

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

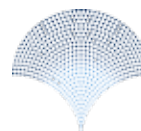
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

**יישום החלטת הממשלה בנושא
"תכנית יוצאים לעבודה"
החלטה מספר 148, מיום 13.5.2013**

אפריל 2017



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

**יישום החלטת הממשלה בנושא
תכנית "יוצאים לעבודה"**
החלטה מספר 148, מיום 13.5.2013

אפריל 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

דו"ח המעקב נכתב ע"י דינה מץ, תחקירנית בפרויקט המוניטור, ובהנחיית
נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

מדיניות הממשלה לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה

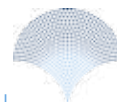
בשנת 2000 החליטה הממשלה להפעיל תכנית ניסיונית לשילובם בשוק העבודה של אנשים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. התכנית נועדה להתמודד עם הגידול במספר משקי הבית המתקשים להשתלב בשוק העבודה ותלויים בגמלת הבטחת הכנסה, וכך לצמצם את ההוצאה הציבורית על גמלה זו. מקבלי הגמלאות היו אמורים לקבל במסגרת התכנית סיוע בהשתלבות בשוק העבודה באמצעות הכוונה והדרכה במרכזי תעסוקה ובאמצעות שירותי תמיכה לעבודה.

התכנית התקבלה מתוקף הוראת שעה שנקבעה בפרק ז' בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004. היא הופעלה כניסוי משנת 2005 תחת השם "תכנית מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) או בכינוייה "תכנית וויסקונסין הישראלית" ומשנת 2007 בשם "אורות לתעסוקה" עד אפריל 2010 עם פקיעת הוראת השעה. במסגרת התכנית הופעלו מרכזי תעסוקה על ידי מספר חברות פרטיות שניהלו מרכזי תעסוקה שבדקו עמידתם של מקבלי קצבת אבטחת הכנסה במבחן התעסוקה על פי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. תפקיד החברות היה לערוך את המבחן במקום שירות התעסוקה הממשלתי ולקיים פעילויות הדרכתיות והכשרה לשם שילובם של מקבלי הגמלה בשוק העבודה.

התכנית עוררה דיון ציבורי נוקב, משום שהיא נתפסה כהפרטה של שני שירותים שהמדינה אמורה לספק: האחד – שירותי ההשמה בעבודה, ששירות התעסוקה מופקד עליהם; השני – לקבוע אם אדם עומד במבחן תעסוקה וזכאי לגמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, כלומר מהמדינה. גם בקרב המצדדים בהפעלת התכנית אופן הפעלת התכנית עורר מחלוקת. בין השאר נשמעו טענות שהתכנית נוקשה מדי, שמושם בה דגש על הכניסה לשוק העבודה ועל החיסכון במתן גמלאות, ושהיא אינה מאזנת כנדרש בין מטרות אלו ובין הצורך להגן על הכנסתו של מקבל הגמלה ולדאוג לו לעבודה ההולמת את כישוריו ומבטיחה לו קיום בכבוד.¹

הדו"ח הסופי של הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה ברשות פרופ' צבי אקרשטיין (יוני 2010) קבע שיש ליישם תכנית ארצית של מעבר מרווחה לעבודה שמיועדת לשפר את רמת חייהם של מקבלי הבטחת קצבת הכנסה באמצעות שילובם בשוק העבודה במתווה תכנית הניסוי "אורות לתעסוקה" והלקחים אשר הופקו ממנה. תכנית ארצית זו, הפכה לימים להצעת חוק ממשלתית וזכתה לכינוי תכנית "יוצאים לעבודה".

1 טל-ספירו, אורי. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. "התכנית לשילובם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה" (3102.01.01).



"יוצאים לעבודה"

תכנית "יוצאים לעבודה" מעוגנת בהצעת חוק ממשלתית לעידוד היציאה לעבודה ששולבה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, ואושרה בממשלה ביום 13 במאי 2013. הצעה זו התבססה על נוסח חוק שאושר בממשלה בנושא זה ביום 18 באוקטובר 2010. ההחלטה מבקשת לעגן בחקיקה תכנית ממשלתית במתכונת דומה לתכניות קודמות ("תכנית מהלב" ו"אורות לתעסוקה"), תוך הכנסת מספר שינויים ותוספות בנוסח החוק.

במסגרת "יוצאים לעבודה" מבקשי גמלאות עבודה יופנו למרכזים פרטיים מקצועיים שיסייעו להם במציאת עבודה, ותבנה לפונים תכנית מותאמת אישית במטרה להכשירם לשוק העבודה. התכנית תופעל על ידי מנהלת שתוקם לצורך כך במשרד הכלכלה. בהחלטת הממשלה פורטו דרכי הבקרה על מרכזי תעסוקה, והוגדר חלק מהמבנה הארגוני שלהם. כמו כן פורטו השינויים הנדרשים בחוק הביטוח הלאומי. בניגוד לקודמותיה, "יוצאים לעבודה" תוכננה להיות תכנית קבע בפריסה ארצית. תפקידי המדינה הוגדרו באמצעות מינהלת התכנית וסמכויותיה, לרבות בקרה ופיקוח, הכללת סעיפים הנוגעים לנציגים שישבו במרכזי התעסוקה, הגדרת תפקיד עובד הציבור בדגש על שלילת קצבאות, תגמול המפעיל וזהותו. ההחלטה ביקשה לקבוע את הצעת החוק כהוראת קבע החל ממרץ 2014.

כיוון שהחלטת הממשלה ויישום התכנית חייב את השלמת החקיקה והוספת השינויים בחוק, הובא הנושא לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנובמבר 2013. חברי הוועדה ברובם המוחלט התנגדו להצעת החוק במתכונתה הנוכחית והתייחסו לפערים במתכונת יישומה. ראשית טענו כלפי נציג האוצר שלא נעשה מיפוי של שוק התעסוקה ושאכן ישנה התאמה בין המשרות המוצעות לבין מאפייני האוכלוסייה שעתידה לקחת חלק בתכנית. שנית, נטען כי התכנית מיועדת להכשיר וללוות את מחפשי המשרה בעוד מרבית המשרות הן משרות שאינן דורשות התמקצעות מיוחדת כמו משרות שמירה וניקיון, ומכאן שכספים רבים עתידים להיות מנותבים לחברות הפרטיות לביצוע הכשרה וליווי שלא יתקיימו בפועל. שלישית, הודגשה אי הבהירות בדבר מעמדו של שירות התעסוקה למול התכנית, בכל הקשור למידת המעורבות והכפיפות של התכנית לשירות. רביעית, נטען כי לא הוצגו נתונים תקציביים מצד משרד האוצר בדבר העלויות הצפויות למדינה. ישיבת הוועדה נחתמה בהדגשת חשיבותה ומטרתה של התכנית כמשימה לאומית, אולם תהליך החקיקה לא הושלם ולא קודם, ועל כן בפועל, תכנית "יוצאים לעבודה", כפי שעוצבה על בסיס החלטת הממשלה – לא יצאה אל הפועל.

במקביל, פותחה תכנית אחרת בשם "מעגלי תעסוקה" מטעם שירות התעסוקה, בשילוב עם מיזם "תבת" של הג'וינט, אשר מתמקדת במתן מענה בהכוונה תעסוקתית. התכנית מציעה למשתתפים ליווי אישי וקבוצתי, מתן כלים, סיוע ותמיכה כדי שיוכלו להשתלב במהרה בשוק העבודה. על רקע הצלחת "מעגלי תעסוקה" ושביעות הרצון ממנה, ולאור נתוני התעסוקה במשק נמצאים במגמות חיוביות ושיעורי אבטלה נמוכים – עמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר הינה שאין צורך נכון להיום להחיות מחדש "יוצאים לעבודה". כמו כן, קיים דגש משמעותי יותר מצד משרדה האוצר בייצור מענים ממוקדים בתחום התעסוקה לאוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה החרדית.

פירוט עיקרי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. תיקונים בהצעת החוק

החלטת הממשלה קבעה כי יש לבצע תיקונים להצעת החוק לפי הנוסח שאושר בממשלה ביום 18 באוקטובר 2010 במספר היבטים: פיקוח, הגדרת תפקיד עובד ציבור, תגמול המפעיל, זהות המפעיל ושירותים נלווים לתכנית.

סטטוס: יושם.

התיקונים שהוצעו או נדרשו בהחלטת הממשלה תוקנו בהצעת החוק המתוקנת כפי שמוצגת ברשומות הצעות חוק הממשלה – 769, ג' בתמוז התשע"ג (11.6.2013).

2. החלת הצעת החוק כהוראת קבע

החלטת הממשלה קבעה כי יש לקבוע את הצעת החוק כהוראת קבע שתחילתה ביום 1 במרץ 2014.

סטטוס: לא יושם.

ההצעה אומנם הופיעה ברשומות הצעות חוק הממשלתיות, אך לא נכנסה לתוקף. על רקע ההתנגדות מצד חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לא קודמה, כאמור, הצעת החוק להמשך חקיקה. משרד האוצר מצדו לא הוסיף לקדם את הדרישות שעלו בוועדה לעיבוד הפערים וזאת על רקע המענה שניתן מצד שירות התעסוקה במסגרת "מעגלי תעסוקה".

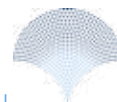
3. הסמכת שר האוצר ושר הכלכלה לשינויים והתאמות

החלטת הממשלה הסמיכה את שר האוצר ושר הכלכלה לכלול שינויים בהצעת החוק וכן לבצע התאמות בהפעלת התכנית במטרה לתמוך ביישום המלצת הוועדה לשוויון בנטל.

סטטוס: לא יושם.

התכנית לא יצאה אל הפועל ולכן ההסמכה לביצוע התאמות להמלצות הוועדה לשוויון בנטל לא באו לידי ביטוי מעשי במסגרת תכנית זו. כחלק מיישום החלטת הממשלה לאימוץ המתווה לשותפות ונשיאה בנטל הצבאי והכלכלי ("שוויון בנטל")² מתבצעת תכנית נפרדת שמופעלת על ידי משרד הכלכלה וג'וינט ישראל. במסגרת התכנית מופעלים מרכזי הכוונה תעסוקתית במטרה לשלב בני מיעוטים וגברים מקרב המגזר החרדי, בשוק התעסוקה הישראלי.

2 דו"ח מעקב המרכז להעצמת האזרח: החלטת ממשלה 638 מיום 28.7.2013 – שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובים בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי, 2016.



טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

מס'	מרכיב ההחלטה	תמונת מצב עדכנית	סטטוס היישום
1	ביצוע תיקונים בהצעת החוק	בוצעו ביוני 2016	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
2	החלת הצעת החוק כהוראת קבע	תכנית "מעגלי תעסוקה" שפותחה במקביל על ידי שירות התעסוקה ומופעלת מאז מרץ 2014 ייתרה את הצורך בתכנית "יוצאים לעבודה". "מעגלי תעסוקה" לא עוגנה בחקיקה.	<input type="checkbox"/> לא יושם
3	הסמכת שר האוצר ושר הכלכלה לשינויים והתאמות	התכנית לא יצאה לפועל ולכן יישום סעיף זה יתייתר.	<input type="checkbox"/> לא יושם

