

לכבוד

הוועדה למלחמה בעוני

תת הוועדה לעניין כלכלה ותעסוקה

באמצעות המייל: milhamabaoni@gmail.com

הנדון: תוכנית ממשלתית לצמצום העוני – תחום התעסוקה

האגודה לזכויות האזרח בישראל מתכבדת להציג בפניכם את הדגשים שאנו רואים כמרכזיים בכל תוכנית ממשלתית לצמצום עוני בתחום התעסוקה. בעינינו, עבודת הוועדה למלחמה בעוני יוצרת הזדמנות היסטורית להתחלת שינוי מהותי במדיניות החברתית-כלכלית שהובילו ממשלות ישראל בשלושת העשורים האחרונים ואשר הובילה לשיעורי העוני הגבוהים. אנו תקווה שהוועדה תביא לאימוצה של מדיניות אחרת: מדיניות של צמצום פערים ולא דרדורם לשיאים בינלאומיים; מדיניות של מחויבות המדינה לזכויות אזרחיה ולא הפקרתן; מדיניות של צדק חברתי ולא של הפרטה חסרת מעצורים.

אנו תקווה כי הוועדה בה אתם חברים תשים את האדם במרכז המלצותיה. ברוח הדרישה הציבורית הקיימת לשינוי, יפורט החזון באשר למחויבות המדינה כלפי כל אחד מתושביה, ויגזרו ההמלצות הנדרשות כדי להבטיח את כל זכויותיו החברתיות והכלכליות של כל אחד מאיתנו. ברור לנו כי רבים מהמלצותינו דורשות משאבים, ולעתים תקציבים רבים, אולם אנו סבורים כי השקעה זו תאפשר בטווח הארוך לצמצם את מימדי העוני ואי השוויון, להגדיל את הכנסות הפרטים, ולחסוך בהוצאות רווחה, בריאות, מערכת אכיפת החוק וכיו"ב. תפקידה המובהק של המדינה בעינינו הוא לקבוע סדרי עדיפויות באופן שיממש יותר זכויות אדם, יבטיח שירותי בסיס שיאפשרו הזדמנויות שוות לכלל תושבי המדינה ואף יגביר את הסולידריות החברתית.

האגודה לזכויות האזרח בישראל מקדמת מזה שנים מדיניות חברתית-כלכלית אחרת, שמבקשת להבטיח כי לכל איש ואישה בישראל תינתן האפשרות להתקיים בכבוד, להרוויח שכר הוגן, לקבל חינוך ראוי ושירותי רפואה מתקדמים. עבודתנו בשיתוף ארגונים נוספים הביאה לשינויים משמעותיים שונים, אך לא לשינוי הכולל הנדרש. במסמך זה אנו מבקשים לחלוק מניסיונו ולהציע כמה הצעות קונקרטיות לקידום המטרות המשותפות של תושבי ישראל.

במסמך שלפניכם נציג דוגמאות ליעדים מדידים אשר ניתן לחתור אליהם ולממשם, בצד תיאור של המדיניות הנדרשת בתחום התעסוקה כדי לצמצם את שיעורי העוני. אנו מבקשים להדגיש כי הרשימה היא חלקית ואינה כוללת את כל השינויים הנדרשים, אלא רק את אלו שאנו רואים כחסרים ביותר במסגרת עבודתנו לאורך השנים. ניירות עמדה על נושאים נוספים מטעמנו מועברים במקביל לתתי הוועדות האחרות.

אנו מאמינים כי מימוש הזכויות החברתיות של יותר ויותר אנשים יאפשר להם חיים בכבוד, יביא אותם לתחושת שותפות ובעלות משותפת על העתיד ויבטיח את קיומה הדמוקרטי של ישראל לאורך זמן.

שינויי המדיניות העיקריים הנדרשים בתחום התעסוקה כדי לצמצם את שיעורי

העוני לאורך זמן:

א. מדיניות חברתית בעולם העבודה

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- בתוך X שנים יקבלו כל העובדים בישראל שכר הוגן עבור עבודתם ויזכו לכל ההטבות הסוציאליות המקובלות, כולל פנסיית חובה מטעם המעסיק, וכל זאת ללא כל אפליה על רקע מין, מוצא וכיו"ב;
- עבודה באמצעות קבלן תתאפשר רק במקרים של תעסוקה זמנית, ולא בתעסוקה של קבע – בשירות הציבורי ואצל מעסיקים פרטיים.
- הורדת מדד הגייני לאי השוויון בהכנסות מ-0.37 ל-0.31, הממוצע ב-OECD;
- הורדת אחוז עובדי הקבלן במשק ל-1.5%, כמקובל במדינות המפותחות, בתוך X שנים.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. העלאת שכר המינימום ואכיפתו וקביעת שכר מחייה בשירות הציבורי

