

הזכות לביטחון סוציאלי: בתנאי שאתם מסודרים בעבודה

המשבר הכלכלי ורשת הביטחון הסוציאלי¹⁴¹

המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008 נתן אותותיו בישראל כבר בשלהי אותה שנה, והשלכותיו הורגשו בעיקר בשנת 2009. בין השאר, הוביל המשבר לפגיעה בשוק התעסוקה ולעלייה בשיעורי האבטלה. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמד שיעור האבטלה בחודשים אפריל-יולי 2009 על 7.7%-7.9%, לעומת 5.9%-6% בתקופה המקבילה ב-2008.¹⁴²

האנשים הרבים שנוספו למעגל האבטלה מגלים כי מאז ראשית שנות האלפיים חלה פגיעה מתמשכת ברשת הביטחון שמעמידה המדינה לרשות הבלתי מועסקים. נגיסה שיטתית בביטוח האבטלה הפכה אותו לאחד מהדלים בעולם המערבי; גובה דמי האבטלה המוענקים כיום בישראל רחוק מלדמות את ההכנסה שקדמה לפיטורין. בד בבד הוחמרו תנאי הזכאות, וכך, מאז שנת 2002 חלה ירידה חדה של כ-50% במספר הזכאים לדמי אבטלה, ובשנת 2007, אף בטרם המשבר הגלובלי, עמד שיעור הזכאים לדמי אבטלה בישראל על פחות מרבע מהבלתי מועסקים. כך קורה שהמובטלים "נדחפים" בחזרה לשוק התעסוקה - אף שתנאי ההעסקה בישראל הולכים ומתדרדרים; הם נאלצים לעבוד בשכר זעום - לעיתים מתחת לשכר המינימום - בתנאים המהווים הפרה של זכויותיהם ושל החוק, וללא אופק תעסוקתי, שכן הם אינם יכולים להסתמך על דמי האבטלה ולחפש עבודה משתלמת יותר, שתאפשר להם להתקיים בכבוד ולמצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם.

זאת ועוד, הגם שידוע כי הכשרה מקצועית איכותית תורמת לשיפור סיכויי ההשתלבות בעבודה ונחשבת לאחד הכלים האפקטיביים להפחתת האבטלה, בשנים האחרונות צומצמו מאוד ההכשרות המקצועיות שמקיים האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, ונפסקו כמעט לחלוטין ההכשרות שיועדו למובטלים הזכאים לדמי אבטלה. אלה הקיימות מתרכזות ברובן דווקא בעבודות שמתבצעות כיום על ידי מהגרי עבודה; הדבר מפחית עוד מכוחה של ההכשרה המקצועית לחלץ אנשים מעוני. בשנים האחרונות אף נעשה שוב ושוב ניסיון להמשיך ולפגוע באגף להכשרה המקצועית, במסגרת הצעת חוק ההסדרים.

מובטל שמייצה את זכאותו לדמי אבטלה או שאינו זכאי להם, יהיה זכאי להבטחת הכנסה אם התא המשפחתי שהוא משתייך אליו עומד בתנאים רבים נוספים. בשל אופייה כרשת ביטחון אחרונה, מנקזת לתוכה קצבה זו את האוכלוסיות הפגיעות ביותר מבחינה כלכלית בישראל. אלא שמאז בוצע הקיצוץ הגורף והעמוק בזכאות להבטחת הכנסה בשנת 2003, נפגע מאוד מעמדה של הקצבה כמי שמאפשרת קיום אנושי בכבוד. הפגיעה בקצבאות האבטלה והבטחת הכנסה היא בין הגורמים לדירוגה של ישראל במקום הרביעי במדד האי שוויון מבין המדינות המפותחות (ה-OECD), ולהצבתה בראש טבלת שיעור העוני.¹⁴³

בבסיס המדיניות הראויה לחיזוקה של רשת הביטחון למובטלים, צריכה לעמוד התפיסה כי אין להתמקד

141 נכתב על-ידי עו"ד אשרת מימון מהאגודה לזכויות האזרח.

142 שיעור הבלתי מועסקים בחודש אוגוסט 2009, על פי נתוני מגמה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר 2009, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200920232

143 מירי אנדבלד, אלכס פרומן, נתנאלה ברקלי ודניאל גוטליב, ממדי העוני והפער החברתיים - דוח שנתי 2008, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2008.pdf

ב"דחיפתם" של המובטלים לשוק התעסוקה; באחריותה של המדינה לפעול לצמצום הפערים, להקטנת אי השוויון ולחילוצם של מובטלים מעוני. על המדינה לפעול להגדלת היצע המשרות הטובות והראויות, להגברת האכיפה של חוקי העבודה והמגן, לקידום ולחיזוק התארגנויות עובדים, ולהפיכתה של עבודה בישראל למשתלמת ולמחלצת מעוני. נוסף על כך, על המדינה לבסס מדיניות הוגנת ומוסדרת של השבה לעבודה, להכיר בזכות לשירותים תומכי עבודה, להשיב את מעמדו ואת תפקידו של ביטוח האבטלה, ולהבטיח קיום בכבוד למי שאינם עובדים.

תכנית ויסקונסין

יישומה של תכנית ויסקונסין (בשמה הרשמי "תכנית מהל"ב" ואחר כך "אורות לתעסוקה") החל במתכונת ניסיונית בקיץ 2005. נקבע כי את התכנית יפעילו חברות פרטיות, ותחילה בארבעה אזורים - ירושלים, אשקלון, חדרה ונצרת. מטרתה המוצהרת של התכנית הייתה שילובם של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בשוק העבודה; אולם מתוך פרטיה ואופן יישומה עלה כי היא התמקדה בעיקר בצמצום מספרם של מקבלי הקצבה. התכנית עוררה בעיות רבות, שלא יודנו כאן, וזכתה לקיתונות של ביקורת.¹⁴⁴ בין היתר, שיטת התגמול של החברות הפרטיות יצרה ניגוד עניינים חמור, כאשר הפקידה בידי החברות המרוויחות משלילת הקצבאות את הסמכות להכריע בדבר שלילתן. ארגונים לשינוי חברתי, שניהלו מעקב צמוד אחר הפעלת התכנית, טענו כי היא מתעלמת מהחסמים המצויים בשוק העבודה ושאינם מאפשרים לחלק מהמשתתפים להשתלב בו; שמתכונתה אינה מתאימה לרבים מהנדרשים להשתתף בה; שאין השקעה מספקת בשירותים תומכי עבודה כגון הכשרה מקצועית, השגחה על ילדים והשלמת השכלה; וכי משתתפים המעוניינים להגיש ערר על החלטות פקידי החברה בעניינם נתקלים בחסמים רבים. גם מבקר המדינה¹⁴⁵ וועדה בין-משרדית שמונתה לבחינת התכנית הצביעו על כשלים.¹⁴⁶ בעקבות הביקורת, וכן בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד הארכתה,¹⁴⁷ חלו במהלך השנים שינויים משמעותיים במבנה התכנית, אולם גם במתכונת החדשה וה"משופרת" לכאורה, ישנם פגמים חמורים.¹⁴⁸

מאפיין מרכזי של התכנית, שקיים גם במתכונת הנוכחית, הוא הפרטה: כאמור, את התכנית מפעילות חברות פרטיות, ובידי עובדיהן הופקדו סמכויות רבות, ובהן הסמכות לקבוע את סדר יומו של המשתתף, לקבוע מי מהמשתתפים יקבל שירותים שזמינותם מוגבלת, ואף לחשוף מידע אישי ופרטי. חשוב מכל - ניתנה לעובדי החברות הפרטיות הסמכות לקבוע כי משתתף בתכנית לא מילא את חובותיו, ובכך להוביל לשלילת קצבת הבטחת הכנסה שלו. כך נוצר מצב שבו זכות בסיסית ביותר - הזכות לקיום בכבוד - כרוכה בעמידה בתנאים

144 למסמכים בנושא ראו: **עם יד על הל"ב - פרויקט המעקב אחר תכנית "אורות לתעסוקה"**, מיסודן של **עמותת סינגור קהילתי** ו**עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי**, באתר **עמותת סינגור קהילתי**, <http://advocacy.org.il/content/view/25/47>.

145 **היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין")**, באתר משרד מבקר המדינה, יוני 2007, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=490&id=157&contentid=&parentcid=undefined&w=800&hw=530>.

146 דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב (ועדת דינור) פורסם בחודש יוני 2007. הדוח באתר **משרד ראש הממשלה**: <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/E1B3C16F-C413-40A8-9DEE-283BE838AE30/0/doch.pdf>.

147 בג"ץ 125/07 **עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי ואח' נגד שר התמ"ת ואח'**.

148 ראו למשל פניית **האגודה לזכויות האזרח, סנגור קהילתי, שומרי משפט והקשת הדמוקרטית המזרחית** לשרי הממשלה, בקריאה שלא לאשר את הסעיף בחוק הנוגע להרחבת התכנית, מאי 2009, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=2125>.

נוקשים ובלתי סבירים, ותלויה בהחלטות - לעיתים שרירותיות או לא מוצדקות - של פקידים המועסקים על-ידי חברה פרטית. להחלטות של עובדי החברות השפעה גם על חופש הביטוי של המשתתפים בתכנית, על זכותם לאוטונומיה אישית ועל זכותם לכבוד. כל זאת מול קבוצת אוכלוסייה מוחלשת על-פי רוב, הנשענת על רשת הביטחון האחרונה הקיימת בעבורה, שמגולמת בקצבאות הקיום.

