

24 במרץ 2026

לכבוד
יו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, חה"כ מיכל וולדיגר
חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת

הצעת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה) (תעסוקה), התשפ"ו-2026 מ/1946

מתווה החל"ת המוצע: מענה בלתי מספק לעובדים ומקור נוסף לאי-ודאות

תמצית:

מדינת ישראל יודעת להיערך, לראות למרחוק ולפעול בתחום וביצירתיות מול אתגרים ביטחוניים. לא כך הוא כשמדובר באופן בו היא נערכת לשמירה על שוק העבודה בשעת חירום, על המעסיקים ועל העובדים, ובפרט בעובדים פגיעים במיוחד. מאז מגיפת הקורונה וביתר שאת מאז ה-7 באוקטובר 2023 פועל שוק העבודה הישראלי בצל רצף מתמשך של מצבי חירום, אך במקום מנגנון סדור, גמיש ומתוכנן מראש, חוזרת המדינה פעם אחר פעם למתווי חל"ת מאולתרים וקצרי טווח.

גם מתווה החל"ת המוצע בעקבות מלחמת "שאגת הארי", המבוסס בעיקרו על ההסדר הקודם, הוא צר מדי, אינו מותאם לפגיעה חלקית או מדורגת בהכנסה, ואינו מספק ודאות הכרחית לעובדים ולמעסיקים מראש. בתוך כך, המתווה מותיר ללא מענה קבוצות שלמות של עובדים ועובדות שנפגעו מן המצב אך אינם מתאימים לתבנית הצרה של חל"ת מלא ורצוף ובהם עובדים שנעדרו בימים הראשונים של ההשבתה וחזרו לעבודה, עובדים שנפגעו בשל סגירת מערכת החינוך, עובדים שצומצם היקף עבודתם אך לא הוצאו לחל"ת מלא, עובדים שעתיים וכן עובדים בעלי שכר נמוך אחרים שאינם עומדים בתנאי הסף.

מוגבלות המתווה מתחדדת לאור ניתוח ראשון מסוגו שערכנו בפורום ארלוזורוב, בשיתוף ד"ר נעמי פרידמן-סוקולר מאוניברסיטת בר-אילן, המדגים כי עיקר הפגיעה הכלכלית במצב החירום הנוכחי הושת על העובדים עצמם: מתוך כ-4.3 מיליארד ש"ח של אובדן תוצר שבועי, כ-83% מן הפגיעה מגיעים ישירות מכיסם של העובדים דרך אובדן שכר. נתון זה מחדד עד כמה חלק מרכזי ממחירי המלחמה יוצא מכיסם של העובדים ועד כמה מתווה החל"ת במתכונתו הנוכחית אינו נותן לכך מענה מספק.

לצד זאת, סקירה ראשונית שערך פורום ארלוזורוב, הנשענת על האופן בו התמודדו מדינות שונות עם מתווי פיצוי בזמני משבר, ממחישה כי היעדרו של מתווה חל"ת סדור וידוע מראש מלווה באי-ודאות שלה מחיר ממשי: שימוש מצומצם בפועל במנגנוני הסיוע ופגיעה בתכלית מתווי הפיצוי לצמצם פגיעה תעסוקתית.

נתונים אלו יוצגו להלן בתמצית.



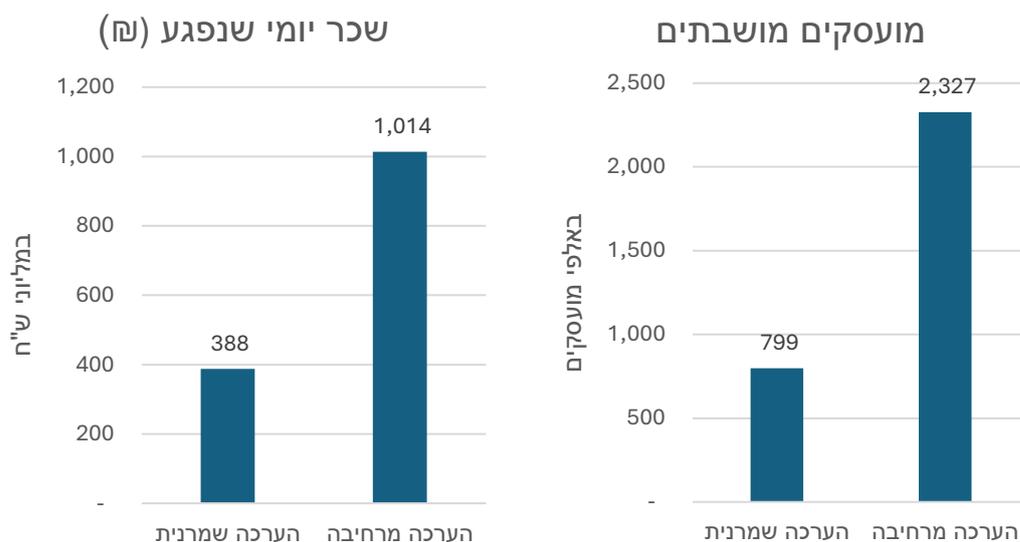
חלק גדול מהנזק הכלכלי של המלחמה מגיע ישירות מכיסם של העובדים

