

העוני בישראל: סיבות

ומדיניות בשוק העבודה

צבי אקשטיין וטלי לרום*

נייר מדיניות 2016.08 / נובמבר 2016



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טימקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. zeckstein@idc.ac.il. ד"ר טלי לרום היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית. tlarom@idc.ac.il. אנו מודים לעוזרי המחקר של מכון אהרן שהשתתפו בהכנת נייר מדיניות זה: רעות בונה, ספיר וסלי וגיא טוילי.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

העוני בישראל: סיבות ומדיניות בשוק העבודה

נייר מדיניות זה מציג תמונת מצב של העוני ואי-השוויון בישראל, מנתח את הגורמים המרכזיים להתפתחותם, מאפיין את האוכלוסייה הענייה בישראל ומציע תכנית מדיניות ארוכת טווח בשוק העבודה שתביא לצמצום העוני. תחולת העוני ואי-השוויון בישראל הם גבוהים מאוד בהשוואה למדינות העולם, ופערי ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון גדלים. בישראל, כמו בעולם, הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לשיעורי העוני ולאי-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. שלושת הגורמים העיקריים לגידול המתמשך בפערים אלו הם שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי, תהליכי הגלובליזציה ורגולציה חלשה ואי אכיפה של חוקי עבודה. כל שלושת הגורמים הללו משמעותיים בישראל, ובחלקם אף יותר מאשר במדינות אחרות, ומתעצמים עם השנים. מאפיין ייחודי נוסף של ישראל הוא שיעורי ילודה גבוהים ביותר. מכיוון שקיים מתאם חיובי וברור בין גודל משקי הבית לבין תחולת העוני, מאפיין זה הוא מרכיב משמעותי במגמות של אי-השוויון והעוני בישראל, ובפרט משום שמשקי הבית הגדולים מתרכזים בעשירונים התחתונים וקצב הגידול של אוכלוסייה זו גבוה משל משקי הבית הקטנים. אפיון של האוכלוסייה הענייה בישראל על פי הרכב המשפחה, הרכב התעסוקה וההשתייכות החברתית מספק עדות נוספת לכך שתחולת העוני עולה עם מספר הילדים ויורדת עם מספר המפרנסים. ההשפעה של כל אחד מהגורמים האלו בנפרד מועצמת עוד יותר בשל המתאם השלילי בין גודל המשפחה לבין מספר המפרנסים ורמת השכר.

על מנת לבחון את המגמות העתידיות ולמקד את המדיניות הרצויה אנו מחשבים תחזיות לתחולת העוני ל-10 שנים קדימה, תחת הנחות שונות על השינויים בהרכב האוכלוסייה ובהכנסה הפנויה. על פי תחזיות אלו, מדיניות שתביא לכך שההכנסה הפנויה של משקי הבית בחמישון התחתון תגדל באותו קצב כמו העשירון העליון מצליחה לצמצם במעט את תחולת העוני אך אי-השוויון גדל, ותוצאה זו אינה תלויה במקורותיו של הגידול בהכנסות החמישון התחתון ובאופן שבו הוא יושג; ניתן להגיע אליה באמצעות שילובים ומינונים שונים של כלי המדיניות המתוארים בהמשך. המסקנה החשובה מתוצאה זו היא שאם לא יהיו שינויים משמעותיים בשיעורי הילודה, בשיעורי התעסוקה ובשיעורי הגידול בשכר לא נראה שינוי משמעותי בתחולת העוני בישראל.

אסטרטגיית המדיניות המוצעת כאן לצמצום העוני ולשיפור מצבה של האוכלוסייה החלשה מתמקדת בתכניות ובצעדי מדיניות הקשורים בשוק העבודה ולא בהעברת משאבים ישירה מהעשירונים העליונים לעניים. בנוסף להשפעתם הישירה על ההכנסה בטווח הקצר, לצעדים מסוג זה המסייעים לפרטים המסוגלים לכך להתקדם מתלות בקצבאות לתעסוקה ישנה גם השפעה ארוכת טווח הן על פוטנציאל ההשתכרות שלהם והן על הסביבה המשפחתית והחברתית. יתרה מכך, לכלי המדיניות שאנו מציעים יש גם השפעה חיובית משמעותית על הגדלת הצמיחה בכלל, ועל זו של העשירונים התחתונים בפרט.

האסטרטגייה המוצעת מורכבת משני חלקים עיקריים: **מדיניות תומכת תעסוקה וניסיון**, ובכלל זה תכניות מרווחה לעבודה במתכונת מרכזי תעסוקה (one stop centers) שהשתתפות בהן צריכה להיות חובה למקבלי גמלאות העומדים במבחן תעסוקה ורשות לכל יתר הקבוצות, הגדלת מענק העבודה, מניעת כניסה של עובדים זרים זמניים ומתן שירותים תומכים; **מדיניות תומכת פרויקט ושכר**, ובכלל זה הכשרה מקצועית וטכנולוגית, השוואת שיעורי מס חברות בכל ענפי המשק, תמריצים להשקעה בהון ובמחקר ופיתוח ואכיפה משמעותית של חוקי העבודה ובפרט של שכר מינימום. כלי המדיניות מהסוג הראשון המתמקדים בתמריצי תעסוקה הם חיוניים, אך אינם מספיקים. הם מאפשרים לכל היותר להוריד את תחולת העוני מרמתה הנוכחית בכ-1–2 נקודות אחוז, וללא יישום תחולת העוני בשנים הקרובות תעלה לרמה של כ-20% ויותר. רק יישום של כלים משני הסוגים יוכל לאזן את המגמות של השנים האחרונות ולהבטיח שהשכר והתעסוקה של האוכלוסייה העניות ובעלות המיומנויות התעסוקתיות הנמוכות יצמחו במידה משמעותית ויעילה, ובכך לעודד את הצמיחה ולהתמודד בצורה משמעותית יותר עם שיעורי העוני.

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
9	2. התפתחות העוני ואי-השוויון ומקורותיהם
13	2.1 שוק העבודה כמקור לעוני ואי-שוויון
14	2.2 שינויים טכנולוגיים מוטי הון אנושי (skilled-bias technical change)
15	2.3 גלובליזציה
18	2.4 אכיפת חוקי עבודה
19	2.5 גודל משק הבית
20	3. מאפייני האוכלוסייה הענייה בישראל
21	3.1 חרדים
23	3.2 ערבים
24	3.3 הורים יחידניים
25	3.4 כל היתר
25	3.5 הרכב ההכנסות של משקי הבית
26	3.6 תחזית של האוכלוסייה הענייה ל-10 שנים קדימה
29	4. תכניות לקידום תעסוקה
29	4.1 מודל כלכלי פשוט של תעסוקה
31	4.2 תכניות מרווחה לתעסוקה בעולם
33	4.3 תכניות מרווחה לתעסוקה בישראל
33	4.3.1 מהל"ב – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה : 2007–2005
34	4.3.2 אורות לתעסוקה : 2010–2007
35	4.3.3 מעגלי תעסוקה : 2014 ואילך
36	4.4 תכניות לאוכלוסיות ספציפיות
37	4.5 תקציב תכניות לקידום תעסוקה
38	4.6 המלצות מדיניות
38	4.6.1 המלצות כלליות
39	4.6.2 המלצות לתכנית מרווחה לתעסוקה
40	4.6.3 המלצות לתכניות לאוכלוסיות ספציפיות
41	5. מענק עבודה
41	5.1 מענק עבודה בעולם
43	5.2 מענק עבודה בישראל
44	5.3 המלצות מדיניות
51	נספח

1. סיכום ומסקנות

נייר מדיניות זה מציג תמונת מצב של העוני ואי-השוויון בישראל, מנתח את הגורמים המרכזיים להתפתחותם, מאפיין את האוכלוסייה הענייה בישראל ומציע תכנית מדיניות ארוכת טווח בשוק העבודה שתביא לצמצום העוני.

תחולת העוני בישראל היא גבוהה מאוד בהשוואה למדינות העולם, והשנייה בגובהה מבין מדינות ה-OECD. ב-2013 עמדה תחולת העוני בישראל על 18.6%, לעומת ממוצע של 11.2% במדינות ה-OECD ו-8% במדינות הסמן.¹ גם אי-השוויון בישראל הוא גבוה, הן על פי מדד ג'יני ובפרט על פי מדד פערי ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון. פער זה עמד ב-2013 על 14.9 בישראל לעומת 9.6 ב-OECD ו-6.5 במדינות הסמן, והוא גדל בקצב ממוצע של כ-2% לשנה בישראל לעומת 0.5% במדינות ה-OECD.² למרות ההתייצבות במדדי העוני ואי-השוויון לאחרונה, יש להניח שאם לא נבין ונשנה את מחוללי המגמות הללו הן תימשכנה בעתיד, כלומר נחזור לתהליך של גידול בעוני והתרחבות הפערים בהכנסות בין העשירונים הגבוהים לנמוכים. מכיוון שתופעה זו נובעת בין היתר מאי גידול בשכר ובפריון של העשירונים הנמוכים היא גורמת גם לפגיעה בצמיחה ארוכת הטווח של המשק. כדי לנסות ולהתמודד עם מגמות אלו יש ללמוד את המאפיינים ואת הכלים שניתן לנקוט בהם על מנת למתן, ואולי אף להפוך, את המגמות של גידול בעוני בטווח הקצר והארוך.

דו"ח ה-OECD (2011) גורס שהמקור המרכזי לאי-השוויון הוא הגידול באי-השוויון בהכנסות מעבודה. בישראל ההכנסה מעבודה מהווה כ-75% מסך ההכנסה ברוטו של משקי הבית בגילאי העבודה העיקריים (18–65), ולכן הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לאי-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. הדו"ח מציג את שלושת הגורמים העיקריים לגידול המתמשך באי-השוויון שדומה במהותו לזה של שיעורי העוני: (1) שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי; (2) תהליכי הגלובליזציה; (3) רגולציה חלשה ואי אכיפה של חוקי עבודה המגנים על העובדים בעלי שכר נמוך בשוק העבודה. בפרק 2 אנחנו מראים שכל שלושת הגורמים הללו משמעותיים בישראל, ובחלקם אף יותר מאשר במדינות אחרות, ומתעצמים עם השנים. הם מביאים לירידה יחסית, ולעתים אף מוחלטת, בשכר ובתעסוקה של העשירונים הנמוכים, ובכך תורמים להגדלת העוני ואי-השוויון ולהיותם גבוהים מהממוצע של מדינות ה-OECD.

שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי מעלים את הפריון של פרטים בעלי השכלה גבוהה יותר מכפי שהם מעלים את הפריון של כלל האוכלוסייה, ולכן הביקוש לעובדים משכילים ומיומנים גדל והביקוש לעובדים חסרי השכלה ומיומנות קטן. כתוצאה מכך, למרות השינוי בהרכב ההשכלה של האוכלוסייה והעלייה בהיצע העובדים המיומנים, רמת התעסוקה והשכר של עובדים אלו עלו ואילו רמת התעסוקה והשכר של בעלי השכלה נמוכה ירדו. דו"ח ה-OECD מציין שתופעה זו היא כללית, ומהנתונים שאנו מראים ניתן להסיק שהתופעה קיימת ואף חזקה יותר בישראל. חשוב להדגיש שהעלייה בהכנסה של העשירונים העליונים, המשקפת את הגידול בפריון של אוכלוסייה זו, אינה מהווה בעיה כלכלית; הקיפאון היחסי בהכנסה של העשירונים התחתונים הוא הבעיה המהותית והגורם המרכזי לגידול בעוני.

¹ "מדינות הסמן" נבחרו על ידנו במחקרים של מכון אהרן קבוצת מדינות מפותחות מה-OECD שהן דומות לישראל בגודל (כ-8 מיליוני אזרחים בממוצע), ברמת הפתיחות למסחר בינלאומי ובאופי הצמיחה הנשען על הון אנושי, אך התוצר לנפש בהן גבוה מזה שבישראל ושיעור העוני נמוך יותר. לכן קבוצה זו מהווה נקודת ייחוס (או יעד) לישראל. הקבוצה כוללת את שוודיה, דנמרק, הולנד, אוסטריה, שווייץ, פינלנד ואירלנד.

² עוני ואי-שוויון כמובן אינם זהים זה לזה; יחד עם זאת המדדים המקובלים לשניהם הם יחסיים, והמגמות ארוכות הטווח בעולם ובישראל מעידות על כך שגידול באי-שוויון מלווה לרוב גם בגידול בעוני (ראה פרק 2).

גלובליזציה היא תהליך של פתיחת שווקים מקומיים לשווקים בין לאומיים. מדינות עניות וגדולות, כמו סין והודו, שבהן כוח העבודה זול, הופכות להיות גורם דומיננטי בסחר הבינלאומי ובקביעת מחירים של מוצרים, ובפרט מוצרים אשר בארצות המפותחות מיוצרים על ידי עובדים חסרי השכלה. בישראל תופעה זו מקבלת ביטוי בהיבטים מספר: ירידה מסיבית של המכסים ליבוא ופתיחת המשק לסחר עולמי בתחילת שנות ה-90, אשר הקטינה את הפעילות בענפי תעשייה מסורתיים והעלתה את הפיריון בענפים הלא-מסורתיים; גל העלייה מברית המועצות לשעבר בשנות ה-90, שהגדיל את היצע העבודה במגזרים שבהם השכר נמוך יותר וגרם לשחיקה נוספת בשכר זה; גידול של ענף ההייטק ומשקלו היחסי בתוצר ובתעסוקה, תוך עלייה בפערי השכר בין תחום זה לשכר הממוצע במשק; כניסתם של עובדים זרים זמניים (במיוחד מאסיה), שהם בעלי מיומנות נמוכה, שגרמה לירידת שכר בכל הענפים שאינם דורשים מיומנות, ובמיוחד בענפי הבניין, החקלאות והשירותים הביתיים.

שוק העבודה בישראל מאופיין במערכת רגולציה חלשה ובאכיפה מצומצמת במידה ניכרת מהממוצע של חוקי עבודה המגנים על זכויות העובדים. בפרט, אי אכיפת שכר מינימום תורמת להגדלת הפערים ואי-השוויון, משום ששיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום גבוה יותר בקרב עובדים שאינם מיומנים ובקרב עובדים בעשירונים הנמוכים.

מאפיין ייחודי נוסף של ישראל הוא שיעורי ילודה גבוהים ביותר: גודל משק הבית הממוצע בישראל עמד ב-2013 על 3.3, השלישי בגובהו אחרי מקסיקו ותורכיה, וגבוה משמעותית מהממוצע של 2.5 ב-OECD ו-2.2 במדינות הסמן אשר הוגדרו לעיל. מכיוון שקיים מתאם חיובי וברור בין גודל משקי הבית לבין תחולת העוני, מאפיין זה הוא מרכיב משמעותי במגמות של אי-השוויון והעוני בישראל, ובפרט משום שמשקי הבית הגדולים מתרכזים בעשירונים התחתונים וקצב הגידול של אוכלוסייה זו גבוה משל משקי הבית הקטנים. אפיון של האוכלוסייה הענייה בישראל על פי הרכב המשפחה, הרכב התעסוקה וההשתייכות החברתית (חרדים, ערבים, הורים יחידניים וכל היתר, ראה פרק 3) מספק עדות נוספת לכך שתחולת העוני עולה עם מספר הילדים ויורדת עם מספר המפרנסים. ההשפעה של כל אחד מהגורמים האלו בנפרד מועצמת עוד יותר בשל המתאם השלילי בין גודל המשפחה לבין מספר המפרנסים ורמת השכר. המסקנה המתבקשת היא שעל מנת להקטין את העוני יש לפעול בשני ערוצים: ראשית, העלאת שיעורי התעסוקה והיקפיה בקרב משקי הבית העניים; שנית, הגדלת ההכנסות מעבודה של העניים העובדים, בעיקר על ידי העלאת ההון האנושי שלהם ושילובם בעבודות המעניקות שכר תואם להון האנושי לאורך זמן.³

על מנת לבחון את המגמות העתידיות ולמקד את המדיניות הרצויה אנו מחשבים תחזיות למספר משקי הבית העניים ולתחולת העוני ל-10 שנים קדימה, תחת הנחות שונות על השינויים בהרכב האוכלוסייה ובהכנסה הפנויה. הנחות אלו מאפשרות להבחין בין ההשפעה של קצב הגידול באוכלוסייה, שהוא שונה בין הקבוצות השונות, לבין ההשפעה של קצב הגידול בהכנסה הפנויה, שהוא שונה בין העשירונים. הממצאים, המפורטים בפרק 3, מראים כי גידול באוכלוסייה בלבד (על פי קצב הגידול בתחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ללא שינוי בהכנסה הפנויה של משקי הבית מביא לירידה קלה בתחולת העוני של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה אך לעלייה בתחולת העוני הכוללת ובאי-השוויון, כתוצאה מכך שהמשקל היחסי של הקבוצות העניות הוא גדול יותר. לעומת זאת גידול בהכנסה הפנויה בלבד (על פי קצב הגידול הממוצע ב-30 השנים האחרונות) ללא שינוי בגודל האוכלוסייה מביא לעלייה משמעותית בתחולת העוני ובאי-השוויון, משום שהפערים בין העשירונים גדלים. מדיניות שתביא לכך שההכנסה הפנויה של משקי הבית בחמישון התחתון תגדל באותו קצב כמו העשירון העליון מצליחה לצמצם במעט את תחולת העוני אך אי-השוויון גדל, ותוצאה זו אינה תלויה במקורותיו של הגידול בהכנסות החמישון התחתון ובאופן שבו הוא יושג; ניתן להגיע

³ בנייר מדיניות זה אנחנו מתייחסים לשיעורי הילודה וקצב גידול האוכלוסייה כאקסוגניים, הן בניחות והן בתחזית, ולא דנים באפשרות של השפעה על גודל המשפחה באמצעות מדיניות כלכלית.

אליה באמצעות שילובים ומינונים שונים של כלי המדיניות המתוארים בהמשך. המסקנה החשובה מתוצאה זו היא שאם לא יהיו שינויים משמעותיים בשיעורי הילודה, בשיעורי התעסוקה ובשיעורי הגידול בשכר לא נראה שינוי משמעותי בתחולת העוני בישראל.

לאור המגמות והמאפיינים שתוארו לעיל, ומכיוון שסביר שהגורמים המרכזיים לכך ששיעור העוני בישראל הוא גבוה משמעותית ימשיכו להתקיים, אנו מציבים את השאלה: מהי המדיניות המתאימה לצמצום העוני ואי-השוויון? Piketty (2014) גורס כי הדרך היעילה ביותר להתמודדות עם אי-השוויון היא השתתפות מסים גבוהים על העשירונים העליונים והעברתם לעשירונים התחתונים, על מנת להגדיל את הכנסתם ולחלצם מהמצב שבו הם שרויים. דרך זו יכולה רק לצמצם את הפערים בין עשירים לעניים אך לא בהכרח להקטין את העוני, מאחר שהיא אינה משנה בצורה יסודית את המגמות של הגורמים העיקריים לעוני אשר נעוצים בשוק העבודה, כפי שהוסבר לעיל.

מאחר ששוק העבודה הוא המקור העיקרי לשיעורי העוני ולא-השוויון בהכנסה הפנויה, בנייר מדיניות זה אנו מתמקדים בהקטנת העוני ובשיפור מצבה של האוכלוסייה החלשה באמצעות תכניות וצעדי מדיניות הקשורים בשוק העבודה, ולא על ידי העברת משאבים ישירה מהעשירונים העליונים לעניים. צעדי מדיניות אלו דורשים משאבים אשר ברובם ממומנים על ידי מיסוי על השכבות העשירות, אך להבדיל ממדיניות של העברת כספים אנו ממליצים על צעדי מדיניות המתמקדים בשילוב האוכלוסיות העניות בשוק העבודה והעלאת השכר והפריזון שלהם. בנוסף להשפעתם הישירה על ההכנסה בטווח הקצר, לצעדים מסוג זה המסייעים לפרטים המסוגלים לכך להתקדם מתלות בקצבאות לתעסוקה ישנה גם השפעה ארוכת טווח הן על פוטנציאל ההשתכרות שלהם והן על הסביבה המשפחתית והחברתית. הצעדים המוצעים כאן יכולים למתן ואף לנטרל את ההשפעות של שלושת הגורמים המרכזיים לגידול בעוני שצוינו לעיל.

יתרה מכך, במגמות של שוק העבודה שמגדילות את העוני ומרחיבות את אי-השוויון יש גם מרכיבים משמעותיים אשר תומכים בצמיחה אך גם מרכיבים שהשפעתם על הצמיחה היא ניטרלית או אף שלילית. האסטרטגיה המוצעת כאן לצמצום העוני מתמקדת בכלי מדיניות שיש להם גם השפעה חיובית משמעותית על הגדלת הצמיחה בכלל, ועל זו של העשירונים התחתונים בפרט. ניתן לחלק את אסטרטגיית המדיניות המוצעת לשני חלקים עיקריים:

1. **מדיניות תומכת תעסוקה וניסיון** בתנאי שוק עבודה גמיש לאוכלוסיות בעלות מיומנות נמוכה. במסגרת זו נכלול את כל אמצעי המדיניות המספקים נגישות לתעסוקה בתנאים שווים לאוכלוסיות בעלות מיומנויות נמוכות. מדיניות זו כוללת תכניות מרווחה לעבודה במתכונת מרכזי תעסוקה (one stop centers) שההשתתפות בהן צריכה להיות חובה למקבלי גמלאות העומדים במבחן תעסוקה ורשות לכל יתר הקבוצות; הגדלת מענק העבודה; מניעת כניסה של עובדים זרים זמניים שאינם תושבי המדינה; מתן שירותים תומכים, כגון מעונות יום ותחבורה ציבורית זולה. אמצעי המדיניות בנושא תכניות תעסוקה ומענק עבודה מפורטים בפרקים 4 ו-5.
2. **מדיניות תומכת פריזון ושכר** בתנאי שוק עבודה גמיש לפרטים בעלי רקע השכלתי נמוך. במסגרת זו נכלול את כל אמצעי המדיניות שיגבירו את המיומנות המקצועית של פרטים שאינם מגיעים למערכת ההשכלה הגבוהה. מדיניות זו כוללת הכשרה מקצועית וטכנולוגית במסגרת מכללות; השוואת שיעורי מס חברות בכל ענפי המשק וביטול קריטריון היצוא בהטבות המס; תמריצים להשקעה בהון ובמחקר ופיתוח בתעשייה המסורתית, במסחר ובשירותים פרטיים וציבוריים; אכיפה משמעותית של חוקי העבודה, ובפרט של שכר מינימום בכל המגזרים ובכל ענפי המשק. אמצעי המדיניות בנושא חינוך טכנולוגי ומסחר מפורטים בניירות מדיניות נפרדים.⁴

⁴ לפירוט הרפורמה המוצעת בנושא החינוך הטכנולוגי ראה אקשטיין, ליפשיץ, שגיא וטרילניק (2016). לפירוט ההמלצה להשוואת מס חברות ראה הרקוביץ וליפשיץ (2016). לדיון נוסף בהטבות המס ליצואנים ראה צימרינג ומואב (2016).

כלי המדיניות מהסוג הראשון הם חיוניים, אך אינם מספיקים. רק יישום של כלים משני הסוגים יוכל לאזן את המגמות של השנים האחרונות ולהבטיח שהשכר והתעסוקה של האוכלוסיות העניות ובעלות המיומנויות התעסוקתיות הנמוכות יצמחו במידה משמעותית ויעילה. יתרה מכך, יש לקבוע יעדים כמותיים ברורים לתעסוקה, לפיריון ולשכר אשר יהוו בסיס לעיצוב המדיניות מחד גיסא, ומדד להצלחתה מאידך גיסא. היעדים המוצעים הם:

1. העלאת שיעור התעסוקה בגילאים 25–64 ל-80% ובגילאים 20–24 ל-71% עד שנת 2020, ובפרט העלאת שיעור התעסוקה של גברים חרדיים ושל נשים ערביות. מדובר בעדכון יעדי התעסוקה הקיימים שאומצו על ידי הממשלה בשנת 2010 (לפירוט היעדים עבור הקבוצות השונות ראה אקשטיין, דהן וקוגוט, 2015).
2. העלאת הפיריון והשכר של החמישון התחתון ב-10% יותר מקצב הגידול הממוצע בשכר (של כלל העובדים) במהלך השנים 2016 עד 2020. כאמור לעיל, לא מדובר בעצירת הצמיחה הכללית במשק או בעצירת הגידול בפיריון ובשכר של העשירונים העליונים, אלא ביעד של צמיחה מכלילה שחלק מהותי יותר ממנה מגיע מהעשירונים הנמוכים.

