

סדרת ניירות מדיניות

מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

אחרי 'מרווחה לעבודה': כיצד לסייע לעובדים העניים?

חנן הבר

אוגוסט 2009



בית הספר ע"ש פדרמן
למדיניות ציבורית וממשל
The Federmann School of
Public Policy and Government

מרכז שאשא
למחקרים אסטרטגיים



האוניברסיטה העברית בירושלים

סדרת ניירות מדיניות

סדרת שאשא לניירות מדיניות משמשת במה לפרסום ראשוני של עבודות מפרי עטם של תלמידי תוכנית המצטיינים ללימודי מוסמך של בית הספר על שם פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית, המשלב מחקר בין-תחומי עם לימודים לתואר, ושואף לתרום להעשרה ולהכשרה מקצועית של הסגל הבכיר בשירות המדינה, בשלטון המקומי ובגופים ציבוריים אחרים. סדרת שאשא לניירות מדיניות נוגעת בנושאים בעלי חשיבות בתחום המדיניות הציבורית ובסוגיות העשויות לעניין הן אנשי מקצוע והן את הקהלה הרחב. ניירות אלו משקפים את הכשרתם של תלמידי בית הספר ויכולתם להתמודד עם מורכבויות ולבחון בעיות ופתרונות ממספר נקודות תצפית, ואת היכולת ליישם רעיונות מופשטים בהקשרים קונקרטיים.

הכותבים מציעים דיון בסוגיה ספציפית תוך שימוש במתודולוגיות מקובלות ומציעים חלופות אפשריות ועדיפות. העבודות נכתבו תחת הדרכתם של מורי בית הספר אולם הדעות והמסקנות המתבטאות בפרסומים אלו הן של הכותבים ואינן משקפות בהכרח את הדעות והמסקנות של המרכז, חוקריו ומורי בית הספר.

נייר המדיניות הזה נכתב על ידי בוגר בית הספר, חנן הבר, והינו השני בסדרה. הוא מתמקד באוכלוסייה הגדלה והולכת של העובדים העניים בישראל. נייר זה טוען, כי אחת הבעיות המרכזיות הניצבות בפני משקי הבית של העובדים העניים היא העלות הגבוהה של מעונות היום ומסגרות הטיפול בילדים. עבור חלק ניכר ממשפחות אלו, עלות זו פירושה כי אחד מבני הזוג נאלץ להישאר בבית ולטפל בילדים, אפילו אם הוא מעוניין ומסוגל לעבוד. כתוצאה מכך, משפחות אלו נותרות מתחת לקו העוני. הפתרון המוצע בנייר זה לסוגייה זו הוא עידוד עבודה מהבית, שתאפשר ליצור הכנסה נוספת למשק הבית, לצד המשך הטיפול בילדים. לשם כך, מוצעות שתי חלופות: האחת עיקרה עידוד עבודה שכירה, והשניה מכוונת לעודד יצירת עסקים ביתיים זעירים.

פרופסור ערן פייטלסון

ראש בית הספר

האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

אחרי 'מרווחה לעבודה': כיצד לסייע לעובדים העניים?

חנן הבר

Hannann@gmail.com

תקציר מנהלים

נייר זה מתמקד באוכלוסייה הגדלה והולכת של העובדים העניים בישראל. נייר זה טוען, כי אחת הבעיות המרכזיות הניצבות בפני משקי הבית של העובדים העניים היא העלות הגבוהה של מעונות היום ומסגרות הטיפול בילדים. עבור חלק ניכר ממשפחות אלו, עלות זו פירושה כי אחד מבני הזוג נאלץ להישאר בבית ולטפל בילדים, אפילו אם הוא מעוניין ומסוגל לעבוד. כתוצאה מכך, משפחות אלו נותרות מתחת לקו העוני. הפתרון המוצע בנייר זה לסוגייה זו הוא עידוד עבודה מהבית, שתאפשר ליצור הכנסה נוספת למשק הבית, לצד המשך הטיפול בילדים. לשם כך, מוצעות שתי חלופות: האחת עיקרה עידוד עבודה שכירה, והשניה מכוונת לעודד יצירת עסקים ביתיים זעירים.

העובדים העניים: מרווחה לעבודה?

תחת הכותרת "מרווחה לעבודה" השקיעה ממשלת ישראל בשנים האחרונות מאמצים ניכרים בעידוד היציאה לעבודה, בייחוד בקרב אוכלוסיות שנשמכו בעבר על קצבאות הביטוח הלאומי למחייתן. אולם על אף מאמצים אלו, עבור רבים, ובהם אלה שנענו לקריאה 'לצאת לעבוד', ההשתתפות בשוק העבודה אינה מבטיחה בהכרח קיום בכבוד. כיום, למעלה מעשרה אחוזים מן העובדים בישראל הם עניים, והמשפחות העניות העובדות מהוות כמעט חצי מכלל המשפחות העניות בישראל. אלה הם העובדים העניים, שמספרם ההולך וגדל בשנים האחרונות שולח מסר מייאש, לפיו עוני בישראל הוא מצב קבוע, שאין בכוחה של השתתפות בשוק העבודה לשנותו.

שכר נמוך אינו הבעיה

על פי רוב, מתמקד הדיון בתופעת העובדים העניים בסוגיית השכר. הנחה רווחת היא כי הדרך לסייע לעובדים העניים היא להעלות את שכרם בדרכים שונות, כדוגמת מס הכנסה שלילי, או העלאת שכר המינימום. אולם אפשר כי מיקוד זה בסוגיית השכר אינו הדרך האפקטיבית ביותר לסייע לעובדים העניים. זאת, משום שעוני הוא תופעה המושפעת לא רק מן השכר, אלא גם ממאפייני משק הבית הנסמך עליו למחייתו. כך למשל, מרבית העובדים בשכר נמוך כלל אינם עניים, משום שהם אינם המפרנסים היחידים של משק הבית בו הם מתגוררים.

הבעיה: מספר המפרנסים במשק הבית

מספר המפרנסים במשק הבית הוא מאפיין שהשפעתו על רווחת משק הבית היא מכרעת. בישראל, הסיכוי של משק בית שבו מפרנס אחד בלבד להיות עני, גדול פי שבע מזה של משק בית שבו שני מפרנסים. כלומר, לפחות עבור משפחות עניות בהן שני בני זוג, עבודה של שניהם יכולה לחלץ את משק הבית מעוני. אולם כאן קיימת גם הבעיה: במרבית המקרים, החסם המרכזי העומד בפני עבודה של שני בני הזוג היא עלותם הגבוהה של מסגרות לטיפול בילדים, כדוגמת מעונות יום. עלות זו הופכת את עבודתו של אחד מבני הזוג לבלתי כדאית, מכיוון שתוספת ההכנסה שתיווצר מעבודתו תקוּזז בחלקה או אף בכללותה על ידי עלות הטיפול בילדים.

הפיתרון: עבודה מהבית

את ה'קשר הגורדי' הזה, הכורך בין עלות הטיפול בילדים לבין היכולת לצאת לעבודה מבקש נייר זה לחתוך: למצוא דרכים לאפשר לבן הזוג שאינו עובד (ולמעשה, במרבית המקרים, לבת הזוג) להגדיל את הכנסתו של משק הבית, מבלי שתוספת זו "תיבלע" על ידי עלות הטיפול בילדים. הפתרון המוצע לבעיה זו הוא עידוד עבודה מהבית, באופן שיאפשר לעבוד ולייצר הכנסה נוספת לצד הטיפול בילדים. מוצע לעשות זאת באחת משתי דרכים אפשריות: האחת היא עידוד עבודה שכירה מהבית, והשניה היא עידוד יצירת עסקים זעירים. התערבות ממוקדת של המדינה בנקודה זו עשויה לסייע למשפחות העובדים העניים להתגבר על הקושי המונע מהן להתפרנס בכבוד, ולחולל שינוי של ממש ברווחתן.

עבודה מהבית: עבודה שכירה / עסק זעיר

החלופה הראשונה מבין השתיים מציעה לעודד עבודה שכירה מהבית. עיקרה של החלופה הוא מתן מענק המתחלק בין המעסיק לבין העובד. מענק זה נועד לממן את ההכשרה, את האמצעים ואת סביבת העבודה הנחוצים לעבודה מן הבית, ומאידך לתמרץ מעסיקים להעסיק עובדים בצורה זו. החלופה השניה מציעה לעודד הקמת עסקים ביתיים זעירים, על ידי הקמת קרן שמטרתה מתן אשראי בסכומים נמוכים להקמת עסקים כאלו, לצד תמיכה וליווי עסקי ראשוני. זאת מכיוון שמציאת מקור מימון היא אחד החסמים המרכזיים העומדים בפני יזמים ובייחוד בפני יזמיות המבקשות לפתוח עסק זעיר.

תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
5	1. עובדים ונשאים עניים
6	2. מדוע העובדים עדיין עניים?
	3. לחתוך את הקשר הגורדי
10	3. א. סבסוד מעונות יום?
11	3. ב. עידוד עבודה מהבית
	4. חלופות המדיניות :
11	4. א. מסלול ראשון : עבודה שכירה
13	4. ב. חלופה שנייה : "מיקרו יזמות"
18	5. הערכת החלופות והכרעה
20	6. סיכום
	נספחים :
21	1. קו העוני לפי גודל משפחה
22	2. טבלת הערכת החלופות
23	ביבליוגרפיה
24	תודות

1. עובדים ונשאים עניים

עוני בקרב משפחות עובדות הוא כיום תופעה נפוצה בישראל. על היקפה של תופעה זו ניתן לעמוד הן משיעור העניים מקרב כלל השכירים, והן משיעור העובדים בקרב המשפחות העניות בישראל. כמעט 13% מבין השכירים במשק הישראלי חיים במשקי בית עניים. בה בעת, למעלה מ-45% ממשקי הבית העניים הם כאלה שבראשם עובד (נתוני הביטוח הלאומי ל-2006, 2006/7). כלומר, לא רק שאחוז ניכר מבין השכירים במשק הם עניים, אלא שכמעט מחצית מן העניים בארץ – עובדים.¹ בשנים האחרונות חל גידול עקבי במימדיה של תופעה זו. כך למשל, בשנת 2002, היוו העובדים העניים רק כ-9% מקרב העובדים, בעוד ששיעור העובדים בקרב העניים עמד על 37.3% בלבד (נתוני הביטוח הלאומי ל-2006/7).

נתונים אלו ראויים לציון בייחוד לאור המאמצים הניכרים אותם השקיעה ממשלת ישראל בשנים האחרונות בעידוד היציאה לעבודה. כמו בחלק ממדינות המערב, גם בישראל שונתה מדיניות הרווחה במגמה להכניס למעגל העבודה אוכלוסיות שנתמכו עד כה בידי מערכת הרווחה. מהלך זה, "מרווחה לעבודה", שילב בין אמצעים שכוונתם להפוך את העבודה בשכר למשתלמת יותר, לבין צעדים שכוונתם להפוך את ההסתמכות על מערכת הרווחה לקשה יותר.

מבין שני סוגי צעדים אלה, נדמה כי בישראל שיחקו את התפקיד המרכזי הצעדים מן הסוג השני, המקשה את ההסתמכות על מערכת הרווחה. לצד פתיחתם של מספר מרכזים להכשרה והשמה בעבודה של מקבלי קצבאות (תוכנית "מהל"ב"), ונקיטת צעדים לקראת הנהגת תוכנית "מס הכנסה שלילי"², הוחמרו התנאים לקבלת דמי אבטלה, ושיעוריהן של קצבאות הבטחת ההכנסה וקצבאות הילדים קוצצו בעשרות אחוזים.

יש הטוענים כי הצעדים אותם נקטה המדינה נשאו פרי. כך, בהצעת התקציב לשנת 2008 זוקף האוצר לטובת מדיניות זו את הירידה בשיעור האבטלה ואת העלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה.³ זאת, גם אם ניתן לייחס לפחות חלק מן השיפור ברמת התעסוקה לגורמים נוספים כדוגמת הרגיעה הביטחונית או מגמת התאוששות בכלכלה העולמית. על מידת ההשפעה של גורמים חיצוניים

¹ כל הנתונים הם לאחר תשלומי העברה ומיסים.

² יחד עם זאת, יש הטוענים כי גם "תוכנית ויסקונסין" (מהל"ב) במתכונתה הראשונית הפעילה למעשה לא מרכזי הכשרה אלא מרכזים לשלילת קצבאות. זאת, מכיוון שהחברות שהפעילו אותם תוגמלו על פי שיעור הקצבאות שנשללו, ולא על פי אחוזי ההשמה בעבודה. ראו דברי השר ישי בוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, 21.2.07.

³ מ-10.9% אחוזים בשנת 2003 עד ל-5.9% כיום, ומ-54.5% בשנת 2003 ל-56.6% ברבעון השני של שנת 2007, בהתאמה. הנתונים מתוך ההקדמה לתקציב 2008.

על שיעור התעסוקה בישראל תעיד גם העלייה המחודשת בשיעור האבטלה בחודשים האחרונים, בד בבד עם ההאטה הכלכלית העולמית.

אולם בין אם השינויים במדיניות הרווחה שיפרו את מצב התעסוקה במשק ובין אם לאו, מספרם ההולך וגדל של העובדים העניים מעיד כי עצם ההשתתפות בשוק העבודה אינה מבטיחה היחלצות מעוני. עבור רבים, פירושה המעשי של הסיסמה "מרווחה לעבודה" היה קיצוץ בקצבה ותו לא. מי שנענה לקריאה "לצאת לעבוד" גילה לעיתים קרובות כי התמורה בשוק העבודה אינה מספיקה לצרכי הקיום הבסיסיים. מצב זה מהווה תמריץ שלילי לכניסה לשוק העבודה ולהישארות בו. מספרם ההולך וגדל של העובדים העניים שולח מסר מייאש, לפיו עוני בישראל הוא מצב קבוע, שאין בכוחה של כניסה לשוק העבודה לשנותו.

2. מדוע העובדים עדיין עניים?

אחד ההסברים הנפוצים לתופעת העובדים העניים הוא שכרם נמוך מדי.⁴ מהסבר כזה נגזרים בדרך כלל פתרונות המבקשים להעלות את רמת השכר, כדוגמת העלאת שכר המינימום, אכיפת חוקי העבודה או מתן מס הכנסה שלילי. יחד עם זאת, ישנן כמה סיבות שבעטיין התועלת שתצמח לעובדים העניים מיישום פתרונות אלה עשויה להיות מוגבלת. ראשית, לפתרונות אלו יש או עשויות להיות השפעות רוחב בלתי רצויות, כמו הגדלת שיעור האבטלה, לצד עלות תקציבית גבוהה. שנית, בכוחם של צעדים כגון אלה להבטיח לעובדים תוספת של כמה מאות שקלים לחודש לשכרם, לכל היותר. תוספת כזו אינה דבר שאפשר לזלזל בו, אך קשה לראות בה דבר שיש בו בכדי לשפר באופן מהותי את תנאי חייהם של העובדים העניים.

בנוסף, חשוב להבהיר כי לא כל מי שמשכר שכר נמוך הוא עני. למעשה, המחקר בנושא מורה כי ההפך הוא הנכון: רוב העובדים המשתכרים שכר נמוך אינם עניים. מחקר שבדק את הנושא על כמה ממדינות ה-OECD גילה כי רק מיעוט (מאחוזים בודדים ועד לרבע) מבין המשתכרים שכר נמוך חיים במשקי בית עניים (Nolan & Marx, 1999). כלומר, גם אם מרבית העובדים העניים אכן משתכרים שכר נמוך, רוב מי שמשכרם שכר נמוך כלל אינם עניים. אחד ההסברים לתופעה זו הוא שחלק ניכר מן המשתכרים שכר נמוך הן נשים נשואות ובני נוער שאינם המפרנס היחיד במשק הבית.

⁴ הדיון נערך בהנחה של עבודה במשרה מלאה. בהמשך הדיון נראה כי ההבדל בין עבודה במשרה מלאה למשרה שאינה כזאת, אינו משמעותי, בהתחשב בכך שגובה השכר כשלעצמו אינו הגורם המכריע, אלא מספר הנפשות ומספר המפרנסים במשק הבית.

מכיוון שכך, העלאת השכר תהיה אמצעי בלתי ממוקד ובלתי אפקטיבי לסיוע לעובדים העניים: הרוב המכריע של הסיוע יגיע לידי עובדים שאינם עניים.

ממצאים אלה נובעים מכך שעוני ושכר נמוך הן תופעות הקשורות זו בזו, אך לא חופפות. בעוד שכר נמדד ברמה האישית, עוני נמדד ברמת משק הבית. קו העוני נקבע ביחס למספר הנפשות במשק הבית (ראו נספח 1). מכיוון שכך, אותה רמת ההכנסה פירושה רמת חיים שונה עבור משקי בית בגדלים שונים. יחיד ששכרו עומד על שכר המינימום (ואף פחות) אינו עני, בעוד שמשפחה בת שלוש נפשות שתסתמך על אותה ההכנסה, חיה מתחת לקו העוני. ניתן לראות, אם כן, כי בעיית העובדים העניים אינה מסתכמת בשכרו של העובד, אלא כרוכה במאפייני משק הבית אותו הוא מפרנס.

מבין מאפיינים אלה, אחד הגורמים המשפיעים ביותר על הסיכוי של משק בית לחיות בעוני הוא מספר המפרנסים בו. במדינות המערב, הסיכויים של משק בית שלו מפרנס אחד בלבד לחיות בעוני גבוהים עד פי שש מאשר משק בית שבו שני מפרנסים (Taylor-Gooby, 2004). בישראל, תמונה זו רק מתחדדת. שיעור משקי הבית העניים בהם מפרנס אחד הוא גבוה מ-23%. שיעור משקי הבית העניים שבהם שני מפרנסים, לעומת זאת, הוא 3.5% בלבד (נתוני הביטוח הלאומי, 2006/7). הסבירות לעוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד בלבד, אם כן, גבוהה כמעט פי שבע. כמו בשאר העולם המערבי, גם בישראל של היום משכורת אחת כבר איננה מספיקה במקרים רבים להבטיח למשק הבית קיום בכבוד (Taylor-Gooby, 2004).

המפתח לשאלת העובדים העניים, אם כן, הוא מספר המפרנסים במשק הבית. משפחה שבה מפרנס אחד בשכר נמוך צפויה להיות ענייה. סיכוייה של משפחה שבה שני מפרנסים כאלה להיחלץ מעוני, לעומת זאת, טובים בהרבה. הדרך לסייע לעובדים העניים, אם כן, היא להבטיח כי שני בני הזוג יוכלו לעבוד. על מנת לעשות זאת, יש לשאול תחילה מי מבין שני בני הזוג איננו עובד, ומדוע.

ממצאי המחקר שערך בנושא זה בנק ישראל מעלים כי במרבית המקרים ההורה שאינו עובד היא האם, שנשארת בבית על מנת לטפל בילדים. הסיבה המרכזית לכך היא עלותם הגבוהה של מסגרות אחרות לטיפול בילדים. כך, הסיבה הנפוצה ביותר להימנעות מעבודה, ב-59% מן המקרים, היא הטיפול במשק הבית וילדים. סיבה זו אופיינית ביותר, מטבע הדברים, לזוגות צעירים: עבור הורים בגילאים 25-35, נגעה עילה זו ל-79% מן המקרים (גוטליב, 2001).⁵ בעוד שהורים עשויים

⁵ לסיבות נוספות להימנעות מעבודה ראו למשל את אתר נעמ"ת, "המאפיינים והמגמות בעבודת נשים", <http://www.naamat.org.il/woman.php?cat=202>. נצפה בתאריך ה-29.8.08.

לבחור לטפל בעצמם בילדיהם מסיבות שונות, הסיבה המרכזית לכך, אותה ציינו למעלה ממחצית ההורים שנסקרו (51.3%), הייתה כי מסגרות טיפול אחרות (כדוגמת מעונות יום) הן יקרות מדי. הנתונים מורים כי על פי רוב, ההורה הנשאר בבית לטפל בילד היא האם. כך, כאשר האם עובדת (אך לא האב), נמצא הילד בהשגחת הורה ב-14.8% מן המקרים. לעומת זאת, כאשר האב עובד (אך לא האם), נמצא הילד בהשגחת הורה בלמעלה מ-65% מן המקרים (הלמ"ס, 2004: לוח 2).

נתונים אלה עולים בקנה אחד עם מחקר שערך בנושא בנק ישראל, ולפיו נטייתן של אמהות לילדים לעבוד פחותה מזו של נשים בעלות מאפיינים דומים שאינן אמהות, וכי הנטייה לעבוד פחותה ככל שמספר הילדים גדל. בניגוד לאמהות, ההסתברות של אבות לילדים לעבוד גבוהה מזו של גברים בעלי מאפיינים דומים ללא ילדים. על פי המחקר, ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ההשערה לפיה ההחלטה בדבר ההשתתפות בכוח העבודה היא החלטה משותפת לשני בני הזוג, וכי הגידול בתעסוקת הגברים נועד לפצות על הירידה בתעסוקת האמהות (ברנדר, פלד-לוי וקסיר, 2002).

אם למקד את הממצאים עד כה, נראה כי במשקי בית שבהם שני מפרנסים פוטנציאליים מהם רק אחד עובד, האישה היא זו אשר בדרך כלל אינה עובדת. עבור אמהות (נשואות) אלה, הטיפול בילדים הוא חסם עיקרי בפני היציאה לעבודה, ואחת הסיבות המרכזיות לכך היא העלות הגבוהה של מסגרות טיפול לילדים, כדוגמת מעונות יום. עבור אוכלוסיית העובדים העניים, סיבה זו הופכת מרכזית עוד יותר. בעוד ששכר לימוד מלא במעון יום יכול להגיע עד לכ-1800 ש"ח לילד (לפני סבסוד), כשליש מן הנשים בישראל משתכרות עד גובהו של שכר המינימום (משרד התמ"ת, 2008). מכיוון שכך, אפשר להבין מדוע עלות הטיפול בילדים מחד, ושכרן הפוטנציאלי הנמוך של נשים, מאידך, הופכים את עבודת האם לבלתי כדאית, ומונעים למעשה את יציאתה לעבודה.⁶

דוגמא הממחישה היטב דילמה זו היא סיפורה של אם צעירה המתגוררת עם בעלה ושלושת ילדיה בדרום תל אביב. אב המשפחה עובד ומשתכר כ-6000 ש"ח. עד לפני כשנה עבדה גם האם, אולם לאחר שנולד למשפחה ילד נוסף, היא החליטה שלא לחזור לעבודה. זאת, מכיוון שהעלות הכוללת של

⁶ נתונים אלה נכונים עבור כלל האוכלוסיה. עם זאת, ברור כי ישנן גם אוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים, המשנות או מחדדות את התמונה המוצגת. כך, ניתן לציין את שיעור התעסוקה הנמוך בקרב נשים ערביות, מחד, ובקרב גברים חרדים, מאידך. יחד עם זאת, אף שהפתרונות שיוצגו לעיל אינם ממוקדים במגזר זה או אחר, הם בהחלט עשויים להתאים גם למגזרים בעלי מאפיינים תרבותיים ייחודיים.

שליחת שלושת הילדים למסגרות במשך הבוקר עומדת על כ-3500 ש"ח. "ואני", אמרה, "בכל מקרה לא ארוויח יותר מזה".⁷

דוגמא זו ממחישה היטב את הנקודות המרכזיות שעלו מן הדיון עד כה. כפי שניתן לראות, שכרו של האב אינו נמוך, והוא גבוה בכמה אלפי שקלים משכר המינימום. אולם בשל גודלה של המשפחה, היא מצויה בכל זאת מתחת לקו העוני, ומתקשה להתקיים בכבוד. לא גובה השכר הוא הבעיה, אלא מספר הנפשות במשק הבית. במקרה זה, ברור גם כי אילו יצאה האם לעבודה, היה מצבה של המשפחה משתפר. האם בדוגמא זאת נמצאת במלכוד: היא מסוגלת ומעוניינת לעבוד, אך העלות הגבוהה של מסגרות הטיפול לילדים הופכת את יציאתה לעבודה לבלתי כדאית. האם מזהה בבירור את הסיבות המותירות את משפחתה בעוני, אך אינה מצליחה להתגבר עליהן בכוחות עצמה.

בנקודה זו, יכולה התערבות ממוקדת של המדינה לחולל שינוי של ממש, להתיר את 'הקשר הגורדי' המונע את יציאתן של אלפי נשים כמותה לעבודה, ולסייע לחלק ניכר ממשפחותיהם של "העובדים העניים" לחיות בכבוד מיגיע כפיהם.

משפחות אלו, בהן רק אחד מבני הזוג עובד, ואמהות אלו, אשר העלות הגבוהה של הטיפול בילדים מותירה מחוץ למעגל העבודה, הן האוכלוסייה לה מבקש נייר זה לסייע.⁸ הסיבה להתמקדות באוכלוסייה זו היא ראשית, משום שפעולה ממוקדת של המדינה לסיוע למשפחות אלו תוכל לתרום לעלייה ממשית ברווחתן, ושנית, משום שעבור משפחות כאלו קיים כיום היצע מצומצם מאוד של תוכניות סיוע. זאת בניגוד למשל, למשפחות חד הוריות להן היקף הסיוע של המדינה הוא נרחב ואפקטיבי יותר, גם בכל הנוגע לסבסוד של מעונות היום.⁹

השאלה כעת היא, כיצד ניתן לסייע למשפחות אלו?

⁷ לסיכום השיחה ראו הבר, חנן, "תקופת הצנע", הצופה, 03.08.08.
<http://www.hazofe.co.il/web/newsnew/katava6.asp?Modul=24&id=59457&Word=&gilayon=3194&mador>

⁸ ראוי להדגיש כי נייר זה אינו מבקש לקבע מבחינה נורמטיבית את מעמדן של נשים כ"מפרנסות שניות". כמו כן אין הוא מבקש לטעון כי ראוי או רצוי כי דווקא נשים הן שתעסוקנה בטיפול בילדים. יחד עם זאת, על מנת לסייע למשפחות העובדים העניים, ביקש נייר זה להתייחס באופן קונקרטי לנתונים שהוצגו לעיל, לפיהם מבין שני בני הזוג, האישה היא זו שנותרת כיום לרוב בבית ואינה יוצאת לעבוד. מתוך כך תאפשר גם התייחסות לצרכים ולקשיים הייחודיים לנשים, והתאמה טובה יותר של הפתרונות המוצעים בהמשך הנייר.

⁹ כך למשל, מצמצם הסיוע של המדינה את עוניין של משפחות חד-הוריות בעשרה אחוזים יותר מאשר את עוניין של משפחות שלהן מפרנס אחד בלבד. וראו את דו"ח הביטוח הלאומי המתייחס לשנת 2006. בנוסף, שיעור ההשתתפות של אמהות במשפחות חד-הוריות (81%) גבוה גם היום מזה של אמהות עובדות. ראו: לוטן, אורלי (2007), "תעסוקה ועוני בקרב הורים יחידים", מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע: ירושלים.

באשר למידת הסבסוד של מעונות היום, יש לציין כי על פי הכללים הנהוגים כיום, מידת הזכאות לסבסוד גבוהה יותר ככל שההכנסה לנפש נמוכה יותר. עבור משפחות חד הוריות, מחושבת ההכנסה לנפש על פי מחצית מהכנסת ההורה, במקום על פי ההכנסה המלאה, כפי שנהוג במשפחות בהן שני הורים. פירושו של דבר כי משפחות חד הוריות נהנות מסבסוד נדיב יותר מאשר משפחות אחרות. ראו: <http://israel-industry-trade.gov.il/NR/exeres/AB354BC9-2A35-4F24-A1E6-D266BB831364.htm>

3. לחתוך את הקשר הגורדי

3. א. סבסוד מעונות יום :

כאמור, הבעיה בפניה עומדים חלק נכבד ממשפחות העובדים העניים היא שעלות הטיפול בילדים גבוהה מדי, בה בשעה שהשכר הפוטנציאלי הוא נמוך מדי. מכיוון שהעלאת השכר אינה אפשרות מועילה (כפי שראינו למעלה), הדרך השניה להתיר את ה"קשר הגורדי" המקשה על נשים לצאת לעבודה היא להפחית את עלות הטיפול בילדים. הפחתה כזאת אפשרית באמצעות סבסוד עלות הטיפול בילדים, באופן עקיף או ישיר.

סבסוד עקיף של עלות הטיפול בילדים, למשל באמצעות הקלות במס, היא השיטה הנהוגה בארצות הברית. גם בישראל התנהל לאחרונה דיון ציבורי בדרישה להכיר בהוצאות טיפול בילדים לצרכי מס, הן במערכת המשפט והן בכנסת. יחד עם זאת, התנגדות האוצר ליישום כוונה זו מעמידה בספק את יישומה. בנוסף, יש לציין כי הקלות מס מסוג זה מיטיבות דווקא עם עובדות ששכרן בינוני-גבוה. נשים ששכרן נמוך כלל אינן מגיעות לסף המס ואינן זוכות לסיוע.

השיטה המיושמת כיום בישראל לצורך הפחתת עלות הטיפול בילדים היא סבסוד ממשלתי ישיר של מסגרות הטיפול לילדים. כיום מוגבלת תועלת הסבסוד הזה מכיוון שהסכום הניתן בו הוא נמוך, והסיוע ממוקד באוכלוסיות החלשות ביותר בלבד.¹⁰ גם בהשוואה בין לאומית, שיעור התמיכה באמצעות סבסוד מעונות בישראל הוא נמוך (בנק ישראל, 2007). יחד עם זאת, יש לציין כי סיוע זה נמצא כיום במגמת עלייה. בין השנים 2006 – 2007, למשל, גדל התקציב למעונות היום בעשרה אחוזים, והוא מתוכנן לצמוח עוד בשנים הקרובות. בנוסף, האוצר מתכנן להנהיג עד שנת 2010 שיטה של סבסוד המעונות באמצעות שוברים.

הגדלת היקף הסבסוד הקיים של מעונות היום יכולה לשמש כלי חשוב לסיוע למשפחותיהם של העובדים העניים. אולם כיון שצעדים בנושא זה כבר ננקטים כיום, יתמקד נייר זה בהצעת חלופות סיוע אחרות, שיוצגו להלן.¹¹

¹⁰ כך למשל, קיימת תוכנית המיועדת לאמהות עובדות, אך רק לכאלו המקבלות קצבת הבטחת הכנסה, ולמשך זמן מוגבל בלבד (ארבעה חודשים של תשלום מופחת). מבין 60,000 ילדי האמהות העובדות, 35% אינם מקבלים כל סבסוד ורק כ-40% נהנים מרמת סבסוד גבוהה (נכון ל-1999). שפר, נעמי (1999), "מדיניות הממשלה בסבסוד מעונות היום: ההשלכות על יציאת נשים לעבודה", שדולת הנשים בישראל. <http://www.iwn.org.il/inner.asp?newsid=40>

¹¹ נוסף על כך, אפשר לציין את העלות הגבוהה של הרחבת הסבסוד על מעונות היום, כאשר הצעות כמו אלו שנשמעות (ואף נחקקות) להחיל את חוק חינוך חובה חינם על גילאים מוקדמים יותר (תוכניות המציעות, למעשה, סבסוד מלא של שירותים אלה), נאמדות במאות מיליוני ואף מיליארדי שקלים.

3.ב. עידוד עבודה מהבית

נייר זה מציע כי דרך אחרת שבה תוכל המדינה לסייע לנשים "להשאיר בכיס" אחוז גבוה יותר מהכנסתן ולקצץ בהוצאות הטיפול הילדים היא לעודד עבודה מהבית, במקביל לטיפול בילדים. שתי חלופות שונות מוצעות ליישום מכיוון מחשבה זה. הראשונה מתמקדת בעבודה שכירה מהבית ואילו השניה מתמקדת ביצירת עסקים זעירים.

4. חלופות המדיניות:

4.א. מסלול ראשון: עבודה שכירה

החלופה הראשונה מכוונת לעידוד עבודה שכירה מהבית. בשנים האחרונות, עם התרחבות תהליכי הגלובליזציה והתפתחות הטכנולוגיה בתחומי המחשוב והתקשורת, הולכת ופוחתת חשיבותו של המיקום הפיזי של העובד. עובדים רבים "לוקחים עבודה הביתה", ומוסיפים לעבוד בשעות הערב או בסופי השבוע. לחילופין, מתפתחים גם דפוסי העסקה חדשים מרחוק בהם מוגדרת המשרה כולה מראש כמבוצעת מהבית. בצורה כזאת נחסכים, בין היתר, זמן ועלות הנסיעה לעבודה והעלויות התפעוליות של המעסיק על חשמל, טלפון, שכירות ושירותים נלווים. מוערך, כי בחמש עשרה השנים הקרובות יועסקו במודלים של העסקה מרחוק כמאתיים מיליון עובדים בארצות הברית ובמדינות אירופה.

בישראל כיום, כ-20 אחוזים מכוח העבודה "לוקח עבודה הביתה", כהשלמה לעבודה הנעשית במשרד. לרוב, עובדים אלה (ובהם אמהות רבות) הינם ברמה סוציו אקונומית גבוהה (תושב אייכנר, 2006). יחד עם זאת, אפשר כי עידוד דפוסי העסקה חדשים של העסקה מרחוק עשוי להתאים גם לעובדות בעלות השכלה ומיומנויות נמוכות יותר. על מנת לבצע עבודה מהבית בהצלחה, יש לענות על דרישות בסיסיות משני סוגים: כישורים והשכלה מספקת (אך בסיסית), ורמה בסיסית של מתקנים פיסיים המדמים חלל עבודה משרדי בבית: פינה פנויה, מחשב, טלפון, וחיבור לאינטרנט.

החלופה הראשונה מציעה לסייע ביצירת תנאים מתאימים להעסקה כזו משתי הבחינות שהוזכרו באמצעות מענק בגובה של כ-10,000 ש"ח שיפוצל לשני חלקים: האחד למעסיקה, והאחר לעובדת. כך, החלק לעובדת נועד לרכישת ציוד משרדי, דוגמת מחשב, כיסא, שולחן עבודה, ומכשיר וקו טלפון (סה"כ כ-5,000 ש"ח). החלק הנותר נועד למעסיקה, כמענק עידוד. מענק זה יכול לשמש

כמשכורת אחת "על חשבון המדינה", שתינתן בתום השלמת תקופת העסקה מסויימת (דוגמת שנה אחת).

מעבר להיותו עידוד להעסקה לאורך זמן, נועד המענק לסבסד את תקופת ההכשרה של העובדת. חלופה זו יכולה להתאים למשרות מסוגים שונים, ולרכישת ציוד מסוגים שונים הנחוצים לבצען (אין דין עבודה במוקד שירות לקוחות כדין בדיקת תוכנה או תפירה). על מנת למקד את ההטבה בעובדות נזקקות יותר, ניתן להגדיל את סכום המענק בהתאם. במקביל, גם את רכישת הציוד בידי העובדות ניתן לבצע בדרכים שונות, ממתן הלוואה במקום מענק, דרך רכישת ציוד מרוכזת, וכו'. עלותה המוערכת של חלופה זו לעובדת עומדת על כ- 10,000 ש"ח לשנה.¹²

לחלופה זו מספר יתרונות. היא מותאמת במיוחד לאזורים ולאוכלוסיות שהם פריפריאליים מבחינה גאוגרפית, בהם הנגישות למקומות עבודה נמוכה מאשר במרכז. החלופה חוסכת למעסיק/ה הוצאות תפעוליות, ומאפשרת לעובדת גמישות מסויימת בשעות העבודה, אפשרות לשלב בעבודה השגחה על ילדים וטיפול במשק הבית, וכן רכישת כישורים וותק בשוק העבודה.

לחלופה זו חיסרון בכך שחלק מאוכלוסיית היעד עשוייה להיות חסרה את ההכשרה ואת רמת המיומנות הבסיסית הנדרשת לשוק העבודה. קשיים נוספים עשויים להיווצר אצל העובדת עקב העדר חיץ ברור בין העבודה לבית, המקשה על ההתנהלות בשני התחומים גם יחד. בנוסף, העובדת מן הבית עשויה להתקל ביחס מזלזל או בחוסר הבנה מצד הסביבה הקרובה, שתוסיף לדרוש את המשך ביצוען של אותן המטלות בבית, נוסף על העבודה השכירה. במקביל, דווקא הריחוק מן המעסיק/ה ומעובדים אחרים באותו מקום העבודה, עשויים להחליש את עמדתה של העובדת מול המעסיק/ה. כוח עבודה המבוזר בצורה כזו חסר את היכולת להתאגד, לשבות או לדרוש זכויות סוציאליות בצורה אפקטיבית. בה בעת, למעסיק קיימת במקרים רבים היכולת להפעיל אמצעי פיקוח טכנולוגיים נוקשים על התפוקה ושעות העבודה. התוצאה עשוייה להיות ניצול ומעין "עבדות מודרנית". בתנאים כאלה תישחק העובדת עד מהרה, ויווצר עבורה קושי להתמיד בעבודה לאורך זמן.

¹² סכום שאינו חורג מסכומים של תוכניות דומות לעידוד תעסוקה, למשל, בקרב נשים חרדיות בחברות היי טק במודיעין, העומד על מענק של אלף ש"ח בחודש. ראו: סיני, רותי, "בלי קשר לקצבאות - החרדים יוצאים לחפש "פרנסה בכבוד"", **הארץ**, 27.12.05.

4. ב. חלופה שנייה: עידוד "מיקרו יזמות"

הרעיון המנחה חלופה זו הוא לעודד הקמת עסקים ביתיים קטנים, שיאפשרו טיפול במשק הבית לצד ייצור הכנסה שניה. זהו אמצעי סיוע מקובל בעולם, כחלק מן השיח הליברלי על נטילת יוזמה ואחריות אישית, ומתן "חכות במקום דגים"¹³. יש בישראל מספר רב של ארגונים ועמותות התומכים בהקמת עסקים קטנים ובינוניים. אולם עסקים אלה מוגדרים לרוב במונחים של מחזור שנתי של מיליוני שקלים. הון ההלוואות בו מדובר הוא של מאות אלפי שקלים,¹⁴ סכומים גבוהים מדי עבור עסק ביתי זעיר.

על מנת לסייע לנשים המבקשות לפתוח עסק זעיר, קיימות כיום בישראל עמותות ותוכניות כדוגמת תוכנית "עסק משלך" של העמותה להעצמה כלכלית לנשים, ולצדן "חממות" להעצמה עסקית נשית, המופעלות בידי גופים מן המגזר השלישי במימון חלקי של המדינה. אולם ליוזמות אלו חסר כיום דבר אחד מרכזי: קרן או מקור מימון לסכומים קטנים, לנשים שאינן יכולות להשיג מימון בדרכים המקובלות. לפי העמותה להעצמה כלכלית לנשים, "אין בישראל כיום שום מקור מימון זמין לאישה בעסק הזעיר ... כל מקורות המימון הקיימים כיום (בנקים מסחריים, משרד התמ"ת, הקרן בערבות המדינה וכו') דורשים ערבויות, ערבים והון עצמי"¹⁵. בקרנות לעידוד עסקים קטנים הפועלות כיום, עומדת הערבות הנדרשת מן הפונים על כשלושים אחוזים מסכום ההלוואה. זהו שיעור גבוה ביחס להון העצמי וליכולות הראשוניות של קהל היעד של התוכנית, אוכלוסייה שלה ממילא מאפיינים פיננסיים בעייתיים, דוגמת חשבונות בנק מוגבלים. זו גם הסיבה בגללה פונות אלו אינן יכולות להיעזר באמצעי המימון הקיימים כיום בשוק, המוצעים מטעם קרנות קיימות לתמיכה בעסקים קטנים (סלגניק, 2006). החלופה השנייה מציעה, אפוא להקים מנגנון למתן הלוואות קטנות לצורך להקמת עסקים ביתיים. ליבת החלופה היא קרן הלוואות בריבית נוחה, בערבות מלאה של המדינה.

על מנת לסייע בהצלחת הקרן, מוצע לאמץ בהפעלתה את עקרונות ה"מיקרו אשראי" הנהוגים כיום בהצלחה ברחבי העולם השלישי. עיקרם של עקרונות אלה, הוא מתן הלוואות קטנות לאנשים שאינם יכולים לקבל אשראי זה בריבית סבירה ממקורות אחרים. שיעור ההחזר על הלוואות

¹³ ראו, למשל: ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, 21.6.05.

¹⁴ ההלוואה הקטנה ביותר מסוג זו הנהוגה כיום היא בקרן סיוע לעולים חדשים, המלווה סכום של שלושים וחמישה אלף ש"ח.

¹⁵ מתוך מצגת של העמותה להעצמה כלכלית לנשים, לרגל פתיחת החממה העסקית לנשים בצפון הארץ:

http://www.womensown.org.il/Uploads/241ptihat_hamama_muktan.ppt

אלו גבוה מאוד, בין היתר בזכות שני עקרונות המפחיתים את רמת הסיכון למלווה: ההלוואות ניתנות בהדרגה, עם הוכחת יכולת החזר, או לחילופין בצורה קבוצתית, מה שמפזר את רמת הסיכון בין כמה לוויים (נייברג, שנת פרסום חסרה).¹⁶

מובן, עם זאת, שאי אפשר להעתיק את הרעיון 'אחד לאחד', לישראל. ה"מיקרו אשראי" המקורי, במדינות כדוגמת בנגלדש או הודו, נגע להלוואות של עשרות דולרים, שאין בהם תועלת להקמת עסק בישראל. תחת זאת, הכוונה היא להתאים את הרעיון הבסיסי של הלוואה לפתיחת עסק קטן אל המציאות העסקית בישראל. הלוואות של כמה אלפי שקלים, עד לתקרה של בין עשרת אלפים לחמישה עשר אלף ש"ח יכולים לסייע למי שרוצה להקים עסק ביתי. ההוצאות הראשוניות על עסקים מסוג זה הן נמוכות יחסית (אין עלות נוספת של שכירות, למשל), וכך גם הסיכוי של העסק להיכשל לחלוטין. עסק כזה אפשר להפעיל בצורה 'עונתית' או על פי הביקוש, והוא יכול לייצר הכנסה צדדית שניה שדי יהיה בה לחלץ את המשפחה מעוני (סלגניק, 2006).

את ההלוואות יש צורך ללוות בחבילות תמיכה שילוו את היזמת, משלב הרעיון לשלב היישום. חבילה כזו צריכה לכלול, לכל הפחות, את הייעוץ העסקי המינימלי המוקנה כיום, למשל, לכל פונה למרכזי טיפוח היזמות (מט"י), הכולל כחמש שעות ייעוץ. יחד עם זאת, נראה כי הצלחת התוכנית תלויה במידה רבה במעטפת כוללת יותר, נוסח ה"חממות" לטיפוח עסקים קטנים והעצמה נשית המנוהלות כיום בידי עמותות מהמגזר השלישי (סער, 2007).

עלויות החלופה כוללות, על כן, שני מרכיבים עיקריים: העלויות הכרוכות בהקמת הקרן ובניהולה, והעלויות הכרוכות בליווי היזמים הפונים. עלויות הקמת וניהול הקרן דורשות סכום ראשוני של כמה מיליוני שקלים (שיספיקו למאות הפונים הראשונים). יחד עם זאת, מכיוון שמדובר בהלוואות, העלות תתמצה בהפרש שבין הריבית שתוצע לפונים לבין ריבית השוק, בדמי הניהול, וכן באחוז החובות ה"אבודים", כפול סכום הקרן הכולל. זאת, בהתחשב בשיעור החזר החובות הגבוה האופייני לתוכניות ה"מיקרו אשראי".

¹⁶ הכלכלן מוחמד ינוס הגה באמצע שנות השבעים את רעיון ה"מיקרו אשראי", שעיקרו מתן הלוואות קטנות לאנשים שאינם יכולים לקבל אשראי זה בריבית סבירה ממקורות אחרים. ההלוואות הן קטנות ונועדו לפתח יוזמות עסקיות בסדר גודל ועבור לקוחות שבנקים אינם מעוניינים או מסוגלים לממן. היוזמה של ינוס ו'בנק גרמני' שהקים התפשטה בכל רחבי העולם השלישי, והרעיון נחל הצלחה מבחינות מסויימות. כך למשל, שיעור החזר על ההלוואות גבוה מאוד, ומגיע ל-98%. ההסברים הניתנים לשיעור החזר הגבוה נוגעים, בין היתר, לשני מנגנונים המפחיתים את רמת הסיכון: ההלוואות ניתנות בהדרגה, עם הוכחת יכולת החזר, ולחילופין, ההלוואות ניתנות בצורה קבוצתית, כך שהסיכון מבחינת המלווה יורד. עקרונות אלה, בהתאמה מסויימת, עשויים לאפשר מתן הלוואות מסוג זה גם בישראל, ללקוחות שרופיל הסיכון שלהם גבוה באופן יחסי, מבלי צורך בערבויות מיוחדים או בשיעור ריבית מותאם לרמת הסיכון הרגילה של לקוחות כאלה (נייברג, שנת פרסום חסרה).

ניהול הקרן עצמה יכול להיעשות דרך חברה חיצונית, כדוגמת חברת **תבור**, המנהלת את הקרן לסיוע לעסקים קטנים. כך, **תבור** מתווכת בין המדינה לבין הבנקים ובודקת את בעלי העסקים המבקשים הלוואות מן הקרן, ומגישה את חוות דעתה לוועדת אשראי חיצונית, הכוללת את נציגי הבנקים, נציגי ציבור ואת נציגי הגוף המתאם. הוועדה היא המאשרת או דוחה את מתן ההלוואה.¹⁷

סוג שני של עלות נוגע לעלויות הייעוץ. העלות הבסיסית ביותר היא של פגישות הייעוץ בסניפי מט"י.¹⁸ סה"כ, הסכום המינימלי הדרוש לייעוץ ראשוני נע סביב כ-800 ש"ח לפונה.¹⁹ עלותה לשנה של מסגרת תמיכה רחבה יותר, נוסח "חממה" לטיפול יזמות, הכוללת מפגשים קבוצתיים עיתיים, ייעוץ ותמיכה מקצועית, נעה סביב כ-4000 ש"ח לשנה למשתתפת.²⁰ המדינה יכולה לממן את העלות של חבילות תמיכה מעין אלו, אך להותיר את הניהול השוטף שלהן לעמותות מן המגזר השלישי ולארגונים ללא כוונת רווח המתמחים בכך.²¹

סה"כ עלות התוכנית למשתתף נעה, אפוא, סביב כ-5000 ש"ח עבור מעטפת התמיכה המורחבת, ועד כ-5000 ש"ח נוספים כעלות ההלוואה, המבטא מימוש של שיעורי החזר נמוכים מאוד (ונמוכים מן המצופה) של ההלוואות בקרן (כ-50%). סה"כ העלות היא כ-10,000 ש"ח למשתתפת, עבור עלויות מימון ותמיכה מקסימליות.

מאפיין חיוני נוסף להצלחת התוכנית הוא שימוש בשני המאפיינים שהוזכרו מעלה כמשפיעים על שיעור ההחזר הגבוה של ה"מיקרו אשראי": הדרגתיות וקבוצתיות במתן ההלוואות. מאפיין הקבוצתיות יכול לשמש מנוף להצלחת התוכנית במובן נוסף. מתן ההלוואות בצורה קבוצתית תאפשר לנשים המתגוררות בשכונות, או שמפתחות עסק בעל מאפיינים משותפים, להינות מתמיכה האחת של השנייה. יתרון נוסף יכול לצמוח בכל הנוגע לטיפול בילדים, שיכול להיעשות בצורה קבוצתית. מודלים קבוצתיים כאלה קיימים למשל בגרמניה,²² והם יכולים לתרום להצלחת הפרוייקט הן מבחינת פיזור

¹⁷ ראו את אתר החברה: http://www.tavor.biz/small_business_fund.htm

¹⁸ אתר מט"י רעננה: <http://www.sbdcr.com>.

¹⁹ כל פגישה כזו עלותה 192 ש"ח כולל מע"מ, כאשר רבע מן הסכום משולם בידי היזם, והשאר מסובסד בידי המדינה.
²⁰ ההערכה על סמך נתונים שהציגה העמותה להעצמה כלכלית לנשים אודות ניהול "חממה עסקית" לנשים בעלות עסקים זעירים בצפון הארץ, על פי התקציב לשנה אחת המחולק במספר המשתתפות: 170 נשים / 1.4 מיליון ש"ח = ~4000 ש"ח.

http://www.womensown.org.il/Uploads/241ptihat_hamama_muktan.ppt

²¹ יש לציין, עם זאת, כי קושי אפשרי בהפעלת התוכנית דרך התשתית הקיימת לייעוץ לעסקים קטנים ובינוניים נובע ממגבלות תקציביות קיימות מהן סובלת תשתית זו כיום. כך, בשנת 2008 עמד תקציבו של "פרוייקט החונכות העסקית" במשרד התמי"ת על 2.7 מיליון ש"ח, בעוד שלדברי סמנכ"ל המימון של משרד התמי"ת הסכום החסר להפעלת התוכנית במלואה הוא כ-15 מיליון ש"ח נוספים. ראו:

http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/news_8060.htm

²² פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום האישה, הכנסת, 9.1.07, 11: 30.

הסיכון בין המשתתפות, והן מבחינת התמיכה שיעניקו האחת לשניה. על מנת לעודד זאת, אפשר שנשים שיקימו קבוצה מסוג זה יקבלו עדיפויות בקבלת הלוואה.

פעולה בעלת מאפיינים קבוצתיים כאלו עשויים להצליח ביותר דווקא במגזרים מסורתיים, (החברה הערבית, הבדואית ואף החרדית). זאת משום שבסביבה כזו, קיימים קשרי קהילה ומשפחה שבמסגרתם קל יהיה יותר לנשים לחפש ולמצוא את תמיכתן של נשים אחרות. מבחינה זו, חברות אלו דומות לחברות בעולם השלישי בהן נולד מודל ה"מיקרו אשראי". כך, בחברה החרדית, יוכל להיווצר כעין "גמ"ח" פורמלי או בלתי פורמלי של נשים (או גברים) המבקשות/ים למצוא תמיכה או שותפות עסקית.

מאידך, בחלקים אחרים של החברה הישראלית, בחברה מודרנית ועירונית בעלת מאפיינים אינדבידואליסטים, עשויות נשים להתקשות במציאת תמיכה וקשרים חברתיים מצד נשים אחרות במצבן. מכיוון שכך, דווקא כאן יכולה המדינה למלא תפקיד של אספקת מידע ותיאום, ולנסות "לשדך" בין נשים פונות עם תחומי עניין או אזורי מגורים דומים, כאמצעי לעידוד התאגדות ביניהן. זו לא תוטל על הנשים כחובה, אך יובהר כי תשפר את סיכוייהן לזכות בהלוואה.

יתרונות החלופה:

חלופה זו מתאימה לאוכלוסייה החסרה את ההשכלה או את המיומנויות הבסיסיות להן זקוקים שכירים בשוק העבודה הישראלי (כדוגמת תעודת בגרות, ידיעת השפה האנגלית או כישורי מחשב). בכך מתאימה החלופה דווקא לאוכלוסיות שהן הפריפריאליות ביותר בשוק העבודה, כדוגמת גברים חרדים ונשים ערביות. מובן כי הסיבות לאי ההשתתפות בכוח העבודה של אוכלוסיות אלו אינן נוגעות רק לסוגיות גידול הילדים, ואולם חלופה זו יכולה להציע גם לאוכלוסיות אלו את ההזדמנות לייצר הכנסה נוספת עבור משק הבית.

חלופה זו מציעה גמישות והתאמה מירבית ליוזמה ולרצון של מקבל הלוואה. היא מאפשרת גם למי שאין לו הכישורים או ההשכלה הנדרשים משכיר לעבוד ולהרוויח. בנוסף, גם מי שלא יפתח בסופו של דבר עסק משגשג, יוכל להיעזר בתהליך פתיחת העסק לצורך הקניית תחושת ביטחון עצמי, מסוגלות והעצמה, לצד רכישת כלים חיוניים להשתלבות בחברה ובשוק העבודה.

חסרונות החלופה:

חלופה זו אינה מתאימה לכל אחד, ודורשת אופי "יזמי": התמדה, נחישות, יוזמה והרצון והיכולת לקחת סיכון. החלופה אינה מבטיחה הכנסה חודשית קבועה (אם בכלל) ואינה מבטיחה הצלחה, או אפילו הלוואה לכל פונה. זאת גם בהתחשב בכך ששיעור הכשלונות של עסקים בישראל בכלל הוא גבוה (כשמונים אחוז אינם שורדים את תום השנה החמישית).²³ בנוסף, במיוחד בקרב אוכלוסיות מסורתיות, העדר הפרדה בין הבית לבין מקום העבודה יוצר קשיים בפתיחת העסק וניהולו. ברבים מהמקרים העסק הוא המשך של שירותים שניתנו בעבר בחינם. הסביבה המשפחתית וקהל הלקוחות הפוטנציאלי עשויים להתייחס לעסקים אלה בזלזול. מאידך, גם הנשים עצמן עשויות להתקשות לעיתים לגבות כסף על שירותיהן.

בנוסף, לעיתים דווקא ההצלחה של עסק בסביבה מסורתית מאיימת על הסביבה או על הבעל, עד שהאישה נאלצת לסגור את העסק או להעבירו לניהולו של הבעל. בעיה נוספת היא שמודל של פתיחת עסקים קטנים דווקא באזורי פריפריה הוא בעייתי בשל קהל לקוחות פוטנציאלי מצומצם, שלו כוח קנייה נמוך. בנוסף, ריבוי של נשים יזמיות באותה הסביבה יוצר שוק רווי בספקי אותם השירותים הזעירים – למשל, מספר רב של מספרות ביתיות הממוקמות באותו האזור (סער, 2007). סוגייה נוספת היא שחלופה זו עשויה לעודד עבודה ופתיחת עסקים בלא דיווח לרשויות (הביטוח הלאומי, מס ההכנסה) בשל החשש מאבדן הקצבאות (סער, 2007). על מנת לאפשר לנשים שיעזרו בשירותי התוכנית להצהיר על הכנסותיהן כחוק ולמנוע מצב בו ינהלו עסק "בשחור" על מנת להוסיף ולקבל הבטחת הכנסה, יש ליצור את התנאים לפיהם תשלומי הקצבאות יופחתו רק באופן מדורג על פי מידת ההשתלבות במעגל העבודה או הייצור (סער, 2007).

ככלל, מידת הרתיעה של אוכלוסיות היעד מפנייה לרשויות, "מטוב ועד רע", הינה נקודת תורפה מרכזית המשותפת לשתי החלופות שהוצעו גם יחד. נקודת תורפה משותפת נוספת היא הקושי המובנה הכרוך בשילוב עבודה מהבית יחד עם טיפול בילדים – משימה ש"רק גבר", כפי שהוער לי, "יכול להציע". יחד עם זאת, למרות שברור שהחלופות המוצעות אינן קלות, אפשר ולפחות חלק מהנשים יעדיפו אותן על פני חיים בעוני.

²³ מתוך נאום של אמנון רפפורט, מנכ"ל פלניום תוכנות, בועידה ה-5 לקידום עסקים קטנים ובינוניים, 2008.

5. הערכת החלופות והכרעה

החלופות שהוצגו למעלה ייבחנו כעת מול קריטריונים שונים: אפקטיביות החלופה, עלותה וישימותה הפוליטית.

אפקטיביות

התאמת החלופה לסוגי אוכלוסיה שונים: מבין שתי החלופות, החלופה הראשונה (עידוד עבודה מהבית) מתאימה רק לחלק מקהל המטרה, זה שיש לו את הכישורים הדרושים להשתלבות בשוק העבודה השכירה. חלופת "עידוד היזמות", לעומת זאת, חוצה גבולות אתניים ותרבותיים, ומתאימה גם למי שחסר השכלה פורמלית או כישורים נדרשים בשוק העבודה. מבחינה זו, היא מתאימה דווקא לאוכלוסיות החלשות והפריפריאליות ביותר בשוק העבודה. מאידך, חלופה זו דורשת גם 'אופי יזמי', (יזומה, יכולת התמדה ומוכנות להסתכן), והיא חסרה את מימד היציבות בעבודה ואת ההכנסה והתעסוקה הרציפים הקיימים בעבודה שכירה.

מידת הגמישות בהעסקה, והאפשרות לטיפול במשק הבית ובילדים: החלופה הראשונה מציעה בהקשר זה גמישות מוגבלת, בהתאם לצרכי המעביד. החלופה השנייה מציעה גמישות מירבית: שעות העבודה והיקפה נתונים, במידה רבה, לבחירת היזמית.

התרומה להכנסת המשפחה: בחלופה הראשונה תלוייה ההכנסה בהיקף המשרה ורמת השכר, אשר תנוע כנראה סביב שכר המינימום או מתחתיו. יחד עם זאת, מדובר בהכנסה חודשית קבועה. החלופה השנייה, לעומת זאת, אינה מבטיחה הכנסה קבועה. זו תנוע בין הפסד אפשרי ועד להכנסה בסכום המוערך בכמה אלפי שקלים בחודש.

מידת הנזק האפשרי למשפחה: החלופה הראשונה טומנת בחובה סכנה של ניצול מצד המעסיק את העובדים מהבית. החלופה השנייה טומנת בחובה אפשרות להחמרת המצב הכלכלי של המשפחה, העלולה להיכנס לחובות עקב כישלון העסק.

עלות

עלות ישירה: בשני המקרים העלות הישירה נעה סביב כ-10,000 ש"ח לשנה לעובדת. בחלופה הראשונה עלות זו היא כמעט קבועה, ואילו בחלופה השנייה היא תלוייה בהיקף החזר החובות, בהיקף ההלוואות, בשיעור הריבית שנקבע, באפשרות הפיכת חלק מן ההלוואות למענקים, וכך הלאה. בנוסף,

תלויה העלות בהיקף "חבילת הליווי" שתיקבע לליווי היזמים, מליווי ראשוני (כ-800 ש"ח ליזם), ועד כ-5000 ש"ח ליזם לליווי שנתי מלא.

חסכון אפשרי בתשלומי העברה: החלופה הראשונה מבטיחה צמצום (כלשהו) בתשלומי ההעברה, כתלות בהכנסה של העובדת. בחלופה השנייה קיימים פיתוי ואפשרות טכנית רבה יותר לעבודה "בשחור", כך שהחיסכון צפוי להיות צנוע ומדורג יותר.

ישימות פוליטית

הישימות הפוליטית של שתי החלופות דומה, בינונית עד גבוהה. אין בחלופות אלו אלמנטים מעוררי תרעומת פוליטית, ועלותן התקציבית אינה גבוהה. ככלל, שתי החלופות המוצעות בנייר זה הן מטבען פופולאריות ואין להן 'מתנגדים מושבעים': הן כמעט ולא פוגעת בעקרונות אידיאולוגיים או פוליטיים מרכזיים, והן מכילות מגוון עקרונות שניתן להזדהות עמם, מעידוד יוזמה אישית ועד סיוע ממשלתי לשכבות החלשות. התומכים הטבעיים של התוכנית יהיו חברי כנסת מכל סיעות הבית, כדוגמת חברי כנסת מן השדולות למעמד האישה ולעסקים הקטנים, וכן חברי הכנסת והשרים ה'חברתיים'. יחד עם זאת, אפשר לזהות יתרון קל לחלופה השניה מכיוון שהיא מעודדת יזמות ואחריות אישית, באופן המשתלב היטב בשיח הכלכלי האידיאולוגי של קובעי המדיניות הכלכלית.

על מנת לעמוד על סיכויי היישום של החלופות המוצעות, ניתן להשוותן לחוק המציע להכיר בהוצאות מטפלת לצרכי הקלות במס לאמהות עובדות. הצעה זו זכתה לרוב "מקיר לקיר" בכנסת, אבל גם להתנגדות האוצר בשל עלותה הגבוהה ואופייה הרגרסיבי. מכיוון שכך, אפשר לצפות כי התוכנית הנוכחית, שעלותה פחותה ואופייה פרוגרסיבי, תסיר את התנגדות האוצר (בקרב הדרג המקצועי והפוליטי כאחד) ותזכה לתמיכה רחבה יותר. ואולם אין פירושו של דבר כי לתוכנית זו מובטחת הצלחה: גם תוכניות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית עשויות להיכשל, וסיכויי הצלחה שלהן תלויות בעיקר בשיתוף הפעולה של הדרג הביורוקרטי (ראו תורן, 2006).

כיון שכך, השחקנים המרכזיים בהקשר ליישום התוכנית הם דרגי השטח ה"ביורוקרטיים". לא צפויה התנגדות עקרונית לחלופות המוצעות מגורמים אלה, אלא שתמיכתם בה עשויה להיות מסויגת, עקב המטלות הנוספות שהיא עשויה ליצור עבורם. בין גורמים אלה ניתן למנות את דרגי השטח של מט"י והרשות לעסקים קטנים ובינוניים, אשר יטפלו בפועל בפונים להסתייע בתוכנית (בחלופה השנייה), ואת הדרג המקצועי באגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, ממנו תידרש תמיכה

ותיאום ביישום התוכנית. גורם נוסף וקריטי להצלחת התוכנית הוא דרגי השטח וההנהלה של הביטוח הלאומי.

הכרעה

לאחר סקירת מאפייניהן של שתי החלופות המוצעות, אפשר לראות כי השילוב ביניהן יוצר פיתרון מקיף, המשלב את היתרונות של כל אחת מן החלופות, ופונה לקהל יעד רחב ומגוון ככל הניתן. בהתחשב בעלות הנמוכה של שתי החלופות, מומלץ כי שתי חלופות אלו ייושמו כמקשה אחת, כצעדי מדיניות משלימים.

יחד עם זאת, אם יש צורך להצביע על עדיפות לאחת מן החלופות על פני רעותה, ניתן לומר כי חלופת עידוד היזמות עדיפה כיון שהיא פונה לקהלי יעד שונים, בעלי מאפיינים מגוונים, ומאפשרת שילוב גמיש בין צרכי משק הבית לבין היציאה לעבודה.

6. סיכום

נייר זה ביקש לנתח בעיה חברתית מורכבת: מצוקתם של העובדים העניים. הנייר ביקש להצביע על הנקודה בה התערבות ממוקדת של המדינה תוכל להביא לשינוי משמעותי ברווחתם של עובדים ומשפחות אלה. בנייר נטען כי בעיה מרכזית העומדת בפני משפחות אלו היא העלות הגבוהה של מסגרות טיפול בילדים. במשפחות בהן יש שני מפרנסים פוטנציאליים, עלות זו מונעת למעשה את היציאה לעבודה של אחד מהם, ובכך דנה את המשפחה לחיים מתחת לקו העוני.

הנייר הציע שתי חלופות שיאפשרו למשפחה לייצר הכנסה נוספת תוך כדי עבודה מהבית, ובכך לנסות ולהימנע מן המלכוד שמציגה העלות הגבוהה של הטיפול בילדים מחוצה לו. החלופה הראשונה כללה מתן מענק כספי לעידוד עבודה שכירה מהבית, המתחלק בין המעסיקה לעובדת, שנועד לתמרץ מעסיקים להעסיק עובדים מהבית, אך גם לממן את ההכשרה והאמצעים הנחוצים לעבודה מסוג זה. החלופה השנייה כללה הקמת קרן למתן אשראי בסכומים נמוכים לשם פתיחת עסקים זעירים מהבית, המלווה בתמיכה ויעוץ עסקי ראשוני. חלופה זו ביקשה לשלב בתוכה מספר מן העקרונות שהנחו את הצלחת תכנית ה'מיקרו אשראי' במקומות אחרים בעולם, ובהן הדרגתיות וקבוצתיות במתן ההלוואה, בין היתר על מנת לאפשר תמיכה הדדית בין מקבלי ההלוואות.

נספח 1: קו העוני לפי גודל משפחה

מספר הנפשות במשפחה	כאחוז מהשכר הממוצע	בממוצע לתקופת סקר הכנסות 2006/7 (ש"ח לחודש)
1	26.9	2,028
2	43.0	3,244
3	57.0	4,299
4	68.8	5,191
5	80.6	6,083
6	91.4	6,894
7	102.1	7,705
8	111.8	8,435
9	120.4	9,084

המקור: דו"ח ממדי העוני והפערים בהכנסות של הביטוח הלאומי, 2006/7.

מסלול יזמות זעירה	מסלול עבודה שכירה	חלופות / קריטריונים
		אפקטיביות
++ חוצה גבולות אתניים ותרבותיים. מאידך, דורשת חוזק נפשי ותחושת מסוגלות	++ אינה מתאימה כל כך לעובדים לא מיומנים	התאמה לסוגי אוכלוסיות שונים
+++ גמישות מירבית. האופציה הקבוצתית יוצרת גמישות רבה עוד יותר.	(+) גמישות מוגבלת, בהתאם לצרכי המעביד	כמה גמישות מתאפשרת בשילוב צרכי המשפחה והעבודה?
? ההכנסה יכולה לנוע מהפסד לרווח של אלפי שקלים, תלוי ברמת ההצלחה של העסק.	++ תלוי בהיקף המשרה וברמת השכר. סביר להניח כי השכר הממוצע יהיה מתחת לשכר המינימום	בכמה תעלה הכנסת המשפחה?
פגיעה כלכלית אפשרית במשפחה בעקבות כישלון העסק	ניצול אפשרי בידי המעסיק	פגיעה אפשרית במשפחה
		עלות
גובה ההלוואה: 10,000-15,000 ש"ח. העלות הסופית תפחת מכך בהתאם לשיעור ההחזר הממוצע, שיעור הריבית שייקבע, החלק מההלוואה שיהפוך למענק וכו'. כמו כן נדרש תקציב לייעוץ עסקי ולתמיכה כוללת (כ-5000 ש"ח).	כ-10,000 ש"ח לעובד לשנה.	עלות ישירה
צמצום אפשרי ומדורג בגובה הקצבאות. סיכוי גבוה ל"עבודה בשחור".	צמצום (מובטח) בגובה הקצבאות המותנות בהכנסה. אפשרות מצומצמת ל"עבודה בשחור".	השפעה על מתן קצבאות
(+) בינונית – גבוהה. עלותה פחותה, והיא משתלבת היטב בשיח הערכי ובאידיאולוגיה של משרד האוצר	++ בינונית מצריכה תקצוב גבוה באופן יחסי	ישימות פוליטית

בנק ישראל (2007), "מדיניות סבסוד מעונות-יום: צעד לעידוד היציאה לעבודה",
ההתפתחויות הכלכליות של החודשים האחרונים, מס' 119.
<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/071105/071105h.htm>

ברנדר עדי, פלד-לוי אסנת וניצה קסיר (2002). "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח
העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים - ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים".
ירושלים: בנק ישראל.

גוטליב, דניאל (2001). "מרווחה לעבודה": הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל". ירושלים:
בנק ישראל.

הביטוח הלאומי (2007), "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006". ירושלים.

הביטוח הלאומי (2008), "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006/7". ירושלים.

הבר, חנן. "תקופת הצנע", הצופה, 03.08.08.
<http://www.hazofe.co.il/web/newsnew/katava6.asp?Modul=24&id=59457&Word=&gila=yon=3194&mador>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004). **הסקר החברתי 2004**. ירושלים, לוח 2.

מנוס, חיים (2008). "ההכשרה הטכנולוגית לנוער באגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת".
חדשות האגף להשכרה מקצועית. משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ירושלים.

לוטן, אורלי (2007). "תעסוקה ועוני בקרב הורים יחידים". מוגש לוועדה לקידום מעמד
האישה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע: ירושלים.

משרד האוצר (2008), "מדיניות התקציב לשנת 2008". ירושלים.

משרד התעשייה, המסחר והתעשייה (2008). "כמה נשים משתכרות עד שכר המינימום?",
ירושלים.

נייברג, חנן (תאריך חסר), "עידוד יזמות זעירה בישראל באמצעות ארגוני אשראי זעיר", קרן
קורת. [מקום הוצאה חסר].

סלגניק, גאלה (2006). "הקמת עסק ביתי כאמצעי לטיפול בעוני בקרב נשים בישראל". קרן
קורת. [מקום הוצאה חסר].

סיני, רותי, "בלי קשר לקצבאות - החרדים יוצאים לחפש "פרנסה בכבוד" הארץ, 27.12.05.

סער, עמליה (2007). "עסק משלך". המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

פרג, נועה (2006). "קרן מימון ממשלתית לעסקים קטנים ובינוניים בישראל", קרן קורת.
[מקום הוצאה חסר].

שפר, נעמי (1999). "מדיניות הממשלה בסבסוד מעונות היום: ההשלכות על יציאת נשים
לעבודה", שדולת הנשים בישראל.

<http://www.iwn.org.il/inner.asp?newsid=40>

תושב אייכנר, נירית (2006). "מי ממשיך לעבוד בבית?". דפי מידע בנושאי שוק העבודה, משרד התמ"ת, ירושלים.

תורן, ירון (2006). "צפרדעים ונסיכות בביצה הפולירוקרטית". בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

Nolan, B and Marx, I (1999). "Low Pay and Household Poverty",
Luxembourg Income Study Working Paper No. 216.

Taylor-Gooby, P (2004). **New Risks, New Welfare.** Oxford University Press: New York.

תודות

גב' ענת בן אליהו

גב' מיכל לבנת

מר שמולי בינג

גב' ג'ני אושר

ד"ר מומי דהן

פרופ' ערן פייטלסון

ד"ר ענת לפידות-פירילה

יערה