

15 באפריל, 2013

מר נפתלי בנט
שר התעשייה והמסחר
בפקס: 02-6662908

לכבוד
מר יאיר לפיד
שר האוצר
בפקס: 02-5695335

שלום וברכה,

הנדון: הבטחת תקצוב הולם לשירות התעסוקה

1. **אנו פונים אליכם בבקשה להתערבותכם להבטחת תקצוב הולם לשירות התעסוקה.** במשך שנים רבות קוצץ תקציב השירות וכיום משאביו המדולדלים אינם מספיקים כדי לספק את השירותים החשובים שהוא אמור להעניק לדורשי העבודה. **אנו סבורים כי הפגיעה המתמשכת בתקציבי השירות מנוגדת לחובת המדינה על פי דין ופוגעת קשות בזכויות האדם של דורשי העבודה, כפי שיפורט להלן. על כן, אנו מפצירים בכם לתקן את העוול ולגרום לכך שבתקציב המדינה לשנים 2013-2014 יוגדל משמעותית תקציב שירות התעסוקה, על מנת שינתנו לדורשי התעסוקה שירותים ברמה נאותה.**

2. כבר בראשית הדברים יצוין כי תת התקצוב המתמשך של שירות התעסוקה מנוגד לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, לחוק הבטחת הכנסה, לחוק הביטוח הלאומי ולאמנות בין לאומיות בהם חברה ישראל. הפגיעה התקציבית הממושכת מנוגדת אף לפסיקה ולחובת התקצוב ההולם שחלה ביחס לגופים ציבוריים, כיוון שחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, כולל חובה המוגדרת מבחינה היקפה והוראה מפורשת לפיה השירות ימומן באופן מלא מתקציב המדינה, והכל כמפורט להלן.

א. המחסור התקציבי העמוק והמתמשך של שירות התעסוקה

3. **שירות תעסוקה ממלכתי הוא שירות חיוני לפרט ולמדינה כאחד.** שכן, שירות זה אמור לקדם את זכויותיו של הפרט לאופק תעסוקתי, לעבודה ולקיום בכבוד, זכויות שמימושן משתלב עם אינטרס המדינה לקידום שוק מתפקד, צמיחה כלכלית וחسכון בהוצאות על קצבאות תומכות ותשלומי העברה.

4. ארגון העבודה העולמי עמד על היתרונות הברורים של שירות תעסוקה המתפקד באופן נאות: הגברת היעילות והשקיפות של שוק העבודה; קידום השוויון בהשתתפות בשוק העבודה; הגנה על אוכלוסיות המודרות מהשוק; והבטחת חזרתם המהירה של מקבלי קצבאות לכוח העבודה.

(Phan T. Hansen E., [The public employment service in a changing labour market](#), p.22 (ILO, 2001))

5. **למרות זאת, במהלך העשורים האחרונים קיצצה הממשלה בתקציבו של שירות התעסוקה באופן קבוע ומתמשך וכרסמה בסמכויותיו.** מתשובת שירות התעסוקה לבקשת חופש המידע שהופנתה אליו על ידינו עולה כי תקציב השירות בשנת 1990 עמד על 56,372 מ"ש"ח – אשר בינואר 2012 שווים לערך של 170,533 מ"ש"ח (ע"פ חישוב ההצמדה למדד המחירים לצרכן במחשבון הלמ"ס). בשנת 2012 עמד תקציב השירות על 178,508 מ"ש"ח. בתקופה זו גדל, ביותר מפי שניים, מספר דורשי העבודה - ממוצע חודשי של 91,673 בשנת 1990 לממוצע חודשי של 203,063 בשנת 2012. **במילים אחרות, בחישוב גס, חל פיחות של יותר מ-50% בהשקעת המדינה בדורשי העבודה באמצעות שירות התעסוקה.**

6. נוסף על כך, מזה מספר שנים תקציב השירות אינו מתקבל כולו בתחילת השנה, וחלק ניכר מהתקציב מתקבל בהעברות בהיקפים ובעיתויים משתנים, דבר שאינו מאפשר לשירות לכלכל את צעדיו ביחס למתן שירותים ולערוך את תכנונם כנדרש. המחסור בתקציב גורם לכך שהשירות אינו עומד בתשלומים אליהם הוא מחויב בחוזים ותשלומים תפעוליים, כולל תשלומים הנוגעים לשמירה על תקינות מערכת המחשוב העומדת בבסיס אפשרותו לתת שירות לדורשי העבודה.

