



11 ביולי 2013

לכבוד  
מר יאיר לפיד  
שר האוצר  
שלום רב,

**הנדון: הצ"ח לעידוד היציאה לעבודה – השינויים הנחוצים לצורך שמירת זכויות דורשי**

**העבודה - בקשה לפגישה דחופה**

1. אנו פונים אליכם בעיצומם של דיונים המתקיימים בימים אלו על המתכונת החדשה של תוכנית "יוצאים לעבודה" **בבקשה לקיים עימכם פגישה דחופה בנושא שבנדון על מנת ללבן את ההיבטים השונים של התוכנית המתגבשת.**
2. הארגונים רבנים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח וסינגור קהילתי פעלו לסיוע למשתתפים ומעקב אחר התכנית להשבה לתעסוקה, הן במתכונתה הראשונה כ"מהל"ב", והן לאחר השינויים שהוכנסו בה כ"אורות לתעסוקה".
3. מצ"ב כנספח עמדנו המפורטת המתייחסת הן לכשלים בתפיסה הכוללת של התכנית, והן לכשלים בפרטי התכנית.
4. יודגש, כי ראינו את הפרסומים בתקשורת, לפיהם יש כוונה להכניס שינויים רבים לתכנית, לרבות הכפפת אלמנטים שונים שלה לשירות התעסוקה. למרות זאת, ומאחר וטרם התפרסמה התכנית המתוקנת באופן ברור ומלא, אנו מתייחסים במכתבנו זה לטיוטת הצ"ח כפי שעברה קריאה ראשונה.
5. אנו מבקשים, **כי תפעלו לתקן את הצעת החוק בהתאם לרשימת השינויים המפורטים במסמך הרצ"ב**, על מנת להבטיח את מימוש זכותם של דורשי העבודה לסיוע מטעם המדינה לפיתוח האופק התעסוקתי שלהם ולקיום בכבוד.
6. **נודה על קיום פגישה בהקדם האפשרי.**
7. להתקשרות – עו"ד דבי גילד-חיו, האגודה לזכויות האזרח, נייד -----

בכבוד רב,

עו"ד טלי ניר	ברברה אפשטיין	הרב עידית לב
מנהלת מח' זכויות חברתיות	מנכ"ל	מנהלת מח' צדק חברתי
האגודה לזכויות האזרח	סגור קהילתי	רבנים לזכויות אדם

העתקים:

ח"כ מיקי לוי, סגן שר האוצר

יעל אנדורן, מנכ"לית משרד האוצר

## הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013 –

### השינויים הנחוצים לשמירת זכויות דורשי העבודה

אנו, רבנים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח וסינגור קהילתי, תומכים במטרתה המוצהרת של התכנית – שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, ונברך אם זו תיושם באופן אמיתי ורציני. אולם הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת בשבוע שעבר, מעלה חשש כי המתכונת המוצעת לא תפתור את הקשיים אשר התגלו בתכנית בארבעת שנות הפעלתה במתכונת של פיילוט.

#### **כשלים בתפיסה הכוללת של התכנית:**

1. **התכנית המוצעת מנסה לפתור את בעיית האבטלה תוך "טיפול" בגורם האנושי בלבד, וללא טיפול בתנאי שוק העבודה, למרות העובדה כי תכניות מרווחה לעבודה הן אסטרטגיה מצומצמת, ואינן יכולות לשנות מציאות כלכלית-חברתית נתונה של עולם העבודה בכללותו. ללא מתן מענה לאבטלה המבנית וגורמיה, ללא עידוד יצירת מקומות עבודה ראויים בשכר הוגן, וללא יצירת פתרונות לעלויות הטיפול בילדים – לא תשיג התכנית את מטרתה: שיפור תנאי החיים של המשתתפים בה.**
2. **הצעת החוק, לפי הנוסח שלה דהיום כפי שעבר קריאה ראשונה, מותירה על כנה את הפעלת התכנית במתכונת של הפרטה. בכך, היא תעניק שוב לגופים לא ממשלתיים סמכות לקבוע את סדר יומם של משתתפי התוכנית, להחליט אילו "שירותים תומכי עבודה" יזכו לקבל והאם יישלחו שוב ושוב ל"שירות בקהילה" – עבודה ללא שכר, וכן להמליץ על שלילת קצבת הקיום של הציבור החי בעוני. עומקה של ההפרטה המוצעת בהצעת החוק עלולה לפגוע בזכויותיהם של מאות אלפים לכבוד, לקיום בכבוד, לחירות, לקניין ולפרטיות, ומנוגדת לעקרונות שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.**
3. **על כן, אנו סבורים כי דרך המלך להבטחת זכויות דורשי העבודה היא לחזק את שירות התעסוקה, באמצעות הגדלה משמעותית של תקציבו, מבלי לקבוע מראש הקמה של מרכזי תעסוקה באמצעות תאגידי פרטיים – היינו לוותר על הצעת החוק הנדונה ולהגדיל משמעותית את תקציב שירות התעסוקה. השירות הוא זה שיבחר את הדרכים להבטחת אבחונים, הכשרות והשמות אפקטיביות לדורשי העבודה. אנו סבורים כי רשת לשכות התעסוקה הקיימת של שירות התעסוקה היא תשתית מצוינת לטיפול במובטלים, ובודאי עדיפה על הקמת תשתית חדשה וכפולה של מרכזי תעסוקה פרטיים ברחבי הארץ, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה ציבורית.**
4. **על מנת להבטיח את עתידם של דורשי העבודה, יש לדאוג לחינוך והכשרה מקצועית הולמים והיצע משרות המותאם לכישורי המובטלים. בנוסף, יש להנהיג תוכנית כוללת לשיפור שוק העבודה, כך שהוא יציע לכלל העובדים שכר מינימום המאפשר קיום בכבוד, חוקי עבודה שנאכפים, ויש בו הזדמנויות לאוכלוסיות מודרות. במקביל להכנסת התכנית יש לעדכן את ההגדרות של נכות ואי התאמה לעבודה, להגדיל את אחוז ה-disregard (ההכנסה שאינה מובאת בחשבון לצורך חישוב גמלה), להתמודד עם חסמים אשר מונעים יציאה לעבודה, ולדאוג לטיפול מקיף באוכלוסיית היעד.**