שיעור האבטלה בישראל הוא נמוך יחסית (5.9% נכון לדצמבר 2013), אלא שהבעיה אינה טמונה בשיעור התעסוקה, כי אם בשכרם הנמוך של העובדים ובתנאי העסקתם הנצלניים. לפי דוח המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012 (שפורסם בדצמבר 2013), כ-24.7% מהשכירים השתכרו באותה שנה במשק פחות משכר המינימום, שעמד על 4,120 ש"ח בחודש ברוטו. 65.3% מהשכירים במשק השתכרו פחות מהשכר הממוצע במשק, שעמד על 8,970 ₪ לחודש. **בקרב האוכלוסייה הענייה כלכלית, 61.2% השתכרו ב-2012 פחות משכר המינימום.**

נוסף על השכר הנמוך, קיימים בישראל גם פערי שכר מגדריים משמעותיים: שכרן הממוצע של הנשים העובדות מהווה 66% מזה של העובדים הגברים. אם לא די בכך, הרי שעובדים רבים בישראל אינם זוכים לזכויות הסוציאליות המגיעות להם, בשל התעלמות מעסיקים מחובותיהם על-פי חוק ובשל מחסור במנגנוני פיקוח ואכיפה מספקים.

נתונים אלה מסבירים מדוע בישראל של השנים האחרונות, עבודה לא מחלצת בהכרח מעוני. מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל, כפי שניתן אולי לצפות, כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית. מדוח הביטוח הלאומי לשנת 2012, עולה כי חלקן של המשפחות העובדות מכלל האוכלוסייה הענייה עומד על לא פחות מ-46% (לאחר תשלומי העברה ומסים).

לנוכח תמונת מצב עגומה זו יש להעלות את שכר המינימום לשכר שמאפשר קיום בכבוד יחסית ליוקר המחיה, ויש כמובן להביא לאכיפת החובה לתשלום שכר המינימום. בנוסף להעלאת שכר המינימום באופן משמעותי, מוצע לקבוע שכר מחיה שיאפשר חיים בכבוד. על בסיס ההוצאה הממוצעת ניתן לקבוע שכר מחיה של כ-6,500 ₪ לחודש. כך, למשל, ניתן לקבוע כי מוסדות

ציבוריים יתקשרו רק עם גופים המשלמים לפחות שכר מחיה לעובדיהם, וחברות ציבוריות יהיו חייבות לשלם שכר מחיה לכל המועסקים בפועל במפעליהם. שינוי כזה ישפיע ללא ספק על השכר בכל המשק. המושג של שכר מחיה מקובל במדינות רבות (למשל, יש רשויות מקומיות בארה"ב שמתנות רישיון עסק בתשלום שכר מחיה לעובדיו).

2. הגברת האכיפה על חוקי העבודה הקיימים

הגברת האכיפה על חוקי העבודה (בהם חוק שכר מינימום) היא אחד מהכלים היעילים ביותר העומדים לרשות הממשלה כדי לשפר את מצבם של עשרות אלפי שכירים הנתונים בעוני או על סף עוני. למרות החוק להגברת האכיפה שאימצה הכנסת בשנת 2011, והמשאבים התקציביים הנוספים שהוקצו, המצב בתחום זה עדיין בכי רע.

בישראל ישנם כ-2.8 מליון שכירים ומספר הפקחים עומד על כ-160, מתוכם כ-70 עובדי מדינה במשרה מלאה, והשאר סטודנטים. מספר זה הינו רק קצת יותר מחצי ממה שנדרש על פי מדדי ה-OECD (פקח לכל 10,000 עובדים, עמוד 97 בלינק) על מנת לפקח על חוקי העבודה במשק.

אבל נתון זה, בעייתי ככל שיהיה, אינו משקף את חומרת המצב. בפועל, יש צורך רב יותר באכיפת חוקי עבודה בישראל לעומת כלכלות אחרות, הן בשל היעדר מנגנונים חליפיים קיימים במדינות אחרות (כמו איגודים העוסקים באכיפה) והן בשל התפוצה הגבוהה במיוחד של הפרת חוקי עבודה בישראל (כ-14% מהעובדים אינם מקבלים שכר מינימום; 8% סובלים מהלנת שכר).