7. מתשובת השירות לבקשת חופש המידע עולה עוד כי במהלך השנים הביאו הקיצוצים התקציביים לירידה במספר פקידי השמה. מכיוון שמספר דורשי העבודה עלה, התוצאה היא שכיום אמור כל פקיד השמה לטפל במספר גבוה מאד של דורשי עבודה: בעוד שב-1990 היו 450 פקידי השמה וכל פקיד נדרש לטפל ב-203 דורשי עבודה בכל חודש, בשנת 2012 היו 383 פקידי השמה וכל פקיד נדרש לטפל ב-530 דורשי עבודה בכל חודש. ממידע שנמסר לנו משירות התעסוקה עולה כי בפריפריה המצב חמור במיוחד: שם אמור כל פקיד לטפל בכאלף (!) דורשי עבודה.

8. ברי כי מצב זה מביא לכך שהשירות אינו יכול לבצע את התפקידים המוטלים עליו בחוק ובנהלים, כפי שעוד יפורט.

ב. הפרטות סמכויות ותפקידי השירות

9. במקביל לקיצוצים במשאבי שירות התעסוקה, הנהיגו הממשלות לאורך השנים שורה של יוזמות אשר הביאו למיקור חוץ ולהפרטה של סמכויות ותפקידי השירות. כך, למשל, בשנת 1992 בוטלה זיקת החובה, שחייבה מעסיקים ומועסקים להשתמש בשירותי שירות התעסוקה, והותרה פעילותן של חברות השמה פרטיות (ר' שינויים מבניים בשירות התעסוקה, מסמך רקע לדיון, הכנסת – מרכז מחקר ומידע (2003)).

10. צעד רחוק עוד יותר הלכה הממשלה בשנת 2004 בהקימה את תוכנית ויסקונסין. באמצעות תוכנית זו התבקשו חברות פרטיות הפועלות למטרות רווח למלא את תפקידי שירות התעסוקה בהחזרת מקבלי קצבאות קיום למעגל העבודה. אלא שלחברות הפרטיות הוצבו מטרות ותמריצים כלכליים בעיתיים ביותר. כמו כן, הועברו לידיהן סמכויות מרחיקות לכת, סמכויות של כוח ושיקול דעת שלטוניים, הנוגעות לעצם קביעת זכאותם של עשרות אלפים לקצבאות קיום.

11. התקציב הממשלתי הממוצע לדורש עבודה בתוכנית ויסקונסין עמד על 9,038 שקלים לעומת 296 שקלים בלבד בשירות התעסוקה. כלומר, יחס התקציב הממוצע בין ויסקונסין לשירות התעסוקה היה 1: 31 לטובת ויסקונסין. פקיד בשירות התעסוקה טיפל אז ב-420 דורשי עבודה בחודש, לעומת יחס של 50 דורשי עבודה לפקיד בתוכנית ויסקונסין. חרף האמור, אחוז ההשמות של התוכנית היה גדול רק פי שתיים מאחוז ההשמות של שירות התעסוקה (ר' "לא, אדוני השר!", האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט, הקשת הדמוקרטית המזרחית, סינגור קהילתי (2009) <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/wisconsin-lo-adoni-hasar.pdf>). למרות שב-2010 ביטלה הכנסת את תוכנית ויסקונסין ועשרות אלפי משתתפיה חזרו לשירות התעסוקה, תקציבי התוכנית לא הועברו לשירות התעסוקה.

12. בהקשר זה יצוין, כי תוכנית ויסקונסין קיבלה תקציבים משמעותיים לכלים תומכי עבודה שניתנו למשתתפי התוכנית, כמו: הסעות, השתתפות בהוצאות המשמורת על ילדים ומענקי התמדה לדורשי עבודה שהושמו בעבודה. בניגוד לכך, **שירות התעסוקה לא מקבל תקציבים כדי להעניק כלים תומכי עבודה אלו**, שהוכחו כנחוצים לקידום דורשי עבודה מאוכלוסיות חסרות אמצעים.

13. בנוסף, בשנה שעברה התקשר משרד התמ"ת במיקור חוץ עם גופים לא ממשלתיים כדי שיקימו 22 מרכזי תעסוקה בישובים ערביים בעלות ממשלתית של למעלה מ-100 משי"ח, בפריסה על פני ארבעה שנים (30 מליון שקלים במסגרת החלטת ממשלה מס' 2861 ועוד 75.64 במסגרת החלטה 3708 שהחליפה את החלטה 1539). על פי החלטות הממשלה, ימומנו מרכזי התעסוקה ע"י המדינה בתקציב השווה ליותר ממחצית התקציב השנתי של שירות התעסוקה. תקצובה הגבוהה של התוכנית יביא לכך שניתן יהיה לתת לדורשי העבודה שירותים ששירות התעסוקה לא יכול לתת כיום במצבו הנוכחי.

