



29 במאי 2013

לכבוד

השרים חברי וועדת השרים המיוחדת לעניין תיקוני החקיקה הנובעים מהתוכנית הכלכלית
עו"ד יואל בריס, היועץ המשפטי, משרד האוצר

במייל ובפקס

שלום רב,

הנדון: התנגדות להחזרת תוכנית "מרווחה לעבודה" במתכונת הפרטה -

הערות האגודה לזכויות האזרח לטיטת חוק תוכנית יוצאים לעבודה, התשע"ג-2013

האגודה לזכויות האזרח תומכת במטרתה המוצהרת של התכנית - שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, והיתה מברכת לו זו הייתה מיושמת באופן אמיתי ורציני, אולם למרבה הצער שוב מדובר בהפרטה עמוקה של סמכויות שלטוניות ובצעדים שיפגעו באוכלוסיה המוחלשת ביותר בישראל.

רכיביה של התכנית, המפורטים בטיטת חוק תוכנית יוצאים לעבודה, התשע"ג-2013 (להלן: "טיטת החוק"), הסמכויות שימסרו במסגרתה לידי פקידי החברות למטרות רווח, לצדו של מודל התגמול, עלולים להפוך את התכנית, הלכה למעשה, לכזו שתפגע במקבלי גמלת הבטחת הכנסה, ולא תובילם ל"עצמאות חברתית וכלכלית", כמוצהר בסעיף 1 לטיטת החוק.

לקראת הדיון שיערך ביום חמישי הקרוב 30.5.13 בוועדת השרים המיוחדת, **אנו קוראים לכם שלא לאשר את טיטת החוק, ולכל הפחות להפרידה מהדיון בחוק ההסדרים למסלול חקיקה רגיל, מכל הטעמים המנויים להלן (הנימוקים בהרחבה בנספח):**

1. המדובר בטיטת חוק זהה כמעט לחלוטין לזו שהממשלה ניסתה להעביר פעמיים בשנים 2010 ו-2011, והכנסת החליטה לדחותה (ראו את ניתוח ההבדלים הקטנים בסעיף 1 לנספח).
2. התוכנית המוצעת כוללת עדיין הפרטה עמוקה של סמכויות שלטוניות, כולל הסמכות לקביעת זכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, בניגוד לעקרונות שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
3. התיקונים הקלים שהוכנסו לא ימנעו פגיעות חמורות נוספות בזכויותיהם של עניי ישראל.
4. התוכנית אינה יוצרת משרות חדשות ופועלת להשמה בכל מחיר, ולא לקידום אמיתי של משתתפי האופק תעסוקתי.
5. בשום שלב לא נבחנו חלופות אחרות לתכנית ע"י הממשלה.
6. מדובר על הרחבת התוכנית לפריסה ארצית, לא כפיילוט, אלא באופן קבוע.
7. התכנית המוצעת כוללת את עיקר העקרונות הפוגעניים שלא תוקנו מתקופת הניסוי ומהנוסח הקודם שנדחה, לרבות -
- א. הותרת כוח שלטוני רב בידי פקידי התאגידים הפרטיים: הפניית המשתתפים לעבודה ולשירות בקהילה; קביעת תוכנית אישית; דרישה מהמשתתפים מידע רפואי ואחר והעמדתם לבדיקות;