כמו כן, ישנן שאלות משמעותיות לגבי איכות האכיפה. הן הסטודנטים, והן עובדי המדינה העוסקים באכיפה מקבלים שכר שהינו רק מעט יותר משכר המינימום – מה שבוודאי מקשה על משיכת עובדים עם ניסיון בחקירות מורכבות ויכולת להתמודד עם הסתרת עבירות ולחצים על עובדים ע"י מעסיקים. יתר על כן, 99% ממבצעי האכיפה של התמ"ת מבוצעים בעבודות "צאוורון כחול"; ביתר המקצועות, שגם בהם פושה הפרות זכויות העובדים, אין אכיפה כלל.

על כן, יש להוסיף ולתגבר באופן משמעותי את אכיפת חוקי העבודה, כך שמעסיקים לא יוכלו לנהוג בניגוד לחוק. יש להתאים את כוח האדם העוסק באכיפת חוקי העבודה ואת האמצעים שבידו לרמה הנדרשת לאכיפה אפקטיבית, מעבר לצעדים שננקטו עד כה.

3. מעבר להעסקה ישירה והטלת אחריות על מזמין שירותי הקבלן

שיעור עובדי הקבלן בישראל בשירות הציבורי מוערך בכ-20%, וההערכות לגבי שיעורם בכלל המשק משתנות, בלא נתונים סדורים על היקף ההעסקה. מנגד, במדינות המפותחות מדובר על כ-1.5% בלבד מהעובדים (עמוד 15 בלינק). ככלל, הסטטוס התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח-האדם נמוך משל שכירים אחרים, ודפוס העסקה זה נפוץ בעיקר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה, נשים ועולים חדשים. על-פי מרכז המחקר והמידע בכנסת, השכר הממוצע בענף שירותי השמירה, האבטחה והניקיון – הענפים המרכזיים שבהם מועסקים עובדי/ות קבלן – עמד בנובמבר 2010 על 4,182 ש"ח לחודש בלבד – מחצית מהשכר הממוצע במשק.

על מנת למנוע את ההעסקה הפוגענית הזו והחיים בעוני הגלומים בה, מוצע לאמץ מדיניות שמעודדת העסקה ישירה. ראשית, על הממשלה בעצמה להפוך את אופן העסקתה לישירה. לשם כך ניתן לאמץ את הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון – מניעת העסקה במיקור חוץ בשירות הציבורי), שמטרתה לשים קץ לשיטות ההעסקה העקיפות והפוגעניות במגזר הציבורי, ולקבוע כי עובדות ועובדי הציבור בישראל, בדרגים ובמגזרים השונים, יהיו מועסקים ישירות על ידי המעסיק האמיתי שלהם ולא דרך קבלני משנה.

שנית, יש להפוך את ההעסקה הלא ישירה ללא משתלמת עבור מעסיקים. יש להכניס להפעלה מלאה את החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011, שטרם נאכף במלואו, כך שמזמיני שירותים או עבודה מאת קבלן מבצע, לרבות קבלן כוח אדם, יענשו במקרים בהם הם אינם מקיימים את זכויות עובדי הקבלן. כמו כן, יש להרחיב את תחולת החוק על עובדי קבלן בכל התחומים, כולל תחומי ההוראה, הסיעוד, הגינון בגני הילדים ושירותי הבריאות, ולא רק על הענפים הבודדים – שמירה, אבטחה, ניקיון והסעדה – עליהם הוא חל כיום. כיום החוק אינו חל על עובדים לתקופה של עד שישה חודשים ובמשרות חלקיות – מה שנותן למעסיקים תמריץ להעסיק עובדים באופן חלקי ולתקופות קצרות. לכן, יש לתקן זאת ולהחילו על כל תקופת עבודה. כן יש לבטל את ה"פטורים" הרבים שהחוק נותן למעסיקים שהפרו את חוקי העבודה ומאפשר "מחיקה" של שנים רבות של עושה - כמו פטור במקרה שההפרה אינה שכיחה, סייג שכופה על העובד נטל בלתי סביר של בדיקת תנאי תעסוקתם של שאר העובדים וגם לא רלוונטי לעניין האחריות הנקודתית; פטור במקרה שהמזמין ביטל את חוזה ההתקשרות עם הקבלן מיד עם הגשת התביעה, פטור אשר יביא ל"מחיקת" שנים של עושה; פטור מכל אחריות אם המעסיק "הסתמך על בדיקות תקופתיות" של גורם מקצועי, כאשר הניסיון מוכיח כי אין בהצהרות של רואי חשבון, למשל, משום מחסום להפרת זכויות עובדים, ועוד.