14. הכוונה להקצות משאבים להתמודדות עם בעיות התעסוקה בקרב המיעוט הערבי מבורכת, אולם האופן בו נעשה הדבר מהווה פגיעה נוספת בשירות התעסוקה, שהוא הגוף הציבורי בעל המומחיות המקצועית, המבנה הארגוני והמנגנון החוקי להפעלת כלל השירותים שאמורים להינתן במרכזי התעסוקה. על כן, ראוי היה כי הקמת המרכזים תעשה באמצעות שירות התעסוקה ובהובלתו. כיוון שהדבר לא נעשה, עולה חשש כי ההשקעה המאסיבית במרכזים תשמש כדי להצדיק העברה עתידית של סמכויות ליבה של שירות התעסוקה למרכזים, מה שמעלה עוד יותר את פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם.

15. הנה כי כן, שירות התעסוקה סובל ממחסור תקציבי מתמשך המלווה בניסיונות חוזרים להעביר מסמכויותיו ותחומי אחריותו לגופים פרטיים.

ג. התוצאה: פגיעה בדורשי העבודה

16. **המחסור התקציבי המתמשך של שירות התעסוקה והפרטת סמכויותיו הביאו לכך ששירות התעסוקה מתקשה למלא את תפקידיו ואת צורכיהם של דורשי העבודה.** התוצאה היא פגיעה חמורה ומתמשכת בזכויותיהם של דורשי העבודה לאופק תעסוקתי, לעבודה ולחיים בכבוד, כפי שיפורט להלן.

17. שירות התעסוקה הוא הגוף הציבורי שאמור ליעץ לדורשי העבודה, להכשיר אותם ולתווך בינם לבין מעסיקים פוטנציאליים. תפקידו מוגדרים בס' 2 לחוק שירות התעסוקה, התש"ט-1959:

"שירות התעסוקה ירכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו על מנת להסדירו; הוא יעסוק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות התעסוקה שהוקמו לפי חוק זה וישתף פעולה עם גופים אחרים בענייני הכשרה מקצועית והדרכה בבחירת מקצוע; כן יעסוק שירות התעסוקה ביעוץ לנערים דורשי עבודה בבחירת מקצוע ובהכוונתם לעבודה מתאימה ויקיים מעקב אחרי השמתם בעבודה והתמדתם בה."

18. מדברי ההסבר לחוק עולה שמטרתו היתה להעניק לשכות התעסוקה מעמד ממלכתי, להסדיר את דרכי עבודתן, את חובת הציבור להיזקק לשירות הממלכתי ואת "חובת השירות לשרת את כל הפונה אליו ללא אפליה וללא תשלום" (כך בדברי ההסבר). הדבר נעשה גם לשם עמידה בדרישותיה של האמנה בדבר שירות התעסוקה 1948 ([אמנה מס' 88 של ועידת העבודה הבינ-לאומית](#)), אשר החוק אפשר למדינת ישראל להצטרף אליה. לאחר חקיקת החוק, ביום 21.8.1959, אשררה ישראל את האמנה.

19. חובות שירות התעסוקה כוללות את **החובה למציאת "עבודה מתאימה"** לדורש העבודה. כפי שנקבע מכוח סעיף 165 לחוק הביטוח הלאומי וסעיף 2(2) לחוק הבטחת הכנסה, אחראי השירות על השמה "בעבודה מתאימה" של מקבלי קצבת אבטלה ו/או הבטחת הכנסה.

20. כמו כן, כוללות חובות שירות התעסוקה להשגת תעסוקה והפניית עובדים לעבודה את **החובה להשמה אפקטיבית**, המוגדרת בסעיף 6 לאמנה בדבר שירות התעסוקה 1948:

"The employment service shall be so organised as to **ensure effective recruitment and placement**, and for this purpose shall:

(a) assist workers to find suitable employment and assist employers to find suitable workers, and more particularly shall, in accordance with rules framed on a national basis--

(i) register applicants for employment, take note of their occupational qualifications, experience and desires, interview them for employment, evaluate if necessary their physical and vocational capacity, **and assist them where appropriate to obtain vocational guidance or vocational training or retraining,**"

21. תשובת שירות התעסוקה עצמו מגדירה השמה אפקטיבית כהשמה המובילה לכך שדורש העבודה יוכל להתמיד במשרתו החדשה לשביעות רצונו ורצון המעסיק. בהתאם, **עבודת השירות ביחס לדורש עבודה מתבצעת בכמה מישורים, המשלימים זה את זה, שנותרותיהם: מיון ושירותים תומכי השמה:**

א. מיון כולל, בין היתר, את השירותים הבאים (ר' תשובה לשאלה מס' 3 בבקשת חופש המידע):

- ביצוע רישום של דורש עבודה בלשכה הכולל ראיון תעסוקתי לברור נטיות, כישורים העדפות, חסמים תעסוקתיים ונתונים רלוונטיים נוספים;
- ביצוע רישום של הזמנות/משרות ממעסיקים ובכלל זה פעילות לגיוס מעסיקים באמצעות פנייה ישירה, רישום אינטרנטי, טלמרקטינג וכו';
- התאמה בין משרות לדורשי עבודה באמצעים אלקטרוניים ובהסתמכות על מומחיות עובדי השרות.

