

19 בנובמבר 2014

לכבוד

מר נפתלי בנט
שר התעשייה והמסחר
בפקס : 02-6662908

מר יאיר לפיד
שר האוצר
בפקס : 02-5695335

שלום רב,

הנדון: הפגיעה בביטוח האבטלה בהצעת התוכנית הכלכלית לשנת 2015
עמדת האגודה לזכויות האזרח

1. **אנו קוראים לכם לפעול לביטול הפגיעה המתוכננת בדמי ביטוח האבטלה למובטלים צעירים, בני פחות מ-35, בתוכנית הכלכלית לשנת 2015, כיוון שהיא שרירותית, בלתי מבוססת על קריטריונים ענייניים ההולמים את מטרת ביטוח האבטלה, ותגרום לפגיעה בזכותם לקיום בכבוד של המובטלים הצעירים.**

2. ההצעה לתיקון סעיפים 161 ו-158 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן - "חוק הביטוח הלאומי") מבקשת להאריך את תקופת האכשרה למובטלים צעירים, כך שתקופת האכשרה למובטלים שגילם עד 30 תגדל ל-24 חודשים מתוך 30 החודשים שקדמו לאבטלה, במקום 12 חודשים מתוך 18 הנהוגים כיום. תקופת האכשרה למובטלים בני 30-35 תגדל ל-18 חודשים מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה, במקום 12 חודשים מתוך 18 הנהוגים כיום.

3. משמעה של הצעה זו היא פגיעה באנשים צעירים שהם "בין עבודות", ששילמו למדינה דמי ביטוח האבטלה במשך שנים ארוכות ודווקא בעת שהם פוטרו מעבודתם וזקוקים להם יותר מכל, אלו לא ינתנו להם. לא מדובר במותרות, אלא במקור מחיה העיקרי למובטלים ומשפחותיהם בתקופה הקשה של חוסר בעבודה, והפגיעה הנוספת בו תגרום לכך שמובטלים רבים ומשפחותיהם יכנסו למצוקה כלכלית, עד כדי עוני. במיוחד יפגע המהלך בצעירים שאינם זוכים להשכלה גבוהה ונכנסים ישירות לשוק העבודה – הכל כפי שיפורט להלן.

4. בפתח הדברים נדגיש עוד כי האגודה לזכויות האזרח סבורה כי החלטה שיש בה שינויים מקיפים כל כך במערך התמיכה במובטלים צריכה להיעשות במהלך חקיקת נפרד, לאחר בחינה כוללת של מערך התמיכה במובטלים, בשיתוף אנשי מקצוע בתחום, ומתן משקל משמעותי לעמדותיהם. חקיקה הדורשת תהליך כזה אינה יכולה להיעשות במסגרת חקיקה כוללת כדוגמת חוק ההסדרים. על כן, לכל הפחות, אנו קוראים לכם להפריד את ההצעה שבנדון ולעגנו בחקיקה נפרדת תוך קיום דיון מקיף עם הגורמים המקצועיים וועדת הכנסת הרלוונטית.

א. פגיעה קשה במובטלים ולא בפעם הראשונה

5. תוכנית ביטוח האבטלה נועדה לספק מענה סביר לפגיעה הפתאומית בהכנסתו של אדם עקב אבטלה, ומבחינה זו יש לה חשיבות הן מבחינת ההתמודדות של הפרט עם ההשלכות מרחיקות הלכת של האבטלה והן ככלי חיוני להמשך תפקודו התקין של שוק העבודה. כשאומצה התוכנית בישראל בשנת 1972 היא שאפה לשמור על איזון נכון בין הבטחת מענה סביר למצוקת האבטלה לבין עידוד של מובטלים לשוב לעבודה. כדי להבטיח את המטרה הראשונה נקבעה שיטה מדורגת לקביעת גובה הגמלה, כך שבעלי שכר קודם נמוך יותר יוכלו לקבל גמלה המשתווה לשיעור גבוה יותר משכרם הקודם. כדי לעודד את ההשתלבות בשוק העבודה נקבעו תנאי זכאות לקבלת הגמלה. במסגרת תנאים אלה נקבעה גם תקופת אכשרה, שנועדה להבטיח כי רק מי שהיה משולב בשוק העבודה במשך תקופה סבירה יהיה זכאי לקבל דמי אבטלה.¹