המחקר שערכנו, יחד עם ד"ר נעמי פרידמן-סוקולר מאוניברסיטת בר-אילן, נועד לאמוד את היקף אובדן השכר של האוכלוסייה העובדת בישראל במהלך המלחמה והוא מבוסס על נתוני כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל מדד חדש שפותח לזיהוי עובדים שאינם יכולים לבצע את עבודתם מהבית. המחקר המלא מצורף כנספח.

עיקרי הממצאים:

- כ-83% מהפגיעה במשק נובעת מפגיעה בשכר העובדים
- בשבוע הראשון למלחמה, רק 39.8% מהעובדים יכלו לעבוד כרגיל. יותר מחמישית מהעובדים (20.7%) לא יכלו לעבוד כלל, בעוד ש-39.5% היו במצב ביניים בשל הצורך להישאר בבית עם ילדים עד גיל 14
- המשמעות: בשבוע הראשון למלחמה הפגיעה בשכר העובדים בלבד הגיעה לכ-5 מיליארד ש"ח. כ-2 מיליארד ש"ח מעובדים שלא יכלו לעבוד כלל ועוד כ-3 מיליארד ש"ח מהורים שנאלצו להישאר בבית עם הילדים
- הפגיעה מרוכזת בקרב עובדים בעלי שכר נמוך: השכר החציוני של עובדים שלא יכלו לעבוד כלל עמד על כ-7,800 ₪ - לעומת 14,300 ש"ח בקרב עובדים שהמשיכו לעבוד בשבוע הראשון למלחמה
- בשבוע השני למלחמה, כאשר המשק נפתח אך מערכת החינוך נשארה סגורה, כ-1.8 מיליון עובדים (48% מהעובדים במשק) שהם הורים לילדים עד גיל 14 נפגעה יכולתם לעבוד. בהנחה שההורים מתחלקים ביניהם בהשגחה על הילדים, הפגיעה מגיעה לכ-3.5 מיליארד ש"ח בשבוע

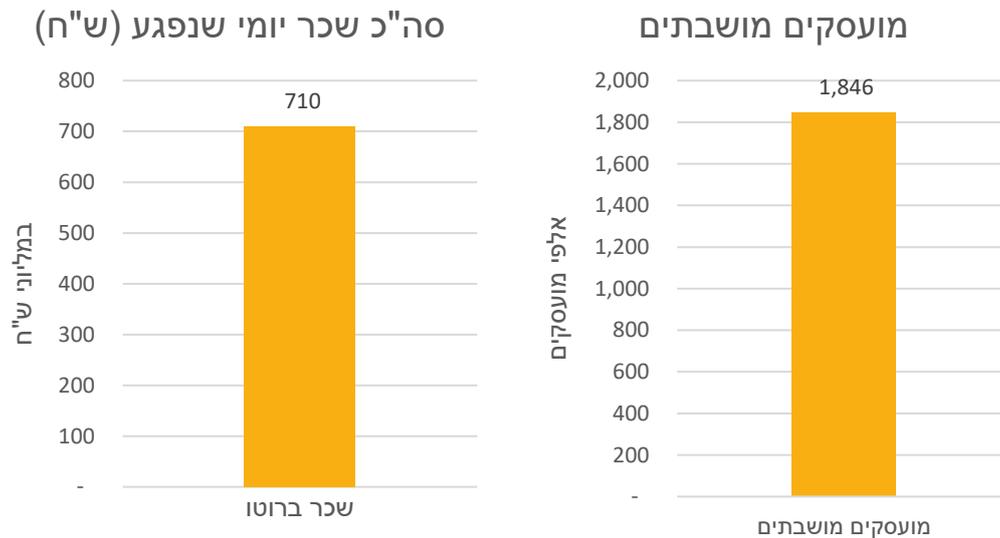
איור 1: הערכת פגיעת המלחמה בציבור העובדים – השבוע הראשון 28.2.26-7.3.26