ב. שירותים תומכי השמה כוללים את השירותים הבאים (ר' תשובה לשאלה מס' 1 בבקשת חופש המידע):

- תמיכת השמה (הכוונה מקצועית): ייעוץ תעסוקתי; ייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי; סדנאות לחיפוש עבודה; סדנאות להשתלבות מחדש בשוק עבודה; מבחני אבחון.
- הכשרות מקצועיות: התאמת הכשרה מקצועית לדורשי העבודה ואספקתה באמצעות משרד התמי"ת ובאמצעות שוברים להכשרות בשוק הפרטי.

22. בפועל, מחסור חמור בכוח אדם ובתקציבים מונע מן השירות לבצע את מלוא העבודה הנדרשת ביחס לכלל דורשי העבודה ולהשימם באופן אפקטיבי. עצם העובדה כי פקיד השירות אמור לטפל בכ-530 דורשי עבודה בממוצע בחודש מבהירה עד כמה בלתי אפשרי תפקידם של פקידי השירות, שכן ברי כי בעומס כזה לא ניתן לערוך את המיונים הנדרשים בעומק ובהיקף הנחוצים. וכאמור, מיון דורשי העבודה הוא רק אחת מהמשימות המוטלות על פקידי ההשמה של השירות.

23. בנוסף לכך, יש לשים לב כי רק כחמישית מפקידי ההשמה קיבלו הכשרה כיועצים תעסוקתיים ומנהלי תיקים (ר' OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 103 (2010)). משמעות הדבר היא כי כוח האדם בשירות חסר בעצמו את ההכשרות המקצועיות הנדרשות על מנת לבצע את המיון ואת הייעוץ המקצועי הנכון לדורשי העבודה.

24. ארגון המדינות המפותחות, אשר ערך דו"ח על מצבו של שירות התעסוקה, הצביע גם הוא על הפגיעה המתמשכת בתקציבי שירות התעסוקה ועל הכמות העצומה של דורשי העבודה בהם נדרש כל פקיד לטפל. בהתאם, קובע הדוח כי מצב זה אינו יכול לאפשר אספקה אפקטיבית של תמיכה תעסוקתית לכל מקבלי השירות. הדוח מסיק כי יכולתו של הפקיד למפות את צרכיו ויכולותיו של דורש העבודה ושל המעסיק הפוטנציאלי נפגעה ובהתאם גם יכולתו של השירות להרחיב את ההשתתפות בשוק העבודה, והוא מציין מפורשות כי מצב זה מנוגד

ליעדי הממשלה להגביר את ההשתתפות בעולם העבודה (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 107 (2010)).

25. מעבר לחוסרים בתחום מיון דורשי העבודה, גם בתחום אספקת שירותים תומכי השמה לא מצליח שירות התעסוקה לתת את המינימום הנדרש ממנו. חרף הביקוש הגבוה מצד דורשי העבודה, פחות כ-5% מכלל דורשי העבודה מקבלים שירותים המסייעים בפועל בכניסה לעולם העבודה. לפי נתוני שירות התעסוקה, בשנת 2012, למשל, 120,046 דורשי עבודה קיבלו שירותים תומכי השמה מתוך 460,521 דורשי עבודה (ר' המידע בטבלה מטה). רובם של דורשי העבודה, 99,695, קיבלו שיחת ייעוץ תעסוקתי בלבד, ורק מיעוט מזערי זכה בשירותים נוספים: 3,311 השתתפו במפגשי ייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי; 6,679 השתתפו בסדנאות למציאת עבודה; ל-639 בלבד נערכו מבחני אבחון תעסוקתיים; ורק 6,192 זכו להכשרה מקצועית. משמעות הנתונים היא שחלק מרכזי מתפקידו של השירות, מנוצע בהיקפים מזעריים בלבד.

שירותים תומכי השמה לדורשי העבודה 2011-2012

ע"פ נתוני שירות התעסוקה בתשובה לבקשת חופש מידע

2012			2011			שירות תומך השמה
אחוז מקבלי השירות	סכ"ה דורשי עבודה	היקף דו"ע שהשתתפו בשירות	אחוז מקבלי השירות	סכ"ה דורשי עבודה	היקף דו"ע שהשתתפו בשירות	
21.65	460,521	99,695	28.4	456,253	129,736	הפניות לייעוץ תעסוקתי בלשכות
1.34	460,521	6,192	2.0	456,253	9,295	הכשרה מקצועית (אגף להכשרה מקצועית בתמ"ת + שוברים להכשרה), מס' דו"ע שהתקבלו לקורסים
1.45	460,521	6679	1.3	456,253	5,910	סדנאות למציאת עבודה
0.00	460,521		0.7	456,253	3,105	הפניות לשיקום
0.72	460,521	3,311	0.7	456,253	3,079	יעוץ של פסיכולוג תעסוקתי
0.14	460,521	639	0.1	456,253	646	מבחני אבחון מורחבים ובסיסיים
0.32	460,521	1,492	0.3	456,253	1,248	הקניית מיומנויות מחשב (בשיתוף מייקרוסופט)
0.44	460,521	2,038	0.0	456,253	130	יישומי מחשב - להב"ה
26.07	460,521	120,046	33.6	456,253	153,149	סכ"ה משתתפים
4.42	460,521	20,351	5.1	456,253	23,413	סכ"ה משתתפים (לא כולל הפניות לייעוץ תעסוקתי)

26. פגיעה חמורה ביכולתו של השירות להשיג אוכלוסיות מוחלשות - כגון מקבלי קצבאות, דורשי העבודה בעומק אבטלה, קבוצות מיעוט וקהילות המתקשות להשתלב בשוק העבודה - מתבטאת בהקצאת המשאבים המועטה להכשרה מקצועית. **בעוד שבתחילת העשור הקודם כ-14% מדורשי העבודה זכו לקבל הכשרה מקצועית (ר' OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 104 (2010) כיום רק 1.3% מדורשי העבודה זוכים לכך.**

27. **שירות התעסוקה עצמו הציג בתשובה לבקשת חופש המידע דוגמאות לתוכניות שהוא היה מעוניין להפעיל, אך דורשות משאבי תקציב וכו"א:**

- א. תוכניות של אבחון מקצועי עבור תובעי הבטחת הכנסה המקבלים גמלה תקופה ממושכת וללא עבר תעסוקתי ו/או עבר תעסוקתי לא יציב.
- ב. הפניית דורשי עבודה לשיקום במרכזי השיקום.
- ג. תוכנית לטיפול בהשמת אוכלוסיית בעלי מוגבלויות.
- ד. תוכנית להקניית הרגלי עבודה, הפניית דורשי עבודה לגופים כגון רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים ועוד לרכישת הרגלי עבודה.
- ה. הפעלת תוכנית ליווי, הכוללת השמת דורש עבודה וליווי בעבודה במהלך פרק זמן.
- ו. "תוכנית רבבה" – הפעלת תוכנית הכוללת מספר שלבים עד להשמה בעבודה.
- ז. פתיחת כיתות "קלט" – מטרת התוכנית זיהוי האוכלוסייה המעוניינת לעבוד והאוכלוסייה שללא סיבות אובייקטיביות אינן מעוניינות בעבודה.

28. כמו כן, **שירות התעסוקה עמד על כך שהיה מעוניין בהרחבת תוכנית ההכשרה באמצעות שוברים ופתיחתה לאוכלוסיות יעד נוספות, כיוון שכיום אילוץ התקציב מאפשרות מתן שוברים רק לדורשי עבודה אשר זכאים לגמלת אבטלה או הבטחת הכנסה. כמו כן, השירות מעוניין בגידול משמעותי של הסדנאות למציאת עבודה, שהן אחד הכלים המבוקשים ביותר על ידי דורשי העבודה, אולם כיום תקציב השירות מאפשר לו לשתף בסדנאות אלה רק 1.45% מכלל דורשי העבודה.**

29. **מכל האמור לעיל, ברי כי תת התקצוב המתמשך של שירות התעסוקה פוגע פגיעה אנושה ביכולתו של השירות לתפקד ולעמוד בחובותיו על פי דין.**

ד. החובה הסטטוטורית לתקצוב נאות

30. סעיף 72 לחוק קובע את חובת המדינה לשאת בהוצאות שירות התעסוקה:

"הוצאות שירות התעסוקה לפי התקציב שאושר יכוסו מאוצר המדינה, ולא ידרוש השירות תשלום מהנזקקים לו."

31. בדברי ההסבר מובהר כי: "כל הוצאות שירות התעסוקה חלות על אוצר המדינה, והוא - על מנת למלא את אחד העקרונות של ארגון תעסוקה ממלכתי שנדרש בסימן 1(1) לאמנה שנזכרה לעיל: לספק שירות חינוך לכל הנזקק ללשכות עבודה ולכל החייב להזקק לה" (עמוד 261).

