

16.12.2021

נייר עמדה מטעם עמותת קו לעובד: שינוי שיטת ההעסקה בענף הסיעוד להעסקה באמצעות תאגידים

הרינו מתכבדות להגיש נייר עמדה מטעם עמותת קו לעובד בנושא שבנדון, בהמשך לפנייתנו לצוות הבינמשרדי מיום 17.10.2021 ולקול הקורא שפרסמה רשות האוכלוסין וההגירה ביום 30.11.2021, ולקראת הופעתנו בפני הצוות ביום 23.1.2022.

1. נפתח בכך שאנו מברכות על היוזמה לחשיבה מחדש על התחום המורכב מאוד של שירותי סיעוד בבתי המטופלים הקשישים והנכים, שירותים הניתנים כיום ברובם על ידי עשרות אלפי מהגרות עבודה ממדינות מתפתחות, המגיעות לישראל לאחר תשלום דמי תיווך בסכומי עתק, כשהן משלמות מחירים משפחתיים כבדים ומתמודדות עם קשיים ביורוקרטיים מיוחדים הנובעים ממאפייני המעסיקים ומצורת ההעסקה. את כל אלה אנו מכירות היטב, שכן מזה שלושה עשורים "קו לעובד" הוא הארגון העיקרי שמסייע להן במיצועי זכויותיהן בעבודה והתנהלות מול המגבלות החלות עליהן בהקשרי העסקתן ומעמדן בישראל. הקו מצוי בקשר תדיר ורציף עם אלפי עובדות בשנה ומהווה מקור מידע מהימן ולעתים יחיד לעובדות אלו, בשפתן. ניסיוננו בשטח והמפגש עם אלפי עובדות בשנה לימדנו בדרך הקשה עד כמה משווע תחום מורכב זה לחשיבה מחדש על מודל ההעסקה.

2. בתמצית, עמדתנו היא שיש לגבש מודל ההעסקה חדש שיבטא אחריות מדינתית מתכללת בהעסקת עובדי סיעוד זרים בבתי מטופלים קשישים ונכים. בתוך כך, על מודל זה לשנות מהיסוד את שיטת ה"העסקה הפרטית" ואת שיטת ה"העסקה במקביל", ולעשות ככל הניתן כדי להוציא ממשוואת ההעסקה גופים בעלי מטרות-רווח. אופיו הסוציאלי המיוחד של הענף; הניסיון שנצבר כבר כיום ממעורבותם של תאגידי כוח אדם וחברות סיעוד בהעסקת זרים בכלל ועובדי סיעוד בפרט; והסיכונים הטמונים בהפרטה מלאה של התחום הן עבור המטופלים והן עבור העובדות – מחייבים מעבר לשיטת העסקה אחראית, למשל בידי תאגידי ציבוריים (מדינתיים או מקומיים) שיוקמו בחוק, ותוך פיקוח מדינתי על הליך גיוסן של העובדות והסדרת שעות עבודתן ומנוחתן.

א. נקודת המוצא – שירות סוציאלי שאמור להיות מענה אחד מיני רבים

3. בטרם נדון בצורך האקוטי לשנות את המצב הקיים, נבקש בכל זאת להזהיר מפני דיון המתמקד בהעברת האחריות להעסקה מידיים פרטיות לידיים פרטיות אחרות. על אף שידוע לנו שמנדט הצוות הוא לבחון מעבר משיטת העסקה פרטית להעסקה תאגידית, לא ניתן להתעלם מההקשר הרחב שבו מתנהל שיח זה ושמשיע במידה רבה על תוצאותיו.

4. בניגוד להעסקת מהגרי עבודה בענפים אחרים, לרבות ענף הבניין שעבר לשיטת העסקה בידי תאגידי (ולאורך זמן, ניתן לומר שבהצלחה), ענף הסיעוד אינו באמת "ענף". מדובר במענה לצרכים סוציאליים ולא בעסק כלכלי. אין בו "שולי רווח", שלא על חשבון המטופלים או העובדות. מספר העובדות

והעובדים בו, כמו גם מספר ה"מעסיקים" הסיעודיים, גדול לאין שיעור מאלו שבענפים האחרים. המטופלים הסיעודיים אינם "שחקנים חוזרים" בעלי אינטרסים כלכליים, כי אם אוכלוסייה פגיעה, לא פעם מוחלשת, הזקוקה למענים חברתיים.