שלישית, מכיוון שממדי ההעסקה העקיפה אינם ידועים, יש לאסוף מידע מפורט על היקף ההעסקה הקבלנית ולהציג את תמונת המצב המלאה.

4. הגברת השוויון על בסיס מגדר וגיל בעולם העבודה

מאפייני התעסוקה של נשים בשוק העבודה בישראל שונים באופן מהותי מאלו של גברים. הכנסתן נמוכה יותר, תבניות העסקתן שונות, רבות מהן עובדות במשרה חלקית ו/או דרך חברות כוח אדם ותעסוקתן מאופיינת בהפסקות בחיי העבודה עקב לידות וטיפול בילדים ובהורים. עקב כך שיעורן של הנשים החיות בעוני הוא גבוה מזה של גברים החיים בעוני. לפי דוח המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012, שיעור הנשים שחיות בעוני עומד על 19.7% לעומת 17.3% מהגברים (לאחר תשלומי העברה ומסים).

חוסר השוויון בין הנשים לגברים מתחיל בכניסה לשוק העבודה ומחריף עם העלייה בגיל, כפי שפורט בהרחבה במסמך העמדה שכותרתו "העלאת גיל הפרישה" של מרכז מהות, הפורום לקידום כוח עבודה רב-גילאי ופורום נשים לתקציב הוגן, שהוגש לוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים. מהנתונים שהוצגו במסמך עולה כי יותר נשים מאשר גברים נפלטות משוק העבודה עוד לפני גיל הפרישה הקיים, עד כדי כך שבקבוצת הגיל 55-64 ההשתתפות בכוח

העבודה של נשים עומד עד 51.5% בלבד. מניתוח הנתונים עולה, כי "הצניחה לעומק אבטלה" מתרחשת אצל נשים כבר לאחר גיל 44 בממוצע, לעומת 55 אצל גברים.

קריירות של נשים מאופיינות באי רציפויות בשל תפקידן המשפחתי, מה שגורם לכך שרבות מהן "נזרקות" מחוץ לשוק העבודה בגיל מוקדם בהרבה מגיל הפרישה ומתקשות למצוא דרכן חזרה. תת הייצוג של נשים במשרות ניהוליות מקטין משמעותית את סיכוייהן למציאת עבודה בגילאים מבוגרים. משמעות כל אלה היא שנשים מגיעות לגיל מבוגר עם פחות נכסים כלכליים ותעסוקתיים בהשוואה לגברים.

מטבע הדברים הפגיעות התעסוקתיות חריפות יותר ביחס לנשים מאוכלוסיות מעוטות הכנסה, שהן גם כך מוחלשות תעסוקתית על רקע של חוסר הכשרה, מיומנויות והשכלה, וביתר שאת – לנשים המשתייכות לאוכלוסיות מודרות חברתית. נשים אלו מתמודדות עם חסמים קשים בשוק התעסוקה על רקע לאום, דת ומוצא. חסמים אלו מתבטאים בהחרפת ההדרה התעסוקתית שלהן משוק העבודה בגילאי הביניים ובגיל מבוגר.

לאור כל אלו, יש להנהיג מדיניות הכוללת מעורבות פעילה של הממשלה לצמצום אי השוויון על בסיס גיל ומגדר בעולם העבודה. לשם כך, יש להקצות משאבים לפיתוח הזדמנויות להשתלבות רחבה ונכונה יותר נשים ומבוגרים בשוק העבודה, באופן שיעניק להם ביטחון כלכלי ותעסוקתי ומעמד שוויוני יותר בחברה, מצעירותם ועד ערוב ימיהם. כמו כן, יש להקצות משאבים לעידוד מעסיקים להעסקת נשים, מבוגרים ובני קבוצות שונות בחברה באופן רחב הרבה יותר.

5. אי העלאת גיל הפרישה לנשים

היוזמה להעלות את הגיל הפרישה לנשים שבה ועולה באופן תקופתי, גם אם לאחרונה נדחתה בחוק ההסדרים לשנים 2013-2014, אולם לאור הנתונים שפורטו לעיל וההשפעה מרחיקת הלכת שיכולה להיות לקביעה כזו על העמקת העוני של נשים בגיל מבוגר, אנו סבורים כי על הועדה לקבוע עמדה בעניין. לגישתנו, **במצב הדברים הנוכחי אין להעלות את גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-64 או ל-67, כפי שהומלץ, משום שצעד זה צפוי לפגוע קשות בציבור הנשים בישראל, אשר חלק לא מבוטל מהן נמצאות מחוץ למעגל העבודה בגילאים הללו, ולכן משמעות הדבר עבורן היא שהן יוותרו ללא כל מקור הכנסה.**

כפי שפרטנו בנייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח שהוגש לוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, האפליה התעסוקתית של נשים מובילה לכך שהעלאת גיל הפרישה לא תעלה באופן משמעותי את היקף החסכוניות הפנסיוניים ולא תקדם את השוויון, אלא רק תסייע בצמצום הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות. אין הדעת נותנת כי גירעונות אלו שנוצרו בשל העלייה בתחולת החיים, פתרונות פנסיוניים לעולים חדשים ואופן ניהול הקרנות, יופלו על כתפיהן של הנשים.

ברי, כי החלטה שכזו אינה יכולה לעמוד בפני עצמה ועליה להישען על היערכות להתבגרות האוכלוסייה, קידום פתרונות לעידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילאים מבוגרים והתמודדות אמיתית עם אי השוויון המגדרי והגילאי הטבוע בשוק העבודה הישראלי. אם מבקשת המדינה

לצמצם את הגרעון של קרנות הפנסיה, עליה להקצות משאבים למיגור תופעות אי השוויון בשוק העבודה ובראשם אלו המופנים כלפי נשים ומבוגרים.

מכיוון שמדובר בהחלטה הצופה פני עתיד, עליה להתקבל לאור ניתוח מעמיק של מגמות ההתפתחות התעסוקתית הייחודיות של נשים, ותוך התווית מדיניות תעסוקתית המצמצמת את האפליה כלפי נשים בשוק העבודה. קבלת החלטה זו, ללא מחויבות להגברת הביטחון הסוציאלי של נשים בגילאי הביניים ולאחר הפרישה, תחטא לתכליתה העקרונית והפרגמטית כאחד.

כמפורט בנייר העמדה, אין בסיס להנחה שהחלטה כאמור תאפשר לנשים לחסוך ולצבור זכויות משום שבמצב הנוכחי בו נשים בגיל מבוגר מופלות יותר, העלאת גיל הפרישה תוסיף להידרדרותן הכלכלית ותהפוך אותן לתלויות עוד יותר בקצבאות המדינה, בבני זוגן וברשתות הביטחון הקהילתיות והחברתיות.

יוזכר, כי כבר היום רשאיות נשים לפרוש בגיל מאוחר, סטנדרט המאפשר לאלו הרוצות והיכולות להמשיך ולהתקדם ולהאריך את תקופת השתתפותן בשוק העבודה עד גיל 67, הגיל הקבוע בחוק לנשים ולגברים כאחד. אין כל צורך בכפייה של נורמה מחמירה יותר, אשר תכלא בתוכה לא את אלו שרוצות ויכולות, אלא דווקא את אלו הזקוקות להגנתן של רשתות הביטחון הסוציאליות בגילאים מבוגרים.

6. עיגון הזכות לפנסיה בחקיקה

מאז שנת 2008 זכאי כל עובד להיות מבוטח בקרן פנסיה על פי בחירתו לאחר השלמת שישה חודשי עבודה. זכות זו נקבעה בצו הרחבה שהחיל שר התעשייה והמסחר על כל המשק, אולם **הזכות לקבל פנסיה מהמעביד אינה מעוגנת בחוק**. משמעות הדבר היא שאי הפקדה לפנסיה אינה מהווה עבירה פלילית (אלא אם מנכים כספים מהעובד ולא מעבירים את הכסף לקרן הפנסיה), והתוצאה היא שבפועל עובדים רבים אינם זוכים לממש את זכותם, מה שמוביל מבוגרים רבים, לאחר גיל הפנסיה, לחיים בעוני.

הצו טומן בחובו קשיים נוספים כגון: תחולה מגיל 20 לנשים ו-21 לגברים, שתוצאתה אפליה של 50% מאזרחי ישראל שאינם משרתים בצבא מסיבות שונות; ואי תחולה על כל מרכיבי השכר, כגון שעות נוספות, בונוסים והוצאות רכב, מה שגורם לכך שבמקרים רבים הפנסיה שמשולמת אינה משקפת את גובה ההשתכרות בתקופת העבודה ואינה מאפשרת חיים בכבוד בעת הפרישה.