32. **במצב כזה, בו החוק מורה כי אוצר המדינה ישא בהוצאות שירות התעסוקה כדי לספק שירות לכלל דורשי העבודה, העובדה כי שירות התעסוקה מתקצב בחוסר כה גדול עד כי אין הוא מסוגל לתת שירות לרובם המכריע של דורשי העבודה היא הפרה מתמשכת של החובה החוקית.** ההלכה המרכזית בהקשר זה נקבעה בגץ 467/84 **עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד לט(1) 745, 753:

"כאשר החובה הסטטוטורית קובעת במדויק, מה חייבת העירייה לעשות, מתי, באיזה אופן ובאיזו כמות. כזהו המצב במקרה שלפנינו... במקרה כזה יש להחיל את הכלל, שחוק "קיים על-מנת שיבוצע, הלכה למעשה" (ראה **בג"צ 372/71** [10], בעמ' 812).

33. למעשה, קיומה של חובה סטטוטורית מסוג זה משנה את מאזן הכוחות הנובעים משיקולי תקציב ושיקול דעת מינהלי, ומחייבת את הרשויות להקצות את התקציבים הנדרשים לשירות הקבוע בחוק. כפי שנקבע בבגץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גילית" נ' שר החינוך**, פ"ד (3) 2, 14:

"אכן, המצב עשוי להיות שונה כאשר קיימת חובה סטטוטורית ספציפית, הקובעת לא רק את הזכות לשירות, אלא גם את טיבו והיקפו המוגדרים. במצב כזה, משקלם של שיקולי תקציב וסדרי עדיפויות יורד, ובדרך כלל על הרשות לקיים את חובותיה החוקיות ככתבן וכלשונו."

34. בבגץ 6973/03 **מרציאנו נ' שר האוצר**, פ"ד נח(2) 270, 276 אף נקבע כי **אין לפרש את החוק כמעניק לרשות שיקול דעת לתחום את היקף החובה במידה שמאיינת אותה.** קביעה זו רלוונטית מאד לענייננו, בו הממשלות מתירות את הרסן ומאפשרות תקציבים כה מזעריים לשירות התעסוקה, אשר הופכים אותו הלכה למעשה לגוף שאינו יכול לתת את השירותים עליהם הוא מופקד.

35. הדברים הובהרו גם בעניין יתד, שם פסק בית המשפט כי: "על משרד החינוך, בסיוע משרד האוצר, מוטלת חובה להקצות את התקציב באופן שיממש את החוק, כפי שנתפרש בפסק-דין זה, על בסיס הזכות לחינוך והזכות לשוויון" (בגץ 2599/00 **יתד נ' משרד החינוך**, פ"ד נו(5) 834, 848).

36. **חוק שירות התעסוקה והחובות המוטלות על השירות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק הבטחת הכנסה שהוזכרו לעיל מחייבות את המדינה לתקצב את שירות התעסוקה באופן שיאפשר לו לשוב ולמלא באופן מלא את התפקידים שיועדו לו בדין.** כאמור, החובה להשמה אפקטיבית היא אחת החובות הסטטוטוריות אליה מתייחס החוק. השמה אפקטיבית, כמתואר לעיל, דורשת כוח אדם מיומן ותקציבים לביצוע הליכי מיון, תמיכת השמה והכשרה מקצועית. לשם כך, כידוע, דרוש תקצוב מספק ולא כזה שאינו מאפשר הלכה למעשה לבצע משמעותי מהעבודה הנדרשת.

ה. פגיעה בזכויות האדם של דורשי העבודה

37. **תת תקצובו המתמשך של שירות התעסוקה מהווה פגיעה בזכויות היסוד של דורשי העבודה, בהן הזכות לאופק תעסוקתי, לעבודה ולקיום בכבוד**, שכן היא משפיעה באופן ישיר על אפשרותם של דורשי העבודה לקבל ייעוץ תעסוקתי, הכשרה מקצועית ושירותי השמה במקומות עבודה, שהיו עשויים להשפיע באופן מהותי על מימוש זכויות אלה.

38. יש לזכור כי דורשי העבודה הם ברובם המכריע אנשים שמסיבות שונות ובתקופות שונות, אינם מצליחים להשתלב בעולם העבודה. רובם הם אנשים אשר נזקקים לרשת הביטחון הסוציאלית ומקבלים גמלאות קיום שונות. כך, למשל, כמעט מחציתם הם מקבלי גמלת הבטחת הכנסה: בשנת 2012 מתוך 460,521 דורשי עבודה, 174,293 היו מקבלי הבטחת הכנסה. מכאן שמדובר באוכלוסיה הכוללת אנשים רבים החיים בעוני מתמשך וזקוקים לשירותים האמורים באופן אקוטי.

39. העובדה שרק כ-5% מדורשי העבודה מצליחים לקבל שירותים תומכי השמה בשירות התעסוקה מבהירה יותר מכל עד כמה הם אינם זוכים היום לקבל את השירותים ששירות התעסוקה אמור לתת להם על פי החוק. ברי כי **במצב זה, נותרים רובם המכריע ללא הסיוע שהם כה זקוקים לו כדי לצאת מן האבטלה, לשוב לעולם העבודה ולהתפרנס בכבוד**.

