

8.2.2026
כ"א שבט תשפ"ו

לכבוד,
הועדה לביקורת המדינה

שלום רב,

הנדון: בעיות במתווי הפיצויים והיעדר היערכות מדינת ישראל לתשלום שכר לעובדים שנעדרים בשל מצבי חירום מעבודתם

לקראת דיון בוועדה לביקורת המדינה בנושא דוח מבקר המדינה "ההיערכות והפעילות של רשות המיסים לפיצוי בגין נזקי מלחמה" אשר נקבע ליום 9/2/2026, הרינו להגיש נייר עמדה בשם פורום זכויות עובדים ועובדות, אשר כולל בין היתר את עמותת קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, שדולת הנשים, עמותת איתך מעכי, הקליניקה לדיני עבודה באוניברסיטת תל אביב, ומרכז אדוה, כדלקמן:

1. **קו לעובד** היא עמותת הפועלת מזה למעלה משלושים שנים להגנה על זכויות העובדים והעובדות המוחלשים במשק הישראלי, בדגש על עובדים מהפריפריה החברתית-כלכלית בישראל, ישראלים ולא ישראלים, רובם ככולם לא מאוגדים; **האגודה לזכויות האזרח** הוקמה בשנת 1972 והיא ארגון זכויות האדם הגדול, הוותיק והמוביל בישראל, ופועלת למען החברה בישראל וכחלק ממנה, כדי להגן ולקדם את הזכויות של כולן וכולם, ללא קשר ותנאי למעמדם בישראל; **שדולת הנשים** פועלת מזה כ-40 שנה למיצוי זכויות עבור נשים, מפעילה מענה טלפוני לפניית פרטניות לייעוץ וסיוע, ופועלת לקידום שינויי מדיניות אשר משפיעים בצורה ישירה על חייהן ופרנסתן של נשים; **איתך מעכי** היא עמותת הפועלת מעל 20 שנה למען זכויותיהן של נשים, נגישותן ומימושן, בפרט למען נשים החיות בשוליים החברתיים והכלכליים של ישראל; **הקליניקה לזכויות בעבודה** בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב פועלת לחיזוק המעמד של עובדים מוחלשים, לקידום העסקה הוגנת, חופש התארגנות וחירות; לחשיפת מבנים של העסקה פוגענית, ולמניעת תופעות של ניצול וסחר בבני אדם למטרות עבודה; **מרכז אדוה** הוא מכון מחקר הפועל למעלה מ-30 שנים ומתמחה בניטור של מגמות חברתיות וכלכליות ובניתוח של המדיניות הממשלתית אל מול מגמות אלה, תוך בחינתן לפי אמות המידה של שוויון וצדק חברתי.

2. הסדרי מתווי הפיצויים שנקבעים בשעת חירום במודל שהתקיים במלחמת "חרבות ברזל" נולדו בעקבות שולחנות עגולים שהתקיימו בתחילת שנות ה-2000 ובהם הוחלט כי המדינה תשפה את המעסיקים מצד אחד על הפגיעה בהכנסותיהם, ומצד שני המעסיקים ישלמו לעובדים את שכרם האבוד בשל היעדרותם בגין מצב החירום. ההסכמות הטרי-פריטטיות אליהן הגיעו המדינה, ההסתדרות הכללית החדשה וארגוני המעסיקים קבעו שלמעשה המעסיקים יקבלו את הפיצויים ישירות מהמדינה, לרבות בגין שכרם של העובדים שלהם, והמעסיקים יהיו הצינור שבאמצעותו העובדים יקבלו את שכרם, אשר יובטח על ידי הסכם קיבוצי שיורחב באמצעות חקיקה ראשית.

3. בעקבות זאת, בכל מבצע צבאי בעשרים השנים האחרונות נקבע מתווה פיצויים למעסיקים אשר קבע את זכותם של המעסיקים לפיצוי בגין אובדן הכנסותיהם, לרבות בגין שכרם של העובדים, ולצידו נחתמו הסכמים קיבוציים שהורחבו באמצעות חקיקה ראשית במסגרת חוק הגנה על עובדים בשעת חירום או באמצעות צווי הרחבה, אשר העניקו לעובדים את הזכות לדרוש את שכרם מהמעסיקים.

