



משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה דו"ח סופי

המועצה הלאומית לכלכלה
משרד ראש הממשלה



מכתב יו"ר הוועדה

לכבוד

חה"כ בנימין (פואד) בן אליעזר, שר התעשייה מסחר והתעסוקה,

אני מתכבד להגיש לך את דוח הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, אשר הוקמה על פי כתב המינוי שנמסר על ידך ב-9.7.09 (ראה עמוד 3). הוועדה התמקדה בגיבוש המלצות ישימות אשר מטרתן להרחיב את מעגל המועסקים בישראל, לצמצם את האבטלה, ולהגדיל את ההון האנושי ואת פריון העובדים.

בהמשך לדוח הביניים, מומלץ על מינויו של ממונה בכיר על עבודה והון אנושי במשרד התמ"ת, אשר יהיה הגורם המרכזי בממשלה לקידום מכלול נושאי התעסוקה והשכר בישראל. כדי למקד את עבודת הממונה, הוועדה מציבה יעדים, כלליים ופרטניים כאחד, לתעסוקה ועוני.

על מנת להשיג יעדים אלו, הדוח מפרט את התכניות אותן צריך הממונה והממשלה לקדם, וכן שינויים בתחומים שונים עליהם מופקד משרד התמ"ת. בכלל זה, מומלץ על הקמת מטה לתכנון מדיניות ובקרה, אשר יבחן את היעדים מעת לעת ואת עמידת הממשלה בהם, שינויים מומלצים לשיפור שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית, האגף למעונות יום, וכן המלצות לקידום וחיזוק אוכלוסיות מעוטות השתתפות, ובמיוחד האוכלוסייה הערבית, החרדית ובעלי המוגבלויות. כמו-כן מומלץ על יעדים לחיזוק תחומי האכיפה וההסדרה. לבסוף, הוועדה תומכת בפריסה ארצית של תכנית מעבר מרווחה לעבודה במתווה "אורות לתעסוקה", בהרחבה ארצית של תכנית "מס הכנסה שלילי", וכן בצמצום מספר העובדים הלא-ישראלים בשוק העבודה.

יישום המלצות הוועדה צפוי להביא לגידול של כ-33 אלף עובדים מדי שנה לשוק העבודה, מעבר לגידול הטבעי, ובכך יתרום לתוספת של בין 0.5 ל-1 נקודות אחוז לצמיחת התוצר מדי שנה, וכן יעודד את הגדלת השכר הריאלי בקרב החמישון התחתון בצורה משמעותית. תמיכה זו בתעסוקה היא להערכתנו המרכיב החשוב ביותר לצמיחת המשק מכלל תכניות הממשלה.

ברצוני להודות לחברי הוועדה, שתרמו ממרצם ומניסיונם לעבודה המקצועית ולגישור בין עמדות. תודה מיוחדת שמורה למרכזי הוועדה, חגי לוין, מורן דהן ומתן גילת, שעמלו במסירות רבה לקידום דיוני הוועדה וכתבו את דוח הוועדה. תודותיי נתונות לצוותי הוועדה על תרומתם המקצועית לגיבוש דוח זה.

בכבוד רב,



פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל
יו"ר הוועדה



שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

י"ז תמוז תשס"ט

9 יולי 2009

2000-0154-2009

לכבוד

פרופ' **צבי אקשטיין**, משנה לנגיד בנק ישראל – יו"ר

בנק ישראל

מכובדי,

הנדון: כתב מינוי וועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל

הריני ממנה אותך בזאת כיו"ר הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל. וועדה אשר תפקידה, לגיבוש מדיניות ממשלתית לעידוד תעסוקה.

במסגרת עבודתכם אנא בחנו הצעות ישימות אשר מטרותיהן הן :

- הרחבת מעגל המועסקים
- שיפור יכולתם של דורשי העבודה למצוא בזריזות עבודה בשכר נאות
- השבחת כישוריה של האוכלוסייה העובדת

וזאת בהתאם להחלטות הממשלה להשגת יעדים בתחומי התעסוקה והעוני במסגרת האג'נדה הכלכלית חברתית למדינת ישראל (החלטה מס' 181 מיום 12.05.2009), לצורך גיבושן של ההמלצות, מתבקשת הוועדה ללמוד את הניסיון הנצבר, בארץ ובעולם, בנוגע לדרכים השונות בהן ניתן לפעול להשגת מדיניות ממשלתית לעידוד תעסוקה, ברת ביצוע ויעילה. הוועדה תזמן לישיבותיה את מי שתמצא לנכון ותקבל לידיה כל חומר הנדרש לה לצורך עבודתה, בכפוף לכל דין. משרד התמ"ת יעמיד לרשות הוועדה כל סיוע שיידרש ממנו, לרבות הקצאת משאבים שונים ומתן נתונים מפורטים.

המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה תרכז את עבודת המטה המקצועית של הוועדה.
הנכם מתבקשים להגיש את המלצותיכם תוך 90 יום ממועד קיום ישיבת הוועדה הראשונה. ברצוני
להודות לכם על נכונותכם לקחת חלק בוועדה חשובה זו, ולאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

לוט : שמות חברי הוועדה


בכבוד רב,
בנימין (פואד) בן אליעזר
שר התעשייה המסחר והתעסוקה

הוועדה

יו"ר הוועדה: פרופ' **צבי אקשטיין**, המשנה לנגיד בנק ישראל
מ"מ יו"ר הוועדה: פרופ' **יוגין קנדל**, ראש המועצה הלאומית לכלכלה

חברי הוועדה:

מר **שרון קדמי**, מנכ"ל, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
גב' **אסתר דומיניסיני**, מנכ"ל, המוסד לביטוח לאומי
מר **חיים שני**, מנכ"ל, משרד האוצר
ד"ר **אודי ניסן**, ראש אגף תקציבים, משרד האוצר
מר **יוסי פרחי**, מנכ"ל, שרות התעסוקה
עו"ד **שי סומך**, מחלקת הייעוץ והחקיקה, משרד המשפטים
מר **אריאל יעקובי**, יו"ר, ההסתדרות עובדי המדינה
רו"ח **זאב חושינסקי**, יועץ כלכלי ליו"ר ההסתדרות
מר **שרגא ברוש**, יו"ר, התאחדות התעשיינים
מר **ישראל מקוב**, תעשיין
פרופ' **ערן ישיב**, מומחה למקרו-כלכלה וכלכלת עבודה
פרופ' **גיא מונדלק**, מומחה לדיני עבודה ובטחון סוציאלי
פרופ' **יוסף תמיר**, מנכ"ל תב"ת
פרופ' **פייסל עזאייזה**, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, אוני' חיפה
פרופ' **ג'וני גל**, בית הספר לעבודה סוציאלית
ד"ר **אנליה שלוסר**, מומחית לכלכלת עבודה

משקיפים:

מר **בני פפרמן**, מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
מר **ג'ק חביב**, מנהל, מכון ברוקדייל
גב' **נטליה פרסמן**, חטיבת המחקר, בנק ישראל
עו"ד **מיכאל אטלן**, היועץ המשפטי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
גב' **ציונה קניג**, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
מר **עמנואל מודריק**, יו"ר (בפועל), ועדת המכרזים הבין משרדית לרפורמה בשוק העבודה, אגף החשב הכללי

מרכזי הוועדה:

מר **חגי לוי**, המועצה הלאומית לכלכלה
גב' **מורן דהן**, לשכת המשנה לנגיד בנק ישראל
מר **מתן גילת**, לשכת המשנה לנגיד בנק ישראל

8	תקציר ועיקרי ההמלצות
9	עיקרי ההמלצות
19	רקע
19	מאפייני שוק העבודה בישראל
20	בעיות עיקריות בשוק העבודה:
24	המלצות ה OECD
26	מסקנות העולות מהרקע
27	המלצות למבנה הארגוני
27	מבוא וניתוח צרכים
31	המלצות לשינוי ארגוני
36	המלצות ליעדי תעסוקה
36	כללי
36	יעדים להגדלת ההשתתפות בתעסוקה
45	סיכום: יעדים להגדלת שיעור התעסוקה והגדלת הכנסות החמישון התחתון
47	המשמעויות של היעדים מבחינת תוספת עובדים, הכנסה ועוני:
51	כיצד ניתן להשיג את היעדים
55	נספח מתודולוגי
59	המלצות לקידום פעילותו של שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה
59	שירות התעסוקה
61	האגף להכשרה מקצועית
64	המלצות הנוגעות לעידוד מעסיקים
66	המלצות לקידום פעילות האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום
66	כללי:
66	המצב הנוכחי, בעיות בכלי "מעונות יום" להגדלת התעסוקה בקרב נשים:
68	המלצות
71	המלצות לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות

71	מבוא:
71	המלצות כלליות לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות
72	המלצות פרטניות – האוכלוסייה החרדית
73	המלצות פרטניות: האוכלוסייה הערבית
74	המלצות פרטניות: אוכלוסיית בעלי מוגבלויות
75	תיאור תוכניות מוצלחות (Best Practices) בתב"ת
79	המלצות לקידום פעילות האכיפה בתחום בתעסוקה
79	כללי
79	בעיות אכיפה במסלול הציבורי ובמסלול הפרטי:
80	המלצות
82	חשיבות יישום תכניות קיימות
82	התוכנית "אורות לתעסוקה"
86	מס הכנסה שלילי
89	התוכנית לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים
95	סיכום
97	עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו על ידי הוועדה והערות עליהם
97	שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה
101	קידום פעילות האכיפה ולשינויי חקיקה בתחום התעסוקה

תקציר ועיקרי ההמלצות

הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל שהתכנסה בחודשים ספטמבר 2009 – מאי 2010 בחנה מספר רב של נושאים וגיבשה המלצות למדיניות בתחום התעסוקה וההון האנושי. מטרת ההמלצות לסייע לשר התמ"ת בכדי:

- להרחיב את מעגל המועסקים בישראל
- לשפר את יכולתם של דורשי העבודה למצוא בזריזות עבודה בשכר נאות
- להשביח את כישוריה של האוכלוסייה העובדת

ההמלצות עניינן:

- המלצות לשינוי במבנה הארגוני במשרד התמ"ת – מינויו של ממונה בכיר על תחום העבודה וההון האנושי.
- המלצות ליעדים בתחום התעסוקה והעוני.
- תמיכת הוועדה בהמשך היישום של התוכניות המשלימות, קרי- פריסה ארצית של תכנית מרווחה לעבודה במתווה התכנית "אורות לתעסוקה", הרחבת תכנית "מס הכנסה שלילי" ויישום התכנית לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים בהתאם להחלטת הממשלה.
- המלצות לשיפור פעילותם של שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה - **צוות בראשות ישראל מקוב.**
- המלצות לקידום פעילות האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום - **צוות בראשותה של דר' אנליה שלוסר**
- המלצות לשילובן של אוכלוסיות מעוטות השתתפות במעגל העבודה- **צוות בראשות פרופ' יוסי תמיר**
- המלצות לקידום פעילות האכיפה - **צוות בראשות פרופ' גיא מונדלק ועו"ד שי סומך**

בהתאם לבקשת שר התמ"ת, דיוני הוועדה וההמלצות אשר עולות מהם מתמקדות בכלי מדיניות הנמצאים באחריות משרד התמ"ת, ואשר השפעתן היא על היצע העובדים (קרי, תחום התעסוקה במשרד התמ"ת). עקב מיקוד הוועדה, לא חל דיון מעמיק בכלי מדיניות הנמצאים באחריות משרדי

ממשלה אחרים או בכלי מדיניות המשפיעים על המעסיקים – ובכך באופן עקיף על הביקוש לעובדים (תחום המסחר והתעשייה במשרד התמ"ת).

עיקרי ההמלצות

תחום מדיניות העבודה וההון האנושי הינו תחום מורכב, אשר מחייב שילוב בין מגוון רחב של כלי מדיניות בכדי להניע תהליכי שינוי מערכתיים וארוכי טווח. לאור מורכבות זו, **כמעט בכל המדינות המפותחות נבחר להקים משרד ממשלתי האמון אך ורק על נושא העבודה וההון האנושי, או לחילופין למנות ממונה בכיר האמון על התחום** בתוך משרד העוסק גם בתחומים אחרים.

במשרד התמ"ת לא נמצא כיום ממונה שכזה, ובדיוני הוועדה עלתה ההסכמה כי למרות החשיבות הרבה ששר התמ"ת מעניק לתחום העבודה וההון האנושי, העדרו של ממונה על התחום במשרד התמ"ת, מקשה על המשרד להגשים את היעדים שהוא מציב לעצמו בתחום זה.

לאור זאת, ממליצה הוועדה לשר התמ"ת:

1. למנות במשרד התמ"ת ממונה בכיר על נושא העבודה וההון האנושי:

הוועדה ממליצה כי הממונה על העבודה וההון אנושי יציג חזון עבור גוף התעסוקה במשרד התמ"ת שייגזר ממדיניות הממשלה ויעדיה בתחום התעסוקה ובהתאם יפעל להגברת התעסוקה לצורך הגדלת הצמיחה וצמצום העוני. דוח הביניים של ועדה זו, אשר התפרסם בתאריך 28.02.10 הציג הצעה אחת לחזון הממונה על העבודה וההון האנושי, וכן בפרק 3 מוצעת חלופה אפשרית שנייה לשם כך.

2. להגדיר כי לממונה יהיה מטה לתכנון מדיניות ובקרה אשר יסיע לו להגשים את התפקידים הבאים:

- לתכנן באופן שוטף ולהמליץ לשר על פעולות לשם השגת יעדי הממשלה בתחום העבודה וההון האנושי, ולפקח ולבקר את יישומן בתחום זה.
- להוות גוף המרכז את הידע הנצבר בנושאי מדיניות עבודה והון אנושי, וכתובת מרכזית ל"לקוחות המשרד" בתחום זה (קרי- מעסיקים, עובדים ודורשי עבודה).
- ליזום ולקדם פרויקטים חדשים בתחום העבודה וההון האנושי, לרבות תוכניות ייעודיות לשילוב במעגל העבודה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות.

במסמך זה מוצגות המלצות ליעדי תעסוקה פרטניים בתחום העבודה וההון האנושי. מומלץ כי הממונה יידרש לתכנן לאורם את תכניות ופעולות המשרד, ובהתאם להם תיבחן פעילותו של הממונה. חשוב לציין כי הוועדה הגיעה לכלל מסקנה על החשיבות הרבה לכך שהן הממונה והן המטה הכפוף לו

יהיו בעלי התמחות וידע נרחב בתחום העבודה וההון האנושי, זאת על מנת שיהיו ברשותם הכישורים הנדרשים להתמודדות עם מורכבותו של התחום עליו הם אמונים - הן בצד המחקרי של התחום והן בצד הביצועי.

3. לקבוע כי אחת לרבעון ידווח הממונה לשר התמ"ת ולפורום האג'נדה על מידת ההתקדמות לעבר יעדי המשרד והממשלה בתחום העבודה וההון האנושי.

הוועדה סבורה כי ישנה חשיבות רבה ליצירת מנגנון לדיווח שוטף של הממונה לשר התמ"ת ולפורום האג'נדה הכלכלית-חברתית. לדעת הוועדה, דיווח שכזה ישמש כמנגנון לבקרה שוטפת על פעילותו של הממונה, ויסייע לקדם את שיתוף הפעולה הבין-משרדי הנדרש בתחום העבודה.

כחלק ממינויו של הממונה, יש לשנות את המבנה הארגוני של המשרד בתחום התעסוקה כך שכלל תחומי הפעילות במשרד העוסקים בנושא יהיו כפופים לו. גם תחומי מדיניות אחרים במשרד, ייבחנו בצורה מעמיקה ופרטנית על ידי גופים המתמחים בכך. כן מוצע כי תעשנה הפעולות הנדרשות לצורך הכפפת שירות התעסוקה לממונה על עבודה והון אנושי, בכפוף לבדיקה משפטית.

4. להמליץ למנכ"ל משרד התמ"ת על שכירת שירותיה של חברה לייעוץ ארגוני אשר תמליץ על האופן בו ניתן:

- 4.1. לבצע שיפורים נוספים במבנה הארגוני במשרד;
- 4.2. לבצע תהליך שוטף של "משוב לקוחות", ושל הטמעת הערות העולות ממנו;
- 4.3. לבצע תהליך שוטף של שימור ושדרוג הידע המקצועי במשרד.

כאמור, מומלץ כי פעילותו של הממונה תיבחן לאורם של יעדים פרטניים לתחום העבודה וההון האנושי. הוועדה בחנה את יעדי הממשלה הנוכחיים בתחום התעסוקה והעוני, כמו גם את יעדי המשרד בתחום, וממליצה על עדכוןם של היעדים הנוכחיים ועל קביעתם של יעדי משנה פרטניים לאוכלוסיות השונות.

5. להמליץ לממשלה על עדכון יעדי הממשלה לתעסוקה ועוני ולהגדיר את היעדים החדשים הבאים:

5.1. יעד הממשלה להגדלת שיעורי התעסוקה:

- יעד קצר טווח: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ-71% (נתון לשנת 2008) ל-73% עד שנת 2013.
- יעד ביניים: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ-71% (נתון לשנת 2008) ל-76.4% עד שנת 2020
- יעד ביניים: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 מ-44.7% (נתון לשנת 2008) ל-56.3% עד שנת 2020
- יעד ארוך טווח: הגעה לשיעור תעסוקה של כלל האוכלוסייה (בגילאי 20-64) הזהה לשיעור התעסוקה של מדינות ה-15 TOP בארגון ה-OECD, תוך המשך צמצום פערי התעסוקה בין כלל קבוצות האוכלוסייה בישראל.

יעד הממשלה הנוכחי הוא "העלאת שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64 לרמה של 71.7%, עד שנת 2013" (החלטת ממשלה מס. 181 מיום 12.05.2009). מוצע להגדיר יעד שאפתני יותר לשנת 2013, יעד לטווח הבינוני להשגה עד לשנת 2020, ויעד ארוך טווח- כמטרת על. כן מוצע להגדיר יעד נפרד לטווח הגילאים 20-24 - זאת מתוך הרצון להתמקד בשילובם בעבודה של צעירים מקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות, אשר נוטות שלא לרכוש השכלה גבוהה או להתגייס לצבא או לשירות לאומי. יעדים אלו, כפי שניתן לראות, הם שאפתניים, ויביאו את שיעורי התעסוקה בישראל לרמה גבוהה יותר מכפי זאת הקיימת ב-OECD: הדבר הכרחי אם ברצוננו למצב את ישראל כמדינה מובילה בקרב ה-OECD, במיוחד בכל הנוגע לתוצר ולתוצר לנפש. יש למקד את עיקר הפעולות לצורך עמידה ביעדים אלו בהגדלת שיעורי ההשתתפות בקרב האוכלוסיות המדוברות: הגידול המבוקש בשיעורי התעסוקה ייגזר מעליית שיעור ההשתתפות. אי לכך, על הממונה על העבודה וההון האנושי למקד את עיקר מאמציו בתחום זה.

המשמעות של יישום היעדים המוצעים היא **הוספת כ-33 אלף עובדים בשנה** (מעבר לתוספת העובדים בשל גידול האוכלוסייה הטבעי). תוספת זו תגרום לגידול ממוצע בשיעור התעסוקה של כ-0.5 נקודות אחוז בשנה, ומתואמת עם **תוספת של כ-0.75 נקודות אחוז לצמיחת התוצר¹ מדי שנה**. יש לציין כי בשנים 2003-2008 גדל שיעור התעסוקה בממוצע של 0.8 נק' אחוז בשנה.

יעדים אלו הוגדרו בהתחשב בגידול היחסי של האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית המאופיינות בשיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה ובשיעור ריבוי גבוה. כיום אוכלוסיות אלה מהוות כ-20% מהאוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים (גילאים 25-64), ומוערך כי בשנת 2020 הן תהווה

¹ תחת ההנחה כי הגידול במרכיב ההון בתוצר עולה בשיעור זהה. כמו-כן, יש לשים לב כי תוספת התעסוקה במרכיב העבודה מקורה בעובדים בלתי-מיומנים על-פי-רוב, ולכן פיריונם נמוך: תוספת התוצר שמקורה בתעסוקה זו צפוי להיות נמוך מנקודת אחוז אחת, אך גבוה מ-0.5 נקודות אחוז.

כ- 30% מהאוכלוסייה בגילאים אלו. יש לציין כי אם לא יתרחש שינוי בשיעורי התעסוקה באוכלוסיות אלו, הגידול בחלקן היחסי של האוכלוסייה הערבית והחרדית צפוי לגרום לירידה של כ- 2 נק' אחוז בשיעור התעסוקה הכללי. היעדים המוצעים מתחשבים בשינויים אלו, ובאמצעות יעדי המשנה מציעים דרך מציאותית להפוך את המגמה ולהביא לגידול בשיעורי התעסוקה של כלל האוכלוסיות בישראל.

לכן, כהשלמה ליעדי התעסוקה, מוצע:

5.2. להגדיר יעדי משנה להגדלת ההשתתפות בתעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, החרדית, אוכלוסיית בעלי המוגבלות ואוכלוסיות נוספות:

א. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה בגילאים 64-25 והם:				
גילאים	שנת יעד	היעד	המצב ב 2008	
גברים חרדים	2020	שיעור תעסוקה של 63%	40.4%	64-25
נשים חרדיות	2020	שיעור תעסוקה של 63%	56.7%	64-25
גברים ערבים	2020	שיעור תעסוקה של 78%	74.1%	64-25
נשים ערביות	2020	שיעור תעסוקה של 41%	23.4%	64-25
היתר	2020	שיעור תעסוקה של 83.3%	77.4%	64-25
ב. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה של בעלי מוגבלות בגילאים 64-25 והם:				
גילאים	שנת יעד	היעד	המצב ב 2008	
בעלי מוגבלות יהודים ואחרים	2020	ירידה של נק' אחוז בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית (נכות, מום, מחלה) ל-5%	כיום 6%, יציב 5 השנים האחרונות	64-25
בעלי מוגבלות ערבים	2020	ירידה של נק' אחוז בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית (נכות, מום, מחלה) ל-7.2%	כיום 8.2%, יציב 5 השנים האחרונות.	64-25
ג. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה של האוכלוסייה הצעירה בגילאים 24-20 והם:				
גילאים	שנת יעד	היעד	המצב ב 2008	
גברים ערבים	2020	שיעור תעסוקה של 65%	61%	24-20
נשים ערביות	2020	שיעור תעסוקה של 42%	20.2%	24-20
היתר	2020	שיעור תעסוקה של 57%	45.8%	24-20

יעדי המשנה מגדירים בצורה פרטנית את מקור התוספת לסך המועסקים. כ-42% מהתוספת תגיע מקורה במגזר הערבי והחרדי; כ-11% מהתוספת מקורה באוכלוסיית בעלי המוגבלות; כ-46% מיתר האוכלוסייה (הגדלת שיעור ההשתתפות וצמצום שיעור האבטלה בקרב אוכלוסיות כגון אתיופים, עולים, תושבי פריפריה וכד').

שילוב הפרטים בתעסוקה הוא כלי להגדלת הצמיחה וצמצום העוני. לאור זאת, ועל מנת לוודא כי השילוב בתעסוקה מלווה בשיפור משמעותי בהכנסה ומקטין את תחולת העוני, מומלץ לעדכן את יעד הממשלה לצמצום העוני (תוך התמקדות על הכנסות החמישון התחתון) ולהגדיר את היעד הבא:

5.3. יעד הממשלה להגדלת ההכנסה הריאלית² של החמישון התחתון:

- יעד ארוך טווח: הגידול בהכנסה של החמישון התחתון של משקי הבית בין שנת 2020 לשנת 2010 יהיה גדול ב-10% מהגידול בהכנסה החציונית בין השנים האמורות.
- יעד משנה: גידול חלקן של ההכנסות מעבודה מתוך סך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון מ-47% כיום ל-60% בשנת 2020.

תחת ההנחה כי תתקיים צמיחה שנתית ממוצעת בתוצר לנפש של כ-2.6% בשנה, המשמעות של יישום יעד זה היא תוספת בשנת 2020 של כ-27% להכנסה הריאלית של החמישון התחתון. מוערך כי תוספת זו תגרום לירידה של כ-1% (נק' אחוז) בתחולת העוני. יש לציין כי צפוי ששילובו של יעד זה בד בבד עם יעד התעסוקה יגרום לירידה נוספת בתחולת העוני, בשל המתאם החזק בין שיפור בתעסוקה לבין ירידה בתחולת העוני.

כאמור, הוועדה סבורה כי השגת יעדי התעסוקה המוצעים דורשת את מינויו של ממונה אשר יפעל ליישום של מגוון תוכניות בתחום עליו הוא אחראי. **אולם חשוב לציין כי השגת יעדים אלה תלויה גם בקיומו של ביקוש חזק ויציב לעובדים.** אמנם, הדיון בתחום פעילות זה לא היה בתחום עיסוקה של הוועדה, אולם העדר העיסוק בתחום זה אין בו כדי להמעיט מחשיבותו כהשלמה הכרחית לפעולות להגדלת ההשתתפות בתעסוקה.

6. המלצות לשיפור פעילותם של שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה

6.1. שירות התעסוקה

יש לחזק את יכולתו של שירות התעסוקה לטפל במובטלים ובמחפשי עבודה, זאת באמצעות הפעולות הבאות:

- חיזוק האפקטיביות וההיקף של מבחן התעסוקה (כגון היקף שעות ההתייצבות וזמני ההתייצבות).
- לקיים מעקב מחקרי השוואתי חיצוני תקופתי על אפקטיביות שירות התעסוקה ותוצאותיו בהשמות למשך טווח זמן ארוך בקרב האוכלוסיות המטופלות.
- ייעול השימוש בכלים תומכי השמה: צעדים כדוגמת מתן דגש על סדנאות חיפוש עבודה והעדפת הכשרות קצרות על פני הכשרות ארוכות (אשר אינן מכילות התחייבות להשמה

² ביחס למדד המחירים לצרכן

במקצוע הנרכש בתום הסדנא), סדנאות חיפוש עבודה וכן הלאה. באופן כללי, יש לעמוד על כך כי ייעשה שימוש בשיטות ובדרכים יעילות ככל הניתן (לרבות מיקור חוץ), תוך פיקוח, הכוונה ובקרה של הממונה על העבודה וההון האנושי.

6.2. האגף להכשרה מקצועית

- יש לקבוע את דרישת ההשמה כתנאי לביצוע הכשרות במסגרת האגף.
- יש להגמיש את משך ההכשרות ואופן ביצוען, על ידי שימוש בכלים כדוגמת שימוש במיקור חוץ, שוברים, הכשרה תוך עבודה (On The Job Training) ועוד.
- התאמת הקורסים למאפייניו וצרכיו הפרטניים של דורש העבודה.
- התאמת הקורסים לצרכי המעסיקים והמשק, ושילובם בתהליך חיפוש העבודה, כאשר הקורסים עומדים בקריטריונים של השמה.
- יש להקים לאגף להכשרה מקצועית וועדת היגוי ציבורית, אשר בראשה יעמוד הממונה על עבודה והון אנושי, ובה ישתתפו נציגי המעסיקים ונציגי ממשלה אחרים. תפקידה של וועדה זו יהיה לבחון באופן שוטף כיצד ניתן לחזק את ההמלצות לעיל.
- חינוך טכנולוגי לנוער: יש לבחון חיזוק שיתוף הפעולה עם משרד החינוך, במטרה להגדיל את החשיפה לחינוך טכנולוגי באופן אשר יסייע לשילובם בתעסוקה של מי שכיום אינם זכאים לבגרות.
- כיום מתקיימות מערכות נפרדות לחלוטין של חינוך טכנולוגי, במשרד החינוך ובאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. יש לבחון צעדים להגברת שיתוף פעולה ואיחוד משאבים ותוכניות, צעד אשר סביר כי יוביל להגדלה ניכרת במספר התלמידים הנחשפים לחינוך טכנולוגי איכותי מתוך כוונה להוביל לשיפור ניכר ביכולתם של התלמידים שאינם זכאים לבגרות להשתלב בצורה מוצלחת בשוק העבודה, כמו גם לשפר את איכותו ופרינו של כלל כוח העבודה בישראל.

6.3. עידוד מעסיקים

- יש לבחון אמצעים נוספים לעידוד מעסיקים להעסקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות, לרבות שוברי סבסוד שכר אישיים, ליווי וסיוע למעסיק הקולט עובדים, סבסוד הסעות וכד'.
- יש למקד את התמריץ הניתן במסגרת "מסלול התעסוקה" במרכז ההשקעות בהעסקה של מובטלים ושל פרטים שלא השתתפו בשוק העבודה.

7. תעסוקת נשים והאגף למעונות יום:

- יש לקדם את חקיקת חוק הפיקוח על מסגרות מעונות היום, אשר יקבע חובת רישוי בנוסף להחלת הפיקוח. חוק זה ימסד, וצפוי שיספר, את פעולתם של מעונות היום.

- יש לבחון את הקריטריונים לסבסוד מעונות היום בכדי לאפשר למערכת לסייע באופן ממוקד ונקודתי במאמץ לשילוב בעבודה של נשים שאינן עובדות כלל, או לגידול בהיקף המשרה של האם או לעידוד תעסוקת כלל התא המשפחתי.
- לקבוע קריטריונים למתן תמיכה להקמה והרחבה של מעונות הנותנים עדיפות לאזורים בהם פוטנציאל המימוש יהיה גבוה יותר (קרי, צפויים להגדיל את רמת התעסוקה בשיעור גבוה יותר) וכן שהקריטריונים ייקחו בחשבון את מצבו הכלכלי-חברתי של היישוב.

8. שילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות

- יש לפעול לשוויון הזדמנויות בשוק העבודה לכלל האוכלוסיות מעוטות ההשתתפות ולהגברת הגיוון במקומות העבודה.
- הצוות אשר בחן את סוגיית השילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות סבור כי צעד הכרחי לקידום הנושא הוא מינויו של **בעל תפקיד האחראי על קידומן של תוכניות ייעודיות לשילוב בתעסוקה, וליצירת התיאום הנדרש בין כלל הגופים הממשלתיים הקשורים בנושא**. בכך למעשה מחזק הצוות את הצורך בהמלצה מספר 1 – ההמלצה למינויו של ממונה לנושא עבודה והון אנושי.
- הניסיון הנצבר מראה כי הכלי היעיל ביותר לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות הוא מרכז השמה במודל ONE STOP CENTER (מרכז הכולל ליווי וסיוע בהשמה ביחד עם כלים תומכי השמה ותעסוקה). **לכן ממליץ הצוות על הקמת מרכזי ONE STOP CENTER המתמחים בהשמה של האוכלוסיות השונות, זאת בעזרת הדרכים היעילות ביותר, לרבות שימוש במיקור חוץ**. בהקשר זה יש ללמוד מהמודלים אשר פותחו בתב"ת, ולנסות להטמיעם.

8.1. המלצות פרטניות – האוכלוסייה החרדית:

- יש לפעול באופן נחוש להסרת החסמים העומדים בפני שילוב גברים חרדים בעבודה, ובכלל זה החסמים החוקיים, המקצועיים והכלכליים-תרבותיים (לרבות סוגיית שכר הסף), זאת על מנת לעמוד ביעדי התעסוקה במגזר החרדי.
- שירות צבאי: יש לבחון תמיכה בתוכניות השירות השונות (שירות אזרחי, שח"ר) באמצעות קורסי הכשרה וסיוע בהשמה של בוגריהן.
- חינוך והון אנושי: יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה החרדית, זאת באמצעות הקמת קורסי הכשרה מקצועית מותאמים, בשילוב עם מעסיקים, פתיחת בתי ספר טכנולוגיים עבור נוער חרדי נושר ועידוד לימודי יסוד בקרב היתר, ועידוד השכלה בקרב גברים חרדיים. יש להרחיב את מגוון תכניות ההכשרה עבור נשים חרדיות.

8.2. המלצות פרטניות: האוכלוסייה הערבית

- יש לפתח דרכים להגדלת הנגישות למקום העבודה, בייחוד לאור העובדה כי מסתמן כי זהו חסם עיקרי לתעסוקה, ובעיקר בקרב נשים ערביות. יש לשאוף לשיפור תשתיות תומכות תעסוקה בישובים ערביים (תחבורה ציבורית, מעונות יום, מרכזי תעסוקה).
- חינוך והון אנושי: יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה הערבית ולהרחבת המגוון התעסוקתי במגזר זה. צעדים לשם כך כוללים:
 - נוער ערבי – שיפור הוראת עברית, בחינת חיזוק והרחבת החינוך הטכנולוגי, תוך דגש על חינוך לקריירה והכוונת הלימודים בראייה תעסוקתית.
 - בוגרי תיכון (גברים ונשים) – עידוד השכלה אקדמית טכנולוגית ומקצועית, ופעולה לצמצום היקף הפונים ללימודי הוראה.
 - אקדמאים – מתן סיוע בהשמה לצעירים וצעירות אקדמאים, כולל מתן קורסים להסבת אקדמאים.
 - דורשי עבודה בעלי השכלה נמוכה – מתן קורסי הכשרה מקצועית מותאמים (דגש על הליבה המעשית ולא על תיאוריה).
- תמריצים ליציאה לעבודה: חשיבות רבה למתן פתרונות טיפול בילדים לנשים ערביות: יש להרחיב את היצע מעונות היום המסובסדים.
- חיזוק הקשר בין הכלכלה הערבית ליתר הכלכלה במשק: קיימת חשיבות רבה לסיוע בתיווך ויצירת הקשר בין דורשי עבודה ערבים לבין מעסיקים שאינם מהמגזר הערבי, בפרט בקרב משרות מיומנות.

8.3. המלצות פרטניות: אוכלוסיית בעלי מוגבלויות

- יש לשים דגש על הצורך בהסברה ושיווק למעסיקים: קיים חוסר היכרות של מעסיקים עם היתרונות הטמונים באוכלוסיה זו. כמו כן יש לסייע למעסיקים בזיהוי מקומות שבהם יש לבעלי מוגבלות יתרון יחסי.
- חשיבות להקמת one stop centers מתמחים, עם כלי תעסוקה המותאמים לצרכים הייחודיים של בעלי המוגבלות.
- ישנה חשיבות ליצירת תיאום ושיתוף פעולה בין משרד התמ"ת לבין האגף לשיקום שבמשרד הרווחה, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (שבמשרד המשפטים).

9. להמליץ לממשלה לקדם ולייעל פעילות האכיפה ולשינויי חקיקה בתחום התעסוקה כדלקמן:

9.1. המלצות הנוגעות למטרות והליך להגברת אכיפה והסרת חסמים :

- יש לבחון פיתוח של מספר מדדי Decent Work, בהתאם לחוקי העבודה בישראל, אשר עולים בקנה אחד עם גישת ארגון העבודה הבין-לאומי ואשר ניתן להיעזר בהם לצורך ייעול האכיפה. המדדים אשר יש לבחון את פיתוחם הם: נתוני שכר ותעסוקה לפי ענף ומגדר, נתוני שכר ותעסוקת נשים במשרות ניהוליות לעומת הגברים, אחוז המועסקים במשרה מלאה המרוויחים פחות משכר מינימום ושיעור תעסוקת ילדים מתוך כלל אוכלוסיית הילדים.

9.2. המלצות להגברת האכיפה :

- הוועדה תומכת בהצעת החוק להגברת אכיפה, ומדגישה הן את חדשנותה והן את חשיבותה להגברת האכיפה.
- יש לבחון פיתוח מדדי אפקטיביות ברורים בתחום האכיפה.
- הוועדה רואה בחיוב את מאמצי החשכ"ל להגברת הטיפול במכרזים לקבלני שירותים בענפים עתירי כוח אדם, ובדגש על מניעת פגיעה בזכויות עובדי הקבלן.

בנוסף לכלל ההמלצות האמורות לעיל הוועדה סבורה כי השגת יעדי התעסוקה המוצעים דורשת יישום של מספר תוכניות מערכתיות אשר שומרות ומחזקות את התמריץ להשתלבות בעבודה, אי לכך סבורה הוועדה כי יש:

10. להמליץ לממשלה על יישום מלא של התוכניות הבאות:

- יישומה של תוכנית ארצית של מעבר מרווחה לעבודה, המיועדת לשפר את רמת חייהם של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה באמצעות שילובם בשוק העבודה – במתווה תוכנית הניסוי "אורות לתעסוקה"³ והלקחים אשר הופקו ממנה
- הרחבה ארצית של תוכנית מס ההכנסה השלילי, תוך אפשרות לבחינה עתידית של התכנית והאפקטיביות שלה⁴ – ככלי מרכזי לחיזוק האוכלוסיות העובדות ועידוד יציאה לעבודה.
- פריסה משולבת של תכנית מעבר מרווחה לעבודה ביחד עם מס הכנסה שלילי מהווה מכפיל כוח אשר צפוי להשפיע בצורה רבה יותר מהשפעת התוכניות בנפרד זו מזו.

³ מספר חברי וועדה הציעו כי יש להמליץ על קבלת כלל המלצות דוח וועדת יערי בנושא זה
⁴ מספר חברי וועדה הציעו כי יש להמליץ על הגדלה מיידיית של נדיבות התשלום המתקבל בתכנית.

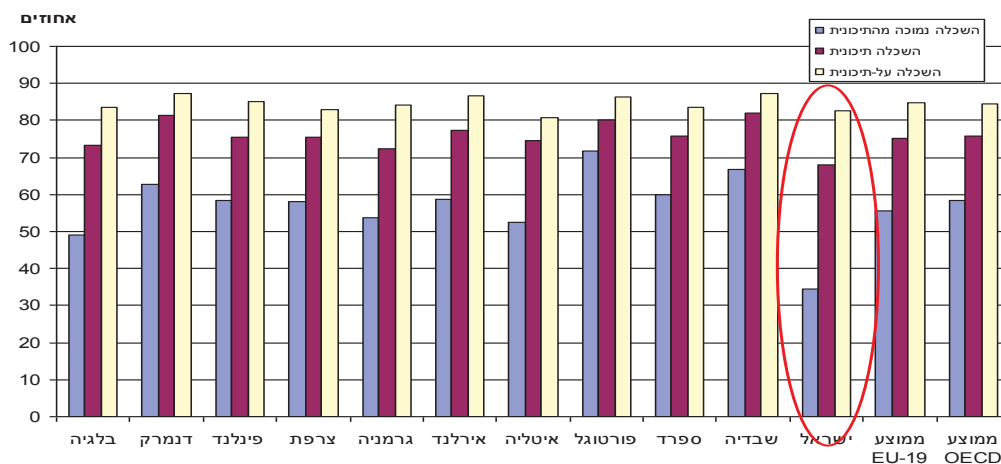
- יישום מלא של התוכנית לצמצום מספרם של העובדים הזרים – ככלי מרכזי להגדלת הביקוש לעובדים לא מיומנים

מאפייני שוק העבודה בישראל

שיעור התעסוקה בכוח העבודה בגילאי 15-64 נמוך בישראל - 70.9% בישראל (בשנת 2008) ביחס לממוצע OECD העומד על 76%. הפער נובע בחלקו משיעור השתתפות נמוכה של אוכלוסיות הערבים והחרדים (כ-40%), וכמחצית הפער נובע משיעורי השתתפות נמוכים של יתר האוכלוסייה. חלק נוסף של הפער נובע מבעיות מדידה- אי הכללת אנשי הקבע בקרב המועסקים.

בבחינת שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 15-24 נראה כי אחוז המועסקים בישראל הוא כ-27%, לעומת 43% במדינות ה-OECD וכ-51% בארה"ב. שיעורי תעסוקת גילאי 65+ נמוכים בישראל בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD - 10% לעומת 12%, בהתאמה.

שיעורי תעסוקה על פי רמת השכלה, מדינות נבחרות 2006 וישראל 2007



כפי שניתן לראות מהגרף לעיל, אוכלוסיות מעוטות השכלה מאופיינות בשיעורי התעסוקה הנמוכים ביותר. עם זאת, נציין כי אמנם האוכלוסייה החרדית מאופיינת בשנות לימוד מרובות, אך אינה בעלת כישורי עבודה. פילוח אוכלוסיית הבלתי-משתתפים מעלה כי 33% הם ערבים (25% נשים ו-8% גברים), 11% הם חרדים (7% גברים, 4% נשים), 16% הם בעלי מוגבלויות, ומה-40% הנותרים: 13%-פנסיה מוקדמת, 11%- עקרות בית ו-16% משתייכים ללימודים או צבא. מתוך הנתונים ומתוך גודלן

היחסי של קבוצות האוכלוסייה השונות ניתן לראות כי שלוש קבוצות האוכלוסייה בעלות שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר הינם חרדים (בעיקר גברים), ערבים (בעיקר נשים) ואוכלוסיית בעלי המימוניות הנמוכות.

מחצית מהאוכלוסייה הערבית חיה בעוני, וכ-60% מהחרדים חיים בעוני, לעומת 12% בלבד בשאר האוכלוסייה. שיעור העוני בקרב ילדים גבוה בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות ב-OECD - 29% לעומת ממוצע ה-OECD העומד על 12%. 45% מתוך כלל הילדים הלומדים לימודי חובה הם ילדי חרדים או ילדי ערבים- מכאן דחיפות הטיפול בסוגיה זו. יתרה על כך, 70% ממשקי הבית ללא מועסק כלל חיים בעוני. כאשר קיים מפרנס יחיד במשק הבית שיעור העוני עומד על 23.6%⁵. ניתן לראות כי תחולת העוני גבוהה בעיקר בקרב אוכלוסיות מרובות ילדים ומעוטות השתתפות בשוק העבודה. להמחשת נקודה זו יש לציין כי תחולת העוני בקרב משקי בית בעלי שני מפרנסים ויותר עומדת על כ-3%. מן האמור לעיל עולה כי על מנת להקטין את תחולת העוני יש לשאוף ככל הניתן לתעסוקה של שני מפרנסים בכל משק בית.

בעיות עיקריות בשוק העבודה:

האוכלוסייה הערבית:

האוכלוסייה הערבית מתאפיינת בעוני ניכר, ריבוי ילודה ובשיעורי תעסוקה נמוכים, ההסברים האופייניים לכך הם:

- השכלה נמוכה יחסית- לראיה, ההוצאה ציבורית על חינוך באזורים ערביים נמוכה בשליש מזו של יהודים. יתרה, האוכלוסייה הערבית נוטה ללמוד מספר נמוך יותר של שנים, ונטען כי איכות ההשכלה עצמה אף היא ירודה באופן יחסי לזו המתקבלת במגזר היהודי.
 - הפרשים בשכר בין המגזר הערבי ליהודי- גם כאשר כל שאר התנאים שווים, שכרו של עובד מהמגזר הערבי הוא כ- 73% ממקבילו היהודי בעל מאפיינים דומים. הפער רב יותר בקרב נשים ערביות ועומד על 62%.
 - מחסור בתחבורה פרטית מצוטט לרוב כחסם העיקרי להזדמנויות תעסוקה, ובמיוחד בקרב משפחות עניות, דבר המוחמר על-ידי חוסר נגישות לתחבורה ציבורית.
 - היקף ההיצע - והשימוש - במעונות יום במגזר מהווה חסם נוסף ליציאה לעבודה בקרב נשים ערביות.
- הפער בין שיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית לזו היהודית מגיעה ברובו מהנשים הערביות- ההפרש שבין תעסוקת נשים ערביות לאלו היהודיות קרוב ל-50%. עיקר מקור הפער הוא מקרב נשים

⁵ לנתונים נוספים על שיעורי תעסוקה ועוני בישראל ראה הפרק הדן ביעדי התעסוקה.

בעלות השכלה מעוטה: שיעור ההשתתפות של נשים משכילות (16+ שני"ל) הינו 72%, לעומת שיעור ההשתתפות של רק 38% אצל נשים עם 13-15 שני"ל. כאשר מדובר בנשים בעלות פחות מ-12 שני"ל, שיעורי ההשתתפות קטנים אף יותר- 15%.

בעיה נוספת נובעת מן ההבדלים הקיימים בתוך החברה הערבית: כך למשל מצב התעסוקה של הקהילה הבדואית בהשוואה לשאר האוכלוסייה הערבית הוא הקשה מכולם- יישובים באוכלוסייה זו הם על פי רוב בלתי מוכרים, ולכן מנותקים מתשתיות בסיסיות כגון ביו, חשמל ותחבורה ציבורית.⁶

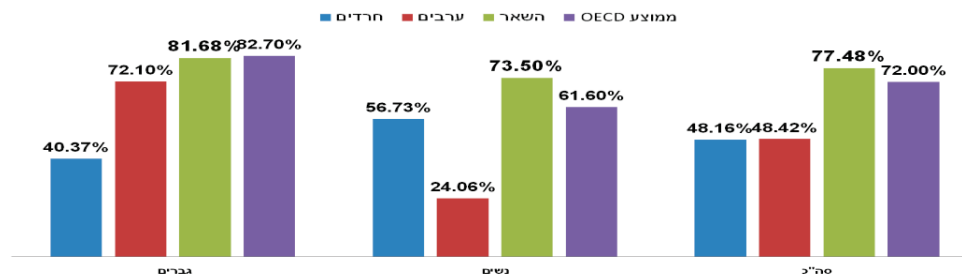
האוכלוסייה החרדית:

שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה החרדית הם גבוהים ביותר. ניתן לייחס זאת לשלושה גורמים עיקריים: ראשית, שיעורי תעסוקה נמוכים – שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות הוא כ-57%, ושיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים הוא נמוך אף יותר: רק 40.4% מהם מועסקים. הגורם השני לעוני בקרב המגזר החרדי הוא רמת השתכרות נמוכה – העבודה היא לרוב במשרות חלקיות ובשכר נמוך (עקב העדר הון אנושי תעסוקתי). הגורם השלישי, ריבוי ילדים במגזר, מביא לכך שגם לו היינו מתעלמים מרמת ההשתכרות הנמוכה, לעתים קרובות אין בידי משפחה בעלת מספר רב של ילדים יכולת להישאר מעל לקו העוני, אף בשכר המתקרב לשכר הממוצע במשק.

גורמים אלו מובילים לכך כי מימדי העוני במגזר גבוהים ביותר. יתירה, מגזר זה, על שיעורי התעסוקה הנמוכים ושיעורי העוני הגבוהים, הולך ומתרחב: כיום האוכלוסייה החרדית מהווה כ-6% מכלל האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים, אולם בשל שיעור הריבוי הטבעי הגבוה של אוכלוסייה זו, עד שנת 2020 גודלה היחסי צפוי כמעט להכפיל את עצמו והחרדים צפויים להיות כ-11% מהאוכלוסייה בגילאים 25-64.

⁶ פירוט נוסף אודות האוכלוסייה הערבית וחסימה לתעסוקה ניתן למצוא במאמרם של קסיר וישיב (בנק ישראל 2009), ובאתר הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית.

שיעור תעסוקה - אוכלוסיות נבחרות בגילאי 25-64, 2008



העסקת עובדים לא ישראלים:

העסקת עובדים לא-מקומיים בישראל היא בממדים חריגים לפי כל קנה מידה, בשיעור כפול מהמקובל בעולם המערבי, ואף למעלה מזה כשהשוואה נסבה על עובדים לא-משכילים בלבד⁷. מדיניות מתן אשרות העבודה בישראל חורגת אף היא מהנהוג במדינות המפותחות. לראיה – בענף החקלאות מספר אשרות העבודה המוענקות בישראל לעובדים לא-מקומיים (לא-עונתיים) החוקיים עולה בהרבה על מספרן המוחלט ועל שיעורן בסך המועסקים בענף במדינות מערביות שבהן המגזר החקלאי מפותח. יתרה, חלק גדול ממדינות ה-OECD מעדיפות שימוש בעובדים עונתיים בחקלאות, כך שבמרבית המדינות אלה אף עוברים את כמות העובדים הקבועים.

העסקתם של העובדים הלא-ישראלים נפוצה בענפי החקלאות, הבינוי והסיעוד, ועלות העסקתם ליחידת תפוקה נמוכה במידה ניכרת מזו של ישראלים בעלי מיומנויות דומות או נמוכות יותר. יתרה, בענפים כדוגמת הניקיון והמלונאות נהוגה העסקה של עובדים לא-ישראליים השוהים שלא כדין, וכן מסתננים או פליטים, אשר ממלאים את הנישה של תעסוקה נמוכת-מיומנות, ומגדילה את היצע העובדים במיומנות נמוכה. לפיכך, העסקתם פוגעת באפשרויות התעסוקה של ישראלים לא-מיומנים ובשכרם.

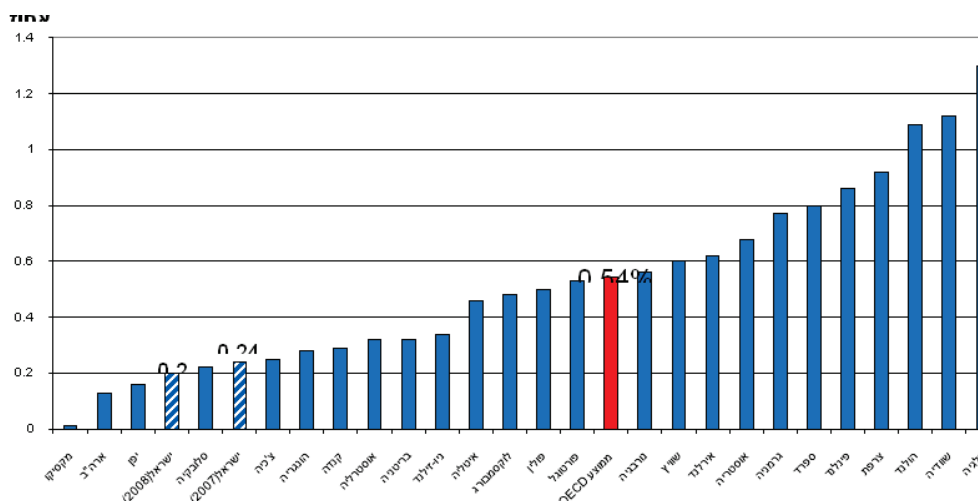
מדיניות פעילה בשוק העבודה

ההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית (2007): 0.27 אחוז מהתמ"ג לעומת ממוצע ה-OECD העומד על הוצאה של 0.7 אחוזים מהתמ"ג. התכניות השונות המופעלות במסגרת המדיניות בשוק העבודה הן: א. שירות התעסוקה; ב. מערך מעונות

⁷ ראו דוח אקשטיין (2008)

היום; ג. מערך ההשכלה המקצועית; ד. קצבאות אבטלה; ה. מסלול התעסוקה בחוק לעידוד השקעות הון; ו. "אורות לתעסוקה"; ז. מס הכנסה שלילי⁸. ח. תכניות ייעודיות אחרות במשרד התמ"ת.

תרשים 3.3: ההוצאה על מדיניות שוק עבודה פעילה (ALMP), ישראל והעולם



מקור: OECDstat

יישומן בפריסה ארצית של התכניות הבאות צפוי להיות נדבך מרכזי בהקטנת האבטלה וכן הקטנת תחולת העוני:

תכנית "אורות לתעסוקה": הנתונים מראים כי לתוכנית הייתה הצלחה גדולה ובכלל זה השפעה חיובית על סיכויי התעסוקה של המשתתפים בה, וכן כי התוכנית הביאה לירידה במספר מקבלי הקצבאות. יתרה מכך, התוכנית אף שיפרה את רמת ההכנסה של משתתפיה בכ-1,000 ₪ לחודש. מספר ועדות ציבוריות, בין משרדיות וצוותים מקצועיים בחנו את התוכנית והראו כי תרומתה לגידול בתעסוקה של אוכלוסיית מקבלי הקצבאות הינה משמעותית וכי יש להרחיבה לכלל הארץ תוך הטמעת מספר הצעות לשיפור שהועלו בועדות. יש הטוענים כי אחד החסרונות המובנים בתכנית הוא החוסר בתחרות תוך-אזורית בין ספקי השירותים (מתוך הכוונה כי יש להקים מספר מרכזי תעסוקה בכל אזור). לאחרונה אף שונו תנאי התשלומים למפעילים כך שהם מתחשבים בשינויים בכמות המשתתפים בתוכנית, בדומה להמלצות דוח ארגון ה-OECD.

⁸ יש לציין כי תכנית "מס הכנסה שלילי" אינה נחשבת כהוצאה למדיניות שוק עבודה, ולכן איננה מופיעה במסגרת הסטטיסטיקות של "מדיניות פעילה בשוק העבודה".

תכנית "מס הכנסה שלילי" (מה"ש) - מה"ש הוא כלי חשוב אשר מגדיל את התמריץ להישארות בשוק העבודה, במיוחד בקרב פרטים המשתכרים שכר נמוך, ומקטין מאידך את הסיכון לעוני בקרב אותן המשפחות. לתכנית אף השפעה מסוימת על כניסה לשוק העבודה. עם זאת, יש הטוענים כי הסכומים הניתנים בפועל נמוכים ביחס למקובל בתוכניות שכאלה וכפועל יוצא, תכנית זו, כיום, אינה תורמת רבות לעידוד היציאה לעבודה ולצמצום העוני בקרב המועסקים בשכר נמוך.

אכיפת חוקי עבודה :

לפי ארגון ה-OECD, אכיפת חוקי העבודה בישראל אינה מספקת - זאת למרות שרמת הנוקשות של חוקי העבודה הישראלים אינה גבוהה (מדד EPL בישראל הינו 1.9 לעומת 2.2 במוצע ב-OECD). מאז 2006, מתמקדת האכיפה בנושא שכר המינימום וחוקי שעות עבודה ומנוחה- במיוחד בענף הניקיון והשמירה. כמו כן מתקיים ניסיון לקשר מלכ"רים עם אוכלוסיות חלשות. כמו-כן, הקנסות המושתים על המעסיקים נמוכים מדי מכדי להרתיעם - ובכל מקרה אינם עולים עם הישגות המקרה (למעשה, בחוק שעות עבודה ומנוחה ובחוק שעות נוספות אין קנסות מינהליים).

המלצות ה OECD

ארגון ה-OECD, כחלק מתהליך קבלת ישראל לארגון, ערך סקירה מקיפה על המשק הישראלי אשר התפרסמה במספר דוחות. הדוח אשר נוגע במישורין בעבודת ועדה זו הינו: "OECD Reviews of Labour market and Social Policies" Israel, אשר פורסם השנה. הדוח מכיל סקירה מקיפה של שוק העבודה הישראלי וכולל, בין היתר, גם המלצות למדיניות אשר, לדידם, ישפרו את מצב שוק העבודה - בייחוד במובנים של תעסוקה, שוויון הזדמנויות, הגדלת תחרותיות והגדלת יכולת ההשתכרות של הפרטים בעלי המיומנויות הנמוכות. מובא להלן תמצית של סיכום ההמלצות, כפי שהוא מופיע בקופסא 0.1 בעמוד 35 של הדוח. חשוב לציין כי לאורך הדוח מוצעות מספר רב של המלצות נוספות בכל הנוגע לשוק התעסוקה הישראלי במגוון רחב של נושאים. אי לכך, מומלץ לקרוא את דוח הארגון לשם קבלת תמונה מלאה על כלל ההמלצות אשר הוצגו עבור המשק הישראלי.

"המדיניות צריכה להתמקד בשילובם של הבלתי מועסקים במעגל העבודה על מנת לצמצם את שיעורי העוני. המדיניות צריכה להתמקד גם בעוני בקרב מועסקים- תופעה רחבה יותר בישראל יחסית לשאר מדינות ה-OECD. יש צורך באסטרטגיה כוללת שצריכה לכוון לשיפור הפרודוקטיביות של עסקים חדשים, כישנים, שיפור אכיפת חוקי עבודה ושיפור ההון האנושי, זאת ביחד עם הרחבה מושכלת של תמיכה סוציאלית להפחתת העוני ולחלוקה שוויונית יותר של הצמיחה.

ה OECD מציע לממשלת ישראל לשקול את יישומן של הרפורמות הבאות :

- הרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה. בראש ובראשונה הפעלת התכנית "אורות לתעסוקה" דורשת: יצירת תחרות תוך-אזורית בין מפעילי שירותי התעסוקה השונים (פרטי וציבורי), וכן מוצע ליישם שיטת סיווג המאפשרת קשת רחבה יותר של קבוצות מובטלים לצורך תשלום לספקי השירות (כלומר, תשלום מוגבר למפעיל ככל שהפרט קשה יותר להשמה).
- הגברת אכיפה אפקטיבית של חוקי תעסוקה, הן בתחום שכר המינימום והן עבור כלל דיני העבודה, עבור עובדים ישראלים ועבור עובדים זרים. הדבר כרוך בהקצאת משאבי כוח אדם ותקציב לגופים הרלוונטיים העוסקים בנושא.
- פריסה ארצית של התכנית "מס הכנסה שלילי" עם ההרחבות הבאות: מתן שירותים תומכי תעסוקה כגון מעונות יום להגברת ההשתתפות בכוח העבודה. במקביל, הקטנת קצבאות הילדים לאלו אשר יכולים לעבוד, אך בוחרים שלא לעשות כן.
- הסרת חסמים לעבודה עבור קבוצות מיעוטים בעזרת השקעה בחינוך (לדוגמה, השוואת יחס התלמיד-למורה ברחבי ישראל, והחלת לימודי ליבה זהים עבור כל ילדי ישראל).
- השקעה רחבה בתשתית ציבורית (כבישים ותחבורה) וכן הקמת תשתיות לטובת הרחבה של מעונות יום בפריפריה ובאזורים בעלי אוכלוסייה ערבית גדולה.
- נייטור של יישום פנסיית חובה, והשמת קנסות על מעסיקים שאינם עומדים בהסכם.
- המלצה לבטל את הטבות המס עבור הפקדות לפנסיית חובה. ממליצים כי המשאבים אשר ישוחררו ממהלך זה יוקצו להגדלת הטבת מס הכנסה שלילי לבעלי הכנסות נמוכות.
- פיקוח על קצבת הנכות ועידוד יציאה לעבודה בקרב אוכלוסיית הנכים.
- טרם העסקת עובד זר, בכל ענף שהוא, יש לאכוף בקפידה את מבחן השוק. הגברת הפיקוח והאכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים - ביטול היתרים של עובדים המפרים את תנאי ההעסקה המינימאליים לעובדים זרים, או כאלו המסרבים לשכור עובדים ישראליים בשכר המינימום.
- העדפת העסקת עובדים פלשתינאים על פני העסקת עובדים זרים ככל הניתן.
- קידום הסכמים בילטרליים לגיוס עובדים זרים על-מנת להקטין את העמלות הנגבות מחברות כוח אדם."
- יש לציין כי דוח ארגון ה-OECD מציין מספר פעמים במהלך הסקירה כי שכר המינימום בישראל גבוה משמעותית מזה הנהוג במרבית המדינות החברות וכי יש לשקול שחיקה הדרגתית של שיעורו לצד הגברת אכיפת חוקי העבודה.

מתוך הרקע המתואר לעיל אנו למדים כי עיקר הבעיה, בכל הנוגע להשתתפות בשוק התעסוקה הישראלי, נובעת משלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות: המגזר החרדי (ובעיקר הגברים במגזר זה), המגזר הערבי (ובעיקר הנשים במגזר זה), וחשוב לא פחות – מעוטי ההשכלה והפרטים אשר נגישותם לעבודה היא מוגבלת.

יתרה מכך, אין חלוקה שוויונית של פירות הצמיחה - החמישון התחתון, אשר מאופיין בהשכלה נמוכה ומיומנויות נמוכות, נדחק מחוץ לשוק העבודה עקב מעבר המשק הישראלי למוטה טכנולוגיה, ומשום השפעותיהם השליליות האופקיות והרוחביות של הימצאות עובדים זרים על השכר ואפשרויות התעסוקה בקרב עובדים בלתי מיומנים הנמצאת בתחתית מדרג השכר.

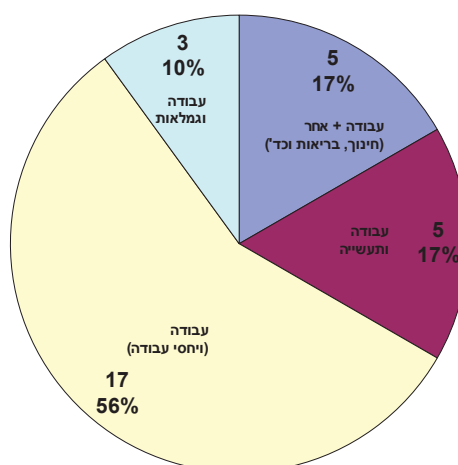
אי לכך, יש להרחיב את מעגל התעסוקה לאוכלוסיות אלו- הן על ידי שיפור יכולותיהן בשוק העבודה והן על ידי הגדלת הנגישות שלהן לתעסוקה. יתרה, על מנת שהגדלת שיעור השתתפות בקרב אוכלוסיות אלו תתרום לצמצום העוני בקרבן יש לפעול לשיפור יכולת ההשתכרות, תוך שדרוג ההון האנושי בקרב החמישון התחתון. כפועל יוצא מכך, פלח אוכלוסיה זה יזכה ליהנות מפירות הצמיחה- דבר שיתרום ליכולתו להתמודד בשוק העבודה, וכן יאפשר להתמודד בהצלחה עם בעיות אי השוויון והעוני התעסוקתי הקיימת בארצנו.

מבוא וניתוח צרכים⁹

תחום מדיניות העבודה וההון האנושי הינו תחום מורכב, אשר מחייב שילוב בין מגוון רחב של כלי מדיניות, בכדי להניע תהליכי שינוי מערכתיים וארוכי טווח. לאורה של מורכבות זו, **במרבית המדינות המפותחות בחרו להקים משרד ממשלתי האמון אך ורק על נושא העבודה וההון האנושי**. באותן המדינות שבחרו לשלב את תחום העבודה עם נושאים אחרים משיקים (דוגמת תעשייה או גמלאות וביטוח לאומי) ניתן לראות כי תחום מדיניות העבודה הינו אגף נפרד במשרד, אשר לו יש ראש אחד אשר ממונה על "תכלול" מגוון כלי המדיניות בתחום.

התרשים הבא מציג את סוגי משרדי העבודה במדינות ה OECD ומראה כי במרביתן (56%) ישנו משרד האמון רק על נושא העבודה.

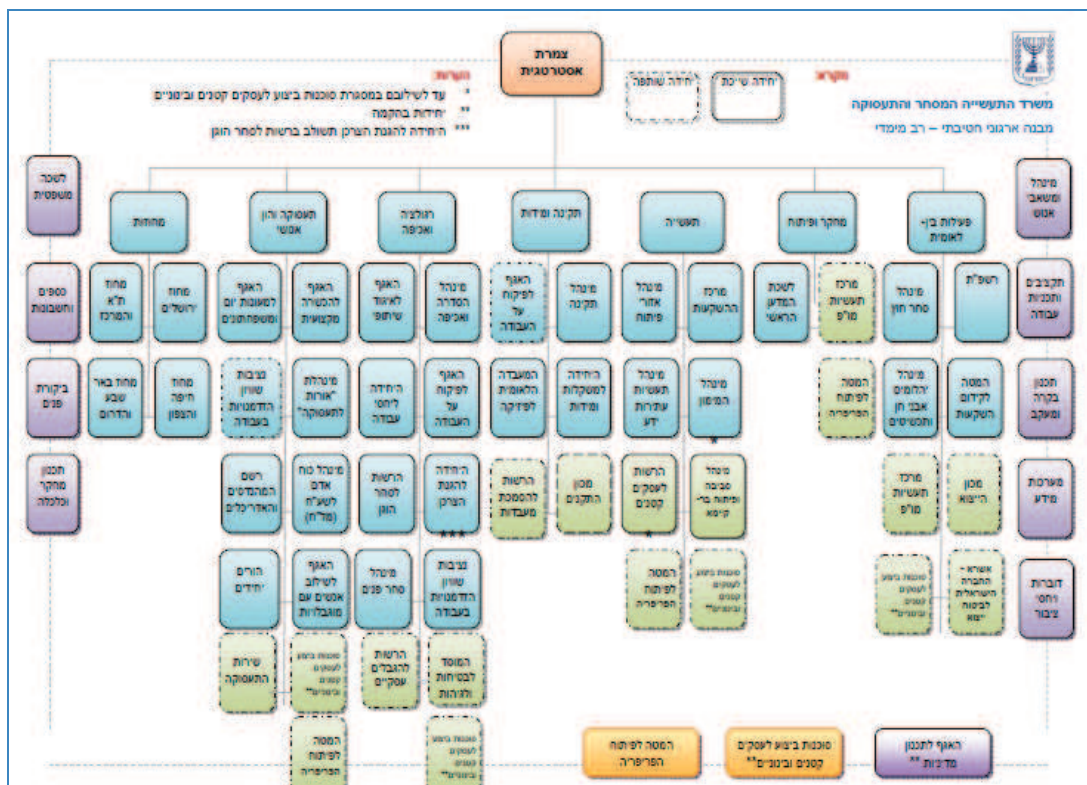
משרדי עבודה ב- OECD



⁹ יש לציין לשבח את עבודת הרקע המקיפה שנעשתה לוועדה זו על ידי מנכ"ל התאחדות התעשיינים – מר יהודה שגב.

לעומתן של מרבית מדינות ה OECD בישראל נמצאים מגוון כלי מדיניות העבודה וההון האנושי בכפיפות ישירה למנכ"ל משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה. מנכ"ל אשר לו מטלות שוטפות רבות בתחומים רבים נוספים, כמו גם אחריות על מגוון כלי מדיניות אחרים – הקשורים למסחר ולתעשייה.

התרשים הבא מראה את המבנה הארגוני של משרד התמ"ת כיום. יש לציין כי למרות הגדרתה של "חטיבת תעסוקה והון אנושי", בפועל לא מונה לחטיבה זו ראש, והיא מתפקדת גם כחטיבת רגולציה ואכיפה, הכפופות ישירות למנכ"ל המשרד.



יש לציין כי חזונו של משרד התמ"ת כפי שהוא מוגדר כיום, שם דגש רב על קידום תחום התעסוקה.

להלן חזון המשרד כפי שהוא מוגדר כיום¹⁰

חזונו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הוא להוביל את הכלכלה החברתית בישראל, לעודד צמיחה ולהביא לפיתוח בר קיימא של המשק בכלל והפריפריה בפרט, תוך עידוד המעבר מהתעשייה המסורתית לתעשייה המתקדמת וקידום מעמדם של העובדים, המעסיקים והצרכנים, ולשם השתלבות תוך עשור בקבוצת 15 המדינות המובילות ברמת התוצר לנפש.

¹⁰ היעדים המוגדרים בתוכנית העבודה של המשרד לשנים 2009-2010, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/F4E2A183-729C-4FFA-AC9A-1345E5A8C35D.htm>

על מנת להגשים חזון זה, הציב המשרד שורה של יעדים לפעילותו בשנים: **2009-2010**

- התמודדות עם השפעות המשבר הכלכלי בדגש על עידוד התעסוקה:
 - חיזוק הפעילות הכלכלית באזורי הפריפריה
 - הגברת התעסוקה בקרב אוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה (מיעוטים, חרדים, משפחות חד הוריות ומוגבלים)
 - עידוד הקנייה מהתעשייה המקומית (תוצרת "כחול לבן")
- שילוב אמהות בשוק העבודה
- קידום ענפי טכנולוגיות הסביבה וקידום פיתוח בר קיימא בתעשייה
- חיזוק העסקים הקטנים והבינוניים
- חיזוק ההגנה על הצרכן
- העמקת האכיפה של זכויות העובדים

אולם למרות החשיבות הרבה ששר התמ"ת וחזון המשרד מעניקים לתחם התעסוקה, בדיוני הוועדה עלתה ההסכמה כי המבנה הארגוני הנוכחי של משרד התמ"ת אינו תומך בתהליכי העבודה הנדרשים בכדי להשיג את היעדים שהוא מציב לעצמו בתחום זה.

בפרט אובחנו הבעיות הבאות במבנה הארגוני של המשרד:

- **חסר במשרד ממונה שיהיה בעל ראייה כוללת לתחום העבודה וההון האנושי**
 - כאמור לעיל, מכלול גופי מדיניות העבודה וההון האנושי כפופים כיום ישירות למנכ"ל המשרד, ובנוסף להם כפופים למנכ"ל גם גופים רבים אחרים. ריבוי תפקידי המנכ"ל כמו גם ריבוי הגופים עליהם הוא אחראי בצורה ישירה, מקשה עליו להקצות את הקשב הדרוש לגיבוש הראייה והמדיניות הכוללת בתחום העבודה וההון האנושי, ולקידום תוכניות שונות בתחום זה.
 - כיום אין במשרד התמ"ת מוקד ידע, וגוף מטה ותכנון מדיניות שהוא בעל ראייה כוללת לתחום התעסוקה.
 - כן חסר אחראי ברור לקידום פרויקטי תעסוקה רוחביים וארוכי טווח (דוגמת תוכנית לקידום תעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית / אתיופית וכד')
- **חסרה מדיניות אחידה וברורה לתחום העבודה וההון האנושי**
 - בוועדה עלתה הטענה כי לעיתים חסר תיאום בין הגופים השונים הקשורים למדיניות העבודה וההון האנושי במשרד התמ"ת. כך לדוגמא נמצא מחסור במדיניות ברורה ומתואמת לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיית הלא משתתפים במעגל העבודה. בעיה אשר מחריפה באותם המקרים בהם נדרש תיאום ושיתוף פעולה עם משרדים אחרים.
 - מצב זה מקשה מאוד על לקוחות השירות הממשלתי (מעסיקים ודורשי עבודה), הנדרשים לבוא במגע עם גופי ממשלה שונים, ולעיתים אף לתאם בין הגופים השונים בעצמם.

- **חסרה הבחנה ברורה בין גופי הביצוע, לבין גוף תכנון מדיניות ובקרה.**

- כיום במשרד התמ"ת גופי הביצוע, דוגמת שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית וגופים נוספים, נדרשים להגדיר לעצמם את מדיניות הפעולה שלהם במגוון נושאים. כאשר בפועל לא קיים גוף האמון על תכנון כולל ועל בקרה בתחום העבודה וההון האנושי.

חלק מבעיות אלו ניתן למצוא גם בתחומים אחרים במשרד התמ"ת, אך הן מתחדדות בנושא התעסוקה שהוא מטבעו נושא מורכב המחייב תיאום בין מספר רב של גופים, ויצירתם של תהליכי שינוי איטיים וארוכי טווח.

מגוון הבעיות הללו גורם לכך שהשירות הניתן ללקוחות המשרד – מעסיקים, עובדים ודורשי עבודה, אינו מיטבי ואינו ממצה את המשאבים המוקצים לו.

לאורן של בעיות אלה, התגבשה בוועדה ההסכמה כי יש למנות במשרד התמ"ת ממונה בכיר על תחום העבודה וההון האנושי ולהכפיף לו את יחידות המשרד הרלוונטיות, לרבות מנכ"ל שירות התעסוקה. עם זאת עלו מספר שאלות הנוגעות למהותו של ממונה זה, והן :

- **כפיפותו של הממונה** – בדיון נשאל האם נכון להקים רשות עצמאית ונפרדת לתחום העבודה וההון האנושי (רשות הכפופה ישירות לשר), או האם נכון לשמר מבנה היררכי של כפיפות למנכ"ל, מבנה שעשוי להקטין את עצמאותו של הממונה, אך צפוי להקל על שיתוף הפעולה עם שאר אגפי המשרד.

- **תפקידיו של הממונה** – בדיון התגבשו מספר תפקידים, העולים מהצורך לפתור את הבעיות שתוארו לעיל, והם :

- תכנון וקביעת סדרי עדיפות לשם עמידה ביעדי המדיניות של הממשלה, ושימור ידע.
- פיקוח ובקרה על גופי הביצוע בתחום העבודה וההון האנושי.
- פיקוח ובקרה על גופי הרגולציה והאכיפה (הקשורים לנושא העבודה וההון האנושי).
- ייזום וקידום פרויקטים ייעודיים לעידוד תעסוקה.
- מתן מענה לחוסר הקיים כיום ב"משוב לקוחות" במשרד.

- **מעמדו של שירות התעסוקה** – כיום מתוקף חוק שירות התעסוקה, כפוף מנכ"ל שירות התעסוקה ישירות לשר התמ"ת. בדיון עלו האפשרויות הבאות :

- להכפיף את מנכ"ל שירות התעסוקה לאחראי על נושא התעסוקה וההון האנושי – באמצעות שינוי חקיקה.
- להשאיר את מעמדו כפי שהוא כיום – ולשמר קשר של שיתוף פעולה עם האחראי על נושא התעסוקה, ללא כפיפות פורמאלית.

יש לציין כי הדיון הארגוני בסוגיית תחום התעסוקה הציף גם בעיות של ארגון והתנהלות שהן כלליות יותר למשרד התמ"ת. בפרט עלו הנקודות הבאות :

- העדר מנגנון שוטף ושקוף לביצוע "משוב לקוחות" במשרד, ולבחינה כיצד ניתן לשפר את השירות ללקוחות המשרד השונים.

כאמור, בדיוני הוועדה הוצע כי הממונה יהיה אחראי גם על ביצוע משוב ל"לקוחות" המשרד בתחום העבודה וההון האנושי – דורשי עבודה ומעסיקים. אולם נראה כי הצורך במשוב לקוחות קיים גם בתחומי המדיניות האחרים עליהם מופקד משרד התמ"ת.

- **יידע מקצועי במשרד: העדר מנגנון שוטף לשימור הידע ולעדכון הידע המקצועי של אגפי המשרד.**

גיבושה של דרך לשימור הידע הנצבר במשרד התמ"ת, ולקיום תהליך שוטף של עדכון הידע המקצועי, עשוי לתרום רבות ליכולתו של משרד התמ"ת להשיג את יעדיו ולשפר את השירות ללקוחותיו בכל תחומי המדיניות עליהם המשרד מופקד.

המלצות לשינוי ארגוני

לאורו של הדיון המוצג לעיל, הוסכם בוועדה על ההמלצות הבאות

1. יש למנות במשרד התמ"ת ממונה בכיר על נושא העבודה וההון האנושי:

חשוב כי ממונה זה יהיה דמות בכירה, בדרג של משנה למנכ"ל, בעלת ניסיון ניהולי ניכר, וידע אקדמי ומעשי מקיף בתחום מדיניות העבודה וההון האנושי. דרישות אלו הן הכרחיות בכדי שאותו ממונה יצליח להגשים את החזון עליו הוא מופקד. הוועדה סוברת כי יש להגדיר חזון ברור לתחום העבודה וההון האנושי במשרד התמ"ת אשר ייגזר ממדיניות הממשלה ויעדיה בתחום התעסוקה ובהתאם לכך יפעל הממונה להגברת התעסוקה לצורך הגדלת הצמיחה וצמצום העוני. נוסח אחד לחזון הממונה על העבודה וההון האנושי הוצע בדוח הביניים של וועדה זו, ובמסגרת דוח זה ראינו לנכון להציע את הנוסח החלופי הבא¹¹:

- **עידוד צמיחה תוך צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה**
- **מיצוי היכולות האישיות, על ידי שדרוג ההון האנושי, בכדי לתמוך בתעסוקה וצמיחה יציבה במשק**
- **הגדלת מספר המפרנסים במשק הבית והגברת אכיפת דיני העבודה**

¹¹ הוועדה רואה לנכון להדגיש כי על החזון של הממונה על עבודה והון אנושי לכלול את המרכיבים הבאים:

- תמיכה בצמיחה כלכלית יציבה באמצעות הגברת התעסוקה ומיצוי היכולות האישיות, זאת על ידי שדרוג ההון האנושי.
- תמיכה בהקטנת שיעור העוני, זאת על ידי הגדלת ההכנסה של האוכלוסיות העניות באמצעות הגדלת תעסוקתם והכנסתם מעבודה.

2. יש להקצות לממונה מטה לתכנון מדיניות ובקרה, אשר יסיע לו להגשים את התפקידים

הבאים:

- תכנון ופיקוח באופן שוטף על הפעילות בתחום התעסוקה, שימור ידע וכן המלצה לשר על פעולות שעל המשרד לנקוט במטרה להגשים את יעדי הממשלה.
- להוות גוף המרכז את הידע הנצבר בנושאי מדיניות עבודה והון אנושי, וכתובת מרכזית "ללקוחות המשרד" בתחום זה (מעסיקים, עובדים ודורשי עבודה).
- לזיום ולקדם פרויקטים חדשים בתחום העבודה וההון האנושי, לרבות תוכניות ייעודיות לשילוב במעגל העבודה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות.

חשוב כי גם המטה לתכנון ובקרה אשר יוכפף לממונה יהיה בגודל מספק (3 – 5 אנשים), ובעל התמחות וידע נרחב בתחום העבודה וההון האנושי, הן בצד המחקרי של התחום והן בצד הביצועי.

כאמור לעיל, ברוב המוחלט של המדינות המפותחות, בחרו להציב בראש תחום העבודה וההון האנושי ממונה בכיר ולו צוות נרחב ובעל ידע וניסיון רב, זאת מתוך ההבנה כי תחום העבודה וההון האנושי הינו תחום מורכב אשר קביעת מדיניות בו דורשת ידע וניסיון רב.

בהמשכו של דוח זה, מוצגות המלצות הוועדה ליעדים פרטניים לתחום העבודה וההון האנושי, אשר לאורם יידרש הממונה לתכנן את פעולות המשרד, ובהתאם להם תיבחן פעילותו של הממונה. כאמור, צוותי הוועדה מגבשים המלצות נוספות לפרויקטים בתחום העבודה וההון האנושי, ולשיפור פעילות כלי המדיניות באופן שיסייע להשגת היעדים. המלצות אשר יוצגו בדוח המלא של הוועדה, ואשר אמורות לשמש חלק מרכזי מתוכנית העבודה של הממונה וצוותו.

3. לקבוע כי אחת לרבעון ידווח הממונה, לשר התמ"ת ולפורום האג'נדה על מידת ההתקדמות

לעבר יעדי המשרד והממשלה בתחום העבודה וההון האנושי.

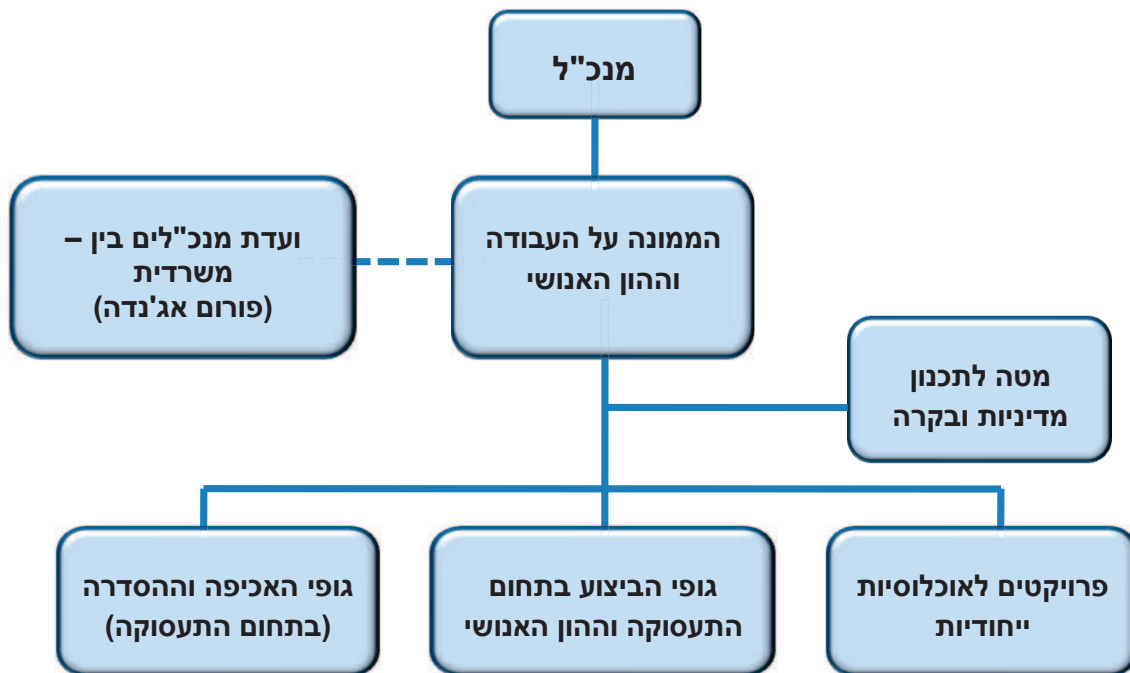
הוועדה סוברת כי ישנה חשיבות רבה ליצירת מנגנון לאישור תוכניות עבודה ולדיווח שוטף של הממונה, לשר התמ"ת ולפורום מנכ"לים בין – משרדי (קרי, פורום האג'נדה הכלכלית חברתית).

לדעת הוועדה, דיווח שכזה ישמש:

- **מנגנון לבקרה** של השר והמנכ"ל על המשנה ועל ההתקדמות לעבר יעדי התעסוקה. במובן זה הדיווח השוטף הוא המנגנון שיסייע לחבר בין הסמכות שניתנה למשנה לבין אחריותו להשגת היעדים שהוצבו.
- **מנגנון לקידום שיתוף פעולה בין-משרדי** בנושאי תעסוקה – הדיווח השוטף לפורום האג'נדה, פורום בין-משרדי בראשות מנכ"ל האוצר, שהוקם מתוקף החלטת הממשלה על אימוץ יעדי

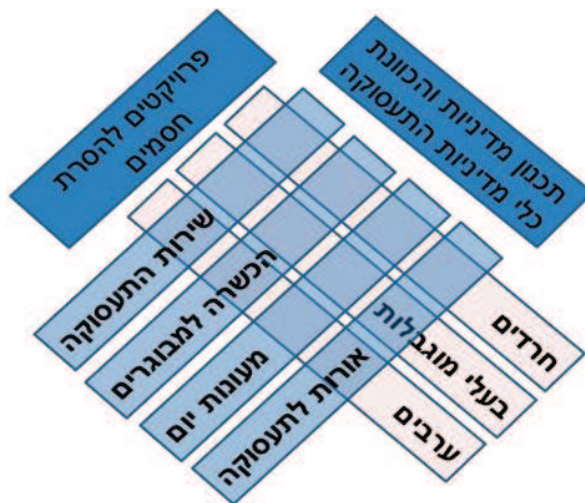
התעסוקה והעונוי (החלטת ממשלה מס. 2162 מיום 05.08.2007), יכול לשמש כלי להצפת נושאי מדיניות תעסוקה למשרדים השונים, ולפתרון בעיות ויצירת התיאום הנדרש לקידום ואישורן של תוכניות והחלטות ממשלה הדורשות תיאום בין-משרדי.