6. אולם בחמש עשרה השנים האחרונות, בעקבות קיצוצים חדים בתקציבי הסיוע למובטלים, הוקשחו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה באופן ששולל את האפשרות לקבלתם ממובטלים רבים. הנגיסה בדמי האבטלה נעשתה באמצעות חוקי ההסדרים השונים, וכללה שינויים מסוגים שונים, חלקם לכאורה מנהליים, אולם כל אחד מהם, ובודאי הצטברותם, הביאו לפגיעה קשה ברשת הביטחון הסוציאלית למובטלים. פגיעה זו נגעה בעיקר למובטלים צעירים, בני 35 ומטה. להלן כמה דוגמאות לשינויים שנעשו בביטוח האבטלה:²

א. **דמי האבטלה הופחתו:** בשנת 1999 הופחת הסכום המרבי לקבלת דמי אבטלה בחצי והועמד על השכר הממוצע במשק בעד 125 הימים הראשונים ועוד פחות מזה (שני שלישי) בעד יתר ימי התשלום, ככל שיש זכאות לכך. בשנת 2003 שונתה נוסחת החישוב לדמי אבטלה והסכומים קטנו עוד יותר. כיום סכום דמי האבטלה המרבי הוא 363 ש"ח ליום. בנוסף, בשנת 2007 הופחתו דמי האבטלה לצעירים עד גיל 28 בשיעור של כ-20%-25%, לפי גובה השכר הקודם, כשיעור ההפחתה היה גדול יותר דווקא ככל שהמשכורת הקודמת היתה נמוכה יותר. לשם המחשה: נקבע שצעירים בני פחות מ-28 שקיבלו שכר קודם של 4000 שקלים יהיו זכאים לדמי אבטלה בגובה 2400 שקל בלבד - לעומת דמי אבטלה של 3200 שקל לבני 28 ומעלה; צעירים שקיבלו שכר קודם של 20,000 שקל יהיו זכאים לדמי אבטלה בגובה 7050 שקל - לעומת 8920 שקל לבני 28 ומעלה.

ב. **תקופת האכשרה הוכפלה:** בסוף שנת 2002 נקבע כי תקופת האכשרה – תקופת העבודה הנדרשת כתנאי לקבלת דמי אבטלה – תוארך משישה חודשי עבודה בשנה שקדמה לתקופת האבטלה ל-12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה.

ג. **תקופת הזכאות לדמי אבטלה קוצרה והוגבלה:** מאז שנת 2000 קוצרו התקופות המרביות לקבלת דמי אבטלה מספר פעמים. תקופת התשלום שעמדה בשנה זו על 138 או 175 ימים בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי, קוצרה, והיא נעה כיום בין 50 ימים ל-175 ימים. קיצור תקופת הזכאות נעשה בעיקר לגבי מובטלים צעירים, שטרם מלאו להם 35 שנה, עם פחות

¹ גיוני גל, "על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003", ביטחון סוציאלי, מס' 67, דצמבר 2004, 109-143.

² המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות. לעיון בדוחות ראו:

תשובת המוסד לביטוח הלאומי לשאלות האגודה לזכויות האזרח מיום 23.1.2012. http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx; תשובת המוסד לביטוח הלאומי

משלושה ילדים. תקופת הזכאות של מובטלים אלה עומדת כיום על 50-70 יום בלבד, לעומת 138 יום בעבר. כמו כן, בשנת 2000 נקבע כי אדם מתחת לגיל 40 יהא זכאי לשתי תקופות אבטלה בלבד במהלך ארבע שנים, כשבפעם השנייה אף מצומצמת תקופת זכאותו לכדי 80% ממספר הימים.

ד. **הזכאות לדמי אבטלה במהלך הכשרה מקצועית צומצמה**: בשנת 2002 זכאותו של מובטל בעת הכשרה מקצועית צומצמה ל-70% בלבד מגובה דמי האבטלה. בשנת 2003 הוגבלה תקופת תשלום דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית לתקופת ימי האבטלה העומדת לזכות המובטל ולא לכל תקופת הקורס, כפי שהיה נהוג עד אז.

