



כ"ד באב תש"ע

4 באוגוסט 2010

לכבוד

שרי ממשלת ישראל

בפקס ובמייל

לכבוד

מר בנימין נתניהו

ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הערות להחלטות הממשלה, תקציב 2011-2012 – תעסוקה ודורשי עבודה

להלן יובא עיקר הערותינו להחלטות הממשלה בעניין תקציב 2011-2012 (נייר "המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012, שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב", כפי שאושר בהחלטת הממשלה מס' 1985 מיום 15/7/2010)¹, ככל שהן נוגעות לתחום התעסוקה וזכויות דורשי עבודה. אין ההערות מתיימרות להקיף את מכלול ההחלטות הנוגעות לתחומים אלו, אלא להביא בעת הזו רק את עיקרן.

כפי שעוד יפורט, לצידן של החלטות ראויות, כהצבת יעדי תעסוקה, גם לאוכלוסיות ייחודיות, בחינת שיפורו של מערך המעונות לילדים, ומינויו של ממונה על תעסוקה במשרד התמ"ת, כרוכות בהחלטות הממשלה פגיעות קשות בדורשי העבודה. החלטות הממשלה בעניינם שבות ומתבססות על תפישות ארכאיות כלפיהם, מטילות עליהם הכבדות נוספות חמורות, חסרות בתקצוב ראוי של שירותים נדרשים, וסותרות את יעד המדיניות המוצהר אף בנייר מדיניות הממשלה של "חיזוק השכבות החלשות וצמצום הפערים החברתיים"².

החלטות אלו גם מובאות שוב במסגרת מסמך ארוך ומסורבל, שעתיד להתגבש לכדי הצעת חוק ההסדרים, אף אם הן מציגות לעתים רפורמה מבנית עמוקה או שאין בינן לבין התקציב המתוכנן כל זיקה ישירה והכרחית. הפעם אף הגדילה הממשלה לעשות, ושבה וכרכה במסגרתן פרקים שכבר הוכרע בידי הכנסת בעבר שיש לפצלם מהצעת חוק ההסדרים. לדידנו, משהובא תיקון בעבר במסגרת הצעת חוק ההסדרים וקבעה הכנסת כי יש לפצלו מהצעה זו, כבמקרים שיצוין להלן, לא יכולה הממשלה לשוב ולהביאו במסגרת הצעת חוק ההסדרים. תיקון כזה יכול להיות מובא על ידי הממשלה רק בדרך המלך, במסגרת הליך חקיקה רגיל.

לפיכך, נבקשכם לפעול לשינוי ההחלטות, שיש בהן כדי לפגוע בדורשי עבודה ובאוכלוסיות ועובדים מוחלשים.

¹ לנייר המדיניות הכלכלית ומסמך החלטות הממשלה, כפי שפורסמו באתר משרד האוצר:

<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Pages/EconomicPlan20112012.aspx>

² נייר המדיניות הכלכלית לעיל, בעמ' 8.

ולהלן עיקר הערותינו, שיובא על פי סדר הופעתן של ההצעות בנייר המדיניות:

1. "שינוי מבנה הרגולציה בתחום התעסוקה במשרד התמ"ת" (עמ' 62)
ההוצאה הממשלתית בישראל על מדיניות פעילה בשוק העבודה הינה נמוכה באופן משמעותי מזו הממוצעת במדינות ה-OECD. וכך, בשנת 2009 היוותה הוצאה זו כחמישית אחוז מהתמ"ג בלבד, לעומת הוצאה ממוצעת במדינות OECD של 0.56 אחוז מהתוצר. כמעט פי שלושה³.

לכן, מינויו של ממונה על תחום התעסוקה יהא מהלך ראוי, רק בהנחה שיוביל להגדלת התקציבים הייעודיים לטיפול בשוק העבודה, לרבות הגברת האכיפה של חוקי המגן, ולהגדלה משמעותית בהוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה.