אמצעי המדיניות המוצעים בנייר מדיניות זה והמתמקדים בתמריצי תעסוקה מאפשרים לכל היותר להוריד את תחולת העוני מרמתה הנוכחית בכ-1–2 נקודות אחוז. ללא יישום אמצעים אלו תחולת העוני בשנים הקרובות תעלה לרמה של כ-20% ויותר. על מנת לעודד את הצמיחה ולהתמודד בצורה משמעותית יותר עם שיעורי העוני יש לנקוט במדיניות רחבה יותר, כפי שהוצגה בכנס השנתי של מכון אהרן.⁵

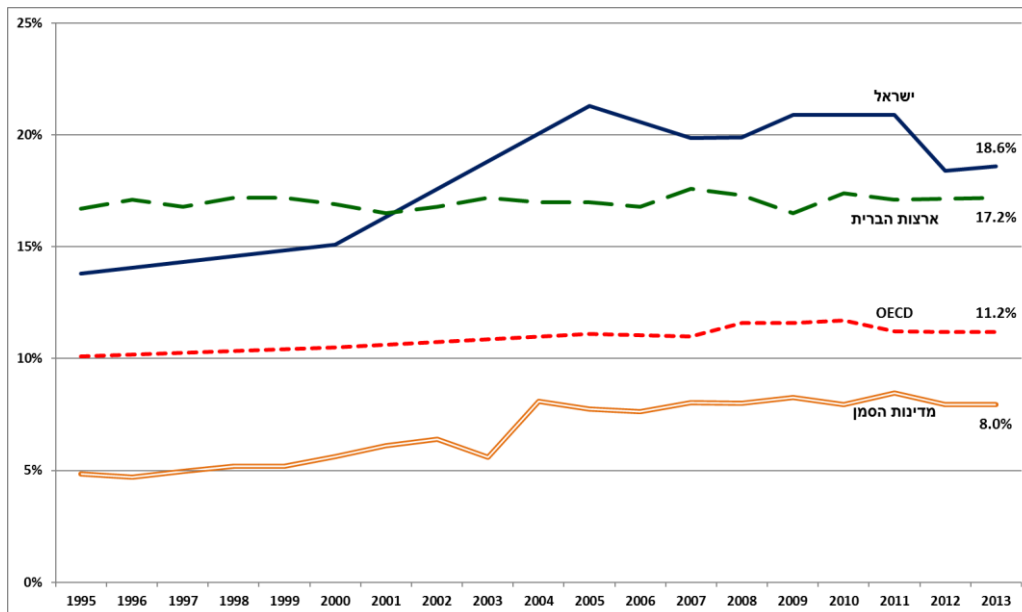
⁵ לפירוט ראה אקשטיין, ליפשיץ וקוגוט (2016), וכן דף הכנס:

<http://portal.idc.ac.il/he/main/research/aiep/pages/yearlyconv2016.aspx>.

2. התפתחות העוני ואי-השוויון ומקורותיהם

עוני ואי-שוויון הם מושגים יחסיים הנמדדים על פי ההכנסה הפנויה לנפש.⁶ תחולת עוני מתארת את שיעור הפרטים או המשפחות מתחת לקו העוני המוגדר כמחצית מההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. זהו מדד המדגיש את החלק היחסי של האוכלוסייה הענייה. אי-שוויון מתאר את מידת הפיזור של ההכנסות, ונמדד על ידי מדד גייני המתאר את פערי ההכנסות בקצוות באמצעות עקומת לורנץ, או מדד S90/S10 המתאר את היחס בין ההכנסות לנפש של העשירון העליון לתחתון. מדדי אי-השוויון רגישים יותר לפערים בין קצוות ההתפלגות ועשויים להיות מושפעים רק מעלייה בהכנסה של החציון העליון, ואילו תחולת העוני מתמקדת בחלק היחסי של החציון התחתון ופחות מושפעת מהשינוי בהכנסות של העשירונים העליונים. בישראל, כמו ביתר העולם המפותח, חלה עלייה בתחולת העוני מאמצע שנות התשעים (איור 1). בארה"ב תחולת העוני גבוהה יותר מהמוצע ב-OECD ובקבוצת מדינות הסמן אשר הוגדרו לעיל, ובכולן חלה עלייה מתונה לאורך כל התקופה. בישראל חלה עלייה משמעותית יותר בחצי הראשון של שנות ה-2000, התייצבות עד תחילת העשור השני ולאחרונה ירידה בשיעור העוני לרמה דומה לזו של ארה"ב. בשנת 2013 עמדה תחולת העוני הממוצעת במדינות ה-OECD על 11.2% ובישראל על 18.6%, השנייה בגובהה מבין מדינות ה-OECD (לאחר מקסיקו, איור 2), ויותר מפי 2 מתחולת העוני הממוצעת במדינות הסמן – 7.8%.

איור 1: תחולת העוני

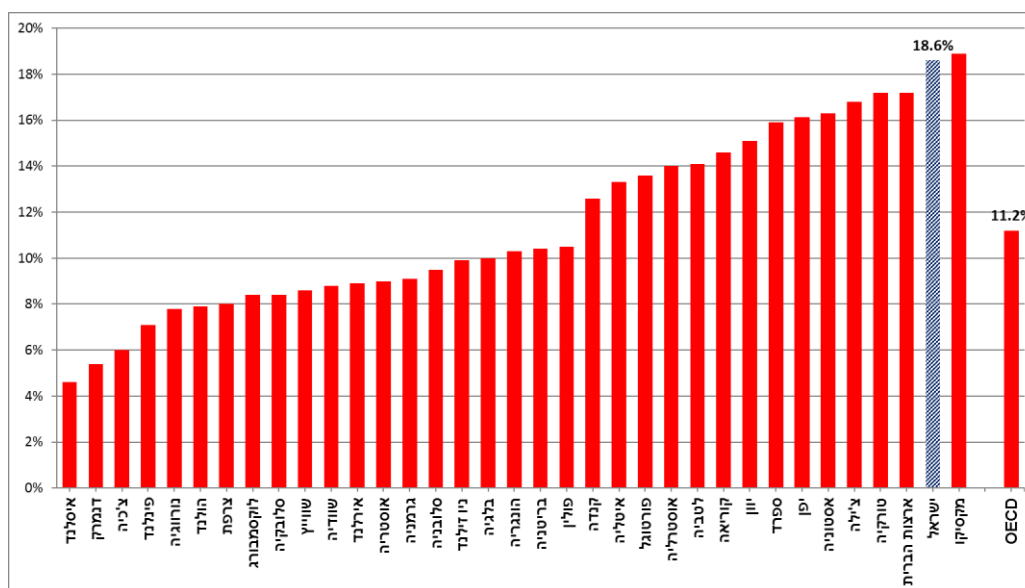


אחוז הפרטים מתחת לקו העוני מתוך כלל האוכלוסייה. קו העוני וההכנסה הפנויה לנפש תקנית על פי סולם השקילות של ה-OECD. הגדרות הכנסה חדשות החל מ-2012. מדינות הסמן הוא ממוצע פשוט של המדינות שעבורן קיימים נתונים בכל שנה. מקור: OECD.

⁶ כל ההגדרות לנפש מתייחסות לגישת הנפש התקנית (סטנדרטית) שבה ניתן משקל שולי פוחת לכל נפש המתווספת למשק הבית. מקובל להניח שמספר הנפשות אינו משפיע באופן אחיד ושווה משום שקיימים יתרונות לגודל – כאשר המשפחה גדלה בנפש נוספת הוצאה עבור הנפש הנוספת נמוכה מההוצאה עבור הנפשות האחרות במשק הבית, ועל כן תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם הגידול במספר הנפשות. לכן מתבצע תרגום של מספר הנפשות למספר נפשות תקניות על פי סולם שקילות, אולם הסולם המקובל בישראל ומשמש את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואת המוסד לביטוח לאומי שונה מהסולם המקובל ב-OECD (לוח נ-1).

⁷ תחולת העוני בישראל ב-2014 נותרה ללא שינוי – 18.6%. לשם השוואה, על פי סולם השקילות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי עמדה תחולת העוני ב-2013 על 21.8% לנפשות ו-18.6% למשקי בית, וב-2014 על 22% לנפשות ו-18.8% למשקי בית.

איור 2: תחולת העוני, 2013



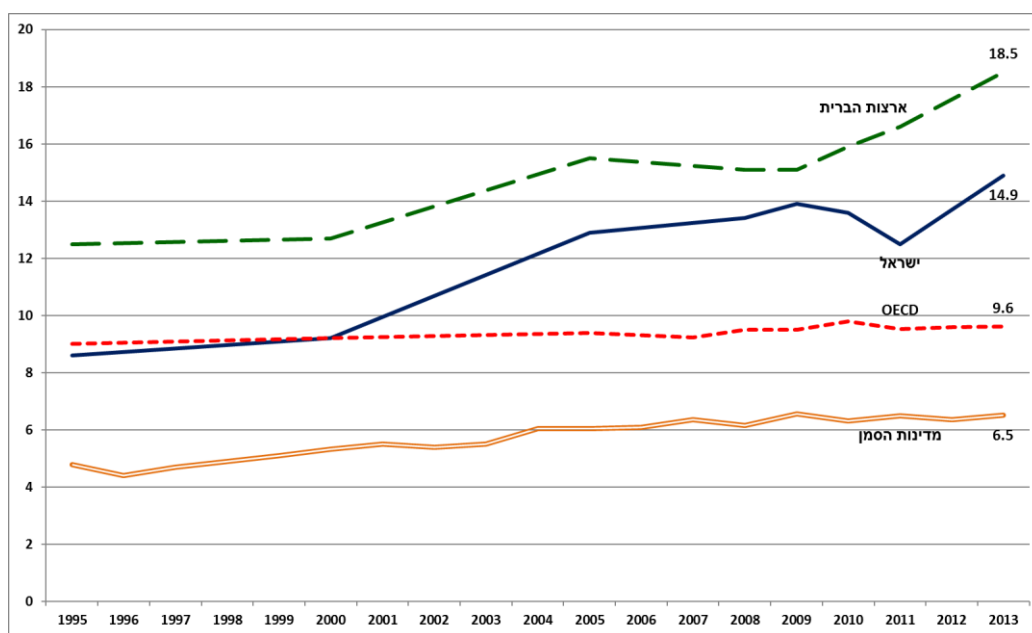
2013, או השנה האחרונה שעבורה קיימים נתונים.
מקור: OECD.

במקביל לגידול בעוני, בעשורים האחרונים מצוי גם אי-השוויון במגמת עלייה במדינות ה-OECD, ובפרט כאשר מודדים אותו על ידי פערי ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון (איור 3). בדומה לתחולת העוני, בישראל תוואי הגידול באי-השוויון הוא דומה ועלה בצורה משמעותית ביותר בחצי הראשון של שנות ה-2000. יתר על כן, בעוד שבמרבית מדינות ה-OECD ההכנסות של משקי הבית בעשירון העליון גדלו בקצב מהיר יותר מאלו שבעשירון התחתון, וכתוצאה מכך הפער ביניהם גדל בממוצע ב-0.5% לשנה, הרי שב ישראל באותן שנים גדל הפער בממוצע ב-2% לשנה (OECD, 2011). נתון זה הוא גבוה גם בהשוואה לגידול בפער בארצות הברית (1.4%). נכון לשנת 2013, פערי ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון ב-OECD עמדו על 9.6, בעוד שב ישראל הפער הוא 14.9 ובמדינות הסמן – 6.5.

מדד גייני לאי-שוויון מראה מגמה של עלייה, בדומה לזו של יחס ההכנסות של העשירון העליון והתחתון ולתחולת העוני (איור 4), אולם השינוי בו יותר חלק ומבטא את העובדה שהוא פחות רגיש להכנסות בקצוות ההתפלגות. גם על פי מדד גייני אי-השוויון בישראל גבוה בהשוואה לממוצע ה-OECD ולממוצע מדינות הסמן ומראה ירידה ב-2013.⁸

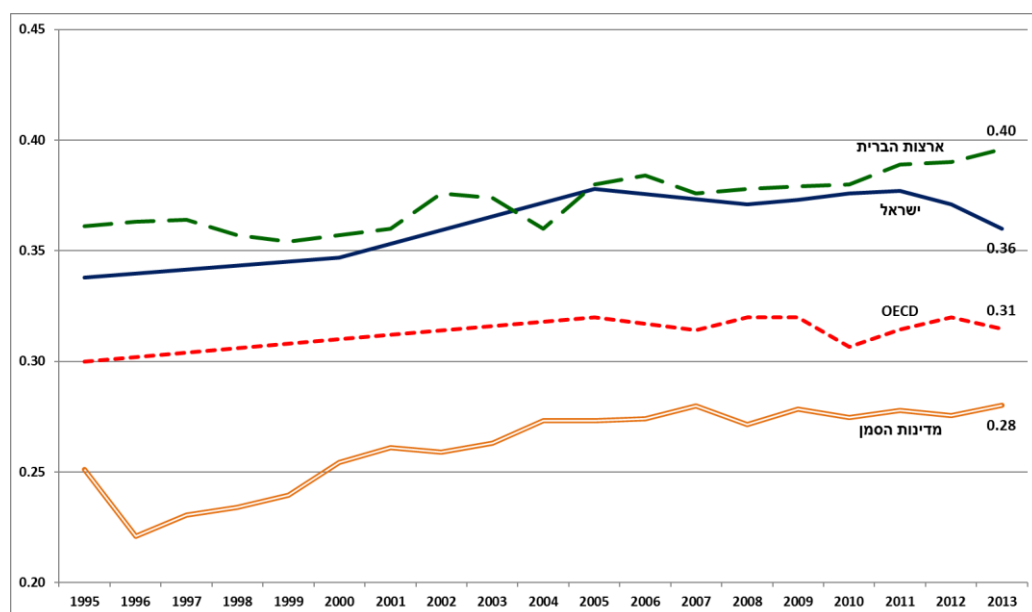
⁸ ב-2014 ירד פער ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון בישראל ל-13.3 ומדד גייני עלה ל-0.37.

איור 3: מדד S90/S10 לאי-שוויון



היחס בין ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית בעשירון העליון ובעשירון התחתון. ההכנסה הפנויה לנפש תקנית על פי סולם השקילות של ה-OECD. הגדרות הכנסה חדשות החל מ-2012. מדינות הסמן הוא ממוצע פשוט של המדינות שעבורן קיימים נתונים בכל שנה. מקור: OECD.

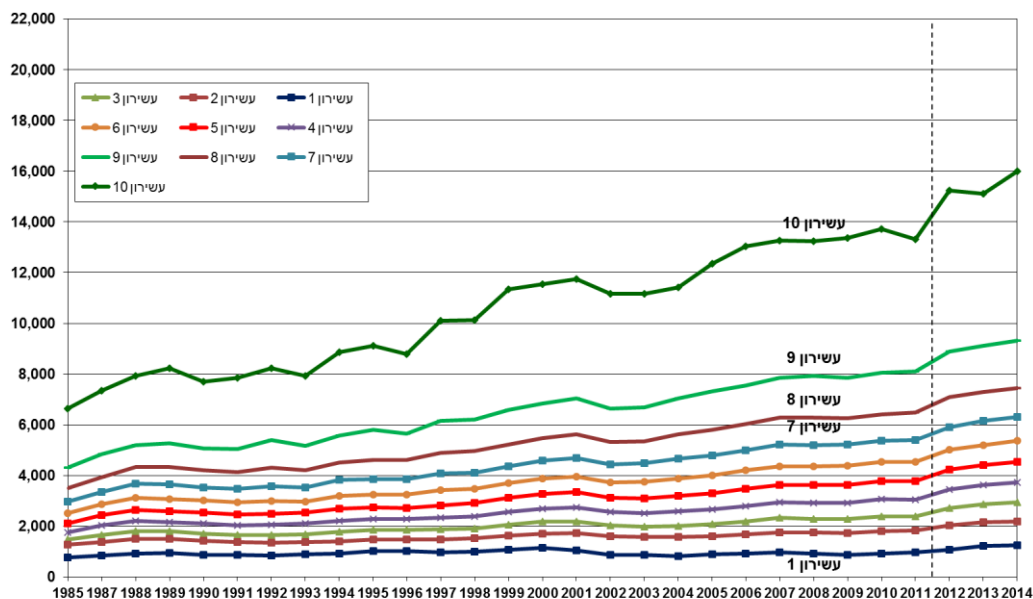
איור 4: מדד ג'יני לאי-שוויון



ההכנסה הפנויה לנפש תקנית על פי סולם השקילות של ה-OECD. הגדרות הכנסה חדשות החל מ-2012. מדינות הסמן הוא ממוצע פשוט של המדינות שעבורן קיימים נתונים בכל שנה. מקור: OECD.

איור 5 מבליט את המגמות של הפערים בשיעורי הגידול של ההכנסה הפנויה בכל עשירון בישראל בשנים 1985–2014. מ-1985 ועד היום מגמת הגידול בהכנסה הפנויה מדורגת מלמעלה למטה על פי העשירונים, ובולטת במיוחד בגובהה בעשירון העשירי (ראה גם לוח 1). ההסתכלות ארוכת הטווח מ-1985 מבליטה את העובדה שמגמה זו משתנה בחריפותה על פני השנים בדומה למחזורי עסקים, ולכן הסתכלות קצרת טווח יכולה לתת תמונה מטעה. מדו"ח ה-OECD (2011) עולה כי זוהי תופעה כלל עולמית של ארצות מפותחות, אך העצמה שונה בין הארצות. בישראל העצמה של הגידול העולה בהכנסה הפנויה לפי גובה העשירון היא מהגבוהות ביותר.

איור 5: התפלגות ההכנסה הפנויה



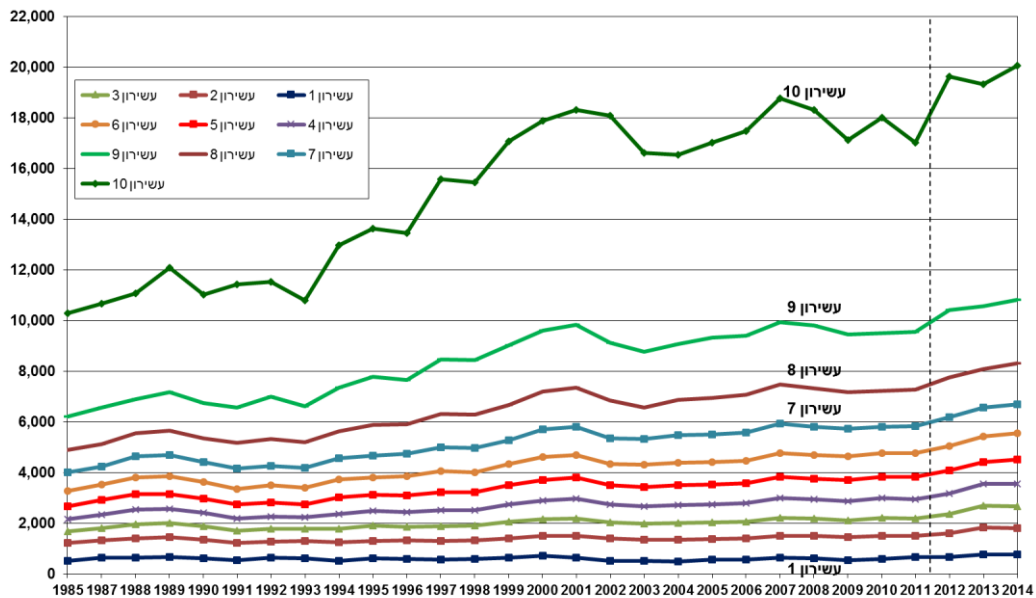
ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית בכל עשירון על פי סולם השקילות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במחירי 2014. מדגם חדש החל מ-2012. מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.

למרות ההתייצבות המסוימת במדדי העוני ואי-השוויון, יש להניח שאם לא נבין ונשנה את מחוללי המגמות ארוכות הטווח הללו הן תימשכנה בעתיד, כלומר נחזור לתהליך של התרחבות הפערים בהכנסות בין העשירונים הגבוהים לנמוכים. כדי לנסות ולהתמודד עם מגמות אלו יש ללמוד את המאפיינים ואת הכלים שבהם ניתן לנקוט על מנת למתן, ואולי אף להפוך, את המגמות של גידול בעוני בטווח הקצר והארוך.

2.1 שוק העבודה כמקור לעוני ואי-שוויון

כאמור, הגידול באי-השוויון הוא תופעה כלל עולמית שנותחה בהרחבה בדו"ח "Divided We Stand" של ה-OECD. הדו"ח קובע שהמקור המרכזי לאי-השוויון הוא הגידול באי-השוויון בהכנסות מעבודה. בישראל ההכנסה מעבודה מהווה כ-75% מסך ההכנסה ברוטו של משקי הבית בגילאי העבודה העיקריים (18–65), והיא גם משפיעה על ההכנסות הפנסיוניות והאחרות של משקי הבית. לכן, הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לאי-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. בין השנים 1985–2014 גדלה ההכנסה מעבודה בעשירון התחתון ב-1.4% לשנה בממוצע, ואילו בעשירון העליון היא גדלה ב-2.3% לשנה (איור 6 ולוח 1). שנים אלו התאפיינו בנוסף גם בירידה מתמשכת ויוצאת דופן בשיעורי התעסוקה של בעלי כישורי העבודה הנמוכים המשתייכים לעשירונים התחתונים, כפי שנראה בהמשך (איור 7). בלוח 1 ניתן לראות כי בדומה להכנסה הפנויה, גם ההכנסה מעבודה מגמת הגידול מדורגת מלמעלה למטה על פי העשירונים ובולטת במיוחד בגובהה בעשירון העליון, עדות נוספת לכך ששוק העבודה הוא מקור מרכזי לאי-השוויון.

איור 6: התפלגות ההכנסה ברוטו מעבודה



ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית בכל עשירון על פי סולם השקילות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במחירי 2014. מדגם חדש החל מ-2012. הכנסה ברוטו מעבודה רק למשקי בית שיש להם הכנסה מעבודה. מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.

לוח 1: שיעור הגידול של ההכנסה הפנויה וההכנסה ברוטו מעבודה על פי עשירונים, 1985–2014

עשירון	הכנסה פנויה	הכנסה ברוטו מעבודה
1	1.7	1.4
2	1.9	1.4
3	2.4	1.6
4	2.6	1.7
5	2.7	1.8
6	2.7	1.8
7	2.7	1.8
8	2.6	1.8
9	2.7	1.9
10	3.1	2.3

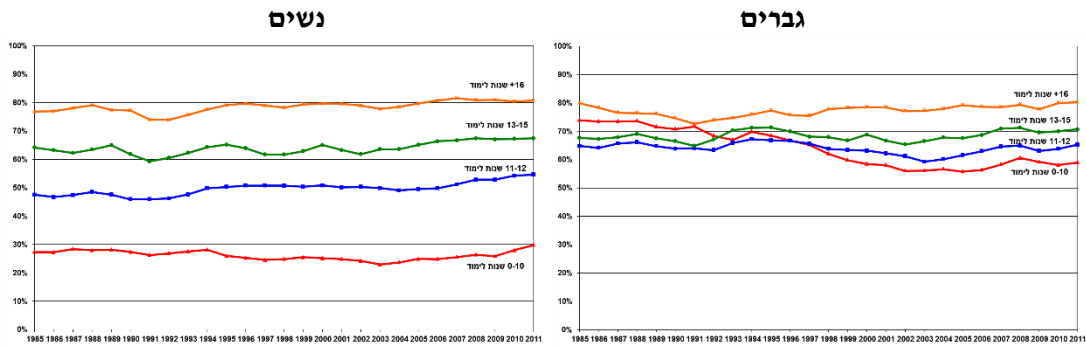
ההכנסה הפנויה לנפש תקנית והכנסה ברוטו מעבודה לנפש תקנית רק למשקי בית שיש להם הכנסה מעבודה, על פי סולם השקילות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור גידול שנתי ממוצע. מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.

דו"ח ה-OECD (2011) מסכם את הספרות הכלכלית שחקרה את הנושא בעולם ומציג את שלושת הגורמים העיקריים לגידול המתמשך באי-השוויון: (1) שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי אשר מעלים את הפריון של פרטים בעלי השכלה גבוהה יותר מכפי שהם מעלים את הפריון של כלל האוכלוסייה; (2) תהליכי הגלובליזציה המתאפיינים בכך שמדינות עניות וגדולות, כמו סין והודו, הופכות להיות גורם דומיננטי בסחר הבינלאומי ובקביעת מחירים של מוצרים, ובפרט מוצרים אשר בארצות המפותחות מיוצרים על ידי עובדים חסרי השכלה; (3) רגולציה חלשה ואי אכיפה של חוקי עבודה המגנים על העובדים בעלי שכר נמוך בשוק העבודה. כפי שנראה בהמשך, כל שלושת הגורמים הללו משמעותיים בישראל, ובחלקם אף יותר מאשר במדינות אחרות, ומתעצמים עם השנים. הם מביאים לירידה יחסית, ולעתים אף מוחלטת, בשכר ובתעסוקה של העשירונים הנמוכים, ובכך תורמים להגדלת העוני ואי-השוויון ולהיותם גבוהים מהממוצע של מדינות ה-OECD.

