

14/3/2024
ד' באדר ב' ה'תשפ"ד

לכבוד
צוות השולחן העגול מטעם משרד הכלכלה והתעשייה

שלום רב,

הנדון: הסדרי העסקה גמישה לעובדים במלחמת "חרבות ברזל" ובתקופות חירום בעתיד

סימוכין: מצגת לארגוני חברה אזרחית ועובדים מיום 1.2.24; סיכום השולחן העגול מיום 1.2.24

אנו מודות למשרד הכלכלה והתעשייה ולשותפים מטעמו שהובילו את הדיון בשולחן העגול שהתקיים ביום 1/2/2024 בנושא "תעסוקה גמישה – ארגוני עובדים", ואשר עסק בנושא הסדרי העסקה גמישה (או חל"ת גמיש) לעובדות ולעובדים במלחמת "חרבות ברזל" ובתקופות חירום עתידיות. לאור הזמן שחלף, ומכיוון שמשרד הכלכלה נרתם לגיבוש הצעות למתן מענה חלופי למתווי החל"ת והפיצויים הקיימים היום, חשוב שההמלצות שתגבשו יתנו מענה לסוגיות המרכזיות שעדיין מתעוררות בפועל היום. על כן, הרינו להביא אותן לידיעתכם, והרינו להעלות על הכתב את עיקרי עמדת הפרורם לאכיפת זכויות עובדים ועובדות, אשר חלק מנציגותיו נכחו בשולחן העגול, ביחס אליהן:

א) חובת המשרדים האמונים להבטיח הגנה על שכר עובדים בתקופת משבר:

1. כפי שצינו מספר נציגים בשולחן העגול, נכון להיום יש וואקום חקיקתי בנושא זכותם של עובדים של שכר בשעת חירום, סוגיה שרלוונטית לכלל העובדים בישראל, אולם כיום רלוונטית במיוחד ביחס לעובדים שפנו מבתיהם. הדברים אינם נאמרים כאן על מנת "להכות על חטא". הם נאמרים ומפורטים כי הסדרת התחום וטיפול מקצועי בו הוא משימה ארוכת טווח, אשר נודעת לה חשיבות מיוחדת לעתיד. מאחר שמשברים נוצרים "יש מאין", ובאורח פתאומי, נודעת חשיבות להפקת לקחים מהחללים החקיקתיים ומלקחי העבר ביחס לסוגיות שמתעוררות במהלך המשבר.
2. תיקון מס' 5 (הוראת שעה – חרבות ברזל) התשפ"ד-2023 לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום תשס"ו-2006, הרחיב את ההגנה מפני פיטורים גם לעובדים שנעדרו מעבודתם מכיוון שיישוביהם פונו, ואוסר על פיטורי עובד שהתפנה ממקום מגוריו שנמצא ביישוב שנכלל בתוספת. אולם, **בעוד שישנה הגנה מפני פיטורים, אין כל חובה על המעסיק להמשיך לשלם שכר לעובדים שנעדרים מעבודתם בעקבות פינוי ממקום מגוריהם, וכתוצאה מכך מעסיקים רבים בחרו להוציא את עובדיהם המפונים לחל"ת.**
3. למרות שחלק ממתווה הפיצוי, מעסיקים הנמצאים ב"אזור מיוחד" ומשלמים שכר לעובדיהם שנעדרו מעבודתם מכיוון שיישוביהם פונו לפי החלטת ממשלה, זכאים לפיצוי עבור השכר ששילמו, יש כיום אלפי מפונים שכירים שהוצאו לחל"ת (לפי הנתונים הסטטיסטיים של ביטוח לאומי, **8.1% מכלל התושבים בקריית שמונה מקבלים דמי אבטלה, לעומת 1.7% בתל אביב.**)

לפיכך, בעוד שמעסיקים נהנים ממתווה פיצוי מהמדינה, העובדים המפונים נותרו ללא כל מענה ראוי וללא הגנה על שכרם. זאת, ביתר שאת כאשר אין צפי לחזרת המפונים לבתייהם (לפחות בגזרה הצפונית), כך שחוסר הוודאות והפגיעה מתעצמת.