2. "שיפור מערך ההכשרה המקצועית" (עמ' 64)

▪ כפי שיובהר, הדרישה להגבלת ההכשרה המקצועית רק לכזו העומדת בדרישות השמה מחמירות ולשוברים (שאז גם נדרש דורש העבודה להתחייב להשמתו וליטול חלק במימון התשלום) מקשה על האוכלוסיות המוחלשות את ההשתתפות בהכשרה ראויה, שהרי כדי לעמוד בדרישות השמה כאלו משתפים לרוב יוזמי ההכשרה את המעסיק במימון המשתתפים בהכשרה מראש. המעסיק לרוב יעדיף שלא להכביד על עצמו מראש, ויטה להעדיף אוכלוסיה חזקה באופן יחסי, אף אם לא היה נוהג כך בתום ההכשרה. מעבר לכך, במקומות בהם יש מחסור משמעותי במקומות תעסוקה, כבפריפריה, יש סיכוי נמוך כי ימצאו יוזמי הכשרה שיהיו מוכנים לדרישות כאמור.

ראוי היה לקבוע מתן מענקים על השמות במקום להציב דרישות מקדימות מחמירות כאמור.

▪ ההוצאה הממשלתית על הכשרה מקצועית בישראל ירדה מאד בשנים האחרונות, והיא גם מאד נמוכה באופן יחסי לממוצע ה-OECD. כך למשל, ב-2007 עמד תקציבה על בערך 0.08% מהתמ"ג, לעומת 0.14% בממוצע ה-OECD⁴ (פי 1.75).

ראוי היה לקבוע את הגדלת תקציבה של ההכשרה המקצועית באופן משמעותי ובאופן יחסי לתמ"ג.

3. "הגברת אפקטיביות מבחן התעסוקה" (עמ' 67, החלטת ממשלה מס' 1997) והפחתת מספר העובדים בשירות התעסוקה (החלטת ממשלה מס' 2073 - מסמך ההחלטות, בעמ' 112).

על פי החלטת הממשלה, על שר התמ"ת להתאים את נהלי שירות התעסוקה, כך שהחל מה-1/1/2011 תוכפל חובת התייצבות של כל דורשי העבודה, תובעי אבטלה והבטחת הכנסה, עד פי 4 מהנהוג עד היום, ובכל יום על שעת התייצבות להיות שונה מהיום הקודם.

▪ החלטה זו מקוממת בהיותה המשך למדיניות עבר פסולה, לפיה אשמת המובטל

³ דוח בנק ישראל 2009, עמ' 304.

⁴ דוח ה-OECD על שוק העבודה, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD, 2010), בעמ' 104.

באבטלתו, ויש להוסיף ולדחוף אותו לשוק התעסוקה, במקום לפעול לשיפורו של שוק זה. החלטה זו גם מתעלמת לחלוטין מקביעתו המפורשת לאחרונה של בנק ישראל כי למקבלי גמלת הבטחת הכנסה בישראל תמריץ גבוה, בהשוואה בינלאומית, לצאת לעבודה⁵.

■ הזכות לדמי אבטלה הנה זכות ביטוחית, קניינית, היונקת מקומה מדמי ביטוח ששילם עובד כל ימי עבודתו, והזכות להבטחת הכנסה מקורה בזכות חוקתית לקיום בכבוד. קביעתה של חובת התייצבות שרירותית, ללא כל תלות בקיומן של הצעות עבודה ראויות, הנה פגיעה לא ראויה ולא מידתית בזכויות אלו. יש בה גם פגיעה בכבודם של דורשי העבודה, טרטרם, עד כדי ירידה מבזה לחייהם ביצירת אי ודאות ולו מינימלית של שעת התייצבות.