2.2 שינויים טכנולוגיים מוטי הון אנושי (skilled-bias technical change)

בכל המדינות חלו שינויים בהרכב ההשכלה של האוכלוסייה כך ששיעור בעלי השכלה גבוהה עלה ושיעור בעלי השכלה נמוכה ירד. במקביל לעלייה בהיצע העובדים המיומנים חלה גם עלייה בביקוש לעובדים אלו, והעובדה שרמת התעסוקה שלהם עלתה והשכר שלהם עלה מעידה על כך שהעלייה בביקוש היא משמעותית יותר מהעלייה בהיצע. במקביל, רמת התעסוקה והשכר של בעלי השכלה נמוכה ירדו, ומכך ניתן להסיק שהביקוש לעובדים אלו ירד. גם רגרסיות שכר מראות שהשינויים הטכנולוגיים מוטי ההון האנושי הביאו עם השנים להגדלת הפער בין שכר העובדים המיומנים לאלו הלא מיומנים, דבר שהעמיק את אי-השוויון. הדו"ח מציין שתופעה זו היא כללית; בישראל לא נעשה מחקר מלא בנושא אך מהנתונים שנראה להלן ניתן להסיק שהתופעה קיימת ואף חזקה יותר. מאיור 7 עולה שמראשית שנות ה-90 שיעור התעסוקה של גברים בעלי השכלה נמוכה ירד ואילו של גברים בעלי השכלה גבוהה כמעט ולא השתנה, כך שפערי התעסוקה בין גברים לפי שנות השכלה גדלו משמעותית. פערי התעסוקה בין רמות ההשכלה בקרב נשים הם עוד יותר משמעותיים, ונותרו קבועים לאורך זמן.

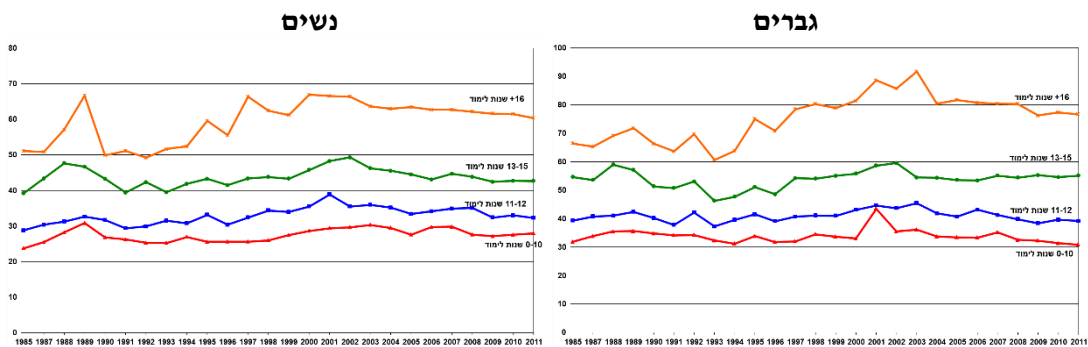
איור 7: שיעור התעסוקה על פי רמת השכלה



גילאי 18–65.
מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי כוח אדם.

מאיור 8 עולה שהשכר לשעה של בעלי השכלה גבוהה (+16 שנות לימוד) גבוה משמעותית מזה של בעלי השכלה נמוכה (0–10 שנות לימוד). בקרב גברים הפער בין הקבוצות גדל לאורך התקופה משום שקצב הגידול השנתי הממוצע של שכר המשכילים גבוה מזה של הלא-משכילים (0.6% לעומת -0.1% בין השנים 1985–2011), בעוד שבקרב נשים הפער בין הקבוצות נותר קבוע.

איור 8: שכר לשעה על פי רמת השכלה



גילאי 18–65. שכר לשעה מעבודה שכירה, רק לעובדים שכירים שיש להם שכר. במחירי 2011.
מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות.

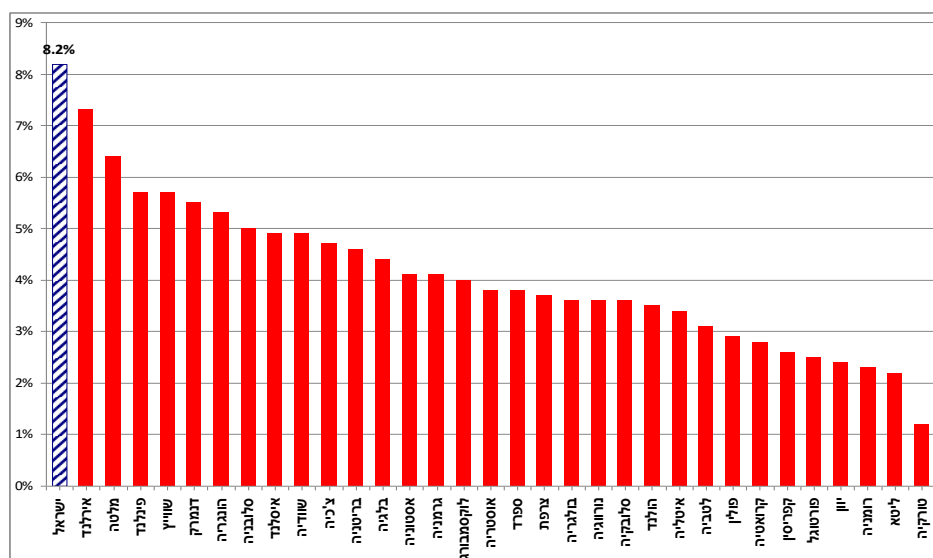
2.3 גלובליזציה

גלובליזציה היא תהליך של פתיחת שווקים מקומיים לשווקים בין לאומיים במכלול תחומים. תהליכים אלו מתבטאים בגידול מהיר בסחר העולמי, בתנועות הון בין מדינות, במעבר עובדים בין מדינות, בזרימת טכנולוגיה וידע, בהתרבות מהירה של חברות רב-לאומיות, בפיזורו של תהליך הייצור על פני מדינות ועוד. תהליכים אלו הובילו מחד גיסא לצמיחה כלכלית ומאידך גיסא לעלייה בממדי אי-השוויון בשכר, כך שהצמיחה מובילה לעלייה ברמת החיים רק של מגזרים מסוימים, של בעלי השכלה בעיקר (Grossman and Helpman, 2015).

התופעה של גלובליזציה בישראל מקבלת ביטוי בהיבטים מספר : ירידה מסיבית של המכסים ליבוא ופתיחת המשק לסחר העולמי אשר הקטינה את הפעילות בענפי תעשייה מסורתיים והעלתה את הפריזון בענפים הלא-מסורתיים. גורם נוסף הייחודי למדינת ישראל הוא גל העלייה מברית המועצות לשעבר בשנות ה-90 שהגדיל את היצע העבודה במגזרים שבהם השכר נמוך יותר, דבר שגרם לשחיקה נוספת בשכר זה. למרות ההשכלה הגבוהה שרכשו עולים אלו בארץ מוצאם, הם סבלו מתופעה של שחיקת ההון האנושי שלהם בעת ההגירה. עם הגעתם לארץ נחשבה אוכלוסיית העולים לאוכלוסייה לא משכילה וחסרת כישורים מתאימים לכלכלה הישראלית. במשך השנים היו שהשקיעו בהון אנושי, רכשו השכלה והצטרפו למעגל המשכילים, ושכרם עלה בהתאם. מאידך גיסא, אלו שבחרו שלא להשקיע בהשכלה המשיכו להשתכר שכר נמוך (Cohen Goldner, Eckstein and Weiss, 2012).

הפתיחות של ישראל לשווקים ולמסחר הבינלאומי בשנות ה-90, יחד עם ענף ההייטק שתפס תאוצה בשנים אלו, הדגישו את היתרון היחסי שלה בתעשייה עילית מוטה הון אנושי. משקל ענפי ההייטק בתוצר העסקי עלה מכ-8% ב-1995 לכ-17.3% ב-2012 (לאחר ירידה בעקבות משבר הדוט קום והאינתיפאדה השנייה, עלייה מחודשת והתאוששות מהמשבר הפיננסי העולמי של 2009), ומספר השכירים המועסקים בענפי ההייטק בישראל יותר מהכפיל את עצמו במונחים מוחלטים ועלה מכ-6% מכלל השכירים ב-1995 ל-7.3% ב-2012 (אפלייד אקונומיקס, 2015). שיעור זה מציב את אחוז המועסקים בהייטק בישראל כגבוה ביותר בין מדינות ה-OECD (איור 9). במקביל, בתקופה זו גדלו פערי השכר בין תחום ההייטק לשכר הממוצע במשק, וב-2014 עמד השכר הממוצע למשרת שכיר בהייטק על 19,413 ש"ח לעומת 9,373 ש"ח בכלל המשק (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015, לוח 12.33).

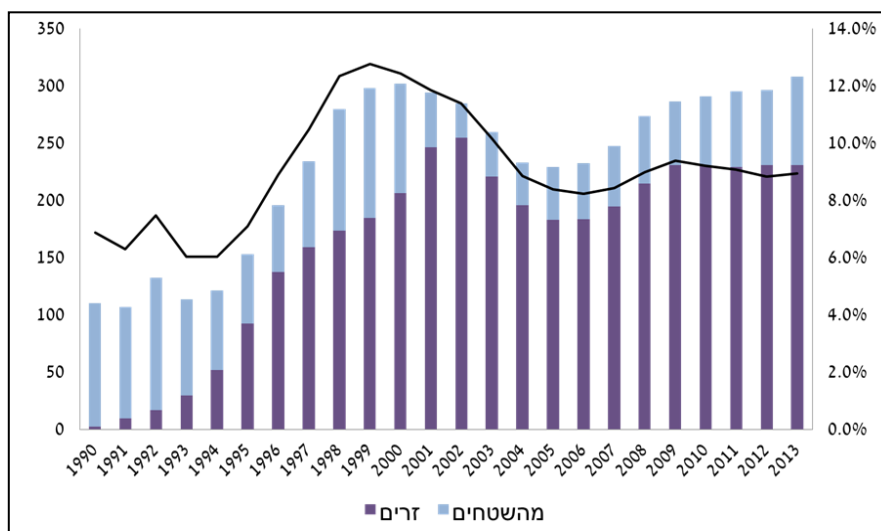
איור 9: מועסקים בתחום ההייטק, 2013



שיעור המועסקים, גילאי 15–74. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), לוח 12.54.

חשוב לציין גם את כניסת העובדים הזרים הזמניים (בעיקר מאסיה) לשוק העבודה הישראלי אשר גדלה משנות ה-90 ותואמת את העלייה באי-השוויון בשכר, ובשנות ה-2000 המאוחרות התייצבה. עובדים אלו מהווים כ-9% מכלל המועסקים (איור 10) אך מרוכזים כולם בעשירונים הנמוכים, כך שהם מהווים אחוז גבוה יותר מהמועסקים ברמת שכר נמוכה. בישראל מועסקים עובדים זרים, חלקם בעלי אשרת עבודה וחלקם שוהים שלא כדין וללא אשרת עבודה. תעסוקת העובדים הזרים היא בעיקר בתחומי החקלאות, הבינוי והסיעוד, ויש לה השלכות על שוק העבודה ועל רמת אי-השוויון הכלכלי בישראל. העובדים הזרים הם בעלי מיומנות תעסוקה נמוכה ואינם זכאים לזכויות מערכת הרווחה בישראל. לכן הם מועסקים בעבודות שאינן דורשות מיומנויות גבוהות, ומוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות, ואף בשכר נמוך יותר משכר מינימום. לכן, כניסתם לשוק העבודה הגמיש בסקטור העסקי גורמת לירידת שכר בענפים שאינם דורשים מיומנות, ובמיוחד בענפי הבינוי, החקלאות והשירותים הביתיים. בכך היא מקטינה את התעסוקה של חלק מהעובדים הישראלים בענפים אלו, ואף בכלל בשוק העבודה. באופן זה נגרמת ירידת שכר בכל הענפים שלא נדרשת בהם מיומנות, ולא רק בענפים שבהם מועסקים עובדים זרים. כך, לדוגמה, בענף הבנייה חלה ירידה משמעותית הן בשכר היחסי והן בפריזם היחסי (לעומת כלל הסקטור העסקי), וב-2010 עמד השכר למשרת שכיר בענף הבנייה על כ-82% מהשכר בסקטור העסקי, בעוד שהתוצר לעובד בענף הבנייה עמד על כ-60% מזה של הסקטור העסקי (נגר, 2011). בדומה לגורמים האחרים שהזכרנו, גם תופעת העובדים הזרים היא כללית, אך חמורה יותר בישראל. על פי דו"ח ה-OECD הסוקר את שוק העבודה בישראל (2010), בשנת 2000 היה שיעור העובדים הלא-ישראלים בכוח העבודה מהגבוהים ב-OECD, ואף שבעשור שלאחר מכן מספרם פחת בעוד שבמדינות רבות הוא גדל, הוא נותר גבוה מהממוצע (9% לעומת כ-7%).

איור 10: עובדים לא ישראליים



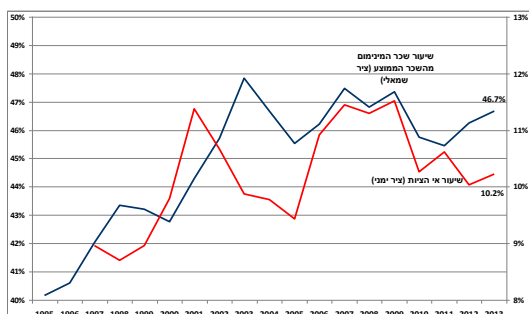
כמות העובדים (ציר שמאלי) ושיעור המועסקים (קו שחור וציר ימני). מקור: משרד האוצר ובנק ישראל.

בנוסף לעובדים הזרים הדוחקים את השכר כלפי מטה, קיימת בישראל תופעת עובדי הקבלן. בשנים האחרונות, באותה עת שגדלה ההעסקה של עובדים זרים באמצעות חברות קבלניות, חל גידול במסגרות העסקה זמניות של ישראלים עם הסדרי העסקה שנועדו להקטין את אחריות המעסיקים כלפי העובדים, כמו העסקה באמצעות חברות כוח אדם או קבלני משנה. במסגרות תעסוקה אלו רמות השכר נמוכות ובדרך כלל יש פחות אפשרויות קידום לעובדים, וכן יש קושי רב יותר לאכוף רגולציה וחקיקת עבודה שמגנה על העובדים החלשים, ובמיוחד שכר המינימום.

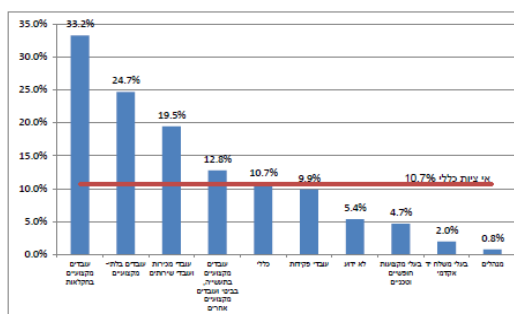
2.4 אכיפת חוקי עבודה

אכיפת חוקי העבודה בישראל מצומצמת במידה ניכרת מהממוצע במדינות מפותחות, ואף מהממוצע במדינות מתפתחות רבות. בדו"ח ה-OECD על ישראל (2010) דורגה ישראל בין המדינות שרמת הפיקוח על חוקי העבודה וההגנה על זכויות העובדים בהן היא מהנמוכות ביותר במדינות המפותחות. אי אכיפת חוקי עבודה ושכר מינימום תורמת להגדלת הפערים ואי-השוויון, משום ששיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום גבוה יותר בקרב עובדים שאינם מיומנים ובקרב עובדים בעשירונים הנמוכים (איור 11). יתרה מכך, מאיור 12 עולה כי קיים מתאם חיובי בין שכר המינימום לאי הציות, כך שהעלאה של שכר המינימום מלווה בעלייה ברמת אי הציות.⁹

איור 12: שכר המינימום ואי הציות



איור 11: אי הציות לפי מקצועות, 2011



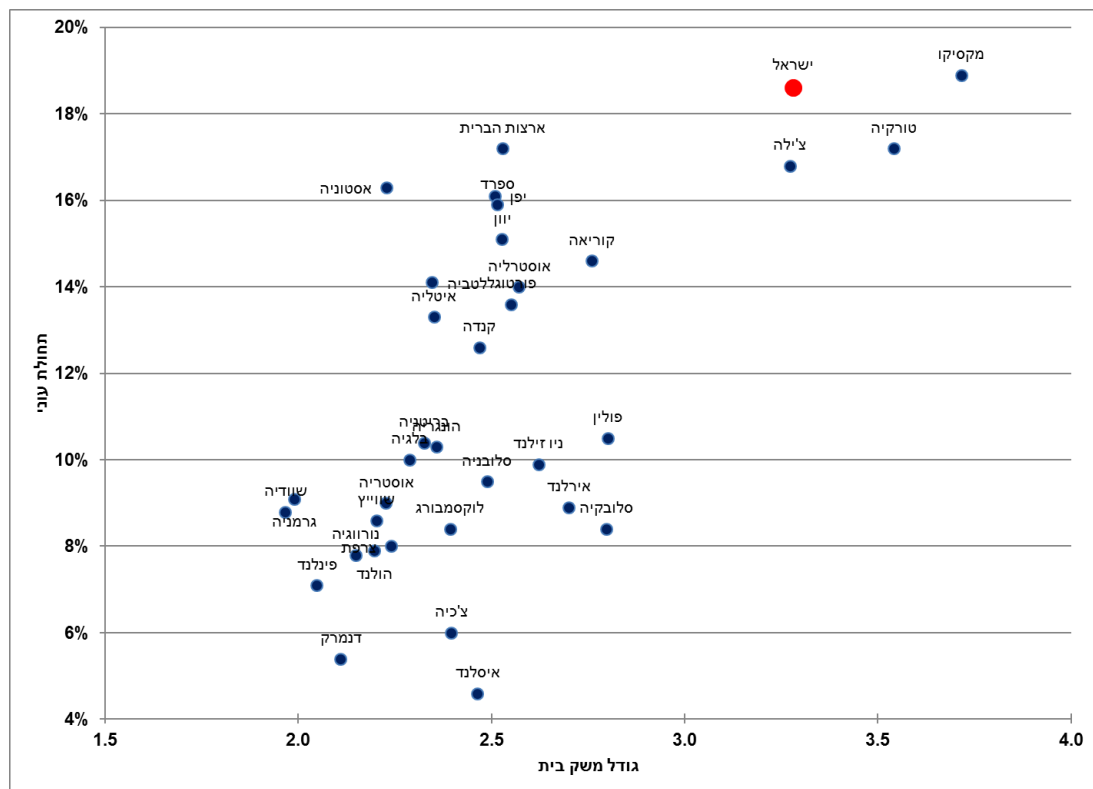
שיעור העובדים בשכר הנמוך משכר המינימום לשעה. מקור: איור 11 – המוסד לביטוח לאומי (2013). איור 12 – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי.

⁹ בספרות הכלכלית אין הסכמה לגבי שאלת ההשפעה של גובה שכר המינימום על התעסוקה ואי-השוויון, אך ה-OECD (2011) קובע כי אכיפה שאינה מספקת של שכר המינימום היא אחד הגורמים לעלייה באי-השוויון. בישראל לא נעשה מחקר מלא בנושא, אך מהנתונים המוצגים לעיל סביר שזה המצב גם אצלנו.

2.5 גודל משק הבית

מכיוון שעוני מוגדר על פי ההכנסה לנפש תקנית במשק בית קיים קשר חיובי ומובהק בין גודל משקי הבית לבין שיעור העוני, כך שאם לשתי מדינות יש התפלגות זהה של הכנסות, המדינה שבה משקי הבית גדולים יותר תהיה גם בעלת תחולת עוני גבוהה יותר. העובדות תומכות באפיון זה, כפי שניתן להבחין באיור 13. המתאם הישיר העולה מהאיור מדגיש שחלק משמעותי מאי-השוויון היחסי בהכנסה פנויה למשק בית בישראל ומתחולת העוני קשור לכך שבין המדינות המפותחות בישראל יש שיעורי ילודה גבוהים ביותר, ללא השוואה לאלו של מדיניות הסמן וממוצע המדינות המפותחות: גודל משק הבית הממוצע בישראל עמד ב-2013 על 3.3, השלישי בגובהו אחרי מקסיקו ותורכיה וגבוה משמעותית מהממוצע של OECD ב-2.2. במדינות הסמן אשר הוגדרו לעיל. הקשר החיובי בין שיעור העוני וגודל המשפחה בולט מאוד באיור, ויוצאת הדופן היא ארה"ב עם שיעור עוני דומה לזה של ישראל וגודל משק בית כמו בממוצע ה-OECD. כמו במדינות אחרות משקי הבית הגדולים בישראל מתרכזים בעשירונים התחתונים, וקצב הגידול של אוכלוסייה זו גבוה משל משקי הבית הקטנים. תחולת העוני של משקי בית בעלי מאפיינים שונים בישראל תואמת את הקשר החיובי, ועל כך עוד נדון בהמשך.

איור 13: גודל משק בית ותחולת עוני, 2013



אחוז הפרטים מתחת לקו העוני מתוך כלל האוכלוסייה. קו העוני וההכנסה הפנויה לנפש תקנית על פי סולם השקילות של ה-OECD, 2013, או השנה האחרונה שעבורה קיימים נתונים. מקור: OECD.

3. מאפייני האוכלוסייה הענייה בישראל

עוני הוא מאפיין של משקי בית והפרטים השייכים אליהם, מאחר שרמת החיים בתוך משק הבית מתחלקת בדרך כלל באופן שוויוני בין הפרטים בו. כמו כן, כפי שציינו בפרק הקודם, קיים מתאם ברור בין גודל משק הבית לבין תחולת העוני. יתרה מכך, ההשפעות של שוק העבודה על העוני ואי-השוויון פועלות על כלל משק הבית ולא על כל אחד מהפרטים בנפרד, דרך ההכנסה של משק הבית שמושפעת בעיקר משיעורי התעסוקה ורמות השכר של הבוגרים המרכיבים אותו. לפיכך בבואנו לתאר את האוכלוסייה הענייה בישראל נתייחס אל משקי בית ונאפיין אותם על פי הרכב המשפחה, הרכב התעסוקה וההשתייכות החברתית. כך גם בתיאור וניתוח כלי המדיניות בפרקים הבאים נתייחס להשפעה שלהם על כלל משק הבית.¹⁰

כאמור, מדדי העוני ואי-השוויון מוגדרים על פי ההכנסה לנפש תקנית במשק בית, כך שרמת ההכנסה הדרושה על מנת "להתמקם" מעל קו העוני או לצמצם את הפער ממנו עולה עם גודל המשפחה. בנוסף, קיים גם מתאם ברור בין מצב התעסוקה של הבוגרים במשק הבית – ראש משק הבית, בן/בת הזוג (אם ישנם) ומבוגרים נוספים השייכים למשק הבית (אם ישנם) – לבין סך ההכנסה של משק בית.¹¹ לכן תחולת העוני עולה עם מספר הילדים ויורדת עם מספר המפרנסים, כפי שניתן לראות בלוח 2. ההשפעה של כל אחד מהגורמים האלו בנפרד מועצמת עוד יותר בשל המתאם השלילי בין גודל המשפחה לבין מספר המפרנסים ורמת השכר, מתאם שניתן לשייך לרמת ההשכלה כפי שתיארנו בפרק הקודם.

לוח 2: מספר משקי הבית העניים ושיעורם מהקבוצה (תחולת העוני), ממוצע 2012–2014

סה"כ	הרכב משק הבית						מספר מפרנסים
	זוג +3 ילדים	זוג 2-1 ילדים	זוג ללא ילדים	יחיד +3 ילדים	יחיד 2-1 ילדים	יחיד ללא ילדים	
197,521 41.3%	24,648 92.4%	13,187 76%	47,568 29.3%	6,449 87.3%	10,281 66%	95,388 38.4%	0
58,933 35.8%	18,700 77.6%	10,721 59%	5,990 16.6%	2,909 76.1%	7,818 46.9%	12,796 19.4%	1 במשרה חלקית
122,117 21.5%	60,058 63.6%	31,226 32.3%	5,794 6.9%	3,099 45.7%	7,656 17.6%	14,284 5.8%	1 במשרה מלאה
31,789 11.5%	14,659 20.2%	8,067 9%	2,672 3.7%	1,156 58.8%	2,212 23.2%	3,023 10%	2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
28,614 3.4%	12,682 8.8%	6,013 2%	1,567 0.7%	2,008 25.7%	2,980 6%	3,365 3.3%	2 במשרה מלאה או +3
438,974 18.9%	130,747 36.1%	69,213 13.4%	63,591 10.8%	15,620 56.2%	30,947 23%	128,856 18.7%	סה"כ

אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני מתוך כלל משקי הבית בכל תא. קו העוני וההכנסה הפנייה לנפש תקנית על פי סולם השקילות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יחיד = משק בית שאין בו בן/בת זוג. מפרנס במשרה חלקית = פחות מ-35 שעות שבועיות. משרה מלאה = 35 שעות שבועיות ומעלה או עצמאי (עבור עצמאים אין נתון על מספר שעות העבודה). התא המוצלל מבוסס על מספר מועט של תצפיות. מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הוצאות.

¹⁰ אפיון האוכלוסייה הענייה כולל את כל משקי הבית ללא מגבלת גיל, על מנת לספק תמונה מלאה ועקבית עם הנתונים שהוצגו בפרק 2. בתיאור הקבוצות השונות אנו מתייחסים בין היתר גם להרכב הגילאים ומתמקדים בגילאי העבודה העיקריים. כלי המדיניות המוצגים בפרקים הבאים מתמקדים גם הם בגילאי העבודה.

¹¹ אנו מניחים ששיעור הפרטים על פי הקשר הכלכלי לראש משק הבית, כפי שהוא מוגדר בסקר הוצאות המשפחה.

מהלוח ניתן לראות שתחולת העוני היא הנמוכה ביותר בקרב משקי בית שבהם יש שני מפרנסים העובדים במשרה מלאה, והיא עולה ככל שמספר המפרנסים והיקף המשרה יורדים. מדדי עוני נוספים, אשר אינם מוצגים כאן, מראים גם שעומק העוני של משקי בית ללא מפרנסים הוא חמור יותר, כלומר מצבם של העניים העובדים טוב יותר משל העניים שאינם עובדים (המוסד לביטוח לאומי, 2015).¹² המסקנה המתבקשת היא שעל מנת להקטין את העוני יש לפעול בשני ערוצים: ראשית, העלאת שיעורי התעסוקה והיקפיה בקרב משקי הבית העניים; שנית, הגדלת ההכנסות מעבודה של העניים העובדים, בעיקר על ידי העלאת ההון האנושי שלהם ושילובם בעבודות המעניקות שכר תואם להון האנושי לאורך זמן. על מנת לאפיין בצורה מלאה יותר את משקי הבית העניים, אנו מחלקים אותם לארבע קבוצות על בסיס השתייכות חברתית:

1. חרדים.¹³

2. ערבים.¹⁴

3. הורים יחידניים (לא כולל ערבים וחרדים).

4. כל היתר.

הניתוח המוצג בהמשך לכל אחת מהקבוצות משתמש באותן הגדרות של לוח 2, ומבוסס על ממוצע לשנים 2012–2014.

3.1 חרדים

משקי הבית החרדיים מהווים כ-4% מסך משקי הבית בישראל (כ-93,000 משקי בית). תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו גבוהה ביותר ועומדת על כ-50%, שהם קרוב ל-47,700 משפחות החיות מתחת לקו העוני וכ-10.7% מכלל משקי הבית העניים.

תופעה משמעותית ומיוחדת למשקי הבית החרדיים היא מיעוטם של משקי בית של יחידים עם וללא ילדים. מאפיין זה מייחד אוכלוסייה זו בצורה יוצאת דופן. כ-75% מכלל משקי הבית החרדיים הם זוגות עם ילדים, וזוהי גם הקבוצה המשמעותית ביותר מבין משקי הבית העניים – למעלה מ-40,000 משפחות, מתוכן כ-76% מהמשפחות בעלות שלושה ילדים ויותר. בדומה לאוכלוסייה הכללית, קיים קשר חיובי בין מספר הילדים לבין תחולת העוני וקשר שלילי בין היקף התעסוקה לתחולת העוני. כך למשל, בקרב משקי בית המורכבים מזוג ושלושה ילדים או יותר עומדת תחולת העוני על כ-83% אם במשק הבית אין מפרנסים או שישנו מפרנס יחיד המחזיק במשרה חלקית, לעומת תחולת עוני של 21% בלבד אם ישנם שני מפרנסים העובדים במשרה מלאה (קבוצה זו אינה מבוטלת – בכ-13% ממשקי הבית המורכבים מזוג ושלושה ילדים או יותר ישנם שני מפרנסים במשרה מלאה).

¹² עובדה זו אינה עומדת בסתירה לגידול שחל בשנים האחרונות במספר המשפחות העניות העובדות; גידול זה נובע מהצטרפותן של משפחות עניות לשוק העבודה, ולא מהרעה במצבן של המשפחות העובדות.

¹³ זיהוי משקי הבית החרדיים מתבסס על סוג בית הספר האחרון, כמקובל בסקרי כוח אדם ובסקרי הכנסות והוצאות. משק בית מסווג כחרדי אם סוג בית הספר האחרון של לפחות אחד מהפרטים (ראש משק הבית, בן/בת הזוג או כל אדם אחר במשק הבית) הוא ישיבה.

¹⁴ זיהוי משקי הבית הערביים מתבסס על משתני הלאום והדת.

את תחולת העוני הגבוהה בקרב האוכלוסייה החרדית ניתן לייחס לשלושה גורמים עיקריים: ראשית, שיעורי תעסוקה נמוכים בקרב הגברים – ב-2014 עמד שיעור התעסוקה של גברים חרדיים בגילאי 25–64 על כ-43%, נמוך משמעותית מהממוצע של כ-81% בקרב כלל אוכלוסיית הגברים בגילאים אלו, בעוד ששיעור התעסוקה של נשים חרדיות באותם גילאים עמד על כ-71%, זהה לממוצע בכלל האוכלוסייה.¹⁵ שנית, הכנסות נמוכות מעבודה הן בשל היעדר הון אנושי תעסוקתי מספק (בדגש על השכלה אקדמית ופורמלית) המוביל לכושר השתכרות נמוך, והן בשל חלקיות משרה – ב-2014 ההכנסה החודשית ברוטו של גברים חרדיים בגילאי 25–64 הייתה נמוכה בכ-41% משל כלל הגברים באותם גילאים ושל נשים חרדיות נמוכה בכ-30% משל כלל הנשים, בעוד שהפערים בשכר לשעה היו קטנים יותר, 28% לגברים ו-11% לנשים. שלישית, ריבוי הילדים במגזר זה¹⁶ המוביל לכך שלעיתים קרובות אין בידי משפחה בעלת מספר רב של ילדים יכולת להישאר מעל לקו העוני, אפילו בשכר המתקרב לשכר הממוצע במשק. שילוב הגורמים הללו מוביל לכך שהאפיון המרכזי של מרבית משקי הבית החרדיים העניים (קרוב ל-34,000) הוא היותם זוגות עם ילדים שבהם לכל היותר מפרנס אחד (עמודות 4–5 ושורות 1–3 בלוח 3).

לוח 3: מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני – חרדים, ממוצע 2012–2014

סה"כ	זוג +3 ילדים	זוג 2-1 ילדים	זוג ללא ילדים	יחיד עם ילדים	יחיד ללא ילדים	הבית	משק	הרכב מספר מפרנסים
15,071 58%	7,740 88.1%	2,527 68.7%	1,844 41.7%					0
16,748 56.8%	10,873 79.9%	3,864 64.5%						1 במשרה חלקית
8,806 56.3%	6,690 67.8%	2,116 36.7%	2,011 20.4%	1,569 40%	1,391 26.8%			1 במשרה מלאה
4,595 36.8%	3,797 47%	798 18.1%						2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
1,710 17.9%	1,230 20.6%	480 13.4%						2 במשרה מלאה או +3
46,931 50.4%	30,329 65.5%	9,786 41.8%	3,855 27%	1,569 40%	1,391 26.8%			סה"כ

התא המוצלל מבוסס על מספר מועט של תצפיות, וכן חלק מהתאים מאוחדים משום שהם מבוססים על מספר מועט של תצפיות.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יעדי תעסוקה ממשלתיים. הנתונים המעודכנים ל-2015: גברים 47%, נשים 73%.
¹⁶ גודל משק הבית הממוצע בתקופה 2012–2014 הוא 3.3 לכלל האוכלוסייה ו-5.5 למשקי בית חרדיים. כאמור, משקי הבית העניים הם גדולים יותר – 3.9 בכלל האוכלוסייה ו-6.2 בקרב החרדים.

3.2 ערבים

משקי הבית הערביים מהווים כ-13% מסך משקי הבית בישראל (כ-305,000 משקי בית). תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו גבוהה ביותר ועומדת על כ-53%, שהם למעלה מ-161,000 משפחות החיות מתחת לקו העוני ו-36.8% מכלל משקי הבית העניים.

כ-58% מכלל משקי הבית הערביים הם זוגות עם ילדים, וזו גם הקבוצה המשמעותית ביותר מבין משקי הבית העניים – כ-104,000 משפחות, מתוכן כשני שליש מהמשפחות בעלות שלושה ילדים ויותר. קבוצה משמעותית נוספת של משקי בית עניים היא יחידים ללא ילדים, המונה כ-22,500 משקי בית. הקשר השלילי בין היקף התעסוקה לתחולת העוני מתקיים גם עבור האוכלוסייה הערבית, אם כי במידה מעט חלשה יותר. במיוחד בולטת קבוצת משקי הבית המורכבים מזוג ושלושה ילדים או יותר שבהם יש רק מפרנס יחיד במשרה מלאה, קבוצה המונה קרוב ל-49,000 משקי בית ותחולת העוני שלה עומדת על 86%.

את תחולת העוני הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית ניתן לייחס לשלושה גורמים עיקריים: ראשית, שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד בקרב הנשים – ב-2014 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילאי 25–64 על כ-33% בלבד, בעוד ששיעור התעסוקה של גברים ערביים באותם גילאים עמד על כ-75%, נמוך רק במעט מהממוצע בכלל האוכלוסייה.¹⁷ שנית, הכנסות נמוכות באופן חריג מעבודה שאותן ניתן לייחס בין היתר להיעדר הון אנושי תעסוקתי מספק, לפערים במערכת החינוך, לאפליה בשכר, לחוסר נגישות לתעסוקה בסקטור הציבורי המאורגן ולשכר הנמוך של בעלי הכישורים הנמוכים כתוצאה מתחרות מול העובדים הזרים (OECD, 2010). ב-2014 הייתה ההכנסה החודשית ברוטו של גברים ערביים בגילאי 25–64 נמוכה בכ-37% משל כלל הגברים באותם גילאים ושל נשים ערביות נמוכה בכ-33% משל כלל הנשים, והפערים בשכר לשעה היו 35% לגברים ו-24% לנשים. העובדה שהפערים בשכר לשעה דומים לפערים בהכנסה החודשית, בעיקר עבור גברים, מרמזת לכך שנראה שהם אינם נובעים מהבדלים בהיקפי המשרה (וואת בניגוד לחרדים ולחרדיות). שלישית, בדומה לאוכלוסייה החרדית, ריבוי הילדים במגזר זה תורם גם הוא לתחולת העוני הגבוהה. גודל משק הבית הערבי הממוצע בתקופה 2012–2014 הוא 4.6 לעומת 3.3 בכלל האוכלוסייה, ומשקי הבית הערביים העניים הם מעט גדולים יותר ומונים 4.9 נפשות.

לוח 4: מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני – ערבים, ממוצע 2012–2014

סה"כ	זוג +3 ילדים	זוג 2-1 ילדים	זוג ללא ילדים	יחיד +3 ילדים	יחיד 2-1 ילדים	יחיד ללא ילדים	הרכב משק הבית מספר מפרנסים
58,050 86.1%	13,039 98.1%	7,072 96.3%	13,783 72.1%	4,253 98.2%	3,082 89.3%	16,821 84.5%	0
16,173 57%	4,136 90.1%	3,333 84.7%	2,582	2,552	1,908 85.7%	1,662 40.7%	1 במשרה חלקית
65,515 66.9%	41,594 85.5%	18,974 57.5%	23.8%	94.8%	2,411 55%	2,536 21.3%	1 במשרה מלאה
14,518 19.9%	5,021 42.8%	3,536 22.4%	770 7.3%	1,796 41.1%	1,945 14.2%	1,450 8.7%	2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
7,165 18.6%	5,821 33.5%	1,344 6.4%					2 במשרה מלאה או 3+
161,421 52.9%	69,610 72.8%	34,259 42.2%	17,135 42.2%	8,601 75.5%	9,347 39.4%	22,468 42.7%	סה"כ

התא המוצלל מבוסס על מספר מועט של תצפיות, וכך חלק מהתאים מאוחדים משום שהם מבוססים על מספר מועט של תצפיות.

¹⁷ הנתונים המעודכנים ל-2015: נשים 32%, גברים 76%. שיעור התעסוקה של גברים ערביים בגילאי 50 ומעלה נמוך משל כלל האוכלוסייה באותם גילאים, כלומר קבוצה זה מתאפיינת ביציאה מוקדמת יותר משוק העבודה שנובעת ככל הנראה מכך שגברים ערביים רבים עוסקים בעבודות פיזיות וחווים מוגבלות פיזית או רפואית בגילאים אלו.

3.3 הורים יחידניים

משקי בית יחידניים (עם ילדים וללא בן/בת זוג) מהווים כ-5% מסך משקי הבית בישראל (כ-123,000 משקי בית). תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו גבוהה מעט מהמוצע ועומדת על כ-22%, שהם כ-27,000 משפחות החיות מתחת לקו העוני וכ-6.2% מכלל משקי הבית העניים.

הקשר החיובי בין מספר הילדים לבין תחולת העוני והקשר השלילי בין היקף התעסוקה לתחולת העוני מתקיים גם עבור אוכלוסיית ההורים היחידניים, אולם חשוב להדגיש כי היקף התעסוקה הפוטנציאלי של אוכלוסייה זו הוא בהגדרה נמוך יותר ובא לידי ביטוי בתחולת העוני. למשל, כאשר משק הבית מורכב מזוג ושלושה ילדים או יותר ויש בו שני מפרנסים במשרה מלאה, תחולת העוני היא 21% בקרב חרדים, 34% בקרב ערבים ו-5% בקרב יתר האוכלוסייה. לעומת זאת, כאשר משק הבית מורכב מיחיד ושלושה ילדים או יותר ויש בו מפרנס אחד במשרה מלאה, תחולת העוני היא 28%. במילים אחרות, ישנו שיעור גבוה של הורים יחידניים אשר אינם מצליחים להיחלץ מהעוני גם כאשר הם ממצים את פוטנציאל התעסוקה שלהם. את תחולת העוני הגבוהה בקרב אוכלוסיית ההורים היחידניים ניתן לייחס לשני גורמים עיקריים: ראשית, מרבית המשפחות החד-הוריות (כ-72%) הן בראשות נשים ובשוק העבודה קיים פער בין השכר של נשים ושל גברים, גם כאשר מתייחסים לשכר לשעה ומנכים את ההבדלים בהיקפי המשרה. שנית, נשים המגדלות לבד את ילדיהן ניצבות באופן חריף יותר בפני קשיי השילוב בין עבודה ומשפחה ולכן הן מוגבלות יותר ביכולת להשתלב באופן מלא בשוק העבודה.

לוח 5: מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני – הורים יחידניים, ממוצע 2012–2014

סה"כ	יחיד +3 ילדים	יחיד 2-1 ילדים	הרכב משק הבית מספר מפרנסים
9,300 61.7%	2,195 71.9%	7,104 59.1%	0
7,380 43.9%	1,604 63.7%	5,777 40.4%	1 במשרה חלקית
6,419 14.8%	1,330 27.5%	5,089 13.2%	1 במשרה מלאה
2,095 18.7%	808	1,287 17.9%	2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
1,855 5%	20%	1,855 5%	2 במשרה מלאה או +3
27,049 21.9%	5,937 41.1%	21,112 19.4%	סה"כ

חלק מהתאים מאוחדים משום שהם מבוססים על מספר מועט של תצפיות.

3.4 כל היתר

יתר משקי הבית (שאינם חרדיים, ערביים או יחידניים) מהווים כ-78% מסך משקי הבית בישראל. תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו נמוכה משמעותית מהממוצע ועומדת על כ-11.3%, שהם כ-204,000 משפחות החיות מתחת לקו העוני וכ-46.4% מכלל משקי הבית העניים.

כמחצית ממשקי הבית העניים ביתר האוכלוסייה הם יחידים ללא ילדים, ובמרביתם (כ-78,000) אין אף מפרנס. מדובר בעיקר באוכלוסייה מבוגרת יחסית – בכ-61% מתוך קבוצה זו ראש משק הבית הוא בן 65 ויותר, וב-81% הוא בן 50 ויותר. קבוצה משמעותית נוספת היא זוגות ללא ילדים וללא אף מפרנס (כ-32,000 משקי בית), וקבוצה זו היא מבוגרת אף יותר – בכ-81% ראש משק הבית הוא בן 65 ויותר. הקבוצה הבולטת השלישית היא זוגות עם ילדים ומפרנס יחיד במשרה מלאה (כ-22,000 משקי בית), כאשר מתוך קבוצה זו מספר הזוגות עם שלושה ילדים ויותר כמעט שווה למספר הזוגות עם ילד אחד או שניים, אך תחולת העוני של הראשונים גבוהה בהרבה.

לוח 6: מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני – כל היתר, ממוצע 2012–2014

סה"כ	זוג +3 ילדים	זוג 2-1 ילדים	זוג ללא ילדים	יחיד ללא ילדים	הרכב משק הבית מספר מפרנסים
117,151 31.1%	3,870 84.3%	3,588 56.7%	31,940 23%	77,753 34.3%	0
22,522 21.1%	3,691 62.6%	3,523 42.7%	4,264 13.7%	11,043 18%	1 במשרה חלקית
36,586 9.2%	11,774 32.8%	10,135 17.5%	3,413 4.7%	11,263 4.9%	1 במשרה מלאה
14,317 6.6%	5,842 11%	3,733 5.4%	2,015 3%	2,728 10%	2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
12,998 1.9%	5,631 4.6%	4,189 1.6%	968 0.4%	2,210 2.6%	2 במשרה מלאה או 3+
203,574 11.3%	30,808 14%	25,168 6.1%	42,601 8%	104,997 16.6%	סה"כ

3.5 הרכב ההכנסות של משקי הבית

עדות נוספת להיותו של שוק העבודה מקור מרכזי לאי-שוויון ועוני ניתן למצוא בהרכב ההכנסות של משקי הבית. לצורך כך אנו מחשבים את החלק של הכנסה מעבודה מסך ההכנסה **ברוטו** של משק הבית, ואת החלק של הכנסה מקצבאות הביטוח הלאומי (הבטחת הכנסה, דמי אבטלה וקצבאות ילדים, נכות, נפגעי עבודה, זקנה ושארים). בלוח 7 ניתן לראות כי משקי הבית שאינם עניים מקבלים את עיקר הכנסתם מעבודה (כ-72%), בעוד שבקרב משקי הבית העניים חלקה של ההכנסה מעבודה נמוך משמעותית ואף קטן יותר מחלקה של ההכנסה מקצבאות הביטוח הלאומי. המשקל הנמוך של הכנסה מעבודה הוא תוצאה של שילוב שני הגורמים שתוארו לעיל – שיעורי תעסוקה נמוכים מחד גיסא, וכושר השתכרות נמוך מאידך גיסא. במילים אחרות, רבים ממשקי הבית העניים אינם ממצים את פוטנציאל התעסוקה שלהם במלואו, וגם כאשר הם מועסקים הם עושים זאת במשרות חלקיות או בשכר נמוך. חלקה של ההכנסה מעבודה נמוך במיוחד בקרב משקי הבית העניים בקבוצת "כל היתר", משום שכאמור קבוצה זו כוללת מספר רב של משקי בית מבוגרים אשר אינם עובדים כלל.

נתון בולט נוסף הוא חלקן הנמוך של קצבאות הביטוח הלאומי בהכנסתם של משקי בית חרדיים עניים; אלו נשענים במידה לא מבוטלת על מקורות הכנסה אחרים ובפרט על תמיכות ממוסדות ממשלתיים המהוות כ-23% מהכנסתם (לעומת כ-7% מהכנסתם של משקי בית חרדיים שאינם עניים).

לוח 7: הרכב ההכנסות של משקי הבית, ממוצע 2012–2014

משקי בית עניים		משקי בית שאינם עניים		
מביטוח לאומי	מעבודה	מביטוח לאומי	מעבודה	
10.8%	66.7%	20.7%	46.4%	חרדים
12.0%	83.1%	42.1%	54.3%	ערבים
11.3%	72.4%	45.5%	39.6%	הורים יחידניים
12.5%	70.7%	55.6%	33.3%	כל היתר
12.4%	71.6%	46.2%	42.9%	כלל משקי הבית

3.6 תחזית של האוכלוסייה הענייה ל-10 שנים קדימה

בסעיף זה אנו מחשבים תחזיות למספר משקי הבית העניים ולתחולת העוני ל-10 שנים קדימה תחת הנחות שונות על השינויים בהרכב האוכלוסייה ובהכנסה הפנויה. מטרת התחזיות היא להבחין בין ההשפעה של קצב הגידול באוכלוסייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012),¹⁸ שהוא שונה בין הקבוצות השונות (חרדים, ערבים וכל היתר), לבין ההשפעה של קצב הגידול בהכנסה הפנויה, שהוא שונה בין העשירונים. נקודת הפתיחה של כל התחזיות היא ממוצע 2012–2014 כפי שהוצג בסעיפים הקודמים. אנו בוחנים 4 תסריטים אפשריים:

1. גידול באוכלוסייה והכנסות קבועות – בתסריט זה אנו מניחים שמספר משקי הבית החרדיים יגדל ב-3.8% מדי שנה, מספר משקי הבית הערביים יגדל ב-2.1% מדי שנה ומספר יתר משקי הבית יגדל ב-1.0% מדי שנה. ההנחה המרכזית הנוספת בתסריט זה היא שההכנסה הפנויה לנפש תקנית של כל משקי הבית בכל הקבוצות תישאר ללא שינוי בכל השנים.
2. אוכלוסייה קבועה וגידול בהכנסות – בתסריט זה אנו מניחים שמספר משקי הבית בכל הקבוצות יישאר ללא שינוי בכל השנים, וההכנסה הפנויה לנפש תקנית של משקי הבית בכל עשירון תגדל בקצב הגידול השנתי הממוצע לתקופה 1985–2014 לעשירון זה. לדוגמה, ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בעשירון הראשון תגדל ב-1.74% מדי שנה, בעשירון השני ב-1.91% מדי שנה ובעשירון העשירי ב-3.08% מדי שנה (ראה לוח 1).
3. גידול באוכלוסייה וגידול בהכנסות – בתסריט זה אנו מניחים שמספר משקי הבית בכל קבוצה יגדל כמו בתסריט 1 ושההכנסה הפנויה של משקי הבית בכל עשירון תגדל כמו בתסריט 2, ולכן ניתן לומר שתסריט זה משקף את התחזית הצפויה אם לא תינקט כל מדיניות להקטנת העוני והמגמות ארוכות הטווח תימשכנה.

¹⁸ התחזית הבינונית לתקופה 2010–2019. מכיוון שאין תחזית נפרדת לקבוצת ההורים היחידניים, אנחנו משתמשים בתחזית עבור יהודים שאינם חרדים הן עבור ההורים היחידניים והן עבור קבוצת "כל היתר". כפי שצוין לעיל, בנייר מדיניות זה אנחנו מתייחסים לקצב גידול האוכלוסייה כאקסוגני.

4. גידול באוכלוסייה, גידול בהכנסות ותוספת משמעותית להכנסות החמישון התחתון – בתסריט זה אנו מניחים שמספר משקי הבית בכל קבוצה יגדל כמו בתסריט 1, שההכנסה הפנויה של משקי הבית בעשירונים 3–10 תגדל כמו בתסריט 2, ושההכנסה הפנויה של משקי הבית בעשירונים 1 ו-2 תגדל באותו קצב כמו העשירון העליון, קרי ב-3.08% מדי שנה.¹⁹

עבור כל אחד מהתסריטים אנחנו מחשבים מחדש את קו העוני ל-10 שנים קדימה בהתאם להרכב האוכלוסייה והתפלגות ההכנסות הנגזרים ממנו, ולאחר מכן מחשבים מחדש את תחולת העוני ומספר משקי הבית העניים הנובעים מקו עוני חדש זה.

לוח 8: מספר משקי הבית העניים, תחולת העוני ומדד S90/S10 לאי-שוויון, תחזיות ל-10 שנים קדימה

	תסריט 4	תסריט 3	תסריט 2	תסריט 1	בסיס	
קו העוני	3,040	3,040	3,089	2,331	2,371	
חרדים	61,592	70,936	48,965	66,436	46,931	
ערבים	184,121	208,047	169,115	194,426	161,421	
הורים יחידניים	26,857	31,851	28,877	28,860	27,049	
כל היתר	200,652	240,721	218,481	218,925	203,574	
סה"כ	473,222	551,555	465,438	508,646	438,974	
S90/S10	13.4	15.2	15.0	13.4	13.1	

הבסיס הוא הממוצע לשנים 2012–2014.