4. הסתמכות על הסדרה קיבוצית של הסוגיה, כפי שהיה במבצעים מלחמתיים קודמים, באופן רטרואקטיבי, גרמה לכך שרק ב-11/1/2024 – שלושה חודשים לאחר תחילת המלחמה – נחתם הסכם קיבוצי כללי במגזר העסקי, בו נקבע כי שכר אוקטובר 2023 ישולם לעובדים שנעדרו מעבודתם מכיוון שיישוביהם פונו. ב-22/2/2024 ההסכם הורחב עד סוף דצמבר 2023, ונכון ליום 7/3/2024 שר העבודה הודיע על כוונתו לתת צו הרחבה המרחיב את תחולת ההסכם הקיבוצי הכללי.¹ אלא שההמתנה להסדרה שקרתה בשיהוי ניכר של חודשים ארוכים, יצרה נזקים קשים וחוסר שליטה גמור במתרחש בשוק העבודה כולו, תוך התעלמות מהשלכת ההתפרקות מאחריות לוודאות העובדים והכלכלה בישראל.

5. הנה כי כן, ההסדרה הקיבוצית חסרה, הגיעה בשיהוי ניכר, ולאחר שהשוק כבר "הצביע ברגליים". הותרת נושא זה להחלטות במישור הקיבוצי, בעיקר בנסיבות של לחימה אשר הממשלה היא בעלת המידע המקיף יותר אודות תרחישי הלחימה ואורכה הצפוי – אינה סבירה, ונכון יהיה להניח על השולחן שורה של פתרונות אחרים על מנת למלא את החללים הללו, ולייצר שליטה בכוחות השוק אשר סופס לפגוע בחלשים ביותר ולייצר אנומליות אשר פוגעות בחברה ובכלכלה.

(ב) חל"ת וקבלת דמי אבטלה אינם מהווים חלופה ראויה לשכר מהמעסיק:

6. הפתרון שהונח על השולחן בתקופת מגיפת הקורונה, שימש את הממשלה ואת המחוקק כמעין פתרון "אינסנט", למצב המלחמתי הנוכחי. כפי ששבנו והתרענו, ההקלות שניתנו בהוצאה לחל"ת הובילו להוצאה המונית לחל"ת – לעתים גם של עובדים מפונים (למרות שחוק הגנה על עובדים בשעת חירום מגן עליהם מפני פיטורים), והורים (בעיקר אימהות) לילדים עד גיל 14 שהמסגרות שלהם היו סגורות בהוראת פיקוד העורף.

7. עובדות אלו (ועובדים נוספים) היו אמורים להיות זכאים לפיצוי במסגרת מתווה הפיצויים בשווי שכר המלא. אך בהיעדר חובה על מעסיקים לשלם שכר לעובדים שנעדרים מעבודתם עקב לחימה או משבר מסוג אחר, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחל"ת. בתקופה זו המעסיק לא משלם שכר ולא מבצע הפרשות לביטוח הפנסיוני, והעובד זכאי לפיצוי מהמדינה בדמות דמי אבטלה. כפי שהומחש בתקופת הקורונה, תשלום עבור אבטלה מביטוח לאומי אינו מהווה חלופה ראויה לתשלום שכר מהמעסיק, מהסיבות הבאות:

7.1. שיעור דמי האבטלה המשולמים אינו עומד על 100% מהשכר;

7.2. לא משלמים במסגרתם את הזכויות הסוציאליות;

¹ ראו: <https://www.gov.il/he/departments/news/war-agreement-extension2>

- 7.3. תקופת החל"ת לא נספרת במסגרת חישוב הוותק של העובד לצורך חישוב זכויות התלויות בוותק כגון: דמי הבראה, ימי מחלה, חופשה שנתית או תקופת ההודעה המוקדמת;
- 7.4. קבלת דמי אבטלה מביטוח לאומי בעקבות המצב הכפוי שנכפה על המפונים, באה על חשבון ימי אבטלה עתידיים שלהם היו זכאים המפונים;
- 7.5. כמו כן, עבור מבקשי מקלט רבים הוצאה לחל"ת משמעה אובדן פרנסה מלא מכיוון שאין להם (או לחסרי מעמד בישראל) זכאות לקבלת דמי אבטלה.
8. כיום, נוכח החלטת הממשלה שלא להאריך את ההקלות בזכאות לדמי אבטלה שהוענקו בתחילת המלחמה, מפונים רבים מסיימים את זכאותם לדמי אבטלה בין ינואר למרץ 2024. כפתרון לבעיית סיום זכאותם של חלק מהמפונים לקבלת דמי אבטלה מביטוח לאומי, גובש הסכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי (שיעמוד בתוקף עד אוגוסט 2024), לפיו תושבים של יישובים שפוננו אשר אינם מועסקים וכבר ניצלו את זכאותם לדמי אבטלה, יהיו זכאים למענק חודשי חלופי, שגובהו ייקבע על פי גובה דמי האבטלה.
9. עם זאת, לטעמנו, קבלת מענק אינו מהווה חלופה ראויה לתשלום שכר מהמעסיק, מאותן הסיבות שמנינו לעיל. לפיכך, גם פיצוי בדמות מענק מהמדינה מהווה פגיעה משמעותית בזכויותיהם של מפונים, וראוי היה לערוך מיפוי מסודר של המאפיינים התעסוקתיים של הקבוצות המפונות בקרב תושבי הצפון ועוטף עזה, ולברר האם אין דרכים לשמר על מקומות העבודה, לפחות בחלק מהמשרות, לטובת שילוב קל מחדש מחד, ושמירה על יציבות, בטחון ושכר מאידך.
10. ככל שהזמן נמשך, כך הפגיעות הנפשיות והכלכליות ארוכות הטווח, הצפויות ממצב דמדומים של קבלת דמי אבטלה בנסיבות של פינוי מהבית והיעדר אפשרות ריאלית למצוא עבודה חלופית – יהיו משמעותיות יותר. בנוסף, גם לאובדן השליטה של המדינה ביכולתם של אנשים אלה ומקומות העבודה שלהם להשתלב מחדש בכלכלה – עלול להיות מחיר כבד. **הסתמכות ממושכת על מנגנון דמי האבטלה פוגע בפעילות התקינה של המשק ועלול לעכב את חזרתו לפעילות רציפה** לאחר תום תקופת החירום. נדרש ניסיון אמיתי למפות את המצב ולשקלל לתוכו ראייה ארוכת-טווח.

ג) המשך הפגיעה בעובדים ועובדות שעתיות:

11. לאורך שנים ארוכות אנו מתריעים כי הלגיטימציה ואף העידוד להעסקה עובדים במשרות נעדרות בטחון תעסוקתי, כגון העסקה לפי שעות, הינה מצב אנומלי שראוי לתשומת לב המחוקק וקובעי המדיניות. ואכן, במשברים מתברר כי אוכלוסיית עובדים מרכזית וראשונה שנפגעת, היא אוכלוסיית העובדים השעתיים. מעסיקים בחרו פשוט לא לקרוא לעובדים למקום העבודה במקום להוציאם לחל"ת, מה שגרם לכך שהכנסתם של עובדים שעתיים רבים נפגעה מבלי שיש בידיהם אפשרות לקבל פיצוי על ההפרש בין ממוצע שכרם בשגרה, ובין שכרם המופחת במהלך המלחמה. מאז תחילת המלחמה (ואף היום) אנו מקבלים פניות רבות **בעיקר מעובדות** וגם מעובדים שמועסקים בתבנית העסקה שעתית בענפי ניקיון, שמירה ואבטחה, חינוך לא פורמלי,

מחנכות-מטפלות, עובדות צהרונים, כמו גם בבנייה, מסעדות, חנויות ומסחר, פסי ייצור במפעלים ועוד. מרבית העובדים אינם מאוגדים, ושכרם תלוי בשעות העבודה שבוצעו בפועל – והם מדווחים על ירידה בהיקפי העסקה או ירידה במשמרות, חוסר וודאות גדול וחשש אמיתי לעתידם. חלק נכבד ממקומות העבודה בענפים אלו עדיין לא חזרו לעבודה בהיקף הקודם. לטעמנו, יש להקדיש מחשבה לצמצום הפגיעה בעובדים אלה בשעות משבר, ולהתחיל להתכנס למחשבות אודות מתכונת העסקה זו בשגרה, ומחירה במשבר.