- דיווח על אי-ביצוע תכנית אישית, שמשמעו שלילת גמלת הבטחת הכנסה; סמכות בלעדית לבקש ולהמליץ על חוסר מסוגלות תעסוקתית של משתתף ועוד.
- ב. השארת סמכויות מרחיקות לכת של שלילת קצבאות בידי פקידי תאגידי פרטיים.
 - ג. קביעה שרירותית של תכנית אישית בת 30-35 שעות שבועיות.
 - ד. אין העדפה של הכשרה המקצועית על פני עבודה, שאינה מקצועית, זמנית או חלקית.
 - ה. בשליחה לעבודה או לתוכנית אישית, אין התחשבות בכך שלמשתתף ילדים קטנים, במרחק ממקום המגורים, בנגישות תחבורתית וכיו"ב.
 - ו. הזכות לשירותים תומכי עבודה אינה מוכרת - כבחירה לחברה הפרטית אם לספקם.
 - ז. עילת הפטור מהתכנית בגין "אי מסוגלות תעסוקתית" מצומצמת מאד ותלויה בלעדית בהמלצת הקבלן הפרטי.
 - ח. ניתן יהיה לחייב את המשתתפים לעבודה בחינם תחת הכותרת של "שירות בקהילה".
 - ט. המודל הכלכלי של ההתקשרות בין המדינה לתאגידי הפרטיים אינו מפורט בטיוטת החוק, למרות השלכותיו על זכויות המשתתפים.
 - י. העיקרון היחיד שמפורט, שהתגמול יהיה גבוה יותר ככל ששילובו של המשתתף בעבודה יהיה לתקופה ארוכה ובשכר גבוה יותר, אינו חדש ואינו מבטיח השמות איכותיות.
 - יא. הסמכויות שהופרטו יביאו לפגיעה קשה בפרטיות המשתתפים ובצנעת חייהם.
 - יב. עובד ציבור שישב במרכזי התעסוקה אינו מספק מבחינת פיקוח ובקרה.
 - יג. אין שיתוף ציבור בתהליכי המכרז ובפיקוח על התוכנית.
 - יד. נקבע איסור על שירות התעסוקה וגופים ציבוריים אחרים להפעיל מרכזי תעסוקה.
 - טו. הקבלנים שיבחרו יהיו מונופול באזור הגיאוגרפי בו יפעלו.
 - טז. האפשרות כי המפעילים יהיו חברות שלא למטרות רווח אינה פתרון לניגוד העניינים.

רצ"ב בנספח בהרחבה הנימוקים ביחס לכשלי טיוטת החוק, לנוחותכם.

8. לסיכום, יש להשאיר בידי השירות הציבורי סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק ושיקול דעת רחב, הנוגעות לקביעת זכאותם של אלפים לקצבת הבטחת הכנסה, שהינה רשת הביטחון האחרונה המבטיחה את מימוש הזכות החוקתית לקיום בכבוד. בהקשר זה נציין, כי במבט השוואתי, סוג הסמכויות שמוצע להעביר שוב, בדומה לעבר, לתאגידי למטרות רווח בישראל הוא יוצא דופן ואינו מקובל בעולם, כמפורט בנספח הרצ"ב.
9. דרך המלך להבטחת אפשרות אמיתית לכל אדם לממש את זכותו לעבוד היא באמצעות שירות תעסוקה ציבורי חזק, יעיל ואפקטיבי. בהקשר זה, ראו את [הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה](#), המציעה מתווה חלופי שיש בו כדי לחזק את עבודת השירות ולהבטיח זכויות דורשי העבודה לתכנית קידום מקצועי אישית ולהשמה איכותית, תוך ליווי וסיוע. לאור כל האמור לעיל, אנו קוראים לכם להתנגד לקידום טיוטת החוק, או לכל הפחות להפרידה מהדיון בתוכנית הכלכלית, ולדאוג שתידון כהצעת חוק רגילה באופן מסודר ובכבוד הראש הנדרש.

בכבוד רב,

טלי ניר, עו"ד

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

נספח: הכשלים בטיוטת חוק תוכנית יוצאים לעבודה, התשע"ג-2013

1. **המדובר בטיוטת חוק זהה כמעט לחלוטין לזו שהממשלה ניסתה להעביר בשנים 2010-2011,** ואשר לאחר דיונים מעמיקים ובחינה מקצועית החליטה ועדת העבודה, בראשותו של ח"כ חיים כץ, שלא לאשרה. מניתוח מדוקדק שערכנו של נוסחי ההצעות עולה כי ההבדלים היחידים בטיוטת החוק לעומת הצעת החוק הקודמת שנפטלה ב-2011 הינם:

- א. הוספת קביעה כי ועדה מקצועית ומומחה מטעם המדינה, שהיו קיימים גם בעבר, ישוב פיזית במרכזי התעסוקה (סעיף 12ב' וסעיף 13 לטיוטת החוק)¹.
- ב. הורדת הרחבתה של דרישת ההתייצבות של אמהות ושל הורים יחידים מעת היות ילדם בן שנה בלבד ולא מגיל שנתיים, כנהוג היום (היתה בסעיף 38 להצ"ח של 2011).
- ג. שינויים טכניים של העברת סעיפים בתוך החוק, ללא שינוי שלהם.