מלוח 8 ניתן לראות כי בתסריט 1 נוספים קרוב ל-70,000 משקי בית עניים, מתוכם כמעט מחצית ערביים וכ-28% חרדיים. תחולת העוני של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה יורדת במעט בשל ירידה קלה של קו העוני, אולם תחולת העוני הכוללת עולה כתוצאה מכך שהמשקל היחסי של הקבוצות העניות הוא גדול יותר, וגם אי-השוויון עולה. לעומת זאת בתסריט 2 נוספים רק 26,000 משקי בית עניים, מתוכם כ-56% מקבוצת "כל היתר" וכ-30% ערביים, אולם תחולת העוני ואי-השוויון עולים בצורה משמעותית יותר משום שכלל האוכלוסייה נותרת באותו גודל והפערים בין העשירונים גדלים. בתסריט 4 נוספים רק כ-34,000 משקי בית עניים, מתוכם כ-43% חרדיים ו-66% ערביים, בעוד שמספר משקי הבית העניים מקבוצת "כל היתר" יורד, תחולת העוני של כל אחת מהקבוצות ותחולת העוני הכוללת יורדות, אך אי-השוויון גדל כתוצאה מגידול האוכלוסייה המהיר יותר של משקי הבית בקבוצות העניות.

¹⁹ אם ההכנסה הפנויה של משקי הבית בעשירונים 1 ו-2 תגדל ב-10% יותר מקצב הגידול הממוצע (של כלל העשירונים) אז היא תגדל ב-2.98% מדי שנה, ועל כן התוצאות תהיינה כמעט זהות לתסריט זה.

הירידה בתחולת העוני בתסריט 4 היא תוצאה ישירה של הגידול המהיר יותר בהכנסה הפנויה של משקי הבית בעשירונים הנמוכים, והיא אינה תלויה במקורותיו של גידול זה ובאופן שבו הוא יושג; ניתן להגיע לאותה תוצאה באמצעות שילובים ומינונים שונים של כלי המדיניות המתוארים בהמשך – הגדלת שיעורי התעסוקה של משקי הבית העניים והיקפיה, ובפרט של הגברים החרדיים והנשים הערביות; הגדלת השכר של העניים העובדים, בעיקר על ידי העלאת ההון האנושי שלהם; הגדלת ההכנסות של העניים העובדים באמצעות מענק הכנסה. על כן, את יעדי המדיניות להפחתת העוני יש להגדיר במונחים של קצב הגידול בהכנסה הפנויה של משקי הבית העניים, ואת כלי המדיניות יש לבחון בהתאם להשפעתם על קצב גידול זה. בנוסף, מתסריט 4 אנו לומדים שלמרות עלייה משמעותית בשיעור הגידול היחסי של ההכנסה בעשירונים הנמוכים, הירידה בתחולת העוני היא זעירה ואילו אי-השוויון במשק אינו קטן. מכך ניתן להסיק שאם לא יהיו שינויים משמעותיים בשיעורי הילודה, שיעורי התעסוקה ושיעורי הגידול בשכר, לא נראה שינוי משמעותי בתחולת העוני בישראל.

4. תכניות לקידום תעסוקה

תכניות לקידום תעסוקה מתחלקות לשתי קבוצות עיקריות: תכניות מרווחה לתעסוקה (Welfare to Work), שהן תכניות חובה המיועדות למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה המסוגלים לעבוד, ותכניות רשות (וולונטריות) המיועדות למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה שאינם מסוגלים לעבוד או פטורים מהשתתפות חובה ולמקבלי גמלאות אחרות, ובפרט קצבת נכות. מטרתן של התכניות היא שילוב מקבלי הגמלאות במעגל העבודה תוך מיצוי כושר השתכרותם ושיתופם באחריות לכך, על מנת להביאם למצב שבו רווחתם הכלכלית משתפרת ותלותם בגמלאות מצטמצמת. אוכלוסיית היעד של תכניות אלו, הן תכניות החובה והן תכניות הרשות, היא פרטים אשר עקב מגבלות שונות (מיעוט הון אנושי והעדר הרגלי עבודה) לא היו מועסקים במשך תקופה ארוכה, אין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה והם חיים כנתמכים. מדובר בקבוצה הענייה ביותר בגילאי העבודה.

ההפרדה והאבחנה בין מקבלי גמלאות המסוגלים לעבוד ואלו שאינם מסוגלים לעבוד (בין אם הם מקבלי קצבת נכות או גמלת הבטחת הכנסה) היא חשובה במיוחד, משום שהיא מאפשרת הפניה של הקבוצה הראשונה לתכנית חובה והעלאת התמורה לקבוצה השנייה, וזאת מבלי לפגוע בתמריצים לתעסוקה. חשוב להדגיש כי מכיוון שההחלטות מתקבלות ברמת משק הבית, כאשר במשק הבית יש שני פרטים השייכים לאותה קבוצה או לשתי הקבוצות הטיפול צריך להיות משותף ומתוך ראייה כוללת.

פרק זה מפרט את מכלול ההמלצות ליצירת מערך אפקטיבי של תכניות מרווחה לתעסוקה ותכניות לקידום תעסוקה לאוכלוסיות ספציפיות אשר יעמוד ביעדים שיפורטו בהמשך, ובפרט יסייע בהקטנת שיעור העוני. לשם כך אנו מציגים תחילה מודל כלכלי פשוט המתאר את החלטת התעסוקה של פרטים ומשקי בית, מסכמים את הממצאים המרכזיים מיישום תכניות מרווחה לתעסוקה בעולם, ולאחר מכן סוקרים בקצרה את תכניות מרווחה לתעסוקה בישראל ותוצאותיהן ואת תכניות הרשות לאוכלוסיות ספציפיות, תוך התייחסות לחסמים המאפיינים כל אוכלוסייה ולתקציב המוקצה לתכניות אלו בישראל ובעולם.

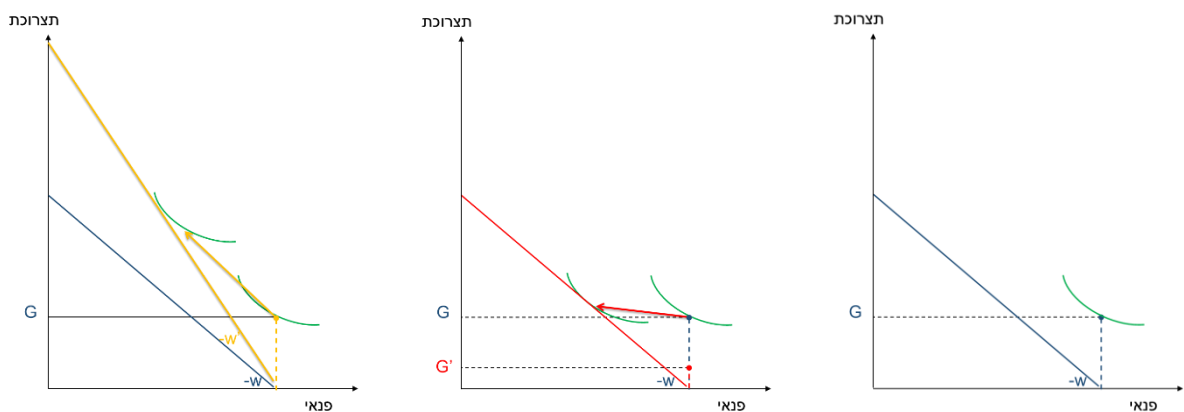
4.1 מודל כלכלי פשוט של תעסוקה

לשם הפשטות נציג מודל סטטי של פרט שבחר את היקף התעסוקה שלו (כמות שעות העבודה) על מנת להשיא את תועלתו תחת מגבלת התקציב העומדת מולו. הפרט מפיק תועלת מפנאי ומתצרוכת והסכום של שעות העבודה ושעות הפנאי נתון. אם הפרט עובד הוא מקבל שכר לשעה w ואם הוא אינו עובד הוא מקבל גמלה G ,²⁰ כאשר גובה השכר מושפע מרמת ההשכלה והמיומנות (פריון) של הפרט ומהנגישות שלו לשוק העבודה. את פתרון הבעיה ניתן להציג באופן גרפי (איור 14) כנקודת ההשקה בין עקומת האדישות (תועלת, בירוק) לבין מגבלת התקציב (בכחול). במודל זה קל לראות ששינויים בגמלה או בשכר יגרמו לפרט לשנות את היקף התעסוקה שהוא בוחר, כאשר כיוון השינוי ועצמתו תלויים הן בגובה השכר והגמלה במצב המוצא והן בהעדפות של הפרט אשר תקבענה את הדומיננטיות של אפקט ההכנסה אל מול אפקט התחלופה. למשל, אם במצב המוצא הפרט עובד, אז להגדלת השכר יש אפקט תחלופה שיגרום לו לעבוד יותר ולהגדיל את כמות התצרוכת, ואפקט הכנסה שיגרום לו לעבוד פחות ולהקטין את כמות התצרוכת (בהנחה שהפנאי הוא מוצר נורמלי). מכיוון שהאוכלוסייה היא רבגונית והפרטים נבדלים זה מזה הן בהון האנושי שלהם הקובע את השכר והן בהעדפותיהם, לשינויים יכולה להיות השפעה שונה על פרטים שונים.

²⁰ לצורך פשטות אנו מניחים שלא ניתן לחסוך או ללוות, וכן איננו מתייחסים לגמלת השלמת הכנסה לפרטים עובדים.

דוגמה להשפעה האפשרית של שינויים שונים במודל זה מוצגת באיור 14, תוך התמקדות במקרה שבו השכר נמוך יחסית לגמלה, מצב נפוץ עבור פרטים בעלי הון אנושי נמוך. מכיוון שכאשר הפרט בוחר לעבוד הוא מאבד את הגמלה (בדוגמה באופן מלא, ובמציאות באופן חלקי), אם ההכנסה הכוללת שלו כאשר הוא עובד נמוכה יותר מכפי שהיא כאשר אין הוא עובד, או אם ההכנסה הכוללת שלו גבוהה יותר אך התועלת שלו נמוכה יותר, הפרט יבחר שלא לעבוד (חלק ימני). הקטנת הגמלה ל- G' יכולה לגרום לפרט להקטין את הפנאי ולהתחיל לעבוד, אך התועלת שלו תקטן (חלק אמצעי, מגבלת התקציב החדשה באדום), בעוד שהגדלת השכר ל- w' יכולה לגרום לו להקטין את הפנאי ולהתחיל לעבוד והתועלת שלו תגדל (חלק שמאלי, מגבלת התקציב החדשה בכתום).

איור 14: מודל סטטי של תעסוקה



בעיית האופטימיזציה של משקי בית דומה בצורתה לזו של הפרט הבודד, כאשר פונקציית התועלת היא מצרפית לשני בני הזוג ומגבלת התקציב היא משותפת ומורכבת מסכום ההכנסות משכר ומגמלה של שני בני הזוג.

חשוב לציין שבין אם הגדלת התעסוקה מלווה בירידה או בעלייה בתועלת בתקופה הנוכחית, יכולה להיות לה גם השפעה חיובית נוספת אשר אינה באה לידי ביטוי במודל הסטטי. בפרט, צבירת ניסיון תעסוקתי יכולה להגדיל את השכר הפוטנציאלי העתידי וכן להגדיל את ההסתברות העתידית לקבל הצעות עבודה. במקרה זה ייתכן שלפרט יהיה כדאי לבחור לעבוד ו"לספוג" ירידה זמנית בתועלת שלו על מנת להגדיל את אפשרויות התעסוקה והתועלת בתקופות הבאות. מרכיב זה הוא נימוק מרכזי לחשיבותן של תכניות התעסוקה, הן תכניות החובה והן תכניות הרשות, משום שהן מחייבות את הפרטים לחפש עבודה באופן אקטיבי ומאפשרות להם לשפר את המיומנויות שלהם.

4.2 תכניות מרווחה לתעסוקה בעולם

תכניות Welfare to Work אומצו על ידי מדינות רבות בעולם בעשורים האחרונים במטרה להגדיל את התעסוקה ולצמצם את תשלומי המרווחה. רפורמת PRWORA בארה"ב, שיישומה החל ב-1996, העניקה לכל מדינה חופש פעולה נרחב בעיצוב מדיניות המרווחה שלה, אך קבעה שני מאפיינים מרכזיים שצריכים להיכלל בכל תכנית: דרישות לעבודה כתנאי לקבלת גמלאות, ומגבלות זמן על הזכאות לגמלאות. כל הזכאים לגמלת Temporary Assistance for Needy Families, המיועדת למשפחות עניות עם ילדים מתחת לגיל 18, ובעיקר לאימהות יחידניות מובטלות, נדרשים לאחר שנתיים (ולעתים פחות מכך) להשתלב לפחות באחד מהשירותים שהתכנית מספקת הכוללים עבודה מסובסדת במגזר הפרטי או הציבורי, שירות בקהילה, ייעוץ וסיוע בחיפוש עבודה, סדנאות למיומנויות בסיסיות, השלמת השכלה והכשרה מקצועית. מגבלת הזמן לזכאות מהתקציב הפדרלי היא חמש שנים לכל היותר, וכל מדינה רשאית לקבוע מגבלת זמן קצרה יותר או להמשיך ולשלם את הגמלה לפרק זמן ארוך יותר מתקציבה. גם תשלומי רווחה במסגרת Supplemental Nutrition Assistance Program, המיועדים לרכישת מזון בלבד, כפופים לאותם שני מאפיינים והזכאות אליהם מוגבלת בזמן ומותנית בזמינות לעבודה ובהשתתפות בשירות בקהילה או בהכשרה מקצועית.

רפורמת welfare to work בבריטניה, שיישומה החל ב-1998, נועדה לעודד את ההשתלבות בתעסוקה של מובטלים ושל פרטים הנמצאים מחוץ לכוח העבודה. מרכיב מרכזי ברפורמה היה הקמתם ב-2001 של מרכזי תעסוקה (Jobcentre Plus) אשר ריכזו את האחריות הן על שירותי התעסוקה והן על ניהול תשלומי הגמלאות. גם לפני הקמתם הותנתה הזכאות של מובטלים לתשלומי רווחה (Jobseeker's Allowance) בהיותם כשירים וזמינים לעבודה, במפגשים עם יועץ אישי אחת לשבועיים ובחיפוש עבודה באופן פעיל, אך מרכזי התעסוקה הרחיבו באופן משמעותי את תפקידם של היועצים האישיים והטילו עליהם את האחריות לגיבוש פתרונות כוללים למובטלים, ובכלל זה סיוע בחיפוש עבודה, הכשרה מקצועית ושירותים תומכים. בלבה של הרפורמה האסטרטגית להגדלת התעסוקה עמדה התכנית New Deal אשר הורכבה משני מסלולי חובה: (NDYP) New Deal for young people, תכנית חובה לבני 18–24 לאחר שישה חודשים של קבלת גמלה; New Deal 25 plus, תכנית חובה לבני 25–50 לאחר 18 חודשים של קבלת גמלה; ומספר מסלולי רשות לבני 50 ומעלה, בעלי מוגבלויות, הורים יחידניים ובני זוג של מקבלי גמלאות. השירותים שהציעה התכנית בכל המסלולים היו דומים וכללו שלב ראשון שנמשך כארבעה חודשים של סיוע ממוקד ואינטנסיבי בחיפוש עבודה, כולל קורסים וסדנאות למיומנויות בסיסיות כגון כתיבת קורות חיים והכנה לראיונות עבודה, ושלב שני שנמשך בין שישה חודשים לשנה של תעסוקה מסובסדת או עבודה התנדבותית ושירות בקהילה או השלמת השכלה והכשרה מקצועית שנועד להגדיל את ההון האנושי של המשתתפים ואת סיכוייהם למצוא תעסוקה. תכנית New Deal פעלה בבריטניה למעלה מעשור ובוטלה ב-2011 עם חילופי השלטון וההחלטה על שינויים במערכת welfare-to-work.

הממצאים התאורטיים והאמפיריים על השפעתן של תכניות מרווחה לתעסוקה בכלל, ורכיב הסיוע בחיפוש עבודה בפרט, הם מעורבים. עבור NDYP בבריטניה מרבית המחקרים האמפיריים מתמקדים בהשפעות קצרות הטווח ומוצאים השפעה חיובית על תעסוקה וירידה בקבלת גמלאות. כך למשל, Blundell and Meghir (2001) מוצאים שלאחר ארבעה חודשים בתכנית עלתה היציאה של גברים צעירים מאבטלה לתעסוקה רגילה ב-1.4% והיציאה מאבטלה לתעסוקה מסובסדת עלתה ב-3.9% נוספים, ואילו Blundell et al. (2004) מוצאים עלייה של 5 נקודות אחוז ביציאה מאבטלה לתעסוקה ומייחסים לפחות חמישית מכך למרכיב הסיוע בחיפוש עבודה. Van Reenen (2004) מגיע למסקנה דומה ומציין שהתכנית מגדילה את הסיכוי של גבר מובטל למצוא עבודה מ-5% ל-6% בחודש, כך שלאחר ארבעה חודשים הסיכוי לצאת מאבטלה גדל ב-11 נקודות אחוז. ישנן גם עדויות להשפעות בטווח הארוך יותר. McVicar and Podivinsky (2009) מוצאים עלייה בסיכויי היציאה מאבטלה וירידה של 27% במשך האבטלה, כאשר ההשפעה חזקה יותר באזורים שבהם שיעור האבטלה גבוה יותר. Larom (2016) מוצאת עלייה דומה של 4.3 נקודות אחוז בשיעור העובדים הרגילים לאחר 15 חודשים ותוספת של 8.9 נקודות אחוז של עובדים שמעסיקהם מקבלים סובסידיה. מניתוח ההשפעה של השירותים השונים במסגרת התכנית עולה כי יותר מ-80% מהעלייה בתעסוקה הם תוצאה של שירותי הייעוץ וסיוע בחיפוש עבודה, סובסידיות למעסיקים מסבירות את ה-20% הנותרים ואילו לשירות בקהילה והכשרה מקצועית אין השפעה על שיעור התעסוקה.

מחוץ לבריטניה, Bergemann and Van Den Berg (2008) מסכמים 15 מחקרי הערכה של תכניות ייעוץ אירופאיות המיועדות לנשים ומוצאים שלתכניות אלו יש השפעה חיובית על יציאה מאבטלה ועל תעסוקה. בסקירה מקיפה יותר, Kluge (2010) מסכם 137 מחקרי הערכה של תכניות אירופאיות ומוצא ש-71.4% מהמחקרים שבחנו תכניות סיוע בחיפוש עבודה דיווחו על השפעה חיובית. יתרה מכך, הוא מוצא שתכניות ייעוץ שהשתתפות בהן היא חובה הן בעלות סיכוי גבוה בכ-40–50 נקודות אחוז לדווח על תוצאה חיובית, בהשוואה לתכניות הכשרה מקצועית. תוצאה זה היא חשובה במיוחד משום שתכניות ייעוץ הן זולות בהרבה. Gautier et al. (2016) ממליצים על תכנית ייעוץ וסיוע בחיפוש עבודה, על מנת להבטיח שכלל העובדים משקיעים את מאמץ החיפוש האופטימלי.

גם הממצאים לגבי רכיב דרישות העבודה, ובפרט עבור אימהות יחידניות בתכנית TANF, אינם חד-משמעיים. Blank (2002) מציינת שלפחות חלק מהשיפור במצבן נובע מהתכנית, ואילו Fang and Keane (2004) מוצאים שרכיב דרישות העבודה אחראי ל-57% מהירידה של 23 נקודות אחוז בקבלת גמלאות בין 1993 ל-2002 אבל רק ל-17% מהעלייה בתעסוקה. הם אף מציינים שדרישות העבודה משפיעות בעיקר על נשים ללא השכלה תיכונית, אך הן "דוחפות" אותן לתעסוקה בשכר נמוך כך שרווחתן נפגעת. Chan (2013) מגיע למסקנה דומה, ומציין שדרישות העבודה אפקטיביות בעיקר עבור נשים עם שכר נמוך מאוד. גם Fang and Silverman (2009) מציינים את הבעייתיות בדרישות עבודה בכלל ובשירות בקהילה בפרט, ומציינים שאם פעילות זו מפחיתה את הפנאי בלי להעלות באופן משמעותי את ההון האנושי של המשתתפים היא פוגעת ברווחה הכוללת שלהם.

גם הממצאים בדבר ההשפעה של תכניות מרווחה לתעסוקה על השכר אינם חיוביים. כך למשל, Dyke et al. (2006) מוצאים שההשפעה של מרכיב הסיוע בחיפוש עבודה בתכנית TANF בארה"ב היא קרובה לאפס, ו- (1999) Bell, Blundell and Van Reenen צופים שההשפעה של תעסוקה מסובסדת ב-NDYP על השכר של המשתתפים תהיה קטנה משום שתעסוקה לבדה אינה מצליחה להעלות את רמת ההון האנושי שלהם והתשואה שלהם לניסיון היא נמוכה ביותר. כמו כן, חלק מהעבודות (למשל Van Der Linden, 2005) ו- (2016, Gautier et al.) מוצאות שלתכניות מרווחה לתעסוקה יש השפעה שלילית על שיווי המשקל הכללי, משום שהן גורמות לתחלופה בין המשתתפים בתכנית ליתר העובדים ולירידה כללית בשכר. לרפורמות בשוק העבודה יש השפעות חיוביות גם ברמה המקרו-כלכלית והן מגדילות את התוצר ואת התעסוקה (IMF, 2016). בפרט, להגדלת ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) יש השפעה חיובית הן בטווח הזמן הקצר והן בטווח הזמן הבינוני, גם כאשר המצב הכלכלי הוא טוב, ואף יותר מכך בתקופות מיתון.

4.3 תכניות מרווחה לתעסוקה בישראל

ממשלת ישראל עושה מזה כעשור מאמצים לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה באמצעות תכניות חובה לאוכלוסייה זו. עד היום הופעלו כל התכניות במתכונת ניסיונית בלבד.

4.3.1 מהל"ב – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה: 2005–2007

במסגרת תכנית מהל"ב החלו לפעול באוגוסט 2005 מרכזי תעסוקה בארבעה אזורים (ירושלים, נצרת, חדרה, אשקלון). המרכזים פעלו כמסגרות "הכול באחד" (one stop center), שירתו את כל תושבי האזור המקבליים גמלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, והופעלו על ידי תאגידים לא-ממשלתיים שנבחרו במכרז. התכנית נבנתה על בסיס "מודל ויסקונסין", והחלטה להפעיל אותה בשיתוף חברות מחו"ל נועדה לאפשר שימוש בידע המקצועי שנצבר בתחום זה בעולם.

על הטיפול במשתתפי התכנית הופקד מתכנן יעדים תעסוקתי שתפקידו להפנות את המשתתף לעבודות המתאימות ליכולותיו ולמגבלותיו. למשתתף שלא נמצאה לו עבודה גיבש מתכנן היעדים תכנית אישית המותאמת לצרכיו, בהיקף של 30 עד 40 שעות בשבוע (ניתן להפחית את התכנית ל-15 שעות במקרים מיוחדים). התכנית כללה פעילויות שמטרתן להגביר את יכולתו של המשתתף למצוא עבודה ולהחזיק בה, וכן פתרונות להסרת חסמים להשתלבות בשוק העבודה. במסגרת זו, התכנית יכלה לכלול לימודים מתקדמים והשלמת השכלה, הקניית מיומנויות תעסוקה בסיסיות (כגון כתיבת קורות חיים והכנה לראיונות עבודה), קורסי הכשרה מקצועית, שיקום מקצועי ושירות בקהילה ללא שכר למשך עד 4 חודשים. הרכיב האחרון נועד לפתח ולבסס הרגלי תעסוקה. כמו כן היה מתכנן היעדים מוסמך להציע למשתתף שירותים תומכים, כגון תחבורה וסיוע במימון טיפול בילדים.

מתכנן היעדים נקבע כסמכות הבלעדית לקבוע האם המשתתף עמד בדרישות התכנית מדי חודש (משתתפים הורשו להחמיץ יומיים בהודעה מראש), ועמידה בדרישות אלו היא תנאי לקבלת הגמלה. סירוב המשתתף לעבודה שהוצעה לו גרר שלילה של הגמלה למשך חודשיים, וסירוב להשתתפות בתכנית או להעברת פרטים אישיים ו/או רפואיים גרר שלילה למשך חודש. עם זאת, למשתתפים עמדה הזכות לערער על החלטת מתכנן היעדים בפני ועדת ערעורים.

במהלך השנה הראשונה ליישומה זכתה התכנית לביקורת ציבורית חריפה, הן בשל הדגש שהושם על הפחתת תשלומי הגמלאות ולא על סיוע למשתתפים והן משום שנטען שהיא תובענית מדי לאוכלוסיות חלשות, כמו עולים חדשים ונשים ערביות וחרדיות. כתוצאה מכך עברה התכנית סדרה של שינויים בין יוני 2006 ופברואר 2007: התכנית האישית הופחתה ל-22 שעות בשבוע להורים יחידיניים עם ילדים מתחת לגיל 12 ולהורים עם חמישה ילדים ויותר מתחת לגיל 12, ל-15 שעות בשבוע למשתתפים בחודש הראשון, לשעה אחת בשבוע למשתתפים הנמצאים שנתיים טרם גיל הפרישה ולשעה אחת בחודש למשתתפים מבוגרים הסובלים מבעיות בריאותיות. כמו כן, משתתפים שזוהו כ"קשים להשמה" הופנו לאבחון תעסוקתי במקום לתכנית אישית רגילה, וכן ניתן מימון רחב יותר לקורסי הכשרה מקצועית.

התכנית הסתיימה באוגוסט 2007 עם תום תקופת הפיילוט. במשך פעילותה הופנו אליה כ-30,000 מקבלי גמלאות. מחקר הערכה שבוצע על ידי מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2008), שהתבסס על השוואה בין משתתפי התכנית באזורי הפיילוט למקבלי גמלאות דומים באזורי הביקורת, מצא השפעות חיוביות של התכנית על שיעור התעסוקה של המשתתפים והיקפה. לאחר 15 חודשים עלה שיעור המועסקים מ-24.7% ל-38.8%, גידול הגבוה ב-10.3 נקודות אחוז מהגידול המקביל בקבוצת הביקורת, ושיעור הפרטים שהרחיבו את היקף משרתם היה גבוה ב-3.9 נקודות אחוז מקבוצת הביקורת. ההשפעה החיובית של התכנית על תעסוקה נמצאה גדולה יותר עבור משתתפים בגילאי 35–44 מאשר עבור משתתפים בגילאי 45 ומעלה, וכן גדולה יותר עבור אימהות יחידיניות מאשר עבור פרטים נשואים. לא נמצא הבדל משמעותי בעצמת ההשפעה על פי מגדר, וההשפעה על בעלי מוגבלויות ובעלי סיכון לבעיות רגשיות נמצאה זניחה. כ-35% מבין אלו שמצאו תעסוקה נקלטו בעבודות בלתי מקצועיות, בעיקר ניקיון; 33% בתחום המכירות והשירותים, בעיקר מטפלים סיעודיים; 17% בעבודות מקצועיות בתעשייה ובבניין, ו-16% במקצועות אקדמיים, חופשיים, טכניים או פקידותיים. התפלגות זו של משלחי היד הייתה דומה בקרב משתתפי התכנית וקבוצת הביקורת.

למרות ההשפעה החיובית על תעסוקה, המחקר מצא כי התכנית לא שינתה את ההכנסות נטו של משקי הבית; השכר לשעה נותר כ-20 ש"ח, מעט מעל שכר המינימום דאז, והשכר החודשי של המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-400 ש"ח יותר משל המועסקים בקבוצת הביקורת, אך עלייה זו בהכנסה מעבודה קווצה עם הירידה בתשלומי הגמלאות.

4.3.2 אורות לתעסוקה: 2007–2010

תכנית אורות לתעסוקה החלה לפעול באוגוסט 2007 באזורי הפיילוט של מהל"ב, והורחבה בדצמבר 2007 לאזורים סמוכים. התכנית פעלה באמצעות מרכזי תעסוקה שסיפקו שירותים דומים לאלו של מהל"ב, אך בבסיסה עמדו שני שינויים מהותיים: (1) בנייה מחדש של מודל התמריצים למפעילים, תוך שימת דגש על השמות איכותיות בעבודה (עבודות בעלות שכר גבוה למשך זמן ארוך) ולא על הפחתת תשלומי הגמלאות; (2) בניית מסלולים נפרדים למשתתפים בעלי צרכים מיוחדים וחסמים משמעותיים, המהווים כשליש מכלל משתתפי התכנית, ובכלל זה פרטים בני 45 ומעלה, עולים חדשים שהגיעו לישראל לפני פחות מ-5 שנים, בעלי מוגבלויות, פרטים המקבלים הבטחת הכנסה במשך למעלה מ-5 שנים ונמצאים בתכנית למעלה משנה, ואקדמאים. מכיוון שעם השקתה לא יכלה התכנית להציע למשתתפים אלו שירותים בעלי ערך מספק הופחתה התכנית השבועית שלהם לשעה בשבוע בלבד, או שהם נשלחו חזרה לשירות התעסוקה. בפרט, לבני 45–50 ניתנה האפשרות לאחר חודשיים בתכנית לבחור האם להמשיך בה או לקבל פטור ממנה ולהתייצב בשירות התעסוקה, ובני 50 ומעלה קיבלו פטור ונשלחו להתייצב בשירות התעסוקה. בפועל לא יושמו המסלולים הנפרדים מעולם.

שינוי נוסף שיושם בתכנית היה הפחתה הדרגתית במשך שנה של הטבות נלוות לאוכלוסיית מקבלי הגמלאות, כגון הנחות בדיוור ובארנונה והשתתפות בעלויות תחבורה, ולא ביטולן המידי עם ההשתלבות בעבודה. כמו כן שולם מענק התמדה למשתתפים שהתחילו לעבוד בשכר חודשי של 850 ש"ח ויותר, ולמשתתפים שהגדילו את השכר החודשי שלהם ב-850 ש"ח ויותר. המענק בגובה 4,200 ש"ח שולם בהדרגה עם צבירת הניסיון בעבודה: 10% לאחר חודש, והיתרה לאחר 12 חודשים.

באוגוסט 2008 החליטה הממשלה להרחיב את התכנית באופן הדרגתי החל מ-2010 ועד לפריסה ארצית מלאה ב-2012, תוך כדי יישום מסלולים נפרדים למשתתפים שיצאו מהתכנית (בני 45 ומעלה ויתר הקבוצות שתוארו לעיל). עם זאת בוטלה החלטה זו בהמשך, ועם סיום תקופת הפיילוט באפריל 2010 לא חודשה התכנית.

בדומה לתכנית מהל"ב, מחקר הערכה שבוצע על ידי מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2010) מצא כי גם לתכנית אורות לתעסוקה השפעות חיוביות על שיעור המועסקים והיקף התעסוקה, אך אין השפעה על ההכנסה נטו. שיעור המועסקים בקבוצת הניסוי עלה ב-10.4 נקודות אחוז, 8.2 נקודות אחוז יותר מאשר בקבוצת הביקורת, ושיעור הפרטים שהרחיבו את היקף משרתם היה גבוה ב-1.6 נקודות אחוז. ההשפעה נמצאה גדולה יותר לערביות רווקות ולגילאי 25–34. 35% מהמועסקים החדשים בקבוצת הניסוי נקלטו כעובדי מכירות ושירותים, 16% כעובדים מקצועיים בתעשייה ובבניין ו-26% כעובדים בלתי מקצועיים (עבודות ניקיון, עבודות אשפה, עבודות תחזוקה פשוטות, שטיפת מכוניות, סיוע בעבודות מטבח, מוכרים ברחוב וכדומה). מרבית המשתתפים השתכרו שכר מינימום, והשכר החודשי של המועסקים בקבוצת הניסוי היה גבוה ב-305 ש"ח מקבוצת הביקורת, אך עלייה זו בהכנסה מעבודה קוזה עם הירידה בתשלומי הגמלאות.

המשתתפים שהתחילו לעבוד במהלך התכנית ציינו כי השירותים התומכים (סיוע בתחבורה ובסידור לילדים) ומענק ההתמדה עזרו להם יותר מאשר ההשתתפות בסדנאות ובקורסים. כ-43% מהמופנים קיבלו סיוע בתחבורה, וכ-35% מההורים היחידניים שלהם ילדים מתחת לגיל 12 דיווחו שנוקדו לסיוע בסידור לילדים, אך רק כמחציתם קיבלו סיוע כזה. כ-38% מהמשתתפים שעברו הכשרה עיונית במסגרת קורס העריכו כי הקורס עזר או יכול לעזור להם בהשתלבות בתעסוקה.

4.3.3 מעגלי תעסוקה: 2014 ואילך

תכנית מעגלי תעסוקה החלה לפעול בפברואר 2014 בשבע לשכות של שירות התעסוקה, והורחבה לתשע לשכות נוספות ביוני 2014. התכנית מבוססת על מודל Strive שהופעל ביותר מ-30 מוקדים ברחבי העולם ומיועדת להכשיר את המשתתפים לעצמאות כלכלית ולפיתוח קריירה באמצעות מתן כלים למימוש הפוטנציאל האישי והתעסוקתי. התכנית שמה דגש על כישורים "רכים" הדרושים להשתלבות בשוק העבודה ופועלת לשיפורם באמצעות אבחון תעסוקתי, סדנת חיפוש עבודה, סדנת מוטיבציה ואימון אישי. לתכנית מופנים מקבלי הבטחת הכנסה בגילאי 20–50 אשר נבחרים מדי שבוע באופן אקראי מתוך כלל מקבלי הגמלה בלשכה. לכל משתתף בתכנית מוקצה מתאם השמה אשר בונה לו תכנית אישית, והמשתתפים נדרשים להתייבב בלשכת התעסוקה שלוש פעמים בשבוע כתנאי לקבלת הגמלה – פעם אחת למפגש עם מתאם ההשמה ופעמיים נוספות ליעוץ והשתתפות בסדנאות. אי עמידה בתנאי התכנית מלווה בסנקציות ושליטת הגמלה, בדומה לתכניות קודמות. ההבדל המרכזי בין תכניות זו לקודמותיה הוא שהיא מופעלת על ידי שירות התעסוקה, ומודל התמריצים מבוסס על שכר עידוד בגין השמתם של משתתפים בעבודה (כולל השמה עצמית).

מחקר שבוצע על ידי ליאור בראון (2015) והתבסס על השוואה בין קבוצות הניסוי והביקורת בכל לשכה מצא השפעה חיובית על ירידה בשיעור מקבלי הגמלאות. לאחר שבעה חודשים ירד שיעור מקבלי הגמלאות בכ- 11–14 נקודות אחוז, הפחתה של כ-19%–22% ביחס לקבוצת הביקורת. השפעה זו דומה לגברים ולנשים, והיא חזקה יותר לילידי ישראל, לאוכלוסייה הערבית ולמשתתפים בגילאי 20–35. מכיוון שעלות התכנית נאמדת בכ-1,600 ש"ח למשתתף, המשמעות של הירידה בתשלומי הגמלאות היא שעלות התכנית מכוסה כבר בשנה הראשונה. במחקר זה לא ניתן היה לבחון את השפעת התכנית על התעסוקה והשכר, ולכן לא ניתן לקבוע האם הירידה בשיעור מקבלי הגמלאות נובעת מגידול בתעסוקה או מגורמים אחרים. כדי לבחון את השפעת התכנית על התעסוקה והשכר הרחיבו שלוסר ושן (2016) את המחקר תוך התבססות על נתוני סקרים. הם מצאו השפעה חיובית של כ-9 נקודות אחוז על שיעור ההשתתפות וכ-8 נקודות אחוז על שיעור התעסוקה, כאשר מרבית העלייה בתעסוקה היא תוצאה של כניסה למשרות חלקיות. השפעת התכנית גדולה יותר בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב פרטים בעלי השכלה נמוכה, ולפחות חלק מהעלייה בתעסוקה היא תוצאה של שיפור ביכולות הלא-קוגניטיביות של המשתתפים. לא נמצאה השפעה מובהקת על שעות העבודה ועל ההכנסה מעבודה, וסך הכנסות משקי הבית נותר ללא שינוי משום שהעלייה בשכר קוזה על ידי ירידה בקצבאות.

4.4 תכניות לאוכלוסיות ספציפיות

סעיף זה מתאר בקצרה את תכניות התעסוקה המכוונות לכל אחת מקבוצות האוכלוסייה, שכולן תכניות רשות. אף על פי שכל תכנית מכוונת באופן ספציפי לקבוצה אחרת, שירותים רבים הם משותפים לכולן: סדנאות וקורסים בסיסיים, אבחון, ליווי והכוונה בהשמה, הכשרה מקצועית, עידוד עסקים קטנים ותמיכה כספית בשירותים תומכי עבודה. הרשימה המלאה של התכניות מופיעה בלוח נ-2.

התכניות לאוכלוסיית החרדים שמות דגש על החסם העיקרי של קבוצה זו: מיעוט קיצוני של השכלה פורמלית ואקדמית, בעיקר בקרב גברים, ומחסור בכלים ובהכשרה הדרושים להשתלבות בשוק העבודה בענפים שאינם חינוך. בהתאם לכך התכניות מספקות הכשרה מקצועית וליווי וסיוע תקציבי ברכישת השכלה אקדמית, לצד מרכזי הערכה ואבחון, סדנאות הכנה לחיפוש עבודה ושירותי השמה.

התכניות לערבים, דרוזים וצ'רקסים פועלות תוך שיתוף ותיאום עם הרשויות המקומיות הערביות ומתן דגש על חסמים המיוחדים לקבוצה זו: מגורים ביישובי פריפריה הרחוקים ממקומות עבודה ולימודים, מיעוט מרכזי מסחר ותעשייה, שינויים בשוק העבודה העכשווי, קשיי שפה, נורמות חברתיות ותרבותיות, מצבם הירוד של מעונות יום ועוד. בהתאם לכך התכניות מציעות הכוון ואבחון תעסוקתי, הכשרה מקצועית ואקדמית, סדנאות וקורסים למיומנויות בסיסיות, סיוע בתחבורה ובמסגרות לילדים, עידוד יזמות ושירותי השמה.

התכניות להורים יחידניים פועלות במטרה לטפל בחסמים המקשים על אוכלוסייה זו להשתלב, להתמיד ולמצות את הפוטנציאל התעסוקתי. מחד גיסא, הקושי לממן מסגרות לילדים מהווה פעמים רבות חסם בפני הורים יחידניים המעוניינים לצאת ממעגל הקצבאות ולבצע שינוי תעסוקתי, ומאידך גיסא היעדר מיומנות מקצועית אינו מאפשר להם שדרוג תעסוקתי והשתלבות הולמת בעולם העבודה העכשווי. התכניות מציעות סיוע ממוקד שמטרתו בטווח הקצר הגדלת שיעור התעסוקה וההתמדה בעבודה ובטווח הארוך הגדלת כושר ההשתכרות, הרחבת הכישורים התעסוקתיים ומימושם בעבודה.

התכניות לבעלי מוגבלויות מתמקדות בחסמים המרכזיים המאפיינים קבוצה זו, בנוסף למוגבלויות עצמן: אי התאמה של מקומות העבודה (מבחינת אזור מגורים, שעות עבודה, עניין, שכר או מקצוע), טיפול בילדים או בן משפחה אחר והשכלה נמוכה. כ-25% מהאוכלוסייה בגילאי העבודה (18–67) בישראל הם בעלי מוגבלויות, מתוכם כחמישית מקבלי קצבת נכות כללית שהם בעלי מוגבלות קשה (נאון ואחרים, 2012). קבוצה זו מתאפיינת ברמת השכלה נמוכה: ל-54% אין תעודת בגרות, לעומת 36% בכלל האוכלוסייה, ורק 29% הם בעלי השכלה על תיכונית, לעומת 38% בכלל האוכלוסייה. בנוסף, 16% מבעלי המוגבלויות לא עבדו מעולם אף על פי שלרבים מהם ישנם משאבים לתעסוקה (מיומנויות בסיסיות ומקצועיות).²¹ שיעור התעסוקה של כלל בעלי המוגבלויות הוא 50%, ו-22% נוספים אינם עובדים אך מגדירים עצמם כבעלי מוטיבציה לעבוד. השכר הממוצע של עובדים בעלי מוגבלויות נמוך בכ-1,400 ש"ח משל יתר העובדים (ברלב-קוטלר, ריבקין וסנדלר לך, 2014; הנתון מתייחס ל-2009).

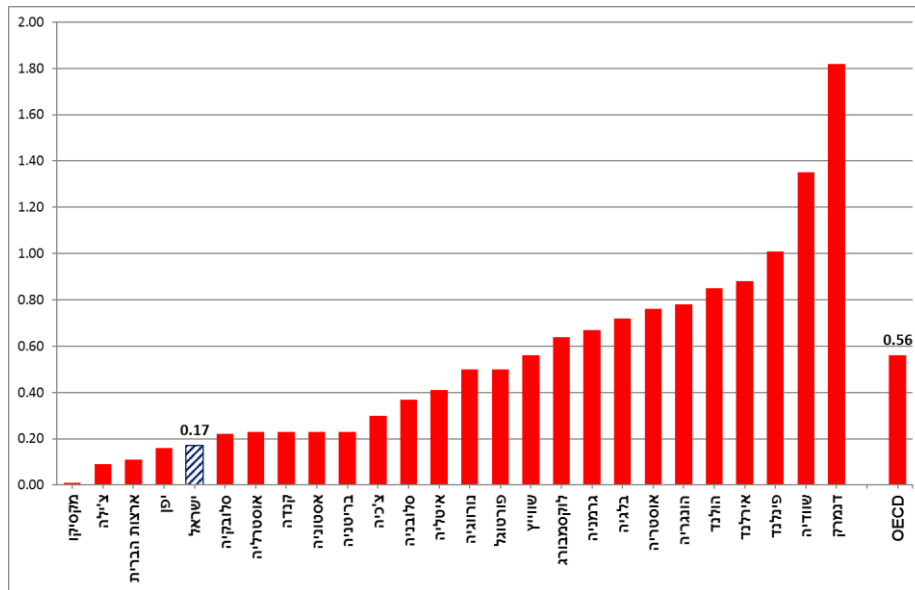
התכניות ליוצאי אתיופיה מיועדות להתמודד עם העובדה שאף על פי שעם השנים חל גידול משמעותי בשיעורי התעסוקה של קבוצה זו, רבים מתוכה עדיין מועסקים בעבודות שאינן מקצועיות ואינן הולמות את פוטנציאל ההכשרה, ההשכלה והניסיון התעסוקתי שלהם. כתוצאה מכך, ממוצע השכר של יוצאי אתיופיה הינו נמוך באופן משמעותי בהשוואה לשכר הממוצע בקרב שאר האוכלוסייה.

4.5 תקציב תכניות לקידום תעסוקה

מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) הפכה בעשורים האחרונים לכלי מרכזי בתחום התעסוקה בכלל המדינות המפותחות, מתוך מטרה לשפר את כישורי העבודה והגישה לתעסוקה בקרב לא מועסקים ולא רק לספק להם תשלומי העברה. מדיניות זו כוללת סיוע בחיפוש עבודה ושירותי השמה, תכניות הכשרה מקצועית והשכלה כללית, תעסוקה מוגנת ושיקומית ותמיכה ביזמות. קיימת הטרוגניות בסוגי התכניות ובהיקפן בין המדינות: באוסטריה, גרמניה ושווייץ כ-62% מהתכניות הן של הכשרה מקצועית, ואילו במדינות האנגלו-סקסיות והנורדיות כ-50% מהתכניות כוללות סיוע בחיפוש עבודה וסנקציות על מי שאינו משתתף בתכנית (בראון, 2015). הטרוגניות זו מתבטאת גם בשיעור ההוצאה הציבורית על ALMP, שהוא נמוך יותר במדינות האנגלו-סקסיות. בישראל שיעור ההוצאה הציבורית על ALMP עמד ב-2011 על 0.17% מהתמ"ג, נמוך מאוד בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD (איור 15). שיעור זה נמצא במגמת ירידה הן בישראל, הן ב-OECD והן במדינות הסמן, אם כי ב-OECD ובמדינות הסמן חלה עלייה זמנית בין השנים 2008 ל-2010, עלייה שלא חלה בישראל.

²¹ הנתונים מתייחסים לשנת 2010.

איור 15: הוצאה ציבורית על ALMP, 2013



שיעור ההוצאה מתוך התמ"ג על אמצעים פעילים. 2011 עבור ישראל ובריטניה. מקור: OECD.

4.6 המלצות מדיניות

4.6.1 המלצות כלליות

1. ריכוז כל התכניות הממשלתיות לקידום תעסוקה במשרד הכלכלה.
2. הגדרת best practices שיהיו בסיס לכלל התכניות, על בסיס הממצאים והתוצאות של תכניות דומות בארץ ובעולם.
3. האחדה של תכניות הרשות והפעלתן במתכונת דומה לתכנית החובה.
4. הפעלת כל התכניות במרכזי תעסוקה במתכונת "הכול באחד" (one stop center) שיספקו את כלל השירותים הנדרשים למשתתפים, ובכלל זה אבחון וייעוץ תעסוקתי ולימודי וליווי מתמשך.
5. בניית תכנית אישית לכל משתתף, הן בתכנית החובה והן בתכנית הרשות, בהתאם לצרכים הייחודיים שלו ושל הקבוצה שאליה הוא משתייך – חרדים, ערבים, הורים יחידניים, בעלי מוגבלויות, עולים, אקדמאים ובעלי ותק רב במערכת הבטחת ההכנסה. על התכנית לכלול רכיבים מוטיבציוניים ולהציב משימות ויעדים בני השגה ברמה יומית/שבועית, בהתאם לשאיפותיו ויכולותיו של הפרט.
6. מתן דגש על פיתוח ההון האנושי של המשתתפים, כולל מיומנויות לא-קוגניטיביות, על מנת להעלות את הפריור והשכר שלהם בטווח הקצר והארוך:
 - הקניית כלים להשתלבות בשוק העבודה המודרני, בדגש על לימודי אנגלית ומחשבים.
 - קורסי הכשרה מקצועית המותאמים למאפייניהן של אוכלוסיות מעוטות השתתפות.
 - שוברים למימון שכר לימוד בקורסי הכשרה מקצועית, מכינות קדם אקדמיות וקורסי השלמה ללימודי תיכון.
 - הכוונה והפניה ללימודים גבוהים.
 - הכשרה בשיתוף המעסיקים, ובפרט הכשרה פנים מפעלית (OJT).
 - מסלולים לשדרוג תעסוקתי והסבה מקצועית ואקדמית.

7. השמה במקומות עבודה ובתכניות לימודים שבהם למשתתפים יש פוטנציאל ארוך טווח להתמדה, תוך יצירת אופק תעסוקתי ומקצועי לטווח רחוק וסלילת מסלול קריירה אישי להתקדמות מקצועית וכלכלית.
8. מתן מענקים כספיים בגין השמה והתמדה בעבודה, כפיצוי על הירידה בגובה הגמלה או אבדנה. על המענק להבטיח שכתוצאה מהשתלבותם בשוק העבודה, רווחתם של המשתתפים ושל משקי הבית שלהם אינה נפגעת בטווח הקצר, ומשתפרת בטווח הארוך.
9. מימון שירותים תומכי תעסוקה המותנים בהשתתפות בתכנית:
 - סיוע בסידור לילדים – מימון מעונות יום, גני ילדים ושמרטפייה.
 - הקלות בתשלומי ארנונה ומסים.
 - הפעלת קווי תחבורה ציבורית למרכזי ההכוון ולמוקדי תעסוקה אזוריים, בפרט מאזורי הפריפריה.
10. הענקת ליווי וייעוץ כלכלי לכלל המשתתפים בתכניות. לצורך כך ניתן ליצור שיתוף פעולה עם ארגון "פעמונים" ועם שירותי רווחה ו-NGOs הנותנים שירותי ייעוץ ושירותים סוציולוגיים.
11. הצגת מבנה התכניות, ההטבות ואופן קבלתן והסנקציות למשתתפים שאינם עומדים בדרישות התכנית (בתכנית החובה בלבד) באופן גלוי, שקוף וזמין לציבור המשתתפים באופן מרוכז.
12. מעקב אחר הפרטים לאורך זמן, גם לאחר השמתם בעבודה.
13. ליווי התכניות במחקרי הערכה אשר יאפשרו בחינה שוטפת של השפעתן על התעסוקה, השכר והרווחה של המשתתפים, בחלוקה לשירותים השונים ולקבוצות אוכלוסייה שונות.
14. השקעת התקציב שייחסד כתוצאה מירידה בתשלומי גמלאות, חזרה בתכניות.

4.6.2 המלצות לתכנית מרווחה לתעסוקה

1. יישום תכנית מרווחה לתעסוקה בפריסה ארצית.²²
2. התבססות על מודל Strive בדומה לתכנית "מעגלי תעסוקה" (ראה סעיף 4.3.3 לעיל):
 - סיוע בחיפוש עבודה תוך עידוד גישה פרו-אקטיבית ושיפור תחושת המסוגלות העצמית.
 - פיתוח מיומנויות לא-קוגניטיביות החיוניות לשוק העבודה.
 - אכיפת הדרישה לחיפוש עבודה אקטיבי, תוך מתן כלים לפיתוח קריירה ולמימוש הפוטנציאל האישי והתעסוקתי.
 - קשר עם מעסיקים והשמה בעבודה.
3. החלת חובת השתתפות בתכנית על כל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הכשירים לעבודה ועומדים במבחן תעסוקה, והטלת סנקציות ברמה חודשית (שלילת הגמלה באופן מלא או חלקי) על משתתפים המסרבים להשתתף בתכנית או למלא את החובות במסגרתה.
4. ביצוע מבחן תעסוקה אפקטיבי שיבחן ביעילות ובעקביות את כושר התעסוקה של הפרט ואת שאיפתו להשתלב במעגל התעסוקה, וזאת על מנת להגביר את כושר ההבחנה בין פרטים הכשירים לעבודה לבין אלו שאינם כשירים. אבחנה זו תאפשר מיקוד של המדיניות המתאימה לכל אוכלוסייה.
5. בניית מודל התשלום והתמריצים לצוות המקצועי המפעיל את התכנית על בסיס השמות איכותיות לטווח ארוך, ולא על בסיס הפחתת מספר הזכאים לגמלה או חיסכון בתשלומי גמלאות.

