



משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

הועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל דו"ח ביניים

28.02.2010

מכתב יו"ר הוועדה

לכבוד

חה"כ בנימין (פואד) בן אליעזר, שר התמ"ת

אני מתכבד להגיש את דוח הביניים של הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, אשר הוקמה לבקשתך באוגוסט 2009. דוח זה הוא פרי עבודה משותפת של צוות מקצועי בו השתתפו נציגי משרד התמ"ת, משרד האוצר, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, המוסד לביטוח לאומי, משרד המשפטים, התאחדות התעשיינים, הסתדרות הפועלים ונציגים נוספים.

עבודת הוועדה התמקדה בגיבוש המלצות ישימות אשר מטרתן להרחיב את מעגל המועסקים בישראל, לצמצם את האבטלה, ולהגדיל את ההון האנושי ואת פיריון העובדים. זאת בכדי להגשים את חזון משרד התמ"ת, כמו גם את יעדי הממשלה בתחום התעסוקה והעוני.

להלן החזון:

- סיוע לכלל האוכלוסייה להשיג אורח חיים הוגן, חופשי מעוני, בטוח ומספק; זאת באמצעות סיוע בהשתלבות בעבודה למי שמסוגל לכך
- מיצוי היכולות האישיות, על ידי שדרוג ההון האנושי, בכדי לתמוך בתעסוקה וצמיחה יציבה במשק

עבודת הוועדה מתבצעת באמצעות חמישה צוותים, הדנים בנושאים שונים הקשורים למדיניות בתחום התעסוקה וההון האנושי. דוח ביניים זה מציג את המלצות הוועדה לשינוי במבנה הארגוני במשרד התמ"ת, להגדרת יעדי תעסוקה, ולאיימוץ והרחבת תוכניות קיימות.

המלצות נוספות לשינויים ושיפורים בכלי המדיניות הנמצאים במשרד התמ"ת, ולדרכים בהן ניתן להגדיל את השתתפותן במעגל העבודה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות, יוגשו בהקדם, עם סיום העבודה על הדו"ח המלא של הוועדה.

מבנה ארגוני: ניתן לראות כי במרבית המדינות המפותחות שר בממשלה, או ממונה בכיר אחר, האחראי באופן בלעדי על תחום העבודה וההון האנושי. תפקיד הממונה הינו לקדם את המדיניות בתחום ולהשיג את היעדים שנקבעו. הוועדה סבורה כי גם במשרד התמ"ת ראוי למנות ממונה

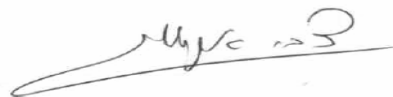
בכיר על תחום העבודה וההון האנושי. ממונה אשר יהיה בעל הסמכות הנדרשת לקידום של מהלכים מערכתיים בתחום העבודה וההון האנושי, ואשר עליו תוטל האחריות להגשמתו של חזון המשרד בתחום העבודה וההון האנושי, ולהשגתם של יעדי התעסוקה כפי שיוגדרו על ידי שר התמ"ת והממשלה. הוועדה ממליצה, במקביל לכך, על שינוי ארגוני כולל בתחום התעסוקה וההון האנושי במשרד התמ"ת.

יעדים: הוועדה סבורה כי קביעת יעדים בתחום העבודה וההון האנושי הינה חיונית לקידום התחום ולהשגת חזון המשרד בתחום. הוועדה בחנה את יעדי הממשלה ומשרד התמ"ת בתחום, כפי שהם מוגדרים כיום, וממליצה על ביצוע מספר שינויים והרחבות בהם. בנוסף ליעדים קצרי הטווח, מוצע להגדיר גם יעדים ארוכי טווח – עד לשנת 2020. כן מוצעים יעדים פרטניים לתעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, החרדית, ואוכלוסיית בעלי המוגבלות, אוכלוסיות המתאפיינות בשיעור תעסוקה נמוך ובעוני רב. כמו כן, הוועדה מוצאת כי יש מקום לתמוך ביעדי תעסוקה עבור יתר האוכלוסייה, וכן ליצור יעדים עבור קבוצות גיל שונות.

הוועדה מעריכה כי אימוץ המלצותיה יביא לא רק להגדלת ההשתתפות בתעסוקה ולצמצום האבטלה, אלא גם לצמצום העוני ולשיפור אמיתי ברמת החיים של מגוון קבוצות האוכלוסייה בישראל. אי לכך אנו ממליצים על יישום מיידי של המלצות דוח הביניים ביעדים, ובשינויים הארגוניים הנדרשים.

ברצוני להודות לחברי הוועדה, שתרמו ממרצם ומניסיונם לעבודה המקצועית ולגישור בין עמדות. תודה מיוחדת שמורה למרכזי הוועדה, גב' מורן דהן ומר חגי לוי, שעמלו במסירות רבה לגישור ותאום בין העמדות השונות ולקידום של הנושאים ותרמו להצלחת דיוני הוועדה השונים וכן כתבו את דוח הוועדה. תודה גם למתן גילת שהיה שותף לדיוני הוועדה ולכתיבת הדוח. תודותיי נתונות גם לצוותי הוועדה, אשר עמלו רבות, איש איש בתחומו, בכדי להביא את ההמלצות השונות לידי הבשלה.

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 מטרתיהן 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 התמי"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, משנה לנגיד בנק ישראל
מ"מ יו"ר הוועדה: פרופ' יוג'ין 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
מר **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 המדינה
רו"ח **זאב כושינסקי**, יועץ כלכלי ליו"ר ההסתדרות
מר **שרגא ברוש**, יו"ר התאחדות התעשיינים
מר **ישראל מקוב**, תעשיין
פרופ' **גיא מונדלק**, מומחה לדיני עבודה ובטחון סוציאלי
פרופ' **יוסף תמיר**, מנכ"ל תב"ת
ד"ר **פיסל עזאייזה**, ראש המרכז היהודי-ערבי
פרופ' **ג'וני גל**, בית הספר לעבודה סוציאלית
ד"ר **אנליה שלוסר**, מומחה לכלכלת עבודה

משקיפים:

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

מרכזי הוועדה:

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

תוכן עניינים

7	1. תקציר ועיקרי ההמלצות
13	2. רקע
	2.1. מאפייני שוק העבודה בישראל
	2.2. אג'נדה ויעדי הממשלה
	2.3. המלצות ה OECD
	2.4. מסקנות העולות מהרקע
21	3. המלצות למבנה הארגוני
29	4. המלצות ליעדי תעסוקה ועוני
52	5. חשיבות היישום המלא של תכניות קיימות
	5.1. תכנית "אורות לתעסוקה"
	5.2. תכנית "מס הכנסה שלילי"
	5.3. התכנית לצמצום מספר העובדים הלא ישראליים

1. תמצית ועיקרי ההמלצות

רקע

הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל התכנסה בחודשים ספטמבר 2009 – פברואר 2010, לבחינת מכלול כלי המדיניות שבאמצעותם יכול שר התמ"ת לפעול בכדי:

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

זאת לאור החלטת ממשלה להשגת יעדים בתחומי התעסוקה והעוני במסגרת האג'נדה הכלכלית חברתית 2008-2010 (החלטה מס. 181 מיום 12.5.2009). אחת ממטרותיה העיקריות של האג'נדה היא צמצום ממדי העוני, תוך עידוד הצמיחה, "כאשר המפתח מצוי בעידוד תעסוקה (של ישראלים) עם שכר הולם ואופק כלכלי" (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). ולאור ההמלצות המוצגות בדוח ארגון ה OECD לנושא התעסוקה בישראל שהתפרסם בינואר 2010.

יש לציין כי לבקשת שר התמ"ת, מתמקדים דיוני הוועדה בכלי המדיניות הנמצאים במשרד התמ"ת, ואשר משפיעים על היצע העובדים (תחום התעסוקה במשרד התמ"ת). הוועדה לא דנה בצורה מעמיקה בכלי מדיניות הנמצאים באחריות משרדי ממשלה אחרים, או בכלי מדיניות המשפיעים בעיקר על המעסיקים, ובעקיפין על הביקוש לעובדים (תחום המסחר והתעשייה במשרד התמ"ת).

עם זאת, הוועדה מדגישה כי השגת היעדים בתחום התעסוקה והעוני מחייבת גם **ביצוע פעולות לקידום המשק והתעשייה, פעולות שיסייעו לשמור על קיומו של ביקוש חזק ויציב לעובדים**

הוועדה פעלה באמצעות חמישה צוותי משנה, ובחנה מספר רב של נושאים וכלי מדיניות. **בדוח ביניים זה מובאות המלצות הוועדה:**

- **לשינוי במבנה הארגוני במשרד התמ"ת – מינויו של ממונה בכיר על תחום העבודה וההון האנושי.**

- ליעדים בתחום התעסוקה והעוני
 - תמיכת הוועדה בהמשך היישום של התוכניות המשלימות, קרי- פריסה ארצית של תכנית מעבר מרווחה לעבודה במתווה אורות לתעסוקה, הרחבת תכנית "מס הכנסה שלילי", ויישום התכנית לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים.
- צוותי המשנה של הוועדה גיבשו חלק ניכר מהמלצותיהם, ומציגים אותם בימים אלו לחברי הוועדה לדיון והערות, כאשר יתר ההמלצות יוצגו בדו"ח הסופי של הוועדה.

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 שחזונו הוא:

- סיוע לכלל האוכלוסייה להשיג אורח חיים הוגן, חופשי מעוני, בטוח ומספק; זאת באמצעות סיוע בהשתלבות בעבודה למי שמסוגל לכך
- מיצוי היכולות האישיות, על ידי שדרוג ההון האנושי, בכדי לתמוך בתעסוקה וצמיחה יציבה במשק

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

- לתכנן באופן שוטף ולהמליץ לשר על מדיניות ויעדי המשרד בתחום העבודה וההון האנושי, לפקח ולבקר את יישום מדיניות השר 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 מוצגים המלצות ליעדי תעסוקה פרטניים בתחום העבודה וההון האנושי. מומלץ כי הממונה יידרש לתכנן לאורם את מדיניות 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 מנכ"לים בין – משרדי (קרי, פורום האג'נדה). לדעת הוועדה, דיווח שכזה ישמש כמנגנון לבקרה שוטפת על פעילותו של הממונה, ויסייע לקדם את שיתוף הפעולה הבין- משרדי הנדרש בתחום העבודה.

לאחר מינויו של הממונה, מומלץ כי המבנה הארגוני של תחום התעסוקה, כמו גם תחומי מדיניות אחרים במשרד, ייבחנו בצורה מעמיקה ופרטנית על ידי גופים המתמחים בכך. כן מוצע כי בטווח הארוך תיבחנה גם פעולות סטטוטוריות אשר תאפשרנה להכפיף תחת הממונה גם את שירות התעסוקה.

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 שיעור ההשתתפות בתעסוקה:

- **יעד קצר טווח:** הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ 71% (נתון לשנת 2008) ל- 73% עד שנת 2013.
- **יעד ארוך טווח:** הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ 71% (נתון לשנת 2008) ל- 76.5% עד שנת 2020
- **יעד ארוך טווח:** הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 מ 44.7% (נתון לשנת 2008) ל- 60% עד שנת 2020

יעד הממשלה הנוכחי הוא "העלאת שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64 לרמה של 71.7%, עד לשנת 2013" (החלטת ממשלה מס. 181 מיום 12.05.2009). מוצע להגדיר יעד שאפתני יותר לשנת 2013, ויעד ארוך טווח להשגה עד לשנת 2020. 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.

המשמעות של יישום היעדים המוצעים היא **הוספת כ-30 אלף עובדים בשנה** (מעבר לתוספת העובדים בשל גידול האוכלוסייה הטבעי). תוספת זו תגרום לגידול ממוצע בשיעור התעסוקה של כ- 0.5% (נק' אחוז) בשנה, **ומתואמת עם תוספת של כ 1.5% נק' אחוז לצמיחת התוצר**. יש לציין כי בשנים 2003-2008 גדל שיעור התעסוקה בממוצע של 0.8% נק' אחוז בשנה.

יעדים אלו הוגדרו בהתחשב בגידול 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 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. יעדים פרטניים מפורטים בפרק הדין בנושא.

יעדי המשנה מגדירים בצורה פרטנית את מקור התוספת לסך המועסקים. כ-40% מהתוספת תגיע מקורה במגזר הערבי והחרדי; כ-10% מאוכלוסיית בעלי המוגבלות; כ-40% מיתר האוכלוסייה (צמצום שיעור האבטלה והגדלת התעסוקה בקרב אוכלוסיות כגון אתיופים, עולים, תושבי פריפריה וכד'), ו-10% הנותרים מתיקון טכני – הכללת משרתי הקבע בכוח העבודה.

כפי שעולה מן החזון המוצע לממונה על העבודה וההון האנושי, שילוב הפרטים בתעסוקה אינו מטרה כשלעצמה - היא כלי להשגת אורח חיים הוגן, חופשי מעוני, בטוח ומספק. לאור זאת, ועל מנת לוודא כי השילוב בתעסוקה מלווה בשיפור משמעותי בהכנסה ומצמצם ככל הניתן את תופעת "העובדים העניים", מומלץ לעדכן את יעד הממשלה לצמצום העוני (התמקדות על הכנסות החמישון התחתון) ולהגדיר את היעד הבא:

5.3. יעד הממשלה להגדלת הכנסת החמישון התחתון:

- יעד ארוך טווח: ההכנסה נטו הראלית של החמישון התחתון תגדל במוצע של 2% לשנה עד שנת 2020 (כאשר בשנים 2003-2008 הכנסה זו גדלה במוצע של 1.3% לשנה).

המשמעות של יישום יעד זה היא תוספת ריאלית של כ-1,000 ₪ להכנסת החמישון התחתון (תוספת של כ-27% להכנסה). 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 בביצוע פעולות לקידום המשק והתעשייה - פעולות שיסייעו לקיומו 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 מהחשיבות הרבה שיש לפעילות בצד הביקוש לעובדים – כהשלמה הכרחית לפעולות להגדלת ההשתתפות בתעסוקה.

בנוסף, 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:

6. להמליץ לממשלה על יישום מלא של התוכניות הבאות:

1.1.1. יישומה של תוכנית ארצית של מעבר מרווחה לעבודה, המיועדת לשפר את רמת

חייהם של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה באמצעות שילובם בשוק העבודה –
במתווה תוכנית "אורות לתעסוקה"¹

¹ מספר חברי וועדה הציעו כי יש להמליץ על קבלת כלל המלצות דוח וועדת יערי בנושא זה

1.1.2. הרחבה ארצית של תוכנית מס ההכנסה השלילי תוך בחינה של גובה התשלום² –

ככלי מרכזי לעידוד היציאה לעבודה

1.1.3. יישום מלא של התוכנית לצמצום מספרם של העובדים הזרים – ככלי מרכזי

להגדלת הביקוש לעובדים לא מיומנים

צוותי הוועדה ממשיכים לבחון ולגבש המלצות במכלול סוגיות נוספות:

- **צוות בראשות פרופ' יוסי תמיר** הדן בהמלצות לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות, תוך דגש על הנשים באוכלוסייה הערבית, על הגברים באוכלוסייה החרדית ועל אוכלוסיית בעלי המוגבלות.
- **צוות בראשות של דר' אנליה שלוסר** הדן בהמלצות לקידום פעילות האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום – המלצות לשילוב נשים שלא היו במעגל העבודה לפחות שנתיים ומתן מענה לאמהות העבודות במשרה חלקית וזאת על מנת להסיר את החסם התעסוקתי, בין היתר, עבור אמהות במגזר הערבי משום שמרביתם יכולות להשתלב במשרה חלקית וכן להסיר את החסם עבור אמהות חדשות המצטרפות לשוק העבודה המתחילות לרוב במשרה חלקית.
- **צוות בראשות ישראל מקוב** הדן בהמלצות לקידום פעילותו של שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית ומסלול תעסוקה, באופן שיספר את יכולתם להשיג את יעדי התעסוקה המוצעים.
- **צוות בראשות פרופ' גיא מונדלק** הדן בהמלצות לקידום פעילות האכיפה ולשינויי חקיקה בתחום התעסוקה באופן שיאפשר השגת שתי מטרות מרכזיות – האחת היא הסרת חסמים המונעים מפרטים לעבוד - 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. ואילו השנייה היא אכיפת זכויות עובדים והקשר בין אלה להגברת תעסוקה; הדרך להנעת שינוי בכל הנוגע לזכויות בעבודה ואמצעי האכיפה. בהתאם לכך, חלק מהמלצות הצוות מתייחסות לפיתוח מדדים שנתיים של DECENT WORK בהתאם לגישת ארגון העבודה הבינלאומי [תוך התאמות לצרכי שוק העבודה הישראלי] ופיתוח של מדדים ליעילות הפיקוח ואפקטיביות בניצול משאבי האכיפה הקיימים. 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.

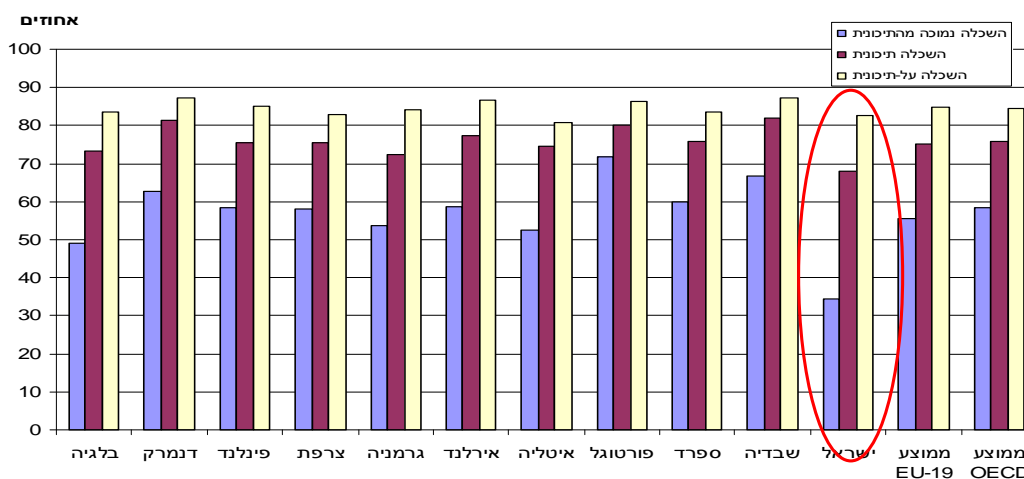
² מספר חברי וועדה הציעו כי יש להמליץ על הגדלה מיידיית של נדיבות התשלום המתקבל בתכנית.

2.1 מאפייני שוק העבודה בישראל

שיעור התעסוקה בכוח העבודה בגילאי 15-24 נמוך בישראל - 70% בישראל 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 15-24 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.

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, 80% ממשקי הבית ללא מועסק כלל חיים בעוני (כאשר ב-OECD השיעור הוא שלישי). אף כאשר קיים מפרנס במשק הבית שיעור העוני כפול מממוצע ה-OECD ועומד על 29%.³

בעיות עיקריות בשוק העבודה:

האוכלוסייה הערבית:

האוכלוסייה הערבית מתאפיינת בעוני ניכר וביעור 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 בעלות השכלה מעוטה: שיעור ההשתתפות של נשים משכילות (16+ שני"ל) הינו 72%, לעומת שיעור השתתפות 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

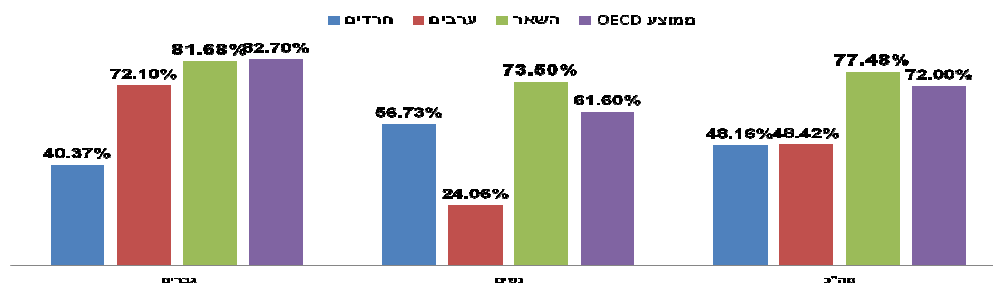
³ לנתונים נוספים על שיעורי תעסוקה ועוני בישראל ראה הפרק הדין ביעדי התעסוקה.

באוכלוסייה זו הם על פי רוב בלתי מוכרים, ולכן מנותקים מתשתיות בסיסיות כגון ביו, חשמל ותחבורה ציבורית.⁴

האוכלוסייה החרדית:

האוכלוסייה החרדית מתאפיינת בשיעורי עוני גבוהים: שיעור תעסוקת הנשים החרדיות הוא כ-55%, ושיעור תעסוקת הגברים נמוך אף יותר- רק גבר חרדי אחד מתוך ארבעה עובד. הסיבות לשיעורי העוני הגבוהים בקרב אוכלוסייה זו נובעים לא רק משיעורי התעסוקה הנמוכים, אלא גם מרמת השתכרות נמוכה- העבודה היא לרוב במשרות חלקיות ובשכר נמוך, וזאת, בין היתר, בשל העדר הון אנושי תעסוקתי מספק. אמנם כיום האוכלוסייה החרדית מהווה רק 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.

שיעור תעסוקה - אוכלוסיות נבחרות בגילאי 25-64, 2008



העסקת עובדים לא ישראלים:

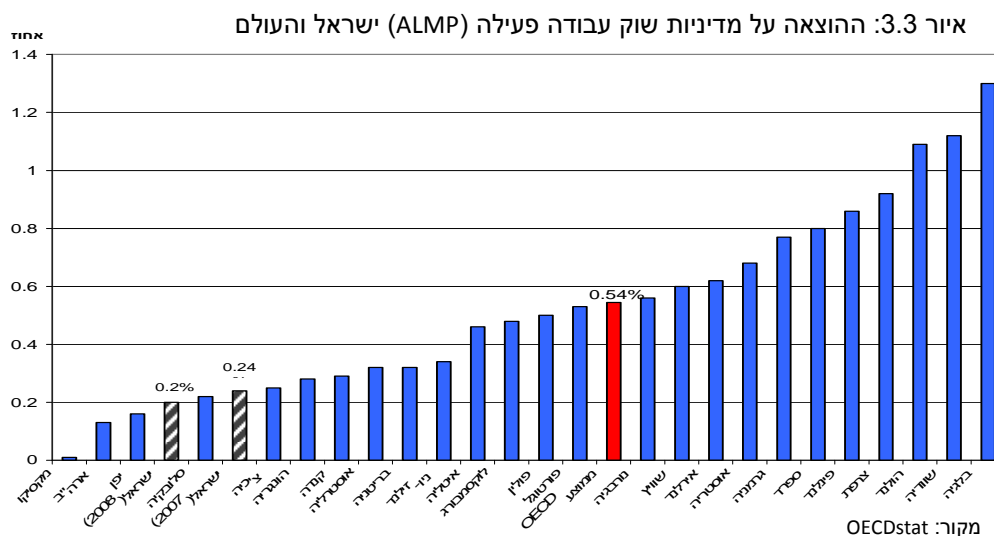
העסקת עובדים לא-מקומיים בישראל היא בממדים חריגים לפי כל קנה מידה, בשיעור כפול מהמקובל בעולם המערבי, ואף למעלה מזה כשהשוואה נסבה על עובדים לא-משכילים בלבד.⁵ מדיניות מתן אשרות העבודה בישראל חורגת אף היא מהנהוג במדינות המפותחות. לראיה – בענף החקלאות מספר אשרות העבודה המוענקות בישראל לעובדים לא-מקומיים (לא-עונתיים) 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.

⁴ פירוט נוסף אודות האוכלוסייה הערבית וחסימה לתעסוקה ניתן למצוא במאמרם של קסיר וישיב (בנק ישראל 2009), ובאתר הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית.
⁵ ראו דוח אקשטיין (2008)

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-ישראלים השוהים שלא כדין, וכן מסתננים או פליטים, אשר ממלאים את הנישה של תעסוקה נמוכת-מיומנות, ולפיכך 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- אשר סך ההוצאה הכספית עליה הולך וקטן לאורך העשור האחרון; ב. מערך מעונות היום- אשר זוכה בשנים האחרונות לתוספות תקציביות משמעותיות, וכן עובר תהליך התייעלות נרחב; ג. מערך ההשכלה המקצועית- אשר בדומה לשירות התעסוקה זוכה בנתח הולך וקטן מן העוגה, כך שכיום רק 1% מכלל המובטלים זוכה להכשרה מקצועית במסגרתו; ד. קצבאות אבטלה; ה. מסלול התעסוקה בחוק לעידוד השקעות הון.



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

תכנית "אורות לתעסוקה": הנתונים מראים כי לתוכנית הייתה השפעה חיובית על סיכויי התעסוקה של המשתתפים בה, וכן כי התוכנית הביאה לירידה במספר מקבלי הקצבאות. יתרה, התוכנית אף שיפרה את רמת ההכנסה של משתתפיה בכ-1,000 ₪ לחודש. יש הטוענים כי אחד החסרונות המובנים בתכנית הוא החוסר בתחרות תוך-אזורית בין ספקי השירותים. מנגד,

לאחרונה שונו תנאי התשלומים למפעילים כך שהם מתחשבים בשינויים בכמות המשתתפים בתוכנית, בדומה להמלצות דוח ארגון ה-OECD.

תכנית "מס הכנסה שלילי" (מה"ש) - מס ההכנסה השלילי 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, נטען כי הסכומים הניתנים בפועל נמוכים ביחס למקובל בתוכניות שכאלה (כך עולה מתוך דוח ארגון ה-OECD שפורסם לאחרונה) וכפועל יוצא, תכנית זו 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 בממוצע ב-OECD). הדבר פוגע במיוחד בעובדים שאינם מאוגדים בהסכמים קיבוציים. הרשויות בישראל נקטו צעדים על מנת להגביר את האכיפה, אך אלה אינם מספיקים, ורשויות האכיפה בנושא זה נותרו מאוישות חלקית בלבד. 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. עם זאת, כמות העובדים הקטנה מונעת יישום וטיפול יעיל בתלונות- דבר שהוביל לירידה במוכנות העובדים להתלונן. במקביל, הקנסות נמוכים מדי מכדי להרתיע מעסיקים ובכל מקרה אינם עולים עם הישנות המקרה (למעשה, בחוק שעות עבודה ומנוחה ובחוק שעות נוספות אין קנסות מינהליים).

2.3 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:

"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:

- הגברת אכיפה אפקטיבית של חוקי תעסוקה, הן עבור עובדים ישראלים והן עבור עובדים זרים. הדבר כרוך בהקצאת משאבי כוח אדם ותקציב לגופים הרלוונטיים העוסקים בנושא.
- הרחבת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה. כך למשל, הרחבת 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).
- 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 (לדוגמא, 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.
- ניטור 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 המפריים את תנאי ההעסקה המינימאליים לעובדים זרים, או כאלו המסרבים לשכור עובדים ישראלים 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.
- ארגון ה-OECD ממליץ לייצר מנגנון המאפשר קבלת שהייה בלתי מוגבלת לעובדים זרים בדומה למנגנונים הקיימים במדינות ה-OECD, בהתבסס על מבחן השוק.

יש להביא בחשבון כי בבואה של הממשלה לטפל בסוגיות הקיימות יישום הרפורמות יוביל לעלייה בתקציב הממשלה. דבר זה יגרור אחד מהשניים: שינוי בהרכב התקציב, לכיוון תקציב "חברתי" יותר, או העלאה בתקבולי המס."

2.4 מסקנות העולות מהרקע

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, פירות הצמיחה אינם מתחלקים שווה בשווה - החמישון התחתון, אשר מאופיין בהשכלה נמוכה ומיומנויות נמוכות, נדחק מחוץ לשוק העבודה משום מעבר המשק הישראלי למוטה טכנולוגיה, ומשום השפעותיהם השליליות והרוחביות של 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, הן על ידי הגדלת הנגישות שלהן לתעסוקה, והן על ידי תמיכה בעזרת שירותים תומכי עבודה. 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, פלח אוכלוסייה זה יזכה ליהנות מפירות הצמיחה- דבר שיתרום ליכולתו להתמודד בשוק העבודה, וכן יאפשר להתמודד בהצלחה עם בעיות אי השוויון והעוני התעסוקתי הקיימת בארצנו.

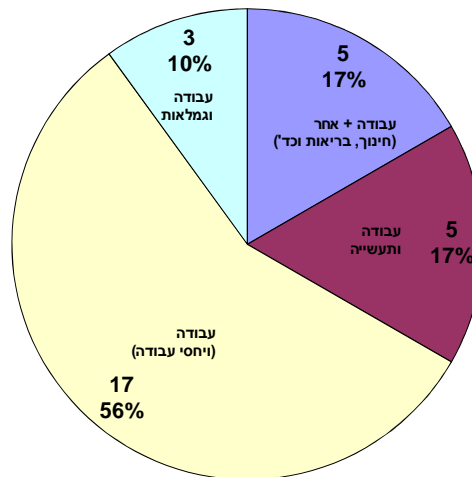
3. המלצות למבנה הארגוני

מבוא וניתוח צרכים⁶

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

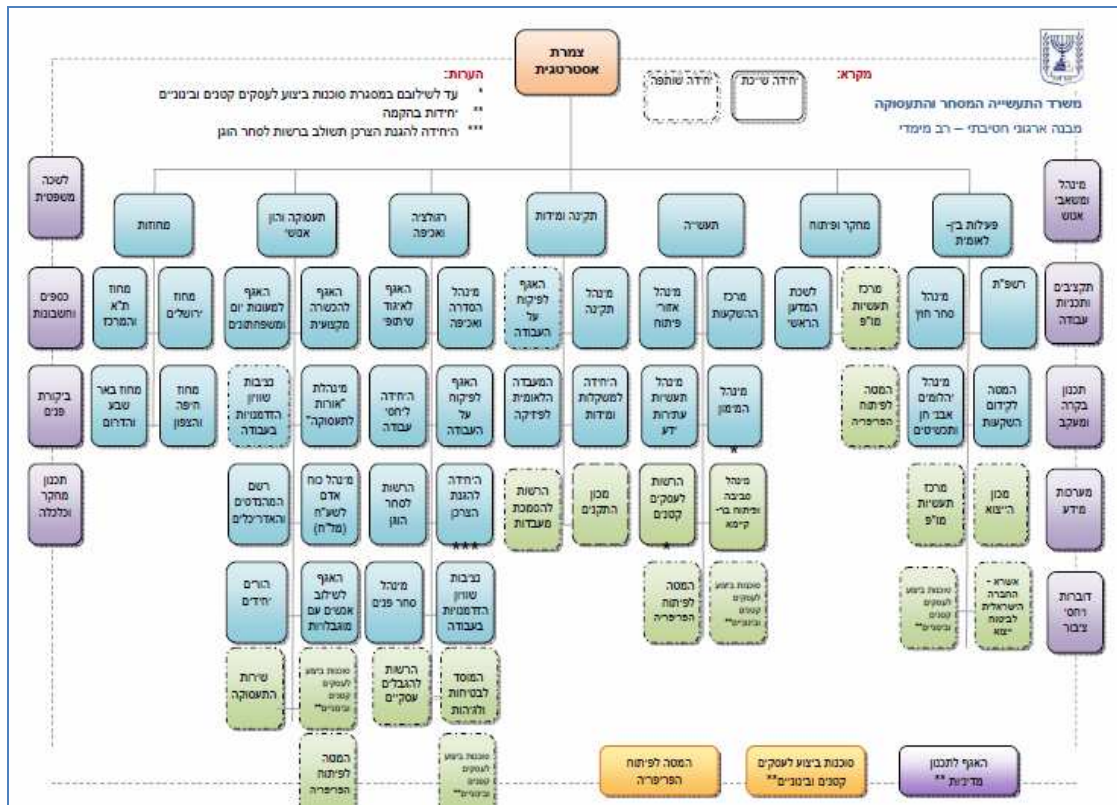


לעומתן של מרבית מדינות ה OECD בישראל נמצאים מגוון כלי מדיניות העבודה וההון האנושי בכפיפות ישירה למנכ"ל משרד התעסוקה, המסחר והתעשייה. מנכ"ל אשר לו מטלות שוטפות

⁶ יש לציין לשבח את עבודת הרקע המקיפה שנעשתה לוועדה זו על ידי מנכ"ל התאחדות התעשיינים – מר יהודה שגב.

רבות בתחומים רבים נוספים, כמו גם אחריות על מגוון כלי מדיניות אחרים – הקשורים למסחר ולתעשייה.

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



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

להלן חזון המשרד כפי שהוא מוגדר כיום⁷

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

⁷ היעדים המוגדרים בתוכנית העבודה של המשרד לשנים 2009-2010, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/F4E2A183-729C-4FFA-AC9A-1345E5A8C35D.htm>

- 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 מדיניות כוללת 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.

לאורך של בעיות אלה, התגבשה בוועדה ההסכמה כי יש למנות במשרד התמ"ת ממונה בכיר על תחום העבודה וההון האנושי. 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 מדיניות, הצבת יעדים וסדרי עדיפות, ושימור יידע.
- 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 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 שחזונו:

- סיוע לכלל האוכלוסייה להשיג אורח חיים הוגן, חופשי מעוני, בטוח ומספק; זאת באמצעות סיוע בהשתלבות בעבודה למי שמסוגל לכך
- מיצוי היכולות האישיות, על ידי שדרוג ההון האנושי, בכדי לתמוך בתעסוקה וצמיחה יציבה במשק

הוועדה סוברת כי יש להגדיר חזון ברור לתחום העבודה וההון האנושי במשרד התמ"ת, וכי יש למנות ממונה אשר יהיה אחראי להגשמת חזון המשרד. כן חשוב כי ממונה זה יהיה דמות בכירה, בדרג של משנה למנכ"ל לפחות, 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.

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

- 2.1. תכנון המדיניות באופן שוטף לצורך המלצה לשר, וכן להמליץ על יעדי המשרד בתחום העבודה וההון האנושי, כמו גם פיקוח ובקרה על יישום מדיניות השר בתחום זה.
- 2.2. להוות גוף המרכז את הידע הנצבר בנושאי מדיניות עבודה והון אנושי, וכתובת מרכזית ל"לקוחות המשרד" בתחום זה (מעסיקים, עובדים ודורשי עבודה).

2.3. ליזום 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 ביניים זה, מוצגות המלצות הוועדה ליעדים פרטניים לתחום העבודה וההון האנושי, אשר לאורם יידרש הממונה לתכנן את מדיניות 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.

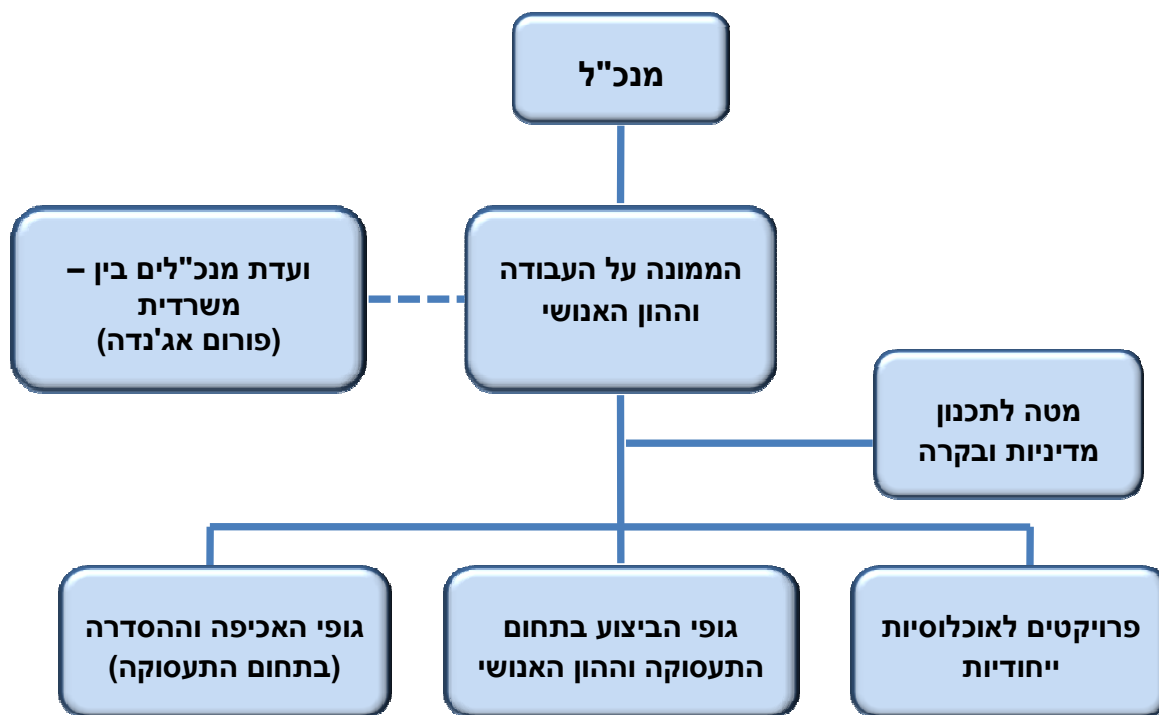
3. לקבוע כי אחת לרבעון ידווח הממונה, לשר התמ"ת ולפורום האג'נדה על מידת ההתקדמות לעבר יעדי המשרד והממשלה בתחום העבודה וההון האנושי.

הוועדה סוברת כי ישנה חשיבות רבה ליצירת מנגנון לאישור תוכניות עבודה ולדיווח שוטף של הממונה, לשר התמ"ת ולפורום מנכ"לים בין – משרדי (קרי, 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 שסייע 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 והעוני (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:

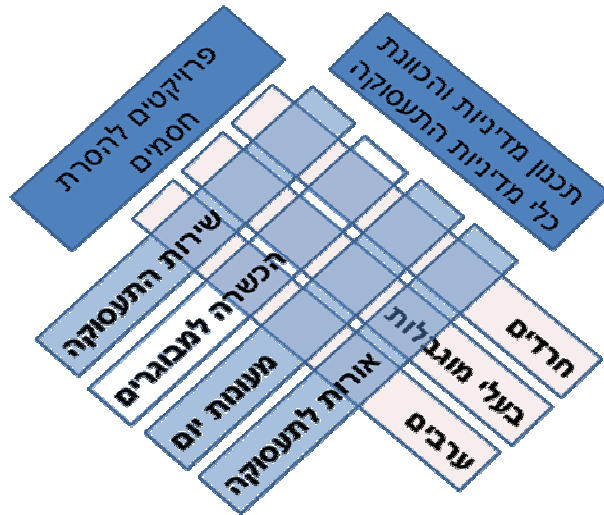


כפי שניתן לראות בתרשים זה, מוצע כי לרשות הממונה יעמוד מטה לתכנון מדיניות ובקרה. מוצע כי מטה זה ימנה לפחות שלושה עובדים בעלי התמחות וניסיון בתחום. כן מוצע כי תחת הממונה יהיו כפופים מגוון גופי הביצוע בתחום העבודה וההון האנושי (דוגמת האגף להכשרה מקצועית, מעונות יום ומשפחתונים, אורות לתעסוקה ועוד), מגוון גופי האכיפה וההסדרה בתחום, כמו גם הגופים האחראיים על פרויקטים לאוכלוסיות ייחודיות (דוגמת המטה לשילוב בתעסוקה של בעלי מוגבלות).⁸

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 :

⁸ כאמור לעיל, שירות התעסוקה כפוף ישירות לשר התמ"ת, וזאת מתוקף חוק שירות התעסוקה. מומלץ כי בטווח הקצר יפעל הממונה בשיתוף עם שירות התעסוקה, ובהמשך תיבחן האפשרות לבצע את השינויים הסטטוטוריים הנדרשים על מנת להכפיף את שירות התעסוקה לממונה.



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 בטווח הארוך תיבדקנה גם פעולות סטטוטוריות אשר תאפשרנה להכפיף תחת הממונה גם את שירות התעסוקה. לאור זאת מוצע:

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

4.1. 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.

4.2. לבצע תהליך שוטף של "משוב לקוחות", ושל הטמעת הערות העולות ממנו

4.3. 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.

4. המלצות ליעדי תעסוקה ועוני⁹

כללי

כאמור בפרק הקודם, הדרך במינויו של ממונה על תחום העבודה וההון האנושי במשרד התמי"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 התמי"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.

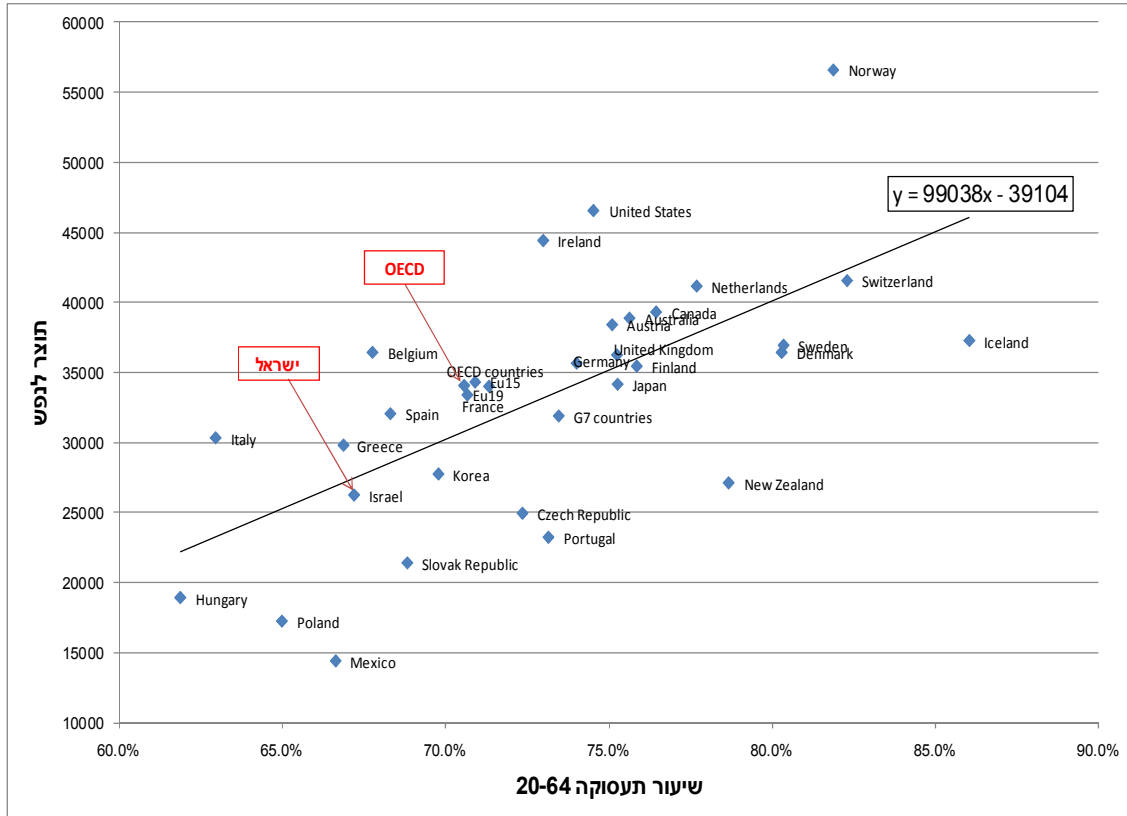
יעדים להגדלת ההשתתפות בתעסוקה

- 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 :
 - הגדלת התוצר לנפש ורמת החיים בישראל, וזאת באמצעות הגדלת כוח העבודה

⁹ פרק זה נכתב על ידי חגי לויין ורוני הכהן – המועצה הלאומית לכלכלה, והוא משלים עבודה שנעשית במועצה לעדכון יעדי הממשלה לתעסוקה ועוני.

○ **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 OECD (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 3%.

- יש לציין כי בהשוואה זו למדינות ה OECD, ישנה הטיה לרעת ישראל. בעוד שבמדינות ה OECD מקובל להתייחס אל המשרתים בצבא הקבע כאל מועסקים, בישראל הם נחשבים "לא משתתפים בכוח העבודה" ולכן מטום כלפי מטה את שיעור התעסוקה בישראל בכ 1.2 נק' אחוז.

- 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%.

- זאת תחת ההנחה החזקה כי השיפור בשיעור התעסוקה לא יבוא על חשבון הפרודוקטיביות של העובדים, או במילים אחרות, כי המרחק של ישראל מ קו הרגרסיה כפי שמוצג באיור לעיל, לא ישתנה. יש לציין כי מרחק זה מהווה אומדן לפריון 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 הפריון הנמוך יחסית של העובד הישראלי בגילאים אלו. הפריון הנמוך בישראל נובע בעיקר מכך ש:
 - בשל בעיות מבניות שונות, הפריון 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 76.5% (ב 2008 היה 71%), וזאת על ידי הוספה של כ 25 אלף עובדים בשנה בגילאים אלו, עד שנת 2020 (תוספת מעבר לגידול הטבעי)
 - והגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 ל 60% (ב 2008 היה 44.7%), וזאת על ידי תוספת של כ 5 אלף עובדים בשנה בגילאים אלו, עד שנת 2020 (תוספת מעבר לגידול הטבעי)
- יש לציין כי יעדים אלו אינם חורגים בצורה משמעותית מתוואי השיפור בשיעורי התעסוקה שהתרחש בשנים האחרונות. כך לדוגמא:
 - התיקון הטכני המוצע – הכללתם של המשרתים בקבע בקבוצת המועסקים (בדומה למקובל במדינות ה OECD), מהווה שיפור חד פעמי בשיעור התעסוקה של 0.9% (נק' אחוז) בגילאים 25-64, ושל כ 3% (נק' אחוז) בגילאים 20-24.

- לאחר התיקון הטכני המוצע, הגעה ליעד לגילאים 25-64 תדרוש שיפור בשיעור התעסוקה של כ 0.4% (נק' אחוז מעל לשיעור הגידול הטבעי בתעסוקה) בשנה עד שנת 2020. בעוד בשנים 2003 – 2008 (שנות הצמיחה האחרונות) היה במוצע שיפור בשיעור התעסוקה של כ 0.8% (נק' אחוז) בשנה.¹⁰
- לאחר התיקון הטכני המוצע, היעד לגילאים 20-24 ידרוש שיפור בשיעור התעסוקה של כ 1% (נק' אחוז) בשנה, בעוד בשנים 2003 -2008 היה במוצע שיפור בשיעור התעסוקה בקבוצת גיל זו של כ 0.8% (נק' אחוז בשנה).
- 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 יהוו 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% (נק' אחוז) בשיעור התעסוקה של כלל האוכלוסייה.
- כדי לאזן מגמה זו, נדרש להוסיף בכל שנה כ 25 אלף מועסקים (מעבר לגידול הטבעי הנדרש כדי לשמר את שיעור התעסוקה) לאוכלוסייה בגילאים 25-64, וכ 5 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.¹¹
- 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 צמצום שיעור האבטלה, והגדלת שיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הכללית, כמו גם בקרב קבוצות משנה שונות בתוכה דוגמת העולים מאתיופיה וברה"מ, קבוצת מעוטי ההשכלה, תושבי הפריפריה ועוד.

¹⁰ בשנים 2003 -2008 חלק ניכר מהגידול בשיעור התעסוקה היה תוצאה של ירידה בשיעור האבטלה. ירידה שצפויה להפסק עם ההגעה לשיעור האבטלה החיכוכית, גם במקרה של המשך צמיחה יציבה. לאור זאת, המשך גידול יציב בשיעורי התעסוקה יחייב השקעה בתוכניות לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שאינן משתתפות במעגל העבודה.

¹¹ אם מתחשבים גם במשרתים בצבא הקבע, היה נדרש להוסיף רק כ 17 אלף מועסקים בשנה.

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.

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

- **הגברים החרדיים:** מוצע להציב כיעד 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).

- **הנשים החרדיות:** מוצע להציב כיעד שימור על שיעור התעסוקה הנוכחי שלהן 57% (גיל 25-64), ולפעול בעיקר לשיפור יכולת ההשתכרות של הנשים העובדות, דרך הגדלת היקפי המשרה ושיפור ההון האנושי התעסוקתי. כפי שמוצג בנייר המדיניות של המועצה הלאומית לכלכלה, יעד זה נובע מכך שריבוי הילדים מקשה על הגדלת שיעור התעסוקה של הנשים מעבר לגודלו הנוכחי, וכן מכך שהעלייה בשיעורי התעסוקה של הגברים החרדיים עלולה לגרום לירידת שיעור התעסוקה של הנשים (החלפת המפרנס במשק הבית).

- **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 באוכלוסיה 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 שיעורה 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).

אמנם שיפור שכזה נראה משמעותי ביותר, אך חלק ניכר ממנו מושג מההכללה של אוכלוסיית משרתי הקבע בקבוצת המועסקים (תוספת של כ- 1.2 נק' אחוז בקרב גילאים 25-64, ושל 3.8 נק' אחוז בגילאים 20-24). בנוסף, הגעה לשיעור תעסוקה זה

משקפת למעשה המשך של מגמת השיפור בשיעורי התעסוקה והירידה בשיעור האבטלה שהתרחשה בשנות הצמיחה האחרונות 2003-2008, בהן היה גידול בשיעורי התעסוקה של שתי האוכלוסיות בממוצע של כ- 0.9 נק' אחוז בשנה.

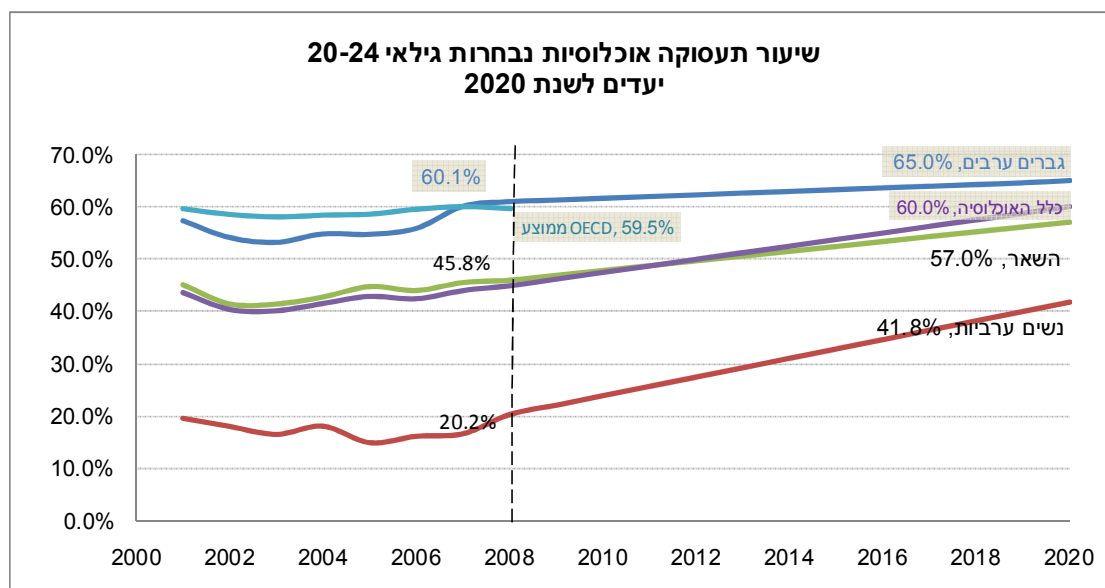
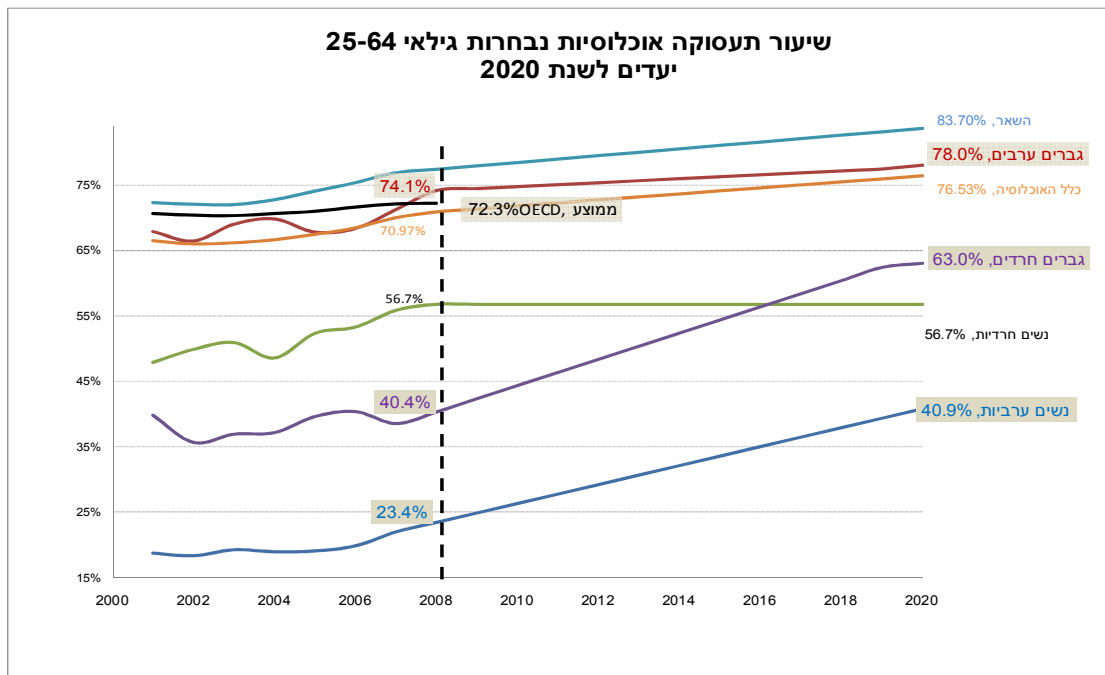
יש להדגיש כי הגדלת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה שאינה חרדית או ערבית הינה חלק מרכזי מהמאמץ להגדלת כלל שיעור התעסוקה במשק. למעשה, מעל למחצית מתוספת המועסקים אמורה להגיע מקבוצה זו, אשר כוללת אוכלוסיות נוספות בעלות חסמים לתעסוקה – דוגמת עולים חדשים (מאתיופיה, ברה"מ ועוד), תושבי פריפריה, נשים חד הוריות ועוד.

הלוח הבא מציג בצורה מרוכזת מהיכן צפויים להגיע המועסקים הנוספים בגילאי

25-64

שיעור מסך העובדים הנוספים (מעבר לגידול הטבעי)	האוכלוסייה
0%	סך תוספת חרדיות
16%	סך תוספת חרדים
5%	סך תוספת ערבים
21%	סך תוספת ערביות
12%	בעלי מוגבלות שאינם ערבים
9%	צבא קבע
38%	היתר
100%	סך הכל

- 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.



יעד להגדלת הכנסות החמישון התחתון

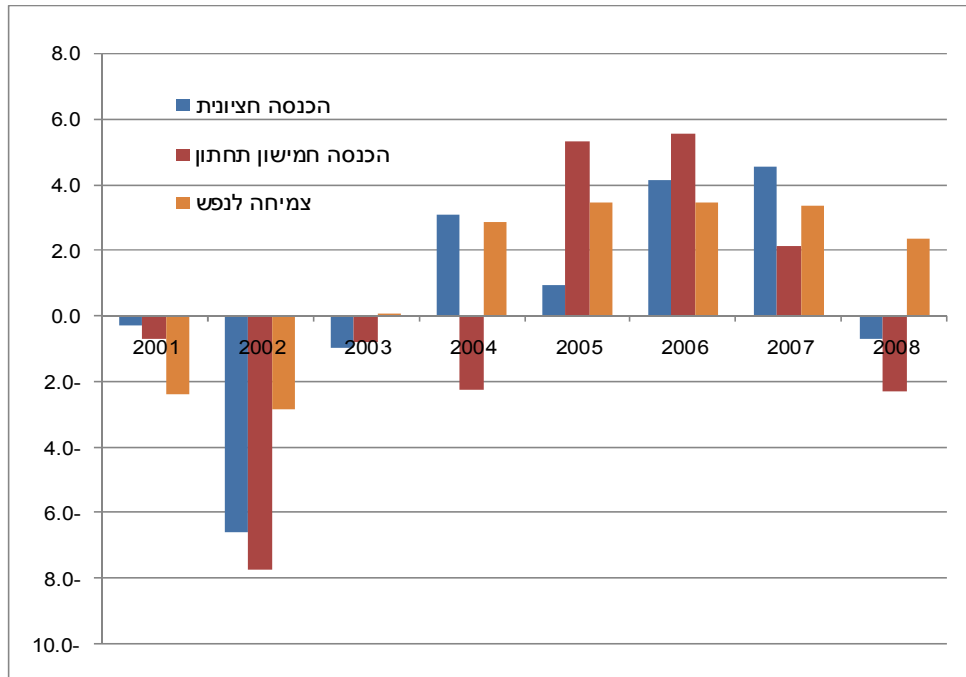
- בשנת 2007 החליטה הממשלה על הצבת יעד לצמצום העוני בישראל והוא :

“גידול בהכנסות החמישון התחתון של משקי הבית ב-10% יותר (פי 1.1) מצמיחת התוצר לנפש, בין השנים 2010-2008 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.¹² 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, וכדי לצמצם ככל הניתן את תופעת העובדים העניים.
- 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 מפורטת (בעת החשש ממיתון כלכלי), והיא האחרונה להיות מועסקת (רק אחרי שהתרחשה צמיחה יציבה שמיצתה את כל ייתר העובדים).
- את הקשר בין הכנסות החמישון התחתון, להכנסה החציונית ולצמיחה לנפש ניתן לראות בתרשים הבא:

¹² 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 הראליות, ובפרט בהכנסות החמישון התחתון- מצב אשר אפיין את שנת 2008.¹³
- 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.
- אנו מציעים כיעד, גידול ממוצע של 2% בשנה (27% או 1000 נה עד שנת 2020). גידול זה למעשה משקף קצב גידול של 10% יותר מקצב הגידול הממוצע של ההכנסה החציונית, ובכך משמר את השאיפה לגרום לכך שהאוכלוסייה החלשה ביותר תיהנה מפירות הצמיחה.

סיכום: יעדים להגדלת שיעור התעסוקה והגדלת הכנסות החמישון התחתון

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

¹³ 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%

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 ארוך טווח: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 מ 71% (נתון לשנת 2008) ל- 76.5% עד שנת 2020.
• יעד ארוך טווח: הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 מ 44.7% (נתון לשנת 2008) ל- 60% עד שנת 2020.

1.2. לפעול לעדכון יעד הממשלה להגדלת הכנסת החמישון התחתון ולהגדיר כיעד חדש:

• יעד ארוך טווח: ההכנסה נטו הראלית של החמישון התחתון תגדל בממוצע של 2% לשנה עד שנת 2020 (בשנים 2003-2008 הכנסה זו גדלה בממוצע של 1.3% לשנה).
--

יעדי משנה

2. בכדי למקד את האופן בו ניתן להשיג יעדים אלו, אנו ממליצים להגדיר את יעדי המשנה הבאים:
2.1. יעדי משנה להגדלת ההשתתפות בתעסוקה:

א. 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%	שמירה על שיעור תעסוקה של 57%	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 84%	2020	64-25	היתר

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

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

ג. 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

בנוסף, הוועדה ממליצה להגדיר כי בדומה למקובל במדינות ה OECD, אזרחים המשרתים בשירות קבע יחשבו כמועסקים.

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- 25 אלף בשנה
הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 25-64 ל- 76.5% עד שנת 2020	
הגדלת שיעור התעסוקה בגילאים 20-24 ל- 60% עד שנת 2020	כ- 5 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)
25 – 64	56,851	53,973	4,498
25 – 64	72,534	0	0
25 – 64	87,766	15,290 (מתוכם כ- 3800 בעלי מוגבלות)	1,274 (מתוכם כ- 300 בעלי מוגבלות)
25 – 64	28,482	71,294 (מתוכם כ- 3800 בעלות מוגבלות)	5,941 (מתוכם כ- 300 בעלות מוגבלות)
25 – 64		30,600 (תוספת חד פעמית)	
25 – 64	338,509	167,712 (מתוכם 40,061 בעלי מוגבלות)	13,976 (מתוכם 3,338 בעלי מוגבלות)
סך הכל	584,142	338,859	25,689

גילאי 20-24:

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)
20 – 24	18378	3635	303
20 – 24	5938	18835	1570
22 - 24		17,000 (תוספת חד פעמית)	
20 - 24	20,423	38,138	3,178
סך הכל	44,740	77,608	5,051

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.

יעד להגדלת הכנסות החמישון התחתון

המשמעות של תוספת שנתית ממוצעת של 2% להכנסה הריאלית נטו של החמישון התחתון, היא:

- גידול מצטבר בהכנסה נטו של החמישון התחתון בכ- 27% או בכ- 1,000 ₪ (במחירי 2008) עד שנת 2020.

○ במילים אחרות, השגת היעד משמעותה צמיחה בהכנסה הממוצעת נטו של החמישון התחתון מהכנסה של 3720 ₪ (בשנת 2008) עד הגעה בשנת 2020 להכנסה ממוצעת של 4720 ₪ (במחירי 2008)

- האצת קצב הצמיחה בהכנסות החמישון התחתון בכ-60%, (בשנות הצמיחה 2003-2008 צמחה הכנסה זו בקצב של כ-1.27% בשנה בלבד).

- **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 הכנסות 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 1,000 ₪ להכנסה הריאלית נטו של החמישון התחתון, צפויה להקטין את תחולת העוני בקרב משפחות בכ-1 נק' אחוז.

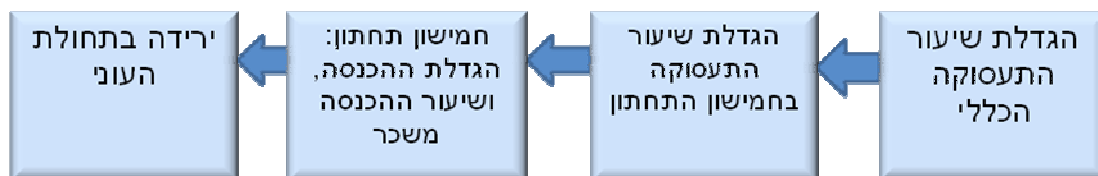
- בשנות הצמיחה בהכנסות החמישון התחתון 2004-2008, נמצא קשר חיובי בין התוספת לשכר הריאלי לבין צמצום תחולת העוני (בקרב משפחות). כפי שניתן לראות בתרשים הבא, תוספת של כ 1000 ₪ בשכר הריאלי צפויה להקטין את תכולת העוני בכ- 0.93 נק' אחוז.

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 של לא יותר מ170 ₪. פער אשר ניתן יהיה לגשר באמצעות שיפור ההון האנושי אשר יוביל לשיפור בשכר, או באמצעות כלי מדיניות משלימים – דוגמת פריסה ארצית של מס ההכנסה השלילי.

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:

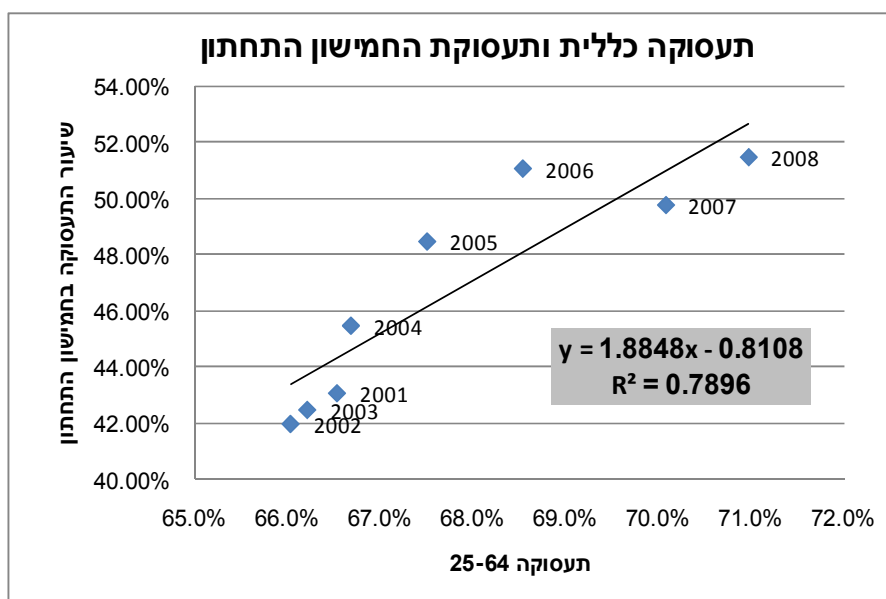
- גידול של שיעור התעסוקה הכללי בגילאים 25-64 ל 76.4% (שהוא היעד המוצע)
- צפוי להגדיל את שיעור התעסוקה בחמישון התחתון ל 63% (כיום 51.5%)
- גידול אשר צפוי להגדיל את ההכנסה בחמישון התחתון (הכנסה ריאלית נטו) בכ-830 ₪ (מחירי 2008), כמו גם להגדיל את חלקה של ההכנסה משכר בחמישון התחתון ל כ 61%.
- כפי שצויין לעיל, גידול בהכנסת החמישון התחתון צפוי להקטין את תחולת העוני.

- אם כן, הגידול בתעסוקה צפוי לגרום לגידול של כ-830 ₪ בהכנסות החמישון התחתון, ונדרשים כ-170 ₪ נוספים להכנסת החמישון התחתון בכדי להגיע אל היעד המוצע. סכום

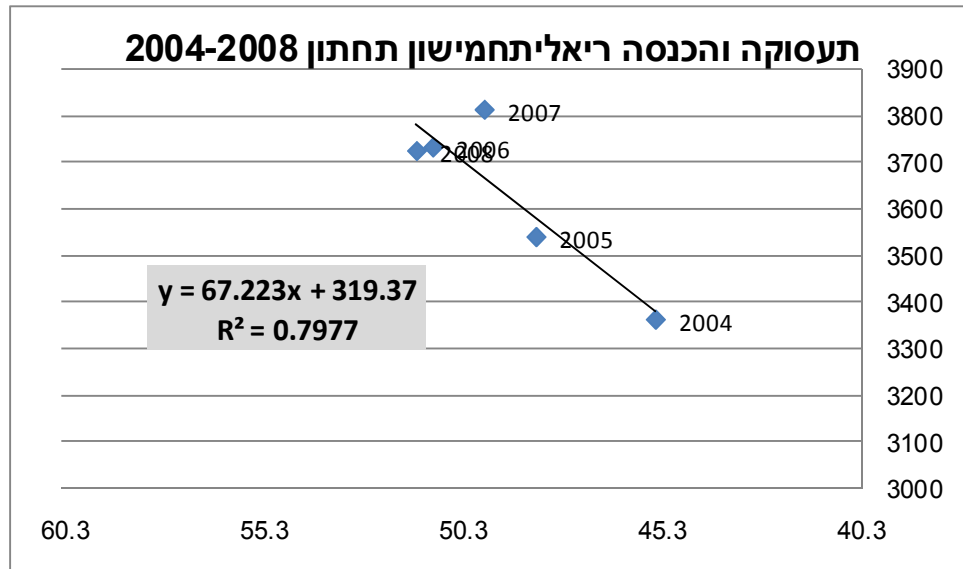
נוסף שצפוי להגיע מכלי מדיניות משלימים דוגמת שיפור ההון האנושי ויכולת ההשתכרות של אוכלוסייה זו, ההרחבה הארצית של מס ההכנסה השלילי (במתכונתו הנוכחית), יישום חוק לרון ועוד.

הכלים להגדלת הכנסות החמישון התחתון	תוספת צפויה להכנסת החמישון התחתון
הגדלת שיעור התעסוקה	כ 830 ₪
תוכניות נוספות (מס הכנסה שלילי, חוק לרון)	כ 170 ₪
סה"כ היעד המוצע	כ 1000 ₪

- 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 בחמישון התחתון)	קשישים אחוז 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*:

	סה"כ	קשישים	2+	1	0	
ערבים	49.4	67.7	10.6	54.5	88.6	
חרדים	55.3	22.0	13.0	51.4	91.0	
אחרים	13.0	20.2	2.1	13.5	59.0	
סה"כ	919.	22.8	3.1	24.5	71.4	

*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 בכדי לשמר את הגידול במספר המועסקים הנדרש מהגידול הטבעי של האוכלוסייה, כמו גם בכדי לתמוך בתוספת המועסקים הנדרשת, הכרחי כי

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

○ 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):

○ הרחבה ושיפור פעילות שירות התעסוקה והאגף להכשרה מקצועית

○ המשך יישום התוכנית להרחבת פריסת מעונות היום והמשפחתונים

○ טיפול ארצי בכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה במתווה תוכנית "אורות לתעסוקה"

○ הרחבה ארצית של תוכנית מס ההכנסה השלילי

○ צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים בישראל – במתווה "דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים" (דוח אקשטיין) ועל פי החלטת ממשלה שהתקבלה בינואר 2010 (1294/2010)

○ המשך יישום חוק לרון והתוכנית להשבה לעבודה של בעלי מוגבלות

○ המשך מדיניות הגברת אכיפת חוקי עבודה, ובכלל זה אישור תזכיר החוק להגברת האכיפה

בהמשכו של מסמך זה מוצגות תוכניות אורות לתעסוקה, מס ההכנסה השלילית והתוכנית לצמצום מספרם של העובדים הזרים. יתר התוכניות יידונו בדו"ח המלא של הוועדה.

פירוט התוספת הצפויה למועסקים ולהכנסות החמישון התחתון מיישום התוכניות:

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

המלצות הוועדה	תוספת צפויה למועסקים	השפעה על הכנסות החמישון התחתון	הערות
הכללת המשרתים בקבע בכוח העבודה	כ 48 אלף		
תוכניות נוספות	188 אלף (כ-16 אלף בשנה)	השפעה עקיפה – דרך תוספת מועסקים ושיפור כישורי תעסוקה	<ul style="list-style-type: none"> • תוכנית לעידוד תעסוקה באוכלוסיות מעוטות השתתפות • תוכניות לצעירים יוצאי צבא ומסיימי השכלה על תיכונת • סיוע לדורשי עבודה (צמצום שיעור המובטלים והמיואשים)
סה"כ המלצות הוועדה	228 אלף		
סה"כ תוכניות קיימות + המלצות הוועדה	416 אלף		

ג. ימצא התקציב הנדרש ליישום המלצות הוועדה:

- בהתבסס על הניסיון הנצבר בתוכניות תב"ת והערכות מנהל מחקר וכלכלה בתמ"ת,¹⁴ מוערך כי עלות שילוב ראוי של פרט שאיננו משתתף בכוח העבודה הינה כ 12.5 אלף ₪.
- אם כן, שילוב מדי שנה של כ 16 אלף פרטים שאינם משתתפים בתעסוקה צפוי לדרוש כ 200 מלש"ח לשנה. מתוך סכום זה מוערך כי כ 80 מלש"ח מוקצה כבר כיום למשרד התמ"ת (תקציב הכשרה מקצועית למבוגרים, תב"ת, תוכנית לשילוב בעלי מוגבלות).
- לאור זאת, מוערך כי יישום המלצות הוועדה ידרוש הקצאה תקציבית נוספת של כ 120 מלש"ח לשנה. הקצאה אשר יכולה להגיע ממקורות משרד התמ"ת או ממקורות אחרים.

¹⁴ "האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה בישראל, כמה מתוכה יש לשלב בכוח העבודה ובאילו קבוצות יש להתמקד" מנהל כלכלה ומחקר, יולי 2009.

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 "א", זהה להערכת למ"ס (החלופה הגבוהה)	הגידול השנתי העולה מסקר "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
2003	57,828	54,904	425,984
2004	55,117	54,204	431,588
2005	58,391	53,866	434,222
2006	59,780	57,014	440,083
2007	57,133	58,525	445,855
2008	59,024	57,625	444,861
2009	61,089	59,642	448,420
2010	63,228	61,730	452,007
2011	65,441	63,890	455,623
2012	67,731	66,126	459,268
2013	70,102	68,441	462,942
2014	72,555	70,836	466,646
2015	75,095	73,315	470,379
2016	77,723	75,882	474,142
2017	80,443	78,537	477,935

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%		גידול שיעור בשנה
הגידול השנתי מסקר העולה 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 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 חרדיות	193,282	102,636	32,203	11,718	46,856	11,860	4%
היתר גברים	1,879,462	716,026	162,018	106,275	226,054	221,679	29%
היתר נשים	2,051,850	936,824	154,371	88,447	346,345	347,661	38%
Total	5,232,863	2,456,185	530,355	310,382	974,309	641,140	100%

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

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

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

5. חשיבות היישום של תוכניות קיימות

5.1 התוכנית "אורות לתעסוקה"

תמונת מצב

התוכנית "אורות לתעסוקה" (להלן 'התכנית') אשר מעוגנת בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 (בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3994 מיום 24.08.2008) היא חלק בלתי נפרד ממדיניות ממשלת ישראל לשילוב מקבלי גימלה להבטחת הכנסה במעגל העבודה, להגדיל את השתתפותם של ישראלים בשוק העבודה ולהקטין את תחולת העוני. על פי החלטת הממשלה יש להפעיל את תוכנית אורות לתעסוקה בפריסה ארצית באופן הדרגתי ל-30 אזורים גיאוגרפיים, החל מ-2010 ועד 2012. התוכנית הניסיונית מופעלת מאז אוגוסט 2005 בארבעה אזורים – נצרת (ונצרת עלית) חדרה (ונתניה), ירושלים (ואשקלון) ושדרות.

כיום, התוכנית הוארכה עד לסוף חודש מרס 2010, והממשלה, אשר אימצה את עיקרי צוות ההמלצות שהוקם מטעם צוות ההיערכות ועבודת המטה בנוגע לפריסה ארצית של תוכנית "אורות לתעסוקה" (אשר פעל תחת הצוות ליישום האג'נדה הכלכלית-חברתית 2008-2010), העבירה את הנוסח החדש לאישור הכנסת. בחודשים הקרובים אמורה הכנסת להחליט על גורלה של תוכנית "אורות לתעסוקה".

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 תכנית "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 (שירות התעסוקה)	
גידול מ-41.8% ל-52.2%	גידול מ-41.8% ל-44.1%	שיעור המועסקים
גידול של 9.6 נקודות אחוז	גידול של 4.6 נקודות אחוז	הרחבת היקף המשרה
גידול של 1246 ₪	גידול של 941 ₪	השכר החודשי מעבודה (בקרוב עובדים ושלא עובדים)
(גידול של 32% מעל קבוצת הביקורת)		
58% זכאים להבטחת הכנסה	77% זכאים להבטחת הכנסה	השינויים בקבלת גמלאות (פרטים)
הפחתת מספר מקבלי הבטחת הכנסה מ-6,149 ל-4,379	הגדלת מספר מקבלי הבטחת הכנסה מ-107,982 ל-110,976	
שיפור מצב התעסוקה בקרב 22.6% מהמשתתפים בקבוצת הגיל	שיפור מצב התעסוקה בקרב 9.7% מהמשתתפים בקבוצת הגיל	הגידול בתעסוקה בקרב גילאי +45*

המקור: מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון: הערכה של התכנית אורות לתעסוקה- מלאי הזכאים שהופנו לתכנית- תמצית (2009), מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב – דוח מסכם מספר 6 ומינהלת "אורות לתעסוקה" (2008). 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 הגימלאות 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'יר 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 פיסית, 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 התכנית¹⁵. כמו כן, קיים מקום לבחון את עיגון חלק מהשינויים במתווה התכנית כחוק¹⁶. אין כל ספק כי השקעה באוכלוסיות החלשות מחזירה את עצמה, הן כספית¹⁷, הן תעסוקתית והן שווינוית.

5.2 מס הכנסה שלילי

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 פריסה 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".

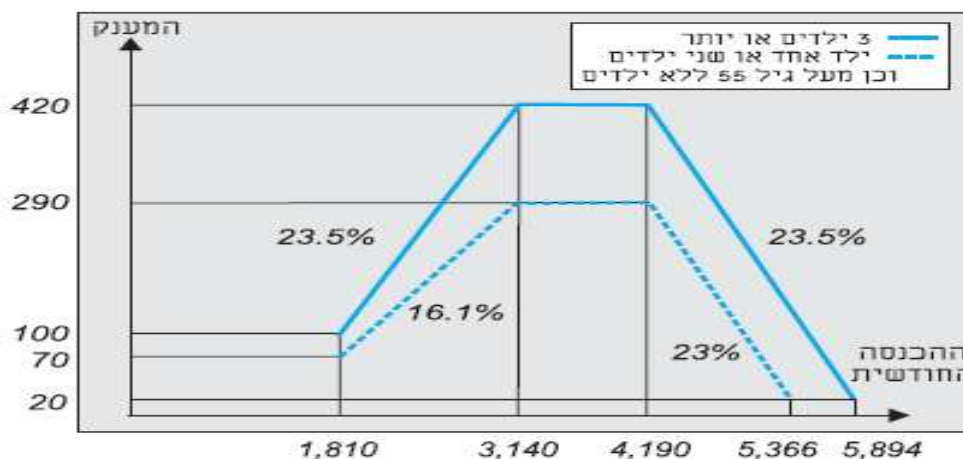
ההטבה עצמה ניתנת ישירות לעובד על ידי פנייה לרשויות המס באמצעות סניפי הדואר. מועד קבלת ההטבה הוא פעם ברביע כאשר החישוב של גובה ההטבה מבוצע על פי ההכנסות בשנה הקודמת- נקודה אשר מצוינת לרעה בדוח ארגון ה-OECD עקב החלשת הקשר שבין תעסוקה לשכר - פרק הזמן ארוך עד לקבלת ההטבה. זאת בשונה ממדינות מפותחות אחרות: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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 נמוך¹⁸, קרי אוכלוסיית היעד: כ- 65 אחוזים מסך המענקים לשנת 2008 (סך המענקים עמדו על 74 מיליוני ש"ח) 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 ש"ח ומעלה 51% מהזכאים להטבה מימשו אותה, אחוז מימוש הגבוה בכ - 13 נקודות האחוז בקרב העובדים שהיו זכאים לפחות מ-2000 ש"ח.

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% מהכנסה הממוצעת לנפש. התכנית מוכוונת אל אוכלוסיות המשתכרות שכר 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 11%-17% בהתאמה¹⁹.

¹⁸ דוח בנק ישראל (2009)

¹⁹ "ההתפתחויות הכלכליות האחרונות" 123, בנק ישראל

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 הממוצע	ארה"ב	אנגליה	ישראל
30%	11.9	7.5	2.5
40%	11.9	3.8	3.1
50%	10.7	0.1	1.9
60%	6.8	0	0

חשיבות מס הכנסה שלילי:

מס הכנסה 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 הכנסה 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 הכנסה 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 הכנסה השלילי- ובכך יגדילו את התמריץ של משפחות לילדים לצאת לעבוד, במקביל להקטנת התלות של משפחות אלה בתמיכות הממשלה.

על פי מחקרים שהתפרסמו בשנים האחרונות: ברנדר וסטרבצ'ינסקי, (2005) גליבצ'ניקו וצמרת-קרצ'ר (2008) יישומו של מס הכנסה 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 תכוון 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 הכנסה שלילי לכלל הארץ בשנת 2012, או להקדימה לשנת 2011- בשילוב עם תכנית "אורות לתעסוקה" או בנפרד ממנה. יש לבחון את מידת ההשפעה של התכנית על היצע העובדים במקביל לבחינה של השפעתה על תחולת העוני- ולשקול שינויים במתווה התכנית, ובגודל ההטבה הניתנת במסגרתה²⁰, 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 הכנסה שלילי אינו בתחום האחראיות הישירה של משרד התמיכה, 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.

²⁰ במסגרת דיוני הוועדה הוצע כי יש להמליץ על העלאת התמיכה המוגשת במסגרת התוכנית, לצורך שיפור ממשי ברמת החיים של עובדים עניים.

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

1.א. היקף העסקתם: בסוף שנת 2009 הועסקו בישראל כ- 130 אלף עובדים לא ישראלים חוקיים: כ- 77 אלף עובדים זרים בעיקר בענפי הסייעוד, החקלאות הבינוי ותעשייה, ועוד כ-53 אלף עובדים פלשתינאים (28,000 עובדים פלסטינים בהיתר כדן וכ- 25,000 עובדים פלסטינים אשר מועסקים כדן 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 כדן ומבלי שיש בידיהם אשרות עבודה. בסך הכל היוו העובדים הלא-ישראלים למעלה מ-10 אחוזים מסך המועסקים במגזר העסקי, ו-8.9% מסך כל המועסקים במשק הישראלי.²¹

2.א. 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.²²

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

²¹ בנוסף לאוכלוסייה שפורטה לעיל נמצאים בישראל למעלה מ-19 אלף מסתננים מגבול מצרים, מקצתם בלבד מוכרים כפליטים ומרביתם שוהים בארץ באשרה ארעית עד לסיים בחינת מעמדם והאפשרות להשיבם למדינות המוצא.

²² להרחבה על ניתוח ההשפעות כלכליות חברתיות ראו דוח אקשטיין 2008.

תוצרת חקלאית טרייה,,אולם אלו נצרכים בשיעורים גבוהים יחסית על ידי בעלי הכנסות גבוהות.
(להרחבה 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".

ב. מדיניות הטיפול בעובדים לא ישראלים:

בשנים 2004-2007 התקבלו מספר החלטות ממשלה לעידוד אפשרויות התעסוקה של ישראלים בענפים המעסיקים עובדים זרים רבים²³. 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.

²³ למשל החלטות 2004/2445, 2005/3021, 2005/4099, 2005/4617, 2006/446, 2007/1205

**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-7410²⁴ 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 הסיעוד** - בסוף שנת 2009 הועסקו כ-44,253 עובדים זרים חוקיים.

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 החברתית 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

²⁴ מקור: אהרון בראזני ממשרד התמ"ת

העובדים הזרים בענף החקלאות, אף היא בראשות פרופ' אקשטיין – (החלטת ממשלה 2008/3996). 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 כדן (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 כדן יבוטלו ההיתרים שבידיו.
- צמצום מספרם והרחקתם של שוהים שלא כדן ושל עובדים זרים השוהים שלא כדן 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 הסיעוד- הפעלת מאגר של עובדים זרים וההשמה מתוך מאגר

זה. והחקלאות דיווח ומעקב לממשלה על התקדמות חתימת ההסכמים הביטראליים לשם הבאת עובדים זרים.

• העלאת המודעות הציבורית לתופעת העובדים הזרים השוהים שלא כדין וכן להעדפת עובדים ישראלים, ככל שניתן.

• 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 המשפט²⁵. 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.

²⁵ מספר מחברי הוועדה הביעו הסתייגות מסעיף 7 בהחלטת ממשלה מספר 1274, בעיקר בשל פגיעתה במגבלות שהוטלו בבג"ץ על הסדר הכבילה