הבאת אותה טיוטת חוק כמעט לחקיקה שנתיים לאחר מכן, בהליך דורסני מצד הממשלה, מהווה התעלמות מוחלטת מהחלטת הוועדה ומעבודתה המקצועית, וזילות של עבודת המחוקק.

2. **התיקונים הקלים שהוכנסו בטיוטת החוק אינם מספקים, שכן עדיין מדובר בהפרטה עמוקה של סמכויות שלטוניות בעלות פוטנציאל פוגעני, בהן הסמכות לקביעת הזכאות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון האחרונה למשפחות שאין להן כל הכנסה אחרת. כמו כן, מדובר בהפרטה כוללת של סמכות המדינה לקידום מקבלי הבטחת הכנסה, המשפיעה ישירות על אפשרותם של האנשים המוחלשים ביותר בחברה להשתלב בשוק העבודה.**

3. עומקה של ההפרטה במסגרת טיוטת החוק הנדונה תפגע בזכויותיהם של מאות אלפים לכבוד, לקיום בכבוד, לחירות, לקניין ולפרטיות, ומנוגדת לעקרונות שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. **הפגיעות בזכויות החוקתיות הן פגיעות בעניי ישראל:** תובעי גמלת הבטחת הכנסה נמנים לרוב על אלו שמתחת לקו העוני, ומשתייכים לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בחברה הישראלית כמבוגרים, נשים חד הוריות, אנשים בעלי מוגבלות, עולים, מיעוטים, תושבי פריפריה וכו'. אין בשינויים המזעריים שהוכנסו להצעה כדי לפתור את מכלול הפגמים המהותיים שבתוכנית המוצעת, כפי שאף הוכח במהלך ביצוע הניסוי בשנים 2005-2010 (תוכנית מהל"ב ותוכנית "אורות לתעסוקה").

4. במקרה זה **הדברים מסוכנים אף יותר, כיוון שמדובר על הרחבת התוכנית לפריסה ארצית, לא כפיילוט, אלא באופן קבוע.** משמע הדבר שעומדים לאשר תוכנית חדשה, שלא נוסתה מעולם במתכונת המוצעת, מבלי לקבוע את הסייגים המתבקשים: ניסוי תחילה לתקופת זמן מוגבלת בתחולה מצומצמת. בכך מבקשים מקדמי טיוטת חוק לעקוף גם את ביקורת הכנסת ואפשרותה להפסיק את התוכנית, שבודאי תגרום לפגיעות רבות בציבור מקבלי הבטחת הכנסה.

5. **בשום שלב לא נבחנו חלופות אחרות לתוכנית ע"י הממשלה.** יצוין בהקשר זה, כי קיימות תכניות רבות בישראל העוסקות בשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, שהן מוצלחות מאד, ויש מקום לבחון את דרך פעילותן וללמוד מהן על דרכים אלטרנטיביות וטובות יותר להשמה בשוק העבודה.

¹ תפקיד הוועדה המקצועית להפחית היקף שעות בתוכנית אישית ולהמליץ בדבר חוסר מסוגלות תעסוקתית, ותפקיד המומחה הוא לערוך בדיקות למשתתפים.

6. כמו כן, **התוכנית אינה יוצרת משרות חדשות ופועלת להשמה בכל מחיר**, גם במשרות זמניות, חלקיות ובלתי מקצועיות. לפני הפעלת תכנית שילוב בתעסוקה, יש להשקיע ביצירת מקומות עבודה איכותיים, ראויים ובעלי אופק תעסוקתי בהם יוכלו להשתלב מובטלים ומקבלי הבטחת הכניסה, ולא בדחיפת מובטלים לשוק עבודה פוגעני ולעבודה בשכר נמוך. הדברים נכונים במיוחד במצבו הנוכחי של שוק התעסוקה שבו יש חוסר במשרות ראויות ואי אכיפת חוקי עבודה.