²² ביולי 2016 הודיע שירות התעסוקה כי תכנית "מעגלי תעסוקה" צפויה להתרחב להיקף ארצי.

4.6.3 המלצות לתכניות לאוכלוסיות ספציפיות

1. חרדים :

- הסרת חסמים חוקתיים, כלכליים-תרבותיים ומקצועיים.
- תמיכה בתכניות לשירות צבאי ואזרחי באמצעות קורסי הכשרה וסיוע בהשמה של בוגריהן.
- פתיחת בתי ספר תיכון טכנולוגיים ועידוד לימודי יסוד.
- עידוד גברים חרדיים ללימודים אקדמיים, מתן אפשרויות להשלמת השכלה ויצירת תכניות המשלבות לימודים אקדמיים ותורניים.
- הרחבת תכניות ההכשרה החלופית לנשים חרדיות, בדגש על לימודי הנדסאות ומקצועות נוספים בסמינרים למורות.
- נגישות למכללות טכנולוגיות בנוסף להשכלה גבוהה במסגרת מכללות ייעודיות.

2. ערבים :

- תמיכה בהעסקה עצמית, לרבות יזמות עסקית וקבלנות משנה מקומית ביישובים הערביים.
- שיפור התשתיות תומכות התעסוקה ביישובים הערביים, לרבות תחבורה ציבורית למוקדי תעסוקה אזורים, מעונות יום ומרכזי התעסוקה.
- שיפור הוראת העברית ובחינת חיזוק החינוך התיכוני הטכנולוגי, תוך דגש על חינוך לקריירה והכוונת הלימודים בראייה תעסוקתית.
- עידוד השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית לבוגרי תיכון, תוך צמצום היקף הפונים ללימודי הוראה.
- סיוע בהשמה לצעירים וצעירות אקדמאים, כולל מתן קורסים להסבת אקדמאים.
- תכניות הסבה לנשים ערביות, ממקצועות החינוך וההוראה למקצועות בעלי שכר גבוה יותר.
- חיזוק הקשר בין הכלכלה הערבית לשאר המשק, וסיוע בתיווך בין דורשי עבודה ערביים למעסיקים מחוץ למגזר, בדגש על משרות המיועדות לעובדים משכילים ובעלי מיומנויות גבוהות.
- הרחבת התחבורה הציבורית ביישובים ומהם למרכזי הערים הקרובות.

3. הורים יחידניים :

- הארכת חופשת הלידה והגדלת הסבסוד של מעונות יום להורים יחידניים בעלי הכנסה נמוכה, מעבר לתמיכה הניתנת לכלל הזוגות עם ילדים צעירים.

4. בעלי מוגבלויות :

- הסברה ושיווק למעסיקים, תוך דגש על זיהוי משרות שבהן יש לבעלי מוגבלויות יתרון יחסי והצגת היתרונות בהעסקת אוכלוסייה זו (כגון שכר מינימום מותאם).
- התאמת מרכזי התעסוקה לצרכים הייחודיים של בעלי מוגבלויות, בדגש על אבחון מקצועי מתמחה.
- הנגשת קורסי הכשרה מקצועית לבעלי מוגבלויות, בעיקר בהיבט התכנים.
- תיאום ושיתוף פעולה עם האגף לשיקום במשרד הרווחה, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי.

5. מענק עבודה

מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") הוא כלי מדיניות ישיר להגדלת ההכנסה של עובדים בעלי שכר נמוך, ובכך הוא מהווה כלי ממוקד וחיובי להקטנת העוני בקרב אוכלוסיות מוחלשות תוך תמריץ להתמדה בשוק העבודה. המענק בנוי לרוב בצורת טרפו המתחלק לשלושה אזורים (ראה איור 16 בהמשך פרק זה):

1. אזור הכניסה (הצלע השמאלית) – באזור זה הפרט מקבל מענק שעולה בשיעור קבוע עד לרמת שכר X.
2. אזור שטוח (הצלע העליונה) – באזור זה הפרט מקבל את המענק המרבי, בין רמת שכר X לרמת שכר Y.
3. אזור היציאה (הצלע הימנית) – באזור זה מענק העבודה הולך ופוחת בשיעור קבוע, עד לנקודת הקטימה המתקבלת ברמת שכר Z.

במודל הסטטי הבסיסי, כפי שתואר בסעיף 4.1 לעיל, מענק עבודה יוצר תמריץ חיובי לכניסה לתעסוקה ולהגדלת היקף התעסוקה לבעלי הכנסות נמוכות, ותמריץ שלילי להקטנת היקף התעסוקה לבעלי הכנסות גבוהות. לכן מדיניות זו יכולה לסייע בהכנסת פרטים שאינם עובדים לתעסוקה רק אם המענק גבוה מספיק על מנת לפצות אותם הן על הירידה בגמלה והן על הירידה בפנאי, ויכולה לסייע בצמצום העוני רק אם ההכנסה מעבודה בתוספת המענק גבוהה יותר מההכנסה מגמלאות. יתרה מכך, על מנת שההשפעה החיובית הפוטנציאלית תישמר לאורך זמן, המדיניות צריכה להיות מתמשכת ולא חד פעמית כך שעובדים ימשיכו לקבל את המענק כל עוד השכר שלהם נמוך. דרישה זו היא חשובה במיוחד אם הזכאים הם בעלי השכלה ומיומנויות נמוכות ולכן גם התשואה שלהם לניסיון מצטבר בעבודה נמוכה, שכן במקרה זה השכר שלהם לא יגדל באופן משמעותי לאורך זמן והם יוותרו עובדים עניים ללא המענק.

יתרונו הגדול של מענק העבודה טמון בכך שהשפעתו העיקרית היא בצד ההיצע – העלאת ההכנסה של עובדים הנשארים בשוק העבודה והגדלת התמריץ ליציאה לעבודה, תוך הקטנת אפקט התחלופה בין קצבאות לשכר. במקביל, ההשפעה על צד הביקוש נמוכה ביותר – המעסיקים אינם נושאים בנטל העלייה בשכר ולכן קטן הסיכון של גלגול ההטבה על חשבון המועסק, במיוחד כאשר זה מופעל תוך מתן המענק ישירות לעובד. לכן, למענק העבודה יש יכולת לצמצם את העוני על ידי הגדלת ההכנסות משכר של משקי הבית העניים, ובכך לסייע הן למשקי בית ללא מפרנסים והן למשקי בית עם מפרנסים ברמת שכר נמוכה.

5.1 מענק עבודה בעולם

מס הכנסה שלילי (EITC, Earned Income Tax Credit) הונהג בארה"ב בשנת 1975 במטרה להשלים את ההכנסה של משפחות עובדות בעלות הכנסה נמוכה, והוא כיום כלי המדיניות המרכזי למלחמה בעוני. הזיכוי במס ניתן לפרטים עובדים שיש להם ילדים מתחת לגיל 19 (או 24 אם הילד הוא סטודנט במשרה מלאה או בעל מוגבלות קבועה), וכן לפרטים עובדים בני 25 ומעלה גם אם אין להם ילדים. הזיכוי הוא במבנה של טרפו, בדומה לזה שתואר בסעיף הקודם (שיעור קבוע מההכנסה ברמות הכנסה נמוכות, סכום קבוע ברמות הכנסה בינוניות ושחיקה הדרגתית ברמות הכנסה גבוהות יותר), וגובהו נקבע על פי מספר הילדים. סכום המענק המרבי הוא כ-40% מהשכר הממוצע של הזכאים, גבוה משמעותית מהמענק המרבי בישראל שהוא כ-12% מהשכר הממוצע של גברים זכאים וכ-17% מהשכר הממוצע של נשים זכאיות (בנק ישראל, 2013). קבלת המענק אינה פוגעת בהכרח בזכאות לגמלאות וזכויות רווחה אחרות. מדינות רבות בארה"ב מעניקות זיכוי נוסף לזה שניתן ברמה הפדרלית, שהוא בעל מבנה דומה (למשל בניו יורק מוענקת תוספת של 20% מהתשלום הפדרלי, ובויסקונסין מוענקת תוספת של בין 4% ל-43% על פי מספר הילדים).

גם בבריטניה ניתן זיכוי מס למשפחות עובדות בשכר נמוך משנת 1986 במסגרת Family Credit. הזיכוי הורחב משמעותית ב-1999 במסגרת Working Families' Tax Credit (WFTC) ועודכן שוב ב-2003 במסגרת Child Tax Credit ו-Working Tax Credit. הזיכוי ניתן למשפחות עם ילדים שבהן לפחות מבוגר אחד שעובד 16 שעות ומעלה בשבוע, ומ-2003 גם לבעלי מוגבלויות ללא ילדים שעובדים 16 שעות ומעלה ולבני 25-59 ללא ילדים שעובדים 30 שעות ומעלה. מבנה הזיכוי הוא טרפז ללא אזור כניסה, כלומר סכום קבוע ברמות הכנסה נמוכות ובינוניות ושחיקה הדרגתית ברמות הכנסה גבוהות יותר, וגובה הזיכוי נקבע על פי הרכב המשפחה, מספר הילדים והיקף המשרה. מענקי עבודה במבנים דומים קיימים גם במדינות רבות נוספות ב-OECD, אם כי ישנם הבדלים בין המדינות באופן החישוב (ברמת הפרט או ברמת משק הבית), בתדירות התשלום (שבועי, חודשי או שנתי) וכמוכן בגובה המענק.

הממצא המרכזי בספרות האמפירית הוא השפעה חיובית על היצע העבודה והשפעה שלילית על קבלת גמלאות. עבור אימהות יחידניות בארה"ב, Blank (2002) מסכמת מספר רב של מחקרים ומציינת שלפחות חלק מהירידה בתשלומי הגמלאות, העלייה בהשתתפות בכוח העבודה והירידה בעוני בסוף שנות ה-90 הן תוצאה של הרחבת ה-EITC. Fang and Keane (2004) אומדים שה-EITC אחראי לכשליש מתוך העלייה של 11 נקודות אחוז בהשתתפות בכוח העבודה בין 1993 ל-2002 ולכרבע מתוך הירידה של 23 נקודות אחוז בקבלת גמלאות, Keane and Wolpin (2010) מוצאים עלייה של בין 0.7 ל-2.2 נקודות אחוז בתעסוקה של נשים צעירות ו-Chan (2013) מוצא שה-EITC מסביר 4.5% מהעלייה בתעסוקה ו-3.4% מהירידה בקבלת גמלאות, ועל כן מסיק שהרחבה נוספת של מס ההכנסה השלילי תהיה יעילה רק עבור נשים בעלות שכר נמוך במיוחד.

מרבית המחקרים מוצאים שההשפעה של מס הכנסה שלילי היא בעיקר על כניסה לתעסוקה ולא על היקף המשרה (extensive margin). כך למשל, Meyer (2002) מוצא עלייה של 22% בתעסוקה של נשים שלא סיימו תיכון ועלייה קטנה יותר עבור נשים משכילות יותר, ללא שינוי בשעות העבודה. Eissa and Hoynes (2006) מגיעים למסקנה דומה עבור אימהות יחידניות, בעוד שעבור נשים נשואות יש ירידה קלה הן בתעסוקה והן בשעות העבודה. תוצאות דומות נמצאו גם עבור ה-WFTC בבריטניה – Blundell et al. (2000) אמדו עלייה של 2.2 נקודות אחוז בהשתתפות עבור אימהות יחידניות ושל 1.32 עבור נשים נשואות שכן הזוג שלהן אינו עובד, בעוד שההשפעה על נשים נשואות שכן הזוג שלהן עובד שלילית וקטנה. נקודה מעניינת שמצוינת בספרות היא שההשפעה החיובית של מס הכנסה שלילי מתפוגגת אם וכאשר הזכאות מסתיימת. Card and Hyslop (2005, 2009) בוחנים את ה-Self Sufficiency Project בקנדה ומוצאים ירידה של 11-14 נקודות אחוז בקבלת גמלאות כשנה לאחר קבלת הזיכוי, אך השפעה זו נעלמת כליל לאחר כ-6 שנים. יתרה מכך, הם מוצאים שלתכנית אין כל השפעה ארוכת טווח על השכר, משום שהעובדים צוברים מעט מאוד ניסיון.

5.2 מענק עבודה בישראל

מענק עבודה ניתן לראשונה בשנת 2008 (עבור שנת הזכאות 2007) לשכירים באזורי הניסוי של תכנית מהל"ב. בשנה שלאחר מכן הורחב המענק גם לעצמאים, ב-2010 הוא הורחב לפריסה ארצית לאימהות עם ילדים עד גיל שנתיים בלבד והחל מ-2012 (עבור שנת הזכאות 2011) הוא ניתן בפריסה ארצית לכלל המועסקים. המענק הוא בעל מבנה של טרפז כפי שתואר לעיל וניתן באופן אוניברסלי לכל העובדים בהתאם לגובה ההכנסה שלהם, מצבם המשפחתי ומספר הילדים (ראה לוח 9 בהמשך). ההטבה ניתנת ברמות הפרט כך שמשקי בית עם שני מפרנסים זכאים מקבלים הטבה גדולה יותר, אם כי סך ההכנסה של משק הבית נלקח בחשבון גם הוא בחישוב הזכאות. המענק משולם בעיקר לעובדים עם ילדים עד גיל 18 והוא גבוה יותר לזכאים עם 3 ילדים ויותר, וכן הוא משולם לעובדים בני 55 ומעלה ללא ילדים. ההטבה ניתנת ישירות לעובד על ידי פנייה לרשויות המס באמצעות סניפי הדואר, והיא משולמת פעם ברבעון ומחושבת על פי ההכנסות בשנה הקודמת (בדומה לארה"ב, שבה ההטבה מתקבלת בתום שנת המס, ובשונה למשל מאירלנד, שבה ההטבה מתקבלת על בסיס שבועי). פרק הזמן הארוך עד לקבלת ההטבה הוא חיסרון שכן הוא מחליש את הקשר בין התעסוקה להטבה, ובכך מקטין את התמריץ החיובי הטמון בה.

בשנים הראשונות שבהן הופעלה התכנית רק באזורי השילוב היה מספר הזכאים כ-65,000, ומתוכם פחות ממחצית מימשו את זכותם לקבל את המענק. עם הרחבת התכנית לפריסה ארצית גדל מספר הזכאים וגם אחוזי המימוש עלו מ-50% ב-2012 ל-62% ב-2013 ול-64% ב-2014, שהם כ-255,000 זכאים מממשים המהווים כ-6% מכלל השכירים במשק. המענק השנתי הממוצע עמד על כ-2,900 ש"ח ב-2012 וכ-3,400 ש"ח ב-2014, והעלות התקציבית הוכפלה בתקופה זו לכמיליארד ש"ח ב-2014 (בנק ישראל, 2015). העלייה בשיעורי המימוש נובעת משלושה גורמים: הנגשת המידע וצמצום חוסר הוודאות, צבירת ניסיון במימוש בשנים קודמות והגדלת סכומי המענק. הגורם השלישי בא לידי ביטוי גם בהבדלים בשיעור המימוש בין גברים לנשים (52% לעומת 71%).

תשלומי המענק מגדילים בצורה ניכרת את הכנסתם של כל המקבלים, אך תרומתם היחסית להכנסה היא שונה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. כך למשל, ב-2012 היווה המענק הממוצע כ-6.5% מהשכר הממוצע של מקביליו, 5.7% מהשכר של זכאים עם ילד אחד או שניים ו-7.9% מהשכר של זכאים עם שלושה ילדים ויותר. מכיוון שבקרוב חרדים וערבים יש שיעור גבוה יותר של משפחות עם שלושה ילדים ויותר, הרי שעבור משפחות אלו המענק מהווה חלק גדול יותר מהשכר. מאידך גיסא, יש לזכור כי תוספת ההכנסה מתחלקת על פני כל משק הבית, ועל כן התוספת להכנסה לנפש תקנית עמדה ב-2012 על 124 ש"ח לחודש, שהם רק כ-3% מההכנסה מעבודה שכירה. התוספת הגבוהה ביותר היא למשפחות בחמישון הראשון והשני, וב-2012 היא הגדילה את הכנסתם ב-12% ו-6% בהתאמה. משפחות אלו הן גם הנהנות העיקריות מהמענק, ו-74% ממנו שולם להן – 31% לחמישון התחתון ו-43% לחמישון השני (סטרבצינסקי ואחרים, 2015).

השפעתו של מענק העבודה על תעסוקה ועוני נבדקה באמצעות השוואה בין קבוצת הניסוי (באזורי השילוב) וקבוצת הביקורת עד 2010. הממצא המרכזי הוא שבתקופה זו למענק העבודה לא הייתה השפעה מובהקת על שיעור התעסוקה הכולל או על ההכנסה השנתית מעבודה של פרטים ושל משפחות. עם זאת, נמצאה השפעה חיובית של כ-3.8 נקודות אחוז על כניסה לתעסוקה ב-2008 (אך לא בשנים אחרות) והשפעה חיובית של כ-3.7 נקודות אחוז על התמדה בתעסוקה ב-2010.²³ תוצאות אלו אינן מפתיעות בהתחשב בהיקפו הנמוך יחסית של המענק בשנים אלו ובגמישות הנמוכה יחסית של התעסוקה ביחס לשכר (סטרבצינסקי ואחרים, 2015). כמו כן נמצאה השפעה חיובית של 3.3 נקודות אחוז על תחולת העוני – בקבוצת הניסוי ירדה תחולת העוני מ-41.4% ל-38% ואילו בקבוצת הביקורת היא ירדה מ-40.2% ל-40.1%. הירידה בתחולת העוני היא

²³ ההפרש בין קבוצות הניסוי והביקורת בשיעור המועסקים ב-2008 מבין הפרטים שלא היו מועסקים ב-2007, ובשיעור הפרטים המועסקים ב-2010 מבין הפרטים שהיו מועסקים ב-2007.

משמעותית במשפחות יחידניות יותר מכפי שהיא במשפחות דו הוריות (5.7 לעומת 2.8 נקודות אחוז), משמעותית במשפחות ערביות יותר מכפי שהיא במשפחות יהודיות (5.7 לעומת 2.4 נקודות אחוז), ומשמעותית במשפחות עם לפחות שלושה ילדים יותר מכפי שהיא במשפחות עם ילד אחד או שניים (4.3 לעומת 2.5 נקודות אחוז). מתוך ההשפעה של 3.3 נקודות אחוז, 0.4 נקודות אחוז הן תוצאה ישירה של מענק העבודה. חשוב לציין שנתונים אלו מתייחסים לתקופה שבה גובה המענק ושיעור המימוש היו נמוכים יותר מכפי שהם כיום, ועל כן סביר שההשפעה על צמצום העוני בשנים מאוחרות היא גדולה יותר, אך לא ההשפעה על תעסוקה.

עדות ראשונית וסובייקטיבית להשפעת המענק בשנים מאוחרות יותר עולה מסקר שנערך בשנת 2014 בקרב העובדים שהיו זכאים לקבלו ב-2012 (בנק ישראל, 2015). מהסקר עולה כי אף על פי שהזכאים הם בעלי נוכחות יציבה בשוק העבודה, מרביתם בעלי מקצוע וניסיון מקצועי וכ-39% בעלי השכלה על-תיכונית או אקדמית, מדובר באוכלוסייה חלשה יחסית מבחינת תחושת העוני וההתמודדות עם קשיים כלכליים, כגון ויתור על טיפולים רפואיים והגבלת חשבון הבנק. לאור זאת המענק מהווה עבורם מקור הכנסה משמעותי וחיוני – למעלה מ-80% מהזכאים דיווחו שהוא עזר או עזר להם מאוד, והשימושים העיקריים בו הם למימון הוצאות שוטפות ולהחזר חובות (71%-ו-62% מהזכאים, בהתאמה). עוד מעניין לציין כי בניגוד להשפעה המצומצמת על תעסוקה שנאמדה בנתונים ותוארה לעיל, ההשפעה כפי שהיא נתפסת על ידי הזכאים משמעותית יותר; כ-36% ממקבלי המענק דיווחו שהוא משפיע על החלטתם להמשיך לעבוד, ו-12% דיווחו שהוא משפיע על החלטתם לעבוד יותר שעות. השפעות אלו גדולות יותר אצל גברים מאשר אצל נשים, והסיכוי להתמיד בשוק העבודה עולה עם העלייה בסכום המענק.

5.3 המלצת מדיניות

בסעיף זה אנו מציגים הצעה להגדלת המענק לזכאים עם ילדים, כמפורט בלוח 9 ובאיור 16. ההצעה משמרת את מבנה הטרפז הקיים תוך הגדלה של השיפוע החיובי באזור הכניסה ושל גובה המענק באזור השטוח. שמירה על מבנה זה מאפשרת מחד גיסא מתן תמריץ חיובי לתעסוקה ומאידך גיסא תוספת להכנסות של משקי הבית בעשירונים הנמוכים שבהם לפחות מועסק אחד.²⁴

על מנת לנתח את ההשפעה של מענק העבודה הקיים והמוצע על ההכנסות של משקי הבית, על מספר משקי הבית העניים ועל תחולת העוני, אנו מבצעים תחזית פשוטה המתבססת על ההנחות הבאות:

- נקודת הפתיחה היא ממוצע 2012–2014 כפי שהוצג בסעיפים קודמים, ואנו מניחים שבמצב זה ההכנסה של כל משקי הבית אינה כוללת מענק עבודה.
- ההכנסות של משקי הבית משכר וממקורות אחרים נותרות ללא שינוי. במילים אחרות, אנחנו מתעלמים מההשפעה האפשרית של המענק על עלייה בתעסוקה ובהכנסות משכר מחד גיסא ועל ירידה בהכנסות מגמלאות מאידך גיסא. לאור הממצאים שתוארו בסעיף הקודם ניתן לומר שהנחה זו היא קירוב סביר אך חסר להשפעה על העוני.
- 70% ממשקי הבית הזכאים למענק על פי השכר שלהם מעבודה שכירה זכאים לו גם על פי יתר הקריטריונים.
- 60% ממשקי הבית הזכאים למענק על פי כל הקריטריונים מממשים את זכאותם.

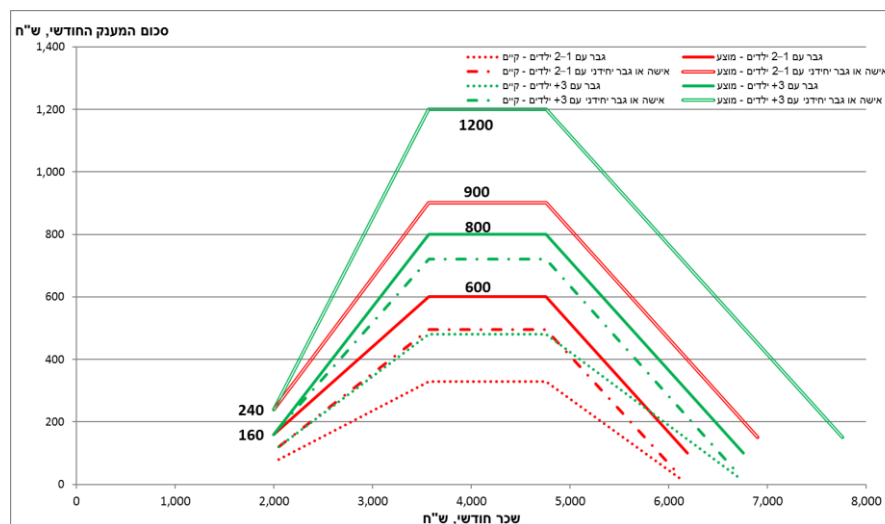
²⁴ ההצעה להגדלת המענק נועדה להדגיש את ההשפעות הפוטנציאליות של שינוי מסוג זה, ואינה מהווה ניסיון למצוא את מודל המס האופטימלי. ניסיון כזה הוא מעבר לגבולות נייר המדיניות הנוכחי.

עבור המענק הקיים והמענק המוצע אנחנו בוחנים את מספר משק הבית העניים ושאינם עניים הזכאים למענק ואת גובה המענק הממוצע. לאחר מכן אנו מחשבים מחדש את קו העוני הנגזר מהתפלגות ההכנסות החדשה, ובוחנים את מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני הנובעים מקו עוני חדש זה.

