



483/8/4388/584++++  
958984549549+++  
945985495485++++  
3498985499++++0049++  
39540954054++++5489+++  
657487875478484547548878769769 +++34  
25787884898978737479076767699++++++89  
5659++6590777890908984854900990++++  
486+++5487898645349876564+++958954+++  
5689+++9854787854875++++9+  
35487++++++  
95+++  
++++  
++++  
++++

## תכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית

### נכתב על ידי יעל חסון עבור פורום "נשים לתקציב הוגן"

בשנת 2000 החליטה ממשלת ישראל להפעיל תכנית לשילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. התכנית, "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" (להלן מהל"ב), תוכננה ברוח "תכניות ויסקונסין" בארצות הברית, והיא מהווה הפרטה של שירות התעסוקה. התכנית החלה לפעול מתוקף חוק ההסדרים לשנת 2004, כהוראת שעה לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. תוקף התכנית 3 שנים והיא פועלת בארבעה מרכזים בערים: נצרת, ירושלים, אשקלון וחדרה. המרכזים מנוהלים בשיתוף פעולה בין חברות פרטיות- ישראליות וזרות- שנבחרו באמצעות מכרז. מספר משתתפי התכנית המתייצבים במרכזי התעסוקה נע בין 17,589 באוגוסט 2005 ל- 14,407 באפריל 2006. משתתפי ומשתתפות התכנית, במקום שיתייצבו לדרוש תעסוקה בלשכות התעסוקה של משרד התמ"ת, מתייצבים במרכזי "מהל"ב" למשך 30-40 שעות שבועיות, "עד שתמצא עבורם משרה התואמת את בריאותם וכשרם הגופני" (אתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: [www.moit.gov.il](http://www.moit.gov.il)).

פורום נשים לתקציב הוגן, הפועל לקידום מדיניות כלכלית הוגנת לנשים, מבקש לבחון בנייר זה את תכנית מהל"ב - את מטרתיה, את האמצעים והמשאבים שהיא מקצה ואת אופן יישומה בפועל, מנקודת מבט מגדרית.

### ניתוח מגדרי, למה זה חשוב?

ההנחה העיקרית העומדת בבסיס הניתוח המגדרי היא, שלכל החלטה כלכלית יש השלכות שונות על נשים ועל גברים. בהתאם לכך, ניתוח מגדרי בוחן לעומק את השלכות המדיניות הכלכלית על מעמד הנשים בחברה ומצביע על התחומים בהם יש להשקיע משאבים על מנת לקדם את מעמדן של נשים בכלל ושל נשים מקבוצות מיעוט בפרט.

הניתוח המגדרי קיבל הכרה ותנופה משמעותית עם דרישת האיחוד האירופי בשנת 1997 מממשלותיהן של המדינות החברות, ליישם אסטרטגיות ומתודולוגיות של ניתוח מגדרי (Gender) Mainstreaming, בפעילויות ובתקציבים של משרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים. בעקבות הדרישה, א/נשי ממשל נדרשים לציין את ההשלכות של המדיניות שהם מובילים, כולל חוקים, תקנות, הקצאות ופרוייקטים חברתיים, על מעמדן של נשים בחברה. כך הפך ניתוח מגדרי של תקציבים ומדיניות לאחד הכלים בקידום השוויון בין נשים וגברים, הן בעולם המפותח והן במדינות מתפתחות.

## "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה": מטרות ויעדים

תכנית מהל"ב, המופעלת למן אוגוסט 2005, הושתתה על שתי מטרות עיקריות: קיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה והעלאת שיעור ההשתתפות של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה.

### 1. קיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה

בשנת 2004 קיבלו כ- 150,000 משקי בית קצבאות הבטחת הכנסה. כ- 65% ממקבלי הקצבאות היו נשים (סבירסקי, 2006).

ארבעת המרכזים של תכנית "מהל"ב מופעלים על ידי חברות פרטיות. רווחיהן של החברות מותנים בכך שיביאו לצמצום הוצאות המדינה על קצבאות ב-30% בתוך ארבעה חודשים וב-35% בתוך שבעה חודשים. הפחתה בשיעור נמוך מ-35% בממוצע לא תביא לרווחים כלל (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

מנתונים שפרסם המוסד לביטוח (מאי, 2006), בחודש דצמבר 2005 לבדו נשללו קצבאותיהם של 1,516 משתתפי התכנית. 1,703 קצבאות נוספות נשללו ממי שלא התייצבו במרכזים כלל (מינהלת מהל"ב, 2005). באפריל 2006 נשללו 1,311 קצבאות מהמשתתפים והמשתתפות שהתייצבו במרכזים בתכנית ו- 516 קצבאות נוספות ממי שלא התייצבו. בקרב מי שמתייצבים במרכזים רק מעטים מאבדים את קצבת הקיום שלהם בגין סירוב לעבודה. שאר השלילות מתבצעות מסיבות שונות שהבולטות שבהן: "היעדרות מעל המותר" ו"אי שיתוף פעולה" (המוסד לביטוח לאומי, 2006; מינהלת מהל"ב, 2006).