יתר על כן, רבים מהעובדים אינם מודעים לזכויות הפנסיה שלהם, והם חסרי ידע מתאים לבחירה בהסדר המיטיב עמם. כך מוצאים עצמם עובדים רבים כבולים בהסדרים פנסיוניים שאינם מתאימים להם, משלמים עמלות גבוהות ואף מסכנים את כספי הפנסיה שלהם. נוסף על כך, לא קיימות בישראל מגבלות משמעותיות על יכולתן של קרנות הפנסיה לעשות בכספי הפנסיה ככל העולה על רוחן, כולל השקעה של רוב כספי הפיקדונות בשוק ההון, וזאת בניגוד למדינות אחרות, שבהן מיועד ההון שנצבר בקרנות לפיתוח תשתיות ולפיתוח חברתי.

על כן, יש לעגן את הזכות לפנסיה בחוק, שיקבע כי הפנסיה תכלול את כל מרכיבי השכר. כמו כן יש לקבוע בחוק את רמת הקצאת המשאבים הנדרשת לאכיפת פנסיית החובה ולמתן מידע לעובדים, ולהגביל את כוחן של קרנות הפנסיה לעשותם בכספי הציבור ככל העולה על רוחן.

ב. השקעה ביציאה לעבודה

דוגמאות ליעדים קונקרטיים:

- לכל מובטל יוצעו התמיכה וההכשרה הנדרשים כדי להשתלב בשוק העבודה;
- העלאת תקציב שירות התעסוקה ל-0.4% מהתמ"ג, כמוצע במדינות המפותחות.

הסוגיות המרכזיות הדורשות שינוי מדיניות בתחום זה:

1. מדינות פעילה של הממשלה לקיום האופק התעסוקתי של חסרי עבודה

מדיניות הרווחה בישראל התמקדה בעשור האחרון בתמרוץ ההשתלבות בשוק העבודה (בעיקר דרך קיצוץ משמעותי בקצבאות). אולם, כפי שהודגם לעיל, אין בעצם ההשתתפות בשוק העבודה כדי לחלץ מעוני: חלקן של המשפחות העובדות מכלל האוכלוסייה הענייה עמד ב-2012 על 46%. למעשה, כפי שקבע דוח בנק ישראל ב-2010, הגידול במספר המשפחות העובדות העניות מבטא את העדרה של מדיניות מספקת לשיפור התמורה לעבודה לאוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך.

לנוכח נתונים אלה צריכה מדיניות עידוד ההשתתפות בתעסוקה בישראל לשנות פניה: **לא להפנות את מקבלי הגמלאות לכל עבודה, כי אם לפתח ולקדם את האופק התעסוקתי שלהם.** לשם כך על הממשלה להגדיל את השקעתה בשוק העבודה וליישם מדיניות פעילה, שתשפר את שוק התעסוקה ותגדיל את מספר המשרות הראויות בישראל.

כפי שגם קבעה בעבר המועצה הלאומית לחברה ולכלכלה באג'נדה החברתית כלכלית לישראל לשנים 2008-2010, המפתח למדיניות אקטיבית לצמצום העוני הינו הגברת התעסוקה, אך: "הכוונה היא לא רק ולא בעיקר בהגברת התעסוקה כשלעצמה, אלא '...עם שכר הולם ואופק כלכלי, שאם לא כן רק נצליח להעביר מובטלים למעמד של עובדים עניים חסרי תקווה באותה מידה" (עמ' 29).

במסמך האג'נדה נקבע כי יש צורך ברור **בכלים משלימים, תומכי תעסוקה**, לצד השמה בעבודה, כדי להוציא אוכלוסיות ממעגל העוני. המסמך מפרט בעיקר את הצורך בשיפורה של **נגישות תחבורתית** זמינה, זולה, אמינה ובטוחה למקומות עבודה, ואת הצורך בהרחבת הסיוע המוענק למימון **מעונות יום, משפחתונים וצהרונים.**

כדי להגשים חזון זה, יש לפרוט את אחריות המדינה לקידום של כלים תומכי תעסוקה למדיניות מעשית ואף לחקיקה מפורשת, שתכלול את זכויות האזרחים וחובות הממשלה בתחום זה. למעשה, הצעת חוק כזו – הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה – הוגשה ב-2010 על ידי חברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת כחלופה לתוכנית ויסקונסין (ההצעה נוסחה בסיוע האגודה לזכויות האזרח). על פי ההצעה, **כל מובטל או תובע גמלת הבטחת הכנסה יהיה זכאי לתוכנית קידום מקצועי אישית, תוך התחשבות מרבית במצבו המשפחתי ובצרכיו.** התוכנית תספק למובטלים הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, מימון הוצאות נסיעה והחזר הוצאות על טיפול בילדים עד גיל 12. בשונה מתוכנית ויסקונסין, התוכנית

תתבצע באחריות ובאמצעות המדינה ולא בידי חברות פרטיות.