לוח 9: מענק הכנסה קיים ומוצע

אישה או גבר יחידני עם +3 ילדים		גבר עם +3 ילדים		אישה או גבר יחידני עם 2-1 ילדים		גבר עם 2-1 ילדים		
מוצע	קיים	מוצע	קיים	מוצע	קיים	מוצע	קיים	
2,000	2,050	2,000	2,050	2,000	2,050	2,000	2,050	השכר המזכה המינימלי
240	180	160	120	240	120	160	80	סכום המענק הראשוני
61.1%	35.5%	40.8%	23.7%	42%	24.7%	28%	16.5%	שיפוע באזור הכניסה
1200	720	800	480	900	495	600	330	סכום המענק באזור השטוח
35%	35.3%	35%	23.5%	35%	34.5%	35%	23%	שיפוע באזור היציאה
7,760	6,720	6,760	6,720	6,900	6,110	6,190	6,110	השכר המזכה המקסימלי

איור 16: מענק הכנסה קיים ומוצע



קרוב למחצית ממשקי הבית שמקבלים את המענק, הן במתכונת הקיימת והן במתכונת המוצעת, הם ערבים, וכ-20% הם חרדים (לוח 10). בשתי הקבוצות האלו כ-60% ממקבלי המענק הם משקי בית עניים. לעומת זאת בקרב המשפחות היחידניות ויתר האוכלוסייה מרבית משקי הבית שמקבלים את המענק אינם עניים (80%-87% בהתאמה), וכך גם בקרב משקי הבית עם שני מפרנסים. תופעה זו נובעת מכך שמענק העבודה נועד לסייע לכלל העובדים בשכר נמוך, בין אם הם עניים ובין אם לאו. בקרב כלל האוכלוסייה רק כ-29% ממשקי הבית שמקבלים את המענק הם עניים.

לוח 10: מספר משקי הבית שמקבלים מענק וגובה המענק הממוצע, מענק עבודה קיים ומוצע

מענק מוצע		מענק קיים		קבוצה/מספר מפרנסים
משקי בית שאינם עניים	משקי בית עניים	משקי בית שאינם עניים	משקי בית עניים	
7,332	9,738	6,226	9,023	חרדים
730	837	420	489	
17,541	24,436	15,931	23,756	ערבים
777	678	414	387	
17,000	3,978	14,920	3,789	הורים יחידניים
736	786	402	438	
92,142	11,917	79,044	11,448	כל היתר
731	785	400	449	
-	-	-	-	0
5,704	10,276	4,903	9,302	1 במשרה חלקית
678	704	389	411	
9,582	22,051	8,029	21,607	1 במשרה מלאה
632	617	346	344	
41,118	9,386	36,629	9,166	2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה
782	894	430	519	
77,612	8,356	66,560	7,942	2 במשרה מלאה או +3
732	954	396	552	
134,016	50,069	116,121	48,016	כלל משקי הבית
738	743	403	425	

משקי בית עניים ושאינם עניים על פי קו העוני הקיים. גובה המענק במחירי 2014.

מלוח 11 ניתן לראות שלמענק העבודה הקיים יש השפעה קטנה אך חיובית על ירידה בתחולת העוני הכוללת. עיקר ההשפעה של המענק הקיים היא ירידה של 0.9 נקודות אחוז בתחולת העוני של חרדים ו-0.6 נקודות אחוז בתחולת העוני של הורים יחידניים, וכן ירידה של 0.5 נקודות אחוז בתחולת העוני של משפחות שבהן שני מפרנסים במשרה חלקית או מפרנס אחד במשרה מלאה ואחד במשרה חלקית. הגדלת המענק מכפילה את הירידה בתחולת העוני של החרדים ומצמצמת במעט את העוני גם בשתי הקבוצות האחרות, אך תחולת העוני הכוללת נותרת כמעט ללא שינוי.

המסקנה המרכזית מתוצאות אלו, כמו גם מהממצאים על השפעתו של מענק העבודה בישראל עד היום, היא שכלי מדיניות זה בצורתו הנוכחית מוגבל ביכולתו לצמצם את העוני מידית. ייתכן שההשפעה ארוכת הטווח דרך הניסיון הנצבר בעבודה תיתן תוצאות משמעותיות יותר. בנוסף, הרחבה משמעותית של מענק העבודה שתצליח להגדיל באופן ניכר את שיעורי התעסוקה ושעות העבודה תוכל להביא לעלייה מספיקה בהכנסות משכר של החמישון התחתון בכלל ושל משקי הבית העניים בפרט, ובכך לצמצם את העוני, אך לבטח לא ניתן להשיג זאת ללא מדיניות מכוונת לעלייה במיומנויות התעסוקה של השכבות החלשות בחברה.

לוח 11: מספר משקי הבית העניים ותחולת העוני, מענק עבודה קיים ומוצע

קבוצה/מספר מפרנסים	בסיס	מענק קיים	מענק מוצע
חרדים	46,931	46,065	45,267
	50.4%	49.5%	48.6%
ערבים	161,421	160,397	159,809
	52.9%	52.6%	52.4%
הורים יחידניים	27,049	26,248	25,923
	21.9%	21.3%	21%
כל היתר	203,574	201,550	202,068
	11.3%	11.2%	11.2%
0	197,521	197,521	198,322
	41.3%	41.3%	41.5%
1 במשרה חלקית	58,933	58,582	58,457
	35.8%	35.6%	35.5%
1 במשרה מלאה	122,117	121,306	121,300
	21.5%	21.3%	21.3%
2 במשרה חלקית או 1 במשרה חלקית ו-1 במשרה מלאה	31,789	30,319	29,598
	11.5%	11%	10.7%
2 במשרה מלאה או +3	28,614	26,532	25,390
	3.4%	3.2%	3%
סה"כ	438,974	434,261	433,067
	18.9%	18.7%	18.7%

משקי בית עניים ותחולת עוני על פי קו העוני החדש בכל אחד מהתסריטים.

מקורות

1. א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ, 2015, "משקל ההייטק בתוצר העסקי ובתעסוקה 1995–2012" (לא פורסם).
2. אקשטיין צ', ל' דהן ות' קוגוט, 2015, "אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. אקשטיין צ', א' ליפשיץ ות' קוגוט, 2016, "מדיניות תומכת צמיחה וצמצום עוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין צ', א' ליפשיץ, ק' שגיא ות' טרילניק, 2016, "הכשרה גבוהה טכנולוגית ומקצועית", מכון אהרן למדיניות כלכלית (יפורסם בקרוב).
5. בנק ישראל, 2013, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, אפריל עד ספטמבר 2013".
6. בנק ישראל, 2015, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 140, אפריל עד ספטמבר 2015".
7. בראון ל', 2015, "מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעת התכנית 'מעגלי תעסוקה' על קבלת גמלאות", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2015.11.
8. ברלב-קוטלר ל', ד' ריבקין וא' סנדלר לפ', 2014, "אנשים עם מוגבלות בישראל: עובדות ומספרים", מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
9. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012, "תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך 2009–2059".
10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015, "השנתון הסטטיסטי לישראל".
11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות, סקרי כוח אדם, סקרי הכנסות וסקרי הוצאות המשפחה. התקבלו ממאגר הנתונים של מדעי החברה באוניברסיטה העברית (ISDC).
12. המוסד לביטוח לאומי, 2013, "עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי".
13. המוסד לביטוח לאומי, 2015, "ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2014".
14. הרקוביץ צ' וא' ליפשיץ, 2016, "השפעות הטבות המס ליצואנים על הכלכלה הישראלית", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
15. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, 2008, "מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מסכם מס' 6".
16. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, 2010, "הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר – דוח סופי".
17. נאון ד', נ' שטרוסברג, א' בן-שהם, ד' הרן, ר' פריאור וד"א גאליה, 2012, "בעלי מוגבלויות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה", המוסד לביטוח לאומי ומאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
18. נגר ו', 2011, "ניתוח ענף הבנייה בישראל – הרכב המועסקים והתפתחות התיעוש, 1960–2010" (לא פורסם).
19. סטרבצ'ינסקי מ', מ' אנדבלד-סבג, א' בן-שוהם, ע' ברנדר, נ' ברקלי, א' גאליה, ד' גוטליב, ו' טננבוים, נ' מירוניצ'ב, ד' נאון, ח' סופר-פורמן, א' שחר ונ' קסיר-קלינר, 2015, "מענק העבודה – דוח מעקב של צוות המחקר עד שנת הזכאות 2012", המוסד לביטוח לאומי, רשות המסים, בנק ישראל ומאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

20. צימרינג א' וע' מואב, 2016, "האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו המוצהרות?!", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
21. שלוסר א' ויי שן, 2016, "תכנית מעגלי תעסוקה: דו"ח ביניים", מכון פורדר למחקר כלכלי, בשיתוף עם ר' הכהן, ר' ברנר-שלם ולי בראון.
22. Bell B., R. Blundell and J. Van Reenen, 1999, "Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Wage Subsidies", *International Tax and Public Finance* 6: 339–360.
23. Bergemann A. and G. J. Van Den Berg, 2008, "Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe – A Survey", *Annals of Economics and Statistics* 91/92: 385–408.
24. Blank R. M., 2002, "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature* 40(4): 1105–1166.
25. Blundell R., M. Costa Dias, C. Meghir and J. Van Reenen, 2004, "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program", *Journal of the European Economic Association* 2(4): 569–606.
26. Blundell R., A. Duncan, J. McCraw and C. Meghir, 2000, "The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit", *Fiscal Studies* 21(1): 75–104.
27. Blundell R. and C. Meghir, 2001, "Active Labour Market Policy vs Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms", *Swedish Economic Policy Review* 8: 239–266.
28. Card D. and D. R. Hyslop, 2005, "Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers", *Econometrica* 73(6): 1723–1770.
29. Card D. and D. R. Hyslop, 2009, "The Dynamic Effects of an Earnings Subsidy for Long-Term Welfare Recipients: Evidence from the Self Sufficiency Project Applicant Experiment", *Journal of Econometrics* 153: 1–20.
30. Chan M. K., 2013, "A Dynamic Model of Welfare Reform", *Econometrica* 81(3): 941–1001.
31. Cohen Goldner S., Z. Eckstein and Y. Weiss, 2012, "Immigration and Labor Market Mobility in Israel, 1990 to 2009", MIT Press.
32. Dyke A., C. J. Heinrich, P. R. Mueser, K. R. Troske and K. S. Jeon, 2006, "The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes", *Journal of Labor Economics* 24(3): 567–607.
33. Eissa N. and H. Hoynes, 2006, "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply", *Tax Policy and the Economy* 20: 73–110.
34. Fang H. and M. P. Keane, 2004, "Assessing the Impact of Welfare Reform on Single Mothers", *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–116.
35. Fang H. and D. Silverman, 2009, "Time-inconsistency and Welfare Program Participation: Evidence from the NLSY", *International Economic Review* 50(4): 1043–1077.

36. Gautier P. A., J. L. Moraga-Gonzalez and R. P. Wolthoff, 2016, "Search Cost and Efficiency: Do Unemployed Workers Search Enough?", *European Economic Review* 84: 123–139.
37. Grossman, G. M. and E. Helpman, 2015, "Growth, Trade, and Inequality", NBER Working Paper 20502.
38. International Monetary Fund, 2016, "World Economic Outlook: Too Slow for Too Long", Washington.
39. Keane M. P. and K. I. Wolpin, 2010, "The Role of Labor and Marriage Markets, Preference Heterogeneity, and the Welfare System in the Life Cycle Decisions of Black, Hispanic, and White Women", *International Economic Review* 51(3): 851–892.
40. Kluve J., 2010, "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy", *Labour Economics* 17: 904–918.
41. Larom T., 2016, *New Deal or No Deal? Welfare-to-Work Evaluation in a Dynamic Search Model*, PhD Dissertation, Tel Aviv University.
42. McVicar D. and J. Podivinsky, 2009, "How Well has the UK New Deal for Young People Worked in the UK Regions?", *Scottish Journal of Political Economy* 56(2): 167–195.
43. Meyer B. D., 2002, "Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked", *The American Economic Review* 92(2): 373–379.
44. OECD, 2010, "OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel", OECD Publishing, Paris.
45. OECD, 2011, "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising", OECD Publishing, Paris.
46. Piketty, T., 2014, "Capital in the Twenty-First Century", Harvard University Press.
47. Van Der Linden B., 2005, "Equilibrium Evaluation of Active Labor Market Programmes Enhancing Matching Effectiveness", Institute for the Study of Labor Discussion paper 1526.
48. Van Reenen J., 2004, "Active Labour Market Policies and the British New Deal for Youth in Context", in: *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*, D. Card. R. Blundell and R. Freeman (eds.), University of Chicago Press: 461–496.

לוח נ-1: סולמות שקילות לחישוב מספר הנפשות התקניות במשק בית

מספר הנפשות	נפשות תקניות – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי	נפשות תקניות – OECD
1	1.25	1
2	2	1.41
3	2.65	1.73
4	3.2	2
5	3.75	2.24
6	4.25	2.45
7	4.75	2.65
8	5.2	2.83
כל נפש נוספת	תוספת של 0.4	

לוח נ-2: תכניות תעסוקה לאוכלוסיות ספציפיות

תכנית חרדים	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
מפתח – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים	סדנאות הכנה לעולם העבודה (קורות חיים וריאיון) כלים לחיפוש עבודה עצמאי שירותי השמה 8 מרכזי הערכה ואבחון ליווי בבחירת מסלול הלימוד הכשרה מקצועית סיוע תקציבי	גברים ונשים שאינם משתתפים בשוק העבודה נשים חרדיות	מה"ט בשיתוף משרד החינוך – האגף להכשרת עובדי הוראה, גוינט – תב"ת ומרכז בית יעקב בירושלים
חרדים לעתידם – עידוד לימודים אקדמיים	תמיכה במימון שכר לימוד (בהנדסה ומדעים מימון מלא ודמי קיום) ליווי מקצועי תמיכה בהשתלבות בעבודה תשלומי משפחה על פי הכללים בצה"ל רכישת מקצוע וניסיון בעבודה	גברים חרדים בני 23 ומעלה גברים מתחת לגיל 23 – רק עתודאים או ששירתו שירות צבאי או קיבלו פטור	
שחר – שילוב חרדים בשירות הצבאי	קורס הכשרה מקצועית חינם אבחון, הכוונה ועזרה בהשמה קורס הכשרה מקצועית חינם אבחון, הכוונה ועזרה בהשמה	גברים חרדים גברים חרדים נשים חרדיות	
פרנסה בכבוד צופיה	מימון הכשרה במקצועות הנדסה נדרשים החזר נסיעות ומלגות קיום לזכאים עזרה בהשמה	גברים	מה"ט בשיתוף משרד הרווחה, גוינט – תב"ת וקרן קמ"ח

תכנית ערבים	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
מרכזי הכוון תעסוקתי	הכוון ואבחון תעסוקתי הכנה לעבודה ופיתוח קריירה הפניות לקורסים להכשרה מקצועית (באופן פרטני או קבוצתי) סדנאות הכנה לעבודה קורסי אוריינות מחשב קורסי עברית ואנגלית סיוע בקשרי מעסיקים ובניית מאגר מעסיקים יישובי קבלת הצעות עבודה והתאמה בין משתתף למעסיק מתאים מסלול הכשרות למבוגרים	גילאי 18-64 שאינם משתתפים בשוק העבודה ואינם מקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי ²⁵	בשיתוף משרד ראש הממשלה, ג'וינט ישראל וקרן יד הנדיב. המרכזים מופעלים על ידי חברת אלפנר
הכשרה מקצועית	הכשרות לנוער – בתי ספר תיכוניים מקצועיים וכיתות מקצועיות בבתי ספר עיוניים שוברים – מימון חלקי עבור שכר הלימוד בקורסי הכשרה מקצועית הכשרת הנדסאים בדואים (פרויקט אשב"ל) – בוגרי תיכון		האגף למעונות יום
מסגרות לילדים	הטבה בסבסוד מסגרות לילדים לנשים העובדות בחלקיות משרה – 24 שעות שבועיות לעומת 36 שעות באוכלוסייה הכללית הגדלת ההיצע של מסגרות לילדים – תקצוב בנייה ושיפוץ של מעונות יום, כ-20% מתקציב המעונות מיועד למגזר זה ²⁶		

²⁵ כמות הפונים למרכזים ושיעור ההשמות גדלים משנה לשנה: ב-2014 היו כ-7,700 פונים חדשים ו-64% מתוכם הושמו בעבודה, ובמחצית הראשונה של 2015 היו כ-3,700 פונים ו-72% מהם הושמו בעבודה.

²⁶ ב-2011-2013 בוצעו בנייה ושיפוץ בהיקף של כ-120 מיליון ש"ח.

תכנית	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
<p>עידוד יזמות עסקית ויזמות טכנולוגית</p> <p>הכוון תעסוקתי להשכלה גבוהה במקצועות נדרשים שילוב בתעשייה עתירת הידע ובמקצועות ההיי-טק</p> <p>קווי תחבורה למקומות עבודה "אשת חיל" / "משפחת חיל"</p> <p>תעסוקה לאקדמאים דרוזים וצ'רקסים</p>	<p>עידוד עסקים קטנים ובינוניים, כולל הפניה למקורות מימון</p> <p>עידוד יזמות טכנולוגית – סיוע לחברות הזנק, כולל תמיכה כספית וסיוע בגיוס משקיעים</p> <p>עידוד נשים לפעילות עסקית עצמאית (sawa) – הלוואות עד 20,000 ש"ח לפעילות עסקית זעירה, מפגשי הדרכה עסקית וליווי עסקי אישי</p> <p>אימתיאז – קורסי הכנה לבחינות ושיפור אנגלית, ייעוץ למלגות, קשרי מעסיקים</p> <p>ליווי למעסיקים, כולל איתור, הכשרה והשמה</p> <p>סבסוד שכר העובדים במסגרת הקצאה תחרותית למשך 24 חודשים עד ל-40% מתקרת השכר</p> <p>הפעלת קווי תחבורה ציבורית ייעודיים</p> <p>ליווי תהליך הכניסה למעגל העבודה תוך שימת דגש על מכלול חייו של הפרט</p> <p>קורסי הסבה מקצועית לבוגרי מדעי הרוח והחברה</p> <p>קורסי התאמה מקצועית לבוגרי מדעים מדויקים והנדסה</p>	<p>גילאי 18–35 בעלי תעודת בגרות</p> <p>אקדמאים ובוגרי קורסי הכשרה מקצועית בתחום ההייטק</p> <p>נשים ערביות בעלות השכלה נמוכה ובעלות חסמים (תחבורה, ילדים ותרבות)</p> <p>בוגרי אוניברסיטאות המתגוררים בצפון הארץ</p>	<p>יזמות טכנולוגית – לשכת המדען הראשי קרן הלוואות – בשיתוף עמותת קרנות "קורת" והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים</p> <p>באמצעות מרכזי ההכוון התעסוקתיים "ריאן"</p> <p>הזכייניות "WORKS IT" באזור המרכז ו"צופן" באזור הצפון</p> <p>בשיתוף משרד התחבורה</p> <p>בשיתוף המשרד לקליטת העלייה – אגף התעסוקה ומשרד הרווחה – השירות לעבודה קהילתית</p> <p>בשיתוף גיוינט ישראל ומשרד ראש הממשלה</p>
הורים יחידניים			
<p>סיוע במימון מסגרות לילדים</p> <p>סל שעות גמיש</p> <p>הכשרה מקצועית</p>	<p>מימון אחזקת ילדים עד גיל 3 במעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה²⁷</p> <p>מימון פתרונות לשהות ילד מחוץ לשעות הפעילות במערכת החינוך הפורמלית</p> <p>שוכרים למימון חלקי של שכר לימוד בקורסי הכשרה מקצועית</p> <p>סדנאות חזרה לעבודה במודל Strive</p>	<p>מגבירי עבודה או לומדים הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה או מזונות</p> <p>מגבירי עבודה הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה או מזונות, עם ילד אחד לפחות שטרם סיים כיתה ו'</p>	

²⁷ עד 12 חודשים, או 36 חודשים להורים באקדמיה.

תכנית	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
בעלי מוגבלויות			
מרכזי תמיכה למעסיקים	סיוע בשילוב בעלי מוגבלויות בניית תכנית ארוכת טווח מותאמת עסק סיוע במיצוי זכויות הנגשת השירות והליווי במרכז תעסוקה אוניברסלי, נורמטיבי בקהילה שינוי עמדות מעסיקים וצעירים עם מוגבלויות ליווי ובניית תכנית אישית סדנאות לפיתוח מיומנויות השתתפות כספית בביצוע התאמות – הלוואה כנגד ערבבות, ההופכת למענק כעבור שנה קביעת דרגת שכר לאחר אבחון במקום העבודה על פי בקשת העובד בלבד	גילאי 18-45	המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשיתוף ג'וינט ישראל – תב"ת וקרן משפחת רודרמן
התאמות במקום העבודה	השמה ל-15 חודשים בשני מסלולים – מסלול לאקדמאים ככוח אדם מקצועי, ומסלול כללי כנותני שירותים	בעלי מוגבלויות העונים על תנאי סף מוגדרים	המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בשיתוף מנהל הרכש במשרד האוצר
שכר מינימום מותאם	ליווי מקצועי והכשרה תוך כדי עבודה מועסקים ע"י זכיינות חיצוניות בתנאים מקבילים לעובדים בשירות הציבורי קידום עסקים קיימים והקלות להקמת עסקים חדשים		הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים
שילוב אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי	הדרכה וייעוץ, הפניה למקורות מימון, סבסוד והכנת תכניות עסקיות הדרכות מותאמות למעסיק, ללא תשלום		המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה
תעסוקה כעצמי	שוכרים למימון חלקי של שכר הלימוד		האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם
הדרכות למעסיקים	הכשרות מקצועיות נורמטיביות במרכזי הכשרה, בבתי ספר מקצועיים ובאמצעות מודל OJT ²⁸		האגף להכשרה מקצועית בשיתוף משרד הבריאות – האגף לבריאות הנפש, המוסד לביטוח לאומי – אגף שיקום ואשנב בע"מ
הכשרה מקצועית	הקורס נבנה יחד עם מעסיקים פוטנציאליים ליווי המשתתפים להשמה וליווי למעסיקים		

²⁸ הקורסים הפועלים כיום: טבחות, חיווט והלחמה, נציגי לקוחות ופקידי קבלה, טיפול בקשישים, ניהול משרד ומכירות, טכנאי PC, מכונאות רכב.

תכנית	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
צרכנים כנותני שירות קואליציית זה עובד קידום נכים לתעסוקה "המעגל הפתוח" – פורום העסקים הישראלי יוצאי אתיופיה	שילוב כאנשי צוות במערך השיקום של משרד הבריאות במסגרות שיקום קהילתיות איתור וגיוס, הכשרה מקצועית, שיווק והסברה, השמה בעבודה וליווי שוטף למשתתפים ולמעסיקים החלפת ידע יישומי וגיבוש מדיניות ארגונית מפגשי הדרכה, פיתוח והפצת כלים וחומרים	נפגעי נפש	משרד הבריאות – האגף לבריאות הנפש, גוינט ישראל – תב"ת, חברת "יוזמה – דרך הלב" המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בשיתוף ציונות 2000, קבוצת פישמן, משרד הכלכלה, ירוקום, NOKIA, ארומה ישראל משרד הרווחה – אגף השיקום, המוסד לביטוח לאומי – אגף השיקום, גוינט ישראל – תב"ת
למרחק הכשרה מקצועית מצוינות ומנהיגות בתעסוקה	הכוון ואבחון תעסוקתי בניית תכנית אישית עזרה במציאת עבודה סיוע במימון קורסי הכשרה מקצועית, שיעורי עסק וקורסים נוספים שוברים למימון חלקי של שכר הלימוד ליווי ותמיכה בחיפוש עבודה	גילאי 18–45	בשיתוף גוינט ישראל עמותת "עולים ביחד"
צעירים בסיכון			
אפיקים – מהברזלים לתעסוקה מקצועית התמדה בתעסוקה	ליווי פרטני ממוקד לתעסוקה במשך שנה וחצי הכוון תעסוקתי ובחירת הכשרה מקצועית סדנה לשיפור מיומנויות במשך 4 חודשים סדנה בת שבעה מפגשים להכנה להשתלבות בלימודים ליווי להשמה איכותית (כולל התמדה ושכר) תכנית שיקום בגישה הוליסטית המתחילה 6 חודשים לפני השחרור	אסירים משוחררים בגילאי 22–45	בשיתוף שירות בתי הסוהר, תב"ת, המשרד לביטחון פנים והרשות לשיקום האסיר

תכנית	שירותים במסגרת התכנית	אוכלוסיית יעד	מפעיל
Strive	<p>סדנת הכנה לעבודה אימון אישי לפיתוח מסוגלות תעסוקתית למשך כשנה וחצי הכשרה מקצועית ייעוץ והשמה</p>	<p>גילאי 21-40 שאינם משתתפים בשוק העבודה ואינם אקדמאים</p>	<p>תב"ת – תנופה בתעסוקה וגויינט ישראל</p>
קידום תחום התעסוקה במרכזי צעירים	<p>ייעוץ והכוון תעסוקתי סדנאות לרכישת מיומנויות אבחון תעסוקתי סיוע בהכשרה מקצועית השמה</p>	<p>גילאי 18-30 שאינם אקדמאים</p>	<p>תב"ת, קרן גרוס, גויינט ישראל – שילוב עולים, משרד הביטחון – האגף להכוונת חיילים משוחררים</p>