5. אם בכל זאת יוחלט על הקמת תשתית פרטית כפולה והפעלת התוכנית, שאנו מתנגדים לה עקרונית, יש לכלל הפחות לערוך את השינויים הבאים (אלו יובאו ראשית בכותרות ובהמשך בפירוט):

1. יש להשאיר בידי שירות התעסוקה את כל הסמכויות השלטוניות, שמשפיעות על זכויותיהם של דורשי העבודה לקיום בכבוד ולפיתוח אופק תעסוקתי, בהן: מיון המשתתפים המתאימים לתוכנית; הפניית המשתתפים לעבודה; קביעת התוכנית האישית של המשתתפים; החלטה בלעדית בדבר שלילת גמלת הבטחת הכנסה ועוד.

2. כן יש להשאיר בידי שירות התעסוקה את ההחלטות בדבר סוגי ההכשרות המקצועיות הנדרשות והיקפן, וסוגי השירותים תומכי ההשמה הנדרשים והיקפם.

3. יש לקבוע כעקרון את העדפת ההכשרה המקצועית על פני שליחה לעבודה שאין בה שכר מספק ואופק תעסוקתי.

4. יש לקבוע את הזכות של כל משתתף לשירותים תומכי עבודה.

5. יש לבטל את הקביעה השרירותית של תכנית אישית בת 30-35 שעות שבועיות, ולקבוע תוכנית אישית פרטנית לכל משתתף.

6. יש לקבוע את התוכנית האישית ואת ההפניה לעבודה תוך התחשבות במאפייניו האישיים, התרבותיים והחברתיים של כל משתתף.

7. יש להבטיח כי מי שאינו מתאים לתוכנית יקבל פטור "אי מסוגלות תעסוקתית" מראש ולצמיתות.

8. יש לבטל את האפשרות לחייב את המשתתפים לעבודה בחינם תחת הכותרת של "שירות בקהילה".

9. יש לכלול בהצעת החוק את נוסחת התגמול, על מנת להבטיח שמודל התגמול הפוגעני לא יחזור עצמו.

10. יש לפתוח את התוכנית לתחרות בכל אזור גיאוגרפי.

6. להלן בפירוט השינויים הדרושים (כולל היבטים שאינם מצויים בתקציר מעלה):

1. יש להותיר בידי שירות התעסוקה סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק ושיקול דעת רחב להן השלכות על הזכות לקיום בכבוד ועל הזכות לאופק תעסוקתי של דורשי העבודה בישראל:

(1) **ביחס למשתתפים:** מיון המשתתפים המתאימים לתוכנית; הפניית המשתתפים לעבודה; קביעת התוכנית האישית של המשתתפים; החלטה בלעדית בדבר שלילת גמלת הבטחת הכנסה; דרישה מהמשתתפים כל מידע רפואי ואחר; חיוב משתתפים לעמוד לבדיקת

ועדה מקצועית או מומחה מטעם המדינה (רופא, פסיכולוג, מומחה תעסוקה או מומחה אחר); הגשת משתתפים לוועדת החריגים, שתקבע לגבי משתתף חוסר מסוגלות תעסוקתית (ע"פ הצעת החוק הנוכחית סמכויות אלו מסורות ל"מתכנני יעדים תעסוקתיים" של התאגידים הפרטיים, כהגדרתם והגדרת תפקידיהם בסעיפים 6-12 ו-33 להצעת החוק).

