WWW
120PLUS1
ORG.IL

20 במרץ 2026

לכבוד:
משרד האוצר
באמצעות אתר התזכירים הממשלתי

הנדון: תגובה לתזכיר חוק תכנית הסיוע הכלכלי (הוראות שעה - שאגת הארי), התשפ"ו - 2026

1. אנו, **12 ארגונים חברתיים המייצגים עובדים מקבוצות שונות שנפגעו בתקופת החירום** (הרשימה המלאה בסוף המסמך), מברכים על פרסום תזכיר חוק תכנית הסיוע הכלכלי במסגרת מבצע "שאגת הארי", ועל ההכרה בצורך במתן מענה לעובדים שנפגעו תעסוקתית. **לצד זאת, ניתוח התזכיר מלמד כי במתכונתו הנוכחית הוא נותן מענה חלקי בלבד למציאות התעסוקתית בפועל, ועלול להותיר קבוצות רחבות של עובדים ללא הגנה מספקת מפני פגיעה כלכלית.**

2. המציאות שנוצרה בתקופת החירום מדגישה את הפער בין פתיחה פורמלית של המשק לבין היכולת בפועל של עובדים ומעסיקים לתפקד. **אף שמקומות עבודה רבים הורשו לפעול, מגבלות ביטחוניות והיעדר פעילות מלאה של מערכות החינוך והמסגרות לילדים הובילו לפגיעה נרחבת בהיקף העבודה ובהכנסות, במיוחד בקרב הורים לילדים צעירים, הורים לילדים עם מוגבלויות ועובדים בענפים רגישים.** מצב ביניים זה יוצר פגיעה כלכלית ממשית שאינה משתקפת בהכרח במעמד התעסוקתי הפורמלי.

3. ניסיון ממשברי חירום קודמים, לצד בחינת המנגנונים המוצעים בתזכיר הנוכחי, מלמד כי הסתמכות מרכזית על **מנגנון דמי אבטלה המבוסס על יציאה לחל"ת נותנת מענה בעיקר למצבים של הפסקת עבודה מלאה, אך אינה נותנת מענה מספק למצבים של ירידה חלקית בהיקף העבודה או פגיעה בהכנסה ללא שינוי פורמלי במעמד התעסוקתי.** כתוצאה מכך, חלק משמעותי מהפגיעה הכלכלית בפועל נותר ללא מענה במסגרת התזכיר. **לאור זאת, אנו מציעים לבצע התאמות והשלמות לתזכיר, אשר יבטיחו מענה רחב יותר למצבי פגיעה מגוונים בהכנסה, יחזקו את רשת הביטחון לעובדים פגיעים, וישפרו את האפקטיביות הכלכלית והחברתית של התכנית.** בסעיפים שלהלן יובאו עיקרי הסוגיות הדורשות לדעתנו תיקון והתאמה.

תמצית הצעתנו

תזכיר חוק תכנית הסיוע הכלכלי במבצע "שאגת הארי" מהווה צעד חשוב במתן מענה לפגיעה בתעסוקה, אך במתכונתו הנוכחית הוא נותן מענה חלקי בלבד למציאות בשטח, המאופיינת בפגיעה רחבה ולעיתים חלקית בהכנסות - שאינה מתבטאת בהכרח בהוצאה רשמית לחל"ת.

ראשית, אנו מציעים להתאים את מנגנון החל"ת למציאות התעסוקתית בפועל, באמצעות הורדת רף הזכאות ל־5 ימים בלבד, בהתאם למשך השבתת המשק בפועל, וכן להשיב את ההוראה שנהגה במשברי עבר שלפיה עבודה מצומצמת (עד יומיים) אינה קוטעת את רצף הזכאות – כדי לאפשר חזרה הדרגתית לעבודה מבלי לפגוע בזכאות לסיוע.

שנית, יש להרחיב את המענה לקבוצות עובדים פגיעות שאינן מקבלות מענה מספק בתזכיר, ובהן: עובדים מעל גיל 67 (לגביהם המענק המוצע נמוך ואינו מספק), עובדים שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, עובדים שפונו מבתיהם ואינם יכולים לעבוד בפועל, עובדים שעתיים ועובדים שהיקף משרתם צומצם, עובדים עם מספר מעסיקים, עובדים שאינם תושבי ישראל, הורים יחידים ואנשים עם מוגבלויות. **עבור קבוצות אלו מוצע להתאים את מנגנוני הזכאות והפיצוי כך שישקפו את הפגיעה בפועל בהכנסה, ולא רק את הסטטוס התעסוקתי הפורמלי.**

בנוסף, אנו מציעים לקדם מודל של "תעסוקה גמישה", שיאפשר המשך העסקה בהיקף חלקי תוך השלמת הכנסה לעובדים ושיפוי למעסיקים. מודל זה עדיף על חל"ת מלא, שכן הוא שומר על הקשר בין עובדים למעסיקים, תומך בפעילות המשק ואף צפוי להביא לחיסכון תקציבי.

לבסוף, יש להסיר חסמים במימוש הזכויות, בין היתר באמצעות הכרה בירידה בהכנסה גם ללא מכתב חל"ת, מניעת ניצול כפוי של ימי חופשה, והנגשה רחבה של המידע וההליכים.

התאמות אלו נדרשות כדי להבטיח שמנגנון הסיוע ייתן מענה אמיתי למגוון מצבי הפגיעה שנוצרו, יחזק את הביטחון הכלכלי של העובדים, ויתמוך בהתאוששות מהירה של המשק.