ההצעה כוללת שורת תיקונים בחוקים קיימים שנועדו לשלב מקבלי הבטחת הכנסה במעגל העבודה ולהבטיח להם אופק מקצועי. על פי ההצעה, **כל משתתף שהשתלב בעבודה יזכה לליווי תומך במשך שלוש שנים לפחות במקום העבודה החדש**, כדי לאפשר הסרת חסמים ויצירת יציבות בעבודה, הן מצד העובד והן מצד המעסיק. **כן יקבל כל משתתף מענק התמדה**. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי: "החוק המוצע אינו בא לבטל את הסנקציות הקיימות בחוק הנוכחי על סירובם של התובעים ומקבלי קצבת הבטחת הכנסה לצאת לעבודה, אך אין הוא מושתת עליהן. על המדיניות להגברת התעסוקה בישראל להיות מושתתת על אחריות המדינה להגברת התעסוקה ועל חובתה לחלץ אנשים ממעגל העוני." ההצעה מדגישה כי על התוכנית להיות מבוססת על יצירת משרות ראויות ועל הושטת יד – ולא על הטלת סנקציות.

לא לתוכנית ויסקונסין חדשה

בהקשר זה יצוין, כי **תוכנית ויסקונסין, שהופעלה כניסוי במשך חמש שנים עד לחודש אפריל 2010 לא הציעה פתרון אמיתי בתחום זה, אלא להפך**. מקבלי הבטחת הכנסה שהופנו לתוכנית היו רובם ככולם עניים המשתייכים לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בחברה – עולים, מיעוטים, תושבי פריפריה, בעלי מוגבלויות, מבוגרים ועוד. בהשוואה לתוכניות דומות בעולם, התוכנית הישראלית הייתה מרחיקת לכת בעומק ההפרטה שבה, שכן במסגרתה ניתנו לקבלנים סמכויות לשלול גמלאות מהמשתתפים, ותמריצים לכלליים לעשות כן.

משתתפי התוכנית דיווחו על השפלות, התעמרות, איום והפחדה, שהמחישו את מגוון הבעיות הכרוכות בהפרטה. כמעט 29% מתובעי הבטחת הכנסה באזורי התוכנית פרשו או נשרו ממנה. נוסף על כך, בישראל לא יצרו תחרות בין החברות הפרטיות והן תפקדו כמונופולים, ולכן לא עמדו גם במבחני עלות תועלת. במבחן התוצאה, גם המחקרים האוהדים את התוכנית הצביעו על כך שהיא לא הצליחה לשפר את מצבם הכלכלי של מרבית המשתתפים בה. כך, לדוגמא, רק 28% מהמופנים לתוכנית עבדו במועד סגירתה. כשלים אלו הביאו לכך שהכנסת סירבה להאריך את התוכנית.

למרות זאת, הממשלה ממשיכה לנסות לקדם את התוכנית ללא שינוי משמעותי במתכונתה. ביולי 2013 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק מחודשת להחלת תוכנית ויסקונסין, שהגישו משרדי האוצר והכלכלה לכנסת תחת השם: הצ"ח לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013. הצ"ח זו עדיין כוללת הפרטה עמוקה של סמכות המדינה לקידום מקבלי הבטחת הכנסה, המשפיעה ישירות על אפשרותם של האנשים המוחלשים ביותר בחברה להשתלב בשוק העבודה. למעשה, התכנית המוצעת עדיין 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.

כמו בהצעת החוק שביקשה להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית באפריל 2010 ונפסלה על ידי ועדת העבודה של הכנסת, גם הצעת החוק הנוכחית מותירה בידי פקידי תאגידים פרטיים

סמכויות מרחיקות לכת וכוח שלטוני רב, הכוללים: הפניית המשתתפים לעבודה, קביעת התוכנית האישית שלהם בהיקף של 30-35 שעות שבועיות, סמכות לדרוש מהם כל מידע רפואי ואחר, וסמכות לשלול מהם את גמלת הבטחת ההכנסה. הסמכות לשלול את קצבת הבטחת ההכנסה נכרכה בהצעת החוק ב"קביעה" של עובד ציבור רק לעניין מיעוט מקרי השלילה, על סמך המלצת מתכנן יעדים תעסוקתי (פקיד התאגיד הפרטי).

לעמדתנו המלאה בנושא, ראו:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/10/WisconsinLetterOct13.pdf>

לטבלה השוואתית – אורות לתעסוקה לעומת ויסקונסין 2013:

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/06/wisconsin2013implications.pdf>

2. חיזוק שירות התעסוקה

במהלך שני העשורים האחרונים קוצץ תקציבו של שירות התעסוקה, וכיום הוא נמוך מאד יחסית לסטנדרטים של ה-OECD: התקציב עומד על 0.02% מהתמ"ג יחסית לתקציב של 0.4% בממוצע במדינות ה-OECD (פי 1/20). התוצאה: יחס דורשי עבודה לפקיד בישראל (בשנת 2012: 1:530) גבוה הרבה יותר מזה שמקובל ברוב מדינות ה-OECD (בפינלנד 1:29, בגרמניה 1:39, באירלנד 1:37). כמו כן, רק חמישית מבין 520 עובדי שירות התעסוקה הינם פקידי השמה, שקיבלו הכשרה מקצועית כיועצי תעסוקה.

במהלך השנים כורסמו מאד סמכויות שירות התעסוקה לטובת חברות פרטיות. כך למשל, ב-1992 בוטלה החובה על מעסיקים ומחפשי עבודה להשתמש בשירותי שירות התעסוקה והותרה פעילותן של חברות השמה פרטיות. ב-2004, על רקע קיצוץ התקציבים והסמכויות של השירות, הוקמה **תוכנית ויסקונסין**, והשירות יובש כמעט כליל. הרוב המכריע של המשאבים הממשלתיים הופנו לתוכנית ויסקונסין במקום לשירות התעסוקה.

כבר שנים רבות שתקציב שירות התעסוקה אינו מעודכן יחסית למספר דורשי העבודה, ומפעם לפעם מושגים עליו קיצוצים תקציביים חריפים, מה שמביא לירידה חמורה ומתמשכת בתקציב לכלים תומכי השמה. מרכז היעוץ הפסיכולוגי לדורשי עבודה נסגר. השתתפות בהוצאות נסיעה ומענקי התמדה לאנשים שהושמו לעבודה – בוטלו. התקציב לסדנאות לחיפוש עבודה ולהכשרה מקצועית קוצץ לחלוטין. למרות שבאפריל 2010 ביטלה הכנסת את תוכנית ויסקונסין, תקציבי התוכנית לא הועברו לשירות התעסוקה. נהפוך הוא, מאז נסגרה תוכנית ויסקונסין תקציב שירות התעסוקה קוצץ בעוד ב-50 מיליון שקלים. הקיצוצים אינם נותנים בידי שירות התעסוקה אפשרות ריאלית לפעול למימוש תפקידו.

על כן, **יש לקבוע בחקיקה כי תקציבו של שירות התעסוקה לא יפחת מהממוצע המקובל ב-OECD וישקף עומס עבודה סביר וראוי על עובדי שירות התעסוקה**. כן יש לקבוע כי בדומה להצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי, תוגש הצעת התקציב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. סעיפים ברוח זו נכללים כבר בחלקה האחרון של הצעת חוק הזכות לעבודה לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה הני"ל.

לפרטים נוספים בנושא, אנא ראו את מכתבנו לשרי האוצר והכלכלה בנושא מאפריל 2013:

סיכום

במסמך זה פרסנו את הצעותינו לשינויי מדיניות וחקיקה בתחום התעסוקה. אנו מאמינים כי חובת המדינה להבטיח לכלל תושביה זכויות אלה ברמה נאותה היא הבסיס להגשמתן של כל זכויות האדם, והביטוי להיותה של ישראל דמוקרטיה מהותית. כפי שלמדנו כולנו בישראל בעשורים האחרונים, הפקרתן של הזכויות החברתיות אינה צודקת וגם אינה עובדת.

הציבור בישראל זקוק היום יותר מתמיד להגשמת מדיניות ממלכתית הלוקחת אחריות במקום כזו הנסוגה מחובותיה, מפריטה אותן ומקצצת בהן. מדיניות שמקדמת צדק חברתי, מקדישה משאבים ציבוריים רבים ככל הניתן למתן שירותים חברתיים נאותים ועושה ללא לאות כדי להעניק לכלל תושבי המדינה שירותים חברתיים ברמה הגבוהה ביותר האפשרית. **אנו תקווה כי המלצותיכם והחלטות ממשלת ישראל שיבואו בעקבותיהן יממשו צורך זה.**

לפני סיום, נבקש להופיע בפני תת-הוועדה כדי שנוכל להציג בפירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקש תת-הוועדה להתמקד.

בברכה,

טלי ניר, עו"ד

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות