



יישום "תוכנית ויסקונסין" בישראל – היבטים משפטיים

אבישי בניש*

מבוא; הרקע לחקיקת החוק; מטרות החוק; אוכלוסיית היעד – מקבלי הבטחת הכנסה ומאפייניהם; הקמת מרכזי התעסוקה – הפרטה ואתגריה; מבחן התעסוקה ומבחן ההשתתפות בתוכנית אישית; עילות לשלילת גמלת קיום; שירות בקהילה – מתכונת העסקה חדשה; ערר וערעור; שירותים תומכי עבודה; אחריות דבר

מבוא

הפרק "שילוב מקבלי גמלאות בעבודה" התקבל כפרק ז בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004' (להלן: החוק או הפרק). הפרק יוצר את התשתית החוקית להפעלה נסיונית של תוכנית להשבתם של מקבלי גמלאות קיום מתמשכות לעבודה. שמה הרשמי של התוכנית הוא "מהל"ב – מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה", אך בשיח הציבורי בישראל נהוג לכנותה "תוכנית ויסקונסין". יישום התוכנית בישראל הינו ביטוי לשינוי תפיסה במדיניות הטיפול במקבלי גמלאות קיום, ומבחינות רבות זו נקודת ציון בחקיקת הרווחה הישראלית. החקיקה, שהתקבלה בהובלת משרד האוצר ומשרד התמ"ת, כוללת שינויים וחידושים משמעותיים בתחומים רבים, כגון הפרטה חלקית של שירות התעסוקה, הפקדת סמכות לשלילה של גמלאות הבטחת הכנסה בידי גורמים פרטיים, יצירת תבנית העסקה חדשה של "שירות בקהילה" ועוד.

* מנהל הקליניקה לרווחה תעסוקתית במרכז לחינוך משפטי קליני לזכויות אדם ולאחריות חברתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים; עד לאחרונה מנהל מוקד זכויות מובטלים של עמותת "מחויבות לשלום וצדק חברתי". תודתי נתונה לדני אטאס, יובל אלבשן, ג'וני גל, גיא מונדלק ואמיר פוקס על הערותיהם המועילות.

לשינויים אלה צפויות להיות השלכות ברמות שונות על הפרטים שישתתפו בתוכנית, על מערכת הרווחה ועל שוק העבודה בישראל.

לחקיקה בדבר שילוב מקבלי גמלאות בעבודה יש גם השלכות משפטיות מגוונות, והיא נוגעת, בין היתר, בתחומי המשפט החוקתי, המשפט המנהלי, דיני הביטחון הסוציאלי ודיני העבודה. מטבע הדברים, השלב של טרום הפעלת התוכנית אינו מאפשר לנתח לעומק את כלל משמעויות החקיקה. לכן, מאמר זה יתמקד בסקירת החוק החדש תוך ניסיון לגבש הערכה ראשונית של השלכותיו. המאמר יפתח בתיאור הרקע לחקיקת הפרק, ולאחר־מכן יעבור להצגת המרכיבים המרכזיים של התוכנית, תוך סקירת הוראות החוק, השוואתן למצב הקיים, ניתוח משמעויות החקיקה והצעה לפרשנות של הוראותיה במקומות הדורשים פרשנות.

הרקע לחקיקת החוק

בשנת 1982 נכנס לתוקפו חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.² החוק נועד להבטיח רשת־מגן אחרונה למי שמסיבות שונות אינו יכול להתקיים בכוחות עצמו ואשר הכנסתו נופלת מהמינימום שנקבע בחוק.³ לחקיקת חוק הבטחת הכנסה קדמו המלצות של כמה ועדות ציבוריות ועבודת מטה ממושכת במוסד לביטוח לאומי. הליך החקיקה בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ארך יותר משנה, והחוק התקבל בכנסת למרות התנגדותו של משרד האוצר.⁴ מערכת הבטחת הכנסה החליפה את מערכת תמיכות הסעד וההטבות הסוציאליות, שנמתחה עליה ביקורת רבה. בפעם הראשונה נקבעה בחוק הזכות להבטחת הכנסה כזכות חברתית חקיקתית, הוגדרה רמת התמיכה שהמדינה מעניקה למעוטי־אמצעים ונקבעו עקרונות שוויוניים לזכאות לה.⁵

במשך השנים חל גידול מתמיד במספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה. בשנת 1985 עמד מספר המשפחות הזכאיות על כ־20,000, ואילו בשנת 2001 עמד מספרן על כ־142,000.⁶ במקביל גדלה ההוצאה הממשלתית למימון מערכת הבטחת הכנסה.⁷ חשוב לציין בהקשר זה כי קיימת מחלוקת לגבי הסיבות לגידול המשמעותי במספרם של מקבלי הבטחת הכנסה. יש המייחסים את עיקר הגידול ל"מלכודת עוני" ולתמריץ שלילי לצאת לעבודה שמבנה הגמלה יוצר.⁸ אחרים סבורים כי עיקר הגידול נובע מהתפתחויות שאירעו במשק ובחברה הישראלים, כגון העלייה הגדולה של ראשית שנות התשעים, הגידול במספר המשפחות החד־הוריות, המיתון הכלכלי ושיעורי האבטלה הגבוהים הנלווים אליו, וההקשחה בתוכניות ביטחון סוציאלי אחרות.⁹

יתר על כן, במהלך השנים הובעה אי־שביעות־רצון מתפקודו של שירות התעסוקה, שעורך את המבחן התעסוקתי לצורך קביעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה.¹⁰ בדו"חות מבקר המדינה, למשל, נכתב כי יכולתו של השירות לספק שירותים בכל הקשור לתיווך עבודה הינה מוגבלת, וכי רוב הזמן מוקדש לרישום ההתייצבות של דורשי העבודה לצורך קביעת זכאותם לגמלאות ורק מיעוט מוקדש לנסיונות השמה בעבודה.¹¹ כן נמצא כי שירות התעסוקה הפנה למעסיקים רק שיעור נמוך מבין כלל דורשי העבודה

שנרשמו בו.¹² בעקבות דו"חות מבקר המדינה הוקמה ועדה בין-משרדית על-מנת לערוך בדיקה מערכתית של שירות התעסוקה ושל מבחן הזכאות לגמלאות. הוועדה הבין-משרדית, שהגישה את מסקנותיה בספטמבר 1998, המליצה כי שירות התעסוקה יישאר ממלכתי ובעל שיקול-הדעת הבלעדי בכל הנוגע להפעלת מבחן התעסוקה כתנאי לזכאות לגמלאות.

משרד האוצר, שהתנגד להמלצותיה של הוועדה הבין-משרדית, החל במהלך עצמאי לקידום רפורמה שכללה שני מרכיבים: בחינת אפשרות להפרטת שירות התעסוקה ולהפעלת מבחן התעסוקה על-ידי זכיינים חוץ-ממשלתיים; ואימוץ תוכנית במתכונת של "מרווחה לעבודה" ("From Welfare to Work"), ברוח תוכניות שהופעלו במדינות שונות בעולם בסוף שנות השמונים ובמהלך שנות התשעים של המאה העשרים.¹³ הפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם שיקפה מעבר לגישה חדשה לטיפול באוכלוסיות בעלות כושר עבודה הנמצאות לאורך זמן מחוץ לשוק העבודה. הגישה החדשה מבוססת על מדיניות אקטיבית של שילוב בשוק העבודה¹⁴ ויצירת זיקה חזקה יותר בין קבלת גמלאות לבין השתלבות בשוק העבודה.¹⁵ אף שקיימת מחלוקת בדבר הצלחתן של תוכניות אלה בעולם,¹⁶ המליץ אגף התקציבים במשרד האוצר על קיום תוכנית "מרווחה לעבודה" גם בישראל.¹⁷

על רקע זה מינה שר העבודה והרווחה, במרס 2000, ועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי-עוסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, בראשות פרופ' יוסף תמיר (להלן: ועדת תמיר).¹⁸ הוועדה, שכללה נציגים של משרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר וכן נציגים ממכון ברוקדייל ומהאקדמיה, הגישה את המלצותיה בדו"ח-ביניים באוגוסט 2001.¹⁹ הוועדה המליצה להתחיל בניסוי מבוקר לקראת רפורמה במדיניות הטיפול בהשבה לעבודה, ולשכלל במסגרת הניסוי את מבחן הזכאות התעסוקתי באמצעות הקמת מרכזי תעסוקה שיעניקו את כל השירותים הנדרשים למחוסרי העבודה לשם קיום והשבה לעבודה.²⁰ הוועדה לא הכריעה בסוגיית אופיים של מפעילי מרכזי התעסוקה, והמליצה כי בשלב הניסוי יוקמו שלושה מרכזים בשיטות ניהול שונות (מלכ"ר, גורם עסקי וגורם מעורב), ומרכז ניסיוני נוסף ינוהל על-ידי שירות התעסוקה.²¹

להבדיל מתהליך קבלתו של חוק הבטחת הכנסה, הפעם הובילו את החקיקה משרד האוצר יחד עם משרד התמ"ת. לאחר שהממשלה אימצה עקרונית את המלצותיה של ועדת תמיר, תוך עריכת כמה שינויים בסוגיות משמעותיות, הונחה הצעת-חוק בעניין זה על שולחן הכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004.²² זה המקום לציין כי הצעה זו הובאה לכנסת לאחר שבמסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003 הוכנסו כמה שינויים מרחיקי-לכת בחוק הבטחת הכנסה, אשר לחלקם אתייחס ביתר פירוט בהמשך.²³ הפרק התקבל בהליך חקיקה מזורז בוועדת הכספים ובמליאת הכנסת,²⁴ וחקיקתו נכרכה באישורו של חוק התקציב לשנת 2004.²⁵

פרק זה, שנחקק כהוראת-שעה לשלוש שנים,²⁶ הינו למעשה חוק העומד בפני עצמו. חוק זה יופעל במקביל להפעלת חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הרגילה על-ידי שירות

התעסוקה באזורים שבהם לא יתקיים הניסוי. החלקים הבאים של המאמר יעסקו
בניתוח הוראותיו של החוק החדש.

מטרות החוק

הפרק פותח בסעיף מטרה, המצהיר כי "פרק זה מטרתו לקדם את שילובם של מקבלי
גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, על מנת
לאפשר להם מעבר מתלות לעצמאות חברתית וכלכלית" (סעיף 36 לחוק).²⁷ מאחר
שסעיף המטרה הינו כלי לפרשנותו של דבר החקיקה, מן הראוי להקדיש תשומת-לב
לניתוחו.²⁸

מניתוח סעיף המטרה עולות לטעמי שלוש מטרות מרכזיות. המטרה הראשונה של
החוק היא מניעת תלות של מקבלי הגמלאות. מטרה זו שמה את הדגש באחריות
האישית של הפרט לפרנסתו. ניסוח המטרה במונחים של "תלות" הינו ביטוי לגישה
הרואה את מקבלי הגמלאות כמי שנעשו תלויים במערכת הרווחה וכמי שאינם מסוגלים
או אינם מעוניינים להתפרנס בכוחות עצמם, ועל-כן יש לנקוט צעדים שידרבנו אותם
לממש את אחריותם האישית.²⁹

המטרה השנייה של החוק היא מתן הזדמנות הוגנת למקבלי גמלאות להשתלב בעבודה.
מטרה זו מציבה – לצד האחריות האישית שהובלטה במטרה הראשונה – את האחריות
החברתית. השימוש בנוסח "תוך שיתופם באחריות לכך" מדגיש כי לצד האחריות של
הפרט קיימת אחריות נוספת – אחריות המדינה. מטרה זו מושתתת על ההבנה כי אי-
השתלבות בעבודה אינה רק עניין אישי, אלא עשויה לנבוע גם ממציאות כלכלית-
חברתית ומקומם של חסמים שונים, כגון אי-התאמה בין כישוריהם לבין הדרישות של
שוק העבודה, המונעים ממקבלי הגמלאות השתלבות בעבודה. במציאות כזו, על-מנת
למנוע הדרה חברתית וכדי שדורשי העבודה יוכלו להשתתף באופן מלא בחברה וליהנות
מעצמאות חברתית, יש לנקוט צעדים אקטיביים אשר יסירו חסמים ויפתחו לפני
מקבלי גמלאות הזדמנויות תעסוקתיות.³⁰

מטרה נוספת של החוק, שאינה מופיעה במפורש בסעיף המטרה אך לטעמי יש לקרוא
אותה לתוכו,³¹ היא הבטחת קיומם האנושי בכבוד של משתתפי התוכנית כל עוד לא
השתלבו בעבודה. מטרה זו נובעת מעצם העובדה שמשתתפי התוכנית מקבלים גמלת
קיום של הבטחת הכנסה, שמטרתה לספק להם את צורכיהם הבסיסיים.³² יתר על כן,
היא נובעת מזכות-היסוד לקיום אנושי בכבוד, שהוכרה על-ידי בית-המשפט העליון
כזכות חוקתית הנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.³³ מטרתו של חוק הבטחת
הכנסה ומעמדה החוקתי של הזכות לקיום אנושי בכבוד מחייבים כי החוק כולו יפורש
באופן שאינו סותר – ואף מקדם – את השמירה על הקיום האנושי בכבוד של
משתתפי התוכנית.

בחינת מטרות אלה של החוק והתפיסות העומדות מאחוריהן מצביעה על עקבות

אידיאולוגיים שונים. בעוד העקבות האידיאולוגיים של הדגשת האחריות האישית מובילים אל "הימין הכלכלי", העקבות האידיאולוגיים של העמדה המדגישה את האחריות החברתית לשילובם של מקבלי הגמלאות בעבודה ובחברה מובילים דווקא אל "השמאל הכלכלי". ההבדל בין תפיסות אלה אינו סמנטי או שולי. הוא עמוק ונעוץ בתפיסה שונה בתכלית של האבטלה, העוני והסיבות להם. באופן פשטני מאוד ניתן לומר שגישה ימנית תראה את הסיבה העיקרית לבעיית האבטלה והעוני כנעוצה במקבלי הגמלאות עצמם או בעצם קיומן של הגמלאות. ההנחה תהיה שאנשים אלה מעדיפים גמלאות על יציאה לעבודה כתוצאה של עצלות או של מערכת תמריצים מעוותת שהגמלאות יוצרות (טיעון המוצג פעמים רבות כ"מלכודת העוני" של מקבלי הגמלאות). גישה שמאלית, לעומת זאת, תראה את הבעיה של האבטלה והעוני כנעוצה בעיקרה במבנה החברתי-הכלכלי. כאן ההנחה תהיה שהמצב החברתי-הכלכלי הוא אשר חוסם פרטים וקבוצות חברתיות מלהשתלב בשוק העבודה מסיבות שונות, וכתוצאה מכך הם נאלצים לחיות בשוליים החברתיים במצוקה ובמחסור.

לפיכך החוק שלפנינו ממוקם בקרבת פר עדין המצליח לאגד – תחת הכותרת "מרווחה לעבודה" – תמיכה, או לפחות תמיכה לכאורה, של זרמים אידיאולוגיים שונים.³⁴ מבחינה זו נראה כי תוכניות "מרווחה לעבודה" – בישראל ובעולם – הצליחו לזהות מתחם פוליטי משותף שבו תפיסות כלכליות ימניות ושמאליות יכולות להשתלב סביב ההסכמה הערכית על "ערך העבודה" וסביב שיקולים מעשיים של הקטנת ההוצאה התקציבית על גמלאות. עם זאת, בסיס ההסכמה אינו רחב במיוחד. בין המטרות השונות קיים מתח, והן מושכות לכיוונים שונים ולעיתים סותרים. מי שמאמין כי בעיית האבטלה בקרב מקבלי הגמלאות הינה בעיקרה בעיה אישית של העדר מוטיבציה לעבודה יעצב תוכנית השבה לעבודה באופן שונה בתכלית ממי שסבור כי שורשי הבעיה נעוצים במציאות החברתית-הכלכלית ובהעדר "ארגז כלים" מתאים בידי אותם מובטלים.

אכן, הניסיון מהפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם מלמד כי תחת הכותרת של מעבר "מרווחה לעבודה" מתקיימות תוכניות שיש ביניהן הבדלים ניכרים כתוצאה ממטרות ותפיסות שונות העומדות ביסודן. נהוג להבחין בעניין זה בין "גישה אמריקאית", השמה את הדגש באופן מכריע באחריות האישית של הפרט, לבין "גישה אירופית", המדגישה באותה מידה גם את המחויבות החברתית של המדינה לרווחת תושביה ולמתן הזדמנות הוגנת. השוני באופיין של התוכניות בא לידי ביטוי, לדוגמה, במידת השימוש בסנקציות לעומת מידת השימוש בתמריצים חיוביים; בדגש המושם בהכשרה ובמתן כלים לעומת הדגש המושם בשילוב מהיר בעבודה; ובמידת הנכונות להשקיע בטיפוחם של דורשי העבודה מול המטרה של השגת חיסכון תקציבי.³⁵

במצב־דברים זה, שבו מטרות החוק מושכות לכיוונים שונים ואף מנוגדים, מלאכת יישומו של החוק ופרשנותו מציבה אתגר לא־פשוט של מציאת נקודת איזון ראויה המביאה בחשבון את כל מטרותיו של החוק וכן מטרות רלוונטיות נוספות היכולות לעלות בסוגיות מסוימות או בנסיבות ספציפיות.³⁶ כפי שנראה להלן, החוק מאפשר גמישות

פעולה רחבה למדי, וניתן להפעילו באופנים שונים. על-כן, בשלב יישומו של החוק, חשוב שמטרות החוק והאיזון הראוי ביניהן יישמשו מגדלור שלאורו ייבחנו פרטי ההפעלה.

אוכלוסיית-היעד – מקבלי הבטחת הכנסה ומאפייניהם

סעיף 37 לחוק – סעיף ההגדרות – קובע כי אוכלוסיית-היעד של הניסוי היא מקבלי גמלת הבטחת הכנסה באזורים שייבחרו.³⁷ כאמור, הגמלה להבטחת הכנסה משמשת רשת-המגן של מערך הביטחון הסוציאלי בישראל. מקבלי הגמלה משתייכים לאוכלוסיות שמצבן החברתי-הכלכלי אינו מאפשר להן קיום ואשר מסיבות שונות אינן מסוגלות או אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה. הזכאות להבטחת הכנסה מותנית במבחן אמצעים³⁸ ובמבחן תושבות,³⁹ הנערכים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. זכאותם של מי שכשירים לעבודה מותנית ברוב המקרים גם במבחן תעסוקה,⁴⁰ הנערך על-ידי שירות התעסוקה (וכעת גם על-ידי מרכזי התעסוקה)⁴¹ בעבור המוסד לביטוח לאומי, שהינו בעל הסמכות הסופית לקבוע את הזכאות לגמלה.

בהיותה רשת-הביטחון האחרונה, גמלת הבטחת הכנסה מנקזת לתוכה את האוכלוסיות הפגיעות ביותר מבחינה כלכלית במדינת-ישראל.⁴² מאפייניהם של מקבלי הגמלה מלמדים גם כי מדובר באוכלוסייה הטרוגנית מאוד – עולים, מבוגרים, משפחות חד-הוריות ועוד.⁴³ מבחינת עילות הזכאות, הזכאים לגמלה נחלקים לשלוש קבוצות עיקריות: מחוסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה; נעדרי כושר עבודה שהוגדרו כבלתי-ייתנים להשמה ואשר אינם זכאים לקצבת נכות; ועובדים בשכר נמוך הזקוקים להשלמת הכנסתם לרמה שתאפשר סיפוק של צורכיהם הבסיסיים.

חשוב לציין כי במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003 חלו שינויים משמעותיים ביותר בחוק הבטחת הכנסה.⁴⁴ רמת הגמלאות הופחתה בצורה חדה,⁴⁵ והוחמרו מאוד עילות הפטור ממבחן תעסוקה. אימהות לילדים עד גיל שבע (ואצל אלמנות – עד גיל שמונה-עשרה), שהיו פטורות קודם לכן ממבחן תעסוקה, חויבו עתה במבחן תעסוקה כאשר הילד מגיע לגיל שנתיים.⁴⁶ יתר על כן, צומצמה מאוד האפשרות לפטור ממבחן תעסוקה מקבלי גמלה עם מגבלות רפואיות כבלתי-ייתנים להשמה.⁴⁷ כתוצאה מהחמרת עילות הפטור הורחב מאוד מעגל הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה שחייבים במבחן תעסוקה ואשר יכולים באופן פוטנציאלי להשתלב בתוכנית. תוספת אוכלוסיות אלה לאוכלוסיית-היעד של התוכנית מחייבת רגישות מיוחדת לצורכיהם המיוחדים והתמודדות מערכתית עם החסמים המיוחדים, כגון מצב בריאותי או מצב משפחתי, המקשים את השתלבותם בעבודה.⁴⁸

הקמת מרכזי התעסוקה – הפרטה ואתגריה

החוק מורה על הקמת מרכזי תעסוקה שתפקידם לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות

בעבודה (סעיף 38 לחוק). מרכזי התעסוקה אמורים להכין לכל משתתף תוכנית אישית שמטרתה לקדם את השתלבותו בעבודה, ולערוך את מבחן התעסוקה למקבלי הגמלאות באזורי הניסוי.⁴⁹ כמו־כן, על המרכזים לספק שירותים תומכי עבודה, כגון מעונות־יום לילדים או תחבורה.⁵⁰ מרכזי התעסוקה הנסיוניים אמורים לפעול מתוך תפיסה של "תחנת שירות אחת" ("One Stop Center"),⁵¹ שירוכזו בה כל הגורמים הדרושים לטיפול בדורש העבודה, החל בשלב הגשת התביעה ועד לשילוב בעבודה.⁵² איחוד זה אמור לשפר את השירות לדורשי העבודה, למנוע את הטרחתם בין גורמים שונים, ולאפשר גיבוש תוכניות השמה מקיפות. כמו־כן הוא נועד לשפר את הקצאת המשאבים באמצעות איחוד האחריות לתקציב של קצבאות הקיום ולתקציב ההשמה וההשבה לעבודה בידי גורם אחד.⁵³

החוק קובע כי מרכזי התעסוקה יופעלו על־ידי תאגידים פרטיים,⁵⁴ ומפקיד בידיהם את האחריות להספקת שירותי ההשמה בעבודה ואת הסמכות לערוך מבחן תעסוקה לצורך קביעת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, תחומים שהיו בסמכותו ובאחריותו הבלעדיות של שירות התעסוקה.⁵⁵ המשמעות של העברת סמכויות אלה לתאגידים פרטיים היא הפרטה של שירות התעסוקה הממלכתי.⁵⁶ ליתר דיוק, הסיווג המקובל להפרטה מסוג זה הוא הפרטה חלקית,⁵⁷ מאחר שהמדינה ממשיכה להיות אחראית לתכנון ולמימון של שירותי ההשמה בעבודה, להבטחת רשת־הביטחון החברתית ולפיקוח על פעילותם של המרכזים הפרטיים.⁵⁸

עם זה, השימוש במונח "הפרטה חלקית" עלול להטעות, שכן גם במסגרתה של הפרטה חלקית ניתן לדבר על רמות שונות של הפרטה. רמת ההפרטה מושפעת מהיקף השירותים המועברים לידי הגופים הפרטיים, ממהותם ומהיקף שיקול־הדעת הניתן לזכיינים הפרטיים. מבחינה זו, ההפרטה שלפנינו הינה חלקית אומנם אך עמוקה. במקרה דנן, אין מדובר בהפרטה של הספקת שירות נקודתי בלבד, אלא בהפרטה של כל תחום ההשמה בעבודה של מקבלי גמלאות באזורי הניסוי. מעבר לכך, החוק עוצב באופן הנותן שיקול־דעת רחב בידי מרכז התעסוקה באשר לאופיים ולהיקפם של השירותים שהוא מספק, כגון שירותי הכשרה מקצועית, מעונות־יום וכדומה.⁵⁹ החוק אף מפקיד בידי מתכנן היעדים התעסוקתי, עובד התאגיד הפרטי, את הסמכות לשלול גמלה ממשותף.⁶⁰ כך, מעבר לאחריות להספקת השירותים עצמם, ניתנות בידי התאגידים המפעילים את מרכזי התעסוקה גם סמכויות רחבות הנוגעות בקביעת היקפו של סל השירותים ובקביעת עצם הזכאות לשירותים ולגמלאות, סמכויות שנהוג להותירן בידי המדינה במקרים של הפרטה חלקית. יתר על כן, מהות הסמכות המועברת לתאגיד הפרטי – קביעת הזכאות לגמלה המוגדרת כגמלת קיום – הינה סמכות משמעותית ביותר. מבחינות אלה דומה כי לא יהיה מוגזם לומר כי מדובר כאן בקפיצת־מדרגה מבחינת ההפרטה של שירותים חברתיים בישראל.⁶¹

סוגיית הפרטתם של שירותים חברתיים הינה סוגיה מתפתחת במדיניות הציבורית בישראל, והיא טומנת בחובה השלכות מורכבות. נהוג לחלק את המניעים העומדים

מאחורי תהליכי ההפרטה בשירותים החברתיים למניעים מעשיים ולמניעים ערכיים.⁶² מבחינה מעשית, ההנחה היא שגורמים פרטיים יכולים לספק את השירותים החברתיים בצורה יעילה וזולה יותר, ולתת רמת שירות גבוהה יותר בתקציב נתון. מבחינה ערכית, מגמת ההפרטה נשענת על תפיסה של "ממשלה קטנה" המבקשת לצמצם את מעורבותה של המדינה בחיי החברה, ובכלל זה בתחום הספקתם של שירותים. ניתן לבחון את ההפרטה מנקודות-מבט שונות – כלכלית, אדמיניסטרטיבית-ניהולית, פוליטית ומשפטית. במסגרת זו אתמקד בנקודת-המבט המשפטית.⁶³

מבחינה משפטית, הבעיה המרכזית בהעברת ההפעלה של מבחן התעסוקה לידי גורמים פרטיים היא ניגוד העניינים שעלול להיווצר בין שיקולי הרווח של הזכין הפרטי לבין טובתו של דורש העבודה וטובת הציבור.⁶⁴ בעיה זו, שמקובל להציגה כמתח בין רווח לרווחה, קיימת ברוב סוגי ההפרטה של שירותים חברתיים, והיא מתבטאת בכך ששיקולי הרווח של הזכין עלולים להובילו לחיסכון בהוצאות על-חשבון רמת שירותי הרווחה שהוא מספק לציבור. לדוגמה, קיים חשש שהמרכזים יחסכו בהשקעה בהכשרות מקצועיות איכותיות המשביחות את כישורי המשתתפים, שהינן יקרות יחסית, ויעדיפו להפנות דורשי עבודה לפעילות תעסוקתית זולה ופחות-תועלת.

אולם בהפרטה הנוכחית, לניגוד העניינים הנובע מהמתח המובנה בין רווח לרווחה יש רובד נוסף וייחודי. נוסחת התגמול לזכיינים, שנקבעה בחוזה בין המדינה לבין התאגידים הפרטיים,⁶⁵ מאפשרת למפעילים ליהנות מרווח בגין הוצאה של משתתפים מהתוכנית גם לא בדרך של שילובם בעבודה.⁶⁶ קל להבחין כי מודל תגמול זה, היוצר זיקה בין השימוש של המפעיל בסמכות שלילת הגמלאות הנתונה בידיו לבין רווחיו, עלול ליצור תמריץ כלכלי לרישום סירובים על-ידי מתכנני היעדים. מודל זה יוצר סיכון ששיקולי רווח, ולא שיקולים ענייניים, יעמדו בבסיס שלילתן של גמלאות. רישום סירוב על-ידי מתכנן היעדים יגדיל את רווחי הזכין (מעסיקו) אך יותיר את המשתתפים ללא עבודה וללא גמלה. תוצאה זו מפרה באופן מובהק את זכויות המשתתף ואת האינטרס הציבורי כפי שבא לידי ביטוי במטרות החוק.⁶⁷ כמורכן, מתח זה עלול ליצור הטיה להעדפה של השמות קצרות-מועד או של השמות בעבודות שאינן דורשות כל הכשרה מקצועית, על-מנת לזרז את ההשמה ככל האפשר.⁶⁸ על-כן המתח שבין האינטרס הפרטי של מרכזי התעסוקה להשאת רווחים לבין התכליות הציבוריות שהמרכזים אמורים להגשים יוצר חשש סביר לניגוד עניינים, האסור על-פי הדין.⁶⁹

בעיה משפטית נוספת שנובעת מההפרטה שלפנינו היא הפקדת סמכות שלטונית משמעותית מאוד – שלילת גמלאות קיום – בידי מתכנן היעדים התעסוקתי, שהינו עובד של תאגיד פרטי (סעיף 40(ב)). ברור כי תפקידו של מתכנן היעדים אינו טכני, וכי הוא טומן בחובו באופן מובהק הפעלת שיקול-דעת רחב למדי. ככלל, סמכות שלטונית מסוג זה מופקדת בידי גורמים ממלכתיים, הנתונים לפיקוח ולבקרה של מערכות בקרה פרלמנטריות, שיפוטיות ומנהליות, ואשר כפופים לדין הפלילי ולדין המשמעתי החל על עובדי ציבור. אכן, כאשר הגיעה לפתחו של בג"ץ סוגיית הפעלתה של סמכות

שלטונית על-ידי גורמים פרטיים, הוא שלל זאת, בעיקר מהנימוק שהגורם הפרטי אינו כפוף לשליטה ולפיקוח ציבוריים.⁷⁰ על-כן, עצם הפקדת הסמכות השלטונית בידי גוף פרטי יוצרת בעיה, במיוחד כאשר הסמכות נוגעת בתחום כה רגיש הקשור לזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד, וכאשר לצידה שיקול-דעת רחב, כמו במקרה דנן.

לנוכח בעיות אלה, השאלה שההפרטה דנן מעלה היא אם וכיצד ניתן להגשים את היתרונות שאמורים לצמוח מההפרטה מבלי שהאינטרס הציבורי ייפגע ומבלי שהחיסכון יבוא על-חשבון ערכים אחרים, ובמרכזם השמירה על הקיום האנושי בכבוד. לשם כך יש לנקוט פלי מדיניות מגוונים, על-מנת לנסות לצמצם את ניגוד העניינים או את השפעתו, וכן את הסכנה שבהפקדת סמכות שלטונית רחבה בידי גורמים פרטיים.

דומה שהצעד הראשון חייב להיות הפעלת פיקוח ובקרה אפקטיביים על מרכזי התעסוקה ועובדיהם, על-מנת למנוע ניצול לרעה של סמכותם.⁷¹ עוצמת הפיקוח צריכה להיות מותאמת לרמת ההפרטה ולקשיים המשפטיים שהיא מעוררת, כלומר, עומק הפיקוח ראוי שיהיה כעומק ההפרטה. עוצמת הפיקוח צריכה להביא בחשבון גם את מכלול הנסיבות שבהן מתקיימת ההפרטה. נראה כי בהפרטה בנסיבות דנן יש סיבות נוספות המצדיקות פיקוח הדוק. ראשית, מבנה ההפעלה של מרכזי התעסוקה הינו בלתי-תחרותי ומונופולי באופיו כלפי המשתתפים בתוכנית, שכן בכל איזור אמור לפעול רק זכיון אחד. ההיבט התחרותי מתמצה בתחרות מול זכיינים אחרים בשלב הבחירה על-ידי הממשלה, וכן בשלב חידוש הזכיון. על-כן עקרונות התחרות, שהינם סוג של "פיקוח של השוק החופשי", מתקיימים בהפרטה שלפנינו באופן חלקי מאוד. שנית, הניסיון בעולם מלמד כי מרכזי התעסוקה מופעלים על-ידי גורמים רבי-השפעה שיש להם היכולת להפעיל לחץ משמעותי על גורמי השלטון המסדירים את פעולתם (מהמחוקק ועד הגורמים המנהליים), ולפיכך יש צורך בכוח שיאזן עוצמה זו.⁷² שלישית, השקיפות בפועל של הזכיינים כגופים פרטיים אינה דומה לשקיפותן של רשויות השלטון. רביעית, לא רק שהזכיינים הינם בעלי עוצמה, אלא שהמשתתפים בתוכנית משתייכים לאוכלוסיות מעוטות-עוצמה, מה שמגדיל את הפער בין הזכיון לבין המשתתפים.⁷³

אמנה כעת את מנגנוני הפיקוח והבקרה המרכזיים היכולים לשמש כמערכת של ריסונים שתגביל את יכולתם של המרכזים בכלל ושל מתכנני היעדים התעסוקתיים בפרט לפעול באופן שנוגד את האינטרס הציבורי. הבסיס לחלק ממנגנונים אלה מצוי כבר בהוראות החוק שבו אנו עוסקים או בהוראות הכלליות של דיני המנהל הציבורי, וחלקם מוצעים כמנגנונים שיש לפתח.

1. **פיקוח על-ידי משרדי הממשלה** – כאמור, גם לאחר ההפרטה הממשלה ממשיכה להיות אחראית לתכנון, לפיקוח וכן למימון של שירותי ההשמה בעבודה ולהבטחת רשת-הביטחון החברתית של המשתתפים. בכך יוצר החוק מודל תלת-צדדי, שבקודקודו האחד עומד הזכיון הפרטי, בקודקוד אחר עומד דורש העבודה ובקודקוד השלישי עומדת המדינה. הגוף הממשלתי המרכזי האחראי לפיקוח על המרכזים הוא משרד התמ"ת. סעיף 49 לחוק קובע כי מרכזי התעסוקה יעמדו לפיקוחו של

שר התמ"ת, וסעיף 58 מפקיד בידיו את הסמכות להתקין תקנות וכללים רגולטיביים⁷⁴ אשר יאפשרו לו לקיים את הפיקוח באופן אפקטיבי. הכללים הרגולטיביים צריכים ליצור סטנדרט לרמת הביצוע המצופה מהמרכזים כדי לשמור על רמת שירותים גבוהה, וכן להגביל את היקף שיקול-הדעת של המרכזים ושל מתכנני היעדים על-מנת לצמצם את סכנת הניצול לרעה של הסמכויות שהופקדו בידיהם.

החוק אף מכפיף את מינויו ואת הארכת תפקידו של מתכנן היעדים לסמכותו שר התמ"ת.⁷⁵ כמור"ן החוק יוצר אפשרות למינויו של "עובד ציבור מלווה" במצבים שבהם השר נוכח כי מתכנן היעדים התעסוקתי אינו ממלא כראוי את תפקידו.⁷⁶ זהו למעשה מבנה של "מרות כפולה" או "מרות מקבילה". יש במנגנון זה כדי ליצור "מאזן אימה" כלפי מתכנן היעדים, בכך שהוא נתון לא רק לחסדי הזכין, המחליט על שכירתו ועל פיטוריו, אלא גם למרותו של הגורם הממלכתי שאמור לאשר את מינויו ואת הארכת מינויו.⁷⁷

חשוב להדגיש כי אין מדובר רק בסמכות פיקוח הנתונה לרשות, אלא יש לפרש לטעמי את סעיף 49 לחוק גם כיוצר חובת פיקוח. חובה זו נגזרת מאחריותה של הממשלה להספקת השירות החברתי גם לאחר שהספקתו הועברה למרכזים פרטיים. חובה זו מקבלת חשיבות יתרה מאחר שקיים חשש ממשי כי פעולה לא-תקינה של הגוף הפרטי תגרור פגיעה בזכות האדם לקיום אנושי בכבוד.⁷⁸ הרשות חייבת לפיכך לקיים פיקוח שוטף על פעילותם של המרכזים, בעיקר באמצעות פקחים שיימצאו במרכזים בתדירות גבוהה.

2. **פיקוח על-ידי בג"ץ** – לבג"ץ יש תפקיד פיקוחי כפול: האחד, כלפי רשויות השלטון האמורות לתכנן את פעולת המרכזים, לממנה ולפקח עליה; והאחר, ישירות כלפי המרכזים ועובדיהם. הביקורת השיפוטית כלפי גורמי הממשל נכללת במסגרת הביקורת המנהלית הרגילה של בג"ץ כלפי גופי השלטון, אולם בתחום זה היא נחוצה במיוחד משום שהניסיון המעשי מלמד כי פיקוח על שירותים מופרטים הינו עקב-אכילס של משרדי ממשלה, ופעמים רבות עומס ומחסור בכוח-אדם הופכים את הפיקוח למס-שפתיים בלבד.⁷⁹ היבט נוסף המגביר את נחיצותה של הביקורת השיפוטית בתחום זה הוא תמריץ עקיף אפשרי של הרגולטור לא לפקח. אין זה סוד כי החיסכון התקציבי היה אחד השיקולים המרכזיים מבחינת הממשלה בקידום התוכנית "מרווחה לעבודה". מבחינה מסוימת הממשלה עשויה להרוויח מפעילות לא-תקינה של הזכין בכל הנוגע לשלילת גמלאות, שכן פעילות זו עשויה לחסוך כסף לקופת המדינה. לפיכך חשוב לקיים ביקורת שיפוטית שלא תאפשר לרשויות המדינה להתחמק מאחריותן לפקח.

לבג"ץ יש גם סמכות להפעיל ביקורת שיפוטית ישירות כלפי מרכזי התעסוקה ועובדיהם, כמי שממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין.⁸⁰ כפי שמציין פרופ' זמיר, "העובדה שסמכות מינהלית הוענקה לתאגיד פרטי, ויהא זה אפילו תאגיד שאינו חלק מן המינהל הציבורי, אינה מוציאה את הסמכות מתחום המשפט הציבורי. להיפך, היא גוררת את התאגיד הפרטי אל תחום המשפט הציבורי כאילו הוא,

לעניין סמכות זאת, רשות מינהלית.⁸¹ כפועל יוצא מכך, מרכזי התעסוקה ומתכנני היעדים, כמי שמפעילים סמכות מינהלית, מחויבים לפעול על-פי דיני המנהל הציבורי.⁸² לעניין זה יש חשיבות גם לנוכח מעמד המונופולי של הזכיינים כבעלי זיכיון בלעדי להפעלת המרכזים בכל איזור. בתי-המשפט ראו באופי זה סיבה המצדיקה ביקורת שיפוטית הדומה באופייה לביקורת השיפוטית המוטלת על רשויות השלטון.⁸³

מבחינת עוצמת הביקורת השיפוטית, היקפה ומהותה של הסמכות שהואצלה לתאגידים הפרטיים, ניגוד העניינים המובנה, העדר התחרות, חוסר השקיפות ועוצמת המרכזים מול חולשתם של המשתתפים – כל אלה מצדיקים ביקורת שיפוטית משמעותית מבחינת היקפה ומהותה.⁸⁴ יפים לעניין זה דבריו של פרופ' איל בנבשתי: החלטת הרשות למסור לאחריותו של גוף פרטי שירות חיוני לציבור מעניקה לו כוח כלכלי ופוליטי. לעתים אין בית המשפט מתיר לרשות להעניק כוח זה לגוף פרטי. אך גם אם החוק מתיר זאת, השימוש בו חייב להיות תחת פיקוח ציבורי. היות שהגופים הפרטיים האלה אינם נתונים, בדרך כלל, לפיקוח פרלמנטרי ואינם חלק מהמערכת הברוקרטית, גדלה חשיבותה של הביקורת השיפוטית כאמצעי חשוב בידי החברה להבטיח שהאינטרס הציבורי לא ייפגע.⁸⁵

3. **ביקורת על-ידי מבקר המדינה** – סעיף 38(ג) לחוק מכפיף את התאגיד המפעיל מרכז תעסוקה לביקורתו של מבקר המדינה. הוא קובע כי תאגיד כזה יהיה "גוף מבוקר" כמשמעותו בסעיף 9(6) בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958, בכל עניין הקשור לביצוען של הוראות הפרק. כגוף מבוקר, התאגיד חייב להמציא למבקר המדינה דין-וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו, והמבקר מוסמך לדרוש ממנו כל מסמך, הסבר או חומר אחר שנחוצים לו לדעתו לצורכי הביקורת.⁸⁶ נוסף על כך, התאגיד כפוף למבקר גם בכובעו כנציב תלונות הציבור. במסגרת זו, כל משתתף או גוף אחר יכול להגיש תלונה על מעשה הפוגע בו במישרין או שולל ממנו טובת-הנאה.⁸⁷

4. **ועדות ערר** – מנגנון הערר והערעור הינו מנגנון עצמאי שהמשתתף יכול לפנות אליו אם הוא רואה עצמו נפגע מהחלטתו של מתכנן היעדים התעסוקתי (מנגנון זה ינותח בפירוט בהמשך).⁸⁸

5. **החלת דיני עובדי ציבור על מתכנן היעדים** – מנגנון חדשני ומעניין שהחוק יוצר הוא הטלת חובת נאמנות והחלת חלק מדיני עובדי הציבור על מתכנן היעדים התעסוקתי (ועל שאר עובדי התאגיד).⁸⁹ מן העובדה שמתכנן היעדים הינו נאמן ציבור נגזר כי הוא מחויב לפעול לפי אמות-המידה המצופות מעובד ציבור – בתום-לב, ללא שיקולים זרים, ללא אפליה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי, בסבירות, בהוגנות, במידתיות ולמען הגשמת מטרות החוק.⁹⁰ החלת דינים אלה על מתכנן היעדים הופכת אותו לאנדרוגינוס ציבורי-פרטי. הוא חב חובת נאמנות לתאגיד הפרטי, שהינו מעסיקו, ובה-בעת הוא חב חובת נאמנות לציבור במלאו תפקיד בעל אופי ציבורי. מודל ייחודי זה מציב את מתכנן היעדים במצב בעייתי

מאוד, שבו הוא משמש משרתם של שני אדונים שעשוי להיות מתח בין מטרותיהם. על כל פנים, ספק אם יש בכלי זה כדי לרפא את ניגוד העניינים הקיים בפעולתם של מתכנני היעדים.⁹¹

6. **פיקוח על-ידי המשתתפים** – כלי חשוב שצריך לפתח לצורך פיקוח על המרכז הוא פיקוח באמצעות המשתתפים עצמם. המשתתפים יכולים להוות גורם משמעותי בהפעלתם של מנגנוני הביקורת הקיימים, כגון ועדת הערר, גופי הפיקוח של משרד התמ"ת, מבקר המדינה ובג"ץ. על-מנת שכלים אלה יופעלו על-ידי המשתתפים, שהינם בדרך-כלל מקבוצות מוחלשות,⁹² יש לנקוט צעדים פעילים שיעצימו את כוחם לעשות בהם שימוש. יש לעשות כן בראש ובראשונה על-ידי מתן מידע מפורט ובהיר, בכתב ובעל-פה, על זכויותיהם ועל האמצעים האפקטיביים למימושן. מאחר שהמרכז עשוי לא להיות מעוניין בהעצמת כוחם של המשתתפים בתחום זה, מן הראוי כי עניין זה יוסדר ויאכף על-ידי הגורמים הממלכתיים.⁹³

לסיכום, בעיית ניגוד העניינים המובנה והחשש מניצול לרעה של הסמכות השלטונית שהופקדה בידי מתכנני היעדים הינה חריפה. כלים לפיקוח ובקרה על פעולת המרכזים ועל מתכנני היעדים עשויים לסייע בצמצום ניגוד העניינים והחשש מניצול לרעה, אך אין ודאות שבסופו של דבר הם אכן יצליחו לצמצם באופן משמעותי בעיה אינהרנטית זו. הקשיים המעשיים בפיקוח על הפעלת שיקול-דעת רחב יכולים להפוך את האמצעים שנסקרו לבלתי-אפקטיביים. הערכת מידת ההצלחה של כלים אלה צריכה לעמוד לטעמי בלב ההחלטה אם להמשיך להפעיל את המרכזים באמצעות גורמים פרטיים גם בתום תקופת הניסוי או להפקיד את מבחן התעסוקה בידי גורמים ממלכתיים, היכולים להפעיל את התוכנית במתכונת דומה אך לא משיקולי רווח. לכל-הפחות יהיה מקום לבחון יישום של שיטת תגמול אשר תנטרל כל תמריץ לרישומי סירובים לשם הגדלת הרווח ואף תיצור תמריצים חיוביים לשיפור השירות למשתתפים ולהשמה במקומות עבודה ראויים.

מבחן התעסוקה ומבחן ההשתתפות בתוכנית אישית

כאמור, מבחן התעסוקה הינו אחד התנאים לזכאות לגמלת הבטחת הכנסה של אלה הכשירים לעבוד.⁹⁴ מבחן התעסוקה המקובל בשירות התעסוקה מחייב את דורש העבודה להתייצב בשירות התעסוקה לפי מועדים שנקבעו על-ידי הלשכה (בדרך-כלל פעם בשבוע), ולקבל על עצמו כל עבודה שאליה יופנה על-ידי שירות התעסוקה ואשר תואמת את מצב בריאותו. החוק דנן קובע תנאי נוסף לזכאות לגמלה בדמות מבחן השתתפות של דורש העבודה בתוכנית אישית של שלושים עד ארבעים שעות שבועיות (ובכל מקרה לא פחות מחמש-עשרה שעות). יתר על כן, זמינותו של המשתתף להפניה לעבודה במסגרת מבחן התעסוקה גדולה בהרבה, שכן ניתן להפנותו לעבודה במהלך כל זמן שהייתו במרכז התעסוקה.

האחראי לעריכת מבחן התעסוקה ולהכנת התוכנית האישית מטעם מרכז התעסוקה הוא מתכנן היעדים התעסוקתי.⁹⁵ מתכנן היעדים התעסוקתי – או בשמו הלועזי

"Case Manager" – הינו בן-דמותו של פקיד ההשמה בשירות התעסוקה, והוא אמור להיות הממשק העיקרי בין מרכז התעסוקה לבין דורש העבודה. הפרק מטיל על מתכנן היעדים תפקידים שונים, ובראשם השמת המשתתפים בעבודה והכנת תוכנית אישית לדורשי העבודה כל עוד לא ניתן לשלבם בעבודה. אתייחס להלן לשני המבחנים שהחוק יוצר:

מבחן התעסוקה – סעיף 41 לחוק קובע כי מתכנן היעדים התעסוקתי "יפנה את המשתתף לעבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני". כאמור, אם הופנה המשתתף לעבודה התואמת את מצב בריאותו⁹⁶ אך סירב לקבלה, בסמכותו של מתכנן היעדים לרשום לו "סירוב עבודה". רישום סירוב עבודה גורר סנקציה חמורה ביותר – שלילה של גמלת הקיום למשך חודשיים.⁹⁷

החוק אינו מגדיר דרישות איכותיות לגבי סוג העבודה שאלה יישלח המשתתף, וניתן לשלוח אותו גם לעבודה שאינה מתאימה להכשרתו המקצועית ולנסיונו, כל עוד היא תואמת את מצב בריאותו. מבחינה זו החוק תואם את מבחן התעסוקה הקבוע בחוק הבטחת הכנסה.⁹⁸ במצב-עניינים זה סביר להניח שהצעות העבודה שיוצעו למשתתפים בפועל יהיו ברובן עבודות בלתי-מקצועיות, שאופק ההשתכרות בהן נמוך, ואשר אינן מחלצות את בעליהן מעוני ומותירות אותם במעמד של "עובדים עניים".⁹⁹ בהקשר זה יצוין כי אף אם לא ישונו הוראות החוק באופן שיוסיף מרכיבים איכותיים להגדרתה של "עבודה מתאימה", מן הראוי לשקול הוספת מרכיבים כאלה – כגון שילוב בעבודה בשכר גבוה יחסית – כמרכיבים שעליהם יקבלו מרכזי התעסוקה תמריץ כספי, באופן שיעודד אותם לבצע השמות איכותיות יותר.

מאפיין נוסף של מבחן התעסוקה הוא שיקול-הדעת הרחב המופקד בידי מתכנן היעדים בנוגע לרישום סירוב. הקניית שיקול-דעת בצד הסמכות לערוך את מבחן התעסוקה הינה הכרחית, שכן לא תמיד דורש העבודה מסרב מפורשות להצעת העבודה, ויש שהוא מנסה להתחמק ממנה או מכשיל את עצמו בריאיון אצל המעסיק. אולם הפקדת שיקול-דעת רחב כל-כך פותחת פתח לשרירותיות ולשימוש לרעה בסמכות. סכנה זו חמורה במיוחד במקרה דנן, כאשר שיקול-הדעת מאפשר הפעלת סנקציה חריפה של שלילת גמלת קיום. עמדתי כבר על צעדי הפיקוח והבקרה שניתן לנקוט על-מנת לנסות לצמצם את הסכנה שמתכנן היעדים ישתמש לרעה בסמכותו.¹⁰⁰ כלים אלה עשויים לסייע גם במניעת החלטות שרירותיות של מתכנני היעדים. הכלי המרכזי בהקשר זה הוא החלה קפדנית של הוראות הדין המנהלי על פעולתם של מתכנני היעדים על-ידי ועדות הערר ועל-ידי בתי-הדין לעבודה.¹⁰¹

כאמור, מתכנן היעדים מחויב לפעול לפי אמות-המידה של הדין המנהלי – בתום-לב, ללא שיקולים זרים, ללא אפליה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי, בסבירות, בהוגנות, במידתיות ולמען הגשמת מטרות החוק.¹⁰² לדוגמה, החלטה על רישום סירוב, שמשמעותה שלילת זכות סוציאלית בסיסית, צריכה להסתמך על תשתית עובדתית ראויה.¹⁰³ כך גם הפניה לעבודה צריכה להתחשב בנסיבותיו של כל משתתף. למשל, יהא זה בלתי-סביר מצד מתכנן היעדים להפנות משתתף לעבודה שמרוחקת מאוד ממקום

מגוריו או להפנות אם חד-הורית המטופלת בילדים קטנים לעבודה שמתחילה לפני שעת הפתיחה של מעונות-היום.

מבחן ההשתתפות בתוכנית האישית – הנדבך השני והחדש שהחוק יוצר הוא מבחן ההשתתפות בתוכנית האישית (סעיפים 42–44 לחוק). לפי הוראות החוק, התוכנית האישית יכול שתכלול הכשרה, לרבות שירות בקהילה (שאליו אתייחס בנפרד בהמשך),¹⁰⁴ השתלמות, הסבה מקצועית, שיקום תעסוקתי, השלמת השכלה או פעילות לחיפוש עבודה או להקניית כישורי עבודה. גם ההכשרה צריכה להיות תואמת את מצבו הבריאותי של המשתתף.¹⁰⁵ היקף התוכנית האישית הוא, ככלל, שלושים עד ארבעים שעות שבועיות. מי שנעדר מהתוכנית האישית ללא אישור יותר מיומיים, נשללת זכאותו לגמלה.¹⁰⁶

החוק מפקיד בידי מתכנן היעדים ובידי מרכז התעסוקה שיקול-דעת רחב מאוד בעניין תכניה של התוכנית האישית. החוק מפרט אומנם צורות שונות של הכשרה, אך מסתפק בקביעה שהתוכנית "יכול שתכלול" הכשרה. משמע, לכאורה ניתן לכלול בתוכנית אף תכנים שאינם בגדר הכשרה. עם זה, הסיפא של סעיף 42(ב) – "והכל במטרה לשלב את המשתתף בעבודה שתמצה את כושר השתכרותו" – מבהירה שתכניה של התוכנית חייבים להיות מכוונים למטרה של שילוב המשתתפים בעבודה, כלומר, הם חייבים לעמוד במבחן הרלוונטיות, ואי-אפשר למלא את השעות בתכנים שאין להם קשר רציונלי הדוק לשילוב בעבודה.¹⁰⁷ לא למותר לציין כי הוראות הדין המנהלי וההגבלות המוטלות על הפניה לעבודה, שעליהן עמדתי לעיל, חלות גם על הכנתה של התוכנית האישית על-ידי מתכנן היעדים התעסוקתי.

כאמור, היקף התוכנית האישית אמור להיות שלושים עד ארבעים שעות שבועיות, פרט למקרים חריגים שבהם ניתן להקטין את היקפה לחמש-עשרה שעות שבועיות (סעיף 43 לחוק).¹⁰⁸ אני סבור שיצירתה של מתכונת משמעותית ומקיפה של תוכנית להשתלבות בעבודה הינה חיונית כל עוד התוכנית האישית תכלול תכנים אמיתיים של הכשרה, אך יש להימנע ממצב שבו החיוב להשתתפות בתוכנית האישית ייהפך ל"מבחן נוכחות" גרידא.¹⁰⁹ יתר על כן, דומני שהמתכונת שנבחרה לוקה בנוקשות-יתר בשל הקושי הרב שהיא מטילה על יצירת תוכניות אישיות מצומצמות יותר למשתתפים שמסיבות שונות אינם יכולים לעמוד בתוכנית אישית בהיקף כזה. הפקדת הסמכות לקבוע את היקפה של התוכנית האישית בידי המרכז עלולה אומנם להיות מנוצלת לרעה, במובן זה שהמרכז יפטור מהתייצבות את אלה שהינם קשים להשמה כדי להקל על עצמו, אולם בהתחשב באוכלוסיית-היעד, יש להניח כי יהיו בין המשתתפים כאלה שמצבם הבריאותי וגילם יהפוך אפילו תוכנית של חמש-עשרה שעות שבועיות ל"טרטור" מיותר. לפיכך היה מן הראוי לקבוע כבר בחוק הוראות בדבר יצירת תוכניות מצומצמות יותר מחמש-עשרה שעות שבועיות, ולא לאפשר זאת רק בדרך של התקנת תקנות.¹¹⁰ זאת, במיוחד לנוכח השינויים שחלו בחוק הבטחת הכנסה, המחייבים בהתייצבות את מי שהיו פטורים מכך בעבר עקב מצבם הבריאותי.¹¹¹



עיקרון חשוב שהחוק קובע הוא שהתוכנית האישית צריכה להיערך תוך התייעצות עם המשתתף (סעיף 42(ב)). המושג "חובת התייעצות" מוכר מתחומי המשפט המנהלי, ומשמעותו היא כי בעל סמכות ההחלטה חייב להתייעץ עם המייעץ בלב פתוח ובנפש חפצה.¹¹² השימוש במושג "התייעצות" מצביע על כך שהמחוקק ראה את המשתתף בתוכנית כשותף בתהליך עיצובה של התוכנית האישית, ולא רק כמושא שלו. נראה כי הרציונל ליצירת חובת ההתייעצות הינו ערכי ומעשי. במישור הערכי, ההתייעצות מביאה לידי ביטוי הגנה – ולו חלקית – על האוטונומיה של המשתתף בתוכנית. היא מבטיחה כי אסור שהמשתתף ייתפס רק כמושא שהתוכנית מופעלת עליו, אלא יש לתת לו מקום בתהליך הכנתה של התוכנית לשילובו בעבודה. לשם כך חשוב שלמשתתף אכן תהיה אפשרות אמיתית להשפיע על עיצוב התוכנית.¹¹³ במישור המעשי, התייעצות עם המשתתף יכולה ליצור בסיס של אמון בין מתכנן היעדים לבין המשתתף, ולהגדיל את הסיכוי שהמשתתף יתגייס ביתר שאת להצלחת התוכנית האישית. מסיבות אלה נראה כי יש להחיל את אמות-המידה שנקבעו לגבי חובת ההתייעצות במשפט המנהלי גם בענייננו.

עילות לשלילת גמלת קיום

בסמכותו של מתכנן היעדים לשלול ממשתתף את הגמלה להבטחת הכנסה למשך חודשיים במקרים של סירוב לקבל עבודה ובמקרים של אי-ביצוע התוכנית האישית והיעדרות בלתי-מאושרת ממנה של יותר מיומיים.¹¹⁴ אישור להיעדרות יכול להינתן על-ידי מתכנן היעדים התעסוקתי, על-פי כללים שקבע שר התמ"ת בהתייעצות עם שר האוצר.¹¹⁵ מתכנן היעדים אמור לערוך בתום כל חודש "אישור השתתפות"¹¹⁶ לכל משתתף, שבו יצוין אם המשתתף הופנה לעבודה, ואם הופנה – אם סירב לקבל את העבודה, וכן אם עמד בתוכנית האישית שנקבעה לו לאותו חודש (סעיף 45(א) לחוק).¹¹⁷ יצוין כי שלילת הגמלה לחודשיים במקרה של סירוב לקבל עבודה נקבעה כבר בחוק הבטחת הכנסה, אולם שלילת הגמלה במקרה של היעדרות ואי-התייצבות בשירות התעסוקה הייתה למשך חודש בלבד.

עילה נוספת לשלילת הגמלה היא אי-מסירת מידע על-ידי המשתתף למתכנן היעדים התעסוקתי או סירוב לעמוד לבדיקה רפואית או לבדיקה של מומחה אחר מטעם המרכז.¹¹⁸ לפי סעיף 53 לחוק, משתתף חייב למסור למתכנן היעדים – לפי דרישתו – ידיעה או מסמך שברשותו או שבאפשרותו לקבלם, לרבות תצהירים, הדרושים לצורך ביצוע הוראות הפרק. המשתתף אף חייב להיענות לדרישה של מתכנן יעדים לעמוד לבדיקה רפואית או לבדיקה פסיכולוגית על-ידי רופא או פסיכולוג שהמרכז מפנה אליהם, וכן לעמוד לבדיקה של מומחה תעסוקה או של כל מומחה אחר מטעם מרכז התעסוקה. יתר על כן, מתכנן היעדים יכול לקבל מהמוסד לביטוח לאומי כל ידיעה או מסמך הדרושים לביצוע הוראות הפרק.¹¹⁹

על מתכנן היעדים חלה חובת הנמקה מפורשת של החלטתו על רישום סירוב, שכן



החוק קובע כי על מתכנן היעדים להעביר למשתתף עותק מאישור ההשתתפות בצירוף נימוקיו לקביעות באותו אישור, משמע, גם את הנמקותיו לסירוב שנרשם בו (סעיף 45(ב)). באשר למועד מתן ההנמקה, מהחוק עשוי להשתמע כי חובת ההנמקה חלה רק בעת עריכת אישור ההשתתפות בתום כל חודש, אולם לנוכח השיקול של מתן אפשרות אמיתית למשתתף להגיש ערר על ההחלטה, מן הראוי כי מייד עם רישום הסירוב תימסר למשתתף הודעה על כך, בצירוף הנמקה וכן הסבר על המשמעות של רישום הסירוב ועל הדרכים לערער עליו.

מן הראוי כי תהיה גם הבניה של שיקול-הדעת של מתכנן היעדים בהפעלת סמכותו לשלילת הגמלה לפי העילות השונות, תוך יצירת נהלים פנימיים מפורטים – מהותיים ופרוצדורליים – אשר יצמצמו את סכנת השרירותיות בהפעלת שיקול-הדעת וייצרו אמות-מידה סבירות ושוויוניות לשלילת הגמלה באמצעות רישום סירוב, רישום אי-השתתפות בתוכנית האישית או בעילה של אי-מסירת מידע. נהלים אלה אף יאפשרו ביקורת שיפוטית ומנהלית טובה יותר.¹²⁰

שירות בקהילה – מתכונת העסקה חדשה

חידוש נוסף שהחוק יוצר הוא מתכונת העסקה חדשה שכותרתה "שירות בקהילה". סעיף 44 לחוק קובע כי שירות בקהילה אמור להיות "שירות שאינו עבודה, שמטרתו הקניית הרגלי עבודה למשתתף". החוק אינו קובע את סוגי המקומות והשירותים שיכולים להיחשב לשירות בקהילה, ומסמך את שר התמ"ת לקבוע זאת, בהסכמת שר האוצר ובאישורה של ועדת הכספים (סעיף 44 (א)(2)). החוק מגביל את תקופת השירות בקהילה של משתתף במקום מסוים לארבעה חודשים לכל היותר (סעיף 44 (א)(1)), ועל שר התמ"ת לקבוע תקופה והיקף מרביים של סך כל המשתתפים שיכולים להישלח למקום שירות מסוים (סעיף 44 (א)(3)). החוק אף קובע כי אסור שעבודת המשתתף תבוא במקום עבודתם של העובדים המועסקים באותו מקום שירות (סעיף 44(א)(4)).

השירות בקהילה מיוחד בכך שהוא קושר בין זכאות לגמלה לבין עבודה. אף-על-פי שעבודות השירות מוגדרות כסוג של הכשרה, בפועל התוצאה היא שזכאותו של המשתתף לגמלה מותנית בביצוע עבודה. יש בכך חידוש כפול: האחד, מתכונת זו מכניסה בפעם הראשונה בדין הסוציאלי הישראלי עיקרון של עבודה תמורת גמלה או מה שמכונה לעיתים עיקרון של תמורה הדדית (reciprocity), כלומר, שתמורת קבלת הגמלה על מקבל הגמלה לתת שירות בעל ערך (pay for performance); החידוש השני הוא בכך שזו למעשה מתכונת העסקה חדשה שלא הייתה מוכרת בשוק העבודה בישראל. להבדיל מ"העבודות היוזמות", שהמופנים נקלטו בהן כעובדים לכל דבר, במקרה שלפנינו המשתתפים אמורים לספק עבודה, אך התמורה על העבודה אינה מתבטאת בשכר ובתנאים סוציאליים, אלא בגמלה המשתלמת למשתתף על-ידי המדינה. סעיף 44(א) מדגיש ששירות בקהילה הינו "שירות שאינו עבודה", ובמקום אחר החוק מחיל לגבי

"עובדי השירות" את דיני ההתנדבות.¹²¹ עם זה, החוק אינו קובע בבירור מהו ההבדל בין "שירות" לבין "עבודה", ומהי מהות היחסים המתקיימים בין המשתתף המבצע שירות בקהילה לבין המעסיק (או "המשתמש").

השירות בקהילה טומן בחובו סיכויים וסיכונים. בצד הזכות ניתן למנות את האפשרות ששליחת משתתף, במיוחד כזה שהיה מחוץ לשוק העבודה תקופה ממושכת, אכן יכולה לשפר את הרגלי העבודה שלו שנשחקו במשך הזמן. יתרון נוסף עשוי להיות העלאת התמיכה הציבורית בגמלאות. הדה-לגיטימציה לגמלאות קיום למובטלים נשענת בעיקר על הטענה שנתמכי הגמלאות מקבלים "לחם-חסד" או שאבטלתם נובעת מבטלות ומחוסר רצון לעבוד.¹²² סוג כזה של שירות עשוי להיתפס כתמורה לציבור, וכן להראות כי כאשר מוצעת לדורשי העבודה תעסוקה הם אינם בוחלים בה, ובכך להגביר את הלגיטימציה של הגמלאות.¹²³ יתר על כן, יש בכך אף כדי לשפר את הרגשתם של הנתמכים עצמם, שעשויים להרגיש כי הם לא רק מקבלים, אלא גם "מחזירים משהו לקהילה".

באשר לסיכונים הטמונים במתכונת של שירות בקהילה, הסיכון הראשון הוא שיצירת מתכונת של עבודה ללא שכר שאינה התנדבותית עלולה להיות נקודת-ציון נוספת בהתדרדרות של ההגנה על זכויות העובדים בישראל. אם במתכונת ההעסקה באמצעות קבלני כוח-אדם וקבלני שירותים התבטאה הפגיעה בצמצום היקף זכויותיהם של העובדים, במתכונת השירות בקהילה הפגיעה מתבטאת בעצם שלילת המעמד של עובד.¹²⁴ מקבל הגמלה נשלח לעשות עבודה אך אינו מקבל את ההכרה החברתית ואף לא את ההגנה המשפטית כעובד. בתי-הדין לעבודה לא ראו בעין יפה יצירת מתכונות העסקה העוקפות את חוקי-המגן, ובדרך-כלל ראו בהן מתכונות מלאכותיות והחילו עליהן את דיני העבודה.¹²⁵ אולם במקרה שלפנינו החוק הוא אשר יוצר את מתכונת ההעסקה הזו ומגדיר אותה כ"שירות", ולא כעבודה, ודבר זה מקטין את מרחב התמרון של בתי-הדין בהגנתם על המשתתפים.

הסיכון השני הוא שהשירות בקהילה עלול להוביל ליצירת שוק של עבודה זולה שבו ייהפכו מרכזי התעסוקה למעין קבלני כוח-אדם שייספקו למעסיקים כוח עבודה זול תוך עקיפת חובותיהם על-פי דיני העבודה המקובלים. מטבע הדברים, גורמים עסקיים עשויים להצטרף לתוכנית כזו, בעיקר אם יוכלו לחסוך בעלויות כתוצאה מהעסקתם של עובדי השירות. מבחינת מרכזי התעסוקה, היתרון הוא ביצירתה של "הכשרה" זולה שאינה דורשת מהם השקעת משאבים כמעט. בכך בלבד לא היה פסול אילו בסופו של דבר היו המשתתף והאינטרס הציבורי יוצאים נשכרים, אלא שקיים חשש ממשי מפני השפעות ציבוריות שליליות. השפעה ציבורית שלילית אחת עלולה להיות על העובדים האחרים במקום העבודה, שעבודתם של עובדי השירות עלולה לבוא על-חשבונם. אף שהחוק קובע כי תנאי לשליחת משתתף למקום עבודה לצורך מתן שירות הוא ש"הוכח להנחת דעתו של השר כי המשתתף בשירות מסייע לעובדים במקום... ואינו בא במקומם",¹²⁶ ספק גדול אם ניתן לאכוף הגבלה זו באופן אפקטיבי. השפעה ציבורית שלילית נוספת עלולה להיות על עובדים אחרים בשכר נמוך. הסכנה היא שבטווח

הארוך יעדיף מעסיק להרחיב את תחום פעילותו באמצעות שימוש בעובדי שירות במקום ללכת בדרך-המלך של העסקת עובדים ביחסי עבודה רגילים, והדבר יבוא על-חשבון עובדים פוטנציאליים וישפיע על שוק העבודה בכללותו.

גם כאן הסוגיה היא אם וכיצד ניתן למצות את היתרונות שהשירות לקהילה יכול לספק כסוג של הכשרה מבלי שייהפך לסוג של ניצול עבודה זולה. ניתן לחשוב על כמה צעדים שעשויים לסייע בכך.

ראשית, יש להקפיד על מבחן הרלוונטיות המצוי בחוק. השירות בקהילה מוגדר כשירות שמטרתו להקנות כישורי עבודה, כלומר, להגדיל את כושר העסקתו של המשתתף. לפיכך יש להצביע על קשר הגיוני בין השירות שאותו נשלח המשתתף לספק לבין התרומה שיש בשירות זה להגברת כישורי העבודה שלו ולהגדלת כושר העסקתו. למשל, לא יהיה היגיון בהחלטה לשלוח לשירות בקהילה אדם שנמצא מחוץ לשוק העבודה פרקזמן קצר יחסית ואשר אין סיבה להניח שאיבד את כישורי עבודתו.

שנית, יש לעגן את העיקרון ש"שירות בקהילה" הוא עבודה לטובת הציבור, ולא כל עבודה. הטעם לכך כפול: תחילה, זו הפרשנות המתבקשת במובן הרגיל והמקובל של המושג "שירות בקהילה". תרומתה של עבודה בבית-חולים או בבית-ספר לקהילה ולציבור ברורה מאוד. לעומת זאת, קשה להסביר כיצד עבודה כצולה המבורגרים במקדולנדס מהווה תרומה לקהילה. מעבר לכך, יש להעדיף ששירות מסוג זה ייעשה במסגרת גופים ממשלתיים או מלכ"רים שאינם בעלי אופי עסקי.¹²⁷ ניתן להניח (אם כי מדובר אולי באמונה תמימה) כי בגופים שאינם עסקיים גרידא סכנת הניצול וסכנת הפגיעה בעובדים אחרים הינן מצומצמות יותר.¹²⁸

שלישית, יש ליצור מערך הגנה משפטי אשר יגן על המשתתף בתקופת העסקתו כעובד שירות. נראה אומנם כי החוק מצמצם את האפשרות להכיר בו כעובד, אך אין בכך כדי למנוע החלה בִּירִינִית של דיני העבודה גם על עבודה המוגדרת כ"שירות". צעד בכיוון זה ניתן לראות בתקנות שהתקין שר התמ"ת, אשר מגבילות את מספר שעות העבודה היומיות של עובדי השירות ומחילות עליהם את דיני הבטיחות,¹²⁹ אך יש מקום לבחינת החלתן של נורמות נוספות ממשפט העבודה על עובדי השירות, כגון מניעת הטרדה מינית ועוד. הלכה היא כי הגדרת עובד צריכה להתפרש על-פי הנסיבות,¹³⁰ ובאופן דומה נראה כי בתי-הדין יצטרכו לעצב הגנה משפטית הולמת למשתתפים המועסקים במתכונת של "שירות בקהילה" בהתאם לנסיבות העסקתם ובהתאם למרחב שהחוק יוצר, כפי שנעשה אף במקומות אחרים בעולם.¹³¹

רביעית, יש ליצור כללים המגבילים באופן משמעותי את היקף ההעסקה ותקופת ההעסקה של כל משתתף ושל סך המשתתפים אצל מעסיק מסוים. למרכיב הזמן יש בעניין זה השפעה מכרעת על המידתיות של הסדר ההעסקה של משתתפים במעמד שאינו של עובדים. ככל שתקופת הזמן ארוכה יותר כן ניתן פחות להצדיקה כתקופה של הכשרה. אכן, החוק קבע מסגרת זמן של עד ארבעה חודשים שבה ניתן להעסיק משתתף מסוים בעבודת שירות. מעבר לכך, יש חשיבות אף להגבלת זמן ההעסקה



הכולל של עובדי שירות אצל מעסיק מסוים, שכן ככל שזמן זה יהיה קצר יותר כן יובהר למעסיקים כי אין הם יכולים לסמוך על עבודה זולה למשך זמן, ותצומצם הסכנה של פגיעה בעובדים אחרים באותו מקום ובעובדים פוטנציאליים אחרים. מבחינה זו, ספק בעיניי אם ההגבלה של שנתיים (הניתנות להארכה), שקבע שר התמ"ת בתקנות,¹³² מעבירות מסר זה.

