

עובדים החיים בעוני: מיפוי צרכים ומענים מחקר מקדמי לצורך קבלת החלטה

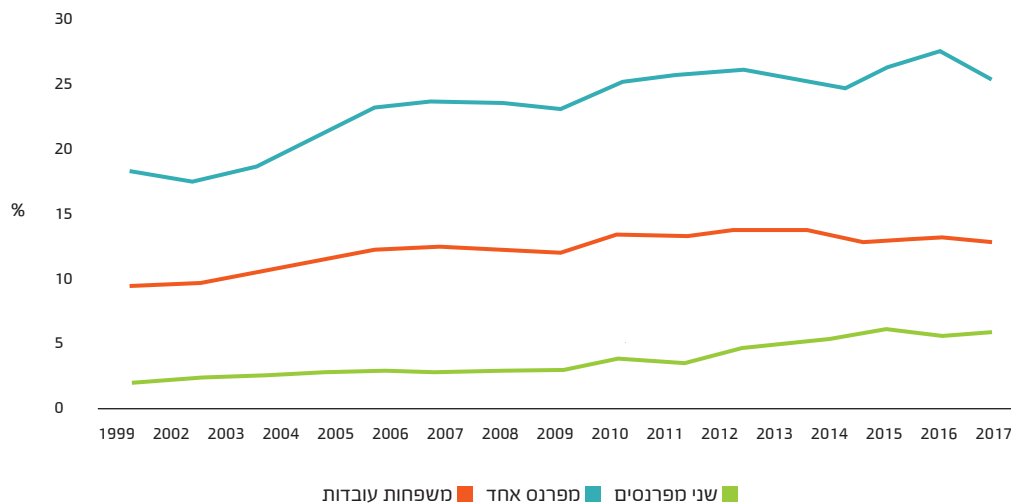
הוגש לוועדה המקצועית "מיזמים לאומיים"

עיריית אייזיק | טל צדקה | ד"ר שולי ברמלי-גרינברג

1. רקע

מדינת ישראל מתמודדת בשנים האחרונות עם בעיית עוני המוסיף ומתקיים לצד השגשוג והצמיחה הכלכלית של ה-startup nation. על פי דוח של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2017, בישראל חיות בעוני 466,400 משפחות, שהן 1,780,500 נפשות. הנתונים גם מראים כי על אף הירידה בתחולת העוני בכלל האוכלוסייה בישראל ל-21.2%, עדיין 18.4% מהמשפחות בישראל חיות בעוני. תחולת העוני בקרב האוכלוסייה העובדת (עצמאית ושכירה), אחרי מספר שנים של עלייה, ירדה מ-13.5% בשנת 2016 ל-12.6% בשנת 2017 (תרשים 1). חלקן של המשפחות העובדות בכלל האוכלוסייה הענייה עלה מ-55.6% בשנת 2015 ל-58.6% בשנת 2016 אך ירד שוב בשנת 2017 ל-55.1%. לעומת זאת, עומק העוני¹ של משפחות עובדות עלה בשיעור של כ-5% אצל משפחות עם מפרנס אחד ובכ-8% אצל משפחות עם שני מפרנסים. אלמלא התערבות הממשלה באמצעות תשלומי העברה ומיסים ישירים היו שיעורי העוני גבוהים יותר.²

תרשים 1: תחולת העוני בקרב משפחות עובדות בכלל ובקרב משפחות עם מפרנס אחד ושני מפרנסים, 1999-2017 (באחוזים)³



עוד ניתן ללמוד מנתוני המוסד לביטוח לאומי משנת 2014 כי כ-60% מהעובדים במשפחות עניות עובדים במשרה מלאה.⁴ מתברר אפוא כי האמונה שעבודה מבטיחה קיום בכבוד אינה נכונה עבור מאות אלפי ישראלים שחיים בעוני למרות היותם אנשים עובדים התורמים לחברה ולכלכלה.

בהשוואה למדינות OECD, שיעורם של העובדים בישראל החיים בעוני הוא מהגבוהים ביותר (תרשים 2). בשנת 2017 דורגה ישראל רביעית מבין מדינות OECD במדד זה.⁵ נתוני OECD מעידים גם על בעיה של עבודה בשכר נמוך בישראל: 23.1% מהעובדים הישראלים משתכרים שכר נמוך (כלומר שני שלישים או פחות מהשכר החציוני). שיעור העובדים בשכר נמוך גבוה במיוחד אצל אוכלוסיות אלו: האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלויות.⁶ זאת ועוד, המספר הגדול של עובדים החיים בעוני לא השתנה משמעותית

¹ עומק העוני נמדד על פי המרחק של הכנסת המשפחות מקו העוני.

² https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2017.pdf

³ <http://econmag.vanleer.org.il/%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A2%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/>

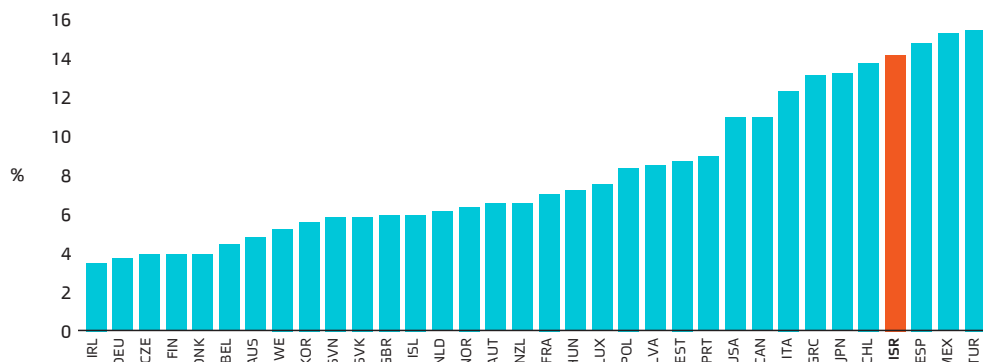
⁴ https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2014.pdf

⁵ <http://www.oecd.org/eco/surveys/Towards-a-more-inclusive-society-OECD-economic-survey-Israel-2018.pdf>

⁶ סומך, ס. יאירוב, מ. שורץ, א. וילנר, ת. קדרי, ח. קגיה, ש. ולוי, נ. (2018). תעסוקה - מגמות, סוגיות והשלכות לעבודת מערכת הרווחה. מסמך עבודה. ירושלים: מאיר-סג'וינט-ברוקדייל.

בעשור האחרון אף שמדיניות התעסוקה בישראל התמקדה בהעלאת שיעור התעסוקה. אומנם השיעור עלה, אולם איתו עלה גם שיעור העובדים בשכר נמוך.⁷ למעשה, נתוני הירידה המתמשכת באבטלה, שבנק ישראל צפה כי תגיע לרמה של 3.4% בשנת 2018,⁸ אינם מביאים בסופו של דבר לידי ירידה משמעותית בתחולת העוני. וכך, אנשים העובדים בשכר נמוך מוצאים את עצמם חיים מתחת לקו העוני.

תרשים 2: שיעור העובדים החיים בעוני* במדינות שונות בעולם (באחוזים)



* הנתונים נכונים לשנת 2016 או מאוחר יותר, לפי המידע הזמין

מקור: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-israel-2018_eco_surveys-isr-2018-en#page43

1.1 על שוק העבודה

בעשור האחרון אנו עדים לתזוזה במבנה העבודה המסורתית.⁹ שוק העבודה משתנה מאוד ומתאפיין במגמה של קיטוב: מן הצד האחד, יש עלייה בדרישה לעובדים מיומנים אשר מתאימים לעבודה בסביבה טכנולוגית ודינמית ומתוגמלים בשכר גבוה; מן הצד השני, יש גידול בשיעור העובדים בשכר נמוך שעובדים בעבודות שאין בהן אופק קידום או אפשרויות לשיפור השכר.¹⁰ שינויים נוספים במאפייני שוק התעסוקה מקשים על העובדים החיים בעוני לשנות את מצבם. בין היתר ניתן לראות:¹¹

- העסקה לא ישירה דרך חברות קבלן – העסקה כזאת משקפת בין השאר את השחיקה בסולידריות החברתית ובמחויבות החברתית כלפי הנמצאים בתחתית סולם ההכנסה.
- הפרת זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך ואי-אכיפת חוקי העבודה – אלה ניכרות בעיקר בקרב עובדי קבלן ושמירה. לנוכח התמריץ שמעסיקים מקבלים להגשת מרכזים נמוכים ככל האפשר הם מרבים להפר צווי הרחבה¹² שהיו יכולים להיטיב עם העובדים שלהם ולהוסיף על זכויותיהם. פלח אוכלוסייה נוסף החשוף לפגיעה הוא עובדות "השוק הוורוד" – בעיקר נשים העובדות בתחומי החינוך, הרווחה והטיפול. בתחומים אלו מקובלת צורת העסקה שעתית וזמנית, המאופיינת בחוסר ודאות לגבי התנאים ושכר ועבודה.

⁷ סומך, ס. יאירוב, מ. שוורץ, א. וילנר, ת. קדרי, ח. קגיה, ש. ולוי, נ. (2018). תעסוקה – מגמות, סוגיות והשלכות לעבודת מערכת הרווחה. מסמך עבודה. ירושלים: מאיר-סג'וינט-ברוקדייל.

⁸ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/8-10-18forecast.aspx>

⁹ סומך, ס. יאירוב, מ. שוורץ, א. וילנר, ת. קדרי, ח. קגיה, ש. ולוי, נ. (2018). תעסוקה – מגמות, סוגיות והשלכות לעבודת מערכת הרווחה. מסמך עבודה. ירושלים: מאיר-סג'וינט-ברוקדייל.

¹⁰ סומך, ס. וקאדרי, ח. (2017). עתיד עולם העבודה סקירת מגמות מרכזיות. ירושלים: מאיר-סג'וינט-ברוקדייל.

¹¹ קו לעובד. (2018). דוח קו לעובד: סיכום שנת 2017. המחבר. אוחר מתוך [קו לעובד - סיכום שנת 2017](#);

קו לעובד. (2016). השוק הוורוד - מצבן של נשים בשוק העבודה בישראל. המחבר. אוחר מתוך [השוק הוורוד](#).

¹² צו הרחבה הוא צו אשר מוצא על ידי שר הכלכלה ומרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי לקבוצות עובדים שאינן כלולות בהסכם. צו הרחבה יכול להרחיב תכולה מלאה של הסכם קיבוצי או הוראות מסוימות מתוך ההסכם. כמו כן הוא מכיל את סוגי העובדים והמעבידים שעליהם חל הצו. https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A6%D7%95_%D7%94%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%94

- העסקה בשכר שעתי ללא חוזים חודשיים או ללא הבטחה לשעות מינימום - ב"קו לעובד"¹³ מציינים כי צורת העסקה זו התרחבה לתחומים חדשים: רוקחות, הייטק, הוראה ועוד, והיא מקשה על עובדים לתכנן לעתיד, כי במקרים רבים העובד אינו יודע מראש כמה ישתכר בסוף החודש. כמו כן, בחודשים קצרים או בחודשים שיש בהם חופשות, העובד מרוויח הרבה פחות.
- העסקת פרילנסרים - דרך תעסוקה זו הפכה להיות גם היא מקובלת והיא נמשכת כבר לאורך זמן. העסקה כזאת מאפשרת למעסיקים להעסיק עובדים שנים רבות בלי להפריש להם פנסיה או כל זכויות אחרות.
- מעבר בין עבודות שונות בשכר נמוך או בין תקופות של עבודה בשכר נמוך ותקופות של אבטלה.

1.2 חסמים של עובדים החיים בעוני

עובדים החיים בעוני מתמודדים עם שני סוגים מרכזיים של חסמים: חסמים מבניים וחסמים אישיים.¹⁴ בחסמים המבניים ניתן למנות: היעדר מקומות עבודה קרובים לבית, שכר נמוך, אי-אכיפה של חוקי העבודה, חוסר יציבות תעסוקתית, חוזי עבודה של "אפס שעות" (חוזה שבו לא מובטחת לעובד אפילו שעת עבודה אחת), חוסר במסגרות לטיפול בילדים קטנים, מלכודת הקצבאות (ראו "שינויים נלווים לשינוי סטטוס העבודה"), תחבורה ציבורית לא מספקת. בחסמים האישיים ניתן למנות: אוריינות דיגיטלית נמוכה, קושי של עובד לייצג את עצמו מול הרשויות, חובות מעיקים, קושי לשלב בין חיי עבודה לחיי משפחה, השכלה נמוכה. על החסמים האלה מתווספים קשיים רבים בתהליך מיצוי זכויות קיימות. המורכבות שנוצרת בגלל שלל הקשיים הללו מחזקת את המצב שבו עובדים החיים בעוני מתקשים לשנות את מצבם התעסוקתי והכלכלי. זאת ועוד, עובדים המנסים ליצור שינוי נאלצים להתמודד עם המציאות שבה שינוי סטטוס העבודה (כניסה לשוק או הרחבת התעסוקה) עשוי להתבטא באובדן זכויות שניתנו קודם לכן. עוצמת השינוי ומידת השפעתו תלויות במאפיינים הייחודיים של כל משפחה (מספר ילדים, בעלות על דירה, מצב בריאות וכו').

¹³ קו לעובד הינה עמותה ללא כוונת רווח, שמטרתה להגן על זכויות העובדים המקופחים ביותר במשק הישראלי. העמותה מסייעת לעובדים שזכויותיהם הופרו, באמצעות סיוע פרטני ופעילות ציבורית: www.kavlaoved.org.il

¹⁴ נושמים לרווחה במרכז עוצמה - תדריך הפעלה ארגוני ומקצועי, 2018. https://docs.wixstatic.com/ugd/cfa1a2_dd7105d24ca5406ebee812f928ed8e96.pdf

2. מטרת המחקר וכלי המחקר

2.1 מטרות

מטרות המחקר היו למפות את שדה העובדים החיים בעוני על ידי זיהוי של הפערים המרכזיים בין צורכיהם לבין המענים (הזכויות והשירותים) שהמדינה מציעה להם וכן של החסמים העיקריים בדרכם להיחלצות מן העוני. מוקד המיפוי היה בחינת השינויים בזכויות, המתלווים לשינוי סטטוס העבודה (כניסה לשוק או הרחבת התעסוקה), אצל משפחות החיות בעוני. סקירה של השינויים בזכויות (בעיקר הפסד זכויות) יכולה להוות קרקע לדיון בפעולות ממוקדות לשינוי בשירותים החברתיים הניתנים על-ידי המדינה.

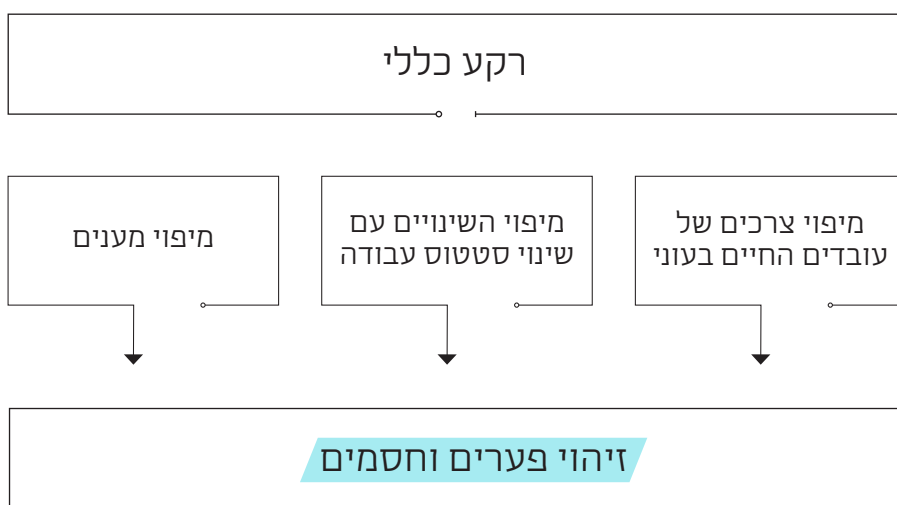
2.2 שיטה

לצורך מיפוי הצרכים של אנשים עובדים החיים בעוני השתמשנו במתודות להלן.

- ראיונות עומק עם:
 - עובדים החיים בעוני
 - עובדות בתחום מיצוי הזכויות (ממסגרות וארגונים שונים)
 - חוקרים בתחומי התעסוקה, הבריאות והזקנה
 - עובדים בתוכניות "נושמים לרווחה" ו"פעמונים", לקידום תעסוקתי.
 - סקירת ספרות ומחקרים בנושא החיים בעוני
- לצורך מיפוי השפעת השינוי בסטטוס התעסוקתי על המענים המוצעים לאנשים עובדים החיים בעוני והחסמים השתמשנו במתודות להלן.
- סקירת ספרות ישראלית ועולמית וכתבות מהעיתונות הכלכלית על עובדים החיים בעוני ובעולם התעסוקה המשתנה.
 - קריאת דוחות בנושא עוני ועובדים עניים: דוח אלאוף,¹⁵ דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי, דוחות של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל הסוקרים את עולם התעסוקה הנוכחי והעתידי ועוד.
 - בדיקת זכויות של עובדים באתרי אינטרנט רלוונטיים: אתר המוסד לביטוח הלאומי, אתר "כל זכות", אתר "קו לעובד" ואתרים של משרדי הממשלה.
 - ניתוח טקסטים של תקנות ופרסומים של משרדי הממשלה הרלוונטיים המספקים שירותים חברתיים לעניים.
 - ראיונות עם עובדות בתחום מיצוי הזכויות (ממסגרות וארגונים שונים).

¹⁵ <http://molsa.gov.il/focus/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99%2022.6.14.pdf>

3. הליך המחקר



מסמך זה נכתב בתור מסמך עבודה עבור הוועדה למיזמים הלאומיים, לקראת עיסוקה בנושא של עובדים החיים בעוני. הנחת היסוד של המסמך היא שכל אדם זכאי לחיים בכבוד ושנשים עובדים רוצים למצוא תעסוקה שתאפשר להם חיים בכבוד. בהמשך נציג חלק מהמענים המרכזיים הקיימים ואת החסמים העיקריים שבהם נתקלים עובדים החיים בעוני בדרכם לממש זכויות אלו.

תחילה נציג את הצרכים של העובדים החיים בעוני, כפי שעלו מתוך הראיונות עם עובדים כאלה ועם אנשי מקצוע שעוסקים בתחום. אחר כך נציג את השינוי שחל בקצבאות ובהנחות נלוות שעובדים החיים בעוני זכאים להן כשהם מתחילים לעבוד או בהרחבת היקף שעות העבודה.

לתשומת לב! המיפוי שבוצע במסמך מזהה אומנם את תחומי החיים העיקריים של המשפחה המושפעים משינוי סטטוס העבודה וכן את המענים העיקריים והחסמים העיקריים בשטח, אולם זהו מחקר מקדמי ונדרשת עבודה לעומק כדי לסייע לעובדים החיים בעוני.

4. ממצאים

צרכים

בפרק זה נציג את הממצאים העיקריים מראיונות העומק עם אנשים בעלי ניסיון חיים בעוני, מראיונות עם עובדים מתחום מיצוי הזכויות (המייצגים מאות לקוחות) וכן עם אנשי מקצוע נוספים שמלווים את מי שחיים בעוני.

מתוך הראיונות והשיחות ניסינו לדלות מידע בסוגיה איך העובדים החיים בעוני חווים את חייהם ומה הם הקשיים שאיתם הם מתמודדים. התמות שאותרו מאופיינות בשתי קטגוריות מרכזיות: האחת - צרכים של מימוש זכויות אדם בסיסיות, השנייה - צרכים של שקיפות ממסדית וצמצום הבירוקרטיה.

בעוד שמילוי צרכים של מימוש זכויות אדם בסיסיות דורשים שינוי חברתי משמעותי, לצורך בשקיפות ממסדית ובצמצום בירוקרטיה ניתן להיענות ברמת העשייה והפרקטיקה השוטפת של המשרדים.

צרכים של מימוש זכויות אדם בסיסיות

1. **צורך בהקלה מן התחושה של חיים במאבק אין-סופי במנגנונים בירוקרטיים** - כפי שאמרה אחת המרואיינות: "הכול פה במלחמות. אנחנו חיים פה במלחמה כוללת ומלחמה אישית כל אחד.... הכול מלחמות. אין דברים שהם לא במלחמות. לא כל אחד מוכן לעבור את המלחמות".
2. **רצון לחיות בכבוד, בעמל כפיים וללא תלות במערכות הרווחה** - זהו קול שהשמיעו כל המרואיינים: מ' שרוצה רק לעבוד ולהרוויח את לחמו ולשלם את החובות שלו, או ר' שגדלה לתוך עוני ומדברת על הטראומה של חיים בעוני. לכך מתחבר קושי הקצבאות התלויות בהכנסה, אשר עלולות לגרום לאנשים לעבוד מעט שעות ולהיות לכודים בתוך עוני. במצב זה אנשים מנסים לעיתים למצוא פתרונות יצירתיים. מרואיין אחד סיפר למשל שהוא עובד ארבע שעות ביום ומקבל השלמת הכנסה, אך הקצבה והשלמת הכנסה אינן מספיקות לו להתקיים, והוא עובד מדי פעם באופן לא רשמי כדי להשלים את הכנסתו. סיפור דומה שמענו מצעירה, אם חד-הורית לשלושה ילדים קטנים: היא נסמכת על השלמת הכנסה ועובדת ארבע שעות ביום כסייעת לגננת, ובנוסף היא עובדת בניקיון ובעבודות "בשחור", כדי להרוויח די כסף למחייתה ומחיית ילדיה. לדבריה, היא הייתה שמחה לעבוד באופן רשמי, אך תחושתה היא שהמוסד לביטוח לאומי "מחזיק אותה בגרון" (ביטוי זה חזר אצל מרואיינים נוספים).
3. **צורך בבית, חוף מבטחים, שממנו ניתן לצאת את העולם ולהתקדם** - זהו צורך בסיסי ביותר של אנשים רבים החיים בעוני. הם נתונים במעברי דירות ובחשש קבוע מהתדרדרות לחיים ברחוב ומוצאים את עצמם בחיפוש מתמיד אחר דור זול. כפי שסיפרה מרואיינת שנלחמה תשע שנים עד שזכתה לדור ציבורי - אם אין בסיס יציב, קשה מאוד לבנות חיים יציבים: "כשאני הגעתי לבית אחרי שנלחמתי תשע שנים, אני הרגשתי שיש לי כוח לעזור במקום אחר... מפה אני יכולה לעזור ויש לי כוח, ולכן החלטתי לקום ולעזור לאנשים. בית זה ביטחון. זה היסוד. מכאן אני חושבת שבן אדם מרגיש אחרת".
4. **צורך בתקווה ובאופק לשיפור בעתיד הנראה לעין** - אחד הקולות החזקים שעלו בראיונות היה קולו של הייאוש, של היעדר כוח. לאנשים אין כוח להיאבק במערכות והם מוותרים: מוותרים על זכויות, מוותרים על חיים טובים יותר, מוותרים על תקווה.
5. **צורך במסגרות חינוך איכותי לילדים** - מענה לילדים יאפשר להורים לעבוד יותר וכן יסייע במימוש השאיפה של כל הורה, השאיפה שילדיו יזכו לחיים טובים יותר.

צרכים של שקיפות ממסדית ובירוקרטיה מצומצמת

1. **צורך בשקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות ודרכי העבודה של המשרדים השונים** - היעדר שקיפות גורם לאנשים לתחושה שהיחס אליהם אינו הוגן ושיש גילויים רבים של רמאות במערכת, כפי שאמר אחד המרואיינים: "יש אנשים בביטוח לאומי שהם לא ישרים, וזה גורם לאנשים אחרים לסבול". ומוסיף מרואיין אחר: "כולם רמאים, מושחתים וגנבים, ואין למי לפנות."
2. **צורך בכתובת אחת בלבד שתרכז את קבלת הסיוע ובירור הזכויות** - "צריך שכל השירותים יהיו בזרימה ובקשר אחד עם השני. אחרת אנשים לא מצליחים לצאת מתוך התסבוכת. למשל הולכים לביטוח לאומי שמבקש ניירות ממשרד השיכון. מגיעים למשרד השיכון והוא רוצה דווקא את הנייר מביטוח לאומי או ממשרד אחר, וככה הבן אדם מתרוצץ ממקום למקום" (עובדת מיצוי זכויות).
3. **צורך במידע זמין ונגיש** - אנשים רבים אינם מגיעים למידע הרלוונטי לחייהם, ולעיתים עוברות שנים רבות עד שהם יודעים על הטבות שהם זכאים להן מהמדינה. בשנים אלו הם סובלים ואף מגיעים למצבים קשים ביותר. חשוב לציין כי הגשת המידע באינטרנט הקלה במידה רבה, אך רבים מהחיים בעוני אינם שולטים מספיק בשימוש באינטרנט לצורך השגת המידע. כפי שסיפר אחד המרואיינים: "יש משפחות שאין להם עדיין אינטרנט בבית. אין להן גישה למידע".
4. **צורך במענה מותאם לכל משפחה** - בפרפראזה לציטוט המפורסם של טולסטוי מ"אנה קרנינה": "כל המשפחות המאושרות דומות זו לזו. כל משפחה אומללה בדרכה שלה" נוכל לומר: "כל משפחה החיה בעוני ענייה בדרכה שלה". המרואיינים מבקשים מענה מתואם לצורכי המשפחה.

חסמים

מראיונות עם אנשי המקצוע עלה כי עובדים החיים בעוני מתמודדים עם חסמים המקשים את ההיחלצות מעוני. גם כאן אפשר לזהות חסמים הדורשים שינוי חברתי-כלכלי משמעותי וכאלו הדורשים רק פעולות אופרטיביות.

להלן רשימה של חסמים כלליים שעלו מהראיונות שאת חלקם ניתן לפרוט לפעולות אופרטיביות:

1. **חובות מעיקים** – לאנשים רבים החיים בעוני, ובהם אנשים עובדים, יש חובות רבים. הדבר מהווה עול שמקשה עליהם לתפקד. ולפעמים הוא אפילו מונע מהם לעבוד בצורה חוקית, מאחר שכל כסף שייכנס לחשבון שלהם יעוקל. כמו כן, החובות גורמים לאנשים למצוקה נפשית רבה ועלולים להוביל לבעיות רפואיות ואחרות.

2. **אי-אכיפה של חוקי העבודה** – בדוח אלאוף צוין כי למעלה מ-30% מאנשים החיים בעוני אינם מקבלים אפילו את שכר המינימום והתופעה של תשלומי שכר מתחת לקבוע בחוק רווחת. כמו כן, אנשים אינם מקבלים את הזכויות המגיעות להם על פי חוק או שהם מועסקים במשרות חלקיות ושעתיות, שאינן מאפשרות להם ביטחון תעסוקתי, ובוודאי לא קידום או אופק תעסוקתי.

3. **היעדר ידע וגישה למידע** – אנשים רבים כלל אינם מודעים לזכויות שלהם, ולכן אינם יכולים לממשן. כמו כן, שירותים רבים ניתנים היום רק דרך האינטרנט, ובעוד שמעבר לשירותים דיגיטליים משרת את רוב האוכלוסייה, יש אנשים שמעבר זה מהווה עבורם מחסום בלתי עביר כמעט.

4. **היעדר הון סימבולי** אשר מתבטא, בין השאר, בכך שלעובדים החיים בעוני אין במקרים רבים יכולת לעמוד על זכויותיהם ולדרוש אותן, או שהם חוששים לעשות זאת.

5. **צורך במסגרות לילדים** – בלי מסגרת לילדים בגיל הרך, להורים – בעיקר לנשים – קשה לעבוד במשרה מלאה מאחר שאין להם מסגרת הולמת להשאיר בה את ילדיהם, וכמו כן אין להם השקט הנפשי הנחוץ להשקיע בקידום תעסוקתי.

6. **חסם בירוקרטי** (שנקרא גם "תסמונת המסמך החסר") – קושי בהתמודדות עם המערכת הבירוקרטית, המייאשת לעיתים.

7. **תחבורה ציבורית לא יעילה** – זהו חסם משמעותי שאיתו מתמודדים עובדים החיים בעוני ושבמקרים רבים תלויים בתחבורה ציבורית. המחסור בתחבורה ציבורית יעילה ואמינה מקשה על מציאת עבודה, על שילוב בין טיפול בילדים ועבודה, על היכולת להגיע למקום שבו נערכות הכשרות ועוד.

שינויים נלווים לשינוי סטטוס העבודה

למשפחה החיה בעוני, ההשתלבות בעולם התעסוקה היא מהלך חיובי ברובו, המביא איתו יתרונות רבים. אולם עובדים שהכנסתם וקיומם תלויים במענים שהמדינה מציעה מוצאים את עצמם לעיתים בדילמה בשלב שבו עליהם להחליט על כניסה לשוק העבודה או על הרחבת היקף התעסוקה. דילמה זו נובעת בין היתר מהחשש להפסיד את הסיוע שהם מקבלים. חשוב אפוא לסקור את הפסד הזכויות בעת כניסה לשוק העבודה או בעת הרחבת היקף התעסוקה. עוד חשוב לזכור שהחלטה על יציאה משוק העבודה יכולה גם היא לנבוע משיקולים אלו. נסקור להלן שינויים מרכזיים בזכויות בעת הכניסה לשוק העבודה או הרחבת התעסוקה:

משרד הבריאות

כללי

פרט למס הבריאות, רוב ההטבות הניתנות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי תלויות במצב רפואי ובגיל. יש כמה אוכלוסיות יוצאות דופן, ובהן ניצולי שואה. כמעט ואין במערכת הבריאות הציבורית הטבות תלויות הכנסה.

שינויים אפשריים

א. פגיעה בהכנסה מגמלת נכות ובזכויות נלוות, למשל במערכת הבריאות – מבוטח קופת חולים והתלויים בו שמשלמת בעדם גמלת נכות זכאים לפטור מהשתתפות עצמית בעד ביקור אצל רופא ראשוני, רופא שניוני, מרפאות חוץ ומכונים. כלומר, כל החלטה של נכה לצאת לעבודה גוררת הן פגיעה בהכנסה מגמלת הנכות והן פגיעה בזכויות נוספות התלויות בקבלת קצבת הנכות, ובהן הפטורים מהשתתפויות עצמיות במערכת הבריאות.

ב. הגדלת ההוצאות על טיפול בילדים – מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהם הורים לילדים עד גיל תשע זכאים לפטור מתשלום בעד ביקור במכונים להתפתחות הילד בקופות החולים. יציאה לעבודה גוררת ביטול הפטור ועלות משמעותית לטיפולים (כל אלו עלולים להוביל משפחה לוותר על טיפולים חשובים).

ג. ביטול פטור על תשלום עבור מכשירי שיקום – מקבלי גמלת השלמת הכנסה זכאים לפטור מהשתתפות עצמית ברכישת מכשירי שיקום וניידות. עלייה בשכר יכולה להוביל לביטול הפטור ולעלות משמעותית בעבור מכשירי השיקום.

המוסד לביטוח לאומי

כללי

עובד אשר משכורתו עולה מעבר לסכום מסוים שהמוסד לביטוח לאומי קובע יאבד חלק מהזכויות, שערכן הכספי יכול להיות גבוה,¹⁶ ויתווספו לו עלויות שונות.

רוב גמלאות הקיום בביטוח הלאומי, ובהן השלמת הכנסה והבטחת הכנסה, הן קצבאות תלויות הכנסה.

תת-קבוצה של הקצבאות תלויות ההכנסה הן הקצבאות שיש בהן 'דיסריגרד'.

הכוונה ב'דיסריגרד' היא לסכום ההכנסה שנקבע בחוק כסכום ההכנסה המקסימלי המזכה בקצבה מלאה. אם הכנסתו של אדם עולה עליו תהיה הפחתה בקצבה.

הטבלאות המפרטות סכומי 'דיסריגרד' בהקשר של השלמת הכנסה מופיעות בנספח.

שינויים אפשריים

א. ירידה בסכום הקצבה עם המעבר להשלמת הכנסה – אנשים החיים מקצבה של הבטחת הכנסה אינם זכאים עוד לקצבה זו עם יציאתם לעולם העבודה, אלא לקצבה של השלמת הכנסה, המותאמת לשכרם. זכאותם לקצבה כלשהי נשמרת, אך עליהם להיות מודעים לקורלציה בין עלייה בשכר ובין ירידה בקצבה. כך למשל, הורה יחיד (בן 38), עם ילד, זכאי לקצבה של 2,906 ₪. אם יחליט לצאת לעבודה וירוויח 4,800 ₪ ברוטו, ירד סכום הקצבה שהוא זכאי לה ב-1,566 ₪, והוא יישאר עם הכנסה כוללת של 6,140 ₪, שמורכבת מהכנסתו בסך 4,800 ₪ + יתרת הקצבה בסך 1,340 ₪. אם בהמשך יתווספו למשכורתו רק 100 ₪ עלול הדבר להוביל לירידה של כמה מאות שקלים בקצבה, בשל צורת חישוב הזכויות והדיסריגרד.

ב. החלת חובה לשלם דמי ביטוח לאומי – אנשים החיים מקצבאות פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי. אם יתחילו לעבוד יהיו מחויבים להתחיל לשלם דמי ביטוח לאומי. סכום דמי הביטוח תלוי בהכנסה ונע בין 0.40% ל-7.00% מהשכר.¹⁷

ג. גידול התשלומים לדמי ביטוח בריאות – אנשים שאין להם כלל הכנסות או שחיים מקצבת הבטחת הכנסה ישלמו סכום מינימלי של 103 ₪ בחודש – דמי ביטוח בריאות (קצבאות אחדות מזכות בפטור מוחלט מתשלום). אם יתחילו לעבוד ישלמו דמי ביטוח בריאות בהתאם להכנסתם. דרגת המינימום לתשלום היא 3.10% מהשכר.¹⁸

ד. ביטול מענק לימודים – הורים עצמאיים וכן משפחות שיש להן ארבעה ילדים ויותר המקבלות קצבת קיום – הבטחת הכנסה, מזונות, נכות כללית, אזרח ותיק, שאירים – מקבלים מביטוח לאומי מענק לימודים בתחילת כל שנת לימודים עבור ילדים מגיל 6 עד 18. סכום המענק בשנת הלימודים תשע"ט עומד על 1,006 ₪ לכל ילד. עם שינוי סטטוס העבודה לא בטוח כי יהיו זכאים עוד למענק זה.

¹⁶ <https://www.btl.gov.il/AllRights/Pages/mosdot.aspx>

¹⁷ <https://www.btl.gov.il/Insurance/Rates/Pages/default.aspx>

¹⁸ https://www.btl.gov.il/Insurance/Health_Insurance/Pages/default.aspx

משרד הבינוי והשיכון

כללי

משרד הבינוי והשיכון נותן סיוע תלוי-הכנסה משני סוגים: סיוע בשכר דירה וסיוע בשכירות בדירור הציבורי.

שינויים אפשריים

א. צמצום הסיוע בשכר דירה – משפחות עצמאיות (חד-הוריות) או הורים המקבלים הבטחת הכנסה זכאים לסיוע בשכר דירה. תנאי הסיוע וגובה התמיכה תלויים במבחן הכנסה או בקבלת קצבה מביטוח לאומי (השלמת הכנסה או הבטחת הכנסה). כל שינוי בסטטוס המשפחה יכול להשפיע על רמת הסיוע.

כך למשל, בני זוג ללא ילדים המרוויחים עד 4,548 ₪ יקבלו בין 780 ל-850 ₪ סיוע בשכר דירה (תלוי ביישוב), אבל אם ייכנסו לשוק העבודה וירוויחו אפילו רק שקל אחד יותר, ועד 5,685 ₪, יקבלו סיוע רק בסך 490 עד 540 ₪ (תלוי ביישוב).¹⁹

ב. פגיעה בזכאות לסיוע בשכירות בדירור ציבורי – הזכאות תלויה בין השאר בכך שהשוכרים התקיימו על קצבאות הבטחת הכנסה או עבודה + השלמת הכנסה בתקופה של בין שנה לשנתיים לפני הגשת הבקשה. דבר זה מחייב אנשים הרוצים להגיש בקשה לדירור ציבורי להקפיד שלא יחול שינוי בסטטוס שלהם במהלך התקופה הקודמת להגשת הבקשה וכן במהלך ההמתנה לדירור ציבורי. שינוי הסטטוס התעסוקתי שלהם יכול להשפיע על זכאותם ולגרום לביטולה או להקטין את גובה התמיכה.

¹⁹ https://www.gov.il/he/service/request_assistance_rental_payments_families

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

כללי

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מעניק סיוע לאנשים החיים מקצבאות ביטוח לאומי. כל יציאה ממעגל הקצבאות, למשל בגין יציאה לעבודה גורמת לצמצום הסיוע עד ביטולו.

שינויים אפשריים

א. הפסד סל המענים הגמיש²⁰ – סל זה נועד לסייע להורים יחידים "מגבירי תעסוקה" (הורים שמעוניינים לצאת לעבודה או להרחיב את היקף עבודתם) המתקשים להגדיל את היקף תעסוקתם בשל הטיפול בילדיהם. הסל ניתן במסגרת תוכניות "מגבירות עבודה" של המשרד, המיועדות להורים עצמאיים שנתמכים על ידי הביטוח הלאומי. הורים יחידים מגבירי תעסוקה, העומדים בתנאים של משרד העבודה זכאים לסבסוד מיוחד עבור אחזקת ילדיהם, עד גיל ארבע, במעונות או משפחתונים. הסבסוד הוא למשך שנה אחת.

הורה עצמאי השוקל לצאת לעבודה או להרחיב את היקף התעסוקה צריך להיות ער לכך שהכנסתו יכולה להשפיע על הזכאות לסל המענים הגמיש.

ב. השתתפות העובדים בעלות תשלום עבור מעונות יום – סיוע של המדינה לתשלום עלות מעונות היום נעשה על פי מבחן הכנסה של ההורים ועל פי דרגה הנקבעת לילדים, כאשר דרגה מיוחדת ניתנת לפעוטות בסיכון (דרגות 1 ו-2). הסיוע שההורים מקבלים נעשה רטרואקטיבית, שלושה חודשים אחרי תחילת העבודה. שינוי בהכנסה יכול להביא עימו שינוי במידת ההנחה שתקבל המשפחה.²¹

ג. צמצום סיוע לנזקקים – המחלקות לשירותים חברתיים מסייעות לנזקקים בתחומים של ציוד אישי בסיסי, ריהוט, מוצרי חשמל, טיפולי שיניים וכן פריטים ושירותים מיוחדים בנסיבות מיוחדות. כל הסיוע תלוי בדרגת הזכאות שנקבעת למשפחה ומושפעת מרמת הכנסת המשפחה. יציאה לעבודה מצמצמת את הסיוע.

יש לציין כי משרד העבודה והרווחה מפעיל גם מגוון רחב של תוכניות לקידום תעסוקתי. הבולטות בהן הן "נושמים לרווחה", "מרכזי הזדמנות", "תעסוקה לרווחה" ותוכנית מפ"ה. תוכניות אלו מספקות מעטפת לאנשים הרוצים לעשות שינוי ומנסות להתמודד עם איבוד זכויות הנובע משינויי סטטוס העבודה שהוצגו לעיל.

²⁰ <https://employment.molsa.gov.il/Employment/UniquePopulation/SingleParents/Pages/FlexibleHoursBank.aspx>

²¹ <https://employment.molsa.gov.il/Employment/DayCareCenters/Registration/Pages/subsidization.aspx>

משרד המשפטים

סיוע משפטי

אנשים בעלי הכנסה נמוכה זכאים לסיוע משפטי בנושאים אזרחיים אם עמדו במבחן הכנסות ובמבחן רכוש ונמצאו זכאים ואם לתביעתם יש סיכוי משפטי לזכות.

זכאים לסיוע: יחיד או משפחה עד שלוש נפשות שגובה הכנסתם עד 67% מהשכר הממוצע במשק (השכר הממוצע במשק עומד כיום על 10,210 ₪). לכל נפש נוספת יש תוספת של 6%. לענייני מעמד אישי לא נבדקת הכנסת בן או בת זוג.

אנשים שמשנים את הסטטוס התעסוקתי שלהם עלולים לאבד את הזכאות שלהם לסיוע משפטי.

משרד החינוך

שינוי בולט בזכאות במשרד החינוך בעת יציאה לעבודה קשור למלגות לתלמידים למשפחות החיות בעוני. משרד החינוך מקצה בכל שנה סכום כספי למלגות לתלמידים שהוריהם אינם יכולים לשלם את תשלומי החובה והרשות בבית הספר. חשוב לציין כי ההנחה נקבעת על פי חוזר מנכ"ל של משרד החינוך ואינה קשורה ישירות לקצבאות.²² עם זאת, עלייה בהכנסות ההורים יכולה להוביל לצמצום או ביטול של המלגה שהתלמידים מקבלים בבית הספר ולתוספת עלויות עבור ספרים, טיולים, תשלומי חובה ועוד.

²² <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-7/HoraotKeva/K-2013-1-1-3-7-74.htm>

משרד האוצר

מענק עבודה הוא תוספת הכנסה שרשות המיסים משלמת ישירות לחשבונות הבנק של הזכאים העומדים בקריטריונים הקבועים בחוק (לאחר שלב ראשוני של הגשת בקשה על ידי העובד). מטרתו לשפר את מצבם הכלכלי של העובדים ברמות השכר הנמוכות, לצמצם פערים כלכליים-חברתיים ולהוות תמריץ להשתלבותם בשוק העבודה, זאת על מנת לסייע בשיפור מצבם הכלכלי, בהווה ובעתיד.²³ מענק העבודה קל יחסית למימוש והפרוצדורה הנלווית אליו אינה מסובכת.

שינוי בסטטוס העבודה עלול להביא לידי ביטול או צמצום של הזכאות למענק עבודה, אפילו אם מדובר בעלייה בהכנסות רק של אחד מבני הזוג.

²³ <https://www.misim.gov.il/gmmhszakaut/>

משרד התחבורה

ביטול הנחה על נסיעה בתחבורה ציבורית – משרד התחבורה מעניק לזכאי ביטוח לאומי 33.3% הנחה בתעריפי נסיעה בתחבורה ציבורית. כל יציאה לעבודה מבטלת את הזכאות מביטוח לאומי וגורמת לאובדן ההנחה בתחבורה הציבורית דווקא בעת שבה העובדים נזקקים לה, כדי להגיע לעבודה.

רשויות מקומיות וחברות החשמל ובזק

כללי

אנשים המשנים את סטטוס העבודה שלהם חווים פגיעה בזכויות לא רק על ידי גופים ממשלתיים אלא גם על ידי מוסדות נוספים. זוהי פגיעה משמעותית למשפחות החיות בעוני או על סף העוני. להלן שלוש דוגמאות:

א. צמצום ההנחה בארנונה ברשויות המקומיות – שיעור ההנחה לבעלי הכנסות נמוכות או למקבלי קצבאות נע בין 30% ל-90% מהארנונה, אך הוא עלול להצטמצם עם שינוי סטטוס העבודה.

ב. ביטול הזכאות להנחה בתשלום לחברת החשמל – מקבל הבטחת הכנסה שיש לו ארבעה ילדים או שהוא הורה עצמאי עם שלושה ילדים ויותר זכאי להנחה בסך 50% על 400 קוט"ש הראשונים בחשבון החשמל. שינוי סטטוס העבודה עלול לגרור ביטול זכאות זו.

ג. ביטול הזכאות להנחה בתשלום לחברת בזק – הזכאים מקבלים 50% הנחה בעבור דמי שימוש קבועים בבזק. שינוי סטטוס העבודה עלול לגרור ביטול זכאות זו.

5. סיכום: פערים בין הצרכים לבין המענים

במסמך זה סקרנו הן את הצרכים כפי שהם נתפסים על ידי משפחות עובדות החיות בעוני והן את הפסד הזכויות הפוטנציאלי בעת כניסה לשוק העבודה או הרחבת היקף התעסוקה של המשפחה החיה בעוני. ראינו שחלק מהצרכים מתכתבים עם חלק מההפסדים, ולפיכך ייתכן שהם ניתנים לשינוי באמצעות פעולות אופרטיביות של משרדי הממשלה. רצינו במיוחד להפנות את תשומת לב הוועדה לשלושה פערים בין צורכיהם של עובדים החיים בעוני ובין מענים הניתנים להם:

- הפער בין הצורך במסגרות חינוך איכותי לילדים בקרב המשפחות החיות בעוני לבין הצמצום בסיוע בתחום זה עם היציאה לעבודה והעלייה בשכר;
- הפער בין הצורך בגורם מתכלל אחד שסייע לנווט בין שלל המענים שנותנים משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים נוספים ובין המציאות המבוזרת והיעדר הקשר בין המשרדים;
- הפער בין הצורך בגישה למידע, שיהיה זמין וקל להבנה, ובין המורכבות של אופן הצגת המידע כיום והקושי לאתר את כל המידע הרלוונטי ללא סיוע של אנשי מקצוע.

נספח: קצבאות הבטחת הכנסה²⁴

סכום הקצבה להבטחת הכנסה נקבע בהתאם לגילך, הכנסתך, והרכב משפחתך (יחיד, בני זוג וילד). הסכומים המפורטים בטבלה הם סכומי הקצבה המרביים. אם יש לאדם הכנסה נוספת או רכב, סכום הקצבה ישתנה בהתאם להכנסה.

סכום הקצבה לבני 20 עד 24

מצב משפחתי	סכום הקצבה למי שמתייצב בשירות התעסוקה	סכום הקצבה למי שפטור מהתייצבות בשירות התעסוקה	כמה אפשר להרוויח ולקבל קצבה מלאה או חלקית
יחיד	ש"ח 1,388	ש"ח 1,735	ש"ח 2,974
בני זוג	ש"ח 1,908	ש"ח 2,385	ש"ח 4,100
זוג + ילד	ש"ח 2,602	ש"ח 2,602	ש"ח 4,548
זוג + 2 ילדים ויותר	ש"ח 2,906	ש"ח 2,906	ש"ח 5,343
יחיד + ילד	ש"ח 2,906	ש"ח 2,906	ש"ח 7,086
יחיד + 2 ילדים ויותר	ש"ח 3,383	ש"ח 3,383	ש"ח 7,881

סכום הקצבה לבני 25 עד 54

מצב משפחתי	סכום הקצבה	כמה אפשר להרוויח ולקבל קצבה מלאה או חלקית
יחיד	ש"ח 1,735	ש"ח 2,974
בני זוג	ש"ח 2,385	ש"ח 4,100
זוג + ילד	ש"ח 2,602	ש"ח 4,548
זוג + 2 ילדים ויותר	ש"ח 2,906	ש"ח 5,343
יחיד + ילד	ש"ח 2,906	ש"ח 7,086
יחיד + 2 ילדים ויותר	ש"ח 3,383	ש"ח 7,881

סכום הקצבה לבני 55 עד גיל הפרישה

מצב משפחתי	סכום הקצבה	כמה אפשר להרוויח ולקבל קצבה מלאה או חלקית
יחיד	ש"ח 2,169	ש"ח 3,764
בני זוג	ש"ח 3,253	ש"ח 5,399
זוג + ילד	ש"ח 3,773	ש"ח 5,993
זוג + 2 ילדים ויותר	ש"ח 4,294	ש"ח 6,727
יחיד + ילד	ש"ח 3,546	ש"ח 8,565
יחיד + 2 ילדים ויותר	ש"ח 4,414	ש"ח 10,012

²⁴ מתוך אתר ביטוח לאומי:

https://www.btl.gov.il/benefits/Income_support/Pages/%D7%A1%D7%9B%D7%95%D7%9E%D7%99%20%D7%94%D7%A7%D7%A6%D7%91%D7%94.aspx

מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مايرس - جوينت - بروكديل



מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 91037

טלפון: 02-6557400 | פקס: 02-5612391

brookdale.jdc.org.il

ד"ר שולי ברמלי-גרינברג | 02-6557481 | shuli@jdc.org

עירית אייזיק | 02-6557378 | irita@jdc.org

טל צדקה | 02-6557468 | talts@jdc.org