**2) ביחס לסוגי השירותים תומכי ההשמה הנדרשים וכמות השירותים הנדרשת, בהם:** ייעוץ תעסוקתי; ייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי; סדנאות לחיפוש עבודה ולהשתלבות מחדש בשוק עבודה; מבחני אבחון; הכשרות מקצועיות – סוגיהן הנדרשות לפי צורכי השוק וכמותן וכיו"ב.

**3) ביחס לפיקוח ולבקרה על התאגידים הפרטיים:** שירות התעסוקה יהיה מחויב לפיקוח הדוק על התאגידים הפרטים המבצעים. במסגרת זו יוכלו משתתפי התוכנית להפנות תלונות על עבודת התאגידים הפרטיים לשירות התעסוקה ואלו יבחנו בהליך מוסדר.

**2. יש להגביל את הסמכויות שיועברו לתאגידים הפרטיים להוצאה לפועל בלבד של השירותים שינתנו למשתתפי התוכנית:** ביצוע ייעוץ תעסוקתי; ייעוץ פסיכולוגי תעסוקתי; סדנאות לחיפוש עבודה; סדנאות להשתלבות מחדש בשוק עבודה; מבחני אבחון; ההכשרות המקצועיות וכיו"ב. כמו כן, ביצוע של החזרים כגון הוצאות נסיעה והוצאות טיפול בילדים.

**3. יש לקבוע כעקרון את העדפת ההכשרה המקצועית על פני עקרון ה"עבודה תחילה" (work first).** לפי הצעת החוק הנוכחית, כל המשתתף יופנה לעבודה ורק אם אינו עובד או עובד עבור הכנסה נמוכה, הוא יופנה לתוכנית אישית (סעיפים 7-8 להצעת החוק). קביעה הפוכה תביא לכך שהתוכנית תכוון לשיפור מצבו התעסוקתי של המשתתף וליצירת אופק תעסוקתי עבורו, ולא להשמתו המהירה בכל עבודה שהיא.

**4. יש לקבוע את הזכות של כל משתתף לשירותים תומכי עבודה, ולא רק אפשרות מעורפלת לחברה הפרטית להציע שירותים אלה** (סעיף 5 להצעת 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.<sup>1</sup> כל עוד זכות זו אינה מוכרת באופן הולם בחוק ומוגדרת כחובה להעניקה לכל משתתף, 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

<sup>1</sup> 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' 131: [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)

כי יש לעגן זכויות משתתפים בחקיקה ולא להותירם רק כסוגיה של שיקול דעת (כך, למשל, באוסטרליה נקבע "סל מינימום של שירותים" לכל משתתף).

5. **יש לבטל את הקביעה השרירותית של תכנית אישית בת 30-35 שעות שבועיות** (סעיפים 8-9 להצעת 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. על כן, ראוי לקבוע כי פקיד שירות התעסוקה יחליט ביחד עם המשתתף על התוכנית האישית והיקפה בהתאם לצורך שלו בהכשרה מקצועית, סדנאות וכיו"ב. כמו כן, יש לוודא שהתוכנית האישית מותאמת למאפיינים התרבותיים והחברתיים של המשתתפים

6. **יש לקבוע כי ההפניה לתוכנית אישית או לעבודה תקבע באופן פרטני עבור כל משתתף תוך התחשבות באמות מידה חשובות**, כדוגמת מצב משפחתי, היות המשתתף/ת מטופל/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, יש להתחשב בהיותו של משתתף זכאי לגמלה חלקית בלבד, שלפעמים מבטאת גם את יכולת השתלבותו בשוק העבודה (למשל משתתף בעל אחוזי נכות).

7. **יש לאפשר פטור מהתכנית בגין "אי מסוגלות תעסוקתית" למי שאינו מתאים לה, תוך סינון המשתתפים מראש, ולא רק אחרי חצי שנה בתוכנית** (סעיף 11 להצעת החוק). כדי למנוע מצב בו משתתפים יטורטרו ויושפלו במשך חצי שנה תמימה, גם אם ברור לכל כי הם אינם מסוגלים להשתתף בתוכנית, על שירות התעסוקה לערוך אבחון של המועמדים להשתתפות מראש ולסנן את אלו שאינם כשירים להשתתף בה, כפי שהמליצה ועדת יערי.<sup>2</sup> בנוסף, יש לאפשר למשתתפים שיבקשו זאת להופיע בפני ועדה מקצועית, שתכלול רופא, פסיכולוג ועו"ס מטעם המדינה, וחבריה יוכלו להחליט על פטור מהתוכנית בגין "אי מסוגלות תעסוקתית". ההחלטה תוכל להיות לתקופה קצובה או לצמיתות, לפי החלטת הועדה.

8. **יש לבטל את האפשרות לחייב את המשתתפים לעבודה בחינם תחת הכותרת של "שירות בקהילה"** לתקופה של עד ארבעה חודשים והיקף שעות של עד 100 שעות חודשיות (סעיף 10 להצעת החוק). כמו בתוכניות הקודמות, גם הפעם מדובר בניצול המשתתפים לעבודה ללא שכר, גם כשמדובר בעבודה במקומות ללא כוונת רווח, שהיא פסולה במהותה, כי אין להעביד אדם ללא שכר מינימום. 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.

9. יש לכלול בהצעת החוק את עקרונות ההתקשרות עם הזכיינים, ובמרכזם נוסחת התגמול, על מנת להבטיח שמודל התגמול הפוגעני לא יחזור עצמו. הקביעה הנוכחית כי "הגמול לתאגיד המפעיל מרכזו 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 4 וסעיף 3(ה) להצעת 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".<sup>3</sup> למרות זאת, לא נעשו השמות איכותיות, כפי שהוכיחו המחקרים שסקרו את התוכנית.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> מכיוון שלמודל הכלכלי השלכות מרחיקות לכת על זכויות משתתפי התוכנית, יש לפרטו בחוק. לכל הפחות, יש לקבוע שעקרונות ההתקשרות עם הזכיינים יובאו לאישור ועדת העבודה והרווחה.

10. יש לפתוח את התוכנית לתחרות, במובן זה שלתאגידים הפרטיים המבצעים לא יהיה מונופול באזור הגיאוגרפי בו יפעלו, אלא תהיה תחרות בין מספר חברות שיפעלו. באופן זה תהיה למשתתפים אפשרות בחירה ויכולת למעבר לקבלן מבצע אחר במקרה של אי שביעות רצון מהשירות, ואף יהיה לקבלנים תמריץ לתת שירות טוב ומיטיב יותר. בכך תעמוד התוכנית בעיקרון המרכזי של הניהול הציבורי החדש – "בחירה ללקוחות" – שאמור להיות המפתח להעצמת מקבלי השירות ולשיפור השירות שהם מקבלים.

11. יש לבטל את האיסור שנקבע ולאפשר לגופים ציבוריים להפעיל את התוכנית. בתוכניות שהונהגו במדינות אחרות גופים ציבוריים (בדרך כלל רשויות מקומיות) הפעילו את התכנית במקביל לגורמים הפרטיים (סעיף 3 להצעת החוק).<sup>6</sup>

12. יש לקבוע שיתוף הציבור בתהליכי המכרז ובתהליכי הפיקוח של התכנית, למשל, נציגי ציבור בוועדת המכרזים, ונציגי ציבור ונציגים של משתתפים בוועדה המייעצת למנהלת התכנית.

3 סעיף 2.5 לנספח 7 לחוזה מיום 31.7.2007.

4 מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, הערכה של התוכנית אורות לתעסוקה, דוח סופי, מאי 2010, [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)

5 משרד התמ"ת, הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, דוח סופי, 3.6.10, בעמ' 80: <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

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

7. 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.

8. בהקשר זה נציין, כי **במבט השוואתי, סוג הסמכויות שהועברו בעבר, ויש חשש שכעת יועברו 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 ושלילת גמלה, ואחרות הותירו בידיהם את רוב הסמכויות הכרוכות בתכנית. מדינות רבות, אשר החלו בהפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" כעשור לפני ישראל, פועלות בשנים האחרונות לצמצום נוסף של שיקול הדעת המועבר לזכיינים. פונקציות שונות, 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 ושלילת גמלה) לידי חברות פרטיות ומלכ"רים, החליטה להחזיר את רוב התכנית להפעלה על ידי עובדי ציבור.<sup>7</sup> בהקשר זה יצוין עוד כי בתוכניות דומות באוסטרליה ובהולנד אחד העקרונות הבולטים היה פתיחה לתחרות ואפשרות למשתתפים לבחור בין זכיינים.<sup>8</sup>

9. כאמור, אנו סבורים כי דרך המלך להבטחת אפשרות אמיתית לכל אדם לממש את זכותו לעבוד היא באמצעות חיזוק שירות התעסוקה, 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](#)). בהקשר זה, אנא ראו 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.

<sup>7</sup> שם, שם; David A. Breaux, 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).  
<sup>8</sup> בניש, 273-275.