■ החלטה זו מהווה פגיעה נוספת בביטוח האבטלה בישראל, שהנו אחד מהדלים בעולם המערבי וכבר עתה זכאים פחות מרבע מתוך הבלתי מועסקים בישראל לדמי אבטלה. תחולת העוני וחומרתה גבוהות, הן בהשוואה לתחילת שנות ה-2000 והן בהשוואה בינלאומית, בין היתר, גם בשל ההידרדרות המתמשכת בתחולתו של ביטוח האבטלה בישראל⁶. אמנם בשנה האחרונה, עקב המשבר הכלכלי, נקבעו הקלות בזכאות לדמי אבטלה, אך גם אלו מעטות, מוגבלות בזמן, ועתידות להסתיים בזמן הקרוב.

■ החלטה זו מהווה גם התערבות גסה ולא ראויה בעצמאות שירות התעסוקה, גוף סטטוטורי שהוקם כממונה על תחום התעסוקה, עד כדי התערבות בנהליו, וירידה לפרטי שעות ההתייצבות.

■ החלטת הממשלה מס' 2073 לפעול להפחתה בכוח האדם של שירות התעסוקה חסרת כל הגיון בהינתן המצב הקיים, לפיו כבר היום יחס פקיד למספרם של דורשי העבודה בטיפולו גבוה בישראל לאין שיעור מזה המקובל במדינות ה-OECD. גם בהינתן השימוש ברישום הביומטרי⁷. בישראל יחס זה עמד בשנת 2008 על 1:346 לעומת זה שמקובל ברוב מדינות OECD: למשל, בפינלנד 1:29, בגרמניה 1:39, ובאירלנד 1:37.

הפחתת כ"א בשירות התעסוקה לצד הגברת דרישות ההתייצבות מרמזות על תוצאתה המתחייבת של החלטה זו: ייאושם של דורשי העבודה, ולו חלקם, עד כדי ויתורם על רשת הבטחון הקיימת, דלה ככל שתהיה.

במקום זאת, ראוי היה:

■ **להגדיל את תקציבו של שירות התעסוקה ולתגבר משמעותית את מערך כוח האדם בו.** כפי שקבע דוח ה-OECD על שוק העבודה, על פי השוואה למוצע במדינות ה-OECD, על תקציבו של שירות התעסוקה בישראל להיות פי 20 מזה שניתן לו היום, ולהוות 0.4% מהתמ"ג ולא רק 0.02% ממנו (לפי נתון זה, תקציב שירות התעסוקה צריך

⁵ בנק ישראל חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 127, ינואר עד אפריל 2010 (יוני 2010):

<http://www.bankisrael.org.il/develop/develop127/develop.pdf>

⁶ מינהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה (17/11/08)

⁷ OECD 2010 (OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel), בעמ' 103.

היה להיות 668 מליון דולר)⁸, ועל יחס פקיד לדורשי עבודה להיות לא גבוה מיחס של 1: 50.

▪ **להגדיל את גובהה של קצבת הבטחת הכנסה**, אשר בנק ישראל הוסיף וקבע כי היא אינה נדיבה בהשוואה בינלאומית, ותשלומי ההעברה בישראל למשק בית בולטים ברמתם הנמוכה בהשוואה בינלאומית.

▪ **לקבוע הקלות בזכאות לדמי אבטלה**. למשל: קיצור משמעותי של תקופת האכשרה (עבודה קודמת) המזכה בדמי אבטלה; תיקון המדרגות לתחשיב גובה דמי האבטלה, כך שיהוו לפחות 80% מגובה השכר הקודם עד לשכר הממוצע במשק; השבת רף המינימום של תקופת הזכאות לדמי אבטלה ל- 100 ימים; ביטולה של מגבלת הזכאות לדמי אבטלה במסגרת ארבע שנים; השבת החובה להציע למוטבטלים "עבודה מתאימה", התואמת את השכלתם ואת נסיונם המקצועי, בכל תקופת הזכאות לדמי אבטלה; השבת הזכאות לדמי אבטלה מלאים במהלך הכשרה מקצועית ועד לתומה.