40. מצב זה פוגע פגיעה אנושה בזכותם של מאות אלפי דורשי העבודה לאופק תעסוקתי ולעבודה. הזכות לעבוד הוכרה באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, משנת 1966, אותה אישרה ישראל בשנת 1992, ובה עוגנה בסעיפים 6-7 זכותו של כל אדם לעבוד, כמו גם אחריות המדינה לנקוט צעדים מתאימים למימושה של זכות זו.

41. יצוין כי הזכות לעבוד אינה רק הזכות להתפרנס ולהתקיים. לעבודה חשיבות רבה מבחינה אישית, חברתית ופסיכולוגית, מעבר להיותה פרנסה. ביחסים מול המדינה, הזכות לעבוד קמה כזכות שניתן לכנותה "קהילתית", והיא מטילה על המדינה חובה כללית לנקוט בצעדים להגברת התעסוקה (ר' גיא דוידוב "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני, עורכים, תשס"ה), 533).

42. מעבר לכך משפיע תת תקצובו הקבוע של שירות התעסוקה על יכולתם של מאות אלפי דורשי העבודה להתקיים בכבוד. בכך יש הפרה של הזכות לקיום בכבוד, שהיא מזכויות היסוד של משפטנו והוכרה בפסיקה הישראלית כזכות חוקתית (בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (2005) וכן רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376).

43. **הפגיעה בכבוד דורשי העבודה נוגעת בקיומם הפיסי, הראשוני, הגרעיני, שלהם ושל משפחתם**. כאמור, הפגיעה ביכולת השירות להשיג דורשי עבודה באופן אפקטיבי מונעת השתלבות מהירה ויעילה בשוק העבודה. משמעות הדבר היא שהמדינה, באמצעות שירות התעסוקה, כמעט ונעלמה מהזירה שתקבע את יכולתם של דורשי העבודה להניח לחם על שולחן המשפחה.

1. מצב שירות התעסוקה במבט השוואתי בינ"ל

44. **ראוי לשים לב, כי מצבו של שירות התעסוקה ביחס לגופים מקבילים במדינות המפותחות הוא בני רע.** כך, למשל, יחס פקיד לדורש עבודה גבוה משמעותית מהיחס המקובל במדינות ה-OECD (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 104) ה-OECD (2010): בפנילנד בשנת 2007 היו 29 דורשי עבודה לפקיד, בגרמניה בשנת 2006 היו 39 דורשי עבודה לפקיד, ביפן בשנת 2007 היו 177 דורשי עבודה לפקיד ובנורבגיה בשנת 2009 היו 9 דורשי עבודה לפקיד (ר' <http://www.oecd.org/dataoecd/19/44/46224109.pdf> בעמוד 60). זאת, לעומת 530 דורשי עבודה לפקיד בישראל, כפי שפורט לעיל.

45. בנוסף, ההשקעה התקציבית הממשלתית בשירות התעסוקה עומדת על 0.02% מהתל"ג, שהיא השקעה נמוכה משמעותית מההשקעה הממשלתית הממוצעת בשירותי התעסוקה במדינות ה-OECD, העומדת על 0.4% מהתל"ג בממוצע (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 103 (2010)). במילים אחרות, **על כל שקל שמוקצה לשירות בישראל מוקצים במדינות ה-OECD עשרים שקלים.**

46. להשלמת התמונה יצוין כי הדבר נכון גם לגבי תקציבי ההכשרה של האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת: נכון ל-2007 עמד תקציב ההכשרות המקצועיות על 0.08% מהתל"ג, שיעור נמוך משמעותית מממוצע ההשקעה בהכשרות מקצועיות ב-OECD שעומד על 0.14% מהתל"ג (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 104 (2010)). מאז נערכה השוואה זו על ידי ארגון המדינות המפותחות קוצצו עוד יותר תקציבי ההכשרה המקצועית וכיום הם נמוכים בכעשרים מליון שקלים מהתקציב בשנת 2007 (ר' "קידום הכשרה מקצועית בישראל" מסמך עמדה, מרכז מהות, בעמוד 10 (2011) <http://www.mahutcenter.org/files/wordocs/hakhsharah.pdf>).

2. היקף התקציב הנדרש

47. **בעניין מכבי קבע בית המשפט העליון כי שיקול הדעת המוקנה לממשלה הוא מצומצם ומחייב לתקצב את השירות בו מדובר באופן שיגשים את תכלית החוק הנדון:**

"אשר לשימוש בסמכות לגופה, ידענו כי בנסיבות מסוימות ובהתקיים תנאים מסוימים חייב בעל הסמכות לעשות שימוש בסמכותו, שאחרת יסכל את מטרת החוק. כך הוא בכל מקום שבו מעניק חוק סמכות־שבשיקול־דעת. כך הוא בענייננו־שלנו אף־הוא" (בג"ץ 2344/98 **מכבי שירותי בריאות נ" שר האוצר**, פ"ד נד(5) 729, 757-755).