מקור הנתונים: למ"ס; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב/עוד שלפי ההערכה השמרנית השכר היומי שנפגע עמד על 388 מיליון ש"ח ביום, לפי ההערכה המרחיבה מדובר על מעל מיליארד ש"ח ביום.



איור 2: הערכת פגיעת המלחמה בציבור העובדים – החל מהשבוע השני, תחת פתיחת המשק ללא מערכת חינוך



מקור הנתונים: למ"ס; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

בשבוע השני למלחמה המשק חזר לפעילות אולם מערכת החינוך נותרה סגורה. מצב זה העמיד 1.84 מיליון מועסקים בבחירה בלתי אפשרית בין יציאה לעבודה לבין הישארות עם ילדיהם בבית בזמן האזעקות.

נתונים אלה ממחישים, כי הפגיעה בעובדים בשעת חירום רחבה ומשמעותית וכי מתווה החל"ת במתכונתו הנוכחית אינו נותן מענה מספק לעוצמתה ולהיקפה.

היעדר מתווה חל"ת סדור וידוע מראש מייצר אי-ודאות שלה מחיר ממשי

לצד עוצמת הפגיעה בעובדים, יש לתת את הדעת גם למחיר נוסף שנובע מהיעדרם של מנגנוני פיצוי ממשלתיים ידועים מראש – מחיר אי-הוודאות, שאינו מקבל משקל מספק בעיצוב המדיניות הנוכחית. סקירה ראשונית שערך פורום ארלוזורוב, הנשענת על בחינת ההתמודדויות של מדינות שונות עם המשבר הפיננסי בשנת 2008 ועם מגיפת הקורונה, ממחישה כי כאשר תנאי הזכאות, גובה הפיצוי, משך התוכנית ומורכבות ההשתתפות בה אינם ברורים מראש - קטן השימוש במנגנוני הסיוע, נפגעת יכולתם לצמצם פגיעה בתעסוקה וגוברת אי-הוודאות הכלכלית של עובדים.

- **אי-ודאות לגבי משך הסיוע:** כשעובדים ומעסיקים אינם יודעים לכמה זמן יינתן הסיוע, גדל הסיכוי לצמצומים ולפיטורים. סקר של אוניברסיטת לידס בקרב כ-2,000 מעסיקים בבריטניה הצביע על כך ש-63% מהמעסיקים דיווחו שחוסר הוודאות לגבי משך הפעלת תכנית החל"ת הגדיל את הסיכוי לפיטורי עובדים (Stuart et.al, 2021a). גם חוסר ההחלטיות של הממשלה הבריטית לגבי



הארכת התוכנית מעבר למועד סיומה המקורי לווה בשיא של מפורטים בחודשים שקדמו להכרעה (Stuart et.al, 2021b).

- **אי-ודאות לגבי היישום והתשלום בפועל:** גם כשקיימת תכנית, עיכובים, מורכבות או בירוקרטיה עלולים לרוקן אותה מתוכן. במקסימום, למשל, תשלום ממשלתי שניתן רק חודשים לאחר שהמעסיקים נדרשו לצמצם פיטורחם יצר אי ודאות אם הסיוע אכן יתקבל, וכתוצאה מכך חברות פיטרו עובדים בשיעורים רחבים יותר. באיטליה, מתוך 1.1 מיליון בקשות שהוגשו בתקופת הקורונה, אושר כ-869 אלף, אך בפועל רק כ-510 אלף בקשות עבדו ושולמו, בין היתר בשל מורכבות גבוהה של תהליך האישור (Colussi, 2020).

