

## תוכן העניינים

3	מבוא
5	פרק א. מרווחה לעבודה - רקע כללי
7	הפרטה
10	תחרות
10	דגש על תוצאות במקום על הליכים
12	פרק ב. מרווחה לעבודה בישראל
12	רקע
13	"מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה"
17	פרק ג. מרווחה לעבודה במדינות שונות ברחבי העולם
18	תוכניות "מרווחה לעבודה" בארה"ב
20	אירופה
21	פרק ד. שיעור ההשתלבות החוזרת של משתתפי התוכנית בארץ ובעולם
21	ארצות הברית
22	אירופה
23	ישראל
26	פרק ה. הקשר בין אופי התוכנית לבין שיעור ההשתלבות
26	ארה"ב ואירופה
27	ישראל
31	פרק ו. דיון ומסקנות
33	ביבליוגרפיה

## מבוא

ההתמודדות עם מגיפה עולמית בשלושת השנים האחרונות הביא עימה משבר תעסוקתי שלא נראה כמותו בעבר, וערערה את תחושת הביטחון התעסוקתי גם בקרב אוכלוסיות שנחשבו יחסית בטוחות ומוגנות. שאלות של תמיכה ממשלתית באזרחים שנותרו ללא פרנסה, והאפשרויות העומדות כל אזרח בשעה של מצוקה תעסוקתית הפכו לנחלת הכלל והטרידו את כולנו.

גם כאלו שמעולם לא חשבו לעומק על מהותן של זכויות סוציאליות, על מהותה של מדינת רווחה, ולא הקדישו יותר מדי מחשבה למערכת היחסים המורכבת שבין האזרח למדינתו מצאו עצמם מהרהרים בשאלות אלו. מספיקה שיחת טלפון אחת לחבר או בן משפחה שחי במדינה אחרת בשביל להתחיל לתהות ולשאול שאלות. נדמה כי התקופה האחרונה הנכיחה את העובדה כי השאלה כיצד על המדינה להתמודד עם בעיית האבטלה הינה אחת השאלות החשובות בבואנו לדון במדיניות רווחה, שאלה שנוגעת אולי באחד המקומות הכואבים ביותר בחוזה החברתי שבין האזרח למדינתו, שבין האדם לחברה בה הוא חי. כפי שלמדנו רובנו על בשרנו בשלושת השנים האחרונות, אובדן יכולת השתכרות אינה עניין פשוט.

בעשורים האחרונים אנו עדים למגוון מגמות ושינויים בתפישות של מדיניות רווחה. מצד אחד, מדינות שנחשבו סוציאלי דמוקרטיות, כאלו המעניקות רשת תמיכה רחבה, צמצמו את ההוצאה הציבורית בארצם. מצד שני, דווקא ארצות הברית, המזוהה עם מדיניות רווחה מצומצמת, החילה בתקופת אובמה את חוק הבריאות הממלכתי. המטוטלת הזו נעה בזמנים שונים, לכיוונים שונים, במקומות שונים, וכך גם בישראל. לצד חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנות השמונים והכנסת טיפולי שיניים לסל הבריאות לפני כמה עשורים אנו עדים גם לצמצום קצבאות מסיבי ומחסור חמור בדיור ציבורי.

מבין כל תנועות המטוטלת הללו, אחד המקרים המעניינים ביותר התרחש בישראל בשנות האלפיים. היה זה ניסוי מרחיק לכת בתחום הטיפול באבטלה והבטחת הכנסה. ניסוי, שאת ההשראה העיקרית לו סיפקה ארצות הברית אך הושפע ממגמות דומות ברחבי העולם. כשני עשורים לאחר שנחקק חוק הבטחת הכנסה בכנסת, חוק שעיגן את התמיכה המוענקת על ידי המדינה למחוסרי עבודה, יזם משרד האוצר, שקידם לא מעט רפורמות ברוח נאו ליברלית באותה התקופה, את תוכניות "מרווחה לעבודה".

תוכניות אלו, שהפכו לפופולאריות ברחבי העולם בעיקר בשנות השמונים, ביקשו לפעול למען שילובם מחדש של מחוסרי עבודה הנתמכים בקצבאות בשוק העבודה. הן שאבו השראה מתיאוריות הניהול ציבורי חדש, שעיקרן רפורמות במגזר הציבורי ברוח שוק החופשי, ומתיאוריות של אקטיביזם, שעיקרן תפישה של אזרחות פעילה ולקיחת אחריות. למרות שהייתה זו מגמה עולמית, במדינות השונות ניתנה פרשנות מאוד שונה לעקרונות כלליים אלו והתוכניות ברחבי העולם נבדלות זו מזו הן במהות והן ביישום.

הישראלי הראשון של תוכנית "מרווחה לעבודה" (תוכנית מה"ב) או כפי שכונתה עבודה זו תתמקד בניסיון בשעתו, תוכנית ויסקונסין, שכן את ההשראה לתוכנית הישראלית היוותה תוכנית שיושמה במדינת ויסקונסין בארה"ב. אבקש לבחון תוכנית זו על מאפייניה הרבים ולראות כיצד היא השפיעה על ההשתלבות החוזרת של משתתפיה בשוק העבודה. האם היה זה כישלון או סיפור הצלחה? בחינת התוכנית והדיון עליה יעשה תוך כדי התייחסות לתוכניות "מרווחה לעבודה" ברחבי העולם, שכן המאפיינים השונים של תוכניות אלו במדינות השונות, והאופן בו הן יושמו במקומות אחרים בעולם מעניק פרספקטיבה רחבה יותר ממנה ניתן ללמוד על הניסיון הישראלי.

תוכנית ויסקונסין הינה מקרה מעניין במיוחד הן בשל היותה מקרה בוחן ראשון לתוכניות "מרווחה לעבודה" בישראל, אולם גם משום שתוכנית זו מבטאת את שינוי המדיניות שחל באותה התקופה בטיפול בבעיית האבטלה. הדיון בתוכנית זו נוגע בכמה מהשאלות המהותיות במדיניות הרווחה של ישראל ובשינויים שחלו בה לאורך השנים.

עבודה זו מורכבת ממספר פרקים. בפרק הראשון אסקור את המאפיינים הכלליים של תוכניות מרווחה לעבודה. אתייחס למקורות התיאורטיים מהן שאבו תוכניות אלו את השראתן, נסקור את העקרונות המנחים שלהן ודרכי היישום האפשריים שלהן ואת התפישות השונות של מדיניות רווחה עליהן הן נשענות.

## פרק א. מרווחה לעבודה - רקע כללי

ישנם מספר מאפיינים כלליים הרלוונטיים לדיון על תוכניות מרווחה לעבודה באשר הן. מסקירת הספרות המקצועית ניתן לומר כי ניתן לחלק מאפיינים אלו לשתי קבוצות: מאפיינים כלליים של המדיניות עצמה ומאפיינים כלליים של האופן שבו מדיניות זו מיושמת בפועל. האפיון במחקר נעשה באמצעות כמה מושגים וכלים תיאורטיים. פרק זה יסקור מאפיינים אלו בקצרה והם אלו שיסייעו בהמשך לניתוח התוכניות במדינות בהן תעסוק עבודה זו. אמנם מדינות רבות בעולם המערבי בחרו מאז שנות השמונים של המאה הקודמת במדיניות מרווחה לעבודה, אך אלו נבדלות זו מזו הן בתפישות שלהן והן ביישומן.

תוכניות מרווחה לעבודה מתבססות רובן ככולן על מדיניות המכונה "מדיניות אקטיבית" ומטרתן המשותפת של כל התוכניות הללו הינה לשלב כמה שיותר ממקבלי הקצבאות בשוק העבודה. לשם כך, ובראש ובראשונה, קושרות תוכניות אלו באופן ישיר בין קבלת קצבאות לבין השתלבות בשוק העבודה. תוכניות אלו אינן מאפשרות לאדם לקבל קצבאות אם אינו פועל באופן אקטיבי למציאת עבודה והשתלבות בשוק העבודה והפעולות שמטרתן הברורה היא השתלבות בשוק העבודה הן תנאי להמשך קבלת הגמלאות. תוכניות אלו אינן, כמובן, מיועדות לסובלים ממגבלות המונעות פרנסה אלא רק לאוכלוסיות בגיל העבודה, המסוגלים עקרונית להשתלב בשוק העבודה (מרון, 2012; ביניש, 2012; גל, 2007).

ניתן לראות במדיניות זו ביטוי לכניסתם ההולכת וגוברת של רעיונות נאו ליברלים אל מערכת הרווחה, תפישות הרואות בפרט כאחראי העיקרי על מצבו ועליו מוטלת האחריות לחתור לשיפור תנאי חייו. את המגמה האידיאולוגית הזו ניתן לפרש לחיוב ולשלילה, בהתאם לעמדה הערכית שלנו. מצד אחד, יש כאלו שיראו בה ביטוי לחברה בריאה, ערכית, פרודוקטיבית ויצרנית. מצד שני, יש שיראו בה ביטוי לאימוץ של עמדה רעיונית נאו ליברלית קיצונית המטילה את האחריות לאבטלה על הפרט בלבד תוך התנערות מכל אחריות חברתית. (גל, 2007; ביניש, 2012; בניש, 2005)

בין אם מדובר בתפישה חיובית או שלילית, עמדה זו, המבקשת להחזיר את מקבל הקצבה אל שוק העבודה, הינה נקודת המוצא המשותפת לכל תוכניות מרווחה לעבודה ברחבי העולם. למעשה, זאת היא העמדה שמגדירה את התוכניות האלו. אולם בעוד שהמטרה הספציפית של החזרת מקבלי הקצבאות לשוק העבודה היא משותפת, הסיבות, התפישות והערכים שהובילו למדיניות זו עשויים להיות שונים ולכן יהיו הבדלים בדגשים, ביעדים הרחבים, ובאופי של התוכניות במדינות השונות.

למשל, ישנן מדינות שפנו לתוכניות אלו מתוך רצון לצמצם כמה שיותר את ההוצאה התקציבית על קצבאות, כלומר המניע כאן הוא פחות אידאולוגי (לכאורה לפחות) ויותר כלכלי. לעומת זאת, ישנן מדינות שפנו לתוכניות אלו מתוך עמדה הרואה בשילוב ואינטגרציה של הפרט בקהילה ובחברה בה הוא חי ערך עליון. ישנן מדינות בהן מערכת הסעד נתפשת כגורם עיקרי לעוני ולמצוקה, ולכן יש לצמצם אותה ככל אפשר ואפילו לבטלה לגמרי, וישנן מדינות בהן העוני נתפש כתוצר של מבנים חברתיים, ולכן למדינה יש אחריות לטפל בו. השוני שתפישות הללו הוביל לבניית תוכניות מרווחה לעבודה בעלות אופי שונה, הבדלים עליהם נעמוד בפירוט בפרקים הבאים (ביניש, 2012; בניש, 2005).