א. תיקון הזכאות לחל״ת בהתאם למועדי השבתת המשק (רף ימים מינימלי)

4. הצעת החוק בנוסחה הנוכחי קובעת כי ההקלות יחולו רק על עובדים שהוצאו לחל"ת של 14 ימים ומעלה. עם זאת, במהלך מבצע "שאגת הארי" המשק היה מושבת כמעט לחלוטין למשך כחמישה ימים, ומרבית העובדים נעדרו מעבודתם בהתאם להנחיות הביטחון. מהיום השישי המשק החל לפעול באופן חלקי, וחלק ניכר מהעובדים שבו לעבודה. **קביעת רף של 14 ימים תותיר מחוץ למנגנון הפיצוי את כל מי שחזר לעבודה אחרי חמשת הימים הראשונים בכפוף להנחיות הרשמיות, כולל מי שחזר באופן חלקי בלבד.**

בנוסף, במסגרת הסדרי חירום קודמים נקבע סייג שלפיו עבודה בהיקף מצומצם, של עד שני ימי עבודה רצופים, אינה קוטעת את רצף הזכאות. בתזכיר הנוכחי הוראה זו לא נכללה. אנו סבורים כי מדובר בהחסרה מהותית, וקוראים להשיב הסדר זה, על מנת לאפשר חזרה הדרגתית לעבודה מבלי לפגוע בזכאות לסיוע.

לפיכך אנו מציעים לקבוע כי הזכאות לפיצוי בגין הפסד השכר תחול על עובדים שהוצאו לחל"ת של 5 ימים ומעלה, כאשר ימים בודדים אינם קוטעים את רצף הזכאות, תוך התאמה למציאות התעסוקתית שנוצרה בתקופת החירום.

ב. מנגנון ההגנה על עובדים - סיוע לקבוצות עובדים פגיעות

5. אנו מברכים על התכנית המוצעת וההכרה בצורך להגן על עובדים שנפגעו מפעילות המשק בתקופת החירום, כולל מנגנוני סיוע וקיצור אכשרה לקבוצות שונות של עובדים שנפגעו כתוצאה מהמשבר. **יחד עם זאת, ישנן קבוצות עובדים פגיעות, אשר הכנסותיהן נפגעו בפועל במצב החירום ואינן מקבלות מענה מספק במסגרת המנגנונים המוצעים.** ישנה חשיבות להרחבת מתווה הסיוע והתאמות בתקופת האכשרה כך שייתן מענה לכלל העובדים שנפגעו בפועל מן המשבר, כך שלא יוותרו מחוץ לרשת הביטחון הכלכלית.

<u>אנו מבקשים להפנות את תשומת הלב למספר קבוצות עובדים אשר מאפייני העסקתן או נסיבות חייהן יוצרים סיכון גבוה במיוחד לפגיעה בהכנסתן ואינן מקבלות מענה מקיף דיו במסגרת ההסדר המוצע:</u>

5.1 עובדים מעל גיל 67

אנו מברכים על ההתייחסות של התכנית הכלכלית לצורך לסייע לעובדים בני 67 ומעלה שאיבדו את עבודתם או את הכנסתם בתקופת החירום ומתן מענק ייעודי בהתאם לכך. אובדן עבודה בתקופת חירום עלול לפגוע בעובדים אלה באופן חריף במיוחד, שכן האפשרות למצוא עבודה חלופית בתקופה של האטה כלכלית היא נמוכה עוד יותר מאשר בשגרה. **עם זאת, המנגנון המוצע ביחס לאוכלוסיה זו מוגבל בהיקפו ואינו מספק רשת ביטחון מספקת.** לפי הפרסומים על המתווה המתגבש, המענק יחושב בשיעור של 75% מההכנסה מעבודה, בכפוף לתקרה של 137 ₪ ליום. **מגבלה זו מצמצמת מאוד את היקף הסיוע בפועל ואינה נותנת מענה למצבים שבהם הפגיעה בהכנסה היא בהיקף גבוה בהרבה מתקרה זו.** במשברי חירום קודמים ובתקופת הקורונה, הנהיגה המדינה מנגנון של מענק חודשי לבני 67 ומעלה כתחליף לדמי אבטלה, בגובה של עד 4,000 ₪ לחודש.

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |

הסכומים האמורים אינם מספקים ולא יתנו רשת ביטחון מספקת לעובדים הותיקים, כיוון שמאז נקבעו סכומים אלה חלה עלייה משמעותית בשכר המינימום וביוקר המחיה. **עבור עובדים רבים מעל גיל פרישה, אשר ממשיכים לעבוד בשל צורך כלכלי והכנסתם מעבודה משלימה את קצבת הזקנה, פגיעה מתמשכת בהכנסה עלולה להוביל במהירות למצוקה כלכלית משמעותית.**

אנו מציעים הרחבה של המנגנון כך שיינתן מענק חודשי שיימשך לאורך תקופת החירום וישלים את הכנסתם של עובדים שנפגעו לרמה של לפחות שכר מינימום, ויבטיח רשת ביטחון כלכלית בסיסית לאוכלוסייה זו.

5.2 עובדים פגיעים שאינם זכאים לדמי אבטלה

עובדים רבים שנפגעו מהמשבר התעסוקתי אינם זכאים לדמי אבטלה בשל מגבלות שונות במנגנון הזכאות הקיים. מדובר בעובדים שהיו חלק משוק העבודה אך נפגעו מאירוע חיצוני שאינו תלוי בהם. קבוצות אלה מתקשות לעיתים לייצר רצף תעסוקתי ארוך ולכן תנאי הזכאות הקיימים המותנים בתקופת אכשרה פוגעים בהן במיוחד. בהיעדר התאמות למנגנון המוצע, עובדים רבים כאלה עלולים להישאר ללא רשת ביטחון דווקא בזמן משבר, אף על פי שהיו חלק פעיל משוק העבודה ונפגעו כתוצאה מנסיבות חיצוניות שאינן תלויות בהם.

<u>בתוך קבוצה זו נכללים, בין היתר:</u>

- **<u>עובדים שלא צברו את תקופת האכשרה הנדרשת לצורך זכאות לדמי אבטלה</u>** - למשל עובדים חדשים בשוק העבודה, עובדים בהעסקה חלקית, הורים יחידניים וכדו'. עובדים אלה מתקשים לשמור על רצף תעסוקתי ולכן לעיתים אינם עומדים בתנאי האכשרה הקבועים בחוק, המחייבים תקופת עבודה מינימלית טרם הגשת תביעה לדמי אבטלה, ונותרים ללא זכאות גם כאשר מקור פרנסתם נפגע כתוצאה ממצב חירום.

  לאור פניות שקיבלנו, אנו מבקשים כי התזכיר יתייחס גם לאוכלוסיית נפגעי פעולות האיבה שאינם מקבלים מענה במסגרת המנגנונים הקיימים, על אף פגיעות פיזיות ונפשיות הפוגעות ביכולתם לשמור על רצף תעסוקתי ולהתפרנס בתקופת החירום. זאת, בין היתר, נוכח העובדה שמצב הלחימה מהווה גורם מציף מתמשך, אשר מחמיר את מצבם התפקודי והנפשי. לפיכך, מוצע לבחון עבורם התאמות והקלות מתאימות, כולל קיצור או ביטול תקופת האכשרה.

- **<u>עובדים שחזרו לשוק העבודה לאחר שמימשו בעבר זכאות לדמי אבטלה ונפגעו שוב בעקבות משבר נוסף ("מובטלים חוזרים")</u>** – על פי החוק, עובד שקיבל דמי אבטלה בעבר וחוזר להגיש תביעה בתוך ארבע שנים ממועד תחילת הזכאות הקודם מוגדר כ"מובטל חוזר". עובדים אלה כפופים למגבלות מחמירות יותר, הכוללות הפחתה בגובה דמי האבטלה ל-85% מהסכום שהיו זכאים לו לו הייתה זו זכאות ראשונה, וכן מגבלות על מספר ימי הזכאות ודרישה לעמוד מחדש בתנאי האכשרה. מאחר שדמי האבטלה עצמם עומדים לכל היותר על כ-70% מהשכר הקובע, המשמעות היא שמובטל חוזר עשוי לקבל בפועל כ-59.5% בלבד מהשכר הקובע.

אנו סבורים כי בתקופת חירום יש לבצע התאמות זמניות במנגנון הזכאות לדמי אבטלה, כך שיספק רשת ביטחון גם לעובדים שאינם עומדים בתנאי הזכאות הרגילים, ובתוך כך:
(1) קיצור נוסף של תקופת האכשרה, כך שעובדים מקרב האוכלוסיות המפורטות לעיל יוכלו להיות זכאים לדמי אבטלה גם לאחר תקופת עבודה קצרה יותר של 3 חודשי עבודה או פחות;
(2) הקפאת המגבלות החלות על "מובטלים חוזרים", כך שבתקופת חירום לא תוחל הפחתת ה-85%, ודמי האבטלה ישולמו בגובה הזכאות המלאה. בנוסף, לא יוטלו מגבלות נוספות על מספר ימי הזכאות, ולא תידרש עמידה מחודשת בתנאי האכשרה;

(3) מתן זכאות מחודשת גם לעובדים שמיצו בעבר את מכסת ימי האבטלה, כאשר הפגיעה התעסוקתית נובעת ממצב חירום, כדי למנוע מצב שבו עובדים שנפגעים שוב נותרים ללא כל רשת ביטחון.

5.3 עובדים שמקום מגוריהם נפגע ומפונים מבתיהם

עובדים שנאלצו להתפנות מביתם או שביתם נפגע באופן מהותי בעקבות הלחימה עלולים לאבד בפועל את היכולת לקיים שגרת עבודה סדירה, בשל מעבר למגורים זמניים, התמודדות עם נזק לרכוש והצורך בהסדרת פתרונות דיור חלופיים. במצבים אלו, הם אינם יכולים לעבוד בפועל, אף שמקום העבודה ממשיך לפעול כסדרו. הירידה בהכנסתם של עובדים אלה אינה נובעת מיחסי העבודה אלא מהפגיעה בתנאי חייהם.

המענים הקיימים בתזכיר מתמקדים במצב התעסוקתי הפורמלי, כגון הוצאה לחל"ת או סגירת מקום העבודה, ולעיתים מאפשרים פיצוי עקיף דרך מנגנונים אלו. עם זאת, **הם אינם נותנים מענה למצבים שבהם מקום העבודה ממשיך לפעול כרגיל אך העובד אינו מסוגל לעבוד בשל פינוי או פגיעה בביתו.** בנוסף, מנגנונים אלו תלויים בהחלטת המעסיק ובתנאי סף מצמצמים, ואינם רלוונטיים לכלל העובדים (ובפרט לעובדים מבוגרים שאינם זכאים כלל לדמי אבטלה). אף שקיימת בחקיקה הגנה מפני **פיטורים** בתקופת חירום, מדובר בהגנה תעסוקתית בלבד שאינה נותנת מענה ופיצוי לפגיעה בפועל **בהכנסת העובד.** לפיכך, נדרש לקבוע מנגנון פיצוי ייעודי לעובדים אלו, שאינו תלוי בהוצאה לחל"ת ואינו מותנה בהחלטת המעסיק.

מוצע לקבוע כי עובדים שפונו מביתם או שביתם נפגע באופן מהותי יהיו זכאים לפיצוי ייעודי בגין אבדן הכנסה, ולא רק להגנה מפיטורים. ככל שהמדינה בוחרת במסלול של דמי אבטלה, יש להבטיח זכאות ברורה ומהירה בהתאם לצורך המיידי. לחלופין, ניתן להחיל מנגנון שבו המעסיק ממשיך לשלם שכר והמדינה משפה אותו לאחר מכן (בדומה למנגנון המופעל במקרים שבהם מקום העבודה עצמו נפגע).

5.4 עובדים לפי שעות

לפי דו"ח שוק העבודה בישראל 2024 של משרד העבודה, המבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היקף העובדים השעתיים בישראל נאמד בכשליש מכלל השכירים במשק (כ־31%). צורת העסקה זו ריכוזית במיוחד בענפי השירותים, המסחר והרווחה, שבהם עבודה לפי שעות או משמרות היא נורמת ההעסקה המרכזית. רבים מעובדים אלו מועסקים ללא התחייבות למינימום שעות עבודה, ונקראים למשמרות בהתאם לצורכי המעסיק בלבד. בקבוצה זו נכללים, בין היתר, עובדי קבלן, מדריכים, מטפלים, מנחים, עובדי שירותים, וכן בעלי מקצוע בתחומי הטיפול, ההדרכה והתעסוקה. במהלך תקופת הלחימה עם איראן, המגבלות הביטחוניות והירידה בפעילות הכלכלית הובילו מעסיקים רבים לצמצם את היקף המשמרות או שעות העבודה של עובדים אלו, מבלי להוציאם לחל"ת רשמי או לפטרם. **בתזכיר המוצע, מנגנוני הסיוע מבוססים בעיקר על יציאה לחל"ת כתנאי לקבלת דמי אבטלה, ולכן עובדים שעתיים רבים שנותרים עם היקף עבודה נמוך מאוד אינם זכאים לסיוע, למרות ירידה חדה בהכנסתם. הפסד השכר עקב המלחמה עשוי להוביל עלול להוביל אותם למצוקה כלכלית משמעותית.** יתר על כן, חלק גדול מהענפים הללו סובלים ממחסור בכוח אדם מקצועי. היעדר מענה לפגיעה הכלכלית עלול להוביל לעזיבת עובדים נוספים ולהחרפת המחסור לאחר המלחמה.

אנו מציעים לקבוע מנגנון פיצוי לעובדים שעתיים המבוסס על הפער בין הכנסתם בתקופת החירום לבין ממוצע הכנסתם בתקופה שקדמה למשבר. במסגרת מנגנון זה תשלים המדינה חלק מן ההכנסה שאבדה - בשיעור הדומה לדמי אבטלה (כ־70% מהפער). מנגנון כזה יאפשר למעסיקים גמישות בניהול כוח האדם בתקופת המשבר תוך שמירה על הכנסה בסיסית לעובדים והמשך קיום בכבוד.

5.5 עובדים שהיקף עבודתם צומצם אך לא יצאו לחל"ת

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |

בעיה דומה לזו של עובדים שעתיים מתעוררת גם בקרב עובדים המועסקים במשרה קבועה או בשכר חודשי, אשר היקף עבודתם צומצם בתקופת החירום, אף שלא הוצאו לחל"ת. **במקרים רבים צמצום זה נבע מהמגבלות שהוטלו על הפעילות במשק, מירידה בהיקף הפעילות של העסק, או מהצורך של עובדים להיעדר חלקית מעבודתם (למשל לצורך טיפול בילדים).** במצבים אלו העובדים נותרים מועסקים פורמלית, אך בפועל נאלצים לעבוד בהיקף מצומצם יותר ושכרם נפגע בהתאם. **במקרים רבים נאלצו מעסיקים לנכות לעובדים אלו ימי חופשה או להפחית משכרם, מבלי שניתן היה להוציאם לחל"ת ומבלי שהם זכאים לדמי אבטלה.** כתוצאה מכך עובדים רבים נושאים בפועל בעלות הכלכלית של מצב החירום באמצעות ניצול זכויות שצברו בתקופת שגרה או ירידה ישירה בהכנסתם.

בנוסף, עובדים רבים במשק מועסקים במקביל אצל יותר ממעסיק אחד, במיוחד בענפי השירותים, ההדרכה והטיפול. במקרים רבים, במהלך תקופת החירום, נפגעה הכנסתם רק בחלק ממקומות עבודתם, בעוד שבמקומות אחרים המשיכו לעבוד. מנגנוני הסיוע הקיימים אינם נותנים מענה למצבים אלו, שכן הזכאות נבחנת באופן כוללני ואינה מאפשרת פיצוי בגין אובדן הכנסה ממעסיק מסוים. **אנו מציעים לקבוע כי הזכאות לפיצוי תיבחן ביחס להכנסה מכל מקור בנפרד, כך שעובד יהיה זכאי לפיצוי בגין אובדן הכנסה ממעסיק מסוים, גם אם המשיך לעבוד אצל מעסיקים אחרים.**

ראוי כי הממשלה תיתן את הדעת על סוגיה זו במסגרת הדיונים המתקיימים כעת על סיוע למעסיקים והגנה על עובדים בתקופת החירום ותבחן מנגנונים שיאפשרו מתן מענה גם למצבים של ירידה חלקית בהיקף העבודה או ירידה יחסית לעובדים המועסקים במקביל אצל יותר ממעסיק אחד.
(אנו מציעים יישום מנגנון של העסקה גמישה עם שיפוי למעסיק, כפי שמפורט בחלק ג למסמך זה)

5.6 עובדים שאינם תושבי המדינה

עובדים רבים מועסקים בישראל מבלי לעמוד בהגדרת "תושב" לצורך זכאות לדמי אבטלה. עובדים אלה מהווים חלק משמעותי משוק העבודה, ולעיתים מועסקים בענפים הרגישים במיוחד למשברים כלכליים ולשיבושים בפעילות המשק. **מנגנוני הסיוע הקיימים מבוססים על תנאי תושבות, ולכן עובדים אלו אינם זכאים לדמי אבטלה גם כאשר הכנסתם נפגעת בפועל בתקופת חירום. מצב זה מותיר אותם ללא רשת ביטחון כלכלית.**

אנו מציעים להכיר בקבוצות אלו כאוכלוסיות הזקוקות למענה מותאם, ולהחיל עבורן מנגנון פיצוי ייעודי. בכלל זה, יש לקבוע שיעור פיצוי מוגבר או מענק משלים שיבטיח רמת הכנסה מינימלית, וכן לאפשר זכאות גם במקרים של ירידה בפועל בהכנסה או חסמים תפקודיים - ולא רק בהוצאה לחל"ת. התאמות אלו נדרשות כדי לתת מענה לפגיעה הממשית בהכנסה ולמנוע הידרדרות מהירה למצוקה כלכלית.

5.7 אוכלוסיות עם סיכון מוגבר לפגיעה בהכנסה עקב מגבלות משפחתיות או תפקודיות

- **<u>הורים יחידים</u> -**

משקי בית שבהם קיימת הכנסה יחידה - ובפרט יחידנים/ות, גרושים/ות, אלמנים/ות - פגיעים במיוחד לפגיעה בהכנסה בתקופת חירום. **כאשר מקור הפרנסה נשען על אדם אחד בלבד, גם ירידה חלקית בהכנסה עלולה להוביל במהירות למצוקה כלכלית עבור כלל משק הבית.** מנגנוני הסיוע הקיימים אינם מבחינים במידה מספקת בין משקי בית עם שני מפרנסים לבין משקי בית שבהם כל נטל הפגיעה הכלכלית מונח על כתפי אדם אחד.

- **<u>אנשים עם מוגבלויות</u> -**

אנו מברכים על הכללת הסדר ייעודי לאנשים עם מוגבלות בתזכיר, הכולל קיצור תקופת האכשרה ל-3 חודשים. **עם זאת, לאור מאפייני ההעסקה של אוכלוסייה זו, עדיין ישנו חסם משמעותי עבור חלק מהעובדים**:

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |

בקרב אנשים עם מוגבלויות ישנם רבים אשר תעסוקתם נפגעת בעקבות המוגבלות גם כאשר מקום עבודתם פועל כסדרו: (1) אנשים אשר עובדים במקומות בהם המיגון אינו נגיש; (2) אנשים עם מוגבלויות שבשל העדר מיגון נגיש במקום מגוריהם, פונו לדיור חלופי שלעיתים אינו מאפשר הגעה למקום העבודה; (3) אנשים אשר בשל מוגבלותם נמנעים מנסיעה (כרכב פרטי או תחבורה ציבורית) משום שלא יוכלו להתמגן במידה וימצאו בכבישים בשעת אזעקה. **בהעדר יכולת לעבוד מהבית עובדים אלה עלולים למצוא את עצמם ללא הכנסה.**

אנו מציעים להכיר בקבוצות אלה כאוכלוסייה הזקוקה למענה מותאם - מעבר להקלה בתקופת האכשרה, יש לקבוע שיעור פיצוי גבוה יותר או מענק משלים למלוא השכר שנגרע מהעובדים המושבתים האלה.

ג. קידום מודל תעסוקה גמישה לעובדים בשעת חירום

6. בשנים האחרונות (הן בתקופת הקורונה והן במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ו"עם כלביא") הכלי המרכזי שבו נעשה שימוש בעת משברים תעסוקתיים הוא הוצאה לחופשה בתשלום (שכונתה דווקא "חל"ת"). לכאורה, כלי זה מעניק גמישות למעסיקים ומאפשר לעובדים לקבל דמי אבטלה, אך בפועל הוא יוצר שורה של נזקים כלכליים וחברתיים משמעותיים. **כאשר עובדים מוצאים לחל"ת הם אמנם נותרים פורמלית ביחסי עבודה, אך בפועל הקשר בין העובד למעסיק מצטמצם מאוד. בנוסף, מעסיק מושבת אינו מייצר ועל כן יש כאן פגיעה ישירה בפיריון המדינה.** ככל שהזמן חולף, הזיקה בין הצדדים נחלשת, וכאשר המשבר מסתיים קשה יותר להחזיר עובדים למקום עבודתם. מצב זה מוביל לאובדן ניסיון מקצועי ולפגיעה בפריון העבודה.

7. **הנזקים הללו מצטמצמים משמעותית כאשר עובדים ממשיכים להיות מועסקים - גם אם בהיקף משרה חלקי בלבד.** במצב החירום הנוכחי עובדים רבים אינם יכולים לעבוד במשרה מלאה בשל סגירת מסגרות החינוך ולימודים מרחוק, הצורך להישאר בקרבת הבית או מגבלות ביטחוניות אחרות. במציאות זו, האפשרות לעבוד בהיקף משרה חלקי תוך קבלת השלמה להכנסה עשויה להוות פתרון מאוזן המאפשר הן שמירה על פעילות המשק והן הגנה על פרנסת העובדים.