נוסף על האמור לעיל, אשר מחייב לטעמנו גיבוש שאלות מנחות חדשות לצורך גיבוש המלצותיכם, ראינו לנכון גם להעלות על הכתב מספר התייחסויות ממוקדות לסעיפי השאלות שכבר הוצגו על דיכום בשולחן העגול שהתקיים ביום 1/2/2024, כדלקמן:

1. מתי יחול ההסדר? האם בתקופות חירום בלבד, או גם בתקופות שגרה?

לטעמנו על השולחן העגול "לנצל" את ההזדמנות הקשה הנוכחית, ולייצר פתרונות גמישים וראויים לתקופות של משבר. אנו תומכות במתווים שיעודדו שמירה על מקומות עבודה וגמישות לעובדים ולמעסיקים כאחד, תוך שקלול נתוני ההעסקה כחלק ממטריית ההגנה שניתנת לעובדים ולמעסיקים בשעות של משבר לאומי. אנו רואות חשיבות רבה ביצירת מתווה שיאפשר פתרונות מידיים בעתיד, יוביל לוודאות, יאפשר תפעול מהיר שלו גם במשברים פתאומיים, ולא יהיה תלוי רק בהסדרה קיבוצית אד הוק ובדיעבד.

2. על אילו עסקים יחול? האם על כלל העסקים במשק, או על חלק מהעסקים בלבד? (על פי ענף/אזור גאוגרפי/גודל)

התחימה צריכה להיות במסגרת אפיון העובדים הנפגעים, מאפייני ההגנה הקיבוצית של העובדים, ולא המחזור העסקי – כפי המצב כיום:

- יש לשנות את הנוסח שהפתרון ייקח בחשבון את סוג העובדים ולא סוג המעסיק – כך למשל עובדים שעתיים צריכים להילקח בחשבון לא משנה מה תחום העיסוק.
 - כמו כן יש לקחת בחשבון את גובה השכר של העובדים: יש להבטיח את הכנסתם של עובדים בשכר נמוך, דהיינו העובדים המשתכרים מתחת לשכר החציוני במשק.
 - עובדים נוספים שיש לקחת בחשבון הם אלו שבמסגרת המלחמה הורידו את היקף ההעסקה שלהן או שחלה ירידה בשכר כמו עובדים שעתיים.
 - יש לקחת בחשבון גם הורים לילדים צעירים (עד גיל 14 או 21 לילדים בעלי צרכים מיוחדים) ונאלצו לרדת בהיקף השכר או ההעסקה בשל הצורך לטפל בילדים (כלומר גם מי שמשתכרות בשכר גבוה יותר). הכל בשים לב גם לחקיקה בעניין עובדים בשעות חירום.
- 3. האם תיכלל דרישה להוכחת פגיעה במחזור העסקי של העסק?**

השאלה הזו לוקחת בחשבון את המעסיק, אולם לא לוקח בחשבון את נקודת המבט של העובדים. דיווח על פגיעה במחזור המעסיק תולה את העובד בנכונות של המעסיק לדווח על עצמו.

4. האם העסק ידרש להכריז מראש על היקף ההעסקה הגמישה ומשכה?

תקופת ההעסקה הגמישה צריכה להיות מוגבלת בזמן מראש על ידי המעסיק (בדומה לחובה החלה על המעסיק לתחום את תקופת החופשה ללא תשלום); להתבצע בהסכמת העובד; ובמסירת הודעה לעובד בכתב ומראש בלבד. אי הסכמת העובד למעבר למתכונת העסקה גמישה, או שינוי מתכונת ההעסקה באופן שאינו תחום בזמן, תאפשר התפטרות בדין מפורט.

5. מה יהיה גובה ההשתתפות הממשלתית בעלות? האם יכלול גם מימון ההפרשות הסוציאליות?

במסגרת כל הסדר שייקבע יש לכלול התייחסות להפרשות הסוציאליות של העובדים. מודל החל"ת הנוכחי יוצר נזק בעיקר לעובדים המוחלשים ביותר כיוון שאינו נותן כל מענה לסוגיה זו ולסוגיה של צבירת ותק.

על מנת לעודד מעסיקים לעשות שימוש במודל של העסקה גמישה יש לשפותם בגין ההפרשות הסוציאליות של העובדים שצומצמה העסקתם.

6. כיצד יתנהל מנגנון הדיווח? האם במערכת דיווחי השכר הסטנדרטית, או במערכת נפרדת?

בכל הנוגע לדיווח באופן כללי חשוב לחייב, לא רק בחירום אלא גם בשגרה, את המעסיקים לדווח על אופן ההעסקה של העובדים ומספר שעות העבודה, וכך להבטיח את גיבוש הנתונים ואיסופם מראש בכל הקשור לעובדים שעתיים.

בכל מנגנון דיווח שייקבע, יש צורך להעביר באופן ישיר את דיווחי המעסיק לעובד, וזאת באופן דומה לקרנות הפנסיה אשר מעבירות את הדיווח באופן ישיר לעובד. יש לייצר צינור מידע ישיר בין הרשויות לבין העובדים. כך למשל, ככל שמנגנון הפיצוי יהא דרך קרן מס רכוש, על רשות המס יהיה להעביר את הדיווח של המעסיק ישירות אל העובדים. באופן דומה, גם ביטוח לאומי יהא מחויב להעביר את הדיווח לעובד.

בכל הקשור לעובדים שעתיים – גובה השכר לפני תקופת החירום ייקבע בהתאם למוצע השכר ב-3 החודשים המלאים שלפני תקופת החירום או ממוצע 12 החודשים שלפני תקופת החירום, לפי הגבוה מבניהם.

7. כיצד יתנהל מנגנון התשלום? האם התשלום יועבר למעסיק, או ישירות לעובד? באמצעות איזה גוף ציבורי יבוצע? (רשות המיסים, הביטוח הלאומי)

ישנו הכרח לאפשר מסלול ישיר לעובדים לתבוע מכל גוף שייקבע את זכאותו. יש לאפשר מנגנון דיווח מטעם העובדים על ירידה בהכנסה שתזכה אותם. רצוי ליצר מנגנון ישיר לפיצוי העובדים באופן אוטומטי ויזום מטעם המדינה בהתאם לגובה ההשתכרות האמור.

כמו כן, מעבר לפתרונות שהצעתם למתכונת העסקה גמישה, **אנו מצרפות למען נוחותכם ניירות עמדה** מטעמנו, אשר בהם כלולות הצעות נוספות למנגנונים אפשריים חלופיים, אשר מייצרים יותר שליטה ועצמאות לעובדים, ואינם תלויים במעסיק לבדו.

לסיכום:

אנו מברכות שוב על קיום השולחן העגול וקידום חשיבת עומק מקצועית על הסוגיה. כולנו תקווה שהדברים האמורים יחדדו את הפרספקטיבה של עובדים ועובדות באופן כללי, ובפרט אלו שאינם מאוגדים ומגיעים מהפריפריה החברתית-כלכלית, שקולם אינו נשמע בשגרה, כל שכן בעיתות חירום. לסיים נבקש להדגיש גם כאן את המובן מאליו, והוא שראוי לשלב גם משרדים ממשלתיים אחרים בתהליך החשיבה והפיתוח של ההצעות לועדת העבודה והרווחה, ובראשם משרד העבודה, אשר נושא תפקיד מקצועי חשוב, ובעל סמכות החקיקה והאסדרה בסוגיות האמורות.

בכבוד רב,

מיכל תגיר, עו"ד*
הקליניקה לדיני עבודה
אוניברסיטת תל אביב
054-5600536

תמר בן דרור, עו"ד
איתך-מעכי, משפטניות למען
צדק חברתי
054-9988580

דיאנה בארון, עו"ד
קו לעובד
052-8381280

* בסיוע הסטודנטים בקליניקה לזכויות בעבודה באוניברסיטת תל אביב, שרון לבנון ואור שפירא.

העתקים:

ח"כ יואב בן צור, שר העבודה

עו"ד דבי אליעזר, יועצת משפטית משרד העבודה

ח"כ ישראל אייכלר, יו"ר ועדת העבודה והרווחה