הנתונים, הן אלה שמפרסם המוסד לביטוח לאומי והן אלה שמציגה מינהלת "מהל"ב, אינם כוללים פילוח מגדרי ולכן לא ניתן לדעת מהו שיעור הנשים שקצבתן נשללה.

### 2. העלאת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של מקבלי הבטחת הכנסה

מינהלת "מהל"ב, בבואה להדגיש את חשיבות התכנית לקידום השתלבותם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה, מציינת כי בישראל, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי נמוך משמעותית בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2004 עמד שיעור ההשתתפות של גברים ישראליים בגילאי העבודה העיקריים (25-54), על 83.2%, בהשוואה לשיעור ממוצע של 92.1% בארצות ה-OECD. מנגד, שיעור ההשתתפות של נשים ישראליות (בנות 25-54) בכוח העבודה האזרחי דומה ואף גבוה משיעור ההשתתפות הממוצע של נשים במדינות OECD: **70.4% לעומת 69.2%**, בהתאמה (מרכז אדוה, 2006 א'). שיעור ההשתתפות עומד על 79.7% בקרב הנשים היהודיות ועל כ- 32.8 בקרב הנשים הערביות<sup>1</sup> (מרכז אדוה, 2006 ב').

הנחותיה של מינהלת מהל"ב מבוססות על נתונים המתייחסים לשיעור ההשתתפות הנמוך של **גברים** בכוח העבודה בישראל, ולכן לכאורה תכנית מהל"ב אמורה היתה להתמקד בעידוד תעסוקת גברים. אולם, התבוננות בנתוני המשתתפים והמשתתפות שמפרסמת המינהלת עצמה, מציגים תמונה הפוכה.

<sup>1</sup> הנתון 32.8% מתייחס לקבוצה המוגדרת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כ"ערביות ואחרות", כלומר הוא כולל גם נשים נוצריות שאינן ערביות. בפועל השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה נמוך יותר.

ערב הפעלתה, כ- 64% מהמשתתפות בתכנית מהל"ב היו נשים. באפריל 2006 עלה שיעור זה לכ- 67% (קרוב ל- 10,000 נשים). פילוח על פי מצב משפחתי מראה, כי 26% מכלל משתתפי התכנית באוגוסט 2005, היו אמהות חד הוריות. שיעור זה עלה ל-29% באפריל 2006 (המוסד לביטוח לאומי, 2006; מינהלת מהל"ב, 2006). מכאן, שהתכנית משליכה בראש וראשונה על נשים.

הדברים נכונים גם לגבי המשתתפות/ים הערביות/ים. באוגוסט 2005 השתתפו בתכנית 4,073 ערבים, מתוכם 2,533 נשים (מעל 62%), מחציתן היו מעל גיל 40 ומתוכן כרבע - מעל גיל 50 (Sawt el-Amel, 2006).

בחינה מגדרית של משתתפי התכנית מדגישה את חשיבותו של ניתוח מגדרי בעת קביעת מדיניות. בחינה זו מעלה שתי שאלות עיקריות:

1. בהנחה שהתכנית מבוססת על הגברת השתתפותם של גברים בשוק העבודה (לנוכח העובדה ששיעור השתתפותם נמוך ביחס למקביליהם האירופים), כיצד זה שרוב משתתפות התכנית הישראלית הן נשים?
2. בהינתן העובדה שנשים הן קהל היעד בפועל, האם התכנית מעמידה אמצעים נאותים ומקצה משאבים מתאימים שיאפשרו יציאה של נשים לשוק העבודה בשכר?

### **יעדים ראויים, אמצעים דלים ויישום לקוי**

לכאורה, היעד המרכזי של "מהל"ב" הוא "לדחוף" את מקבלי קצבת הבטחת הכנסה לשוק העבודה. בהנחה שיעד זה הוא ראוי, הרי שהאמצעים שהוקצו להשגתו הם דלים ביותר. לדוגמא:

- (1) במסגרת התכנית אין אכיפה ממשית של שכר ותנאי העסקה הוגנים ואין כל התייחסות לסוגיית העובדות העניות;
- (2) לא נעשה ניסיון ממשי להשמות במשרות קבועות וארוכות טווח;
- (3) התכנית אינה מציעה כמעט הכשרות מקצועיות או תכניות להשלמת השכלה;
- (4) התכנית אינה נותנת מענה ראוי לנשים מבוגרות שמעולם לא עבדו מחוץ לביתן;
- (5) התכנית אינה מעניקה שירותים תומכי עבודה לנשים, כגון מסגרות לטיפול בילדים בגילאים שונים בשעות העבודה. כמו כן, לא מוצעות מסגרות טיפול חלופיות לבני משפחה המטופלים על ידי אותן נשים הצפויות להשתלב בשוק העבודה.

להלן סקירה מורחבת של האמצעים שהתכנית אמורה להציע למשתתפיה.

### **1. שכר ותנאי עבודה הוגנים**

"דף זכויות וחובות משתתף" שמפיצה מינהלת "מהל"ב" מסביר כי על המשתתפים והמשתתפות לקבל תכניות תעסוקה אישיות שיוכנו עבורם ובלבד שיתאימו למצבם הבריאותי וכשרם הגופני. בדף אין כל אזכור של הזכות לתעסוקה בתנאים הוגנים. בנוסף, למרות שקיימת דרישה בחוק להעסקה בשכר מינימום, דרישה זו אינה מוזכרת בדף הזכויות והחובות ובפועל אין אכיפה ממשית שלה אל מול המעסיקים.

אין זה סוד כי בשוק העבודה הישראלי, שכרן של נשים נמוך מזה של גברים: בחישוב לשעה, שכר הנשים הוא 84% משכרם של הגברים, ובחישוב חודשי - 63% משכר הגברים (סבירסקי וקונור אטיאס, 2006 א'). יתרה מזאת, נשים מהוות כשני-שלישים מן השכירים בקבוצות השכר הנמוכות במשק הישראלי (סבירסקי וקונור אטיאס, 2006 ב'). בנוסף, שני שלישים מהמועסקים במשרות חלקיות הן נשים. דו"ח האבטלה של עמותת מחויבות (2006) מצביע על מעל 100

אלף נשים שהועסקו בשנת 2005 במשרות חלקיות בניגוד לרצונן. במילים אחרות, אותן נשים היו מעונינות בעבודה במשרה מלאה ונאלצו להתפשר על משרה חלקית. הדו"ח אף מצביע על כך שנשים מהוות 75% מכלל העובדים במשרות חלקיות "בניגוד לרצונם". נתון זה מלמד בין היתר על היצע העבודות הקיים בשוק העבודה בכלל ועבור נשים בפרט: אין משרות מלאות לנשים.

ועוד: השתלבות בשוק העבודה אינה מבטיחה יציאה ממעגל העוני: בשנת 2004, 32.3% מכלל הנפשות העניות בישראל היו עובדים שכירים (לפני תשלומי העברה ומסים ישירים) (סבירסקי וקונור אטיאס, 2006 א'). באותה שנה, 20.3% מן המשפחות בישראל היו מתחת לקו העוני. מתוכן, המשפחות הערביות (ערבים ואחרים) היוו 31% בקרב המשפחות החד הוריות (שבראש 97% מהן עומדות נשים), שיעור העוני עמד על 31.4% (המוסד לביטוח לאומי, 2005).

תכנית "מהל"ב אינה בוחנת את הכנסות המשתתפים לפני ואחרי ההשתתפות בתכנית. בנוסף, התכנית אינה בוחנת את השלכות הקיצוץ בקצבאות הבטחת ההכנסה של המשתתפים, על העוני בקרב משפחותיהם.

מאחר ותחולת העוני גדולה יותר בקרב נשים, ובעיקר בקרב אמהות חד הוריות ונשים ערביות, התעלמות מבעיית העוני עלולה לגרור פגיעה נוספת בנשים.

נראה, שהדגש בתכנית "מהל"ב הוא על השמה מהירה ככל האפשר מבלי לעמוד על טיב העבודה, תנאי ההעסקה והשכר ומבלי לפקח עליהם. עמותת ידיד בדקה ומצאה ש-90% ממקומות העבודה שנמצאו למשתתפי התכנית באשקלון היו עבודות כפיים במשרה חלקית ובשכר מינימום (ידיד, 2005).

בחינה של "תוכניות ויסקונסין" למיניהן כפי שיושמו בארצות הברית מעלה, כי חמש שנים לאחר ההשתתפות בתוכניות (פרק זמן שנחשב ארוך דיו לבחינת תוצאות טווח ארוך), רק מעטים הצליחו להיקלט בעבודה יציבה. רוב המשתתפים ידעו תקופות מתחלפות של עבודה ואבטלה. בנוסף, השפעת התוכניות על שכר העבודה הייתה אפסית: השתתפות בתכנית לא הובילה לתעסוקה בשכר המאפשר קיום בכבוד.

יוצאת דופן היתה התכנית שיושמה בעיר פורטלנד שבמדינת אורגון: שם, רבים מהמשתתפים והמשתתפות מצאו תעסוקה יציבה ואף הגדילו את שכרם (Bloom and Michalopoulos, 2001). סוד ההצלחה היה טמון בשניים ממאפייני התכנית: ראשית, התוכנית הייתה "מעורבת", דהיינו, נעשה מאמץ להתאים לכל משתתף תכנית אישית. לחלק הוצע מסלול של "עבודה תחילה": קודם להתחיל לעבוד ורק מאוחר יותר לקבל הכשרה. לאחרים, בעיקר אנשים ללא השכלה וללא הכשרה, הוצע מסלול של השלמת השכלה וקורסי הכשרה.

שנית, התוכנית שהופעלה בפורטלנד שאפה לסייע למשתתפים/ות למצוא עבודה עם שכר גבוה משכר המינימום ועם תנאים סוציאליים נאותים. התוכנית העסיקה מגשרי תעסוקה שיעצו למובטלים ולמובטלות שלא לקבל את הצעת העבודה הראשונה שהוצעה להם, אלא לחכות להצעת עבודה שכוללת גם שכר הוגן וגם אפשרות תעסוקה ארוכת טווח.

**מי שבאמת רוצה לסייע למובטלות ולמובטלים, מן הראוי שילמד את הלקחים החיוביים של תוכנית פורטלנד.**

## 2. היעדר הכשרה מקצועית והשלמת השכלה

עיון בנתונים שמפרסמת מינהלת "מהל"ב" מעלה, כי אין כלל פירוט של תקציבים המיועדים להכשרות נאותות, לא של כלל המשתתפים ולא של הנשים בתוכם. הדבר נובע, בין היתר, מהחלטת האוצר שלא לאפשר לחברות המפעילות להשתמש בכספי הממשלה לצורך הכשרה מקצועית, מעבר ל- 5% מסך התקציב שניתן לכל אחת מהן לצורך "הסרת חסמים". פירוש הדבר הוא שעל החברה הזכיינית לממן מכספיה הכשרה מקצועית, במידה ותחפוץ בכך (ידיד, 2005). התוצאה היא שמשתתפיות התכנית אינם מקבלים הכשרה מקצועית או השלמת השכלה.

במקום הכשרה מקצועית ראויה, מופעלות במסגרת התכנית חלופות זולות, כדוגמת סדנאות "ללימוד הרגלי עבודה", לחיפוש עבודה ולכתיבת קורות חיים.

נשים מקבלות לעתים יום "הכשרה" נוסף על זה של הגברים, המוקדש לסדנת טיפוח. סדנאות אלה מועברות על ידי חברות קוסמטיקה פרטיות ועל משתתפות התכנית חלה חובת נוכחות. אישה שתסרב, עלולה לאבד את קצבת הבטחת הכנסה שלה למשך חודש ימים.

מינהלת התכנית התחייבה להתאמץ ולהסיר חסמים המונעים את השתלבותם של משתתפי התכנית בשוק העבודה. השתתפות בכפייה של נשים בסדנאות טיפוח אין לה דבר עם הסרת חסמים בשוק העבודה. יתרה מכך, היא אינה מכבדת את הנשים המשתתפות וודאי שלא את התכנית עצמה.

סדנאות ללמידת הרגלי עבודה אינן רלוונטיות אף הן. במחקר שכלל ראיונות עם מקבלי הבטחת הכנסה נמצא כי הקושי העיקרי להשתלב בשוק העבודה, אינו טמון בהיעדר מיומנויות של חיפוש עבודה. מרואיינים שמעולם לא עבדו ראו חשיבות גדולה הרבה יותר בסיוע בהשלמת השכלה ובהכשרה מקצועית לצורך השתלבות בעבודה (קניג ואחרים, 2001).

**מן הראוי להקדיש תקציבים לתכניות הכשרה והסבה רציניות לנשים במקצועות שיש להם ביקוש בשוק העבודה ותוך הבאה בחשבון של יכולותיהן ושאיפותיהן של משתתפות התכנית.**

## 3. "דחיפתן" לעבודה של נשים מבוגרות שמעולם לא עבדו מחוץ לביתן

כאמור, רבות ממשתתפות התכנית הן מבוגרות, ובעיקר הנשים הערביות (רבע מהן מעל גיל 50). רוב הנשים הללו לא למדו כלל או שרכשו השכלה יסודית בלבד; והן מעולם לא עבדו מחוץ לביתן (Sawt el Amel, 2006).

אלה המתעקשים לדחוף נשים מבוגרות חסרות השכלה או הכשרה אל שוק העבודה, מתעלמים מן העובדה ששוק העבודה הישראלי אינו פתוח להשתלבותם של בני 45 ומעלה, ובוודאי לא של נשים שאפלייתן על רקע גיל מתחילה אף מוקדם יותר. שירות התעסוקה הממשלתי עצמו הרבה לסווג נשים מעל גיל 50 וגברים מעל גיל 55 כ"בלתי ניתנים להשמה" (מבקר המדינה, 2000: 454). אמנם, אחד היעדים של תכנית "מהל"ב" הוא דחיפתם לשוק העבודה של מי שהוגדרו בעבר כ"בלתי ניתנים להשמה", אולם איש לא טרח לבדוק, אם הדבר אכן אפשרי. יתרה מזאת, לא סביר להניח ששהות למשך שעות ארוכות במרכזים תורמת לכך. נתונים שפרסם לאחרונה המוסד לביטוח לאומי (2006) מחזקים שאלות אלה ומצביעים על עליה בשיעור המשתתפים המבוגרים בתכנית (בני 51 ומעלה) מ- 33% עם תחילתה ל- 38.3% בינואר 2006. כלומר, יציאה מהתכנית ומציאת משרה בשוק העבודה אפיינה בעיקר את המשתתפים הצעירים.

יש לציין, כי נשים משתתפות התכנית, גם אלה שהן בנות 51 עד 60 ומעולם לא עבדו מחוץ לביתהן, נאלצות להתייצב במרכזי "מהל"ב" על מנת להבטיח את המשך הזכאות של משק ביתן לקצבה (Sawt el-Amel, 2005).<sup>2</sup>

בהינתן המבנה הקיים של שוק העבודה, יש לחשוב על חלופות: למשל, על האפשרות לסייע לחלק מהנשים בהקמת עסק עצמאי זעיר בביתן. עסק עצמאי עשוי לאפשר להן לנצל את מיומנותיהן וכישוריהן האישיים.<sup>3</sup>

#### 4. הצורך בפתרונות לאמהות

העיוורון המגדרי של תכנית "מהל"ב" בא לידי ביטוי בכך, שאין בה התייחסות לצורכיהם של ההורים המשתתפים בתכנית. מאחר ורוב המשתתפות הן נשים (חלקן אמהות חד הוריות) הרי שמדובר בפגיעה משמעותית.

"מרכזי התעסוקה" של "מהל"ב" אינם מתחשבים באמהות כאשר הם קובעים את זמני ראינות העבודה. נשים מוזמנות לראיונות בשעות שילדיהן בדרך כלל בבית (לעתים מדובר בילדים מתחת לגיל שש, שהחוק אף אוסר להשאירם לבדם). בכך מאלצים המרכזים להשאיר את ילדיהן ללא השגחה.

הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר בהשתתפות בסדנאות ובהשמות לעבודה. נשים נאלצות לבלות שעות ארוכות בסדנאות ל"למידת הרגלי עבודה", דווקא בשעות שבהן אין מסגרות לילדים (כגון 12:00-18:00). מפעילי "מהל"ב", מצידם, אינם מציעים להן מסגרות שאלה.

בנוסף, נשים חייבות להשתתף בפרוייקטים של "שירות לקהילה" בשעות שילדיהן אין כל מסגרת. מאחר ו"שירות בקהילה" מהווה תנאי לקבלת הבטחת הכנסה, נאלצות נשים לבחור בין קבלת קצבה המאפשרת להן ולמשפחותיהן להתקיים ובין השגחה על ילדיהן. בהקשר זה יש לציין ש"שירות בקהילה", שהוא עבודה לכל דבר (בעיקר עבודת כפיים, ולעתים על חשבונם של עובדים אחרים, שאותם מפטרים), נכפה על המשתתפים בתכנית למרות שהוא נמצא כבלתי יעיל בארצות שבהן ניסו ליישמו, כדוגמת ארצות הברית ושוודיה (מרכז אדוה, 2006 ג').

בהסכמים שחתמה הממשלה עם החברות המפעילות, נותר הנושא של מתן שירותים תומכי עבודה לשיקול דעתן של החברות וללא כל התחייבות תקציבית מצדן. בפועל, ב"מרכזי התעסוקה" אין משפחתונים או מסגרות לילדים. קבלת אישור לטיפול בילדים מותנית בשיקול דעתו של היועץ התעסוקתי. כך, למשל, בחודש פברואר 2006 אושרו שירותי טיפול בילדים ל-172 משפחות בלבד (פחות מ-2% מכלל השירותים תומכי העבודה שניתנו באותו חודש)<sup>4</sup> (מינהלת מהל"ב, 2006). החברות המפעילות טוענות שאין ביקוש למסגרות כאלה. במקביל מתקבלות תלונות רבות מנשים המשתתפות בתכנית על היעדר מסגרות מתאימות. כתוצאה, נאלצות נשים לשלם לשירותי שמרטפות מכספי הקצבה שלהן, סכומים שאינם מוחזרים להן.

<sup>2</sup> עמותת "ידיד" דיווחה על תופעה תמוהה: לחלק מנשים אלה הוצעו מקומות עבודה בבארים ובתחנות דלק ולעתים בשכר הנמוך משכר המינימום (ידיד, 2005).  
<sup>3</sup> להרחבה בנושא סיוע להקמת עסקים קטנים וזעירים: "כיצד ניתן לעודד השתתפות נשים בשוק העבודה ולסייע לנשים מובטלות דרושים לעסקים קטנים: אשראי וחממה עסקית". נייר עמדה מטעם פורום נשים תקציב הוגן, מרץ 2006.

<sup>4</sup> שירותים תומכי עבודה כוללים בין היתר: טיפול בילדים, תחבורה, טיפול רפואי, רכישת ציוד, מענק כספי וספורט. בחודש פברואר 2006, 93% מהשירותים שניתנו למשתתפי התכנית היו שירותי תחבורה (מינהלת מהל"ב, 2006).

במעט מקרים שדווחו באזור חדרה, ניתן סיוע בתשלום לצהרונים למשתתפות הנקלטות בעבודה. סיוע זה יורד בהדרגה וכעבור חצי שנה מחויבים ההורים לשלם בעצמם את מלוא הסכום. בירושלים, הורים שקודם לכן קיבלו סיוע בתשלומים למעונות מלשכת הרווחה פסקו מלקבל סיוע זה מיד עם הצטרפותם לתכנית.

בנצרת, משתתפי התכנית הם הורים לכ- 3,000 ילדים מתחת לגיל 18. עבור הילדים הצעירים אין הסדרי טיפול מתאימים (בהיעדר יום חינוך ארוך בגנים ובבתי הספר, המסגרות הממלכתיות הקיימות אינן מספקות את המענה הנדרש).

חרף היעדרן של מסגרות טיפול נאותות או סיוע כספי לשימוש במסגרות אלה, בחלק מהמרכזים (כדוגמת ירושלים) אישה המביאה עימה את ילדיה מואשמת ב"אי שיתוף פעולה" ונחשפת לסכנה של הפסקת קבלת קצבת הבטחת הכנסה למשך חודש.

דוגמא נוספת להיעדרם של שיקולים מגדריים ניתן למצוא בנהלי מינהלת התכנית. על פי נהלים אלה מותר להורה להיעדר יום אחד בגין מחלת ילד. היעדרות מסיבה זו למשך יותר מיום אחד משמעה "אי שיתוף פעולה" ודינה - שלילת קצבת הבטחת הכנסה למשך חודש ימים.

**תכנית שקהל היעד שלה הוא נשים והמבקשת לשלב אמהות בשוק העבודה, חייבת להקצות תקציבים מתאימים להקמת מסגרות לילדים או לסיוע בהוצאות טיפול בילדים.**

## **בחינת מדדי הצלחה**

הצלחת תכנית "מהל"ב" נמדדת, בהתאם לאמות-המידה שלה עצמה, בשני דברים עיקריים:

1. **ירידה בתשלומי קצבאות הבטחת הכנסה.** מדי חודש נשללות קצבאותיהן של כמה אלפי משפחות. נשים, שהן בפועל קהל היעד של התכנית, היוו לפני התכנית 65% מסך מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בישראל. לפיכך, אם המטרה העיקרית של התכנית היא חיסכון בתשלומי הקצבאות, אין ספק שהמטרה מושגת. אלא שאין בכך כדי להוציא נשים (או גברים) ממעגל העוני ולהבטיח להן פרנסה מכובדת.

2. **השמה בעבודה.** מינהלת התכנית מפרסמת אחת לחודש נתונים באשר להשמות בעבודה. כך למשל, בחודש ינואר 2006, דווח כי הושמו בעבודה 6,374 משתתפים, רק 31% מהם במשרה מלאה. בפברואר השנה נמצאו עבודות ל- 6,880 משתתפים - רק 18% מהן משרות מלאות.

המוסד לביטוח לאומי מדווח על 8195 השמות עבור 6,264 משתתפי התכנית בין החודשים אוגוסט 2005-אפריל 2006. מתוך כלל ההשמות בחודשים אלה, 2457 היו השמות חוזרות. נתון זה מצביע על תחלופה בין מקומות עבודה או על הגדלה בהיקף משרה.

משיחה עם עובד לשעבר במרכזי "מהל"ב" עולה ספק לגבי אמינות נתוני ההשמות. נראה, כי הנתונים כוללים גם משתתפים שמצאו עבודות בעצמם, מבלי להסתייע במרכזים. כך או כך, לצד הדיווח על מספר ההשמות אין כלל דיווח על מספרם של מי שאיבדו את עבודתם אחרי תקופה קצרה ואין כל בדיקה של יכולתם של משתתפי התכנית להתפרנס בכבוד מהעבודות שנמצאו להם.

מאחר והתכנית לא שמה לה למטרה להרחיב את מאגר המשרות הקיימות בשוק העבודה התוצאה היא יותר עובדים ועובדות המתמודדים על פלח צר של משרות. כתוצאה עלול לעלות כושר המיקוח של המעסיקים. כמו כן ניתן להניח שמאחר ומדובר במאגר משרות מצומצם, יתכן שחלק ממשנתפי התכנית הושמו במשרות שאוישו בעבר על ידי עובדות ועובדים אחרים שפוטרו.

בנוסף, תכנית מהל"ב מפנה את משנתפיה לתעסוקה באמצעות קבלני כוח אדם. כך למשל דווח על משנתפים המופנים לחברה קבלנית המבצעת עבודות שמירה על מרכזי התכנית. השומרים מועסקים בחברה זו במשך תשעה חודשים בלבד כשבסיומם הם מפוטרים (מען, 2006).

כך, לא זו בלבד שהתכנית אינה מבטיחה תנאי העסקה הוגנים למשתתפיה, היא אף הופכת בפועל לקבלנית לכח אדם זמני ו"זול".

העלייה בשיעור השתתפותן של נשים מאז תחילתה, מרמזת כל כך שיציאה מהתכנית והשמה בעבודה מאפיינות בעיקר את הגברים המשתתפים. בנוסף, מיותר לציין שלא פורסמו (וספק אם נאספו) נתונים מגדריים אודות ההשמות עצמן. כיוון שכך לא ניתן לדעת מהו שיעור הנשים שהושמו בעבודות, מה טיבן של אותן עבודות ומהם תנאי העסקה והשכר.

מהנתונים שהוצגו ניתן לסכם ולומר כי דיווחים על מספר ההשמות במסגרת התכנית אינם יכולים להוות מדד להצלחתה. השמה מוצלחת בעבודה היא כזו המביאה בחשבון בין היתר קריטריונים כגון: רמת שכר, תנאי העסקה היקף המשרה ומידת יציבותה.

**תכנית "מהל"ב" מסייעת בצמצום הוצאות המדינה על קצבאות אולם היא אינה משקיעה משאבים בפיתוח הכשרות, שירותים תומכים וכלים שישפרו את מצבן של נשים בשוק העבודה. מינהלת תכנית "מהל"ב" לא מציגה כלל נתונים מגדריים על הכנסותיהם של המשתתפים או על היקף המשרות בהן הם מושמים. לפיכך, לא ברור האם הדפוסים המאפיינים את שוק העבודה הישראלי בכללותו חוזרים על עצמם גם במסגרת התכנית, או שהתכנית באמת מצליחה להסיר חסמים.**

**בהיעדר ניתוח ונתונים מגדריים לא ניתן לבחון חלופות לעידוד תעסוקת נשים, או לנקוט צעדים לצמצום פערים בשכר ובתנאי העבודה של נשים וגברים.**

## **מסקנות ודרישות**

1. **פורום נשים לתקציב הוגן דורש את ביטולה של תכנית מהל"ב.** התכנית במתכונתה הנוכחית אינה משיגה את מטרתה המוצהרת לשלב את מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. המטרה העיקרית של התכנית, המתגלה בהסכם עם החברות הפרטיות, היא קיצוץ בקצבאות. הוכחה לכך ניתן למצוא בתגמול שמקבלות החברות על קיצוץ בקצבאות ולא על השמה או על שיפור בכישוריהם של המשתתפים והמשתתפות.
2. **רוב משנתפי התכנית הן נשים וזאת, כאמור, לא בשל שיעור תעסוקה נמוך אלא בשל ריבוי נשים הזכאיות להבטחת הכנסה מפאת היותן מועסקות בשכר נמוך ובמשרות חלקיות.** ראינו, כי אחד הגורמים לכך הוא אחריותן של הנשים לטיפול בילדים ובבני משפחה אחרים.
3. **אם באמת רוצים לסייע לנשים להתפרנס משוק העבודה ללא הישענות על קצבאות, יש לסייע להן במסגרות טיפול ראויות לילדים ומטופלים אחרים.**
3. **יש להשקיע בשיפור כישוריהן של נשים והתאמתם לדרישות של שוק העבודה.** עמותות הפועלות בשטח הזה זמן רב רכשו את הניסיון והמומחיות הנדרשים ליישום תכניות לקידום נשים לעבודה. בין היתר מסייעות



- העמותות לנשים שמעולם לא התפרנסו בעצמן בשוק העבודה. התכניות כוללות סיוע בחיפוש עבודה, השמה של נשים במשרות המתאימות להן וליווי ארוך טווח. על המדינה ללמוד מהניסיון שצברו עמותות אלה.
4. מקבלי הבטחת הכנסה אינם קבוצה הומוגנית אלא מגוון אוכלוסיות בעלות מאפיינים וצרכים שונים. הממשלה צריכה להשקיע בתכניות תעסוקה מותאמות ומתקצבות למאפיינים ולצרכים המובחנים של האוכלוסיות השונות. כאן ניתן במידה רבה ללמוד מהתכניות הבריטיות לעידוד תעסוקה (New Deal) שכללו מסלולים נפרדים לצעירים, לאמהות חד הוריות ולבני/בנות +50.
5. בתנאי שוק העבודה הקיימים, אין טעם באילוץ נשים מבוגרות, שמעולם לא עבדו מחוץ לביתן, לעבוד כשכירות בשוק העבודה. כל עוד אין תכנית תעסוקה המותאמת לנשים אלה, יש להניח להן לעבוד בביתן.
6. על ממשלת ישראל להקצות תקציבים לאיתור, יצירה ושיפור מתמיד של מקומות תעסוקה מתאימים לנשים.
7. ולבסוף, כל תכנית המבקשת לעודד תעסוקה חייבת להקצות משאבים ליישם תנאי העסקה הוגנים ולפקח עליהם.

---

**נשים לתקציב הוגן:** אג'נדה, אחותי, אישה לאישה, איתך, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היחידה לקידום נשים בתנועה הקיבוצית, המרכז היהודי ערבי לפתוח כלכלי, המרכז לפלורליזם יהודי, העמותה להעצמה כלכלית של נשים, העמותה לקידום יום חינוך ארוך, ויצ"ו, כייאן-ארגון פמיניסטי, מהות, מהפך, מוסאווא, מרכז אדוה, מרכז לייפר ללימודי האישה והמגדר, נוע"ה- נשים ועבודה, עמותת נשים נגד אלימות, קול האישה, קולך- פורום נשים דתיות, שדולת הנשים בישראל ; נשים פרטיות למען המטרה

## מקורות

- סבירסקי, שלמה ואתי קונור אטיאס. 2006 (ב). עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית: דו"ח לשנת 2005. תל אביב: מרכז אדוה.
- קניג, יהודית ואחרים. 2001. מקבלי הבטחת הכנסה: מצבם התעסוקתי וצרכי העזרה שלהם בהשתלבות בעבודה. ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.
- Bloom, Dan and Charles Michalopoulos. 2001. *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*. The Next Generation Project, Manpower Demonstration Research Corporation.
- OECD Employment Outlook, 2005.
- Sawt el Amel: The Laborer's Voice, 2006. "When the Cost Exceeds the Benefit". *An Alternative Report on the First Six Months of the Wisconsin Plan in Nazareth, August 2005- January 2006*.
- Sawt el Amel: The Laborer's Voice, 2005.
- Alternative Wisconsin Advise Center. 1<sup>ST</sup> Activity Report: March 2005-September 2005.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. 2006. יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה- תכנית מהל"ב. דו"ח מעקב מספר 1. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. 2003. שיטת התגמול של מפעילי מרכזי תעסוקה במסגרת מדיניות "מרווחה לעבודה" – עקרונות להפעלה בישראל. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. 2005. ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004, ממצאים עיקריים. ירושלים.
- עמותת ידיד, 2005. "תכנית מהל"ב- ויסקונסין נשאר איפה הלב". חדשות ידיד 31.8.2005.
- [www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=465](http://www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=465)
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) התשס"ד 2004 (חוק ההסדרים). פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה).
- מבקר המדינה. 2000. דוח שנתי 50ב'. מחויבות לשלום ולצדק חברתי, 2006. דו"ח האבטלה 2005. ירושלים, מרץ.
- מינהלת תכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" 2006. סיכום פעילות החברות לחודש פברואר 2006.
- <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/C0EE96C3-1C1F-4273-985D-EFECA491CC6F.htm>
- מינהלת תכנית "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה". 2005. נתונים כללים על פי נתוני החברות (נכון ליום 31.12.2005).
- <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/C0EE96C3-1C1F-4273-985D-EFECA491CC6F.htm>
- מרכז אדוה. 2006 (א). השוואות בינלאומיות. עדכון מחודש פברואר. [www.adva.org](http://www.adva.org).
- מרכז אדוה. 2006 (ב). "השתתפות בכוח העבודה האזרחי של בני/ות 25-54 לפי קבוצת אוכלוסיה ומין, 2004". פערים. [www.adva.org](http://www.adva.org).
- מרכז אדוה. 2006 (ג). "מחקרים בארה"ב ובשוודיה: "שירות בקהילה" אינו תורם לא למובטלים ולא למשק". נייר עמדה. מען- עמותת סיוע לעובדים. 2006. מעקב אחר תכנית מהל"ב- סיכום שבועי. 8 ביוני.
- משרד התעשייה והמסחר. אתר האינטרנט: [www.moit.gov.il](http://www.moit.gov.il).
- סבירסקי, ברברה. 2006. הצעת תקציב המדינה לשנת 2006 בעדשה מגדירת. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה ואתי קונור אטיאס. 2006 (א). תמונת מצב חברתית 2005. תל אביב: מרכז אדוה.