ה. **החובה להציע למובטל עבודה התואמת את השכלתו ואת הכשרתו בוטלה**: בשנת 2008 נקבע כי תוך שבועיים עד חודשיים לכל היותר יכול שירות התעסוקה לשלוח מובטל בן פחות מ-35 לכל עבודה, אף אם אינה תואמת את הכשרתו ואת השכלתו, ואם יסרב לה, יישללו ממנו דמי האבטלה.

ו. **הוכנסה דרישה לתקופת אכשרה לגבי חיילים משוחררים**: בשנת 2007 נקבע כי חיילים משוחררים יידרשו לצבור תקופת אכשרה בעבודה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה. תקופה זו אמנם קצרה יותר מתקופת האכשרה הרגילה (6 חודשים מתוך 12 חודשים), אך מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה כמעט התאפס בשל השינוי. בשנים 2002-2006 עמד מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה על 25,000-30,000 איש בשנה. אחרי השינוי, למשל, בשנת 2013 עמד מספר זה על 1,764 איש בלבד.³

ז. **שיפור יחיד: חישוב תקופת האכשרה לעובדים יומיים לפי חודשים ולא לפי ימים**: עד מרץ 2013 עובד בשכר יומי צריך היה לצבור 300 ימי עבודה מתוך 540 ימים. הדבר שקול ל-12 חודשים מתוך 18 חודשים, בדומה לדרישה מעובדים בשכר חודשי, אך לפי חישוב של 25 ימי עבודה בחודש, כלומר שבוע עבודה של שישה ימים. לאחר התיקון, חישוב תקופת האכשרה של עובדים יומיים נעשה באופן דומה לזה של עובדים שכירים – כל חודש שבו עבד העובד נחשב כחודש עבודה, ויש לצבור 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים.

7. **השינויים הרבים שנעשו בזכאות לדמי ביטוח אבטלה הביאו לכך שבמהלך השנים אלו נשללו ממובטלים רבים**. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, במחצית השנייה של שנות ה-90, עמד שיעור מקבלי דמי אבטלה על כ-43%-50 מכלל הבלתי מועסקים;⁴ ב-2004, שנה לאחר הקשחת התנאים, שיעורם ירד לכ-21% בלבד.⁵ ב-2013, כ-30% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי

³ אסתר טולידנו, **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013**, עמודים 2-3, המוסד לביטוח לאומי – סקרים תקופתיים, פברואר 2014. http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_254.pdf (להלן: **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013**).

⁴ **סקירה שנתית 2002-2003**, פרק 5: **מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים**, עמ' 362, המוסד לביטוח לאומי, 2004, http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SkirotShantiot/AnualSurvey2003/pere.k5_02-03.pdf

⁵ אסתר טולידנו, **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2009**, עמוד 2, המוסד לביטוח לאומי – סקרים תקופתיים, אפריל 2010. http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_226.pdf

אבטלה.⁶ נתון זה הוא הנמוך ביותר מבין מדינות ה-OECD, שבהן השיעור הממוצע הוא כ- 52%.⁷

8. **התוכנית הישראלית כיום נחשבת למוגבלת מאוד בהשוואה למדינות אחרות**, שכן היא לוקה בתקופת אכשרה ארוכה במיוחד, תקופת זכאות קצרה במיוחד, ודמי האבטלה בה נמוכים. היחס בין תקופת העבודה המזכה בדמי אבטלה מתוך התקופה המובאת בחשבון עומד כיום בישראל על 2/3 (12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה), ולפי ההצעה הוא יגדל עד ל-4/5 לבני 30 ומטה (24 חודשים מתוך 30). ברוב המדינות יחס זה אינו מגיע אף ל-1/2 (למשל, בצרפת נהוגה תקופת אכשרה של 4 חודשים מתוך 28 חודשים, בגרמניה תקופה של 12 חודשים מתוך 34 חודשים, בשוודיה 6 חודשים מתוך 12 חודשים).⁸

9. **זהו שינוי מרחיק לכת בתקופת הזכאות, שבמקור עמדה על חצי שנה, וכעת נדרש מאדם צעיר שגילו פחות מ-30 לעבוד תקופה ארוכה מאד - שנתיים, שהיא פי ארבעה מתקופת האכשרה שנקבעה במקור בחוק - באופן כמעט רצוף. בני 30-35 נדרשים לעבוד שנה וחצי, פי שלושה מתקופת האכשרה המקורית, באופן כמעט רצוף, כדי להיות זכאים לקבלת דמי אבטלה.** עד היום, ניתן היה "לפספס" שישה חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. אם ההצעה תאושר, ניתן יהיה לא לעבוד רק שישה חודשים מתוך 30 החודשים שקדמו לאבטלה (לעובדים עד גיל 30; שישה חודשים מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה לבני 30-35). זה תנאי קשה מאוד, במיוחד למי שנמצא "בין עבודות" או עובד בעבודות שאינן מסודרות, בהן עבודות בלתי מקצועיות או עבודות עובדי קבלן. **המשמעות בפועל היא שמעט מאד מובטלים צעירים יוכלו לקבל דמי אבטלה, שהם המשענת המרכזית של אדם עובד.**

10. בהקשר זה יש לציין, כי גם תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה בישראל נחשבת קצרה יחסית למדינות אחרות: היא עומדת על בין 175 ימים, למבוטחים בני 45 ומעלה, ל-50 ימים למבוטחים בני 25 שנה ומטה, בעוד במדינות אחרות התקופה המרבית היא בדרך כלל 300 ימים עד 1200 ימים (בדנמרק).⁹

ב. פגיעה קשה בזכותם של המובטלים לקיום בכבוד

11. כמוסבר לעיל, כבר כיום זכאים מעט מאד מובטלים לקבל דמי אבטלה, והמהלך המוצע יפחית עוד יותר את מספר הזכאים. בשנת 2013 קיבלו דמי אבטלה בממוצע חודשי 68,980 מובטלים. שליש מהם היו מתחת לגיל 35: כ-12,500 בגילאים שבין 30 ל-35 וכ-10,500 בני 30 ומטה.¹⁰ על כן, ההצעה הנוכחית עשויה להשפיע על כשליש ממקבלי דמי אבטלה, וניתן כבר

⁶ מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013, עמוד 1.

http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_254.pdf

⁷ ז'ק בנדלק ואחרים, מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD 2009, עמ' 33-40, המוסד לביטוח לאומי – סקרים תקופתיים 229, אוקטובר 2010. (להלן: מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי)

http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_229.pdf

⁸ מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי, עמ' 35; ראו גם: המוסד לביטוח לאומי, "הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה", 17.11.2008, עמוד 4-5

http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/avtala_shinuyim.pdf (להלן: הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה).

⁹ הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה, עמוד 5.

¹⁰ מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013, עמוד 5.

להעריך שהיא תמנע מחלקם הגדול את האפשרות לקבל דמי אבטלה, שכן, דווקא לצעירים קשה יותר לצבור תקופות אכשרה כל כך ארוכות, מכיוון שצברו פחות השכלה והכשרה מקצועית, ולכן הם בעלי חשיבות פחותה במקומות העבודה. דבר זה מביא להחלפתם התדירה יותר מאשר עובדים מבוגרים. על כן, משמעות המהלך היא שבפועל מרבית המובטלים הצעירים לא יוכלו לקבל דמי אבטלה.

12. ההצעה לשינוי דרמטי ופוגעני בזכאות לדמי אבטלה נעשית בלי שנבחנו השלכות העומק של המהלך והשפעתו על ציבור המובטלים הצעירים. ברי כי ללא הכנסה בתקופת הביניים עד למציאת עבודה חדשה, יתקשה ציבור זה לעמוד על רגליו כלכלית. דמי האבטלה הם מקור מחיה מרכזי עבור מובטלים ובני משפחותיהם. הם מחליפים את המשכורת המשפחתית, וברוב המקרים מהווים הכנסה יחידה של מובטלים בתקופת אבטלתם. במצב זה, לא ניתן להתייחס אליהן כאל מותרות או תוספות שניתן לקיים בלעדיהן חיים בכבוד. ללא דמי האבטלה ישנו חשש כבד כי מובטלים ובני משפחותיהם יכנסו למצוקה כלכלית של ממש, עד כדי עוני. כבר כיום, בכל הנוגע למדדי עוני ושוויון, ישראל נמצאת בשפל בהשוואה למדינות רבות. הצעד המוצע רק יעמיק את מספר הנפשות החיות בעוני בישראל.

13. ישנו חשש כבד כי המהלך יפגע במיוחד בצעירים שאינם ממשיכים להשכלה אקדמית אלא נכנסים באופן ישיר לשוק העבודה וממלאים בו עבודות שחלקן אינן מקצועיות. אלו הצעירים שעובדים ממילא בשכר נמוך יותר והביטחון התעסוקתי שלהם נמוך אף הוא, ולכן דווקא הם זקוקים יותר לרשת הביטחון הסוציאלית ולתמיכת המדינה ברגעים הקשים של איבוד מקום עבודה.

14. כמו כן, האוכלוסיה של צעירים עד גיל 35, שתספוג את הפגיעה בעקבות הארכת תקופת האכשרה, היא גם זו שספגה את עיקר הפגיעות שקיצרו בעבר את משך תקופת הזכאות לדמי אבטלה ופגעו בגובה גמלת דמי האבטלה. פגיעה נוספת בקבוצה זו תחמיר את מצבה.

15. ביטוח אבטלה משמש כלי חיוני להמשך תפקוד תקין של שוק העבודה, בכך שהוא מאפשר לאלה שאינם מועסקים להתמודד עם החוסר בהכנסה עד שימצאו עבודה מתאימה. החשיבות של מציאת עבודה מתאימה היא עצומה הן לאדם עצמו והן לחברה בישראל, שכן עבודה מתאימה משמעה עבודה שניתן להתמיד בה, ולא לשוב למעגל האבטלה והעוני. מגמות השינוי העיקריות בביטוח אבטלה, שנסקרו לעיל, וההצעה הנוכחית ממשיכה אותן, מקשות על קבלת דמי אבטלה ופוגעות באפשרות של ציבור דורשי העבודה למצוא עבודה מתאימה. התוצאה היא שבפועל תוכנית ביטוח האבטלה הישראלית מתרחקת יותר ויותר מלספק מענה סביר לצורכי הרווחה של המובטלים, במיוחד מובטלים בני 35 ומטה.¹¹

16. בנוסף לכל האמור עד כה, הפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית גם עומדת בניגוד לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שישראל חתמה ואישררה, ומחייבת אותה להכיר בזכותו של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי,¹² כיוון שהלכה למעשה היא מאיינת את האפשרות לממש ביטוח זה מקבוצה רחבה של מובטלים.

¹¹ גיוני גל, "ביטוח אבטלה – עת שינוי", ביטחון סוציאלי, מס' 80, אוגוסט 2009, עמוד 7.
¹² סעיף 9 לאמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966).

ג. החלטה שרירותית שאינה מבוססת על פרמטרים ענייניים

17. השינויים שנעשו בעבר בתוכנית ביטוח האבטלה התבססו על שיקולי תקציב ועל הרצון לצמצם את עלויות התוכנית, ולא על פרמטרים ענייניים ושיקולי מדיניות מסודרים. למעשה, לא נעשתה עבודה מקצועית, קודם לקיצוץ, שבחנה את שיעור דמי האבטלה ביחס למטרתו ולצרכי מקבלי הביטוח בפועל.¹³ גם הצעת הקיצוץ הנוכחית היא שרירותית לחלוטין ואינה מבוססת על פרמטרים כלשהם, למעט היותו של הקיצוץ מקור תקציבי לצמצום הגרעון של מדינת ישראל.

18. בהצעת התוכנית הכלכלית שהוגשה לממשלה נכתב כי "דמי אבטלה מהווים את אחד הנדבכים המרכזיים להבטחת הישארותו של העובד בשוק העבודה, ומתן תמיכה זמנית לעובד בעת מעבר ממקום עבודה אחד למשנהו", אולם למרות זאת מבקשת כעת ממשלת ישראל לפגוע בנדבך מרכזי זה.

19. הנימוק שניתן הוא שדמי האבטלה עלולים לשמש תמריץ לעזיבת מקום עבודה, ולכן לכאורה יש להסיר תמריץ זה. תפיסה זו של אזרחי המדינה הצעירים כאפורטיוניסטים המבקשים לנצל את המדינה אינה מבוססת על מחקר כלשהו, אלא על הערכות פרי הדימיון, ויש בהן ניגוד מוחלט לתפיסת חשיבות העבודה לחייו של כל אדם באשר הוא.

20. העבודה היא מרכז חייו. היא קודם כל מבטיחה את אפשרותו של העובד להתפרנס ולכלכל את חייו, ובצד זה היא גם מאפשרת לו מימוש עצמי של יכולותיו, כישרונו, ניסיונו ומאמציו. למעשה, הזכות לעבוד הוכרה כזכות יסוד במשפט הישראלי, ובין היתר קבע בית המשפט העליון לגביה כי: "לעובד הזכות לא רק להשתכר בכבוד אלא גם ליהנות מהעבודה, לעסוק במה שהוא מיומן בו, לעסוק במלאכה ולא ללכת בטל." (ע"ע 359/99 לויין - רשות השידור, פד"ע לו 407, 408-409 (2001)).

21. לכל אחד מאיתנו ברורה החשיבות של עבודתנו לחינו, וההתייחסות שמציעה כעת הממשלה, כאילו ישנה קבוצה גדולה שאינה מעוניינת לעבוד אלא מבקשת לחיות על חשבון המדינה, היא אמצעי מוכר לפגיעה בציבור מחוסר אמצעים כלכליים.¹⁴ למעשה, ממשלות ישראל נקטו באמצעי זה בדיוק בעבר כשהחליטו על קיצוצים ברשת הביטחון הסוציאלית. כך, למשל, ב-2001, בניסיון להחליש את התוכנית להקצבת דמי אבטלה ולתגבר את החקירות נגד מובטלים, הכריז שר העבודה והרווחה שלמה בניזרי כי 50% מהמובטלים הם "מתחזים".¹⁵ בשנת 2003, השנה שבה הובילה ויקי כנפו את מאבק המשפחות החד-הוריות והחלו מאבקים חברתיים נוספים כמו מאבקי דיור ומאבק הנכים, הגיע לשיא השיח המאשים את העניינים במניפולטיביות, בעצלות ובחוסר מוסריות.¹⁶ שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, תקף ישירות את

¹³ גיוני גל, "על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972-2003", עמ' 131-133;

¹⁴ לסקירת התופעה, ראו בדוח "בין מימוש לייבוש", שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, דוח

האגודה לזכויות האזרח, 2012, פרק 7.3, <http://www.acri.org.il/he/22136>

¹⁵ מי מתחזה כאן, הארץ, 26.8.2001, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.728941>.

¹⁶ ענת הרבסט, שיח "אמהי-לאומי" מול שיח "נצלניות" – מחאת האמהות החד הוריות 2003, בתוך: חנה כץ וארז ספדיה (עורכים), מדינה מפקירה מדינה משגיחה, רסלינג, 2010, 211, עמ' 223-236; ארי שביט, קחו אותי לדוגמה, הארץ, 7.5.2003, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=290990>

האימהות החד הוריות והסביר שהן מודל לחינוך קלוקל לילדיהן, וקבע: "אני חייב לשחרר את הילדים הללו מתרבות התלות בסעד ממשלתי".¹⁷

22. **התייחסות זו לאנשים החיים בעוני חוזרת על עצמה מדי שנה, והגיע הזמן להתנער מגישה זו.** הרוב המכריע של הציבור הוא נורמטיבי ומעוניין לעבוד, ולכן לא ניתן להתייחס למקום עבודה כאל בגד שאדם רץ להחליפו כל אימת שאינו מוצא חן בעיניו רק כדי לקבל דמי אבטלה זעומים וקצרים. כפי שנקבע עם הנהגתו של ביטוח האבטלה, דמי האבטלה נדרשים על מנת לאפשר לתושבי המדינה להתקיים בתקופה של בין עבודות ולאפשר את פעילותו התקינה של שוק העבודה, ולכך יש לשאוף ולא להפך.

23. בסיום הצעת התוכנית הכלכלית שהוגשה לממשלה נכתב כי המהלך נעשה כדי לעודד את הצעירים להישאר בשוק העבודה, וכי המהלך "עשוי להביא להבטחת יציבות תעסוקתית לעובדים, להקטין את הוצאות המדינה ובכך להביא ליציבות ולשיפור מצב התעסוקה במשק". הוצאות המדינה בודאי יקטנו, לפי ההצעה בכ-75 מיליוני שקלים, אולם מכאן ועד לשיפור מצב התעסוקה במשק המרחק הוא רב.