8. **לאור זאת, אנו סבורים כי יש לפעול כבר כעת להפעלה של מנגנון "תעסוקה גמישה", מנגנון המאפשר לעובדים להמשיך לעבוד בהיקף משרה חלקי, תוך קבלת השלמת הכנסה מהמדינה על השעות שהופחתו.** מודל זה נותן מענה למציאות המורכבת של תקופות חירום: הוא מאפשר למעסיקים להמשיך להפעיל את העסק גם בהיקף פעילות מצומצם, מאפשר לעובדים להמשיך להיות חלק משוק העבודה, ומעניק יציבות כלכלית למשקי הבית. **בניגוד למודל של חל"ת מלא, מודל התעסוקה הגמישה מסייע לשמור על הקשר בין העובד למקום עבודתו ומאפשר חזרה מהירה יותר לפעילות מלאה כאשר המצב מתייצב.**

9. **מוצע כי במסגרת מנגנון זה, מעסיקים שחוו ירידה של לפחות 25% במחזור פעילותם יוכלו להמשיך להעסיק עובדים בהיקף משרה מופחת (לפחות מחצית מהמשרה המקורית), ולקבל מהמוסד לביטוח לאומי השתתפות בשכר העובדים עבור השעות שהופחתו.** שיעור ההשתתפות יעמוד על 82.5% מהפער בין השכר לפני המשבר לבין השכר בתקופת התעסוקה הגמישה - סכום המשקף השלמה של כ־70% מעלות השכר בפועל. העובדים יקבלו שכר מלא עבור שעות העבודה בפועל וכן השלמה של לפחות 70% מהשכר עבור השעות שהופחתו, כאשר הזכויות הסוציאליות והפרשות הפנסיה יישמרו כאילו מדובר בשכר רגיל.

10. **להצעה זו ישנה תועלת משמעותית גם כי היא תביא חסכון משמעותי בעלויות המדינה, שלא תצטרך לשלם דמי אבטלה מלאים אלא חלקיים, וכך יתאפשר גם להקצות משאבים נוספים לצרכים דחופים אחרים.** לפי ההערכות, החזרת עשרות אלפי עובדים ממסלול חל"ת למסלול של תעסוקה גמישה יכולה לחסוך למדינה מאות מיליוני שקלים בחודש, לצד תרומה לשימור התעסוקה ולחזרה מהירה יותר לפעילות כלכלית מלאה עם סיום המשבר (פירוט המנגנון והתחשיב מצורפים להלן כנספח א).

ד. חסמים במימוש זכויות

11. **<u>העדר אסמכתא בנוגע לחל"ת</u>** - המתווה המוצע בתכנית הסיוע הכלכלית מתנה את קבלת הסיוע באסמכתא רשמית על הוצאה לחל"ת. אולם ניסיון העבר מלמד כי במקרים רבים **עובדים שהושבתו לא קיבלו מהמעסיק מכתב חל"ת, גם כאשר היקף עבודתם או הכנסתם פחתו באופן משמעותי.**לפיכך אנו מציעים לאפשר הכרה בזכאות לסיוע גם במקרים שבהם לא ניתן מכתב חל"ת, כאשר ניתן להוכיח ירידה ממשית בהכנסה בהשוואה לתקופה המקבילה בעבר (למשל באמצעות תלושי שכר או דיווחי שכר לביטוח הלאומי).
12. **<u>ניצול כפוי של ימי חופשה</u> - קיבלנו דיווחים רבים על מקרים שבהם מעסיקים הורו לעובדים לנצל ימי חופשה בתקופת הלחימה, וכעת אינם מוכנים להנפיק להם בדיעבד אישור על הוצאה לחל"ת.** מצב זה יוצר פגיעה כפולה בעובדים - הם מאבדים את ימי החופשה שצברו ואינם זכאים לפיצוי בגין תקופת ההשבתה. **אנו קוראים לפעול גם במישור הציבורי ולעודד מעסיקים לאפשר לעובדים לקבל אישור חל"ת בגין תקופת ההשבתה, מבלי שייאלצו לנצל לשם כך את ימי החופשה שלהם.**

13. **<u>הנגשה והסרת חסמי מידע</u> - גם כיום בשנת 2026 עובדים רבים מתקשים לממש את זכויותיהם לסיוע כלכלי בשל חסמים טכנולוגיים, לשוניים וגיאוגרפיים.** קושי זה בולט במיוחד בקרב אנשים עם מוגבלויות, עובדים בפריפריה, עובדים דוברי ערבית ושפות זרות, עובדים ללא מחשב או גישה לאינטרנט, וכן עובדים המתקשים בהליכי זיהוי דיגיטלי או בהמצאת מסמכים בזמן קצר בתקופת חירום. במצב זה, חלק מהעובדים הזקוקים לסיוע ביותר עלולים להישאר מחוץ למנגנוני התמיכה. לפיכך, **אנו מבקשים כי תפעלו להבטיח הנגשה רחבה של המידע וההליכים, בין היתר באמצעות פרסום והנגשת מידע בערבית ובשפות נוספות, הארכת מועדים להגשת בקשות, והסרת חסמים בתהליכי הזיהוי הדיגיטלי** (כגון דרישות לכרטיס אשראי או דרכון שאינן זמינות לכלל האוכלוסייה). כמו כן, יש לאפשר הגשת בקשות גם באמצעות לשכות הביטוח הלאומי ולא רק באמצעים דיגיטליים, עבור עובדים שאין להם נגישות לאמצעים טכנולוגיים.

14. **<u>היעדר תשתית מוסדרת ונתונים מספקים לניהול סיכוני תעסוקה בעת חירום</u> -** ההתמודדות עם פגיעה בתעסוקה בתקופות חירום מתבצעת כיום ללא מנגנון קבוע ומוסדר בחקיקה, והסדרי הסיוע לעובדים נקבעים כמעט בכל משבר באופן אד הוק, לעיתים חודשים לאחר תחילת האירוע. **מצב זה יוצר אי־ודאות עבור עובדים ומעסיקים ומוביל לכך שעובדים רבים נותרים לתקופה ממושכת ללא הכנסה או נאלצים להסתמך על פתרונות זמניים.** במקביל, למוסדות המדינה אין במקרים רבים נתונים מלאים ושיטתיים על היקף ההעסקה בפועל - במיוחד ביחס לעובדים שעתיים או עובדים עם היקפי עבודה משתנים - דבר המקשה להעריך את היקף הפגיעה בהכנסות וגיבוש מנגנוני פיצוי מדויקים. שילוב כשלים זה מצביע על **הצורך בהסדרה קבועה של מנגנוני הסיוע לצד פיתוח תשתית נתונים שתאפשר למדינה להגיב במהירות ובאופן מבוסס נתונים למשברים עתידיים.**

15. נודה לשקילת הצעותינו, ואנו עומדים לרשותכם לפירוט בכל אחד מהנושאים הרבים שהעלנו במייל shlomitk@120plus1.org.il או בטלפון 054-6383806, במטרה ובתקווה להביא ליישום מהיר של פתרונות חיוניים אלה. נודה לבחינתכם ולתשובתכם.

בתודה מראש,

שלומית קפלן

מנהלת מחקר, עמותת 121

יקותיאל משי

מקדם מדיניות, עמותת 121

נספח א: פירוט ההצעה -מודל תעסוקה גמישה

א. המודל היישומי המוצע למנגנון העסקה גמישה:

1. **הסדר "תעסוקה גמישה" יעוגן כתוספת קבועה לחוק הביטוח הלאומי.**

2. **המנגנון יופעל בעתות משבר תעסוקתי, שיוכרז בהחלטת ממשלה, בכפוף להמלצת שר האוצר, אחרי התייעצות עם בנק ישראל. הממשלה תוכל להחליט כי מצב המשבר חל בכלל המשק, באזורים ו/או בענפים מסוימים, ותוכל להרחיב או לצמצם את הגדרתו בהתאם לנסיבות.** מצב המשבר יימשך כל עוד הממשלה לא קיבלה החלטה בה הודיעה על סיומו. אם החליטה הממשלה כי מצב המשבר הסתיים, זכאותם של המעסיקים לתשלומי "העסקה גמישה" תיפסק תוך 15 יום ממועד החלטת הממשלה.

3. **מעסיק יוכל לקבל תשלומי "העסקה גמישה" רק אם מחזורו ירד בהיקף של 25% לפחות. בכל מקרה, סכום תשלומים אלו לא יעלה על סך הירידה בהכנסות המעסיק בכל תקופה נתונה.** הזכאות של מעסיק ל"העסקה גמישה" תיקבע בהתאם להצהרה, אך תיבדק לפי דיווחיו לרשות המיסים. מעסיק שקיבל תשלומים אך בדיעבד התברר כי אינו זכאי להם או לחלק מהם, יידרש להחזיר את הסכום שקיבל ללא זכאות למוסד לביטוח לאומי, במסגרת תשלומיו השוטפים למוסד, לפי פריסה אותה ייקבע המוסד.

4. **במסגרת טופס 100 המוגש לביטוח לאומי, מעסיק זכאי ידווח על עובדים שנמצאים במצב של "תעסוקה גמישה", ומאיזה תאריך הם נמצאים במצב זה.** כאשר מסתיים מצב "תעסוקה גמישה" עבור עובד מסוים, המעסיק ידווח גם על כך בטופס 100. המעסיק יהיה רשאי להעביר עובדים למצב "תעסוקה גמישה" רק אם הם מועסקים בשגרה בהיקף משרה קבוע, ורק אם היקף משרתם נשאר לפחות מחצית ממה שהיה לפני המעבר ל"תעסוקה גמישה".

5. **עבור כל עובד הנמצא במצב של "תעסוקה גמישה", מעסיק יהיה זכאי יקבל תשלום מביטוח לאומי בשיעור של 82.5% מההפרש בין השכר <u>ברוטו</u> של העובדים בחודש שלפני תחילת מצב "תעסוקה גמישה" לבין שכרם ברוטו בתקופה של "תעסוקה גמישה"** (השיעור של 82.5% מהברוטו מיועד לכסות 70% מעלות השכר בפועל, לפי 18% עלות מעסיק – ראו פירוט המרכיבים בנספח). ביחס לעובדים שהוצאו לחל"ת והוחזרו ל"תעסוקה גמישה", השכר הקובע יהיה לפי החודש שלפני יציאתם לחל"ת לבין עלות שכרם המופחת. תשלום "תעסוקה גמישה" ינוכה מדמי הביטוח הלאומי שהמעסיק מחויב לשלם, ואם יהיה גבוה מהם, העודף ישולם למעסיק מהביטוח הלאומי כהחזר.