7. **התכנית המוצעת כוללת את עיקר העקרונות הפוגעניים שלא תוקנו מתקופת הניסוי ומהנוסח הקודם שנדחה, כדלקמן:**

א. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **עדיין נותר כוח שלטוני רב בידי פקידי התאגידים הפרטיים** ("מתכנני יעדים תעסוקתיים", כהגדרתם והגדרת תפקידיהם בסעיפים 23-29 ו-33 לטיוטת החוק), הכולל: הפניית המשתתפים לעבודה; קביעת התוכנית האישית של המשתתפים בהיקף של 30-35 שעות שבועיות; הפניית משתתפים לשירות בקהילה של עד 100 שעות בחודש; דרישה מהמשתתפים כל מידע רפואי ואחר; דיווח על אי-ביצוע תכנית אישית של משתתפים בתכנית, שמשמעותו המעשית היא שלילת גמלת הבטחת הכנסה; סמכות בלעדית להגיש משתתפים לוועדת החריגים, ולבקש ולהמליץ לה לקבוע לגבי משתתף חוסר מסוגלות תעסוקתית (למעשה, בלי הפניה של מתכנן היעדים התעסוקתי לא ניתן להגיע לוועדה ואי אפשר להשתחרר מהתוכנית); סמכות לחייב משתתפים לעמוד לבדיקת ועדה מקצועית או מומחה מטעם המדינה (רופא, פסיכולוג, מומחה תעסוקה או מומחה אחר). סירוב של המשתתף יגרום לכך שיראו אותו כמי שסירב להשתתף בתוכנית אישית, כלומר, שלילה אוטומטית של גמלת הבטחת הכנסה. משמעות הדבר היא: סדר יומם וגורלם הכלכלי של אלפים הנמנים על האוכלוסיות המוחלשות ביותר נתון לשליטתן של חברות פרטיות, המונעות משיקולי רווח ולא משיקולים ציבוריים.

ב. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, עדיין יותרו סמכויות של שלילת קצבאות בידי פקידי תאגידים פרטיים (סעיף 29 לטיוטת החוק). **רק לעניין מיעוט מקרי השלילה הסמכות לשלול את קצבת הבטחת הכנסה נכרכה בקביעה של עובד ציבור, על סמך המלצת מתכנן יעדים תעסוקתי** (שלילות בגין סירוב לעבודה או בגין התנהגות שיש בה כדי למנוע את ביצוע של התוכנית האישית). ברור שעובד הציבור יענה להמלצת פקידי התאגידים, שכן הם אלו שנמצאים בקשר ישיר והדוק עם המשתתף, קובעים את התוכנית האישית ומפקחים על ביצועה, ולא עובד הציבור. יודגש, כי הזכאות לקצבת קיום היא זכות יסוד. חשוב לציין עוד כי הסמכות לשלול גמלת הבטחת הכנסה פוגענית עוד יותר, שכן היא גוררת ביטול שורה של הטבות חיוניות, כדוגמת הנחות בתחבורה ציבורית וזכאות לדיוור ציבורי. על כן, אנו בעמדה כי כל ההליכים מהם נגזרת זכאות לקבלת קצבה בעלת מעמד חוקתי וזכויות אחרות הנגזרות ממנה צריכים להיעשות על ידי עובד ציבור, שלא יהיה נעלם ובגדר "חותמת גומי" בלבד. מכל מקום, נדגיש כי **הרוב המכריע של השלילות שמבוצעות בפועל נותרו בסמכות הבלעדית של פקידי התאגידים הפרטיים** (שלילות בגין העדרות, בגין אי ביצוע תוכנית אישית שמלכתחילה נקבעה באופן לא סביר או בגין אי ביצוע תוכנית אישית בגלל אי קבלת שירותים תומכי עבודה ועוד).

ג. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **נותרה בחוק הקביעה השרירותית של תכנית אישית בת 30-35 שעות שבועיות**, גם אם אין כל צורך בהיקף זה לשם שילוב בעבודה או לשם