48. **על מנת להגשים את תכליתו של חוק שירות התעסוקה נדרש לתקצבו באופן שיאפשר לשירות התעסוקה לבצע את כל השירותים שאמורים להינתן על ידו כמתבקש מפרשנותו הראויה של החוק ובהתאם לאמנה. את גובה התקציב וחלוקתו יש לקבוע בהתאם לסטנדרטים שכבר נקבעו ביחס לשיעור הראוי לתקצוב השירות:**

א. השקעה תקציבית לדורש עבודה בשיעורים שנקבעו בתוכנית ויסקונסין, שעמדו על 17,000 ש"ח למשתתף (ר' "לא, אדוני השר!", האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט, הקשת הדמוקרטית המזרחית, סינגור קהילתי (2009). <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/wisconsin-lo-adoni-hasar.pdf>

ב. או לכל הפחות - תקציב כולל בשיעור של 0.4% מהתל"ג, בהתאם למוצע במדינות ה-OECD, ממנו יוקצו משאבים בשיעור של 0.14% מהתל"ג לטובת שירותים תומכי השמה (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 103-104 (2010));

ג. בכל מקרה, יש לוודא כי התקציב יאפשר יחס פקיד לדורש עבודה של 1:50, בהתאם לסטנדרטים שנקבעו לתוכנית ויסקונסין (ר' ס' 9.3.1(ב) בחוזה עם החברות המפעילות <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/0126CEB3-0057-43B0-952A-C6F5FEFDCCDF.htm>) ובהתאם להמלצת ארגון המדינות המפותחות (ר' OECD (Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, p. 104 (2010));

ד. כן יש לוודא כי תינתן הקצאת משאבים סבירה לשם הכשרת כוח האדם בשירות התעסוקה עצמו.

סיכום

49. חוק שירות התעסוקה קובע חובה המוגדרת מבחינה היקפה וטיבה לתקצוב שירות התעסוקה, וכולל בתוכו סעיף מפורש המחייב את המדינה לממן את השירותים האלו מאוצר המדינה. למרות זאת, כפי שנפרס לעיל, ממשלות ישראל בוחרות כבר שנים ארוכות שלא לעשות זאת. **תוצאות הפגיעה התקציבית המתמשכת בשירות התעסוקה חמורות:** השירות אינו יכול למלא את תפקידו באופן ראוי, רוב רובם של דורשי העבודה אינם זוכים לקבל ממנו שירותים בסיסיים, ואפשרותם להתפרנס ולהתקיים בכבוד נפגעת אנושות. זוהי פגיעה חמורה באנשים הזקוקים ביותר לסיוע השירות.

50. **כדי לעמוד בחובות הקבועות בדין, לנהוג בסבירות ביחס לתפקיד המדינה בעולם העבודה ולקדם מדיניות ראויה, על הממשלה להגדיל הוצאתה על מדיניות פעילה בשוק העבודה ולפעול למען הצלתו של שירות התעסוקה, כך שהוא יוכל לסייע ולהכשיר את דורשי העבודה למשרות הדרושות בשוק. ברי כי תמיכה, ליווי, והסרת חסמים הם הבסיס לתכנית שתוביל לגידול בהשתתפות בשוק התעסוקה, ולשיפור במצבם החברתי כלכלי של עניי ישראל, וכי לשם כך יש להקצות את המשאבים הדרושים.**

51. **אנו פונים אליכם בבקשה להעמיד את תקציבו של שירות התעסוקה על היקפו המתחייבים על פי חוק בתקציב המדינה הקרוב, ולהבטיח כי יוקצו הכספים הנדרשים לכך שהשירות יהא מרכז תעסוקתי כולל שיקדם את האינטרסים של כלל האזרחים, דורשי העבודה והמעסיקים.**

52. נודה לתשובתכם בהקדם, על מנת ליתר פניה לערכאות משפטיות.

בכבוד רב,

טלי ניר, עו"ד

העתקים

גבי מיכל צוק, הממונה על התעסוקה, משרד התמי"ת, בפקס : 02-6662910
עו"ד יואל בריס, יועמ"ש משרד האוצר, בפקס : 02-5695340
עו"ד מיכאל אטלן, יועמ"ש משרד התעשייה והמסחר, בפקס : 02-6662906
עו"ד אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, בפקס : 02-6467011
מר בועז הירש, מנכ"ל שירות התעסוקה, בפקס : 02-5617548