

האוניברסיטה העברית

בית הספר למדיניות ציבורית

010908

כשמפרנס אחד אינו מספיק:

הכנסה שניה למשקי הבית של העובדים העניים

מוגש לידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, מר אלי ישי

נייר מדיניות מסכם בסדנה המתקדמת לניתוח מדיניות

חנן הבר, 060739034

מספר מילים : כ-5,500

על הלקוח:

השר אלי ישי הוא יו"ר ש"ס, שר התמ"ת וממלא מקום ראש הממשלה. ציבור הבוחרים העיקרי של ש"ס הוא ציבור ספרדי שומר מסורת המשתייך ברובו למעמד סוציו-אקונומי נמוך. בהתאם לכך, חרתה ש"ס על דגלה את המאבק החברתי ואת הסיוע לשכבות החלשות. בתפקידו כשר התמ"ת מהווה השר ישי שילוב בין מי שמבקש להצטייר כמנהיג חברתי, לבין מי שמופקד על עידוד התעשייה המסחר והגנת הצרכן. זהו תפקיד אותו הוא מנצל לעיתים קרובות כדי לבצע מהלכים פומביים לטובת אזרחיה החלשים של המדינה, כמו בכל הנוגע לפיקוח על מחירי הלחם. סמכויותיו של השר כוללות, עם זאת, גם תחומים כדוגמת הכשרה מקצועית, וסיוע לעסקים קטנים ואמהות עובדות. יצוין כי חלק גדול מפועלו כשר אינו נוגע כלל ישירות לציבור בוחריו, אלא לשאר התחומים עליהם מופקד משרדו. נייר המדיניות שלהלן מבקש לשלב בין נטייתו "החברתית" של השר, לבין סמכויותיו בתחומי הסיוע לעובדים, לאמהות עובדות ולטיפוח עסקים קטנים, על מנת לבסס תוכנית סיוע למשפחות העובדים העניים.

תקציר מנהלים :

נייר זה עוסק בתופעת המתרחבת והולכת של עוני בקרב משפחות עובדות בישראל. הנייר מתמקד במשקי בית של זוגות הורים עניים בהם עלות גבוהה של מסגרות יום לטיפול בילדים הופכת את היציאה לעבודה לבלתי כדאית עבור האם, ומותירה את משק הבית עם מפרנס והכנסה אחת בלבד. נייר זה טוען כי לא שכרו הנמוך של המפרנס האחד הוא הסיבה לעוני בקרב משפחות עובדות, אלא העדרה של מפרנסת נוספת לצדו. הנייר מציע שתי חלופות להתמודדות עם בעיה זו, המבקשות לאפשר יצירת הכנסה נוספת למשק הבית: האחת במסלול של עבודה שכירה, והשניה במסלול של הקמת עסק זעיר.

2	על הלקוח
3	תקציר מנהלים
5	1. עובדים ונשאים עניים
6	2. מדוע העובדים עדיין עניים?
	3. לחתוך את הקשר הגורדי
9	3. א. סבסוד מעונות יום?
10	3. ב. עידוד עבודה מהבית
	4. חלופות המדיניות :
10	4.א. מסלול ראשון : עבודה שכירה
11	4. ב. חלופה שנייה : עידוד "מיקרו יזמות".
16	5. הערכת החלופות והכרעה
18	6. נספח אסטרטגי : מפת דרכים ליישום המלצות נייר המדיניות
18	6.א. מיפוי שחקנים רלוונטיים
	6. ב. התאמת החלופות המוצעות לצרכים העולים
21	מתוך ניתוח תמונת השחקנים
22	6. ג. היישום בפועל
23	6.ד. לוח זמנים ליישום התוכנית
	נספחים :
24	1. לוח זמנים ליישום תוכנית המדיניות
25	2. טבלת ניתוח החלופות
26	3. טבלת בעלי העניין
	4. קו העוני לפי גודל משפחה
30	(מתוך דו"ח ממדי העוני והפערים בהכנסות, 2006/7)
31	ביבליוגרפיה
32	תודות

1. עובדים ונשאים עניים

עוני בקרב משפחות עובדות היא כיום תופעה נפוצה בישראל. על היקף התופעה, הגדלה והולכת, מעיד שיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה העובדת, ושיעור העובדים בקרב האוכלוסייה הענייה. כך, כמעט 13% מבין השכירים במשק חיים במשקי בית עניים, בעוד שלמעלה מ-45% ממשקי הבית העניים הם כאלו שבראשם עובד (נתוני הביטוח הלאומי ל-2006/7, 2006).¹ בתופעה זו חל בשנים האחרונות גידול עקבי. 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).

בשנים האחרונות הקדישה ממשלת ישראל מאמצים ניכרים לעודד את היציאה לעבודה. בישראל, כמו בחלק ממדינות המערב, שונתה מדיניות הרווחה במגמה להכניס למעגל העבודה אוכלוסיות שנתמכו עד כה בידי מערכת הרווחה. מהלך זה, מ"רווחה לעבודה", כלל שילוב בין אמצעים שכוונתם להפוך את העבודה בשכר למשתלמת יותר, כדוגמת תוכניות הכשרה והשמה בעבודה והנהגת סובסידיות על שכר העובדים, לצעדים שכוונתם להפוך את ההיסמכות על מערכת הרווחה לקשה יותר, כדוגמת החמרת התנאים לקבלת סיוע כספי מהמדינה, והפחתת שיעורו.

מוקד המאמצים שננקטו בהקשר זה בישראל, נדמה, היה בהפיכת ההסתמכות על מערכת הרווחה לקשה ובלתי כדאית.² כך למשל הוחמרו התנאים לקבלת דמי אבטלה, ושיעור קצבאות הבטחת ההכנסה וקצבאות הילדים קוצץ בעשרות אחוזים. זאת גם אם במקביל נפתחו מספר מרכזים להכשרה והשמה בעבודה של מקבלי קצבאות (תוכנית "מהל"ב"), ונשקלת בימים אלו הנהגת תוכנית "מס הכנסה שלילי".

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

¹ כל הנתונים הם לאחר תשלומי העברה ומיסים.
² כך למשל, יש הטוענים כי גם "תוכנית ויסקונסין" (מהל"ב) במתכונתה הראשונית פעלה למעשה לא כמרכזי הכשרה אלא כמרכזים לשלילת קצבאות. זאת כיוון שהחברות תוגמלו על פי שיעור הקצבאות שנשללו, ולא על פי אחוזי ההשמה בעבודה. וראו דברי השר ישי בוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, 21.2.07.
³ 10.9 אחוזים בשנת 2003 עד ל-5.9 אחוזים כיום, ומ 54.5 אחוזים בשנת 2003 ל-56.6 אחוזים ברבעון השני של שנת 2007, בהתאמה. הנתונים מתוך ההקדמה לתקציב 2008.

ואולם עצם השיפור בנתוני התעסוקה אינו מספר את הסיפור כולו. תפוצתה של תופעת העובדים העניים מעידה כי עצם ההשתתפות בשוק העבודה אינה מבטיחה קיום בכבוד. המעבר מ"רווחה לעבודה" אין פירושו בהכרח גם היחלצות מעוני. מי שנענה לקריאה "לצאת לעבוד" גילה לעיתים קרובות כי התמורה בשוק העבודה אינה מספיקה לצרכי הקיום הבסיסיים. מצב זה הוא תמריץ שלילי לכניסה לשוק העבודה ולהישארות בו. מספרם ההולך וגדל של העובדים העניים שולח מסר מייאש, לפיו עוני בישראל הוא מצב קבוע. עבור רבים, הסיסמה "מרווחה לעבודה" היא לעג לרש, תירוץ ציני לקיצוץ בקצבאות.

2. מדוע העובדים עדיין עניים?

אחד ההסברים הנפוצים לתופעת העובדים העניים הוא ששכרם פשוט 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 אלו עשויה להיות מוגבלת. ראשית, לפתרונות אלו יש או עשויות להיות השפעות רוחב בלתי רצויות, כמו הגדלת שיעור האבטלה, וכן עלות תקציבית גבוהה. שנית, המידה בה ישתפר בעטיים מצבם של העובדים העניים עשויה להיות מועטה בלבד: כמה מאות שקלים לכל עובד לכל היותר. שלישית, אין קשר חד משמעי בין שכר נמוך לבין עוני. לא כל מי שמשכר שכר נמוך הוא עני. מכיוון שכך, ניסיונות להעלאת השכר לא יסייעו בהכרח לעובדים העניים דווקא (עוד על הסיבות לשכר נמוך ראו למשל Taylor-Gooby, 2004).

עוני ושכר נמוך הן תופעות קשורות, אך לא חופפות. השכר נמדד ברמה האישית, ואילו עוני נמדד ברמת משק הבית, כאשר קו העוני נקבע ביחס למספר הנפשות בו (ראו נספח 4). כיוון שכך, אותו השכר יכול להבטיח רמת חיים שונה עבור משקי בית בגדלים שונים: יחיד ששכרו עומד על שכר המינימום (ואף פחות), איננו עני. משפחה בת שלוש נפשות שתסתמך על אותה ההכנסה, חיה מתחת לקו העוני. בעיית העובדים העניים אינה מסתכמת בשכרו של העובד, אלא כרוכה במאפייני משק הבית אותו הוא מפרנס.

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

העלאת רמת השכר של מי שמשתכרים שכר נמוך עשויה להיות צעד בלתי אפקטיבי גם כי המחקר בנושא מורה כי רוב העובדים המשתכרים בשכר נמוך אינם עניים. מחקר שבדק את הנושא על חלק 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 שמשתכרים 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. כיוון שכך, העלאת השכר תהיה אמצעי בלתי ממוקד לסיוע לעובדים העניים: הרוב המכריע של הסיוע יגיע לידי עובדים שאינם כאלה.

במקום להתמקד רק בשכר, ניתן לראות כי גורם משמעותי המשפיע על ההסתברות של משק הבית לחיות בעוני הוא מספר המפרנסים במשק הבית. 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. בישראל, כמו בעולם המערבי כולו, משכורת אחת כבר איננה מספיקה במקרים רבים להבטיח למשק הבית קיום בכבוד (Taylor-Gooby, 2004).

כאשר מתמקדים במספר המפרנסים בבית, התשובה לשאלה "מדוע העובדים עניים" הינה לא כיוון ששכרו של המפרנס העיקרי נמוכה (גם אם הוא אכן נמוך), אלא משום שאין לצידו מפרנס נוסף. 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. ככלל, יש סיבות שונות שאפשר למנות להימנעות כזאת מעבודה⁵, ואולם העילה הנפוצה ביותר, ב-59% מן המקרים, היא הטיפול במשק הבית ובילדים. בגילאים 25-35 נוגעת עילה זו ל-79% מן המקרים (גוטליב, 2001).

אחת הסיבות המרכזיות שציינו למעלה ממחצית ההורים שנסקרו (51.3%) לכך שבחרו לטפל בעצמם בילדם, הייתה כי מסגרות טיפול אחרות הן יקרות מדי. ההורה הנשאר בבית לטפל בילד, על פי רוב, היא האם. כאשר האם עובדת אך לא כן האב, נמצא הילד בהשגחת הורה ב-14.8% מן

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

המקרים. כאשר האב עובד אך לא האם, לעומת זאת, נמצא הילד בהשגחת הורה בלמעלה מ-65% מן המקרים (הלמ"ס, 2004, לוח 2).

נראה, אם כן, כי הטיפול בילדים הוא חסם עיקרי בפני היציאה לעבודה של נשים נשואות, וכי אחת הסיבות המרכזיות לכך היא העלות הגבוהה של מסגרות טיפול חיצוניות. זוהי סיבה שהיא ככל הנראה מרכזית במיוחד עבור אוכלוסיית העובדים העניים, שרגישותם למחיר גבוהה. כאשר כשליש מן הנשים בישראל משתכרות עד גובהו של שכר המינימום (משרד התמ"ת, 2008), ושכר לימוד מלא במעון יום יכול הגיע עד לכ-1800 ש"ח לילד (לפני סבסוד), אפשר להבין מדוע עלות זו הופכת את עבודת האם לבלתי כדאית, ומונעת למעשה את יציאתה לעבודה.

דוגמא הממחישה היטב דילמה זו אפשר לשאוב משיחה עם אם צעירה המתגוררת עם בעלה ושלושת ילדיה בדרום תל אביב. אב המשפחה עובד ומשתכר כ-6000 ש"ח, וכמוהו עבדה גם האם עד לפני כשנה, כאשר נולד למשפחה ילד נוסף. לאחר חופשת הלידה החליטה האם שלא לחזור לעבודה, כיוון שהעלות הכוללת של שליחת שלושת הילדים למסגרות במשך הבוקר עומדת על כ-3500 ש"ח. "ואני", אמרה, "בכל מקרה לא ארוויח יותר מזה".⁶

דוגמא זו ממחישה את הנקודות המרכזיות אותן ביקש נייר זה להבהיר עד כה. כפי שניתן לראות, שכרו של האב כאן כלל איננו נמוך, ואולם היחס בינו לבין גודלה של המשפחה הוא המעמיד את המשפחה מתחת לקו העוני. הבעיה נוצרת ברמת התא המשפחתי, לא ברמת שכרו של העובד. בנוסף, 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.

השאלה היא, אפוא, כיצד לעשות זאת?⁷

⁶ 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>

⁷ מכאן ואילך יתמקד הנייר במשפחות שבהן שני הורים לילדים, שמהם רק אחד עובד. הסיבה להתמקדות באוכלוסייה זו היא ראשית בשל הפוטנציאל האמיתי הקיים כאן לשיפור ברמת הרווחה של משפחות כאלה, ושנית משום שעבור משפחות כאלה קיים היצע מצומצם מאוד של תוכניות סיוע, בניגוד למשל, למשפחות חד הוריות, להן היקף הסיוע של המדינה הוא נרחב יותר. כך למשל

3. לחתוך את הקשר הגורדי

3. א. סבסוד מעונות יום:

כיוון שהעלאת השכר אינה, כפי שראינו למעלה, אפשרות מועילה, דרך אחרת להתיר את ה"קשר הגורדי" הזה היא להפחית את עלות הטיפול בילדים. השיטה המיושמת כיום בישראל לשם כך היא סבסוד ממשלתי ישיר של מסגרות הטיפול לילדים. כיום מוגבלת תועלת הסבסוד כיוון שהסבסוד אינו נדיב והוא ממוקד באוכלוסיות החלשות ביותר בלבד.⁸ שיטה אחרת לסבסוד מעונות יום היא עקיפה, למשל באמצעות הקלות במס. זוהי השיטה הנהוגה בארצות הברית, וגם בישראל חוקק לאחרונה חוק ברוח זו. עם זאת, יישום החוק מוטל בספק עקב התנגדות האוצר. בנוסף, הקלות מס מסוג זה מיטיבות דווקא עם עובדות ששכרן בינוני-גבוה. נשים ששכרן נמוך כלל אינן מגיעות לסף המס ואינן זוכות לסיוע.

סבסוד מעונות יום היא אכן אפשרות שסיכוייה לסייע לנשים עובדות הם גבוהים. ואכן, כבר כיום ננקטים צעדים להגדלת היקף הסבסוד, ומגמה זו צפויה להתגבר בשנים הקרובות. 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. מכל זאת עולה כי גם אם שיעור התמיכה באמצעות סבסוד מעונות בישראל עדיין נמוך, גם בהשוואה לעולם, הוא נמצא כיום במגמת עלייה (בנק ישראל, 2007). כיוון שכך, האף שסבסוד מעונות יום היא מדיניות מועילה ביותר, היא לא תיכלל בחלופות שיציע נייר זה. זאת כיוון שהמלצה נוספת ה"מאשרת" את הצעדים שכבר ננקטים בפועל, לא תחדש דבר. הגדלת הסבסוד היא צעד נכון ונחוץ, ואולם נייר זה לא יתייחס אליו כחלופה מכיוון שהתועלת שבהצעת צעדים המתבצעים כיום ממילא היא מוגבלת.⁹

3.ב. עידוד עבודה מהבית

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.
⁸ 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>
⁹ 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 חנם על גילאים מוקדמים יותר (תוכניות המציעות, למעשה, סבסוד מלא של שירותים אלו), נאמדות במאות מיליוני ואף מיליארדי שקלים.

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 כיוון מחשבה זה. הראשון מתמקד בעידוד עבודה שכירה מהבית, ואילו השני מתמקד בעידוד יצירת עסקים זעירים.

4. חלופות המדיניות:

4.א. מסלול ראשון: עבודה שכירה

החלופה הראשונה מכוונת לעודד 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. עובדים אלו (ובהם אמהות רבות) הינם ברמה סוציו אקונומית גבוהה (תושב אייכנר, 2006). ואולם למרות שמי ש"לוקח עבודה הביתה" כיום נמנה בעיקר על עשירוני ההכנסה הגבוהים, אפשר כי עידוד דפוסי העסקה חדשים של העסקה מרחוק עשוי להתאים גם לעובדות בעלות השכלה ומיומנות נמוכים 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 כדוגמת 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", שתיתן בתום השלמת תקופת העסקה מסויימת (כדוגמת 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 לבצע (אין דין עבודה כמוקדנית בשירות לקוחות כדין תופרת שכירה). 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.¹⁰

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

חסרונות החלופה עשויים להיות העדר הכשרה ורמת מיומנות בסיסית נחוצים אצל העובדות. קשיים נוספים עשויים להיווצר אצל העובדת עקב העדר חיץ ברור בין העבודה לבית, המקשה על ההתנהלות בשני התחומים גם יחד. העובדת מן הבית עשויה להיתקל 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 המעסיקה ומעובדות אחרות באותו מקום העבודה מחלישים את עמדתה של העובדת מול המעסיקה. לעובדת כזו אין יכולת להתאגד, לשבות או לדרוש את זכויותיה. מאידך, למעסיקה ישנה במקרים רבים היכולת להפעיל אמצעי פיקוח טכנולוגיים נוקשים על התפוקה ושעות העבודה. התוצאה עשויה להיות ניצול וכעין "עבדות מודרנית". בתנאים כאלו תישחק העובדת עד מהרה, ויווצר עבורו קושי להתמיד בעבודה לאורך זמן.

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". יש בישראל מספר רב של ארגונים ועמותות התומכות בהקמת עסקים קטנים ובינוניים. ואולם אלו מוגדרים לרוב, במונחים של מחזור שנתי של

¹⁰ 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.

מיליני שקלים. הון ההלוואות בהן מדובר הוא של מאות אלפי שקלים,¹¹ 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, המופעלים בידי גופים מן הגזר השלישי במימון חלקי של המדינה. ואולם ליוזמות אלו חסר כיום דבר אחד מרכזי: קרן או מקור מימון בסכומים 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 (כגון בנקים מסחריים, משרד התמ"ת, הקרן בערבות המדינה וכו') דורשים ערבויות, ערבים והון עצמי".¹² בקרנות לעידוד עסקים קטנים הפועלים 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 כדוגמת חשבונות בנק מוגבלים. זו גם הסיבה בגללה פונים אלו אינם יכולים להיעזר באמצעי המימון הקיימים כיום בשוק, ושמוצעים 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" הנוהגים כיום בהצלחה ברחבי העולם השלישי. עיקרם של עקרונות אלו הוא מתן הלוואות קטנות לאנשים שאינם יכולים לקבל אשראי זה בריבית סבירה ממקורות אחרים. שיעור ההחזר על הלוואות אלו גבוה מאוד, בין היתר בזכות שני עקרונות המפחיתים את רמת הסיכון למלווה: ההלוואות ניתנות בהדרגה, עם הוכחת יכולת ההחזר, או לחילופין בצורה קבוצתית, מה שמפזר את רמת הסיכון בין כמה לוויים (נייברג, שנת פרסום חסרה).¹³

¹¹ ההלוואה הקטנה ביותר מסוג זה הנהוגה כיום היא בקרן סיוע לעולים חדשים, המלווה סכום של שלושים וחמישה אלף ש"ח. ¹² מתוך מצגת של העמותה להעצמה כלכלית לנשים, לרגל פתיחת החממה העסקית לנשים בצפון הארץ:

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

¹³ הכלכלן מוחמד יונס 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 זעור לקוחות שבנקים אינם מעוניינים או מסוגלים לממן. היוזמה של יונס ו'בנק גרמין' שהקים התפשטה בכל רחבי העולם השלישי, והרעיון נחל הצלחה מבחינות מסוימות. כך למשל, שיעור ההחזר על ההלוואות גבוה מאוד, ומגיע ל-98 אחוזים. ההסברים הניתנים לשיעור ההחזר 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 אלו, בהתאמה מסוימת, עשויים

מובן, עם זאת, שאי אפשר להעתיק את הרעיון אחד לאחד לישראל. ה"מיקרו אשראי" המקורי נגע להלוואות של עשרות דולרים, שאין בהם תועלת להקמת עסק בישראל. אבל 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 לחמש עשרה 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 במעטפת תמיכה כלשהי שתלווה את היזמת משלב הרעיון לשלב היישום. מעטפת 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, כיוון שהמדובר בהלוואות, העלות תתמצה בהפרש בין 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". ניהול הקרן עצמו יכול להיעשות, כשם שנעשה כיום לגבי קרנות אחרות, במיקור חוץ, דרך חברה חיצונית.¹⁴

סוג שני של עלות נוגע לעלויות הייעוץ. העלות הבסיסית ביותר היא של פגישות הייעוץ בסניפי מט"י.¹⁵ סה"כ, הסכום המינימלי הדרוש לייעוץ ראשוני נע סביב כ-800 ש"ח לפונה.¹⁶ עלותה לשנה של מסגרת תמיכה רחבה יותר, נוסח "חממה" לטיפוח יזמות הכוללת מפגשים קבוצתיים עיתיים, ייעוץ

לאפשר מתן הלוואות מסוג זה גם בישראל, ללקוחות שפרופיל הסיכון שלהם גבוה באופן יחסי, מבלי צורך בערבונויות מיוחדים או בשיעור רבית המותאם לרמת הסיכון הרגילה של לקוחות כאלו (נייברג, שנת פרסום חסרה).

¹⁴ כמו חברת "תבור", המנהלת את ה"הקרן לסיוע לעסקים קטנים". http://www.tavor.biz/small_business_fund.htm

¹⁵ אתר מט"י רעננה: <http://www.sbdcr.com>

¹⁶ כל פגישה כזו עלותה 192 ש"ח כולל מע"מ, כאשר רבע מן הסכום משולם בידי היזם, והשאר מסובסד בידי המדינה.

ותמיכה מקצועית נעה סביב כ-4000 ש"ח לשנה למשתתפת.¹⁷ 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.

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 למשתתף, עבור עלויות מימון ותמיכה מקסימליות.

מאפיין חיוני נוסף להצלחת התוכנית הוא שימוש בשני המאפיינים שהוזכרו מעלה כנוגעים לשיעור 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 כאלו קיימים למשל בגרמניה,¹⁸ והם יכולים לתרום להצלחת הפרוייקט הן מבחינת פיזור 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), המאופיינות בקשרי קהילה קרובים. בסביבה כזו, קל יותר לנשים לחפש ולמצוא את תמיכתן של נשים אחרות. מבחינה זו, חברות אלו דומות לחברות בעולם השלישי, בהן נולד מודל ה"מיקרו אשראי". ואולם דווקא בחברה מודרנית ועירונית בעלת מאפיינים אינדיבידואליסטים, יקשה על נשים למצוא תמיכה וקשרים חברתיים של נשים אחרות במצבן. כיוון 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 זו תשפר את סיכוייהן לזכות בהלוואה.

יתרונות החלופה:

¹⁷ ההערכה על סמך נתונים שהציגה העמותה להעצמה כלכלית לנשים אודות ניהול "חממה עסקית" לשנים בעלות עסקים זעירים בצפון הארץ, על פי התקציב לשנה אחת במספר המשתתפות: 170 נשים / 1.4 מיליון ש"ח = ~4000 ש"ח.

¹⁸ http://www.womensown.org.il/Uploads/241ptihat_hamama_muktan.ppt
פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום האישה, הכנסת, 9.1.07, 11:30.

חלופה זו מתאימה לאוכלוסייה שרמת ההשכלה והמיומנות שלה נמוכה מזו הנדרשת משכירים "רגילים" בשוק העבודה. 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 ההלוואה. 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". החלופה אינה מבטיחה הכנסה חודשית קבועה (אם בכלל) ואינה מבטיחה הצלחה, או אפילו הלוואה לכל פונה. גם שיעור הכשלונות של עסקים בישראל בכלל הוא יחסית גבוה (כשמונים אחוז אינם שורדים את תום השנה החמישית).¹⁹ בנוסף, במיוחד בקרב אוכלוסיות מסורתיות, העדר ההפרדה בין הבית לבין מקום העבודה יוצר קשיים בפתיחת העסק וניהולו. ברבים מהמקרים העסק הוא המשך של שירותים שניתנו בעבר בחינם. הסביבה המשפחתית וקהל הקוחות הפוטנציאלי עשויים להתייחס לעסקים אלו בזלזול. מאידך, גם הנשים עצמן מתקשות 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. בעיה נוספת היא שמודל של פתיחת עסקים קטנים דווקא באזורי פריפריה הוא בעייתי בשל קהל לקוחות פוטנציאלי מצומצם בעל כוח קנייה נמוך. בנוסף, ריבוי של נשים יזמיות באותה הסביבה יוצר שוק רווי בספקי אותם השירותים הזעירים (סער, 2007).

סוגייה נוספת היא שחלופה זו עשויה לעודד עבודה "שחורה" ופתיחת עסקים בלא דיווח לרשויות (הביטוח הלאומי, מס ההכנסה) בשל החשש מאבדן הקצבאות (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 בעבודה

¹⁹ מתוך נאום של אמנון רפפורט, מנכ"ל פלניום תוכנות, בועידה ה-5 לקידום עסקים קטנים ובינוניים, 2008.

מהבית והטיפול בילדים – משימה ש"רק גבר", כפי שהוער לי, "יכול להציע". יחד עם זאת, ברור שהחלופות המוצעות אינן קלות, אך אפשר ולפחות חלק מהנשים יעדיפו אותן על פני חיים בעוני.

5. הערכת החלופות והכרעה

החלופות שהוצגו למעלה ייבחנו כעת מול קריטריונים שונים: אפקטיביות החלופה, עלותה ושימותה הפוליטית. הקריטריון המכריע בהקשר זה תהיה מידת האפקטיביות, בהינתן הדמיון בעלות ובמידת השימות של שתי החלופות. לטבלה המסכמת את ההשוואה, ראו נספח 2.

אפקטיביות

מידת התאמה לסוגי אוכלוסייה שונים: מבין שתי החלופות, החלופה הראשונה מתאימה רק לחלק מקהל המטרה, זה שיש לו את הכישורים הדרושים להשתלבות בשוק העבודה השכירה. יחד עם זאת, מימד היציבות בעבודה בחלופה זו, יקרוץ לקהל יעד רחב. חלופת "עידוד היזמות", לעומת זאת, חוצה גבולות אתניים ותרבותיים, אך מתאימה בעיקר ליחידים בעלי "אופי יזמי", המהווים חלק מצומצם גם מן החברה בכללותה.

מידת הגמישות בהעסקה, המאפשרת טיפול במשק הבית ובילדים: החלופה הראשונה מציעה גמישות מוגבלת, בהתאם לצרכי המעביד. החלופה השנייה מציעה גמישות מירבית, כתלות בצרכי העסק. המודל הקבוצתי עשוי להציע פתרון כמעט מלא לסוגיית עלות מסגרות הטיפול שמנעה יציאה לעבודה מלכתחילה.

התרומה להכנסת המשפחה: בחלופה הראשונה תלוייה ההכנסה בהיקף המשרה ורמת השכר, אשר תנוע כנראה סביב שכר המינימום או מתחתיו. יחד עם זאת, זו הכנסה חודשית קבועה. החלופה השנייה, לעומת זאת, אינה מבטיחה הכנסה קבועה, וזו תנוע בין הפסד אפשרי עד לסכום מוערך של כמה 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, שתיכנס לחובות עקב כישלון העסק. סכנה זו ניתנת למזעור על ידי מדיניות נדיבה של "שמיטת חובות" לעסקים שנקלעו לקשיים.

עלות

עלות ישירה : בשני המקרים העלות הישירה הנעה סביב כ-10,000 ש"ח לשנה לעובד. בחלופה הראשונה עלות זו היא כמעט קבועה, ואילו בחלופה השנייה היא תלויה 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 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 ל"עבודה בשחור", כך שהחסכון 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. יחד עם זאת, אפשר לזהות יתרון קל לחלופה השניה כיוון שהיא מעודדת יזמות ואחריות אישית, באופן המשתלב היטב בשיח הכלכלי האידיאולוגי של בכירי האוצר.

הכרעה

במציאות כלכלית ופוליטית אידיאלית, שילוב של שתי החלופות יכול היה להיות פיתרון המשלב את היתרונות של כל אחת מן החלופות, ופונה לקהל יעד רחב ומגוון ככל הניתן. ואולם בהתחשב בעלות הנמוכה של החלופות, אפשר כי מציאות זו אכן תוכל להתממש. אפשרות המועדפת היא כי שתי החלופות יוצגו כמקשה אחת, כצעדי מדיניות משלימים. יחד עם זאת, בהינתן הצורך להצביע על עדיפות לאחת מן החלופות על פני רעותה, ניתן לומר כי חלופת עידוד היזמות היא עדיפה, כיוון שמידת האפקטיביות שלה גבוהה יותר, בהציעה גמישות מירבית ופנייה לקהלי יעד שונים, באופן הפותר באופן טוב יותר את הבעיה של שילוב צרכי משק הבית עם היציאה לעבודה.

6. נספח אסטרטגי: מפת דרכים ליישום המלצות נייר המדיניות

מטרתו של נספח אסטרטגי זה היא לנסות ולהגדיל את סיכויי היישום של המדיניות המוצעת. על מנת לעשות זאת, יש לנתח תחילה את מערכת יחסי הכוחות בין השחקנים בזירה הפוליטית והמנהלית הרלוונטיים ליישום התוכנית. אלו השחקנים שיש להם עניין בקידום התוכנית או בטרפודה, אלו שברשותם המשאבים הדרושים לשם יישומה, ואלו המשלבים בין שני המאפיינים.

6.א. מיפוי שחקנים רלוונטיים

את הרשימה המצומצמת של השחקנים הרלוונטיים ליישום התוכנית, ניתן לסווג לארבע קבוצות: תומכים טבעיים ומסוייגים ומתנגדים מסוייגים ומושבעים. מידת התמיכה או ההתנגדות נקבעת ביחס לשני מישורים: האידיאולוגי והחומרי. לצורך פשטות הניתוח יכולה המדיניות המוצעת לסתור את השקפת העולם של השחקן במידה רבה או במידה מועטה, ולדרוש ממנו מחיר חומרי גבוה או נמוך. לכל שחקן מתאים שילוב אחר, בהתאם להשקפת עולמו ולמחיר שיישום המדיניות ידרוש ממנו. (ראו טבלה: לרשימת בעלי עניין מלאה ראו נספח).

מחיר אידיאולוגי גבוה (המדיניות אינה עולה בקנה אחד עם השקפות השחקן)	מחיר אידיאולוגי נמוך (המדיניות עולה בקנה אחד עם השקפות השחקן)	
מתנגדים מסוייגים משרד האוצר(?) נציגי קבוצות שמרניות (חרדים, ערבים).	תומכים טבעיים השרים וחברי הכנסת ה"חברתיים", שדולת הנשים והעסקים הקטנים, וכו' רוה"מ? שר האוצר?	מחיר חומרי נמוך (השחקן אינו נדרש לשלם מחיר)
מתנגדים מושבעים	תומכים מסוייגים הדרג המקצועי במשרד התמ"ת "בירוקרטית הרחוב" במט"י. עמותות נשים המתמחות בליווי יזמות עסקית הביטוח הלאומי	מחיר חומרי גבוה (השחקן נדרש לשלם מחיר)

תומכים טבעיים של התוכנית יהיו כאלה שעמדותיהם האידיאולוגיות מתיישבות עם עקרונותיה הבסיסיים, ואשר אינם נדרשים לשלם מחיר כלשהו כדי להביא ליישומה. תומכים מסוייגים יהיו כאלה שעקרונותיהם מתיישבים עם אלו של התוכנית המוצעת, אך הם נדרשים לשלם מחיר כלשהו על יישומה. ככלל, שחקנים מעין זה ידרשו פיצוי כלשהו על יישום התוכנית. להתנגדות מסוייגת לתוכנית אפשר לצפות ממי שעקרונותיו האידיאולוגיים אינם עולים בקנה אחד עם התוכנית המוצעת, אך הוא אינו נדרש לשלם מחיר משמעותי לשם יישומה. להתנגדות נחרצת ניתן לצפות ממי שמתנגדים לתוכנית מבחינה אידיאולוגית וגם נדרשים לשלם מחיר לצורך יישומה. במידה שהמחיר ששחקנים אלו נדרשים לשלם הוא מהותי לצורך יישום התוכנית, הניסיון להניא אותם מעמדתם ידרוש פיצוי גבוה, ולא בהכרח יעלה יפה. הלקח מניתוח כזה הוא ההכרח לנהוג אסטרטגיה "חסכנית" בעירוב שחקנים מכל סוג בתהליך המדיניות, ובגביית "מחיר" מהם, הדורש תמיד פיצוי שעשוי להכשיל את התוכנית המוצעת. האסטרטגיה שלהלן תעדיף, אם כן, עירוב של מספר גורמים מצומצם ככל הניתן.

על מנת לצפות את התגובה של המערכת הפוליטית לתוכנית, ניתן להשוות אותה 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. כיוון 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 כי לתוכנית זו מובטחת הצלחה: גם תוכניות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית עשויות להיכשל, וסיכויי ההצלחה שלהן תלויות בעיקר בשיתוף הפעולה של הדרג הבירוקרטי (ראו תורן, 2006).

ככלל, יוזמת המדיניות המוצעת בנייר זה היא מטבעה פופולארית ואין לה 'מתנגדים מושבעים', מכיוון שהיא כמעט ולא פוגעת בעקרונות אידיאולוגיים מרכזיים, ומכילה מגוון עקרונות אידיאולוגיים 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, לעסקים הקטנים, וחברי הכנסת והשרים ה'חברתיים'. התוכנית עולה בקנה אחד עם ההשקפה האידיאולוגית של שחקנים אלו, והם אינם נדרשים לשלם מחיר משמעותי לשם יישומה. לחברים שונים בקבוצה זו יש מנופים שונים שיוכלו לתמוך בתוכנית, כדוגמת השימוש באיום

בחקיקה על מנת לקדם אותה, הצבעה בממשלה לטובתה, וכדומה. תומך טבעי נוסף, אם כי לא מובן מאליו, הוא ראש הממשלה, המעוניין מאז תחילת הקדנציה שלו להצטייר כחברתי ולהציג לציבור הישגים בתחום זה. על מנת להגביר את סיכויי יישום התוכנית, אפשר להציע לו ולשר האוצר, שלו השקפת עולם דומה וכן אינטרס להיבחר מחדש, שותפות בהצגת התוכנית לציבור כיוזמה משותפת, וכ"מורשת חברתית" של הממשלה היוצאת.

התומכים המסוייגים, שהם אולי השחקנים המרכזיים בהקשר ליישום התוכנית הם דרגי השטח ה"בירוקרטים", הן בתוך מנגנון המדינה והן מחוצה לו במגזר השלישי. גם לשחקנים אלו אין התנגדות אידיאולוגית ליישום התוכנית, אלא שהם נדרשים לשתף פעולה ובכך לשלם מחיר לשם הצלחתה. בין גורמים אלו ניתן למנות את דרגי השטח של מט"י והרשות לעסקים קטנים ובינוניים, אשר יטפלו בפועל בפונים להסתייע בתוכנית (בחלופה השניה), ואת הדרג המקצועי באגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, מהם תידרש תמיכה ותיאום ביישום התוכנית. דרגי שטח אחרים הם פעילים בארגוני נשים, שיידרשו לסייע בהפעלת מערכות הליווי והתמיכה לפונות לקרן ההלוואות. יחד עם זאת, אפשר להניח כי עצם יצירת הקרן, העונה על הצורך החיוני לארגוני נשים אלו, די יהיה בו בכדי להבטיח לפחות מידה מסויימת של שיתוף פעולה. בנוסף, ארגונים אלו יוכלו לסייע לתוכנית בגיוס תרומות ובמימון חלקי שלה. גורם נוסף וקריטי להצלחת התוכנית הם דרגי השטח והנהלת הביטוח הלאומי. על מנת לאפשר לנשים שייעזרו בשירותי התוכנית להצהיר על הכנסותיהן כחוק ולמנוע מצב בו ינהלו עסק "בשחור" על מנת להוסיף ולקבל הבטחת הכנסה, יש ליצור את התנאים בהם יופחתו בהדרגה תשלומים אלה, למי שהצליחו להשתלב במעגל העבודה או הייצור. בנוסף, שיתוף פעולה עם הביטוח הלאומי יכול להוות מקור מימון נוסף לתוכנית (סער, 2007).

גורם הנע על הגבול שבין תמיכה להתנגדות מסוייגים הוא משרד האוצר. האוצר יהפוך למתנגד של ממש במידה ויתרשם כי התוכנית אינה צפויה להשיג את יעדיה, וכי המדובר בבזבוז כספי ציבור. במקרה כזה תחריף התנגדותו של האוצר, וסיכוייה של התוכנית להגיע ליישום נמוכים. מתנגדים מסוייגים של ממש עשויים להיות נציגיה של קבוצות שמרניות כדוגמת הנהגת האוכלוסייה הערבית או החרדית (בכנסת וב"שטח"). למנהיגי קבוצות אלו צריך לפנות בצורה דיסקרטית ופרטנית, ולהבהיר להם כי המאפיינים התרבותיים הייחודיים לקבוצות אותן הם מייצגים לא ייפגעו. למנהיגי האוכלוסייה החרדית ניתן להבהיר, למשל, כי תוכניות ההכשרה יערכו בכיתות נפרדות תוך הקפדה על כל הכללים ההלכתיים.

6. ב. התאמת החלופות המוצעות לצרכים העולים מתוך ניתוח תמונת השחקנים

לאחר ניתוח תמונת השחקנים, עולה הצורך להתאים את החלופות המוצעות על מנת לשפר את סיכויי היישום שלהן. במצב אידיאלי, העמדה הראשונית בנוגע ליישום המדיניות המוצעת צריכה להיות כזו המציגה את שתי החלופות יחד כמקשה אחת, על מנת לתת מענה שלם לאוכלוסיית היעד. כזו צריכה להיות גם ההצגה הראשונית של התוכנית למשרד האוצר, שהוא הגורם הראשון אליו פונים בדרך ליישום התוכנית. במקרה של התנגדות קשה של האוצר, מוצע לדבוק בחלופה ב' בלבד, בשל העדיפות שגילתה בהערכת החלופות. קיצוץ אפשרי נוסף בחלופה השניה יהיה לבטל את תקציב הליווי המורחב ליזמיות. ואולם כל קיצוץ נוסף בחלופה זו יהווה חצייה של קו אדום, שיעקר את החלופה מתוכנה. הקמת הקרן עצמה מהווה את המענה הממשלתי לצורך שהשוק אינו מספק כיום. פגיעה בקרן תסתום את הגולל על התוכנית כולה.

מנוף אחד שניתן להפעיל על משרד האוצר על מנת "לשכנע" אותו לתמוך ביישום התוכנית הוא האיום כי ש"ס תתמוך בחוק הקלות המס לאמהות עובדות, כאלטרנטיבה לתכנית המדיניות המוצעת בנייר זה. לחילופין, אפשר להציע לאוצר "סוכריה" לפיה ש"ס תתנגד ליישום החוק, או שמשרד התמ"ת יכשיל אותו באופן שקט, בתמורה ליישום תכנית המדיניות המוצעת כאן במלואה. יחד עם זאת, צעד כזה עשוי לערער את אמינות הציבורית של ש"ס, שתמכה פומבית בהצעת החוק.

התאמות נוספות אותן יש לבצע בתוכנית נוגעות לדרגי השטח הבירוקרטים בסניפי מט"י. סניפים אלו סובלים ממחסור בתקציב ואינם מסוגלים לתת כיום לפונים אליהם את מלוא פגישות הייעוץ המגיעות להם. במצב כזה, קשה לצפות לשיתוף פעולה מצד כוח האדם בסניפים. על מנת להשיג שיתוף פעולה מדרגים אלו, יש להחזיר לפחות חלק מן התקציב שקוצץ לאחרונה, בסכום העומד על כ-15 מיליון ש"ח,²⁰ וליצור זיקה בין מתן התקציב לשיתוף הפעולה של הסניפים בהפעלת התוכנית. כמו כן יש לשים דגש על הכשרה או הנחייה מיוחדת של היועצים בסניפים בכל הנוגע להתנהלות מול "לקוחות" התוכנית וצרכיהם המיוחדים. שיתוף הפעולה של דרגי השטח של מט"י הוא קריטי ליישום התוכנית. בלעדיו, התוכנית תיכשל.

שיתוף הפעולה של הדרג המקצועי במשרד התמ"ת עשוי גם הוא להיות חיוני להצלחת התוכנית, כגורם המלווה את התהליך מראשיתו, מרכז את הקשר בין הגורמים השונים, ומבצע בקרה

²⁰ http://portal.knesset.gov.il/Com2ksafim/he-IL/Messages/news_8060.htm

על התהליך. האף שלגורמים במשרד יש גישה אוהדת באופן כללי לתוכניות של הכשרה מקצועית, גישתם לתוכנית זו עשויה להיות אדישה או עוינת, בבחינת היותה מטלה נוספת המוטלת על המשרד. תחושה זו ניתן לפוגג על ידי שיתוף בכירי המשרד בתהליך התכנון, הפיקוח, הבקרה ומעקב על יישום התוכנית בידי המגזר השלישי ומט"י. הגישה צריכה להיות של שיתוף המשרד בתהליך, לא של הנחתת התוכנית עליו "הר כגיגית".

6. ג. היישום בפועל

בשלב ראשון של יישום התוכנית, מוצע כי זו תיושם כ"פיילוט", על מספר מצומצם של כמה מאות פונות. לצורך הפשטות נניח כי החלופה השנייה בלבד היא שנבחרה ליישום, אם כי אותם העקרונות יכולים לחול גם על שתיהן יחד. במשך שנתיים תחלק הקרן הלוואות ליזמיות, ומוצע כי בתקופה זו תיבחנה גישות שונות למתן ההלוואות: מהלוואות קבוצתיות למדורגות, מליווי מקצועי צמוד לליווי מינימלי. בתום שנתיים מהקמת התוכנית יש לערוך מחקר הערכה ובקרה על התוכנית ועל המאפיינים השונים שנבחנו בה. על מנת לעמוד על הצלחת התוכנית צריך לבחון גם מאפיינים טכניים של התוכנית כדוגמת שעור החזר ההלוואות, והן את השינוי שחוללה התוכנית בחיי המשתתפים בה. למשל: בכמה עלתה ההכנסה הממוצעת למשפחה במהלך ההשתתפות בתוכנית. יישום התוכנית כפיילוט מאפשר לאתר ולתקן ליקויים, וכן ליצור "סיפורי הצלחה" שיהוו את כרטיס הביקור של התוכנית לקראת הרחבתה האפשרית.

גורם חיוני להצלחת התוכנית הוא מינוי פרויקטור שילווה אותה מטעם הדרג הניהולי של משרד התמ"ת, שתפקידו לדאוג ליישום התוכנית בפועל, לטפל בקשיים בלתי צפויים, ולדאוג לבקרה על התוכנית בזמן ביצועה ובסוף שלב הפיילוט. מוצע כי לתפקיד זה ימונה איש מקצוע מתוך המשרד, מבין מועמדים שנושאים מאפיינים שונים, כדוגמת המנהל הנוכחי של האגף להכשרה מקצועית (שלום בן משה), המשלב מקצועיות עם סמכות ניהולית,²¹ מנהלת האגף בגמלאות (שרה חורש), המשלבת

²¹ שלום בן-משה, מנהל האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, מנהל מוערך ובעל ניסיון, שנתמנה בשנה האחרונה למנהל אגף ההכשרה. לבן משה זיקה לנושא הכשרת כוח אדם, והוא מגלה גישה אוהדת לנושא היזמות. וראו: ראו למשל: משרד התמ"ת, אוגוסט 2008, "מנהל האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, שלום בן משה: לראשונה יפתח בשנת הלימודים הקרובה, שתחל בשבוע הבא, בית ספר מקצועי עם חיל הים באזור חיפה להכשרת בעלי מקצוע בתחום המתכת", הודעה לעיתונות באתר התמ"ת, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/6B34BFFD-9C74-4A21-865F-088D2A5CAD66.htm>. יחד עם זאת, אפשר ועומס העבודה השוטפת על בן משה לא יאפשר לו להקדיש את מלוא תשומת הלב לנושא התוכנית.

מומחיות, יחס אישי וזמן להקדיש לתוכנית,²² ומנכ"ל משרד התעסוקה (יוסי פרחי), איש אמונו של השר, שידגים את המחוייבות של המשרד לתוכנית.²³

ד.6. לוח זמנים ליישום התוכנית

הבחירות המתקרבות הן קו פרשת מים בכל הנוגע ליישומה המוצלח של התוכנית. לניסיון ליישם את התוכנית לפני הבחירות (גישה שתכונה: "מתנת פרידה") יתרון בכך שכל השחקנים והתפקידים הפוליטיים מוכרים וידועים, ועמדותיהם בנושאים שעל הפרק ברורות לטוב ולרע. כמו כן, במצב הנוכחי, ערב בחירות, כוחה של הממשלה וכוחו של האוצר לבלום הצעות מדיניות תקציביות הוא חלש באופן יחסי. זאת בנוסף לגישה האוהדת יחסית של ראש הממשלה (ושר האוצר) לנושאים 'חברתיים', ורצונו להשאיר חותם חיובי על המערכת הפוליטית עם עזיבתו הקרבה.

יחד עם זאת, לגישה הגורסת פעולה מיידית יש גם חסרונות: פרק הזמן הקצר שלפני הבחירות הוא כנראה קצר מכדי להפעיל את התוכנית, ואפשר כי בכל מקרה לא יימצא לה מקור תקציבי בתקציב 2009 בשלב זה של השנה. בנוסף, ניסיון לנצל חולשה רגעית של הממשלה ושל האוצר מתעלם מכך שהדרג המקצועי באגף התקציבים באוצר איננו עתיד להתחלף, והוא נוטה לבלום, כך או אחרת, הצעות שאינן לרוחו. העברת החוק לפני הבחירות, על אפו וחמתו של האוצר, עשוי להביא לטרפודו בשלב מאוחר יותר.

גישה שנייה, של ניסיון להביא ליישום המדיניות לאחר הבחירות (גישה ה"נדוניה"), יכולה להיות מועילה שכן היא מאפשרת לעשות שימוש בתוכנית כחלק מן המצע לבחור של תנועת ש"ס, כאות למחוייבות התנועה לנושאים חברתיים רחבים. לאחר מכן, בשלב הרכבת הממשלה, סביר להניח כי ש"ס תהווה לשון מאזניים בהרכבת הקואליציה, ותוכל להציב את יישום התוכנית ("הנדוניה") כאחד התנאים לכניסה לממשלה. יחד עם זאת, חסרונה של גישה זו בחוסר הודאות הכמעט מוחלט לגבי אופייה של המערכת הפוליטית לאחר הבחירות. מכל מקום, יחד עם התניית

²² שרה חורש: המנהלת לשעבר של האגף, שבילתה בו ובתחום ההכשרה המקצועית בכלל שנים ארוכות. לחורש מומחיות ו"להט" לנושא ההכשרה המקצועית ולנושא נשים בשוק העבודה בפרט. מינוי הגברת חורש לתפקיד "פרוייקטורית" הממונה על יישום התוכנית, באם תהיה מעוניינת לבלות מעט מימי הפרישה שלה בחזרה במשרד, הוא פתרון המשלב בין המומחיות וקשרי העבודה של מי שבאה מתוך המערכת, לבין מי שפנויה כעת ממחוייבויות ניהוליות שוטפות ויכולה להקדיש את כל תשומת לבה להצלחת התוכנית.

²³ יוסי פרחי, מנכ"ל שירות התעסוקה. גם אם הקשר בין התוכנית לבין שירות התעסוקה הוא עקיף, מינויו של פרחי, שפעל בשנים האחרונות כיועץ שר התמ"ל בדיוק בתחומים בהם מבקשת התוכנית לפעול (כדוגמת טיפול באוכלוסיות מקבלי הבטחת הכנסה) ונהנה מאמונו, עשוי לבטא את החשיבות שמקדיש השר ליישום המוצלח של התוכנית, ועשוי להבטיח לה סיכויי הצלחה גבוהים. בנוסף, האיום שמהווה 'תוכנית מהל"ב' על שירות התעסוקה עשוי לגרום למנכ"ל השירות לדחוף להצלחת תוכניות חלופיות לטיפול באוכלוסייה החלשה.

הכניסה לקואליציה בביצוע התוכנית, יש לדרוש כי הסמכות על התוכנית תועבר תחת המשרד הכלכלי – חברתי שיוקצה לש"ס.

מכל מקום, נראה כי הגישה המועדפת היא להתחיל ביישום המדיניות לאלתר, תוך התיחסות לבחירות כמנוף פוליטי, אך גם כהזדמנות שניה ליישום התוכנית לאחריהן, אם היישום לא יתאפשר לפניהן. כיוון שמרבית הקשים ביישום התוכנית צפויים ברמה הבירוקרטית, מוטב להתחיל לעבוד על היישום מוקדם ככל האפשר, תוך ניצול של נקודות לחץ פוליטיות במידת האפשר והצורך. כצעד ראשון, יש למנות מייד פרויקטור לתוכנית, שיפעל גם בתנאים של אי ודאות פוליטית. (לטבלה המפרטת את לוח הזמנים, ראו נספח 1)

נספח 1

לוח זמנים מוצע:

לוח זמנים בירוקראטי	לוח זמנים פוליטי	
מטווח הזמן המיידי ועד הבחירות	מינוי פרויקטור לליווי יישום התוכנית במשרד התמ"ת. תחילת מגעים מול משרד האוצר ומט"י. חיפוש מקורות מימון נוספים (ארגוני נשים, הסוכנות, וכו')	גישת "מתנת פרידה": מגעים מול ראש הממשלה ושר האוצר מתוך מגמה להפוך את התוכנית ל"מורשת חברתית" של הממשלה היוצאת. בהתקרב מועד הבחירות – שימוש בתוכנית כחלק מהמצע החברתי של ש"ס.
עד שישה חודשים לאחר הבחירות	הקמת הקרן (אפילו במתכונת מצומצמת), תחילת תוכנית הפיילוט.	עד הקמת הממשלה - "גישת הנדוניה": הצבת יישום התוכנית כתנאי מן התנאים לכניסה לקואליציה. דרישת מתן סמכות על התוכנית למשרד הכלכלי שיוקצה לש"ס.
שנתיים ממועד הפיילוט	סיום הפיילוט, ביצוע בקרה הערכה והמלצה	החלטה על עתיד הפרויקט עם סיום הפיילוט: הרחבה, שינוי או סיום.

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

ובאידיאולוגיה של משרד האוצר		
--------------------------------	--	--

נספח 3: טבלת בעלי העניין

שחקן	אינטרסים	אמונות	משאבים
קבוצות אינטרס			
ההסתדרות (רמת עניין נמוכה)	1. להגדיל את שיעור ההתאגדות ואת בסיס הכוח של הארגון. 2. להתפס כמגינת ומייצגת כלל ציבור העובדים	דרושה מעורבות ממשלתית בכלכלה ובשמירה על זכויות עובדים. עקרונות פעולה: פעולה בהסכמה, "מלמטה", דרך הסכמי עבודה והתאגדות עובדים, ולא בחקיקה כפוייה.	1. קבוצות של עובדים חזקים (נשק השביתה) 2. שותפות (מוגבלת) עם נציגות התעשיינים ואיגוד לשכות המסחר. 3. נתפסת במידה רבה כמתווך מוסכם בין ההון, העובדים והמדינה (זהו מעמדו של עופר עיני).
ארגוני נשים המתמחים בנושא (לדוג': העמותה להעצמה כלכלית לנשים)	1. קידום זכויות נשים, שיפור מעמדן הכלכלי והעצמת מעמדן החברתי. 2. הישרדות ארגונית	זכויות שוות לנשים. עצמאות כלכלית היא המפתח להעצמה נשית, לזכויות ולמעמד חברתי.	"הון חברתי" – מומחיות מעשית בנושא יזמות זעירה, תוכניות פעילות, רשת קשרים עם נשות מקצוע שלהן מומחיות בנושא ורצון טוב לפעול בו. נגישות לתרומות. כוח פוליטי ונגישות תקשורתית מועטה.
ארגוני גג לנשים (נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה)	1. קידום זכויות נשים 2. הישרדות והתרחבות ארגונית. 3. המשך קיום והרשמה למעונות היום שבהפעלתן.	זכויות שוות לנשים. מעורבות ממשלתית במשק נחוצה לשינוי חברתי ולהבטחת זכויות.	כוח פוליטי בינוני (לובי). תקציב עצמאי משמעותי. נגישות לתרומות "הון חברתי" – רשת של נשים מקצועיות המסורות לעקרונות התנועה
קרנות קיימות לתמיכה בעסקים קטנים (קרן קורת).	1. קידום עסקים קטנים. 2. גידול הקרן.	אידיאולוגיה כלכלית ימנית: תמיכה נלהבת בעקרונות השוק החופשי. נקודת מבט עסקית, גם בזמן מעורבות פילנטרופית: עסק הוא עסק, לא מעשה צדקה.	1. מימון 2. קרבה (עד היטמעות) במגזר העסקי 3. מומחיות במימון ובליווי עסקים קטנים.

לובי פוליטי ותקשורת. כוח כלכלי מסויים, לסייע ולשתף פעולה עם היזמים הביתיים, או לדחוף אותם החוצה מהשוק. (יחד עם זאת, מאוגדים רק באופן רופף)	1. תמיכה בעקרונות השוק החופשי 2. מעורבות ממשלתית במשק נחוצה לשם תמיכה בעסקים קטנים ובעצמאיים.	1. קידום מעמד של העצמאיים. 2. קבלת מעמד חוקי והטבות נלוות מן המדינה לנמנים על הסקטור (דמי אבטלה, וכו') 3. אינטרס בגידול סקטור העצמאיים 4. כסוחרים – אינטרס לצמצם כניסת מתחרים חדשים לתחום	ארגוני הגג של העצמאיים
נורמות חברתיות, פסיקה הלכתית, משאבים חברתיים (כדוגמת קשרי משפחה) וכסף.	המבנה החברתי הקיים הכרחי לשימור ערכי הליבה של התרבות המסורתית	הקפאת המצב הקיים מבחינה מגדרית ותרבותית	קבוצות אינטרס שמרניות (רבנים חרדים, ראשי מועצות ערביות).
בירוקרטיה			
שליטה בתקציב המדינה. שליטה כמעט מוחלטת בתקציבי המשרדים השונים (למשל, על ידי מניעת העברות תקציביות מסעיף אחד למשנהו). חוק ההסדרים והתקציב מקנה שליטה בתהליכי חקיקה מהירים ובקידום רפורמות.	השוק החופשי מקצה משאבים בצורה יעילה. הממשלה צריכה להתערב בכלכלה באופן מינימלי בלבד. בכל הנוגע לרווחה: המדינה צריכה לתת "חכות", לא "דגים".	1. שמירת הקופה הציבורית. 2. צמצום כוחם של מוקדי כוח וידע אחרים בשירות המדינה (למשל: הביטוח הלאומי), לטובת הריסון התקציבי. 3. צמצום תשלומי ההעברה לשכבות החלשות. 4. לעובדי המשרד יש אינטרס לשמירה על יחסי עבודה תקינים מול המגזר העסקי (להעסקה עתידית)	משרד האוצר
סמכות חוקית בעניין תיקון תקנות, חתימה על צווי הרחבה, וכך הלאה. סמכות ומשאבים לגבי אכיפת חוקי עבודה. סמכות בעניין שכר הלימוד והסבסוד במעונות היום. שליטה תקציבית בקרנות לעידוד עסקים, ברשות לעסקים קטנים ובמט"י.	אמונה בעליונות השוק החופשי. התערבות הממשלה בתיקון כשלי שוק (למשל באמצעות אספקת מידע). מאידך: תפקיד הממשלה לעודד ולסייע במיזמים שחשיבותם לאומית, גם אם אינם	1. הגדלת סמכות המשרד ותקציביו. 2. להיתפס כמגן הצרכנים והציבור הרחב. לעובדי המשרד יש אינטרס לשמירה על יחסי עבודה תקינים מול המגזר העסקי (להעסקה עתידית)	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

	רווחיים.		
היכולת "לתקוע" את התהליך או לקדם אותו.	אמונה בעליונות השוק החופשי סיוע לעסקים איננו חסד, אלא החלטה עסקית, השקעה.	1. הגדלת התקציבים 2. הקטנת עומס העבודה (יותר אנשי צוות או טיפול בפחות פניות).	הבירוקרטיה "בשטח" – הרשות לעסקים קטנים ומרכזי טיפוח יזמות
מקור אפשרי למימון (כבר מימן תוכנית דומה בעבר). משקל תקשורתי ופוליטי רב. ביכולתו לקדם את התוכנית או לפגוע בה, בכל הנוגע למדיניות הקצבאות של המשתתפים בתוכנית.	מעורבות ממשלתית היא הכרחית לקיום חברה מתוקנת.	1. עצמאות ניהולית 2. ידע, כוח, ומימון עצמאיים ממשרד האוצר. 3. סיוע לאוכלוסיות חלשות. 4. יחד עם זאת, אינטרס מובנה בקיומה של שכבה כזאת (או ב"בעיית העוני").	הביטוח הלאומי
משאבים מועטים. השפעתו על מדיניות הממשלה מזכירה לעיתים גוף מן המגזר השלישי.	תמיכה במעורבות ממשלתית במשק, סיוע ישיר לחלשים	1. סיוע לאוכלוסייה חלשה. 2. חיזוק עמדת המשרד מול משרד האוצר 3. להצטייר כ"לא אשם" בגזרות האוצר.	משרד הרווחה
	המסגרת הרעיונית הכללית המשותפת לשלושה היא האמונה בכוחה של כלכלת השוק.	כללי: לשלושת האישים מטה אינטרס מרכזי משותף: הישרדות פוליטית וקידום אישי.	נבחרים
ביכולתו לקדם, לאשר או לדחות צעדי מדיניות.	כלכלת שוק, קידום עסקים קטנים. בעברו כשר התמ"ת ביקש לקדם אג'נדה זו.	להותיר חותם חיובי, עם סיום הקדנציה	ראש הממשלה (אהוד אולמרט)
משאבי המשרד ועמדה בכירה בממשלה.	בדומה לעמדת המשרד: אמונה בכלכלה חופשית, התערבות ממשלתית מינימלית.	מיתוג כפוליטיקאי אחראי, שומר הקופה הציבורית, מגן האינטרס הכללי והמעמד הבינוני בפרט.	שר אוצר (בר – און – קדימה)
מפלגת העבודה היא שותפה קואליציונית בכירה	"סוציאל דמוקרט" מוצהר. מאידך, תוכניות הסיוע שהציע (תלושי מזון, תוכניות חיסכון לילדים)	מיתוג כפוליטיקאי ומנהיג "חברתי".	שר רווחה (הרצוג – עבודה)

	מעידות על נטייה כלכלית-ימנית.		
ש"ס היא לשון מאזניים בקואליציה	בעד מעורבות ממשלתית ישירה בכלכלה (למשל: פיקוח על מחירי הלחם).	מיתוג כ"מגן החלשים".	שר העבודה והרווחה (ישי - ש"ס)
משקל תקשורתי נכבד, "נשק" החקיקה.	תפיסת עולם כלכלית ימנית. אמונה ב"יוזמה חופשית" של ה"אזרח הקטן", לצד אמונה בחשיבות מעורבות ממשלתית נחוצה להגנת העסקים הקטנים	מיתוג כ"מגני האזרח הקטן".	חברי כנסת הפועלים לטובת העסקים הקטנים (סטס מיסז'ניקוב, רוחמה אברהם, גלעד ארדן)
משקל תקשורתי נכבד, "נשק" החקיקה.	תפיסות עולם שונות, הנעות בין שמאל לימין כלכלי.	ייצוג ה"קול הנשי".	חברי כנסת הפועלים למען זכויות נשים (גלעד ארדן, שלי יחימוביץ')

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

* במחירי תקופת סקר הכנסות 2006/7 לפי מדד המחירים של 185.7 על בסיס 100 = 1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בחודשים אפריל 2006 עד יוני 2007.

- 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>
- 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.
- 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 ל:

גב' ענת בן אליהו.

גב' מיכל לבנת

מר שמולי בינג

גב' ג'ני אושר

ד"ר מומי דהן

פרופ' ערן פייטלסון

יערה