ערר וערעור

סימן ד של הפרק עוסק בדרכי הערר והערעור של המשתתף על החלטותיו של מתכנן היעדים התעסוקתי. הרואה עצמו נפגע מהחלטה של מתכנן יעדים רשאי לערר על ההחלטה לפני ועדת ערר (סעיף 46(א)) בתוך עשרה ימים.¹³³ תפקידה של ועדת הערר הוא לשמש גורם מפקח ומבקר ביחס לפעולתם של מתכנני היעדים התעסוקתיים ושל מרכזי התעסוקה. בהתאם לכך עוצבה הוועדה כגוף עצמאי¹³⁴ וממלכתי שאמור להיות הכתובת שאליה יוכלו המשתתפים לפנות. חשיבותה של ועדת הערר גדולה במיוחד לנוכח ניגוד העניינים המובנה שמתכנן היעדים עשוי להימצא בו, אשר עלול להביאו לידי ניצול לרעה של הסמכות השלטונית שהופקדה בידיו.¹³⁵

ועדת הערר אמורה לשמש בית־דין מנהלי.¹³⁶ מבחינת הרכבה, לפחות שניים מבין שלושת החברים בוועדה חייבים להיות עובדי ציבור. יושב־ראש הוועדה צריך להיות עובד ציבור שהינו מומחה בתחום התעסוקה, חבר אחד צריך להיות עובד סוציאלי, וחבר נוסף אמור להיות איש משק וכלכלה. מבנה זה שונה מן המבנה של ועדת הערר הדנה בעררים על החלטות שירות התעסוקה, המורכבת מעורך־דין, המשמש יושב־ראש הוועדה, וכן מנציג עובדים ומנציג מעסיקים. מבנה זה, השואב את השראתו ממבנה המותב בבית־הדין לעבודה, שם את הדגש בהיבט המשפטי בפעולתה של ועדת הערר. גם ועדת תמיר סברה כי ועדת הערר צריכה לשאת אופי משפטי, והמליצה כי ועדת הערר תמונה על־ידי שר העבודה ושר המשפטים, ותפעל בראשות שופט בדימוס ובהשתתפות עובד סוציאלי ומומחה מתחום התעסוקה.¹³⁷ הצידוק לאופי המשפטי של הוועדה הוא שהוועדה אמורה לבחון מעשה מנהלי שהמרכיב המשפטי בו הינו חיוני. יתר על כן, מאחר שערכאת הערעור על ועדת הערר היא בית־הדין האזורי לעבודה (סעיף 47 לחוק), החלטה של ועדת הערר שתנוסח על־ידי גורם משפטי תהיה מובנת יותר לערכאה זו. כאמור, ועדת הערר על־פי הפרק אינה כוללת בין חבריה גורם משפטי. עם זאת, אי־אפשר להעריך בשלב זה אם העדרו של גורם משפטי בוועדה יוצר בעיה מהותית. דומני כי הצלחתה של ועדת הערר תושפע יותר מהנפשות המרכיבות אותה מאשר מכישוריהם המקצועיים הפורמליים של חבריה. על כל פנים, ועדה בהרכב כזה חייבת שיעמוד לרשותה ייעוץ משפטי ממלכתי אשר ידריך אותה לפני תחילת עבודתה וישמש גורם מיעץ משפטי במהלך פעולתה.

הסמכות שקיבלה ועדת הערר לבחון את אופן התנהלותם של מרכזי התעסוקה הינה רחבה. המחוקק הסמיך אותה לדון לא רק ברישומי סירובים או בשלילה של גמלאות,



אלא ב"כל החלטה" שמשתתף עשוי לסבור כי היא פוגעת בו. מן הראוי שוועדות הערר ינקטו גישה מערכתית רחבה, שאינה מסתפקת בפתרון של בעיה פרטנית, אלא רואה את עצמה מחויבת לפתור בעיות מערכתיות אף אם הן חורגות מהמקרה המסוים שהובא לפניו.¹³⁸ לדוגמה, ועדת הערר יכולה לנקוט יוזמה ולהמליץ לרשות למנות "עובד ציבור מלווה" כאשר היא נתקלת במתכנן יעדים שיש הצטברות של תלונות על תפקודו, או להמליץ על שינוי או הוספה של נהלים פנימיים שייראו לה נחוצים לשיפור תפקודם של מרכזי התעסוקה.

הדינים שהוועדה אמורה לפעול על-פיהם הם הוראות החוק דנן ודיני המנהל הציבורי. בחינת שיקול-דעתם של מתכנני היעדים צריכה להיעשות באופן דומה לאופן שבו נבחנת פעולתם של פקידי ההשמה של שירות התעסוקה, וההלכות שנקבעו בעניין זה תקפות גם לפעולתם של מתכנני היעדים. מבחינה זו כבר נעשתה כברת-דרך ארוכה בפיתוח דינים אלה בהקשר של מבחן התעסוקה על-ידי ועדות הערר של שירות התעסוקה, ובעיקר על-ידי בתי-הדין האזוריים לעבודה ובית-הדין הארצי לעבודה. אולם ועדות הערר ובתי-הדין לעבודה יצטרכו לפעול גם להתאמת הדין ולפיתוחו בהתאם לנסיבות החדשות שהחוק דנן יוצר. לדוגמה, התאמת הדין צריכה להביא בחשבון כי חזקת הכשרות המנהלית שבה זכו פעולותיו של פקיד ההשמה של שירות התעסוקה, אשר העבירה את נטל ההוכחה לדורש העבודה, אינה מתאימה אוטומטית לפעולתו של מתכנן היעדים, שהינו עובד של תאגיד פרטי. פיתוח הדין צריך, לדוגמה, להביא בחשבון את העובדה שלמרכז התעסוקה יש אחריות כוללת יותר מאשר לשירות התעסוקה, וכי הוא שולט בתחומים נוספים, כגון הכשרות, סיוע במעונות-יום, החזר הוצאות נסיעה ועוד. בנסיבות אלה ערכאות הערעור יכולות לנקוט גישה כוללת והוליסטית יותר, ולהורות, למשל, כי אם מתכנן היעדים שולח אם חד-הורית לעבודה, ומרכז התעסוקה אינו דואג לסידור מתאים לילדיה, אזי מדובר בהפניה בלתי-סבירה. חשוב שפיתוח הדין ייעשה בזהירות ומתוך ראייה רחבה, ויסתמך על מטרות החוק ובעיקר על היותו קשור בטבורו לזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד.¹³⁹

יתר על כן, הפעלת החוק ופרשנותו, כמרגם סדרי הדין בדיון בוועדות הערר ובבתי-הדין, צריכים להביא בחשבון כי אוכלוסיית-היעד של התוכנית הינה ברובה אוכלוסייה מוחלשת שיש לפעול כדי לאפשר לה נגישות אמיתית לערכאות.¹⁴⁰

חידוש בעייתי שהחוק מוסיף הוא הטלת אגרה על הגשת עררים על-ידי המשתתפים. יש בכך סטייה מן הנהוג לגבי ועדות ערר של שירות התעסוקה, שאינן כרוכות בתשלום. סכום האגרה מוגבל אומנם בחוק בתקרה של ארבעים וחמישה שקלים,¹⁴¹ והיא מושתת רק לאחר שנדחו שלושה עררים של משתתף, אולם עדיין יש טעם לפגם בעצם הטלת אגרה על ערר המוגש על-ידי אוכלוסיות במצוקה כלכלית, ולמחסום הכלכלי עלולה להיות השפעה מרתיעה שתפגע בזכות-היסוד לנגישות לערכאות.¹⁴² יתר על כן, הטלת אגרה פוגעת אף במראית פני הצדק, ועצם החשש שאוכלוסיות אלה לא יממשו את זכותן בשל החסם הכלכלי מהווה שיקול בעד הסרת חסם זה.¹⁴³



שירותים תומכי עבודה

שירותים תומכי עבודה – כגון השלמת השכלה והכשרה מקצועית, סבסוד הוצאות נסיעה לעבודה, שירותי השגחה על ילדים וכדומה – הם שירותים שמטרתם להסיר או לצמצם חסמים המונעים את המשתתף מלהשתלב בעבודה.¹⁴⁴ החוק מתייחס לשירותים תומכי העבודה רק בעקיפין (בסעיף 39, הדן בתקציבו של מרכז התעסוקה) ובלשון בלתי־מחייבת: "תקציב מרכז תעסוקה יכלול... הוצאות עבור סיוע, שמרכז תעסוקה רשאי להעניק למשתתפים לשם קידום שילובם בעבודה, לרבות סיוע בהשגחה על ילדים".¹⁴⁵ שיקול־דעת רחב זה מצטרף לשיקול־הדעת הרחב שיש למרכז התעסוקה בקביעת התוכנית האישית וההכשרה שתיתן למשתתף במסגרתה, שאף היא מנוסחת בלשון בלתי־מחייבת: "תכנית... יכול שתכלול הכשרה..."¹⁴⁶

אם כן, זכויותיהם של המשתתפים בכל הנוגע לשירותים תומכי עבודה אינן מפורטות בחוק, ויתר על כן – מרכז התעסוקה אינו מחויב לספק שירותים כאלה, אלא רק רשאי לעשות כן. מבחינה זו, אין הם למעשה בגדר זכויות במובן שיוצר מחויבות חזקה להספקתם. לא למותר לציין בהקשר זה כי הצעת־החוק המקורית לא כללה כל התייחסות לזכויות המשתתפים, ורק עקב ביקורת בדיוני הכנסת הוכנסה התייחסות לנושא זה, אך גם היא קצרה ובלתי־מחייבת. אי־הנכונות לעגן בחקיקה גם את זכויות המשתתפים, ולא רק את הסנקציות שניתן להטיל עליהם, הינה בבחינת נסיגה מן המסורת של מדינת הרווחה לעגן את זכויות האזרחים בחקיקה באופן מחייב.

חרף העדר החובה, מן הראוי כי הגופים האוכפים את קיום החוק יעמדו על חשיבותם של השירותים תומכי העבודה כחלק ממילוי מטרות החוק, ובעיקר כאמצעי להגשמת המטרה של יצירת הזדמנות הוגנת לדורשי העבודה להשתלב בעבודה.¹⁴⁷ למרות שיקול־הדעת שניתן למרכזי התעסוקה, עמידה על הצורך להסיר חסמים כתנאי לשליחה לעבודה, כמרגם מתן הכשרות מקצועיות בעלות תוכן במסגרת התוכניות האישיות, הינם חלק בלתי־נפרד מהיישום הסביר וההוגן של חוק זה.

אחרית־דבר

לא יהיה מוגזם לומר כי החוק שלפנינו הינו מבחינות רבות נקודת־ציון בהתפתחותם של דיני הרווחה בישראל. חידושים כגון הוספת מבחן השתתפות בתוכנית אישית כתנאי לגמלה או יצירת מתכונת של "שירות בקהילה" יוצרים שינוי משמעותי באופייה של הגמלה להבטחת הכנסה, שהינה המרכיב המרכזי ב"רשת־הביטחון האחרונה" של המערך הסוציאלי בישראל.

החוק טומן בחובו סיכויים וסיכונים. המסגרת שהחוק יוצר הינה רחבה למדי, וניתן לצקת לתוכה תכנים שונים. "הפוטנציאל החיובי" של החוק הוא שהליווי האישי, ההשקעה בטיפוחו של דורש העבודה באמצעות הכשרות איכותיות והשירותים תומכי העבודה ישמשו כלי אפקטיבי לשילובם של מובטלים בעבודה. "הפוטנציאל השלילי"



של החוק הוא שמרכזי התעסוקה ינצלו לרעה את הסמכויות הרחבות ואת שיקול-הדעת הרחב שניתנו להם בתחומים השונים כדי להפיק רווחים מבלי לקדם את טובתם של דורשי העבודה ואת טובת הציבור באמצעות שילוב משתתפים בעבודות טובות ככל שניתן. בשלב זה קשה להעריך איזה פוטנציאל ימומש. מבחנו של הפודינג יהיה בטעימתו. התקנות, הנהלים וכן המדיניות הגלויה והסמויה של הממשלה ושל המרכזים הם אשר ייתנו ל"תוכנית ויסקונסין נוסח ישראל" את אופייה.

הערות

1. ס"ח 70. הצעת-החוק ודברי ההסבר התפרסמו בהצ"ח תשס"ג, בע' 52 (התפרסם ביום 3 בנובמבר 2003) (להלן: הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004). התקנות המלוות את החוק הן תקנות המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (שילוב מקבלי גמלאות בעבודה) (הוראת שעה), התשס"ה-2004 (להלן: התקנות).
2. ס"ח 30 (להלן: חוק הבטחת הכנסה). ראו גם תקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982, ותקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע), תשמ"ב-1982. לתיאור וניתוח של החוק, ראו א"ל מילר "דיני הבטחת הכנסה בישראל בהשוואה למשפט במערב-גרמניה" **שנתון משפט העבודה** א (תש"ן) 91. ראו גם ב' מורגנשטיין, נ' שמאי ות' הרון "חוק הבטחת הכנסה בישראל: רקע וחקיקה בעתיד" **ספר מנחם גולדברג** (א' ברק ואח' עורכים, תל-אביב, הוצאת סדן, 2001) 405.
3. מטרה זו באה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת-החוק: "מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גימלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלום הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום." (הצ"ח תש"ס-1979, 3).
4. לתיאור הליך החקיקה של חוק הבטחת הכנסה, ראו מ' בר "בירוקרטיה, פוליטיקה והבטחת הכנסה: תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל" **ביטחון סוציאלי** 58 (תשס"א) 54; מורגנשטיין, שמאי והרון, **לעיל** הערה 2.
5. חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, שקדם לחוק הבטחת הכנסה, יצר רק את המסגרת להפעלת שירותי הסעד במסגרת הרשויות המקומיות. חוק שירותי הסעד לא פירט את התנאים לזכאות ואת גובהה, ואלה הושפעו משיקול-דעתם של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות ומהמשאבים שעמדו לרשותם. חוק הבטחת הכנסה העביר את ההפעלה המנהלית של החוק אל המוסד לביטוח לאומי (אם כי להבדיל מרוב הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, הגמלה להבטחת הכנסה משולמת מכספי אוצר המדינה), הגדיר אמות-מידה לזכאות וקבע את גובהה בהתאם לגודל המשפחה.
6. ראו **סקירה שנתית 2001** (המוסד לביטוח לאומי, 2002) 98. ראו גם **המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת – דוח ביניים** (אוגוסט 2001) 29–32 (להלן: ועדת תמיר).
7. עם זה, יש לציין כי ממחקר השוואתי של דורון וגל עולה כי ההוצאה על תוכנית הבטחת ההכנסה בישראל נמוכה מזו שברוב מדינות הרווחה, הן מבחינת חלקה של תוכנית הבטחת ההכנסה מסך ההוצאות על ביטחון סוציאלי והן מבחינת ההוצאה על הבטחת הכנסה כאחוז מהתמ"ג. א' דורון וג' גל "מערכת הבטחת ההכנסה בישראל בפרספקטיבה בן-ארצית משווה" **ביטחון סוציאלי** 58 (תשס"א) 5.

8. המושג "מלכודת עוני" ("poverty trap") משמש בדרך-כלל לתיאור מצב שבו בגלל המבנה של מערכת הגמלאות ומערכת המס, מקבל גמלה מעדיף לא להגדיל את הכנסתו מעבודה משום שהגדלת הכנסתו תוביל לשלילת הגמלה וההטבות הנלוות אליה (ולעיתים אף להגדלת נטל המס), כך שהכנסתו הכוללת לא תגדל באופן משמעותי או תישאר ללא שינוי או לעיתים אף תקטן. מלכודת העוני נובעת מעצם כריכתה של הגמלה במבחן הכנסות. הגדלת ההכנסה מעבודה אל מעבר לרף של מבחן ההכנסות מביאה לידי שלילת הגמלה, והתוצאה היא שהמס השולי האפקטיבי המוטל על כל שקל נוסף בהכנסה המוגדלת הינו גבוה מאוד, לעיתים אף גבוה מ-100%, כך שמנקודת-מבט כלכלית נוצר תמריץ שלילי לצאת לעבודה. ראו לעניין זה ג' גל וא' דורון "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת עוני: הניסיון הישראלי" **ביטחון סוציאלי** 58 (תשס"א) 113. ראו גם נ' זוסמן וד' רומנוב "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה והעלמת הכנסות" **רבעון לכלכלה** 48 (תשס"ב) 608.
9. ראו: מורגנשטיין, שמאי והרון, **לעיל** הערה 2, בע' 411; ע' פרנקל, ש' סבירסקי וב' סבירסקי **הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תוכנית ויסקונסין"** (אדוה, אוקטובר 2001) 7; ב' סבירסקי **מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה: תוכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת-הכנסה** (אדוה, ספטמבר 2000) 5.
10. על התנאים לזכאות להבטחת הכנסה, ראו הטקסט הסמוך להערות 38 – 41.
11. מבקר המדינה דו"ח שנתי 43 (1993) 478 ואילך; מבקר המדינה דו"ח שנתי 49 (1999) 323 ואילך.
12. עם זאת, להשלמת התמונה חשוב לציין כי שירות התעסוקה עוסק רק בהשמה בעבודה, ואינו שולט בהיצע של מקומות העבודה במשק. היצע זה מושפע מגורמים שאינם בשליטתו של שירות התעסוקה, כגון חוסר התאמה בין מאפייני המשרות הפנויות לבין מאפייני המובטלים (אבטלה מבנית) או ירידה כללית בביקוש לעובדים עקב מיתון כלכלי. כמרכז, בין השנים 1986 – 2001 פחת תקציב השירות לכל דורש עבודה ב-71%, והעומס המוטל על כל פקיד עלה ב-280%. ראו מ' קורא **דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תוכנית "מסעד לעבודה"** (מרכז מחקר ומידע של הכנסת, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ב-30 באוקטובר 2001) 19 – 25.
13. בין המדינות המפעילות תוכניות כאלה ניתן למנות את ארצות-הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה, הולנד, נורווגיה, דנמרק, אוסטרליה, קנדה, אירלנד, ניו-זילנד, פינלנד ושווייץ. ראו י' קטן "מגמות חדשות במדיניות הרווחה – מעבר מתלות בסיוע להשתלבות בעבודה" **מפנה** (2000) 7, 8.
14. להבחנה בין מדיניות אקטיבית לבין מדיניות פסיבית בשוק העבודה, ראו ג' גל **האמנם נטל מרצון** (המרכז למורשת בן-גוריון, 2002) 11 – 36.
15. לתיאור מפורט יותר של התוכניות, ראו: א' דורון "מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית" **ביטחון סוציאלי** 57 (תש"ס) 37, 46 – 51; H. Trickey "Comparing Welfare Programmes – Features and Implications" *An Offer You Can't Refuse – Workfare in International Perspective* (I. Lödemel & H. Trickey eds., Bristol, Policy Press, 2001) 249; קטן, **לעיל** הערה 13, בע' 8 – 9; ועדת תמיר, **לעיל** הערה 6, בע' 36 – 37; קורא, **לעיל** הערה 12, בע' 30.
16. יש הטוענים כי מדובר בהצלחה, ולראיה מצביעים על ירידה משמעותית במספר המקבלים תמיכות קיום, על חיסכון בהוצאה הציבורית על גמלאות, על גידול בהשתפות בכוח העבודה, על הקטנת האבטלה, על גידול בתוצר ועל הקטנת העלויות של מערכות הרווחה במדינות בארצות-הברית שהפעילו תוכניות "מרווחה לעבודה". ראו, למשל, מ' שביב **מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה** (משרד האוצר, 1999). לעומת זאת, יש הסבורים כי הירידה במספרם של מקבלי הקצבאות ובאבטלה נובעת בעיקרה מן הצמיחה הכלכלית שהתרחשה בארצות-הברית בתקופה שבה הופעלו התוכניות. חוקרים אלה מטילים ספק ביכולתו של המשק הישראלי, במצבו הנוכחי, לקלוט את האנשים הרבים שהתוכנית אמורה לשלב בעבודה. ראו דורון, **לעיל** הערה 15, בע' 40 – 43. יתר על כן, הכלכלן רוברט סולו, חתן פרס נובל לכלכלה, טען כי התוכניות שהופעלו בארצות-הברית אינן

מבטיחות מעבר מרווחה לעבודה, אלא מעבר מרווחה לאבטלה או להשתכרות מזדמנת נמוכה. הוא צפה כי דחיפה של מספר רב של מקבלי גמלאות בעלי כישורי תעסוקה נמוכים תגביר את התחרות על מקומות עבודה הדורשים רמת מיומנות נמוכה, תוביל ללחץ להפחתת שכרם הנמוך ממילא של עובדים אלה, ותגביר את חוסר הביטחון התעסוקתי שלהם. R. Solow "Guess Who Pays for Workfare?" *Work and Welfare* (A. Gutmann ed., Princeton, Princeton University Press, 1998). אכן, מחקרי הערכה של התוכניות בארצות-הברית מלמדים כי התוכניות הצליחו אומנם לצמצם את תשלומי הרווחה, אך לא הצליחו לחלץ את רוב המשתתפים בהן מעוני ולמעשה הרחיבו את התופעה של "עובדים עניים". ראו: D. Smith Nightingale & K.S. Mikelson *An Overview of Research Related to Wisconsin Works (w-2)* (Washington D.C., The Urban Institute, 2000). לתיאור מציאות חייהם של העובדים העניים בעקבות רפורמת הרווחה בארצות-הברית, ראו: ב' ארנרייך *כלכלה בנורש – איך (לא) להסתדר באמריקה* (תרגום א' שור, תל-אביב, בבל, 2004); D.K. Shieler *The Working Poor – Invisible in America* (New York, Knopf, 2004).

17. שביב, שם.
18. החלטת ממשלה מס' תמ/35 – "שירות התעסוקה – הטיפול באוכלוסיית הבלתי-מועסקים – דו"ח מס' 43 של מבקר המדינה" (16.3.2000). לתיאור מפורט יותר של המהלכים שקדמו להקמת הוועדה, ראו: ד' גוטליב "העדר רציונליות במדיניות התעסוקה של הממשלה" **עבודה, חברה ומשפט** ' (תשס"ד) 259, 257; קורא, **לעיל** הערה 12, בע' 6, 25; פרנקל, סבירסקי וסבירסקי, **לעיל** הערה 9, בע' 11–14; סבירסקי, **לעיל** הערה 9, בע' 6.
19. ועדת תמיר, **לעיל** הערה 6.
20. לפי המלצת הוועדה, המרכזים יבנו לכל משתתף תוכנית אישית שתכלול השתתפות פעילה במרכז בהיקף של שבוע עבודה מלא. במסגרת התוכנית האישית, המליצה הוועדה, ישתלבו המשתתפים בפעילות תעסוקתית הכוללת שירותים כגון ריאיון, מיון, אבחון תעסוקתי, הקניית מיומנות של חיפוש עבודה, השלמת השכלה והכשרה מקצועית. הוועדה המליצה כי המרכזים ינסו לשלב את המשתתפים בעבודה סדירה בשוק העבודה הקונוונציונלי או בהתנסות זמנית בעבודה, כגון עבודה בקהילה או עבודה נתמכת או מוגנת (ועדת תמיר, שם, בע' 15–18).
21. ועדת תמיר, שם, בע' 23. מכיוון שנדרש ניהול כספי נפרד לניסוי, ועל-מנת לאפשר גמישות ניהולית מרבית, המליצה הוועדה כי המרכז הרביעי ינוהל כמיזם משותף על-ידי יחידה נפרדת בשירות התעסוקה ועל-ידי תאגיד חיצוני נוסף שיוקם.
22. החלטת ממשלה מס' 791 – "שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה" (15.3.2003), ובעקבותיה הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, **לעיל** הערה 1, בע' 97. להשוואה מפורטת בין ההמלצות בדו"ח ועדת תמיר לבין הצעת-החוק, ראו מ' קורא **הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003 ("חוק ההסדרים") בנושא שילוב מקבלי גמלאות בעבודה** (מרכז מחקר ומידע של הכנסת, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ב-23 בנובמבר 2003). בהמשך המאמר אתייחס להבדלים שבין המלצותיה של ועדת תמיר לבין החוק במקומות שבהם הדבר רלוונטי.
23. הגמלה להבטחת הכנסה הופחתה לכ-100,000 משפחות בסכום ממוצע של כ-600 ש"ח לחודש. נוסף על כך חויבו במבחן תעסוקה אימהות לילדים בני שנתיים ומעלה (לפני כן ניתן פטור ממבחן זה לאימהות לילדים עד גיל שבע) וכן מי שנקבעו בעבר כבלתי-ניתנים להשמה. ראו ביתר פירוט בטקסט הסמוך להערות 44–47.
24. יצוין כי כותב שורות אלה השתתף בדיוניה של ועדת הכספים בחוק מתוקף תפקידו כמנהל מוקד זכויות מובטלים של עמותת "מחויבות לשלום וצדק חברתי".
25. ספק רב בעיניי אם הליך מזורז זה, שמטבעו אינו מאפשר דיון מעמיק ובחינת חלופות לעומקן, מתאים לחקיקה מסוג זה, שיש לה משמעות ציבורית רחבה והשלכות משמעותיות הן על זכויות-

- יסוד של הפרט והן על תפיסות בבסיסה של מדיניות הרווחה בישראל. יצוין כי על טכניקת חקיקה זו נמתחה ביקורת חריפה בספרות (ראו ד' נחמיאס וע' קליין **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 1999)) וכן בדו"ח מבקר המדינה (מבקר המדינה דו"ח **שנתי 53** (2003) 30 ואילך). לאחרונה ביקר אף בית-המשפט העליון באופן חריף את השימוש בטכניקה של חוקי הסדרים (בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית נ' ממשלת ישראל** (טרם פורסם, ניתן ביום 27.9.2004)).
26. הפעלת החוק, לפי סעיף 64 לפרק, אמורה להתחיל ביום שבו יינתן הצו הראשון המכריז על איזור שבו יתקיים הניסוי על-פי סעיף 59 לפרק.
27. חשוב לציין כי מדיניות ההשבה לעבודה שנקטו מדינות שונות כוללת פעולה בשני מישורים: האחד, התאמת כישוריהם של דורשי העבודה לדרישות השוק והסרת חסמים המונעים מהם השתלבות בעבודה; והאחר, הרחבת אפשרויות התעסוקה באמצעות פיתוח מקומות עבודה והפעלת אמצעים כלכליים להגדלת היצע העבודה. החוק שלפנינו עוסק רק במישור הראשון.
28. א' ברק **פרשנות במשפט** (ירושלים, נבו, 1993, כרך שני – "פרשנות החקיקה") 303.
29. חשוב לציין כי קיימות גישות שונות להבנת המושג "תלות": חלק מהגישות מדגישות את "מלכודת העוני" שהגמלאות יוצרות, בהניען את מקבלי הגמלאות לערוך חישוב רציונלי ולהגיע למסקנה כי גמלאות משתלמות יותר מעבודה (ראו הערה 8 והטקסט הסמוך לה); חלק מהגישות מתמקדות בצד הפסיכולוגי של אלה המצויים תקופה ארוכה מחוץ לשוק העבודה, ובקושי שלהם לחזור ולהשתלב בעבודה; ואילו גישות אחרות רואות בתלות חלק מ"תרבות עוני" שלמה של בני המעמדות הנמוכים, המעניקה לגיטימציה להעדפת גמלאות על השתלבות בעבודה. ראו ועדת תמיר, **לעיל** הערה 6, בע' 38.
30. מטרה זו עולה גם מההיסטוריה החקיקתית של הפרק. חקיקת הפרק ואף נוסחו של סעיף המטרה נסמכים על דו"ח ועדת תמיר, אשר שם דגש במטרה של הסרת חסמים ומתן "הזדמנות לשילוב תעסוקתי". ראו ועדת תמיר, **שם**, בע' 7–8, 17–18.
31. מקובל שגם כאשר קיים סעיף מטרה, אין הוא מונע קריאה של מטרות נוספות המשתמעות מהחוק. ראו ברק, **לעיל** הערה 28, בע' 305.
32. ראו מטרות של חוק הבטחת הכנסה, המובאת לעיל בהערה 3. ראו גם את מאפייני האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה בטקסט הסמוך להערה 37. ראו בהקשר זה גם מ' אטלן וי' צבע "בשביל כבוד צריך לעבוד? האיזון בין הזכות לתנאי קיום נאותים לבין הזכות לעבודה" **עבודה, חברה ומשפט י** (תשס"ד) 331.
33. ראו, למשל: רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360; בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואח'**, תק-על 2004(1) 2865; ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' שרה רייז**, תק-על 2004(1) 2884; בג"ץ 5578/02 **מנור נ' שר האוצר**, תק-על 2004(3) 2429.
34. ראו, למשל, את עמדתו של חבר-הכנסת חיים אורון, המייצג עמדה כלכלית שמאלית, אשר הביע בדיוניה של ועדת הכספים עמדה ביקורתית כלפי החוק, אך לא התנגד לו (דיון ועדת הכספים בחוק מיום 14.12.2004).
35. ראו: Trickey, *supra* note 15, esp. at pp. 250–256. למאפייניהן של תוכניות שונות, ראו גם קטן, **לעיל** הערה 13.
36. דוגמה ל"סוגיות מסוימות" היא סוגיית "השירות בקהילה", שתידון להלן, המערבת גם שיקולים מתחום דיני העבודה (ראו להלן תת-פרק "שירות בקהילה – מתכונת העסקה חדשה"); דוגמה ל"נסיבות ספציפיות" היא הנסיבות הייחודיות של משפחות חד-הוריות (ראו, למשל: עב 2560/98 **כרמלה בן לולו נ' שירות התעסוקה** (טרם פורסם), והשוו: עב 1309/01 (י"ם) **ברק אסנת נ' שירות התעסוקה**, עבודה אזורי, כרך יא, 923).
37. ראו סעיף 59 לחוק, המפרט את האופן שבו ייקבעו האזורים ויוקמו מרכזי התעסוקה. יש לציין שוועדת תמיר המליצה כי האוכלוסייה שתשתלב במרכזים הנסיוניים תכלול גם מקבלי גמלאות

נכות כללית ומקבלי דמי אבטלה החוזרים למערכת מדי כמה חודשים (ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 18). הצעת החוק המקורית לא כללה קבוצות אלה, אך היא כללה גם זכאיות לגמלה לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972, וגם מקבלי הבטחת הכנסה אשר מצויים במסגרת שיקומית ועובדים במפעלים מוגנים. בסופו של דבר, ההוראה המגדירה גם את מקבלות המזונות כמשתתפות נמחקה מסעיף ההגדרות, ועובדים במסגרת שיקומית הוצאו במפורש מתחולת החוק (ראו סעיף 48 לחוק). למבט השוואתי על אוכלוסיות יעד בעולם, ראו: Trickey, *supra* note 15, at pp. 257–264.

38. במסגרת מבחן ההכנסה המשפחתי נבדק מצבם הכלכלי של מגישי התביעה להבטחת הכנסה, והזכאות מותנית בהעדר הכנסות ונכסים (כולל רכב) או בהכנסות נמוכות (ראו סעיפים 5, 7, 9, 10, ו-11 לחוק הבטחת הכנסה). לפירוט, ראו: מילר, לעיל הערה 2, בע' 100 ואילך; ועדת תמיר, שם, בע' 27–28. בהיותה מותנית במבחן אמצעים, הגמלה להבטחת הכנסה הינה גמלה סלקטיבית, להבדיל מרוב הגמלאות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, שהינן גמלאות אוניוורסליות שאינן מותנות במבחן אמצעים. להבחנה בין גמלה סלקטיבית לגמלה אוניוורסלית, ראו א' דורון **בזכות האוניברסליות** (האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשנ"ז) 27–32.

39. ראו סעיף 2(א) לחוק הבטחת הכנסה. ראו גם מילר, שם, בע' 100.

40. מבחן התעסוקה הקבוע בחוק מגדיר כי כל מי שכשיר לעבודה חייב לקבל כל עבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני (סעיף 2(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה). לפירוט, ראו גם ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 27–28. סירוב לקבל עבודה גורר רישום סירוב על-ידי פקיד שירות התעסוקה, ומביא לידי שלילת הגמלה מן המשפחה למשך חודשיים בכל סירוב (סעיף 3א לחוק הבטחת הכנסה).

41. ראו הטקסט הסמוך להערה 96.

42. מחקר של מרכז אדוה על רמת חייהן של משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה בשנת 2001, בטרם הופחתו הגמלאות בשנת 2003 (ראו הערה 45), מראה כי הוצאותיהם של מקבלי הבטחת הכנסה הינן בחלקן הגדול הוצאות קשיחות, המתמקדות בצרכים ובמחויבויות הבסיסיים ביותר: מזון בסיסי, הלבשה בסיסית, שכר-דירה, תשלומי-חובה על בריאות וחינוך, נסיעה בתחבורה ציבורית וטלפון. משק-בית עם ילדים שקיבל בשנת 2001 קצבת הבטחת הכנסה הוציא באותה שנה כמעט שני שלישים (62%) מכלל ההוצאה הכספית שלו על תצרוכת של מזון, דיור והלבשה (לעומת משק-בית ממוצע, שהוציא 47%). יתר על כן, במשק-בית עם ילדים שקיבל הבטחת הכנסה בשנת 2001 הייתה ההוצאה הכספית החודשית לנפש סטנדרטית, ברוב סעיפי התצרוכת, נמוכה באופן משמעותי מזו של משק-בית ממוצע. למשל: ההוצאה לנפש סטנדרטית על מזון, כולל ירקות ופירות, הוותה 78% מן ההוצאה המקבילה במשק-בית ממוצע; ההוצאה על הלבשה – 70%; ההוצאה על בריאות – 48%; ההוצאה על חינוך, תרבות ובידור – 44%; וההוצאה על תחבורה ותקשורת – 28%. ש' סבירסקי וא' אטקין **מאבדים אחיזה** (אדוה, 2003).

43. למשל, על-פי נתוני הסקירה השנתית שערך המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001, כ-36% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה באותה שנה היו משפחות חד-הוריות (שההורה היחיד בהן הוא בדרך-כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת או נטושה), וכ-36% ממקבלי הגמלה היו עולים חדשים. **סקירה שנתית 2001** (המוסד לביטוח לאומי, 2002) 104 ואילך.

44. סעיפים 17 ו-18 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002 (להלן: חוק ההסדרים לשנת 2003).

45. במסגרת סעיף 17 לחוק ההסדרים לשנת 2003, שם, הופחתו ליותר מ-100,000 משפחות כ-600 ש"ח בממוצע מהגמלה החודשית. ראו **חוק ההסדרים לשנת 2003** (המוסד לביטוח לאומי, 2002). בעתירות שהוגשו נגד הקיצוץ, ואשר תלויות ועומדות לפני בית-המשפט העליון, נטען כי הקיצוץ פוגע בזכות לקיום אנושי בכבוד (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח'**; בג"ץ 888/03 **בלהה רובינובה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**).

