 3, 1–30.
- OECD (2021). [OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery](#). OECD Publishing.
- OECD (2022). [OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets](#). OECD Publishing.
- OECD (2023). [OECD Economic Surveys: Iceland 2023](#). OECD publishing.
- OECD (n.d.). [OECD Better Life Index](#).
- Ólafsdóttir, K., and Ólafsson, S. (2014). [Economy, Politics and Welfare in Iceland – Booms, Busts and Challenges](#). Fafo.
- Pailhé, A., Solaz, A., and Souletie, A. (2019). [How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation](#). *European Sociological Review*, 35(6), 807–824.
- Park, S., Kook, H., Seok, H., Lee, J. H., Lim, D., Cho, D. H., and Oh, S. K. (2020). [The negative impact of long working hours on mental health in young Korean workers](#). *PLoS one*, 15(8), e0236931.
- Park, W., and Park, Y. (2019). When less is more: The impact of the regulation on standard workweek on labor productivity in South Korea. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(3), 681–705.

- Pega, F., Náfrádi, B., Momen, N. C., Ujita, Y., Streicher, K. N., Prüss-Üstün, A. M., ... and Woodruff, T. J. (2021). [Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000–2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury](#). *Environment International*, 154, 106595.
- Pèlisse, J. (2004). From negotiation to implementation: A study of the reduction of working time in France (1998–2000). *Time & Society*, 13(2-3), 221–244.
- Promberger, M. (2021). [A Short History of Flexible Hours-Historical Baselines of Working Time Policy in Germany](#). (No. 17/2021). IAB-Discussion Paper.
- Reykjavik City (2017). *Tilraunaverkefni um styttingu vinnuvikunnar. Skýrsla*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Rudolf, R. (2014). [Work shorter, be happier? Longitudinal evidence from the Korean five-day working policy](#). *Journal of happiness studies*, 15, 1139–1163.
- Rutherford, S. (2001). 'Are you going home already?' *Time & Society*, 10(2-3), 259–276.
- Sánchez, R. (2013). Do reductions of standard hours affect employment transitions? Evidence from Chile. *Labour Economics*, 20, 24–37.
- Schnabel, C. (2020). *Union membership and collective bargaining: Trends and determinants*. Diskussionspapiere, No. 113, Friedrich-Alexander-Universität. Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Nürnberg.
- Soldani, E., Causa, O., Nguyen, M., and Kozluk, T. (2024). [Policy Approaches to Reduce Inequalities While Boosting Productivity Growth](#). OECD Economics Department Working Papers, No. 1819, OECD Publishing.
- Vegso, S., Cantley, L., Slade, M., Taiwo, O., Sircar, K., Rabinowitz, P., ... and Cullen, M. R. (2007). Extended work hours and risk of acute occupational injury: A case-crossover study of workers in manufacturing. *American Journal of Industrial Medicine*, 50(8), 597–603.

- Virtanen, M., Singh-Manoux, A., Ferrie, J. E., Gimeno, D., Marmot, M. G., Elovainio, M., ... and Kivimäki, M. (2009). Long working hours and cognitive function: The Whitehall II Study. *American Journal of Epidemiology*, 169(5), 596–605.
- Ward, A., Zinni, M. B., and Marianna, P. (2018). *International Productivity Gaps: Are Labour Input Measures Comparable?* OECD Statistics Working Papers, No. 2018/12, OECD Publishing.

**פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת
חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים
מכבדת ושוויון הזדמנויות.**



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד
ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם
אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה
מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיזוק העבודה המאורגנת
והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום
ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול
נבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני
העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של
מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון
זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil

מספר שעות העבודה וימי החופשה הם מאפיינים בסיסיים של עולם העבודה, אשר משפיעים מהותית על חייו של הפרט. שניים מההישגים הבולטים של המדינות המפותחות ב-150 השנים האחרונות היו צמיחה כלכלית, שלווה בירידה מתמשכת והדרגתית במספר שעות העבודה. שני אלו יחד מהווים גורמים עיקריים בעלייה ברמת החיים. מדינת ישראל, עם הקמתה, נסמכה על הישגים אלו, ושבוע העבודה נקבע סטטוטורית על 47 שעות. אולם כיום, מסיבות שונות, מספר שעות העבודה בישראל גבוה משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD.

מטרתו של נייר מדיניות זה היא לבחון את ההשפעות של מספר שעות העבודה על העובדים ועל שוק העבודה ואת היעדים וכלי המדיניות האפשריים להפחתת מספר שעות העבודה בישראל. הנייר מציג את ההשלכות השליליות של שעות עבודה מרובות על בריאות העובדים, איכות חייהם ותפוקתם, ומנתח מקרי מבחן ממדינות שונות לצורך התאמת אסטרטגיות רלוונטיות לשוק העבודה הישראלי. מוצעים שלושה יעדים תחליפיים: יישור קו עם ממוצע ה-OECD באמצעות קיצור שבוע העבודה ל-40 שעות והוספת 10 ימי חופשה; השגת ממוצע מדינות הייחוס, שהוא שבוע עבודה של 38 שעות, והוספת 12 ימי חופשה; או מעבר לשבוע עבודה של 32 שעות והוספת 12 ימי חופשה. כל אחד מיעדים אלה ניתן ליישום באמצעות חקיקה, הסכמים קיבוציים או תהליכים מדורגים. כלי המדיניות המוצעים כוללים, בין היתר, קיצור שבוע העבודה, הגדלת מספר ימי החופשה השנתית, מימוש בפועל של ימי חג החלים בסופי שבוע והגבלת מספר השעות הנוספות. המחקר מדגיש את הצורך בגישה משולבת משפטית, חברתית וכלכלית לקיצור מספר שעות העבודה בישראל, כחלק ממגמה גלובלית ליצירת שוק עבודה שוויוני, פרודוקטיבי ובר-קיימא.