



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תוכנית מהל"ב –

מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 8240 640 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שלי לוי

15 בינואר 2007

אישור: שרון סופר, ראש צוות

כ"ה בטבת תשס"ז

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תמצית</u>
<u>3</u>	<u>1. מבוא</u>
<u>4</u>	<u>2. גמלת הבטחת הכנסה</u>
<u>4</u>	<u>2.1. רקע כללי</u>
<u>5</u>	<u>2.2. נתונים על שוק העבודה בישראל</u>
<u>6</u>	<u>3. עיקרי תוכנית מהל"ב</u>
<u>6</u>	<u>3.1. עקרונות ההתקשרות עם החברות המפעילות את מרכזי התעסוקה</u>
<u>7</u>	<u>3.2. הזכויות והחובות של המשתתפים בתוכנית</u>
<u>9</u>	<u>4. נתונים על שנת הפעילות הראשונה של התוכנית</u>
<u>14</u>	<u>5. הערכת התוכנית</u>
<u>14</u>	<u>5.1. דוח המוסד לביטוח הלאומי</u>
<u>16</u>	<u>5.2. דוח עמותת "ידיד"</u>
<u>17</u>	<u>6. שינויים שמשרד התמ"ת מתכוון להחיל על תוכנית מהל"ב</u>
<u>20</u>	<u>7. דיון</u>

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא **תוכנית מהל"ב** – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה – תוכנית ויסקונסין הישראלית.

בשנת 2000 החליטה ממשלת ישראל על הפעלת תוכנית מהל"ב, וזאת על רקע המגמה המתמשכת של גידול במספר משקי הבית המתקשים להשתלב בשוק העבודה והתלויים בגמלאות הבטחת הכנסה המשולמות להם מטעם המדינה. התוכנית נועדה לסייע בשילוב מקבלי הגמלאות בעבודה וזאת במטרה להביא לצמצום ההוצאה הציבורית על גמלאות הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה שבשנת 1999 הסתכמה בכ-2.5 מיליארד ₪.

תוכנית מהל"ב מופעלת במסגרת ניסיונית, החל מה-1 באוגוסט 2005 ולמשך שנתיים, בארבעה אזורים בארץ: נצרת ונצרת עלית; חדרה וסביבותיה; ירושלים; אשקלון ושדרות.

התוכנית מבוצעת באמצעות התקשרות המדינה עם חברות פרטיות המפעילות "מרכזי תעסוקה". תפקיד המרכזים לבחון אם המשתתפים בתוכנית עומדים במבחן התעסוקה, שהוא תנאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי, לבנות עבורם תוכנית אישית שבמסגרתה ירכשו מיומנויות להשתלבות בשוק העבודה וכן לשלבם בשוק העבודה.

מספר המשתתפים שהופנו למרכזים בשנת הפעילות הראשונה הוא 26,519. מספר המשתתפים הפעילים בחודש הראשון לתוכנית היה 17,595, מתוכם 3,823 היו עובדים שקיבלו גמלת השלמת הכנסה.

המשתתפים בתוכנית נדרשים, בין השאר, לשתף פעולה במילוי תוכנית אישית בת 30-40 שעות שבועיות וכן בעמידה במכסת היעדרויות מוגדרת.

עקרונות ההתקשרות בין המדינה לבין מפעילי המרכזים כוללים, בין השאר, קריטריונים הקובעים כי רווחי המפעיל מבוססים בעיקר על **צמצום מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה** ולא על **השמת משתתפי התוכנית בעבודה**.

לפי נתוני מינהלת תוכנית מהל"ב במשרד התמ"ת, במהלך השנה הראשונה להפעלת התוכנית חלה ירידה של 51% בסך תשלומי הגמלאות ששולמו למשתתפים. בדוח סקירת שנת הפעילות הראשונה שפרסמה מנהלת התוכנית מוסברת הירידה בכמה סיבות, והמרכזיות שבהן הן השתלבות המשתתפים בעבודה, שלילת גמלה למשתתפים ואי-התייצבות במרכזי התעסוקה. **בנוסף, במהלך שנה זו מספר המשתתפים שהושמו בעבודה עומד על 7,300 משתתפים שונים.**

מדוח המוסד לביטוח לאומי שבחן את יישום התוכנית עולה כי רק ל-30%-40% מכלל האנשים שהתייצבו במרכזים בחודשים אוגוסט 2005 עד אפריל 2006 ותשלום הגמלה הופסק להם, נרשמה השמה – **דהיינו הגורם העיקרי ליציאה ממערכת הבטחת ההכנסה לא היה רישום השמה בעבודה.**

עוד עולה מהדוח, כי שיעור המשתתפים שגמלתם נשללה בגין רישום שולל גמלה (רישום סירוב לעבודה, אי-שיתוף פעולה בפעילות המרכז, היעדרות לא מוצדקת מפעילות המרכז או מטעמו או סירוב להיבדק ולמסור מידע) גדל בהתמדה בחודשים ספטמבר 2005 עד ינואר 2006. עיקר שלילת הגמלאות היה בגין היעדרות לא מוצדקת ואי-שיתוף פעולה עם פעילות המרכז, בעוד חלקן של השלילות עקב סירוב לעבודה היה נמוך יחסית.

התוכנית לוותה בשנתה הראשונה בביקורת ציבורית הנוגעת בעיקר למדיניות שלילת הגמלאות ולעובדה שאוכלוסיות מתקשות אינן מקבלות הקלות מספיקות התואמות את מצבן.

התוכנית מלווה בוועדה ציבורית בראשות פרופ' מנחם יערי, והיא אמורה להגיש דוח במהלך שנת 2007. בנוסף, הוקם צוות בדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב בראשות פרופ' יוסי תמיר, ועל סמך ממצאיו הודיע משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בדצמבר 2006 כי בכוונתו להחיל שינויים על תוכנית מהל"ב.

השינויים המוצעים מבוססים על מעבר מתפיסה המתמקדת בהורדת מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לתפיסה המעמידה במרכז את הטיפול במשתתף תוך מתן דגש בהשמתו בעבודה. חלק מהשינויים יושמו כבר בחודש אוקטובר 2006 ואחרים ייושמו עד אפריל 2007.

להלן שתי הצעות לשינוי שנכללו בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2007 ולאחר מכן הופרדו ממנו והועברו לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת:

* משתתפי התוכנית שיופנו למסגרת שיקומית לאחר שהחלו את השתתפותם בתוכנית ימשיכו להשתתף בה בד בבד עם השיקום, אחרת תישלל זכאותם לגמלה.

* לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה תהיה סמכות להאריך את תקופת השירות בקהילה בארבעה חודשים נוספים, קרי שמונה חודשים בסך הכול.

בין שאר השינויים המוצעים ניתן למנות את הבאים:

* הארכת משך התוכנית;

* הגדלת מספר המשתתפים בתוכנית;

* הפחתת היקף התוכנית האישית למשתתפים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות;

* מתן מענק התמדה שנתי לכל משתתף שישתלב ויתמיד בעבודה;

* מתן שיקום תעסוקתי לאוכלוסיות שאובחנו כזקוקות לכך;

* תמרוץ המרכזים לערוך הכשרות מקצועיות;

* הקצאת כספים שייחסכו עקב התוכנית לפרויקטים חברתיים ביישובים שבהם התוכנית מתקיימת;

* שינוי עקרונות תגמול מפעילי המרכזים כך שעיקר התגמול יינתן על-פי השמות איכותיות מוכחות וארוכת טווח.

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא **תוכנית מהל"ב** – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה – תוכנית ויסקונסין הישראלית. במסמך יוצגו נתונים על גמלת הבטחת הכנסה בישראל, יפורטו עיקרי תוכנית מהל"ב ויימסרו נתונים על שנת הפעלתה הראשונה. כמו כן ייסקר דוח מעקב שערך המוסד לביטוח לאומי על יישום תוכנית מהל"ב ויפורטו עיקרי השינויים שבדצמבר 2006 הציע משרד התמ"ת להחיל על התוכנית.

1. מבוא¹

בשנת 2000 החליטה ממשלת ישראל להפעיל את תוכנית מהל"ב לשילוב אנשים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה. מטרת התוכנית הוגדרה ניסיון להתמודד עם המגמה המתמשכת של גידול במספר משקי הבית המתקשים להשתלב בשוק העבודה ותלויים בגמלאות הבטחת הכנסה המשולמות להם מטעם המדינה. התוכנית נועדה לסייע בשילוב מקבלי הגמלאות בעבודה בהכוונה ובהדרכה שיינתנו במרכזי תעסוקה ובהשקעת משאבים במתן שירותי תמיכה לעבודה (כגון טיפול בילדים וכדומה), וזאת במטרה להביא לצמצום ההוצאה הציבורית על גמלאות הבטחת הכנסה.

בשלב הראשון הוחלט להפעיל את התוכנית במשך שנתיים במתכונת ניסוי שלשם יישומו תתקשר המדינה עם חברות לא ממשלתיות בעלות ניסיון בהפעלת תוכניות דומות במדינות אחרות; חברות אלה יפעילו מרכזי תעסוקה שמטרתם לקדם את שילובם של מי שתובעים גמלת הבטחת הכנסה ומי שמקבלים את הגמלה בשוק העבודה. בתקופת הניסוי יבדקו המרכזים אם המתגוררים באזורי הניסוי עומדים במבחן התעסוקה, שהוא תנאי לקבלת הגמלה מהמוסד לביטוח לאומי. יצוין כי את בדיקת העמידה במבחן התעסוקה של מי שמקבלים גמלת הבטחת הכנסה שלא במסגרת תוכנית מהל"ב ממשיך לערוך שירות התעסוקה הממשלתי.

ליישום התוכנית נבחרו ארבעת אזורי הניסוי האלה:

א. נצרת ונצרת-עילית;

ב. חדרה וסביבותיה;

ג. ירושלים;

ד. אשקלון ושדרות.

את האזורים האלה קבע שר התמ"ת דאז, באישור שר האוצר ועל בסיס המלצות צוות מקצועי שהוקם לעניין זה. מאז 1 באוגוסט 2005 מופעלים בארבעת האזורים שנקבעו מרכזי תעסוקה בידי החברות האלה: חברת "אגם מהל"ב" מפעילה את המרכז בנצרת, חברת "אגנס ישראל" מפעילה את המרכז בחדרה וסביבותיה, חברת "אמין – A4E" – מפעילה את המרכז בירושלים, וחברת "פתרונות תעסוקה מהל"ב – IWS" מפעילה את המרכז באשקלון ובשדרות.

¹ מינהלת תוכנית מהל"ב, משרד התמ"ת, באתר האינטרנט של המשרד, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/E0811A41-DFF3-492A-BAD0-170BE4A06DDD.htm>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

התוכנית מלווה במחקר לבחינת יעילותה והתאמתה לחברה הישראלית, ואם תעלה יפה הכוונה היא ליישמה כתוכנית קבע בכל רחבי הארץ.

2. גמלת הבטחת הכנסה

2.1. רקע כללי

בטרם נדון בתוכנית מהל"ב על שינוייה נציג מידע ונתונים על גמלת הבטחת הכנסה. **חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980**, קובע כי גמלת הבטחת הכנסה תשולם לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה. יש שני סוגי גמלה:²

- **הבטחת הכנסה** – גמלה מלאה המשולמת לאנשים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה ואינם זכאים לתשלומים על-פי תוכניות אחרות.

- **השלמת הכנסה** – גמלה חלקית המשולמת לאנשים שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה.

שלושה תנאים קובעים את זכאות המבקש ובן-זוגו לגמלת הבטחת הכנסה: **גיל ורציפות תושבות**,³ **מבחן הכנסות**⁴ ו**מבחן תעסוקה**.⁵

בשנת 2001 פרסם המוסד לביטוח לאומי דוח על השינויים באפיונים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור 1990-2000. להלן כמה מהממצאים המפורטים בדוח:

- **מספר המשפחות בגיל העבודה שקיבלו גמלאות הבטחת הכנסה בישראל גדל בהתמדה בעשור זה, ואף שילש את עצמו.** שיעור מקבלי הבטחת הכנסה הוכפל מ-2% בערך בשנת 1991 ל-4.4% בשנת 1998, אף שהאוכלוסייה גדלה רק ב-25% בערך. קרי, שיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היה בשנים אלה פי-ארבעה מהגידול של כלל האוכלוסייה בגיל עבודה.⁶

² המוסד לביטוח לאומי, "הבטחת הכנסה", מרס 2006, באתר האינטרנט, <http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/00C50F7F-4978-4960-B96E-CFF23491ACF/0/HavtahatHachnasa.pdf> כניסה: 17 בדצמבר 2006.

³ מי שמלאו לו 25 שנים והוא תושב ישראל במשך 24 חודשים רצופים לפחות. בתנאים מסוימים עשוי המבקש לקבל גמלה גם אם הוא תושב ישראל פחות מ-24 חודשים רצופים.

⁴ הכנסות המבקש ובן-זוגו – משכר, מפנסיה או מגמלאות מחליפות שכר – אינן גדולות מסכום מסוים שנקבע לפי הגיל, המצב המשפחתי ומספר הנפשות במשפחה. במידה שיש הכנסות ממקורות אחרים תינתן זכאות – בתנאי שהכנסות אלה אינן גדולות מסכום הגמלה. בהקשר זה לא מובאות בחשבון הכנסות מקצבאות המצוינות בחוק.

⁵ נוסף על מבחן תעסוקה שעל המשתתפים בתוכנית מהל"ב לעמוד בו, ויתואר בהמשך המסמך, יש מבחני תעסוקה אחרים, כדלקמן: מחוסר תעסוקה הרשום בשירות התעסוקה ודורש עבודה לפי כללי שירות התעסוקה שלשכת התעסוקה לא הציעה לו כל עבודה התואמת את מצב בריאותו ואת כושרו הגופני או הפנתה אותו לאבחון ולשירות מקצועי; מי שמקבל דמי אבטלה והם נמוכים מסכום הגמלה זכאי להשלמת הכנסה בתנאי שהוא מתייצב גם בשירות התעסוקה; מי ששירות התעסוקה הפנה אותו להשתלמות או להסבה מקצועית הניתנות בשעות היום ובמשך 12 חודשים לכל היותר והוא משתתף בלימודים השתתפות סדירה; שכיר או עצמאי שהכנסתו מעבודה נמוכה מהסכום שנקבע לפי גילו, מצבו המשפחתי ומספר הנפשות במשפחתו, ובלבד שהוא עובד במשרה מלאה או שהוא עובד במשרה חלקית מטעמי בריאות או מפני ששירות התעסוקה לא מצא לו עבודה אחרת.

⁶ המוסד לביטוח לאומי, "השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", כתבו ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר, ינואר 2001, באתר האינטרנט, http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/D12DD69A-923F-485E-9E57-13A571D60B98/0/hav_hach_diyun.pdf כניסה: 17 בדצמבר 2006.

- בשנת 1990 היו זכאיות לגמלה כ-32,000 משפחות במוצע בחודש, ובאפריל 2000 הגיע מספר המשפחות המקבלות גמלה ל-129,000. מספר הנפשות המקבלות את הגמלה – במוצע חודשי – גדל מ-47,300 בשנת 1990 ל-150,500 בשנת 1999.⁷
- עיקר הגידול במספר המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בין שנת 1993 ושנת 1996 נבע מהיתוספות עולים למעגל הזכאים, ואילו הגידול במספר המקבלים את הגמלה בין שנת 1998 ושנת 1999 נבע בעיקר מגידול שיעורי האבטלה בקרב אוכלוסיית הוותיקים בישראל.⁸
- **במהלך העשור חל גידול בשיעור המקבלים גמלת הבטחת הכנסה שהוגדרו "בלתי ניתנים להשמה" בשל בעיות חברתיות והתנהגותיות המקשות את השתלבותם בעבודה מ-13% בשנת 1991 ל-25% בשנת 1999.** בשיעור המקבלים את הגמלה בשל היותם מחוסרי תעסוקה לא חל שינוי של ממש בעשור האחרון, ובקרב קבוצת העובדים בשכר נמוך, הזכאים לגמלה משלימה, זוהתה מגמת יציבות – 13% בשנת 1991 לעומת כ-15% בשנת 1999.⁹
- **על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 1999 הסתכמו תשלומי גמלת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה בכ-2.5 מיליארדי ש"ח, גידול של 20.3% בהשוואה לסכום הכולל ששולם בשנת 1997.**¹⁰
- בחוק ההסדרים לשנת 2003 תוקן חוק הבטחת הכנסה והוכנסו בו תיקונים הנוגעים באוכלוסייה בגיל העבודה בכל הקשור לרמת הגמלה המרבית, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה. יישום החקיקה החדשה יחד עם השיפור במצב התעסוקה במשק הובילו לירידה רצופה במספר המקבלים גמלת הבטחת הכנסה, וכך ירד מספר המקבלים את הגמלה מרמת שיא של כ-160,000 במוצע בחודש בתחילת שנת 2003 לכ-142,000 ברבע השני של שנת 2005.¹¹

2.2. נתונים על שוק העבודה בישראל

לצד הנתונים שנמסרו לעיל חשוב לשים לב גם לנתונים שיימסרו להלן על שוק העבודה בישראל: מספר המשתתפים בכוח העבודה האזרחי ברבע השלישי של שנת 2006 היה 2,814,000 נפש (55.6% מכלל האוכלוסייה), 2,579,000 מהם מועסקים ו-235,000 בלתי מועסקים. שיעור הבלתי-מועסקים בכוח העבודה האזרחי היה 8.3%, השיעור הנמוך ביותר בארבע השנים האחרונות. מספר המועסקים במשרה מלאה – 35 שעות שבועיות או יותר – היה 1,648,900 (64%), ומספר המועסקים במשרה חלקית, פחות מ-35 שעות שבועיות, היה 626,100 (24.3%). יש לציין כי 120,000 מהמועסקים במשרה חלקית מוגדרים

⁷ המוסד לביטוח לאומי, "השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", כתבו ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר, ינואר 2001, באתר האינטרנט, http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/D12DD69A-923F-485E-9E57-13A571D60B98/0/hav_hach_diyun.pdf, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

⁸ ש.ם.

⁹ ש.ם.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, "סקירה שנתית 1998/1999", תש"ס, באתר האינטרנט, <http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/4AEC1388-2D47-4665-A143-A48A62BE2877/0/skira19981999.pdf>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

¹¹ המוסד לביטוח לאומי, "הבטחת הכנסה למעוטי יכולת", כתבו לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, באתר האינטרנט, http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/7CC5E8F0-E7A9-4B7B-B6F0-E98C1208CC42/0/perek_3_2005.pdf, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

עובדי משרה חלקית שלא מרצון. כ-35% מכלל משרות השכיר במשק, שהם כ-898,000 משרות, משתכרים עד מחצית השכר הממוצע במשק. שכרם הממוצע הוא 2,554 ש"ח.¹² עם זאת, שיעור הצמיחה השנתי במשק עד סוף שנת 2006 הוא כ-5%. נתונים אלה מצביעים על שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה האזרחי בישראל, וגם על המגבלות העומדות בפני המעוניינים לעבוד ולהתפרנס בכבוד בשוק העבודה בישראל.

על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי מחודש יולי 2005, ערב הפעלת תוכנית מהל"ב התגוררו באזורי הניסוי 17,870 אנשים תובעי גמלה ובני-זוגם (14,917 משפחות) שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה או גמלת השלמת הכנסה בשל חוסר תעסוקה או עבודה בשכר נמוך. בתחילת דרכה הקיפה התוכנית כ-10% מכלל מקבלי הגמלה ובני-זוגם וכ-13% מהחייבים במבחן תעסוקה.¹³

3. עיקרי תוכנית מהל"ב¹⁴

בחלק זה של המסמך נציג את עקרונות התקשרות המדינה עם החברות המפעילות את מרכזי התעסוקה לביצוע תוכנית מהל"ב וכן את הזכויות והחובות של המשתתפים בתוכנית.

3.1. עקרונות ההתקשרות עם החברות המפעילות את מרכזי התעסוקה¹⁵

החוק קובע כי על המדינה להתקשר עם תאגידים חוץ-ממשלתיים לשם הפעלת תוכנית מהל"ב. ב-15 בפברואר 2004 הקימו שר התמ"ת ושר האוצר ועדה ציבורית, בראשות מר יעקב גדיש, לאישור עקרונות ההתקשרות עם תאגידים לשם הפעלת מרכזי התעסוקה.

המודל הכלכלי להתקשרות עם החברות המפעילות מחלק את הסיכונים בין הממשלה ובין המפעיל; מגדיר את הסיכון הממשלתי במסגרת תקציבית שנקבעה; נותן למפעיל גמישות בניהול ובבחירת דרכי הטיפול במשתתפים ונותן למפעיל תמריץ למתן פתרון ארוך טווח לכל משתתף ולחיסכון בתשלום גמלאות. להלן כמה מעקרונות ההתקשרות:

מרכיבי רווח המפעיל

חיסכון בתשלום הגמלאות – הממשלה קבעה כי רווחי המפעיל מותנים, בין השאר, בכך שיביא לצמצום ההוצאות על הגמלאות המשולמות למשתתפים במרכז ביותר מ-35% במשך שנתיים. אם יביא המפעיל לצמצום ההוצאות על תשלום הגמלאות ב-35%, הוא לא ירוויח ולא יפסיד מכך. אם יביא לצמצום

¹² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת חוקי העבודה בישראל, כתבה שלי לוי, 11 בדצמבר 2006.

¹³ המוסד לביטוח לאומי, "יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב, דוח מעקב מס' 1", כתבו לאה אחדות, גבראלה היילבורן ומרים שמלצר, מאי 2006, באתר האינטרנט, <http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/8DB46F22-B0B3-41C4-8845-74DC883B8800/0/incspptWisc506.pdf>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

¹⁴ חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003, פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), וגם תקנות החוק, וכן אתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/D6505D7B-3EEF-4434-B940-49431C9553AC/0/rights.pdf>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

¹⁵ פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003. מסקנות ועדת גדיש, באתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/F79F64B4-27E4-48E2-AFC9-2B43F04BA974.htm>, כניסה: 17 בדצמבר 2006, וגם: מר עמיחי כץ, מנהל התקשרויות מינהלת תוכנית מהל"ב, משרד התמ"ת, מכתבים, 20 בדצמבר 2006 ו-27 בדצמבר 2006.

ההוצאות המשולמות על גמלאות בשיעור גבוה מ-35%, נקבע כי המדינה והמפעיל יתחלקו בסכום החיסכון שיושג – 50% לכל צד. אי-עמידה ביעד, קרי צמצום בשיעור הנמוך מ-35%, יוביל להשתתפות קנס על המפעיל בסכום ההפרש בין ביצועיו בפועל ובין היעד שנקבע.

סגירת תיקים – המפעיל יקבל מהמדינה תגמול בגין סגירת תיקים. תגמול מלא יינתן למפעיל אם לפחות 50% מהתיקים שיסגור יהיו סגורים במשך תשעה חודשים. בעבור תיקים שיהיו סגורים במשך שישה חודשים בלבד יינתן חצי מהתגמול. חשוב לשים לב להגדרת **"תיק סגור"** – תיק של משתתף שלא שולמה לו גמלת הבטחת הכנסה במשך שישה חודשים רצופים בתנאים האלה:

1. אי-תשלום הגמלה הוא לא עקב סירוב המשתתף לקבל עבודה שהוצעה לו (למעט מקרה שבו במהלך החודשיים הראשונים מתוך ששת החודשים לא שולמה למשתתף גמלה בשל סירובו לקבל עבודה בחודש הראשון).

2. המשתתף שגמלתו נשללה לא עבר לקבל גמלאות אחרות מהמוסד לביטוח לאומי.

3. הסיבה לאי-תשלום הגמלה היא אי-עמידת המשתתף בתנאי סעיף 2(א)(2) ¹⁶ לחוק הבטחת הכנסה, קרי – לא מילא את כל חובותיו במרכז התעסוקה.

חשוב לשים לב לכך שהקריטריונים "חיסכון בתשלום גמלאות" ו"סגירת תיקים" אינם מבוססים על השמת המשתתף בעבודה, קרי התגמול ניתן על הוצאת המשתתף ממערכת הבטחת הכנסה, ולא על השמה בעבודה.

התייעלות במתן השירותים – לדוגמה, המדינה תעניק למפעיל מענק על חיסכון בתקציב שירותים תומכי עבודה בשיעור 5% מהחיסכון.

עם זאת, על המפעיל מוטלות גם סנקציות, דוגמת קנס על כל ערר שנמצא מוצדק מעבר לשיעור מסוים של עררים מוצדקים; סכומי הקנס הם 250–1,500 ש"ח.

3.2. הזכויות והחובות של המשתתפים בתוכנית

תוכנית מהל"ב נקבעה בחקיקה בשנת 2003. בפרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003, ובתקנות שהותקנו לפי חוק זה מאז ועד היום, נכללות בין השאר ההגדרות וההנחיות האלה:

הגדרת משתתף: משתתף מוגדר בחוק: תושב אזור שילוב ¹⁷ שתובע גמלת הבטחת הכנסה או שמשתלמת לו גמלת הבטחת הכנסה, וזכאותו לגמלה זו מותנית בהשתתפותו בפעילות של מרכז תעסוקה לפי חוק זה.

הפניה לעבודה: מתכנן יעדים תעסוקתי במרכז התעסוקה ¹⁸ יפנה את המשתתף לעבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני.

¹⁶ סעיף 2(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980: "לגבי תושב אזור שילוב – הוא מחוסר עבודה ומתכנן יעדים תעסוקתי קבע לגביו באישור השתתפות כי בחודש שבעדו ניתן האישור לא הופנה לעבודה לפי הוראות סעיף 41 בפרק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, וכי ביצע בחודש האמור את התוכנית האישית שנקבעה לו במלואה, ואם לא ביצעה במלואה – כי לא נעדר מן הפעילות שנקבעה לו באותה תוכנית יותר מיומיים".

¹⁷ אזורי הניסוי שנקבעו.

תוכנית אישית למשתתף: משתתף שלא הופנה לעבודה ישתתף בתוכנית אישית התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני במסגרת מרכז התעסוקה. את התוכנית יכין מתכנן יעדים תעסוקתי בהתייעצות עם המשתתף.

מרכיבי התוכנית האישית: בתוכנית האישית תיכלל הכשרה, ובכללה שירות בקהילה, השתלמות, הסבה מקצועית, שיקום תעסוקתי, השלמת השכלה ופעילות חיפוש עבודה או הקניית כישורי עבודה, והכול כדי לשלב את המשתתף בעבודה שתמצה את כושר השתכרותו.

היקף התוכנית האישית: היקף התוכנית יהיה מינימום 30 שעות שבועיות ומקסימום 40 שעות שבועיות. שעות העבודה של משתתף שעובד ייחשבו חלק משעות התוכנית.

הקטנת היקף התוכנית האישית: "בוחן מקרים מיוחדים"¹⁹ רשאי להקטין את היקף השעות המינימלי של התוכנית האישית שהוכנה למשתתף מסוים עד 15 שעות שבועיות אם יתקיימו תנאים מסוימים, ובהם קביעת מתכנן היעדים התעסוקתי כי המשתתף עשה את מרב המאמצים לסייע בהפנייתו לעבודה ובמימוש התוכנית האישית שהוכנה לו. כמו כן נקבעו משתתפים שהיקף השעות המינימלי של תוכניתם האישית יהיה קטן מ-15 שעות, ובהם נכים, משתתפים שנותרו להם שנתיים עד חמש שנים עד גיל הפרישה ומשתתפים שקשיים של ממש מונעים מהם לעמוד בתוכנית אישית כלשהי.

שירותים תומכי עבודה: המפעיל נדרש, בין השאר, להעניק למשתתפים שירותים שיתמכו ביציאתם לעבודה, כגון סיוע בהשגחה על ילדיהם, שירותי תחבורה, טיפול רפואי וכדומה.

שירות בקהילה: שירות בקהילה יהיה שירות שאינו עבודה, שנועד להקנות למשתתף הרגלי עבודה ומתקיימים לגביו בין השאר התנאים האלה: תקופת השירות לא תאריך מארבעה חודשים; היקף שעות השירות לא יהיה יותר מתשע שעות ביום ובין יום שירות אחד למשנהו תהיה הפסקה של 12 שעות לפחות; את מקום השירות יקבע שר התמ"ת בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת; הוכח להנחת דעתו של שר התמ"ת כי המשתתף בשירות מסייע לעובדים במקום ואינו בא להחליף מי מהם. על-פי החוק על השר לפרסם ברשומות מדי שנה את רשימת המקומות שבהם יבוצע השירות ואת מספר המשתתפים בכל אחד ממקומות אלה. באתר האינטרנט של משרד התמ"ת מתפרסמת רשימה של המקומות שבהם נעשה שירות בקהילה מטעם התוכנית, ומדובר, לדוגמה, בהכנת שקי חפצים בבסיסי צה"ל, בשימור אתרים, בעבודות ארכיון בעיריות וכדומה. באתר האינטרנט צוין כי בסוף שנת פעילות יפורסם דוח שיצוינו בו המקומות שבהם השירות נעשה בפועל ומספר המשתתפים בכל מקום.²⁰

אישור השתתפות: בתום כל חודש יכין מתכנן היעדים התעסוקתי אישור השתתפות לכל משתתף, ובו יצוין אם המשתתף הופנה לעבודה, אם סירב לקבל את העבודה שהופנה אליה, אם עמד בתוכנית האישית שנקבעה לו לאותו חודש במלואה, ואם לא – כמה ימים נעדר. האישור יימסר למוסד לביטוח לאומי ולמשתתף יימסר העתק בצירוף נימוקים להחלטות שנכתבו בו.

¹⁸ עובד המרכז התעסוקתי האמון על הטיפול במשתתפים בתוכנית.

¹⁹ בוחן מקרים מיוחדים הוא מתכנן יעדים תעסוקתי שמנהל מרכז התעסוקה הסמיכו לבחון את הצורך בהפחתת היקף השעות המינימלי במקרים מיוחדים, לפי הוראות החוק.

²⁰ אתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/A2087DF2-A1D6-41B0-AEC2-120852F9D10B.htm>, כניסה: 19 בדצמבר 2006.

ערר: אדם הרואה עצמו נפגע מהחלטת מתכנן יעדים תעסוקתי או מהכתוב באישור השתתפות רשאי לערער לפני ועדת ערר. הוועדה תמונה בידי שר התמ"ת, בהסכמת שר האוצר, וישמשו בה שלושה חברים, כדלקמן: עובד ציבור מומחה בתחום התעסוקה ימשש יו"ר הוועדה, ולצדו עובד סוציאלי שימונה בהתייעצות עם שר הרווחה ואיש משק וכלכלה. הערר יוגש בתוך עשרה ימים מיום ההחלטה. למתכנן היעדים התעסוקתי סמכות להאריך את המועד להגשת הערר מתוך כוונה להגיע לפתרון עם המשתתף. המשתתף רשאי להגיש ערר עד עשרה ימים מתום מועד ההארכה. נדחו שלושה ערערים של המשתתף – כל הגשת ערר נוסף של אותו משתתף תותנה בתשלום אגרה בסכום שייקבע. משתתף רשאי לערער על החלטת ועדת ערר בבית-הדין האזורי לעבודה לא יאוחר מ-60 ימים מיום שקיבל את החלטתה.

גמלת הבטחת הכנסה: משתתף שזכאותו לגמלת הבטחת הכנסה מותנית בהשתתפות בתוכנית אישית ומתכנן היעדים התעסוקתי ציין באישור ההשתתפות שלו כי סירב לקבל עבודה שהופנה אליה – לא יקבל את הגמלה בעבור החודש הקלנדרי שבו סירב, וכן בחודש שאחריו. משתתף שלא ישתתף בתוכנית האישית שנקבעה לו – תישלל גמלתו לאותו חודש. משתתף שהגיש ערעור ולא ניתנה החלטה בעניינו לאחר 21 יום מיום הגשת הערר – לא תישלל גמלתו בשל כך עד שתקבל החלטת ועדת הערר, אולם עליו להמשיך להשתתף בתוכנית במלואה עד קבלת ההחלטה.

היעדרות: משתתף רשאי להיעדר מפעילות המרכז ביום המנוחה השבועי, בימי חג, בשבתון לפי דין, בימי מחלה שלגביהם הציג תעודה מוכרת, יום אחד בחודש של מחלת קרוב (ילד, הורה, בן-זוג, היריון ולידה של בת-זוג – וכל זאת לפי חוק דמי מחלה, התשנ"ח-1998), היעדרות בשל שירות מילואים, חופשת אימוץ, ימים שבהם מקום התוכנית האישית אינו פועל והיעדרות עקב אבל על פטירת קרוב משפחה. מתכנן יעדים תעסוקתי רשאי לאשר היעדרות מסיבה שאינה כלולה בתקנות, מטעמים מיוחדים שיאשר שר התמ"ת. נוסף על כך, משתתף רשאי להיעדר יומיים נוספים בחודש, אך עליו להודיע על כך מראש למתכנן היעדים התעסוקתי. יצוין כי מתכנן היעדים רשאי לדרוש את השלמת היוםיים האלה.

תעודה רפואית: מתכנן יעדים תעסוקתי רשאי להתנות הכרה בתעודה רפואית בדבר תנאים מגבילים או בתעודת מחלה באישור רופא מרכז התעסוקה. רופא המרכז רשאי לדרוש מהמשתתף – כתנאי למתן אישורו – להיבדק על-ידי או להמציא הבהרות ופרטים נוספים, ובכלל זה רישומים רפואיים, בכל עניין הקשור בתעודה הרפואית. החלטת הרופא תינתן בכתב, והעתק ממנה יימסר למשתתף.

4. נתונים על שנת הפעילות הראשונה של התוכנית

בדוח שהכינה מינהלת תוכנית מהל"ב נסקרת שנת הפעילות הראשונה של תוכנית מהל"ב, מאוגוסט 2005 עד סוף יולי 2006.²¹ להלן הנתונים המרכזיים המוצגים בדוח זה.

מספר המשתתפים בתוכנית

סך משקי הבית שהופנו למרכזים בשנת הפעילות הראשונה הוא 21,814.

סך המשתתפים שהופנו למרכזים בשנה זו הוא 26,519.

²¹ מינהלת תוכנית מהל"ב – משרד התמ"ת, תוכנית מהל"ב – סקירת שנת פעילות – 1 באוגוסט 2005 עד 31 ביולי 2006, דצמבר 2006.

מספר המופנים למרכזים	"פתרונות תעסוקה מהל"ב – "IWS אשקלון ושדרות	"אמין A4E – " ירושלים	"אגנס ישראל" חדרה וסביבתה	"אגס מהל"ב" נצרת ונצרת עלית	סך הכול
מספר משקי הבית שהופנו למרכז	5,473	6,314	5,056	4,971	21,814
מספר המשתתפים שהופנו למרכז	6,380	7,591	6,080	6,468	26,519

מספר המשתתפים הפעילים²² נמצא בירידה מדי חודש. השוואת מספר המשתתפים הפעילים באוגוסט 2005 (17,595) למספר המשתתפים ביולי 2006 (12,539) מצביעה על ירידה של 29%. במינהלת תוכנית מהל"ב טוענים כי הירידה במספר המשתתפים המתאימים במרכזי התעסוקה נובעת מכמה גורמים, והעיקרי שבהם הוא השתלבות בעבודה. גורמים נוספים הם: מעבר לקבלת גמלאות אחרות או אותה גמלה מסיבה אחרת והחלטה של משתתפים להפסיק להתייצב במרכז התעסוקה.

שיעור ההתייצבות

שיעור ההתייצבות בקרב מי שהופנו למרכזים היה 89%. כ-3,000 איש, שהם 11%, בחרו שלא להתייצב במרכזים כלל. אין בידי המינהלת מידע על הסיבות שבגללן בחרו מופנים אלה שלא להתייצב ועל מקורות ההכנסה העומדים לרשותם.

מספר השמות בעבודה

בשנת הפעילות הראשונה של התוכנית נרשמו 10,800 השמות בעבודה, אולם מספר המשתתפים שהושמו בעבודה הוא 7,300. ל-70% מהמשתתפים שהושמו בעבודה נרשמה השמה אחת, ל-20% נרשמו שתי השמות, ל-7% נרשמו שלוש השמות ול-3% נרשמו ארבע השמות או יותר. בנתון זה לא נכללים משתתפים שמצאו עבודה בכוחות עצמם, לא דיווחו על כך והפסיקו להגיע למרכז.

מספר העובדים המשתתפים בתוכנית

מנתוני המינהלת עולה עוד כי מספר המשתתפים העובדים גדל במהלך השנה מ-3,823 באוגוסט 2005 ל-8,188 ביולי 2006. 75% מכלל העובדים המשתתפים הממשיכים להתייצב במרכזים מועסקים במשרה חלקית ו-25% מועסקים במשרה מלאה וזכאים לגמלת השלמת הכנסה.

התפלגות המשרות של עובדים המשתתפים בתוכנית בנתוני יולי 2006 היא כדלקמן: 23% בטיפול וסיעוד; 18% בניקיון; 9% במכירות; 7% בתעשייה; 7% בשירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים; 5% בפקידות; 5% בהדרכה, בחינוך ובהוראה; 4% במלונאות ובהסעדה; 3% בבניין; 3% בחקלאות ובאריזה ו-16% בעבודה אחרת.

²² משתתף פעיל הוא משתתף שנדרש לעמוד בתוכנית אישית והתייצב פעם אחת לפחות במרכז התעסוקה בחודש הדיווח או משתתף ששעות העבודה שלו כיסו את כל שעות התוכנית האישית המחויבת לפי חוק.



סך התשלומים בעבור גמלאות הבטחת הכנסה

באוגוסט 2005 היה סך תשלומי גמלת הבטחת הכנסה ששולמו למשתתפים בתוכנית 24,487,000 ש"ח, לעומת 12,522,829 ש"ח ביולי 2006. דהיינו, בשנה הראשונה להפעלת התוכנית חלה ירידה של 51% בסך תשלומי הגמלאות ששולמו למשתתפים. לטענת מינהלת תוכנית מהל"ב הסיבות המרכזיות לירידה הן השתלבות בעבודה, שלילת הגמלה ואי-התייצבות.

סך ההוצאות על שירותים תומכי עבודה

סך כל ההוצאות של כלל המרכזים על שירותים תומכי עבודה היה 19,323,077 ש"ח. להלן התפלגות ההוצאות: 39% על הוצאות נסיעה; 24% על הכשרה, הדרכה והשמה; 23% על השגחה על ילדים; 13% על אבחון רפואי ונפשי או על סיוע רפואי ו-1% – אחר.

מספר המשתתפים שהופנו לשירות בקהילה

ביולי 2006 השתתפו בשירות בקהילה מטעם תוכנית מהל"ב 1,763 איש.

מאפיינים דמוגרפיים של המשתתפים בתוכנית

- באוגוסט 2005 היה שיעור הנשים בכלל המשתתפים בתוכנית 64%, לעומת 68% ביולי 2006, קרי היציאה מהתוכנית אפיינה יותר גברים מנשים.
- באוגוסט 2005 היה שיעור הוותיקים בתוכנית 55%, שיעור העולים החדשים היה 32% ושיעור העולים הוותיקים היה 13%. ביולי 2006 היה שיעור הוותיקים בתוכנית 51%, שיעור העולים החדשים היה 37% ושיעור העולים הוותיקים היה 12%, קרי היציאה מהמערכת אפיינה את הוותיקים יותר מאשר את העולים.
- 55% מכלל המשתתפים בתוכנית ביולי 2005 היו יהודים, לעומת 57% מכלל המשתתפים ביולי 2006.
- התפלגות המשתתפים בתוכנית על-פי גיל:

הגיל	אוגוסט 2005	יולי 2006
18–24	586	404
25–34	2,707	1,892
35–44	4,527	3,252
45–64	9,555	6,980
65 ומעלה	220	101
סך הכול	17,595	12,539

עמידה בתוכנית האישית

כ-93% מכלל המשתתפים בתוכנית עמדו בתוכנית האישית שנקבעה להם במלואה. כ-7% מכלל המשתתפים הפעילים לא עמדו בתוכנית האישית שנקבעה להם, כ-1% סירבו להתייצב בעבודה שהוצעה להם וכ-6% נעדרו.

שלילת גמלאות

באתר האינטרנט של המינהלת מתפרסמים נתונים על שלילת הגמלאות בחודש אפריל 2006. בחודש

זה נשללה הגמלה מ-1,737 משתתפים. להלן פירוט הנתונים:²³

שיעורן	מספר השלילות	סיבת השלילה
29.7%	516	לא הגיעו למרכז כלל
4.1%	71	סירבו לקבל עבודה
61.4%	1,066	נעדרו יותר מהמותר
4.8%	84	לא מסרו ידיעה או מסמך
100%	1,737	סך הכול

הגשת ערר

מיום פתיחת התוכנית ועד סוף אוקטובר 2006 הוגשו 1,901 עררים – 341 מהם (18%) אושרו או אושרו חלקית; 1,067 (56%) לא אושרו; 259 (14%) נמשכו בידי המגיש ו-234 (12%) טרם נפתחו, נדחו או הוגדרו "אחר".²⁴

להלן התפלגות העררים על-פי החברות המפעילות בנתוני סוף אוקטובר 2006:

סטטוס הערר	"פתרונות תעסוקה מהל"ב – TWS" אשקלון ושדרות	"אמין – A4E" ירושלים	"אגנס ישראל" חדרה וסביבתה	"אגם מהל"ב" נצרת
אושר או אושר בתנאים	127	156	34	24
לא אושר	393	294	236	144
חזרה מהערר	110	44	72	33
נפתח וטרם נדון	103	60	16	6
דיון נדחה	2	0	0	0
אחר	7	7	23	10
סך הכול	742	561	381	217
באחוזים	39%	30%	20%	11%

²³ אתר האינטרנט של משרד התמי"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/E86F53B8-B23A-4C71-87BC-1E686D8403F4/0>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

²⁴ מתוך אתר האינטרנט של משרד התמי"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5A695E93-2054-40BB-A0D5-B4F161ABE087/0>, עררים.xls, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

על-פי נתוני המינהלת, סך ההוצאה הממשלתית מתחילת התוכנית ועד היום הוא 186 מיליון ש"ח. לאחר ניכוי החיסכון בתשלום הגמלאות, סך 122 מיליון ש"ח, סך ההשקעה הממשלתית הוא 64 מיליון ש"ח.

5. הערכת התוכנית

כאמור, תוכנית מהל"ב מופעלת מאז חודש אוגוסט 2005, כשנה וארבעה חודשים. ועדה ציבורית בראשות פרופ' מנחם יערי מלווה את התוכנית, וצפוי שתגיש דוח במהלך שנת 2007. בחלק זה של המסמך יוצגו ממצאי דוח המוסד לביטוח לאומי שנסקר בו יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה וממצאי הדוח של עמותת "ידיד" בנושא זה.

5.1. דוח המוסד לביטוח הלאומי²⁶

בחודש מאי 2006 פרסם המוסד לביטוח לאומי דוח ראשון על יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ותובעי גמלה שטופלו במסגרת תוכנית מהל"ב. הנתונים בדוח על מספר מקבלי הגמלה הם מהחודשים יולי 2005 עד אפריל 2006. להלן כמה מהממצאים בדוח זה:

כאמור, גמלת הבטחת הכנסה מותנית בעמידה במבחן תעסוקה. בעבור המשתתפים בתוכנית מהל"ב עמידה במבחן זה נקבעת על-פי הרישום של מצב הפעילות/התעסוקה במפת ההתייצבות שהמרכזים מעבירים למוסד לביטוח לאומי. להלן, בטבלה, סיכום מפות ההתייצבות של המשתתפים במרכזי התעסוקה בחודשים הנסקרים, ולפני כן הסברים להגדרות שבטבלה:

רישום סירוב לעבודה – מספר המתייצבים שסירבו לקבל עבודה שהוצעה להם;

רישום שלילה אחר – מספר המשתתפים שגמלתם נשללה בשל אי-שיתוף פעולה בפעילות המרכז, היעדרות לא מוצדקת מפעילות במרכז או מטעמו או סירוב להיבדק או למסור מידע.

עובדים 30 שעות או יותר – מספר הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה שהיקף שעות העבודה שלהם הוא 30 שעות או יותר ולכן הם אינם חייבים להשתתף בפעילות המרכז.

זכאות אחרת – זכאים לגמלה שעומדים בתוכנית האישית ואינם עובדים וכן זכאים לגמלה העובדים חלקית, פחות מ-30 שעות שבועיות, ומשתתפים לצד עבודתם בפעילות המרכז.

השמה בעבודה – מציאת עבודה למי שלא עבד או הגדלת היקף המשרה בעבור מי שעבד.

²⁵ מינהלת תוכנית מהל"ב, משרד התמ"ת, מצגת – שינויים בתוכנית מהל"ב לצורך ביצוע הארכת התוכנית לשנה שלישית ולהרחבת האזורים, דצמבר 2006, באתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/23A1DD09-A8CB-4ACF-851C-6841C4457DD2/0/שינוייםבתוכניתמהל.ppt>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, "יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב, דוח מעקב מס' 1", כתבו לאה אחדות, גבריאלה היילבורן ומרים שמלצר, מאי 2006, באתר האינטרנט, <http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/8DB46F22-B0B3-41C4-8845-74DC883B8800/0/incspptWisc506.pdf>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

לוח מס' 3: מפות המתייצבים בארבעת מרכזי התעסוקה, אוגוסט 2005 – אפריל 2006

סוג רישום מפה	חודש							
	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר	ינואר	פברואר	מרץ
סה"כ	17,589	17,614	17,790	17,541	17,271	16,741	15,846	15,329
סה"כ רישומים שוללי גמלה	557	1,077	898	1,266	1,516	1,717	1,188	1,421
רישום סירוב לעבודה	17	42	29	75	33	40	61	110
רישום שלילה אחר	540	1,035	869	1,191	1,483	1,677	1,127	1,311
סה"כ רישומים על זכאות	17,032	16,537	16,892	16,275	15,755	15,024	14,658	13,908
עובדים 30 שעות ומעלה	933	2,183	2,179	2,636	2,627	2,720	2,879	2,973
נוזה: עם השמה	356	808	347	749	499	538	501	542
זכאות אחרת	16,099	14,354	14,714	13,639	13,128	12,304	11,779	10,935
נוזה: עם השמה	401	265	205	361	279	377	355	422
סה"כ השמות*	844	1,117	573	1,191	839	1,001	926	1,063

* כולל השמות שנרשמו ביחד עם רישומים שוללי גמלה.

המקור: המוסד לביטוח לאומי, יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב, דוח מעקב מס' 1, כתבו לאה אחדות, גבריאלה היילבורן ומרים שמלצר, מאי 2006.

מספר האנשים שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה בשל חוסר תעסוקה או שכר נמוך באזורי הניסוי ירד ל-12,817 בינואר 2006, לעומת 17,870 ביולי 2005, דהיינו חלה ירידה של 28.3% במספר האנשים שקיבלו גמלה מסיבות אלה. שיעור ירידה דומה, 26.6%, זוהה גם במספר המשפחות מקבלות הגמלה, מ-14,917 ביולי 2005 ל-10,957 בינואר 2006. מספר המקבלים גמלה בשאר המערכת, קרי שלא במסגרת תוכנית מהל"ב, מכל הסיבות, ירד בחודשים אלה בכ-1.6%. מספר המקבלים גמלה בשל חוסר תעסוקה או עבודה בשכר נמוך בשאר המערכת נותר בעינו. שיעור היציאה ממערכת גמלת הבטחת הכנסה של המקבלים את הגמלה במסגרת התוכנית היה 10%-13%, ובשאר המערכת היה שיעור היציאה 5%-6%.

המשתתפים בתוכנית שיצאו מהתוכנית נחלקו לשתי קבוצות:

- **אנשים שהמשיכו לקבל גמלה שלא במסגרת התוכנית, אבל בעילות אחרות.** בחודש אוגוסט 2005 החלו כ-700 איש, שהם כ-30% מכלל האנשים שעזבו את התוכנית, לקבל גמלה בעילות אחרות. בשאר החודשים החלו לקבל גמלה בעילה אחרת 10%-16% מכלל האנשים שיצאו מהתוכנית, כ-200 איש בחודש.
- **אנשים שיצאו ממערכת גמלת הבטחת הכנסה והפסיקו לקבל גמלה.** בחודש אוגוסט 2005, כ-70% מכלל המשתתפים שעזבו את התוכנית, 1,720 איש, יצאו גם ממערכת הבטחת הכנסה, 939 מהם לא התייצבו במרכז, מ-376 נשללה הגמלה בשל "רישום שולל גמלה", ו-405 משתתפים התייצבו במרכז אך לא קיבלו גמלה. השוואת הנתונים לאורך כמה חודשים מעלה כי לעומת שיעורם של מי שהפסיקו לקבל גמלה בגין אי-התייצבות במרכז ירד בהתמדה – מ-55% בחודש אוגוסט 2005 ל-15%-20% בחודשים הבאים – שיעור מי שגמלתם נשללה בגין "רישום שולל גמלה" גדל בהתמדה, מ-22% באוגוסט 2005 לכ-40% בממוצע בחודשים הבאים. נוסף על כך,

שיעור המתייצבים שלא קיבלו גמלה מסיבות שונות גדל אף הוא, מ-23% באוגוסט 2005 לכ-42% ברוב החודשים האחרונים.

יצוין כי על-פי הדוח רק ל-30%-40% מכלל מי שהתייצבו במרכזים בחודשים הנסקרים אך תשלום הקצבה הופסק להם נרשמה השמה במקום עבודה, דהיינו הגורם העיקרי ליציאה מהמערכת לא היה רישום השמה בעבודה.

מאוגוסט 2005 ועד אפריל 2006 נרשמו 8,195 השמות של 6,264 משתתפים שונים. מספר ההשמות בחודש היה כ-910 בממוצע. לכ-2,500 משתתפים נרשמה יותר מהשמה אחת – כ-30% מכלל רישומי ההשמה. נתון זה מצביע על החלפת מקומות עבודה או על הגדלת היקף העבודה אצל אותו מעסיק או אצל מעסיק נוסף.

כ-30% מכלל המשתתפים שנרשמה להם השמה (1,823 מתוך 6,264 השמות) קיבלו גמלה ועבדו ערב הפעלת התוכנית.

מספר המקבלים גמלה שיש להם הכנסה מעבודה ונכללו במסגרת תוכנית מהל"ב ירד מ-4,740 ביולי 2005 ל-4,137 באוגוסט 2005, אך נותר כמעט בלא שינוי עד חודש ינואר 2006. הירידה באוגוסט כמעט אינה מוסברת ברישומי השמה, שהיו כ-12% בלבד.

5.2. דוח עמותת "ידיד"

בתחילת שנת 2006 פרסמה עמותת "ידיד" מסמך עמדה ובו פירוט בעיות רבות בהפעלת תוכנית מהל"ב, שעלו מתלונות שהתקבלו בעמותה ממשתתפים בתוכנית. להלן חלק מהטענות שהועלו במסמך, לפי התחומים הבעייתיים:²⁷

- **ועדות הערר:** לא ניתן סיוע משפטי מקצועי למשתתפים המבקשים להופיע לפני ועדות ערר. לטענת עמותת "ידיד", הסיבה המפורטת של חלק לא מבוטל מהרישומים "שוללי הגמלה" בתוכנית היא "חוסר שיתוף פעולה", הגדרה שאינה ברורה כלל ועיקר כקריטריון לשלילת זכאות.
- **שירותים תומכי עבודה:** המרכזים הוציאו רק מעט מהתקציב שהוקצב להם על שירותים תומכי עבודה, ובין הבקשות שנענו בשלילה ציינה העמותה את הבקשות האלה: מעונות לילדים שאמם עובדת עד שעה מאוחרת; אי-תשלום החזר בעבור נסיעה למרכז התעסוקה למשתתפים המתגוררים רחוק מהמרכז ונדרשים לעתים לנסיעה בשני אוטובוסים לכל כיוון; אולפנים לעברית לעולים חדשים וסיוע בטיפול בילדים במרכזי התעסוקה בזמן שאמם נמצאת בפעילות במרכז.
- **התנהלות מרכזי התעסוקה:** על-פי רוב התוכניות האישיות לא מתקבלות מתוך התייעצות אמיתית עם המשתתף; רק לעתים רחוקות הופנה משתתף להכשרה מקצועית; לא נמסרות למשתתפים הנמקות להחלטות שהחוק מחייב לנמק; מערכת השימוע לפני שלילת גמלה או החלטה מהותית אחרת פועלת בצורה חלקית וחד-צדדית; תלונות רבות על יחס לא הולם ולא

²⁷ עמותת "ידיד", תוכנית מהל"ב – לאן? נייר עמדה, ינואר 2006, באתר האינטרנט, <http://www.yedid.org.il/in-> PDF.asp?path=ניירעמדה20-תוכנית20-מהלכ20אוגוסט2006.pdf, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

אנושי מצד עובדי המרכזים כלפי המשתתפים; לשירות בקהילה נשלחים במקרים רבים משתתפים בעלי תואר אקדמי ומקצוע, רובם עולם חדשים, שלא ברור כיצד שירות זה מסייע להם ברכישת כישורי עבודה; במקרים רבים רכזי התעסוקה מתעלמים מהמלצות רופאים בדבר מגבלות רפואיות של המשתתפים בתוכנית.

6. שינויים שמשרד התמ"ת מתכוון להחיל על תוכנית מהל"ב²⁸

בחודש דצמבר 2006 הודיע משרד התמ"ת כי בכוונתו להכניס שינויים בתוכנית מהל"ב, על בסיס המלצות צוות הבדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב – בראשות פרופ' יוסי תמיר – שמינה שר התמ"ת אלי ישי. על-פי מינהלת תוכנית מהל"ב, כמה בעיות עיקריות בתוכנית מצריכות שינויים, ואלה הן:

- העדר מידע פרטני על מצב המשתתפים שפרשו מהתוכנית ועל מספר המשתתפים שמצאו מקום עבודה בעצמם;
- תגמול המרכזים בגין ירידה בתשלומי גמלאות ולא בזיקה למספר המשתתפים שהחלו לעבוד;
- העדר מידע על איכות ההשמה בעבודה שנעשתה בזכות התוכנית;
- העדר התאמה הולמת של התוכנית לקבוצות אוכלוסייה עם קשיים;
- סוגיית שלילת גמלאות ממשתתפים.

בהודעת משרד התמ"ת נמסר כי בסדרת דיונים בין אגף התקציבים במשרד האוצר ובין משרד התמ"ת סוכם כי המודל הכלכלי שעל-פיו מתוגמלות החברות המפעילות ישונה ויוכנסו שינויים בתוכנית בכללותה. השיפורים יהיו במרכיבי היסוד של התוכנית, ועיקרם מעבר מתפיסה המתמקדת בהקטנת מספר המקבלים גמלת הבטחת הכנסה לתפיסה המעמידה במרכז התכנון והעשייה את הטיפול במשתתפים, שיוקדש להעצמה אישית שתוביל להשמה בעבודה. חלק מהשינויים יושמו כבר בחודש אוקטובר השנה, ואחרים ייושמו עד לאפריל 2007.

להלן השינויים:

שינויים במבנה

- **הארכת משך התוכנית** – הוסכם על הארכת התוכנית בשנה נוספת, שלוש שנים בסך הכול.
- **הרחבת אזורי התוכנית** – אזורי התוכנית יורחבו כך שייכללו בה יותר משתתפים. מוצע להוסיף כ-1,200 משקי בית באזור נצרת, 3,600 משקי בית בחדרה, 2,500 משקי בית בירושלים ו-2,000 משקי בית באשקלון ובשדרות. סך כל התוספת – כ-9,300 משתתפים.
- **הקמת לשכה לפניות ציבור במינהלת תוכנית מהל"ב שבמשרד התמ"ת.**

²⁸ אתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/1D58416C-B02C-45A1-989F-97E0376E7A5C.htm>, 17 בדצמבר 2006, וגם: מינהלת מהל"ב – משרד התמ"ת, מצגת – שינויים בתוכנית מהל"ב לצורך ביצוע הארכת התוכנית לשנה שלישית ולהרחבת האזורים, דצמבר 2006, באתר האינטרנט של משרד התמ"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/23A1DD09-A8CB-4ACF-851C-6841C4457DD2/0/שינוייםבתוכניתמהל.ppt>, כניסה: 17 בדצמבר 2006.

שינויים בחובות המשתתפים ובזכויותיהם

- **היקף התוכנית האישית** – מוצע לצמצם את היקף התוכנית האישית לקבוצות מסוימות. לדוגמה: בחודש הראשון להשתתפות בתוכנית יהיה היקף התוכנית האישית 15 שעות שבועיות; היקף התוכנית לאמהות שהן הורה יחיד תופחת מ-30 השעות המינימליות שנקבעו מלכתחילה ל-22 שעות שבועיות ותיעשה התאמה של התוכנית האישית לאמהות לחמישה ילדים או יותר עד גיל 12, כפי שקיים בעבור משתתפים שהם הורים יחידים.
- **שלילת גמלה** – בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי תוסדר מדרגה נוספת לפני שלילת הגמלה כך ששלושה ימי היעדרות בחודש, שלא במסגרת ימי ההיעדרות המוכרים, ייחשבו עילה לשלילת חצי גמלה ורק ארבעה ימי היעדרות בחודש ייחשבו עילה לשלילת מלאה של הגמלה. כיום היעדרות של שלושה ימים נחשבת עילה לשלילת הגמלה.
- **יצירת תמריץ חיובי לעידוד המשתתפים בתוכנית להשתלב בעבודה ולהתמיד בה** – מוצע להעניק מאפריל 2007 מענק התמדה שנתי לכל משתתף שישתלב ויתמיד בעבודה שהושם בה. המענק יינתן למשתתף כפוף להצגת תלושי שכר. סכום המענק הכולל יהיה 75% מהשכר החודשי של המשתתף, אך לא יהיה קטן מ-1,000 ש"ח ולא יהיה גדול מ-4,200 ש"ח. המענק ישולם בארבעה שלבים: 10% מהסכום ישולם יקבל משתתף שיתמיד בעבודה חודש אחד, 20% נוספים יקבל מי שהתמיד בעבודה ארבעה חודשים לפחות, 30% נוספים יקבל משתתף שהתמיד בעבודה שמונה חודשים לפחות ואת 40% הנותרים מהסכום הכולל יקבל המשתתף אם התמיד בעבודה 12 חודשים.
- **הכשרה מקצועית** – משתתפים שהשתלבו בעבודה והתמידו בה שנה לפחות יקבלו שובר להכשרה מקצועית על-פי בחירתם לצורך שדרוג תעסוקתי. נוסף על כך, למשתתפים בקורס רישוי מטעם משרד הקליטה ייחשבו שעות הקורס לשעות תוכנית אישית.
- **אבחון תעסוקתי** – קבוצות מוגדרות, כגון זכאים לקצבת נכות, מטופלים בשירותי בריאות הנפש, מי ששיתפו פעולה עם מרכז התעסוקה באופן מלא במשך שנה ועדיין לא השתלבו בעבודה וכדומה, יופנו לאבחון תעסוקתי במרכזי אבחון בלתי תלויים המוכרים על-ידי משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי. מרכזי התעסוקה יחויבו להתאים את התוכניות האישיות להמלצות הגורם המאבחן. קבוצת האוכלוסייה הראשונה שתופנה לאבחון תהיה מבוגרים שנמצאים זמן רב במערכת הבטחת הכנסה.
- **שיקום תעסוקתי** – מי שיימצאו זקוקים לכך יופנו לשיקום תעסוקתי. יצוין כי בחוק ההסדרים לשנת 2007 הוצע כי משתתפי התוכנית שיופנו למסגרת שיקומית לאחר שהחלו את השתתפותם בתוכנית מהל"ב ימשיכו להשתתף בה בד בבד עם השיקום, אחרת תישלל זכאותם לגמלה. הצעה זו הופרדה מחוק ההסדרים והועברה לדיון ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.
- **שירות בקהילה** – השירות יהיה מכוון לקידום סיכויי המשתתף להשתלב בעבודה, וילווה בבקרה ובמעקב. בחוק ההסדרים לשנת 2007 הוצע שלשר התמ"ת תהיה סמכות להאריך את תקופת השירות בקהילה בארבעה חודשים נוספים, קרי שמונה חודשים בסך הכול, אם המשתתף יסכים לכך ואם השר שוכנע כי ההארכה תקדם את שילובו בעבודה. גם הצעה זו הופרדה מחוק ההסדרים והועברה לדיון ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

שינויים בתנאי ההתקשרות עם מפעילי המרכזים

- **יצירת תמריץ חיובי לעידוד המרכזים לערוך הכשרה מקצועית** – מוצע כי המדינה תשתתף במימון 70% מהעלות של הכשרה מקצועית שתיערך במרכז. איכות ההכשרה והמידה שבה היא מובילה להשמה בעבודה ייבחנו במסגרת הבקרה על התוכנית.
- **שינוי מרכיבי תגמול המרכזים** – כיום ניתן משקל רב להפחתת תשלומי הגמלה. השינוי המוצע הוא **שעיקר התגמול** למרכזי התעסוקה יינתן על-פי השמה איכותית מוכחת וארוכת-טווח בעבודה, ופחות על-פי הפחתת תשלומי הגמלאות. הגמול בגין הפחתת תשלומי הגמלאות יהיה בשיעור 20%–40% מהרווח ששיג המפעיל, ולא 50% ממנו כפי שנהוג כיום.
- **תוספת לתקציב שירותים תומכי עבודה** – תקציב זה יישאר בעינו, ויוספו לו מענק בגין הכשרה מקצועית, עלויות אבחונים ותקציב למענק התמדה בעבודה למשתתפים. מנגד יבוטל המענק בגובה 5% מהחיסכון שיציגו מפעילי המרכז מתקציב זה.

שינויים בהשקעה התקציבית

- **הקצאת כספים לפרויקטים חברתיים** – 5% מהחיסכון שתפיק המדינה מהפחתת תשלומי גמלאות במסגרת התוכנית יוקצו לטובת פרויקטים חברתיים ביישובים שהתוכנית מתקיימת בהם. לשם כך יוקמו צוותים משותפים של משרד האוצר, משרד התמ"ת והרשויות המקומיות, ואלה יקבעו יחד את הפרויקטים שימומנו מתקציב זה.
- **הענקת מלגות להשלמת השכלה שלא במסגרת התוכנית** – תוספת תקציבית בסך 10 מיליון ש"ח תינתן בשנת 2007 למימון 800 מלגות בסך של 12,000 ש"ח להשלמת השכלה לאנשים שעזבו את מערכת הבטחת הכנסה באזורי התוכנית. הפרויקט יהיה באחריות משרד התמ"ת בשיתוף עם משרד החינוך.

חשוב לציין כי בדוח צוות הבדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב, בראשות פרופ' יוסי תמיר, שעל בסיס ההמלצות בו נקבעו השינויים בתוכנית, נכללת בין השאר ההמלצה להגביר את הפיקוח והבקרה על יישום התוכנית במרכזי התעסוקה, עקב הניסיון של השנה הראשונה להפעלת התוכנית. הצוות המליץ שהמינהלת תגיש לוועדת הפיקוח תוכנית עבודה שיפורטו בה יעדי הפיקוח והבקרה, לוח הזמנים ודוחות הביצוע. הצוות המליץ כי המינהלת תערוך בקרה מדגמית של תיקי המשתתפים בתוכנית לשם בדיקת תהליכים במרכזים, וכן בקרת פתע ובקרה באמצעות לקוחות סמויים, והכול לשם בדיקת איכות השירות. אחד הנושאים שהצוות המליץ לכלול בבקרה הוא בדיקת התפלגות העילות לשלילת הגמלה מהמשתתפים בתוכנית.

לדוח הצוות צורפה כנספח חוות דעת של שניים מחברי הצוות, פרופ' יוחנן שטסמן ומר דוד צרפתי. בחוות דעת זו הכותבים טוענים כי "הוועדה לא קיבלה נתונים מספריים המאפשרים לבסס מסקנות כלשהן בעלות תוקף מקצועי או מדעי. יתירה מכך, חשוב לדעת אם העבודות שהמרכזים סיפקו הן אכן עבודות בעלות חשיבות ופוטנציאל לתעסוקת המשך או שמדובר בעבודות זמניות ובשכר נמוך".

פרופ' שטסמן ומר צרפתי המליצו גם להגדיר בבירור קבוצות הפטורות מהשתתפות בתוכנית, כגון מי שמקבלים הבטחת הכנסה וגרים בפריפריה דלה במקומות תעסוקה; בני 55 ומעלה בלא רקע תעסוקתי קודם; אמהות שהן הורה יחיד לשני ילדים ואין להן רקע תעסוקתי; אנשים עם מוגבלות קשה בלא רקע

תעסוקתי. יצוין כי חוות הדעת של פרופ' שטסמן ושל מר צרפתי אינה נכללת בשינויים שמשרד התמ"ת מציע.

7. דיון

להלן כמה סוגיות שראוי לתת עליהן את הדעת:

- תוכנית מהל"ב גובשה לנוכח הגידול המתמיד במספר המקבלים גמלת הכנסה בישראל, שהוביל לגידול ניכר בהיקף ההוצאה הממשלתית על גמלאות אלה. מטרת התוכנית הוגדרה ניסיון לסייע למקבלים גמלה להשתלב בשוק העבודה כך שיוכלו להתפרנס מעמל כפיהם ולא להתקיים מגמלאות שהמדינה משלמת להם.
- תוכנית מהל"ב מופעלת בידי חברות פרטיות, ולא בידי שירות התעסוקה הממשלתי. ההתקשרות עם חברות פרטיות לעמידה במטלות אלה מעלה חשש של ניגוד אפשרי בין רצון הלגיטימי של החברות המפעילות להשיג יעדים עסקיים וכלכליים ובין האינטרסים והזכויות של המשתתפים בתוכנית. יצוין כי בדוח הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, בראשות פרופ' יוסי תמיר, שהוגש לשר התמ"ת באוגוסט 2001 ושעל בסיס ההמלצות בו גובשה תוכנית מהל"ב, הומלץ להקים מרכזי תעסוקה שיהיו שונים זה מזה במבנה הניהול, כלומר ניהול עסקי, מלכ"ר, משולב וממשלתי.²⁹ הצעה זו מאפשרת לבחון איזה מבנה ניהולי הוא הטוב ביותר לביצוע התוכנית. כאמור, הצעה זו לא התקבלה, וכל ארבעת המרכזים מופעלים בידי גורמים עסקיים.
- ההתקשרות עם חברות פרטיות להפעלת תוכנית מהל"ב מעניקה לחברות אלה את הסמכות לשלול מהמשתתפים בתוכנית את זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה – גמלה הניתנת מטעם המדינה. על-פי דוח המוסד לביטוח לאומי, מאוגוסט 2005 עד סוף אפריל 2006 הועברו למוסד לביטוח לאומי ממרכזי התעסוקה 10,971 "רישומים שוללי קצבה", 478 מהם בשל סירוב לקבל עבודה ו-10,475 בשל "אי-שיתוף פעולה" בפעילות מטעם המרכז, היעדרות לא מוצדקת מפעילות במרכז או סירוב להיבדק או למסור מידע. שיעור המתייצבים שלא קיבלו גמלה מסיבות שונות גדל מ-23% באוגוסט 2005 לכ-42% ברוב החודשים הבאים. חשוב לציין כי הגמלה היא אמצעי קיום בעבור משפחות רבות, ועל כן שלילתה חייבת להיעשות בזהירות מרבית. אחת השאלות החשובות בהקשר זה היא אם יש פיקוח מספק, מעבר לוועדות הערר, כדי להבטיח שההחלטות בדבר שלילת הגמלאות הן מוצדקות, ואם נבדק מה עלה בגורלן של המשפחות שקצבתן נשללה. מדוח צוות הבדיקה בראשות פרופ' יוסי תמיר עולה כי לנוכח הניסיון של השנה הראשונה לתוכנית יש להגביר את הבקרה והפיקוח על יישומה.
- על-פי דוח המוסד לביטוח לאומי משנת 2006, רק ל-30%–40% מכלל מי שהתייצבו במרכזים בחודשים אוגוסט 2005 עד אפריל 2006 ותשלום הקצבה הופסק להם נרשמה השמה, דהיינו הגורם העיקרי ליציאה ממערכת הבטחת הכנסה של המשתתפים בתוכנית מהל"ב לא היה רישום השמה בעבודה.

²⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד 2003 ("חוק ההסדרים"), בנושא שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, כתבה מיכל קורא, 10 בדצמבר 2003.

- התוכנית מיועדת לשילוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה והיא מבוססת על מתן הכשרות ועידוד מקבל הגמלה לחזור לשוק העבודה. התוכנית מופעלת על רקע נתוני המשק הישראלי לשנת 2006, שלפיהם רק 55.6% מכלל האוכלוסייה משתתפים בכוח העבודה האזרחי ואחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי הוא 8.3%. שיעור המועסקים במשרה מלאה הוא 64% ושיעור המועסקים במשרה חלקית הוא 24.3%. כ-19% מהמועסקים במשרה חלקית מוגדרים עובדי משרה חלקית שלא מרצון. כ-35% מכלל משרות השכיר במשק, שהם כ-898,000 משרות, משתכרים עד מחצית השכר הממוצע במשק ושכרם הממוצע הוא 2,554 ש"ח.³⁰ עם זאת, שיעור הצמיחה השנתי במשק עד סוף שנת 2006 הוא כ-5%. **נתונים אלה מצביעים הן על היתרונות והן על המגבלות של שוק העבודה בישראל, שהמעוניינים לעבוד ולהתפרנס בכבוד פוגשים בהם. על כך יש להוסיף העדר מידע על איכות ההשמה של המשתתפים בתוכנית במקומות עבודה, כלומר עד כמה מדובר בעבודה מתאימה שהיא לטווח ארוך ובשכר הולם.**
- נראה כי משרד התמ"ת אכן מבצע תהליך למידה עקבי ומנסה להכניס שינויים ושיפורים בתוכנית שיקלו על המשתתפים בה וישפרו את הישגיה. לשם כך הוקמו הן הוועדה הציבורית בראשות פרופ' יערי והן צוות הבדיקה בראשות פרופ' תמיר. עם זאת המלצת שניים מחברי צוות הבדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב, פרופ' יוחנן שטסמן ומר דוד צרפתי, בדבר קבוצות אוכלוסייה שיש לפטור מהתוכנית היא חשובה וראויה לבחינה מעמיקה.

³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת חוקי העבודה בישראל, כתבה שלי לוי, 11 בדצמבר 2006.