6. **העובדים ב"תעסוקה גמישה" יקבלו מהמעסיק שכר מלא עבור השעות בהן יעבדו בפועל. בנוסף לכך, הוא ישלם להם דמי "תעסוקה גמישה" בהיקף של לפחות 70% מהשכר עבור השעות שהופחתו להם לעומת היקף משרתם לפני היציאה לחל"ת.** על דמי "תעסוקה גמישה" אלו ישלמו העובד והמעסיק מיסים, דמי ביטוח לאומי, הפרשות לפנסיה וכל תשלום אחר, כאילו היו תשלום שכר לכל דבר ועניין. זכויות העובדים בתקופת "התעסוקה הגמישה" ייצברו כאילו עבדו בהיקף המשרה הרגיל, למעט ימי חופשה ומחלה, שייצברו לפי היקף שעות העבודה בפועל.

7. **במונחים תקציביים, ובהנחה של חיסכון חודשי ממוצע של כ-4,195 ₪ לעובד,** החזרת 50 אלף עובדים בלבד ממסלול חל"ת למסלול של תעסוקה גמישה צפויה להפחית את העלות התקציבית בכ-210 מיליון ₪ כבר בתוך חודש אחד. החזרת 100 אלף עובדים צפויה להפחית את העלות התקציבית בכ-420 מיליון ₪ בתוך חודש. **מדובר, אפוא, בכלי שבכוחו לצמצם באופן ניכר את העלות הפיסקלית של משבר תעסוקתי קצר טווח, תוך הגנה טובה יותר על הכנסתם של העובדים ושימור זיקתם למקום עבודתם.**

8. נשמח להעמיד לרשותכם את עבודת המדיניות המפורטת שביצענו בנושא, ולהמשיך את השיח המקצועי במטרה להביא ליישום מהיר של פתרון חיוני זה. נודה לבחינתכם ולתשובתכם בהקדם.

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |

ב. פירוט תחשיב החיסכון התקציבי - השוואה בין דמי אבטלה (חל"ת) לתשלום "תעסוקה גמישה" למעסיק

1. **הנחות לגבי העובד הטיפוסי בחל"ת:**

1.1. **מעל גיל 28:** לפי נתוני שירות התעסוקה, 60% מדורשי העבודה במלחמת "חרבות ברזל" היו בגיל 35 ומעלה.

1.2. **שכר טרם המשבר: כ-10,000 ₪ לחודש** (קרוב לשכר החציוני המעודכן במשק).

1.3. עובד **במשרה מלאה,** כמו 85% מהעובדים במשק.

2. כמו כן, לצורך הפשטות, אנו מניחים שהעובד הטיפוסי אשר יוחזר לעבודה עקב השיפוי הממשלתי, **יוחזר לעבודה בהיקף של חצי משרה.**

3. על בסיס הנחות אלו, ניתן לחשב את החסכון החודשי הכולל עבור דורש עבודה טיפוסי הנמצא בחל"ת, לפי הרכיבים הבאים:

רכיב	הכנסה (עלות) למדינה בתרחיש של דמי אבטלה	הכנסה (עלות) למדינה בתרחיש של "תעסוקה גמישה"	חסכון למדינה במעבר מדמי אבטלה ל"תעסוקה גמישה"
דמי אבטלה / "תעסוקה גמישה"	(7,000)	(4,125)	2,875
דמי בט"ל ומס בריאות	200	620	420
מע"מ	0	900	900
סה"כ	(6,800)	(2,605)	4,195

לפי הנחות אלו המדינה חוסכת כ-4,000 ₪ לחודש עבור כל עובד שחוזר לעבודה במודל תעסוקה גמישה במקום חל"ת מלא.

4. **הסברים לטבלה:**

4.1. **דמי אבטלה:** עובד שהרוויח כ-10,000 ₪ לחודש זכאי לדמי אבטלה בסדר גודל של כ-7,000 ₪ לחודש.

4.2. **השיפוי למעסיק שיחזיר עובד כזה להיקף של חצי משרה יעמוד על 4,141 ₪:**

4.2.1. ההפחתה בשכרו של העובד לעומת מה שהרוויח לפני היציאה לחל"ת היא 5,000 ₪ (חצי משרה מ-10,000 ₪).

4.2.2. המעסיק יקבל שיפוי על 70% מההפחתה בשכר, בסך 3,500 ₪, ועוד 641 ₪ עבור עלויות מעביד (3.5% ביטוח לאומי + 6.5% פנסיה + 8.3% פיצויים), **ובסך הכול 4,141 ₪.**

4.3. דמי ביטוח לאומי ומס בריאות למובטל עומדים על כ-200 ₪ בחודש. אם העובד חוזר לעבוד בהיקף של חצי משרה במסגרת מודל התעסוקה הגמישה, ישולמו בגינו דמי ביטוח לאומי ומס בריאות בגין שכר כולל של כ-8,500 ₪ לפחות (5,000 ₪ עבור עבודה בפועל ועוד 3,500 ₪ השלמת שכר)**, ובסה"כ סכום של כ-620 ₪.**

4.4. בנוסף לכך, העובד צפוי לייצר שירותים ו/או סחורות עם ערך מוסף השווה לפחות לשכרו בחצי משרה (5,000 ₪). עבור סכום זה ישולם מס ערך מוסף בשיעור של 18%, כלומר כ-900 ₪.

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |

נספח ב: רשימת ארגונים שותפים

121 - מנוע לשינוי חברתי (ע"ר 580649986) | איתמר בן אבי 9, תל אביב | info@120plus1.org.il |