4. נציג להלן מספר בעיות מרכזיות עם מתווה הפיצויים כפי שעלו ביתר שאת במהלך מלחמת "חרבות ברזל", ואשר דורשים מענה מהמדינה.

א. הצורך באימוץ הסדר קבע לפיצוי מעסיקים ולתשלום שכרם של העובדים

5. ראשית כול, למרות ההסכמות הטרי-פריטטיות שעליהן מבוססים מתווי הפיצויים למעסיקים, ולמרות ההבטחה שהסכמים קיבוציים וצווי ההרחבה שנחתמים במהלך המלחמה יבטיחו את תשלום שכרם של העובדים, מדובר במודל שיוצר חוסר וודאות רבה, כפי שציין מבקר המדינה בדו"ח שלו. המצב חמור יותר מצידם של העובדים, וחוסר הודאות מאופיין גם בחוסר שליטה גבוה יותר שכן תשלום שכרם מותנה לחלוטין במעסיקים ובהסכמים הקיבוציים שנחתמים רטרואקטיבית, ואינו נובע מזכות קבועה אשר קיימת בחקיקה ראשית.

6. למעשה, עם השנים, משך ההמתנה של עובדים עד לחתימת ההסכמים הקיבוציים התארך משמעותית, ומוביל למצוקה רבה אשר גורמת לכך שהם נאלצים להסכים בינתיים לפתרונות רעים כמו להפחתת היקפי משרה, ניצול ימי חופשה, הוצאה לחל"ת, או למשיכת חסכוניות או קרנות הפנסיה והפיצויים. כך למשל, במלחמת "חרבות ברזל" מתווה הפיצויים הראשון אומץ כבר ב-9/11/2023, והעניק פיצוי למעסיקים בגין חודש אוקטובר 2023, לרבות בגין שכרם של העובדים, אך ההסכם הקיבוצי המקביל נחתם ביום 11/1/2024 והורחב בצו הרחבה רק ביום 6/3/2024, חמישה חודשים לאחר פרוץ המלחמה. כפועל יוצא מכך, מעסיקים רבים כבר הגישו את הבקשות לפיצויים, ושילמו את הוצאותיהם עבור שנת המס 2023, ונדרשו רטרואקטיבית לשלם את שכר העובדים מבלי שנערכו לכך.

7. המתווה הטרי-פריטטרי שנקבע בתחילת שנות ה-2000 נסמך על כך שמתווה הפיצויים למעסיקים והזכות לשכר לעובדים יהיו כרוכים אחד בשני, כדי להבטיח שגם המעסיקים יקבלו את הפיצוי במועד, וגם כדי להבטיח ביטחון תעסוקתי לעובדים בשעת חירום, לצד ההבטחה שהם יקבלו את שכרם האבוד בזמן. חרף האמור, במלחמת "חרבות ברזל" עובדים נאלצו לא אחת להמתין חודשים ארוכים עד לקביעת הזכות לשכר, שנקבעה בכל פעם רק מספר חודשים לאחר אימוץ מתווה הפיצויים לתקופה המקבילה. בינתיים, מדינת ישראל עודדה את העובדים והמעסיקים להסכים על יציאה לחל"ת כדי לקבל דמי אבטלה, אך למעשה מדובר בזכות פחותה – הן בשיעוריה (שאינם מגיעים לכדי 100% משכר העובדים), והן בזכויות שהיא מעניקה לעובדים (תקופת החל"ת אינה נכללת בותק של העובד, והוא אינו זכאי לזכויות סוציאליות במהלכה). מעבר לכך, לא כל העובדים היו זכאים לתשלום דמי אבטלה במסגרת חל"ת (עובדים שהיו מחוץ למעגל התעסוקה תקופה ממושכת, עובדים אחרי גיל פרישה, מבקשי מקלט וכד').