- **אי-ודאות בעיצוב המדיניות:** כאשר תנאי הזכאות, גובה הפיצוי או השתתפות המעסיקים משתנים לעיתים קרובות או אינם ברורים, קשה לעובדים ולמעסיקים להסתמך על המנגנון. כך, בספרד נפגעה האפקטיביות של תוכניות שימור תעסוקה שהיו מורכבות ועברו שינויים תכופים (OECD Stuart et.al, 2024b). בבריטניה, 43% מהמעסיקים בסקר של אוניברסיטת לידס דיווחו כי פיטרו עובדים שהוצאו לחל"ת לאחר שנוספה חובת השתתפות של המעסיק במימון המשבר (Stuart et.al, 2021a).

- **מסקנה זו נתמכת גם בניצול הנמוך של מודל החל"ת במבצע "עם כלביא":** כפי שעולה מ"הערות ההסתדרות על מתווה הפיצויים הממשלתי המוצע בגין מבצע "שאגת הארי" והמקורות שם, את מתווה החל"ת מימשו כ-110 אלף עובדים בלבד, אף שעל פי נתוני משרד העבודה מספר הזכאים עמד על כ-300 אלף. פער זה מלמד שגם בישראל, היעדר היערכות מראש באמצעות מנגנון סדור מגדיל את אי-הוודאות, פוגע במיצוי הסיוע, ומגדיל שלא לצורך את המחיר שמשלמים עובדים ומעסיקים בזמן חירום.

לסיכום, המציאות שנוצרה בתקופת המלחמה מעמידה מאות אלפי עובדים ועובדות בפני מציאות בלתי אפשרית. הנתונים שהוצגו במסמך זה מדגישים כי מתווה החל"ת המוצע רחוק מלהיות מענה מספק. הוא אינו גמיש ואינו מותאם לצרכי המשק ומותיר ללא מענה קבוצות גדולות של עובדים שנפגעו עד כדי הותרת מאות אלפי עובדים ללא פיצוי כלל. ממצאי הפורום מדגישים, כי חלק גדול מהנזק הכלכלי של המלחמה מגיע ישירות מכיסם של העובדים והיעדרם של מנגנוני פיצוי סדורים וידועים מראש מייצר מחיר נוסף של אי-ודאות, שאינו נלקח בחשבון.

לפיכך, נבקש מהוועדה:

- לעמוד על תיקונים הכרחיים למתווה הנוכחי, שכן במתכונתו הנוכחית הוא רחוק מלהיות מענה מספק ומותיר קבוצות משמעותיות של עובדים ללא פיצוי כלכלי כלל
- לדרוש הרחבה משמעותית של המענה לעובדים שנפגעו בפועל - הן לעובדים שנתרו מחוץ למתווה והן לעובדים שנכללים בו אך סופגים פגיעה קשה. בפרט, יש לתת מענה לעובדים שעתיים ולעובדים בשכר נמוך, להורים שנפגעו בשל סגירת מערכת החינוך ולעובדים שלא עבדו בשבוע הראשון של ההשבתה אך שבו לעבוד לאחר מכן
- לא להסתפק שוב במתווה אד-הוק אלא לחייב את הממשלה לגבש מנגנוני פיצוי ממשלתיים סדורים וידועים מראש, שייתנו ודאות לעובדים ולמעסיקים בשעת חירום



- ללמוד מלקחי השנים האחרונות ולבחון מודלים גמישים יותר לשמירה על שוק העובדה בעת חירום ובכלל זה חל"ת גמיש או מנגנונים אחרים שיאפשרו רצף תעסוקתי

בברכה,

עו"ד תומר שמוקלר
מנהל המחלקה הציבורית

העתק:
עמית בן צור, מנכ"ל פורום ארלוזורוב



מקורות:

Colussi, T. (2020). *IZA COVID-19 crisis response monitoring: Italy (October 2020)*. IZA Institute of Labor Economics.

https://www.iza.org/wc/files/downloads/IZA_CrisisMonitoring_IT.pdf

OECD. (2024b). *Preparing ERTE for the future*. OECD.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/preparing-erte-for-the-future_e672ed00/a70bf8ec-en.pdf

Stuart, M., Spencer, D. A., McLachlan, C. J., & Forde, C. (2021a). *Employers' use of furlough and job retention support in the UK during the COVID-19 pandemic*. International Labour Office (conference paper).

<https://www.ilo.org/media/85591/download>

Stuart, M., Spencer, D. A., McLachlan, C. J., & Forde, C. (2021b). COVID-19 and the uncertain future of HRM: Furlough, job retention and reform. *Human Resource Management Journal*, 31(4), 904-917.

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8441917/pdf/HRMJ-31-904.pdf>

