



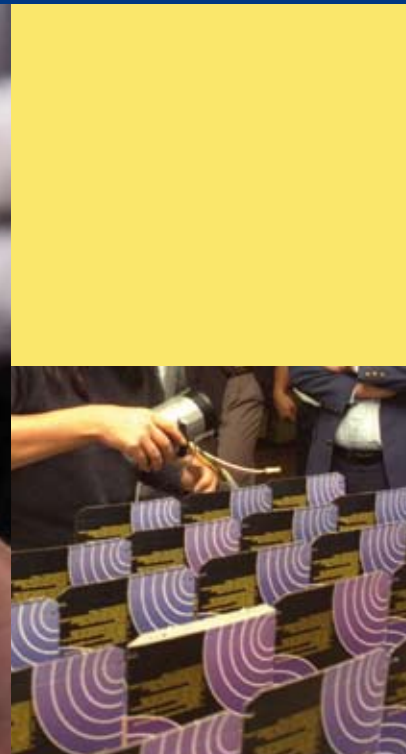
משרד ראש הממשלה

משרד האוצר
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
המוסד לביטוח לאומי
בנק ישראל



דו"ח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב

יוני 2007



יושב ראש: מר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

חברי הוועדה: עו"ד מיכאל אטלן, היועץ המשפטי של משרד התמ"ת, **פרופ' צבי אקשטיין**, המשנה לנגיד בנק ישראל, **ד"ר יגאל בן-שלום**, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, **פרופ' מנואל טרכטנברג**, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, **מר משה לביאן**, ראש מנהלת מהל"ב (בפועל), **מר עמנואל מודריק**, יו"ר ועדת המכרזים הבין-משרדית לרפורמה בשוק העבודה, **מר שאול מרידור**, רכז תעסוקה וקליטה באגף התקציבים במשרד האוצר, **עו"ד שי סומך**, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, **מר יוסי פרחי**, יועץ שר התמ"ת לענייני תעסוקה, **פרופ' יוסי תמיר**, מנכ"ל תב"ת-ג'וינט.

משתתפים נוספים: מר אמנון אייכלברג, עדליא ייעוץ כלכלי, **עו"ד רויטל ארז**, משרד התמ"ת, **מר אמיר ברקן**, ראש האגף הכלכלי במשרד ראש הממשלה, **גב' אסתר דומיניסיני**, מנכ"ל שירות התעסוקה, **גב' אורנה ורקוביץקי**, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, **מר ראובן חביב**, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, **עו"ד גלית יעקובוב**, יועצת משפטית במנהלת מהל"ב, **מר עמיחי כץ**, מנהל ההתקשרויות במנהלת מהל"ב, **מר עזרא מועלם**, ארנסט & יאנג, **עו"ד כרמית נאור**, המוסד לביטוח לאומי, **גב' דורית נובק**, לשעבר ראש מנהלת מהל"ב, **גב' יעל נחמיאס**, יועצת בכירה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, **מר רביב סובל**, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, **גב' חגית צור**, ארנסט & יאנג, **מר דוד צרפתי**, מנהל אגף מחקר ומידע בשירות התעסוקה, **גב' אלינה רוסינ**, עדליא ייעוץ כלכלי.

מזכיר הוועדה: גל אלון, יועץ לפיתוח תהליכים אסטרטגיים במשרד ראש הממשלה.

שמות חברי הוועדה מופיעים על פי סדר הא-ב

5	דברי פתיחה
6	רקע לעבודת הוועדה
7	תקציר
10	1. תכנית מהל"ב: תמונת מצב
10	א. מבנה התכנית
13	ב. שינויים שנעשו בתכנית
17	ג. תוצאות ראשוניות
20	2. אבחון, מסלולים וכלים: התפיסה החדשה של תכנית "מהל"ב 2"
20	א. התאמת התכנית לאוכלוסיות מיוחדות
22	ב. אבחונים מקצועיים
25	ג. מסלולים ייעודיים
27	ד. כלים מיוחדים
28	3. המודל הכלכלי ותשתיות התכנית
28	א. המודל הקיים
29	ב. המודל החדש
32	4. הקמתה של רשות לאומית לתעסוקה
38	5. המשך התכנית במתכונתה החדשה
38	א. הסדרת שינויים בתכנית
39	ב. מבנה ואיוש מנהלת מהל"ב
39	ג. הרחבת אזורי התכנית
41	ד. לוח הזמנים המתוכנן
42	6. סיכום



תכנית מהל"ב הוגדרה מלכתחילה כתכנית ניסיונית למשך שנתיים, אשר במהלכן ניתן יהיה ללמוד ולהפיק לקחים. כיום, מתברר שעל אף הכוונות הטובות והתכנון היסודי, לא הצליחה התכנית להציע כלים ראויים לסיוע לחלק משמעותי מלקוחותיה. ממשלה - כל ממשלה - נמדדת ביכולתה לבחון באומץ החלטות שקיבלה בעבר. על כן, דו"ח זה מניח את היסודות לתכנית מהל"ב 2, השונה מהותית מזו אשר אישרה הכנסת לפני כשלוש שנים וחצי.




השקתה של תכנית מהל"ב סימנה מפנה היסטורית במדיניות הרווחה הישראלית. לראשונה, במקום להזניח את אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת ההכנסה, בחרה הממשלה לטפל בבעיה מן השורש, גם אם משמעות הדבר עלויות כספיות גבוהות בטווח הקצר. במקביל, אימצה הממשלה מודל כלכלי המתמרץ את מפעילות התכנית לצמצם את מספר מקבלי הבטחת ההכנסה על מנת להגדיל את רווחיהן. גם אם החברות עשו לילות כימים על מנת לסייע ללקוחותיהן, ללא קשר לשאלת הרווח, הרי שיש להודות שהמודל הכלכלי לא סייע להשיג את המטרה.

תכנית "מהל"ב 2" מתבססת על מודל כלכלי שונה לחלוטין, המתבסס בעיקרו על השמות איכותיות ולא על ההחלטות שמקבלים יועצי המרכזים. באשר לשלילת קצבאות, בבסיס התכנית החדשה, הטלת חובה על מרכזי התעסוקה לפתח כלים ותכניות ייעודיות לטיפול בכשליש מלקוחות התכנית, הסובלים מחסמים מיוחדים (גיל מבוגר, מוגבלויות פיזיות, קשיי קליטה וכדומה). כל עוד אין בידינו את הכלים המתאימים לטיפול בחסמים אלה במסגרת מסלולים ייעודיים, אין בכוונתנו לדרוש מאזרחים לכולות את זמנם בהתייצבות במרכזי התעסוקה, גם במקרים בהם התכנית אינה רלוונטית עבורם.

תכנית מהל"ב 2 אינה מבקשת להעניש את מקבלי גמלת הבטחת ההכנסה, אלא לסייע להם בכלים מקצועיים ובמתן שירותים הולמים. בשנה האחרונה נהנו 2,936 מלקוחות התכנית מפתרונות השגחה לילדיהם ו-4,047 לקוחות שעלו ארצה לא מכבר השתתפו בקורסי עברית. המדינה ערוכה ומוכנה לממן זאת גם בעתיד, בנוסף לסבסוד מקומות עבודה ומתן מענקים כספיים לבוגרי התכנית אשר השתלבו בשוק התעסוקה. על משתתפי התכנית לקחת אחריות אמיתית על עתידם, כדי למצות באופן מלא את ההזדמנות שניתנה להם.

תכנית מהל"ב החדשה תימדד בראש ובראשונה על ידי כמות ההשמות האיכותיות שלה, אך גם על בסיס יכולתה להעמיד כלים הולמים במקרים הרלוונטיים ועל בסיס שביעות הרצון של המשתתפים בה. התכנית נכנסת לתקופה קריטית של שינויים, ועל כולנו, כמי שחברה ישראלית שוויונית חשובה להם, לקוות ששינויים אלה אכן יביאו להצלחתה. תלות בקצבאות אינה רצויה ובוודאי שלא תביא לשוויון הזדמנויות. הסטטיסטיקה מלמדת כי סיכוייהם לתעסוקה של ילדים להורים התלויים בקצבאות נמוכים מאלו של ילדים אחרים. חשוב שנפעל בכל הכלים העומדים לרשותנו לשבירת מעגל קסמים זה.

אני מבקש להודות לנציגי משרד התמ"ת, האוצר, המשפטים, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה על השתתפותם הפעילה בוועדה הבין-משרדית, ולשלוח איחולי הצלחה כנים לאלו אשר יוביל את הרפורמה המוצעת, לאחר אישורה על ידי ראש הממשלה ומ"מ שר האוצר, סגן ראש הממשלה ושר התמ"ת ויתר חברי הממשלה.


רענן דינור,
יושב ראש הוועדה

רקע לעבודת הוועדה



תכנית מהל"ב החלה לפעול בחודש אוגוסט 2005. מאז, הוכנסו בה שורה של שינויים מהותיים המפורטים בדו"ח זה. יחד עם זאת, נותרו בתכנית פערים מהותיים אשר הטיפול בהם הכרחי על מנת להביא לתוצאות טובות יותר בעתיד. לאורך השנה האחרונה, העלה סגן ראש הממשלה ושר התמ"ת, ח"כ אלי ישי, טענות באשר לבעיות בתפקודה של התכנית. לטענות אלה הצטרפו מספר חברי כנסת, ביניהם ליה שם-טוב, מרינה סולודקין וזאב אלקין ושורה של ארגונים חברתיים. לאור זאת, החליט ראש הממשלה בחודש פברואר 2007 על הקמתה של ועדה בין-משרדית אשר תבחן את השינויים הנדרשים בתכנית.

לאחר סקירת המצב הקיים בתכנית, התפצלה הוועדה למספר צוותי משנה אשר התייחסו לפערים המרכזיים שנתגלו. להלן כמה מהפערים אליהם נדרשה התייחסות, בעוד המענים שניתנו מפורטים בהמשך הדו"ח:

- 1. אוכלוסיית המשתתפים:** התכנית בבסיסה קבלה את כלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ללא הבחנה בין המשתתפים, ובשל כך נעשה שימוש בכלים זהים לטיפול בקבוצות שונות של משתתפים.
- 2. מיון ואבחון:** בשנת פעילותה הראשונה של התכנית, כמעט ולא נעשה אבחון מקצועי מעמיק של החסמים העומדים בפני המשתתפים המוחלשים ביותר, באופן אשר יאפשר לספק להם מענים וכלים מתאימים וטובים יותר.
- 3. מסלולי התכנית:** גם כאשר ברור היה שבפני המשתתפים עומדים חסמים שונים, הרי שהטיפול בהם נעשה בחלק מהמקרים בקבוצות לא הומוגניות וללא התייחסות מספקת לצרכים מיוחדים.
- 4. כלים:** המרכזים אמנם פיתחו תכניות אישיות וקורסים שונים, אולם בסיכומו של דבר, לא פותחו מספיק כלים בעלי ערך ממשי לטיפול בחסמי העבודה של המשתתפים, ובכלל זה הכשרה מקצועית ושיקום תעסוקתי.
- 5. המודל הכלכלי:** המודל הכלכלי יצר תמריץ להפחתת גמלאות ולא תמרץ את המרכזים להשמה בלבד. במסגרת המודל, לא ניתן תמריץ חיובי על השמה והתמדה בתעסוקה ולא הוסדר כראוי נושא סבסוד תעסוקה.
- 6. שירותים תומכי עבודה:** היקף השימוש במערך השירותים תומכי העבודה במהלך השנה הראשונה להפעלת התכנית היה נמוך יחסית. הדבר אפשר שנבע מבנוס שניתן למרכזים בעבור היסכון בעלויות השירותים.
- 7. מבנה המנהלת:** מבנה המנהלת לא אפשר לה עד כה לפקח בצורה הולמת על הפעילות במרכזים, באופן אשר יוכל להבטיח את השגת מטרות התכנית במלואן.
- 8. שירות בקהילה:** הועלו טענות באשר לשליחת משתתפים לשירות בקהילה ללא תגמול ראוי.
- 9. שלילת גמלה:** הועלו טענות על אי הדרגתיות בשלילת הגמלה. הגמלה החודשית נשללת בגין חיסור שאינו מותר, של שלושה ימים או יותר.
- 10. ייצוג משפטי:** המדינה אינה מסבסדת ייצוג משפטי בוועדות ערר.



ממשלה נמדדת ביכולתה לבחון באומץ החלטות שקיבלה בעבר. בקרוב ימלאו שנתיים ימים לתכנית מהל"ב, וברור הוא כי התכנית, במתכונתה הנוכחית, לא השיגה את מלוא מטרותיה. אכן, התכנית הביאה לשינוי חיובי במצבם התעסוקתי של למעלה מ-20% מהמשתתפים בה, המהווים כשלושת אלפים איש, במהלך חמישה עשר החודשים הראשונים להפעלתה. יחד עם זאת, היא גרמה למעמסה מיותרת למשתתפים אחרים.

ואולם, אל לבעיות שבתכנית מהל"ב במתכונתה הראשונית (להלן: "מהל"ב 1") כדי למנוע טיפול אמיתי באלו הנמצאים בשולי החברה. שילובם של אלה בשוק התעסוקה הוא המפתח לשילובם בחברה הישראלית. זהו יעד חברתי מהמעלה הראשונה, שהרי קצבאות הן הדרך להנצחת פערים ואי שוויון.

זוהי אחריותו של כל תושב המסוגל לכך לעשות כל שניתן על מנת להשתלב בשוק התעסוקה, אך זוהי גם זכותו המלאה לקבל את הסיוע האיכותי ביותר שיכולה המדינה להעמיד לרשותו. על המדינה מוטלת לכן אחריות כבדה. עליה להעמיד כלים ושירותים בעלי ערך, תוך הפיכת העבודה למשתלמת.

בחנית תכנית "מהל"ב 1" מראה שלא תמיד היה כך. התכנית לא הצליחה להעמיד מספיק כלים בעלי ערך המותאמים לאוכלוסיות השונות, מרכזי התעסוקה לא יצרו אופק תעסוקתי ראוי לכלל המשתתפים והמודל הכלכלי עליו נבנתה "מהל"ב 1" לא סייע בהשגת המטרות.

הוועדה הבין-משרדית שמינו ראש הממשלה, שר האוצר ושר התמ"ת בחנה את התכנית במשך כשלושה חודשים והיא ממליצה על מספר שינויים מהותיים אותם יש לבצע בתכנית בטווח הקצר. ועדה ציבורית, בראשות נשיא האקדמיה למדעים, הפרופ' מנחם יערי, מגבשת בימים אלה את המלצותיה לשינויים לטווח הארוך. באם יאומצו המלצות הוועדה המובאות בדו"ח זה, הרי שתכנית מהל"ב במתכונתה החדשה (להלן: "מהל"ב 2") לא תדמה לקודמתה, ותהיה שונה מיסודה.

התכנית החדשה משקפת הבנה עמוקה שקבוצות שונות דורשות יחס שונה; היא מתמרצת על סמך הצלחות בהשמות ולא עבור כשלונות שבשילוח; היא מאפשרת לסבסד את העסקתם של אלו הנמצאים בשולי החברה; והיא אינה מנסה להעניש את מקבלי הגמלה אלא לסייע להם בהשתלבות ובבניית אופק אחר לחייהם.

הוועדה מתייחסת גם ל"תקופת המעבר", שבמהלכה הכוונה היא להקל על האוכלוסיות המתקשות, וממליצה להאריך את תקופת הניסוי בשנה נוספת, על מנת לבחון את התכנית החדשה לקראת ההפעלה הארצית.



אלו הם עיקר המלצות הוועדה:

- **כשליש מלקוחות מהל"ב 2, הנתקלים בחסמים המשמעותיים ביותר בהשתלבות בשוק התעסוקה, יזכו לטיפול מועדף במסגרת מסלולים ייעודיים** (מהל"ב לבני X ומעלה, מהל"ב לעולים חדשים, מהל"ב לבעלי מוגבלויות, מהל"ב למחפשי עבודה ותיקים ומהל"ב לאקדמאים). מרכזי מהל"ב יידרשו לגבש ולאשר תכניות מיוחדות לטיפול במשתתפים שבמסלולים, ויכלו לסבסד באופן ישיר את העסקתם ויזכו מהמדינה לתגמול כספי גבוה יותר על מציאת השמות איכותיות בעבורם. השייכות למסלול תיקבע הן על פי קריטריונים מוגדרים והן על סמך אבחונים מקצועיים, שיועברו לאחריות המלאה של מנהלת מהל"ב.
- **כל עוד אין לתכנית מהל"ב 2 כלים בעלי ערך אמיתי למתן סיוע תעסוקתי למשתתפים אלה, הם יתבקשו להגיע למרכזים למפגשי ייעוץ בלבד**, ויוכלו לבחור האם לעשות שימוש בכלים ובשירותים שיעמיד לרשותם המרכז. היועצים התעסוקתיים במרכזי מהל"ב יתבקשו לשכנע לקוחות אלה שהעבודה עדיפה כלכלית ואישית על התלות בקצבאות, ויוכלו להציע להם כל סיוע שיידרש – החל מטיפול בילדים, דרך קורסים, הכשרות ועבודה מסובסדת, וכלה במימון נסיעות. בעתיד, יידרשו המשתתפים להגיע למרכז אך ורק אם שוכנעה המדינה שיש ערך בפעולות המוצעות להם.
- **עד לפיתוח הכלים הייעודיים לטיפול בבני 45 ומעלה, יועברו אלה לטיפול שירות התעסוקה**, וזאת במסגרת הבנות שהושגו בין משרדי הממשלה, לבקשתו של סגן ראש הממשלה ושר התמ"ת אלי ישי. למשתתפים אלה תינתן האפשרות לחזור למרכזי התכנית במסגרת מסלול בחירה, וזאת למפגשי ייעוץ תעסוקתי בלבד. מקבלי הבטחת חדשים בגילאי 45-50 יוכנסו בכל מקרה לתכנית המלאה, למשך החודשיים הראשונים של קבלת הבטחת הכנסה, וזאת לאחר אבחון. ועדה מקצועית תמליץ לשרי התמ"ת והאוצר על קיומה של תכנית רחבה יותר במסגרת המרכזים לבני 45 ומעלה, וזאת לאחר שבחנה את תכניות המפעילים בהתאם לעקרונות שנקבעו בדו"ח ואת הישגיהם במסלולים שפותחו. שר התמ"ת יחליט באשר למימוש ההמלצות בהסכמת שר האוצר.
- **המודל הכלכלי העומד בבסיס מהל"ב 2 יהיה שונה לחלוטין**. לא עוד תגמול בעבור שלילת קצבאות כמקור מרכזי לרווח, אלא תשלום "בנוס" למשתתפים (בגובה של בין 1,000 ל-4,200 שקלים) ו"בנוס" למרכזים בעבור השמות איכותיות, וזאת ביחס ישיר למשך ההשמה ולגובה השכר. החלטה של המרכז על שלילת גמלה כתוצאה מאי שיתוף פעולה וסירוב לעבודה לא תביא לו כל רווח, אך היא עלולה לגרום הטלת סנקציה נגד המרכז, אם יתברר למדינה שנשללו גמלאות באופן בלתי מוצדק או שמספר העררים המוצדקים של המשתתפים היה גבוה יחסית.

■ **הוועדה קובעת שתכנית מהל"ב 2 חייבת לערוך סקרי שביעות רצון תקופתיים ותדירים של המשתתפים בתכנית**, עד לרמת משוב מהמשתתפים לגבי קורס בודד, על מנת לאפשר בקרה ראויה שלא היתה קיימת בעבר. בשלב הראשון יפורסמו סקרים אלה באמצעי התקשורת, אך תוצאותיהם יילקחו בחשבון בניהול ההתקשרויות העתידיות עם מפעילי התכנית. המשובים יהוו בסיס מתמשך לבחינת ההכשרות והסדנאות על ידי המפעילים והמדינה. בנוסף, ממליצה הוועדה לאמץ מתכונת סדירה ותקופתית של שימועים למנהלי המרכזים, וזאת על בסיס סקרי שביעות הרצון, המשובים, דו"חות הביקורת וניתוח מדגמי של תיקי המשתתפים.

■ **תשתיות התכנית יעברו שינוי ייסודי, על מנת להבטיח שהמדינה תפקח הלכה למעשה על פעילות המרכזים, דרך מנהלת בעלת סמכות מקצועית ומבנה ארגוני יציב.** יש להגדיר את מבנה המנהלת מחדש, כך שיהיה בה ממונה אבחון ארצי אשר יפעיל את מערך האבחונים במרכזים ויבחן את האפשרות למתן פטור ממבחן תעסוקה, ממונה פניות ציבור אשר יטפל פרטנית בפניות במשתתפים, ממונה מחקר ומידע אשר יפעיל את מערך המחקר, המשובים והסקרים וינתח את תוצאות פעילותם של המרכזים וממונה פיקוח והתקשרויות עם המרכזים, אשר יפקח על פעילותם וירכז את התקשרויות המנהלת. על המנהלת לוודא עמידת המרכזים בסטנדרטים גבוהים, הן בטיפול במשתתפים אשר נמצאה להם השמה והן בטיפול במשתתפים שטרם נמצאה להם כזו.

■ **באשר לתפעול השוטף של התכנית, ממליצה הוועדה ליישם מספר שינויים באופן מידי**, בראשם: למשתתף תהיה הזכות להחליף יועץ תעסוקתי אחת לשנה אם ירצה בכך; משתתפים הממתינים לאבחון מקצועי יידרשו להגיע למרכזים אחת לשבוע עד אחת לחודש וזאת למטרות ייעוץ תעסוקתי בלבד; הכלים וההטבות הייעודיות הקיימות במסלולים (כדוגמת עבודה מסובסדת) יינתנו גם למשתתפים אשר האבחון יקבע שתכנית מלאה אינה חובה בעבורם. השלמת האבחונים וההפנייה למסלולים תאפשר למרכזים לעשות שימוש מושכל יותר במכסות המשתתפים אשר מאושרת להם היעדרות.

■ **הוועדה ממליצה להגדיר תקופת התנסות נוספת של שנה לתכנית מהל"ב 2 עד לאוגוסט 2009, במקביל להקמת מנהלת לאומית לתעסוקה במשרד התמ"ת.** לדעת הוועדה, החלטה על הארכת תקופת ההתנסות והרחבתה של התכנית הכרחית על מנת לבחון לעומק את תוצאות השינויים שהוכנסו בתכנית, במטרה לקבל החלטה מושכלת על שינויים נוספים שיש להכניס בה במהלך הפעלתה, או תוך הרחבתה העתידית לרמה הארצית. במקביל, יש להקים צוות בין-משרדי אשר יבחן הקמתה של רשות לאומית לתעסוקה כסוכנות ביצוע במשרד התמ"ת, אשר תאגד את כלל הסמכויות הרלוונטיות לטיפול במשתתפים.

■ **הוועדה ממליצה למפעילי תכנית מהל"ב לעשות שימוש בידע ובתשתיות הקיימות בארגוני החברה האזרחית** בכל הקשור לשילוב מובטלים בשוק התעסוקה, ומצפה מהמפעילים לעשות כל שניתן על מנת לאפשר ללקוחות התכנית סיוע אמיתי אשר ערך בצידו. המדינה, מצידה, תפעל להעמדת מקורות כספיים שיאפשרו בנייתן והפעלתן של תכניות אפקטיביות שכאלה לקבוצות המסלולים, על מנת לאפשר את השתלבותם העתידית של המשתתפים בשוק התעסוקה.

הוועדה רואה בהמשכה של תכנית מהל"ב במתכונתה החדשה, יחד עם הרחבתה לאוכלוסיות נוספות, צעד חיוני למדיניות המעודדת תעסוקה. במקביל לתכנית, יש לחזק את מערך התמריצים להשתלבות בשוק העבודה, בין היתר באמצעות מימושה של תכנית מס ההכנסה השלילי משנת 2008, במטרה לסייע לעובדים הנמצאים בתחתית סולם ההכנסות.

הוועדה מוצאת להדגיש שגם אם ארוכה הדרך עד להשגת שוויון הזדמנויות מלא במדינת ישראל, הרי שממשלה אינה יכולה להרים ידיים ולוותר על סיכויי ההצלחה ולו של תושב אחד. זוהי חובתה של המדינה לפעול לשילובם של כל תושביה המסוגלים לכך בשוק התעסוקה, וזהו הבסיס לקיומו של צדק חברתי בעידן המודרני.

תכנית מהל"ב: תמונת מצב



"תכנית מהל"ב מבטאת אמנה חדשה בין המדינה לבין אזרחיה הזכאים להבטחת הכנסה. כללי המשחק החדשים מחייבים את מקבלי הבטחת ההכנסה... לפעול לקידום סיכוייהם להשתלב בעבודה כתנאי לקבלת הגמלה. מאידך, המדינה חייבת, באמצעות מרכזי התעסוקה, לעשות מאמץ לסייע למשתתפים להתגבר על מכשולים בכניסה לשוק העבודה..."

(מתוך "תכנית מהל"ב - סקירת שנת פעילות" 1.8.05-31.7.06).

א. מבנה התכנית

מטרתה של תכנית מהל"ב הניסיונית, כפי שהוגדרה בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, הינה לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, על מנת לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית. לצורך יישום מטרה זו, נבחרו במכרז בינלאומי ארבעה מפעילים בבעלות פרטית, אשר הקימו את מרכזי מהל"ב. החל מחודש אוגוסט 2005, פעלו המרכזים בארבעה אזורים בארץ: אשקלון ושדרות, נצרת ונצרת מטרחה של תכנית מהל"ב הניסיונית, כפי שהוגדרה בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, הינה לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, על מנת לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית. לצורך יישום מטרה זו, נבחרו במכרז בינלאומי ארבעה מפעילים בבעלות פרטית, אשר הקימו את מרכזי מהל"ב. החל מחודש אוגוסט 2005, פעלו המרכזים בארבעה אזורים בארץ: אשקלון ושדרות, נצרת ונצרת

עילית, חדרה וסביבותיה, וירושלים. למעשה, החליפו המרכזים את שירות התעסוקה באזורים אלה, בתפקידו כמבצע "מבחן תעסוקה" למקבלי הבטחת הכנסה.

מרכזי מהל"ב הוקמו כ-"One Stop Centre", מתוך הכרה בחשיבות ריכוז כלל השירותים הדרושים לטיפול בתובעי ובמקבלי הבטחת הכנסה. כתוצאה מכך, מספק המרכז מענה החל משלב הגשת התביעה לגמלה (באמצעות פקיד תביעות מטעם הביטוח הלאומי הממוקם במרכז), ועד לשלב ההשמה בתעסוקה. העיקרון המנחה בתכנית, בהתאם

לחוק המקורי ולמכרז שפורסם, הינו "עבודה תחילה". משמעות הדבר, היא כי במידה והמשתתף מדורג על ידי המרכז בסולם התעסוקה כמוכן לעבודה, יופנו עיקר המשאבים להשמתו בשוק התעסוקה, תוך מתן הסיוע והשירותים המתאימים. בתחילת דרכה, התבטסה התכנית על מספר מרכיבים ועקרונות בסיסיים, ביניהם בניית תכנית אישית לכל לקוח, מתן מגוון שירותים תומכי עבודה, הגדרת מערך תמריצים חיוביים ושיליים ללקוחות ומודל כלכלי המתבסס על מדדי הצלחה שהוגדרו למרכזים. כמעט בכל היבטים אלה

בין ההדרכות וההכשרות שניתנו במרכזים ודיווחים עליהם הועברו

למנהלת מהל"ב:

- מרכז מהל"ב IWS בשדרות: סדנאות לחיפוש עבודה באינטרנט, סדנאות לעבודת צוות, קורסים לשפת גוף וקורסים להקלדה עיוורת.
- מרכז אגם מהל"ב בנצרת: קורסים לחשבונאות ולביטוח, קורס שזירת פרחים, סדנאות לאומנויות ויצירה, קורס מסבירים לתערוכת צילום וקורס עזרה ראשונה.
- מרכז אגיס מהל"ב בחדרה: קורס לארגון וניהול זמן, קורס להכרת זכויות העובד, סדנה לניהול חשבון בנק וניהול משא ומתן מול מעסיק, סדנה לאינטליגנציה רגשית וקורס לבריאות ותזונה נכונה.
- מרכז אמין מהל"ב בירושלים: סדנה לכתיבת קורות חיים, קורס למכירות ושיווק, קורס קוסמטיקה וסדנאות "שער לעבודה".



■ **שירות בקהילה**, אשר מטרתו להרגיל משתתף למסגרת של מקום עבודה בארגון ולהקנות ניסיון תעסוקתי כלשהו למשתתף חסר ניסיון שכזה¹.

■ **שיקום תעסוקתי**, אשר מטרתו לסייע למשתתף להשתלב מחדש בשוק התעסוקה או להעצים את יכולותיו במידת הצורך.

לצד חובת מילוי התכנית האישית, יכולים משתתפי מהל"ב להיעדר מהתכנית יומיים בחודש על פי בחירתם. בנוסף לכך, יכולים המשתתפים להיעדר יומיים נוספים בחודש בשל נסיבות שהוגדרו בחוק ובתקנות, מבלי שתישלל גמלתם. בין הנסיבות המאושרות: אבל, מילואים, מחלה, מחלת קרוב ועוד. המרכז ראשי לפנות לשר בבקשה לאישור היעדרויות אשר אינן מנויות בתקנות, כדוגמת מחלת ילד העולה על פרק הזמן הנקוב, אירועים משפחתיים מיוחדים, בעיות סוציאליות/אישיות ייחודיות ועוד. עד כה אישר השר מספר נימוקים להיעדרויות, ביניהם זימון לדיון בבית המשפט, נוכחות בחקירה משטרתית ושהייה במעון לנשים מוכות. בנוסף זכאי משתתף, פעם בשנה, לחופשה נוספת בת שלושה ימים רצופים.

המשתתף בהשלמת שעות בתכנית אישית ל-30 שעות שבועיות לפחות, וזאת על מנת לסייע לו לאתר מקום עבודה במשרה מלאה או במשרה חלקית נוספת.

התכנית האישית יכולה לכלול מספר מרכיבים, ביניהם:

■ **סדנאות שונות** המכוונות להקניית כישורים "רכים" למשתתף השתלבת בשוק העבודה (כדוגמת הדרכה בכתיבת קורות חיים, דרך ההתנהלות בראיון עבודה, כלים לחיפוש עבודה, העצמה אישית וכדומה).

■ **חיפוש עבודה עצמאי** במקום מאובזר ומיועד לכך בתוך המרכז, או ביצוע משימות לחיפוש עבודה עצמאי מחוץ למרכז.

■ **קורסים מקצועיים**, ביניהם קורסים למחשוב בסיסי וקורסים ללימוד שפות (עברית וערבית) – למשתתפים בעלי קשיים בשפה, אנגלית – למשתתפים אשר ידע בסיסי באנגלית יכול לשדרגם בשוק העבודה).

■ **הכשרות מקצועיות**, המכוונות להקניית מקצוע חדש מבוקש למשתתף או שדרוגו במקצועו הקיים.

צפויים שינויים משמעותיים בשלב הבא של התכנית הניסיונית, "מהל"ב 2".

התכנית האישית

מרכזי מהל"ב, לאחר קליטה ואבחון המשתתפים, מתבקשים לדרג את המשתתפים בסולם התעסוקה הבוחן את בשלותם להשמה בעבודה. לאחר מכן, באמצעות מתכנן יעדים תעסוקתיים או, במידת הצורך, על ידי בדיקת רופא תעסוקתי, נקבעת תכנית אישית לכל משתתף, בהיקף שדומה להיקף תעסוקה במשרה מלאה (30-40 שעות בשבוע). על פי החוק, התכנית האישית אמורה להתאים למצב בריאותו וכושרו הגופני של המשתתף. במקרים מיוחדים רשאי המרכז להמליץ על הפחתת היקף התכנית האישית עד ל-15 שעות שבועיות, כאשר מימוש המלצה זו מחייב את אישור ראש מנהלת מהל"ב, המסתייע בפועל בוועדת מומחים ("ועדת ה-15").

במידה ומשתתף עובד בשיעור משרה כלשהו, ובתנאי שהוא ממציא אישור ממעסיק על היקף שעות עבודתו, נחשבות שעות אלה כחלק מהתכנית האישית של המשתתף. במקרה של עבודה במשרה חלקית, מחויב

¹ יודגש שעל פי החוק, ניתן להפנות משתתף לשירות בקהילה לתקופה של עד ארבעה חודשים ברצף, כאשר הגורם המעסיק חייב להיות גוף שאינו למטרות רווח או גוף ציבורי. כאשר הפעילות היא בגוף ציבורי, עליה להיות בעלת אופי פרויקטלי, וזאת על מנת למנוע מצב של פעילות מתמשכת, הדורשת העסקת כוח אדם קבוע לשם ביצועה. שירות בקהילה אינו מיועד ואינו מאפשר החלפת עובדים. לכן, כל פרויקט אליו נשלחים לקוחות מהל"ב דורש אישור מראש של ראש המנהלה, ובמקרה של גוף ציבורי, נדרש גם אישור נציג משרד האוצר. במצב של העסקת משתתף בשירות בקהילה ממשיך המשתתף לקבל גמלה, ולא מתקיימים יחסי עובד מעביד בינו לבין הגוף בו מבוצע השירות.

טבלה 1: הוצאות המרכזים על שירותים תומכי עבודה שניתנו במהלך שנת הפעילות הראשונה לפי סוגים (בשקלים, מנהלת מהל"ב)

סה"כ	נצרת	חדרה	ירושלים	שדרות	השגחה על ילדים (כולל קייטנות)
4,517,274	2,463,748	773,333	850,355	429,838	
7,447,860	2,319,163	3,082,031	1,065,609	981,057	הוצאות נסיעה
2,434,018	602,136	823,507	97,375	911,000	אבחון רפואי ונפשי/ סיוע רפואי
4,706,524	711,853	1,720,098	1,287,034	987,539	הכשרה והדרכה
217,401	7,557	86,259	115,618	7,967	אחר
19,323,077	6,104,457	6,485,228	3,415,991	3,317,401	סה"כ

* משתתף יכול לקבל מספר שירותים תומכי עבודה (לדוגמא: גם שירותי השגחה על ילדים וגם נסיעות).

המסתיימים בחודש יולי הקרוב, והוא כולל את המרכיבים הבאים:

- **תשלום מענק להקמת מרכז התעסוקה** (סכום קבוע, על פי הצעת החברות המפעילות בשלב המרכז).
- **תשלום הוצאות תפעול של המרכז** (סכום קבוע, על פי הצעת החברות המפעילות בשלב המרכז).
- **החזר הוצאות בגין שירותים תומכי עבודה (WSS)**, בהתאם לניצול התקציב בפועל.
- **מרכיבי רווח שמקורם** בבונוסים, המותנים בעמידת המרכז במדדי הצלחה שהוגדרו כדלקמן:
 - **בונוס בגין חיסכון בתשלומי הגמלאות.**
 - **בונוס בגין "תיקים סגורים"** בביטוח הלאומי, על פי הקריטריונים שנקבעו במרכז, לתקופה רצופה של שישה חודשים.
 - **בונוס בגין חיסכון בניצול תקציב השירותים תומכי העבודה** (מנגנון זה נועד לתמרץ את החברות לנצל ביעילות את התקציב).

שניתנו בשנה הראשונה לתכנית הגיעו ללמעלה מ-19 מיליון שקלים (קרי, ממוצע של כאלף ומאתיים שקלים למשתתף בשנה, בהתבסס על מספר המשתתפים הפעילים הממוצע בתכנית בשנתה הראשונה שעמד על כ-15,500 איש).

מערך התמריצים למשתתפים

התכנית מעניקה למשתתפיה מגוון שירותים תומכי עבודה, המהווים תמריץ חיובי להשתתפות בתכנית. חלק משירותים אלה מסופקים למשתתפים שכבר הושמו בעבודה במשך תקופה מסוימת נוספת, על מנת לסייע להם לבסס את מצבם הכלכלי.

במקביל, דרישות ההשתתפות בתכנית יכולות להרתיע חלק מהמשתתפים, גם אלה אשר להם צורך אמיתי בגמלת הבטחת הכנסה. למעשה, המשתתפים נדרשים לוותר על זמנם הפנוי ולהשתתף בתכנית על מנת להיות זכאים לגמלה. במידה והם מסרבים לעשות זאת, נשללת זכאותם.

המודל הכלכלי

המודל הכלכלי שעמד בבסיס תכנית מהל"ב נבנה על בסיס תקצוב עלויות הקמת המרכזים והפעלתם, והגדרת מרכיבי בונוס, בהתאם למדדים פשוטים וברורים, שיתמרצו את פעילות המרכזים למימוש היעדים שהגדירה הממשלה. המודל הכלכלי הקיים מתייחס לתקופה של שנתיים,



שירותים תומכי עבודה

תנאי המרכז מטילים אחריות על מרכזי מהל"ב לספק למשתתפים שירותים תומכי עבודה, המיועדים להסיר מגבלות וחסמים אשר מונעים מהם להיקלט בשוק התעסוקה. שירותים אלה כוללים, בין היתר, שירותי שמרטפות לילדים, שירותי נסיעה ותחבורה ואף מימון צרכים ייחודיים כדוגמת משקפיים, ביגוד לעבודה, טיפולי שיניים וצרכים נוספים, המונעים או עלולים למנוע מהמשתתף השתלבות בתעסוקה. כמפורט בטבלה מס' 1, הוצאות המרכזים על שירותי תמיכה בעבודה

(מידע נוסף על המודל הכלכלי והשינויים הצפויים בו, נכלל בפרק העוסק במודל ובתשתיות התכנית)

תכנית מהל"ב הוגדרה מלכתחילה כתכנית ניסיונית. כבר בשנת הפעילות הראשונה הוכנסו בה שינויים רבים, על מנת לפתור קשיים שהתעוררו ולתת מענה לטענות אשר הועלו במהלך הפעלתה הטבלה הבאה מסכמת את התפתחות התכנית ועיקרי השינויים שהוכנסו בה בתחומים השונים, טרם פרסום דו"ח הוועדה הנוכחית.

טבלה 2: שינויים שהוכנסו בתכנית מהל"ב עד כה לפי תחומים

השינויים שהוכנסו עד כה	תיאור מצב המוצא והטענות שהועלו	תחום
<p>בעקבות המלצות ועדת דינור הראשונה מחודש יוני 2006, הוכנסו מספר הקלות משמעותיות:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ כל מרכז יכול להפחית את היקף התכנית האישית ל-15 שעות שבועיות לעד 200 משתתפים בכל רגע נתון, ובסך הכל בכל ארבעת המרכזים – 800 משתתפים. ■ התכנית האישית שתוכן למשתתפים הנמצאים שנתיים לפני גיל הפרישה תהיה של שעה בשבוע. כמות המשתתפים אשר חלה עליהם המלצה זו נכון למארס 2007 מוערכת בכ-400 איש. ■ משתתפים הנמצאים חמש שנים לפני גיל פרישה ואשר קיבלו גמלת הבטחת הכנסה ב-5 מתוך 7 השנים האחרונות (מתוכן 3 שנים ברציפות), ויש להם מגבלה רפואית המונעת השתלבות בעבודה ליותר מ-5 שעות שבועיות, ימלאו תכנית אישית של שעה בחודש. ■ למשתתפים שנקבעו להם אחוזי אי כושר על ידי המוסד לביטוח לאומי, ייקבע היקף תכנית אישית באופן יחסי לאחוזי כושרם. כמות האנשים אשר חלה עליהם הגדרה זו ונקבעה להם תכנית אישית בהתאם עומדת נכון למארס 2007 על כ-300 איש. ■ הוקמה ועדת חריגים הדנה בבקשות להפחתת שעות התכנית האישית מעבר ל-15 שעות שבועיות. כמות המשתתפים אשר אושרה להם תכנית בהיקף נמוך יותר בועדת החריגים עד לחודש מארס 2007 עומדת על כ-100 איש. 	<p>היקף שעות התכנית האישית בהתאם להוראות החוק הינו בין 30 ל-40 שעות שבועיות. ניתן להפחית היקף זה על פי המלצת המרכז ובאישור השר או נציג מוסמך מטעמו להיקף של עד 15 שעות שבועיות ("ועדת ה-15").</p> <p>מאחר ובמהלך הפעלת התכנית הוגש מספר רב של תיקי משתתפים עם המלצה להפחתת שעות התכנית האישית, ומאחר והתהליך כאמור דורש בדיקה ואישור של ועדה מיוחדת, ארך התהליך זמן רב. כמו כן, נמצאו משתתפים לגביהם המליצו המרכזים על הפחתה של מעל 15 שעות שבועיות.</p>	<p>היקף השעות של התכנית האישית</p>

היקף השעות של התכנית האישית (המשך)

בפברואר 2007 הוכנסו הקלות נוספות:

- משתתף חד הורי שלו ילדים עד גיל 12 ישתתף בתכנית אישית של 22 שעות שבועיות.
 - משתתף בעל 5 ילדים עד גיל 12 ישתתף בתכנית אישית של 22 שעות שבועיות, בתנאי שלבן הזוג השני לא הופחתו השעות.
 - משתתף חדש שהגיע למרכז ימלא בחודש הראשון תכנית אישית של 15 שעות שבועיות.
 - משתתף חדש אשר יחל את התכנית במסגרת הרחבת התכנית הקיימת ("אזורי ההרחבה"), יחויב בתכנית אישית של 3 שעות שבועיות במשך שלושת החודשים הראשונים.
- בנוסף לכל אלה, במהלך הפעלת התכנית אושרו מספר היעדרויות מאושרות, בנוסף להיעדרויות המפורטות בחוק, כגון: היעדרות משתתף בשל שהייה או אשפוז במוסד שכל החזקתו היא של אוצר המדינה למשך 15 יום רצופים, היעדרות בשל השתתפות בדיון בבית משפט או בבית דין מוכר, היעדרות עקב חקירה במשטרת ישראל או מעצר (למעט מעצר עקב אלימות במרכז), היעדרות עקב חופשה כחלק ממימוש זכאותו של משתתף לחופשה ממקום העבודה ועוד.

תחום	תיאור מצב המוצא והטענות שהועלו	השינויים שהוכנסו עד כה
<p>התאמות מבחן התעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות</p>	<p>התכנית הסתמכה על העובדה שלא ניתן היה לאפיין מראש את האוכלוסיות השונות, ולפיכך המרכז דרש מבחן תעסוקה זהה לכל המשתתפים.</p> <p>כמו כן, במהלך הפעלת התכנית נמצא כי המרכזים, ברוב המכריע של המקרים, אינם מפנים את המשתתפים לאבחון מקצועי וכמעט שלא משתמשים בכלי של שיקום תעסוקתי למשתתפים.</p>	<p>בעקבות המלצות ועדת תמיר מחודש ספטמבר 2006, הוכנסו השינויים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ הוגמש מבחן התעסוקה עבור משתתפים שנפלטו לאחרונה משוק העבודה, על ידי קביעת תכנית אישית הכוללת בעיקר חיפוש עבודה. ■ הוגמש מבחן התעסוקה עבור משתתפים העובדים במשרה חלקית, על ידי קביעת תכנית אישית עם דגש על חיפוש עבודה, שדרוג מיומנויות והכשרה מקצועית. כמות המשתתפים אשר חלה עליהם הגדרה זו נכון לחודש מארס 2007 - כ-2,100 איש. ■ הוחלט לבצע אבחון מקצועי של משתתפים העונים לקריטריונים שהוגדרו על ידי הוועדה, באמצעות גופי אבחון מקצועיים, וזאת לצורך התאמת תכנית אישית למשתתף (ראה הפרק העוסקים באבחונים, מסלולים וכלים). ■ הוחלט לשלב, כחלק מהתכנית, מסגרות של שיקום תעסוקתי. במידת הצורך, משתתפים יישלחו למסגרות שיקומיות, הן של מרכזי התעסוקה והן של הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה.
<p>שלילת גמלה</p>	<p>המודל הכלכלי מתגמל את המרכזים בגין חיסכון בתשלומי הגמלאות, אשר עלול ליצור ניגוד עניינים בכל הקשור לשלילת הגמלאות למשתתפים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ בינואר 2006 הוחלט כי דיווח על אי שיתוף פעולה של המשתתף לבדו לא יהווה עוד עילה לשלילת גמלה, אלא יהיה במהותו דומה לדיווח של היעדרות לא מאושרת מהתכנית האישית (דיווח שלישי ומעלה מסוגים אלה בחודש יביא לשלילת גמלה). גמלאות שנשללו בעקבות דיווח זה הוחזרו למשתתפים באופן רטרואקטיבי. ■ בינואר 2006 הוחלט כי בכל החלטה מהותית למשתתף או החלטה שוללת גמלה ייערך למשתתף הליך שימוע בו תינתן לו הזדמנות לומר את דברו. מתכנן היעדים יוכל להפוך את החלטתו במידת הצורך. ■ במסגרת הסיכומים לגבי שינוי המודל הכלכלי, הוחלט שחיסכון בגמלאות שמקורו משלילת גמלה הנובעת מפעילות אקטיבית של המרכז (סירוב לעבודה, אי שיתוף פעולה וכד') לא ייחשב במניין רווחי המרכז.

השינויים שהוכנסו עד כה	תיאור מצב המוצא והטענות שהועלו	תחום
<ul style="list-style-type: none"> ■ בעקבות המלצות ועדת דינור הראשונה מחודש יוני 2006, חויבו המרכזים לספק למשתתפים עם קשיי שפה קורס עברית, במקרים בהם השפה מהווה חסם להשמה. כמות המשתתפים אשר נהנו מקורסים שכאלה נכון למאס 2007 מוערכת בכ-4,000 איש. ■ בעקבות המלצות ועדת תמיר השנייה מחודש ספטמבר 2006, נקבעה זכאות של משתתפים שעבדו במשך שנה שלמה להכשרה מקצועית לצורך שדרוג תעסוקתי, באמצעות הקניית שובר ("זאוצ'ר"). ■ מנהלת התכנית אפשרה למרכזים, החל מחודש פברואר 2006, לממן הכשרות מתקציב שירותים תומכי עבודה, בתנאי שסכום ההוצאה אותו התחייבו החברות להוציא בתחום זה מתקציבם הוצא במלואו. מטרת שינוי זה הייתה לעודד את המרכזים לספק הכשרות איכותיות בהיקף נדרש למשתתפים לקראת תעסוקה בלתי מסובסדת (יש לציין, כי המודל הכלכלי המקורי מחייב את המרכזים לספק את כל ההכשרות הדרושות מתקציב התפעול הקבוע העומד לרשותם). 	<p>בניתוח סוגי והיקף ההכשרות וההדרכות שסופקו על ידי המרכזים במחצית השנה הראשונה להפעלת התכנית, עלה כי המרכזים סיפקו בעיקר הכשרות בתחום כישורי יסוד, לעומת היקף קטן של הכשרות מקצועיות.</p>	<p>הכשרה והדרכה</p>
<p>במסגרת הסיכומים לגבי שינוי המודל הכלכלי, הוחלט על הסבת עיקר התגמול למרכזים בגין ביצוע השמות איכותיות וממושכות. כן סוכם שהמרכזים לא יהיו זכאים לתשלום כספי מן המדינה בעבור "שלילה אקטיבית" של גמלה (ראה הערת שוליים מס' 4 בעמוד 27).</p>	<p>המודל הכלכלי מתגמל את המרכזים בגין חיסכון בתשלומי הגמלאות, ללא קשר למספר המשתתפים שהחלו לעבוד.</p> <p>כחלק מכך, אין ברשות הממשלה מידע פרטני אודות גורל המשתתפים שפרשו מהתכנית ומספר המשתתפים שאיתרו עבודה בכוחות עצמם. בנוסף, קיימת אי וודאות לגבי איכות השמות שבוצעו בזכות התכנית.</p>	<p>המודל הכלכלי</p>
<p>במסגרת הסיכומים לגבי שינוי המודל הכלכלי, הוחלט על מתן תמריץ כספי למשתתפים שהושמו בעבודה בגין התמדה בעבודתם, כדוגמת מתן שובר להכשרה, המשך ההטבות הנלוות בשנה הראשונה לעבודה ועוד.</p>	<p>עיקר תמרוץ המשתתפים בתכנית הינו באמצעות תמריץ שלילי (שלילת גמלה), כאשר התמריץ החיובי העיקרי למשתתף הינו בסיוע בשירותים תומכי עבודה.</p>	<p>תמרוץ משתתפים</p>
<p>עלות הרופאים ממומנת, הלכה למעשה, על ידי המדינה באמצעות תקציב שירותים תומכי העבודה. מנהלת מה"ב פועלת כיום להעברת העסקתם של הרופאים התעסוקתיים המספקים את השירותים למרכזים לידי הממשלה.</p>	<p>אבחון רפואי של המשתתפים מבוצע על ידי רופאים המועסקים מטעם המרכזים. בעקבות זאת עלולה להיווצר מראית עין של ניגוד עניינים וחוסר ניטרליות בהחלטות הרופאים.</p>	<p>רפואה תעסוקתית</p>

תחום	תיאור מצב המוצא והטענות שהועלו	השינויים שהוכנסו עד כה
פיקוח ובקרה	מאחר והפעלת התכנית מהווה הפרטת שירות ציבורי, קיים צורך במערך פיקוח ובקרה מספק לצורך הבטחת רמת שירות נאותה.	במהלך הפעלת התכנית תוגבר מערך הפיקוח והבקרה מטעם המנהלה במרכזים, אשר מבוצע, בין היתר, באמצעות כעשרה בקרים הפועלים על פי תכנית עבודה שנתית בהיקף רחב.
פניות הציבור	במהלך הפעלת התכנית התקבלו במשרד התמ"ת פניות משתתפים, נציגי ארגונים חברתיים, חברי כנסת ואנשי תקשורת בנוגע לתכנית ולעבודת המרכזים. עם זאת, לא הוקמה מראש פונקציה ייעודית במנהלה לטיפול בנושא זה.	לפני כתשעה חודשים הוקמה במנהלה מחלקת פניות הציבור, הכוללת שני תקנים שתפקידם היחידי הוא לספק מענה איכותי ומהיר לפניות הציבור בהקשר לתכנית מהל"ב.
שירות בקהילה	מטרת השירות בקהילה הינה להקנות למשתתף הרגלי עבודה וניסיון תעסוקתי. על מנת לחדד מטרה זו פרסמה המנהלה במארכ 2006 נוהל שירות בקהילה המפרט את אופן הפניית המשתתפים לשירות בקהילה תוך פירוט הכישורים שעליהם לרכוש בשירות, עריכת מעקב אחר התקדמותם ברכישת כישורים אלה, סיכום השירות בקהילה ומידת תרומתו לקידום המשתתפים לעבודה בלתי מסובסדת וכו'. כמו כן כולל הנוהל היבטים שונים של עבודת המרכז מול מפעילי השירות בקהילה.	
סיוע למשתתפים	במהלך הפעלת התכנית התגלה שימוש בהיקפים נמוכים בתקציב שירותים תומכי עבודה. במסגרת זו, הועלתה טענה על שימוש בהיקפים נמוכים במימון מסגרות לילדי המשתתפים, כאשר שיקול הדעת בנושא היה נתון בידי המרכזים. ביוני 2006, בעקבות המלצות ועדת דינור הראשונה, חויבו המרכזים לספק למשתתפים להם ילדים בגיל 2 - 11 פתרונות השגחה לילדים. כמות המשתתפים אשר נהנו מפתרונות שכאלה מוערכת נכון למארכ 2007 בכ-4,000 איש.	
ועדות ערר	משתתפי התכנית רשאים להגיש ערר לוועדת ערר בלתי תלויה כנגד כל החלטה של מתכנן היעדים במרכז. בפועל, בשל מגבלות כלכליות של המשתתפים, אין באפשרותם להיעזר בייצוג משפטי בוועדה. המרכזים מצידם מעסיקים יועצים משפטיים המייצגים אותם בדיוני ועדות הערר.	

ג. תוצאות ראשוניות

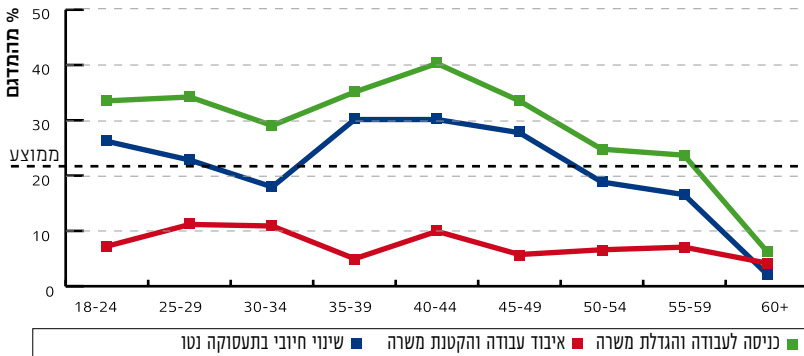
הרי שעד כה פורסמו נתוני מחקר לתקופות של 8 ו-15 חודשים מיום תחילת התכנית בחודש אוגוסט 2005. נתוני המחקר, המתבססים על מדגם של 2,170 פריטים המייצג אוכלוסיית ניסוי של 15,764 משתתפים, מגלים שחל שינוי חיובי "נטו" במצבם התעסוקתי של כ-21% מהמשתתפים, מתוכם 13% נכנסו לשוק העבודה ו-8% הגדילו את היקף התעסוקה שלהם. לעומת קבוצת הביקורת, בה חל שינוי חיובי במצבם כ-5% מהמשתתפים,

לתכנית בפתיחתה עמד על כ-32%. כ-11% מהמשתתפים שהופנו על ידי הביטוח הלאומי בשנת הפעילות הראשונה לא התייצבו כלל במרכזי התעסוקה. הנתונים המובאים בפרק זה מתבססים על שני מקורות מידע שונים, נתוני המרכזים הנמצאים במנהלת מהל"ב ונתוני המחקר המלווה רחב ההיקף שערכו מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי. בעוד נתוני המנהלת מתעדכנים באופן סדיר,

תכנית "מהל"ב 1" פועלת קרוב לשנתיים. בתחילת התכנית הופנו למרכזים כ-15,000 משקי בית ובמהלך תקופת פעילותה הופנו אליה כ-7,200 משקי בית נוספים. בסך הכל, במהלך שנת פעילותם הראשונה הופנו למרכזי התעסוקה כ-26,000 איש. נכון לחודש דצמבר 2006, השתתפו בתכנית כ-9,300 משקי בית פעילים (כ-10,500 איש), המייצגים ירידה של כ-60% ממספר המופנים לתכנית מאז הוקמה. שיעור העולים מסך האוכלוסייה שהופנתה

גרף 1: שינויים במצב התעסוקה של המשתתפים לפי גיל לאחר 15 חודשים, בקבוצת המדגם

מקור הנתונים: מאירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2007)



אזורי הארץ. כמו כן, על פי נתוני שירות התעסוקה, חלה ירידה במספר דורשי העבודה (שאינם מקבלים הבטחת הכנסה) באזורי הפעילות, אשר הינה גבוהה משמעותית מהירידה בממוצע הארצי. מכך ניתן להסיק, כי ההשפעות החיוביות של התכנית לא באו על חשבון עובדים או דורשי עבודה אחרים באזורים אלה. בנוסף, נראה שהתכנית אף הביאה לשיפור בתוצאות פעילותו של שירות התעסוקה, אשר פעילותו התמקדה בדורשי עבודה שאינם מקבלים הבטחת הכנסה והעומס בסניפיו היה נמוך יותר ביחס למצב טרם תחילת פעילותה של התכנית.

מניתוח נתוני שלילת הגמלאות שהעבירו המרכזים, עולה שמבין המשתתפים שהתייצבו במרכזים מדי חודש, כ-6% בממוצע לחודש לא מילאו את תכניתם האישית באופן מלא בשנה הראשונה לפעילות. שיעורם של משתתפי התכנית לגביהם דווח על סירוב לקבלת עבודה היה נמוך מ-1% מכלל המשתתפים בתכנית, כאשר מרבית המקרים בהם דווח על אי מילוי התכנית האישית באופן מלא נבעו מהיעדרויות ואי שיתוף פעולה.

במסגרת המחקר המלווה, נבחנו מקורות ההכנסה של משתתפי תכנית

עוד נמצא כי בדומה לנתוני המחקר, קיימת שונות בשיעור ההשמות, בין היתר לפי גילאי המשתתפים, לפי שנת עלייתם ארצה ולפי הרכב משפחה של המשתתפים. גרף מס' 3 מפרט את מספר המשתתפים בקבוצות השונות שדווח לגביהם כי קיבלו השמה אחת לפחות במהלך הזמן בו השתתפו בתכנית, וזאת כאמור ללא קשר למשך ההשמה ואיכותה.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, קיימת מגמת ירידה משמעותית במקבלי הבטחת הכנסה דורשי עבודה באזורים בהם פעלה תכנית מהל"ב, לעומת ירידה שולית יחסית בשאר

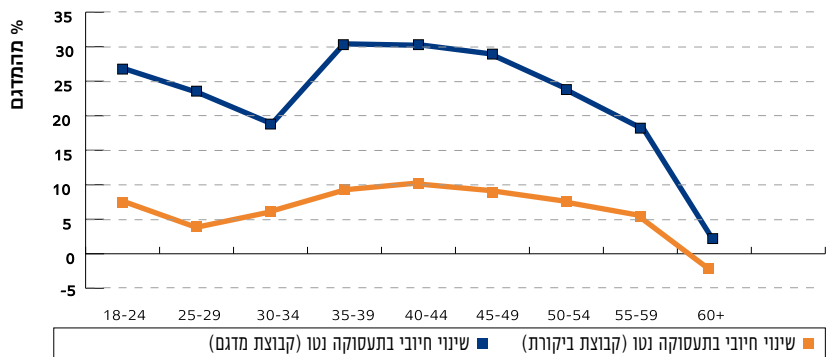
מדובר בשיפור של כ-16%. השינוי החיובי "ברוטו" (ללא קיזוז המשתתפים שאיבדו או הקטינו את משרתם) אף גבוה יותר, כמפורט בגרף מס' 1. בהשוואה לנתוני קבוצת הביקורת, המובאים בגרף מס' 2, עולה שהתכנית אכן הצליחה להביא להישגים כמעט בכל קבוצות הגיל, ובעיקר בקרב בני 35-49 ובני 25-29, שם השפעת התכנית ביחס לקבוצת הביקורת עומדת על כ-20%. מנתוני היציאה מהתכנית, אותם אספה מנהלת מהל"ב, עולה כי בסך הכל, שיעור העזיבה את התכנית הוא הגבוה ביותר (באחוזים) בקרב המשתתפים הצעירים.

מרכזי מהל"ב העבירו לאורך תקופת הפעלתה של התכנית נתונים על מספר ההשמות שנמצאו למשתתפים, גם אם אלה לא נשארו בשוק העבודה. על פי נתוני המרכזים, הושמו במהלך התכנית כ-9,000 משתתפים בכ-15,000 השמות שונות. ראוי להדגיש ש"השמה" מדווחת כוללת הן כניסה לשוק העבודה, למשך זמן כלשהו, והן הגדלת מספר שעות העבודה בשבוע.

על פי הדו"ח השנתי של מנהלת מהל"ב, עולה שמבין אלה שקיבלו השמות במסגרת התכנית, לכ-70% נרשמה השמה אחת, לכ-20% נרשמו שתי השמות, ולכ-7% נרשמו שלוש השמות וליותר ארבע השמות ומעלה.

גרף 2: השפעת תכנית מהל"ב על המשתתפים לפי גיל לאחר 15 חודשים, בקבוצת המדגם מול קבוצת הביקורת

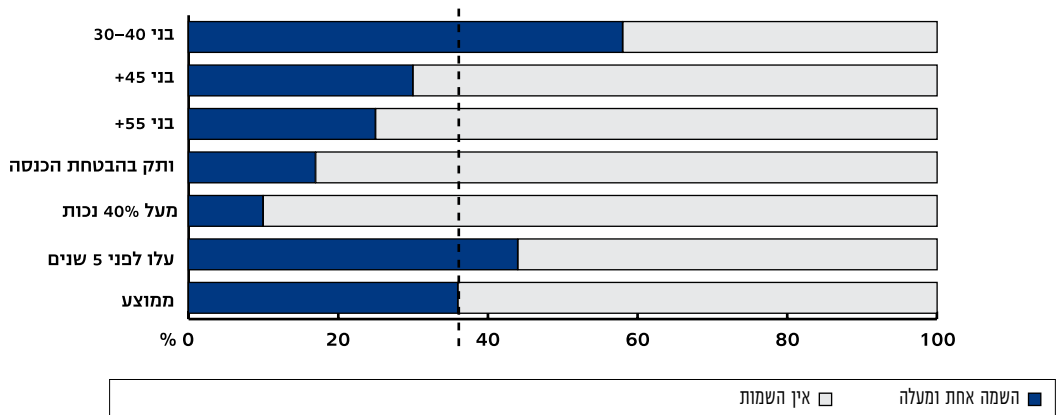
מקור הנתונים: מאירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2007)



שינוי חיובי נטו = כניסה לעבודה והגדלת משרה בניכוי איבוד עבודה והקטנת משרה

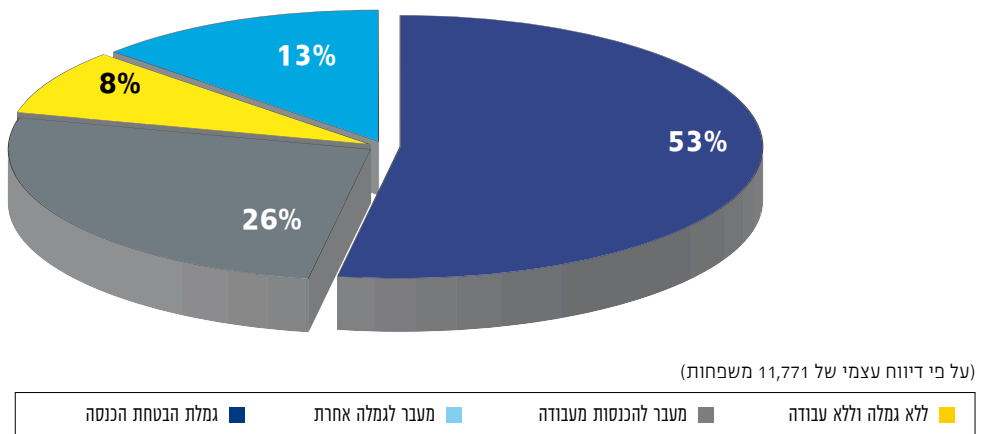
גרף 3: אחוז המשתתפים שהופנו להשמה אחת לפחות במהלך התקופה שבין אוגוסט 2005 לדצמבר 2006

מקור הנתונים: נתוני מנהלת מהל"ב שעובדו במשרד ראש הממשלה (2007)



גרף 4: מקורות הכנסה של משתתפי מהל"ב בנובמבר 2006

מקור הנתונים: מאירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (2007)



מהל"ב 15 חודשים לאחר תחילת התכנית. בהתבסס על דיווח עצמי של משתתפי התכנית, עולה כי 53% מהם המשיכו לקבל גמלת הבטחת הכנסה, 26% השתכרו מעבודה שמצאו, 8% עברו לקבל גמלה אחרת ו-13% דיווחו שאין להם הכנסה מגמלה ולא הכנסה מעבודה (גרף מס' 4). יצוין, שבאופן פרופורציונאלי למספר

האנשים שנותרו ללא גמלה, אין הבדל בין קבוצת הניסוי (מהל"ב) לקבוצת הביקורת (שירות התעסוקה) באחוז המשתתפים שלא ברור מהו מקור הכנסתם. מהמחקר שערכו מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, אשר מתייחס לתקופה שבין אוגוסט 2005 לבין פברואר 2006, עולה עוד כי בקרב

אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה יש שכיחות גבוהה של אנשים בעלי השכלה נמוכה ושל אנשים חסרי מקצוע או כישורים אחרים המסייעים להשתלבות בעבודה. ל-30% מהמשתתפים היו 8 שנות לימוד ולשיעור דומה 12 שנות לימוד. ל-53% בלבד היה ניסיון תעסוקתי בחמש השנים האחרונות.

2

אבחון מסלולים וכלים: התפיסה החדשה של תכנית "מהל"ב 2"



א. התאמת התכנית לאוכלוסיות מיוחדות

התעסוקה, אך זוהי גם אחריותו לעשות הכל על מנת להצליח במשימה. לא ניתן לכן להקל ראש באחריותו של היחיד לגורלו ולעתידו. בפועל, ההיסמכות המלאה על מערכת הרווחה מונעת את מתן העזרה לאלו הזקוקים באמת לסיוע. היא פוגעת בסיכויי ההשתלבות של ילדיו ומשפחתו של האדם בחברה, וחשוב מכל, היא לא מאפשרת ליחיד לממש את הפוטנציאל האישי הגלום בו.

בבסיס תכנית "מהל"ב 2, ההבנה העמוקה שקיימים הבדלים בסיסיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. מבוגרים, עולים, בעלי מוגבלויות ומובטלים ותיקים נתקלים כל אחד בחסמים מרכזיים שונים בבואם להשתלב בשוק התעסוקה. לא ניתן להשוות את מצבו של עולה בעל קשיי שפה ואדם צעיר הנמצא בשנות העשרים לחייו. אבחון הקשיים, בין אם באופן פרטני ובין אם על בסיס אמות מידה ברורות, הפניית המשתתפים למסלולים ייעודיים על בסיס אבחון זה ופיתוח כלים ייעודיים לקבוצות השונות הוא לכן בגדר חובה. פרק זה מתאר את עיקרי המלצות הוועדה בשלושה צמתים מרכזיים אלה.

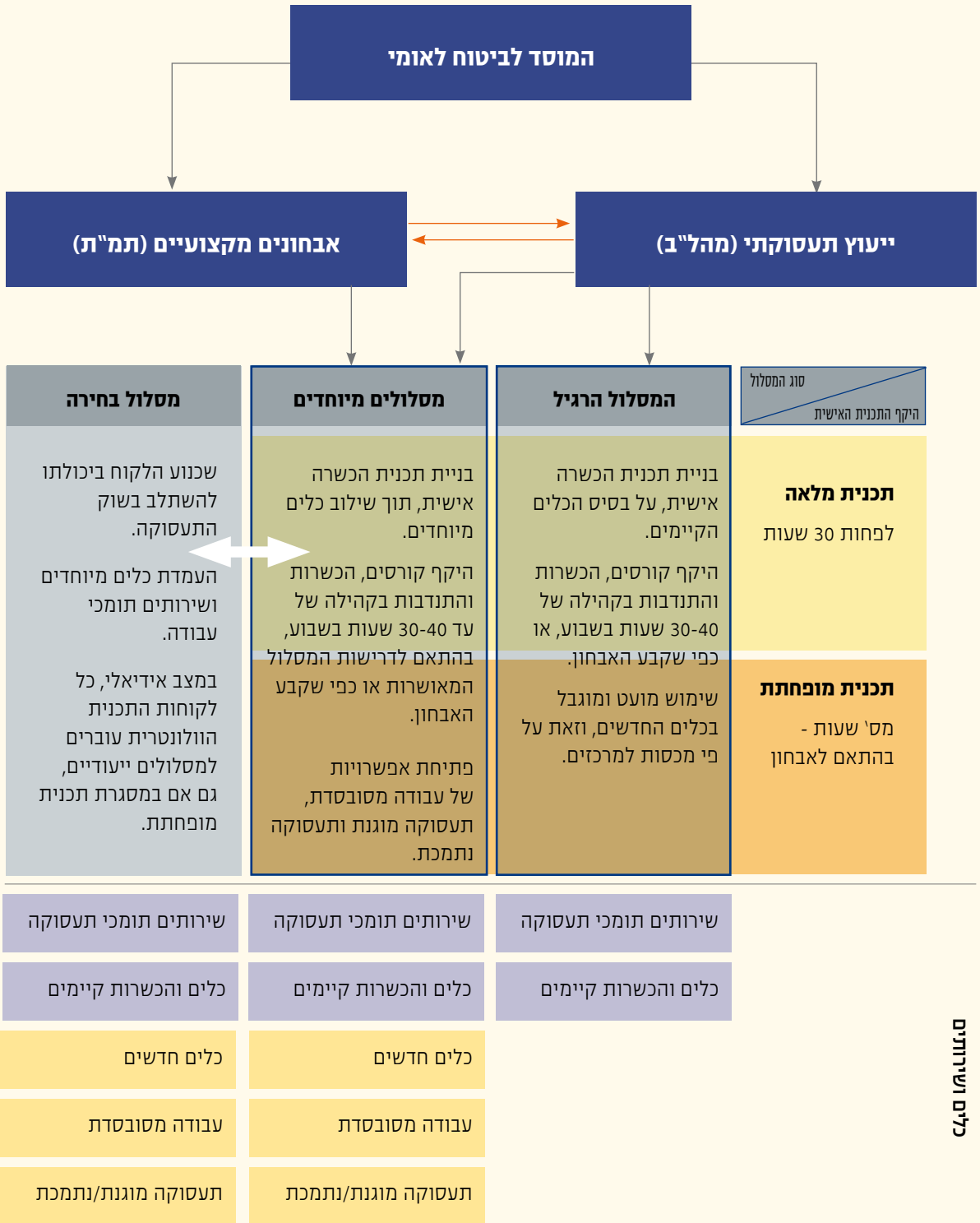
רלוונטיות בעבורם. בעוד לאחר 15 חודשים מיום תחילת התכנית, דיווחו 21% ממשתתפי התכנית (נטו) על שינוי חיובי במצב התעסוקה שלהם, נראה שמשתתפים רבים אחרים לא מצאו את המענה הנכון והמתאים בתכנית. גם אם חלקם הפגינו חוסר נכונות להשתתף בה, הרי שעבור חלק אחר, הכלים לא תאמו את הצרכים המיוחדים.

על מדינה מתקדמת לפעול לשיפור רווחתם של תושביה. להשתלבות בשוק התעסוקה ערכים מוספים רבים, לפרט, למשפחתו ולמדינה כולה. גם אם ארוכה הדרך עד להשגת שוויון הזדמנויות מלא במדינת ישראל, הרי שממשלה אינה יכולה "להרים ידיים" ולוותר על סיכויי ההצלחה ולו של תושב אחד. ויתור שכזה משמעותו חריצת גורלם של ישראלים היכולים להשתלב בשוק התעסוקה ולהרוויח את פרנסתם בכבוד. זהו הבסיס לקיומו של צדק חברתי בעידן המודרני, וזוהי חובתה של המדינה לעשות הכל למימוש.

זוהי זכותו הבסיסית של התושב לקבל את הסיוע האיכותי ביותר על מנת לקבל הזדמנות שווה להשתלבות בשוק

הצורך של אוכלוסיית מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה המופנים לתכנית מהל"ב בסיוע אמיתי, הוא מהמובנהקים בחברה הישראלית. חלק משמעותי ממשתתפי התכנית נמצאים בשולי החברה, ובמקרים רבים סובלים ממספר בעיות, אשר אינן קשורות ישירות בשוק העבודה, אך יש בהן כדי להקשות עוד יותר על יכולתם להשתלב בו. אחת ממטרותיה של תכנית מהל"ב היא מתן כלים ושירותים אשר יביאו להעצמת היחידים והקבוצות בתכנית, בדרך להשתלבות טובה יותר בשוק התעסוקה. זוהי מטרה חברתית מאין כמוה.

ואכן, לאחר קרוב לשנתיים של פעילות, הצליח השלב הניסיוני הראשון בתכנית לסיוע למספר רב של משתתפים, גם אם במקרים אחרים התכנית לא סיפקה את המענים הנדרשים. על פי המחקר המלווה שערכו המוסד לביטוח לאומי ומאיר-סג'ווינט-מכון ברוקדייל, כרבע מהמשתתפים בתכנית אמרו שהיא תרמה בהיבטים שונים להשתלבותם בשוק התעסוקה, ואולם מחציתם אמרו שהפעילויות לא היו



כלים ושירותים

תגמול המרכזים

גובה התגמול הצפוי למרכזים לכל השמה עולה בהתאם לקושי שבהשמה, לאיכותה ולמשכה

השונים בהם נתקלות קבוצות אלו. הגדרת המסלולים תתבסס ביסודה על הכלים הנדרשים על מנת לסייע למשתתף להשתלב בשוק התעסוקה. בניגוד ללקוחות המסלול הבסיסי בתכנית, ברור כי השמתם של לקוחות המסלולים הייעודיים קשה יותר, ועל כן הכלים שיעמידו לרשותם מרכזי "מהל"ב 2" יהיו שונים, כמו גם התגמול הכספי למרכזים.

באשר **לכלים המיוחדים**, סבורה הוועדה שתכנית מהל"ב לא הצליחה להעמיד מספיק כלים (ובכלל זה הכשרות, יוזמות ופרויקטים) המותאמים לאוכלוסיות השונות. על כן, נדרשים המרכזים לפתח כלים שכאלה, על מנת להבטיח שההשתתפות בפעילויות השונות תענה על צרכים אמיתיים. בתקופת המעבר, עד לפיתוח הכלים, הכוונה היא להקל על האוכלוסיות המתקשות מבחינת דרישות ההשתתפות, במטרה לנצל את התקופה על מנת לאפשר טיפול משמעותי באוכלוסיות אלה בכפוף לאישור המדינה.



ואלו אשר על פי שיקול דעת המרכזים ראויים לקבל סיוע שונה מאשר זה הניתן במסלול הבסיסי.

למסלולים הייעודיים יופנו באופן אוטומטי אוכלוסיות מוגדרות מראש, ובאופן פרטני משתתפים אשר עברו אבחון מקצועי. הבידול במסגרת המסלולים הוא שיאפשר את הטיפול השונה, אשר ייתן מענה הולם לחסמים

ככלל, **האבחונים מקצועיים**, אשר על קיומם המליצה ועדת תמיר, מהווים בסיס להפניה למסלולים. מטרתו המרכזית של האבחון היא אינה לקבוע רף שעות כזה או אחר למשתתף, אלא לאבחן את החסמים המרכזיים העומדים בפניו. בהתאם להמלצות ועדת תמיר, יישלחו לאבחונים עצמם מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה אשר ידוע כי הסיכויים להשמתם נמוכים,

ב. אבחונים מקצועיים

מעבר להשלמת מהלך האבחונים, ממליצה הוועדה על יישומם של הצעדים הבאים, בטווח הזמן המיידי כמידת האפשר:

- המוסד לביטוח לאומי הוא שיקבע מראש מי מבין מקבלי הגמלה ישלח לאבחון מקצועי על בסיס הגדרות ועדת תמיר. האבחון יתבצע טרם יחלו המשתתפים את התכנית האישית האישית במרכזי מהל"ב, אך לאחר שעברו את תהליך האוריינטציה והחליטו להגיש תביעה לקבלת גמלה. עד להשלמת האבחון המקצועי, יידרשו מקבלי הגמלה

להשלים עד לסוף חודש אפריל את ביצוע האבחונים המקצועיים לכלל המשתתפים הזכאים לאבחון זה. מנתוני האבחונים שנעשו עד לחודש אפריל 2007 עולה כי 3,900 לקוחות הוגדרו ככאלה הצריכים אבחון מקצועי, על בסיס הקריטריונים המרכזיים שהוגדרו, כאשר מתוכם התקבלו תוצאות של 2,551 משתתפים. מעיבוד הנתונים עולה שבכ-44% מהמקרים המליץ מרכז האבחון על הקטנה למינימום של היקף ושעות התכנית האישית, בעיקר בשל אי התאמתה לצרכיו של המשתתף.

ועדת תמיר השנייה הדגישה במסקנותיה שהאבחון המקצועי-תעסוקתי נועד בעיקר "לשם התאמה של תהליך שיקום מקצועי לאלה המסוגלים לעבוד". עוד הגדירה הוועדה מספר קבוצות אשר יישלחו באופן מיידי לאבחון תעסוקתי, ביניהן קבוצות לקוחות שלהם מוגבלויות פיזיות ונפשיות, אלו הנמצאים בתכנית במשך שנה ויותר ואלו המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במשך שנים ארוכות ברציפות.² הוועדה הנוכחית, ועדת דינור, הנחתה את מרכזי מהל"ב עוד במהלך דיוניה

² ועדת תמיר המליצה להפנות באופן מיידי לאבחון מקצועי את המשתתפים העונים על הקריטריונים הבאים: בעלי מוגבלויות שלהם דרגת אי-כושר המזכה בגמלת נכות; אלו שנקבעה להם על ידי הביטוח הלאומי נכות נפשית כלשהי; אלו שהביטוח הלאומי קבע להם נכות רפואית לפחות ברמת הסף, אך לא איבדו את כושרם להשתכר לפחות ב-50%; אלו המטופלים בשירותי בריאות הנפש; אלו ששיטפו פעולה ולא השתלבו בעבודה לאחר ששהו במרכז במשך שנה ויותר (אלא אם כן השתתפו בהכשרה מקצועית או בשירות בקהילה באותה עת); אלו הנמצאים שבע שנים לפני גיל הפרישה, ונמצאים מחוץ למעגל העבודה ומקבלים גמלת הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים מצטברים מתוך 30 החודשים האחרונים; ואלו הנמצאים מחוץ למעגל העבודה ומקבלים הבטחת הכנסה במשך 5 שנים מתוך 6 השנים האחרונות.



להתייצב במרכזי מהל"ב אחת לחודש, וזאת לצורך קיום מפגשי ייעוץ תעסוקותי. במפגשים אלו יציעו היועצים ללקוחות את הכלים והשירותים העומדים לרשות המרכז.

■ טרם תחילת התכנית האישית או במהלכה, יוכל גם מתכנן היעדים האישי, על פי שיקול דעתו ובהתבסס על הקווים המנחים שגיבשה ועדת תמיר, להפנות ללקוחות לאבחון מקצועי. במידה ובטווח של חצי שנה, יתברר כי למעלה ממחצית מהנשלחים על ידי המרכזים לאבחון אינם סובלים מחסמים משמעותיים כלשהם, יידרשו המרכזים לשאת בעלות האבחונים של לקוחות אלה.

■ מערך האבחונים המקצועיים כולו יופרד עד לסוף שנת 2007 ממרכזי מהל"ב, גם אם בעתיד האבחונים עצמם יבוצעו בתוך המרכזים. מנהלת מהל"ב תמנה איש מקצוע אשר יקים בתוך המנהלה את מערך האבחונים, תוך הגדרת סטנדרטים ותכנים נדרשים באבחונים, תשתיות העבודה ויעדים ברורים ומדידים. המנהלה עצמה תתקשר עם גופי אבחון פרטיים, כאשר מוקד הניהול והמידע יישאר בידי המדינה. זאת, במטרה למצות עד תום ולאורך זמן את היתרונות הקיימים באבחון המקצועי לצורך התאמת הכלים להשתלבות בתעסוקה.

■ עד להקמתו של מערך האבחונים ולבניית התשתית הנדרשת, יתבסס המערך על מערך האבחון הקיים כיום. במקביל, מרכזי האבחון הקיימים יידרשו באופן מיידי להגדיר את החסמים המרכזיים העומדים בפני המשתתף, את הכלים הרצויים לטיפול בו, ואת מידת התאמתו לאחד מהמסלולים שתציע התכנית. מרכזי האבחון יוכלו, במקרים מיוחדים, להמליץ

המליץ האבחון על מסלול לבעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות תהיה המלצתו מחייבת.

■ מעתה והלאה לא יישלח אדם לשני אבחונים תעסוקתיים בשנה, אלא אם כן נוכח ונימק המרכז בכתב שקיימות נסיבות מיוחדות ויוצאות דופן המצדיקות זאת, כדוגמת שינויים משמעותיים במצבו הבריאותי.

הוועדה הנוכחית, כמו גם קודמותיה, רואה באבחון כלי מרכזי לאיתור החסמים העומדים בפני הלקוח להשתלבות בשוק התעסוקה, וזאת על מנת לאפשר למדינה להעמיד את הכלים הנדרשים שיאפשרו התגברות על חסמים אלה. על כן, חייב להתקיים קשר קבוע בין מרכזי האבחון לבין מרכזי מהל"ב, על מנת להגדיל את התיאום בין האבחונים לבין המסלולים הייעודיים, על הכלים השונים הקיימים בהם. בין כלים אלה, כפי שיפורט בהמשך, תאפשר המדינה גם הקצאת תקציבים לפתרונות תעסוקה נתמכת ותעסוקה מוגנת ללקוחות בעלי מוגבלויות, כמו גם פתרונות של תעסוקה מטובסדרת.

על תכנית אישית שאינה במסגרת המסלולים ו/או על מסלול שיקומי מתאים לגבי משתתפים המתאימים לשיקום תעסוקתי. בנוסף, על בסיס מידע מפורט שיעבירו המרכזים על הכלים והמסלולים הנמצאים ברשותם, ימליצו מרכזי האבחון באופן נפרד על היקף התכנית הנדרשת ללקוח (מפגשי ייעוץ שבועיים בלבד / תכנית מופחתת / תכנית מלאה).

■ המלצת מרכז האבחון על היקף התכנית האישית (מפגשי ייעוץ שבועיים / תכנית מופחתת / תכנית מלאה) תהיה מחייבת, ויש ליישם אותה באופן מיידי. המלצות האבחון באשר לסוג המסלול והיקף התכנית המרבי יועברו למרכז מהל"ב. על בסיס תיאור החסמים והמסלול המומלץ, יקבל המרכז החלטה באשר למסלול אליו יופנה הלקוח והכלים האישיים אשר יינתנו לו. יצוין, שגם אם הלקוח אינו עומד בתנאי הסף שהוגדרו, הרי שעל בסיס האבחון, יוכל המרכז לצרפו לאחד המסלולים הייעודיים. באם

³ ועדת תמיר המליצה על הקווים המנחים הבאים לשליחת משתתפים לאבחון תעסוקתי, על פי שיקול דעת המרכז: אלו שדו"ח סוציאלי מצוין לגביהם מוגבלות שכלית, מגבלה נפשית או בעיות אישיות; ואלו שהמידע שנסאף עליהם בשלב הקליטה במרכז תומך בצורך או בכדאיות המיידיים באבחון מקצועי, על פי שיקול דעת המרכז.

הגדרה מצמצמת	סוג האוכלוסייה והגדרת החסם	הגדרה מרחיבה
<p>בני 60 ומעלה: 7% מהאוכלוסייה</p> <p>בני 55 ומעלה: 20% מהאוכלוסייה</p>	<p>מהל"ב לבני X ומעלה עבור אוכלוסיית המבוגרים, הקושי בהשגת השמה איכותית קשור בין היתר לתפיסת המעסיקים והתפיסה העצמית את הגיל המבוגר כמכשול לתעסוקה.</p>	<p>בני 45 ומעלה: 48% מהאוכלוסייה</p> <p>בני 50 ומעלה: 34% מהאוכלוסייה</p>
<p>נמצאים פחות מחמש שנים בארץ: 4% מהאוכלוסייה</p>	<p>מהל"ב לעולים חדשים עבור אוכלוסיית העולים, הקושי בהשגת השמה איכותית קשור להבדלי השפה והתרבות, ואלו הכלים שאמורים להינתן להם על ידי המרכזים.</p>	<p>נמצאים פחות מעשר שנים בארץ: 13% מהאוכלוסייה</p>
<p>בעלי תואר שני ומעלה (מהארץ או מהעולם): אין נתונים כמותיים * הכרה במשתתף תעשה על בסיס תעודת זכאות לתואר המוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל.</p>	<p>מהל"ב לאקדמאים עבור אוכלוסיית האקדמאים, הקושי בהשגת השמה איכותית קשור בפרט שבין היכולות האישיות לבין מצאי העבודות הקיים בשוק התעסוקה.</p>	<p>בעלי תואר ראשון ומעלה (מהארץ או מהעולם): אין נתונים כמותיים * הכרה במשתתף תעשה על בסיס תעודת זכאות לתואר המוכרת על ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל.</p>
<p>אלו הנמצאים מעל שנתיים במרכז, ללא שנמצאה להם ולו השמה אחת, ולהם ותק בהבטחת הכנסה של 6 מתוך 7 השנים האחרונות אין נתונים כמותיים</p>	<p>מהל"ב למחפשי עבודה ותיקים אוכלוסיית מחפשי העבודה הותיקים נתקלת, לאחר שנים של חיפוש עבודה שלא צלח, במחסומים פסיכולוגיים כמו גם מחסומים אובייקטיביים המחייבים טיפול ייסודי ומעמיק, תוך שימוש בכלים ושירותים אפקטיביים.</p>	<p>אלו הנמצאים מעל שנה במרכז, ללא שנמצאה להם ולו השמה אחת, ולהם ותק בהבטחת הכנסה של 5 מתוך 6 השנים האחרונות: 25% מהאוכלוסייה הנמצאת מעל שנה במרכזים.</p>
<p>מעל 60% נכות רפואית: 3% מהאוכלוסייה * על ההגדרה לכלול גם את בעלי המוגבלויות הנפשיות כפי שהוגדרו על ידי הביטוח הלאומי ומשתתפים המטופלים בקביעות בשירותי בריאות הנפש או על ידי פסיכיאטר מטעם קופת חולים.</p>	<p>מהל"ב לבעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות החסמים בהם נתקלת אוכלוסיית בעלי המוגבלויות הפיזיות והנפשיות בחיי היום-יום שלהם, מקשים לרוב גם על השתלבות בשוק התעסוקה. קבוצה זו זכאית לקבל את מלוא הכלים הרלוונטים עבורה, ובכלל זה עבודה נתמכת, עבודה מוגנת ומסגרות שיקומיות כאלה ואחרות.</p>	<p>מעל 40% נכות רפואית ו-25% בליקוי יחיד: 6% מהאוכלוסייה * על ההגדרה לכלול גם את בעלי המוגבלויות הנפשיות כפי שהוגדרו על ידי הביטוח הלאומי ומשתתפים המטופלים בקביעות בשירותי בריאות הנפש או על ידי פסיכיאטר מטעם קופת חולים.</p>

* הנתונים המספריים מתבססים על אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שהתייצבה במרכזים עת החלה התכנית באוגוסט 2005.



על בסיס המידע המופיע בטבלה מס' 3, הסכימו נציגי משרדי הממשלה

שבועה על תנאי הסף לארבעת המסלולים הבאים:

- **מסלול לעולים חדשים** (משתתפים הנמצאים פחות מחמש שנים בארץ).
 - **מסלול לאקדמאים** (משתתפים בעלי תואר ראשון המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה).
 - **מסלול למחפשי עבודה ותיקים** (משתתפים הנמצאים מעל שנה במרכזים, ללא שנמצאה להם ולו השמה אחת, ולהם ותק של 5 מתוך 6 שנים בהבטחת הכנסה).
 - **מסלול למשתתפים בעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות** (משתתפים שלהם מעל 40% נכות רפואית ו-25% נכות בליקוי יחיד, או משתתפים בעלי מוגבלויות נפשיות כמוגדר בטבלה מס' 3).
- משרדי הממשלה הגיעו להבנות באשר לטיפול במשתתפים מבוגרים בתכנית, ואלה מפורטות בתקציר הדו"ח.

ג. מסלולים ייעודיים

האישי של המשתתף. בעוד סוג המסלול מתבסס על החסם איתו מתמודד המשתתף, וההחלטה לגביו היא על פי קריטריונים ברורים או על פי המלצת האבחון המקצועי, הרי שעל היקף התכנית מחליט מערך האבחון המקצועי לבדו. היקף שעות ההשתתפות הסטנדרטי במסלולים יעמוד על 30-40 שעות. המרכזים יוכלו, במקרים חריגים, להגיש לאישור תכנית מסלול המתבססת על מספר שעות נמוך יותר, ובלבד שינמקו באופן משכנע את הסיבה לכך. ייתכן מצב בו מספר השעות המרבי שנקבע למשתתף על ידי האבחון המקצועי הוא נמוך יותר מהיקף השעות המאושרות למסלול. במקרים שכאלה, תועמד לרשות המשתתף אפשרות הבחירה באשר להשתתפות בפעילויות נוספות.

תפיסת המסלולים כולה מתבססת על הצורך בכלים ושירותים ייחודיים אשר יעצמו את יכולות המשתתפים להתמודד עם החסמים הייחודיים הפוגעים בסיכויי ההשתלבות שלהם בשוק התעסוקה, כמו גם את רצונם של מעסיקים אפשריים בהעסקתם של משתתפים אלה. על בסיס הנחה זו, סבורה הוועדה שאין הגיון בשליחת משתתפי המסלולים לתכניות אישיות מחייבות במרכזי השמה כל עוד

עם חסמי שפה ותרבות או משתתפים מהציבור הערבי המתמודדים עם חסמים דומים). במקרים חריגים אלו, אם נוכח האבחון המקצועי שהלקוח ניצב בפני חסם המטופל במסלול ייעודי, יוכל להמליץ לשבצו במסלול זה.

שליחת משתתף למסלול ייעודי שאינו המסלול הרגיל תתבצע בהתאם לקריטריונים שהוגדרו. כאמור, ייתכנו מקרים בהם המשתתף יעמוד בתנאי הסף לכניסה למספר מסלולים. במקרים שכאלה, יחליט היועץ התעסוקתי באשר למסלול המתאים ביותר ללקוח, וזאת בהתאם להערכתו את החסם המרכזי המפריד בינו לבין שוק העבודה ואת הכלים הנדרשים על מנת להתגבר על כך. עוד יודגש שמשמעות השהות במסלול היא בעיקרה הגישה לכלים נוספים העומדים לרשות המרכז לסייע למשתתף, ותגמול גדול יותר למרכז במקרה של השמה מוצלחת. תגמול זה יכול להתבטא באחוז בונוס גבוה יותר ביחס להשמה "רגילה" או בבונוס כספי מוגדר אשר יועבר למרכז. יוכל המרכז לשקול מתן הבונוס ליועץ התעסוקתי עצמו, כתגמול אישי על הצלחתו.

תכנית מהל"ב 2 מבדילה בין הגדרת המסלול הייעודי לבין היקף התכנית

הגדרת סוג האוכלוסיות הדורשות מסלול ייעודי מתבססת על הבנתם המקצועית של חברי הוועדה את החסמים והקשיים האובייקטיביים המרכזיים איתם מתמודדות אוכלוסיות שונות. משמעות הדבר, היא כי הכלים שעל המרכזים להעמיד לרשות לקוחות המסלולים, כמו גם גישת הטיפול בהם, צריכה להיות שונה מזו שבמסלול הבסיסי. יחד עם זאת, לאחר הגדרת החסמים המרכזיים (כדוגמת גיל, עלייה, נכות וכו'), הרי ששיקול הדעת באשר לקריטריונים המדויקים לכניסה אוטומטית למסלול מסוים הוא אינו חד משמעי ויש לאפשר רמה מסוימת של גמישות במקרים חריגים.

מקצועית, סבורים חברי הוועדה שהמשתתפים המשוויכים למסלולים צריכים להוות כשליש לכל היותר מסך המשתתפים המתחילים את התכנית, שאחרת יאבדו המסלולים ממשמעותם הייחודית, לא ניתן יהיה לרכז מאמצים בטיפול במשתתפים אלו ובפועל, והם ייהפכו ל"נורמה" ולא ל"יוצאים מהנורמה". יחד עם זאת, לאחר הגדרת הקריטריונים המדויקים, יש לאפשר כניסתם למסלולים של משתתפים שאינם עומדים בכללי הסף שנקבעו, בהתבסס על אבחון מקצועי (כדוגמת עולים ותיקים יותר שעדיין מתמודדים



לא נערכה המדינה מבעוד מועד, דרך המרכזים, ליצירת אותם כלים ושירותים אשר יסייעו למשתתפים באופן משמעותי.

על בסיס הנחה זו, ממליצה הוועדה על ביצוע הצעדים הבאים באופן מיידי:

- עם החתימה על התקנות הנדרשות, יש להפסיק התכנית האישית הנוכחית לכלל האוכלוסיות הנמנות בקבוצת המסלולים הייעודיים, ולעביר לתכנית בחירה. תכנית זו מתבסס על שיחת ייעוץ שבועית עם כל משתתף, שתימשך שעה לפחות, וההשתתפות בה תהיה תנאי לקבלת הגמלה. במסגרת שיחות אלה, המרכזים יתבקשו להציע ללקוחות את הכלים והשירותים תומכי התעסוקה העומדים לרשותם, כאשר היענות תהיה נתונה לבחירתו החופשית של המשתתף.

- מסלול הבחירה הינו מסלול זמני, אשר יתקיים עד להשלמת הליך פיתוח המסלולים האחרים אליהם שויכו המשתתפים. על מנת למצות עד תום את תקופת ההתנסות המוגדרת בחוק, וזאת עד להרחבת התכנית ברמה הארצית, כל מסלול יפותח במקביל על ידי שני מרכזים, ויהיו שני סבבים לפיתוח המסלולים (קרי, בכל סבב יפתח כל מרכז 2-3

מסלולים שונים). חברי הוועדה ממליצים למרכזים לפתח מנגנונים סדורים להחלפת ידע ביניהם בתקופה זו ובכלל, תוך שימוש הדדי בכלים, רעיונות ושיטות אשר הצלחתם הוכחה. המרכזים יהיו רשאים להפנות משתתף לעבודה שהולמת את מצבו וכשרו בהתאם לחוק.

- תכניות המרכזים יוצגו בתוך חודשיים לוועדה מקצועית, אשר בראשה יעמוד פרופ' יוסי תמיר. ישתתפו בוועדה נציג משרד האוצר ונציג משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ומשקיפים מטעם הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה. במידה והוועדה לא תשתכנע שהתכנית אכן נותנת מענה סביר לחסמים המיוחדים איתם מתמודדות הקבוצות השונות, תינתן למרכז ארכה של חודש נוסף לשדרוג התכנית שהציג. יש להסמיך את הוועדה לאשר מסלול עם מספר שעות נמוך מ-30, הן באופן זמני עד לפיתוחם של כלים חדשים על ידי המרכזים, והן באופן קבוע.

- מרכזי מהל"ב יוכלו, עוד טרם אושר המסלול החדש, לחייב מספר משתתפים במסלולים הייעודיים להגיע למרכזים לצורך השתתפות בפעילות חדשה, אשר יש לבחון את התאמתה לקבוצות שהוגדרו.

מיד לאחר האישור, יפעיל המרכז את המסלול בהתאם לכללים שנקבעו על ידי הוועדה המקצועית ולמחויבויות שלקח על עצמו. כאשר תופעל התכנית, תעבור אוכלוסיית היעד ממסלול בחירה למסלול הייעודי, על חובת הנוכחות המתחייבת מכך. היעד הוא שבתוך כחצי שנה לא יהיו עוד משתתפים במסלול הבחירה, לאחר שיושלם פיתוח ואישור המסלולים כולם.

- ראוי להדגיש שהחל מהחודש הרביעי ואילך יחלו האוכלוסיות הייעודיות לחזור לתכנית אישית בהיקף מלא, לאחר שעד אז נדרשו להתייצב למפגשי ייעוץ בלבד במסגרת מסלול הבחירה. קבוצות הנמנות על המסלול הבסיסי (קרי, אינן שייכות לאף אחד מהמסלולים הייעודיים), ימשיכו בתכניות האישיות שלהם כפי שהיה בעבר.

- שלושה חודשים לאחר אישורו והפעלתו של מסלול באחד המרכזים, תבחן הוועדה המקצועית את מידת הצלחתו, על פי נתונים שיעביר המרכז ועל פי מחקר הערכה מהיר שיתבצע בקרב משתתפי המסלול. על בסיס מידע זה, תחליט הוועדה האם להורות למרכזים נוספים לאמץ תכנית זו, האם לפתח תכנית חדשה והאם להמשיך את תקופת ההתנסות במרכז שפיתח את התכנית.

בבסיס תכנית "מהליב 2" עומדת ההבנה שללקוחות הנשלחים לתכנית הזכות לקבל את הכלים המתאימים ביותר להגברת המסוגלות התעסוקתית שלהם. אם המדינה אינה יכולה לספק לאוכלוסיות הדורשות מענה ייחודי כלים רלוונטיים עבורן, אין בוונתה לדרוש מהם להגיע למרכזים. יש לכן צורך דחוף בשרוג "ארגז הכלים" העומד לרשות המרכזים. הדבר ייעשה הן על ידי פיתוח עצמאי של מסלולים על ידי מרכזי מהליב והן על ידי החלטות של המדינה לגבי כלים אשר יועמדו לרשות המרכזים.

באשר להחלטות המדינה, ממליצה הוועדה להסדיר את האפשרות לעבודה מסובסדת ללקוחות המסלולים הייעודיים. המרכזים, על פי שיקול דעתם, יוכלו להתקשר עם מעסיקים לצורך השמת לקוחות מהקבוצות הייעודיות בתעסוקה איכותית, וזאת דרך מתן מימון של כ-1,000 שקלים לחודש למשך 6 חודשים, בהיתן התחייבות המעסיק להעסקת הלקוח לטווח של שנה לפחות. חצי מהסבסוד יועבר למעסיק בתום התקופה, והחצי השני יושלם במהלכה. התשלום על סבסוד העבודה יהיה מסעף מיוחד שייפתח בתקציב השירותים תומכי העבודה, והמרכזים ישופו על הוצאותיהם בתחום זה באופן מלא, כל עוד מדובר בלקוחות הנמנים על המסלולים הייעודיים. מנהלת התכנית, בשיתוף עם משרד האוצר, תפרסם הנחיות אשר ימנעו מצב של "דלת מסתובבת", במסגרתו מפוטרים עובדים ותיקים לצורך קליטת עובדים מטעם התכנית. המלצה זו לא חלה על המשתתפים במסלול אקדמאים.

באשר למרכזים, ממליצה הוועדה ליצור שתי תקופות שבכל אחת מהן יתמקדו המרכזים במסלולים ייעודיים שונים, באופן אשר יאפשר את בחינת



הצלחת הכלים והמרכזים בעתיד. ככלל, מספר רב יחסית של יוזמות להשתלבות בשוק העבודה פותחו בישראל, בין היתר על ידי עמותת תב"ת (תנופה בתעסוקה), מיסודם של ממשלת ישראל וג'וינט ישראל ועמותות נוספות (כדוגמת עמותת "בעצמי"). חלק מהעמותות פיתחו כלים המתבססים על הובלת שינוי ברמה היישובית, תוך הקמת רשת תמיכה ועדת היגוי מקומית. על אף היותן תכניות התנדבותיות, חלק מתכניות אלה נהנות משיעורי הצלחה מרשימים במיוחד.

על בסיס הצורך בפיתוח כלים חדשים לאוכלוסיות המתקשות בהשתלבות בשוק התעסוקה, ובכלל זה כלים מתחום ההכשרות המקצועיות, היזמות התעסוקתית ומיומנויות השפה, ממליצה הוועדה לנקוט בצעדים הבאים:

- מרכזי מהליב יידרשו להציג תכניות מפורטות הכוללות כלים חדשים לשילוב בשוק התעסוקה, אשר ייעדו וישולבו במסלולים השונים. כל מרכז יתבקש להציג תכניות ל-2-3 מסלולים בתוך חודשיים ימים מיום אישור המלצות הוועדה. לאחר שיאושרו התכניות (באופן חלקי או מלא), יחל המרכז בפיתוח תכניות ל-2-3 מסלולים הנותרים בפרק זמן דומה.

- חלוקת המסלולים שיפותחו בכל אחד מהשלבים תיקבע על ידי "צוות השלושה" בראשות הפרופ' יוסי תמיר באופן מיידי עם אישור ההמלצות. למעשה, בוודשים שלאחר מכן, כל מסלול יפותח במקביל על ידי שני מרכזים, וכל מרכז יפתח במקביל שניים עד שלושה מסלולים. המהלך יושלם בתוך כחצי שנה, וזאת, במקביל להפעלתו הרגילה של המסלול הבסיסי.

- על התכניות המוגשות לכולל פירוט רחב ככל הניתן של הכלים המוצעים, ובכלל זה קורסים, יוזמות תעסוקתיות ותכניות המשלבות מעסיקים, תוך מתן התייחסות (כמידת האפשר) לניסיונות קודמים שנצברו בשימוש בכלים השונים, במידת הצלחתם, היקפם המשוער בתכנית והגורמים שיפעילו אותם. ברור הוא שאין הצלחה מלאה, אך עם זאת, על המרכזים לשכנע בהגיון שמאחורי הצעתם.

- על המרכזים להגדיר ולהציג יעדי תוצאה לכל אחד מהכלים והמסלולים (הן בתחום התעסוקה והן בתחום שביעות הרצון), להתייחס לאופן בו יצליחו להביא להגדלת ההשמות האיכותיות לקבוצות השונות, להציע דרישות ההתייבבות ללקוחות שיופנו למסלולים ולהתייחס למיתוג המסלולים בתוך המרכז ומחוצה לו.

- הוועדה ממליצה למרכזים לשקול אפשרות של שכירת שירותים מארגוני החברה האזרחית או מארגונים נוספים המתמחים בתחום השילוב בתעסוקה, וזאת על מנת להתבסס על כלים ותכניות קיימים שפותחו ונוסו בהצלחה. תינתן למרכזים האפשרות לרכוש תכניות שכאלה במלואן.

3

המודל הכלכלי ותשתיות התכנית



א. המודל הקיים

במהלך התקופה בה הופעלה תכנית "מהל"ב 1", עלו מספר בעיות וקשיים שנבעו כתוצאה מיישום המודל הכלכלי במתכונתו המקורית. צוות של הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב עסק בבחינת עקרונות המודל הכלכלי הקיים, ריכז את הבעיות העולות ממנו במתכונתו הנוכחית ואת הפתרונות שכבר אותרו, וגיבש המלצות לשינוי המודל במסגרת תכנית "מהל"ב 2".

המודל הכלכלי הקיים התייחס לתקופה של שנתיים (עד לחודש יולי 2007), וכלל את המרכיבים הבאים:

- **מענק הקמה:** תשלום מענק להקמת מרכז התעסוקה. התשלום בוצע כנגד קבלות, וכן נקבעה תקרה לגובה המענק על פי הצעת החברות המפעילות בשלב המרכז.

- **תקציב תפעול:** תשלום הוצאות תפעול נורמטיביות בגין טיפול שוטף במשתתפים לשנתיים, כאשר התשלום מתבצע מידי רבעון. גובה התשלום נקבע על פי הצעת החברות המפעילות בשלב המרכז.

- **תקציב שירותים תומכי עבודה:** החזר הוצאות בגין שירותים תומכי עבודה (Work Support Services) (WSS) עד תקרה שנקבעה, כאשר ההחזר מתבצע כנגד הוכחת הוצאות בפועל. תקציב זה משמש את

המרכזים לצורך מתן מגוון שירותים למשתתפים, ובפרט למימון קורסי הכשרה ולצורך מניעת מכשולים שונים בדרך של משתתף להשמה בעבודה, כדוגמת תשלום הוצאות נסיעה, מעונות לילדים, פיצוי בגין אובדן זכויות והטבות נלוות וכו'.

- **תמריצים:** מרכיבי רווח שמקורם בבונוסים המותנים בעמידת המרכז במדדי הצלחה, כדלקמן:

- **תמריץ חסכון בתשלומי הגמלאות** - המהווה מדד כמותי של הצלחת כל מרכז, אשר נבחן על פי מידת עמידתו של המרכז בתוואי חיסכון שהוגדר מראש במסגרת התכנית, על כל מרכז לעמוד ביעד חסכון מצטבר של 35% מסכום הקצבאות באזור שבאחריותו על פני שנתיים. במידה ושיעור החיסכון המצטבר על פני תקופת הפעלה של שנתיים עולה על היעד שנקבע, זכאי המפעיל לתמריץ כספי מתוך החיסכון העודף אליו הגיע המרכז. במידה ולא עמד המפעיל ביעד החיסכון ישלם קנס בגובה הפער.

חלקו של המפעיל מהחיסכון העודף בגמלאות מחושב על פי פונקצית מדרגות. לצורך הפשטות ניתן לומר, כי בממוצע חלקו של המפעיל הוא כ-50% מהחיסכון העודף על היעד.

- **תמריץ בגין סגירת תיקים הניתן על פי מספר התיקים הסגורים במשך לפחות 6 ו-9 חודשים רצופים מתוך סך התיקים שהועברו לטיפול המרכז. תיק סגור לצורך חישוב התמריץ, משמעו שלא שולמה בגינו גמלת הבטחת הכנסה בגין בעלת מהל"ב. בספירת התיקים הסגורים לא נכללו מקרים כגון אי תשלום גמלאות כתוצאה מסירובים של המשתתף לעבודה, מעבר המשתתף לגמלה מסוג אחר ומעבר המשתתף לקבלת הבטחת הכנסה בעילה אחרת.**

- **תמריץ על חסכון בגין בעלויות בתקציב שירותים תומכי עבודה.** בתום תקופת ההפעלה אמורה להתבצע בחינת ניצול תקציב שירותים תומכי עבודה ביחס לתקציב שהוקצה לנושא. במידה ומתברר כי סך הוצאות לטובת שירותים תומכי עבודה בפועל היה נמוך מהתקציב שתוכנן מראש, יקבל המפעיל בונוס בשיעור של 5% מסך החיסכון בתקציב זה.

על פי ההערכה, בשנתיים בהם פעלו המרכזים לפי המודל הכלכלי הקיים, רווח המרכז מכלל מרכיבי התמריצים מהווה כ-10% ו-6% מסך התשלומים המועברים לו על ידי הממשלה. בנוסף עולה, שעיקר התמריץ (כ-90%) נובע מהחיסכון בתשלומי הגמלאות.



ב. המודל החדש

תמרוץ המרכזים בגין הפחתת תשלומי קצבאות שאינה קשורה לשיקול דעת המרכז

הוועדה ממליצה כי בכל מקרה, שלילת גמלה עקב הפעלת שיקול דעת של המרכז לא תזכה בתגמול, במטרה להסיר כל חשש לניגוד עניינים של המרכזים בבואם לשלול גמלה מאדם אשר קיבל אותה עד לאותו שלב⁴. הוועדה סבורה גם שיש להקטין באופן מהותי את משקל התמרוץ הקשור להיקף תשלום הקצבאות, אך יחד עם זאת, לא לבטלו לחלוטין, על מנת להבטיח טיפול מלא במשתתפים, כפי שיפורט להלן.

לשמירת התמרוץ בגין הפחתת תשלומי קצבאות שאינה קשורה לשיקול דעת שמפעיל המרכז מטרה מרכזית מהותית. זוהי אחת הדרכים המרכזיות ליצירת תמרוץ למרכזים לטפל בלקוחות אשר מגיעה להם גמלה מסוג אחר, באופן אשר יסייע להם למצות את זכויותיהם בביטוח הלאומי. בנוסף, תשלום שכזה יתמרוץ את המרכזים לסייע לאוכלוסיות אשר עשויות למצוא פתרונות תעסוקתיים

המשתתף במהלך ההשמה, דבר אשר יבטיח תמרוץ למרכז לבצע השמות בשכר גבוה ככל הניתן.

על מנת לעודד את המרכז לביצוע השמות יציבות, יחולק התגמול לפי אבני דרך של משך התמדת המשתתף בעבודה (חודש אחד, ארבעה חודשים, שמונה חודשים ו-12 חודשים). לפי שיטה זו יקבל המרכז את מלוא הבונוס רק אם ההשמה נמשכה 12 חודשים לפחות. אם הושגה השמה חלקית, תקבל החברה שיעור מסוים מסך התמרוץ.

בנוסף, המרכז יהיה זכאי לתמרוץ מוגדל, במידה והשמה בוצעה במשך 12 חודשים אצל מעסיק אחד לעומת מספר מעסיקים, וזאת על מנת לאפשר תנאים סוציאליים ויציבות תעסוקתית למשתתף בעבודה. לאור הניסיון הבינלאומי, ועל מנת למנוע תופעת "דלת מסתובבת" (השמות חוזרות ונשנות של אותם משתתפים) יקבל המרכז בונוס בגין מספר ההשמות אשר אינו עולה על מספר המשתתפים שעזבו את המרכז בפועל ("השמות נטו").

חברי הוועדה סבורים שיש לשנות את המודל הכלכלי הקיים במספר תחומים. חשוב מכל, יש לשנות את היעד והתמריצים הנגזרים ממנו מירידה בקבלת הגמלאות למציאת השמות איכותיות למשתתפים. בנוסף, ממליצה הוועדה על מתן מענק התמדה למשתתפים, הטלת סנקציות (קנסות) על המפעילים במקרה הצורך ועריכת סקרי שביעות רצון של הלקוחות המשתתפים בפעילות המרכזים, אשר יילקחו בחשבון בעת הארכת ההתקשרות עם המפעילים השונים.

תמרוץ המרכזים על פי השמות איכותיות הנמדדות על פי משך ההשמה וגובה השכר

הוועדה סבורה שיש לאמץ את המלצת משרד התמ"ת והאוצר, ולתגמל את המרכזים על בסיס ביצוע השמות מוכחות ואיכותיות. המודל החדש יקבע תגמול בגין ביצוע השמות כמדד מרכזי להצלחת המרכז, כאשר המרכז יהיה אחראי להוכחת ההשמה על ידי הצגת תלושי שכר של המשתתפים שהושמו. התשלום למרכז יחושב כאחוז משכרו של

⁴ קיים הבדל בין "שלילה אקטיבית" של המרכזים לבין "שלילה פסיבית" שאינה נותנת לשיקול דעתם. "שלילה אקטיבית", אשר לא תחשב כבונוס למרכזים, מתייחסת לכל מקרה שבו עקב החלטה ספציפית של מתכנן היעדים במרכז נשללת גמלתו של משתתף. בין יתר, מדובר ברישום אי שיתוף פעולה, רישום סירוב לעבודה, רישום סירוב להציג מסמך ורישום סירוב למסור מידע. כל אלה, כאמור, לא ייחשבו בניין רווחי המרכז. לעומתם, "שלילה פסיבית" אשר תחשב בניין זה, נרשמת במצב של היעדרויות מעבר למותר על פי חוק. יודגש, שמאחר ורופאי המרכזים יועסקו ישירות על ידי המדינה, כל ההחלטות בנושא אישורי מחלה ובדיקות רפואיות ייעשו על ידי הרופאים החיצוניים.



בגובה השכר הממוצע של המשתתף (המענק המרבי יהיה 4,200 ש"ח). המשתתף יקבל מענק תמורת התמדה בעבודה באבני דרך זהות לאלה שנקבעו למרכז לצורך זכאות לתמריץ השמות. על ידי שיטה זו תיווצר למעשה זהות אינטרסים בין המרכז למשתתף באיתור מקום העבודה מתאים למשתתף ושימורו לאורך תקופה ממושכת ככל הניתן.

ביטול תמריץ על חסכון בעלויות תקציב שירותים תומכי עבודה

לאור הניצול הנמוך של התקציב העומד לרשות המרכזים והחשש כי אי ניצול תקציבים אלו בוצע בשל הרצון לזכות בתמריץ על חסכון גבוה ככל הניתן, הוועדה ממליצה לבטל באופן מיידי את תמריץ החיסכון בעלויות השירותים תומכי העבודה, וזאת באופן רטרואקטיבי. עוד ממליצה הוועדה לפתח אמצעי בקרה על המרכזים באשר לניצול התקציבי וצורות ההתקשרות עם ספקי השירות.

התכנית. מידע שכזה הינו קריטי לצרכי מעקב אחר התקדמות המשתתף, שימור הפתרון התעסוקתי, עזרה למשתתף במהלך השנה הראשונה להשמתו וכן תמרוץ המשתתף למציאת עבודה ובעיקר שימורה לאורך זמן. הוועדה ממליצה לאמץ מנגנון בו משתתפי תכנית מהל"ב אשר יושמו בעבודה יזכו למענק בגין התמדה בעבודתם. משתתף שהושם למשך שנה יוכל ליהנות בתום השנה ממענק שגובהו לא יפחת מ-1,000 ש"ח ויגיע עד 4,200 ש"ח. גובה המענק יהיה תלוי באיכות ההשמה אשר תימדד באמצעות שני פרמטרים - משך ההשמה וגובה השכר ברוטו.

סכום המענק על שנת עבודה מלאה יהיה שווה לשכר החודשי הממוצע של המשתתף, כאשר השמה בת חודש אחד תביא למענק בגובה של 10%, השמה בת ארבעה חודשים תביא למענק בגובה של 30%, השמה בת שמונה חודשים תביא למענק בגובה 60% והשמה לאורך שנה תביא למענק

ללא רצון בהמשך הקשר עם המרכז. הוא גם צפוי לסייע במניעת תופעת "הדלת המסתובבת", המתייחסת למשתתפים שיצאו משוק העבודה לאחר שתם "תשלום הבונוס" בגין השמתם. ראוי לשוב ולהדגיש שאין ליועץ התעסוקתי המועסק על ידי מרכז מהל"ב כל אפשרות להשפיע בהחלטותיו על רווחי המרכז מסעיף זה.

על מנת להקטין את משקל התמריץ הקשור להיקף תשלום הקצבאות, סבורה הוועדה שיש לאמץ את המלצות משרד התמ"ת והאוצר ולהקטין מהותית את חלק המרכז בעודף החיסכון לרמה של כ-30% בלבד. עוד ממליצה הוועדה לקבוע תקרה לגובה התמריץ בגין החיסכון מתשלום קצבאות.

מתן מענק מיוחד ללקוחות אשר שולבו בעבודה והצליחו להתמיד בה לאורך זמן

אחת הבעיות שעלו במהלך הפעלת התכנית הוא חוסר המידע והמעקב אחר המשתתפים לאחר עזיבתם את

תגמול המרכזים על העלויות המיוחדות כתוצאה מהמעבר למסלולים

הוועדה ממליצה כי העלויות המיוחדות במסלולים אשר יפותחו כחלק מהמלצות הוועדה, ובכללן העלויות הנובעות מסבסוד תעסוקה, יופרדו מתקציב התפעול הרגיל. כחלק מהמשא ומתן עם המרכזים, יש לשקול מימון עלויות מסלולים אלו לא רק על חשבון המרכז, אלא גם על ידי הממשלה באמצעות תקציב שירותים תומכי עבודה, וזאת תוך תיקון ההתחשבות עם המרכזים בגין כך.

שינויים במערך הבקרה

הוועדה ממליצה על עריכת מספר שינויים מהותיים במערך הבקרה על מרכזי מה"ב, אשר יבטיחו שפעילותם תעלה בקנה אחד עם מטרות התכנית:

פיצויים מוסכמים וקנסות: הוועדה

סבורה שבמסגרת שינוי ההסכם עם החברות, יש להגדיר מספר מדדים ואירועים אשר יגוררו סנקציות כנגד מפעילי המרכזים. המדדים והאירועים יהיו ברורים וברי בקרה, ומולם יוגדרו סכומי פיצויים מוסכמים, אשר ימנעו בסבירות גבוהה את האפשרות שמפעיל לא יקיים את חובותיו. לקראת הפריסה הארצית ממליצה הוועדה לעבות את רשימת המדדים והפיצויים המוסכמים. בין היתר, ניתן לכלול קנסות בגין שלילה בלתי מוצדקת של גמלה, ריבוי עררים מוצדקים, אי-שיתוף פעולה עם בקרת התכנית, אי-עמידה (נקודתית) בתנאי החוזה, עבירה על הנחיות הממשלה או הוראות המנהלת וכו'.

סקרי שביעות רצון ומשובים:

הוועדה קיימה דיון מקיף בנושא קיום סקרי שביעות רצון במתכונת סדירה על ידי מנהלת מה"ב, וזאת לצורך קבלת משוב מהמשתתפים על איכות השירות שהם מקבלים מהמרכזים, והאפשרות להיעזר בתוצאות כבסיס לתמריץ או כקנס מול המפעילים. בשלב הראשוני, יש

לבצע פניה מיידית למכון מחקר לצורך ביצוע סקרי שביעות רצון תקופתיים ותדירים של המשתתפים בתכנית בכל אחד מהמרכזים. זאת, במקביל לסקירה ואפיון של סקרים מעין אלה המתבצעים בתכניות דומות בעולם והשימוש הכלכלי-תקציבי שנעשה בהם. הוועדה ממליצה שתוצאות הסקרים לא יכנסו באופן ישיר למודל הכלכלי הנוכחי, וזאת לאור הקשיים הטכניים והמהותיים בשימוש בתוצאות הללו. עם זאת,



ניתן יהיה לפרסם את תוצאות הסקרים באמצעי התקשורת ולהיעזר בהם כמשתנה אשר יילקח בחשבון בניהול ההתקשרויות העתידיות עם המפעילים. לקראת גיבוש המודל הכלכלי בפריסה הארצית, יש לבחון את האפשרות להיעזר בסקרים הללו לצורך הפקת לקחים ולצורך פיתוח כלים כלכליים מתאימים.

הקמת צוות מעקב: הוועדה ממליצה

להקים צוות שתפקידו לעקוב אחרי ביצוע השינויים המיידים בתכנית (לא רק השינויים במודל הכלכלי). צוות שכזה צריך לכלול כ-3-4 נציגים שייבחרו מתוך הפורום הרחב של ועדת דינור, ביניהם נציג משרד האוצר. המנהלת תדווח לצוות באופן תקופתי על התקדמות יישום השינויים המיידים עליהם החליטה הוועדה, עד להתוויית צורת ההפעלה הקבועה, בהתאם להמלצות הוועדה הציבורית. הצוות יהיה רשאי להמליץ למנהלת על תיקונים נדרשים.

עריכת שימוע למרכזים: הוועדה

ממליצה לאמץ מתכונת סדירה

ותקופתית של שימועים למרכזים, וזאת לצורך ניתוח והפקת מסקנות מדו"חות הביקורת השוטפים, סקרי שביעות הרצון של המשתתפים, ניתוח מדגמי של תיקי המשתתפים הנבחרים בכל מרכז וכו'.

מתן אפשרות להחלפת יועץ

תעסוקתי: הוועדה מקבלת הצעה שהעלתה ח"כ ליה שם-טוב, לפיה ראוי לתת לכל משתתף בתכנית את הזכות להחליף את היועץ התעסוקתי המטפל בו, וזאת ללא שיצטרך לנמק בחירתו ולא יותר מפעם אחת בשנה.

ראוי לציין, שהוועדה קיימה דיון נרחב בדבר הצורך להגדיל את משקל התמריצים בחישוב סך התשלומים למרכז, אשר עומד כיום על כ-10%. במסגרת הדיון, עלו טיעונים כבדי משקל הן בעד והן נגד העלאה שכזו. הוועדה קבעה, כי החלוקה המוצעת הינה סבירה למודל הכלכלי הנוכחי, וזאת לאור השינויים המוצעים בתכנית ככלל ובמודל בפרט, רמות חוסר הוודאות והסיכון של המפעילים, המגבלות הקיימות והצורך לבחון את המודל החדש על כל השלכותיו. עם זאת, הוועדה סבורה כי בעת הכנת המודל הכלכלי בפריסה הארצית, יש מקום לבחינה מחודשת של הגדלת משקל התמריצים בתקציב, וזאת לאור הניסיון שיצטבר ולאחר בדיקה ודיון מעמיק מחודש.

למעשה, מתבסס המודל הכלכלי על חמישה מרכיבים עיקריים, שלכל אחד מהם תפקיד: השמות איכותיות (על פי משך ההשמה וגובה השכר), כלים תומכי השמה (סדנאות לכתובת קורות חיים, הכנה לראיונות עבודה וכו'), כלים מסירי חסמים (נסיעות, טיפול בילדים וכו'), הכשרה מקצועית ותמרוץ מעסיקים ומשתתפים עובדים. כמובן ששימוש נכון ושילוב אופטימאלי של המרכיבים יביא לחסכון תקציבי של החברות, אך יש להקפיד שהדבר יתבסס על השגת יעילות וסינרגיה בין המרכיבים ולא על שלילת מתן הכלי כשהוא נחוץ.

4

הקמתה של רשות לאומית לתעסוקה



לכלול הגדרה ברורה של ייעוד הרשות, יעדיה, מדדי התפוקה, המבנה הפנימי ותהליכי העבודה שלה.

הרשות הלאומית לתעסוקה

תוקם כסוכנות ביצוע, אשר אחד מהיסודות לקיומה הוא הפרדה ברורה בין המיניסטריון העוסק בהתוויית מדיניות, תקצוב, פיקוח ובקרה, לבין הסוכנות אשר לה נתונות סמכויות הביצוע. על פי דו"ח ועדת רכלבסקי (2003), "הסוכנות בעצם מהותה יוצרת נגישות והתאמה גבוהה יותר של השירות לצרכי הקצה" – יהיו אלה דורשי העבודה או המעסיקים עצמם. הבסיס להקמת סוכנות מעוגן ב"מסמך מסגרת", המגדיר בין היתר את אחריות מנהל הסוכנות, מטרותיה ויעדיה, השירותים שתיתן וההסדרים הניהוליים בנושאי כוח האדם ותקציבים שעל בסיסם תתפקד. יש להתחיל ולנסח מסמך זה באופן מיידי, במסגרת צוות בין-משרדי, על מנת שניתן יהיה להיערך, על בסיסו, לגיבוש תזכיר חוק כנדרש.

ההמלצה באשר להקמת הרשות הלאומית לתעסוקה נועדה להציב מסגרת ברורה בתוכה תפעל תכנית מהל"ב, כאשר תורחב לרמה הארצית. יחד עם זאת, ההמלצות המפורטות כאן מחייבות, לדעת חברי הוועדה, עבודת תכנון יסודית ומעמיקה, אשר חייבת להתחיל באופן מיידי. זאת, על מנת להביא להקמתה של הרשות כסוכנות ביצוע לכל דבר בטווח של כשנה וחצי עד שנתיים. בטווח המיידי, במקביל לתחילת תכנון הרשות העתידית, ניתן כבר עתה לאגד מספר גופים הפועלים במשרד התמ"ת בתחום התעסוקה תחת מנהלת ייעודית, ביניהם פרויקט מהל"ב, האגף להכשרה מקצועית וגופים נוספים.

בפרק זה יפורטו מספר הנחות יסוד ותובנות אשר צריך שיעמדו בבסיס פעילותה של רשות שכזו במתכונתה הסופית, יעצבו את סדר יומה ויהוו נדבך מרכזי מ"מסמך המסגרת" שיש לגבש טרם הקמתה. על מסמך שכזה

גופים ממשלתיים רבים עוסקים במישרין ובעקיפין בתחום התעסוקה. לאור ריבוי הגופים ופיזור הסמכויות, קיים במדינת ישראל הצורך ברשות לאומית, אשר בדומה למדינות אחרות בעולם, תהא ממונה על ביצוע המדיניות אותה יתווה המשרד האחראי ותפעל על מנת להשיג את מדדי התפוקה שיוצבו לה. אחת האפשרויות אותן ממליצה הוועדה לבחון מול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, היא הקמתו של תאגיד סטטוטורי על פי חוק, אשר יעגן את מעמד הרשות כסוכנות ביצוע לכל דבר. על הרשות לרכז את הסמכויות השונות המפוזרות כיום בין גופים שונים ולאגד את היחידות הממשלתיות העוסקות במישרין בנושא. מנהליה ייבחנו על בסיס יכולתם להשיג את מדדי התוצאה שהוגדרו להם. התושב הישראלי יקבל שירות כולל, מכוון מטרה, הניתן כולו במרכז אחד, שיעודו לאפשר לכל אדם למצות את הפוטנציאל הגלום בו.



* עם תחילת הדיונים סביב "מסמך המסגרת" לרשות, יש לבחון לעומק את האפשרות לשלב תחומים נוספים הקשורים לשוק העבודה במסגרת פעילותה, החל מאכיפת חוקי עבודה ודרך נושאי אסדרה/רגולציה שונים (ביניהם יחסי עבודה וחוקיות עובדים, רישוי חברות כוח האדם ותחום העובדים הזרים). מספר חברי ועדה, ביניהם מנכ"ל שירות התעסוקה, תומכים בכך, ואילו אחרים הביעו התנגדות. באם תחומים אלה לא ייכללו ברשות, יש לקבוע את מעמדה בתחומים הרלוונטיים לעיסוקה.

** יצוין שהמוסד לביטוח לאומי **תומך** בהקמת רשות לאומית לתעסוקה. המוסד סבור שעל הרשות לכלול פונקציות המתייחסות להיבטים הקיימים כיום במנהלת מהל"ב, מתוך מגמה להעצים את כוח הרשות, לצמצם בירוקרטיה וליצור סינרגיה בין כלל הגופים המעורבים. עם זאת, המוסד **מתנגד** להעברת האגף להבטחת הכנסה לרשות, ומצייין שהיקף התכנים והפעילויות באגף רחב יותר מיעדיה. בין היתר, עוסק האגף גם בהיבטי גבייה, מחייה בכבוד וזכויות לגמלה שאינן תלויות במבחן תעסוקה.



הכוח הנדרש על מנת לאפשר את השגת יעדי התוצאה שיוגדרו לה, במקביל לשיפור וייעול השירות הניתן לתושב. משמעות הדבר היא איגוד תחת קורת גג אחת של כלל השירותים הממשלתיים בתחום התעסוקה. נקודת הכניסה למערך היא בקשת עזרה במציאת תעסוקה או היות האדם מחפש עבודה. נקודת היציאה ממנו היא בשלב ההשמה בשוק התעסוקה או במסגרות מיוחדות, אחרות (מוגנות, נתמכות ושיקומיות), והליווי המתמשך לאחר מכן. מרכז אחד הוא אשר יטפל בדורש העבודה לכל אורך הדרך, ויתאים לו את הכלים והשירותים הנדרשים על מנת לסייע לו לממש את הפוטנציאל הגלום בו.

מבנה הרשות יהיה פונקציונלי, תוך סיווג לקוחות על פי החסמים התעסוקתיים העומדים בפניהם והתבססות על מחקר יישומי רציף. חברי הוועדה סבורים שהרשות צריכה לסווג את דורשי העבודה על פי מידת

הרשות אמורה לאגד בתוכה מספר סמכויות וגופים המכוונים להשגת יעדים שונים בשוק התעסוקה. כיום מאופיינת המערכת הממשלתית בריבוי יחידות העוסקות בתחום, ופזורות במשרדים שונים - במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד הרווחה, במשרד לקליטת העלייה ובמוסד לביטוח לאומי. ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים באופן ישיר או עקיף בתחום התעסוקה מונע פעילות מכוונת מטרה למימוש מדיניות אחידה וכוללת. איגודם של גופים אלה תחת מסגרת ארגונית אחת צפוי להביא לסינרגיה גדולה יותר בפעילותם, להשגת יעדים ברי-מדידה שיוגדרו על ידי מקבלי ההחלטות ולשיפור השירות הניתן לתושב.

הרשות צפויה להביא למיצוי מרבי של תפיסת ה"One Stop Centre" דרך ריכוז הסמכויות הקיימות בתחום. חברי הוועדה סבורים שרק ריכוז סמכויות שכזה, על אף הקשיים הצפויים במימושו, יקנה לרשות את



והוא יכול לתרום את חלקו לחברה, יש אחריות גדולה לעתידו. המדינה תתקשה לסייע לאדם להצליח אם הוא אינו נוטל על עצמו אחריות זו. לכן, המדינה מחויבת לפעול מחד ליצירת תנאי שוק המבטיחים שוויון הזדמנויות וביקוש הולם לעובדים, ומנגד, עליה לסייע כמידת האפשר לדורש העבודה, בין היתר על ידי מתן כלים ושירותים אשר יאפשרו לו למצות את יכולותיו. עם זאת, כאמור, אחריות גדולה מוטלת גם על אלו המבקשים להשתלב בשוק התעסוקה.

ככלל, הצמיחה במשק הישראלי והירידה המתמשכת ברמת האבטלה פותחות "חלון הזדמנויות" חשוב ומשמעותי, שיש לעשות ניסיון ממשי לנצלו, הן לצורך טיפוח והעצמה של היצע העובדים והן לצורך פיתוח ויצירת הביקוש להם. עובדתית, תהליכי צמיחה כלכלית נקשרים כמעט תמיד להיעלמותם של תחומי עיסוק או מקצועות מן הדור הקודם לטובת תחומי עיסוק חדשניים, המלווים ברמת הכנסה גבוהה יותר. תהליך שכה מחייב את קיומן של מערכות המשלבות התמקדות במיפוי העיסוקים החדשים, וידוא הכשרות תואמות, איתור צרכים עתידיים, הכוונת מחפשי העבודה אליהם והערכות לקראת ההתפתחויות לטווח הביניים ולטווח הרחוק. רשות לאומית לתעסוקה, כאשר תוקם, תוכל להתמודד בהצלחה עם יעדים שכאלה.

הרשות תידרש לרכז, להרחיב ולשדרג את הטיפול בתחום

ההכשרות המקצועיות והמיומנויות התעסוקתיות.

בתחום היצע השירותים הניתנים לדורשי עבודה – קידום ושיפור האבחונים התעסוקתיים באופן אשר יהפוך אותם לחלק מתהליך הסיוע ומתן הכלים למוטבילים; קידום מערך "הכשרה תוך כדי עבודה" (On the Job Training) והפיכתו לאחד מהשירותים המוספים שמעניקה הרשות הלאומית לתעסוקה לציבור; התאמת מערך ההכשרות המקצועיות למגמות העתידיות הצפויות בשוק התעסוקה; וניהול כלל השירותים הממשלתיים הקיימים כיום במשרדים שונים בתחום זה, באופן סינרגטי ותחת קורת גג אחת.

הרשות תפעל על בסיס תפיסה המצפה מהפרט לקחת אחריות לגורלו ומהמדינה לאפשר לו את התנאים לעשות זאת. לפרט, במידה

יכולתם להשתלב בשוק העבודה, וכך, למעשה, תוחלף החלוקה ההיסטורית בין מקבלי דמי אבטלה, הנמצאים זמן קצר יחסית מחוץ לשוק התעסוקה, לבין אלו המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילות הרלוונטיות. כלי הסיוע הנדרשים נגזרים מהמרחק שבין המשתתפים לבין ההשתלבות בשוק התעסוקה. על הרשות לטפל בכל תושב הנדרש למבחן תעסוקה, אך יש לזכור שבעוד סיוע המדינה במסגרת דמי האבטלה ניתן על בסיס ביטוחי, הרי שהסיוע לאלה המקבלים הבטחת הכנסה נובע בעיקרו מההכרה באחריותה של המדינה לסייע למעוטי אמצעים.

הרשות חייבת להישען בפעילותה על יכולות מחקר יישומי גבוהות,

המסוגלות לאסוף נתונים בזמן אמת ולהפיק נתונים, ניתוחים ומחקרים ברמה גבוהה. על הידע שייצבר להישאר בידי המדינה, וזאת לצורך בקרה מיידית ואפקטיבית וסיוע בקביעת מדיניות עתידית.



א. הסדרת השינויים בתכנית

- חובות ההתייבשות של משתתפים הנמצאים ב"מסלול בחירה".
 - חובות ההתייבשות של משתתפים הנמצאים במסלולים ייעודיים.
 - המעבר המייד ל"מסלול בחירה" עד להשלמת פיתוח המסלולים הייעודיים.
 - הליך פיתוח המסלולים על ידי המרכזים ואישורם על ידי ועדת תמיר.
 - האפשרות למכסות "עבודה מסובסדת" למשתתפי המסלולים.
 - שינוי המודל הכלכלי (ובכלל זה הסדרת נושא הסובסידיות, שינוי שיטת התגמול והתאמתה לתפיסת המסלולים).
 - מתן מענקים לבוגרי תכנית מהל"ב אשר התמידו בעבודה שמצאו למעלה מחודש⁵.
 - ביצוע סקרי שביעות רצון כלליים ומשובים פרטניים על הכשרות וקורסים.
 - יש להסדיר נושאים אלה מיד עם אישור מסקנות הוועדה.
 - עם הארכת הפיילוט, יש להסדיר את השינויים עליהם המליצה הוועדה, להגדיר מחדש את מבנה מנהלת מהל"ב ולאייש את בעלי התפקידים המרכזיים בה, לבצע את ההרחבות הנדרשות באזורי הפעילות של מרכזי מהל"ב ולהוביל את התהליכים עד להרחבתה של התכנית לרמה הארצית, כמפורט להלן.
- ### הסדרת השינויים בתכנית
- מימוש מסקנות הוועדה כרוך ברובו בהתקנת תקנות, שינוי החוזים עם המרכזים וקביעת נהלים פנימיים. בין היתר, נדרשים שינויים על מנת להביא להסדרת הנושאים הבאים:
- הפניית משתתפים למסלולים ייעודיים, באופן אוטומטי או על סמך האבחון המקצועי.
 - קיומו של מערך האבחונים המקצועיים ופעילותו במסגרת המנהלת.
 - משמעות האבחון המקצועי לקביעת היקף התכנית האישית.
 - חובות ההתייבשות של משתתפים הממתיינים לאבחון מקצועי.
- המלצות הוועדה, ובעיקר אלה העוסקות ביצירת המסלולים בתכנית ובשינוי המודל הכלכלי, מצריכות שורה של התאמות והחלטות באשר להמשך התכנית במתכונתה החדשה. תוקף החוק על פיו פועלת תכנית מהל"ב במתכונתה הנוכחית הינו עד 1 באוגוסט 2008, כאשר עד מועד זה נדרש לפעול או להארכת הפיילוט בשנה נוספת או לתיקון החקיקה לפריסתה הארצית של התכנית.
- על מנת לממש את מסקנות הוועדה, יש צורך בהארכת ההתקשרות עם מרכזי מהל"ב לשנה נוספת, שתהא שנת פיילוט רביעית, ובמהלכה ייבחנו הכלים החדשים ותושלם ההערכות הממשלתיות לקראת הרחבת התכנית לרמה הארצית. הוועדה ממליצה לכן להסדיר את התשתית החוקתית להארכה שכזו במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2008, יחד עם מימוש האופציה שהוקנתה למדינה במסגרת החוזים שנחתמו עם המפעילים השונים.
- לשינוי מספר המשתתפים שבטיפול המרכזים, והיקף הטיפול בהם, ישנה משמעות כספית גדולה באשר לעתיד ההתקשרות עם המפעילים.

⁵ יש לבחון אפשרות לשינוי חקיקה, על מנת שהמענק לא ייחשב כהכנסה לעניין חישוב גמלאות ו/או תשלומי חובה.

תפקוד המרכזים השונים, את המשובים על ההכשרות הניתנות ואת כלל המידע המגיע מהמרכזים.

2. **ממונה פניות ציבור** – אשר ירכז את הטיפול בפניות משתתפים וגורמים נוספים, יעמוד בקשר עם המרכזים ויוכל לפתור בעיות שנתגלו ולתת מענה הולם לפניות.

3. **ממונה פיקוח מרכזים והתקשרויות** – אשר יפקח באופן קבוע על פעילות המרכזים, עד לרמת הקורסים וההכשרות, וירכז במנהלת את הטיפול בהתקשרויות עם גורמי חוץ.

4. **ממונה אבחונים מקצועיים** – אשר יוביל את הקמת מערך האבחונים המקצועיים על שלוחותיו במרכזים, יגדיר את התפוקות והסטנדרטים הנדרשים ויוודא שילוב מלא של האבחונים בתכנית. יש לבחון אפשרות שהממונה על האבחונים המקצועיים יפקח גם על העבודה מול הרופאים המקצועיים שבמרכזים.

בנוסף, יש להגדיר גורם שיהיה אחראי על נושא יחסי הציבור והשיחוק של התכנית ותוצאותיה.



פיקוח אמיתי ומלא על ההכשרות והפעילויות המתבצעות על ידי מרכזים, בין היתר באמצעות סקרי שביעות רצון פרטניים עליהם תפקוד המנהלת. ברור הוא שמרבית הפעילות מתבססת על מרכזים עם גורמים מן החוץ. יחד עם זאת, מעבר למטה המנהלת המצומצם, יש להגדיר, באפיון ולאייש את התפקידים הבאים:

1. **ממונה מחקר ומידע** – אשר ירכז את המחקר על פעילות התכנית, את הסקרים הייעודיים לבחינת

עד להקמתה של רשות לאומית לתעסוקה, קיים צורך דחוף להסדיר את מבנה מנהלת מהל"ב ולאייש את בעלי התפקידים המרכזיים בה, בראשם ראש המנהלה. למנהלת תפקיד מקצועי קריטי, הן בכל הקשור לעידוד המרכזים והושטת הסיוע הנדרש לצורך מקסום מספר ההשמות האיכותיות למשתתפים, והן בכל הקשור במניעת סבל ממשתתפים אשר נדרשים להתייצב במרכזים ללא שהועמדו לרשותם כלים ראויים ומתאימים. על המנהלת להבטיח

ג. הרחבת אזורי התכנית

מספר משקי הבית המשתתפים בתכנית נכון לדצמבר 2006 עמד על כ-9,200. מספר המשתתפים הפעילים בתכנית הגיע ל-10,500.

ההנחות המפורטות בחלק זה מתבססות על ההנחה שבטווח הרחוק, מסלול הגיל ייועד לבני 55 ומעלה (בנוסף למשתתפים אשר האבחון המקצועי קבע את שייכותם למסלול), מסלול בעלי המוגבלויות ייועד למשתתפים שלהם מעל 40% נכות

מאומדן ראשוני של היקף האוכלוסייה המיועדת למעבר למסלול הבחירה, על בסיס הנחות אלה, ניתן להעריך שמדובר בכ-50% מהמשתתפים הנמצאים בתכנית כיום וכ-35% מאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה כולה.

על פי אומדנים אלה, עם העברת משתתפי המסלולים ל"מסלול בחירה" זמני, יעמוד מספר המשתתפים במסלול הבטיחות בתכנית בכל הארץ על סדר גודל של כ-5,250 משתתפים.

רפואית ו-25% בליקוי אחד לפחות, מסלול הותק בארץ ייועד למשתתפים הנמצאים בארץ פחות מ-5 שנים ומסלול הותק בהבטחת הכנסה ייועד למשתתפים המקבלים הבטחת הכנסה במשך 5 מתוך 6 השנים האחרונות.

אף כי משתנים אלה אינם בהכרח תואמים את הגדרת המסלולים הסופית, הם מאפשרים אומדן בסיסי באשר למספר המשתתפים העונים להגדרות המסלולים השונות, כפי שייקבעו.

טבלה 4: פילוח החלוקה למסלולים בקרב משתתפי התכנית באוגוסט 2005 ובדצמבר 2006

המסלול הרגיל	התאמה למסלול ייעודי בודד	התאמה לשני מסלולים ייעודיים	התאמה לשלושה מסלולים ייעודיים
65%	29%	6%	
50%	38%	11%	1%

המשתתפים שהחלו את התכנית (יולי 2005)
המשתתפים שנותרו בתכנית (דצמבר 2006)

טבלה 5: פילוח החלוקה למסלולים על פי מרכזים, על פי נתוני כלל המשתתפים שהחלו את התכנית באוגוסט 2005 (נתונים אלו מאפשרים חיזוי באשר לכלל אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה):

המסלול הרגיל	ייעודי בודד	% בהתאמה למסלול	% משתתפים במסלול יותר	% בהתאמה לשני מסלולים	גיל	עלייה	נכות	ותק בהטחת הכנסה
62%	29%	9%	23%	5%	3%	17%	מרכז שדרות	
65%	29%	6%	21%	5%	3%	13%	מרכז ירושלים	
67%	26%	6%	21%	3%	3%	13%	מרכז חדרה	
64%	30%	6%	15%	2%	2%	23%	מרכז נצרת	

* יצוין שהאומדן המוצג אינו כולל את המשתתפים במסלול אקדמאים, את אלו אשר יופנו למסלולים ייעודיים דרך אבחונים מקצועיים ואת אלו אשר אינם עונים על ההגדרות שפורטו מעלה (אשר אינן בהכרח ההגדרות הסופיות שתאמץ הוועדה).

* הטבלאות מתבססות על קריטריונים מדגמיים של גיל (מעל 55), ותק בארץ (פחות מ-5 שנים), נכות (מעל 40% נכות רפואית ומעל 25% באחד הסעיפים - לא כולל סעיפים נפשיים) וותק בהטחת הכנסה (5 מתוך 6 השנים האחרונות).

שתופל במרכזים במסגרת המסלול הרגיל בכ-11,500 משתתפים. בנוסף להם, יהיו רשומים במרכזים עוד כ-8,000 משתתפים במסגרת מסלול הבחירה, אשר יועברו באופן הדרגתי למסלולים ייעודיים בהתאם לקצב אישור הכלים. סביר גם להניח שמערך האבחונים המקצועיים יביא לכך שחלק לא מבוטל מלקוחות התכנית לא יחויבו להשתתף בתכנית המלאה מבחינת היקף השעות, ויזכו להקלות כאלה ואחרות.

במקביל, יש להיערך להרחבת אזורים נוספת בעוד כשנה (אוגוסט 2008), עם התקדמות הטיפול במשתתפי התכנית שייכנסו אליה בשנה הקרובה.

ניתן לאמוד את היקף המשתתפים מאוכלוסיית ההרחבה אשר יופנה גם הוא למסלולים ייעודיים בכ-40% ו-30%, וזאת בהתבסס על ניתוח נתוני המשתתפים שנשלחו לתכנית מהל"ב במתכונתה הקודמת. לפיכך ניתן לאמוד את פוטנציאל הרחבת האוכלוסייה בסדר גודל של בין 4,000 לכ-6,300 משתתפים. יש לציין, שאוכלוסייה זו לא תופנה למרכזים באופן מיידי שכן נדרש שלב היערכות של חודשיים-שלושה, וזאת בכפוף לשיתוף הפעולה של המוסד לביטוח לאומי.

עם ביצוע ההרחבה במסגרת הניתנת על פי אזורי השילוב בהם זכו המרכזים במרכז, מוערך היקף האוכלוסייה

ראוי להדגיש, שתכנית מהל"ב תוכננה לטפל בכ-18,000 משתתפים, כאשר המרכזים, על כוח האדם והתשתיות שבנו, בנויים לטפל כל אחד בכ-4,000 משתתפים.

על מנת להמשיך את תכנית ההתנסות כמתוכנן, מומלץ לכן להרחיב את היקף האוכלוסייה המטופלת במרכזים, בהתאם למתווה שתוכנן מראש ובמסגרת האזורים שנקבעו למפעילים במכרז. אוכלוסייה זו, אשר נדונה בוועדת האזורים, מונה כ-7,250 משקי בית וכ-9,000 משתתפים, המהווים את כלל אוכלוסיית מקבלי ותובעי הבטחת הכנסה הנדרשים למבחן תעסוקה באזורים המיועדים להרחבה מיידי.

מועד	פעולה
יוני-יולי 2007	פרסום מסקנות הוועדה ואימוצן בהחלטת ממשלה.
יוני-יולי 2007	העברת המשתתפים במסלולים הייעודיים למסלול בחירה ותחילת פיתוח הכלים על ידי המרכזים.
יולי 2007	חתימת הסכם הארכה עם מפעילי המרכזים לתקופה שבין אוגוסט 2007 ליולי 2008, עם אופציה להארכה לשנה נוספת.
יוני-יולי 2007	אישור החוק המסמך את שר התמ"ת להעביר משתתפים מתכנית מהל"ב ושירות התעסוקה לבני למעלה מ-45.
יולי 2007	הקמת צוות מצומצם לגיבוש מסמך המסגרת לקראת הקמת הרשות הלאומית לתעסוקה.
יולי-אוגוסט 2007	תחילת התהליך להארכת החקיקה המאריכה את תכנית מהל"ב במתכונתה הנוכחית לשנה נוספת (עד אוגוסט 2008).
אוגוסט 2007	כניסתו לתוקף של המודל הכלכלי החדש במסגרת החוזים שנחתמו עם המרכזים.
ספטמבר 2007	סיום "סבב ראשון" של פיתוח כלים למסלולים על ידי המרכזים לבני עד 45 והעברת אוכלוסיות ממסלול בחירה למסלולים ייעודיים.
דצמבר 2007	הארכת החקיקה המאריכה את התכנית הנסיונית לשנה נוספת (עד אוגוסט 2009).
דצמבר 2007 - ינואר 2008	פרסום הדו"ח השנתי של מנהלת מהל"ב, הכולל נתונים מלאים על המסלולים, אופן מימושם, מדדים להצלחתם ושביעות רצון המשתתפים.
פברואר 2008	סיום "סבב שני" של פיתוח כלים למסלולים הנותרים על ידי המרכזים, והמשך המעקב והבקרה אחרי המסלולים שפותרו.
יוני 2008	הגשת החקיקה להרחבת התכנית לפריסה ארצית.
ינואר 2009	אישור מסמך המסגרת להקמתה של רשות לאומית לתעסוקה וביצוע החקיקה הנדרשת.
יולי 2009	הקמתה של הרשות הלאומית לתעסוקה והרחבתה של תכנית מהל"ב לרמה הארצית.

* לוח זמנים זה ניתן בכפוף למגבלות החוקיות והמערכתיות ליישום ההמלצות.



במשך שנים רבות הקצתה מדינת ישראל כספים רבים עבור גמלאות הבטחת ההכנסה, תוך מתן סיוע מינימאלי למקבלי הגמלה להשתלב בשוק התעסוקה. יש שייטענו, שהמדינה פתחה את ברזי הקצבאות והזניחה ציבור שלם אשר היה זקוק לעזרה. מדינת ישראל, כמדינה

מתקדמת, חייבת להתמודד עם בעיות באופן מעמיק יותר, ולא להוציא כספים כדרך לדחוק אותן לקרן זווית.

בשנת 2003 נוסדה תכנית ניסיונית אשר התבססה על תכניות שהונהגו בעולם המערבי זמן רב קודם לכן. אין ספק שהתגלה צורך בשיפורים רבים, וייתכן מאוד שאפשר גם לראות חלק מהקביעות הראשוניות עליהן התבססה התכנית כמוטעות. יחד עם זאת, אסור לוותר על ההזדמנות להשקיע את המשאבים בציבור הזקוק לכך, על מנת להבטיח לו עתיד טוב יותר. מחובתה של מדינה לעשות את המירב על מנת להבטיח תעסוקה לכל תושב, כדרך להשתלבות בחברה.

ברור הוא כי ישנן אוכלוסיות אשר אינן מסוגלות לעבוד ויש לסייע להן באמצעות תמיכות כספיות. ואולם, באשר לאוכלוסיות המסוגלות אך מתקשות בהשתלבות שכזו, נכון יותר לסייע להן להשתכר לכל הפחות שכר מינימום, מאשר לגזור עליהן חיים עם הכנסה חודשית בגובה גמלת הבטחת ההכנסה. על כן הוועדה, כמו גם הגורמים השונים אשר הופיעו בפניה, רואים חשיבות עצומה בהבטחת טיפול יעיל ואפקטיבי במסגרת תכנית מהל"ב.

בשנתיים האחרונות, נעשה מאמץ להסרת שורת חסמים העומדים בדרכם של משתתפי התכנית בכניסה לשוק העבודה, אם בסיוע במעונות לילדים ואם בסידורי תחבורה. מן העבר השני, נשללה גמלתם של משתתפים שלא שיתפו פעולה עם מרכזי התעסוקה, אם כי יש להבטיח ששלילה שכזו תעשה באופן מדוד ומדורג יותר בעתיד. בהקשר זה, ראוי להדגיש, שאין קיום לתכנית "מרווחה לעבודה" ללא סנקציה, ובלבד שתופעל בשיקול דעת ובמחשבה תחילה.



של עובדים בעלי המיומנויות הנמוכות יחסית. בהקשר זה, יש לציין את הגלובליזציה, צמיחת הענפים מוטי הטכנולוגיה ואת פתיחת המשק ליבוא עובדים זרים – אשר היו מהגורמים המרכזיים לכך.

תהליך הגלובליזציה במסחר ובשוק העבודה אמנם מעלה את פוטנציאל הצמיחה ואיכות החיים במשק, אך מן הצד השני מעלה גם את רמת התחרותיות בתעשיות מסורתיות.

תהליך זה, שחשף את המשק ליבוא מתחרה עתיר עבודה ממדינות בהן השכר נמוך, הוביל לשינוי מבני, לטובת צמיחתם של ענפים עתירי טכנולוגיה עילית. צמיחתם המואצת של ענפי הטכנולוגיה העילית על חשבונם של הענפים המסורתיים הביאה לידי ירידת הביקוש לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה.

פתיחת המשק ליבוא עובדים זרים לתעסוקה בענפים עתירי עבודה, תרמה לחיזוקם משוק העבודה של עובדים ישראלים בעלי השכלה

במספר המשפחות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה בישראל. עם הגידול במספר העניים, עלה מספר זה מכ-32 אלף משפחות בשנת 1990 לכ-135 אלף בשנת 2006.

ככלל, שוק העבודה הישראלי סובל ממספר בעיות מבניות ומעלייה מתמדת של אוכלוסיות המתקשות להשתלב בו. בין מאפייניו: שיעור השתתפות נמוך בכ-10% ואף יותר מהמקובל במדינות מפותחות בקרב גילאי העבודה העיקריים (25-54), ובעיקר בקרב החרדים והמיעוטים; שיעור תעסוקה נמוך בקרב האוכלוסייה בגיל עבודה; וגידול מתמשך באוכלוסיות בעלות מיומנויות נמוכות בשוק העבודה, ובפרט החרדים, המיעוטים ועולים ממדינות שרמת החיים בהן נמוכה מזו שבישראל.

השינויים שחלו בשוק העבודה ובמשק בשנים האחרונות הם אחד הגורמים לגידול בעוני ובאי השוויון. תהליכים אלו השפיעו לרעה במיוחד על מצבם

יחד עם זאת, סבורה הוועדה שיש לערוך שינויים רבים במרכיבים מרכזיים בתכנית, שעיקרם יצירת מסלולים מיוחדים, פיתוח כלים חדשים ושינוי המודל הכלכלי.

מעבר לכך, יש להפיק משובים מהירים על כלי המדיניות שהמדינה מפעילה, לעבות ולחזק את ההטבות המשלימות שניתנו לאלו אשר הצליחו להשתלב בשוק התעסוקה ולמצוא כלים שימדדו את שביעות רצונם של המשתתפים. אין לשכוח שלתכנית מה"ב סיפורי הצלחה רבים כבר היום, אשר לא ניתן להמעיט בחשיבותם.

תחולת העוני בישראל, בקרב נפשות ובקרב משפחות, עלתה בשיעור ניכר מאז סוף שנות ה-90. ביוני 2005, הגיעה תחולת העוני בקרב נפשות לפי המדד היחסי (המקובל בישראל), לרמה של 24.1 אחוזים, וזאת לעומת פחות מ-18 אחוזים בשנת 1997. רמת העוני בישראל גבוהה גם בהשוואה בין-לאומית, ובפרט ביחס למדינות OECD. עליה עקבית נרשמה גם במדד ג'יני לאי שוויון בחלוקת ההכנסות, וגם



בעבודה של בעלי כושר השתכרות נמוך, באמצעות צמצום הכנסתם של אלו שאינם עובדים. במקביל, פעלה המדינה לפיתוח כלים שיאפשרו לסייע לעובדים להגיע לרמת הכנסה נאותה. בין כלים אלו, ניתן למנות את הנהגת מס ההכנסה השלילי וכן תכניות "מרווחה לעבודה" פרטניות, דוגמת תכנית מהל"ב, המיועדת למקבלים הבטחת הכנסה בשל היותם דורשי עבודה או מקבלי שכר נמוך (ולא בשל עילות אחרות, כדוגמת עילת מצוקה, עילת מחלה ועילת "מכור לסמים").

הכנסתם. אין חולק על חשיבותן של קצבאות אלו, ואולם, ברור הוא שהגמלה המוענקת על ידי המדינה היא רמת השכר המינימלית שבעבודה יהיו מוכנים מקבלי הקצבאות לצאת לעבודה. לתושבים שהכנסתם הצפויה מעבודה נמוכה מגובה הגמלה אין, בטווח המיידי, תמריץ כלכלי מספק להשתלבות בשוק העבודה, וכך מונצחת הכנסתם הנמוכה, תלותם במערכת הרווחה והישארותם מחוץ למעגל העבודה.

החל משנת 2003 יושמה בישראל מדיניות שבמרכזה עידוד להשתלבות



נמוכה. העדר אכיפה מספקת של חוקי העבודה, תנאי ההעסקה הנמוכים של העובדים הזרים לעומת הישראלים ומתן אשרות עבודה לזרים בכמויות גדולות יחסית, עודדו את העסקת הזרים ותרמו לעליית האבטלה בקרב השכבות החלשות.

במדינת הרווחה הישראלית קיימת רשת ביטחון סוציאלי, המעניקה לפרטים שאינם עומדים בסף הכנסה מינימאלי קצבאות להשלמת

יישום מלא של השינויים הנדרשים. במקביל להשקתה של תכנית מהל"ב², ראוי לזכור שמדיניות כוללת של עידוד התעסוקה אינה יכולה להסתפק רק בתוכניות "מרווחה לעבודה".

לצורך התמודדות עם הבעיות והתהליכים המאפיינים את שוק העבודה הישראלי, יש לקדם קווי מדיניות משלימים, ובכלל זה לפתח תשתיות עירוניות ומערכות תחבורה ציבורית בפריפריה, לעודד תעסוקת ישראלים בענפים בהם מועסקים זרים, להפחית משמעותית את כמות העובדים הזרים ולעודד השכלה שתאפשר השתתפות בשוק העבודה בקרב אוכלוסיות אשר השתתפותן נמוכה. החל משנת 2008, תחזק את מערך התמריצים להשתלבות בשוק העבודה תכנית מס ההכנסה השלילי, אשר תסייע לעובדים הנמצאים בתחתית טולם ההכנסות.

מחוץ לתכנית מהל"ב ישנם כ-116,000 תושבים ישראלים, המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילת חוסר תעסוקה ושכר נמוך, ולמעלה מ-40,000 תושבים, המקבלים גמלה זו בעילות אחרות. בהנחה שהשפעתה של התכנית ברמה הארצית תהיה בשיעור דומה לזאת שחלה באזורי הניסוי, הרי שבעתיד, ניתן יהיה להעביר עשרות אלפים של מקבלי קצבאות מתלות בגמלת הבטחת הכנסה להשתתפות פעילה בשוק העבודה. זהו יעד חברתי מאין כמוהו, ויש להבטיח שתכנית "מהל"ב² תתבסס על היסודות הנכונים אשר יאפשרו זאת.



ניסיון תעסוקתי בעברם. מאפיינים אלו בדיוק, יחד עם העדר טיפול מערכתי מתאים למציאת פתרונות תעסוקתיים לאוכלוסייה זו, היוו את הבסיס לפעילותה של תכנית מהל"ב³. הוועדה רואה בהמשכה של תכנית מהל"ב² במתכונתה החדשה, יחד עם הרחבתה לאוכלוסיות נוספות, צעד חיוני למדיניות המעודדת תעסוקה, הפועלת לפיתוח עצמאותם הכלכלית של מקבלי הקצבאות והפחתת מספרם של הפרטים התלויים במערכת הבטחת הכנסה. יחד עם זאת, יש להוביל את המהלך בזהירות, ותוך

תכנית מהל"ב¹ מיועדת כאמור לפרטים המצויים במצב בעייתי במיוחד, בשל התלות בקצבאות. משתתפי התכנית מאופיינים ברמת השכלה נמוכה יחסית (כמחצית מהם השלימו לימודים תיכוניים), רמת עברית נמוכה (הרמה של כמחצית מהמשתתפים הוגדרה כ"לא טובה"), ומגבלות שונות המקשות את ההשתלבות בעבודה (כדוגמת טיפול בילדים ובעיות בריאות). על פי נתוני המחקר המשותף של מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, לכרבע מהמשתתפים בתכנית אין כלל

משרד ראש הממשלה
רח' קפלן 3
הקריה ירושלים 91950
טלפון: 02-6705518, פקס: 02-6513955
www.pmo.gov.il

תודה מיוחדת למחלקת צילומים / לשכת העיתונות הממשלתית.

צילומים: צביקה ישראלי, אבי אוחיון, סער יעקב ונתן אלפרט

עריכה: גל אלון ויעל אפטר

עיצוב: קארין ליטוין-גנור