5. לצערנו, עם השנים הזניחה מדינת ישראל פיתוח של מענים שאינם כרוכים בהעסקת מהגרות עבודה מוחלשות, ועודדה הבאת עוד ועוד עובדות. בהיעדר הסכמים בילטרליים בענף, הפך הדבר לאינטרס כלכלי של ממש לגורמי תיווך שנכנסו לתמונה. מענים חלופיים כגון מוסדות סיעוד או מרכזי יום הפכו להיות בלתי ישימים או בלתי נגישים לעשרות אלפי מטופלים סיעודיים. במקביל, תנאי העסקתן של כ-100 אלף עובדות סיעוד ישראליות המועסקות בהעסקה קבלנית אינם משתפרים, והמדינה אינה משקיעה בשיפורם. תחת זאת, המדינה דוחפת את המטופלים להביא עוד ועוד מהגרות עבודה, גם אם במחיר של היעדר פיקוח על גיוסן ותוך מודעות מלאה לדמי התיווך הבלתי חוקיים שנגבים מהן.

6. כך, מענים בסיסיים שאמורים היו לקבל מענה באמצעות שירותים חברתיים עברו הפרטה מוחלטת, במובן העמוק ביותר של המילה. במקביל, המדינה אינה מספקת למטופלים הסיעודיים את התמיכה הכלכלית הנדרשת להעסקת מהגרת עבודה, ובשל התלות ההולכת וגדלה של המטופלים בעובדות אלו, ה"מענה" שנתנה המדינה לצרכיהם היה פיתוח מנגנוני כבילה והשלמה עם מתכונת העסקה פוגענית של 24/6 בניגוד להתחייבויותיה לבית המשפט העליון.

7. בחינת האפשרות לעבור מהעסקה מופרטת אחת להעסקה מופרטת אחרת, לא תפתור את הבעיות המהותיות בתחום הסיעוד – לא למטופלים ולא לעובדות – והיא אף עשויה להביא להחמרת חלק מהבעיות הקיימות בענף. לחלופין, אנו צופות שייקור העלויות הכרוכות במעבר להעסקה בידי תאגידי פרטיים אף יכשיל מראש רפורמות שנדרשות בתחום. להלן נידרש לצורך בהפסקת שיטות "ההעסקה הפרטית" ו"ההעסקה המקבילה" בענף הסיעוד, אולם נוכח האמור הפתרון לא יכול להיות רק מעבר להעסקה בידי גופים פרטיים אחרים – ולא למותר להזכיר שגופים מעין אלו מעורבים כבר היום בענף הסיעוד, בין כלשכות כוח אדם ובין כחברות סיעוד, באופן שמייצר חלק מהבעיות בענף.

8. משכך, לטעמנו יש לשאוף להעסקה הכוללת מעורבות מדינתית עמוקה, למשל בידי תאגידי ציבוריים, מדינתיים או מקומיים, שיוקמו בחוק ויפעלו מכוח החוק; ולצד זאת יש הכרח בפיתוח מענים סוציאליים חלופיים למטופלים סיעודיים, שיקטינו את תלותם בהגירת עבודה ויצמצמו את מספר הנשים והגברים הזקוקים למהגרות עבודה. על אף המורכבות הכרוכה בכך ושלא נעלמת מעינינו, אנו מבקשות מהוועדה לשקול בכובד ראש אפשרות זו, על מנת לאפשר שינוי שיטות ההעסקה הקיימות שמחייבות שינוי והסדרה, מבלי שהדבר יביא לפגיעה במטופלים או בעובדות.

9. גם אם אפשרות זו תתברר, לאחר שנשקלה, כנעדרת היתכנות מעשית, נבקש לחדד: בשעה שתאגוד בענף הבניין עניינו מעבר של כסף פרטי מיד ליד ליד (יוזם-קבלן-תאגיד-עובד), בענף הסיעוד עסקינן בכסף ציבורי, העובר מחסכון סוציאלי (ביטוח לאומי) ומתקציב ייעודי סוציאלי מיוחד (קצבאות נכות שונות), לגוף פרטי, ולבסוף לעובדת. המדינה נמצאת בצומת, מבחינה זו, של מזמינת שירותים. המדינה ממילא תקבל מחברת הסיעוד, כפי שהמוסד לביטוח הלאומי (ומשרד הביטחון) מקבל כיום, דיווחים

¹ מכיוון שכ-85% מעובדי הסיעוד הן עובדות, נתייחס מעתה ואילך לקבוצה זו בלשון נקבה, אם כי ברור שההתייחסות היא לכל המגדרים.

וקבלות על השימוש בכספים הציבוריים לטובת השירות שמעניקה העובדת. כמזמינת שירות, המדינה תידרש לייצר מנגנון – אשר כיום אינו מתפקד – של דיווח, פיקוח ובקרה על כך שהכספים משמשים ליעדם וכי זכויות העובדות נשמרות. מנגנון יעיל לפיקוח דומה גובש, למשל, בהקשר של עובדי ניקיון, אבטחה והסעדה, והביא לשינוי של מצב הדברים שבו הרווחים נגרפו על חשבון העובדים ועל חשבון טיב השירות כאחד. במקרה של עבודת הסיעוד, חשיבות ההבטחה של הגנה על זכויות העובדות מתחדדת (נוכח מאפייני העובדות וחולשתן המובנית), וכן מתעצמת חשיבות ההגנה על טיב השירות (שכן מדובר בשירות סוציאלי המוענק לחלשים גופנית ומנטלית). נעיר, כי הביקורת הקיימת כיום היא זניחה ושולית, וכי אופן ביצוע מירב התשלומים (מראש לחברות הסיעוד) מביא לטעמנו לבזבוז משאבי ציבור, מחד, ולאובדן אפשרות פיקוח על כך שהכסף משמש ליעדו.

10. בקווים מנחים כלליים שהועלו בפרק זה אנו מבקשות להדגיש כי ההתפרקות מאחריות לשירותי הסיעוד בבתי המטופלים הביאה ותוסיף להביא לפגיעה בקשישים ובנכים, בעובדות, ובקופה הציבורית. יש לייצר מודל חדש אשר ייטיב לטעמנו עם כלל האינטרסים הקיימים בתחום חשוב זה.

ב. הצורך בשינוי שיטת ההעסקה הקיימת – ביטול ה"העסקה הפרטית" וה"העסקה במקביל"

11. נקודת המוצא לנייר עמדה זה היא, שמתכונת ה"העסקה הפרטית" באמצעות לשכות תיווך והשמה, כשלה. המצב הנוכחי בענף הסיעוד הביתי הוא סבוך בלשון המעטה, גורם לתלות הדדית גבוהה מאוד בין העובדת והמעסיק הסיעודי, מייצר "גזירת קופון" בקרב לשכות פרטיות (וחברות סיעוד, אליהן נתייחס בהמשך) ומקשה על רבבות המעסיקים הסיעודיים אשר נדרשים לעובדת בתקופה קשה בחייהם. למעסיקים ולעובדות יש אינטרס משותף בהסדרה של התחום, ומעבר להעסקה בידי גורם מוסדי יכול להיות מבורך משום שהוא יקל על המטופלים הסיעודיים, שלעתים קרובות אינם מיודעים על חובותיהם כמעסיקים ואינם מקבלים תמיכה מספקת כדי להבין את החובות הללו. בכך עשויה להיות הקלה גם על העובדות, ואנו כמובן נתמקד בהן.

12. מתכונת ה"העסקה הפרטית" המקובלת בענף הוכחה כבלתי אפשרית עבור מעסיקים סיעודיים רבים, ומשכך גם ולא פעם רווית הפרות זכויות העובדות אשר מעסיקיהן פעמים רבות אינם מקפידים על זכויותיהן ולו בשל היעדר מידע וסיוע, ובהיותן קבוצה מוחלשת בעצמה הן לא תמיד יכולות לעמוד על זכויותיהן. לכך יש להוסיף, שעובדות הסיעוד המועסקות בהעסקה פרטית אינן מקבלות תלושי שכר, ובהתאם אין תיעוד לגבי מהות הניכויים שנוכו משכרן; של צבירת ימי החופשה והמחלה שלהן; ואף של השכר עצמו (וכידוע, בענף קיים נוהג לפיו כ-400-500 ₪ מהשכר משולמים מדי חודש במזומן כ"דמי כיס" על חשבון מקדמה מהשכר).

היבט נוסף של היעדר התיעוד הנובע מההעסקה הפרטית הוא הפטור שניתן לרוב המכריע של המעסיקים הפרטיים (לרבות אלו אשר מעסיקים בהעסקה מקבילה עם חברת סיעוד) מדיווח על העסקת העובדת למוסד לביטוח לאומי. הדיווח נעשה בדיעבד, כשהעובדת זקוקה לגימלה (לאחר לידה או פציעה) ובשלב זה היא נדרשת להציג עדויות להעסקתה; בפועל, אנו עדות לכך שרבים מהמעסיקים מדווחים על השכר ששולם בפועל לאחר ניכויים ולא על השכר במלואו ("ברוטו"), מה שפוגע בקצבה.

13. לאמור יש להוסיף, שכיום מעסיקים פרטיים פטורים מהחובה להפריש מדי חודש את זכויותיה הסוציאליות של העובדת לחשבון הפיקדון של רשות האוכלוסין וההגירה, ולמעשה אינם מחוייבים גם להפרישם לקרן אחרת. הדבר מוביל לכך שמעסיקים רבים מגלים בסוף ההעסקה שהם חייבים בסכומים אלו לעובדות, ולא פעם הדבר מוביל לכך שהכסף אינו משולם להן (בפרט במקרים בהם המעסיק נפטר ולא הותיר אחריו רכוש), או שנדרשים הליכים מורכבים של מימוש צווי ירושה וצוואה. ההעסקה המקבילה עם חברות הסיעוד (שאליה נדרש להלן) אף היא מקשה על כך, כאשר המעסיק ברוב המקרים אינו יודע מהו הסכום הנדרש ממנו להפרשה מאחר שגם אינו יודע מהו אחוז המשרה בה מועסקת העובדת על ידו. נציין, שלטעמנו ניתן וצריך לחייב מעסיקים פרטיים בהפקדה לקרן כלשהי גם במצב הקיים, באופן אשר יאפשר מעקב, פיקוח ואכיפה.

14. ה"פתרון" שמצאה המדינה לבעיות ההעסקה הפרטית הוא הכנסת תאגידים פרטיים לתמונה, שפועלים למטרות רווח באמצעות מכרז של המוסד לביטוח לאומי, ולהערכתנו כ-70% מהעובדות בענף מועסקות כיום במידה כזו או אחרת על ידי חברת סיעוד. אמנם, ביחס להעסקה זו ניתן לראות את השיפור הנובע מהתייעוד הנלווה לה וההפקדות לחשבון הפיקדון. עם זאת, ניסיונו מלמד שמתכונת ההעסקה בידי חברות אלו יצרה גם בעיות חדשות. על אף הכוונה הטובה, במציאות הגולם קם על יוצרו, ולמוסד לביטוח לאומי אין כיום את הכלים הנדרשים לפיקוח שוטף ואפקטיבי על שלל חברות בעלות יעוץ משפטי וחשבי שכן, הפועלות משיקולי רווח בענף שבו אין באמת מקור לרווחים, מול שתי אוכלוסיות מוחלשות.

15. נוסף על כך, שברובם המוחלט של המקרים, שיטת ההעסקה שהתפתחה היא כזו שבה חברת הסיעוד אינה מחליפה את המעסיק הסיעודי, ונוצרה מתכונת של העסקה במקביל עם המעסיק הסיעודי אשר מייצרת שלל בעיות: יצירת יחסי עובד-מעסיק בין מי שלא בחרו זה בזה (העובדת וחברת הסיעוד) ושקיומם או הפסקתם תלוי במעסיק הסיעודי; העסקה בידי מי שלא קיבלו היתר להעסקת עובד זר מידי רשות האוכלוסין וההגירה; וכמובן ובעיקר פיצול האחריות לתשלום שכרה וזכויותיה של העובדת בין מעסיקים שונים, אשר מעסיקים את העובדת במתכונת שונה (שעתית מול חודשית, למשל) בהיקפים משתנים, באופן שגורר נוהגים שפוגעים הן בעובדות והן במעסיקים.

אנו מניחות שמטרת המהלך שנבחן בידי הוועדה נועד להבטיח יחסי עובד-מעביד בין העובדת לבין מעסיק אחד בלבד, כך שתהיה לה כתובת אחת לתשלום שכרה; הגם שכמפורט בהמשך, לטעמנו יש לייצר מנגנון שמשמר אחריות מסוימת גם מצד המטופל הסיעודי ויתכן שניתן לקבוע כי תשלומים מסויימים יחייבו שיפוי מצידו לתאגיד המעסיק.