46. סעיף 17(2)(א)(5) וסעיף 17(2)(א)(6) לחוק ההסדרים לשנת 2003, שם (החוק מיושם מחדש ספטמבר 2003). נגד תיקון זה הוגשה עתירה, הנמצאת בשלבי דיון (בג"ץ 1433/03 **בחטין ואח' נ' שר האוצר ואח'**). לניתוח ביקורתי של קיצוץ זה, ראו א' פז-פוקס "רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד-הוריות" **עבודה, חברה ומשפט** י (תשס"ד) 339.
47. סעיף 17(2)(א)(2) לחוק ההסדרים לשנת 2003, שם (החוק מיושם מחדש ספטמבר 2003).
48. ד"ר ג'וני גל, בדעת מיעוט במסגרת דו"ח ועדת תמיר, הביע את עמדתו כי התוכנית צריכה להתמקד באלה שכשירים לעבודה ואשר יש סיכוי סביר לשלבם בשוק העבודה. הוא סבר כי יש לשלב בניסוי רק את אלה שנמצאים במערכת הבטחת הכנסה תקופה ממושכת ואשר כישוריהם וההיסטוריה התעסוקתית שלהם הם הגורמים העיקריים המונעים את השתלבותם בשוק העבודה. לגבי משפחות חד-הוריות סבר ד"ר גל כי יש להן צרכים מיוחדים, וכי יש לתת להן לפיכך את האפשרות לבחור לא להשתתף בניסוי (ועדת תמיר, **לעיל** הערה 6, בע' 47–48).
49. ראו הטקסט הסמוך להערה 94.
50. ראו להלן תת-פרק "שירותים תומכי עבודה".
51. התפיסה של "תחנת שירות אחת" אינה מצוינת מפורשות בהוראות החוק, אך היא עולה בבירור מהמלצותיה של ועדת תמיר (ועדת תמיר, **לעיל** הערה 6, בע' 15), ונלמדת אף מפירוט התקציב של מרכז התעסוקה (סעיף 39 לחוק) ומהרכבה של התוכנית האישית שהמרכז אמור לספק (סעיף 42(ב) לחוק).
52. זאת, להבדיל מהמצב לפני הקמת המרכזים, כאשר השירותים למחוסרי העבודה מפוצלים בין גורמים רבים. למשל, המוסד לביטוח לאומי עורך את מבחן התושבות ואת מבחן האמצעים, ואחראי לתשלום הגמלאות; שירות התעסוקה עורך את מבחן התעסוקה; משרד התמ"ת אחראי להכשרה המקצועית, לתקציב העבודות הציבוריות ולמתן סיוע למעסיקים בתחום השבחת כוח-האדם המועסק אצלם; משרד החינוך אחראי להשלמת ההשכלה; ומשרד הקליטה מופקד על ההכשרה המקצועית והיזמות העסקית בקרב העולים. ראו: קורא, **לעיל** הערה 12, בע' 20; ועדת תמיר, שם, בע' 7.
53. שביב, **לעיל** הערה 16, בע' 13.
54. סעיף 38(ב) לחוק מוציא במפורש מגדר התאגידים שיכולים להפעיל מרכזי תעסוקה את שירות התעסוקה הממלכתי ואת הרשויות המקומיות או כל גוף אחר אשר הוקם בחוק או מתקצב על-ידי המדינה. הקביעה כי גורמים פרטיים בלבד יוכלו להפעיל מרכזי תעסוקה סוטה מהמלצותיה של ועדת תמיר (ראו **לעיל** הערה 21). לפירוט סוגי הגופים המפעילים את מרכזי התעסוקה בארצות-הברית, ראו: P. Winston, A. Burwick, S. McConnell & R. Roper *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature* (Mathematica Policy Research, Inc., May 2002) 10–14.
55. ראו סעיפים 2(א)(2) ו-3א לחוק הבטחת הכנסה.
56. הפרטה מוגדרת כתהליך שבו פעולות וסמכויות מועברות מאחריות הממשלה לידי גופים וארגונים חוץ-ממשלתיים. ראו: דורון, **לעיל** הערה 38, בע' 57; מ' אייזנשטאדט "סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי תיקון ומניעת עבריינות" **שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות** (י' קטן עורך, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 1996) 189. חשוב לציין כי תחום התעסוקה כבר "הופרט" חלקית בשנת 1992, עם ביטול חובת הזיקה לשירות התעסוקה ופתיחת שוק ההשמה לפעילות עצמאית של חברות השמה פרטיות. ראו קורא, **לעיל** הערה 12, בע' 9.
57. על ההבחנות בין רמות שונות של הפרטה, ראו י' קטן "יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים" **ביטחון סוציאלי** 60 (תשס"א) 129, 130–133.

58. ההפרטה בענייננו הינה חלקית גם במובן זה שלפי שעה היא מפריטה את פעילותו של שירות התעסוקה רק באזורים שבהם ייערך הניסוי.
59. ראו להלן תת-פרק "שירותים תומכי עבודה".
60. ראו הטקסט הסמוך להערה 95.
61. השוו להפרטתם של שירותי הסייעוד, שבה קביעת סל השירותים וקביעת הזכאות לשירותים נותרו באופן מוחלט בידי הגורמים השלטוניים. ראו: אייזנשטאדט, לעיל הערה 56; קטן, לעיל הערה 57.
62. ראו: Winston et al., *supra* note 54, esp. at pp. 15–22; קטן, שם, בע' 133–137; דורון, לעיל הערה 38, בע' 61–69.
63. על הצדדים המשפטיים של ההפרטה מבחינת המשפט המנהלי, ראו י' זמיר **הסמכות המינהלית** (ירושלים, נבו, תשנ"ו, כרך א) 446 ואילך. ראו גם את הדיון על אצילת סמכות לגורם פרטי, שם, בע' 561 ואילך.
64. ראו בג"ץ 4884/00 **עמותת "תנו לחיות לחיות" ואח' נ' מנהל השירותים הוטרינריים בשדה במשרד החקלאות**, תק-על 2004(2) 2599, פסקה 14 לפסק-דינה של השופטת דורנר (להלן: בג"ץ "תנו לחיות לחיות").
65. אני סבור כי אי-עיון עקרונות התגמול של הזכיינים בחקיקה הינו פגם מהותי המפר את העיקרון של קביעת הסדרים ראשוניים בחקיקה (ראו בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481). היה מן הראוי שסוגיה כה חשובה זו תוסדר ברמת החקיקה הראשית, לכל-הפחות על-ידי קביעת עקרונות תגמול המצמצמים ככל האפשר את בעיית ניגוד העניינים. יצוין כי לאחר לחץ מצד הוועדה, הסכימו לבסוף נציגי משרד האוצר והתמ"ת להקים ועדה ציבורית לבחינת העקרונות הכלכליים של הסכם ההתקשרות עם התאגידים, בראשות מר יעקב גדיש, ולהציג לפניה את העקרונות של נוסחת התגמול של הזכיינים (להלן: ועדת גדיש).
66. ניתוח מפורט של שיטת התגמול מופיע במסמכים שהוגשו לוועדת גדיש (שם). ראו: ג' מאור-שביט ול' אחדות שיטת התגמול של מפעילי מרכזי תעסוקה במסגרת מדיניות 'מרווחה לעבודה' – עקרונות להפעלתה בישראל (המוסד לביטוח לאומי, 2004); א' בניש **הסתטיגויות מהעקרונות הכלכליים להתקשרות עם תאגידים פרטיים להפעלת מרכזי תעסוקה** (עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, 2004).
67. ועדת תמיר הייתה ערה אף היא לבעיה זו, ולכן המליצה כי אישור הזכאות לגמלה ייעשה בסופו של דבר על-ידי פקיד של שירות התעסוקה לפי המלצתו של מתכנן היעדים (ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 15–16). ספק בעיניי אם היה בכך כדי לתת פתרון אמיתי לבעיה, שכן נראה כי פקיד שירות התעסוקה לא היה במצב זה יותר מאשר חותמת-גומי.
68. נוסחת התגמול שאושרה על-ידי ועדת גדיש, לעיל הערה 65, מביאה בעיה זו בחשבון במידה מסוימת, ונותנת תמריץ נוסף למפעילים על כל משתתף שיצא ממערכת הבטחת הכנסה למשך תשעה חודשים לפחות (לא בדרך של רישום סירוב). אולם אין בכך כדי לבטל את הזיקה הבעייתית בין רווחי המפעיל לבין רישומי סירובים. יתר על כן, מאחר שנוסחת התגמול ועקרונותיה אינם מעוגנים בחוק, אין מניעה כי הם ישונו בעתיד.
69. הכלל האוסר ניגוד עניינים מושרש היטב בהלכה המשפטית. ראו: בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד 566; אהרון ברק "ניגוד עניינים במילוי תפקיד" **משפטים** י (תש"ם) 11. הכלל קובע כי אסור למפעיל סמכות שלטונית להימצא במצב של ניגוד עניינים בין האינטרס הציבורי לבין אינטרס אחר, ואסור לו אף להימצא במצב שבו קיים חשש סביר או אפשרות ממשיכה לניגוד עניינים.
70. בג"ץ "תנו לחיות לחיות", לעיל הערה 64; בג"ץ 1783/00 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נז(3) 652; בג"ץ 39/82 **אלעזר הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד ואח'**, פ"ד לו(2) 537; בג"ץ 2303/90 **פיליפוביץ נ' משרד המשפטים**, פ"ד מו(1) 410.



71. יתר על כן, המעקב המתמיד חיוני היות שהתוכנית מופעלת באופן נסיוני ולפיכך החשש לכשלים גבוה יותר. בקרה הדוקה עשויה לסייע בפתרון מהיר של הכשלים שייווצרו.
72. על החשש מכוחם של תאגידים פרטיים, ראו א' בנבנשתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" **משפט וממשל** ב (תשנ"ד) 11, 27, 30. להתרשמות מסוגי הזכיינים המפעילים תוכניות מסוג זה בארצות-הברית, ראו ההפניה בהערה 54.
73. ראו הטקסט הסמוך להערה 37.
74. עם זה, החוק קובע כי תקנות על-פי סימנים א עד ה בפרק יותקנו באישורה של ועדת הכספים. החוק גם מסמך את שר התמ"ת, השר הממונה על ביצוע החוק, לקבוע כללים בנושאים שונים, שאליהם אתייחס במקומות הרלוונטיים. נהלים והנחיות יכול שיעוצבו גם במסגרת חוזי המסגרת שייחתמו עם מפעילי המרכזים ובמסגרתם של ספרי הפעלה מפורטים שלפיהם יפעלו המרכזים. שאלה מעניינת היא מהו מעמדם הנורמטיבי של נהלים אלה, אך הדיון בשאלה זו חורג ממסגרת מאמר זה.
75. ראו הערה 95 והטקסט הסמוך לה.
76. סעיף 50 לחוק.
77. היה מקום אולי ללכת צעד אחד נוסף ולהגדיל את עצמאותו של מתכנן היעדים מול התאגיד על-ידי יצירת הגנה מפני פיטוריו באופן חד-צדדי על-ידי התאגיד. למרות החלתם של דיני עובדי הציבור ועל-אף המרות המקבילה שיש למדינה כלפי מתכנן היעדים, יש עדיין לתאגיד מרות חזקה מאוד ביחס למתכנן היעדים, בעיקר באמצעות מכשיר הפיטורים. יש מקום לחשוב על מנגנונים שיפחיתו את תלותו של מתכנן היעדים בזכיון ויגנו עליו מפני פיטורים לא-מוצדקים, כגון זכות שימוע בנוכחות גורמי מדינה וחובת אישור של המדינה לפיטוריו של מתכנן יעדים.
78. פרופ' ברק-ארז רואה את חובת הפיקוח כנגזרת מחובת הרשויות לכבד זכויות אדם: "חובתן של הרשויות עצמן לכבד את זכויות האדם חייבת למצוא את ביטויה המעשי בפיקוח על מידת ההגנה על זכויות האדם במסגרת השירותים המופרטים וברגולציה שלהם גם בתחום זה." ד' ברק-ארז "זכויות אדם בעידן של הפרטה" **עבודה, חברה ומשפט** ח (תשס"ב) 209, 220. ראו גם את דבריו של השופט זמיר בבג"ץ 7721/96 **איגוד שמאי הביטוח בישראל נ' המפקחת על הביטוח**, פ"ד נה(3) 625, 650: "שנית, הטענה שראוי לרופף את הפיקוח על הביטוח, כתוצאה טבעית ורצויה של הנטייה לעודד שוק חופשי, אינה נכונה מבחינה עניינית. להיפך. יש מקום לטענה שדווקא השינוי שהתרחש לאחרונה באופי המדינה, ברוח השוק החופשי, מגדיל את חשיבות הפיקוח. חופש אינו הפקרות. לכן, התפרקות המדינה מן התפקיד של ספק שירותים ומצרכים צריכה להיות מלווה בפיקוח על אספקת שירותים ומצרכים על ידי המשק הפרטי. השוק החופשי נותן הזדמנות למשק הפרטי לצבור כוח כלכלי רב. גם כוח כלכלי עלול להשחית. אסור לשכוח את הלך המר של המדינה המתירנית, שאפשרה לכוח כלכלי לגרום, תחת הסיסמה של חופש, הרבה עושק ועוול. דווקא בתנאים של שוק חופשי נדרשת המדינה להגן על חלשים".
79. ראו, למשל, דו"ח מבקר המדינה באשר לפיקוח על המערך הגריאטרי בישראל (מבקר המדינה **דו"ח שנתי 48** (1998) 173) וכן דו"חות מבקר המדינה באשר לפיקוח על הטיפול בחסויים (מבקר המדינה **דו"ח שנתי 41** (1991) 367; מבקר המדינה **דו"ח שנתי 54** (2004) 657).
80. ראו סעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד: השפיטה, הקובע כי בית-המשפט העליון, בשבתו כבית-המשפט הגבוה לצדק, מוסמך "לתת צווים... לפקידים ולגופים ולאנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לעשות מעשה או להימנע מלעשות מעשה במילוי תפקידהם כדיון...".
81. זמיר, **לעיל** הערה 63, בע' 449–450. ראו גם בנבנשתי, **לעיל** הערה 72, בע' 14–15.
82. זמיר, **שם**, בע' 452.
83. ראו בנבנשתי, **לעיל** הערה 72, בע' 16 וההפניות שם.
84. ראו הטקסט הסמוך להערות 71–73.



85. בנבנשתי, לעיל הערה 72, בע' 30–31.
86. ראו סעיפים 2–3 לחוק־יסוד: מבקר המדינה וכן סעיפים 11–21 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958.
87. ראו סעיפים 31–48 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958.
88. ראו להלן תת־פרק "ערר וערעור".
89. סעיף 51 לחוק קובע כי בפעילותם יפעלו מתכנן היעדים ושאר עובדי התאגיד בתוס־לב ולפי הוראות כל דין. כותרת הסעיף – "חובת נאמנות" – מבהירה כי מעמדם של מתכנני היעדים הוא ביסודו מעמד של נאמן ציבור. ניתן ללמוד על המעמד של נאמן ציבור ועל תחולתם של העקרונות האמורים על מתכנן היעדים גם מתחולתו של הדין המנהלי על מרכזי התעסוקה (ראו הטקסט הסמוך להערות 80–81). סעיף 52 לחוק מחיל על מתכנני היעדים את חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980, את חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, ואת הוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977, החלות על עובדי ציבור (ראו לעניין זה זמיר, לעיל הערה 63, בע' 505). עם זה, החוק אינו מחיל על עובדי התאגיד את חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. כלומר, החוק אינו מטיל על מתכנני היעדים את הדין המשמעת, שמבחינה מעשית הינו אחד הכלים האפקטיביים ביותר לפיקוח על עובדי הציבור.
90. זמיר, שם, בע' 496.
91. לא ברור אם ניתן ליישב מתח זה באופן סביר לאורך זמן. לאחר הפעלתו של המודל יהיה צורך לבחון באופן ביקורתי אם הוא מילא את מטרתו באופן משביע־רצון.
92. ראו הטקסט הסמוך להערה 37.
93. ניתן אף לפתח כלים נוספים, כגון הקמת ועדה ליד מרכז התעסוקה שתכלול את נציגי המשתתפים, נציגי המעסיקים ונציגי ציבור, ולקיים סקרי שביעות־רצון בקרב המשתתפים ובקרב המעסיקים על פעילותם של המרכזים (ועדת תמיר המליצה על כלים ברוח זו – ראו ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 22).
94. ראו הערה 40 והטקסט הסמוך לה.
95. מתכנן היעדים אמור למלא את תפקידיו לשם השגת מטרות הפרק (סעיף 40(א) לחוק) (ראו לעיל תת־פרק "מטרות החוק"). החוק קובע כי הכישורים הדרושים למתכנן היעדים התעסוקתי יוסדרו בכללים שיקבע שר התמ"ת, בהסכמת שר האוצר, וכי מינויו צריך לעבור את אישור השר. לפי החוק, המינוי ייעשה לתקופה שלא תעלה על שנה, וכל הארכת מינוי – אף היא לתקופה שלא תעלה על שנה – תיעשה על־ידי השר אם מתכנן היעדים ימלא את תפקידו בהתאם לאמות־המידה שיקבע השר (סעיפים 40(ב) ו־40(ג) לחוק). הכללים האמורים נקבעו בסעיפים 2–6 לתקנות.
96. הסדרת האופן שבו ייקבע מצבו הבריאותי של המשתתף לוקה בחסר. הפרק מסתפק בקביעה כי השר יקבע כללים ותנאים לעניין ההכרה בתעודה רפואית שהמציא המשתתף (סעיף 54 לחוק). עוד מוסיף החוק כי התייעצות עם רופא לשם בחינת תעודה רפואית שהציג המשתתף תיעשה עם רופאים שאישר שר התמ"ת (סעיף 53(ג) לחוק). סוגיית ההכרה בתעודה רפואית לצורך קביעת מצבו הבריאותי של המשתתף מוסדרת בסעיפים 7 ו־9 לתקנות. הסדרה זו הינה בעייתית מאוד משתי בחינות. ראשית, מהתקנות עולה לכאורה שעל המשתתף לדאוג בכוחות עצמו לחוות־דעת של רופא מומחה לרפואה תעסוקתית או לרפואה שיקומית. נקל להבין שדרישה זו הינה בבחינת הצבת חסם משמעותי מאוד בפני משתתפים רבים שאין להם המשאבים הדרושים לקבלת חוות־דעת של מומחה. קביעת המצב הבריאותי על־ידי גורם מקצועי מהימן הינה חיונית שכן בלעדיה יעמוד המשתתף במצב שבו הוא מחויב לעבוד בעבודה שהוא אינו יכול לבצעה או שיירשם לו סירוב ותישלל גמלת משפחתו. חיוניות הקביעה הרפואית נובעת גם מהעובדה שמדובר בקביעה מקצועית שכל המערכות – מתכנן היעדים, ועדת הערר ובית־הדין לעבודה – מסתמכות עליה, ובדרך־כלל אין להן היכולת לבחון את תוכנה. שנית, התקנות קובעות כי מתכנן היעדים יכול



להעמיד את התעודה הרפואית לאישור רופא המרכז. הדרישה לאישור של גורם נוסף הינה סבירה כשלעצמה, אלא שמן הראוי שקביעת המצב הרפואי תיעשה על-ידי רופא בלתי-תלוי במרכז התעסוקה, ולא על-ידי רופא המקבל תשלום מאת המרכז, וכן שתהיה אפשרות להגשת ערעור על קביעת המצב הבריאותי.

97. ראו הטקסט הסמוך להערה 114.

98. ראו סעיף 2(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה. בחוק הבטחת הכנסה מופיע אומנם הצירוף "עבודה מתאימה", אך זו מוגדרת למעשה ככל עבודה. השוו להגדרת "עבודה מתאימה" בחוק ביטוח אבטלה (סעיף 165 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). עם זה, ראוי לציין בהקשר זה כי החוק קובע כי מטרתו היא לשלב את מקבלי הגמלאות בעבודה שתמצא את כושר השתכרותם ותאפשר להם "עצמאות כלכלית" (ראו הטקסט הסמוך להערה 27; ראו גם סעיפים 36 ו-42(ב) לחוק). ייתכן שניתן למצוא כאן בסיס לפרשנות המעדיפה הפניית בעל-מקצוע לעבודה במקצועו, שכן בדרך-כלל מיצוי כושר השתכרותו של בעל-מקצוע יהיה בעבודה במקצועו, ולא בעבודה בלתי-מקצועית שהשכר עליה נמוך יותר בדרך-כלל.

99. ראו הערה 16. יש המעריכים כי הפעלת התוכנית אף תחרף את המצב, ותוביל, כפי שקרה בארצות-הברית, ל"דחיפתם" של אלפי אנשים לרובד הנמוך של שוק העבודה, דבר שיוביל להפחתת שכרם הנמוך ממילא של עובדים בלתי-מקצועיים, להחמרת תנאי העבודה הירודים של עובדים אלה ולהגברת חוסר הביטחון התעסוקתי שלהם. ראו: Solow, *supra* note 16; קורא, לעיל הערה 12, בע' 33.

100. ראו הטקסט הסמוך להערות 74 – 93.

101. ראו להלן תת-פרק "ערר וערעור".

102. ראו הטקסט הסמוך להערה 90.

103. כדברי הנשיא שמגר בע"ב 2/84 ניימן ואח' נ' יושב ראש ועדת הבחירות, פ"ד לט' (2) 225, 250: "כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות."

104. ראו להלן תת-פרק "שירות בקהילה – מתכונת העסקה חדשה".

105. ראו הטקסט הסמוך להערה 96.

106. ראו הטקסט הסמוך להערה 114.

107. יתר על כן, אני סבור כי ניתן ללמוד מהסיפא גם על מבחן איכותי שההכשרות צריכות לעמוד בו: ההכשרות צריכות להיות כאלה שיש בהן כדי להשביח את כישוריו של המשתתף, ולא כאלה שאינן מקדמות את המשתתף ואשר אין בהן כדי לקדם את שילובו של המשתתף הספציפי בעבודה.

108. החוק מאפשר להקטין את היקף השעות משלושים שעות ("היקף השעות המזערי") לחמש-עשרה שעות ("היקף שעות מזערי מופחת") באישור של "בוחן מקרים מיוחדים", שהוא מתכנן יעדים שמנהל מרכז התעסוקה הסמיכו לשם כך (סעיף 43(ה) לחוק). אישורו של בוחן המקרים המיוחדים מותנה אף באישור של השר או של עובד ציבור שהשר הסמיך לשם כך. בכל מקרה, במתכונת הקיימת אי-אפשר לאשר לשום משתתף תוכנית מצומצמת יותר מחמש-עשרה שעות שבועיות, אלא בדרך של מתן אישורים פרטניים על-ידי מתכנן היעדים לימי היעדרות, לפי כללים שיקבע שר התמ"ת (סעיף 45(א)(2) סיפא) ואשר נקבעו בסעיף 10 לתקנות. שר התמ"ת, בהסכמת שר האוצר ובאישורה של ועדת הכספים של הכנסת, רשאי להפחית, באמצעות התקנת תקנות, את היקף השעות המזערי ואת היקף השעות המזערי המופחת.

109. יש התומכים בקיום חובת התייצבות יומיומית על-מנת למנוע תופעה (שהיקפה אינו ברור) של אנשים התובעים הבטחת הכנסה ועובדים במקביל בעבודה לא-מדווחת ("עבודה בשחור"). אני סבור כי מטרה כזו אינה מצדיקה הטלת חובת השתתפות בתוכנית. מבחן נוכחות שמטרתו מניעת עבודה לא-מדווחת הינו בגדר "טרטור" מיותר והטלת "עונש קולקטיבי" על כלל מקבלי הגמלאות.



110. ראו הערה 108.
111. ראו הערה 47 והטקסט הסמוך לה.
112. 'זמיר הסמכות המינהלית' (ירושלים, נבו, תשנ"ו, כרך ב) 833 ואילך.
113. עיקרון זה עולה אף מהמלצותיה של ועדת תמיר (ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 15). ראו גם את עמדתו של ד"ר ג'וני גל, שלפיה יש לאמץ את המודל הקיים במסגרת תוכנית ה-New Deal בבריטניה, אשר מחייבת את המדינה להציע למובטל כמה אפשרויות ומותירה בידיו את ההכרעה ביניהן (שם, בע' 46).
114. ראו סעיפים 42, 45, 61 (א)(2), 61 (ב)(2), 61 (ב)(3) לחוק.
115. סעיף 45(א)(2) לחוק. הכללים נקבעו בסעיף 10 לתקנות, והם מתירים היעדרות במקרים מצומצמים יחסית, כגון יום מנוחה, חג או שבתון, מחלת המשתתף או יום אחד בחודש של מחלת קרוב-משפחה.
116. שר התמ"ת, בהסכמת שר העבודה והרווחה, יקבע את אופן עריכת האישור וכן את הדרכים והמועדים למסירתו. כמורכב רשאי השר לקבוע בתקנות פרטים נוספים שייכללו באישור (סעיף 45(ג) לחוק). כללים אלה נקבעו בסעיף 14 לתקנות ובתוספת החמישית להן. עותק של אישור ההשתתפות אמור להימסר למשתתף, כשהוא כולל נימוקים לקביעותיו של מתכנן היעדים בדבר סירוב או אי-השתתפות תקינה בתוכנית. קביעות אלה והנמקתן יכולות לשמש בסיס להגשת ערר על-ידי המשתתף (ראו להלן תת-פרק "ערר וערעור").
117. סמכותו של מתכנן היעדים לשלילת גמלה היא לכאורה רק סמכות ממליצה למוסד לביטוח לאומי, אך מבחינה מעשית המוסד לביטוח לאומי מסתמך באופן מלא על הדיווח באישור ההשתתפות אשר למילואו של מבחן התעסוקה (סעיף 45(ב)).
118. ראו סעיפים 53(א) ו-53(ב) לחוק.
119. ספק בעיניי אם יש הצדקה לפגיעה כה רחבה בפרטיותם של המשתתפים, ודומני כי היא למעלה מן הדרוש. בכל מקרה, יש להקפיד בהקשר זה על קשר הדוק בין מהותו של המסמך הנדרש לבין חיוניותו להפעלת החוק.
120. סמכותה של הרשות להבנות את שיקול-דעתו של מתכנן היעדים מעוגנת הן בסמכויותיה הרגולטביות על-פי החוק והן במסגרת הסכם ההתקשרות שלה עם מפעילי המרכזים (ראו הערה 74 והטקסט הסמוך לה). הבניית שיקול-הדעת באמצעות נהלים ותקנות הינה כלי מקובל למניעת שרירות וניצול לרעה של סמכות, והרשויות עושות בו שימוש נרחב. ראו: 'דו"ח הנחיות מינהליות' (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי ומיכאל סאקר, ירושלים, 1996); זמיר, לעיל הערה 112, בע' 777. יצוין כי שירות התעסוקה הפיק נוהל מיוחד, מסודר ומפורט, לרישום סירוב ולדרכי ערר, הכולל גם חובת הנמקה בכתב של כל "סירוב" שנרשם.
121. סעיף 62 לחוק מחיל את סעיף 287 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, העוסק בביטוח מתנדבים, גם על משתתפים המבצעים שירות בקהילה. יש משהו אירוני בכך שמחילים את "דיני ההתנדבות" על מי שמחויבים למעשה "להתנדב", בבחינת "התנדבות כפויה".
122. גישה מסוג זה מובעת באופן גלוי על-ידי דרגים בכירים במערכת הפוליטית הישראלית. ראו, למשל, את דבריו של סגן שר התמ"ת במועד קבלת החוק, מיכאל רצון, אשר פורסמו באתר משרד התמ"ת: "המהלך המתוכנן צריך להוביל, על פי חזוני, למצב בו כל מי שמקבל קצבה מהמדינה מסיבה זו או אחרת, יצטרך לתרום את תרומתו בכל דרך אפשרית, בבתי חולים, בעבודות יזומות, ברשויות מקומיות, בשירותי עזר בחינוך וכיוצ"ב... לעניות דעתי, אין כמעט אנשים אשר יכולתם לתרום הינה אפס, והם צריכים לשבת בבית בחוסר מעש מוחלט ולקבל קצבה. כמעט כל אחד יכול לתרום לחברה בה הוא חי, וכך יעשה." (עותק מצוי בידו המחבר).
123. עם זה, יתרון זה עלול ליהפך לחרב-פיפיות אם יביא לידי הרחבת השימוש בכלי זה ואימוצו גם בגמלאות אחרות. כמורכב, הוספת תנאים לזכות לקיום אנושי בכבוד מפחיתה מעוצמתה של הזכות ומגדילה את הסכנה שהיא תרוקן מתוכן.

124. יש לשים לב כי בניגוד למתכונת ההעסקה של קבלני כוח-אדם וקבלני שירותים, שנוצרה במסגרת שוק העבודה והמחוקק ניסה להסדיר אותה, המתכונת של שירות בקהילה הינה יציר המחוקק.
125. ראו פסיקת בתי-הדין בעניין מעמדם של אנשים בהתמחות ובהכשרה (לדוגמה, ע"ע 1054/01 אשר טוילי נ' יצחק דהרי, פד"ע לו 746, 750); או ב"התנדבות כפויה" (לדוגמה, ע"ע 1270/00 אהובה (אגי) פרידמן נ' אליעזר הוז, פד"ע לח 39).
126. סעיף 44(א)(4) לחוק. סעיף 44(ג) לחוק קובע כי עובד שפוטור עקב העסקת עובד שירות יוכל לתבוע את המעסיק לפי סעיף 10 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988. סעיף 44(ד) לחוק אף קובע כי מעסיק שהשר נוכח כי חרג מהגבלה זו – לא ישלחו אליו עוד עובדי שירות. יתר על כן, הסעיף קובע כי אם התעורר אצל מתכנן יעדים החשד כי המשתתפים מועסקים במקום עובדים באותו מקום, עליו לדווח על כך מיידית לשר. סעיף 44(ב) לחוק מטיל על השר לפרסם ברשומות מדי שנה את רשימת המקומות שבהם התבצע שירות בקהילה באותה שנה, ואת מספר המשתתפים בכל אחד מן המקומות הללו.
127. שר התמ"ת מוסמך לקבוע את סוג המקומות שבהם ייעשה השירות (סעיף 44(א)(2) לחוק). אכן, תקנה 16(א) קובעת כי שירות בקהילה לא יתקיים במקום הפועל למטרות רווח.
128. ראו גם את המלצתה של ועדת תמיר להגביל את השירות בקהילה למסגרות ללא כוונת רווח (ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 16).
129. סעיפים 16(א)(3), 16(ב) ו-18 לתקנות מחילים את דיני הבטיחות. סעיף 15(1) לתקנות מגביל את היקף השירות לתשע שעות ביום, ומחייב הפסקה של 12 שעות לפחות בין שני ימי שירות.
130. ראו דנג"ץ 4601/95 סרוסי חי יוסף נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נב(4) 817.
131. הדוגמה האמריקאית מעניינת בהקשר זה. החוק הראשון שיצר את מתכונת ההעסקה תמורת גמלה קבע הגבלות שימנעו יצירת שוק של עבודה זולה. למשל, נקבע כי מספר שעות העבודה המרבי יהיה גובה הגמלה חלקי שכר-המינימום, על-מנת לשמור על ערכה של שעת העבודה. החוק משנת 1996 הסיר אומנם הגבלות אלה, אולם במאי 1997 הוציא ה-Department of Labor הנחיה שעובדי שירות ייחשבו לעובדים לצורך חוקי העבודה הפדרליים. הנחיה זו שנויה במחלוקת בארצות-הברית, אך היא מדגימה כיצד ניתן להוסיף הגנה על עובדים מסוג זה. M. Diller "Working Without a Job: The Social Messages of the New Workfare" 9 Stanford Law & Policy Review (1998) 19, 22–23, 27–28.
132. שר התמ"ת מוסמך לקבוע את התקופה וההיקף המרביים של השירות במקום מסוים (סעיף 44(א)(3) לחוק). התקופה המרבית נקבעה בסעיף 17 לתקנות.
133. החוק מזכיר אפשרות לדחיית המועד להגשת ערר כדי לאפשר את יישוב המחלוקת בדרך של הסכמה. ניתן למצוא כאן בסיס ליצירת מנגנון של פישור וגישור בין מתכנן היעדים לבין המשתתף, שניתן לעגנו בנהלים. אימוץ מנגנונים של פישור עשוי להשיג את המטרה של שיתוף-פעולה בהשתלבות בעבודה בצורה ראויה ויעילה.
134. עצמאות הוועדה מודגשת בכך שחבריה ממונים על-ידי שר התמ"ת (בהסכמת שר האוצר, ולגבי העובד הסוציאלי – בהתייעצות עם שר הרווחה), וכן בשורה של הוראות המונעות כל זיקה בין מרכזי התעסוקה לבין החברים בוועדת הערר. למשל, אסור למרכז להעניק כל הטבה לחבר הוועדה, ודיוניה של הוועדה לא ייערכו במרכז התעסוקה או בחצרים של התאגיד המפעיל אותו, כדי להסיר כל מראית של השפעה וזיקה (סעיף 46(ז) לחוק).
135. ראו הטקסט הסמוך להערות 65–69.
136. חוק בתי הדין המנהליים, תשנ"ב-1992, הוחל על פעולת הוועדה, פרט להוראות הנוגעות במינויים של חברי בית-הדין, במינויו של יושב-ראש המותב, בדרכי הערעור על החלטותיו ובסמכותו להטיל הוצאות על בעלי-הדין. גם סמכות הוועדה למנות עדים מומחים מטעמה הוגבלה יחסית לבתי-הדין המנהליים. בהשוואה למתכונת ההפעלה של ועדות הערר של שירות התעסוקה (ראו סעיף 43 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ותקנות שירות התעסוקה (דרכי עררים),

התשי"ט-1959), נראה כי המתכונת של בית-דין מנהלי הינה מתכונת נכונה לפעולתה של ועדת הערר. החלטת החוק והתקנות על פעולת הוועדה יכולה לסייע במיסוד פעולתה. למשל, סעיף 27 לחוק בתי הדין המנהליים מסדיר את סוגיית ייצוגם של דורשי העבודה לפני ועדת הערר על-ידי עורך-דין או אדם אחר מטעמם. סוגיה זו הייתה מוסדרת רק ברמה של נוהג בפעולתה של ועדת הערר של שירות התעסוקה. עם זה, יש מקום לערוך את השינויים המחויבים לנוכח תפקידה ואופייה של הוועדה. למשל, חובת הגשת הערר כשהוא מודפס ובצירוף מסמכים מפורטים ובהעתקים (סעיפים 5–7 לתקנות בתי דין מנהליים (סדרי דין), תשנ"ב-1992) נראית לא-מתאימה לאופי הדיון בערר תעסוקה.

137. ועדת תמיר, לעיל הערה 6, בע' 21.

138. כגוף שקרוב ל"שטח" ואשר מפקח על פעילות חדשה ונסיונית, סביר להניח שיצוצו לפניו בעיות עקרוניות שאינן נוגעות רק במקרה מסוים. יתר על כן, מן הראוי שהרשות תערוך מעקב אחר החלטותיה של ועדות הערר, ותנסה לזהות בעיות חוזרות ונשנות בכלל המרכזים או במרכז מסוים.

139. ראו הטקסט הסמוך להערה 31.

140. ראו: י' אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג (תשס"ד) 497. לדוגמה, יש להקפיד על יידוע המשתתפים בדבר זכות הערר שיש להם ובדבר זכות הערעור לבית-הדין לעבודה. דברי ההסבר צריכים להיות מנוסחים בצורה בהירה מאוד, ויש להיערך אף למתן הסבר בעל-פה ובשפות שונות. יתר על כן, ניתן לחשוב על מתן עזרה במילוי העררים או הערעורים. 141. על-פי סעיפים 46(ה) ו-46(ו), גובה האגרה ייקבע על-ידי שר התמ"ת בהתייעצות עם שר המשפטים, ויתעדכן בכל 1 בינואר לפי שיעור עליית המדד.

142. ראו: י' רבין "זכות הגישה לערכאות" **זכות חוקתית** (תל-אביב, בורסי, תשנ"ח); ע"א 733/95 **ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ**, פ"ד נא(3) 577, 631–632; אלבשן, לעיל הערה 140.

143. לא בכדי הגשת תביעה לבית-הדין לעבודה על רקע סוציאלי אינה כרוכה בתשלום אגרה (סעיף 4(5) לתקנות בית הדין לעבודה (אגרות), התשכ"ט-1969). אולם יצוין כי בתקנות אין פטור מאגרה או הסדר מיוחד לאגרה בנוגע לערעור לבית-הדין לעבודה על-פי החוק דנן. לכאורה, מגישי ערעורים על-פי החוק יצטרכו לשלם את גובה האגרה הרגיל. עם זאת, דומה כי העדר ההסדר המיוחד נובע מחוסר תשומת-לב בהליך חקיקת החוק, ויש לקוות כי פגם זה יתוקן.

144. לניתוח מקיף של החסמים המפריעים להשתלבותם בעבודה של מקבלי הבטחת הכנסה, ראו י' קינג "חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים" **בטחון סוציאלי** 66 (תשס"ד) 9.

145. סעיף 39 לחוק (ההדגשה שלי – א' ב').

146. סעיף 42(ב) לחוק (ההדגשה שלי – א' ב'). ראו גם הטקסט הסמוך להערה 104.

147. ראו הטקסט הסמוך להערה 30.