הכשרה מקצועית (סעיף 25 לטיוטת החוק). סד השעות מותח באופן מלאכותי לרוב את ההכשרה הנדרשת והופך את מטרת התכנית ל"כליאת" המשתתפים ולא דווקא לקידום. אין כל סיבה שאדם הנדרש למשל להכשרה מקצועית של 25 ש"ש יידרש עוד להשחית זמנו וכספי ציבור אך לשם מילוי הזמן הנותר. לכל הפחות, ראוי היה לקבוע כי ועדה מקצועית תמליץ על התוכנית האישית והיקפה, ולא פקיד החברה הפרטית. אומנם, כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, מוצע כי התוכנית תוכן על ידי מתכנן יעדים תעסוקתי לא רק בהתאם למצב בריאותו וכושרו הגופני של המשתתף, אלא גם ו"בשים לב למאפייניו של הממשתף והקשיים שעומדים לפניו", אולם לא נקבעו לכך קריטריונים. לכן, לא ברור האם תהיה התחשבות בהיות משתתפת/ת מטופלת/ת בילדים, גיל הילדים, מספרם, אפשרות השמת הילדים במסגרות חינוך, מרחק ממקום מגורים, הנגישות התחבורתית (פרמטר קריטי בפריפריה) וכיוצ"ב, סוגיות שרלוונטיות לנשים באופן מיוחד. כמו כן, בקביעת התוכנית האישית צריך היה להתחשב בהיותו של משתתף זכאי לגמלה חלקית בלבד, שלפעמים מבטאת גם את יכולת השתלבותו בשוק העבודה (למשל משתתף בעל אחוזי נכות).

ד. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **שוב אין בטיטת החוק התייחסות למרכיבים חיוניים כהעדפת ההכשרה המקצועית על פני עקרון ה"עבודה תחילה" (work first)**. נהפוך הוא, נקבע כי ראשית כל המשתתף יופנה לעבודה ורק אם אינו עובד או עובד עבור הכנסה נמוכה, יופנה לתוכנית אישית (סעיפים 24-25 לטיוטת החוק). המשמעות היא שהתוכנית, על אף המשאבים הרבים המושקעים בה, מכוונת קודם כל להשמתו המהירה של משתתף בכל עבודה שהיא, ולא לשיפור מצבו התעסוקתי וליצירת אופק תעסוקתי עבורו. בהקשר זה נציין כי כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, גם הפעם נקבע כי מתכנן יעדים תעסוקתי יפנה משתתף לעבודה "התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני" של המשתתף, ללא התייחסות לאמות מידה חשובות אחרות, כדוגמת מצב משפחתי, היות המשתתפת/ת מטופלת/ת בילדים קטינים, מרחק מקום העבודה ממקום מגורי המשתתף וכיוצ"ב (בדומה לאמור בסעיף הקודם ביחס לתוכנית אישית).

ה. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **אין הכרה בזכות לשירותים תומכי עבודה, אלא רק אפשרות מעורפלת לחברה הפרטית להציע שירותים אלה** (סעיף 22 לטיוטת החוק). שירותים תומכי עבודה, שכוללים בין היתר גם הכשרה מקצועית איכותית, סבסוד הוצאות נסיעה ושירותי טיפול בילדים, נועדו לצמצם חסמים המונעים השתתפות בשוק העבודה והם הכרחיים למימושה של מטרת החוק, כפי שגם קבעה ועדת יערי.² כל עוד זכות זו אינה מוכרת באופן הולם בחוק ומוגדרת כחובה החלה על החברה הפרטית, לא תוכל התוכנית להציע אפשרות אמיתית ליציאה לעבודה באופן שיאפשר קיום בכבוד, ולא רק את החלפת הגמלה בשכר נמוך שיוקדש ברובו להחזר הוצאות, שיווצרו עקב היציאה לעבודה. אנו סבורים כי יש לעגן זכויות משתתפים בחקיקה ולא להותירם רק כסוגיה של שיקול דעת (כך, למשל, באוסטרליה נקבע "סל מינימום של שירותים" לכל משתתף).

ו. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **עילת הפטור מהתכנית בגין "אי מסוגלות תעסוקתית" שנקבעה בהצעת החוק מצומצמת מאד**, והיא תלויה בהמלצת פקיד

² הועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, 30.12.07, המלצה 2.21, בעמ' [http://www.academy.ac.il/data/reports_data/51/Welfare-to-Work\(1\).pdf](http://www.academy.ac.il/data/reports_data/51/Welfare-to-Work(1).pdf) : 131