בדיוני הוועדה הוצע להשיג את ההמלצות הללו במסגרת המבנה הארגוני הבא:



כפי שניתן לראות בתרשים זה, מוצע כי לרשות הממונה יעמוד מטה לתכנון מדיניות ובקרה. מוצע כי מטה זה ימנה לפחות שלושה עובדים בעלי התמחות וניסיון בתחום. כן מוצע כי תחת הממונה יהיו כפופים מגוון גופי הביצוע בתחום העבודה וההון האנושי (דוגמת שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית, מעונות יום ומשפחתונים, אורות לתעסוקה ועוד), מגוון גופי האכיפה וההסדרה בתחום, כמו גם הגופים האחראיים על פרויקטים לאוכלוסיות ייחודיות (דוגמת המטה לשילוב בתעסוקה של בעלי מוגבלות). מבנה כפיפות שכזה צפוי לתמוך בפעולה המשולבת הנדרשת בכדי לקדם פרויקטים ייעודיים בתחום התעסוקה, דוגמת פרויקטים לעידוד תעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית / הערבית / אוכלוסיית בעלי המוגבלות. זאת מכיוון שפרויקטים שכאלה, נדרשת פעולה משולבת בה נעשה שימוש בכלל כלים מדיניות התעסוקה הגנריים, כמו גם בכלים ייעודיים נוספים אשר מאפשרים להסיר חסמים ייעודיים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות ייעודיות.

פעילות משולבת שכזו ניתן להמחיש בתרשים הבא :



עם זאת, מומלץ כי המבנה הארגוני של תחום התעסוקה כמו גם תחומי מדיניות אחרים במשרד, ייבחן בצורה מעמיקה ופרטנית יותר על ידי גופים המתמחים בכך. כן מוצע כי תבוצענה הפעולות אשר תאפשרנה להכפיף תחת הממונה גם את מנכ"ל שירות התעסוקה. לאור זאת מוצע :

4. לשכור את שירותיה של חברה לייעוץ ארגוני אשר תמליץ על האופן בו ניתן :

- לבצע שיפורים נוספים במבנה הארגוני ובנהלי הפעילות במשרד.
- לדוגמא, החברה יכולה לבצע בחינה מפורטת של הממשק של "הלקוחות" עם אגפי המשרד, ולגבש המלצות לשיפור ולפישוט ממשק זה. כן ניתן לבחון דרכים בהן לשפר את התמריצים של אגפי המשרד השונים, ולחזק את הסמכות כמו גם את האחריות של מנהלי האגפים.
- לבצע תהליך שוטף של "משוב לקוחות", ושל הטמעת הערות העולות ממנו
- לבצע תהליך שוטף של שימור ושדרוג הידע המקצועי במשרד

זאת בהתאם לניסיון הנצבר במשרדי עבודה אחרים בעולם, וכחלק מתהליך ההצטרפות לארגון ה-OECD, אשר מציע מאגר בלתי נדלה של ניסיון נצבר וידע על Best practices במגוון תחומי מדיניות.

כללי

כאמור בפרק הקודם, הדן במינויו של ממונה על תחום העבודה וההון האנושי במשרד התמ"ת, מומלץ כי ממונה זה יהיה האחראי על השגתם של היעדים בתחום העבודה וההון האנושי, כפי שהם מוגדרים בחזון המשרד ובהחלטות הממשלה.

פרק זה מציג את המלצות הוועדה לעדכון יעדי הממשלה ומשרד התמ"ת בתחום העבודה והכנסות החמישון התחתון. יעדים אשר מוצע כי הם ישמשו כבסיס לצעדי המדיניות בתחום העבודה וההון האנושי, ולאורם תימדד פעילותו של הממונה על תחום זה.

יעדים להגדלת ההשתתפות בתעסוקה

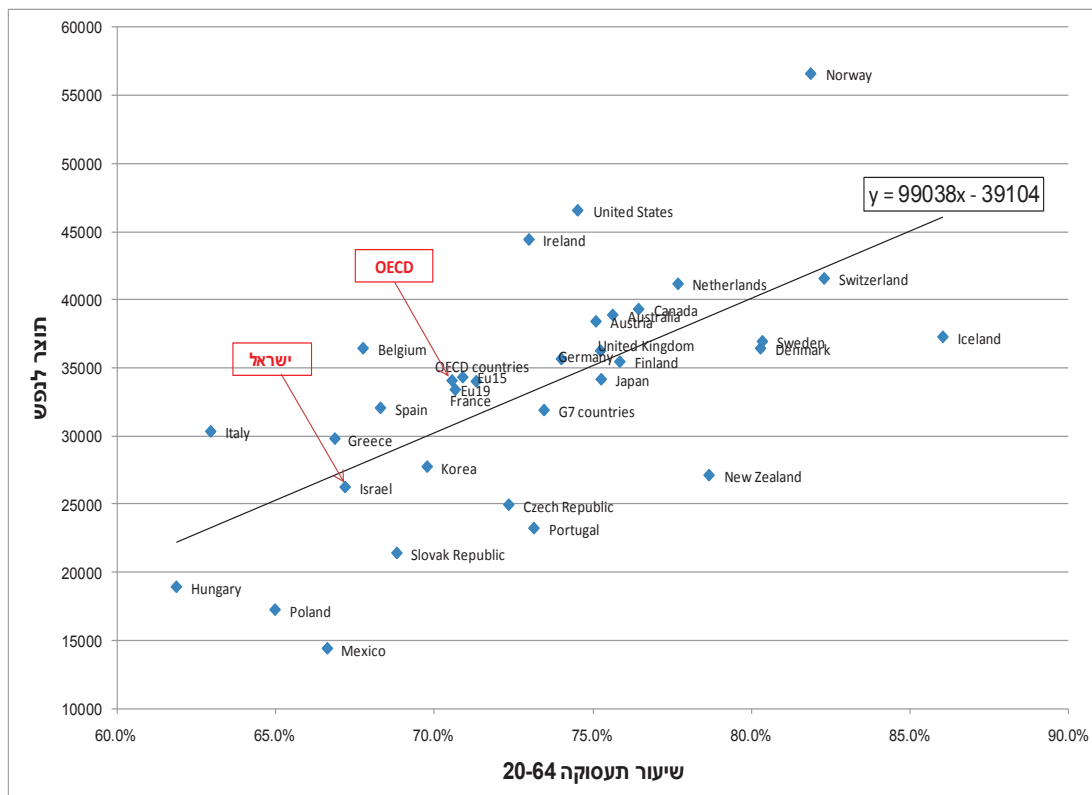
- בשנת 2007 החליטה הממשלה על הצבת יעד תעסוקה בישראל והוא :
"העלאת שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64 לרמה של 71.7%, עד לשנת 2010 . כמו כן, ומתוך כוונה שמירב השיפור יתרכז בחמישון התחתון של משקי הבית, לקבוע כיעד משנה עלייה בשיעור של 10% במספר המועסקים הממוצע במשק בית בחמישון התחתון, עד לשנת 2010" (החלטת ממשלה מס. 2162 מיום 05.08.2007)
- שנות הצמיחה ופעולות הממשלה הגדילו את שיעור התעסוקה בקצב מהיר של 0.8 נק' אחוז בשנה, עד לשיעור של 70.9% בשנת 2008. אולם, לאור החששות מהשפעתו השלילית של המשבר הכלכלי, הוחלט ב 2009 להאריך את מועד ההגעה ליעד עד לשנת 2013 (החלטת ממשלה מס. 181 מיום 12.05.2009).
- ההחלטה לפעול להעלאת שיעור התעסוקה נובעת מההבנה כי שיפור שכזה הינו נדבך מרכזי בדרך להשגת שתי מטרות, והן :

¹² פרק זה נכתב על ידי חגי לוין ורוני הכהן – המועצה הלאומית לכלכלה, והוא משלים עבודה שנעשית במועצה לעדכון יעדי הממשלה לתעסוקה ועוני.

○ הגדלת התוצר לנפש ורמת החיים בישראל, וזאת באמצעות הגדלת כוח העבודה

○ סיוע לאוכלוסיה הענייה בהגדלת הכנסתה והיחלצותה מהתלות בקצבאות

- את הקשר בין שיעור התעסוקה ובין התוצר לנפש ניתן לראות בגרף הבא, הבוחן קשר זה בכלל מדינות ה OECD¹³ (שנת 2008, תעסוקה בגילאים 20-64, התוצר לנפש בדולרים).



- ניתן לראות בגרף כי קיים קשר חיובי בין שיעור התעסוקה לבין התוצר לנפש, וכן כי בממוצע על פני מדינות ה OECD, עלייה של נק' אחוז אחת בתעסוקה משמעה תוספת (צמיחה) של כ \$990 לנפש. או במונחים ישראלים (שנת 2008) – תוספת של כ 27 מיליארד ₪ לתוצר שהם צמיחה של כ 0.3%.

- בהינתן קשר זה, ניתן להסיק מהגרף כי:

בכדי להגיע לרמת התוצר של ממוצע מדינות ה OECD (כפי שהוא כיום), על ישראל להגדיל את שיעור התעסוקה בגילאים 20-64 בכ 8 נק' אחוז, ולהגיע לשיעור תעסוקה של 75.3%.

¹³ בהשוואה למדינות ה-OECD קיימת הטיה לרעת ישראל: הכללת משרתי צבא הקבע במסגרת המועסקים צפויה להגדיל את שיעור התעסוקה בישראל בכ-1.2 נקודות אחוז.

- זאת תחת ההנחה החזקה כי השיפור בשיעור התעסוקה לא יבוא על חשבון הפרודוקטיביות של העובדים, או במילים אחרות, כי המרחק של ישראל מקו הרגרסיה כפי שמוצג באיור לעיל, לא ישתנה. יש לציין כי מרחק זה מהווה אומדן לפיריון היחסי של העובד הישראלי בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD.
- יודגש כי שיעור תעסוקה של 75.3% הוא גבוה משיעור התעסוקה הממוצע ב-OECD, והוא קרוב לשיעורי התעסוקה של מדינות מובילות כמו ארה"ב (74.5%), בריטניה (75.2%), אוסטרליה (75.4%) וקנדה (76.4%), אשר הן בעלות תוצר לנפש הגבוה מממוצע ה-OECD.
- הסיבה לכך שישראל נדרשת לשיעור תעסוקה גבוה משיעור התעסוקה הממוצע ב-OECD (בגילאים 20-64) היא הצורך לפצות על הפיריון הנמוך יחסית של העובד הישראלי בגילאים אלו. הפיריון הנמוך בישראל נובע בעיקר מכך ש:
 - בשל בעיות מבניות שונות, הפיריון של העובדים הישראליים בתעשיות המסורתיות ובענפי המסחר והשירותים הוא נמוך ביחס למדינות ה-OECD.
 - השירות הצבאי גורם לשיעור תעסוקה נמוך מאוד בישראל בגילאים 15-20, ובנוסף הוא גורם לחלק ניכר מהצעירים הישראליים לסיים את פרק ההכשרה שלהם בגיל מבוגר יחסית, בהשוואה למתרחש במדינות ה-OECD.
- בכדי להגיע לשיעור תעסוקה של 75.3% בגילאים 20-64, אנו מציעים לנקוט בפעולה משולבת, המשיגה את שני היעדים הבאים:
 - **הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל-76.4% (ב-2008 היה 71%), וזאת על ידי הוספה של כ-27 אלף עובדים בשנה בגילאים אלו, עד שנת 2020 (תוספת מעבר לגידול הטבעי)**
 - **והגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 ל-56.3% (ב-2008 היה 44.7%), וזאת על ידי תוספת של כ-6 אלף עובדים בשנה בגילאים אלו, עד שנת 2020 (תוספת מעבר לגידול הטבעי)**
- יש לציין כי יעדים אלו מתחשבים בשינויים הצפויים בהרכב האוכלוסייה עד שנת 2020, ובפרט בעלייה בגודלן היחסי של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.
 - אם בשנת 2008 היה שיעורן של האוכלוסייה הערבית והחרדית כ-22% מכלל האוכלוסייה בגילאי 25-64 (חרדים 6%, ערבים 16%), אזי בשנת 2020 צפוי כי אוכלוסיות אלה יהיו כ-30% מכלל האוכלוסייה (חרדים 11%, ערבים 19%).

- כיוון שאוכלוסיות אלה מאופיינות בהשתתפות מעטה יחסית בתעסוקה, משמעות הגידול בחלקן באוכלוסייה (אם יישמרו שיעורי התעסוקה הנוכחיים) יגרום לירידה של כ 2% (נקי אחוז) בשיעור התעסוקה של כלל האוכלוסייה.

- כדי לאזן מגמה זו, נדרש להוסיף בכל שנה כ- 27 אלף מועסקים (מעבר לגידול הטבעי הנדרש כדי לשמר את שיעור התעסוקה) לאוכלוסייה בגילאים 25-64, וכ- 6 אלפים מועסקים לאוכלוסייה בגילאים 20-24. יש לציין כי ללא השינוי בהרכב האוכלוסייה, היה נדרש להוסיף רק כ- 20 אלף מועסקים בשנה (בגילאים 25-64) בכדי להגיע ליעד התעסוקה.¹⁴

- עם זאת, חשוב לציין כי למרות החשיבות הרבה של שילוב בתעסוקה של האוכלוסייה החרדית והערבית, **השגת יעדי התעסוקה דורשת גם השקעה ניכרת בשילוב בתעסוקה של "יתר האוכלוסייה"**. למעשה, מיעדי המשנה המפורטים בהמשך עולה כי מרבית המועסקים הנוספים אמורים להגיע מיתר האוכלוסייה. וזאת דרך הגדלת שיעור ההשתתפות וצמצום שיעור האבטלה בקרב האוכלוסייה הכללית, כמו גם בקרב קבוצות משנה שונות בתוכה דוגמת העולים מאתיופיה וברה"מ, קבוצת מעוטי ההשכלה, תושבי הפריפריה ועוד.

יעדי המשנה להשתתפות בתעסוקה

- כאמור, בכדי להגיע ליעדי ההשתתפות בתעסוקה המוצעים, יש להגדיל את שיעורי ההשתתפות התעסוקה באוכלוסייה החרדית, הערבית ובקרב בעלי המוגבלות. אוכלוסיות שהן כיום בעלות השתתפות נמוכה יחסית בתעסוקה. ובנוסף לכך לפעול גם לשיפור שיעור התעסוקה בקרב יתר האוכלוסייה.

- מטרת העל הכללית היא המשך צמצום פערי התעסוקה בין כלל הקבוצות השונות. על יעד זה להוות הנר שלאורו קובעים את כלל יעדי התעסוקה.

- יעדי המשנה המוצגים לעיל, מציעים חלוקה אפשרית של הגידול בשיעור התעסוקה בין האוכלוסיות השונות:

- **הגברים החרדיים**: מוצע להציב כיעד ביניים גידול בשיעור התעסוקה שלהם עד ל- 63% (גיל 25-64). שיעור תעסוקה זה מוצע בנייר המדיניות "המגזר החרדי בישראל: העצמה תוך שילוב בתעסוקה" (המועצה הלאומית לכלכלה 2009), והוא נובע מההשוואה לקהילה החרדית בלונדון, ומכך שגם כיום בישראל, מתקיים שיעור תעסוקה שכזה בקרב קבוצת החרדים המבוגרת (הגברים החרדים בגיל 55-65). עם זאת, יש לציין כי יעד זה הוא אך

¹⁴ אם מתחשבים גם במשרתים בצבא הקבע, היה נדרש להוסיף רק כ 17 אלף מועסקים בשנה.

צעד בדרך לשילובם התעסוקתי המלא של המגזר, בשיעורי התעסוקה המאפיינים את האוכלוסייה הכללית.

○ **הנשים החרדיות:** מוצע להציב כיעד ביניים גידול בשיעור התעסוקה בקרב הנשים החרדיות ל-63% (גילאי 25-64). יעד זה יתמוך ויעצים את מגמת הגידול בתעסוקת נשים חרדיות, ואף יאפשר צמצום חלק מן הפער בין לבין שיעור התעסוקה הכללי בקרב נשים בגילאים אלו (אשר עומד ב-2009 על 64.2%). כמו-כן, יש לפעול לשיפור יכולת ההשתכרות של הנשים העובדות, דרך הגדלת היקפי המשרה ושיפור ההון האנושי התעסוקתי.

○ **הגברים הערבים:**

עבור הגברים הערבים בגילאי 25-64, מוצע להציב כיעד גידול בשיעור התעסוקה שלהם עד ל-78% (כיום 74%), גידול שיביא לצמצום חצי מהפער הקיים כיום בינם לבין הגברים היהודיים, ששיעור התעסוקה שלהם הוא 82%. יש לציין כי בשנים 2003-2008 גדל שיעור התעסוקה שלהם בקצב של כ-1.3 נק' אחוז בשנה. כן יש לציין כי מרבית הפער נובע משיעורי תעסוקה נמוכים של גברים בגילאים 40 - 65, וזאת כנראה בשל התרכזות בענפים בעלי שחיקה גבוהה (קסיר וישיב, בנק ישראל 2009).

עבור הגברים הערבים בגילאי 20-24, מוצע להציב כיעד גידול בשיעור התעסוקה שלהם עד ל-65% (כיום 61%), שהוא שיעור התעסוקה הממוצע של גברים בגילאים אלו במדינות ה-OECD. יש לציין כי בשנים 2003-2008 גדל שיעור התעסוקה של הגברים הערבים בגילאים אלו בקצב ממוצע של 1.2 נק' אחוז בשנה.

○ **הנשים הערביות:**

עבור הנשים הערביות בגילאי 25-64, מוצע להציב כיעד גידול בשיעור התעסוקה שלהן עד ל-41% (כיום 23%). המשמעות היא המשך במגמת הגידול בתעסוקה של כ-1.5 נק' אחוז בשנה, אשר התקיימה בשנים 2006-2008 (השנים בהם היה שיא הביקוש לעובדים במשק, עבור כל שנות הצמיחה 2003-2008 היה גידול ממוצע בשיעור התעסוקה של כ-0.9 נק' אחוז בשנה).

עבור הנשים הערביות בגילאי 20-24, מוצע להציב כיעד גידול בשיעור התעסוקה שלהן עד ל-42% (כיום 20%). המשמעות היא המשך במגמת הגידול בתעסוקה של כ-1.8 נק' אחוז בשנה, אשר התקיימה בשנים 2006-2008 (עבור כל שנות הצמיחה 2004-2008 היה באוכלוסייה זו גידול ממוצע בשיעור התעסוקה של כ-0.8 נק' אחוז).

○ **אוכלוסיית בעלי המוגבלות:**

סקר כוח האדם של הלמ"ס לא מאפשר לזהות את שיעור התעסוקה בקרב כלל אוכלוסיית בעלי המוגבלות. הסקר מאפשר רק לזהות את אלו שדיווחו כי הם לא משתתפים בתעסוקה בשל מחלה, מום, נכות או מגבלה גופנית אחרת. לכן הוגדר יעד המנסה לצמצם את גודלה היחסי של קבוצה זו.

קסיר וישיב (בנק ישראל, 2009) זיהו כי המגזר הערבי מתאפיין בשיעור גבוהה יותר של בעלי מוגבלות, לטענתם בעיקר בשל ריכוז יחסי של עבודה במקצועות פיזיים שוחקים. בהתאם, ניתן לראות כי במגזר הערבי שיעור של קבוצת הלא משתתפים בשל מחלה/מום/נכות הוא 8.2% (מכלל האוכלוסייה הערבית בגילאים 25-64), שיעור שנשאר יציב בחמש השנים האחרונות. לעומת זאת בקרב יתר האוכלוסייה הישראלית, השיעור המקביל הוא 6% בלבד, שיעור שגם הוא נשאר יציב בחמש השנים האחרונות.

מוצע להציב כיעד ירידה של נק' אחוז אחת בגודלן היחסי של שתי הקבוצות. ירידה לשיעור של 7.2% במגזר הערבי ושל 5% במגזר היהודי.

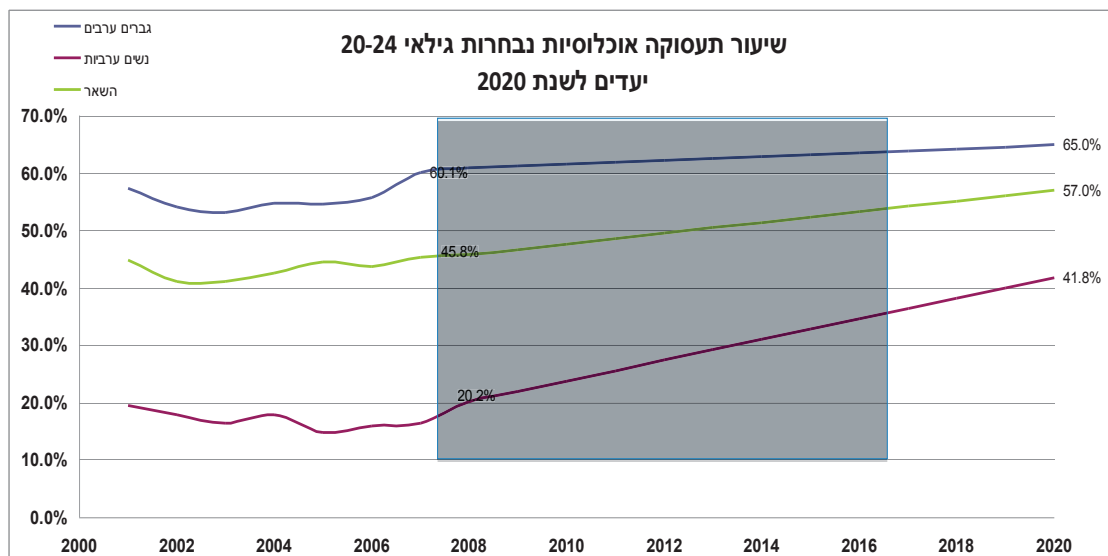
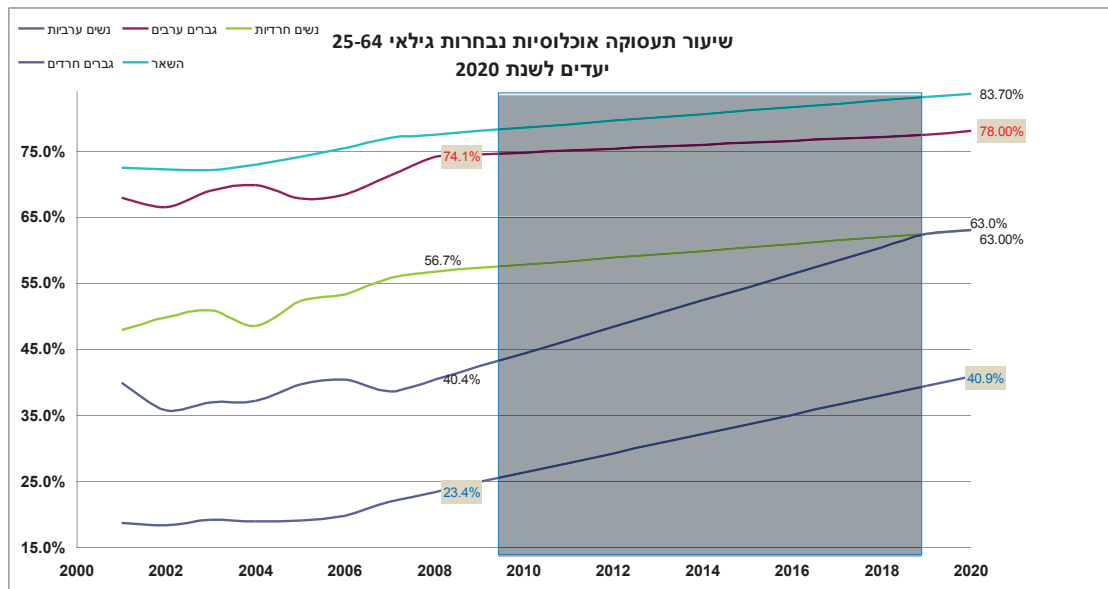
○ **יתר האוכלוסייה:** בכדי להגיע ליעדים המוצעים לכלל האוכלוסייה, ובהתחשב ביעדים המוצגים לאוכלוסייה החרדית, הערבית, ואוכלוסיית בעלי המוגבלות, נדרש לשפר את שיעור התעסוקה ביתר האוכלוסייה בכ- 6.5 נק' אחוז בגילאים 25-64 (שיפור של כ-0.5 נק' אחוז בשנה), ובכ- 11 נק' אחוז בגילאים 20-24 (שיפור של כ-0.9 נק' אחוז בשנה).

יש להדגיש כי הגדלת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה שאינה חרדית או ערבית הינה חלק מרכזי מהמאמץ להגדלת כלל שיעור התעסוקה במשק. למעשה, מעל למחצית מתוספת המועסקים אמורה להגיע מקבוצה זו, אשר כוללת אוכלוסיות נוספות בעלות חסמים לתעסוקה – דוגמת עולים חדשים (מאתיופיה, ברה"מ ועוד), תושבי פריפריה, נשים חד הוריות ועוד.

הלוח הבא מציג בצורה מרוכזת מהיכן צפויים להגיע המועסקים הנוספים בגילאי 25-64

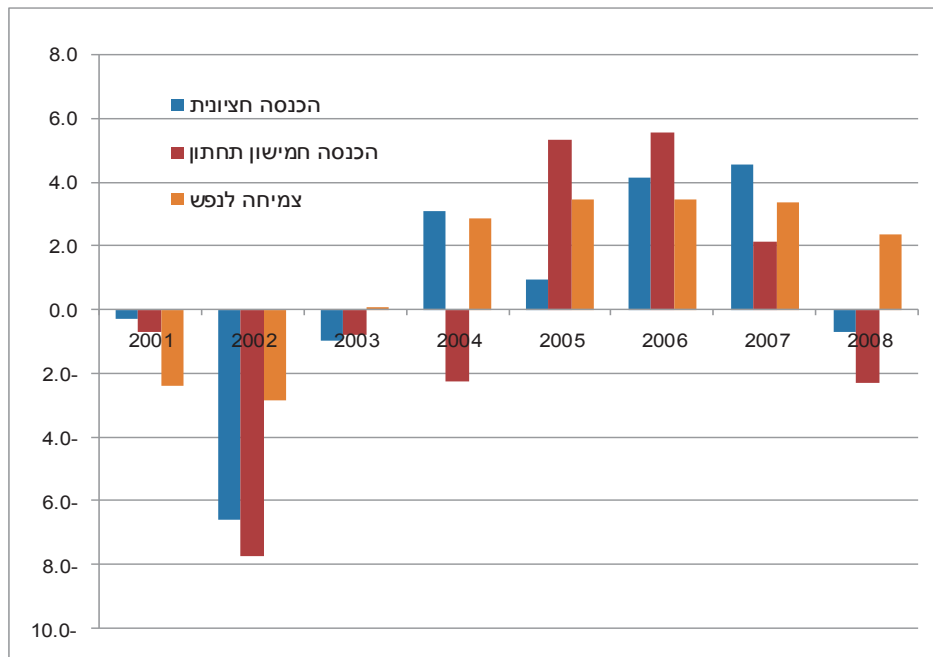
האוכלוסייה	שיעור מסך העובדים הנוספים (מעבר לגידול הטבעי)
סך תוספת חרדיות	3.75%
סך תוספת חרדים	14.9%
סך תוספת ערבים	4.2%
סך תוספת ערביות	19.7%
בעלי מוגבלות שאינם ערבים	11%
היתר	46.4%
סך הכל	100%

- התרשימים הבאים מציגים את מתווה השינוי שהתרחש בתעסוקה של האוכלוסיות השונות בשנים 2001 עד 2008, ואת מתווה השינוי המוצע ביעדים וביעדי המשנה עד לשנת 2020.



- בשנת 2007 החליטה הממשלה על הצבת יעד לצמצום העוני בישראל והוא :
"גידול בהכנסות החמישון התחתון של משקי הבית ב-10% יותר (פי 1.1) מצמיחת התוצר לנפש, בין השנים 2008-2010 כאמצעי ליישום האמור, לקבוע יעד משנה גידול מ-43% ל-45%, בחלקן של ההכנסות מעבודה מתוך סך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון, עד לשנת 2010. זאת, תוך כוונה שהגשמת היעד לגבי אוכלוסייה בגיל העבודה תנבע מהגדלת ההכנסות מעבודה." (החלטת ממשלה מס. 2162 מיום 05.08.2007)
- לאור החששות מהשפעת המשבר הכלכלי, הוחלט ב-2009 להאריך את מועד ההגעה ליעד עד ל-2013. כמו כן, בעקבות השגתו של יעד המשנה בדבר חלקן של ההכנסות מעבודה מסך ההכנסה כבר בשנת 2006, הוחלט לעדכן את היעד כלפי מעלה, ל-50% עד שנת 2013. (החלטת ממשלה מס. 181 מיום 12.05.2009).
- מדידת העוני הינה סוגיה מורכבת ונתונה למחלוקת מתמשכת, הן מכיוון שהעוני עצמו הנו תופעה סבוכה ורב ממדיית אשר לא ניתן לסכמה בנתון בודד, והן מכיוון שכל מדד מבליט היבט אחר של התופעה ועל כן משליך על גיבוש מדיניות שונה.¹⁵ הפורום ליישום האג'נדה החברתית כלכלית לישראל המליץ על יעד המתמקד בהכנסות החמישון התחתון, וזאת על מנת לכוון את המדיניות לטיפול באוכלוסייה החלשה ביותר, שכיום הינה חופפת כמעט לחלוטין לאוכלוסייה המוגדרת כענייה לפי המדד היחסי של הביטוח הלאומי. בנוסף, המליץ פורום האג'נדה על יצירת הקשר בין הצמיחה בתוצר לנפש לבין הכנסות החמישון התחתון, וזאת על מנת להבטיח כי אוכלוסייה זו תהנה מפירות הצמיחה של המשק. הרעיון לקשור בין הצמיחה לנפש ולבין הכנסות החמישון התחתון התבסס על ההנחה כי קיים קשר חזק בין השניים, קשר שאכן התקיים במשק בעבר. אולם מנתוני העשור האחרון נראה כי לא קיים עוד קשר חזק שכזה, וכי הכנסות החמישון התחתון ממהרות לצנוח בעת מיתון ומתעכבות לצמוח בעת גאות.
- יש המסבירים תופעה זאת בכך שאוכלוסיית החמישון התחתון היא הראשונה להיות מפוטרת (בעת החשש ממיתון כלכלי), והיא האחרונה להיות מועסקת (רק אחרי שהתרחשה צמיחה יציבה שמצתה את כל ייתר העובדים).
- את הקשר בין הכנסות החמישון התחתון, להכנסה החציונית ולצמיחה לנפש ניתן לראות בתרשים הבא :

¹⁵ לפרוט בנושא ראה דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים, בראשותו של פרופ' שלמה יצחקי ראש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובהשתתפות נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הרווחה, בנק ישראל ונציגי ציבור ואקדמיה.



- בעיה נוספת נובעת מכך שהגידול בהכנסה הריאלית מושפעת מהשינויים במדד המחירים לצרכן. לעומת זאת, הגידול בתוצר לנפש מושפע משינויים במדד מחיר התוצר. לכן, כאשר ישנו פער משמעותי בין המדדים השונים, תיתכן צמיחה לא מבוטלת בתוצר לנפש אך ירידה בהכנסות הריאליות, ובפרט בהכנסות החמישון התחתון- מצב אשר אפיין את שנת 2008.¹⁶
- לאור זאת, אנו ממליצים לקבוע יעד כמותי פשוט לגידול בהכנסות החמישון התחתון אשר מתבסס על ממוצע גידול בעשר השנים הקרובות, ולכן אינו מושפע משינויים מקומיים על פני מחזור העסקים.
- אי לכך, הוועדה ממליצה לעדכון יעד האג'נדה חברתית-כלכלית באופן הבא: **הגידול בהכנסות החמישון התחתון של משקי הבית בשנת 2020 ביחס לשנת 2010 יהיה גדול ב-10% מהגידול בהכנסה החציונית בשנים האמורות.**

¹⁶ בשנה זו התוצר לנפש צמח ב-2.2%, בעוד ההכנסה הממוצעת של כלל המשק צנחה ב-1.7%, וההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון צנחה ב-2.3%

סיכום: יעדים להגדלת שיעור התעסוקה והגדלת הכנסות החמישון התחתון

את המלצות הוועדה להצבת יעדים לשיעור התעסוקה ולהגדלת הכנסות החמישון התחתון, ניתן לסכם באופן הבא:

יעדי הממשלה

1. בכדי לאפשר למדינת ישראל להדביק את הפער בינה ובין מדינות ה-OECD בתוצר לנפש, ובכדי לשלב זאת עם ירידה בשיעורי העוני ועם חיזוק השכבות החלשות בישראל, הוועדה ממליצה:

1.1. לפעול לעדכון יעד הממשלה להגדלת ההשתתפות בתעסוקה ולהגדיר כיעד חדש:

- יעד קצר טווח: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ- 71% (נתון לשנת 2008) ל- 73% עד שנת 2013.
- יעד ביניים: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ- 71% (נתון לשנת 2008) ל- 76.4% עד שנת 2020
- יעד ביניים: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 מ- 44.7% (נתון לשנת 2008) ל- 56.3% עד שנת 2020
- יעד ארוך טווח: הגעה לשיעור תעסוקה של כלל האוכלוסיה (בגילאי 20-64) הזהה לשיעור התעסוקה של מדינות ה- TOP 15 ב-OECD, תוך המשך צמצום פערי התעסוקה בין כלל קבוצות האוכלוסייה בישראל.

1.2. לפעול לעדכון יעד הממשלה להגדלת ההכנסה הריאלית של החמישון התחתון ולהגדיר כיעד חדש:

- הגידול בהכנסה של החמישון התחתון של משקי הבית בין שנת 2020 לשנת 2010 יהיה גדול ב-10% מהגידול בהכנסה החציונית בין השנים האמורות.

2. בכדי למקד את האופן בו ניתן להשיג יעדים אלו, אנו ממליצים להגדיר את יעדי המשנה הבאים:

2.1. יעדי משנה להגדלת ההשתתפות בתעסוקה:

ד. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה בגילאים 64-25 והם:

המצב ב 2008	היעד	שנת יעד	גילאים	
40.4%	שיעור תעסוקה של 63%	2020	64-25	גברים חרדים
56.7%	שיעור תעסוקה של 63%	2020	64-25	נשים חרדיות
74.1%	שיעור תעסוקה של 78%	2020	64-25	גברים ערבים
23.4%	שיעור תעסוקה של 41%	2020	64-25	נשים ערביות
77.5%	שיעור תעסוקה של 83.3%	2020	64-25	היתר

ה. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה של בעלי מוגבלות בגילאים 64-25 והם:

המצב ב 2008	היעד	שנת יעד	גילאים	
כיום 6%, יציב ב 5 השנים האחרונות	ירידה של נק' אחוז בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית (נכות, מום, מחלה) ל 5%	2020	64-25	בעלי מוגבלות יהודים ואחרים
כיום 8.2%, יציב ב 5 השנים האחרונות.	ירידה של נק' אחוז בשיעור הלא מועסקים בשל מגבלה גופנית (נכות, מום, מחלה) ל 7.2%	2020	64-25	בעלי מוגבלות ערבים

ו. להגדיר יעדי משנה להשתתפות בתעסוקה של האוכלוסייה הצעירה בגילאים 24-20 והם:

המצב ב 2008	היעד	שנת יעד	גילאים	
61%	שיעור תעסוקה של 65%	2020	24-20	גברים ערבים
20.2%	שיעור תעסוקה של 42%	2020	24-20	נשים ערביות
45.8%	שיעור תעסוקה של 57%	2020	24-20	היתר

2.2. יעדי משנה להכנסות החמישון התחתון:

- לקבוע כיעד משנה גידול מ- 47% (נתון לשנת 2008) ל- 60%, בחלקן של ההכנסות מעבודה מתוך סך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון, עד לשנת 2020. זאת תוך כוונה שהגשמת היעד לגבי האוכלוסייה בגיל העבודה תנבע מהגדלת ההכנסות מעבודה.

המשמעויות של היעדים מבחינת תוספת עובדים, הכנסה ועוני:

יעד להגדלת ההשתתפות בתעסוקה

- בכדי לממש את היעדים המוצעים להגדלת ההשתתפות בתעסוקה, נדרש להגיע למספרים הבאים של עובדים נוספים:

היעד	כמות עובדים נוספים נדרשת בשנה (מעבר לגידול הטבעי באוכלוסייה)
הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל- 73% עד שנת 2013	כ- 27 אלף בשנה
הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל- 76.4% עד שנת 2020	
הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 ל- 60% עד שנת 2020	כ- 6 אלף בשנה

- הדרך להשגת יעדים אלו, כפי שהיא עולה מיעדי המשנה, משמעותה הוספת המספרים הבאים של עובדים נוספים באוכלוסיות השונות.

גילאי 25-64:

גילאים	גידול אוכלוסייה טבעי (סך הכל עובדים נוספים ב 2020 אם נשמר שיעור תעסוקה נוכחי)	הגידול הנדרש בשיעור התעסוקה (סך הכל עובדים נוספים נדרשים ב 2020 מעבר לגידול הטבעי)	כמות עובדים נוספים בשנה (מעבר לגידול הטבעי)
גברים חרדים	25 – 64	56,851	53,973
נשים חרדיות	25 – 64	72,534	13,572
גברים ערבים	25 – 64	87,766	15,290
נשים ערביות	25 – 64	28,482	71,294
היתר	25 – 64	338,509	167,712
סך הכל		584,142	321,841

גילאים	גידול אוכלוסייה טבעי (סך הכל עובדים נוספים ב 2020 אם נשמר שיעור תעסוקה נוכחי	הגידול הנדרש בשיעור התעסוקה (סך הכל עובדים נוספים נדרשים ב 2020 מעבר לגידול הטבעי)	כמות עובדים נוספים בשנה (מעבר לגידול הטבעי)
גברים ערבים	24 – 20	3,608	2,647
נשים ערביות	24 – 20	1,166	1,143
היתר	24 - 20	20,424	4,594
סך הכל		25,198	5,958

גודלן היחסי של האוכלוסיות השונות יכול לסייע בקביעת סדרי העדיפויות ובמיקוד המשאבים לתוכניות השונות לשילוב בתעסוקה. ניתן לראות כי מהיעדים עולה שמקרב האוכלוסייה החרדית, הערבית ואוכלוסיית בעלי המוגבלות אמורים להגיע מעל למחצית מהעובדים הנוספים. בהתאם ניתן להניח כי באוכלוסיות אלה, שהן בעלות חסמים מרובים לתעסוקה, יש להשקיע כמחצית מהמשאבים המופנים להגדלת שיעורי התעסוקה. עם זאת יש לשים לב כי יישמר דגש מספק לפלח הרחב של "יתר" האוכלוסייה. פלח שממנו אמורים להגיע כ 50% מהעובדים הנוספים.

סימולציות להמחשת משמעות יעד להגדלת הכנסות החמישון התחתון

תחת ההנחות כי הצמיחה במשק תישאר בקצב דומה לזה אשר התרחש במהלך השנים 2003-2008, וכן כי הביקוש לעובדים יצמח בצורה אשר תאפשר קליטה של הגידול הצפוי בהיצע העובדים, המשמעות של עמידה ביעד המוצע, בהינתן הנחת צמיחה של 2.6% בתוצר לנפש היא:

- **צמצום פערים:** קצב הגידול בהכנסות החמישון התחתון יהיה ב 10% מהיר יותר ממקצב הגידול של ההכנסה החציונית.

○ בשנות הצמיחה 2003 עד 2008 צמחה ההכנסה החציונית בממוצע של 1.83% בשנה, בעוד הכנסת החמישון התחתון צמחה בקצב של 1.27% בלבד. הפרש זה יצר גידול הדרגתי בפער בין הכנסות החמישון התחתון להכנסות ייתר האוכלוסייה.

○ בהנחה שקצב הגידול בהכנסה החציונית יישמר בממוצע של 1.8% בשנה, צפוי הפער בין ההכנסות להצטמצם בכ 1% (נק אחוז). ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון תגדל מ- 38% ל- 39% מההכנסה החציונית.

- **צמצום תחולת העוני:** תוספת של 27% להכנסה הריאלית נטו של החמישון התחתון, צפויה להקטין את תחולת העוני בקרב משפחות בכ- 1 נק' אחוז.

○ בשנות הצמיחה בהכנסות החמישון התחתון 2004-2008, נמצא קשר חיובי בין התוספת לשכר הריאלי לבין צמצום תחולת העוני (בקרב משפחות). כפי שניתן לראות בתרשים הבא, תוספת של 27% בשכר הריאלי צפויה להקטין את תכולת העוני בכ- 0.93 נק' אחוז.

עם זאת, יש לציין כי להערכתנו השילוב של השגת יעדי המשנה להשתתפות בתעסוקה צפויה לגרום להשפעה נוספת על צמצום תחולת העוני, וזו בשל המתאם השלילי החזק שנמצא בין השתתפות בתעסוקה לבין עוני.

למעשה, כפי שמוצג בהמשך, אנו צופים כי השיפור בשיעורי התעסוקה יגרום כמעט לכל התוספת הנדרשת בהכנסות החמישון התחתון, וכי בפועל יישאר פער בהכנסה אשר ניתן יהיה לגשר באמצעות שיפור ההון האנושי, אשר יוביל לשיפור בשכר

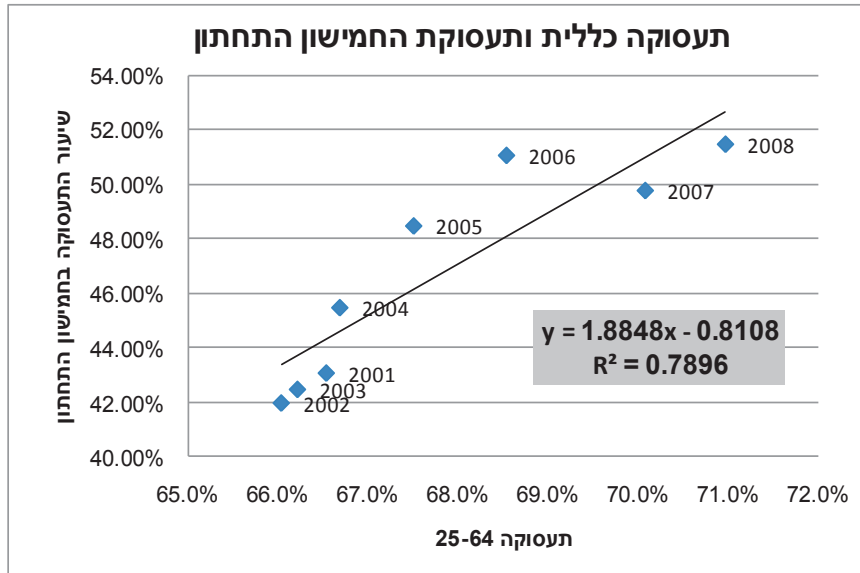
הקשר בין השגת יעד התעסוקה להשגת יעד העוני

- ניתוח נתוני העבר מצביע על הקשר הבא בין גידול בשיעור התעסוקה של כלל האוכלוסייה (בגילאים 25-64) לבין ירידה בתחולת העוני.

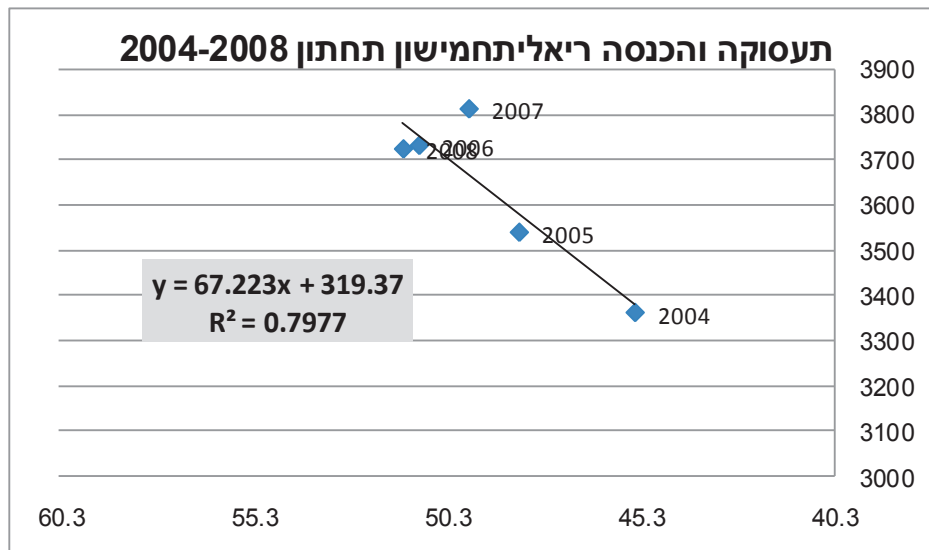


- בפרט, ניתן לצפות כי עד שנת 2020 :
 - גידול של שיעור התעסוקה הכללי בגילאים 25-64 ל 76.4% (שהוא היעד המוצע)
 - צפוי להגדיל את שיעור התעסוקה בחמישון התחתון ל 63% (כיום 51.5%)
 - גידול אשר צפוי להגדיל את חלקה של ההכנסה משכר בחמישון התחתון ל כ 61%.
 - כפי שצוין לעיל, גידול בהכנסת החמישון התחתון צפוי להקטין את תחולת העוני.
- הגידול בתעסוקה צפוי להוביל למרבית העלאת ההכנסות הנדרשות בקרב החמישון התחתון, כאשר ההפרש צפוי להגיע מכלי מדיניות משלימים - דוגמת שיפור ההון האנושי ויכולת ההשתכרות של אוכלוסייה זו, ההרחבה הארצית של מס ההכנסה השלילי (במתכונתו הנוכחית), יישום חוק לרון ועוד.

- התרשים הבא מייצגים את הקשר בין שיעור התעסוקה הכללי לבין שיעור התעסוקה בחמישון התחתון:



- והתרשים הבא מציג את הקשר בין שיעור התעסוקה בחמישון התחתון לבין ההכנסה הראלית נטו בחמישון התחתון:



- יש לציין כי הניתוח התמקד בשנות הצמיחה 2004-2008. אמנם גם בשנות המיתון 2000 – 2003 נמצא קשר חזק בין שיעור התעסוקה הכללי להכנסות החמישון התחתון, אך נמצא כי במיתון לירידה בשיעור התעסוקה הכללי יש השפעה חזקה יותר (שלילית) על הכנסות החמישון התחתון.

- כאמור, **אנו מעריכים שהשפעת היעדים המוצעים על העוני תהייה חזקה אף יותר**, וזו בשל ההתמקדות של צעדי המדיניות המוצעים באוכלוסייה הערבית והחרדית:

○ כיום האוכלוסייה החרדית והערבית מהווה קרוב למחצית מהחמישון התחתון (כמו גם מהעניים בישראל – לפי משפחות), ומעל למחצית האוכלוסייה שבגיל העבודה בחמישון התחתון.

	שיעור התחתון	בחמישון	מתוכם קשישים (מסך הקשישים בחמישון התחתון)	אחוז הקשישים מסך המגזר בחמישון התחתון
ערבים	33.6%		3.6%	10.6%
חרדים	12.6%		0.3%	2.0%
השאר	53.8%		18.6%	34.6%

○ ניתן לראות כי באוכלוסיות אלה נמצא קשר חזק בין הגדלת ההשתתפות בתעסוקה של בני משק הבית, ובין יציאה מעוני.

תחולת העוני בקרב משקי בית לפי מגזרים ומספר מפרנסים בגילאי עבודה*:

	0	1	2+	קשישים	סה"כ
ערבים	88.6	54.5	10.6	67.7	49.4
חרדים	91.0	51.4	13.0	22.0	55.3
אחרים	59.0	13.5	2.1	20.2	13.0
סה"כ	71.4	24.5	3.1	22.8	19.9

*עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה לסקר הכנסות 2008

כיצד ניתן להשיג את היעדים

כאמור בראשיתו של פרק זה, הפעולה להשגתם של היעדים בתחום העבודה וההון האנושי, אמורה להיות רכיב מרכזי מפעילותו של הממונה על התחום. ללא מינויו של ממונה שכזה יש לחשוש כי יקשה על משרד התמ"ת לבצע את מכלול הפעולות הנדרשות על מנת להשיג את היעדים.

אולם, בנוסף לכך, הוועדה סוברת כי העדרה של צמיחה יציבה במשק הישראלי יקשה על עמידה ביעדים, שכן הצמיחה נדרשת כדי לשמר את הגידול במספר המועסקים הנדרש מהגידול הטבעי של האוכלוסייה, כמו גם בכדי לתמוך בתוספת המועסקים הנדרשת. המדובר ב:

א. צמיחה יציבה במשק הישראלי (על פני מחזור העסקים), היינו:

- צמיחה בקצב ממוצע הדומה לקצב שהתרחש בשנים 2003 – 2008 (בהם הייתה צמיחה שנתית ממוצעת בתוצר לנפש של כ- 2.6% בשנה).
- צמיחה שכזו תשמור על רמה גבוהה של ביקוש לעובדים, ותאפשר לכן לתת מענה לגידול הצפוי בהיצע העובדים. (מנתוני סקר מעסיקים של משרד התמ"ת עולה כי בשנים 2003 - 2008 היה הביקוש לעובדים ברמה ממוצעת של כ- 35 אלף איש).
- כן סוברת הוועדה כי הכרחי שתורחבנה בפריסה ארצית מספר תוכניות, אשר צפויות להיות בעלות השפעה ניכרת על עידוד השתתפות בתעסוקה, כמו גם על יצירת תמריצים להשארות במעגל התעסוקה לאוכלוסייה העובדת. בפרט, מניחה הוועדה כי:

ב. תורחבנה בפריסה ארצית התוכניות הבאות (תוכניות הנמצאות כבר כיום בשלבי פריסה ויישום):

- **טיפול ארצי בכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה במתווה תוכנית "אורות לתעסוקה"**
- **הרחבה ארצית של תוכנית מס ההכנסה השלילי**
- **פריסה משולבת של תכנית מעבר מרווחה לעבודה ביחד עם מס הכנסה שלילי מהווה מכפיל כוח אשר צפוי להשפיע בצורה רבה יותר על הקטנת העוני והגברת התעסוקה מהשפעת התוכניות בנפרד זו מזו.**
- **צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים בישראל – במתווה "דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים" (דוח אקשטיין) ועל פי החלטת ממשלה שהתקבלה בינואר 2010 (1274/2010)**
- בנוסף, הוועדה רואה לנגד עיניה את:
- **המשך יישום התוכנית להרחבת פריסת מעונות היום והמשפחתונים**
- **המשך יישום חוק לרון והתוכנית להשבה לעבודה של בעלי מוגבלות**
- **שיפור פעילות שירות התעסוקה והאגף להכשרה מקצועית**
- **המשך מדיניות הגברת אכיפת חוקי עבודה, ובכלל זה אישור תזכיר החוק להגברת האכיפה**

פירוט התוספת הצפויה למועסקים ולהכנסות החמישון התחתון מיישום התוכניות:

תוכניות קיימות	תוספת צפויה למועסקים	הגדלת הכנסת החמישון תחתון	הערות
אורות לתעסוקה	כ 30 אלף	תרומה ישירה – תוספת להכנסה מעבודה של כ-1,000 ₪ (כ-300 ₪ מעל למה שהיה מתקבל דרך שירות התעסוקה)	30 אלף – הערכת מנהלת אורות לתעסוקה. כ-50,000 במעבר לפריסה ארצית של התכנית.
מס הכנסה שלילי	כ 15 אלף	תרומה ישירה – עד 430 ₪ נוספים בחודש	
צמצום עובדים זרים	100 אלף	תרומה עקיפה – הגדלת השכר בעבודות לא מיומנות (חקלאות, נקיון, בניין)	דוח אקשטיין מעריך כי יישום מלא יביא לתוספת של כ 134 אלף עובדים
יישום חוק לרון	כ 15 אלף	תרומה ישירה – הגדלת ההכנסה מקצבת נכות של נכים המשתלבים בעבודה	דו"ח לרון מעריך את בעלי קצבת הנכות המעוניינים להשתלב בתעסוקה בכ-26 אלף
הגברת אכיפת חוקי עבודה	תרומה עקיפה – הגדלת האטרקטיביות של מקומות העבודה	תרומה עקיפה – צמצום עבודה בשכר הנמוך משכר המינימום	
הרחבת מעונות יום	20 אלף	תרומה עקיפה – דרך הגידול במועסקים ודרך הגדלת ההכנסה הפנויה	שלוסר 2006 – הכנסת מעונות יום למגזר הערבי הביאה לשיפור של 7 נק' אחוז בתעסוקת נשים
סה"כ	180 אלף		

המלצות הוועדה	תוספת צפויה למועסקים	השפעה על הכנסות החמישון התחתון	הערות
תוכניות נוספות	188 אלף (כ-16 אלף בשנה)	השפעה עקיפה – דרך תוספת מועסקים ושיפור כישורי תעסוקה	• תוכנית לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות • תוכניות לצעירים יוצאי צבא ומסיימי השכלה על תיכונית • סיוע לדורשי עבודה (צמצום שיעור המובטלים והמיואשים)
סה"כ תוכניות קיימות + המלצות הוועדה	368 אלף		



נספח מתודולוגי

- הלוח הבא מציג את תחזיות גידול האוכלוסייה עליהן התבססו הערכות התעסוקה (גילאים 25-64).

שנים	ערביות	ערבים	חרדיות	חרדים	היתר נשים	היתר גברים
2001	229,860	222,811	59,926	65,394	1,187,685	1,115,481
2002	240,944	232,750	59,534	67,629	1,216,307	1,140,900
2003	247,010	237,498	64,987	74,914	1,236,317	1,158,738
2004	256,144	246,712	69,250	77,402	1,253,801	1,179,742
2005	264,574	256,947	76,878	87,802	1,268,189	1,193,407
2006	273,171	266,993	83,791	93,126	1,283,721	1,212,553
2007	279,545	271,728	89,828	98,089	1,308,259	1,237,359
2008	285,908	278,031	88,701	97,698	1,339,347	1,266,544
2009	294,485	286,372	95,551	105,242	1,356,758	1,283,009
2010	303,320	294,963	102,929	113,369	1,374,396	1,299,688
2011	312,419	303,812	110,876	122,122	1,392,263	1,316,584
2012	321,792	312,926	119,438	131,552	1,410,363	1,333,700
2013	331,446	322,314	128,660	141,710	1,428,698	1,351,038
2014	341,389	331,984	138,595	152,653	1,447,271	1,368,601
2015	351,631	341,943	149,297	164,440	1,466,085	1,386,393
2016	362,179	352,201	160,825	177,137	1,485,144	1,404,416
2017	373,045	362,768	173,243	190,815	1,504,451	1,422,674
2018	384,236	373,651	186,621	205,549	1,524,009	1,441,169
2019	395,763	384,860	201,031	221,421	1,543,821	1,459,904
2020	407,636	396,406	216,554	238,518	1,563,891	1,478,883
שיעור גידול בשנה	3.0%	7.7%	1.3%			
הסבר לשיעור הגידול	הגידול השנתי העולה מסקר כ"א, זהה להערכת למ"ס (החלופה הגבוהה)		הגידול השנתי העולה מסקר כ"א, זהה לממוצע הגידול בנתונים המנהליים של ביטוח לאומי		ממוצע בין הגידול השנתי בסקר כ"א (1.2) לבין הערכות למס (1.4)	

- וכן עבור גילאים 20-24

שנים	גברים ערבים	נשים ערביות	השאר
2001	54,027	57,225	418,887
2002	57,021	54,308	420,350

425,984	54,904	57,828	2003
431,588	54,204	55,117	2004
434,222	53,866	58,391	2005
440,083	57,014	59,780	2006
445,855	58,525	57,133	2007
444,861	57,625	59,024	2008
448,420	59,642	61,089	2009
452,007	61,730	63,228	2010
455,623	63,890	65,441	2011
459,268	66,126	67,731	2012
462,942	68,441	70,102	2013
466,646	70,836	72,555	2014
470,379	73,315	75,095	2015
474,142	75,882	77,723	2016
477,935	78,537	80,443	2017
481,758	81,286	83,259	2018
485,613	84,131	86,173	2019
489,497	87,076	89,189	2020
0.8%	3.4%		שיעור גידול בשנה
הגידול השנתי מסקר כ"א		ממוצע בין הגידול השנתי העולה מסקר כ"א (3.2) לבין הערכת למ"ס (3.6)	
		הסבר לשיעור הגידול	

• הלוחות הבאים מציגים פילוח של הלא מועסקים בישראל

מועסקים ולא מועסקים לפי מגזרים וגילאים

מגזר	סך האוכלוסייה	סך הלא מועסקים	לא מועסקים בגיל 15-19	לא מועסקים בגיל 20-24	לא מועסקים בגיל 25-64	לא מועסקים בגיל 65+	אחוז כולל מסך הלא מועסקים
גברים ערבים	448,698	189,532	64,660	23,064	79,768	22,039	8%
נשים ערביות	438,338	356,427	72,374	46,006	211,135	26,912	15%
גברים חרדים	221,234	154,741	44,728	34,872	64,152	10,989	6%
נשים	193,282	102,636	32,203	11,718	46,856	11,860	4%

חרדיות							
היתר גברים	29%	221,679	226,054	106,275	162,018	716,026	1,879,462
היתר נשים	38%	347,661	346,345	88,447	154,371	936,824	2,051,850
Total	100%	641,140	974,309	310,382	530,355	2,456,185	5,232,863

לא מועסקים לפי מגזרים וסיבה מדווחת לאי השתתפות (גילאים 20-24)

סך הלא מועסקים במגזר	לימודים	מחלה, מום, נכות	עבודה עונתית	חיפש ולא מצא	עקרת בית	שרות בצה"ל	אחר	לא ידוע	
גברים ערבים	23,064	9,974	2,389	149	5,505	235	1,897	983	1,933
נשים ערביות	46,006	13,037	1,058	42	5,474	25,152	0	703	541
גברים חרדים	34,872	27,975	549	63	799	0	4,670	525	290
נשים חרדיות	11,718	3,406	428	0	2,948	3,299	647	374	615
היתר גברים	106,275	18,734	3,815	83	8,669	353	63,334	7,294	3,992
היתר נשים	88,447	30,376	2,239	616	11,211	3,650	28,358	6,669	5,328
סה"כ	310,382	103,502	10,479	952	34,606	32,689	98,907	16,548	12,698
אחוז מסך הלא מועסקים	100.0%	33.3%	3.4%	0.3%	11.1%	10.5%	31.9%	5.3%	4.1%

לא מועסקים לפי מגזרים וסיבה מדווחת לאי השתתפות (גילאים 25-64)

אוכלוסיה	סך הלא מועסקים במגזר	לימודים	מחלה, מום, נכות	גיל גבוה, פנסיה	עבודה עונתית	חיפש ולא מצא	עקרת בית/טיפול בילדים	שרות בצה"ל	אחר	לא ידוע
גברים ערבים	79,768	3,348	31,533	8,140	633	22,899	706	2,245	4,344	5,920
נשים ערביות	211,135	3,767	11,577	4,483	116	13,560	175,419	0	762	1,451

1,104	1,234	727	283	3,449	62	2,017	4,115	51,160	64,152	גברים חרדים
1,092	1,079	52	30,341	5,523	153	4,156	3,496	965	46,856	נשים חרדיות
21,363	16,262	24,646	1,715	35,634	2,006	29,580	70,333	24,516	226,054	היתר גברים
19,369	17,632	2,920	101,610	47,198	1,414	66,667	70,718	18,816	346,345	היתר נשים
50,300	41,312	30,590	310,074	128,263	4,384	115,044	191,772	102,571	974,309	סך הכל
5.7%	4.2%	3.1%	31.8%	13.2%	0.4%	11.8%	19.7%	10.5%	100%	אחוז מסך הלא מועסקים

המלצות לקידום פעילותו של שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה

שירות התעסוקה

כללי

לכלל גופי שירות התעסוקה בעולם יש **שני תפקידים מרכזיים** :

- **ניהול ופיקוח על מתן ביטוח האבטלה** (וקצבאות אחרות הדורשות מבחן תעסוקה – כגון הבטחת הכנסה).
 - **שיפור תהליך ה-matching בשוק העבודה** (בעיקר דרך תיווך בין דורשי עבודה למעסיקים, אך גם דרך ייעוץ, הפניה להכשרות וכד').
- עולה כי **שוק חברות ההשמה הפרטיות לא מטפל כראוי בדורשי עבודה בעלי חסמים לתעסוקה** (קרי, פרטים בעלי הון אנושי נמוך, קשישים ומהגרים וכן בעלי מוגבלויות). נהוג לתלות זאת בטענה כי בעוד שלציבור הרחב ישנה תועלת גבוהה ביותר ממצאת תעסוקה יציבה, אשר ממצה יכולותיהם (ומונעת דרך כך תלות בקצבאות ומגוון רחב של בעיות חברתיות), ההשקעה הנדרשת מצד החברות הפרטיות היא גדולה מהרווח אשר החברה יכולה לגרוף על ידי השמת הפרט.
- מגוון מחקרים מראים כי **הדרך המומלצת לטיפול בדורש עבודה בנויה מהרכיבים הבאים** (אשר מהווים את הבסיס עבור תוכנית "אורות לתעסוקה") :
- **יש להגביר את האפקטיביות של מבחני התעסוקה** מבחינת היקף חובת ההתייחסות.
 - **אבחון פרטני של החסמים לתעסוקה** : ככל שלדורש העבודה יש יותר חסמים ברורים, או הוא נמצא זמן רב יותר באבטלה – הוא יקבל טיפול אינטנסיבי יותר
 - **תפירה פרטנית של חליפת "שירותים תומכי עבודה"** (מעונות יום, סבסוד נסיעות, ייעוץ וליווי תעסוקתי, סבסוד שכר זמני) בהתאם לתוצאות האבחון.
 - **נמצא כי סדנאות קצרות לחיפוש עבודה** מועילות יותר מהכשרות מקצועיות ארוכות (שהן לרוב לא רלוונטיות ומנתקות מתהליך חיפוש העבודה).
- באופן כללי, קיים יתרון להוצאת הטיפול בדורשי העבודה הדורשים טיפול אינטנסיבי וייחודי אל מחוץ למעגל הממשלתי. עם זאת, גם במקרה של הפרטה, על הרגולציה להישאר ברשות ממשלתית.

מה קורה בישראל

פעילות שירות התעסוקה מעוגנת בחוק מיושן (1959), אשר מעניק סמכויות נרחבות לשר התמ"ת. אף שהשירות נותן גישה זריזה (ממוחשבת) למאגר רחב ביותר של משרות, רובן הגדול מיועד לבעלי הון אנושי נמוך.

השירות חסר את כל הרכיבים המומלצים: אין אבחון וייעוץ מתאים, אין סדנאות חיפוש עבודה (רק הפנייה להכשרות מקצועיות ארוכות ומנותקות) ואין דחיפה אקטיבית לעבודה (דרישות ההתייצבות הן מינימאליות ואף בהם ניתנות הקלות מהתייצבות מסיבות שונות).

התחרות עם אורות לתעסוקה הביאה לתנופת התחדשות – פיילוטס ניסיוניים (זעירים בהיקפם) על מגוון כלים תומכי עבודה, מאמצי ענישה וסירוב גמלאות ממקבלי הבטחת הכנסה, תמרוץ להשמות באמצעות "שכר עידוד".

תקציב שירות התעסוקה

תקציב על"ש: 183 מלש"ח ב-2009, מזה כ-16 מלש"ח לכלים תומכי השמה (שוברים, סדנאות, יעוץ, השתתפות בנסיעות ועוד), וזאת מבלי להתייחס לתקציב האגף להכשרה מקצועית שדרכו מבוצעות מרבית ההכשרות אליהן מפנה השירות, ומבלי להתייחס לפעילות נוספת שהם מבצעים באמצעות שת"פ עם גורמים אחרים (ביטוח לאומי, מפעלי שיקום ועוד).

המלצות לשיפור פעילות שירות התעסוקה

1. יש לייעל את מגוון הכלים תומכי ההשמה המופעלים בשירות התעסוקה

- יש להדגיש ביצועם של מגוון קורסים קצרים וממוקדים להסרת חסמים לתעסוקה דרך שיפור ההון האנושי: סדנאות לחיפוש עבודה, הכנה למבחני מיון, יזמות עסקית, קורסים קצרים לשיפור שפה, שוברים להכשרות מקצועיות קצרות וזאת במקום ההכשרות הארוכות.
- את הכלים תומכי ההשמה יש לבצע בהסתמך בעיקר על גופים חיצוניים לשירות התעסוקה (אגף להכשרה מקצועית, מעונות יום, מיקור חוץ).

2. יש לחזק את אפקטיביות והיקף "מבחן התעסוקה" ולהגדיל את התמריץ של דורש העבודה לחיפוש עבודה אקטיבי:

- דרישה לשהות רבה יותר בלשכות התעסוקה.
- אפשרות לסירוב לקצבה גם תחת עילה של אי השתתפות אקטיבית בסדנאות.
- בחינת האפשרות להפעיל פיילוט לעניין מענק על השתלבות מהירה בתעסוקה (לפני מיצוי מלא תקופת האבטלה)

3. קיום מחקר השוואתי חיצוני תקופתי על אפקטיביות שירות התעסוקה

- יש לבצע מחקרים וסקרים לניתוח הביקוש לעובדים ברמה מקומית פרטנית.
- יש לבצע מחקרי מעקב חיצוניים ותקופתיים הבוחנים את השפעת תוכניות ההשמה השונות.

האגף להכשרה מקצועית

רקע

הניסיון העולמי מראה כי להכשרה מקצועית ארוכה, הנעשית במנותק מסביבה עסקית, יש השפעה אפסית על היכולת למצוא עבודה ולהשיג שכר גבוה יותר. באופן כללי, נמצא כי עבור מרבית האוכלוסייה (בפרט עבור בעלי הון אנושי נמוך) היה משמעותי יעיל יותר לתת קורסים קצרים לסיוע בחיפוש עבודה (המשולבים בחונכות אישית). מאידך, נמצאה השפעה חיובית לקורסים ארוכים רק במקרים של הסבה מקצועית לאנשים עם הון אנושי ראשוני גבוה ומוטיבציה גבוהה ללימוד (דוגמת המקרה של עולים אקדמאים בישראל). בנוסף, נמצאה השפעה חיובית לקורסים המשלבים On the job training. כנראה גם בגלל שבהם נעשה מיון ראשוני על ידי המעסיק.

מה קורה בישראל

לאגף להכשרה מקצועית 4 תפקידים עיקריים:

- **מתן הכשרה מקצועית מסובסדת לדורשי עבודה מבוגרים:**
 - קורסים ארוכים (4 חודשים) "ללימוד מקצוע", אליהם מופנים בעיקר מקבלי הבטחת הכנסה.
 - בפועל אין מיון והתאמה של הקורס לצרכי השוק ומאפייני דורש העבודה, בפרט אין קשר בין מעסיק ספציפי שמעוניין בעובד הספציפי.
 - יש אפשרות עקרונית ל"כיתה במפעל", אך הליך זה אינו מבוצע בפועל (המפעל נדרש למינימום של 15 עובדים ולתהליך מתיש וארוך של אישור הסילבוס).
 - חלק מהקורסים ניתנים בחמישה "מרכזי הכשרה ממשלתיים", וחלקם באמצעות מיקור-חוץ למכללות פרטיות (אשר בעבר נדרשו להתחייב ל- 50% השמה, אולם הדבר לא נבדק בפועל. כיום דרישה זו הוסרה).
 - מעסיק / גוף השמה יכול לפנות בבקשה לפתיחת קורס מסובסד (מינימום 15 איש), אך תהליכי האישור והבירוקרטיה (יציאה למכרז) עורכים בפועל קרוב לשנה.
 - כיום לא ניתנים קורסים שאינם "לימוד מקצוע", אך מתקיימות בחינות על אפשרות למתן קורסי השלמת השכלה, והכנה לתעסוקה.

- פיקוח על קורסים מקצועיים לא מסובסדים בהם ניתנת תעודת "באישור משרד התמ"ת":
 - מיעוט מפקחים (אין פיקוח במיקור-חוץ כלל) – בפועל אין פיקוח אפקטיבי (בהתאם לדוח מבקר המדינה).
 - מידת התאמת הקורסים לצרכי שוק העבודה מוטלת בספק (עקב חוסר שיתוף פעולה עם מעסיקים).
- תקצוב ופיקוח על מרכזי ההכשרה להנדסאים:
 - האגף מסבסד את שכר הלימוד במכללות הטכנולוגיות (8000 ₪ לתלמיד) ומבצע ביקורת על הסילבוסים בקורסים.
 - ביקורת חריפה של מבקר המדינה (2008):
 - אין הכוונה של מספר הבוגרים במגמות השונות – המכללות מתמלאות בתלמידים שקל לגייס (מקצועות הניהול) ולא בקורסים שהמשק צריך (טכנולוגיה).
 - תקצוב המכללות נעשה בהתאם למספר התלמידים ולא בהתאם למספר מקבלי הדיפלומה - בפועל רק כשליש מהתלמידים מצליחים לקבל דיפלומה.
- תקצוב בתי הספר הטכנולוגיים (לנוער):
 - האגף תומך בתלמידי תיכון (גילאים 16-18) כאשר התקצוב נעשה עבור כל תלמיד בנפרד.
 - בשנים האחרונות נרשמה כניסה של אוכלוסיות כגון חרדים ובדואים, אשר נטו שלא להשתתף בלימודים טכנולוגיים.

תקציב האגף להכשרה מקצועית

סך ההוצאה של האגף בשנת 2009 הייתה 564 מ"ח (מתוך בסיס תקציב של 580 מ"ח), אשר חולק כלהלן: שירותים פדגוגיים – 1.2 מ"ח, בחינות מקצועיות – 8.7 מ"ח, הסבות אקדמאים – 713 אלף ₪, מרכזי הכשרה ממשלתיים – 26.3 מ"ח, קורסים למבוגרים – 55 מ"ח, הכשרת הנדסאים וטכנאים – 119.9 מ"ח, והכשרה מקצועית לנוער והכשרת נוער (פר תלמיד) – 311.7 מ"ח.

המלצות העוסקות בהכשרת דורשי עבודה מבוגרים

יש להקים לאגף להכשרה מקצועית וועדת היגוי ציבורית, אשר בראשה יעמוד הממונה על עבודה והון אנושי, ובה ישתתפו נציגי המעסיקים, משרדי החינוך והאוצר וצה"ל. ועדה זו תבחן באופן שוטף את אופן ביצוע ההמלצות הבאות:

1. יש לקבוע חובת דרישת השמה בתכניות להכשרה מקצועית

2. יש לבחון את חיזוק הקשר בין ההכשרה המקצועית להשמה המתבצעת בשירות התעסוקה:

- שילוב ההכשרה במאמץ עקבי מצד שירות התעסוקה לחיפוש עבודה ולהשמה במהלך כל תקופת ההכשרה ולא רק ניסיון להשמה עם תום תקופת ההכשרה לכל היותר
- הרחבת היקף השימוש בשוברי הכשרה

3. התאמת הקורסים למאפייניו וצרכיו הפרטניים של דורש העבודה:

- השתתפות בקורס רק לאחר אבחון, מיון וייעוץ תעסוקתי (ובחינת התאמת הקורס למאפייני המועמד והשוק)
- התאמת תכני ההכשרה - דגש על תכנים מעשיים, וצמצום הלימוד התיאורטי
- ליווי וסיוע במהלך הקורס ואחריו
- סדנאות לפיתוח "כישורים רכים" ולסיוע בחיפוש עבודה
- התנסות בעבודה מעשית במקצוע (התמחות)

4. קורסים מודולאריים שניתן ללמוד גם בשעות הערב (במקרה והתלמיד מצא עבודה במהלך הקורס)

5. יש לחזק את הקשר בין מעסיקים פוטנציאליים לבין קורסי ההכשרה:

- יש לשלב מעסיקים וגופי השמה בתהליכי המיון לקורסים ובהגדרת התכנים הנלמדים
- יש לקצר את הזמן הדרוש לאישור קורס (שימוש בשוברים יכול לסייע בכך)
- יש לבחון עידוד מעסיקים לקלוט תלמידי הכשרה לתקופת התמחות

1. יש לפעול ליישום המלצות מבקר המדינה (דוח 59) ובפרט:

- תקצוב המכללות צריך לתמרץ אותן למקד את הכשרתן במקצועות נדרשים
- תקצוב המכללות צריך לתמרץ אותן להגדיל את מספר מסיימי הדיפלומות (ולא להתבסס רק על מספר התלמידים)

2. יש לתמרץ את המכללות להתמקד באוכלוסיות בעלות חסמים לתעסוקה:

- תקצוב דיפרנציאלי בהתאם למאפייני התלמיד
- עידוד פתיחת תוכניות המותאמות לצרכי אוכלוסיות בעלות חסמים לתעסוקה

3. יש לתמרץ את המכללות לפעול לסיוע בהשמה של בוגריהן

4. בניית תכני הלימוד צריכה להתבצע בשיתוף עם מערכת ההשכלה הגבוהה ועם גורמי תעשייה והשמה.

המלצות העוסקות בחינוך הטכנולוגי

1. לבחון הקמת מועצה ציבורית לקידום החינוך הטכנולוגי:

- תאפשר לשפר את שיתוף הפעולה בין משרד החינוך, התמ"ת, והתעשייה
- תפעל לקידום והרחבת החשיפה לחינוך טכנולוגי, תבצע הכוונה פדגוגית ותוודא התאמת התכנים לצרכי המשק

2. לבחון חשיפת המקצועות הטכנולוגיים לפלח רחב של תלמידי תיכון:

- בחינת מתן סדנאות קצרות וסיוורים במפעלים גם לתלמידי משרד החינוך
- בחינת קיום תוכניות לימוד המשותפות עם משרד החינוך (דוגמת "טכנאי ובגרות")

3. לבחון הגדלת הקשר עם התעשייה:

- בחינת אופן השילוב של מפעלים בתהליך ההכשרה

המלצות הנוגעות לעידוד מעסיקים

1. יש לבחון אמצעים נוספים לעידוד מעסיקים להעסקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות, לרבות שוברי סבסוד שכר אישיים, ליווי וסיוע למעסיק הקולט עובדים, סבסוד הסעות וכד'.

2. יש לבחון את מיקוד התמריץ הניתן במסגרת "מסלול התעסוקה" במרכז ההשקעות, בהעסקה של מובטלים ושל פרטים שלא השתתפו בשוק העבודה.

מרכז ההשקעות במרכז התמ"ת מאפשר כיום למעסיקים לקבל סבסוד שכר (במסגרת הקצאה תחרותית) במידה ויעסיקו אוכלוסיות מעוטות השתתפות (אוכלוסיה חרדית, ערבית, ועוד). כיום המסלול נותן תמיכה עבור הגדלת התעסוקה בתוך החברה, ללא בחינת מקור תוספת התעסוקה: כלומר, אין כל הבדל בסבסוד הניתן עבור פרט אשר עבד קודם לכן ובין פרט אשר היה מובטל או לא השתתף בשוק העבודה כלל. לאור הרצון למקד את מדיניות התעסוקה בהגדלת שיעורי ההשתתפות, מן הראוי יהיה לשנות את מיקוד התמריץ בצורה אשר תתרום בצורה המיטבית להגדלת שיעורי ההשתתפות.

המלצות לקידום פעילות האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום

כללי:

האגף למעונות יום במשרד התמ"ת עובר מזה ארבע שנים תהליך התייעלות והתרחבות, ואף בוצעה לאחרונה הרחבה משמעותית נוספת של השירות במסגרת ההתייחסות להכרה בהוצאות טיפול בילדים. (החלטת ממשלה - 602/2009) תכנית זו מלווה על ידי הוועדה למעמד האישה. נכון לשנת 2009, תקציב האגף עומד על סכום של 634 מ"ח.

יתר על כן, משרד התמ"ת, בשיתוף עם משרד האוצר, מבצעים בחינה מחודשת של הקריטריונים השונים עבור זכאות לתמיכה בתשלומי מעונות יום, וכן של מבחני ההכנסה לקביעת רמת התמיכה. משרד התמ"ת בוחן נושאים נוספים כגון: מודל הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים, קריטריונים לתמיכה בהגדלת היצע מעונות היום, בחינה של ארגון מחדש באגף של תהליכי העבודה לצרכי ייעול השירות.

המצב הנוכחי, בעיות בכלי "מעונות יום" להגדלת התעסוקה בקרב נשים:

• החוק לפיקוח על מעונות יום מיושן, ויש צורך לעדכנו:

החוק לפיקוח על מסגרות לפעוטות בא להתאים את החוק על פיקוח מעונות לתקופתנו. כיום אגף מעונות היום פועל מכוח חוק משנת 1965, אשר אינו עונה על התנאים הנדרשים כיום בחברה וודאי שאינו עונה על מצב של תעסוקת נשים הולכת ומתרחבת.

החוק החדש מחיל את ההגדרה עבור מעון לכלל המתקנים המטפלים ב-7 פעוטות ומעלה מכך- ובכך יסדיר את מקומם החוקי של רבים מהמעונות הבלתי-מוכרים כיום. יתרה, הכרה חוקית במעונות קטנים תאפשר את מימנם במסגרת האגף למעונות יום (ובכך תתרום להגדלת ההיצע הקיים) ותאפשר פיקוח ואיכות מינימאלית נדרשת מכלל המעונות אשר כלל לא נבדקו עד עתה.

• הכלי במתכונתו הנוכחית אינו נותן מענה מספק עבור אמהות העובדות במשרה חלקית:

בשנת 2007 כ-162 אלף אמהות לילדים בגילאי שנה עד ארבע שנים נמצאו כזמינות לעבודה, אך לא עבדו (הוגדרו או כ"עקרות בית", או שחיפשו עבודה אך לא מצאו). מתוך ה-162 אלף נשים, 91 אלף הם

נשים ערביות.¹⁷ מקור היצע נמוך זה הוא, במרבית המקרים, נובע מחסמים תעסוקתיים של שתי קבוצות עיקריות באוכלוסייה:

(I) מצטרפות חדשות לשוק העבודה: אלו מתחילות לרוב בתעסוקה חלקית, כאשר הגדלת משרה נעשית לאורך תקופה יחסית ארוכה.

(II) נשים המתגוררות באזורים בהם אפשרויות התעסוקה מוגבלות, ומרבית העבודות הזמינות הינן במסגרת של משרה חלקית.

אם העובדת במשרה חלקית המעוניינת לשלב את ילדה במעון יום למחצית יום בלבד עומדת בפני האפשרויות הבאות:

1) שימת הילד במעון למחצית היום: במקרה זה אין האם זכאית לתמיכה כספית. כיום אין נהלים רשמיים לגבי תשלומים למעונות יום במקרים של שימוש חלקי, יתרה- קיים חשש כי אין כדאיות כלכלית למפעילי המעון לקבל ילדים שלא ליום מלא, וכן אין זה ברור כלל כי קיימת אפשרות זו בכלל המעונות.

2) שימת הילד במעון במתכונת של יום לימודים מלא (עד לשעה 16:00) ולהגיש בקשה לתמיכה: במקרה זה, מאחר והאם עובדת רק במשרה חלקית, היא תקבל סובסידיה מופחתת, אם בכלל (יש לעבוד לכל הפחות 20 ש"ש טרם קבלת תמיכה).

לכן, התוצאה היא כי כיום מערכת זו עשויה להוות חסם תעסוקתי עבור אמהות אשר יכלו למצוא תעסוקה במשרה חלקית – היות ועלות המעון מהווה אחוז נכבד מהכנסות העבודה. במקרים כאלה, הרווח מיציאה לעבודה עשוי להיות נמוך.

• ניתן לעודד יותר נשים בלתי משתתפות בתעסוקה לחזור למעגל העבודה:

כיום תכנית העידוד במסגרת הכלי מעונות יום עבור מקבלות קצבת הכנסה אינה מספקת ואינה מוכרת מספיק: באגף למעונות יום במשרד התמ"ת קיים מודל התומך בנשים המקבלות הבטחת הכנסה, בין אם החלו את עבודתן במשרה חלקית ובין אם הן הגדילו את היקף משרתן. המצב כיום הוא כי כמות הדורשות להשתלב במסלול זה קרובה לאפס (נתוני משרד התמ"ת). לכך שתי סיבות מרכזיות:

¹⁷ משרד התמ"ת – מנהל מחקר ומידע, "הכרה בהוצאות הטיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצרכי מס – האם ניתן לצפות לגידול בשיעור ההשתתפות של אמהות בכח העבודה?", 2009

- i. התכנית מציעה תמיכה לארבעה חודשים בלבד- כלומר, שינוי סטאטוס באמצע שנת לימודים, דבר המקשה על השימוש בתכנית זו.
- ii. אף שהתכנית ממומנת על ידי אגף מעונות יום, ופורסמה על ידו רבות, לא הועברה התכנית לידיעת הזכאים לה- לא תחת שירות התעסוקה, ולא תחת הביטוח הלאומי.

• **הקריטריונים ושיטת הדירוג למתן תמיכה להקמה והרחבה של מעונות לא משקפים באופן מלא את הביקוש והצרכים לשירותים אלה:**

- i. כיום ניתנת עדיפות לקבלת תמיכה עבור פניות ממקומות בהם יש רשימת המתנה להרשמה למעון- דבר המהווה סיגנל לעודף ביקוש באזור. אך קריטריון זה אינו בהכרח משקף את הביקוש הפרוטנציאלי למעונות: ביישובים רבים לא קיים השימוש ברשימות המתנה, או שכלל לא קיימים מעונות יום.
- ii. קריטריונים לתמיכה עבור הרחבה ובנייה של מעונות: שיטת ההתאמה לא לוקחת בחשבון את החוסן הכלכלי של היישוב - רשויות במצב כלכלי ירוד אינן מסוגלות להשלים את המימון הנדרש להקמת מעונות יום.

המלצות

הצוות ממליץ על קידום תעסוקת נשים באמצעות ההמלצות הבאות:.

המלצות הצוות הן:

1. קידום החקיקה של חוק הפיקוח על מסגרות של מעונות יום, אשר יקבע חובת רישוי, בנוסף להחלת פיקוח. נראה כי החוק יובא בקרוב מאד להצבעה בוועדת שרים לענייני חקיקה.

- קידום החוק וקבלתו לספר החוקים תאפשר הגדלה של היצע מעונות היום בכלל הארץ- ובייחוד ביישובי פריפריה, אשר מאופיינים לרוב במעונות קטנים, אשר אינם מוכרים כיום, וכן תגדיל את איכות המוסדות הקיימים. דבר זה סביר כי יגדיל את הביקוש לשימוש במעונות ככלי תומך תעסוקה.

2. מעונות יום ככלי המאפשר גמישות בשעות העבודה ונותן מענה גם לאמהות העובדות במשרה חלקית וכן מתמרץ את הגדלת המשרה:

- יש לבחון גיבוש של מודל חדש לסבסוד שכר לימוד אשר יתמוך בעבודה בחצי משרה תוך עידוד ומתן עדיפות לעבודה במשרה מלאה, בהתחשב בפרמטרים שייקבעו (כגון, היקף משרה מינימאלי שייקבע, אזורים גיאוגרפיים, מגזרי אוכלוסיה וכיו"ב).

- יש להקים צוות, בשיתוף משרד התמ"ת ומשרד האוצר, אשר יגבש את עקרונות המודל תוך דגש על ביצוע פיילוט וליווי מחקרי צמוד לשם הפקת לקחים לצורך הרחבת המודל.

3. שימוש בסבסוד המעונות ככלי לעידוד כניסתן או חזרתן של נשים למעגל העבודה:

- יש לבחון הארכת תקופת התמיכה המוגברת הניתנת לאמהות נשואות המקבלות הבטחת הכנסה (ולהמשיך בתמיכה הניתנת להורים יחידים) שהחלו לעבוד או הגבירו היקף העבודה בהיקף שיוגדר, זאת עד תום שנת הלימודים. תמיכה זו תינתן פעם אחת בלבד.
- יש לבחון מתן תמיכה מוגברת כאמור גם עבור אמהות שלא עבדו בשנתיים האחרונות ושאינן זכאיות להבטחת הכנסה (על פי מבחן הכנסה לנפש נמוך מרף שיוסכם). תמיכה זו תינתן פעם אחת בלבד.
- יש לפעול להגברת המודעות לגבי קיום תוכניות אלו בקרב מקבלי הבטחת הכנסה ובקרב האוכלוסייה המטופלת על ידי שירות התעסוקה.

4. הצעות לשינוי קריטריונים לבנייה והרחבה:

נציין כי נושא זה נבחן במשרד התמ"ת וכי מומלצות מספר הצעות כדלקמן:

- יש לקבוע קריטריונים הנותנים עדיפות לאזורים בהם פוטנציאל המימוש יהיה גבוה יותר (קרי, עשויים להגדיל את רמת התעסוקה בשיעור גבוה יותר). רצוי כי הקריטריונים יהיו תלויים ב:
 - קשר חיובי בין אחוז התלמידים בשנתון הגיל אשר לא נמצאים במסגרת.
 - קשר הפוך ביחס לאחוז הנשים המועסקות.
 - קשר חיובי ביחס לאחוז המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה (אף כי קיים קושי במדידה זו עבור האגף למעונות יום. סביר כי יש צורך לשלב גורמים נוספים לצורך מדידה זו).
 - קשר חיובי ביחס לאחוז המשפחות אשר עומדות בתנאי הזכאות לתמיכה (גם במקרה זה סביר כי יש צורך לשלב גורמים נוספים על מנת לקבל את המידע אך, סביר כי ניתן לעשות זאת).
- יש למפות את הביקוש הפוטנציאלי והמחסור של שירותים תומכי תעסוקה אלו (מעונות, משפחתונים וצהרונים). יש לבצע סקר ברשויות על מנת למפות צרכים והעדפות (בין היתר: משפחתון לעומת מעון, שעות פעילות, הצורך בצהרונים, מיקום הצהרונים ביחס לאזורי תעסוקה).
- יש לקבוע את ההתאמה לתמיכה בבנייה ובהרחבה כפונקציה של החוסן הכלכלי של היישוב והביקוש הפוטנציאלי למעון (ראה קריטריונים המפורטים לעיל). יש לשקול את האפשרות למתן תמיכה מוגברת להקמת מסגרות לטיפול בילדים במקומות בהם לא קיימת אף מסגרת

- (תמיכה מוגברת במעון ראשון בישוב). כיום נעשה כבר שינוי בשיטת ההתאמה כך שבאשכולות 1-4 ההתאמה נקבעה ברמה של 95% תמיכת ממשלה ו-5% מתקציב הרשות.
- ישנו מקום לבחון מודל של מתן תמיכה רחבה יותר ביישובים בהם לא קיים כיום כלל מעון. תכנית האגף ביישובים הבלתי-מוכרים במגזר הבדואי היא צעד ראוי בכיוון, ויש לבחון הרחבתו למגזרים נוספים.
 - יש לעודד יותר שיתוף פעולה בין האגף לבין מפעלים ועסקים פרטיים אשר מעוניינים להקים מעון על מנת לספק פתרון לטיפול בילדים לעובדים שלהם בקרבה פיזית למקום העבודה. במבחני התמיכה לבניית מעונות יום קיימת עדיפות להקמת מעון יום בצמוד למקום עבודה והמיועד לילדי העובדים. בנוסף לכך, אנו ממליצים לבחון מתן תמריצים למעסיקים עצמם להקמת מעונות או לעודד יותר שיתוף פעולה בין מעסיקים לבין גופים המקימים ומפעילים מעונות יום.

המלצות לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות

מבוא:

פרק זה מפרט את מכלול ההמלצות לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות, ובפרט באוכלוסיה הערבית, באוכלוסיה החרדית ובאוכלוסיית בעלי המוגבלות. המלצות אלה מתבססות על הדיון בנושא שהתבצע בצוות בראשות פרופ' יוסי תמיר (מנכ"ל תב"ת).

בפרק מוצגות המלצות בשלוש רמות:

- המלצות כלליות לעידוד תעסוקה – המלצות הנכונות לכל האוכלוסיות מעוטות ההשתתפות.
- המלצות פרטניות – המלצות שמטרתן לטפל בחסמים הפרטניים לתעסוקה של כל אוכלוסייה.
- Best practices – תיאור של מיטב הכלים לעידוד תעסוקה, כפי שעולה מהניסיון הנצבר בתב"ת.

לאחר פירוט ההמלצות, מוצגים בהמשך נתונים עיקריים ודברי רקע על האוכלוסיות השונות, על חסמיהן הייחודיים לתעסוקה ועל תוכניות שונות לעידוד תעסוקה המבוצעות כיום בתב"ת ובגופים ממשלתיים אחרים.

המלצות כלליות לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות

1. יש למנות במשרד התמ"ת מטה לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות, ולו פרויקטור ייעודי לכל אחת מהאוכלוסיות.

- חסר בתמ"ת (ובממשלה בכלל) כתובת אחת, אשר תפתח התמחות בדרכים לטיפול בחסמים הפרטניים לתעסוקה של כל אחת מהאוכלוסיות, תהווה מקור לשימור הידע הנצבר, ותפעל לקידום והטמעת תוכניות להסרת חסמים אלו. אם על ידי התאמת מכלול כלי המדיניות הקיימים, ואם על ידי פיתוח והטמעת כלי מדיניות חדשים.
- מודל לדוגמא לצורך כך: האגף לשילוב אנשים עם מוגבלויות (אשר צריך להיות אחד מהגופים השותפים במטה זה).
- על המטה לפעול בשיתוף עם משרדי הממשלה האחרים ובפרט עם משרד ראש הממשלה - הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי, עם משרד הרווחה – אגף השיקום (ואגפים נוספים),

עם משרד המשפטים – נציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות, הביטוח הלאומי ומשרד הבריאות.

- את השיתוף והתיאום עם המשרדים האחרים (ועם גופים חוץ ממשלתיים) יש לקדם באמצעות וועדה מייעצת בה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה הקשורים (לרבות נציג הרשות לקידום כלכלי של המגזר הערבי) ונציגי ציבור.

2. יש לפעול להקמת ONE STOP CENTERS המתמחים בהשמה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות:

- מרכזים בהם יש אבחון וייעוץ תעסוקתי מקיף, לרבות ייעוץ לבחירת לימודים והכשרות, ולאחריו ליווי תעסוקתי מתמשך, וכן כלים כגון סדנאות לחיפוש עבודה והכשרות ממוקדות להסרת חסמים.

3. יש לפתח כלים לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי אשר מותאמים לצרכיהם הייחודיים של אוכלוסיות אלה:

- יצירת קורסי הכשרה מקצועית המותאמים לצרכים ולקשיים הפרטניים של כל אוכלוסיה.
- הכשרה בשיתוף מעסיקים, לרבות הכשרה פנים מפעלית.
- אפשרות מסובסדת לקורסי השלמת השכלה בסיסית הנדרשת לתעסוקה באופן מודולרי, ולמכינות קדם אקדמאיות.
- תוכניות לעידוד השכלה אקדמית הכוללות ייעוץ תעסוקתי, ליווי בזמן הלימודים וסיוע וליווי בהשמה.
- תלמידי תיכון - חיזוק החשיפה לחינוך הטכנולוגי, חינוך לקריירה והכוונת הלימודים בראייה תעסוקתית.
- עובדים - מסלולי הכשרה המאפשרים ומעודדים שדרוג תעסוקתי והסבה מקצועית ואקדמית.

המלצות פרטניות – האוכלוסייה החרדית

1. יש לפעול להסרת החסמים העומדים בפני שילוב האוכלוסייה החרדים בכל המימדים – חוקי, כלכלי-תרבותי (לרבות טיפול בסוגיית שכר הסף) ומקצועי.

2. שירות צבאי: יש לבחון תמיכה בתוכניות השירות השונות (שירות אזרחי, שח"ר) באמצעות קורסי הכשרה וסיוע בהשמה של בוגריהן.

3. חינוך והון אנושי: יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה החרדית:

- היצע של קורסי הכשרה מקצועית מותאמים הנעשים בשיתוף מעסיקים (עם דגש על השמה).
- נוער חרדי - פתיחת בתי ספר טכנולוגיים מתאימים ועידוד לימודי יסוד.
- גברים חרדיים – מתן אפשרויות להשלמת השכלה ועידוד לימודים אקדמיים.
- נשים חרדיות – הרחבת תוכניות ההכשרה החלופית (לימודי הנדסאות ומקצועות נוספים בסמינרים למורות).

4. BEST PRACTICES לעידוד תעסוקת חרדים:

- **מפת"ח** – יש חשיבות גדולה למרכז השמה המותאם לתרבות החרדית, ואשר נשען על מארג הקשרים האישיים הקיימים בחברה זו. יש לשלב את המודל שפותח במרכזי מפת"ח במסגרת One Stop Center בעל כלי סיוע בתעסוקה נוספים.
- **הכשרה חלופית** – המודל המכניס לימודי הנדסאים למכללות החרדיות להוראה הוכח כמוצלח מאוד, יש לחזק את ההשמה והקשר למעסיקים בתוכניות אלה, כמו גם להרחיב את היצע מגמות הלימוד.
- **השכלה אקדמית לגברים** – מסתמן ביקוש רב ללימודים אקדמיים בקרב הגברים במגזר החרדי. יש לתמוך במגמה זו תוך דגש על תחומי ההנדסה, המחשב, מדעי הטבע וכד'.

המלצות פרטניות: האוכלוסייה הערבית

1. יש להביא לפריסה ארצית של תוכנית מרווחה לעבודה במתווה "אורות לתעסוקה".

- מודל זה הוכח כיעיל לעידוד תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית המקבלת קצבאות הבטחת הכנסה.

2. יש לפתח דרכים להגדלת הנגישות למקום העבודה.

- הנגישות למקום העבודה מסתמנת כחסם מרכזי לתעסוקה במגזר הערבי, בעיקר בקרב נשים ערביות.
- במגזר הערבי עולה חשיבות התמיכה בהעסקה עצמית, לרבות יזמות עסקית וקבלנות משנה מקומית ביישובים הערביים.
- בטווח הארוך - יש לשפר את התשתיות תומכות התעסוקה ביישובים הערבים, לרבות תחבורה ציבורית למוקדי תעסוקה אזוריים, תשתית מעונות יום, ושדרוג תשתיות מרכזי התעסוקה ביישובים הערביים.

3. חינוך והון אנושי: יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה הערבית ולהרחבת המגוון התעסוקתי במגזר זה:

- נוער ערבי – שיפור הוראת עברית, בחינת חיזוק החינוך הטכנולוגי, ודגש על חינוך לקריירה והכוונת הלימודים בראייה תעסוקתית.
- בוגרי תיכון (גברים ונשים) – עידוד השכלה אקדמית טכנולוגית ומקצועית, ופעולה לצמצום היקף הפונים ללימודי הוראה.
- אקדמאים – מתן סיוע בהשמה לצעירים וצעירות אקדמאים, כולל מתן קורסים להסבת אקדמאים.
- דורשי עבודה בעלי השכלה נמוכה – מתן קורסי הכשרה מקצועית מותאמים (דגש על הליבה המעשית ולא על תיאוריה).

4. תמריצים ליציאה לעבודה: חשיבות רבה למתן פתרונות טיפול בילדים לנשים ערביות:

- הרחבת היצע מעונות היום והגנים המסובסדים.

5. חיזוק הקשר בין הכלכלה הערבית ליתר הכלכלה במשק:

- חשיבות רבה לסיוע בתיווך ויצירת הקשר בין דורשי עבודה ערבים לבין מעסיקים שאינם מהמגזר הערבי. בפרט בקרב משרות מיומנות.

6. BEST PRACTICES לעידוד תעסוקה במגזר הערבי:

- "משפחת חייל" – תוכנית המשלבת הקניית כישורים רכים עם ייעוץ וליווי בהשמה
- "עידית" – תוכנית המספקת השלמת השכלה מוכוונת תעסוקה
- רשות מקדמת תעסוקה – יצירת מרכזי הכוון וסיוע בהשמה בשיתוף הרשויות המקומיות
- מרכזי קריירה – מרכזים המקנים סדנאות לסיוע בהשמה.
- קורסי הסבה מקצועית ללא אקדמאים

המלצות פרטניות: אוכלוסיית בעלי מוגבלויות

1. דגש על הצורך בהסברה ושיווק למעסיקים:

- חוסר היכרות של מעסיקים עם היתרונות הטמונים באוכלוסיית זו (לדוגמא: חוסר היכרות עם שכר המינימום המותאם).
- סיוע למעסיקים לזהות את המקומות בהם יש יתרון יחסי לבעל מוגבלות.

2. חשיבות להקמת ONE STOP CENTERS מתמחים, עם כלי תעסוקה המותאמים לצרכים הייחודיים של בעלי המוגבלות:

- יכולת להפנות לקורסי הכשרה המונגשים לבעלי מוגבלות (בעיקר בהיבט התכנים).
- דגש על אבחון מתמחה וליווי גם בתעסוקה.

3. חשיבות ליצירת תיאום ושיתוף פעולה עם האגף לשיקום שבמשרד הרווחה, משרד הבריאות וביטוח לאומי

4. BEST PRACTICES לעידוד תעסוקת בעלי מוגבלות:

- **ישובי רב נכתי:** מרכזי תעסוקה יישוביים אשר מאפשרים לאתר בעלי מוגבלות דורשי עבודה, ומעסיקים מתאימים.
- **הכשרה מונגשת:** תוכניות הכשרה מונגשות, אשר מתמקדות בתחומים בהם יש לבעלי מוגבלות יתרון יחסי.

תיאור תוכניות מוצלחות (BEST PRACTICES) בתב"ת

תוכנית בחברה החרדית

מפתח – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים

מרכזי מפתח הינם מרכזי השמה והכוון תעסוקתי המיועדים לחבר בין מחפשי עבודה חרדים למעסיקים על פי כללים מקצועיים של מיון והתאמה איכותית. התוכנית מתמקדת בגברים ונשים חרדיים שאינם משתתפים בעולם העבודה, המעוניינים להשתלב במקומות עבודה, אך חסרים כלים ואמצעים למצוא מקום מתאים לכישוריהם ולפוטנציאל התעסוקה שלהם.

במפתח מגוון ורצף שירותים המתמקדים בהכוונה ויעוץ תעסוקתי, סדנאות הכנה לעולם העבודה, כלים לחיפוש עבודה עצמאי, שירותי השמה וליווי תעסוקתי לאורך זמן. המרכז מסייע לפרט ברכישת כלים ומיומנויות נדרשות בעולם העבודה כמו שיטות לחיפוש עבודה באופן עצמאי, הדרכה בכתיבת קורות חיים, הכנה לראיון עבודה ועוד. למפתח חדרי חיפוש עבודה אינטראקטיביים עם הדרכה צמודה ואולם הדרכה בו מתקיימות סדנאות, מרכזי הערכה ואבחונים תעסוקתיים.

הכשרה חלופית בסמינרים (תוכנית חן)

התוכנית נועדה להרחיב את תכני ההכשרה בסמינרים כחלופה למקצועות ההוראה, שכן מרבית הנשים החרדיות רוכשות את השכלתן התעסוקתית בתחומי החינוך וההוראה (כ 4500 מסימות מדי שנה). התוכנית מקנה כלים לחיי עבודה, שילוב בתעסוקה וליווי ארוך טווח. במסגרת התוכנית מתוגברת החשיפה של המשתתפות למסלולי הכשרה ותעסוקה מגוונים הנדרשים בשוק העבודה ותואים את ערכי הקהילה. המסה הקריטית שתוכנית זאת תיצור תגרום לשינוי תפיסת התעסוקה ברגישות ובהתאמה לתרבות החרדית.

השכלה אקדמית לגברים (חרדים לעתידם)

התוכנית מיועדת לעודד לימודים אקדמיים בקרב גברים חרדים נשואים בוגרי ישיבות באמצעות תמיכה במימון שכר הלימוד וליווי מקצועי בתהליך הכנסיה ללימודים גבוהים ובמהלכם, עד להשתלבות בעבודה בתחום הנלמד ו/או במסגרות איכותיות ובעלות השתכרות גבוהה. לתלמידים במסלולי הנדסה ומדעים תינתן בנוסף תמיכה כלכלית כפיצוי לאובדן הכנסה מלימודים תורניים, בשל העומס הלימודי והרצון לעודד מסלולי לימוד אלו.

שילוב חרדים בשירות צבאי (שחר)

התוכנית שהחלה בחיל האוויר התרחבה לזרועות אחרים (חיל הים, מודיעין, אט"ל, תקשוב, חט"ל) ומהווה מודל מוצלח לשילוב חרדים בעולם העבודה ובצה"ל. זרועות הצבא מחפשות מסלולים חדשים לשירות חרדים בצבא במקצועות בעלי פוטנציאל תעסוקתי באזרחות. הגיוס לצה"ל כאפשרות ליציאה לעולם העבודה נעשה לגיטימי בקהילה החרדית, מעל 400 המשתתפים הנוכחיים מגיעים מכל הקהילות והחצרות ומרביתם אינם נרתעים כיום מלבישת מדים במרחב הציבורי החרדי.

תוכניות בחברה הערבית

"משפחת חיל" בחברה הערבית

אשת חיל/משפחת חיל - תכנית "משפחת חיל" מציעה תהליך כניסה לעולם העבודה הכולל מספר שלבים המאפשרים יצירת קשר מתמשך, שיש בו ליווי המשתתפים לאורך זמן על רצף בנית " הקריירה" המקצועית, תוך ראיית האדם בראייה כוללת ובהתייחסות מערכתית. מיקוד התכנית הינה בנשים בעלות השכלה נמוכה יחסית והמרוחקות משוק העבודה. המודל הוכח ככלי אפקטיבי לשילוב בעולם העבודה של נשים וגברים המנותקים ממעגל העבודה בשל סיבות תרבותיות, חברתיות ואחרות. בתכנית התייחסות לסוגיות התרבותיות והמשפחתיות מתוך כוונה לתת למשתתפים בתוכנית כלים להתמודד עם הקונפליקטים האישיים והמשפחתיים שהיציאה לעבודה יוצרת. כמו כן בתכנית מרכיבים הניתנים

להתאמה תרבותית לקהלי היעד השונים. התכנית אשר החלה את פעילותה בקרב יוצאי אתיופיה עברה התאמות לאוכלוסיות שונות וכיום פועלת בהצלחה בחברה הערבית.

תשתיות מקומיות ואזוריות לפיתוח תעסוקה (רשות מקדמת תעסוקה, מרכזי תעסוקה לבדואים, מרכזי הכוון)

תשתיות מקומיות ואזוריות בחברה הערבית פועלות להצבת מרכזים המשרתים את האוכלוסייה הערבית ופועלים יחד עם השותפים והרשויות המקומיות להטמיע תפיסה של תעסוקה בקרב כלל האוכלוסייה. התשתיות הללו מאפשרות טיפול באוכלוסייה שלרוב אינה מגיעה לצורך שירותים תומכי תעסוקה ונמצאת מחוץ לכוח העבודה. המרכזים מספקים כלים שונים לרבות הכנה לעולם העבודה, קורסי הכנה למקצוע, סיוע במציאת עבודה וסיוע בהקמת עסק, כל זאת תוך איגום משאבים שונים באזור וביישוב.

השלמת השכלה מכוונת תעסוקה – עידית

לאור הקשר המוכח בין השכלה לתעסוקה, ורמת ההשכלה שעדיין, למרות הגידול המתמיד בשנות לימוד, נמוכה יחסית בקרב החברה הערבית, קיים צורך בהשלמות השכלה מכוונת תעסוקה. התוכנית ומורכבת משני שלבים, השלב הראשון כולל השלמת השכלה עד לרמת קבלת תעודת גמר תיכון (תג"ת) בתוכנית לימודים מותאמת אישית, ומודרכת על ידי הפיקוח של האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך. בנוסף, השתתפות בסדנת העצמה, אבחונים עפ"י הצורך, העשרה ופיתוח מיומנויות חברתיות. שלב זה מלווה בהשמת הילדים במסגרות חינוכיות ובפעילויות הורים – ילדים לחיזוק התא המשפחתי. בשלב השני מתבצעות הכשרות מקצועיות מכוונות תעסוקה והשמה.

הכנה והסבה של אקדמאים ערבים למקצועות ההולמים את כישוריהם (תכנית להסבת אקדמאים דרוזים, מרכז קריירה – קו משווה)

מרכז קריירה לסטודנטים ואקדמאים ערבים: מרכז קריירה הוקם במטרה לסייע בהכנת סטודנטים ואקדמאים ערבים לחיפוש ומציאת עבודה במקומות עבודה ההולמים את כישוריהם. המרכז מכוון לשלב אקדמאים ערביים במקצועות מובילים במשק הישראלי ומתבסס על תשתית קשרי המעסיקים של עמותת קו משווה. המרכז הוקם בשותפות של מספר ארגונים ומשרדי ממשלה: קו משווה, תבת, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד רוה"מ, עמותת סיכוי והמרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי.

תכנית להסבת אקדמאים דרוזים וצ'רקסים: בחברה הערבית ישנם אקדמאים רבים שלמדו מקצועות להם אין ביקוש בשוק העבודה, לרוב מקרב מדעי הרוח והחברה. תכנית זו באה לסייע בהסבת לאקדמאים אלה, לעבור הסבות מקצועיות אשר יקנו להם תעסוקה ופרנסה ראויה.

ישובי רב נכותי – מרכזי תעסוקה יישוביים

מודל עבודה המתכלל את תחום תעסוקת האנשים עם מוגבלות בראייה יישובית תוך שימוש בתשתיות ובפעילות קיימים של תב"ת ושל גופים נוספים. מרכזי תעסוקה אלה מאפשרים לאתר אנשים עם מוגבלות דורשי עבודה ומעסיקים מתאימים. התוכנית תזהה חסמים ותיתן פתרונות תוך שימת דגש על REACHING OUT אל האוכלוסייה לשם קידום השירותים הקיימים והנגשת המידע והשירותים.

הכשרה מונגשת

במסגרת התוכנית זוהו שדות תעסוקתיים בהם יכולים אנשים עם מוגבלות להתמקצע ולהשתלב בעבודה. מעסיקים ומרכזי הכשרה למדו להנגיש ולהתאים את תכני הלימוד ומצאו אינטרס בפיתוח משותף של המודל. האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת אף החל בתהליך הנגשת ההכשרות המקצועיות ע"י מתן העדפה ותקצוב.

המלצות לקידום פעילות האכיפה בתחום בתעסוקה

כללי

אי-אכיפה של נורמות קיימות מהווה פגיעה בשלטון החוק, ולפגיעה זו השלכות קשות מעבר לשוק העבודה עצמו. הדרך הראויה להתמודד עם זכויות בעבודה אשר להן תכנה השלכות שליליות על עידוד התעסוקה היא להביא הסדרים אלה לדיון ברשויות המתאימות לכך, ולא לאפשר תהליך סמוי של העדר אכיפה.

במסגרת דיוני הצוות הועלו נושאים שונים ביחס להגברת האכיפה של זכויות עובדים ולהסרת חסמים לתעסוקה. המלצות מתמקדות בנושאים הבאים:

א. נושאי רוחב: המטרות להגברת אכיפת זכויות והסרת חסמים, והקשר בין אלה להגברת תעסוקה; הדרך להנעת שינוי בכל הנוגע לזכויות בעבודה ואמצעי האכיפה

ב. הסרת חסמים שמקורם בצורות ההעסקה ובמאפייניהן המשפטיות במשפט העבודה, תוך דגש על השוואת זכויות בין חוזה עבודה בלתי קצוב לחוזים קצרי מועד, ובין חוזים למשרה מלאה ומשרה חלקית.

בעיות אכיפה במסלול הציבורי ובמסלול הפרטי:

בעיית האכיפה של זכויות בעבודה מתפרשת על פני שורה ארוכה של זכויות אשר מקורן בחקיקה, פסיקת בית הדין לעבודה, הסכמים קיבוצים וצווי הרחבה. באופן מסורתי אכיפת זכויות נעשתה באחד משני מסלולים (או לעיתים בשניהם) – אכיפה ציבורית המונעת על ידי הגורמים הממונים על אכיפה במשרד התמ"ת ואכיפה פרטית על דרך של תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה.

שתי הדרכים סבלו מבעיות שונות במהלך השנים. הדרך הציבורית התאפיינה בראש ובראשונה בתת-תקצוב של כוח אדם ומשאבים הנדרשים לאכיפה, וכן ממגבלות אינהרנטיות לכל רגולציה שלטונית, במיוחד הסרבול האופייני להליך הפלילי. המסלול הפרטי התאפיין בקשיים של עובדים להרים את הנטל הנדרש בבית הדין וסעדים אשר לא נתנו מענה מבני לבעיה. בשני המסלולים גם יחד היו בעיות של הכרות חלקית של העובדים עם זכויותיהם וחשש להניע הליכי אכיפה בשל הסכנה להמשך העבודה.

בשנים האחרונות חלו שיפורים מהותיים בשני המסלולים. במסלול הציבורי תוגברה מצבת העובדים באגף האכיפה, וניסיון למקד את הליך האכיפה ולקבוע סדרי עדיפויות ברורים יותר. יש לציין כי הגדלת מספר העובדים בנושא האכיפה באה בד בבד עם הרחבת סמכויות ותחומי אחריות.

במקביל, התרחש תהליך חיובי נוסף עם השתכללות המסלול הציבורי והיווצרות מנגנונים חדשים שנוספו על האכיפה הפלילית: הוקמה נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה - בעלת סמכויות לבירור תלונות ולייזום תביעה אזרחית בתחומי השוויון בעבודה, הורחב משטר הרישוי על חברות המעסיקות עובדים חלשים – בתחומי השמירה והניקיון; נוצר מוסד העיצום הכספי - אשר צפוי להיות מיושם בעת קבלת החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה - מוסד אשר מרחיב את האכיפה המנהלית ומאפשר לה להיות יעילה, מהירה ומותאמת יותר בהפרות חוק שאינן משקפות עבריינות פוגענית ושיטתית.

במסלול הציבורי יש גם להדגיש את התפתחות האכיפה העקיפה – הבאה לידי ביטוי באמצעות עיצוב דיני המכרזים בתחומים של שירותי שמירה, אבטחה וניקיון בהתחשב בקיום חוקי העבודה, וזאת לאחר זיהוי כי שלב זה הינו בעל חשיבות מיוחדת להבטחת זכויות עובדי הקבלן שזכה במכרז.

במסלול הפרטי הוכנסו שינויי חקיקה בחוקים שונים אשר בשילוב עם הקמת נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, מסייעים לעובדים לעמוד על זכויותיהם ולתבוע, בין השאר על ידי טיפול בנטלי הוכחה, בסעדים ייחודיים ובמתן זכות לארגונים (ארגוני עובדים וארגוני זכויות) להגיש את התביעה. גם להסדרת הנושא של תובענה ייצוגית חשיבות מיוחדת בהקשר זה, אם כי השימוש בכלי זה הינו רק בראשיתו, וכן בחידוש סעד ייחודי "הפיצוי לדוגמה", אשר מהווה סעד כספי לתובע האזרחי על עצם הפרת ההוראה בחוק, בלי קשר לשאלת הנזק שיכול ונגרם לפרט.

המלצות

ההמלצות הן שילוב בין הצעות קונקרטיות אשר ניתנות ליישום מיידי מצד אחד, ובחינת נושאים אשר מצריכים לימוד והעמקה בהמשך. העובדה שחלק מהנושאים מוצגים באופן ראשוני בלבד אינה מעידה על כך כי הם חשובים פחות, אלא על כך שיישומם מצריך לימוד וחשיבה החורגים ממסגרת הזמן והמשאבים העומדים לרשות הצוות והוועדה.

- לבחון את פיתוח מדדי Decent Work הבאים: נתוני שכר ותעסוקה לפי שכר ומגדר, נתוני שכר ותעסוקת נשים במשרות ניהוליות לעומת הגברים, אחוז המועסקים במשרה מלאה המרוויחים פחות משכר מינימום ושיעור תעסוקת ילדים מתוך כלל אוכלוסיית הילדים.
- הצוות ממליץ על פיתוח של מדדים להבטחת אפקטיביות בניצול משאבי האכיפה הקיימים.
- יש ללמוד מהניסיון החיובי של ועדת ההיגוי לאכיפת דיני עבודה שהולידה את הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה וקידמה תיקונים של הוראות החשכ"ל בשמירה ובניקיון.

אכיפה ציבורית עקיפה – מכרזים בסקטור הציבורי:

החשכ"ל הגביר את הטיפול במכרזים לקבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. כללים אלה נקבעו על מנת להגביר את השקיפות של ההליך, מניעת מכרזי הפסד בהם יש סכנה מוחשית לפגיעה בזכויות עובדי הקבלן, והגברת ההבטחה שקבלנים יבטיחו את זכויות עובדיהם באופן כללי.

הוועדה רואה בחיוב את מאמצי החשכ"ל להגברת הטיפול במכרזים לקבלני שירותים בענפים עתירי כוח אדם, ובדגש על מניעת פגיעה בזכויות עובדי הקבלן.

תמונת מצב

התוכנית "אורות לתעסוקה" (להלן 'התכנית') אשר מעוגנת בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 (בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3994 מיום 24.08.2008) הינה חלק ממדיניות ממשלת ישראל לשילוב מקבלי גימלה להבטחת הכנסה במעגל העבודה, להגדיל את השתתפותם של ישראלים בשוק העבודה ולהקטין את תחולת העוני. מדיניות הממשלה היא להפעיל את תוכנית אורות לתעסוקה בפריסה ארצית. התוכנית הניסיונית הופעלה מאז אוגוסט 2005 ועד אפריל 2010 בארבעה אזורים – נצרת (ונצרת עלית) חדרה (ונתניה), ירושלים (ואשקלון) ושדרות. עם תום התכנית הניסיונית האמורה, עמלים משרדי הממשלה השונים על גיבוש מתווה לפריסה ארצית של תכנית מרווחה לעבודה במתווה אורות לתעסוקה (לאור אי הארכת תוקף החוק מעבר לאפריל 2009)

תוכנית זו מיועדת לכ-70 אלף איש ואישה בגיל העבודה (עד 55), בהם הורים לילדים, המתקיימים כיום מקצבאות הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי ומשירותי רווחה עירוניים. מדובר בקבוצה הענייה ביותר מבין אלו המסוגלים לעבוד, אשר בגלל מגבלות שונות אינם עובדים במשך חודשים ארוכים, לעיתים אף שנים, וחיים כנתמכים ללא כל תקווה לחזרה לתעסוקה. עד כה, הופנו אליה 45,000 איש, ומתוכם 7,500 (17%) פרשו מייד (ככל הנראה עבדו) וכ-40% מאלו שנשארו מצאו תעסוקה. כ-13 אלף פרשו במהלך התוכנית או עברו לתוכניות אחרות, וכ-6,000 עדיין מטופלים במרכזים.

בחודש פברואר 2008 פורסם דוח מסכם של המחקר שליווה את תוכנית מהל"ב, המסכם 15 חודשי השתתפות בתוכנית של הזכאים לגמלה בתחילת התוכנית ו-6 חודשי מעקב אחר הפונים החדשים לתוכנית. הממצאים מצביעים על תרומה משמעותית של התוכנית לעליית מספר המועסקים, לירידה בשיעור המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ועליית ההכנסה המשפחתית מעבודה. ביוני 2009 פורסם דוח נוסף, המציג את תוכנית "אורות לתעסוקה", אשר מסקנותיו, ביחד עם חלק ממסקנות מחקר מהל"ב, מופיעות בלוח 1. נסייג בציון העובדה כי המחקרים עצמם אינם בודקים שיקולי עלות-תועלת

של תכנית "אורות לתעסוקה", אלא מציגים רק את האפקטיביות שלה בהשמה ותוצאותיה בהעלאת שכר.

לוח 1: תוצאות עיקריות מתמצית ההערכה של התכנית אורות לתעסוקה - מלאי הזכאים שהופנו לתכנית

קבוצת הניסוי (מהל"ב)	קבוצת הביקורת
שיעור המועסקים	גידול מ-41.8% ל-52.2%
הרחבת היקף המשרה	גידול מ-41.8% ל-44.1%
השכר החודשי מעבודה (בקרוב עובדים ושלא עובדים)	גידול של 3.8 נקודות אחוז
השינויים בקבלת גמלאות (פרטים)	גידול של 1246 ₪
	גידול של 941 ₪
	(גידול של 32% מעל קבוצת הביקורת)
	58% זכאים להבטחת הכנסה
	77% זכאים להבטחת הכנסה

המקור: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון: הערכה של התכנית אורות לתעסוקה- מלאי הזכאים שהופנו לתכנית- תמצית (2009). הממצאים המוצגים הם במונחי פרטים.

התוצאות הראו גידול משמעותי של התעסוקה, אף מעבר למה שהושג בתכניות דומות בעולם. על פי תוצאות אלו הרחבת התוכנית תוסיף לפחות 30 אלף פרטים למעגל המועסקים בתוך כארבע שנים. אף כי לא סביר כי כל המועסקים ישפרו את מצבם - כ-10% הם בעלי קשיים רבים, ולכן יחלצו ממעגל התמיכה רק לאחר שנים רבות, אם בכלל.

על פי נתוני מינהלת תוכנית "אורות לתעסוקה", עקב החיסכון המשמעותי בתשלומי הגמלאות הנובע מהתוכנית, תוך כשנתיים וחצי של פעילות, התוכנית מתאזנת מבחינה תקציבית. יתרה מכך, התכנית המקורית עברה שינויים משמעותיים: בין היתר, שונו הקריטריונים של הזכאים להשתתף בה, וכן שונה מערך התמריצים של המפעילים.

מבנה התכנית החדשה:

כפי שצוין לעיל, כיום עומדת הצעה מחודשת המחכה לאישור הכנסת. ההצעה החדשה מטמיעה בתוכה את מכלול ההמלצות של ועדת יערי, ועדת דינור וועדת תמיר. בסיס התכנית הוא במתווה

שהוצע על ידי ועדת יערי: דבר המתבטא במהלך הפריסה הארצית, בחוק עצמו ובמסמכי המכרזים. התכנית החדשה מטמיעה בתוכה את המלצות ועדת יערי בכל הנוגע לסינון המשתתפים בתכנית (ולמעשה, דבר זה נעשה כבר מחודש פברואר 2008): הוקם מערך אבחון וסינון, אשר במסגרתו מופעלות ועדות מקצועיות (המכילות פסיכולוג, רופא ועובד שיקום) וגופי אבחון תעסוקתי. בהינתן עמידה בקריטריון מוגדר מראש או על-בסיס שיקול דעת המרכז, מופנים פרטים לוועדות, אשר קובעות, בהתאם לנדרש, את המגבלות וכן את אופן הטיפול בפרט. במקרה הצורך, ישנה אף הפניה לאבחון מעמיק. בנוסף, מערך זה עתיד להתעדכן בעת הפריסה הארצית, הן ברמת הנהלים והן ברמת סמכויות הוועדות- אשר יזכו בסמכות להפחתת שעות תכנית אישית ואף להמליץ על "חוסר מסוגלות תעסוקתית". הוועדות אף יקבעו באופן בלעדי את שייכות הפרט לתכנית הרגילה או שמא לתכנית "קידום תעסוקתי" (אשר מטפלת בפרטים בעלי החסמים הרבים והמסובכים ביותר)

התכנית החדשה שואפת לתמוך בהגדלת הכנסות הפרטים המשתתפים בה- וזאת על ידי המודל הכלכלי לתגמול המפעילים בפריסה הארצית: על פי המודל החדש עיקר הרווח עבור המפעיל הוא בגין תגמול עבור השמת משתתפים- תגמול התלוי בתוספת המצטברת להכנסה מעבודה של המשתתף- לאורך כל התכנית. למעשה, התמריץ הופך להיות כזה אשר מתגמל השמות ארוכות, במשכורות גבוהות ככל הניתן, ולא רק את מספר ההשמות. נקודה נוספת אשר מוצאת ביטוייה בתכנית החדשה היא זהות המפעילים: במתווה החדש, תנאי המכרזים בנויים כך שיעודדו גורמים ציבוריים ומלכ"רים להשתתף במכרזים לצורך הפעלתם, בהתאם לדוח ועדת יערי, ובדומה להמלצות ארגון ה-OECD.

הפרטים עצמם אשר משתתפים בתכנית זכאים למגוון של תמריצים כעידוד חזרה לתעסוקה: למשל, מענק התמדה (אשר מהווה מעין משכורת 13 עבורם), מענק עצמאות- המהווה תחליף עבור קצבאות בגובה 6 חודשי ממוצע הקצבאות להם היה זכאי, וכן בשירותים תומכי תעסוקה (בתוואי פוחת). הפרטים אף זכאים לוואוצ'ר של הכשרה מקצועית עד לגובה של 8000 ₪ לאחר שנה בתעסוקה.

המלצת הוועדה:

תוכנית "מרווחה לעבודה" בישראל – מהל"ב בגלגולה הקודם ו"אורות לתעסוקה" בגלגולה הנוכחי – מוכיחה כי ביחס לכלים אחרים הקיימים בידי שירות התעסוקה ובידי גופים אחרים תרומתה רבה לעין שיעור לגידול בתעסוקה של אוכלוסיית מקבלי הקצבאות ולקישון בתשלום קצבאות. נתונים אודות הפעלת התוכנית מעלים כי התוכנית מתאזנת כלכלית בטווח של כשנתיים וחצי, זאת מעבר לערך המוסף של קניית שירותים מהקהילה והעסקתם של עובדים במרכזי התעסוקה הנובעים מהפעלת התוכנית. משום כך, פריסתה הארצית של התוכנית, כפי שהוחלט על ידי הממשלה, חיונית להמשך השגת יעדיה של התוכנית ועמידת הממשלה ביעדים הכלכליים-חברתיים שהוצבו לשנים 2009-2013. בנוסף לכך, במסגרת התוכנית לפריסה ארצית של "אורות לתעסוקה" מגובשות דרכים לטיפול במקבלי הבטחת הכנסה בעלי חסמים מורכבים, כגון מוגבלות פיזית, קשיי קליטה, אנשים מבוגרים ועוד- בין ההשפעות העקיפות של תוכנית "אורות לתעסוקה" ניתן למנות את שינוי התפיסה

והסרת החסמים לגבי עצם הכניסה לשוק העבודה, שיפור תדמיתו של הפרט החוזר או הנכנס למסגרת (אף אם אינה מלאה) של תעסוקה, וקיום דוגמא אישית לסביבתו ולילדיו להשתתפות במעגל העבודה ושלא להסתמך על הכנסה ממערכת הרווחה בלבד.

ועדות בין משרדיות וצוותים מקצועיים אשר בחנו את התוכנית (ועדת יערי, ועדת תמיר, ועדת דינור, וחוקרים מבנק ישראל מכון ברוקדייל וחוקרים מהאקדמיה) המליצו על קיומה – תוך ביקורת אשר מוטעמת כמעט כולה בחוק המונח היום על שולחן הכנסת. נציגי קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) ונציגי ארגון ה-OECD, אשר בחנו את מצב התעסוקה בישראל ואת רכיבי התוכנית המליצו להרחיב את התוכנית לכלל הארץ, ואף המליצו הצעות לשיפור, כגון: 1. תחרות תוך-אזורית: הקמת מספר מרכזי שירות יעודד תחרות בין המרכזים, וכך ישפר את ביצועיהם בהשמה איכותית. מרכזים המופעלים על ידי מפעילים פרטיים, ציבוריים או מלכ"רים. 2. שיפור מערך התשלומים למפעילים – ב-2009 התשלום הוא קבוע, בהנחה של מספר פרטים בלתי-משתנה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם מחזורי עסקים. הומלץ על תשלום עבור כל פרט (המלצה זו יושמה בשנת 2010 הלכה למעשה). 3. מערך סינון ואבחון טוב יותר. 4. איסוף נתונים על אורך השמה ואיכות ההשמה בקרב העובדים. יש לציין כי עד כה, לא הייתה בישראל אף תוכנית תעסוקה שכל אנשי המקצוע בחנו אותה והמליצו על קיומה, גם אם לעיתים הושמעו הבחנות והערות שונות ולגיטימיות.

התכנית, בייחוד לאור השינויים האחרונים של שר התמ"ת, בנימין (פואד) בן אליעזר, כפי שבאים לידי ביטוי בנוסח החדש שנמצא על שולחן הכנסת היא תכנית המשקיעה סכומים רבים באוכלוסיות קשות המאופיינים חסמים תעסוקתיים רבים. התכנית הוכחה כאחת אשר במקביל לתמיכה במובטלים גם מחזירה את עלותה.

הוועדה ממליצה על הרחבת תכנית במתווה של אורות לתעסוקה בפריסה ארצית, תוך אימוץ הערות הגופים והוועדות השונות אשר בדקו את התכנית¹⁸. כמו כן, קיים מקום לבחון את עיגון חלק מהשינויים במתווה התכנית כחוק¹⁹. אין כל ספק כי השקעה באוכלוסיות החלשות מחזירה את עצמה, הן כספית²⁰, הן תעסוקתית והן שוויונית.

¹⁸ מספר מחברי הוועדה הדגישו את הצורך לפעול על פי המלצת ועדת יערי וארגון ה-OECD על ידי הפקדת הפעלת התכנית בידי ריבוי גורמים, ובדגש על מוסדות ללא כוונת רווח וגורמים ציבוריים. כמו כן הוצע להתנות את הרחבת התכנית בכך שיובטח כי ישולבו בה רק מי שמסוגל בפועל להשתלב בשוק העבודה, ובכך שהכלים המסופקים למשתתפים יותאמו לצרכיהם.

¹⁹ לדעת מספר מחברי הוועדה שיקול הדעת הניתן למפעילי התכנית ולאחראי ההשמות הוא רחב יתר על המידה, ואף יקשה על ביקורת שיפוטית על זכויות המשתתפים בתכנית.

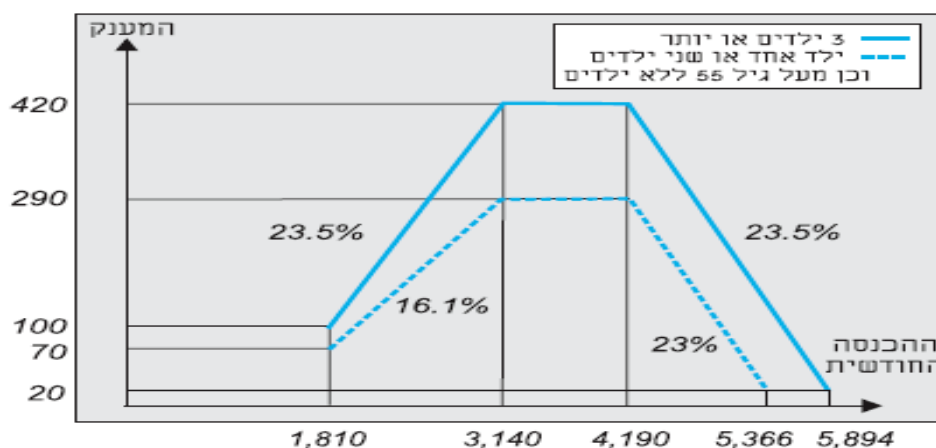
²⁰ חלק מחברי הוועדה הדגישו כי יש להתנות את הרחבת התכנית בכך שהיא תבטיח כי הכנסתם של המשתתפים תגדל לאחר כניסתם לתעסוקה לעומת זו אשר התקבלה בעת שהותם בתכנית.

תמונת מצב בישראל:

תכנית "מס ההכנסה שלילי" (להלן 'התכנית') החלה לפעול באוקטובר 2008 ביישובי התכנית "אורות לתעסוקה", ובהתאם להחלטת הממשלה מספר 220 מיום 12.5.2009 התכנית צפויה להתרחב לפריסה ארצית בשנת 2012, או לכשתכנית "אורות לתעסוקה" תהיה במתכונת של לפריסה ארצית, המוקדם מבין השניים. מטרת התכנית היא לסייע לצמצום העוני, וזאת על ידי מתן הטבה כספית כתלות בפרמטרים הבאים: גובה הכנסה, מספר הילדים, בגיל המבקש. ההטבה מוענקת ברמה של הפרט הבודד (מתחת לתקרה שנקבעה להכנסה המשפחתית) כך שמשפחה עם שני מפרנסים הזכאים לקבלת ההטבה עשויה להכפיל את גובה המענק המופיע באיור 5.2.1 משנת 2010 ואילך זכאים להצטרף אמהות לגיל הרך, לרבות גברים במשפחות חד-הוריות, וזאת בהתאם ל"חוק המטפלות".

ההטבה עצמה ניתנת ישירות לעובד על ידי פנייה לרשויות המס באמצעות סניפי הדואר. מועד קבלת ההטבה הוא פעם ברביע כאשר החישוב של גובה ההטבה מבוצע על פי ההכנסות בשנה הקודמת-נקודה אשר מצוינת לרעה בדוח ארגון ה-OECD עקב החלשת הקשר שבין תעסוקה לשכר - פרק הזמן ארוך עד לקבלת ההטבה. זאת בשונה ממדינות מפותחות אחרות: כך למשל באירלנד, קבלת ההטבה היא פעם בשבוע, ובארה"ב קבלת ההטבה היא בתום שנת המס.

איור 5.2.1: המענק לעובד לפי ההכנסה החודשית ברוטו (ש), ישראל 2008



המקור: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 122, חלק ב'

מדוח בנק ישראל לשנת 2009 עולה כי תכנית זו הצליחה במיקוד ההטבה בעובדים בעלי כושר השתכרות נמוך²¹, קרי אוכלוסיית היעד: כ- 65 אחוזים מסך המענקים לשנת 2008 (סך המענקים עמדו על 74 מיליוני ₪) ניתנו לשליש התחתון של התפלגות הזכאים. מבחינת התרומה של ההטבה לגידול בהכנסה לנפש עולה כי, בקרב החמישון התחתון ההכנסה הממוצעת לנפש עלתה ב-12 אחוזים, בעוד שבחמישון הרביעי היא עלתה ב-7 אחוזים.

בנוסף על כך אחוז המיצוי של התכנית מושפע מגובה המענק: כך עולה כי כאשר גובה המענק היה 2000 ₪ ומעלה 51% מהזכאים להטבה מימשו אותה, אחוז מימוש הגבוה בכ - 13 נקודות האחוז בקרב העובדים שהיו זכאים לפחות מ-2000 ₪. אחוז המיצוי של כלל האוכלוסייה הזכאית עמד על 45%.

השוואה בין-לאומית- מדינות נבחרות

ארה"ב - בשנת 2008 היו בארה"ב כ-24 מליון מועסקים שקיבלו את ההטבה של מס הכנסה שלילי מהממשל הפדרלי. ההטבה עמדה על כ-2000\$ במוצק לנפש בשנה- סכום המהווה, לכל היותר, כ-11.9% מההכנסה הממוצעת לנפש. התכנית מכוונת אל אוכלוסיות המשתכרות שזר הנמוך משמעותית מההכנסה הממוצעת, ומכאן השפעתה. גובה ההטבה משתנה בהתאם למספר הילדים- מועסק שני ילדים זכאי להטבה בשיעור של בין 31% ועד 40% מההכנסה משכר; ומועסק עם שלושה ילדים ומעלה זכאי להטבה בשיעור של בין 34% עד 45% מההכנסה משכר). זאת לעומת ישראל שעור ההטבה עבור מועסק עם מאפיינים דומים היא 17%-11% בהתאמה²².

טבלה 1: מס הכנסה שלילי עבור משק בית עם מפרנס יחיד ושני ילדים, כאחוז מהשכר הממוצע.
ישראל מול מדינות נבחרות

רמת ההכנסה של משק בית, כאחוז מהשכר ארה"ב			
אנגליה	ישראל	הממוצע	
7.5	2.5	11.9	30%
3.8	3.1	11.9	40%

²¹ דוח בנק ישראל (2009)

²² "ההתפתחויות הכלכליות האחרונות" 123, בנק ישראל

1.9	0.1	10.7	50%
0	0	8.6	60%

חשיבות מס הכנסה שלילי:

מס ההכנסה השלילי הוא כלי מדיניות אשר תורם להקטנת תוחלת העוני ולהגדלת התמריץ להישארות בשוק העבודה, ובאופן פחות יותר להגדלת שיעורי התעסוקה- וזאת ללא פגיעה בצד הביקוש לעובדים (בניגוד מוחלט לשכר מינימום). זאת בעזרת תשלום נוסף בעבור עבודה- המגדיל את כושר ההשתכרות של פרט, אף בשכר מינימום. התשלום מהווה גם תחליף לקצבאות הבטחת הכנסה ומקטין את שיעורי התחלופה בין עבודה לקצבאות בעת כניסה לשוק העבודה.

יתרונו הגדול של מס ההכנסה השלילי טמון בכך שהשפעתו העיקרית היא בצד ההיצע – העלאת ההכנסה בעת הישארות בשוק העבודה ואף הגדלת התמריץ ליציאה לעבודה: הגדלת ההכנסה נטו והקטנת אפקט התחלופה בין קצבאות לשכר עבודה. במקביל, ההשפעה על צד הביקוש נמוכה ביותר- המעסיקים אינם רואים עלייה בעלויות השכר ולכן, בניגוד לשכר מינימום, קטן הסיכון של גלגול ההטבה על חשבון המועסק- במיוחד כאשר זה מופעל תוך מתן המענק ישירות לעובד.

למעשה, זהו מנגנון משמעותי לשמירת עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך בשוק העבודה, וכן מנגנון חשוב להחזרת אלו אשר נואשו מעבודה בשכר המינימום ואף מתחת לו אל שוק העבודה.

צעדים להמשך - הרחבת תכנית מס הכנסה שלילי במתכונת של פריסה ארצית:

הממשלה כורכת את תכנית מס ההכנסה השלילי ותכנית "אורות לתעסוקה" יחדיו ככלים מרכזיים לאסטרטגיית הטיפול בסוגיית שיעורי ההשתתפות הנמוכים בקרב מגזרים שונים ובעלי מיומנויות עבודה נמוכות וכן בבעיית העוני התעסוקתי.

ההמלצה להרחיב את מס הכנסה שלילי מופיעה גם בדוח של ארגון ה-OECD שפורסם בינואר השנה. בנוסף מציין הארגון כי היקף ההטבה הקיים כיום נמוך, וכי תרומתו להקטנת שיעורי העוני קטנים, בייחוד בקרב משפחות בעלות מפרנס יחיד. הדוח מעלה את האופציה של המרת קצבאות הילדים האוניברסאליות להטבות שיתקבלו מתוך מערכת מס ההכנסה השלילי²³ ובכך יגדילו את התמריץ של משפחות לילדים לצאת לעבוד, במקביל להקטנת התלות של משפחות אלה בתמיכות הממשלה.

²³ חוקרים אחרים, בינם פרופ' גיוני גל, סבורים כי אמירה זו אינה נכונה ואין כל מקום לאמצה.

על פי מחקרים שהתפרסמו בשנים האחרונות: ברנדר וסטרבצ'ינסקי, (2005) גליבצ'נקו וצמרת-קרצ'ר (2008) יישומו של מס ההכנסה השלילי יקטין את תחולת העוני ויעודד יציאת הפרטים לתעסוקה, בייחוד בקרב אוכלוסיות המקבלות שכר נמוך, ובייחוד עבור פרטים שגמישות היציאה לעבודה שלהם גבוהה (קרי, מפרנסים משניים). לפיכך, סביר כי התכנית תתרום את תרומתה המרבית אם תוכווון לאוכלוסיות בעלות גמישות גבוהה יחסית ביחס ליציאה לתעסוקה- כלומר, המגזר הערבי ונשים חרדיות, ומכאן החשיבות של יישום התכנית בפריסה ארצית.

הוועדה ממליצה על הרחבת תכנית מס ההכנסה השלילי במקביל לתכנית אורות לתעסוקה לכלל הארץ. יש לבחון את מידת ההשפעה של התכנית על היצע העובדים במקביל לבחינה של השפעתה על תחולת העוני- ולשקול שינויים במתווה התכנית, ובגודל ההטבה הניתנת במסגרתה²⁴, בהתאם.

הוועדה ממליצה על בחינה מחודשת של הסטטיסטיקה בכל הנוגע למנגנון מס הכנסה שלילי: זהו כלי של מדיניות שוק עבודה פעילה (ALMP), אך כיום אינו מסווג שכזה, ולכן אינו נמדד במסגרת ההוצאה הציבורית על כלי מדיניות לשוק העבודה. אם יחושב במסגרת זו, הרי שניתן יהיה לראות את ההוצאה הממשלתית על כלי שוק העבודה בצורה נכונה יותר.

מאחר ומס ההכנסה השלילי אינו בתחום האחריות הישירה של משרד התמ"ת, הוועדה ממליצה למשרד להשתלב בועדות הניתוח והמעקב אחר יישום ובחינת התכנית: הוועדה ממליצה כי שנתיים לאחר פריסה ארצית של התכנית יש לבחון שינויים נדרשים בגובה התמיכה הניתנת וכן בחינת הקריטריונים על מנת להגדיל את שיעורי התעסוקה ולהקטין את העוני.

התוכנית לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים

תמונת מצב- היקף העסקתם והשפעותיהם הכלכליות חברתיות על המשק הישראלי:

היקף העסקתם: בסוף שנת 2009 הועסקו בישראל כ- 130 אלף עובדים לא ישראלים חוקיים: כ- 77 אלף עובדים זרים בעיקר בענפי הסיעוד, החקלאות הבינוי ותעשייה, ועוד כ- 53 אלף עובדים פלשתינאים (28,000 עובדים פלסטינים בהיתר כדון וכ- 25,000 עובדים פלסטינים אשר מועסקים כדון על ידי ישראלים מחוץ לתחומי הקו הירוק). מעבר לכך, בישראל מצויה אוכלוסייה לא מבוטלת של מהגרי עבודה זמניים, רובם לא-חוקיים, השוהים בארץ תקופות ממושכות, ולחלקם אף בני משפחה המתגוררים עמם. רבים מהם עשויים להפוך במרוצת השנים למהגרי קבע: כ- 125 אלף עובדים זרים לא-מתועדים שוהים בישראל שלא כדון ומבלי שיש בידיהם אשרות עבודה. בסך הכל

²⁴ במסגרת דיוני הוועדה הוצע כי יש להמליץ על העלאת התמיכה המוגשת במסגרת התוכנית, לצורך שיפור ממשי ברמת החיים של עובדים עניים.

היוו העובדים הלא-ישראלים למעלה מ-10 אחוזים מסך המועסקים במגזר העסקי, ו-8.9% מסך כל המועסקים במשק הישראלי.²⁵

השפעות כלכליות חברתיות: להעסקה נרחבת וקבועה של עובדים לא ישראלים יש השפעות על המשק והחברה והם: **א.** השפעה שלילית רוחבית על השכר ותנאי ההעסקה, השפעה רוחבית משום ששוק העבודה לבעלי מיומנויות נמוכות הוא שוק אחד המשותף לכל ענפי המשק, ומידרג השכר בו נקבע במידה רבה על ידי תנאי העבודה הפיזיים, תדמית העיסוק וכיוצא באלה. **ב.** העסקת עובדים לא-ישראלים משנה את הרכב הייצור לטובת ענפים עתירי עבודה של ישראל אין יתרון יחסי בהם, תוך האטת קצב ההשקעה בהון. **ג.** חולשתם הכלכלית-חברתית של העובדים הזרים היא פתח לניצולם על ידי מעבידים, בין השאר בשל מעמדם הנחות בשוק העבודה, ארעיות שהייתם בארץ, וכן התחייבותם להשיב את דמי התיווך המופרזים והלא-חוקיים שנגבו מהם, התחייבות המסתמכת על השכר שהם צפויים להשתכר והחיסכון שהם עתידים לצבור בישראל, אשר ערכם רב ביחס לאפשרויות במדינות מוצאם והעובדה שהם אינם מאוגדים. הדבר מתבטא ברצונם לשהות בישראל פרק זמן ארוך ולעבוד שעות ממושכות, לעיתים ביותר ממשרה אחת ובאופן לא-חוקי. תופעה זו גם מגבירה את נכונותם לעבוד בתנאים קשים ובשכר ירוד ומפחיתה את יכולת המיקוח של ישראלים בעלי השכלה נמוכה.²⁶

יחד עם זאת, העסקת עובדים לא-ישראלים מוזילה את מחיריהם של מוצרים ושירותים במשק, בפרט של אלה שבהם משקל העבודה בעלויות הייצור גבוה יחסית ושיעורם של העובדים הלא-ישראלים בתשומת העבודה המייצרת אותם רב. שתי הדוגמאות הבולטות לכך הן טיפול סיעודי - העסקה של עובדים זרים במשך מרבית שעות היממה ובעלות נמוכה יחסית להעסקת עובדים ישראלים מרחיבה מאוד את הגישה של האוכלוסייה לטיפול מסוג זה. דוגמא שנייה היא מחירה של תוצרת חקלאית טרייה, אולם אלו נצרכים בשיעורים גבוהים יחסית על ידי בעלי הכנסות גבוהות (להרחבה ראה דוח אקשטיין 2008, נספח ה').

כפועל יוצא, העסקת עובדים לא ישראלים דוחקת ישראלים לא מיומנים משוק העבודה בהיותם תחליף להם, אך מפני יחסי השלמה בין עובדים לא-ישראלים לעובדים ישראלים מיומנים, הם משפרים את מצבם של עובדים ישראלים בשוק העבודה, לכן העסקתם מגבירה את הקיטוב בהתחלקות ההכנסות במשק ומעמיקה את העוני בקרב ישראלים לא-משכילים. יתר על כן, עלייה בעתירות העבודה מגדילה את התמורה להון, וגם גורם זה מגביר את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות (להרחבת הדיון ראו אקשטיין, 2008). יתרה מכך, העסקה שכזו מנוגדת למדיניות התעסוקה של ממשלת ישראל, הממקדת מאמצים בשילוב ישראלים במעגל העבודה, בין היתר באמצעות התוכניות "אורות לתעסוקה" ו"מס הכנסה שלילי".

²⁵ בנוסף לאוכלוסייה שפורטה לעיל נמצאים בישראל למעלה מ-19 אלף מסתננים מגבול מצרים, מקצתם בלבד מוכרים כפלטים ומרביתם שוהים בארץ באשרה ארעית עד לסיום בחינת מעמדם והאפשרות להשיבם למדינות המוצא.
²⁶ להרחבה על ניתוח ההשפעות כלכליות חברתיות ראו דוח אקשטיין 2008.

בשנים 2004-2007 התקבלו מספר החלטות ממשלה לעידוד אפשרויות התעסוקה של ישראלים בענפים המעסיקים עובדים זרים רבים²⁷. יחד עם זאת, רבות מההחלטות שקיבלה הממשלה בעבר בנושא עובדים זרים בוצעו רק באופן חלקי או לא בוצעו כלל (לסקירה ראו "דוח רכלבסקי", 2001; מבקר המדינה, 2003).

באפריל 2007 ממשלת ישראל אימצה את האג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008-2010 שאחת ממטרותיה העיקריות היא צמצום ממדי העוני, תוך עידוד הצמיחה, וזאת בעיקר על ידי הגברת התעסוקה של ישראלים. בעקבות החלטת הממשלה הוקמה ועדה בין-משרדית ליישום המלצות האג'נדה, שאחת מוועדות המשנה שלה היא הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (דוח אקשטיין 2008).

בתאריך 24.10.2010, התקבלה החלטת ממשלה בתחום העובדים זרים (1274/2010). עקרונות ההחלטה גובשו על בסיס הדיונים שנערכו במסגרת פורום שרים לעובדים זרים בראשותו של שר האוצר, יובל שטייניץ. פורום זה התכנס על מנת לגבש מדיניות טיפול כוללת בתחום של העובדים זרים הכוללת מעקב אחר יישום החלטות ממשלה קודמות שעוכבו או לא יושמו במלואן, כגון, אי עמידה ביעדי ההרחקה של עובדים זרים השוהים שלא כדין שקבעה הממשלה אכיפה לא מספקת בעניין מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק.

להלן עיקרי סעיפי מדיניות הטיפול בנושא זה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה האמורות:

(1) **עובדים זרים חוקיים לפי ענפי המשק** - החלטת הממשלה לאמור (1274) מבקשת ליישם את החלטת ממשלה 147 מיום ה-12/05/09 שעניינה טיפול מדיניות עובדים זרים בענפי המשק כדלהלן:

א. **ענף הבניין** - בסוף שנת 2009 הועסקו כ- 7410²⁸ עובדים זרים חוקיים:

היעד: הפסקת העסקת עובדים לא-ישראליים על מנת לאפשר כניסת ישראלים לענף, וכן להעלות את שכרם של עובדים ישראליים לא-משכילים – בהתאם לכך נקבע:

○ צמצום המכסות באופן הדרגתי כך שבינואר 2012 לא תותר העסקתם של עובדים זרים בבינוי (למעט מומחים).

ב. **ענף הסייעוד** - בסוף שנת 2009 הועסקו כ- 44,253 עובדים זרים חוקיים.

²⁷ למשל החלטות 2445/2004, 3021/2005, 4099/2005, 4617/2005, 446/2006, 1205/2007

²⁸ מקור: אהרון בראזני ממשרד התמ"ת

היעד: תמיכה בישראלים הזקוקים לטיפול סיעודי במרבית שעות היממה, תוך עידוד תעסוקת ישראלים בענף. צמצום מספר העובדים הזרים השוהים בישראל, בפרט תקופות ממושכות- תופעה אשר יכולה להוביל להגירה. בהתאם לכך נקבע:

○ החלטת הממשלה האחרונה (מס. 1274) מגדירה תנאי העסקה של עובד זר סיעודי, בכדי להקטין ככל הניתן תופעות של נטישת המעסיק הנזקק, בכפוף לפסיקת בג"ץ ה"כבילה".

■ החלטת הממשלה 1274 מבקשת לקבוע "שועדת המשנה בנושא עובדים זרים ותעסוקת ישראלים בתחום הסיעוד הפועלת במסגרת פורום האג'נדה חברתית כלכלית, תסיים את המשימות אשר הוטלו עליה במסגרת החלטת ממשלה מספר 147 מיום 12.5.09 ובכתב המינוי של הועדה כמפורט להלן, בתוך 4 חודשים ממועד החלטה זו."

○ החלטת 1274 מבקשת ליישם את ההפעלה של שיטת ההעסקה החדשה בענף הסיעוד ולפרסם לציבור את תנאי הקליטה למאגר וההשמה מתוך המאגר בתחום הסיעוד.

ג. ענף החקלאות –

באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את העקרונות שקבעה ועדת אקשטיין 2008 בדוח שהגישה - ביניהם הקמת ועדה לשם עידוד התעסוקה של עובדים ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות, אף היא בראשות פרופ' אקשטיין – (החלטת ממשלה 3996/2008). בשלהי פעילותה של הוועדה ובעקבות הדיונים בה, בד בבד עם דיוני התקציב לשנים 2009-2010, נחתם ב-12.5.2009 סיכום עקרונות בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל) בדבר מיתווה להפחתת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015, בעלות תקציבית כוללת של 325 מיליון ש"ח בשנים 2009-2015. מימוש המיתווה בתוכנית ארוכת טווח, שעליה הוחלט במסגרת סיכום העקרונות, מתבסס על ההמלצות שגיבשה הוועדה, והן:

- סבסוד הרכישה וההטמעה של טכנולוגיות מחליפות ידיים עובדות בהיקף של 40% בעלות של 250 מיליון ש"ח;
- מימון תוכנית מחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות בעלות של 30 מיליון ש"ח;
- תמרוץ העסקת ישראלים בענף החקלאות בעלות של 45 מיליון ש"ח
- מיתווה להסדרת העסקה של עובדים עונתיים, שיחליפו את העובדים הקבועים בענף החקלאות, כפי שמקובל במדינות OECD ובמדינות מפותחות אחרות. צורת העסקה זו תתרום לצמצום ההשפעה השלילית של העסקת עובדים זרים על השכר והתעסוקה

של עובדים ישראלים, להתאמת היצע העבודה בחקלאות לעונתיות ולצמצום נכונותם של העובדים הזרים לשלם דמי תיווך.

(2) עובדים זרים השוהים שלא כדין (לא מתועדים) -

התחומים בהם תפעל הממשלה בנושא טיפול העובדים הזרים כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 1274 הם:

- הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעולה וזאת בין היתר על ידי: חיוב המעסיק להעביר את כספי העובד הזר לחשבון בנק על שמו של העובד; מעסיק שיימצא כי העסיק עובדים זרים השוהים שלא כדין יבוטלו ההיתרים שבידיו.
- צמצום מספרם והרחקתם של שוהים שלא כדין ושל עובדים זרים השוהים שלא כדין וזאת בין היתר על ידי: קביעת תחום עיסוקו של העובד הזר בהיתר; מתן סמכויות למפקחי רשות האוכלוסין וההגירה כך שיוסמכו לפנות לבית המשפט בבקשה לקבלת צווים שיפוטיים לכניסה לבתים פרטיים במקרים בהם קיים חשש כי מתבצעות בהם הפרות של חוק עובדים זרים;
- צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים וטיפול בנושא גביית דמי תיווך בניגוד לחוק וזאת בין היתר על ידי: יישום הפעלת שיטות העסקה החדשות בענף החקלאות ובענף הסייעוד- הפעלת מאגר של עובדים זרים וההשמה מתוך מאגר זה. והחקלאות דיווח ומעקב לממשלה על התקדמות חתימת ההסכמים הבילטרליים לשם הבאת עובדים זרים.
- לפעול למעקב ובקרה אחר החלטות הממשלה השונות בנושא עובדים זרים וזאת על ידי: עדכון נתונים על ידי רשות ההגירה והפצתם לשרי הממשלה ולגורמי המקצוע במשרדים הנוגעים בדבר; אחת לרבעון יתקיים דיון ביישום החלטת הממשלה על ידי ועדת שרים לעובדים זרים.

פלסטינים - הקמת צוות בין – משרדי בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון, הפנים, האוצר ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, אשר יגבש המלצות לעניין הסדרה, פיקוח ואכיפה בהעסקת פלסטינים וירדנים. הצוות יעסוק בכלל הטיפול בנושא הפלסטינים ובפרט בהידוק הביקורת הידוק הביקורת בנקודות הגבול על האשרות הניתנות לפלסטינים הנכנסים; השוואת עלות העסקתם של עובדים פלסטינים המועסקים בתחומי ישראל לזו של ישראלים בכל הענפים; הגברת האכיפה בנושא תשלום שכר המינימום לעובדים פלסטינים בתחומי ישראל ולמועסקים על ידי ישראלים ביהודה ושומרון.

הוועדה תומכת בהחלטות הממשלה בנושא העובדים הזרים שמטרתה להביא לצמצום מספרם של העובדים הזרים החוקיים השוהים שלא כדין על מנת להגדיל את התעסוקה והשכר של עובדים ישראלים, תוך כיבוד זכויותיהם של העובדים הזרים כפי שנקבעו בחוק ובפסיקות בית המשפט²⁹. יישום נחוש של ההמלצות יפחית את התלות של הכלכלה הישראלית בעובדים זרים ויאפשר לישראל לעמוד בתקנים הבינלאומיים להגירת עובדים זרים המקובלים במדינות ה-OECD ומדינות מפותחות אחרות.

²⁹ מספר מחברי הוועדה הביעו הסתייגות מסעיף 7 בהחלטת ממשלה מספר 1274, בעיקר בשל פגיעתה במגבלות שהוטלו בבג"ץ על הסדר הכבילה

אין עוררין על חשיבות שוק התעסוקה, והשפעתו הן על כלכלת ישראל וחוסנה והן על אספקטים חברתיים רבים. ישנו הכרח לשיפור מצב התעסוקה בקרב כלל האוכלוסיות השונות במשק, ובדגש מיוחד על אוכלוסיות מעוטות השתתפות, אשר שיעורן מסך האוכלוסייה הולך וגדל.

מיצוי תעסוקת האוכלוסיות השונות באוכלוסייה היא מטרה חשובה, אך חשובה לא פחות היא יכולת השתכרות הפרטים. אי לכך הוועדה מצאה כי אין מקום לפעול אך ורק במישור של הגדלת שיעור התעסוקה, אלא גם במישור אשר יצמצם את הפערים החברתיים, ויעזור בהקטנת ממדי העוני בישראל.

הוועדה סבורה כי לא ניתן יהיה להשיג את היעדים המוצעים במבנה הארגוני הקיים במשרד התמ"ת – הכלים השונים המטפלים בנושא התעסוקה מפוזרים, מבזזים ופועלים לעתים בניגוד אחד לשני. יש להכפיף תחת ממונה יחיד אשר יהווה יד מכוונת, בהתאם לנהוג במדינות המפותחות. ללא הכוונה זו, הוועדה מאמינה כי המלצותיה יהיו אפקטיביות רק בחלקן.

מסקנות הוועדה, אם ייושמו, יובילו את המשק הישראלי כברת דרך משמעותית לעבר העולם המפותח: למעשה, מילוי היעדים יציב את ישראל כאחת מהמדינות המובילות בתחום התעסוקה, ותביא לרמת תוצר לנפש גבוהה. כאשר הדבר משולב עם יעדי הקטנת העוני – מצבו של המשק הישראלי יקבל תפנית חדשה לטובה בכל המובנים: כלכליים וחברתיים.

המלצות הוועדה נוגעות לא רק ליעדים ולצורת ה"הנהגה התעסוקתית" אשר רצויה במשק, אלא גם בדרכים שבה ניתן להגיע אליהם. היא מעניקה בידי הממונה על התעסוקה – אותו "יד מכוונית" – כלים מרובים וחזקים אשר שילובם הנכון מסוגל להגיע, ולפתור, בעיות רבות בקרב אוכלוסיות רבות ומגוונות.

המלצות הוועדה נוסחו בצורה המפרידה בין כאלה אשר ניתן ליישמן בטווח הזמן המיידי, ואלו אשר ניתן ליישמן לאורך זמן, בהתאם למצב המשק. את ההמלצות לטווח הזמן הקרוב אנו סבורים כי יש לשלב במסגרת המדיניות של ממשלת ישראל כבר בהחלטת התקציב לשנת 2011. מרבית התכניות מתקצבות כיום, ויישום ההמלצות ידרוש שינוי קריטריונים בלבד.



עמדות צוותי המשנה אשר לא
התקבלו בהסכמה מלאה על ידי
חברי הוועדה

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

במסגרת דיוני הוועדה ודיוני הצוותים השונים הועלו מספר רב של המלצות הנוגעות לשוק העבודה הישראלי, מתחום עידוד התעסוקה והקטנת העוני, ועד תחומים של שיפור איכות התעסוקה. במסגרת דיוני הוועדה הוסכם כי הוועדה תתמוך אך ורק בהמלצות אשר זכו לתמיכת כלל חברי הוועדה. עם זאת, במסקנות והמלצות הצוותים הושקעה עבודה ומחשבה רבה. לשם כך, אנו רואים חשיבות רבה להצגת מכלול הדעות אשר הוצגו במהלך הדיונים, ככיווני מחשבה אפשריים. לשם השלמות, נציג בנספח זה את מכלול הצעות הצוותים אשר לא זכו לאישור הוועדה. **חשוב לציין כי הדעות המוצגות בפרק זה אינן משקפות את עמדת הוועדה, ובכל מקרה אינן מהוות חלק מהמלצות הוועדה.**

שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה

להלן מוצגות עמדות צוות המשנה בראשות ישראל מקוב, אשר הוצעו על ידי חלק מחברי הצוות, אך לא התקבלו על ידי הוועדה. ההמלצות המוצגות להלן אינן מכילות המלצות אשר התקבלו על ידי כלל חברי הוועדה.

שירות התעסוקה

ראוי לציין כי על כל תכנית לעבור בחינת עלות-תועלת טרם הפעלתה, וכן ראוי לבחון את תרומתה לאורך זמן ביחס ליעדי התעסוקה והעוני אשר הוצגו בראשית הדוח.

במסגרת עבודת הצוות הועלו המלצות נוספות (אשר לא התקבלו על ידי הוועדה) עבור קידום יכולת שירות התעסוקה להתאים את יכולותיה לעידן של מעבר מרווחה לעבודה ולעזרה למחפשי העבודה:

יש לבחון את חיזוק מערך המיון ואבחון החסמים לתעסוקה של דורשי העבודה במסגרת שירות התעסוקה עצמו כאשר על שירות התעסוקה להשקיע משאבים ומאמצים רבים יותר (הן השקעה באבחון וייעוץ, והן בכלים תומכי השמה) בדורש עבודה בעל חסמים רבים יותר לתעסוקה. כמו כן, קיים מקום לבחון יצירת לשכות המתמחות באוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים (או לחילופין יועצים מתמחים בלשכות הגדולות).

במסגרת התמיכה במובטלים ובמחפשי עבודה, הועלו בצוות ההמלצות הבאות (אשר לא התקבלו על ידי הוועדה) לכלים תומכי-השמה במסגרת שירות התעסוקה עצמו:

קיים מקום לבחון פיתוח כלים אשר יעודדו מעסיקים להעסיק דורשי עבודה בעלי חסמים לתעסוקה- כלים כדוגמת שוברים לסבסוד שכר בתקופת התמחות ומערך הסברה וייעוץ למעסיק. כן יש לבחון נתינת כלים תומכי תעסוקה גם במסגרת שירות התעסוקה, באמצעות סינכרון הכלים הניתנים על ידי

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

משרד התמ"ת, דומה לזה הקיים בתוכניות מרווחה לעבודה, כדוגמת טיפול בילדים, סבסוד הסעות, מענקי התמדה, ליווי בחודשי ההשמה הראשונים. את הכלים תומכי ההשמה יש ליצור בהסתמך בעיקר על גופים חיצוניים לשירות התעסוקה (אגף להכשרה מקצועית, מעונות יום, מיקור חוץ).

בצוות הועלתה הסברה כי על שירות התעסוקה להיות כלי אקטיבי יותר בשילוב אוכלוסיות שאינן משתתפות בתעסוקה, וכן כי ישנה חשיבות לכך שיפעל להשגת השמות איכותיות בכל הנוגע לאוכלוסיות מרובות חסמים לתעסוקה :

מן האמור לעיל, ראוי יהיה להעניק תמריץ גבוה יותר להשמה של דורש עבודה בעל חסמים רבים לתעסוקה. כמו כן, על התמריץ להיות גבוה יותר ככל שהשמה איכותית יותר: הצוות רואה בהשמה יציבה (מעל חצי שנה אצל אותו המעסיק) ובשכר גבוה כהשמה איכותית. מנגנון תמרוץ אפשרי שהועלה בצוות הינו תוספת לשכר העידוד, והקצאת חלק מתקציבי הפעולה ללשכה בהתאם להישגיה ובהתאם למספר ולמאפייני דורשי העבודה בהם היא מטפלת. חשוב יהיה לבצע מעקב לאורך זמן אחר דורשי עבודה שהושמו, ובדיקת מצבם התעסוקתי ושכרם אם ברצוננו לוודא כי אכן מדובר בהשמות איכותיות.

לדעת חלק מחברי הצוות, לשם השגת יעדי הוועדה ושילוב שירות התעסוקה בצורה מיטבית להשגתם, את ההצעות לעיל יש ללוות בשיפור התיאום ושיתוף הפעולה של שירות התעסוקה עם גופי תעסוקה אחרים, הן במשרד התמ"ת והן בגופי ממשל אחרים :

צעדים שהוצעו (ואשר לא התקבלו במלואם על ידי הוועדה) על ידי מי מחברי הצוות לשם כך עשויים לכלול :

1. בחינת חיזוק שיתוף הפעולה עם תב"ת, ואימוץ והרחבת תוכניות תב"ת אשר התגלו כמוצלחות.
2. יש לבחון הגדרת הממשק וחלוקת העבודה עם אורות לתעסוקה.
3. יש לבחון את חיזוק התיאום עם האגף להכשרה מקצועית, ושיפור ההכוונה של הקורסים הניתנים בו – כך שיתאימו יותר למאפייני דורשי העבודה ולצרכי המעסיקים.
4. הסתייעות באגף למעונות יום, ובמסלול התעסוקה בעת יצירת מגוון הכלים תומכי ההשמה.
5. שיתוף פעולה עם האגף לשילוב אנשים עם מוגבלויות בתמ"ת, ועם גופי ההשמה במשרד הקליטה, במשרד הרווחה, ובאגף שיקום שכונות שבמשרד השיכון.
6. חיזוק שיתוף הפעולה עם ראשי רשויות מקומיות, ועם יחידות תעסוקה מוניציפאליות.

האגף להכשרה מקצועית

כאמור לעיל, חלק מחברי הצוות סבורים כי יש לחזק את שיתוף הפעולה בין האגף להכשרה מקצועית ובין שירות התעסוקה. במסגרת שיתוף פעולה זה היו שהעלו כי יש להפנות מועמדים לקורסים הניתנים במסגרת האגף רק לאחר שהתקיים אבחון, מיון וייעוץ תעסוקתי במסגרת שירות התעסוקה. חברי הצוות ראו לנכון לציין כי במקרים מסוימים יש לעשות שימוש בהכשרה מקצועית ככלי לאכיפת חיפוש עבודה (ומניעת "עבודה בשחור").

חלק מחברי הצוות סברו כי במסגרת האגף יש להציע גם קורסים קצרים, אשר כוללים תכנים שאינם לימוד מקצוע מובהק – זאת בכפוף למיון ואבחון. במסגרת הקורסים השונים היו בצוות כאלה שהמליצו על הקמה של קורסים במבנים הבאים:

1. בהכשרות המקצועיות – אפשרות לקורס מקוצר המתמקד בלימודי "הליבה המעשית"

2. סדנאות לפיתוח "כישורים רכים" וסיוע בחיפוש עבודה

3. הכנה למבחני מיון תעסוקתיים

4. סדנאות ליזמות עסקית וניהול עסק

5. שיפור שפה (עברית / אנגלית) וכישורי מחשב בסיסיים

6. סבסוד התמחות (On The Job Training) גם אם לא הוגדר בה סילבוס לימודים מובהק.

האגף להכשרה מקצועית מקיים שורה של קורסים ארוכים, אך הצוות מוצא כי הן התמריץ והן, לעתים, יכולת התלמידים לסיים את הקורס אינה גבוהה מספיק. אי לכך, הצוות סבור כי יש לחזק שני אספקטים אלה. צעדים אפשריים לשם עשויים להיות כניסה לקורס רק בכפוף למיון ואבחון אשר מאמתים את יכולת התלמיד לסיים את הקורס, ו/או השתתף "דמי רצינות" – סבסוד מלא של הקורס רק עבור מקרים שבהם התלמיד סיים את הקורס בהצלחה (כדוגמת מתווה השוברים).

הצוות סבר כי בכל האמור, בהתחשב ביעדי התעסוקה והעוני המוצעים בדוח זה וכן ברוח האג'נדה החברתית-כלכלית, הרי שיש למקד את התמיכה הממשלתית בהשמת אוכלוסיות מרובות חסמים לתעסוקה: הן ברמת היצע הקורסים ותוכנם, והן מבחינת התמריצים. הצוות סובר כי בכל הנוגע לתמריץ, יש לפעול כך שמבנה התמריצים יעודד השמה של מועמדים קשי השמה – הן ברמת התמריץ הניתן למעסיקים הקולטים עובדים לתקופת התמחות (קשי השמה יותר- תמריץ גבוה יותר), והן ברמת התמריץ הניתן לגופי ההכשרה. באופן מקביל, על התמריץ הניתן עבור מועמדים אשר קל להשים להיות נמוך יותר.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

לבסוף, היו בצוות כאלה אשר סברו כי יש מקום בהצעת סדנאות חיפוש עבודה בסבסוד מלא גם עבור דורשי עבודה שאינם מקבלים הבטחת הכנסה. בנוסף, הועלתה בצוות הצעה כי יש להגדיל את מספר השוברים ואת מסלולי ההתמחות וההכשרות תוך-כדי-עבודה (On The Job Training).

הערות חברי הוועדה על המלצות צוות המשנה בראשות ישראל מקוב

הערות פרופ' ערן ישיב:

- קורסי הכשרה מקצועית – כדאי להדגיש שיש ערך בכאלו רק אם הם ניתנים באופן ממוקד לאוכלוסיה מוגדרת היטב; אחרת בד"כ העלות גדולה מהתועלת.
- "צמצום מספר העובדים הזרים" – מוצע לציין ולהדגיש את חשיבות מיסוי מעסיקים; מציע גם להזכיר שהן המלצות דו"ח ועדת אקשטיין שהוגש בספטמבר 2007 והן כמה וכמה החלטות ממשלה בנושא בוצעו באופן חלקי ביותר.
- מס הכנסה שלילי – הסכום הניתן כעת הוא נמוך ביותר ולפיכך האפקטיביות שלו מוגבלת. אני חושב שיש לשקול הגדלה משמעותית של הסכום לאוכלוסיות ספציפיות.
- חינוך חרדים: ראוי להזכיר במפורש את חשיבות לימוד מקצועות כמו מחשבים, מתמטיקה, כלכלה ושפות.
- אוכלוסייה ערבית:
 - אורות לתעסוקה – אפשר להקים מרכזים נוספים באזורי ישובים ערביים בצפון ובדרום שיהיו "ייעודיים" לאוכלוסיה זו
 - מציע הקמת מרכזי תעסוקה "מיקרו" במיוחד לנשים בכפרים
 - מציע לפעול להגדלת הפיזור של משלחי היד וענפי התעסוקה של גברים ערבים

כפי שמצוין בפרק האוכלוסיות מעוטות ההשתתפות, ישנו ניתוח נוסף של החסמים וכן המלצות מפורטות יותר למדיניות תעסוקה לערביי ישראל במסמך המדיניות של חטיבת המחקר בבנק ישראל מאת ערן ישיב וניצה קסיר.

המסמך נמצא בקישור <http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp0911h.pdf>

הערות צוות תב"ת:

- חשוב לשלב במרכזי ההכוון התעסוקתי גם הכוונה וליווי ללימודים ולשדרוג תעסוקתי
- חשיבות רבה לשיתוף ושילוב עם הרשויות העירוניות, בדוגמת מודלי "עיר מקדמת תעסוקה" "סטרייב" ו"מרכזי הצעירים" המופעלים על ידי תב"ת.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

- בנוסף לחשיבות לשילוב בתעסוקה של האוכלוסיות השונות, ישנה חשיבות רבה גם ליצירת המחויבות לקידומן המקצועי, לדוגמא:
 - יצירת תוכניות המתמרכות מעסיקים לשלוח עובדים להכשרה ושדרוג מקצועי (סבסוד הכשרות לא רק לדורשי עבודה).
 - תוכניות לשדרוג והסבה מקצועית של עובדים מבוגרים (בפרט במגזר הערבי)
- חשיבות רבה לתמיכה בדמי קיום בעל לימודים / הכשרות מקצועיות, בפרט בקרב המגזר החרדי והערבי (מודל קרן קמ"ח).
- נשים במגזר הערבי: חשיבות רבה להשלמת השכלה מכוונת תעסוקה
- חשיבות לפיתוח מסלולי העסקה עצמית, בפרט במגזר הערבי – פיתוח חממות יזמות זעירה וקבלנות משנה.
- יש להרחיב את מגמות הלימוד הנלמדות במסגרת "הכשרה חלופית", ולייצר מגוון מסלולי הכשרה המותאמים למאפייני האוכלוסיות השונות

קידום פעילות האכיפה ולהסרת חסמים בתחום התעסוקה

להלן מוצגות עמדות צוות המשנה בראשות פרופ' גיא מונדלק ועו"ד שי סומך, אך לא התקבלו במלואן על ידי הוועדה. ההמלצות אשר היו מקובלות על כלל הוועדה נמצאות בדו"ח עצמו.

מצע לדיון – אכיפת זכויות עובדים

במסגרת דיוני הצוות הועלו נושאים שונים ביחס להגברת האכיפה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה ולהסרת חסמים לתעסוקה. המסמך שלהלן מתחלק לשני נושאים עיקריים:

א. נושאי רוחב: המטרות להגברת אכיפת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה והסרת חסמים, והקשר בין אלה להגברת תעסוקה; הדרך להנעת שינוי בכל הנוגע לזכויות המוקנות על פי דיני עבודה ואמצעי האכיפה

ב. הסרת חסמים שמקורם בצורות ההעסקה ובמאפייניהן המשפטיות במשפט העבודה, תוך דגש על השוואת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה בין חוזה עבודה בלתי קצוב לחוזים קצרי מועד, ובין חוזים למשרה מלאה ומשרה חלקית.

בבחירת הדגשים לדיון יש להביא בחשבון כי אין לרשות תת-הוועדה זמן או תקציבי מחקר אשר יאפשרו לימוד יסודי של בעיות בישראל, ופתרונות אשר נוסו במדינות אחרות. אי לכך המסמך מציג שילוב בין הצעות קונקרטיות אשר ניתנות ליישום מיידי מצד אחד, ובחינת נושאים אשר מצריכים לימוד והעמקה בהמשך.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

העובדה שחלק מהנושאים מוצגים באופן ראשוני בלבד אינה מעידה על כך כי הם חשובים פחות, אלא על כך שיישומם מצריך לימוד וחשיבה החורגים ממסגרת הזמן והמשאבים העומדים לרשות הצוות והוועדה.

חלק א - מטרות והליך להגברת אכיפה והסרת חסמים

א.1. מטרות

לצוות המשנה היו שתי מטרות – האחת היא הסרת חסמים המונעים מפרטים לעבוד, ואילו השנייה היא אכיפת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה. בין שני המרכיבים יש השלמה שכן הסרת חסמים אמורה להתייחס לתוכן של הסדרים רגולטיביים (קיימים או רצויים), בעוד שאכיפה עוסקת בהליך של הגנה על זכויות המוקנות על פי דיני עבודה קיימות.

הקשר בין הגברת אכיפה ובין עידוד התעסוקה אינו חד-משמעי. על פני הדברים אכיפת זכויות תלויה בתוכן של הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה הנאכפות. זכויות המוקנות על פי דיני עבודה נקבעות בהליכים פוליטיים של חקיקה, הליכים יישומיים על ידי תקנות של הרשות המבצעת, הסכמים קיבוציים בין ארגוני עובדים ומעסיקים על פי הכוח שניתן להם בחוק ("הסדרה אוטונומית"), ובהכרעות שיפוטיות המיישמות ומפתחות את הדין הקיים. ההליכים אשר קובעים את תוכן של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה מקיפים אם כן אינטרסים מגוונים. לעיתים הצדדים המשפיעים על פיתוח מערך הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה שמים להם כמטרה את עידוד התעסוקה, ולעיתים מטרות אחרות – כגון הבטחת רמת מחייה, זכויות אדם, צדק חלוקתי ועוד. המטרות יכולות להשלים זו את זו, אך לעיתים הן יכולות גם לסתור אחת את השנייה.

כך למשל, ניתן לסבור כי העדר האכיפה הוא אמצעי "לריכוך" ההשפעה של חוקים מסדירים הפוגעים בתעסוקה. כך למשל – יהיו שיטענו (ולא זו הטענה שעלתה לדיון בוועדה, והיא מובאת כאן אך ורק להמחשה והדגמה) ששכר מינימום פוגע בתעסוקה שכן הוא מוריד את הביקוש לעבודה, ולכן העדר אכיפה מהווה אמצעי למתן את השפעתו השלילית. מהצד השני, שוק עבודה שמתאפיין ב"עבודה הוגנת" (Decent work), שמשמעותה בעיקר אכיפה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה, יכול גם להעלות את נכונותם של מובטלים לקבל על עצמם עבודה (הגברת ההיצע), ולכן יש לבחון את האינטראקציה בין שני כוחות אלה. בנוסף, לרגולציה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה יש גם תפקיד בתיקון כשלי שוק (לדוגמה – במקרים של מונופסון, היעדר מידע ועלויות חיצוניות). זאת ועוד, יהיו שיאמרו כי העדר אכיפת הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה למהגרי עבודה (עובדים זרים) גורמת להפחתת עלויות העבודה שלהם, ובכך יוצרת תחרות אל מול העובדים הישראלים. בדומה, ניתן לטעון כי מאחר והעדר האכיפה של שכר מינימום פוגע יותר באוכלוסיות עובדים חלשות במיוחד, הרי שהדבר מהווה "חסם" בפני כניסתם לשוק העבודה. לבסוף, תת אכיפה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה תורמת להיווצרותם של "עובדים עניים"³⁰. אי לכך, השפעת האכיפה מחייבת בחינה מורכבת, ואין להניח כל הנחה מקדמית הגורסת שהתערבות רגולטיבית המייצרת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה הינה בעלת השפעות פוגעניות על מטרות של עידוד תעסוקה.

³⁰ Robert Solow, Work and Welfare, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1998, pp.3-22, 23-43

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

המשותף לכל הטענות הנ"ל, יהיה כיוונם אשר יהיה (בעד הגברת האכיפה או נגדה), הוא שיש לבחון באופן אינסטרומנטלי את ההשפעה הישירה בין אכיפה לבין הגברת תעסוקה. על פי גישה זו, ייתכן שלאכיפת חוק הודעה לעובד (המחייב מתן הודעה לעובד על תנאי העסקתו בהתאם לרשימה המפורטת בחוק), לדוגמה, אין כל השפעה לשאלת התעסוקה. על פי גישה זו יש לעבור על כל אחד מהחוקים ולבחון האם יש קשר בין שאלת האכיפה להגברת תעסוקה, והאם הקשר הוא חיובי או שלילי. אין זה מתפקיד הוועדה לבחון את תוכן של כל אחת מזכויות המוקנות על פי דיני עבודה. ההנחה היא כי יש חשיבות באכיפת מערך הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה, יהיה מערך זה אשר יהיה. שינויים בזכויות אלו נידונים במסקנות הוועדה בעקיפין אגב הדיון בהסרת חסמים.

דרך אחרת לבחון את הקשר בין אכיפה לבין הגברת התעסוקה הא על ידי הדגשת העובדה שאסור שמטרת הוועדה הרחבה תהיה להגביר תעסוקה אשר פוגעת בזכויות העובדים המוקנות להם על פי דיני העבודה, אלא שיש להבטיח הגברת תעסוקה הולמת וראויה. בעוד שניתן להתווכח על מהן אמות המידה ל- "הולמת וראויה" (בהתאם למגוון השיקולים שהוצגו לעיל), ההנחה צריכה להיות ששמירה על עקרונות המינימום שנקבעו בחקיקה (לרבות תקנות ופסיקה), הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה מהווים מינימום שאין להתפשר עליו. את השאלה – "האם אכיפה תגביר תעסוקה", ממירה הקביעה לפיה "אכיפה נדרשת על מנת להבטיח שהסדרי תעסוקה יהיו הולמים וראויים". אמות המידה ל- "הולם וראוי" נקבעות על פי הרשויות המוסמכות לכך במשטר הדמוקרטי.

בהקשר זה יש להדגיש כי הבעיה של אכיפה חסרה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה בעבודה תועדה הן במחקרים בישראל וגם לאחרונה בדו"ח ה OECD של שוק העבודה הישראלי. אי-אכיפה של נורמות קיימות מהווה פגיעה בשלטון החוק, ולפגיעה זו השלכות קשות מעבר לשוק העבודה עצמו. הדרך הראויה להתמודד עם זכויות המוקנות על פי דיני עבודה בעבודה אשר להן תתכנה השלכות שליליות על עידוד התעסוקה היא להביא הסדרים אלה לדיון ברשויות המתאימות לכך, ולא לאפשר תהליך סמוי של העדר אכיפה.

לסיכום – מטרת הדיון באכיפה והסרת חסמים הינו:

1. אכיפה יכולה לעיתים לשפר את שיעור המועסקים על דרך של הגדלת ההיצע של כוח העבודה, תיקון כשלי שוק.

2. לאכיפה של נורמות שנקבעו באופן דמוקרטי חשיבות לשלטון החוק.

3. התמקדות באכיפה והסרת חסמים לנגישות לעבודה ראויה והולמת (בהתאם לנאמר בעמוד הקודם – בהתאם לדיני העבודה) מדגישה את הצורך שלא רק להתמקד בשאלת שיעור המועסקים אלא גם באיכות העסקתם עת הם בשוק העבודה.

4. לאכיפת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה השפעה גם ברמת הארגון שכן היא משדרת הגינות של הארגון ומגבירה מחויבות ותפוקה של העובד.

הצוות מציע את הגישה השלישית כגישה הרחבה והראויה.

הצוות ממליץ:

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

✚ פיתוח מדדים שנתיים של decent work (בכל הנוגע לעמידה בדיני העבודה) בהתאם לגישת ארגון העבודה הבינלאומי (תוך התאמות לצרכי שוק העבודה הישראלי). מדדים אלה יאפשרו לפתח דיון על משמעות המושג של "עבודה ראויה", לבחון את התאמת שוק העבודה למטרות אלה, לאתר באופן שוטף יעדים ודרכים לשיפור ולהשוות בין ישראל למדינות אחרות.

✚ הצוות ממליץ על פיתוח של מדדים ליעילות הפיקוח ואפקטיביות בניצול משאבי האכיפה הקיימים. ראוי לאמץ מודלים של יעילות הפיקוח (Regulatory Impact Assessment) בדומה לאלה בהם עושים שימוש במדינות החברות ב OECD.

א.2. הליך

במסגרת דיוני הצוות הועלתה השאלה של האופן שבו יש לקדם שינויים במערך זכויות המוקנות על פי דיני עבודה ובדרכי האכיפה. הוצע כי תמורות במערך הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה בשוק העבודה ראוי שיעשה תוך היוועצות של הממשלה עם השותפים החברתיים.

להידברות והיוועצות עם ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים בנוגע לזכויות המוקנות על פי דיני עבודה עיגון נורמטיבי בחוקי עבודה שונים (בכל הנוגע להוצאת תקנות), והדבר מתחייב גם מאמנות ארגון העבודה הבינלאומי אשר ישראל הצטרפה אליהן. ביחסים קיבוציים, הליך הידברות מחויב על פי דין עם ארגונים כאמור. כך גם בעת הוצאת צווי הרחבה. בעת הליך של קביעת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה ופיתוחן בפסיקה, מתקבל מידע מהשותפים החברתיים גם דרך נציגי הציבור היושבים בדיון, וגם על דרך של זכות להתייצב בדיון הנתונה לשותפים החברתיים ולמדינה, לרבות ארגונים שעוסקים בזכויות המוקנות על פי דיני עבודה עובדים אף שאינם ארגוני עובדים. על אף שהתחשבויות אלה מכסות אך ורק חלק מתהליך השינוי, הרי שהן יוצרות רשת נורמטיבית המעגנת סטנדרט של היוועצות.

להיוועצות חשיבות בשל כך שהיא מאפשרת להביא נקודות מבט שונות לתוך תהליכים של חקיקה ויתרונות של מקצועיות. כמו כן, לתהליך ההיוועצות חשיבות בשל כך שהוא יכול להגדיל את הלגיטימציה להחלטות שהתקבלו. המחיר אשר יש לשלם עבור תהליך זה הינו משך הזמן והצורך לעיתים להגיע לפשרות בין הצדדים השונים. כמו כן יש להקפיד על העיקרון לפיו המדינה אינה יכולה להשאיר את כוחה המסדיר בידי אחרים, למעט ככל שהדבר נעשה בהתאם לחוק ההסכמים הקיבוציים המעביר כוח לשותפים החברתיים לעשות הסכמים. על מנת להבטיח את הכוח הרגולטיבי בידי המדינה, הליך ההיוועצות אינו מחייב משא ומתן, ובודאי שאינו מחייב הסכמה משותפת כתנאי לקידום ושינוי זכויות המוקנות על פי דיני עבודה וחובות בעבודה. ולבסוף, יש לזכור כי תהליך של הידברות ראוי שיתחיל כבר בשלבים המוקדמים ביותר של תהליכי חקיקה וחקיקת משנה, אך שלב זה אינו ממצה את הדיון שכן לשותפים החברתיים אפשרות להתייצב גם בשלבים מאוחרים יותר בועדות הכנסת.

במסגרת דיוני הצוות הוצעו שני מרכיבים לקידום ההידברות וההיוועצות, המתייחסים לאופן שבו יש לעסוק בכל הנושאים המופיעים בהמשך המלצות הצוות, כמו גם בנושאים אחרים הקשורים לתנאי ויחסי עבודה.

✚ יש ללמוד מהניסיון החיובי של ועדת ההיגוי לאכיפת דיני עבודה שהולידה את הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה וקידמה תיקונים של הוראות החשכ"ל בשמירה ובניקיון. הצעה

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

שהועלתה על ידי מספר מחברי צוות המשנה (אך לא התקבלה בוועדה) הייתה כי יש למסד פורום זה – "שולחן עגול" אשר ילווה את תהליכי קביעת המדיניות בתחום תנאי ויחסי העבודה.

הצעה נוספת שהועלתה על ידי מספר מחברי צוות המשנה (אך מספר רב של חברי הוועדה הסתייגו לה ולכן לא התקבלה בוועדה) הייתה כי הכנת הצעות חקיקה (לרבות חקיקת משנה) בתחום העבודה חובה שתעשה לאחר היוועצות. במעגל ראשון של היוועצות נמצאים ארגוני העובדים והמעסיקים. במעגל השני של היוועצות יש להכליל גם ארגונים מהחברה האזרחית, אשר יש לקבל מהם מידע ולשמוע את עמדתם, אולם משעמדתם הוצגה, חוזר הדיון לשותפים במעגל הראשון. חריג להבחנה בין המעגל הראשון והשני: כאשר הסוגיה מצויה בתחום שהריבון צריך להקפיד על בלעדיות החלטותיו, כגון בנושא של זכויות יסוד. במקרה זה מעמד כל הארגונים יהיה דומה ובהיקף של קבלת מידע ואיבחון עמדות. כמו כן, במקרים בהם מתעורר חשש לייצוג בלתי הוגן על ידי מי מהשותפים החברתיים – יש מקום לתת משקל גדול יותר לארגונים המייצגים אינטרסים אשר אינם מקבלים ייצוג ראוי. עמדת הרוב:

○ עמדת מיעוט: יש להכיר בארגוני זכויות כצלע נוספת בהדברות. מאחר וממילא מדובר בהליך היוועצות, ומאחר ובנושאים רבים ממילא מתעוררות שאלות של שוויון וייצוג, יש לתת ביטוי גם לעמדות שונות משל אלה המועלות על ידי ארגוני העובדים והמעסיקים.

ב. הגברת האכיפה

בעיית האכיפה של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה מתפרשת על פני שורה ארוכה של זכויות אשר מקורן בחקיקה, פסיקת בית הדין לעבודה, הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה. באופן מסורתי אכיפת זכויות אלו נעשתה באחד משני מסלולים (או לעיתים בשניהם) – אכיפה ציבורית המונעת על ידי הגורמים הממונים על אכיפה במשרד התמ"ת ואכיפה פרטית על דרך של תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה.

שתי הדרכים סבלו מבעיות שונות במהלך השנים. הדרך הציבורית התאפיינה בראש ובראשונה בתת-תקצוב של כוח אדם ומשאבים הנדרשים לאכיפה, וכן ממגבלות אינהרנטיות לכל רגולציה שלטונית, במיוחד הסרבול האופייני להליך הפלילי. המסלול הפרטי התאפיין בקשיים של עובדים להרים את הנטל הנדרש בבית הדין וסעדים אשר לא נתנו מענה מבני לבעיה. בשני המסלולים גם יחד היו בעיות של הכרות חלקית של העובדים עם זכויותיהם וחשש להניע הליכי אכיפה בשל הסכנה להמשך העבודה.

בשנים האחרונות חלו שיפורים בשני המסלולים. במסלול הציבורי תוגברה מצבת העובדים באגף האכיפה, וניסיון למקד את הליך האכיפה ולקבוע סדרי עדיפויות ברורים יותר. יש לציין כי הגדלת מספר העובדים בנושא האכיפה באה בד בבד עם הרחבת סמכויות ותחומי אחריות. עם זאת, גם עתה, לא ברור שדי היה בשינויים אלה להביא להקצאת המשאבים הנדרשת לאכיפה אפקטיבית. כך למשל, בדו"ח ה OECD מוצגת בעיית האכיפה כבעיה אשר טרם מצאה את פתרונה.

יש לבחון האם די במצבת כוח האדם הקיימת וזאת תוך כדי פיתוח מדדי אפקטיביות ברורים (ראו התייחסות לנקודה זו בראשית הדברים).

המסלול הציבורי השתכלל ונוצרו מנגנונים חדשים שנוספו על האכיפה הפלילית: הורחב משטר הרישוי על חברות המעסיקות עובדים חלשים – בתחומי השמירה והניקיון; נוצר מוסד העיצום הכספי, שמרחיב את

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

האכיפה המנהלית אשר יעילה ומהירה יותר ומתאמת יותר לגבי הפרות חוק שאינן משקפות עבריינות פוגענית ושיטתית, ונוצרה גם זרוע אכיפה אזרחית באמצעות המערכת המנהלית בדמותה של הנציבות לשוויון ההזדמנויות בעבודה.

במסלול הציבורי יש גם להדגיש את התפתחות האכיפה העקיפה – הבאה לידי ביטוי באמצעות עיצוב דיני המכרזים בתחומים של שירותי שמירה, אבטחה וניקיון כך שתהיה הקפדה יתרה בנוגע לקיום חוקי העבודה, וזאת לאחר זיהוי כי שלב זה הינו בעל חשיבות מיוחדת להבטחת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובדי הקבלן שזכה במכרז.

במסלול הפרטי הוכנסו שינויים בחוקים שונים אשר באו לסייע לעובדים לעמוד על זכויותיהם ולתבוע, בין השאר על ידי שינוי בנטלי הוכחה, בהענקת סעדים ייחודיים, במתן זכות לארגונים (ארגוני עובדים וארגוני זכויות) להגיש את התביעה ובהקמת נציבות שוויון הזדמנויות. גם להסדרת הנושא של תובענה ייצוגית חשיבות מיוחדת בהקשר זה, אם כי השימוש בכלי זה הינו רק בראשיתו. כמו כן יש לציין את החידוש שבסעד הייחודי של "הפיצוי לדוגמה", אשר מעניק סעד כספי לתובע האזרחי על עצם הפרת ההוראה בחוק, בלי קשר לשאלת הנזק שיכול ונגרם לפרט.

בשנת 2007 הוכן תזכיר להצעת חוק הגברת אכיפה וזה נמצא היום בשלב של הצעת חוק הנידונה בימים אלה בכנסת. ישנן כיום כמה גרסאות ומספר מחלוקות לגבי תוכן ההצעה.

✚ הצוות תומך בהצעת החוק, ומדגיש את חדשנותה ואת חשיבותה להגברת האכיפה. מאחר והצעת החוק משקפת תהליכי היועצות קודמים ובשלב זה מעורבים בהליך החקיקה גורמים רבים אשר מביעים את עמדתם, והדבר כבר תלוי עומד בשלבים מתקדמים בכנסת, הצוות לא דן בפרטי ההצעה.

גם עם חקיקת החוק להגברת האכיפה ישנם רעיונות נוספים אשר יש לבחון את יישומם, ואת תרומתם הפוטנציאלית לקידום האכיפה. במסגרת הדיונים בצוות הועלו מספר הצעות, חלקן חדשות וחלקן מרחיבות מסגרות אכיפה קיימות. ההנחה בבסיס הצעות אלה היא שהמסלול הציבורי של אכיפה לעולם לא יספק כיסוי מספק, גם אם יגדל מספר העובדים באגף האכיפה. כלומר, ישנה מגבלה המובנית ברגולציה של שוק העבודה.

✚ אי לכך יש להגיע "לחלוקת עבודה" אשר עושה שימוש באמצעי אכיפה מגוונים, לרבות:

- ❖ האכיפה הציבורית המקובלת: נשענת על ההליך הפלילי ועל קנסות מנהליים. ניתן לייעל הליך זה על ידי הגברת השימוש באמצעים וולנטרים כגון פניה לאישור בודק שכר עבודה מוסמך.
- ❖ אכיפה ציבורית עקיפה: בחינת ההגנה לזכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובד בצמתים חשובים – מכרזים, או בקשות לסיוע מהמדינה.
- ❖ אכיפה מנהלית: נעשית על דרך של מערך רישוי וסמכות לביטול היתרי רישוי שניתנו, ושימוש בכלים כגון עיצומים כספיים.
- ❖ ריכוז סמכויות ומתן כוחות כלליים: כפי שהדבר נעשה עת הוקמה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. הסמכות הנתונה לנציבות היא בעלת אופי ציבורי ופרטי כאחד, ומאפשרת גם לקדם אכיפה פרטית ביוזמת רשות הפועלת מתוך הממשלה.
- ❖ האכיפה הפרטית המקובלת: שימוש בתביעה אזרחית ובה תובע העובד את הנזק המוכח שנגרם לו.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

❖ אכיפה פרטית הרתעתית: מתן סעדים מצטברים, לרבות השימוש בסעד של פיצוי לדוגמה, במטרה להרתיע מפני הישנות ההפרה ולהגדיל את הסיכון למעסיקים המפרים את הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובד.

להלן נרחיב לגבי מרכיבים חדשים (אשר טרם הוכנסו לחקיקה הקיימת, או שהצוות ממליץ על הרחבת השימוש בהם) המנויים ברשימה להלן. יש לציין כי המלצות אלו לא התקבלו על ידי הוועדה.

אכיפה ציבורית – שימוש וולנטרי בבודק שכר מוסמך:

יש לציין כי הוועדה לא תמכה בהמלצות אלו.

העיסוק של בודק שכר עבודה מוסמך הוצג בהצעת החוק להגברת האכיפה. הבודק הינו בעל מקצוע שמכיר היטב את הדינים הנוגעים לשכר העובדים וניהול חשבונות, וגם יודע כיצד לאמת מידת ההתאמה של המציאות בארגון לדין הכתוב. בעל מקצוע זה יוסמך לפי כללים שייקבעו בתקנות ויהיה תחת פיקוח ממשלתי.

בהצעת החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, תפקידו של הבודק מוגבל: הוא משמש כלי למזמין השירותים בענפי השמירה והניקיון להגן על עצמו מפני תביעה של עובד של קבלן המועסק בחצרות המזמין והטוען שזכויותיו הופרו. אולם מן הרגע שיימצאו בודקים מוסמכים כאלה, השימוש בהם יכול להתרחב מעבר לסיטואציה האמורה.

✚ יש לייצר תמריצים לשימוש וולנטרי בבודק שכר מוסמך, על מנת להרחיב את הבקרה על המעסיקים בתחום זכויות המוקנות על פי דיני עבודה העובדים. בין התמריצים האפשריים ניתן לקבוע שמעסיק אשר בודק שכר עבודה מוסמך מאשר את מערכת השכר שלו, וכל עוד האישור האמור הינו בתוקף -

❖ האישור יהווה הגנה טובה לבעל משרה מפני אחריות נושא משרה או אחריות דירקטור בתאגיד;

❖ יחידת האכיפה של משרד התמ"ת לא תיזום ביקורי פיקוח אצלו, אלא רק תבדוק אותו במקרה של הגשת תלונה חמורה;

❖ התביעה הפלילית של התמ"ת תפעיל שיקולים מקלים במקרה של ענישה. סביר להניח שגם בתי הדין ינהגו כך.

אכיפה ציבורית עקיפה - התניית סיוע בהעדר הפרות חמורות:

יש לציין כי הוועדה לא תמכה בהמלצות אלו.

בדומה למודל שנקבע בחוק חובת מכרזים ובתקנות על פיו, יש להתנות קבלת סיוע מהמדינה שמשליך על העסקת עובדים, בהוכחה שהמבקש לא הפר באופן חמור את דיני העבודה, על פי רשימה שתקבע. כך למשל, כיום קיימת דרישה בחוק עידוד המחקר והפיתוח ובחוק עידוד השקעות הון שהמבקש סיוע מהמדינה יראה שלא הפר את חוקי איכות הסביבה ואת חוק שכר מינימום. בחוקים אלה, ובכל חקיקה אשר מעגנת פניה

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

לקבלת תמיכות מהמדינה, יש להראות שלא הופרה רשימה רחבה יותר של זכויות המוקנות על פי דיני עבודה באופן שיטתי או חמור.

למימוש כיוון זה, יש לקבוע:

✚ בחוקים בהם נקבע הסדר סיוע מהמדינה המשליך על העסקת עובדים, יש להתנות את קבלת הסיוע בהוכחה שהמבקש לא הפר באופן חמור את דיני העבודה.

❖ רשימת החוקים הרלוונטים אשר יש לבחון את הפרתם בעת בחינת הזכויות לסיוע, ולהגדיר מהי הפרה שיטתית ו/או חמורה.

❖ קביעת מנגנון הפעלה פשוט אשר לא יעמיס על המבקש מכשולים בירוקרטיים רבים מדי, ולדוגמה – בחינה טכנית של קיום הרשעות או העדרן, על פי אישור יחידת האכיפה במשרד התמ"ת. זאת, בדומה להמצאת "אישור ניהול ספרים" מרשויות המס, או "אישור ניהול תיקן" מרשם העמותות לגבי עמותה... אשר הפך להיות תנאי סף מקובל ומובן מאליו בכל מכרז או בקשת תמיכה בשירות הציבורי.

❖ יש לדרוש התחייבות להימנע מהפרת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה העובדים במהלך תקופת הסיוע וסעד אפקטיבי להבטחת ההתחייבות

❖ יש לבחון את הצורך בועדת חריגים, דוגמת זו אשר נקבעה בתקנות חובת המכרזים, תוך הבחנה בין נושא המכרזים לנושא הסיוע שבו אין תמריץ לגוף מתחרה להתלונן ולחשוף מציע מתחרה. החסרון של ועדת חריגים הוא בהכנסת הגורם המעניק את הסיוע לעובדי הקורה של משפט העבודה. אם עושים זאת, מוטב להשתית את הדבר על קבלת חוות דעת מגורם מקצועי מוכר. ככלל, עדיף לצמצם את תחום העבירות אשר מוגדרות כחמורות, כך שפחות בקשות ייפסלו, מאשר לקיים ועדת חריגים.

❖ יש לבחון מתן אפשרות לפטור למבקשים סיוע בהיקף מצומצם.

אכיפה ציבורית עקיפה – מכרזים בסקטור הציבורי:

יש לציין כי הוועדה לא תמכה בהמלצות אלו.

החשכ"ל הגביר את הטיפול במכרזים לקבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. כללים אלה נקבעו על מנת להגביר את השקיפות של ההליך, מניעת מכרזי הפסד בהם יש סכנה מוחשית לפגיעה בזכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובדי הקבלן, והגברת ההבטחה שקבלנים יבטיחו את זכויות עובדיהם באופן כללי.

לקידום מטרות אלה, נכללו במסגרת הוראות התכ"ס מספר סעיפים אשר מטרתם להסדיר היבטים שונים בהתקשרות משרדי הממשלה ויחידות סמך עם קבלני שירותים. חמשת המרכיבים הנדרשים כיום מצויים גם הם בהצעת החוק העומדת לדיון כיום בנושא הגברת האכיפה:

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

1. הכללת תנאי סף במכרזים : חיוב מציעים בצירוף תצהיר בדבר קיום חובות שמירה על זכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובדים, אישור ממנהל ההסדרה והאכיפה בתמ"ת בדבר הרשעות קודמות וקנסות. ניתן לפסול הצעה על פי קריטריונים המתייחסים להרשעות וקנסות קודמים.
 2. ביצוע ביקורת : יערכו ביקורות במשרדי הממשלה על ידי חשבי המשרדים, וניתן יהיה להתחשב בממצאי הביקורת במכרזים עתידיים
 3. נספח תמחירי : להצעה יצורף נספח תמחירי שבו מצוינים מרכיבי השכר, וניתן יהיה לפסול הצעה שהתימחור הכלול בה מצביע על פגיעה בזכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובדים
 4. אישורים תקופתיים שיועברו למזמין : קבלנים יעבירו אישורים מדי חצי שנה על עמידה בכל החובות והתשלומים החלים על פי דיני העבודה, לרבות אישורים על הפרשות לקרן הפנסיה כדן.
 5. הצהרת רואה חשבון : על פיה הקבלן לא מפר הפרה בוטה של חוקי העבודה.
- ישנה חפיפה חלקים בין האמצעים השונים, אך זו נועדה להקטין את האפשרות שבה יתחמק קבלן מקיום חובותיו על פי דין כלפי העובדים.
- התהליך המתואר לעיל כבר גובש על ידי יחידת החשב הכללי, אך על מנת להביאו לידי ביצוע אפקטיבי יש צורך בכמה הסדרים משלימים. הצוות המליץ על קידום הסדרים תומכים אלה כמפורט להלן :
- יש להמשיך ולפעול להגברת הפיקוח על שמירת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה עובדים בהליכי מכרזים עם קבלני שירותים. לצורך הגברת האפקטיביות של פיקוח על הליכי מכרזים :
- ❖ הצוות ממליץ לפנות לממונה על שוק ההון בבקשה לחייב את קופות הגמל בהתאם לתקנות מס הכנסה (כללים לניהול קופות גמל) לספק את האישורים הנדרשים למימוש ס' 4 לעיל (העברת המידע מקופת הגמל לקבלן אשר יוכל להציג את המידע כנדרש בפני מזמין השירות).
 - ❖ הצוות ממליץ לפנות ללשכת רואי החשבון שתאמץ נוהל שיאפשר לרואי החשבון לאמת הצהרה של ספק על כך שהוא אינו מפר הפרה בוטה של דיני העבודה, בהתאם להגדרות ולכללים שסוכם עם הלשכה. עם פיתוח מוסד בודקי השכר המוסמכים, יהיה מקום לבחון את המרת הצורך באישור רו"ח באישור בודק שכר עבודה מוסמך.
 - ❖ הצוות ממליץ לבחון את היקף השימוש בקבלני שירותים, בסקטור הפרטי והציבורי כאחד, באופן שיטתי (על ידי יחידת המחקר בתמ"ת ו/או על ידי הלמ"ס), על מנת לקבל תמונה מדויקת של האופן בו נעשה שימוש בקבלני שירותים.
 - ❖ עיקר העיסוק בקבלני שירותים עד כה, הן בסקטור הפרטי והן בציבורי, התמקד בקבלני ניקיון ושמירה. יש לבחון את הצורך בהרחבת ההסדרים לאחר שתבחן יעילותם בענפים המנויים, בחינה כאמור של דפוסי ההעסקה על ידי קבלני שירותים במשק, וזיהוי של מוקדי הפרה.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

אכיפה מנהלית – עיצומים כספיים:

בעקבות המלצות ועדת ההיגוי לאכיפת זכויות המוקנות על פי דיני עבודה עובדים שולבה בהצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה האפשרות להטיל עיצומים כספיים ככלי אכיפה לצד האכיפה המנהלית, על פי כללים שהותוו בהצעה. הוועדה מברכת על פתיחת אפשרות זו, אך לא מוצאת לנכון לקדם בשלב זה את הנושא מעבר למה שתלוי ועומד במסגרת הצעת החוק.

אכיפה פרטית מוגברת - פיצוי לדוגמה:

הפיצוי לדוגמה הינו סעד אזרחי, המוקנה לתובע בהליך אזרחי בגין עצם הפרת החוק, מבלי שיש לכך קשר עם קיומו של נזק או עם הוכחת נזק. זהו פיצוי עונשי מטבעו, הניתן בהליך אזרחי, על פי ראיות רגילות הדרושות להוכחת הפרת החוק. הדבר דומה לפיצוי מוסכם בחוזה. יש צורך בחקיקתו בחוקי המגן, מפני שחוזה העבודה הינו חוזה שצד אחד בו הינו חלש ואינו יכול לדרוש לכלול בו פיצוי מוסכם. הפיצוי לדוגמה דומה למה שהיו מכניסים הצדדים לחוזה העבודה בחוזה ביניהם – אילו היו שווי כוח מיקוח.

הפיצוי לדוגמה כבר קיים בחקיקה. הוא קיים באופן נרחב בתיקון חדשני לחוק הגנת הצרכן – שאף הוא חוק מגן, המתערב בתכנים של חוזה בשל חולשתו של אחד הצדדים לחוזה – הצרכן. הפיצוי לדוגמה הוכנס בשנים האחרונות בחוקי המגן במשפט העבודה – במשורה בלבד, ולדוגמה: בחוק הזכות למקום ישיבה (20,000 ₪) ובנסיבות מחמירות (200,000 ₪), בתיקון 24 לחוק הגנת השכר – ביחס להפרת הוראות בעניין תלוש השכר (5000 ₪ או סכום גבוה יותר בנסיבות מיוחדות שיקבע בית הדין), בחוק הגנה על עובדים כך שעובד שמתלונן בשל אי קיום הוראות החוק במקום העבודה זכאי בנוסף לכל סעד גם לפיצוי לדוגמה בשיעור של עד 50,000 ₪ ובנסיבות מחמירות בשיעור של עד 500,000 ₪ (הגנה על עובדים), ובחוק ההסכמים הקיבוציים ביחס לפגיעה בחירות ההתארגנות (50,000 ₪ ובנסיבות מחמירות 200,000 ₪).

העדויות הראשונות על יישום הכלי של הפיצוי לדוגמה הן מעודדות. בתחום הגנת הצרכן קיימים כבר מספר של פסקי דין שהעניקו את הסעד. בתחום דיני עבודה, אמנם איננו יודעים על פסקי דין, אולם ישנן עדויות על כך שמתנהלות פשרות מחוץ לבתי הדין – על רקע החשש מפסיקתו. ואכן, כוונת הכלי הזה היא להשפיע דווקא מחוץ לכותלי בתי המשפט, על ידי תמריץ למפר לתקן את ההפרה ולפצות מראש את התובע.

הפיצוי לדוגמה עדיין אינו קיים בשורה ארוכה של הפרות של הזכויות המוקנות על פי דיני עבודה לעובד, והוועדה ממליצה לבחון באופן שיטתי את החוקים בהם יש לשלב כלי זה, ובעיקר בהקשרים בהם יש חסר בהליכי האכיפה המקובלים. בעת בחינה זו יש לתת את הדעת לכך שלא יוצר מעין "סיכון כפול" למעסיק אשר יהיה חשוף גם להליך פלילי (לרבות האפשרות בעתיד לעיצומים כספיים), וגם לפיצוי לדוגמה. כמו כן יש להבטיח שהסכומים של העיצומים יקבעו באופן מידתי, בהתחשב במהות ההפרה.

ג. הסרת חסמים בתעסוקה

1.ג. כללי

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

במסגרת הדיון בהסרת חסמים התמקד הצוות שני תחומים עיקריים. התחום האחד הוא זה של השוואת הזכויות ותנאי העסקה המוקנים על פי דיני העבודה ביחס לעובדים שאינם זמניים. התחום השני הוא הסדרת זמן וחופשות, וזאת על מנת להבטיח התאמה של הסדרי זמן לצרכי הגמישות של מעסיקים ועובדים כאחד. לדיון זה השלכות מגדריות מובהקות ובהקשר זה גם הועלו הצעות המתייחסות לצורך להשפיע על חלוקת הנטל ההורי על מנת לאפשר לנשים כניסה נוחה יותר לשוק העבודה.

להבדיל מהדיון בחלק הקודם, השאלה העומדת על הפרק בחלק זה אינה מתייחסת לאכיפת זכויות קיימות אשר מוקנות על פי דיני העבודה, אלא לבחינה של מערך הזכויות הקיים לגופו. כמו כן, הנושא אינו נוגע רק להגברת תעסוקה (במובן של שיעור המועסקים) אלא גם לאיכות התעסוקה.

2.ג. השוואת תנאים לעובדים זמניים

בדיני העבודה קיימים מספר הסדרים החלים בכלל המשק אשר מקנים הטבות לעובד לאחר שהוא צבר ותק קצר במקום העבודה. ההסדרים המרכזיים הם חוק פיצויי פיטורים, התשכ"א-1961 שלפיו הזכאות לפיצויי פיטורים חלה לאחר שנת העבודה הראשונה, וצו ההרחבה בדבר תשלום קצובת הבראה שלפיו הזכאות לקצובת הבראה חלה גם היא לאחר שנת העבודה הראשונה. שני הסדרים אלה מעודדים פיטורים לפני תום שנת העבודה הראשונה הן כשלעצמם והן בשל השילוב ביניהם, שכן שניהם חלים באותה נקודת זמן (לאחר תום שנת העבודה הראשונה) ולפיכך שניהם יוצרים גידול משמעותי בעלות ההעסקה שנוצר בו-זמנית.

ההסדרים לגבי פיצויי פיטורים ודמי הבראה מייקרים את עלות העבודה בשנת העבודה השניה ביחס לעלות העבודה בשנת העבודה הראשונה, ולכן מובנה בהם תמריץ כלכלי המעודד פיטורים של עובדים בסמוך לתום שנת העבודה הראשונה. מנגד, יש גם תמריצים להמשיך בהעסקה של עובד לאור הכשרה שניתנה לו או התאמתו למקום העבודה. כמו כן צו ההרחבה בדבר הנהגת פנסיה חובה במשק משנת 2008 (להלן – צו ההרחבה) והאישור הכללי בדבר "תשלומי מעבידים לקרן פנסיה ולקופת ביטוח במקום פיצויי פיטורים" (להלן – האישור הכללי), מקטינים את התמריץ לפטר את העובדים לפני תום שנת העבודה הראשונה שכן הם מחייבים הפרשה לפנסיה מקיפה הכוללת רכיב פיצויים – גם בשנת העבודה הראשונה או בחלקה – עם זאת במקרים רבים, ובמיוחד בענפים שבהם מועסקים עובדים לא מקצועיים, המענה שהסדרים אלו נותן אינו מספק, **ראשית**, משום שההפרשה לרכיב הפיצויים היא בדרך כלל רק בגין חלק מפיצויי הפיטורים (60% בצו ההרחבה ובד"כ-72% באישור הכללי); **שנית**, האישור הכללי חל רק בחלק משוק העבודה, וצו ההרחבה מיושם בשלב זה רק באופן חלקי; **שלישית**, ההסדר לגבי עובדים חדשים ללא ביטוח פנסיוני קודם שנכלל בצו ההרחבה ובהסכמים קיבוציים שנכרתו אחריו, מקטין את התמריץ לפטר לפני תום שנת העבודה הראשונה במידה מועטה בלבד; **ורביעית**, ייקור עלות ההעסקה בשנת העבודה השניה כתוצאה מן ההסדר לגבי דמי ההבראה הוא משמעותי ולכן הוא עלול להוות כשלעצמו תמריץ לפטר לפני תום שנת העבודה הראשונה. יש לזכור שהעסקה בשנה השנייה מחייבת תשלום כפול של דמי ההבראה: ראשית, תשלום מיידי של דמי הבראה בגין השנה הראשונה (5 ימים = 1,700 ש"ח), ושנית, דמי הבראה בגין השנה השנייה (6 ימים = 2,040 ש"ח לשנה שהם שווי ערך ל-170 ש"ח מידי חודש), זאת לעומת העסקה של עובד חדש למשך תקופה פחותה משנה שכאמור אינה מזכה את העובד בדמי הבראה.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

למען הבהרת התמונה, הטבלה להלן מפרטת את ייקור עלות העבודה בשנת העבודה השניה, לפי שיעור ההפרשה לקופת גמל לקצבה בגין רכיב הפיצויים:

המעביד אינו מפריש לפיצויי פיטורים	המעביד מפריש 60% מפיצויי הפיטורים (5%) מכוח צו ההרחבה בדבר הנהגת פנסיית חובה		המעביד מפריש 72% מפיצויי הפיטורים (6%) החל מחודש העבודה הראשון	
	לגבי עובד שלפני תחילת העבודה אין לו ביטוח פנסיוני	לגבי עובד שלפני תחילת העבודה יש לו ביטוח פנסיוני	מכוח האישור הכללי בדבר "תשלומי מעבידים לקרן פנסיה ולקופת ביטוח במקום פיצוי פיטורים"	
8.33%	8.33% בחצי השנה הראשונה 3.33% בחצי השנה השניה	3.33%	2.33%	פיצויי פיטורים*
8.1%				קצובת הבראה**
16.43%	13.93%	11.43%	10.43%	סה"כ ייקור עלות ההעסקה

* החבות תיווצר לגבי עובד שפוטר או עובד שהתפטר כדין מפוטר

** בהנחה שהעובד מועסק במשרה מלאה.

לאור האמור לעיל, יש לשער כי התמריץ הכלכלי לפטר לפני תום שנת העבודה הראשונה גבוה יותר בענפי עבודה שבהם מועסקים עובדים לא מקצועיים אשר אין צורך להשקיע באופן ניכר בהכשרתם, במיוחד כאשר שיעורי האבטלה הם גבוהים ולכן ניתן לאתר עובד חלופי בקלות יחסית (כידוע, שיעורי האבטלה גבוהים בתקופות של מיתון ובאזורי הפריפריה).

לדעת חלק מחברי הצוות פיטורים של עובדים בשוק עבודה רגיל אמורים להיות מסיבות ענייניות כגון, חוסר התאמתו של העובד או קשיים בעסק המחייבים צמצומים. לעומת זאת, פיטורים של עובדים בתום שנת העבודה הראשונה רק משום שדיני העבודה גורמים לכך שעלות ההעסקה בשנת העבודה הראשונה היא נמוכה ביחס לעלות ההעסקה בשנת העבודה השנייה, הם כשל בדיני העבודה שמן הראוי לתקנו. להערכת אותם חברי הצוות קיימות אינדיקציות לכך שפיטורים לפני תום שנת העבודה הראשונה היא תופעה שכיחה.

על פי גישה זו, לכשל האמור השפעות שליליות על העובדים המפוטרים, כמפורט להלן:

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

- המפוטר שוהה בתקופת אבטלה שאינה מחויבת המציאות.
- המפוטר מאבד זכויות שעל פי דיני עבודה מוקנות לעובדים שאינם זמניים, כלומר העובד הזמני אינו זכאי לפיצויי פיטורים, דמי הבראה ולעיתים אף לא לדמי אבטלה.
- חלק מן הזכויות שעל פי דיני העבודה מוקנות לעובד שפוטר אמורות לספק לעובד הכנסה חלופית בתקופת האבטלה (פיצויי פיטורים ודמי אבטלה). העדר הכנסה חלופית בתקופת האבטלה פוגע בעובד ובבני משפחתו מבחינה כלכלית, ובנוסף הוא מפחית את כוח המיקוח של העובד כלפי מציעי עבודה ועלול לגרום לכך שהמפוטר יאלץ לבחור באחת העבודות הראשונות המוצעת לו אף על פי שהיא אינה ממצה את כישוריו.
- פיטורים מלאכותיים בתום שנת העבודה הראשונה, במיוחד אם הם מתרחשים בתדירות גבוהה, עלולים לפגוע בדימוי העצמי של המפוטר וכן בדימוי שלו בעיני משפחתו ומעסיקים פוטנציאליים. בהקשר זה יש לזכור שהעובדים החלשים במשך שעלולים להיות במשטר של העסקה זמנית מלאכותית משתייכים ממילא לאוכלוסיות חלשות (למשל האוכלוסייה האתיופית, העולים מרוסיה, האוכלוסייה הערבית, ואוכלוסיות נוספות המתגוררות בפריפריה).
- העדר אופק תעסוקה בענפי עבודה לא מקצועיים מקטין את התמריץ של אוכלוסיות המקבלות תמיכה ממשלתית ואינן משתתפות בכוח העבודה, לצאת לשוק העבודה.
- דומה שפיטורים אוטומטיים לפני תום שנת העבודה הראשונה צפויים להשפיע לשלילה על רמת הפריזון של עובדים הצפויים לפיטורים כאמור.

חלק מחברי הצוות סברו כי מן הראוי לבחון את הצורך בתיקון ההסדרים של פיצויי פיטורים וקצובת הבראה המעודדים פיטורים לאחר תקופת זמן קצרה. ככל שיימצא שיש צורך בתיקון הסדרים הקיימים, יש לבחון באיזו מתכונת ייעשה התיקון – בדרך של חקיקה או באמצעות הסכמים קיבוציים או שילוב של השניים. לצורך כך הוצע כי שר התמ"ת ימנה צוות בראשות היועץ המשפטי של משרד התמ"ת ובהשתתפות נציג משרד האוצר, נציג משרד המשפטים, נציג ההסתדרות החדשה ונציג לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים.

ראוי לציין כי תמריצים לפיטורים לאחר תקופה קצרה קיימים גם בהסדרים אחרים. כך למשל קיים קושי גם בצו ההרחבה בנושא הפנסיה שלפיו ההפרשה לפנסיה לעובד שעבר תחילת עבודתו לא היה מבוטח בביטוח פנסיוני, תחל לאחר תקופת עבודה של שישה חודשים. הסדר זה עלול במקרים מסוימים לעודד פיטורים לפני תום ששת החודשים וכן לגרום להעדפת עובדים ללא כיסוי פנסיוני. בדומה, קיימים גם הסדרים מגזריים העשויים לעודד פיטורים. הסדרים אלה עשויים להימצא בחקיקה (לדוגמה – סעיף 12 לחוק העסקת עובדים על ידי כוח אדם) ובהסכמים קיבוציים. על אף קיומם של תמריצים נוספים, צוות המשנה ראה לנכון להתמקד לעת עתה בשני ההסדרים השכיחים המתלכדים בעת תום שנת העבודה הראשונה כמוסבר לעיל, וזאת משני טעמים. ראשית, שינוי רוב ההסדרים המגזריים מחייב קיום התדיינות עם ארגוני העובדים והמעסיקים. התדיינות כאמור במסגרת הוועדה הציבורית נראית לא ישימה. שנית, שינוי ההסדרים השכיחים יותר צפוי לצמצם במידה מסוימת את השפעת התמריץ השלילי בהסדרים אחרים.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

3. הגברת אפשרויות גמישות בזמן לעובדים ולמעסיקים

להסדרי זמן בחקיקה השפעה מכוונת לעובדים ולמעסיקים כאחד. חוק שעות עבודה ומנוחה נחקק במציאות של עבודה יציבה לאורך זמן בשנות החמישים. כיום צרכי ההעסקה וצרכי המועסקים השתנו. ישנם מובטלים אשר היו רוצים לעבוד אך מסיבות שונות אינם יכולים להתחייב להעסקה בהיקף זמן מלא – וזאת עקב אחריות הורית, טיפול בהורים, מוגבלות רפואית, לימודים, פעילות קהילתית ועוד. כמו כן יש הגורסים שקביעת מסגרת הזמן ואופן ניצול מסגרת זו (הסדרי גמישות בעבודה) יכולים להשפיע על פיזור העבודה למספר מועסקים גדול יותר (מקום שהאבטלה היא מבנית ונובעת מהעדר ביקוש).

כאשר החוק מתיר העסקה "רגילה" בהיקף שעות גדול יחסית (ביחס למדינות ה-OECD), ומתיר באופן נדיב העסקה בשעות נוספות, הדרישה הנורמטיבית היא כי העובד יעמיד את עצמו לרשות המעסיק במשך זמן רב. לדרישה זו השפעה מדירה על עובדים אשר אינם יכולים או רוצים לעבוד בהיקף שעות רב. להשפעה זו יש קשר למגדר, גיל ומוגבלות, אך היא גם מקשה על עובדים הרוצים לשפר את השכלתם וכישוריהם. כל עוד רמת האכיפה של תוספת שעות נוספות נמוכה (וכך היה המצב לפחות עד תיקון 24 לחוק הגנת השכר), מעסיקים מעדיפים להעסיק עובדים במשך שעות ארוכות תוך דרישה של מחויבות זמן מרבית למקום העבודה.

מעבר לכך, תגמול עבור שעות נוספות נועד לפצות על מאמץ מיוחד, הגנה על איזון נאות בין עבודה לחיים פרטיים וכאמצעי להתרעה בפני העסקת יתר של עובדים. עם הזמן, שגרת ההיתרים ואף הסכמה בין הצדדים להעלאת שכר דרך תשלום תוספת שעות נוספות הפכה את התגמול הסטטוטורי לאמצעי פשוט להגדלת השכר, תוך ייתור מטרותיו האחרות.

מהצד השני, החקיקה משנות החמישים מאפשרת למעסיקים מרחב תמרון מצומצם מאד מבחינת ניצול שעות העבודה אשר העובד מעמיד לרשותם, שכן החישוב של שעות נוספות נעשה ברמה היומית ואני מאפשר העסקה מתמשכת ביום אחד על חשבון יום שבו שעות העבודה קצרות. בהעדר אכיפה אפקטיבית של תוספת שעות נוספות ממילא הבעיה היתה פחות קשה, אך עם הגברת האכיפה יש מקום להניח שהדבר יצור הסדרי עבודה אשר אינם מותאמים לצרכי המעסיקים.

יש להדגיש שכשאכיפת החוק אפקטיבית, אזי יש לחוק השפעה ברורה על שיקולי העסקה. כך למשל אכיפה אפקטיבית של יום המנוחה של יהודים בשבת עוררה העסקה של ערבים אשר מאיישים משמרות ביום שבת, אך ממילא מקבלים גם אפשרות תעסוקה לימי השבוע האחרים.

במסגרת הזמן והמשאבים העומדים לרשות הצוות לא ניתן לבחון את השלכות מסגרת הזמן המוגדרת כיום בחוק שעות עבודה ומנוחה, לרבות ההיתרים הניתנים לעבודה בשעות נוספות (ההיתר הכללי והיתרים פרטניים) על התעסוקה, ועל השלכות על קבוצות עובדים ספציפיות, ובעיקר על נשים והורים. אי לכך המלצת הצוות בשלב זה הינה מוגבלת:

יש להקים צוות מקצועי אשר יבחן את הצורך להתאים את חוק שעות עבודה ומנוחה ואת מדיניות ההיתרים הניתנים על פי החוק ולהתאימם למציאות תעשייתית מעודכנת, כמו גם למטרות השונות של החוק, לרבות המטרה של פיזור התעסוקה. כמו כן יש לבחון הסדרים סטטוטוריים נוספים הקשורים לחופשת לידה וחופשות ככלל.

במסגרת המלצה זו יש לתת את הדעת להיבטים הבאים:

❖ בחינת החוק צריכה להיעשות, כאמור לעיל, ביחד עם השותפים החברתיים. בשל העובדה שמדובר בחוק אשר יש לו השלכות מגדריות ברורות, כמו גם השפעות על קבוצות עובדים אחרות – כגון עובדים עם מוגבלות ועובדים בגיל מבוגר, יש לכלול בצוות גם נציגים אשר יתנו את הדעת לצרכים של קבוצות אלה וגם לנציגי הציבור הדתי.

❖ יש חשיבות באפשרות התאמת הסדרי שעות עבודה ומנוחה בהסכמים קיבוציים אשר ישקפו הבדלים ענפיים והבדלים של עיסוק. מאז חקיקת החוק יש הסכמים רבים. חקיקה מחדש צריכה לשקף הסכמות שכאלה, אך בד בבד להקל על הבנת החוק על ידי העובדים. במצב הקיים כיום יש קשר מועט בין המצב בפועל, לאור ההסכמים וההיתרים שהוצאו, ובין הכתוב בנוסח החוק.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

- ❖ על אף שהחוק מכיר באפשרות לקבוע שבוע עבודה קצר יותר למטרות של פיזור התעסוקה הקיימת, הממצאים מניסיונות דומים בחו"ל מעורבים ושנויים במחלוקת. עם זאת, יש להדגיש כי גם מדיניות ההיתרים הקיימת, כמו גם קביעת היקף שבוע העבודה הקיים כיום אינו מסתמך על ממצאים ברורים כי המדובר בהיקף שעות ראוי או יעיל מבחינה משקית.
- ❖ יש לתת את הדעת לצרכי המעסיקים לניהול זמן גמיש ולבחון מחדש את האופן שבו שעות נוספות נקבעות על בסיס יומי ושבועי, להבדיל מהאפשרות של קביעת הסדרי "ניוד זמן" על פני שבוע, חודש ואף תקופות ארוכות יותר.
- ❖ יש לבחון עקרון רחב התואם את זה שנקבע באמנת ארגון העבודה הבינלאומי מס' 175, המחייב שוויון זכויות לעבודה זמנית ביחס לעבודה בהיקף מלא. עקרון זה צריך לחול על זכויות המוקנות על פי דיני עבודה מכוח חוק מכוח הסכמים קיבוציים. לעקרון זה השלכות אשר יש לבחון באופן פרטני מול הסדרים בדיני העבודה, בהסכמים קיבוציים ובדיני הביטוח הלאומי.
- ❖ יש לבחון את זכותו של עובד לבקש מעבר למשרה חלקית כאשר הדבר מצריך התאמה סבירה בלבד מצד המעסיק, בדומה לחובת ההתאמה הקיימת כיום בחוק שווי זכויות לאנשים עם מוגבלות (הכוללת לא רק התאמה פיזית של מקום העבודה אלא גם התאמה של מסגרת שעות העבודה). הסדרים שכאלה קיימים במרבית מדינות ה OECD, כאשר במדינות שונות הם מוגדרים לקבוצות אוכלוסייה שונות: הורים (או עובדים הזקוקים לטיפול בהוריהם), עובדים מבוגרים לקראת פרישה הדרגתית ממקום העבודה, הסדרים המאפשרים יציאה ללימודים ולהשכרה מקצועית, הסדרים המאפשרים שילוב עבודה קהילתית או פעילות בעלת ערך ציבורי. במדינות מסוימות (הדוגמה המובהקת לכך היא הולנד) – הזכות למשרה חלקית אך מוגדרת כזכות אוניברסלית הנתונה לכל עובד, בכפוף לצורך הניהולי וחובת ההתאמה הסבירה של המעסיק.
- ❖ חשיבה מחדש של החוק מחייבת לתת ביטוי לצרכי הביטחון והגמישות של העובדים והמעסיקים כאחד. בכל הנוגע לגמישות – יש לבחון את הצורך בניהול זמן גמיש מצד המעסיק בצד זכות העובד לבקש מסגרת זמן גמישה. בכל הנוגע לביטחון – יש לוודא כי מסגרת העסקה גמישה וחלקית אינה משפיעה לרעה על שכר וזכויות העובד (באופן יחסי למשרה מלאה) מצד אחד ואינה מעמיסה שכר ועלויות העסקה נוספות (בכל הנוגע לעלויות העסקה הנובעות מהדין) על המעסיק.
- ❖ כאמור, למסגרת הזמן השפעה מגדרית ניכרת, ובעיקר ביחס לאמהות. על מנת לאפשר כניסה של אמהות לשוק העבודה באופן סדיר ורחב יותר יש להשפיע גם על חלוקת הנטל ההורי. הגם אם אין באפשרות המדינה להתערב ישירות בהסדרת היחסים בתוך התא המשפחתי, ישנם הסדרים אשר משפיעים על חלוקת נטל שוויונית יותר. במסגרת דיוני הצוות הודגש בהקשר זה הצורך בבחינת הסדרי חופשת לידה יעודית לגבר, אשר אינה באה על חשבון זו של האישה. כלומר, במקום ההצעות הקיימות כיום להאריך את חופשת הלידה של האישה, יש לבחון את האפשרות של הקצאת חופשת לידה לגבר. חופשה שכזו לא תייצר תחרות בין האישה לבין הגבר ותעודד גברים לקחת חלק משמעותי יותר כבר משלב מוקדם בגידול הילדים. הכרה במסגרת זמן גמישה יותר, כאמור לעיל, תאפשר גם לגברים להמשיך לקחת חלק משמעותי יותר בתפקיד ההורי.

הערות חברי הוועדה על המלצות צוות המשנה בראשות פרופ' גיא מונדלק ועו"ד שי

סומך

- מיסוד השולחן העגול – בישיבות הוועדה הועלתה התנגדות להמלצה זו. מיסוד השולחן כפורום מחייב עשוי ליצור עיכובים מהותיים בכל מהלך של קבלת החלטות, ולכן איננה רצויה. יתירה,

מיסוד שכזה ייצור כבילה מחייבת בין כלל הגופים השונים, כבילה שאיננה רצויה. אי לכך העלו חברי וועדה שונים כי יש לכל היותר להמליץ על היועצות בכל הנוגע לדיני עבודה.

- במהלך דיוני הוועדה עלו הסתייגויות עקרוניות רבות בכל הנוגע לחלק גדול מהמלצות של צוות המשנה. בנוסף להסתייגויות אלו, הובהר בוועדה כי לאור העובדה שמונחת הצעת חוק ממשלתית להגברת האכיפה על שולחן הכנסת, וכן לאור שורה של חוקים בתחום האכיפה שחוקקו זה לא מכבר (כגון רישוי קבלני שירותים בתחום שמירה וביטחון והסדרים למניעת פיטורים מחזוריים וכיו"ב), נדרש להמתין להבשלתם של שינויים אלה ולאחר זמן לבחון את השפעתם בנושא הגברת האכיפה וזאת בטרם ייבחנו שינויים נוספים בכל הנוגע לעריכת תיקוני חקיקה או שינויים נוספים כמוצע בצוות המשנה.

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

הערות הרשות לפיתוח כלכלי המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי:

Prime Minister's Office



משרד ראש הממשלה

הרשות לפיתוח כלכלי
של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי
משרד ראש הממשלה
מחלקת המעורבות הכלכלית

10.01.10

הנדון : התייחסות הרשות להמלצות הוועדה לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות

כללי:

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה מברכת על הקמת הוועדה ועל עבודתה ושמחה לקחת חלק בעבודת חשובה זו. המלצות הוועדה הן בכיוון החיובי ו מימושן עשוי להביא לשיפור בשיעורי השתתפות של אוכלוסיות מעוטות השתתפות.

אולם, חשוב לציין כי השגת היעד של הגדלת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית (למשל) לא יושג באמצעות הפעלת "כלים תמ"תיים" בלבד. ישנן סוגיות נוספות שיש להתייחס אליהן ולתת עליהן את הדעת כגון חינוך והשכלה, נגישות תחבורתית, תיירות ועוד. על כן, אני חושב שהראייה כאן צריכה להיות כלל מערכתית ולא ממוקדת.

• התייחסות להמלצות הכלליות לעידוד תעסוקה באוכלוסיות חלשות:

1. סעיף 1: הקמת מטה בתמ"ת עם פרויקטורים ייעודיים לכל אוכלוסייה.

אנו תומכים בהמלצה זו – אולם אנו חושבים שהרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה, בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה צריכה להוביל את הטיפול הכלל מערכתי בסוגיית שילוב האוכלוסייה בשוק העבודה מהסיבות שמניתי קודם לכן. המטח המוצע, לרבות הפרויקטורים המוצעים יהיו חלק מרכזי בתהליך זה.

2. סעיף 2: הקמת ONE STOP CENTERS

אנו תומכים בהמלצה זו – הקמת מרכזי הכוון תעסוקתי מהווה אחד היעדים שהציבה לעצמה הרשות. כיום אין מרכזים כאלה ביישובים הערבים. בניית תשתית כזו יכולה לתרום תרומה משמעותית לעידוד שילובן של נשים, צעירים ואקדמאיים בשוק העבודה. חשוב שמרכזים אלו יתנו שירותי SOFT SKILLS בלבד עם דגש על השמה.

אנו ממליצים לבחון דרכים להפעלת מרכזים אלה ע"י גופים פרטיים כגון חברות השמה, עמותות וארגונים חברתיים ולאזן דווקא שירות התעסוקה.

כיום אנו מקדמים הקמת מרכזי הכוון תעסוקתי בשיתוף פעולה עם תב"ת.

3. סעיף 5: פיתוח כלים לחיזוק ההון האנושי

אנו תומכים בהמלצות הצוות. בנוסף, אנו ממליצים לקדם את הנושא הבא.

חינוך לקריירה: אחת התחומים אותם אנו מנסים לקדם עם משרד החינוך הוא הפעלת תוכנית תחת השם חינוך לקריירה שתופעל בבתי

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91919, טל: 02-6707101

3 Kaplan St. Jerusalem 91919 Tel: +972 (2) 6707101

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

Prime Minister's Office



משרד ראש הממשלה



ספר תיכונים. מטרת התוכנית להכנות כלים, מידע וידע לתלמידי התיכון בכל הקשור להכנה לעולם העבודה, בחירת מקצוע העתיד ועוד. יישומה של תוכנית זו בהצלחה יכול למנוע בעתיד מצב בו ישנם אלפי אקדמאים בוגרי מדעי הרוח שמחכים למשרה במשרד החינוך למשל.

חשיבותה של תוכנית זו נעוצה בכך לתת דגש לנושא חינוך לקריירה שבמסגרתו ניתן להכניס למודעות של תלמידי בתי"ס התיכונים נושא אופן בחירת מקצוע לעתיד, אפשרות התעסוקה במקצוע זה, מגוון המקצועות, מידת ההתאמה למקצועות אלו.

4. סעיף 5: יש לפתח תוכניות הסבה מלאות לאקדמאים מתחומי השכלה לא דרושים בשוק העבודה לתחומי השכלה דרושים

• התייחסות להמלצות הפרטניות של מגזר המיעוטים :

• למרות שהצוות לא עוסק בסוגיית התשתיות, אני בדעה שיישום ההמלצות של הצוות אפשרי במידה שנספק פתרון למחסור החמור בתשתיות כלכליות מקומיות, המהווה החסם העיקרי לשילובה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה. על כן אנו ממליצים להוסיף את הנקודות שלהלן כסעיפים נפרדים בהמלצות :

- השקעה בתשתיות כלכליות בישובים הרבים (מעונות יום, שדרוג תשתיות תחבורתיות בתוך היישובים, הפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הערבים, קידום ופיתוח של אזורי תעסוקה).
- ייעול תחבורה ציבורית מהישוב למרחב החיצוני ובעיקר למוקדי התעסוקה האזוריים.
- העמקת סבסוד מעונות יום והתאמת התנאים לקבלת הסבסוד לפרופיל התעסוקתי של הנשים ממגזר המיעוטים – הן מבחינת היקף המשרה (רובן מועסקות במשרד חלקית ועל כן אינן זכאיות לקבל סבסוד והן מבחינת גובה השכר).
- הקמת ירידי תעסוקה במגזרי המיעוטים.
- הרחבת תכניות קיימות בנושא עידוד תעסוקה כגון קו משווה, רשות מקדמת תעסוקה, אשת חיל, מרכזי הון אנושי.
- בניית מסד נתונים בנושאים שונים שיקל ויתמוך בקבלת החלטות בנושא תעסוקה – מסד נתונים של אקדמאים, עסקים, מעסיקים וכד'.

• התייחסות להמלצות העוסקות בהכשרת דורשי עבודה- מגזר המיעוטים :

• יש להוסיף את הנקודות שלהלן כסעיפים נפרדים בהמלצות :

- סבסוד מעונות יום גם בתקופת ההכשרה המקצועית.
- תכנית הסבה מקצועית לאקדמאים – במיוחד מתחום ההוראה.

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91919, טל: 02-6707101

3 Kaplan St. Jerusalem 91919 Tel: +972 (2) 6707101

עמדות צוותי המשנה אשר לא התקבלו בהסכמה מלאה על ידי חברי הוועדה

Prime Minister's Office



משרד ראש הממשלה



- הכשרה מקצועית למקצועות דרושים כגון מקצועות מתכת (ריתוך מקצועי, CNC וכד')
- פיתוח יזמות בעזרת חממות עסקיות , עידוד יזמות דרך המט"י .
- יש להתייחס לדרכים להגדלת צד הביקוש לעבודה ע"י :
 - עידוד העתקת מפעלים לפריפריה .
 - בניית סל הטבות למשקיעים חדשים בפריפריה /ישובי אוכלוסיות חלשות.
 - הענקת מענקים מיוחדים/הנחות חליפות ארנונה לעסקים בישובי פריפריה .

בברכה, אימן סוף
מנהל הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר הערבי, דרוזי וצ'רקסי

הערות מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת

מינהל
מחקר וכלכלה

מדינת ישראל
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

ט' בשבט תש"ע
24 בינואר 2010
X9718

אל:
מר חגי לוין
המועצה החברתית-כלכלית
משרד רוה"מ

**הנדון: ההצעה להמלצות ועדת אקשטיין בנושא עידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיית
אנשים עם מוגבלות, חרדים, ערבים ולנושא הכשרה מקצועית**

בהמשך לבקשתך, להלן התייחסותנו להצעה הראשונית שהמלצתם לוועדת אקשטיין. ההערות
הללו מובאות אליך בעקבות דיונים שקיימנו במינהל מחקר וכלכלה.

אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות:

כללי

במסגרת עבודת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד התמ"ת, למדנו את
מגוון הדרכים והמודלים לעידוד וקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, הן מצד הממשלה
כמובילת מדיניות, הן מצד המעסיקים והן מצד הפרט עצמו.

לאחר קריאת המסך שהועבר לידינו מצאנו כי חלקן אכן מוצאות את ביטויין במסגרת תוכנית
העבודה של המטה, וחלקן הינן המלצות שאין אנו מסכימים עמן, כפי שנפרט בהמשך.

תוכנית העבודה של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה מציגה מספר רב של פעולות
ותוכניות שהמטה מפעיל כעת או נמצא בשלבי הקמתם, כפי שמופיע במסמך שהועבר אליך
באמצעותי לפני כשבוע. אשר על כן, אנו מבקשים להציג במספר פעולות שראוי להתמקד בהן
בסבב זה של ההמלצות, כאשר אנו מציעים כי בסבבים הבאים תהייה התייחסות ליתר התוכניות
המופיעות בתוכנית העבודה.

1

להלן הערותנו:

1. מרכז סיוע להשתלבות בעבודה לאנשים עם מוגבלות - one stop center - הקמת מרכז אשר יספק ליווי ותמיכה לאנשים עם מוגבלות בכל השלבים של תהליך ההשתלבות בעבודה. כל מקבל שירות ילווה על ידי מנהל תיק, אשר יחד אתו יבנה תכנית אישית המבוססת על יכולותיו של מקבל השירות, צרכיו ורצונותיו. התכנית האישית יכולה לכלול סדנאות העצמה והכנה לעולם העבודה, סדנת מחשב, הכשרה מקצועית, סיוע באיתור מקום עבודה מתאים וליווי לתקופה של עד 18 חודשים במקום העבודה. המרכז הראשון יוקם בנהלך שנת 2010 ולפחות מרכז נוסף אחד יוקם בשנת 2011.
 2. הקמת מרכז תמיכה למעסיקים - מרכז התמיכה למעסיקים יפעל כמוקד שיספק תמיכה למעסיקים בשני מסלולים – מסלול של סיוע טלפוני נקודתי ומסלול של ליווי ויצירת תכנית אישית לעסק, אשר יסייע למעסיק בכל שלבי ההעסקה של עובדים עם מוגבלות, החל מאיתור התפקידים המתאימים, דרך הדרכה למעסיק בעת קליטת העובד וסיוע למעסיק במידת הצורך במהלך ההעסקה. השירות יכלול גם הדרכה וסיוע למעסיקים המעוניינים בכך בפיתוח וביישום מדיניות ארגונית המקדמת העסקת וקידום עובדים עם מוגבלות. המרכז הראשון יוקם בנהלך שנת 2010 ובמהלך שנת 2011 יוקמו לפחות שני מרכזים נוספים. בנוסף לכך, במחצית שנת 2010 יופעל פורום של מעסיקים בישראל המעוניינים לקדם השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. הפורום ישרש כר להגברת המודעות ליתרונות ההעסקה של אנשים עם מוגבלות, ללמידה הדדית, להחלפת דעות, לייעוץ ולפיתוח יוזמות אשר יגדילו השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.
 3. שדרוג במקומות העבודה - במהלך שנת 2010 יפתח המטה, בשיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים כגון משרד הבריאות, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי ומשרד הביטחון, תכניות לקידום עובדים עם מוגבלות בהיבט התפקיד, השכר ותנאי העבודה. מטרת התכניות להבטיח כי עובד עם מוגבלות ששולב בעבודה יוכל לשפר את יכולת העבודה שלו ולהתקדם במקום עבודה, תוך שיפור רווחתו האישית והכלכלית, מימוש ומיצוי יכולותיו התעסוקתיות.
 4. העזרת כלליות עס פות - אנו מוצאים כי התוכניות לעיל עולות בקנה אחד עם שתי הנקודות הראשונות המופיעות במסמך המרכז את הצעת ההמלצות שהעברת אלינו, אשר מתייחסות לסיוע למעסיקים לזהות את המקומות שבהם יש יתרון יחסי לאנשים עם מוגבלות וכן לחשיבות שבהקמת one stop centers מתמחים עם כלי תעסוקה המותאמים לצרכים הייחודיים של אנשים עם מוגבלות. אנו ממליצים לעשות שימוש בשמות התוכניות כפי שאנו מציעים לעיל.
- עוד נציין כי בהתייחס להמלצת הוועדה כי יש לשים דגש על הצורך בהסברה ושיווק למעסיקים, כי ככלל אנו רואים בכך חשיבות רבה ומנסים לחשוף את ציבור המעסיקים, כמו גם את כלל האוכלוסייה, ליתרונות שבהעסקת אנשים עם מוגבלות וזאת באמצעות אתר

2

האינטרנט של המטה, כנסים, ימי עיון, פרסומים ואף קמפיין שנערך בנושא שכר מינימום מותאם והתאמות במקום העבודה. בשולי הדברים נציין כי בניגוד למה שנכתב במסמך המלצות הוועדה, נראה כי המעסיקים דווקא כן מודעים לחוק שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת (ולראיה ביצע המטה כבר למעלה מ-2000 אבחונים), אולם פחות יודעים על תקנת התאמות במקום העבודה ולכן בנושא זה נפעל באופן נמרץ במהלך 2010 על מנת להביא לתוצאות שונות בשנה זו ובשנים שלאחריה.

המלצה שלישית של הוועדה מתייחסת לחשיבות שביצירת תיאום ושיתוף פעולה עם האגף לשיקום שבמשרד הרווחה. אנו במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה רואים חשיבות רבה בשיתופי פעולה ומעורבות ככל האפשר שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה השונים, כגון משרד הרווחה ומשרד הבריאות, כמו גם עם מיוזמים שונים כגון מיוזם תב"ת. עם זאת, נראה כי בהתייחס לעבודה מול האגף לשיקום שבמשרד הרווחה אין מדובר בבעיות של העדר תיאום, כי אם בהבדלים מהותיים בגישות ובתפיסת העולם המנחים את עבודת שני המשרדים, אשר משליכים גם על התשובה לשאלה מי הוא המשרד אשר מתוקף תפקידו להוביל את נושא שוק העבודה וקידום השתלבותן של אוכלוסיות מסוימות בו, כגון אנשים עם מוגבלות.

לבסוף, המלצת הרביעית של הוועדה מתייחסת ל Best Practices לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות, ובאופן ספציפי יותר ליישובים רב נכוניים ולהכשרה מוגשת. אנו מבקשים להסיר את ההמלצה ליישוב רב נכוני, וזאת מכיוון שהדבר נבדק בימים אלו על ידי תב"ת ואין עדיין סימוכין למידת היעילות. בהתייחס להמלצה להכשרה מוגשת, ניתן לראות מחלקו הראשון של מכתב זה כי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות פועל באפיק זה.

אוכלוסיית חרדים

1. יש לתמוך בתוכניות השירות השונות (שירות אזרחי, נח"ל חרדי, שח"ר) באמצעות קורסי הכשרה וסיוע בהשמה של בוגריהן.

(א) חשוב לבחון אפשרות ליצירת שת"פ עם רשויות הצבא לאיתור צרכים ומאפיינים של החיילים החרדים במהלך השירות לצורך הכנתם לשוק העבודה האזרחי (ב) יש להגיע להסמכה מתואמת בין רשויות הצבא לאגף להכשרה מקצועית לצורך הכרה בחלק מההסמכות הצבאיות לשוק העבודה הכללי (ג) באשר לשירות האזרחי – יש ליצור אפשרות להשלמת השכלה או להשתתפות בקורס מקצועי במסגרת מכסת שעות ההתנדבות ולעגן זאת בחקיקה או בתקנות

2. יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה החרדית

א. הכלים המוצעים הנם בעלויות שונות ויקרות. יש לבחון לאן להפנות משאבים יקרים על-ידי קביעת אמות מידה ברורות, הגדרת יעדים ומכסות למלגות תוך מתן עדיפות לומדים במקצועות טכנולוגיים, הנדסיים ומדעיים (כמו כן, יש לשק ול מתן עדיפות בקבלת תמיכות לבוגרי שירות אזרחי).

ב. "נוער חרדי נושר" – המלצה מקובלת בהתייחס להערות הבאות: חשוב לזהות את היקפה של אוכלוסייה זו, מאפייניה וצרכיה ולהתאים עבורה מסלולי הכשרה טכנולוגיים. לא ברור לגמרי מהו היקף התופעה ומהו פוטנציאל התעסוקה ביחס לאוכלוסייה זו.

3. BEST PRACTICES לעידוד תעסוקת חרדים:

הערה כללית: האבחנות שנערכו לכלים המוצעים אינן מבוססות על הערכת מידת האפקטיביות של כלים אלו ועל כן קשה עדיין להעריך את מידת נכונותן של ההמלצות ביחס לכלים המוצעים. יש להיזהר במתן המלצות נחרצות טרם נבחנו לעומק כלי הסיוע.

א. מפת"ח – יש לשקול לשנות את הרכב כוח- האדם של מקדמי התעסוקה במרכזים כדי שדורשי עבודה חרדים יופנו יותר למקומות עבודה בשוק הכללי ופחות למעסיקים חרדים. כמו כן, חיוני ליצור המשכיות מובנת למרכזים אלו לאחר תום הפעלתם על- ידי תב"ת והעברת סמכויות מסודרת וברורה לשירות התעסוקה או לגוף עצמאי אחר.

ב. הכשרה חלופית לגשים – מסלול הכשרה זה טרם נבחן באופן מסודר. יש לקבוע המלצות בהתאם לתוצאות מבחני הערכה ובהמשך לבחון פתיחת מסלולי הכשרה נוספים.

4

ג. השכלה אקדמית לגברים – על בסיס מה נקבעו רמות הביקושים ? כמו כן, לא ברור עדיין מהם שיעורי ההשמה של הבוגרים.

ד. שירות צבאי – טרם הוכח באיזו מידה תורם השירות הצבאי או האזרחי להשתלבות בשוק העבודה הכללי. חשוב לערוך מבחן השוואתי בין מסלולי השירות ובהתאם להפנות משאבים וכלי סיוע נוספים (השלמת השכלה והפנייה לקורסים מקצועיים למשורחרים).

4. חיזוק ממשקים עם מעסיקים – יש לחזק ממשקים בין מעסיקים מהסקטור הפרטי (שאינם חרדים) עם שירותי מפת "ח ולהביא להעלאת המודעות לאיכות כוח- האדם החרדי ולאפשרויות התעסוקה הגלומות בו. יש לשקול מתן תמריצים בשכר למעסיקים שיעסיקו עובדים חרדים שלא במסגרות העסקה נפרדות.

5. לימודי ליב "ה" – ככלל המינהל סבור שאין לכפות לימודי ליב "ה למרות שכולנו היינו שמחים לו לימודי הליב "ה היו מתקיימים ובמועדס ובהיקף נרחב. אין לנו עניין לכפות לימודים אלו הואיל והנושא רגיש ביותר. עם זאת, אפשר לנסות להציע לימודי ליב "ה לבנים חרדים בגילאי העל – יסודי שלא במסגרת הישיבות הקטנות כמו למשל: במסגרת מתנסים קהילתיים והכל בחזקת ירצו יעשו זאת במסגרת בחירתם החופשית. לכן, אפשר להציע לימודי ליב "ה לאוכלוסייה זו במסגרת תקצוב מיוחד הצעה כזו יכולה להתבצע במסגרת ניסוי מוגבל בהיקפו.

אוכלוסייה הערבית

כללי

ככלל, ההמלצות שהועלו בהקשר לאוכלוסייה הערבית הן נכונות וחשובות ואנו מסכימים עמן, למעט מספר הסתייגויות. אולם, הבעיה המרכזית הינה המחסור במקומות עבודה המותאמים לאוכלוסייה זו. הבעיה באוכלוסיית הערבים הינה בביקוש ולא בהיצע ועל כן ראשית יש לעשות שינוי מהותי ביצירת מקומות עבודה נוספים לאוכלוסייה זו. המצב תעסוקתי שלהם לא ישתנה עד שלא נצליח לארגן להם מקומות עבודה נגישים ומותאמים יותר לאוכלוסייה זו.

להלן התייחסות למספר נושאים הקשורים להמלצות הכלליות וע"פ הסעיפים במסמך:

סעיפים 1+2: יש למנות במשרד התמ"ת מטה לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות, ולו פרויקטור ייעודי לכל אחת מהאוכלוסיות + יש לפעול להקמת ONE STOP CENTERS המתמחים בהשמה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות – אנו מסכימים עם נקודות אלה אולם חשוב לזכור כי כיום ישנם מספר גופים העוסקים באוכלוסייה הערבית (הן בממשלה והן עמותות אזרחיות) ועל כן חייבים ליצור סנכרון בין כל הגופים על מנת שלא ייווצרו כפילויות בנושאים שונים.

סעיף 4: יש לבצע REACHING OUT לאיתור אוכלוסייה מוטנציאלית תוך שיתוף גופים מקומיים מובילי שינוי – כיום האוכלוסייה הערבית מיואשת ממצב התעסוקה ונהיית פאסיבית בחיפוש אחר עבודה, כתוצאה מכך הניסיונות למצוא עבודה קטנים ואין מודעת לשינויים הנערכים בתחום. על מנת לשנות את המצב ולעורר את האוכלוסייה, יש לפרסם את המשרות ואת השינויים באמצעי התקשורת הערביים כגון בעיתונות, באינטרנט, ברדיו ובירידי תעסוקה.

סעיף 6: יש לפעול להרחבת תוכניות ממשלתיות המגדילות את התמריץ והכדאיות של יציאה לעבודה – בנושא הגברת האכיפה של חוקי עבודה: קיימת חשיבות רבה בהעלאת המודעות לנושא זה. דוגמא לעבירה על חוקי עבודה הינה שבכפרים ערבים ישנם בעלי עסקים ערבים אשר מנצלים את העובדה כי הנשים מעוניינות בעבודה בכפר בו הן גרות ועל כן מוכנות להתפשר על שכרן בתמורה לעבודה קרוב לבית. בעלי העסקים הערבים מנצלים מצב זה ומשלמים לנשים שכר נמוך ביותר בעוד הם מצהירים בתלושי השכר על תשלום שכר מינימום.

להלן התייחסות למספר נקודות בהמלצות הפרטניות העוסקות באוכלוסייה הערבית:

סעיף 1: יש להביא לפריסה ארצית של תוכנית השמה במודל "אורות לתעסוקה" – אתה מכיר את דעותי לגבי מודל "אורות לתעסוקה". לדעתי לא צריך להעלות נושא זה עכשיו לדיון עקב הוויכוחים הרבים המתקיימים בימים אלה בנושא.

סעיף 2: יש לפתח דרכים להגדלת הנגישות למקום העבודה – אנו מסכימים עם המלצה זו, אולם לדעתנו מומלץ להגדיל את תדירות האוטובוסים ליעדים תעסוקתיים. נושא זה הינו אחד החסמים הגדולים של נשים ביציאה לעבודה ועל כן יש לנסות ולשנותו בטווח המיידי.

סעיף 3: יש לפעול לחיזוק ההון האנושי התעסוקתי באוכלוסייה הערבית – אנו מסכימים עם המלצה זו ומעוניינים להוסיף בנושא הנוער הערבי כי כדאי לשפר את הידע של נוער זה גם באנגלית וגם בחיזוק הידע שלהם בערבית. בנושא דורשי העבודה בעלי ההשכלה הנמוכה – אנו מסכימים עם נקודה זו אולם חושבים כי לא צריך להפחית את הדגש על התיאוריה. במקום זאת יש להנגיש את התיאוריה ולהפכה למובנת יותר.

סעיף 5: BEST PRACTICES לעידוד תעסוקה במגזר הערבי – בימים אלה אנו בודקים מיהן התוכניות המועילות ביותר. אנו לא בטוחים כי תוכנית משפחת חייל הינה אחת התוכניות הטובות ביותר ויתכן כי קיימות תוכניות אחרות התורמות יותר לאוכלוסייה הערבית.

7

מינהל מחקר וכלכלה, רח' בנק ישראל 5 ירושלים טל': 02-6303540-1
פקס: 02-6663560 02-6663561 beni.fefferman@moital.gov.il