

עקרונות
לתוכנית לאומית
למאבק בעוני
מרמת השטח לקבלת החלטות

ד"ר רובי נתנזון
רן סלבצקי
רועי לוי

תל אביב, דצמבר 2012

עקרונות לתוכנית לאומית למאבק בעוני –
מרמת השטח לקבלת החלטות

ד"ר רובי נתנזון, רן סלבצקי, רועי לוי

תל אביב

דצמבר 2012

Principles for a National Plan to Fight Poverty

From Field Organizations to Decision Makers

Dr. Roby Nathanson, Ran Slabezki, Ro'ee Levy

© כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט ומרכז מאקרו לכלכלה מדינית.
אין להעתיק לצלם ולשכפל ללא רשות.

©All Copyrights belong to the Friedrich-Ebert-Stiftung and The Macro Center for Political Economics.
The authors are the sole responsible for the content of the articles which do not reflect the
opinion of the editors or the Friedrich-Ebert-Stiftung.

מרכז מאקרו לכלכלה מדינית
רחוב פינסקר 21 תל אביב 63421
טלפון: +972-3-5251057
פקס: +972-3-5251058
www.macro.org.i

קרן פרידריך אברט ישראל
ת.ד. 12235
הרצליה 46733 ישראל
טלפון: +972-9-9514760
פקס: + 972-9-9514764
www.fes.org.il

עיצוב כריכה: אסף בן-ארי
assaf-ba@bezeqint.net

ISBN 978-965-7523-23-0



תוכן עניינים

4	פתח דבר
6	מבוא
8	מחקר תיאורטי והשוואה עולמית
8	גישות תיאורטיות לחקר העוני והטיפול בו
9	כלים עכשוויים להתמודדות עם עוני בעולם
9	ברזיל
10	אונטריו, קנדה
10	גרמניה
11	שוויץ
12	אוסטריה
14	מחקר שטח
14	אתגרים משותפים
15	אתגרים ייחודיים של קבוצות אוכלוסייה
15	האוכלוסייה הערבית
18	האוכלוסייה החרדית
19	האוכלוסייה המבוגרת
21	הצעת מדיניות – עקרונות לבניית תכנית לאומית למאבק בעוני
21	הקמת רשות לאומית למאבק בעוני
23	תכנית לקידום תעסוקה בשכר הוגן לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות
25	סיכום, מסקנות ומבט להמשך

פתח דבר

בישראל שיעור העוני הוא השני בגובהו מבין מדינות ה-OECD, וכבר שנים רבות שהמדינה אינה מצליחה להפחית את העוני. בעוד שכל הממשלות מסכימות שיש למגר את העוני, נראה שלא נעשה מספיק. בתחילת שנות ה-2000 קוצצו הקצבאות שסייעו לאוכלוסיות החלשות ומצבן רק החמיר. תוכנית ויסקונסין היתה אמורה לעודד תעסוקה וכך להפחית את שיעור העוני, אך תוכנית זה התגלתה כבעייתית, בוטלה ולא קמה לה אלטרנטיבה. כך שהמדינה היום נותרה ללא תוכנית מקיפה לעידוד תעסוקה ומאבק בעוני.

העוני אינו גזרת גורל והניסיון מלמד שניתן בהחלט להפחית אותו בשנים ספורות. תוכנית למאבק בעוני בישראל צריכה להתבסס על ניסיון של מדינות אחרות בתחום מחד, ופעילויות של ארגוני שטח מאידך. תוכנית 'בולסה פמיליה' בברזיל מדגימה שניתן להפחית את העוני באמצעות פתרון אינטגרטיבי שבמסגרתו היחידה המשפחתית זוכה לסל שירותי רווחה בתמורה לעמידה בתנאים מסוימים. בישראל נחוץ פתרון הוליסטי לבעיית העוני, שלא יתבסס רק על קצבאות אלא יכלול גם אלמנטים של הכשרה מקצועית, מעונות יום לגיל הרך וסיוע בתחום הדיור.

פתרונות רבים כבר מיושמים היום בהצלחה על ידי ארגוני החברה האזרחית שנרתמים לסייע לעניים. מצד אחד, חשוב ללמוד רבות מאותם ארגונים ולהבין אילו אמצעים מוציאים אנשים מהעוני בפועל. מצד שני, אסור למדינה לבנות על טוב לבם של תורמים פרטיים ועליה לקחת אחריות על בעיית העוני. ארגוני השטח יכולים לסייע כיוון שהם הטרוגניים ומכירים במורכבות של בעיית העוני ובצרכים הייחודיים של אוכלוסיות שונות.

חוברת זו אשר נכתבה במסגרת יוזמת זכרון יעקב, מציעה דרך חדשה להתמודד עם מכת העוני במדינה, בהתבסס על הניסיון הבינלאומי ועל הניסיון של ארגוני השטח. בתקווה, עם כינון הממשלה החדשה ניתן יהיה לקדם את התוכנית המוצעת בחוברת זו לכדי מדיניות בפועל.

אני רוצה להודות לח"כ אורית זוארץ שיזמה את הפרויקט וקרן פרידריך אברט על שיתוף הפעולה בקידום פרויקט המאבק בעוני. כמו כן, תודה לכל ארגוני השטח שתרמו מזמנם ושכל פגישה עימם העשירה את בסיס הידע עליו נבנה הפרויקט.



ד"ר רובי נתנזון

מנכ"ל, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

שלום רב,

שיעור העוני בישראל, ההולך וגדל משנה לשנה, הופך לנחלתם של מרבית תושבי מדינת ישראל. תופעת העוני לא מבחינה בין גזע, דת, מין וגיל, היא חוצה רבדים וקבוצות ופוגעת ביותר ויותר אוכלוסיות בחברה.

במדינת ישראל כיום, ישנם גורמים רבים אשר פועלים במקביל למען צמצום התופעה, אך לא קיים גוף אחד אשר מרכז ומתכלל את השיטות והפעולות הנעשות בתחום, דבר אשר יוצר לעיתים עבודה כפולה ומיותרת בגין חוסר תיאום.

במהלך כהונתי בכנסת ולאחר שנות פעילות בזירה המוניציפאלית כממונה על האגף לשירותים חברתיים, נחשפתי ביתר שאת לפערים העצומים בחברה הישראלית, בעיקר בקרב אוכלוסיות מוחלשות כגון גמלאים שפרשו או אולצו לפרוש ממעגל העבודה, הורים יחידנים בכלל ואימהות חד הוריות בפרט, אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, קבוצות מיעוטים כגון חרדים וערבים ועוד.

עם בחירתי לכנסת, מתוך מחויבות לשינוי החברתי, הגיתי את התוכנית למאבק בעוני תוך שיתוף פעולה עם מרכז מאקרו לכלכלה מדינית וקרן פרידריך אברט, אשר תוצג בפני גורמי ממשל בכירים בתחום. מטרת התוכנית הינה לשלב בין מודלים קיימים לתוכנית לאומית, הוליסטית ופרקטית אשר תוביל ליציאה ממעגל העוני.

התוכנית למאבק בעוני מבקשת לשלב בין עבודתם של משרדי הממשלה, העבודה הפרלמנטארית בכנסת, העולם האקדמי, הרשויות המקומיות וכן פעילותם בשטח של הארגונים החברתיים השונים.

ישנה חשיבות רבה וקריטית בהקמת רשת חזקה המחברת בין הארגונים השונים, זאת על מנת לפתוח ערוץ תקשורת אחד בו נתונים הנצברים מן השטח יביאו לשינוי מדיניות, התאמתה ויישומה.

המאבק בעוני הינו אינטרס לאומי ולכן עלינו לגייס את כל הכלים והמשאבים שברשותנו על מנת לבצע שינוי במצב הקיים, וליצור מציאות חדשה במדינת ישראל.

אני מזמינה אתכם לעיין בחוברת המציגה את התקדמות הפרויקט במהלך השנה האחרונה, ולהירתם למאבק בעוני.

בברכה,



ח"כ אורית זוארץ

מבוא

תחולת העוני בישראל נמצאת במגמת עלייה מתמדת, גם אם באופן נקודתי או זמני יש עצירה במגמת העלייה, או שיפורים מזעריים, הרי שמאז שמתקיים מעקב אחרי היקף העוני בחברה הישראלית הוא הולך ועולה. מאז החל האגף למחקר ותכנון לעקוב אחרי שיעור העוני בשנת 1971, עלה שיעור העוני לאחר תשלומי העברה בקרב נפשות, מכ-5% לכ-19.6%, בשנת 2001. בעשור האחרון שיעור העוני החמיר בעקבות הקיצוץ בקצבאות בשנת 2003, ובשנת 2011 הוא עמד על 24.6% בקרב נפשות, 19.9% בקרב משפחות ו-35.6% בקרב ילדים. הדבר מצביע על כך שהפעולות הננקטות כנגד עוני אינן אפקטיביות בהקטנתו בטווח הבינוני והארוך. נוסף על כך, בהשוואה בינלאומית מצבה של ישראל נחות והיא נמצאת בין המדינות עם שיעור העוני הגבוה ביותר ב-OECD. שיעור העוני בישראל הוא פי ארבעה בהשוואה למדינות כמו דנמרק ושבדיה, פי שלושה מצרפת ובריטניה, וגבוה יותר ממדינות כמו ארה"ב, יפן, ותורכיה. למעשה, נכון לשנת 2010, מכל 34 המדינות החברות בארגון ה-OECD, במדינה אחת בלבד שיעור העוני גבוה יותר מאשר בישראל, והיא מקסיקו.

משנת 1980 וחקיקת החוק להבטחת הכנסה, התרכז הטיפול המוסדי בעוני בעיקר בהענקת קצבאות. הענקת קצבאות כספיות אינה בבחינת פתרון יסודי לבעיות עוני ופערים חברתיים, אלא אמורה לשמש כתשתית ראשונית של עזרה לשכבות המוחלשות לצאת ממעגל העוני ולזכות ברמת חיים סבירה. היקף מקבלי הבטחת הכנסה עלה מכ-10,000 בתחילת שנות השמונים ל-110,000 בסוף שנות האלפיים, בעוד האוכלוסייה גדלה באותה תקופה רק פי 2. גובה הקצבאות קטן יחסית (בעיקר החל מתחילת שנות האלפיים, בעקבות מדיניות מכוונת של צמצום מדינת הרווחה) כך שאין הן מאפשרות חיים בכבוד.

נתון נוסף שאין להקל בו ראש הוא הרכב האוכלוסייה הייחודי במדינת ישראל. בישראל שתי קבוצות גדולות וייחודיות אשר סובלות מתחולת עוני גבוהה במיוחד – ערבים וחרדים. באוכלוסיית הקשישים המצב מורכב, שכן מדובר בקבוצה מאוד הטרוגנית, ולמרות זאת ישנן קבוצות גדולות של קשישים שסובלות מעוני עמוק. בשנים האחרונות אמנם היו קשישים שנחלצו מקו העוני, אך תחולת העוני נותרה גבוהה ועומדת על 19.4% בשנת 2011. ישנן קבוצות נוספות בהן בעיית העוני נפוצה ועמוקה יותר, כגון משפחות חד הוריות ונשים נפגעות אלימות. בנוסף בעיית העוני מתפשטת וגדלה גם בחברה בכללותה, ובקרב משפחות עובדות.

מטרתו של הפרויקט היא לגבש תכנית לאומית למאבק בעוני. התכנית שתגובש אמורה להוות כלי מדיניות אפקטיבי, אשר קובעי המדיניות בישראל יוכלו לאמץ בכדי לצמצם את היקף העוני בישראל, וכדי להוציא משפחות ופרטים ממעגל העוני.

גיבוש התכנית צומח מתוך תפיסת חשיבה "מלמטה למעלה" (bottom-up), דהיינו, שימוש בידע ובניסיון הנצבר של גופים שונים המטפלים באוכלוסייה ענייה ברמת השטח, ומנסים לסייע לפרטים ולמשפחות לצאת ממעגל העוני, כדי ליצור מתווה אחיד – לאומי, יעיל ואפקטיבי, לצמצום העוני. זאת בניגוד לתפיסה

של "מלמעלה-למטה" (top-down), לפיה תהליך קבלת ההחלטות מתרחש בחדרים סגורים, במנותק מההתרחשות היומיומית בשטח.

מכאן שגיבוש התכנית נשען על שלושה אדנים מרכזיים – עבודה מחקרית מקיפה; למידה מארגוני שטח, הן במגזר השלישי והן מהשלטון המקומי; וחיבור למקבלי החלטות.

הפרויקט התבסס על הן סדרה של פגישות עם ארגוני שטח ואנו רוצים להודות לכל הארגונים על הסיוע הנרחב שלהם בקידום הפרויקט¹. מטרתן של פגישות אלו הייתה להעמיק את הלמידה מניסיונם של הארגונים, ובעיקר להתמקד בהבנת הצרכים והאתגרים של קהלי יעד מגוונים, בהם מטפלים הארגונים השונים.

כמו כן, במסגרת הפרויקט נערכו פגישות רחבות לגיבוש מתווה לתכנית בתהליך של למידה הדדית. מלבד מובילי הפרויקט, מרכז מאקרו, קרן פרידריך אברט, וחברת הכנסת אורית זוארץ, יוזמת הפרויקט. בפגישות אלו השתתפו נציגים של ארגוני השטח, השלטון המקומי, מקבלי החלטות ומומחים לעוני.

נדבך נוסף בפרויקט הוא מחקר עבור הביטוח הלאומי המתמקד במיפוי בינלאומי של הגדרות לעוני, דוחות עוני וכלים למאבק בעוני. מחקר זה עדיין נמשך ותוצאותיו יתפרסמו במהלך שנת 2013.

חוברת זו מציגה את המתווה אליו הגיעה העבודה על התכנית במהלך השנה האחרונה, כמקפצה להעמקה ולשכלול עתידיים של התכנית, כדי שתוכל לשמש כלי מעשי בידי קובעי המדיניות לצמצום העוני, וכלי בקרה אזרחי על תפקודם בפועל של קובעי המדיניות בנושאים אלו.

בחלק הראשון של החוברת יוצגו גישות מחקריות לבחינת ההתמודדות עם עוני ויפורטו מספר דוגמאות מהעולם לתכניות למאבק בעוני. בחלק הבא יוצג מחקר השטח שבוצע לצורך התכנית – יוצגו המסקנות העיקריות שעלו מתוך הראיונות והמפגשים עם נציגי ארגוני השטח, הן באופן כללי והן ביחס לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות. לאחר הצגת הרקע האמור, יוצג מתווה התכנית עצמו, אשר יהיה מחולק לשתי תכניות שונות ומשלימות, האחת – הקמתה בחוק של רשות לאומית למאבק בעוני, והשניה – תכנית תעסוקה בשכר הוגן לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות. ולבסוף, נערוך דיון במסקנות הפרויקט עד כה ובצעדים עתידיים.

¹ בין השאר נערכו ישיבות אישיות עם ארגוני המגזר השלישי שתרמו לקידום הפרויקט: נציג תכנית מפת"ח – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים, הרשל קליין; נציגת עמותת "והדרת" – המועצה הלאומית לקידום מעמד הזקן, ריבי בלר; נציגי עמותת "סיכוי" – העמותה לקידום שוויון אזרחי, מיכל בליקוף ואמג'ד שביטה; ונציג עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה, רן מלמד.

כמו כן אנו מודים לברק קאופמן, חיה רוזנפלד, שלמה אלבו, מיקי דריל, יעל מקליס, רוני שוקן, אסתי אשל, דניאל גוטליב ומירי אנדבלד על תרומתם לקידום הפרויקט.

מחקר תיאורטי והשוואה עולמית

גישות תיאורטיות לחקר העוני והטיפול בו

במחקר בתחום העוני ניתן להצביע על ארבע גישות מחקריות משמעותיות, שהתפתחו מאז תחילת המאה ה-20. הפרדיגמה הדומיננטית היא גישת הספים הכמותית, המשתמשת במדד עוני, בדרך כלל קו, ובוחנת את היקף העניים מעליו ומתחתיו. גישה זו שהיא כמותנית במהותה ומתבססת על תאוריית ההון האנושי הכלכלית. הפתרונות לעוני נבחנים על בסיס השפעתם על שיעורו והם ברמת המאקרו. פרדיגמה נוספת שכיחה בספרות היא המבנית. פרדיגמה זו מייחסת את העוני לגורמים הקשורים בחלוקת ההכנסות, הנגישות למוצרים חיוניים, להשכלה, סגרגציה בשוק העבודה, ופערים מעמדיים. הפתרונות שהיא מציעה קשורים בדרך כלל למערכת הרווחה ואף הם ברמת המאקרו. הפרדיגמה השלישית שבאמצעותה חוקרים עוני, מכונה אינדיבידואליסטית ומקורה בגישת תרבות העוני. היא מייחסת את העוני לגורמים התנהגותיים, אינהרנטיים לעניים, כמו מבנה משפחה, העדר השכלה ונטייה לפשע. חוקרים בפרדיגמה זו מחפשים פתרונות אישיים לעוני, על ידי התערבות עובדים סוציאליים, ברמת המיקרו הכרוכה בשינוי התנהגות. הפרדיגמה הרביעית שהתפתחה בעשורים האחרונים אינה נפוצה, והיא מבוססת על הביקורת על שלוש הפרדיגמות האחרות. בכל המחקרים על עוני לא נשמע קולם של העניים, ולא מיוחסת להם סוכנות. הפרדיגמה החדשה משתפת את העניים במחקר עליהם.

במסגרת הפרדיגמה האחרונה הוקמו מעבדות אשר מטרתן להפוך את המחקר לפעולה ממשית בשטח. המחקרים התבססו על הכרה במימד נוסף, בין הפרט ובין המדינה – והוא הקהילה. הרעיון מאחורי קיום מעבדות לטיפול בעוני הוא לבדוק שכלי המדיניות לטיפול בעוני מתבססים על כלים מדעיים. אופן הפעולה שלה מתרכז בשלוש רמות. הרמה הראשונה היא ביצוע הערכות אקראיות במוקדי עוני שונים בעולם שבהם מוחלות תוכניות מדיניות שונות. מטרת ההערכות הינה לשפר את האפקטיביות של המדיניות כדי שזו תפעל במלוא הכוח לצמצום העוני. הרמה השנייה בה פועלת המעבדה היא בהקניית יכולות, על ידי הבאת מומחים להערכת אפקטיביות המדיניות. הרמה השלישית של פעילות המעבדה הינה בדרג המדיני, לנסות ולהשפיע על בחירת כלי המדיניות שיינקטו, זאת באמצעות ביצוע ניתוחי עלות אפקטיביות שתפקידם לזהות את הדרכים הטובות ביותר להשיג את מטרותיה של המדיניות. הידע מופץ לקובעי המדיניות, לממשלות ולארגוני החברה האזרחית, כדי לקדם מדיניות אפקטיבית.

במסגרת גישה זו מבוצעים מחקרים אמפיריים בשיטת מחקר הדומה ל"חקר מקרה" (case study). מחקרי השדה הללו הפכו לכלי מחקר פופולרי בשנים האחרונות, מאחר שהם מאפשרים להבין מנגנוני מדיניות ואת אופן השפעתם על עוני. במסגרת המחקרים הללו פועלים החוקרים בקהילה, ומפקחים על הפעולה שלהם באמצעות איסוף נתונים, ותיעוד דרך ההתנהלות, לפני ואחרי הפעלתה. בדרך זו יש לחוקרים שליטה על המשתנים, ויש באפשרותם להשפיע על השונות בנתונים. מחקרים אלה מהווים בסיס ליצירת תאוריות חדשות, כי הם מפרים הנחות שטרם נבחנו אמפירית, ואף על פי כן ליוו את קובעי המדיניות מזה שנים רבות.

כלים עכשוויים להתמודדות עם עוני בעולם²

כדי להעניק תמונה רחבה יותר, נכון ללמוד מתכניות שונות שהתבצעו בעולם למאבק בעוני, חלקן הגיעו להישגים מרשימים. בפרק זה יוצגו חלק מהתכניות הללו.

ברזיל

במטרה להתמודד עם העוני הקיצוני בברזיל יושמה בשנת 2003 תוכנית Bolsa Familia לעזרה לעניים. עקרונות הפעולה של המדיניות הן עזרה למשפחה ולא ליחיד. תנאי הכניסה לתוכנית הוא גובה ההכנסה ומספר הילדים והמשפחות נשארות בתוכנית כל זמן שהכנסתן נמוכה, ללא הגבלת זמן. התוכנית מעניקה תמיכה לעניים בשלושה ממדים: קצבאות, שבירת הקשר הבין-דורי באמצעות התניות (conditionalities) ופיתוח הפוטנציאל של משפחות על ידי אינטגרציה קהילתית.

הקצבאות ניתנות למשפחות העניות, לשימושן החופשי, בעדיפות להעברת הקצבה לאם המשפחה. התשלום למשפחה הוא ישיר וללא חברות תיווך. הקצבאות מאפשרות להעלות את רמת החיים של האוכלוסייה הענייה בטווח הקצר.

כדי למגר את העוני בטווח הארוך, המשפחות המשתתפות בתוכנית מתחייבות למספר תנאים, בתחומי חיים שונים: בתחום החינוך – כל הילדים חייבים להיות רשומים לבתי הספר כאשר בני 6-15 חייבים להיות נוכחים לפחות ב-85% מהשיעורים ובני 16 ו-17 חייבים להגיע לשיעורי נוכחות של לפחות 75%; בתחום הבריאות – על המשפחה לעמוד בכל החיסונים ובמעקב גדילה לילדים בני פחות מ-7; נשים בהריון צריכות לעבור ליווי ומעקב, כמו גם נשים מניקות.

התוכנית מתבצעת במוקדי עוני שמופו מבעוד מועד באמצעות מחקר דמוגרפי-גיאוגרפי והכלים בתוכנית מותאמים לסוג האוכלוסייה לפי מאפייניה הדמוגרפיים. מטרת התוכנית היא לעזור לעניים בכל תחומי החיים כדי להעניק להם סיכוי לצאת ממעגל העוני. ניהול התוכנית מתבצע על ידי רמות שונות של הממשל ובמסגרת התוכנית הוקמו יותר מ-7,000 מרכזים לסיוע חברתי בכל הרשויות המקומיות. המרכזים משמשים גשר בין המשפחות העניות ושורת האמצעים החברתיים הנכללים בתוכנית להקלת העוני. אמצעים אלו כוללים קצבאות, אך גם הגברת הנגישות למוסדות חינוך, בריאות, קישור למערכת החשמל והניקוז ועוד. במסגרת התוכנית בברזיל מתבצע גם חיפוש אקטיבי אחר מוקדי עוני ועניים, והעזרה לא ניתנת רק למי שפונה ומבקש לקבלה: צוותים מקצועיים משתמשים בנתונים דמוגרפיים כדי לאתר באופן שיטתי את המשפחות העניות ביותר בברזיל בשביל לרשום אותן לתוכניות החברתיות שיסייעו להן לצאת ממעגל העוני. בשלב זה משתפים את הקהילה באמצעות השקת קמפיין, עריכת כנסים, סמינרים ופעולות חינוכיות וחברתיות, ביקורי בית ויצירת מאגרי מידע לתמיכה בפעולות האיתור, וזאת במקביל להכשרה מקצועית לעובדים סוציאליים כדי שיהיה בידיהם את הידע הנדרש לעזור למשפחות שחיות בעוני קיצוני.

²חלק זה מבוסס בין היתר על ניתוח של הגר צמרת קרצ'ר וניתוח של מקסימיליאן מאייר

התוכנית מחולקת לעזרה עירונית וחקלאית. העזרה העירונית מציעה הכשרה מקצועית ל-1.7 מיליון אזרחים. מטרתיה הן לעודד יזמות ומסחר הוגן, והיא מציעה קורסים והזדמנויות תעסוקה לאזרחים ששייכים לכוח העבודה (בגילאים 18 עד 65).

ייחודה של התוכנית הוא בכך שהיא מאגדת עבור העניים את כל זכויותיהם לכדי סל אחד של סיוע. בסל זה נכללות תוכניות עזרה בבית הספר, תוכניות להכללת בני הנוער, תוכנית דיור ציבורי, תוכניות הזנה ועוד. נוסף עליהן התוכנית מציעה עזרה בבירוקרטיה, ובהשגת מסמכים רשמיים, והדרכה מקצועית.

אונטריו, קנדה

במחוז אונטריו בקנדה הכריזה הממשלה על אסטרטגיה לצמצום העוני אשר מתמקדת בהענקת תמיכה לילדים ולמשפחותיהם כדי לעזור להם לממש את הפוטנציאל שלהם. יעדה של התוכנית הוא לצמצם את מספר הילדים שחיים מתחת לקו העוני ב-25% במשך 5 שנים (מדובר בכ-90,000 ילדים שעתידיים לעלות מעל לרמת המחיה של קו העוני בעקבות התוכנית). המדד שלפיו מחושב היעד זהה למדד העוני בישראל, רק שהוא מכונה מדד ההכנסה הנמוכה, וערכו 50% מההכנסה החציונית. במקביל, הממשלה נערכת למעקב אחרי יעדים בתחום מוכנות למערכת החינוך, שיעור השתתפות במערכת החינוך, שמירה על בריאות ודיור.

גם התוכנית של אונטריו מבוססת על קצבאות שוטפות המועברות למשפחות העניות שאמורות לספק צרכים בסיסיים ובמקביל התוכנית מכירה בחשיבותה של מערכת החינוך הציבורית, כולל מערכת משלימה לשעות אחר הצהריים. במסגרת התוכנית מופעלת מערכת חינוך לילדים בני 4 ו-5 בשכונות המצוקה. התוכנית מייחסת חשיבות גם לתזונה בריאה ומספקת מזון לתושבים.

התכנית מתמקדת גם בקהילה ומנסה ליישם אסטרטגיות שיחזקו יוזמות מקומיות, ביניהן השקעה בקרן לקידום הזדמנויות קהילתיות, שיאפשרו למנהיגים מקומיים לנהל פרויקטים להעצמת הקהילה. התוכנית שמה דגש על המעבר מתלות במערכת הסעד להשתתפות פעילה בשוק העבודה, ולכן מקדמת גם מימון תוכניות להכשרה מקצועית לבני נוער, ליווי והכוונה לשוק העבודה, וכן השקעה בבנק שנותן אשראי לאנשים שעומדים בפני סכנת פינוי.

לבסוף, גם תוכנית זו מתייחסת למאפיינים דמוגרפיים ומותאמת למיעוט האבוריגיני כך שבשכונות בעלות שיעור גבוה של אוכלוסייה אבוריגינית, נלקחים בחשבון הבדלים תרבותיים בסגנון החיים.

גרמניה

בגרמניה, הטיפול הסטנדרטי בעוני בטווח הקצר מתמקד במתן קצבת הבטחת הכנסה, אשר מאפשרת קיום מינימאלי, בשילוב עם מערכת מיסוי מאוד פרוגרסיבית, אשר הובילה לצמצום המשמעותי ביותר

במדינות ה-OECD של אי השוויון בהכנסות. החיסרון של כלים אלו הוא שהם לא פועלים לצמצום העוני בטווח הארוך ולא מתמרצים יציאה לשוק העבודה.

ממשלת גרמניה, בשילוב השלטון של המדינות השונות ברפובליקה וארגוני מגזר שלישי, פתחו ביוזמה חדשה לשילוב סוציאלי וחינוכי של אנשים בשוק העבודה. מדובר בתכנית הכשרה חינוכית מקיפה שאמורה לתת כלים והכשרה שיסייעו לאוכלוסייה ענייה להשתלב בשוק העבודה. נוסף לכך, מקודמות יוזמות של סבסוד מעונות יום לעד 35% לילדים בגילאים 0-3 עד שנת 2013. מעבר לכך, מקודמות תכניות שונות על ידי הממשל הגרמני, בשיתוף קרנות אירופיות, ליצירת משרות ולשילוב אנשים שמעולם לא עבדו בשוק העבודה, כמו גם יוזמות ליצירת מקומות עבודה לאוכלוסייה מבוגרת שנפלטה משוק העבודה.

תכנית אינטגרטיבית יותר שאומצה היא תכנית "העיר החברתית" ("social city") של משרד התחבורה, הבניין והפיתוח העירוני בממשלת גרמניה, ששמה ליעד למנוע את קיומם של אזורים נחותים מבחינה סוציו-אקונומית, בהם הסיכויים של בני נוער ושל מובטלים לזכות בהשכלה ולהשתלב בשוק העבודה נמוכים למדי. במסגרת התכנית נחנכו מספר פרויקטים שמטרתם ליישם שינויי תשתית ובניה, כמו גם שיפור בחינוך, בריאות ואינטגרציה סוציו-אתנית. עד שנת 2009 התבצעו 600 פרויקטים שונים ב-300 אזורים ברחבי גרמניה. הפרויקט מובל על ידי רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית וארגוני צדקה וזוכה לתמיכה בסכום של 2.7 מיליארד אירו מהממשל הגרמני המרכזי.

שוויץ

שוויץ נחשבת אמנם לאחת המדינות העשירות בעולם, אך גם שם עוני הוא בעיה הולכת וגדלה. הטיפול הסטנדרטי מתבסס על מערכת הביטוח הלאומי השוויצרית המסורתית המורכבת בעיקר משני מנגנונים: תשלומי העברה לצורך קיום מינימאלי, וקצבאות ביטוח לאומי, שנועדו כמוצא אחרון במידה ותשלומי העברה לא מצליחים לספק קיום מינימאלי. תשלומי ההעברה גדלו ב-54.6 אחוזים בין השנים 2003 ו-2006.

כדי להיאבק בעיה ההולכת ומחמירה של עוני, בעיקר כתוצאה מאבטלה, הממשלה השוויצרית הובילה מהלכים לשיפור שיתוף הפעולה הבין-מוסדי, בשילוב ביטוח האבטלה, הנכות, והביטוח הלאומי. ההתאמה בין שלושת המוסדות הללו, לא רק שמסייעת למובטלים ולאנשים החיים מתחת לקו העוני, אלא גם מסייעת להימנע מחפיפה בתשלום ההטבות השונות מהממשלה.

בנוסף, תוקנו משרות של "מנהלי תיקים" ברמת הקנטון, אשר מספקים ייעוץ בבחירת מקצוע וקריירה, ובהתמודדות עם בעיות במהלך ההכשרה המקצועית או ההתמחות המקצועית, במטרה להעלות את אחוז המסיימים מ-90% ל-95%. בסך הכל 5,200 בני נוער קיבלו ייעוץ במסגרת התכנית, מתוכם 36% אשר באים ממשפחות מהגרים. בין השנים 2005 ל-2011, ממשלת שוויץ הוציאה 85 מיליארד פראנק שוויצרי למימון משותף, עם הקנטונים, ארגוני החברה האזרחית וגורמים נוספים, של 129 פרויקטים לקידום ההשתלבות של בני נוער במסלולי הכשרה מקצועית, על ידי הענקת חינוך אקדמי, חברתי ולשוני. חסמי

הכניסה לשוק העבודה הורדו עוד יותר, על ידי הכנסת תהליכים למתן תוקף להישגים חינוכיים חלופיים, כדי לאפשר לאנשים ללא תעודת סיום בית ספר להשתתף בהכשרה מקצועית ולהגיע להגשמה חינוכית. תכנית זו אפשרה ל-600 אנשים, עם רקע של חינוך יסודי בלבד, לקבל תעודה על סיום הכשרה מקצועית – מדובר באחוז אחד מכל התעודות שהוענקו.

לבסוף, ישנן גם יוזמות ברמה העירונית למיגור העוני, לדוגמה פרויקט של הקמת רשת מעונות יום, אשר מאפשר להורים להשתלב בשוק העבודה.

אוסטריה

הממשלה האוסטרית התחייבה לצמצם את מספר הפרטים הנמצאים בסכנת עוני בכ-235,000. הביטוח הלאומי האוסטרי מחולק לשניים: מצד אחד, מדובר במערך ביטוח חברתי קלאסי, של ביטוח אבטלה, ביטוח אבדן כושר עבודה וביטוח פנסיוני. מצד שני מדובר ברשת ביטחון תלוית צורך, אשר מעניקה קצבת הכנסה המאפשרת קיום מינימאלי. בניגוד לביטוחים הקלאסיים, רשת הביטחון תלויה בעמידה בתנאי סף.

הממשלה האוסטרית יזמה מגוון פרויקטים מקומיים ולאומיים חדשים לצמצום ממדי האבטלה של אנשים מעוטי השכלה, מהגרים ובני מהגרים, נשים ואנשים עם מגבלות רפואיות. לדוגמה, הפרויקט "אקווה", באזור זלצבורג וסביבתה, אשר תומך במחפשי עבודה ומציע ייעוץ קריירה, השכלה והכשרה והשמה למשרה מתאימה. בדיקה העלתה שבשנת 2010, 80% מהמשתתפים בפרויקט השתלבו בשוק העבודה. פרויקט נוסף באזור וינה, בשם "Step2job", מעניק לאנשים המקבלים את קצבת "רשת הביטחון" סיוע סוציאלי וחינוכי כדי להגביר את סיכוייהם להשתלב מחדש בשוק העבודה. ברמה הלאומית, מקבלי הקצבה משתתפים בתהליך אינטנסיבי של חונכות ושותפות בפרויקטים חדשניים שמטרתם לשפר את הזדמנויות התעסוקה שלהם.

כדי להעניק הזדמנות חינוכית איכותית ושוויונית לילדים, בלי קשר לרקע הסוציו-אקונומי שלהם, ממשלת אוסטריה חייבה השתתפות ונוכחות במערכת חינוכית בשנה שקודמת לתחילת הלימודים בבית הספר (16-20 שעות בשבוע, על פני ארבעה ימים). התוכנית זכתה להשקעה בסכום של 70 מיליון אירו בשנים 2009-2011, וצפויה להיות מושקעים בה 70 מיליון אירו נוספים, עד שנת 2013. תכנית זו גם מסייעת בהתאמת עולם ההורות לעולם התעסוקה, שכן ההורים יכולים לעבוד ולהתפתח מקצועית בזמן שהילדים נמצאים במסגרת החינוכית. כדי לסייע לנשים בשוק העבודה, תוקננו גם משרות מנהלי תעסוקה ושוויון הזדמנויות אזוריים, ונחקק חוק האוסר על הפרשי שכר בין גברים לנשים. הצעדים יורידו את סיכון העוני, בעיקר במשפחות בהן האם היא המפרנסת העיקרית או היחידה.

יתר על כן, הממשלה הציגה תכנית שכר משולבת, אשר יוצרת תמריץ ליציאה לעבודה במדרגות שכר נמוכות, ולשיפור הזדמנויות תעסוקה בשכר מספק לאוכלוסייה משכילה פחות. הטבות אלו מחושבות לפי מדדי הביטוח הלאומי ומספר שעות העבודה.

לסיכום, ברחבי העולם ברור שתוכניות למיגור העוני פועלות בשני מישורים. מצד אחד, מוענקות קצבאות שמטרתן לסייע לעניים באופן מידי. אולם במקביל, כמעט בכל מדינה מקודמות תוכניות הוליסטיות יותר אשר מתמקדת בעידוד ההשתתפות בשוק העבודה, וכן בסיוע לעניים בתחומי החינוך, הבריאות והדיור. תוכניות אלו נועדו לאפשר לאוכלוסייה הענייה לצאת מהעוני ללא תלות במדינה וכן למגר את העוני הבין-דורי.

מחקר שטח

אתגרים משותפים

מחקר השטח מתבסס כאמור הן על הערותיהם של נציגי הארגונים השונים בפגישות מרובות משתתפים, והן על פגישות אישיות מול נציגי הארגון השונים. ראשית יפורטו הבעיות המרכזיות בטיפול בסוגיית העוני בישראל, אשר עלו ברוב הדיונים עם ארגוני השטח, ואין להם ייחוד מבחינת הטיפול בקהל יעד ספציפי. בהמשך, תפורט סוגיית הטיפול בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות.

הבעיה העיקרית, כפי שעלתה מכל המעורבים בתכנית, היא ריבויים של גורמים המטפלים באוכלוסייה ענייה. חלק מהגורמים עוסקים בתחומים חופפים, בצורה מלאה או חלקית, וחלקם בתחומי עיסוק שונים, אך רלוונטיים מאוד לטיפול המקיף במשפחה הענייה, ובניסיון להוציאה ממעגל העוני.

הגורמים כוללים מחלקות שונות ברשות המקומית, משרדי ממשלה שונים, יחידות סמך כמו הביטוח הלאומי, וארגוני מגזר שלישי רבים (אשר חלקם מתקיימים מתרומות וממקורות כספיים חיצוניים ועצמאיים, וחלקם מהווים את זרועה הארוכה של המדינה וממומנים על ידה, כחלק כמיקור חוץ ובמסגרת תהליכי הפרטת השירותים החברתיים).

ריבוי הגורמים בעייתי בעיקר עקב היעדרו של גוף מרכזי אשר ירכז את עבודתם, וזאת בשני מובנים: במובן של הובלת מדיניות, קביעת סדר עדיפויות לאומי ומניעת בזבז והשקעה כספית כפולה במקומות חופפים; ובמובן של מתן השירותים לאזרח העני – הבאה לידיעתו של כל השירותים, ההקלות, ההטבות והעזרה המגיעים לו, וצמצום הבירוקרטיה והמאמץ הרב הכרוך מצידו של האדם הבודד בפנייה ובהגעה למספר רב כל כך של גופים.

עמדה נוספת שעלתה בכל השיחות והמפגשים היא שתעסוקה בשכר הוגן מהווה מפתח ליציאה פוטנציאלית ממעגל העוני. מכאן שפתרונות המכילים הכשרה מקצועית, שירותי השמה, עבודה מול מעסיקים בכדי לעודד העסקה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות – הן ברמה התודעתית והן באמצעות תמריצים כלכליים – הם כלים שיכולים להועיל משמעותית למשפחות ולפרטים עניים ביציאה ממעגל העוני.

הסכמה אליה הגיעו גם כן, היא שטיפול משמעותי בעוני צריך לגעת בתחומי חיים שונים ומגוונים, כדי שיהיה אפקטיבי ויגביר את הסיכוי להוצאת האדם ממעגל העוני. הטיפול בעוני צריך להתמקד כאמור ישירות בתעסוקה, אך גם במסגרות חינוכיות לילדים, בכלים של תמיכה כלכלית והטבות סוציאליות, בשיפור החינוך, בתחבורה, בדיוור ועוד. הוסכם כי בעיית דיוור היא מהבעיות הקשות והמשמעותיות של האדם העני – וכי פתרון בזירה הזו יכול להקל בצורה משמעותית מאוד על ההיבטים האחרים של היציאה ממעגל העוני.

אתגרים ייחודיים של קבוצות אוכלוסייה

ישנן קבוצות בחברה הישראלית אשר תחולת העוני בהן גבוהה בצורה משמעותית מהממוצע הארצי. תכנית עוני לאומית צריכה להתמודד עם הייחוד של הקבוצות הללו – ובדומה לניסיון מהעולם, למקד את המאמץ בריכוזי עוני בקבוצות הספציפיות.

הקבוצות בהן יתמקדו העמודים הבאים הם האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית האנשים המבוגרים, מעל גיל פרישה (+65/7). ישנן קבוצות נוספות הנוטות לשיעורי עוני גבוהים, כגון נשים נפגעות אלימות ומשפחות חד הוריות, ראוי לבחון פתרונות ייעודיים לקבוצות אלו בהמשך הפרויקט. בכל מקרה חלק מההמלצות יתנו פתרון לקבוצות מגוונות באופן כללי, גם כאלו שלא יפורטו להלן.

פרק זה מבוסס על שיחות שנערכו עם ארגוני שטח שפועלים בקרב האוכלוסייה הענייה. השיחות התמקדו במטרת הפרויקט – מיגור העוני, ולכן לא עסקו במאפיינים הייחודיים והמוכרים של כל אוכלוסייה אלא בגורמים שמקשים על האוכלוסייה לצאת מהעוני ובפתרונות אפשריים.

תוחלת העוני של משפחות לאחר תשלומי העברה³

קבוצת אוכלוסייה	תוחלת העוני לאחר תשלומי העברה
משפחות ערביות	53.5%
משפחות חרדיות	54.3%
קשישים	19.4%
משפחות חד-הוריות	30.8%
משפחות עם ילדים	26.8%
עולים	16.3%
משפחות עובדות	13.8%
משפחות עם שני מפרנסים ויותר	4.6%
סך הכל	19.9%

האוכלוסייה הערבית

בעיות ואתגרים

ראשית, לא ניתן להתעלם מהסכסוך הלאומי, אשר משליך על יחסי ערבים-יהודים ויוצר תחושה של ניכור, מה גם שהחלטות רבות הנוגעות ליחס שבין המדינה לבין המגזר הערבי, בתחומי פיתוח ותשתיות, התקבלו

³ המוסד לביטוח לאומי – ממדי העוני והפערים החברתיים 2011. עמוד 27

על ידי אנשים שתחום עיסוקם הוא ביטחון, ולא כלכלה וחברה. בכלל, ישנה בעיה של ניתוק מהחברה היהודית, שנובע מהשונויות הדתיות, מהשונויות הלאומיות ומהשונויות בנקודות הזינוק החברתית-כלכלית.

בעיה נוספת שפוגעת בסיכוייהם של הערבים נוגעת לשלטון המקומי, מכמה בחינות: ראשית, הרשויות המקומיות הערביות מצויות, רובן ככולן, בגירעון תקציבי, שנובע בעיקר בשל חוסר במקורות מניבי ארנונה. מחסור זה הוא תוצאה של חלוקה בלתי שוויונית של משאבים במדינת ישראל (מיקומם של אזורי תעשייה, מתקני תשתית ושאר נכסים מניבי ארנונה). על-פי נתוני הלמ"ס לשנת 2010, סך כל חיובי הארנונה למגורים ושלא למגורים ברשויות המקומיות הערביות היווה 4% בלבד מחיובי הארנונה הארציים, בעוד ששיעורם של תושבי הרשויות המקומיות הערביות עומד על 14.4% מאוכלוסיית ישראל. כלומר, גם בהינתן מצב של 100% גביה מסך כל החיוב, עדיין אין לרשויות המקומיות הערביות די מקורות עצמיים לכלכל את עצמן. במענקי האיזון חלו קיצוצים משמעותיים במהלך העשור האחרון. מעבר לכך, קיימת תופעה רחבת היקף ברשויות המקומיות הערביות של שיעורי גביה נמוכים של ארנונה. ואכן לעיתים ישנן רשויות מקומיות ערביות (כמו גם יהודיות) אשר מתפקדות בחוסר יעילות, ובצורה שלא תמיד משרתת באופן מיטבי את האינטרסים של תושבי הרשות.

המקורות התקציביים העצמיים הדלים של הרשויות המקומיות הערביות מגדילים את תלותן בתקציבים ממקורות ממשלתיים. בנוסף, שיעורי העוני הגבוהים והמאפיינים החברתיים-הכלכליים הנמוכים מגבירים את היקף הצרכים של תושבי הרשויות המקומיות הערביות ואת תלותם במערך רחב ויעיל של שירותים. אולם, גם בתקציבים הממשלתיים אין די כדי לספק את הצרכים. כך למשל, תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות הערביות היווה בשנת 2009, 10.6% מסך התקציב לרשויות המקומיות בעוד שחלקה של אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות מכלל אוכלוסיית ישראל עמד על 14.4%, וחלקם של הנזקקים לשירותי רווחה המתגוררים בתחומי הרשויות המקומיות עמד על 20% מכלל הנזקקים בישראל.

נגזרת נוספת של חלוקת משאבים בלתי שוויונית ברשויות המקומיות הערביות הוא מחסור בשטחי תעסוקה. עד העשור האחרון, לא היה בתחומי הרשויות המקומיות הערביות שום סוג של פיתוח בתחום התעסוקה. במהלך העשור האחרון נבנו מספר אזורי תעשייה ומלאכה בתחומי הרשויות המקומיות הערביות ואף זכו להגדרה כאזור עדיפות לאומית, אך אלה לא מספקים מקורות תעסוקה בכמות הולמת. מרבית הרשויות המקומיות הערביות ממוקמות באזורי פריפריה בצפון ובדרום והן סובלות ממחסור במקומות תעסוקה, הן בהשפעת מיקומן הגיאוגרפי והן כהשלכה ישירה של הזנחה משך שנים מצד המדינה.

מחסור בשטחי תעסוקה הוא אחד ההסברים לבעיה עיקרית שמובילה לעוני בחברה הערבית – שיעור נמוך של השתתפות בשוק העבודה. הסבר נוסף שרלוונטי לגברים הוא פרישה מוקדמת בשל תחומי עיסוק הכרוכים בעבודה פיסית. כמו כן מתאפיינת החברה הערבית בשיעורי השתתפות נמוכים מאוד של נשים בשוק העבודה. ביישובים הערביים חסרה תשתית תומכת עבודת נשים כגון: מסגרות שהייה לילדים, תחבורה ציבורית ומקורות תעסוקה באזור המגורים.

שיעור ההשתתפות הנמוך נובע גם מאפליה של עובדים ערבים. מעסיקים רבים מעדיפים שלא להעסיק ערבים משום היותם ערבים. הסבר נוסף הוא חוסר התאמה של המועסקים הערבים למקומות העבודה.

למועסקים רבים חסרים כישורים מקצועיים בשל הפערים ברמת ההשכלה. לאחרונה, מתרחבת תופעה של עובדים ערבים הזוכים להכשרה אקדמית מקומית או במדינות ערביות שכנות שאינה בהכרח מתאימה לשוק העבודה הישראלי. אולם גם אקדמאים ערביים שלמדו במוסדות להשכלה גבוהה בישראל מתקשים למצוא עבודה בתחום הכשרתם האקדמית. כמו כן, לעיתים מחסור בכישורים רכים (soft skills) פוגע במועמדים הערבים.

הבעיה מחריפה כיוון שאין מספיק מקומות עבודה בתוך הישובים הערבים, ויש מחסור בתחבורה ציבורית נוחה ונגישה מהישוב למקום העבודה. בשל העדר מקומות עבודה קרובים, חוסר מודעות, חוסר ניסיון וחוסר אמון במערכת נפגע תהליך חיפוש העבודה האקטיבי. מעבר לכך, בשל חוסר רצון לצאת מחוץ לישוב, תחושת זרות והתחושה שלא ימצאו מקום עבודה שיכבד אותם, רבים מוותרים מראש על תהליך מתמשך של חיפוש עבודה.

גם בקרב הערבים שעובדים השכר הממוצע נמוך. אחת הסיבות לכך היא העדר אכיפה, כלומר מחסור בפיקוח על תנאי עבודה במקומות עבודה בתחומי היישובים הערביים ובכלל בקרב מקומות עבודה שמעסיקים עובדים בתנאי שכר נמוכים. כתוצאה מכך, ההעסקה היא לעתים פוגענית ועובדים רבים אינם זוכים לקבל שכר מינימום או תנאים סוציאליים בסיסיים כמתחייב בחוק. בהקשר זה, וביחס לבעיה שצוינה לעיל של מחסור בתחבורה ציבורית יעילה, חברות כוח אדם מארגנות הסעות לעובדות ולעובדים – וכך מהוות מונופול בתחום ההעסקה במקומות מסוימים, מה שמאפשר להם לפגוע בשכר ובזכויות.

לבסוף, קיימים קשיים הנובעים מתהליך העיור שעוברת החברה הערבית, המשפיעים אף הם על שיעור העוני בחברה. תהליך העיור מתרחש בתוך היישובים הערביים (ולא כהגירה מהכפר לעיר), וכך נשארות על קנן מסגרות חברתיות ותרבותיות מסורתיות, שיש להן לעיתים השלכות מגבילות על היווצרות שווקים מקומיים מודרניים והשתלבות בכלכלה הישראלית, ואשר במסגרתן לעיתים למקובל שאימהות ערביות יעבדו מחוץ לישוב.

פתרונות

בשל מורכבות הבעיות דרושים פתרונות מגוונים למאבק בעוני באוכלוסייה הערבית.

בטווח הקצר, ראוי לערוך קורסי הכנה לשוק העבודה שיתמקדו בין השאר בכישורים רכים. כמו כן, חשוב להכין את המעסיקים ולעודד אותם להעסיק עובדים מהאוכלוסייה הערבית. מעבר לכך, חשוב לשפר את תהליך חיפוש העבודה, להנגיש אפשרויות תעסוקה לאוכלוסייה הערבית (למשל באמצעות עריכת ימי הסברה וירידי תעסוקה בתוך הישובים הערבים באופן עקבי ורצוף). לבסוף, חשוב מאד לפתח את ההכשרה המקצועית בישובים אלו במקצועות רלוונטיים לצרכי השוק (ואם צריך, לערוך אף קורסי הכנה לקראת ההכשרה המקצועית) ולקדם תוכניות של הכשרה במקום העבודה – אשר מקלות על תחילת העבודה במקום.

בטווח הארוך יש לחנך לתעסוקה מגיל צעיר. כלומר, ראוי לערוך שיחות על פיתוח קריירה מהילדות והנעורים, כדי שכבר בגיל זה יחלו צעירים לתכנן את מסלול ההכשרה והלימודים בהתאם לצרכי השוק ולרצון להתפרנס בעתיד. כדי לשפר את ההצלחה בלימודים גבוהים ראוי לפתח מכוונות לקראת לימודים אקדמאיים, המותאמות למגזר הערבי.

ברמה הלאומית יש להבטיח חלוקה שוויונית של תקציבים ממשלתיים לרשויות המקומיות הערביות ביחס לצרכיהם היחסיים, לרבות תקציבי רווחה, חינוך ופיתוח. כמו כן, יש להביא לשיפור משמעותי של התחבורה הציבורית למקומות העבודה ולמרכזי ההכשרה המקצועית. לבסוף המדינה יכולה לסייע באופן קונקרטי באמצעות העדפת ספקים שמעסיקים שיעור מסוים של עובדים ערבים בצורה הוגנת.

האוכלוסייה החרדית

בעיות ואתגרים

האתגרים של החברה החרדית מוכרים. מדובר בחברה מסורתית מאוד, לרוב מרובת ילדים. במסגרת המשפחתית בחברה החרדית, מקובל כי הגבר ממשיך בלימודי הקודש, בעוד האשה עובדת ודואגת לטפל במשק הבית. במשך השנים היה מקובל כי הנשים, אשר למדו לימודי חול, המשיכו ללימודי הוראה ויצאו לעבוד כמורות ובמקצועות דומים. עם השנים, התרחבו הסמינרים, ולא התפנו מספיק משרות בהוראה לכל הבוגרות. חלק נוסף מבעיה זו נעוץ בכך שכדי לקבל פטור משירות צבאי על הגברים החרדים הצעירים ללמוד בישיבה גבוהה, והם נאלצים לבחור בין לימוד או גיוס, ולכן רבים לא יוצאים לשוק העבודה בשל ההתנגדות לגיוס לצבא.

בעיה נוספת היא שמערכת החינוך החרדית עוסקת בעיקר בלימודי קודש, ולא בלימודי חול. הלימודים אינם מכוונים את הגבר החרדי להשתלבות משמעותית בשוק העבודה המתקדם של מדינת ישראל, ומונעים מהבוגרים להתפרנס בצורה ראויה.

פתרונות

כיום מפעיל ארגון הגיונינט-תבת תוכניות רבות להכשרה ולהשמה במגזרים שונים, בהם המגזר החרדי, באמצעות תכנית מפת"ח – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים, הכולל 8 סניפים ברחבי הארץ. בין היתר מופעלות תכניות הכשרה מקצועית לגברים ולנשים בנפרד. לדוגמה, במסגרת הניסיון להתמודד עם המחסור שהוזכר במשרות הוראה הוקמו מסגרות של הכשרה חלופית, בהן הנשים רוכשות מקצועות, כמו חשבות שחר, ראיית חשבון, גרפיקה ומולטימדיה, ברמה גבוהה מאוד. כמו כן, מקודמים שירותי השמה, הכוללים בתוכם סדנת חיפוש עבודה ועזרה בכתיבת קורות חיים ומתקיימת פניה יזומה למעסיקים להצגת היתרונות, והצעת פתרונות לאתגרים, שבהעסקת חרדים. תכניות נוספות מפנות חרדים ללימודים אקדמיים, לאחר קורסי השלמה באנגלית ובמקצועות ליב"ה אחרים, במידת הצורך.

התכניות פועלות במספר מרכזים ברחבי הארץ. במרכזים אלו ניתנים מגוון השירותים שהוזכרו, ושירותים נוספים – כך שכל הטיפול מתבצע תחת גג אחד. התהליך לא מתבצע עבור המתעניין, אלא עליו להיות מעורב ולרצות בהצלחת התהליך, להגיע במיוחד למקום מעט מרוחק משכונת המגורים, להשקיע ולהראות מחויבות ורצון ללמוד, להשתפר ולהשתלב בעולם התעסוקה.

התוכניות טיפלו והובילו להשמתם ולפרנסתם של אלפי חרדים וחרדיות. משרד התמ"ת כבר הודיע שיאמץ חלק נרחב מהתכניות הללו, יפתח וירחיב אותן וייקח אחריות תקציבית-מדינתית עליהן. יש להמשיך בתהליך זה ולבצע את התהליכים האמורים על ידי המדינה – ברחבי הארץ, בסביבת ריכוזי אוכלוסייה חרדית.

בעלי המשפחות במגזר החרדי כיום לא רוצים לחיות ולגדל את ילדיהם בעוני, וישנה הבנה שיש לרכוש כלים מקצועיים וחינוכיים שיתאימו למציאות התעסוקתית בישראל של היום. המדינה צריכה לעודד אפשרויות של רכישת מקצוע והשכלה, בתנאים המתאימים לעולם ממנו באים החרדים והחרדיות.

המדינה גם צריכה למצוא דרך לפתור את הקשר בין חובת השירות בצבא לבין האפשרות ללמוד לימודי חול לרכישת מקצוע והשתלבות בשוק העבודה. קשר זה פוגע לא רק באוכלוסייה החרדית, אלא גם במדינה עצמה אשר זקוקה להשתתפות גוברת של האוכלוסייה החרדית בשביל צמיחה ארוכת טווח.

האוכלוסייה המבוגרת

הבעיות והאתגרים

בשל העלייה בתוחלת החיים, והסטטיות של גיל הפרישה, נוצר מצר שחשכוונות שבעבר היו צריכים להספיק למשך 10-5 שנים (מהפרישה ועד סוף החיים), צריכים להספיק היום לכ-20 עד 30 שנים, ועובדים רבים אשר התבססו על פנסיה צוברת לא חסכו מספיק כסף. קבוצה שנייה של עובדים לא חסכו בכלל לפנסיה. הקבוצה כוללת עולים חדשים, עצמאים קטנים וגם שכירים שלא היתה באפשרותם לחסוך (חוק פנסיה חובה נכנס לתוקף רק בשנת 2008). התופעה הזו צפויה להיעלם עם הזמן, אך עד אז עלולים מבוגרים רבים להתדרדר לעוני. מבוגרים שלא חסכו לפנסיה חיים מקצבת זקנה, וחלקם גם מהשלמת הכנסה – סכומים אשר מאפשרים להם לקיים את עצמם בקושי רב, כאשר כל הוצאה לא צפויה, כמו הוצאה רפואת לא גדולה, יכול פגוע בהם באופן משמעותי. מקרים אלו אף עלולים לדרדר מבוגרים למצב של בחירה בין הוצאה על תרופות להוצאה על מזון.

מעבר לכך, אנשים שחיים שנים ארוכות לאחר גיל פרישה לעיתים אינם פעילים ואינם יכולים להרשות לעצמם להוציא כסף על בילויים – מה שגורם לשורה של בעיות בריאות, כמו דיכאונות ובעיקר ירידה קוגניטיבית עד כדי דמנציה.

פתרונות

אחד הפתרונות הפשוטים ביותר להפחתת העוני בקרב מבוגרים הוא ביטול כפיית גיל הפרישה, כלומר שגיל לא יהיה עילה לפיטורין. כמובן שזהו פתרון מורכב, וצריך לנתח אותו לעומק וליישם במקביל אמצעים שיכולים להפחית את ההיבטים השליליים שלו, אך בשל היתרונות העצומים של ההצעה למבוגרים שרוצים להמשיך לעבוד זהו בפירוש פתרון עדיף. פתרון כזה יושם באוסטרליה, ארה"ב, ניו זילנד, אנגליה ומדינות נוספות.

המדינה צריכה לעודד מסגרות שיאפשרו למבוגרים אשר רוצים להמשיך לעבוד או לחזור לשוק העבודה לעשות זאת. כמו כן, יש לקדם תכניות להכשרה מחדש של מבוגרים לנישות מקצועיות שמתאימות להם. עובדים מבוגרים יכולים לתרום רבות לשוק העבודה, בשל הניסיון שהם צברו. באופן כללי עובדים מבוגרים הם לרוב אחראים, יודעים להכיל סיטואציות בעייתיות, ויכולים לתרום גם להכשרה של העובדים הצעירים בארגון. עסקים רבים ישמחו להעסיק מבוגרים שלעיתים קרובות יעדיפו לעבוד במשרות חלקיות, שיהיו מוכנים להתפשר על משכורות מעט נמוכות יותר, שיוכלו לעיתים לעבוד בשעות לא שגרתיות ולא יהיו להם אילוצים הכורכים בגידול ילדים.

מעבר לכך, נחוץ שינוי תודעתי בקרב המעסיקים וחברות השמה. כיום חברות רבות פוסלות מראש מועמדים שגילם מתקרב לשישים, לכן חשוב לפעול באופן מקיף בקרב המעסיקים כדי שישנו את גישתם להעסקת מבוגרים, באמצעות פעילות שטח, מחקר ולבסוף גם קמפיין הסברתי.

חשוב לזכור שכאשר למבוגרים שיכולים ורוצים לעבוד תינתן האפשרות להתפרנס בכבוד, אז יהיה גם יותר קל לתמוך במבוגרים שלא יכולים לעבוד.

הצעת מדיניות – עקרונות לבניית תכנית לאומית למאבק בעוני

בהתבסס על הרקע שפורט לעיל בחוברת זו, התגבשה תכנית לאומית למאבק בעוני, המפוצלת למעשה לשניים. ראשית, במטרה לפתור את הבעיה המרכזית, והיא העדרו של גוף מרכזי ומשמעותי שמרכז את תחום הטיפול בעוני – הן ברמת התכנון, קביעת סדר העדיפויות, התקצוב והבקרה, והן ברמת השירות לאזרח – מוצע להקים בחוק רשות לאומית למאבק בעוני. שנית, מסמך זה מציג תכנית קונקרטית אחת, שמתמודדת עם קבוצות עניות ייחודיות בחברה הישראלית, לטיפול מקיף והוליסטי שמטרתו הוצאת משפחות ויחידים ממעגל העוני – תכנית תעסוקה בשכר הוגן.

הקמת רשות לאומית למאבק בעוני

מוצע להקים בחוק גוף מטה משמעותי, אשר יהיה אחראי על גיבוש מדיניות לצמצום היקפי העוני בישראל. הטלת אחריות ללא הענקת סמכות היא לא נכונה ועלולה אף להזיק, ולכן לגוף שיוקם צריכות להיות סמכויות משמעותיות שיקבעו בחוק.

לפי המוצע, תוקם רשות לאומית למאבק בעוני, בראשות שר הרווחה והשירותים החברתיים. בשל המורכבות שצוינה, העובדה שסוגיית העוני נוגעת לתחומי חיים רבים ומגוונים אשר כפופים למשרדי ממשלה שונים, והאמונה כי רק טיפול מקיף והוליסטי בתחומים האמורים מסוגל להוציא אדם ממעגל העוני, רצוי שהרשות תהיה מורכבת מנציגיהם של משרדי הממשלה השונים וחלק מיחידות הסמך.

מוצע כי בנוסף לשר אשר יעמוד בראש הרשות, היא תהיה מורכבת מנציגיהם הבכירים (בעדיפות למנכ"ל) של משרדי הממשלה הרלוונטיים, והם: משרד האוצר, משרד התעסוקה המסחר והתעשייה, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד התחבורה, משרד השיכון, המשרד לאזרחים ותיקים והמשרד לקליטת העלייה. מוצע שנציגי הביטוח הלאומי ונציגי נציבות שירות המדינה יהיו גם הם חלק מהרשות. שיתוף פעולה בין משרדים הוא מאתגר, אך נחוץ כדי לקדם מדיניות אינטגרטיבית. משרד הרווחה כבר הוכיח בעבר ששיתוף פעולה כזה יכול להצליח בתוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון בה משתתפים שישה משרדים ממשלתיים לצמצום היקף הילדים והנוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם.

הרכב הרשות הלאומית למאבק בעוני יוכל לגבש פתרונות לבעיות שונות שמהוות חסמים ליציאה מעוני – כגון התמודדות בתחום התעסוקה, בתחום הדיור, בשיפור התחבורה הציבורית ותשתיות התחבורה, בהעסקה במגזר הציבורי ובהתקשרויות המדינה עם ספקים בתנאים מסוימים. כמו כן, לגוף שיורכב מהנציגים האמורים תהיה גישה למידע רב הצבור בצורה מפוזרת ביחידות השונות ולא ערוך לידי תמונת מצב מקיפה ומעודכנת. כמובן שנוכחות הנציגות של משרד האוצר יכולה להקל על ההתאמה של התכניות לתכניות התקציביות והכלכליות של הממשלה.

מתוך התפיסה העומדת בבסיס מסמך זה, לפיה הידע והניסיון הנצבר של ארגוני השטח המטפלים באוכלוסייה ענייה הוא קריטי לשם מציאת מענה נכון ואפקטיבי לעוני, מוצע שלצד הרשות תוקם מועצה מייעצת שתייעץ לרשות בתהליכי בניית תכניות וגיבוש המדיניות. השר ימנה את המועצה המייעצת

לרשות, אשר תורכב מנציגייהם של ארגונים חברתיים העוסקים בטיפול בבעיות העוני בחברה הישראלית, ובמתן עזרה לאוכלוסייה הענייה בישראל, בדגש על נציגים של ארגונים המטפלים בקהלי יעד מגוונים, כגון: חרדים, ערבים, מבוגרים מעל גיל פרישה, עולים חדשים ונשים חד הוריות.

כפי שיפורט להלן, לשלטון המקומי תפקיד מפתח במתן שירותי רווחה וסיוע לאוכלוסיות עניות. בשל כך, במועצה המייעצת יישמר מקום גם לנציג מנהלי מחלקות הרווחה בשלטון המקומי. נוסף למועצה המייעצת, תוקם תחת הרשות מחלקת מחקר אשר תציג לרשות מחקרים בתחום ושיטות חדשניות למאבק בעוני.

לרשות יהיו מספר תפקידים עיקריים, שיקבעו בחוק, וביניהם:

- **הרשות תגבש תכנית לאומית שנתית למאבק בעוני, אשר תובא לאישור הממשלה, מידי שנה, ותתקצב בהתאם במסגרת חוק התקציב לאותה שנה.** זאת כדי שתהיה לממשלת ישראל תכנית שנתית מחייבת ודינמית לצמצום העוני. התוכנית תתחשב בצרכים הייחודיים של קבוצות אוכלוסייה מסוימות ובעמדותיהם של משרדי הממשלה השונים המרכיבים את הרשות ותתעדכן משנה לשנה. כדי שהתכנית תגיע לידי ביצוע ותתקצב בהתאם, מוצע כאמור לחייב את הממשלה לשריין את המימון לתכנית השנתית במסגרת הצעתה לחוק התקציב לאותה שנה.
- **הגדרת יעדים לצמצום העוני.** על הרשות לקבוע יעדים קונקרטיים לצמצום העוני הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. היעדים לא צריכים להסתפק רק במטרה הסופית של הקטנת מספר המשפחות העניות ויכולים גם לעסוק ביעדי ביניים כגון העלאת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב נשים ערביות, הגדלת השכר הממוצע בישובים ספציפיים או גידול במספר בוגרי ההכשרה המקצועית ובהשתלבותם בשוק העבודה.
- **הרשות תייצר שורה של "תכניות מדף" למאבק בעוני בקבוצות אוכלוסייה שונות, אשר יוצעו לשימוש הרשויות המקומיות בתקצוב ממשלתי (מלא או חלקי).** מתוך הבנה שהגורם שעובד מול התושבים באופן ישיר, ושכך נכון שיהיה, הוא השלטון המקומי (למעט ארגוני החברה האזרחית, שעליהם ניתן לקיים דיון נפרד בהקשר זה), וכדי לתת מענה ברמת השטח יש ליצור תכניות אשר יבנו ויתקצבו על ידי הרשות, אך יוצאו לפועל באמצעות השלטון המקומי. משום שישנן קבוצות אוכלוסייה מגוונות, שנמצאות ברשויות מקומיות שונות, רצוי ליצור תכניות מדף מגוונות – שאותן הרשויות הרלוונטיות יוכלו לאמץ בהתאם לאופי הספציפי של האוכלוסייה בשטחן. בשל המצוקה התקציבית בה נמצאות רשויות מקומיות מסוימות, אשר בהן בדרך כלל מרוכזת האוכלוסייה הענייה, יש לבחון מימון דיפרנציאלי ופרוגרסיבי של התכניות לרשויות השונות – כך שרשויות עניות יקבלו מימון גבוה יותר לצורך אימוץ התכניות, מאשר רשויות מבוססות. שיטת המצינג הנוכחית, בה הממשלה מוכנה לממן תוכניות על פי גובה המימון של הרשות המקומית פוגעת דווקא בתושבי הרשויות החלשות, שזקוקים לסיוע במיוחד.
- **הרשות תעקוב אחר ביצוע תכניותיה, הן ברמה הארצית והן ברמת השלטון המקומי, ותבחן את השפעת התכניות השונות על שיעורי העוני.** המעקב נחוץ לשם יצירת רצף בעבודת הרשות, ובכדי שיהיה ניתן למדוד את הצלחת המהלכים אותם היא מובילה משנה לשנה. בהתאם למעקב ניתן יהיה

לעדכן ולפתח תכניות חדשות. לכן חשוב שבאופן רשמי יוגדר שאחד מתפקידי הרשות יהיה לבחון האם תוכניות מתבצעות בפועל והאם הן מובילות להשפעה הרצויה, בהתאם למדדים אותן תקבע הרשות.

תכנית לקידום תעסוקה בשכר הוגן לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות

הבנה מרכזית שעלתה במחקר זה היא שהעסקה בשכר הוגן, ללא פגיעה בהטבות סוציאליות לתקופה מסוימת, מהווה מפתח ליציאה ממעגל העוני. מתוך הבנה זו צמחה תכנית, המורכבת משורה של כלים המשלימים זה את זה ומטרתם היא להכניס אנשים לשוק העבודה באופן יציב, כדי שיתפרנסו בכבוד. הכלים המפורטים לעיל צריכים להיבנות בצורה אשר מכוונת לטפל באוכלוסייה ענייה.

על המדינה לקדם **תכניות להכשרה מעשית**. יש לבצע מיון ולהפנות את מחפשי העבודה להכשרה רלוונטית, לפי רקע אישי, כישורים ומוטיבציה. תוכניות ההכשרה המעשית יכינו את המשתתפים לעולם העבודה, ויכללו כישורים מעשיים וכן כישורים רכים. מעבר לכך, הם יוכלו לסייע למועמדים בתהליך חיפוש העבודה והתמודדות עם ראיונות עבודה. לעיתים קורסים אלו ישמשו כקורסי הכנה להכשרה המקצועית לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (לדוגמא קורס לימודי אנגלית באוכלוסייה החרדית).

יש להפעיל **מערכת שירותי השמה, בפיקוח המדינה, אשר תתבסס על התחשבות בצרכים הייחודיים של קבוצות אוכלוסייה מסוימות וביתרונותיהם היחסיים**. המערכת צריכה להתאים בין צרכי המעסיק ליכולות של מחפשי עבודה. לדוגמא אפשר להזכיר את הקשישים, אשר מתאימים למשרות שאינן כרוכות בפעילות פיזית מאומצת ומעדיפים משרות חלקיות, אך מסוגלים לעבוד בשעות גמישות והעסקתם טומנת בחובה יתרונות נוספים אשר פורטו בחלק הקודם. במגזר הערבי יש להתחשב ביחס למסורת ולמבנה המשפחתי, ולהתחשב בנגישות התחבורתית. במגזר החרדי יש לבחון שילוב במקומות עבודה בהם מתקיימת הפרדה בין גברים לנשים, וכאלו שיכולים להפיק תועלת מהניסיון בלמידה מאומצת של הגברים בקבוצה זו. אלו הן רק רשימה קצרה של דוגמאות, ברור שלכל קבוצת אוכלוסייה יש יתרונות וצרכים ייחודיים וחשוב להכיר בהם.

על המדינה לקדם **פנייה למעסיקים** בכדי ליידע ולשווק את היתרונות היחסיים בהעסקת קבוצות מסוימות של אוכלוסיות עניות. על המדינה לפנות למעסיקים גם כדי להכניס לבעיות שעלולות לצוץ בהעסקה של העובדים האמורים, ולתת כלים ופתרונות להתמודדות עם אותן בעיות. ייתכן שראוי גם לתמרץ את המעסיקים באופן אקטיבי כדי שיעסיקו מועמדים אשר לא השתתפו עד כה בשוק העבודה או סבלו מאבטלה כרונית.

יש לוודא שמגוון השירותים המפורטים יינתנו **בשפה ובסביבה המתאימות** לאוכלוסיית קהל היעד, ולמאפיינים הייחודיים של אותו קהל.

בהמשך לאחת הבעיות העיקריות שהוצגה לעיל – יש לוודא **שמגוון השירותים שפורטו יינתנו תחת גג אחד**, במקום אחד. יש ליצור מרכזי השמה, הכשרה וטיפול הוליסטי ומקיף בעני ובמשפחתו. במסגרת המרכז ראוי לא רק להתמקד בתעסוקה אלא ראוי לספק שירותים נוספים אשר יכולים לסייע לאדם העני,

כגון הביטוח הלאומי, מחלקות הארנונה והתשלומים בעירייה, הרשמה למסגרות חינוכיות לילדים ועוד. ריכוז כל השירותים במקום אחד יוביל לחיסכון תקציבי, לצמצום הסרבול הבירוקראטי ויקל מאוד על מקבל הסיוע.

מתן השירותים תחת גג אחד יסייע רבות גם לבעיה של חוסר מודעות לעצם קיומן של הזכויות לקבלת סיוע. במרכז ניתן יהיה להנגיש את המידע, באמצעות עמדת סיוע בה תהיה קבלת קהל, וינתן בה פירוט ברור ופשוט של זכויותיו של המתעניין, לפי מצבו. נוסף לכך, על המדינה ליזום פרסום של התכנית, ושל הזכויות, ולהקים אתר אינטרנט אשר ינגיש אף הוא את המידע לאוכלוסיות רלוונטיות אשר לחלקן גישה חלקית או מלאה לאינטרנט.

במסגרת התכנית צריכה להתבצע פנייה יזומה ואקטיבית אל אנשים מתוך קבוצות רלבנטיות הסובלות משיעורי עוני גבוהים, ולא להתמקד בפנייה ממבקש הסיוע. הניסיון העולמי מלמד שישנה משמעות רבה לפנייה מצד המדינה, והושטת יד מצד המדינה, למתן הסיוע ולאפקטיביות התכנית. כלומר, במקום שהמדינה תחכה באופן פסיבי לפנייה, היא צריכה באופן אקטיבי לפנות לאנשים במוקדי העוני עצמם, ולעודד אותם להשתתף בתוכניות לשיפור מצבם (כגון קורסים של הכשרה מקצועית, סדנאות לחיפוש עבודה או פתרונות לטיפול בילדים שיקבלו על היציאה לעבודה).

התכנית צריכה להיות מלווה בשורת צעדים להסרת חסמים להשתלבות בעבודה כגון שיפור מערכות תחבורה ציבורית במקומות מסוימים והקמת מעונות יום במקומות עבודה גדולים.

לבסוף על התוכנית להיות מלווה בצעדי אכיפה שיבטיחו שהמצורפים החדשים לשוק העבודה אכן יזכו לתנאים הוגנים. שוק העבודה הישראלי סובל מאכיפה נמוכה של חוקי עבודה, ממנה סובלות במיוחד אוכלוסיות עניות בשל כוח המיקוח המוגבל שלהן, והעדר מודעות מספקת לזכויותיהם במקום העבודה.

מעבר לצעדים שהוזכרו עד כה, כחלק מיישומה המוצלח של התכנית המוצעת, יש לטפל גם בבעיות הדיור של מבקש הסיוע. יש לבחון אפשרות של הוצאתו מההקפאה העמוקה של חוק הדיור ציבורי; לשקול מתן סובסידיה לשכר דירה; לעודד בניית דירות להשכרה במחירים סבירים, על ידי הקלות לקבלנים; ולקחת בחשבון פיקוח ממשלתי על מחירי שכר הדירה באזורים מסוימים.

התמודדות עם בעיית הדיור חשובה הן כיוון שההוצאות על דיור גבוהות במיוחד ולעיתים מדרדרות משפחות לכדי עוני והן כיוון שיש קשר בין מחירי הדיור הגבוהים שכופים על תושבים לגור רחוק יותר ממרכזי תעסוקה, לקושי להשתלב בשוק העבודה.

סיכום, מסקנות ומבט להמשך

חוברת זו מסכמת פרויקט שנמשך על פני כשנה. במהלך השנה, נערכו מחקר תיאורטי מעמיק והשוואה בינלאומית ליוזמות למאבק בעוני, התקיימו פגישות עם ארגוני שטח ומקבלי החלטות ונוסד פורום של נציגי ארגונים שונים שמטרתו לקדם תוכנית לאומית למאבק בעוני. המטרה השאפתנית העומדת בבסיס הפרויקט ככלל, וחוברת זו בפרט, היא לגבש תכנית מעשית, הניתנת לאימוץ על ידי קובעי המדיניות, ואשר אימוצה יוביל לצמצום משמעותי לאורך זמן בממדי העוני בישראל. מתוך הניתוח התיאורטי ומחקר השטח גיבשנו תוכנית ראשונית שכזו הכוללת שני רכיבים: הקמת רשות לאומית למאבק בעוני, ותכנית ספציפית לקידום תעסוקה בשכר הוגן לקבוצות אוכלוסייה מסוימות.

הרכיב הראשון היא למעשה הצעה לשינוי מבני של מנגנון קבלת ההחלטות, גיבוש המדיניות וחלוקת האחריות בנושא המאבק בעוני, על ידי הקמת רשות לאומית המורכבת מנציגיהם של משרדי הממשלה הרלוונטיים ויחידות הסמך. רשות זו אמורה לשאת באחריות לתהליכי צמצום העוני מטעם הממשלה, וחשוב שיוקנו לה הכלים לגבש ולהוציא לפועל את המדיניות המבוקשת.

בהקשר זה נותר עוד לבחון את המבנה המשפטי הספציפי אשר מכוחו תוקם הרשות, מתוך השוואה לרשויות ולגופים סטטוטוריים אחרים שהוקמו בישראל. יש לבדוק אילו גופים הצליחו והובילו להתקדמות משמעותית לעבר המטרה שלשמה הוקמו ולצייד את הרשות אותה אנו מבקשים להקים בארגז סמכויות וכלים דומה.

נותר עוד לנסח הצעת חוק מפורטת, אשר תעסוק בכל הפרטים הקטנים של הקמת גוף שכזה: פירוט סמכויות האורגנים השונים בתוכו; מערכת היחסים שלו עם רשויות השלטון האחרות, כולל אלו המרכיבות אותו; תהליך בחירתם ומינויים של בעלי תפקידים, ועוד. בעתיד ראוי גם לקיים התייעצות עם נציגיהם של משרדי הממשלה, לרבות מזכירות הממשלה והאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, אשר אחראים על תהליכי המטה במשרדי הממשלה. תהליך ההתייעצות צריך להתבצע בצורה דומה להתייעצות שהתבצעה עם ארגוני השטח במסגרת הפרויקט.

הרכיב השני בהצעה הוא תכנית ספציפית להפעלה מיידית לקידום תעסוקה בשכר הוגן בקבוצות אוכלוסייה הסובלות מתוחלת עוני גבוהה. למרות התפשטות התופעה של עובדים עניים, נותרנו איתנים במסקנה לפיה הצטרפות למעגל העבודה (ובמידת האפשר של שני מפרנסים במשפחה גרעינית אחת), בשכר הוגן, היא כלי מרכזי ביציאה מעוני. אין הדבר שולל את האמונה כי יש לצייד את אותו מפרנס בעזרה ובכלים נוספים כדי להתמודד עם החסמים הנוספים המונעים יציאה מהעוני – כגון מצוקת דיור, חינוך ומסגרת לילדים, פריסת חובות וכיוצא בזה.

במסגרת תכנית זו מומלץ לבצע פיילוט, בדומה למעבדות העוני שהוזכרו במסמך זה, ולאמץ את התכנית באזור גיאוגרפי אחד, וכלפי קבוצת אוכלוסייה ספציפית. לאחר אימוץ התכנית והפעלתה במשך תקופת ניסיון, ניתן יהיה לבדוק את האפקטיביות שלה, לתקן את הדרוש תיקון ולשקול אימוצה ויישומה בכל הארץ.

יש לציין שבשלב זה מוצגים קווים ראשוניים לתוכנית ויש בה עוד מקום לשינויים. אם כי אנו מקווים שעקרונות היסוד העומדים בבסיסה לא ישתנו, וביניהם שיתוף של ארגוני השטח, והאוכלוסייה עצמה, בתהליכי גיבוש המדיניות וקבלת ההחלטות (bottom-up approach); הכרה במגוון האנושי ובקיומן של קבוצות ייחודיות, הנושאות בחובן אתגרים שונים והזדמנויות מגוונות, והצורך במתן פתרונות מתאימים, גמישים ומודולרים, שיפעלו באופן יעיל וחיובי בכל קבוצה; חשיבה אינטגרטיבית שמתייחסת למרכיבים שונים הקשורים לעוני כולל חינוך, תעסוקה ודיר.

שנים רבות מדי החברה הישראלית משלימה עם ממדי העוני הגבוהים ובמקרה הטוב מסתפקת בניסיון למתן את העוני בטווח הקצר באמצעות קצבאות. הגיע הזמן לגבש תוכנית לאומית שתיאבק בעוני ותביא להפחתה משמעותית בעוני, הן בפרקי זמן קצרים יחסית והן במסגרת הבין־דורית.

Principles for a National Plan to Fight Poverty

Executive Summary

Israel's poverty rates have been drastically growing over the past few decades. The poverty rate in Israel is four times higher than in Denmark and Sweden, and three times larger than in France and England. Out of the 34 member states of the OECD, only Mexico has a higher poverty rate than Israel.

Starting in 1980, with the legislation of the guaranteed minimal income law, the state's main action in dealing with poverty was providing transfer payments to the poor. The payments provide an elementary infrastructural assistance which is required in order to sustain a minimal living standard. However, they are relatively small and do not allow a dignified standard of life. They are neither a comprehensive solution for poverty, nor a sufficient tool for minimizing socio-economic gaps.

The poverty rates have been gradually increasing over the years. The poverty rate among individuals, after transfer payments, rose from approximately 5% in 1971 to 19.6% in 2001. The poverty rate continued growing over the past decade, due to decisions to decrease transfer payments in 2003, and reached 24.8% in 2011.

When analyzing poverty in Israel the country's diverse populations should be taken into account. In 2011, the poverty rate among Arab families was 53.5% and the Ultra-Orthodox ("Haredim") families suffered from a poverty rate of 54.3% after transfer payments. The rates are very high compared to a 19.9% poverty rate among families in the general population. Other unique groups which deserve special attention include the elderly, single parent families and the working poor.

This booklet is published as part of the National Plan to Fight Poverty Project, let be the Friedrich-Ebert-Stiftung, the Macro Center for Political Economics and MK Orit Zuretz, The plan could be adopted in the near future as a policy-making tool, in order to pull individuals and families out of the poverty cycle.

Foundations of a National Plan to Fight Poverty

The formulation of the national plan lies on three main foundations: a detailed theoretical research and international review of different policy tools to reduce poverty, a study of field organizations' experience in fighting poverty in specific populations, and strong cooperation with decision makers.

We reviewed various programs to fight poverty in Brazil, Canada, Austria, Germany and Switzerland. The success of many programs (most notably of the "Bolsa Familia" program in Brazil) shows that lessons from the international experience should be implemented in Israel (after being customized to the local requirements). Several elements are common for most programs. Successful programs to eliminate or reduce poverty usually work on two different levels. Transfer payments are given in order to assist the poor immediately, while, simultaneously more holistic integrative programs are being promoted. These programs usually encourage people to participate in the labor force, and offer assistance in education, health and housing. The programs' targets are not only to help people pull themselves out of poverty, but also to break the poverty cycle. In addition, the programs often put an emphasis on the local community instead of focusing only on the individual or state levels.

The international experience also points out the importance of mapping in advance target populations suffering from high poverty rates (demographically or geographically) and addressing the unique needs of various population groups. Therefore, the formulation of this national plan grows out of a "bottom-up" approach and the second foundation of the plan is studying the conclusion of field organizations' work in fighting poverty. In contrast to the traditional "top-down" models, in which the policy making process takes place in sealed rooms, isolated from the daily activity and reality on the streets, the plan is based on the accumulated knowledge and experience of NGOs and local authorities, that help the poor climb out of the poverty cycle on a day-to-day basis.

Our project is based on a series of meetings with representatives from the organizations focusing on understanding the needs and challenges of the diverse target populations. In addition to thorough one-on-one meetings we held several brain-storming sessions with the organizations' representatives, decision makers and poverty experts, in order to formulate the guidelines of the plan in a mutual learning process, and in order to identify common challenges. We would like to express our gratitude to all those who took part and helped in create the knowledge base necessary for developing the plan. The meetings clarified that one

of main obstacles is the lack of a central authority in charge of dealing with poverty, both in the national policy and planning aspect, and in providing service to people living in poverty. Another common factor is the conclusion that employment at a decent wage is a potential key to help people out of poverty.

We also learned about specific needs of certain poor groups in Israel's society – Ultra-Orthodox, Arabs and senior citizens – the roots of the poverty in those communities, the barriers that keep individuals from reaching financial comfort, and policies that may help reduce poverty. The reasons for high poverty in the Arab population include discrimination, education gaps, lack of employment opportunities within the area, lack of transportation infrastructure, insufficient soft skills, labor laws which are not enforced and cultural reasons that can make it difficult for women to join the workforce. In the Ultra-Orthodox community the challenges include an educational system that does not prepare graduates for the workforce, a traditional society in which men are expected to devote their time to religious studies and institutional barriers which make men choose between religious studies and military service. The elderly population suffers from low savings, which are often not sufficient due to higher life expectancy, and from the mandatory retirement age.

Finally, the third foundation of the project is cooperation with decision makers, who can identify whether the plan is politically feasible. In order to increase the likelihood of the project implementation it is crucial that decision-makers will take part in the process from the beginning. MK Orit Zuretz initiated the project and her cooperation is an integral part of the plan.

Based on the detailed background above, came together a suggestion for a national plan to fight poverty. This plan contains two elements. The first problem addressed is the lack of a central meaningful governmental body in charge of dealing with poverty. Therefore, it is suggested to establish a National Authority to Fight Poverty. The second element is a suggestion for one specific plan, the Employment at a Decent Wage Program aimed to deal with population groups suffering from high rates of poverty.

Establishing a National Authority to Fight Poverty

It is crucial to establish, by law, a new governmental authority that will be responsible for drafting the government's policy in reducing the poverty rates in Israel. To function properly the body should be granted a line of authorities by law and a substantial budget.

The complexity in dealing with poverty includes the fact that poverty is relevant to diverse and numerous aspects in everyday life. These elements are also part of the responsibility of different governmental ministries and units. One of the conclusions of the project's research is that only a comprehensive treatment in all aspects will be effective in significantly reducing the poverty rates. Therefore, it is advisable that the National Authority to Fight Poverty will be assembled from senior representatives of different ministries and units. The authority should be headed by the Minister of Social Affairs and Social Services and members should include the Finance Ministry, the Interior Ministry, the Education Ministry, the Transportation Ministry, the Ministry of Construction and Housing, the Ministry of Senior Citizens, the Ministry of Immigrant Absorption, the Ministry of Industry, Trade and Labor, the National Insurance Institute and the Civil Service Commission.

Rising from the understanding that the accumulated knowledge and experience of organizations dealing with poverty in practice is critical for finding effective ways to reduce poverty, it is suggested that an advising council will be established alongside the authority. The minister will appoint the members of the advising council, who will be the representatives of diverse social organizations dealing with unique population groups. The council will also include directors of social service departments in local municipalities.

The authority will hold several roles, determined by law. Among them:

- The authority will formulate a yearly national program to reduce poverty rates, which will be brought to the Government's approval every year, and will be funded accordingly in the same year's budget. The program will identify the current obstacles to poverty and will take advantage of a wide range of tools from various governmental ministries.
- The authority will produce a line of local programs to fight poverty in diverse population groups. These programs will be offered to local authorities, in order for them to be implemented with the help of full or partial central government funding.

- The authority will determine goals to reducing poverty rates, both in the short and long term. The authority will also monitor the implementation of its programs, nationwide and locally, and will examine the effect of the different programs on poverty.

Employment at a Decent Wage Program

One of the main results of the study is that employment at a decent wage, without reducing social benefits for a certain period of time, is key to climbing out of the poverty cycle. Using this conclusion we developed a plan that uses new tools to make one seamless program. The common aim is to get people into steady, long term, employment in order for them to become independent and support themselves in the long run. The program includes the following components:

- The state will promote practical training courses and a wide range of vocational training programs.
- A job placement service will operate under state supervision, which will consider the unique needs of certain population groups and their relative advantages.
- The government will encourage employers to hire workers from disadvantaged groups, informing them of the unique advantages of these employees and also preparing them to the challenges in hiring them.
- All of the above mentioned services will be given in the relevant languages and in the appropriate environment for the target audiences. Furthermore, all of the mentioned services should be offered in a service center and under one roof. Further services and reception branches of governmental offices should be located alongside.
- The government will inform citizens of their rights, regarding the assistance they are entitled to. This should be done using the mainstream media, the internet, and in an information desk in the service center.
- As part of the program, the government will actively address individuals from the program's target audiences, at their local cities or villages, with information about the different services offered by the program.
- In parallel to the program, obstacles to joining the labor force should be reduced, for example by improving public transportation systems in certain areas, and establishing day-care centers in large workplaces.

- Alongside the launch of this program, it is essential to substantially improve the enforcement of labor laws to reduce the number of working people living in poverty.

In addition to the steps mentioned above, as a part of a successful implementation of the program, the housing problem of the recipient should be addressed.

The suggested programs in this booklet are only a first step in the long battle to fight poverty. While further work is needed both in order to suggest other concrete programs and in order to elaborate the steps required to implement the proposed national plan to fight poverty, it is clear that the plan offers a new framework. First of all, the plan suggests a bottom-up approach which focuses on populations suffering from poverty and on the organizations working with them and secondly the plan offers an integrative holistic solution which is not based solely on transfer payments.

The Israeli society should not accept the high poverty rates as a necessary evil, and should implement a plan to reduce poverty both in the short and long run.

עקרונות לתוכנית לאומית למאבק בעוני

מרמת השטח לקבלת החלטות

תחולת העוני בישראל נמצאת במגמת עלייה מתמדת וניסיונות ותהליכי מדיניות שנעשו במשך השנים להתמודד עם בעיית העוני בישראל, העלו חרס ולא הצליחו בשינוי מגמה זו.

בחוברת זו מובאת תפיסה חדשנית ושונה מתהליכים שנוסו עד כה. הרעיון העומד בבסיסה הוא יציאה מדפוס החשיבה ומתהליכי קבלת ההחלטות הקיימים, אשר מתבצעים בחדריהם של מקבלי החלטות ולעתים במנותק מההתרחשות בשטח, וניסיון לגבש מתווה אחיד, לאומי, יעיל ואפקטיבי לתכנית מדיניות לאומית למאבק בעוני, מתוך למידה מארגוני השטח המסייעים כעניין שבשגרה לאוכלוסייה ענייה.

התוכנית שמה דגש על הרכב האוכלוסייה הייחודי במדינת ישראל, ובעיקר על קבוצות בהן העוני נפוץ בהרבה מהממוצע הארצי - כגון המגזר הלא יהודי והאוכלוסייה החרדית.

מטרתו של מתווה התכנית הלאומית למאבק בעוני המובא בחוברת זו היא לתת כלי מדיניות לאימוץ בידי מקבלי החלטות בישראל, בניסיונם לקדם את צמצום היקפי העוני ותחולתו בישראל. מתוך הבנה זו גובשה התכנית בשיתוף עם מקבלי החלטות, ובעיקר עם חברת הכנסת אורית זוראץ, מיוזמות הפרויקט. התכנית המוצעת בחוברת זו, אשר מתבססת על סקירה של תכניות דומות שאומצו במדינות אחרות ועל הידע והניסיון הנצבר של ארגוני החברה האזרחית מחולקת לשניים: ראשית, מוצע לטפל בתהליכי התכנון, קביעת המדיניות והבקרה על התהליכים הממשלתיים לצמצום העוני, על ידי הקמתה בחוק של רשות לאומית למאבק בעוני, המצוידת בכלים ובסמכויות המתאימים; שנית, מוצעת תכנית קונקרטית לקידום תעסוקה בשכר הוגן לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות. עבודה זו נכתבה כחלק מתהליך זיכרון יעקב אשר מטרתו הינה גיבוש תכנית פעולה שתממש את הפוטנציאל הכלכלי-חברתי הטמון במדינת ישראל. הפרויקט פועל מתוך ההכרה שלמדינת ישראל אין כיום תפיסת עולם, אסטרטגיה כוללת ויעדים ברורים למדיניות חברתית, והוא מנסה להביא לגיבושם של אלה. השאיפה איננה להפיק עוד ניירות עמדה מוצלחים, אלא לייצר תוכניות מעשיות וממוקדות אשר תבואנה למימוש על ידי מקבלי החלטות.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לאתרים:
www.macro.org.il ■ www.fes.org.il

ISBN 978-965-7523-23-0



9 789657 523230 >