התאגידים הפרטיים ובוודת חריגים אליה ניתן יהיה להגיע רק אחרי חצי שנה בתוכנית (סעיף 28 לטיוטת החוק). משמעות הדבר היא כי משתתפים יטורטרו ויושפלו במשך חצי שנה תמימה, גם אם ברור לכל כי הם אינם מסוגלים להשתתף בתוכנית. זאת במקום לערוך אבחון של המועמדים להשתתפות מראש ולסנן את אלו שאינם כשירים להשתתף בה, כפי שהמליצה ועדת יערי.³ בנוסף, ועדת החריגים איננה נגישה באמת, שכן ניתן להגיע אליה רק לפי בקשת מתכנן יעדים תעסוקתי והמלצתו (הוא צריך לקבוע שבמשך חצי השנה האמורה עשה המשתתף את מרב המאמצים כדי לסייע בהפנייתו לעבודה, בהכנת התכנית האישית ובביצועה), ורק אם יש גם המלצה של הוועדה המקצועית. ההחלטה תהיה לתקופה של 12-3 חודשים בלבד. המשמעות: במשך חצי שנה יהיו המשתתפים תלויים לגמרי במתכנן היעדים התעסוקתי, ובכל שנה לכל היותר יצטרכו להתחיל את התהליך מחדש, גם אם אינם כשירים כלל לעבודה. בנוסף לכך, הרכב הוועדה, שמורכב מנציגי משרדי התמי"ת, הרווחה והאוצר מעלה חשש כי היא נשענת גם על שיקולים זרים – כלכליים מערכתיים.

ז. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **ניתן יהיה לחייב את המשתתפים לעבודה בחינם תחת הכותרת של "שירות בקהילה"** לתקופה של עד ארבעה חודשים והיקף שעות של עד 100 שעות חודשיות (סעיף 27 לטיוטת החוק). כמו בתוכניות הקודמות, גם הפעם מדובר בניצול המשתתפים לעבודה ללא שכר, גם כשמדובר בעבודה במקומות ללא כוונת רווח. מעבר לניצול הבעייתי הזה, מדובר גם בפגיעה בעולם העבודה בכללותו, שכן משמעות הדברים היא שיהיו פחות משרות במשק, שכן המעסיקים יעדיפו את עובדי החינם על פני תשלום שכר. בנוסף לכך, גם בהקשר זה עלולים לחזור, כמו בעבר, חיובים לעבודה שאינה מתאימה למשתתפים ואף פוגעת בהם, כפי שהוסבר לעיל בסעיפים ג-ד'.

ח. **הקביעה כי "הגמול לתאגיד המפעיל מרכז תעסוקה יהיה גבוה יותר ככל ששילובו של המשתתף בעבודה יהיה לתקופה ארוכה יותר וככל ששכרו בעבודה יהיה גבוה יותר", אינה חדשה ואינה מבטיחה השמות איכותיות** (סעיף 21ב לטיוטת החוק). גם בחוזה לקבלני התוכנית הקודמת, "אורות לתעסוקה", היה סעיף שהבטיח זאת: "למפעיל יוענק בונוס נוסף עבור כל משתתף אשר עבד 12 חודשים רצופים לפחות אצל אותו מעסיק, בשיעור של 30% נוספים משכרו השנתי של המשתתף".⁴ למרות זאת, לא נעשו השמות איכותיות, כפי שהוכיחו המחקרים שסקרו את התוכנית.⁵ שכן, המודל הכלכלי שהיה קבוע בחוזה עם קבלני התוכנית כלל בונוסים למפעילים בגין ירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה, ולכן יצר תמריץ להנשרת משתתפים מהתוכנית. ואכן, כ-30% ממשתתפי התוכנית פרשו או נשרו במהלכה.⁶ למרבה הצער, טיוטת החוק לא כוללת את עקרונות ההתקשרות עם הזכיינים, ובמרכזם נוסחת התגמול, ועל כן ישנו חשש ממשי כי המודל הפוגעני יחזור עצמו. אנו סבורים כי **למודל הכלכלי השלכות מרחיקות לכת על זכויות משתתפי התוכנית ועל כן יש לפרטו בחוק**. לכל הפחות, יש לקבוע שעקרונות ההתקשרות עם הזכיינים יובאו לאישור ועדת העבודה והרווחה.

³ שם, בעמ' 104.

⁴ סעיף 2.5 לנספח 7 לחוזה מיום 31.7.2007.

⁵ מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, הערכה של התוכנית אורות לתעסוקה, דוח סופי, מאי 2010,

⁶ [http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/Lights-to-Employment-REP-HEB-2010\(1\).pdf](http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/Lights-to-Employment-REP-HEB-2010(1).pdf)

⁶ משרד התמי"ת, הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, דוח סופי, 3.6.10, בעמ' 80:

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

ט. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **הסמכויות שהופרטו יביאו לפגיעה קשה בפרטיות המשתתפים**. שכן, טיוטת החוק שבה וקובעת את חובתם של המשתתפים למסור לידי מתכנני היעדים התעסוקתיים, עובדי החברה למטרות רווח, ידיעות ומסמכים שיש ברשותם, אחרת הם מסתכנים באיבוד קצבת הקיום המשפחתית שלהם. אותו מתכנן גם יכול לדרוש מהם לעמוד לבדיקה רפואית, לבדיקת מומחה תעסוקה, לבדיקה של פסיכולוג, ואף לבדיקה של כל מומחה אחר מטעם מרכז התעסוקה (סעיף 33(א)(1) לטיוטת החוק). דרישת המסמכים והבדיקות הגופניות והנפשיות, על ידי עובד של חברה למטרות רווח, פוגעת פגיעה קשה בפרטיותם של משתתפי התכנית ובצנעת חייהם. כמו כן, למעט החובה לשמור על סודיות הקבועה (סעיף 35(א) לטיוטת החוק) אין כל הגדרה של כלים לאבטחת מידע או חובות בתחום זה.

י. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **אין בהוספת עובד ציבור שישב במרכזי התעסוקה ויסייע בפיקוח משום הבטחת פיקוח ובקרה ראויים על התוכנית** (סעיף 11 לטיוטת החוק). גם בעבר היה באפשרות שר התמ"ת למנות עובד ציבור כזה, והחובה למנותו כעת לא תרחיב באופן אמיתי את הפיקוח והבקרה הנדרשים. שכן, עובד ציבור אחד שישב במרכז תעסוקה ויפקח לא יכול להוות תחליף לצורך שעובד הציבור יקבל בעצמו את ההחלטות להן יש השפעה מרחיקת לכת על חיי המשתתפים, משפחותיהם ועתידם. כמו כן, **אין בהצעה שיתוף הציבור בתהליכי המכרז ובתהליכי הפיקוח של התכנית**, למשל, נציגי ציבור בוועדת המכרזים, ונציגי ציבור ונציגים של משתתפים בוועדה המייעצת למנהלת התכנית.

יא. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **גם הפעם מוצע לתת לקבלנים שיבחרו מונופול באזור הגיאוגרפי בו יפעל, כך שלא תהיה תחרות בין החברות**. משמעות הדבר מבחינת המשתתפים היא כי הם יהיו "שבויים" בידי חברה אחת, לא תהיה להם אפשרות בחירה, ואף לא יהיה לקבלנים תמריץ לתת שירות טוב ומיטיב יותר. בכך חוטא המודל לעיקרון המרכזי של הניהול הציבורי החדש - "בחירה ללקוחות" - שאמור להיות המפתח להעצמת מקבלי השירות ולשיפור השירות שהם מקבלים, ומבליט את יתרון הכוח של המרכזים כלפיהם. מובן כי בפתיחתה של תחרות לא יהיה מענה לעומקה של הפרטה, אך יש בהעדרה כדי להעיד עוד על בחירתה של חלופה קיצונית יותר על ידי מקדמי התוכנית.

יב. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **נקבע איסור על שירות התעסוקה וגופים ציבוריים אחרים להפעיל מרכזי תעסוקה**. בתוכניות שהונהגו במדינות אחרות, כולל באלו שנקטו במהלכי הפרטה הגורפים ביותר, לא נשללה בחוק האפשרות שגורמים ציבוריים יפעילו את התכנית. ואכן, במקומות אלו גופים ציבוריים (בדרך כלל רשויות מקומיות) הפעילו את התכנית במקביל לגורמים הפרטיים (סעיף 20(ב) לטיוטת החוק).⁷

יג. כמו בהצעת החוק הקודמת שנפסלה, **אין באפשרות כי המפעילים יהיו חברות שלא למטרות רווח כדי להוות פתרון לניגוד העניינים שבמסירת הסמכויות הנדונות** (סעיף 20(ב) לטיוטת החוק). ידוע כי כדי לעמוד ביעדים תחרותיים, מאמצים לרוב גם מלכ"רים את הפרקטיקות הבעייתיות של הגורמים העסקיים.

⁷ אבישי בניש "רפורמות במינהל שירותי רווחה: לקחים מתוכניות מרווחה לעבודה בפרספקטיבה משווה" ביטחון סוציאלי מס' 90, דצמבר 2012, 259, 265-267.

8. לסיכום, סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק ושיקול דעת רחב הנוגעות לקביעת זכאותם של אלפים לקצבת הבטחת הכנסה, שהינה רשת הביטחון האחרונה המבטיחה את מימוש הזכות החוקתית לקיום בכבוד, צריכות להיוותר בידי השירות הציבורי. כפי שאף נפסק בבג"צ הפרטת בתי הסוהר, יש להגביל את פעילותם התאגידיים הפרטיים למקובל באמצעות מיקור חוץ.

9. בהקשר זה נציין, כי במבט השוואתי, סוג הסמכויות שהועברו בעבר, וכעת מוצע להעביר שוב, לתאגידיים למטרות רווח בישראל הוא יוצא דופן. הרוב המכריע של המדינות בארצות-הברית, המפעילות תכניות "מרווחה לעבודה", לא העבירו לידי הזכיינים הפרטיים סמכויות של שלילת גמלה. חלקן הותירו בידי עובדי ציבור רק את הסמכויות לקביעת הזכאות ושליילת גמלה, ואחרות הותירו בידיהם את רוב הסמכויות הכרוכות בתכנית. אפילו באוסטרליה ובהולנד, הנחשבות למובילות בתחום מיקור-החוץ של תכניות "מרווחה לעבודה", סמכויות של קביעת הזכאות לגמלה ושליילתה נותרו בידי עובדי ציבור. מדינות רבות, אשר החלו בהפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" כעשור לפני ישראל, פועלות בשנים האחרונות לצמצום נוסף של שיקול הדעת המועבר לזכיינים. פונקציות נוספות, כהכנת תכנית התעסוקה, הושבו ברבות מהמדינות מידי חברות פרטיות ומלכ"רים לידי השירות הציבורי, לאחר קשיים שהתגלו בפיקוח על פעולתם של הזכיינים. ניתן לציין בהקשר זה גם את הדוגמה של מדינת מיסיסיפי, שלאחר שהעבירה את הפעלת התכניות (למעט קביעת זכאות ושליילת גמלה) לידי חברות פרטיות ומלכ"רים, החליטה להחזיר את רוב התכנית להפעלה על ידי עובדי ציבור.⁸ בהקשר זה יצוין עוד כי בתוכניות דומות באוסטרליה ובהולנד אחד העקרונות הבולטים היה פתיחה לתחרות ואפשרות למשתתפים לבחור בין זכיינים.⁹

10. דרך המלך להבטחת אפשרות אמיתית לכל אדם לממש את זכותו לעבוד היא באמצעות שירות תעסוקה ציבורי חזק, יעיל ואפקטיבי. לשם כך יש צורך בחיזוק, בהגדלה משמעותית של תקציבו, שדורדר באופן משמעותי בעשרים השנים האחרונות, ובהפסקת הפרטת סמכויותיו (על כך ראו את [מכתבנו לשר האוצר ולשר הכלכלה והמסחר וכן ליו"ר ועדת העבודה של הכנסת](#)). ברי כי רשת לשכות התעסוקה הקיימת של שירות התעסוקה היא תשתית מצוינת לטיפול במובטלים, ובדאי עדיפה על הקמת תשתית חדשה וכפולה של מרכזי תעסוקה פרטיים ברחבי הארץ, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה ציבורית.

11. בהקשר זה, נזכיר את [הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה](#), שהגישו חברי ועדת העבודה בכנסת הקודמת, ונוסחה בסיוע האגודה לזכויות האזרח, המציעה מתווה לחיזוק עבודת השירות ולהבטחת זכויות דורשי העבודה לתכנית קידום מקצועי אישית ולהשמה איכותית, תוך ליווי וסיוע.

⁸ שם, שם; David A. Breau, Christopher M. Duncan, C. Denise Keller & John C. Morris, Welfare Reform, Mississippi Style: Temporary Assistance for Needy Families and the Search for Accountability, 62 Pub. Admin. Rev. 92, 97-100 (2002).
⁹ בניש, 273-275.