24. **משק העבודה הישראלי סובל ממחסור במקורות תעסוקה הולמים, בעיקר בפריפריה, והממשלה אינה עושה די לשם פיתוח מקורות תעסוקה חדשים או לשם הכשרת עובדים.** כך, למשל, בדיקת מבקר המדינה בנוגע לפעולות משרדי הממשלה השונים לשם תכנון, הקמת ופיתוח פארקי תעשייה מצאה כי חלק מפארקי התעשייה אינם מגשימים את מטרותיהם. אחדים מהם כשלו ואינם מהווים מקור תעסוקה.¹⁸ מבחינת הפניית משאבים, קוצץ בעשור האחרון תקציב האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה (התמ"ת לשעבר) מ-165 מיליון שקל בשנת 2001 ל-43 מיליון שקל בשנת 2012. ב-2003 קוצצה ב-30% גמלת דמי האבטלה של מובטלים המשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית. **במקום להפנות משאבים כדי לסייע לדורשי עבודה צעירים ומבוגרים כאחד, בוחרת הממשלה לפגוע פעם נוספת במקבלי דמי האבטלה הצעירים, מה שאינו תורם דבר וחצי דבר לשיפור מצב התעסוקה במשק.** למעשה, על רקע מצבו של עולם העבודה הישראלי, נראית ההצעה כמו לעג לרש ולא כמו דאגה אמיתית לעתידם התעסוקתי של אזרחי ישראל.

ד. סוגיה מורכבת הדורשת חשיבה מעמיקה בשיתוף אנשי מקצוע והציבור

25. **לאור חשיבות ומורכבות הנושא, עובר לקיצוץ כלשהו במערך התמיכה שנותנת המדינה לתושביה, יש להגדיר ולכונן מנגנון מקצועי לבחינה כוללת ומקיפה של מערך התמיכה והקצבאות.** במסגרת זו יש לבחון את מטרותם של דמי האבטלה, חשיבותם עבור המוטבים בפועל, גובהם ביחס למטרתן, גובה דמי הביטוח הנגבים, חלופות אפשריות וכיוצא"ב.

¹⁷ סבר פלוצקר, נתניהו: אישה שיכולה לצעוד 200 ק"מ, יכולה לעבוד באריזה, ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 18.7.2003.

¹⁸ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 64א (2013), עמודים 383-410.

26. אנו סבורים כי מנגנון זה צריך להתבסס על חישוב כלל הצרכים וההוצאות בפועל לשם קיום הולם בכבוד, ולא כפי שנעשה כיום, כאשר מרבית הקצבאות, ובכללן דמי האבטלה, נקבעות באופן שרירותי ואינן מבוססות על פרמטרים הרלוונטיים לצורכי מוטביהן¹⁹.

27. על רקע האמור לעיל, ברי כי מדובר בנושא מורכב שדורש חשיבה מקצועית. אנו קוראים לכם למנוע את הכוונה הנוכחית לפגוע בדמי האבטלה, ולכונן גוף מקצועי שיבחן את הסוגיה, עובר לשינוי חקיקה בתחום.

28. למצער, נבקשכם לדון בכוונה לפגוע בדמי האבטלה בנפרד מחוק ההסדרים. מהלך קריטי כגון זה אינו יכול להיעשות באיבחת חרב והוא דורש דיון רציני ומושכל.

בברכה,

עו"ד טלי ניר

מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות כלכליות

העתקים

עו"ד יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, בפקס : 02-6467001
 עו"ד יואל בריס, יועמ"ש משרד האוצר, בפקס : 02-5695340
 עו"ד מיכאל אטלן, יועמ"ש משרד הכלכלה, בפקס : 02-6662906
 גב' מיכל צוק, הממונה על התעסוקה, משרד הכלכלה, בפקס : 02-6662910
 מר בועז הירש, מנכ"ל שירות התעסוקה, בפקס : 02-5617548
 ח"כ חיים כץ, יו"ר ועדת עבודה של הכנסת, במייל
 כל חברי ועדת עבודה של הכנסת, במייל

¹⁹ לדוגמא, כנגזרת של השכר הממוצע במשק.