רבים מפרטי התכנית נובעים מתוך תפיסת היחסים שבין הפרט לבין השלטון כיחסים של "תן וקח", כיחסים הדדיים, כיחסים חוזיים. הזכות לקיום בכבוד והזכות לביטחון סוציאלי ולרווחה אינן מתקיימות עוד לצדן של הזכות לעבודה ולתנאי עבודה צודקים, אלא מותנות בחובות המוטלות על דורשי העבודה. החובות הרבות לא רק מגבילות את הזכויות, אלא קובעות להן תנאים מקדמיים רבים ומפורטים. בכך יש חריגה משמעותית מהתפיסה המסורתית של מדינת הרווחה, ומתפיסת זכויות האדם הבלתי מותנות.¹⁴⁹ ברור גם כי לא ייתכן שתכנית שמטרתה החזרת אנשים למעגל העבודה תבזה, תשפיל ותדכא. נראה כי התכנית במתכונתה הנוכחית אינה מכוונת לשנות את המצב בשוק העבודה ובמשק הישראלי, כי אם "לחנך מחדש" את הבלתי מועסקים, ולהשתמש בסנקציות אשר יאלצו את האזרחים להשתלב בשוק העבודה הפוגעני הקיים, תוך החלשת יכולתם לעמוד על זכויותיהם.

עדויות שהגיעו לארגוני זכויות האדם¹⁵⁰ חושפות מקרים שבהם בולטת אי ההתאמה של התכנית למצב האישי, המשפחתי והתרבותי של המשתתפים והמשתתפות. עוד מתארות העדויות הכשרות לקיות, הפניה לעבודות שאינן מאפשרות קיום בכבוד, פגיעה בזכויות, ויחס מזלזל, מבזה ומפלה מצד היועצים שמעסיקות החברות הפרטיות, מפעילות התכנית. מעל לכול מצביעות העדויות על עוצמת המצוקה, ההשפלה וחוסר האונים שחשו חלק מהמשתתפים בתכנית:

"בכל פעם שהגעתי לפגישה עם היועץ שלי במרכז, הוא דיבר אלי בזלזול [...] ההתנהגות הזו עצבנה אותי ופגעה בי, אך לא אמרתי כלום כי פחדתי להסתבך."

"בתכנית הזו צריך להיאבק ולדרוש את כל הדברים שמגיעים לך. [...] ההרגשה היא שצריך מרפקים ועור של פיל כדי לשרוד את ההשתתפות בתכנית הזו בשלום."

"זאת הפעם השנייה ששולחים אותי לאותה חברה לראיון, ורוצים שאני אשקר בקשר לכל מיני דברים בראיון. אני רוצה לעבוד [...] אבל זה לא בסדר שמבקשים ממני לא לומר את האמת בראיונות. הכאב שלי הוא שאני צריכה לשקר, ואם אני אומרת אמת אז אני מאוימת בזה שישללו לי את הקצבה."

"הכי גרוע היה כששלחו אותי לשער מנשה, שזה בית חולים לחולי נפש. [...] פחדתי מאוד מהחולים. אחד רצה לחבק אותי, אחר לנשק אותי, מישהו גם תקף אותי, ואז התלוננתי אצל היועצת, שאיימה עליי בסירוב אם אעזוב. הייתי שם חודשיים."

149 ראו למשל: אמיר פז פוקס, **על זכויות מותנות: ניתוח זכויות בתוכניות "מרווחה לעבודה" על פי תורת המשפט**, <http://www.vanleer.org.il/econsoc/pdf07/3.pdf>

בתוך: התוכנית לכלכלה וחברה במכון **ויליר בירושלים**, אגרת 4, נובמבר 2007, http://www.vanleer.org.il/econsoc/4_igeret4/main.htm

150 העדויות להלן מתוך: תמי גרוס וניצן תנעמי, **עדויות בגוף ראשון: עדויות מפי משתתפים בתכנית ויסקונסין בישראל**, עם יד על הל"ב - פרויקט המעקב אחר תכנית אורות לתעסוקה (מהל"ב) מיסודן של **עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי ועמותת סינגור קהילתי; האגודה לזכויות האזרח; שומרי משפט - רבנים למען זכויות אדם; והקשת הדמוקרטית המזרחית**. המסמך הוצג בכנס "תכנית ויסקונסין - עבור מי היא עובדת?" במרס 2009, ומציג את סיפורם של ארבעה עשר משתתפים בתכנית בחדרה ובירושלים.

"כל הזמן איימו עליי שירשמו לי סירוב, ואני רק רוצה לעבוד."

"אני עובדת שש שעות ביום, ועדיין מקבלת קצבת השלמת הכנסה. אפילו שאני לא חייבת ללכת לוויסקונסין היועץ ממשיך לאיים עליי שאני חייבת לבוא לשם, ולעשות מה שהוא אומר."

"אני חושבת שליועצים התעסוקתיים יש יותר מידי כוח ומרחב לשיקול דעת. אין נהלים קבועים וברורים לכל דבר, יוצאים נהלים חדשים בתכיפות, כך שלא ניתן לדעת מה מגיע לך, ומה הזכויות שלך באופן מוחלט, הכול הוא לפי שיקול הדעת של היועץ. נוצר מצב שבו משתתפים בתכנית עם בעיה דומה מקבלים יחס וטיפול שונה מיועץ ליועץ, דבר המהווה קרקע לאפליות."