

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /  
הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים  
10 באוגוסט 2010

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר בנימין נתניהו	שרי הממשלה	חברי הכנסת
ראש הממשלה		בפקס ו/או במייל

שלום רב,

**הנדון: התכנית הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 – הצ"ח שעות עבודה ומנוחה:**

**תיקון סעיף 5 – הגדרת יום ושבוע עבודה והעסקה בשעות נוספות**

במסגרת הדיון בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012<sup>1</sup>, מבקשת הממשלה לקדם **תיקון לחוק שעות עבודה ומנוחה**, אשר יקל על שר התמ"ת להאריך את יום/שבוע העבודה הרגיל. בשם ה"גמישות הניהולית", יאפשר התיקון פגיעה משמעותית בעובדים, אשר יחויבו לעבוד שעות ארוכות יותר, ללא קבלת גמול מיוחד בגין שעות נוספות. על פי ההצעה, השר יוכל לאשר הסכם קיבוצי בו יוארך יום ו/או שבוע העבודה, ללא תגמול לשעות הנוספות.

**אנו, קוראים לכם לפעול לביטולה של הצ"ח פוגענית זו בזכויות העובדים ולהבטיח הגנה על זכויותיהם.**

יש לזכור כי הגדלת משרות באופן המבוקש, עלולה להביא לפגיעה לא רק בעובד שנאלץ לעבוד יותר שעות ללא גמול, אלא גם בעובדים נוספים במשק. זאת באשר הארכת/הגדלת המשרות באופן שיאפשר התיקון, תבוא על חשבון משרות נוספות לעובדים נוספים.

יתר על כן, הפגיעה בשכר העובדים, לצד צמצום שוק התעסוקה, כאמור לעיל – יוסיפו גם להרחבת הפערים ואי השוויון בחברה.

עוד יצוין, כי המדובר בהצ"ח עם השלכות מרחיקות לכת על שוק העבודה בכלל, ועל זכויות העובדים בפרט, ואין זה ראוי לקדם אותה במסגרת הדיון הכללי על חוק ההסדרים. ככל בהצ"ח האמורה לא תבוטל, יש לפצלה מחוק ההסדרים ולקיים דיון מעמיק ורציני בהשלכות מרחיקות הלכת והפוגעניות של ההצעה, וזאת שלא במסגרת סד הזמנים שמכתבים דיוני התקציב.

**להלן עמדת הפורום בהרחבה, כולל סקירת המצב הקיים, השינוי המבוקש וההשלכות שלו:**

**א. "יום עבודה" ו- "שבוע עבודה" כיום**

1. חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 קובע כי יום עבודה לא יעלה על שמונה שעות, וכי שבוע עבודה לא יעלה על ארבעים וחמש שעות (סעיפים 2,3).

<sup>1</sup> אם כי לגרסתו, הנושא "מיועד להיות מקודם באופן נפרד להצעת "חוק ההסדרים" אולם במועדים מקבילים לה".

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

- האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /
2. הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים  
צו ההרחבה לקיצור שבוע העבודה במשק, אשר הוביל להנהגת שבוע עבודה בן חמישה ימים  
במרבית העסקים במשק, קיצר את מסגרת השעות השבועית ל- 43 שעות, ובכך האריך את מסגרת  
השעות היומית ל- 8.6 שעות.
3. כל שעת עבודה מעבר למסגרות הנקובות לעיל נחשבת שעה נוספת, המזכה על פי חוק בגמול  
מיוחד (125% לכל אחת מהשעתיים הנוספות הראשונות, לאחר מכן 150% עבור כל שעה נוספת).

## ב. האיסור להעסיק בשעות נוספות ללא היתר

4. סעיף 6 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 קובע כי העסקת עובד בשעות נוספות היא  
אסורה, למעט במקרים הנקובים בסעיף 10 לחוק, או במקרים שבהם ניתן היתר להעסקה בשעות נוספות  
ע"י שר העבודה (כיום שר התמ"ת) (לפי סעיף 11 ו- 15 לחוק). על פי סעיף 26 לחוק, העסקה בשעות  
נוספות בניגוד להוראות החוק מהווה עבירה פלילית.
5. סעיף 10 לחוק קובע מהם המקרים שבהם תותר העסקה בשעות נוספות **מבלי שיש צורך  
בהיתר**:

1. כאשר תאונה או אירוע בלתי צפוי מחייבים זאת, או כאשר יש לטפל בבעיה דחופה-  
במקרים אלו ניתן להעסיק רק "במידה הדרושה למניעת הפרעה קשה בתהליך של העבודה, או  
לניעת נזק לגוף או לנכס שאין למנוע אותו בדרך אחרת". בנוסף, חלה חובה למסור לכל המאוחר  
למחרת היום הודעה למפקח העבודה האזורי, ואין להמשיך בהעסקה בשעות נוספות אלא אם  
נתן המפקח היתר בכתב.
2. כאשר עובדים במשמרות, ובלבד שלא יעבדו יותר משעה נוספת אחת ליום, ושהממוצע  
לשלושה שבועות לא יעלה על 45 שעות עבודה לשבוע.
3. בהכנת מאזן שנתי, ברישום מלאי או במכירה לפני חג- ובלבד שלא יעבדו יותר מארבע  
שעות נוספות ליום וממאה שעות נוספות בשנה.

6. **מלבד המקרים המצויינים בסעיף 10 לעיל, לא ניתן להעסיק עובדים בשעות נוספות מבלי  
שניתן לכך היתר**

17. .
19. .
21. סעיף 11 קוב
25. ע את הנסיבות שבהן קנויה לשר העבודה סמכות לתת היתר להעסקה בשעות נוספות, למשל  
בתקופה שבה קיים במדינה מצב של חירום, או כאשר מדובר בשירותים ציבוריים לא-תעשייתיים,  
בשמירה, במוסדות לטיפול בחולים, זקנים וילדים, בבתי אוכל, בתי מלון ומוסדות תרבות וספורט,  
בעבודת הכנה או גמר שיש לעשותה מחוץ לשעות העבודה הרגילות, בעבודה שמטבעה היא נעשית  
לסירוגין ונדרשת נוכחות העובד במקום העבודה, בעבודה עונתית או במקרים של לחץ עבודה זמני בלתי  
רגיל.
7. סעיף 15 לחוק, אשר קובע כללים לגבי הוצאת היתר העסקה בשעות נוספות, קובע שלשר סמכות ליתן  
**היתר כללי** (שיש לפרסמו ברשומות, כולל תנאיו ומגבלותיו) או **היתר מיוחד** (שיש להציגו במפעל שעובד  
לפיו, ותוקפו מוגבל לשנתיים בלבד).

8. בהתאם, שר העבודה פירסם **2 היתרים כלליים** להעבדה בשעות נוספות:

1. **היתר כללי להעבדת שעות נוספות לכל העובדים**- המאפשר להעביד עובד ארבע שעות

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /  
הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים  
נוספות ליום ושתיים עשרה שעות נוספות לשבוע.

2. **היתר כללי להעבדה בשעות נוספות במפעלים שבהם עובדים שבוע עבודה בן חמישה ימים, המתיר העבדת עובד במפעל בשעות נוספות להלן:**

1. בכל אחד מחמשת ימי העבודה הרגילים בשבוע- עד 12 שעות עבודה ביום, ואילו ביום שאינו נמנה על ימי העבודה הרגילים ואינו יום המנוחה השבועית- עד שש שעות עבודה ביום.

2. בסך הכל, עובד לא יועבד יותר מ-15 שעות נוספות לשבוע.

9. במקביל, ניתנו ע"י השר **היתרים מיוחדים** למפעלים בענפים ספציפיים: בתי אירוח, אספקת מים, טיפול בבעלי חיים, ייצור והספקת קרח, יציקת בטון, לולנות, מוסדות לטיפול בזקנים או בילדים, מפעלים רפואיים, נמל, שמירה, תחבורה וחקלאות עונתית.

10. כך, למשל, נמסר למנכ"לית "קו לעובד" ע"י משרד התמ"ת כי החברות הבאות זכו להיתרים מיוחדים להעסקה בשעות נוספות: חברת חשמל, מפעלי ים המלח, מפעלי מגנזיום, תרכובות ברז, התעשייה האווירית, תיאטרון החאן, מפעל רותם אמפרט נגב.

11. כך או כך, עובד המועסק בשעות שמעבר למסגרת יום/שבוע עבודה רגיל- בין אם במסגרת ההיתר שבחוק (סעיף 10) ובין אם במסגרת היתר כללי או מיוחד (סעיף 11)- זכאי לקבל גמול מיוחד עבור השעות הנוספות שביצע.

12. במקביל, עובד זכאי לסרב לבצע שעות נוספות מעבר למסגרת השעות הנוספות הנקובה בהיתר, שכן דרישה להעסקה בשעות נוספות ללא היתר היא דרישה בלתי חוקית<sup>2</sup>.

## ג. סמכות השר להאריך את יום/שבוע העבודה

13. סעיף 4 לחוק מאפשר לשר **לקבוע בתקנות** יום עבודה ושבוע עבודה **שתחומם פחות מזה הנקוב בחוק**, "אם ראה צורך בכך מטעמים שבבריאות העובד או שבנסיבות העבודה".

14. אותו סעיף מאפשר לשר לקבוע גם יום ושבוע עבודה **שתחומם יתר על הנקוב בחוק**, וזאת ובלבד שיום עבודה לא יעלה על עשר שעות עבודה, ושבוע עבודה לא יעלה, בממוצע לתקופה שתיקבע בתקנות, על ארבעים וחמש שעות עבודה, וזאת רק במקרים הבאים:

"(I) לעבודות מסויימות בחקלאות ועבודות הקשורות במישרין לטיפול בבעלי חיים;

(II) לעבודות במקום שמטפלים בחולים, בבתי-מרקחת, במוסדות החלמה, במוסדות לטיפול בזקנים או בילדים;

(III) לעבודות בבתי אוכל, בבתי מלון ובבתי קפה;

(IV) לשמירה;

(V) לעובדים בשירות המדינה או בשירות רשות מקומית עבודה שאינה תעשיתית, לכולם או

<sup>2</sup> ראו למשל ע"ע 1171/04 **סיוון אלימלך נ' שירות התעסוקה**, שם נקבע כי העסקה בשעות נוספות בצורה קבועה- בוודאי כזו העולה על המותר בחוק- מחייבת הסכמה של העובד. ראו גם דב"ע נו / 91-7 **משייב נ' שירות התעסוקה**, אשר ממנו עולה שעובד יכול להעלות טענות נגד חובתו לעבוד שעות נוספות, למשל מטעמי חוסר כושר גופני או מטעמים אחרים.

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /  
הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים  
לחלק מהם, בעבודות שהן לדעת שר העבודה חיוניות לציבור ושפורטו בתקנות".

15. החוק מקנה לשר (בסעיף 5) סמכות לקבוע ימי עבודה או שבועות עבודה ארוכים יותר מהנקוב בחוק, גם ע"י אישור הסכם קיבוצי, וזאת:

1. אם נוכח שבגלל נסיבות מיוחדות אין לקיים יום עבודה או שבוע עבודה כהגדרתם בחוק.
  2. כל עוד המספר הממוצע של שעות העבודה לתקופה שנקבעה בהסכם הקולקטיבי אינו עולה על עשר ליום וארבעים וחמש לשבוע.
16. יש לשים לב להבדל בין **היתרים לעבודה בשעות נוספות** (ראו פרק ב' לעיל) - שהסדרתם נעשית במסגרת החוק עצמו (סעיף 10) או במסגרת היתר כללי או מיוחד (סעיף 11), ובעצם **נועדה להסיר את מעטה הפליליות מההעסקה בשעות נוספות ללא היתר - לבין המנגנונים שבסעיף 4 ו- 5 לחוק, המאפשרים הארכה של יום/שבוע עבודה, ובכך בעצם משנים את נקודת האיזון בין שעות רגילות לשעות נוספות** (כלומר: מאפשרים למעסיקים העסקה בשעות נוספות מבלי לשאת בתשלום מוגדל של 125% או 150%).

### ד. הצעת האוצר: הרחבת סמכות השר להאריך את יום/שבוע העבודה

17. כיום מנסה משרד האוצר לקדם, במסגרת חוק ההסדרים, תיקון לסעיף 5 דלעיל, כך שלשר תוקנה הסמכות לאשר הסכם קיבוצי המאריך את יום/שבוע העבודה - גם מבלי שהתקיים התנאי השני המצוין לעיל<sup>3</sup>.

18. על פי התזכיר, התיקון מבקש להסמיך את השר לאשר הסכם קיבוצי שבו יום/שבוע עבודה ארוך מהנקוב בחוק, כל עוד נשמרים התנאים הבאים:

1. קיומן של נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מהגדרת יום/שבוע עבודה שבחוק.
2. ההסכם הקיבוצי אינו פוגע בתכליות החוק.
3. ההסכם הקיבוצי לא סותר אמנות עבודה בינלאומיות שישראל אישרה.

19. דהיינו, האוצר מבקש להסיר את המגבלה המספרית הקיימת היום, שאוסרת סטייה ממסגרת של עשר שעות עבודה יומיות וארבעים וחמש שעות עבודה שבועיות, וזאת מבלי לקבוע מגבלה מספרית ברורה חדשה.

20. הנימוק להרחבת סמכויות השר: "לאפשר גמישות מירבית לצדדים להסכם הקיבוצי להגיע להסדרים אחרים, כך שמחד גיסא תישמר תכלית החוק מבחינת קיום שעות מנוחה, ומאידך גיסא יינתן ביטוי הולם לצרכי המעביד והמפעל" (ראו עמדת האוצר), כל זאת על מנת "להתאים למציאות המשתנה את ההסדר הקיים בחוק" (ראו תזכיר החוק).

21. המשמעות של הרחבת סמכויות השר לאשר ימי/שבועות עבודה ארוכים מהרגיל: ככל שיום/שבוע העבודה מתארך, קטנה חובת תשלום גמול מיוחד בגין העסקה בשעות נוספות, ומכאן - שגדל התמריץ הכלכלי להעסקת העובדים בימי עבודה ארוכים יותר.

<sup>3</sup> יובהר שבתחילה, ביקש האוצר לבטל את שני התנאים האמורים. ראו: [http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20112012/Attachments/1/2010-21292\\_7.pdf](http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20112012/Attachments/1/2010-21292_7.pdf). לעומת זאת, בנוסח תזכיר החוק שהובא לעיונו, הושמט רק התנאי השני, העוסק במגבלה המספרית של שעות העבודה השבועיות.

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

- האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /  
הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים  
22. עצם הענקת תמריץ כלכלי למעביד להעסיק עובדים בשעות עבודה ארוכות מנוגדת לרוח  
ותכליותיו של חוק שעות עבודה ומנוחה, אשר נועד להבטיח מסגרת עבודה בטוחה, סבירה והוגנת לעובד,  
הכוללת זמני מנוחה, החלפת כוחות והפסקה. הארכת שעות העבודה הרגילות של העובד חותרות נגד  
הוראותיו של החוק, שנועדו למנוע התשה של העובד באמצעות הגדלת עומס והיקפי העבודה, וניצולו  
באמצעות אי תשלום גמול הולם עבור עבודה בשעות נוספות.
23. הדברים נכונים במיוחד כאשר בסעיף 4 לחוק (המאפשר, כזכור, הרחבה של יום/שבוע  
העבודה במקרים הנקובים בחוק), נותרת על כנה המגבלה המספרית (האוסרת על סטייה מהסטנדרט של  
עשר שעות ביום ו- 45 שעות שבועיות), **וזאת לצד מגבלה מרסנת נוספת - רשימה סגורה של סקטורים  
שבהם ניתן ליישם את ההסדר המיוחד האמור.**
24. לעומת זאת, בתזכיר החוק המוצע, מבקש האוצר להסיר את המגבלה המספרית **דווקא  
מקום בו אין כל מגבלה סקטוריאלית**, ובכך להשתחרר משני הגורמים המרסנים המופיעים בחוק גם  
יחד - כל זאת כאשר הרציונל ליישום המגבלה המספרית שבסעיף 4 לחוק (הגנה על העובדים, רווחתם  
ובטחונם) אינו שונה מן ההיגיון שעומד בבסיס ההוראה שבסעיף 5 לחוק. הצעה זו, לא רק שפוגעת  
בתכלית החוק לכשעצמה, אלא גם פוגמת בקוהרנטיות החוק ובהיגיון הפנימי שלו - כל זאת ללא סיבה  
מספקת.
25. יתירה מכך: בהצעת החוק לא מוצע כל מנגנון מאזן שיבטיח מעשית את שמירת זכויות  
העובדים - למשל קביעה כי הוויתור על גמול שעות נוספות (שנגרם בגין הארכת יום/שבוע העבודה) יבוא  
לידי ביטוי במסגרות השכר שייקבעו בהסכם זה (למשל - על דרך תשלום שכר גבוה יותר לשעת עבודה  
"רגילה"), וקביעה מפורשת כי שעות העבודה העודפות שיתווספו ישמשו גם הן כבסיס להפרשות  
סוציאליות ולחישוב זכויות המגן.
26. בנוסף, הרחבת הסמכות הרגולטורית לאישור העסקה בשעות עבודה ארוכות מחד גיסא,  
ללא קביעת כללים ברורים ליישומה מאידך גיסא (מלבד ההוראה הכללית של "אי פגיעה בתכליות  
החוק" ו-"עמידה באמנות בינלאומיות" - כאשר ברור שהן עשויות להיות ספציפיות, סותרות או נתונות  
לפרשנות) - עלולה להקנות כח רב מדי לצדדים ליחסים הקיבוציים. חוקי המגן, והזכויות אשר הם מקנים  
לעובדים, נועדו להגן על האינטרסים הבסיסיים של כל עובד ועובדת במשק. אין זה ראוי שלארגון עובדים  
יהא כוח להתנות על זכויות אלה.
27. מהלך כאמור אף עשוי להוות מדרון חלקלק, שכן מרגע שהכרנו - בדרך של חקיקה ובניגוד  
לקבוע בחוק ההסכמים הקיבוציים - בזכותו של ארגון עובדים להתנות על זכות מגן בסיסית, מה יעצור  
את החלת אותו מנגנון על זכויות מגן אחרות, שגם לגביהן נקבע במפורש שהסכם קיבוצי יכול "להוסיף  
עליהן אך לא לגרוע מהן"<sup>4</sup>?
28. בתזכיר החוק מוצע להכפיף את אישור השר לסטנדרטים בינלאומיים, אולם יהיה בכך  
משום צעידה אחורה, שכן ישראל הפנימה - עוד ב- 1951 (עם חקיקת חוק שעות עבודה ומנוחה), ולאחר  
מכן שוב ב- 2000 (עם אישור צו ההרחבה בדבר קיצור שבוע העבודה במשק) - את הצורך במסגרת שעות  
סבירה יותר, אשר תמנע פגיעה ברווחת העובד מחד גיסא, אך עדיין תשרת את הצרכים של המעסיקים,  
מאידך גיסא.
29. יש לזכור שהאמנות הבינלאומיות מתוות את מסגרת המינימום למתן זכויות עובדים, ולא

<sup>4</sup> ראו סעיף 21 לחוק ההסכמים הקיבוציים, התשי"ז-1957.

## הפורום לאכיפת זכויות עובדים

האגודה לזכויות האזרח בישראל / איתך - משפטניות למען צדק חברתי / קו לעובד /

הקליניקה לזכויות עובדים, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב / שדולת הנשים את מסגרת המקסימום, כך שהישענות עליהן כמקור עיקרי להתווית נורמות תעסוקתיות מכוונת למכנה המשותף הנמוך ביותר, לא הגבוה ביותר, ותורמת להאצתו של אפקט ה"מירוץ לתחתית" (תופעה שבה מדינה מנמיכה סטנדרטים תעסוקתיים על מנת לזכות ביתרון תחרותי בשוק הגלובלי, בכך מעודדת מדינות אחרות לנהוג כמוה, כאשר האפקט הסופי והכללי- בכל המדינות כולן- הוא של פגיעה חמורה בזכויות ובשכר העובדים). על ישראל לשאול את עצמה האם היא מעוניינת להגרר למירוץ זה, או שמא ברצונה להסתמן דווקא כמי שמובילה שינוי חיובי בהקשר זה (בוודאי נוכח הצטרפותנו לא מכבר ל-OECD).

30. עוד יצוין שהרחבת מסגרתו של יום/שבוע עבודה מנוגדת למגמה העולמית, לפיה הולך ומתקצר שבוע העבודה, הן מסיבות של קידום רווחת העובד, והן מסיבות של מדיניות תעסוקתית (הרחבת מספר המועסקים).

31. בעוד שבמדינות המתקדמות בעולם הולכת ומשתרשת תפיסה של מתן חשיבות לפנאי ומנוחה, הרי שבישראל, כבר עכשיו, מתקשים עובדים למצוא איזון סביר בין חובתם ורצונם לעבוד ולהתפרנס, לבין זכותם להינות מפנאי ומשפחה. למותר לציין שהארכת מסגרת שעות העבודה התקנית אך תחמיר את המצב, תחת שתביא להקלתו.

32. לבסוף, אין להתעלם מן הסברה ששוק עבודה המחייב שעות עבודה ארוכות ישפיע לרעה על הורים, ובראש ובראשונה על אמהות עובדות (כפי שהיה כאשר ניתן ההיתר הכללי לעבודת שעות נוספות במשק, אשר פגע לרעה בנשים עובדות). לא ניתן לדבר מצד אחד על עידוד שילובן של נשים בשוק התעסוקה, ומהצד השני לנקוט בצעדים אשר משמעותם ההפך הגמור.

33. סיכומו של דבר, מדובר בתיקון אשר בשם "הגמישות הניהולית", מקנה למעבידים תמריצים לפגיעה בזכויות העובדים- כל זאת ללא הצדקה ברורה<sup>5</sup>, בניגוד לרוח ולשון החוק ובסתירה למגמה הנוהגת בעולם, של קיצור מסגרות עבודה.

**על כן, עמדת הפורום היא כי אין לתת יד לתיקון האמור.** אם יש צורך בהתאמת החוק ל"מציאות המשתנה", הרי שיש להתאימו דווקא בדרך ההופכית, דהיינו, להרחיב את סמכויותיו של השר לאשר הסדרים המפחיתים את מסגרת שעות העבודה התקנית. כל פעולה להארכת המסגרות הקיימות היא לא יותר מאשר שקלול-יתר של אינטרסי המעסיקים, סטייה מהמקובל במדינות המתקדמות בעולם, ותרומה בלתי ראויה לאפקט ה"מירוץ לתחתית".

**אנו שבים וקוראים לכם לפעול לביטולה של הצ"ח פוגענית זו בזכויות העובדים ולהבטיח הגנה על זכויותיהם.**

בכבוד רב ובברכה,

מור פרנס קוריאל, עו"ד - קו לעובד

בשם הפורום לאכיפת זכויות עובדים

<sup>5</sup> הטענה בדבר "מציאות משתנה" לא לוותה בכל מחקר מעמיק המצביע על צרכים אמיתיים בהקשר זה, ועל כן נותרה טענה בעלמא.