8. יתרה מזאת, על פי ההסכמים הקיבוציים שנחתמו במהלך מלחמת "חרבות ברזל", עובדים שהוצאו לחל"ת והיו עשויים להיות זכאים לשכר באופן רטרואקטיבי עם החתימה של ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה, למעשה לא קיבלו את הזכות לשכר ועל כן הם נפגעו פעמיים. זאת מכיוון שעל פי צווי ההרחבה, תשלום שכר לעובדים שהוצאו לחל"ת הותנה ביצירת מנגנון שיפוי והתחשבות בין רשות המסים ובין המוסד לביטוח לאומי – מנגנון שלא נקבע עד היום, שנתיים לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי הראשון בינואר 2024. כך יצא למשל, שעובדים מפונים שהוצאו לחל"ת גם קיבלו זכות פחותה בדמות דמי האבטלה, במקום את שכרם וזכויותיהם הסוציאליות, וגם הודרו מההסכמים שהעניקו זכות רטרואקטיבית לשכר לעובדים מפונים.

9. ניתן לראות אם כן שרק אם ארגוני העובדים נחלצים לעזרת סקטור מסוים וחותרים על הסכמים קיבוציים, אותם עובדים יהיו זכאים לשכר עבור היעדרותם לפי הנחיות פיקוד העורף. הותרת הנושא הרגיש והחשוב של קבלת שכר להחלטות בדיעבד, במיוחד כאשר הממשלה היא בעלת המידע המקיף יותר אודות תרחישי הלחימה ואורכה הצפוי, אינה סבירה, ונכון יהיה לייצר שליטה בכוחות השוק אשר סופם לפגוע בחלשים ביותר ולייצר אנומליות אשר פוגעות בחברה ובכלכלה. לטעמנו נדרשת פעולה אקטיבית מצד המדינה לעיגון זכותם של עובדים לשכר בגין ימי היעדרותם, ולקביעת מנגנון שאינו נסמך על הסכמה קיבוצית בדיעבד אשר לוקחת זמן ותלויה במנופי הלחץ שארגוני העובדים בוחרים להפעיל ובמידת האפקטיביות שלהם בזמן אמת.

10. בדצמבר 2024 הוגשה הצעת חוק הגנה על עובדים בשעת חירום (תיקון – זכות לשכר בהיעדרות בשעת חירום), התשפ"ה-2024¹ להבטחת הזכות לשכר לעובדים לצד הבטחת הפיצוי למעסיקים באמצעות חקיקה ראשית ואנו קוראים לקדם אותה לפני שעת החירום הבאה. כפי שציין מבקר המדינה בדו"ח שעליו מבוסס דיון זה, ישנה חשיבות עליונה גם ביצירת מנגנון מוסדר וקבוע. מנגנון זה חייב להסדיר לא רק את מתווה הפיצויים למעסיקים אלא לצידו גם זכות קנויה לעובדים לקבלת שכר על היעדרות בשל הנחיות חירום במסגרת חוק ההגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו-2006, על מנת לנטרל את אי הודאות הרבה שנלווית לעובדה שהפיצויים ניתנים דרך קבע במודל רטרואקטיבי אד הוק.

ב. מתווה פיצוי ישיר לעובדים

11. לחלופין, יש לקבוע מסלול פיצוי ישיר לעובדים. במהלך המלחמה ציינו פעם אחר פעם שבניגוד לעמדות חוזרות של הפרורם, מתווה הפיצוי שהוצע במסגרת התקנות, בדומה לשנים קודמות ובכלל, מתייחס אך ורק לזכויות המעסיקים ולא נותן כל מענה ישיר לעובדים/ות אשר מצויים גם הם באי ודאות כלכלית עצומה.

12. מתן פיצוי ומענקים למעסיקים אינו מבטיח את התשלום לעובדים ישירות ואינו מטיל נטל ראייתי כלשהו בדמות תלושי שכר או הוכחת תשלום בפועל כתנאי לקבלת הפיצוי. בנוסף, אין כל התניה של מתן הפיצוי למעסיק בשמירה על היקפי המשרה ותשלום הזכויות הסוציאליות והמעסיק גם רשאי למחוק לעובדים ימי חופשה שנתית צבורים, וכך למעשה לקבל סבסוד מדינתי לזכות שעובדיו צברו טרם המלחמה.

13. על כן, כחלופה לאימוץ הסדר קבע לתשלום שכר ולפיצוי מעסיקים באמצעות חקיקה ראשית, אנו שבים ומדגישים עדיין את הצורך בקביעת מנגנון שיראה את העובדים עצמם, ויאפשר להם להיפרע באופן ישיר מהמדינה על דרך יצירת מסלול פיצוי שיקרא "מסלול עובדים", ובו יוכלו להגיש תביעות באופן עצמאי למס רכוש ו/או למוסד לביטוח לאומי לשם שיפויים על ימי עבודה שלא שולמו בפועל חרף דיווחים כוזבים למס רכוש וקרן הפיצויים.

ג. הוכחת תשלום השכר לעובדים וחישוב השכר הרגיל של עובדים שעתיים למען קבלת פיצוי

14. התקנות קובעות כי תנאי להגשת תביעה לפיצוי הינה כי ששולם שכר, אך לא קובעות באיזו אופן על המעסיק להוכיח זאת. מניסיון של שנים קודמות עולה כי בעוד מעסיק יכול להראות בדו"חות תשלום שכר, הרי שבמקרים רבים השכר לא שולם בפועל ולא הגיע לעובדים מעולם. כך למשל, במסלול החקלאות

¹ הצ"ח פ/5139/25 הונחה על שולחן הכנסת ביום 9/12/2024 על ידי חה"כ נעמה לזימי, אברהם בצלאל, חוה אתי עטייה, קטי קטרין שטרית, גלעד קריב ונאור שירי.

מעסיקים נדרשו להציג רק את מספר העובדים שמועסקים על ידם, מבלי להציג כל ראייה לתשלום שכר העובדים. בכך יש כפל פיצוי למעסיקים ואין כל התחשבות או ראייה מקרוב, של העובדים עצמם, שהינם המשאב האנושי של מקום העבודה ותנאי להמשך יצרנותו.

15. יתרה מכך, הסדרי הפיצויים שנקבעו במהלך מלחמת "חרבות ברזל" קבעו שעובדים זכאים להמשיך לקבל את "שכרם הרגיל", אך מפניות שהגיעו אלינו, מעסיקים לא הבינו שזה כולל גם מקרים בהם הם הפחיתו את היקפי משרתם של העובדים במהלך המלחמה. במצבים כאלו, המעסיקים התבקשו לשלם את ההפרש בין היקף המשרה המופחת, ובין היקף המשרה הרגיל, אך כאשר היה מדובר בעובדים שעתיים, נוצרה מחלוקת לגבי אופן חישוב "שכרם הרגיל" לאור התנודתיות בשכרם, והנחיות רשות המסים נעדרו התייחסות מספקת.

16. על כן לטעמנו, בנוסף לקביעת נטל ברור והצבת רף ראייתי להוכחת תשלום שכר, יש לכלל הפחות להתנות את הסבסוד למעסיק בהגנה על היקף המשרה ואי מחיקה של ימי חופשה שנצברו טרם המלחמה. כמו כן, אם מדובר בעובד בשכר (עובד שעות), יש לקבוע כי שכרו ישולם על פי חישוב של ממוצע המשכורות בשלושת החודשים הגבוהים ב-12 החודשים האחרונים שקדמו להפסקת העבודה, ומכיוון שלחלק מהעובדים אין כלל תלוש משכורת על פי דין (למשל עובדות משק בית)², יש להבטיח כי התשלום עבורן יהיה על פי רישומי ביטוח לאומי או הצהרת המעסיקים.

ד. פגיעה חמורה במיוחד בעובדים שעתיים

17. במהלך מלחמת "חרבות ברזל" עובדים שעתיים נפגעו קשה במיוחד, מאחר שמעסיקיהם הפסיקו לקרוא להם לעבודה, מבלי שפוטרו ומבלי שהוצאו לחל"ת. אחרים נפגעו בשל הפחתת המשמרות שלהם, ולא היו זכאים לקבל דמי אבטלה בשל מודל החל"ת שנבחר היה חל"ת מלא, ומודל החל"ת הגמיש נדחה, בין היתר מטעמים פרקטיים כיוון שהמוסד לביטוח לאומי ציין שאין באפשרותו לחשב את היקפי המשרה של עובדים שעתיים כדי לחשב את הירידה במשרה בשעת החירום. גם המענים שגובשו בהמשך המלחמה ונועדו לעודד מעסיקים לשלם שכר כדי לקבל פיצויים, או לחייבם לשלם שכר בהסכמים קיבוציים וצווי הרחבה, לא התייחסו לבעיה המאפיינת העסקה במודל זה של הפחתה דה-פקטו של שעות עבודה.

18. לאור זאת המלצנו לחייב את המעסיקים, לא רק בחירום אלא גם בשגרה, לדווח לביטוח הלאומי על אופן ההעסקה של העובדים ומספר שעות העבודה של עובדים שעתיים, וכך להבטיח את גיבוש התנאים ואיסופם מראש בכל הקשור לעובדים שעתיים, ולהעביר באופן ישיר את דיווחי המעסיק לעובד, ובאופן דומה לרשויות השונות (ביטוח לאומי, קרנות הפנסיה) כדי שבשעת חירום יהיה ניתן לחשב את היקף הפיצוי על הפחתה באחוז המשרה. לחלופין, ככל שמאמצים את מתווה החל"ת גם באירועי חירום בעתיד, המלצנו לאפשר לעובדים להגיש תביעה לחל"ת גם בלי מכתב הוצאה לחל"ת אם הם לא נקראו לעבודה, ולהסתמך על תצהיר או על דו"חות נוכחות מהמעסיקים.

19. הצעה לתיקון חוק הביטוח הלאומי נכללה בהצגת המחליטים שאושרה ביום 4/12/2025 בממשלה, אשר קבעה שחוק הביטוח הלאומי יתוקן כך שייאספו נתונים גם על היקף ההעסקה באופן שוטף, לצד איסוף משלח היד ועיסוק העובדים כדי לאפשר איסוף נתונים מוסדי שיאפשר קבלת החלטות מושכלת בעתות

² על פי סעי' 24(ד) לחוק הגנת השכר, תשי"ח 1958- מעסיק עובד שלא במסגרת עסק או משלח יד (כגון בביתו של מעסיק במשק בית) פטור ממתן תלוש שכר וניהול פנקס שכר.

שגרה וחירום. עם זאת, טיוטת תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2025, פרק __': שונות, לא כללה התייחסות לאיסוף הנתונים על היקף ההעסקה.

20. על כן, כדי להבטיח שהסדרי הפיצויים בשעת חירום יתנו מענה טוב יותר למעסיקים ועובדים כאחד, יש לקדם את תיקון חוק הביטוח הלאומי, כפי שהובטח במסגרת חוק ההסדרים, ולהסמיך את המוסד לביטוח לאומי לאסוף נתונים ממעסיקים גם לגבי היקף משרה או שעות עבודתו של עובד, כך שיהיה ניתן לקבל החלטות ולגבש מדיניות מושכלת לגבי שוק התעסוקה, אשר יתאימו גם לעובדים שעתיים ויאפשרו להם רשת ביטחון מיטיבה יותר בשגרה ובמסגרת הסדרי הפיצויים בחירום. לחלופין, ככל שמאמצים את מתווה החל"ת גם באירועי חירום בעתיד, יש לאפשר תביעה לדמי אבטלה גם בלי מכתב הוצאה לחל"ת אם עובדים לא נקראו לעבודה, ולהסתמך על תצהיר או על דו"חות נוכחות מהמעסיקים.

בברכה,

דיאנה בארון, עו"ד, קו לעובד

דבי גילד-חיו, עו"ד, האגודה לזכויות האזרח

מירי גרוס, עו"ד, הקליניקה לדיני עבודה, אוניברסיטת תל אביב

רשא אלעטאונה, עו"ד, איתך-מעכי, משפטניות למען צדק חברתי

רחלי סונגו, עו"ד, שדולת הנשים בישראל

ד"ר יעל פרואקטור, מרכז אדוה

העתקים:
חברי וחברות הועדה
צוות הועדה