

ביטול החרגתם של עובדי הנהלה ונושאי משרות אמון מגדר חוק שעות עבודה ומנוחה – האומנם תיקון נדרש ואפקטיבי?

מיכל עופר-צפוני*

תקציר

מועסקים רבים בישראל עובדים שעות רבות ביום ונמצאים תחת עומס עבודה כבד. עבודה במשך שעות כה רבות כרוכה במחיר אישי וחברתי. עובדים בתפקידי הנהלה ובמשרות אמון מוחרגים מחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, שכן סעיף 30(א)5 קובע שהחוק אינו חל עליהם. אהרוני-גולדנברג מציעה לבטל את הסעיף ולהכליל קבוצת עובדים זו במסגרת החוק. האם ביטול הסעיף הינו אכן צעד נכון, יעיל ואפקטיבי למניעת עבודת-יתר בקרב עובדי הנהלה ונושאי משרות אמון?

בית-הדין לעבודה נוהג כיום לפרש את הסעיף האמור בצמצום, לאור מטרתו החברתית-הסוציאלית של החוק. נפסק כי החרוג יחול רק ביחס לעובדים אשר ממוקמים באמת בשכבת הנהלה הבכירה ומתוגמלים היטב, כך שניכר כי העבודה שתפקידם עשוי לחייב עבודה בשעות לא-שגרתיות אכן הובאה בחשבון ומגולמת בשכרם. כתוצאה מפרשנות זו חתך העובדים שהחרוג חל עליהם בפועל הינו קטן.

מחקרים שונים מצביעים על כך שמנהלים שיש להם אחריות רבה לנעשה בארגון עובדים שעות רבות יותר מעובדים אחרים, וכי ככל שרמת ההשכלה עולה כן מספר השעות המושקע בעבודה גדל. רבים מהמנהלים מייחסים זאת לאחריות המוטלת על כתפיהם, ולא לדרישת המעסיק. אומנם, מחקרים מצביעים על חשיבות האיזון הנכון בין העבודה לבין המשפחה ועיסוקי הפנאי, אולם נמצא כי מספר שעות העבודה אינו הגורם המרכזי המשפיע על שביעות-הרצון מהעבודה. שכר גבוה, לעומת זאת, מגביר את שביעות-הרצון מהעבודה, ורוב המנהלים מרוצים מעבודתם. הם נהנים ממיצב (סטטוס) חברתי גבוה ומהערכת הסובבים אותם לעבודתם, חשים כי הם מגשימים את עצמם, רואים בעבודתם אות כבוד, ומבטיחים באמצעותה חיי רווחה להם ולמשפחותיהם. בעידן של חוסר ביטחון כלכלי ובעידן שבו תרבות הצריכה היא התרבות השלטת, ליתרונות אלה יש ערך רב שלא יסולא בפז.

* דוקטור, ראש מערך הקליניקות המשפטיות, המכללה האקדמית נתניה.

הגם שאני סבורה כי אין כל ספק בנחיצותו של שינוי ביחס למספר שעות העבודה, בעיניי הדרך לשינוי אינה באמצעות תיקון החוק על-ידי ביטול סעיף 30(א)5. ההצדקות לביטול החריג המוצגות על-ידי אהרוני-גולדנברג כוללות התייחסות לעובדים אלה כמופלים היסטורית וכסובלים מנחיתות, וטענה כי הסכמתם להחרגתם אינה הסכמה מדעת, וזאת בשל מצב חוסר הבררה שבו הם שרויים וחוסר הידע שלהם לגבי השלכותיה של עבודת-יתר. לכן נדרשת התערבות פטרנליסטית על-מנת להצילם מעצמם. גם ראש הממשלה, לגישתה, צריך להיות מוכלל בחוק, ולא לעבוד מעבר למכסה הקבועה בו.

איני שותפה לגישה זו. איני רואה בקבוצה האמורה עובדים חלשים הזקוקים להגנת החוק מפני המעסיקים ומפני עצמם. אני סבורה כי מדובר בקבוצת עובדים חזקה שאין (כמעט) פערי כוחות בינה לבין המעסיקים, וכי עובדים אלה בוחרים בעבודתם תוך מודעות להשלכותיה, ורובם מאושרים מההזדמנות שנפלה בחלקם.

צמצום שעות העבודה הרבות מדי יוכל להתרחש רק בעקבות שינוי תרבותי וחברתי, כאשר תרבות הצריכה לא תהיה עוד ערך עליון והעתיד הכלכלי של העובדים ומשפחותיהם יהיה בטוח יותר. אוראז יוכל הערך החברתי של עבודה רבת אחריות ורבת שעות להשתנות. ללא שינוי כזה אין כל טעם בהכללת עובדים אלה בחוק שעות עבודה ומנוחה. אין הצדקה לפטרנליזם במקרה זה, במיוחד לנוכח העובדה שהוא עלול להוביל דווקא לפגיעה בעובדים אלה, ולא להגברת רווחתם, כמובהר במאמר.

מבוא

א. מבט על המציאות

1. הדין הקיים וביטוי במציאות

2. נתונים

3. משמעות העבודה לעובד במציאות העכשווית בישראל

ב. הצדקות הדין הקיים והצדקות הדין המוצע

1. ההצדקות להחרגת מנהלים בכירים במשרות אמון מתחולת החוק

2. ההצדקות לביטול החרגתם של עובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון

ג. שינוי הנורמה של עבודת-יתר השוררת בקרב העובדים הבכירים

סיכום ומסקנות

מבוא

אין חולק כי מועסקים רבים בישראל עובדים שעות רבות ביום ונמצאים תחת עומס עבודה בלתי-רגיל.¹ לכן הדיון בנושא והעלאתו לסדר-היום חשובים ביותר. מאמרה של אהרוני-גולדנברג על עבודת-יתר² מדגיש את המחיר האישי הגבוה שהעובדים עבודת-יתר משלמים, ואת המחיר החברתי של תופעה זו: נזק בריאותי פיזי ונפשי לעובדים, מעורבות רבה יותר בתאונות, פגיעה בתפוקת העבודה ובאיכותה, פגיעה בריכוז ובהנעתה (מוטיווציה) של העובדים, צמצום במספר המשרות הפנויות ועוד. אהרוני-גולדנברג מציגה נתונים סטטיסטיים המראים כי כ-8% מכלל השכירים בני 25–54 בישראל עובדים יותר מ-60 שעות שבועיות, כלומר, בשבוע עבודה בן 5 ימים הם עובדים יותר מ-12 שעות ביום.³ על-פי נתונים של ארגון ה-OECD שפורסמו בשנת 2013, כמעט 19% מהעובדים בישראל עובדים יותר מ-50 שעות שבועיות, בעוד הממוצע בקרב המדינות החברות בארגון עומד על 9% בלבד.⁴ ממוצע שעות העבודה למועסק בישראל עומד על 37.1 שעות בשבוע, בעוד בקרב המדינות החברות בארגון הממוצע הוא 33.6 שעות שבועיות. נתון נוסף שהארגון מצביע עליו הוא שפריון העבודה בישראל נמוך בשיעור של כ-24% מזה של כלל המדינות החברות בארגון.⁵ אחד ההסברים המוצעים על-ידי בנק ישראל לנתון זה הוא שיעילותו של העובד פוחתת כאשר הוא עובד שעות עבודה רבות, ולכן צמצום שעות העבודה לא יביא איתו בהכרח צמצום בפריון. אולם בנק ישראל מבהיר כי גורם זה יכול להסביר רק חלק מהפער, מה-גם שתיתכן גם סיבתיות הפוכה, דהיינו, שריכוז שעות העבודה עשוי להיות תוצאה של פריון עבודה נמוך, ולא הגורם האחראי לו.⁶

לנוכח המחקרים המצביעים על כך שעבודה במשך שעות כה רבות פוגעת בבריאות, אהרוני-גולדנברג סבורה כי עבודת-היתר פוגעת בזכויות-היסוד של העובדים המגולמות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. מסקנתה היא כי "העובדה שמגזרי עובדים שלמים, קרי עובדי משרות הנהלה ואמון, מודרים מן ההגנות הסוציאליות בדבר משך תעסוקתם, מעוררת קשיים רבים, שכן העסקת עובדים ללא קצבת זמן פוגעת באינטרסים חברתיים ובזכויות אדם".⁷

1 השימוש בלשון זכר במאמר זה נעשה מטעמי נוחות בלבד. כל האמור בו מתייחס באותה מידה גם לנשים, כמוכן. ראו, למשל, את הנתונים שפרסם ארגון ה-OECD שעל-פיהם עובד בישראל עובד בממוצע 1,910 שעות בשנה, בעוד ממוצע שעות העבודה בקרב חברות הארגון עומד על 1,765 OECD, *Better Life Index – Israel*: 1,765 (2013), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/israel/>.

2 שרון אהרוני-גולדנברג "עבודת יתר: השלכות והצעות לפתרון" עבודה, חברה ומשפט יג 219 (2012).

3 שם, בעמ' 226. מדובר בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2006, המוצגים בדוח של בנק ישראל "עובדים שעות ממושכות" (2008) www.bankisrael.gov.il/press/heb/080613/080613h.pdf.

4 ראו OECD, לעיל ה"ש 1.

5 שם.

6 ראו בנק ישראל "פריון העבודה בישראל מפרספקטיבה בין לאומית", ה"ש 2 והטקסט שלידיה (2013) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/13032013.aspx (מופיע גם בתוך בנק ישראל דין וחשבון 2012, 43, 44 (2013)).

7 אהרוני-גולדנברג, לעיל ה"ש 2, בעמ' 250.

גריעתם של עובדי הנהלה ונושאי משרות אמון מהגנות החוק מקובלת גם באמנות בין-לאומיות.⁸ אהרוני-גולדנברג מונה ארבעה הסברים אפשריים לגריעתם, שאעסוק בהם בהמשך, אולם דוחה את כולם.

לנוכח כל זאת, ולמרות העובדה שמדובר בהתערבות באוטונומיית הרצון החופשי ובמדיניות פטרנליסטית, היא סבורה כי יש לבטל את החריג המוציא את עובדי הניהול הבכירים מכלל החוק, ומציעה תזכיר חוק שעל-פיו יבוטל סעיף 30(א)(5).⁹ התוצאה של ביטול החריג תהיה שתנאי ההעסקה של עובדי הנהלה בכירים יהיו כפופים להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, והמשמעות האופרטיבית של הכפפה זו, כפי שיובהר להלן, תהיה איסור העסקה מעבר ל-12 שעות ביום, איסור העסקה בזמן המנוחה השבועית וכן חובת תשלום שעות נוספות.

יודגש: מאמרה של אהרוני-גולדנברג וכן תזכיר החוק אינם עוסקים בסוגים נוספים של עובדים המועסקים מספר שעות רב, אלא רק באלה המוכללים בסעיף 30(א)(5). על-פי פרשנותו של בית-הדין לעבודה, שתוצג בהמשך,¹⁰ מדובר בשכבה מצומצמת של עובדים בתפקידים בכירים, המתוגמלים היטב בעבור השקעתם.

מטרתו של מאמר זה היא לבחון אם ביטול סעיף 30(א)(5) הינו צעד נכון, יעיל ואפקטיבי למניעת עבודת-יתר בקרב עובדי הנהלה ונושאי משרות אמון. לשם כך, בחלקו הראשון של המאמר אציג את המציאות הקיימת בישראל. בסעיף הראשון אדון בדין הקיים ובאופן שבו הוא בא לידי ביטוי במציאות; בסעיף השני אציג נתונים ממחקרים שונים על עובדים המועסקים שעות רבות – עד כמה דפוס העסקה זה עולה בקנה אחד עם רצונם של העובדים, באיזו מידה הוא מביא עימו שכר משמעותי יותר, עד כמה מספר שעות העבודה מהווה מדד טוב לשביעות-רצונם של העובדים מהעבודה וכיוצא באלה; ובסעיף השלישי אבחן את משמעות העבודה לעובד במציאות העכשווית בישראל. בחלקו השני של המאמר אדון בהצדקות של הדין הקיים ובהצדקות של הדין המוצע, קרי, של ביטול סעיף 30(א)(5) לחוק שעות עבודה ומנוחה. בסעיף הראשון אבחן את ההצדקות להחרגת מנהלים בכירים במשרות אמון מתחולת החוק, ובסעיף השני אבחן את ההצדקות לביטול החרגתם מתחולת החוק. בחלק השלישי אדון באופני פעולה אפשריים לצמצום עבודת-היתר של העובדים הבכירים, ולאחר-מכן אציג סיכום ומסקנות העולות מהמאמר. אבהיר כבר עתה כי איני סבורה שביטול סעיף 30(א)(5) הינו הדרך הנכונה לצמצום עבודת-היתר של עובדי הנהלה ונושאי משרות האמון הבכירים.

8 ראו, למשל, את האמנה הבין-לאומית להסדרת שעות העבודה במפעלי מסחר ובמשרדים משנת 1930, המאפשרת למחוקקים במדינות השונות להוציא מגדר ההגנה של חוק שעות עבודה ומנוחה עובדים בתפקידי ניהול או במשרות אמון.

9 במאמרה של אהרוני-גולדנברג, לעיל ה"ש 2, מוצע כי הסעיף יחול רק על מנהלים בכירים שהם ארונים לזנמם, ואילו תזכיר הצעת החוק המתפרסם כאן, המהווה המשך למאמר, מציג ביטול מלא של הסעיף.

10 ראו להלן ליד ה"ש 28.

א. מבט על המציאות

1. הדין הקיים וביטויו במציאות

על-פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951¹¹ (להלן: החוק), בצירוף צווי הרחבה, שבוע העבודה בישראל כולל 43 שעות עבודה שבועיות, ובכל יום בשבוע עבודה בן 5 ימים אין להעסיק עובד יותר מ-9 שעות.¹² סעיף 6 לחוק קובע כי העבדת עובד בשעות נוספות אסורה, אולם קיימים מצבים מיוחדים, המנויים בסעיף 10, המתירים העבדה בשעות נוספות. נוסף על כך, סעיף 11 מאפשר לשר העבודה ליתן היתר העבדה בשעות נוספות, ומכוח סעיף זה אכן ניתנו היתרים, כך שבפועל ניתן להעסיק עובד עד ל-12 שעות ביום.¹³ אולם על העסקה בשעות נוספות יש לשלם לעובד תשלום נפרד, כקבוע בסעיף 16 לחוק: תוספת של 25% בעבור שעות נוספות ביום, ותוספת של 50% אם העבודה התמשכה מעבר לכך. הסדר דומה קיים ביחס למנוחה השבועית המגיעה לעובד.¹⁴

סעיף 5 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, קובע כי אם נקבע לעובד שכר עבודה הכולל תשלום בעד שעות נוספות, רואים את השכר שנקבע כשכר הרגיל בלבד, כך שלהוראות בהסכם לגבי שכר גלובלי אין לכאורה תוקף, והשכר הקבוע בהסכם ייחשב שכר העבודה הרגיל, ללא שעות נוספות.¹⁵ אולם בית-הדין לעבודה פירש סעיף זה באופן שמאפשר לקבוע בהסכם עבודה כי נוסף על שכר-הבסיס תשתלם לעובד תוספת גלובלית בעד שעות נוספות, וזאת בתנאי שאין מדובר בפיקציה.¹⁶ ההסדר לא ייפסל כל עוד יסוכם מראש מספר מרבי של שעות נוספות הנכללות ברכיב זה, אשר לא יעלה על מספר השעות המותרות על-פי החוק, וכל עוד יקפיד המעסיק לתת לעובד את מלוא התוספת גם אם לא יעבוד את מספרן המרבי של השעות הנוספות. מאידך גיסא, אם יעבוד העובד יותר מן המכסה המרבית שנקבעה, יש לשלם לו על כך בנפרד. בית-הדין

11 ס"ח 204.

12 ראו ס' 2-6 לחוק שעות עבודה ומנוחה; צו הרחבה בדבר קיצור שעות העבודה השבועיות, י"פ התש"ס 4003; אהרוני-גולדנברג, לעיל ה"ש 2, בעמ' 227; וכן דפנה הקר ומיכל פרנקל "הורות פעילה ושוויון הזדמנויות בעבודה: הצורך בשינוי מאפייניו של שוק העבודה" עבודה, חברה ומשפט יא 275, 290 (2005).

13 שני היתרים כלליים (מלבד היתרים ענפיים) הוצאו בהקשר זה: היתר כללי להעבדה בשעות נוספות לכל העובדים, י"פ התשל"ד 553, הקובע כי מותר להעביד עובד 4 שעות נוספות ליום ו-12 שעות נוספות לשבוע; והיתר כללי להעבדה בשעות נוספות במפעלים שבהם עובדים שבוע עבודה בן חמשה ימים, י"פ התשמ"ט 3349, המאפשר העבדת עובד במפעל עד 15 שעות נוספות בשבוע, כאשר "מפעל" לענין זה משמעו "מקום עבודה שנהוג בו שבוע עבודה בן חמשה ימים". נוסף על כך קיימים היתרים ענפיים, כגון היתר מיוחד לענף המלונאות, היתר מיוחד לענף השמירה ועוד.

14 ס' 9 קובע איסור העסקה במנוחה השבועית, ס' 12 מאפשר מתן היתר על-ידי שר העבודה, וס' 17 מסדיר את הגמול המיוחד שיש לשלם לעובד בגין העבדתו בשעות המנוחה השבועית.

15 חריג לכך הוא קביעה אחרת בהסכם קיבוצי לגבי שעות נוספות או גמול עבודה במנוחה שבועית, ובלבד שההסכם אושר לענין זה על-ידי שר העבודה.

16 ראו, למשל, דב"ע (ארצי) מד/34-3 אלון – בנק ישראל, פד"ע טז 76 (1984); דב"ע (ארצי) נא/4-7 מדינת ישראל – זכאי, פד"ע כד 193 (1992); בג"ץ 5572/92 זכאי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מוז(3) 602 (1993); ע"ע (ארצי) 76/99 אופיר – מועצה מקומית נווה מונסון (פורסם בבנו, 6.6.2002).

קבע כי הסדר זה נועד למנוע את הצורך לערוך התחשבות מחודשת כל חודש ביחס לשעות הנוספות.¹⁷

חוק שעות עבודה ומנוחה חל על רוב העובדים במשק, וכך גם כל האמור לעיל. למרות זאת לא נאכף החוק דיו במהלך השנים. מספר מפקחי העבודה שתפקידם לפקח ולאכוף את חוקי העבודה בישראל נופל מזה של רוב המדינות המפותחות, כך שנוצר פער גדול בין החוק עלי ספר לבין המציאות.¹⁸ כפועל אימצו מעסיקים רבים את הנורמה של שעות עבודה גלובליות, ללא גמול נוסף, ובמגורים רבים נשארה הגבלת שבוע העבודה ל-43 שעות שבועיות כאות מתה בספר החוקים. חברות הייטק, משרדי עורכי-דין ומעבידים נוספים מצפים שעובדיהם יעבדו הרבה יותר ממכסת שעות זו כעניין שבשגרה, ומפאת העדר האכיפה הם אינם נענשים על כך.¹⁹

כך, למשל, בביקורת שערך משרד המסחר והתעשייה בקרב משרדי עורכי-דין בשנת 2010 נמצא כי ב-22% מהמשרדים שנבדקו נעשתה העסקה אסורה בשעות נוספות, ב-18% הופר החוק על-ידי אית-תשלום על שעות נוספות, וברבים אחרים נמצאו הפרות נוספות של חוקי העבודה.²⁰ נתונים אלה נמצאו אף שבית-הדין לעבודה הבהיר כי עורכי-דין לא ייכללו בדרך-כלל בסעיף 30(א)(5) ולכן לא יוחרגו מהחוק²¹ אלא בניסבות מיוחדות שבהן מתקיימים כל התנאים המחמירים שקבע בית-הדין כדי להיכלל בחריג.²² דיון בנושא נערך בכנס אילת לעורכי-דין צעירים שנערך בשנת 2009. שופטת בית-הדין לעבודה וירט-לבנה,²³ שהשתתפה בדיון, הבהירה כי יש להחיל את חוק שעות עבודה ומנוחה על רוב עורכי-הדין, עד לרמה של הבכירים ביותר. אולם עורכי-הדין בעלי המשרדים טענו כי עורך-דין שידרוש את מימוש זכויותיו לתשלום בעבור שעות נוספות ולעבודה במשך לא יותר מ-12 שעות ביום לא יוכל להתקדם במשרדם, שכן לכשילך לביתו תימשך העבודה במשרד, כך שלמחרת הוא לא יהיה עוד חלק מהצוות.²⁴ עורכי-דין שהשתתפו בדיון והתנגדו לעמדה זו ולדפוסי העסקה אלה המליצו, למרות

17 ראו את ארבעת פסקי-הדין המאוזכרים שם.

18 ראו אילן ביטון "הגברת הפיקוח על חוקי העבודה בישראל – אומדן עלות" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 13.6.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03006.pdf, המציין כי ברוח של ה-OECD לשנת 2010 דורגה ישראל כאחת הנמוכות מקרב המדינות המפותחות מבחינת רמת הפיקוח על חוקי העבודה בה, ונקבע כי מספר מפקחי העבודה בה זעום יחסית למדינות אחרות. כך עולה גם ממבקר המדינה דוח שנתי 254 לשנת 2003 ולשנת הכספים 2002 (2004) ומבנק ישראל דין וחשבון 2010 פרק ה (2011). כן ראו מיכל תג'ר "לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן" 95-53 (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2006) www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf.

19 הקר ופרנקל, לעיל ה"ש 12.

20 חיים ביאור "התמ"ת: 18% ממשרדי עורכי הדין שנבדקו שילמו מתחת למינימום" TheMarker 9.1.2012 www.themarker.com/law/1.1612393. עוד נמצאו הפרות הבאות: ב-18% מהמשרדים שנבדקו קיבלו עובדים פחות משכר-מינימום, ב-36% לא נוהל פנקס חופשה, ב-68% לא נוהל פנקס שעות עבודה, ב-63% לא נמסרה הודעה בכתב לעובד על תנאי העסקתו, וב-63% לא נמסר תלוש שכר ובו כל הפרטים הנדרשים על-פי החוק.

21 ע"ע (ארצי) 570/06 אגרון נ' כץ (פורסם בנבו, 14.10.2007).

22 ראו להלן ליד ה"ש 28.

23 וירט-לבנה מונתה בדצמבר 2013 לכהונת סגנית נשיא בבית-הדין הארצי לעבודה.

24 הדברים צוטטו במאמרה של הילה רו "לרוב עורכי הדין הצעירים והבכירים מגיע תשלום על שעות נוספות" TheMarker 30.9.2009 www.themarker.com/law/1.542502.

זאת, לא להגיש תביעה נגד משרד עורכי-דין שנוהג כך, מאחר שעורך-דין שיעשה זאת, גם אם ינצח בתביעה, ייחשב בעייתי, וסיכוייו לקבל עבודה במשרד אחר יפחתו באופן משמעותי. כך גם ביחס לבעלי תפקידים בכירים אחרים. מסקנתם של רוב המשתתפים הייתה כי הפתרון מצוי בהסברה, ולא באכיפה ובתביעות.²⁵

לאחרונה מסתמנת מגמת שינוי מסוימת בנוגע לאכיפת חוקי העבודה. עם כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, ביום 19.6.2012, נוספו כלים משמעותיים להגברת היעילות באכיפתם של חוקי העבודה, ובכלל זה של חוק שעות עבודה ומנוחה. חוק זה, שמטרתו להגביר ולייעל את אכיפת חוקי העבודה, הנהיג אכיפה מנהלית בצד האכיפה הפלילית, והוא מאפשר לרשות האכיפה עצמה – קרי, למפקחים של משרד הכלכלה – להטיל עיצומים כספיים על מעסיקים המפרים את חוקי העבודה. נוסף על כך הוגדל מספר מפקחי העבודה במשרד הכלכלה, כדי להביא לידי אכיפה מסיבית יותר. בינואר 2012 החליטה הממשלה²⁶ לתגבר את כוח-האדם העוסק באכיפת חוקי העבודה. בהמשך להחלטה זו הוחלט כי בשנים 2012-2013 ייתוספו 120 תקנים של מפקחי עבודה. עד כמה החלטה זו משמעותית ניתן להיווכח על-ידי השוואה למספר מפקחי העבודה לפני התוספת: 102 תקנים של מפקחי עבודה ועוד 107 תקנים של סטודנטים העובדים במשרה חלקית. הגדלת מספרם של מפקחי העבודה כמתואר לעיל תקטין את היחס בינם לבין מספר העובדים במשק ל-11,000:1. לשם השוואה, בשנת 2007 היה היחס 40,000:1.²⁷

אם מגמה זו של אכיפת חוקי העבודה, וחוק שעות עבודה ומנוחה בכלל זה, אכן תגבר ותימשך, יתקשו מעסיקים להעסיק את עובדיהם מעבר למותר על-פי החוק ולא לשלם להם בעבור שעות נוספות, וכך יימנע ניצולם של העובדים שחוק זה חל עליהם. כל ההסדרים המתוארים לעיל חלים על עובדים שחוק שעות עבודה ומנוחה חל עליהם. אולם קיימים עובדים המוחרגים מתחולתו, כמפורט בסעיף 30 לחוק. מאמרה של אהרוני-גולדנברג ותזכיר החוק שניסחה בעקבותיו מתרכזים בסוג אחד של עובדים – אלה המוחרגים מתחולת החוק על-פי סעיף 30(א)(5), הקובע כי החוק אינו חל על "עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי". מעסיקיהם של עובדים שהחוק אינו חל עליהם אינם כפופים להוראותיו ביחס לעובדים אלה, ולכן אין הגבלה לגבי מספר השעות שניתן לדרוש מהם לעבוד, ואין חובה לשלם להם גמול מיוחד בעבור השעות הנוספות כמפורט בחוק.

אהרוני-גולדנברג מציינת כי בית-הדין לעבודה מפרש כיום חריג זה בצמצום. אכן,

25 ע"ד אפרת דויטש, העוסקת בדיני עבודה, השתתפה במושב שעסק בשעות העבודה והביעה בו את עמדתה כי הצפת בת-המשפט על-ידי הגשת תביעות של עורכי-דין שיתבעו תשלום בעבור שעות נוספות לא תצלח. "אנשים לא אוהבים שתובעים יותר מדי. מנכ"לים שתבעו מעסיקים בבית הדין לעבודה והופיעו בכותרות בעיתונים לא מצאו לאחר מכן עבודה. קל לזכות בתביעות האלה – אבל לא זו הדרך... מצוטט שם.

26 החלטה 4193 של הממשלה ה-32 "הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה" (29.1.2012).

27 ראו דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD): שוק העבודה והמדיניות החברתית – ישראל (משרד התמ"ת, 2012) - OECD-Progress-report-HEB-September-2012.pdf.
brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/OECD-

בית-הדין לעבודה הצהיר לא פעם על הצורך לפרש חריג זה בצמצום לאור מטרתו החברתית-הסוציאלית של החוק. נפסק כי החריג יחול רק ביחס לעובדים שמתקיימים לגביהם כמה תנאים, אשר אלה עיקרם: תפקידם הינו תפקיד ניהולי (על-פי טיבו האמיתי, ולא על-פי שמו); הם ממוקמים בשכבת ההנהלה הבכירה; במסגרת תפקידם עליהם להפעיל שיקול-דעת עצמאי, שאינו מוכתב על-ידי מדיניותם של בכירים מהם; הם חשופים למידע רגיש של הארגון שהם מועסקים בו; ולבסוף, הם מתוגמלים היטב ומקבלים שכר ותנאי העסקה מיוחדים וחריגים ביחס לעובדים אחרים, כך שניכר כי העבודה שתפקידם עשוי לחייב עבודה בשעות לא-שגרתיות הובאה בחשבון ומגולמת בשכרם.²⁸ בעניין בסט ביי²⁹ הבהיר בית-הדין כי קיים הבדל בין עבודה אחראית וקשה לבין השתייכות לדרג הניהולי הבכיר, וברוח זו קבע כי מנהל סניף ברשת, הגם ששכרו גבוה פי ארבעה כמעט משכר סגנו, אינו נכלל בחריג.

2. נתונים

בעולם נערכו מחקרים רבים המתייחסים לשאלה אם מועסקים מעוניינים לעבוד מספר גדול של שעות. כך, למשל, בנייר-עבודה שהוכן על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה³⁰ מוצג מחקר שנעשה באוסטרליה שמסקנתו היא כי מועסקים מעדיפים לעבוד מספר רב של שעות כדי להגדיל את שכרם השנתי, אף אם הדבר כרוך בפגיעה ברווחת המשפחה.³¹ כן מוצג מחקר שנעשה בקנדה שמסקנתו היא כי רוב המועסקים הקנדים שאינם מרוצים מעבודתם מעדיפים בכל-זאת לעבוד מספר שעות רב יותר תמורת שכר גבוה יותר, ולא לעבוד מספר שעות קטן יותר בעבור שכר נמוך יותר.³²

מחקר שנעשה בארצות-הברית מצא כי העובדים המועסקים מספר שעות רב הם בעלי משלח-יד אקדמי, מנהלים, אנשי מכירות ועובדי תחבורה. בעלי משלח-יד אקדמי ומנהלים מרוויחים שכר גבוה לשעה, והגורם לכך שהם עובדים שעות רבות נעוץ באחריות הגדולה המוטלת על כתפיהם בשל תפקידם. לעומת זאת, אנשי המכירות ועובדי התחבורה מרוויחים שכר נמוך לשעה, ולכן הם מבקשים לעבוד מספר שעות

28 ראו, למשל, ע"ע (ארצי) 300271/98 טפקו ייצור מערכות בקרת אנרגיה ומתקנים לשמירת איכות הסביבה – טל, פד"ע לה' (1) 703 (2000); ע"פ (ארצי) 1003/00 הנדימן עשה זאת בעצמך בע"מ – מדינת ישראל, פד"ע לח 262 (2002); עניין אגרון – כץ, לעיל ה"ש 21. מגמת הצמצום ניכרת במיוחד בע"פ (ארצי) 16/08 מדינת ישראל, משרד התעשייה המסחר והתיירות – בסט ביי רשתות שיווק בע"מ (פורסם בנוב, 4.1.2009) (להלן: עניין בסט ביי).

29 שם.
30 קרן הלוי "מי הם המועסקים העובדים 50 שעות ויותר בשבוע?" (נייר-עבודה מס' 23, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2006) www.cbs.gov.il/www/publications/pw23.pdf

31 שם, בעמ' 9; Ruth Weston, Matthew Gray, Lixia Qu & David Stanton, *The Impact of Long Working Hours on Employed Fathers and Their Families* (Australia Institute of Family Studies, 2003)

32 הלוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 9; Marie Drolet & René Morissette, *Working More? Working Less? What Do Canadian Workers Prefer?* (Statistics Canada Paper No. 104, 1997)

גבוה במטרה להגדיל את שכרם.³³ מחקר שנערך בבריטניה הגיע למסקנה כי מי שמועסק מספר שעות עבודה רב בהווה משקיע יותר בהכשרתו המקצועית, ובכך מגדיל את הונו האישי. שעות נוספות ללא תשלום בהווה יובילו בעתיד לעלייה משמעותית בשכר.³⁴ ממחקר שנעשה בישראל³⁵ עולים הממצאים הבאים: מספר הגברים העובדים 50 שעות בשבוע או יותר גבוה פי 4 ממספר הנשים העובדות כך (אם כי מסתמנת מגמה של צמצום קל של הפער). טווח הגילים המאפיין את העובדים 50 שעות או יותר הוא 30–54.³⁶ שיעור המועסקים שעובדים 50 שעות או יותר גדל ככל שהשכלה עולה, גם אצל גברים וגם אצל נשים. שיעור העובדים יותר מ-50 שעות בקרב גברים בעלי 16 שנות לימוד ומעלה גבוה מאוד – 40.47%³⁷. השיעור הגבוה ביותר של מועסקים 50 שעות בשבוע או יותר הוא בקרב המנהלים – 49.48%³⁸.

במחקר נמצאו כמה סיבות לשעות העבודה הממושכות: המנהלים ובעלי המקצועות המדעיים האקדמיים מרוויחים שכר גבוה לשעה, אולם הם נוטים לשעות עבודה ממושכות מפאת האחריות הרבה המוטלת עליהם מעצם תפקידם. בעלי מקצועות אחרים מרוויחים שכר נמוך לשעה, ולכן עובדים שעות רבות במטרה להגדיל את שכרם.³⁹ משלחי-היד שבהם עובדים שעות רבות בישראל דומים לאלה שבארצות-הברית.⁴⁰ שיעור העצמאים העובדים 50 שעות בשבוע או יותר הינו הגבוה ביותר, ועומד על 43.6%. ככל שעצמאים מעסיקים מספר גדול יותר של שכירים כן הם עובדים יותר. מבין העצמאים המעסיקים 3 עובדים ומעלה, 63% עובדים 50 שעות בשבוע או יותר.⁴¹

סקר חברתי שנערך בישראל בשנת 2003 בנוגע לשביעות-רצון מעבודה לא מצא השפעה של מספר שעות העבודה על שביעות-הרצון. מנהלים, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים ובעלי מקצועות אקדמיים שבעי-רצון מאוד מעבודתם, מהכנסתם וממצבם הכלכלי. לעומת זאת, שביעות-רצונם של עובדים במקצועות התעשייה ושל עובדים בלתי-מקצועיים מההכנסה מהעבודה וממצבם הכלכלי נמוכה.⁴²

במחקר נוסף שנעשה בישראל⁴³ נמצא כי ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר כן שיעוריהם של העובדים הלוקחים עבודה הביתה גדלים. כמו-כן, ככל שרמת ההשכלה

33 הלוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 10; Philip L. Rones, Rendi E. Iig & Jennifer M. Gardner, *Trends in Hours of Work Since the Mid-1970s*, 120 MONTHLY LABOR REV. 3 (1997).

34 הלוי, לעיל ה"ש 30, בעמ' 10; David Campbell & Francis Green, *The Long Term Pay-Off From Working Longer Hours* (ISSN 1466-0814, 2002).

35 ראו הלוי, לעיל ה"ש 30. המחקר מנתח נתונים מהשנים 1995–2003.

36 טווחי הגילים המאפיינים נשים העובדות כך הם 25–34 ו-45–54. שם, בעמ' 20–23.

37 שם, בעמ' 24–25.

38 שם, בעמ' 29.

39 שם, בעמ' 50.

40 שם, בעמ' 29.

41 שם, בעמ' 50.

42 שם, בעמ' 37–38.

43 נירית תושב אייכנר "מי ממשיך לעבוד מהבית?" (מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2006). www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/401EC4D7-7F60-44DF-A503-DD042DAF23D8/0/avodababait.pdf. המידע מבוסס על סקרים שנערכו בשנים 2000 ו-2003.

עולה כן מספר שעות העבודה עולה – גם במרחב הארגוני וגם במרחב הביתי.⁴⁴ אולם גם השכר עולה בהתאם ובאופן משמעותי. המנהלים הלוקחים עבודה הביתה הם המחזיקים בשיא מבחינת היקף שעות העבודה – עבודתם נמשכת בממוצע 60 שעות בשבוע, מהן 13 שעות בבית. העובדים הלוקחים עבודה הביתה משתכרים בממוצע יותר, באופן משמעותי, מאלה העובדים רק בתחומי מקום העבודה.⁴⁵ כלומר, קיים קשר בין שעות ההשקעה במסגרת הפרטית לבין עלייה ברמת השכר. שיעור המנהלים העובדים גם בבית גבוה, ועומד על 10.4%. מבין אלה הלוקחים עבודה הביתה, 38.6% הם אקדמאים ו-27.7% הינם בעלי מקצועות חופשיים.

אומנם, מחקרים רבים מן השנים האחרונות מצביעים על חשיבות האיזון הנכון בין העבודה לבין המשפחה ועיסוקי הפנאי,⁴⁶ מחקרים אחרים מצביעים על כך שחלק מהעובדים היו מעוניינים לעבוד פחות שעות וסבורים כי מוטל עליהם עומס רב מדי,⁴⁷ ומחקרים נוספים מצביעים על שחיקה בעבודה.⁴⁸ אולם, כפי שתואר לעיל, בורזמן מתפרסמים סקרים ומחקרים המצביעים על כך שמספר שעות העבודה אינו המדד המרכזי לשביעות-הרצון של העובדים מעבודתם. כך, למשל, סקר שנערך לאחרונה מצא כי עובדים בעסקים קטנים מרוצים מאוד מעבודתם גם כאשר הם נדרשים לעבוד שעות רבות ולהיות זמינים לעבודתם 24 שעות ביממה.⁴⁹

לסיכום, ניתן לראות כי עובדים רבים מעוניינים לעבוד מספר שעות רב יותר כדי להגדיל את משכורתם. מספר שעות עבודה גדול יותר בתחילת הקריירה מבטיח הצלחה רבה יותר בקריירה בעתיד.⁵⁰ מספר שעות העבודה הגבוה ביותר, הן במקום העבודה והן בבית, נרשם אצל מנהלים שיש להם אחריות רבה לנעשה בארגון. ככל שרמת ההשכלה עולה, מספר השעות המושקעות בעבודה גדל. נושאי התפקידים הבכירים מדווחים כי

44 בעלי תואר ראשון עובדים בממוצע 45 שעות שבועיות; בעלי תואר שני – 48; ובעלי תואר שלישי – 53. שם, בעמ' 14.

45 23% מהעובדים הממשיכים לעבוד בבית משתכרים מעל 10,000 ש"ח, ורק 7% מאלה שאינם לוקחים עבודה הביתה מצויים ברמת שכר כזו. שם, בעמ' 11. ממוצע שעות העבודה של עובדים המשתכרים מעל 10,000 ש"ח וממשיכים לעבוד בבית גבוה בכ-11 שעות מזה של העובדים רק במקום העבודה. שם, בעמ' 16.

46 ראו הקר ופרנקל, לעיל ה"ש 12, וכן: Rona Kaufman-Kitchen, *Eradicating the Mothering Effect: Women as Workers and Mothers, Successfully and Simultaneously*, Wis. J.L. GENDER & SOC'Y 167 (2012); Paula McDonald, Barbara Pini, Janis Bailey & Robin Price, *Young People's Aspirations for Education, Work, Family and Leisure*, 25 WORK, EMPLOY. & SOC. 68 (2011); Philip Dewe, Michael P. O'Driscoll & Cary L. Cooper, *COPING WITH WORK STRESS: A REVIEW AND CRITIQUE* (Wiley-Blackwell, 2010); OECD, *Better Life Index – New Zealand* (2013), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/new-zealand/>

47 ראו, למשל: Catherine Barnard, Simon Deakin & Richard Hobbs, *Opting Out of the 48-Hour Week – Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18(1)(B) of the Working Time Directive*, 32 UK INDUSTRIAL LAW JOURNAL 223–252 (2003).

48 איילה מלאך-פיינס שחיקה בעבודה – גורמים, תוצאות ודרכי התמודדות 22, 161 (2011).

49 David Kelleher, *Survey: Even If They're Working Longer Hours, Small Business Employees Are Satisfied With Their Jobs*, BUSINESS 2 COMMUNITY (8.1.2014), <http://www.business2community.com/small-business/survey-even-theyre-working-longer-hours-small-business-employees-satisfied-jobs-0735538#!4etc0>.

50 ראו לעיל ה"ש 34 והטקסט שליטה.

עבודתם מתמשכת על-פני שעות רבות לא כי הם נדרשים לכך על-ידי המעסיקים, אלא מאחר שהם חשים אחריות רבה לנעשה בארגון. עצמאים עובדים אף הם שעות רבות, וככל שמספר המועסקים על-ידיהם גדל כן שעות עבודתם מתרבות עקב האחריות הנוספת המוטלת עליהם. מספר שעות העבודה אינו הגורם המרכזי המשפיע על שביעות-הרצון מהעבודה. שכר גבוה, לעומת זאת, מגביר את שביעות-הרצון מהעבודה.⁵¹

3. משמעות העבודה לעובד במציאות העכשווית בישראל

במשך תקופות ארוכות בהיסטוריה האנושית הייתה עבודה קשה נחלתם של המעמדות הנמוכים, בעוד שהמעמד העליון נהנה משפע של זמן פנוי. כיום, לעומת זאת, עבודה רבה הדורשת השקעה של שעות רבות נחשבת יוקרתית, ומעניקה מעמד גבוה למחזיק בה. ההתייחסות לעבודה אינה רק כאל מילוי של צורך כלכלי, אלא כאל חלק משמעותי מההגדרה העצמית ומההגשמה העצמית של האדם, ובאמצעותה הוא יכול להגשים את שאיפותיו.⁵² לאדם יש דחף למצוא משמעות לחייו, וכיום רבים עושים כן באמצעות עבודתם.⁵³ ערך העבודה תופס כיום מקום נרחב במסגרת התפיסה הערכית הכללית של האדם, ואי-הגשמתו עלולה לפגוע קשות בדימויו העצמי של הפרט.⁵⁴ אמונה זו מובילה לכך שאי-עבודה נחשבת כשל מוסרי, ואילו עבודה במשך שעות רבות נחשבת אידיאל.⁵⁵ אמונה זו מושרשת במדינות בעלות תפיסה ניאורליברלית, וישראל היא אחת מהן.⁵⁶ נמצא כי בעידן שבו מי שמקדיש את כל זמנו ומרצו לעבודה הוא שנחשב עובד אידיאלי, ובעידן שבו הגלובליזציה והטכנולוגיה מאפשרים זאת ואף דורשים זאת, רבים

51 ראו לעיל ה"ש 42 והטקסט שלידה.

52 אנשים שאיבדו תפקיד יוקרתי מדברים פעמים רבות במונחים של מי שהם היו אז לעומת מי שהם כיום, ללא התפקיד. ראו, למשל, חיים עמית קונפליקט הנאמנות פרק רביעי (2012). ראו גם ע"ע (ארצי) 300019/98 אורן – דניא סיבוס חברה לבנייה בע"מ (פורסם בנבו, 7.7.2004). שם, בפס' 18 לפסק-דינה של סגנית הנשיא השופטת ברק, היא מבהירה כי "ניהול עסק ועבודה בו אינם אך מקור לפרנסה. הם גם מקום למימוש האני של כל אחד מהצדדים ליחסי העבודה"; ובהתאם לכך, בפס' 19 לפסק-דינה, היא מרגישה כי "איבוד מקום עבודה אינו אך איבוד הפרנסה. זהו גם איבוד האפשרות לסיפוק והגשמה עצמית".

53 איילה מלאך-פיינס, יפית חסן, לסלי המר ומרגרט ניל "זוגות עובדים בני דור הסנדוויץ' בישראל" משפחות עובדות, הורים בשוק העבודה בישראל 277, 288 (ורדה מילבאוואר וליאת קוליק עורכות, 2010).

54 ראו, למשל: Liat Kulik, *Jobless Men and Women: A Comparative Analysis of Job Search Intensity Attitudes Towards Unemployment and Related Responses*, 73 J. OCCUP. & ORGAN. PSYCHOL. 487 (2000).

55 טלי שמיר "למה אנחנו עובדים כל כך הרבה?" כלכליסט 1.11.2012 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3586412,00.html. כך, למשל, על-פי סקר שערכה חברת הארים אינטראקטיב, בשנת 2011 ניצלו רק 43% מהאמריקאים את כל ימי החופש שהגיעו להם. שם.

56 על תוצאותיה של המדיניות הניאו-ליברלית בתחום העבודה בישראל ראו סליבה פוגל-ביזאוי "אם טוב כל כך אז למה רע כל כך? ההיבטים המגדירים של הניאו-ליברליזם בשוק העבודה בישראל" חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי כרך א 183 (אבי בראלי, דניאל גוטוויין וטוביה פרילינג עורכים, 2005). להשוואה למדיניות סוציאל-דמוקרטית ראו עמי וטורי "כלכלה סוציאל-דמוקרטית: מאפיינים מקדמי-שוויון של המדיניות הכלכלית בארצות סקנדינביה" (מרכז אדווה, 2006); עמי וטורי "עבודה ורווחה, המודל הסקנדינבי" נפים: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך 36, 41 (2007).

ממשיכים את ביצוע העבודה מהבית כדרך חיים.⁵⁷ החברה התחרותית של ימינו דורשת מהעובדים להצטיין ולהתקדם. על-מנת להצליח בעבודתו, העובד נדרש להשקיע מעבר לשעות העבודה הרגילות שלו. כיום מצפים בדרך-כלל שהעובד יעבוד שעות רבות יותר מאשר בעבר, ויהיה זמין לשעות עבודה נוספות גם בהתראה קצרה.⁵⁸ הציפייה היא לא רק של המעסיק; עובדים התופסים את עצמם כמקצוענים מצפים מעצמם ומאחרים לעבוד שעות ממושכות, ועבודה הרבה מעבר לדרישות הפורמליות נחשבת אות של כבוד ועדות ליכולת גבוהה ולביצועים מעולים.⁵⁹ בחירתו של העובד להמשיך את העבודה בבית נובעת לעיתים לא משיקולים של רצון או נוחות, אלא מחששו של העובד למעמדו. בעידן של חוסר יציבות בשוק העבודה, וכאשר המעסיקים מפתחים ציפיות הולכות וגדלות לקבלת תפוקות, חששו המתמיד של העובד למעמדו גובר, ולכן הוא חש כי עליו להשקיע בעבודה גם על-חשבון זמנו הפרטי בבית וללא קבלת תגמול ישיר על כך. חוסר היציבות נובע ממכלול של גורמים, ביניהם תרבות ה"חד-פעמי" – "השתמש וזרוק" – שקנתה לה מקום של כבוד בעולמנו (בשל היכולת לקנות הרבה ובזול), להבדיל מתרבות של יחס, טיפוח, תיקון ושמירה.⁶⁰ משום כך אפשר כיום לפטר עובדים בקלות רבה יותר, המערכת בנויה על יחסים זמניים וקצרי-טווח, וערכם של מושגים כגון "ותק", "קביעות" ו"ניסיון" הולך ופוחת. במצב זה העובד חש חוסר ביטחון, ועליו להוכיח את יכולותיו ותפוקותיו ללא הרף, שכן אם יסבור המעביד כי מישו אחר יכול לעשות את תפקידו טוב יותר או בזול יותר – הוא יוחלף. זאת ועוד, כלי התקשורת בישראל מבהירים השכם והערב כי העובדים הנמצאים כיום בשוק העבודה יהיו עניים בימי זקנתם, וכי המדינה, שאינה דואגת לזקנים העניים כיום, לא תדאג גם לאלה של מחר. כאשר נוסף על כך עלויות המחיה והדיוור רק הולכות ועולות כל העת, העובדים דואגים הן לעתידם והן לעתיד ילדיהם. בעידן של חוסר ודאות ודאגה כלכלית מהעתיד, מי שיכול להרוויח יותר, גם באמצעות עבודה מאומצת הנמשכת על-פני שעות רבות, עושה כן.⁶¹

כל האמור לעיל עומד לכאורה בניגוד למגמה העולמית של קיצור שעות העבודה

- 57 ראו תושב אייכנר, לעיל ה"ש 43, וכן: Louis W. Fry & Melanie P. Cohen, *Spiritual Leadership as a Paradigm for Organizational Transformation and Recovery from Extended Work Hours Cultures*, 84 J. Bus. Ethics 265, 265–266 (2009).
- 58 על-פי הסטטיסטיקה, נשים וגברים עובדים כיום 250 שעות בשנה יותר מכפי שעבדו לפני עשר שנים. ראו Kaufman-Kitchen, לעיל ה"ש 46.
- 59 ראו Fry & Cohen, לעיל ה"ש 57, בעמ' 266.
- 60 ארנה קזין במרחק הליכה – חיבור על תרבות הצריכה (2004).
- 61 ראו, למשל, ניסן לימור "מחשבות עצובות על הפנסיה" כלכליסט www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3610764,00.html; מיקי פלד "ביטוח לאומי לא יוכל לשלם לכם את קצבת הזקנה" כלכליסט www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3610363,00.html 19.8.2013; נתן שבע "הקבלנים: כ-80% מהזוגות הצעירים לא יכולים לרכוש דירה ללא סיוע מההורים" *TheMarker* 28.5.2012 www.themarker.com/realestate/1.1717823; בפרסום של משרד הבינוי והשיכון נאמר כי "בשנת 2013 נדרשו 137 משכורות חדשות לרכישת דירה, לעומת 132 בשנה קודמת (ובהשוואה ל-103 משכורות בשנת 2008)". ראו www.moch.gov.il/meyda_statisti/mechirey_diyur/Pages/mispar_hamaskorot.aspx.

הפורמליות.⁶² אלא שלמעשה, בדלת האחורית, באמצעות עבודה מהבית או עבודה המוגדרת באמצעות תפוקות וציפיות לתוצרים מסוימים, עובדים רבים ממשיכים את עבודתם הרבה מעבר לשעות העבודה הפורמליות. כך, למשל, חברי סגל במוסד אקדמי נדרשים לפרסם כמות מסוימת של מאמרים. לשם כך רבים מהם עובדים ימים כלילות, בשעות שאינן נספרות באופן פורמלי כשעות עבודה.

רבות נכתב על כך שהשיטה שלפיה המעסיק מעריך את עובדיו על-פי שעות נוכחותם בעבודה הינה מיושנת ואינה יעילה, וכי יש להעריך את העובד על-פי תפוקותיו.⁶³ מבקרי שיטת המדידה על-פי זמן סברו כי מעבר למדידה על-פי תפוקה יביא לידי הקטנת זמן שהייתו של העובד בעבודה. אולם, הגם שחל שינוי מסוים בגישה, ומקומות עבודה רבים יותר עברו למדידת העובד על-פי תפוקתו,⁶⁴ רבים ממשיכים לעבוד שעות רבות. עובד הנמדד על-פי תוצאות עבודתו יעבוד שעות רבות ככל שיידרש על-מנת לעמוד ביעדים המוצבים לו, וכך אפשר ששיטת הערכה זו של העובד תוביל דווקא לעבודה ממושכת יותר, ולא קצרה יותר כפי שמקווים הדוגלים בה.

נוסף על כך שכיום אנשים מודדים את עצמם ובונים את זהותם באמצעות עבודתם, בעולם שבו תרבות הצריכה היא התרבות השלטת, העבודה הינה גם דרך להשתלב בתרבות זו ולהשיג בה מעמד של כבוד. יש הטוענים כי תרבות הצריכה ניצחה במלחמת האידיאולוגיות. הדחף לרכוש ולצרוך שולט בנפשם של אנשים רבים. הצריכה מעניקה להמונים תחושת עצמאות, ונהפכה לאמת-מידה מקובלת להישגים אישיים. מדרך לסיפוק צרכים או להגשמת חלומות היא נהפכה למטרה בפני עצמה.⁶⁵ כאשר זהותו של אדם נמדדת – הן על-ידי עצמו והן על-ידי החברה הסובבת אותו – בעבודתו וברכושו, הוא יהיה מוכן להשקיע מאגרים בלתי-נדלים של כוחות וכן שעות עבודה רבות על-מנת להיתפס כחשוב וכמצליח.⁶⁶

כאמור, הצעתה של אהרונ-גולדנברג לתיקון החוק עוסקת בשכבה של עובדי הנהלה בכירים שמוטלת עליהם אחריות רבה הדורשת הפעלת שיקול-דעת עצמאי, ואשר מתוגמלים היטב ומקבלים שכר ותנאי העסקה מיוחדים וחריגים ביחס לעובדים אחרים.

62 לאה אחדות "שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב" 10–12 (נייר-עמדה מס' 1, מכון ון ליר, 2010).

63 נושא זה עלה במיוחד במחקרים שנכתבו ביחס לקידום שוויון מגדרי בעבודה, תוך מחאה על כך שהגבר זוכה בהערכה גבוהה יותר ובשכר גבוה יותר מהאישה רק משום שהוא יכול להישאר בעבודה זמן רב יותר מאשר האישה, המחויבת יותר לבית ולילדים, אף שבפועל תפוקותיה עשויות לעלות על שלו. ראו, למשל, "רו"ח הוועדה לבחינת נושא מקום עבודה תומך משפחה" (הרשות לקידום מעמד האישה, אוקטובר 2010). www.ono.ac.il/wp-content/uploads/2011/02/doh.pdf, שבו נקבע כי מדידה על-פי תפוקה הינה הוגנת יותר, וכי מדידה על בסיס שעות עבודה בארגון היא לרועץ בעיקר לאימהות. כן ראו הקר ופרנקל, לעיל ה"ש 12.

64 הילה ויסברג "עבודה מהבית: התרגלנו לחיים של שעבוד; זה לא חייב להיות ככה" *TheMarker* 16.4.2013 www.themarker.com/career/1.1994617. בכתבה מוצגים מחקרים בנושא, מוזכרות חברות המודדות את עובדיהן על-פי תפוקות, ולא על-פי שעות העבודה, ומצוין כי תופעה זו הולכת ומתפשטת.

65 כריסטופר פלאבין "מבוא" צורכים עולם: תרבות הצריכה – הערכת מצב 25 (רון פרומקין, רב חנין ועמיר אירלמן עורכים, 2006). פלאבין מציג בהסכמה דברים אלה שנכתבו על-ידי פרופ' גרי קרוס בספרו: GARY CROSS, AN ALL-CONSUMING CENTURY: WHY COMMERCIALISM WON IN MODERN AMERICA (2000).

66 ראו Fry & Cohen ה"ש 57, בעמ' 266.

כפי שהוצג במחקרים לעיל, מדובר בדרך-כלל בעובדים משכילים מאוד אשר מרוצים מעבודתם וממשכורתם, הנמדדים על-פי תפוקתם, ולא על-פי הזמן שהם מקדישים לעבודה. הקדשת הזמן הרב לעבודה נעשית אצלם מבחירה – אם משום שהם אוהבים את עבודתם ומודעים לאחריות הרבה המוטלת על כתפיהם, ואם משום רצונם העז לשמור על עבודתם בשל המיצב (הסטטוס) החברתי והשכר הגבוה שהיא מביאה. ייתכן שמספר שעות העבודה הרב נגרם בחלקו עקב הלחץ להשיג תפוקה, מפאת החשש לאבד את מקום העבודה ומשום שזה הנוהג בארגון וזה מה שמצופה מהם. עם זאת, מדובר עדיין בבחירה להחזיק בתפקיד כה בכיר אשר מגלם בחובו אחריות כה רבה, וכנגד זה מעניק תמורה אדירה של מיצב, יכולת ביטוי והגשמה עצמית, מעמד כלכלי גבוה וכדומה.⁶⁷

הגם שאני סבורה כי אין כל ספק בנחיצותו של שינוי ביחס למספר שעות העבודה, הדרך לשינוי זה אינה באמצעות תיקון החוק על-ידי ביטול סעיף 30(א)(5). האם לעובדים ברמת הנהלה בכירה ניתן להורות כמה שעות הם רשאים לעבוד? האם הוראה זו לא תהפוך אותם למשתפיי-פעולה בעקיפת החוק, ואת מעסיקיהם לעבריינים, שכן גם אם ייאצלו לעזוב את המשרד הם ימשיכו בעבודתם מביתם בשל האחריות המוטלת עליהם? בחלק השלישי של המאמר אדון בדרך מתאימה יותר ליצירת השינוי המיוחל. אולם קודם לכן אציג את ההצדקות משני צידי המתרס, קרי, את הטענות המצדיקות את הדין הקיים ואת אלה המצדיקות את הדין המוצע.

ב. הצדקות הדין הקיים והצדקות הדין המוצע

1. ההצדקות להחרגת מנהלים בכירים במשרות אמן מתחולת החוק

אהרוני-גולדנברג מונה סיבות אפשריות לנוהג – בארץ, בעולם ובאמנות בין-לאומיות – להחריג את עובדי הנהלה ונושאי משרות האמן מתחולתם של חוקים העוסקים בהגבלת מספר שעות העבודה. מדובר בעובדים בכירים הזקוקים לחופש פעולה מרבי, וחישוב שעות נוספות נראה לגביהם כ"דקדוקי עניות". לעובדים בכירים אלה יש אוטונומיה בקביעת שעות עבודתם, והם מקבלים פיצוי על השקעתם בדמות שכרם הגבוה. אהרוני-גולדנברג דוחה סיבות אלה. לדבריה, הנזק הבריאותי הנגרם על-ידי עבודת-יתר אינו

67 כך, למשל, לילך אשר טופילסקי בחרה לאחרונה לעזוב את תפקידה בבנק הפועלים כדי לעמוד בראש הפירמדה כמנכ"לית בנק דיסקונט. לדבריה, "לא הייתי מוכנה לוותר על התפקיד המדהים הזה". היא יוצאת לעבודתה השכם בבוקר, חוזרת הביתה בתשע בערב, ולאחר שהילדים נרדמים, היא עובדת שוב מהבית (מתוך ריאיון שערכה עימה ורד רמון ריבלין בליידי גלובס 182 (נובמבר 2013)). גם סיפורה של טלי לפיד מעיד על הבחירה בעבודה ממושכת. לפיד הייתה היועצת המשפטית של "כלל פיננסים". מאחר שהיא חשה במתח עצום ונמצאה במשרד מבוקר ועד לילה, היא התפטרה לבסוף מעבודתה. לדבריה, איש לא אמר לה מתי להגיע לעבודה ומתי ללכת הביתה, אולם לנוכח האחריות הרבה שהייתה מוטלת על כתפיה, היא נשאבה לשעות רבות של עבודה בלחץ כבד. לאחר שהתפטרה היא בחרה לעצמה קריירה חדשה כעצמאית, אך הפלא ופלא: גם בקריירה החדשה היא זמינה ללקוחותיה עשרים וארבע שעות ביממה. היא חשה אומנם כי עבודה זו כעצמאית מתאימה לה יותר וגורמת לה סיפוק והנאה רבים יותר, אך גם עבודה זו מתמשכת שעות ארוכות ודורשת זמינות מלאה (מתוך ריאיון שערכה עימה יסמין לוי בליידי גלובס 175 (אפריל 2013)).

בגדר "דקדוקי עניות". עובדים אלה מקבלים אומנם שכר גבוה, אולם העובדה שהם אינם מקבלים גמול שעות נוספות מאיינת את היותן של שעות נוספות מעין סנקציה כלכלית על המעסיק, היוצרת לו הניעה לצמצמן. לגישתה, חופש פעולה אינו עומד בסתירה לקבלת תשלום בעבור שעות נוספות ולקביעת תקרה לשעות העבודה המותרות. החרגת עובדים אלה נובעת, לגישתה, מהפלייתם ההיסטורית, ויש לשים קץ לאי-השוויון המפלה מגורים שלמים שאינם מאורגנים ועל-כן סובלים מנחיתות. לטענתה, הסכמתם של עובדים אלה לשעות עבודה כה רבות ללא תשלום בעבור השעות הנוספות מוטלת בספק, מאחר שהיא אינה עומדת בשתי אמות-המידה שבלעדיהן אין לה תוקף: היותה הסכמה חופשית והיותה הסכמה מודעת. אהרונ־גולדנברג סבורה כי הסכמתם של העובדים אינה חופשית בשל יחסי הכוחות הלא-שוויוניים בין העובד למעביד ולנוכח הנורמה של עבודת-יתר של בכירים במשק הישראלי. נוסף על כך, העובדים אינם מודעים למחיר הבריאותי של עבודת-יתר, ולכן הסכמתם אינה מודעת.

אני סבורה כי רוב הנימוקים להחרגתם של עובדים אלה מתחולת החוק אכן מצדיקים החרגה זו. איני מסכימה עם הטענה כי עובדים אלה אינם מקבלים גמול שעות נוספות. הם מקבלים אותו במסגרת משכורתם הכוללת, המביאה בחשבון את העובדה שמדובר בעבודה שנדרשות בה שעות השקעה רבות. בית-הדין לעבודה קבע, כאמור, כי עם העובדים המוחרגים יימנו רק אלה המתוגמלים היטב ומקבלים שכר ותנאי העסקה מיוחדים וחריגים, כך שניכר כי העובדה שתפקידם עשוי לחייב עבודה בשעות לא-שגרתיות הובאה בחשבון ומגולמת בשכרם.⁶⁸ קביעה כי החוק חל על עובדים אלה תביא לידי כך שחוזי העסקתם ישתנו לשכר-בסיס ושכר שעות נוספות בנפרד – מה שיוביל לפגיעה בהם בפועל, מאחר שלצורך תנאים סוציאליים שונים יובא בחשבון אך ורק שכר-הבסיס.

איני מסכימה גם עם הקביעה כי להסכמת העובדים אין תוקף שכן היא אינה הסכמה חופשית ומודעת, וכי עובדים אלה, שאינם מאורגנים, סובלים מנחיתות. יש לזכור כי חתך העובדים שבו מדובר הוא עובדים בכירים ביותר, אשר רובם הגדול משכילים מאוד. מחקרים על השלכותיה ותוצאותיה של עבודת-יתר מתפרסמים תדיר בכלי התקשורת, וקשה לטעון כי הם אינם ידועים. לכל-היותר אפשר לדרוש לעשות יותר למען פרסומם של מחקרים אלה, על-מנת להבטיח שהם יובאו בחשבון במסגרת שיקול-הדעת של עובדים אלה.⁶⁹

קשה גם לקבל את הטענה כי שוררים יחסי כוחות לא-שוויוניים בין עובדי ההנהלה הבכירים ונושאי משרות האמון לבין המעסיקים. אומנם, הנחת-היסוד במשפט העבודה היא כי המעסיקים הם הצד החזק ואילו העובדים הם הצד החלש, וכתוצאה מכך העובדים נחשבים בדרך-כלל טעוני הגנה מפני המעסיקים,⁷⁰ אך הנחה זו אינה נכונה תמיד. כך,

68 ראו לעיל ליד ה"ש 28.

69 כפי שמטביעים, למשל, אזהרת בריאות על הפיסות סיגריות אך אין מונעים את רכישתן.

70 חיים ברנזון "מדיניות שיפוטית ומגמות חדשות בבית הדין הארצי לעבודה – איזון שיפוטי קונקרטי וצורך בין עובדים למעבידים" פסקין – אתר המשפט הישראלי (2001) www.pskadin.co.il/fileprint.asp?filename=

למשל, בעניין מור⁷¹ נקבע כי נקודת מוצא זו של חולשת העובד אינה תקפה במקרים רבים, ולא רק כאשר מדובר בעובדים מאורגנים. עוד נקבע כי בהעדר נחיתות של העובד בקביעת תנאי ההעסקה, גוברת הנטייה לכבד את חופש החוזים ולתת תוקף להתחייבויות הוולונטריות של הצדדים. לדברי ברנזון, "קל וחומר שאין מקום לפטרנליזם שיפוטי כשמדובר בחוזה עבודה אישי ונדיב עם מנכ"ל חברה גדולה או עם עובד בכיר אחר בעל שכר גבוה וכוח מיקוח חזק או סביר כמו"מ על חוזהו... לא דין עובד בכיר או עובד במקצוע חיוני ומבוקש כדין פועל כפיים או כדין עובד זוטר..."⁷² העובדים הרלוונטיים לענייננו הם העובדים הבכירים, כך שלכל-היותר מדובר בפער קטן ביחסי הכוחות, שאינו מצדיק את איון הסכמתם.

ביחס לנורמה של עבודת-יתר השוררת בקרב עובדים בכירים, קיומה אינו מהווה פגיעה בתוקף הסכמתם של עובדים אלה לתנאי עבודתם. אהרוני-גולדנברג טוענת כי לעובדים אלה אין אפשרות בחירה אמיתית לעבוד פחות שעות, מאחר שלמעשה הם יצטרכו לעשות הסבה מקצועית. כך, מהנדס או עורך-דין יצטרכו לעשות הסבה ולעבוד כפקידי בנק, למשל, מאחר שלא תהיה להם חלופה תעסוקתית במקצועם. אולם הצגת דברים זו אינה מדויקת. המהנדס יוכל בהחלט לעבוד במקצועו, אף אם לא בשכבת ההנהלה הבכירה ביותר, ועורך-הדין יוכל לעבוד כשכיר, ולא כשותף בכיר. לשם כך הם יצטרכו להסכים לקצץ מתנאי שכרם הגבוהים, המגלמים את העבודה בשעות הנוספות ואת האחריות הרבה המוטלת על בעלי התפקידים הבכירים. אם הם אינם מעוניינים לעשות כן, יש לכבד את רצונם והסכמתם. נזכיר בהקשר זה שוב כי על-פי הסקרים שהוצגו,⁷³ מדובר בעובדים המרוצים מעבודתם יותר מעובדים אחרים.

גם אהרוני-גולדנברג עצמה מסכימה כי ייתכנו חריגים להעדר ההסכמה. לדבריה, לעיתים לעובד בכיר יש אינטרס מובהק בהשגת יעדי החברה גם על-חשבון בריאותו, מאחר שהוא מחזיק במניות החברה ואז ירוויח הרבה כסף, ולכן להסכמה כזו יהיה אולי תוקף משפטי. אם כך, מדוע הרווח מעליית ערך המניות הופך את ההסכמה להסכמה אמיתית ואילו הרווח מהעבודה אינו עושה כן? האם למנהלי הבנקים, למשל, אין אינטרס מובהק בהשגת יעדי הבנקים על-מנת לשמור על תפקידם, המכניס לכיסם מיליוני שקלים בכל שנה? אהרוני-גולדנברג מציגה את הטענה כי האינטרס של הבכירים קרוב לזה של בעלי ההון וכי עובדה זו עשויה להצדיק את החרגתם, אך דוחה אותה שכן האינטרס הכלכלי שמתקיים לכאורה בעבודה רבה אינו יכול לעמוד מול הפגיעה הבריאותית בעובד. האם לבעל ההון העובד עבודת-יתר לא נגרמת פגיעה בריאותית? ומה באשר לכל העובדים העצמאים? הרי נמצא במחקרים כי שיעור העצמאים העובדים עבודת-יתר גבוה מאוד.⁷⁴ מדוע להם יש להתיר לעבוד ככל שתחפוץ נפשם, ומדוע האינטרס שלהם

.avoda/public/art_bfvq.htm

71 בנ"ן 5168/93 מור – בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נ(4) 628 (1996).

72 ברנזון, לעיל ה"ש 70, פרק ראשון.

73 ראו תת-פרק א2, במיוחד ליד ה"ש 42.

74 ראו הלוי, לעיל ה"ש 30, והנתונים לעיל ליד ה"ש 41.

להגדיל את הונם שונה מהאינטרס של העובדים השכירים להגדיל את הונם? מסקנתי היא שעובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון הבכירים מתוגמלים בעבור שעות עבודתם הרבות, שהם אינם נמצאים בעמדת נחיתות קשה ביחס למעסיק ובוודאי אינם סובלים מהפליה היסטורית, ושהסכמתם לעבוד שעות רבות חופשית ומודעת ועל-כן תקפה. כפי שהוצג לעיל, לעיתים מדובר ברצונם של העובדים עצמם לעבוד שעות רבות יותר, ולא בדרישת המעסיק, שכן מילוי תפקיד בכיר, הכרוך בשעות עבודה רבות, מביא עימו לא רק שכר גבוה, אלא גם יוקרה חברתית רבה וסיפוק אישי.⁷⁵

2. ההצדקות לביטול החרגתם של עובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון

כמתואר בפרק הקודם, אהרוני-גולדנברג דוחה את הסיבות להחרגתם של עובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון מתחולת החוק, ולכן סבורה כי יש לבטלו. הביטול יביא לידי כך שיהיה מותר להעסיק עובדים אלה – כמו את כל העובדים האחרים – רק 43 שעות שבועיות; שאם הם יועסקו יותר, הם יקבלו תשלום בעבור השעות הנוספות; ושכל מקרה יהיה אסור להעסיקם יותר מ-12 שעות ביום. אהרוני-גולדנברג מבהירה כי דרישות אלה יחולו גם על המנכ"ל שבקודקוד הפירמידה. לגישה, ייתכנו שתי ביקורות על התערבות חקיקתית כזו: האחת שתטען כי תיגרם פגיעה כלכלית במעסיקים ובמשק, והאחרת שתטען כי מדובר בפטרנליזם המגביל את החירות וחופש הבחירה של הפרט. את הביקורת הראשונה היא דוחה שכן הפחתת שעות העבודה תתרום לבריאות העובדים, להגברת התפוקה והיעילות בעבודה, להפחתת ההיעדרויות מסיבות רפואיות וכיוצא באלה, מה שיוביל בטווח הארוך לתרומה למשק, ולא לפגיעה בו. גם הביקורת השנייה נדחית על-ידיה, בטענה שבמקרים רבים הסכמת העובד לאו הסכמה היא. לדעתה, כאמור, "במקרים רבים העובד משולל יכולת מעשית לסרב לתעסוקה פוגענית זו, וזאת עקב חוסר אלטרנטיבה ויחסי כוחות בלתי שקולים".⁷⁶ זו ההצדקה העומדת מאחורי חוקי-המגן, והיא תקפה לדידה גם למקרה זה. נוסף על כך, מאחר שהעובדים עבודת-יתר ייפלו לבסוף למעמסה על הציבור, הפגיעה באינטרסים חברתיים גוברת לגישה על ההסכמה החופשית, אפילו של ראש הממשלה והמנהלים הבכירים במשק.

אני סבורה כי מסקנתה של אהרוני-גולדנברג שלפיה בטווח הארוך לא יגרם ביטול החריג לפגיעה במעסיקים ובמשק אינה מביאה בחשבון כמה גורמים חשובים. מדובר בשכבת ההנהלה הבכירה ביותר, האחראית לעבודתם של כלל העובדים במשק. עובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון נשארים בעבודה שעות רבות בשל נטל האחריות הגדול המוטל על כתפיהם. הם עושים זאת על-מנת לעמוד ביעדים, אך גם בשל אחריותם לרוב העובדים בארגון. הגבלת שעות עבודתם עלולה בהחלט להביא לידי פגיעה בעובדים אחרים, מאחר שהמנהלים לא יוכלו למלא את תפקידם כהלכה אם החוק יחייב אותם

75 ראו לעיל ליד ה"ש 59.

76 אהרוני-גולדנברג, לעיל ה"ש 2, בעמ' 263–264.

"להניח את העט" בשעה מסוימת וללכת הביתה. דבר זה עלול להוביל לפגיעה הן במקום העבודה הספציפי והן במשק כולו. כפי שלגישתי (ובניגוד לעמדתה של אהרוני-גולדנברג⁷⁷) אי-אפשר לדרוש מראש הממשלה להניח את עטו, שכן לא יעלה על הדעת שהוא לא ינהל את ענייני המדינה החשובים עקב הגבלת שעות עבודתו, כך אי-אפשר לדרוש זאת מהמנהלים הבכירים. אהרוני-גולדנברג מתבוננת על תפקידם החשוב של עובדים אלה מזווית-ראייה צרה, אשר אין בה די לנוכח השפעתם הרבה על המשק ועל העובדים האחרים. בהקשר זה יצוין עוד כי המחקרים המעידים על הפגיעה הבריאותית, ימי המחלה הרבים והפגיעה ביעילות העבודה הנגרמים עקב עבודת-יתר, כפי שהוצגו במאמרה של אהרוני-גולדנברג, מתייחסים למכלול העובדים – גם אלה העובדים בעבודות פיזיות, רוטיניות וכיוצא באלה – ולא לאותה שכבה מצומצמת שאינה עוסקת בעבודות מסוג זה.

ביחס לזכות ההתערבות בחופש הבחירה, זכות זו קמה כאמור, לגישה של אהרוני-גולדנברג, עקב יחסי הכוחות הבלתי-שקולים והעובדה שלעובדים אין בררה אלא להסכים לתנאי ההעסקה הפוגעניים. כאמור, אני סבורה כי הצגת הדברים באופן זה אינה תואמת את שכבת העובדים שהחריג חל עליה, שהינה שכבת עובדים חזקה ומבוססת. האם נכון לומר כך על מנכ"ל או סמנכ"ל של בנק? האם נכון לומר כך על מנכ"ל או סמנכ"ל ברוב החברות במשק? אותם עובדים גם לא ייפלו על כתפי הציבור, כנטען, במקרה של נזק בריאותי. הם מתוגמלים על עבודתם היטב, ואף יותר מכך, ועל-כן לא הם אלה שייפלו על כתפי הציבור בעת צרה.

חקיקת-מגן הינה חקיקה כופה. היא עומדת בניגוד לעקרון חופש החוזים,⁷⁸ אי-אפשר להתנות עליה, והיא מגבילה את מרחב האפשרויות הקיים. בקצרה, היא מצמצמת את חירות הפרט. קיימים לכך כמה צידוקים, שעיקרם צמצום אי-השוויון המובנה בין העובד למעביד והבטחת זכות העובד לקיום בכבוד אנושי. משמע, קיימים תנאי מחיה מינימליים שיש להבטיח לעובד, על-ידי החקיקה הכופה, על-מנת לשמור על כבודו. נימוקים אלה מתבססים על קיומם של כשלי שוק בשוק העבודה, המשפיעים במיוחד על העובדים החלשים.⁷⁹ נימוקים אלה אינם עומדים כאשר מדובר בקבוצת העובדים הנידונה. הפרשנות שנתן בית-הדין לעבודה לחריג מבטיחה כי העובדים המוכללים בו

77 ראו שם, בעמ' 264.

78 עקרון חופש החוזים הינו עקרון-על, הכולל בחובו את החופש לעצב את תוכן החוזה. אין הצדקה להתערב בו כל עוד אין רצון הצדדים פוגע בתקנת הציבור וברישות תום-הלב. הנחת-היסוד של דיני החוזים הכלליים היא כי מתקיים שוויון בין הצדדים לחוזה, וכי החוזה מבטא את רצונם. אולם הנחה זו אינה נכונה תמיד. הנחה זו אינה מתקיימת, לדוגמה, בחוזים צרכניים, שבהם מוצדקת התערבות בחופש זה (ראו סיני דויטש "דיני החוזים הצרכניים מול דיני החוזים המסחריים" עיוני משפט כג 135, 176–179 (2000)), וגם לא בחוזי עבודה, הכפופים לחוקי-המגן. אולם בכואנו לבחון אם להרחיב את חוקי-המגן, יש לבחון אם חוזה ההעסקה של העובדים הבכירים לוקה בחוסר שוויון מהותי ביחסי הכוחות ואינו מבטא את רצונם. מאחר שלא כך הם פני הדברים, אין להרחיב בהקשר זה את חוקי-המגן הכופים.

79 ראו, למשל, חני אופק-גנדלר "זכויות יסוד, חקיקת מגן ותום לב – הרהורים חוקתיים על משפט העבודה" משפטים לו 63, 72 ואילך (2007); וכן עמרי ידלין "תום-הלב במשפט העבודה בישראל: מן הכלל אל הפרט" עיוני משפט כב 867 (1999).

נהנים ממעמד בכיר ביותר בארגון ומתנאי שכר מפליגים, כך שברי כי אין צורך בחקיקה כופה על-מנת להבטיח להם תנאי-סף, וכי אין מדובר בעובדים הסובלים מאי-שוויון עמוק במערכת יחסיהם עם המעסיק.

ההתנגדות להטלת הגבלות פטרנליסטיות בחקיקה נשענת על שני טיעונים. על-פי הטיעון האחד, ההנחה שהגבלה הפטרנליסטית תיטיב עם האנשים שעליהם היא חלה אין לה בדרך-כלל על מה לסמוך, שכן אנשים יודעים בדרך-כלל מה טוב בעבורם ומסוגלים לדאוג לעצמם טוב יותר מכפי שיעשו כן אחרים.⁸⁰ אכן, אהרוני-גולדנברג סבורה כי אותם מנהלים בכירים אינם יודעים מה טוב ונכון בעבורם, ולכן המדינה צריכה לכפות זאת עליהם. קשה לקבל טיעון זה. מנהלים בכירים אלה קובעים מדיניות המשפיעה על כלל המשק, הם מוחזקים כמי שיודעים לדאוג היטב לאינטרסים של הארגון שבו הם עובדים, ומפקדת בידם אחריות לעובדים רבים ולתחומים רבים. הניתן אם כן לטעון כי הם אינם מסוגלים לדאוג לעצמם? נראה כי לפחות לגבי חלקם הביקורת הציבורית דווקא הפוכה: הם יודעים לדאוג לעצמם טוב מדי.⁸¹

על-פי הטיעון האחר נגד הגבלה פטרנליסטית בחקיקה, התערבות המדינה בחייו של אדם על-מנת להגן עליו נגד רצונו פוגעת בכבודו כיצור אוטונומי, ומתעלמת מזכותו לנהל את חייו על-פי ראות עיניו כל עוד אין הוא פוגע באחרים.⁸² כנגד טענה זו ניתן לטעון כי החובה להציל אדם מסכנות מסוימות עלולה לגבור על החובה לא להתערב בענייניו, אולם לא זה המקרה הנידון. "הצלת" העובדים הבכירים מפני הנזק שבעבודת-יתר עלולה לגרום להם נזקים כבדים אחרים, כפי שיובהר להלן. זאת ועוד, אותן נזק שנשקף על-פי הטענה לעובדים הבכירים עקב עבודת-היתר לא הוכח על-ידי אהרוני-גולדנברג, שכן המחקרים שהציגה עוסקים בעבודת-יתר באופן כללי, ולא ביחס לשכבה הבכירה של המנהלים. הללו, כפי שראינו, דווקא מרוצים ככלל מעבודתם. ניתן בהחלט לטעון כי התמורה הרבה שמנהלים אלה מקבלים על עבודת-היתר עולה בהרבה על הנזק, אם אכן נגרם כזה. הסיפוק בעבודה והמצב הכלכלי השפיר – המבטיח חינוך, טיפול רפואי, מעמד חברתי לעובד ולכל משפחתו וחיים ללא דאגות כלכליות – עשויים להניב לעובד תועלת רבה בהרבה מן הנזק הנלווה לעבודת-היתר. יש לזכור כי רוב העובדים במחקרים ביקשו לעבוד יותר על-מנת להרוויח יותר. ככל שתוחלת הנזק קטנה יחסית לתועלת הצפויה, וככל שמודעותם של עובדים אלה רבה יותר וכך גם שאיפתם לעבוד כרוצנם, כן קשה יותר עד בלתי-אפשרי להצדיק את הגבלתם הפטרנליסטית.⁸³

נוסף על כך, כפי שצוין לעיל, ביטול החריג יגרום נזק ממשי נוסף לעובדים הבכירים, שכן בעקבות הביטול תפוצל משכורתם לשכר-בסיס ולגמול שעות נוספות, וכתוצאה

80 עדי פרוש "פסק הדין בפרשת מעין – היבטים משפטיים ומוסריים" משפטים יב 530, 546 (1983).
 81 ראו, למשל, אלי שמעוני "שכר הבכירים: החגיגה עולה מדרגה" כלכליסט 19.8.2013 www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3610372,00.html
 82 פרוש, לעיל ה"ש 80, בעמ' 547. ראו גם אורנה דויטש מעמד הצרכן במשפט 140 – 145 (2002); Joel Feinberg, *Legal Paternalism*, in *PATERNALISM* 3 (Rolf E. Sartorius ed., 1983).
 83 ראו השוואה דומה אצל פרוש, לעיל ה"ש 80, בעמ' 548.

מכך יקטנו ההטבות הסוציאליות, אשר מחושבות על-פי שכר-הבסיס. זאת ועוד, עובדים אלה יצטרכו מעתה להעביר כרטיס נוכחות ולדווח על חופשות והיעדרויות, והתנהלות זו תחת פיקוחו של המעסיק תפגע במעמדם ובסמכויותיהם הניהוליות. כמו-כן, מאחר ששעות עבודתם הכלליות יוגבלו והם לא יעמדו עוד לרשות מקום העבודה על-פי צרכיו, תופחת משכורתם.

הצידוק המקובל לעמדה פטרנליסטית מנקודת-ראות כלכלית הוא קיומו של כשל שוק.⁸⁴ אולם, כאמור לעיל, כשל כזה אינו קיים ביחס לעובדים הבכירים. יתר על כן, אפשר שקיים אפילו כשל שוק הפוך, במובן זה שהמנהלים הבכירים מקבלים שכר גבוה מדי ללא הצדקה כלכלית, כפי שאכן נטען לא אחת בשנים האחרונות.⁸⁵ מבחינה מוסרית, כאשר המחוקק מבקש לנקוט פטרנליזם, עליו לספק הוכחה משכנעת בדבר יתרונות החקיקה ובדבר הנזקים שייגרמו בלעדיה. אם קיימת פעולה אפשרית אחרת שאינה מגבילה את החופש האישי, יש לנקוט אותה.⁸⁶ לכן גם מבחינה מוסרית ביטול החרג אינו ראוי, ובוודאי אין הוא רצוי בעיני העובדים שאת טובתם הוא נועד לכאורה לשרת.

ג. שינוי הנורמה של עבודת-יתר השוררת בקרב העובדים הבכירים

מן האמור לעיל עולה כי קיימת הצדקה לקיום החרג ביחס לעובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון, וכי אין הצדקה במקרה זה להתערב בחופש החוזים של הצדדים. אולם יש להבטיח את הגדרתם של העובדים הנכללים בחרג בצורה מצומצמת מאוד, כפי שנעשה כיום על-ידי בית-הדין לעבודה,⁸⁷ ויש לשקול אף את תיקון החוק באופן שיבהיר בדיוק על אילו עובדים החרג חל, כדי שלא תתאפשר סטייה מעקרונות אלה. נוסף על כך, ביטול החרג, אם ייעשה, לא יביא לידי שינוי המציאות בפועל, מאחר שעובדים הנמדדים על-פי תפוקתם ועובדים שרמת האחזיות המוטלת על כתפיהם רבה ימשיכו לעבוד גם לאחר שעות העבודה הפורמליות, מה-גם שעם הטכנולוגיה הקיימת הם יוכלו להמשיך לבצע את העבודה גם אם משרדי הארגון יינעלו בפניהם. כאמור, חוק שעות עבודה ומנוחה אינו נאכף דיו ביחס לעובדים שהחרג אינו חל לגביהם, על אחת כמה וכמה לא יהיה אפשר לאוכפו ביחס לעובדים מהדרג הבכיר. כפי שעולה מהנתונים שהוצגו, חלק משמעותי מהעבודה מתבצע כיום מחוץ למשרדי הארגון, בביתם הפרטי של העובדים, ולא ברור כיצד אפשר לכדוק את מספר השעות שאותן השקיע העובד הבכיר בעבודתו גם מחוץ לארגון מבלי להשתמש באמצעים שיפגעו בפרטיותו של העובד באופן לא-מידתי. אחד השיקולים אם לציית לחוק נעוץ בסיכויי תפיסתו של

84 ראו, למשל, דויטש, לעיל ה"ש 82, בעמ' 135–140.

85 ראו שמעוני, לעיל ה"ש 81.

86 דויטש, לעיל ה"ש 82, בעמ' 144, וכן: Rolf E. Sartorius, *Paternalism*, in Gerald Dworkin, *Paternalism*, 19 (ed., 1983).

87 ראו לעיל ה"ש 28 והטקסט שליטה.

העובר עליו. לנוכח האמור לעיל, לא נראה שביטול החריג הינו בר-אכיפה.⁸⁸ חוק שאי-אפשר לאכוף – ראוי ועדיף שלא יחוקק.⁸⁹ גורם חשוב נוסף המשפיע על השאלה אם אדם יציית לחוק נעוץ בשאלה כיצד הוא ייתפס בעיני קבוצת השווים לו אם הללו ידעו כי עבר על החוק. מאחר שעבודה במשך שעות רבות נחשבת כאמור כמקנה כבוד ויוקרה למבצעה, ומכיוון שתפקיד בכיר בעבודה מהווה חלק חשוב מהשגת מיצב חברתי גבוה, ההניעה לציית לחוק האוסר על מנהלים לעבוד שעות נוספות תהא קטנה ביותר. כאשר חוק עומד בניגוד לנומרה מושרשת בחברה, סיכויי להביא לידי שינוי הנומרה קטנים.⁹⁰ מאוטנר מציין כי למרות חשיבותו של החוק, אין הוא קובע הנומרות היחיד הקיים, והוראותיו מושלמות על-ידי מערכות תרבותיות קיימות, היכולות לעמוד בסתירה אליו. משפט היוצר נורמה הנוגדת פרקטיקה תרבותית מקובלת לא ישנה את המציאות; לכל-היותר הוא יאפשר למחוקקים להתהדר בכך שהם עשו כל שביכולתם על-מנת לשנות את הפרקטיקה שאותה יועד החוק לשנות.⁹¹ דוגמה מעניינת מציגה קמיר ביחס לסטודנטים בבתי-ספר למשפטים הנוטים לבצע עבירות של חוסר יושר אקדמי.⁹² בהתבסס על מחקר שערך יואל חשין,⁹³ מצאה קמיר כי למרות התקנונים הברורים האוסרים ביצוע עבירות אלה, הסטודנטים מעידים על עצמם כמבצעים עבירות של חוסר יושר אקדמי באופן תדיר. נמצא כי הם עושים כן מאחר שעל-פי הנומרה התרבותית השלטת בקרבם, התנהגות כזו מניבה למבצעה כבוד ויוקרה, ומשפרת את המיצב החברתי שלו. השינוי, לגישתה, יכול להיות מושג רק על-ידי שינוי תרבותי; כל עוד ביצוע עבירות כאלה ייחשב כמקנה כבוד ויוקרה למבצעו, לא תמוגר התופעה, אף שהיא אסורה על-פי הנומרה המשפטית.

את הנומרה של עבודת-יתר הקיימת בחברה אכן ראוי לשנות מסיבות רבות ומגוונות. הצורך בשינוי דפוסי העבודה מודגש על-ידי המבקשים להביא לידי איזון ראוי בין הזמן שאדם מקדיש לעבודתו לבין זה שהוא מקדיש לביתו ולעיסוקי הפנאי שלו, ובמיוחד על-ידי הסבורים כי יש לאפשר להורים – גברים ונשים כאחד – לקיים "הורות פעילה", וכי הפחתת שעות העבודה תוביל ליתר שוויון בין גברים ונשים בשוק העבודה.⁹⁴ חשיבותו של איזון זה, במיוחד כאמצעי לשוויון בין המינים, מודגשת בכתביה מחקרית

88 Tom Tyler, Why People Obey the Law 22–30, 40–68 (1990)

89 ראו, למשל, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד (נב) 1, 16 לפסק-דינו של השופט חשין (1998): "ועדיין לא דיברנו – ויכולנו להוסיף ולדבר ארוכות – על המכה האנושה שמחללי-אכיפה עלולים להביא על עצם קיומו של שלטון החוק. חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהילכתו, יפה היה לו שלא נחקק משנחקק. חוק שאינו נאכף מוטב לו שלא ייחקק, משייחקק ולא ייאכף. חוקים לא נועדו לצדיקים גמורים. ומי שאינו צדיק גמור, אל נביאנו לידי ניסיון שמה יחטא. חוק המכווה בשער בת-רבים יביא לרפיון גם מעבר לתחומיו..."

90 בהקשר זה ראו, למשל, מנחם מאוטנר "המשפט הסמוי מן העין" אלפיים 16, 45 (1998); אורית קמיר "מודל לחשיבה משפטית-תרבותית: ניתוח מקרה – היעדר יושר אקדמי ומכחני כבוד" דין ודברים ד 167 (2008).

91 מאוטנר, שם; קמיר, שם.

92 קמיר, לעיל ה"ש 90.

93 ביחס לחלקו של יואל חשין במחקר ראו שם, בעמ' 173–174, ה"ש 14.

94 הקר ופרנקל, לעיל ה"ש 12.

רבה בארץ ובעולם,⁹⁵ מפורטת בנייר-עמדה שפרסם האיחוד האירופי,⁹⁶ ובאה לידי ביטוי גם בחקיקה בישראל. כך, למשל, החוק לעידוד של שילוב וקידום נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, התשס"ח-2008,⁹⁷ קובע בסעיף 1 כי מטרתו "להביא לשינוי התרבות העסקית ולטפח מודעות ציבורית כדי לעודד שילוב וקידום של נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים וכן להורות". על-פי החוק, יינתנו מענקים ואותות הכרה למעסיקים שיעמדו באמות-מידה שתקבע ועדה ציבורית. כמו-כן יש בעולם חברות המדרגות מקומות עבודה ומפרסמות את ממצאיהן, בין היתר, ביחס לגמישות בשעות העבודה, לשמירה על איזון בין העבודה לחיים הפרטיים וכדומה.⁹⁸ הקר ופרנקל⁹⁹ סבורות אף הן כי אחת הדרכים להביא לידי צמצום שעות העבודה היא לעודד את המעבידים לפעול כך. השלב הראשון בכל תוכנית כזו חייב להיות מהלך הסברתי, שיראה כי יש בכך גם יתרון עסקי, לנוכח ניסויים שנערכו המעידים על כך שהקפדה על איזון רב יותר בין העבודה לבין החיים הפרטיים מובילה להגברת היעילות ולהפחתת היעדרויות וחילופים של עובדים.¹⁰⁰ הקר ופרנקל מציעות גם הן להיעזר באמצעי עידוד, כגון מתן מענקים או פטורים למעסיקים שנוהגים כך. דרך נוספת שהן מציעות היא הגברת האכיפה של חוקי העבודה.¹⁰¹ הגברת האכיפה של חוק שעות עבודה ומנוחה ביחס לעובדים שהחוק חל עליהם תוביל להפחתת שעות העבודה שלהם, ואחת התוצאות שיתלוו לכך תהא הפחתת שעות העבודה של עובדי ההנהלה ונושאי משרות האמון, שכן משרדי הארגון יתרוקנו מכל יתר העובדים בשעה מוקדמת יותר, ולא ייוותרו בהם אנשים שאת עבודתם יש לנהל.

הפתרון טמון אם כן בשינוי תרבותי, ואותו ניתן לקדם באמצעות הסברה, חינוך, העלאת המודעות לנזקיה של עבודת-היתר, עידוד המעסיקים לנקוט עמדה שתאפשר איזון ראוי יותר בין העבודה לבין החיים הפרטיים וכיוצא באלה, בצד הגברת האכיפה של חוק שעות עבודה ומנוחה ביחס לעובדים שהחוק חל עליהם ואשר לגביהם הוא בר-אכיפה. שינוי התרבות העסקית יוכל להוליד גם שינוי בדפוסי עבודת-היתר של המעסיקים עצמם ושל העובדים העצמאים, אשר גם הם עובדים עבודת-יתר הפוגעת בבריאותם.

95 ראו, למשל, Kaufman-Kitchen, לעיל ה"ש 46. ראו גם "דר"ח הוועדה לבחינת נושא מקום עבודה תומך משפחה", לעיל ה"ש 63, והמקורות שם.

96 European Union, *Memo: Work-Life Balance Package* (October 2008).

97 ס"ח 482.

98 מיכל פרנקל "יישום חוק עידוד של שילוב וקידום נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, תשס"ח 2008: רקע והיבטים השוואתיים" 24–26 (מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, אפריל 2010). www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/20DEEB9A-A902-436E-88EE-499E91497DA5/0/X9998.pdf.

99 הקר ופרנקל, לעיל ה"ש 12, בעמ' 296–297.

100 שם בעמ' 296. דוגמאות למחקרים המצביעים על תועלת לארגון המקפיד על איזון כאמור ראו שם, ה"ש 88 ו-89.

101 שם, בעמ' 295.

סיכום ומסקנות

הנורמה של עבודת-יתר, השוררת בין היתר בקרב עובדי הנהלה ונושאי משרות אמון, ראוי שתשתנה, אולם ביטול סעיף 30(א)(5) לחוק שעות עבודה ומנוחה אינו הדרך הנכונה והאפקטיבית להביא לידי כך. עם זאת, יש להבטיח כי החריג יחול רק על העובדים הבכירים על-פי אמות-המידה המחמירות שנקבעו לאחרונה על-ידי בית-הדין לעבודה,¹⁰² המבטיחות את תחולתו רק על שכבת המנהלים הבכירים ביותר בארגון. אמות-מידה אלה קובעות, כאמור, כי החריג יחול רק על מנהלים בפועל (ולא על-פי הגדרת התפקיד) אשר ממקמים בשכבת הנהלה הבחירה, מוסמכים להפעיל שיקול-דעת עצמאי, חשופים למידע רגיש, מתוגמלים היטב ומקבלים שכר ותנאי העסקה מיוחדים וחריגים ביחס לעובדים אחרים, באופן המביא בחשבון את השקעתם הרבה. לכן כדאי לשקול עיגון חקיקתי של עמדתו העכשווית המצמצמת של בית-הדין לעבודה, כדי להבטיח שגם בעתיד יוחל החריג רק על העובדים שהרציונל של החלת החריג תקף לגביהם. אם אמות-המידה לזהותם של העובדים הנכללים בחריג יעוגנו בחוק, ימנע הדבר אפשרות של הרחבת חתך העובדים המוכלל בחריג באמצעות פרשנות שיפוטית משתנה. הגדרה ברורה בחוק תביא לידי הפחתה של מספר המקרים שבהם ינסו מעסיקים להכליל עובדים בחריג אף שהם אינם עומדים באמות-מידה אלה, ותסייע לכן באכיפת החוק ביחס לעובדים שהחוק חל עליהם.

הדרך לשינוי הנורמה של עבודת-יתר השוררת בקרב העובדים הבכירים אינה טמונה בכיטול החרגתם של עובדים אלה מגדר חוק שעות עבודה ומנוחה, אלא בקידום שינוי תרבותי באמצעות הסברה וחינוך, במתן עידוד למעסיקים שיפנימו את השינוי, ובהגברת האכיפה של החוק ביחס לעובדים שהוא חל עליהם (כלומר, ביחס לרוב-רובם של העובדים). הגברת האכיפה לא רק תגדיל את הציות לחוק ובעקבות זאת תפחית את שעות העבודה, אלא גם תשדר עמדה ערכית ברורה מצד המדינה ביחס לעבודת-יתר. יצוין כי עד לאחרונה לא הקפידה המדינה על אכיפת החוק, ובכך שידרה מסר שלפיו אין מדובר בנורמה חשובה ומשמעותית שאכיפתה מצדיקה השקעת משאבים מתאימים. שינוי בעמדת המדינה, שיגלם אמירה ברורה בדבר הנורמה הראויה, עשוי להשפיע על קידומו של שינוי תפיסתי בנוגע לעבודה מרובה מדי. הנורמה ראוי שתשתנה גם בקרב העובדים העצמאיים והמעסיקים עצמם.

ביטול החריג אינו מוצדק מהנימוקים שהוצגו: הוא מהווה פטרנליזם חקיקתי לא-מוצדק ביחס לשכבת העובדים הבכירה, היכולה לדאוג בעצמה לאינטרסים שלה ולבחור את דרכה ואת הטוב בעבורה; קיים סיכוי משמעותי שהוא דווקא יזיק לעובדים אלה, ולא יסייע להם; והוא אף אינו יעיל, מאחר שהוא יוביל ליתר זלזול בחוק ובו-בזמן לא ישפיע על שעות העבודה של העובדים הבכירים עקב אי-היכולת לאוכפו ביחס אליהם. התשובה נעוצה אם כן בשינוי תרבותי. אולם אני סבורה כי כל עוד אין ביטחון כלכלי

102 ראו לעיל ה"ש 28 והטקסט שלידה.

ותעסוקתי לעובדים במשק, וכל עוד יימשכו אזהרות הכלכלנים בדבר העתיד הכלכלי הלא-ורוד של הדורות הבאים, תימשך הנורמה של עבודת-יתר בקרב כל שכבות העובדים – אם על-מנת להרוויח יותר ואם על-מנת להבטיח את ההצלחה במילוי התפקיד. נוסף על כך, כל עוד התרבות השלטת היא תרבות הצריכה והמיצב של אדם בחברה נקבע על-פי ממונו, וכל עוד עבודה בתפקיד בכיר הכרוך בשעות ממושכות ובשכר גבוה מזכה את מבצעה ביוקרה ובכבוד, היכולת להביא לידי שינוי הנורמה מוטלת בספק. השינוי הנדרש לכן הינו שינוי תרבותי משמעותי בד בבד עם שינוי המדיניות הכלכלית באופן שיגביר את בטחונם הכלכלי של העובדים.