16. לאמור לעיל נוסף, שמבנה ההעסקה הקיים מייצר בעיות נוספות בכל הנוגע לממשק עם רשות האוכלוסין וההגירה. למשל, כיום, מעסיקים סיעודיים מורשים להעסיק עובדות מחליפות (דהיינו עובדות שיכולות לעבוד רק בעבודות החלפה, בין 51 ל-63 חודשים, להוציא בתקופת הקורונה) רק כאשר העובדת הקבועה יצאה לחופשת מולדת בארצה בתקופה שנעה בין 14 יום ל-90 יום. יוצא, שמתופלים אינם מורשים להעסיק עובדת מחליפה כשהעובדת הקבועה בחופשת מחלה או לידה בישראל; ביום המנוחה; או בחופשת מולדת לתקופות קצרות או ארוכות מ-90 יום (למשל חופשת לידה). במקרה של חופשת מחלה אף נדרש מכתב מפורש מרופא תעסוקתי שעלול לפגוע בביטוח

הרפואי של העובדת. הדבר פוגע במטופלים, הופך אותם לעבריינים בעל כורחם, או מביא להפעלת לחצים פסולים על העובדות הקבועות שלא לקחת חופשות מחלה או אף לפיטוריהן שלא כדין על מנת לאפשר הבאת עובדת מחליפה. אנו מניחות ומבקשות כי בעיה זו – שלטעמנו דורשת הסדרה גם במודל ההעסקה הקיים – תיפתר עם מעבר להעסקה בידי תאגידיים.

17. כל הבעיות האמורות כמובן נלוות לבעיות אחרות, רבות ומגוונות המאפיינות את הענף ללא קשר לשיטת ההעסקה בו – שיעור העובדות הנדרשות לשלם דמי תיווך בלתי חוקיים על מנת להגיע לעבוד בישראל; הפיקוח הדל מצד לשכות הסיעוד על הנעשה בבית המטופל; היעדר יכולת של חלק ניכר מהעובדות להתפטר בשל כבילתן למעסיק; וכמובן מתכונת ההעסקה של 24/6 שהתפתחה בענף.

18. נוכח כל האמור, דומה כי לא ניתן לחלוק על הצורך האקוטי בשינוי המצב הקיים וסיום שיטות ההעסקה המקובלות בה. עם זאת, מעבר להעסקה בידי תאגידיים באשר היא לא תפתור את בעיות השורש בתחום, והיא אף עשויה להנציח ואף להחריף את הכשלים הקיימים כיום. משכך, לטעמנו יש לעבור למודל העסקה מסויים, כמפורט להלן.

ג. מאפייני המודל הרצוי לטעמנו לתיאגוד בענף הסיעוד

19. **זהות התאגיד** – כאמור לעיל, שימור מודל בו צרכים סוציאליים בסיסיים של מטופלים מקבלים מענה באמצעות הגירת עבודה המנוהלת בידי תאגידיים פרטיים, תשמר רבות מהבעיות המאפיינות את התחום. לצד זאת, מהלך כאמור צפוי לייצר עלויות גבוהות למטופלים הסיעודיים, ויש להניח שדי יהיה בכך כדי להכשילו, על אף היתרונות העשויים לצמוח ממנו.

לטעמנו, בהינתן שצרכי המטופלים הסיעודיים הם צרכים סוציאליים שאמורים לקבל מענה סוציאלי; ובהינתן זהות המטופלים והעובדות, מספרם ההולך וגדל, היעדר הכוח ה"שוקי" שלהם והיעדר מקור לרווחים בתחום – מודל ההעסקה בענף הבניין, על ידי תאגידיים פרטיים, אינו המודל המתאים, ויש להבנות מודל העסקה שלא בידי גורמים פרטיים, למשל בידי תאגידיים ציבוריים, מדינתיים או מקומיים, שיוקמו בחוק לצורך כך.

20. **פיתוח מענים סוציאליים להקטנת התלות בהגירת עבודה** – בהמשך לאמור לעיל, יש להשקיע ולפתח מענים חלופיים לצרכי המטופלים הסיעודיים, שאינם הגירת עבודה, וזאת על מנת לצמצם את מספר העובדות והמטופלים שיהיו זקוקים לשירות זה; ולנתק את התלות של רבים מהם בהגירת עבודה. כך למשל יש להרחיב את מערך מוסדות הסיעוד ולהנגישו כלכלית לאוכלוסיית המטופלים; להרחיב ולהנגיש את מערך מרכזי היום; לשפר את תנאי עובדות הסיעוד הישראליות ולעודד מטופלים ברמות סיעוד נמוכות להיעזר בהן; ועוד.

21. **פיקוח על גיוס העובדות בארצות מוצאן ומניעת גביית דמי תיווך בלתי חוקיים** – ללא קשר לשאלת זהות התאגיד המעסיק, ואף אם יוחלט כי מודל ההעסקה הרצוי הוא בידי חברות או עמותות פרטיות, יש להבטיח כי הדבר יעשה רק לאחר שיוקם מנגנון שיבטיח שגיוס העובדות לא יהיה פרוץ (והכוונה היא בעיקר לחתימה על הסכמים בלטרואליים בין מדינתיים, בפרט אם ההעסקה תעשה בידי גורמים פרטיים).

כבר היום, עובדות סיעוד נדרשות לשלם דמי תיווך גבוהים ובלתי חוקיים תמורת הגעתן לישראל (להוציא עובדות מהפיליפינים בחצי השנה האחרונה), וזאת בהיעדר פיקוח על מנגנון גיוסן לעבודה. סכומים אלו משולמים בארצות המוצא, כשמוסכם על כל המעורבים בתחום, שחלק ניכר מהכספים הללו מגיעים לידי גורמי תיווך בישראל הפועלים לתיווך והשמת עובדים, ויש סיכוי סביר שאלו יהפכו להיות מעסיקי העובדות אם יוחלט על מודל העסקה בידי תאגידים פרטיים.

22. קיים חשש משמעותי שמעבר להעסקה בידי תאגידים, בפרט פרטיים, יוביל לכך שעובדות שלא יגיעו באמצעות הסכמים בילטרליים ישלמו דמי תיווך גבוהים אף יותר מהמצב הקיים כיום. כך, עם החלתו של מודל התאגידים בבניין טרם נחתמו הסכמים בין-מדינתיים בענף, שיעור דמי התיווך הבלתי חוקיים שנגבו מעובדי הבניין בעת גיוסם עלה באופן דרמטי וזאת משום שייקור ההעסקה הנלווה למודל ההעסקה הקבלנית גולגל בפועל על כתפי העובדים. נציין שבענף הסיעוד אנו רואות כבר היום דיווחים על עליה בדמי התיווך בעקבות משבר הקורונה, אשר יצר נואשות רבה במדינות הדרום הגלובלי מהן מגיעות העובדות. **לפיכך, הליך של תיאגוד צריך לקרות רק כאשר כל הגיוס בענף יהיה מפקח (למשל, באמצעות הסכמים בין-מדינתיים) וכניסה של עובדות מחוץ להליך זה תפסק.**

23. **הסדרת סוגיית שעות העבודה והמנוחה בענף** – עם המעבר למודל תיאגוד יש חובה להסדיר את שעות המנוחה המחייבות של עובדות הסיעוד. כידוע, מעסיקים פרטיים אינם חייבים לשלם תמורת שעות נוספות לעובדות המועסקות בבתיהם, בהתאם להלכת **גלוטן**² שהחריגה את מהגרות העבודה בסיעוד הביתי מתחולת חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, כולו. מדובר במצב לא תקין בעליל, ולעמדה זו היו שותפים גם המדינה בעת ההתדיינות האמורה וכן בית המשפט העליון שהניח, שסמוך לאחר פסק דינו יוסדר נושא העסקתן של עובדות הסיעוד – **מה שלא קרה, ולא קודם מעל ל-11 שנים.**

שקילת מעבר להעסקה בידי תאגידים מחייבת להידרש גם למתכונת ההעסקה הקיימת בענף (ולמעשה, יש לתהות האם הלכת **גלוטן** חלה גם במצב שבו המעסיק הוא תאגיד ולא קשיש סיעודי). גם במצב הקיים, וכמובן במודל העסקה בידי תאגידים, יש לתחום את שעות העבודה של העובדות ולאפשר להן מנוחה יומית ו-36 שעות מנוחה ביום המנוחה השבועי. נציין שלטעמנו, הידרשות לבעיה שנוצרה עקב פסק דין **גלוטן** יכולה להיעשות לא רק באמצעות תמחור הפרת הזכות למנוחה אלא גם, ובעיקר, באמצעות הרחבת מענים יומיים חלופיים למטופלים הסיעודיים שיאפשרו לעובדות התרענות סבירה מדי יום. כך, יש לקבוע מתכונת עבודה אנושית (למשל כעבודה במספר משמרות ביום שביניהן הפסקות סבירות) והשבת יום המנוחה השבועי ל-36 שעות, לצד פיתוח מענים חלופיים עבור המטופלים בשעות וימים אלו. עבודה בשעות ההפסקה או מעבר לשעות הסבירות צריכה להיות מלווה בתשלום שעות נוספות על ידי התאגיד, **לרבות הפרשות סוציאליות בגינן**, ותוך שיפוי התאגיד עבור התשלומים בגין שעות אלו על ידי המטופל הסיעודי.

24. יובהר, כי היעדר התייחסות למתכונת העסקת העובדות במסגרת שינוי שיטת ההעסקה בענף, **יהיה בלתי סביר בעליל, ויעמוד בניגוד להתחייבויות המדינה לבית המשפט העליון (שאותה יש לממש אף ללא קשר לבחינה הנוכחית).**

² בג"ץ 1678/07 יולנדה גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', ניתן ביום 29.11.2019; דנג"ץ 10007/09 יולנדה גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', ניתן ביום 18.3.2013.

25. **ביטול הכבילה** – כיום חלים בענף הסיעוד הסדרים שונים המגבילים את יכולת העובדת להתפטר או להחליף מעסיק, כשהעיקרי שבהם הוא הסדר האשרה ההומניטארית שמגלם כבילה מלאה של העובדת למעסיק. הסדרים אלה משמשים את המדינה כאמצעי לתת מענה לצרכי המטופלים הסיעודיים על חשבון חירותן של העובדות, וזאת גם כאשר מדובר במעסיקים פוגעניים בעליל שעובדותיהן נאלצות להמשיך ולעבוד אצלם פן יאבדו את אשרתן.

אחד השיקולים מאחורי ההמלצה למעבר להעסקה תאגידית בענף הבניין היה הרצון לאפשר ולהגביר מעברים של עובדים בין מעסיקים ומעסיקים-בפועל, ואנו כמובן סבורות שיש לקדם מטרה דומה גם בענף הסיעוד. יש להבטיח שכל עובדת תהיה רשאית להחליף הן את התאגיד שאצלו תועסק והן את המטופל שאצלו תעבוד בפועל, בכפוף למתן הודעה מראש בדומה למצב הקיים כיום ביחס להודעה מוקדמת. הפתרון למטופלים במצבים סיעודיים קשים או במקומות מרוחקים צריך להיעשות על ידי מתן תמריצים חיוביים לעובדות, כלכליים או אחרים (למשל מתחום דיני ההגירה, כמו מתן אופק למעמד תושב).

26. **סנקציות נגד מטופל סיעודי המפר את הדין** – כיום יש פיקוח רגולטורי מצד רשות האוכלוסין וההגירה על מטופלים סיעודיים המפרים את חובותיהם כלפי העובדות, באמצעות היתרי העסקת עובד זר שניתנים להם. ככל שמודל זה ישתנה למצב בו המטופל הוא מקבל השירות מן התאגיד, והצומת הרגולטורי היחיד שיישאר הוא דרגות הנכות מהמוסד לביטוח לאומי, קיים חשש שהפרות דין כלפי העובדות מצד המטופל – והכוונה היא בעיקר להטרדות ואלימות – יוותרו ללא מעקב (ולכל היותר, יתועדו אצל התאגיד נותן השירות, אך לא יעברו לתאגיד אחר ככל שהמטופל יבקש להחליף תאגיד). לפיכך יש לבנות מערכת שיתופית שאפשר יהיה לבחון באמצעותה עבר של מטופל זה או אחר, לרבות תלונות שהתקבלו אצל המוסד לביטוח לאומי באשר לעובדות ישראליות.

יש למצוא כתובת אצל הרשויות שאותה התאגידים יהיו חייבים לידע אודות מטופל פוגעני; לאסור על התאגיד להשים עובדות אצל מטופל כאמור (ולכל הפחות, במקרים של הטרדה מינית, להשים אצלו עובדים גברים בלבד); ולייצר מאגר מידע אחיד בין התאגידים השונים והביטוח הלאומי כדי למנוע ממטופלים פוגעניים לעבור לתאגיד אחר וכך לאפס את המידע אודותיו.

27. בנוסף, יש לשמר ולטייב את מודל הפיקוח הקיים על המטופל (והעובדת), במסגרתו שולחת הלשכה הפרטית עובדת סיעוד לבית המטופל. כיום מדובר במודל מוגבל ביותר באיכותו, ורבות מהעובדות אינן מבינות כלל מי היא העובדת הסוציאלית שמגיעה למקום עבודתן ומה מטרת ביקורה, אם היא בכלל דוברת את שפתן. יש לחייב את התאגידים בהפרדה בין עובדות סוציאליות שיהיו אחראיות על שלום המעסיק לבין עובדות סוציאליות שיהיו אחראיות על שלום העובדת, או לכל הפחות לאפשר התמחויות בכך; הדבר צריך להיעשות תוך התאמה שפתית ותוך הקפדה על פרטיות. לטעמנו מדובר במהלך שצריך להיעשות כבר כיום, ללא קשר לתיאגוד.

28. **אחריות התאגיד המעסיק למגורי העובדת בתקופות מחלה או הזדקקות** – יש לוודא שהתאגידים שייבחרו להעסיק את העובדות יוכלו לספק להן מקום מגורים הולם ככל שיהא צורך הומניטרי לכך, בין בפועל (על ידי החזקת דירות הולמות) ובין בכסף (על ידי תשלום סכום יומי לעובדת ולו לתקופה

מסויימת; במיוחד שכיום על המעסיק הסיעודי מוטלת חובה לספק לעובדת מגורים עד שבעה ימים לאחר סיום ההעסקה).

29. **חלוקת האחריות מול העובדת בין התאגיד המעסיק למטופל** – כאמור לעיל, לטעמנו שכן של עובדות הסיעוד צריך להיות משולם להן על ידי גורם אחד בלבד, ויש לסיים את מודל ה"העסקה במקביל". לצד זאת, העבודה בענף הסיעוד מצריכה לבחון את האפשרות לחייב את המטופל לשפות את התאגיד בגין חלק מחובותיו כלפי העובדת, כגון תשלום עבודה בשבתות ובחגים; פדיון ימי חופשה שלא נוצלו; ותשלום שעות עבודה נוספות מעבר למכסת שעות מסויימת (בכפוף להסדרת הסוגיה, ר' לעיל). כל זאת בכפוף לדיווח חודשי בחתימת המטופל והעובדת על דוח שעות הכולל עבודה בשבתות וחגים וניצול ימי חופשה, ובכפוף לחתימת המטופל על התחייבות לספק לעובדת מגורים לתקופה קצובה לאחר סיום ההעסקה או לשפות את התאגיד בגין הוצאותיו אם התחייבות זו תופר על ידי המטופל.

30. **המודל הכלכלי לפעילות התאגיד המעסיק** – לטעמנו, הוצאות התאגיד המעסיק (ובוודאי שרווחיו, אם יוחלט לאפשר לגופים פרטיים לבצע תפקיד זה) צריכות להיות מכוסות ברובן על ידי המדינה, כשהמטופלים יישאו בסכום קבוע וסביר, בהתאם למצבם הסיעודי והכלכלי (בנוסף ל"עלויות פרטיות" שניתן לשקול לחייב אותם בהן מול התאגיד, כאמור לעיל).

בנוסף, לטעמנו יש לשקלל במודל הכלכלי שייבחר תמריצים כלכליים שהתאגידים המעסיקים יוכלו לתת לעובדות תמורת עבודה אצל מטופלים שהטיפול בהם יהיה מורכב יותר או שמתגוררים בפריפריה הגיאוגרפית (הגם שכאמור לעיל לטעמנו ניתן לשקול תמריצים נוספים הנעדרים אופי כלכלי, למשל מתחום דיני ההגירה).

נשמח להביא את דברים אלה בפני הוועדה ולדון באפשרויות השונות. אנו רואות בכך ברכה גדולה.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד

מיטל רוסו, עו"ד