▪ **לבטל את התניית הגמלה באי שימוש או בעלות כלי רכב**. כפי שקבע דוח ה-OECD נחרצות, הכללים בישראל לבעלות על רכב במבחן ההכנסות בישראל לקבלת גמלת הבטחת הכנסה הם "נוקשים באופן בלתי רגיל"⁹. מגבלות חמורות כאלה נדירות במדינות ה-OECD, ובמדינות אחרות נהוג דווקא ליצור תכניות שעוזרות לאנשים במערכת הרווחה לקנות כלי רכב, בהנחה שזה מרחיב הזדמנויות עבודה.

4. **"תוכנית ארצית לשילוב בתעסוקה של מקבלי גמלאות בגילאי העבודה"** (עמ' 75) בפרק זה מוצע להשיב, תוך שינויים שישוכם בין שר התמ"ת לבין שר האוצר **את אותה תכנית** ('תכנית ויסקונסין'), כפי שהוצע לתקנה בהצעת חוק ההסדרים הקודמת.

▪ הצעה זו מבישה לאור הביקורת הרבה שעלתה נגד התכנית הקודמת, גם מבית המחוקקים. הביקורת הקשה, לצדה של עתירה שהוגשה נגד עומקה של ההפרטה במסגרת תכנית זו וההתניות הבלתי חוקתיות בה על זכויות יסוד, מחייבות את הממשלה לחשיבה מעמיקה על עקרונות ראויים לתכנית חלופית. בניגוד לכך, מבקשת הממשלה להשיב **את אותה תכנית** בשינויים שמהותם ועומקם אינם ידועים בעת זו, וספק אם בזמן קצר כל כך, של חודשיים בלבד, יכולים להעיד על חשיבה מעמיקה וראויה.

▪ בניגוד למצוין בדברי ההסבר להצעה, המלצותיו של ארגון ה-OECD היו מורכבות, ולא התמצו בהמלצה על פרישה גורפת של התכנית. המלצות ה-OECD כללו בין היתר: קביעה כי יש להגדיל את תקציב שירות התעסוקה, כי יש להקטין באופן משמעותי את העומס החריג על פקידיו, כי יש לבחון את שילובו בתוך התכנית, כי יש ליצור תחרות גיאוגרפית בין זכיינים, כי יש לבטל את הכשלים החמורים במודל הכלכלי לפיו תוגמלו החברות (גם בתכנית במתכונתה האחרונה), וכי יש להגדיל משמעותית את תקציב

⁸ דוח ה-OECD על שוק העבודה, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel (OECD, 2010), בעמ' 102.

⁹ OECD Economic Surveys: Israel 2009 (Vol. 2009/21 – January 2010) (Supplement No. 3), בעמ' 116.

ההכשרה המקצועית. דוח זה אף הודה כי לא ניתן היה להעריך במסגרתו את יעילות התכנית¹⁰.

▪ עוד מקוממת הבאתה של הצעה זו במסגרת הצעת חוק ההסדרים. משהובא תיקון בעבר במסגרת הצעת חוק ההסדרים, כמקרה זה, וקבעה הכנסת כי יש לפצלו מהצעה זו, לא יכולה הממשלה לשוב ולהביאו במסגרת הצעת חוק ההסדרים. תיקון כאמור חייב להיות מובא בהליך חקיקה מסודר ורגיל בדרך המלך.

במקום זאת, ראוי היה:

- לתקצב כראוי את ההכשרה המקצועית ואת השירות הציבורי (ראו לעיל),
- לקבוע בחוק את הזכות לשירותים תומכי עבודה.
- לקבוע תכנית חלופית, שתוחל רק לאחר הגדלתו של מלאי המשרות הראויות, שמטרתה אופק תעסוקתי ולא סנקציות.

ראו לעניין זה את הצעת חוק אחריות המדינה להגברת התעסוקה, לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה, התש"ע – 2010, אשר הונחה לפני מספר ימים על שולחן הכנסת על ידי חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

5. תיקון חוק שעות עבודה ומנוחה (עמ' 80)

הערות יובאו במסגרת פורום זכויות עובדים, שהאגודה לזכויות האזרח חברה בו.

6. "רווחה וביטוח לאומי - צמצום הגירעון במערכת תשלומי ההעברה" (עמ' 178)

▪ הזכויות המוקנות בחוק הבטחת הכנסה הנן זכויות יסוד חוקתיות, המקנות רשת מגן חיונית והכרחית של ביטחון סוציאלי. פרק דומה הובא בחוק ההסדרים אשתקד ופוצל. שוב, מקוממת החלטת הממשלה להביאו על אף זאת שוב במסגרת הצעת חוק ההסדרים, לאחר שפיצולו האמור נבע ממורכבותו ומהשלכתו העמוקה על זכויות יסוד בסיסיות.

▪ חידושו של התיקון שמבקשת הממשלה להחיל הנו בהרחבת הגדרתה של הונאה, כך שתכלול גם אי עדכון פרטים או אי מסירת מידע מלא למשל. כפי שכבר הובא בעבר בפני הכנסת, בחוות דעת מנומקת של עמותת "איתך", משפטניות למען צדק חברתי, קביעתה של סנקציה עונשית חמורה לצדה של עבירה מינהלית על כל אי עדכון בדבר שינוי המשפיע על הזכאות, כשהקריטריונים לקביעתה מורכבים ואף חלקם שנוי במחלוקת בפסיקה (כגון מהו שימוש ברכב, מיהו בן זוג, וכיו"ב), איננה מידתית ואינה מותאמת למציאות בה נתונים זכאי הבטחת הכנסה.

▪ אין כל מקום לקבוע סנקציה פלילית לצדו של קנס מנהלי. כפי שגם מובא בדברי ההסבר להצעה, במדינות אחרות נקבע קנס מינהלי בלבד, ולא בנוסף לסנקציה פלילית.

▪ כעולה ממסמך המממ עוד מאשתקד (מכתבו של מר אליעזר שורץ מיום 5/7/2009 לחברי ועדת העבודה), כבר בעבר העיר המוסד לביטוח לאומי כי אין מקום להתייחסות לחובות השונות והעונשים למקבלי הגמלאות, מבלי להתייחס להונאות מצד מעסיקים ביחס לתשלומי דמי ביטוח. אך שוב נפקד מקומן של האחרונות מהחלטת הממשלה.

¹⁰ OECD 2010 OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, בעמ' 132.

▪ כפי שעוד הוער במסמך המממ לעיל, היקף ההונאה אינו גבוה כפי ששבים ומציגים בדברי ההסבר, הוא עומד על פחות מחצי מזה המוצג שם, ומסתכם בכ-300 מליוני ₪.

מעבר למפורט לעיל, קמות פגיעות רבות נוספות באוכלוסיות המוחלשות בהחלטות הממשלה. כך למשל בהחלטות המובילות לפגיעה נוספת בנגישותן של אוכלוסיות אלו להליכים משפטיים (ר' הוצל"פ, עמ' 170; ייעול ההליכים השיפוטיים בבתי המשפט, בעמ' 171; הפחתת השכר בסניגוריה הציבורית ובסיוע המשפטי, בעמ' 219), בהחלטה להעלות את המע"מ (בעמ' 204), ובהחלטה להפחית את העדכון בגמלאות קיום ואת השתתפות האוצר במימון (בעמ' 210). הערותינו הנוספות, הנוגעות לפגיעות בזכות לבריאות ובזכות לדיור של אוכלוסיות מוחלשות, יובאו בנפרד ובהמשך על ידי האגודה לזכויות האזרח.

אנו קוראים לכם לפעול לשינוי החלטות הממשלה באופן שלא יפגעו זכויות אדם, ובמיוחד זכויותיהם של המובטלים, דורשי עבודה, וכן עובדים ואוכלוסיות מוחלשות.

בכבוד רב,

אשרת מימון, עו"ד
ראש תחום זכויות מובטלים ותעסוקה

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה