

## הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל<sup>1</sup>

אסא מרון<sup>2</sup>

תהליכי הרפורמה במדינת הרווחה מערבים מגוון שחקנים ומייצרים יחסים מורכבים בין עוצמה בירוקרטית לארגונים פרטיים. מאמר זה מבקש לטעון כי גישת ההפרטה (privatization) אינה מציעה פרספקטיבה מספקת להבנת הפוטנציאל הפוליטי של תהליכים אלה ומציע כחלופה את גישת המשילות (governance). גישת המשילות מציעה פרספקטיבה סוציולוגית לניתוח מדיניות חברתית כתהליך רווי במתח ומאבק בין שחקנים עם זהות ואינטרסים שונים. גישה זו אינה מניחה מראש נסיגה וצמצום במעורבות המדינה ומגלה עניין תיאורטי ומתודולוגי באסטרטגיות מדינתיות חדשות. באמצעות ניתוח המטרות ודרכי הפעולה של שחקנים מאפשרת גישת המשילות להתגבר על הדיכוטומיה מדינתי (ציבורי) מול פרטי, ולזהות את התהליכים העשויים להוביל לארגון מחדש של עוצמת המדינה באמצעות סוכנים פרטיים. המאמר משתמש במקרה של עיצוב ויישום תוכנית ויסקונסין בישראל, כדי להדגים את יתרונותיה של גישה זו. ניתוח מקרה זה מדגים כיצד שימוש במרכזי תעסוקה פרטיים להפעלת התוכנית אפשר לשחקן מדינתי דומיננטי, אגף התקציבים במשרד האוצר, להרחיב את עוצמתו ולקדם פרויקט ניאו-ליברלי למרות התנגדותם של שחקנים מדינתיים אחרים.

1 המחבר מבקש להודות לד"ר שרה הלמן, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת בן גוריון בנגב, על הדרכה מקצועית ומסורה של עבודת הדוקטור שעליה מבוסס מאמר זה, וכן לשלושת השופטים של ביטחון סוציאלי על הערותיהם המועילות. המחקר זכה לסיוע מטעם הקרן הלאומית למדע, מענק מחקר מספר 115 (2008).

2 המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

## מבוא

תפקידם המתרחב של ארגונים פרטיים במסגרת תכנון, ניהול, תקצוב והספקה של שירותים חברתיים במהלך העשורים האחרונים יוצר צורך במערכת מושגית ותיאורטית לניתוח תופעה זו והשלכותיה על אופי מדינת הרווחה והאזרחות החברתית. מאמר זה מבקש לטעון כי גישת ההפרטה (privatization), הרווחת בחקר שינויים עכשוויים במערכות ציבוריות של שירותים חברתיים בישראל, אינה בהכרח המסגרת האנליטית הפרודוקטיבית ביותר להבנת תופעות אלה. הפרדה דיכוטומית בין הציבורי-המדינתי לפרטי, הנחה אידיאולוגית כי המדינה נמצאת בתהליך נסיגה, צמצום ואף היחלשות וכן חוסר עניין מתודולוגי ותיאורטי במדינה – כל אלה מקשים על גישת ההפרטה לעמוד על היבטים חשובים ברפורמה של מדינת הרווחה. במיוחד חסרה לגישת ההפרטה היכולת להכיר בארגון מחדש של עוצמה מדינתית באמצעות סוכנים פרטיים. המאמר מציע כחלופה את גישת המשילות (governance) ומשתמש במקרה של עיצוב ויישום תוכנית ויסקונסין בישראל, כדי להדגים את השימוש בגישה זו.

הפרטה מוגדרת כמעבר של שירותים, מוצרים ונכסים מבעלות וניהול מדינתי-ציבורי לבעלות וניהול פרטי, ובמובן רחב יותר כתופעה שבמסגרתה המגזר הפרטי נוטל "את הייצור וההספקה של מוצרים ושירותים שאותם ייצר וסיפק עד כה בלעדית, או בעיקר, הסקטור הציבורי" (כ"ץ, 1997, עמ' 23. ראו גם אייזנשטדט, 1996, עמ' 189; בניש, 2008, עמ' 284-285; דורון, 1989, עמ' 57; 21, p. Starr, 1989). מבחינה תיאורית נראה שמדובר בהגדרה צרה מדי, שכן "העברה" של שירות מרשות ציבורית לרשות פרטית היא רק אפשרות אחת המובילה לשילוב ארגונים פרטיים במדינת הרווחה. לאורך השנים ראינו גם את האפשרויות האלה: שירותים שהוקמו בידי שחקנים פרטיים טרם הוקמה המדינה ושולבו מאוחר יותר בדפוסי ההספקה של מדינת הרווחה (מוסדות פנימייתיים לנוער במצוקה; יפה, 1982); שירותים מדינתיים שהתבססו מראשיתם על הספקה באמצעות שחקנים פרטיים (שירותים לקשישים במסגרת תוכנית הביטוח הסיעודי; Ajzenstadt & Rosenhek, 2000); שירותים שיזמו שחקנים פרטיים וזכו להכרה ולתקצוב מדינתי (מקלטים לנשים; ינאי, 2005). מבחינה אנליטית נראה שהשימוש במושג ההפרטה או הפרטה חלקית לצורך ניתוח שינויים במערכות שירותים חברתיים הוא רחב למדי (אייזנשטדט, 1996; גל, 1994; ורצברגר, 2007; מרון, בדפוס; קטן, 2007; קטן וורצברגר, 2005) ומקשה להבחין בין תהליכים פוליטיים-ארגוניים שונים המתרחשים במדינות רווחה בנות זמננו. יש בכך כדי להפתיע לאור זמינותם של מושגים שנועדו לעמוד על מגוון תהליכים אלה ולנתחם; לדוגמה: מרקטיזציה (marketization), מושג המשמש לניתוח חדירת עקרונות של שוק ותחרות למערכות שירותים ציבוריים (van Berkel & van Der Aa, 2005); אינדיבידואליזציה (individualization),

לניתוח מגמת ההגמשה וההתאמה האישית של השירותים החברתיים לצרכים ולרצונות של מקבלי השירות (van Berkel & Valkenburg, 2007; Borghi & van Berkel, 2007); ניהוליות (managerialism), לניתוח האופן שבו מוכפפים ארגוני שירותים ציבוריים למנהלים הפועלים לפי עקרונות ניהול מן המגזר הפרטי (Newman & Clarke, 2000); חוזיות (contractualization), לצורך ההבנה כיצד היחסים בין סוכנויות מדינתיות, ספקי שירותים פרטיים ואזרחים מכוננים מחדש על בסיס חוזים המגדירים זכויות וחובות (Freedland, 2001).

מסגרת רפלקסיבית של משילות (governance) עשויה לספק מענה הולם לצורך של חוקרים ממדעי החברה לנתח את היחסים המשתנים בין שחקנים ציבוריים ופרטיים המשתתפים בארגון, ניהול והספקה של שירותים חברתיים, ולעמוד על השלכותיהם על מהות המדינה ועל האזרחות החברתית (ראו Daly, 2003; Newman, 2001; Walters, 2004). המאמר ימחיש טענה זו באמצעות ניתוח מעמיק של מקרה בוחן: עיצובה ויישומה של תוכנית מרווחה לעבודה (המוכרת יותר כתוכנית ויסקונסין) בישראל. באוגוסט 2005 החלה מדינת ישראל ביישום ניסוי מדיניות לתקופה של שנתיים בשם תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה). בקיץ 2007 הוחלט להאריך את משך הניסוי תחת שם חדש, אורות לתעסוקה, ועם מספר שינויים בתוכנית. בשנת 2010 הביאה ביקורת ציבורית רחבה לאי הארכת התוכנית ולהפסקת החוזה עם החברות המפעילות הפרטיות. התוכנית זכתה לחשיפה תקשורתית רבה וספגה ביקורת ציבורית נרחבת מצד משתתפים בה, עיתונאים, חוקרים, ארגוני סנגור, ועדות ציבוריות וחברי כנסת. על פי רוב התייחסו אליה כמקרה ברור ומובהק של הפרטה: העברת שירות וסמכות ממלכתית משירות התעסוקה – הגוף הסטטוטורי האחראי על הפעלת שירותי תעסוקה ציבוריים בישראל – לידיהם של ארבעה מפעילים פרטיים למטרות רווח (בניש, 2005, 2008; ברק-ארז, 2008; מנדלקרן ושרמן, בדפוס). ואולם גישת ההפרטה אינה מאפשרת להבין שאלות מפתח הנוגעות לאופן עיצובה וניהולה של התוכנית: מדוע היא הופעלה באמצעות שחקנים לא-מדינתיים בלבד? האם למען "ייעול" נקודתי של שירות ציבורי או לשם הקמת "פרויקט מדינתי" רפורמטיבי? מדוע הודרו שחקנים מדינתיים בעלי ניסיון בטיפול באוכלוסיות היעד של התוכנית? מה הסיבה למעורבות האינטנסיבית של אגף התקציבים במשרד האוצר (אגף מטה שאינו עוסק ביישום) בעיצוב התשתית הארגונית של התוכנית ובהפעלתה?

בהמשך המאמר יובא דיון קצר על מקורותיה ועל חסרונותיה של גישת ההפרטה. אבקש להאיר את יתרונותיה המרכזיים של גישת המשילות להבנת שינויים במערכות ציבוריות של שירותים חברתיים ובמדינת הרווחה בכלל. בהמשך לדיון יודגמו יתרונות אלה באמצעות המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. אבקש לטעון שיש להבין את המדיניות המובילה לשימוש בשחקנים פרטיים, גם בשחקנים פרטיים למטרות רווח הפועלים

כביכול במסגרת כלכלת השוק, בהקשרה המוסדי, ובמקרה זה, בהקשר של מאבקים תוך מדינתיים בין שחקנים מדינתיים בעלי תפיסות ואינטרסים שונים בדבר אופן הניהול הרצוי של בעיות חברתיות. הפעלת שחקנים פרטיים במסגרת תוכניות ציבוריות-מדינתיות אינה מהווה בהכרח "העברה" של תפקיד או אחריות מדינתית לזירה הפרטית, אלא אסטרטגיה המאפשרת לשחקנים מדינתיים להשיג יעדים חברתיים-כלכליים שנויים במחלוקת. במקרה של תוכנית ויסקונסין, שימוש בשחקנים פרטיים להפעלת התוכנית אפשר לאגף התקציבים לקדם פרויקט מדינתי ניא-וליברלי ולהכפיף חסרי עבודה לצורכי השוק, למרות התנגדות מצד שחקנים מדינתיים אחרים.

---

### **חסרונותיה של גישת ההפרטה כמסגרת מושגית לניתוח שינויים במדינת הרווחה**

---

על רקע אתגרים כלכליים ואידיאולוגיים שהמדינה ובכלל זה המגזר הציבורי ניצבים מולם, הפכה טרמינולוגיית ההפרטה במהלך העשורים האחרונים פופולרית ביותר בהקשר הניאו-ליברלי. אליטות כלכליות וכלכלנים כאחד תמכו במכירת משאבים ונכסים מדינתיים ובהעברתם לגורמים פרטיים למטרות רווח, כשהמטרה היתה לצמצם את מעורבות המדינה בכלכלה ולהעצים את כלכלת השוק (Ramamurti, 2000). העובדה שהפרטה שואבת את משמעותה מן התיאוריה הכלכלית הניאו-קלאסית (Starr, 1989, pp. 26-32) היא שהופכת אותה למסגרת בעייתית לצורך הבנה ביקורתית של יחסי מדינה-חברה והשינויים החלים בהם.<sup>3</sup> מושג ההפרטה מבוסס על הנחות ליברליות השואבות מן המסורת האנגלו-אמריקנית, ולפיהן יש הפרדה ברורה בין הזירה הציבורית של המדינה לבין הזירה הפרטית של השוק והחברה האזרחית (Somers, 1999). מסורת זו התפתחה על רקע המאבק של האליטה החדשה של המהפכה התעשייתית, הבורגנות, במדינה אבסולוטית עריצה, שנועד להגן על חירויות וזכויות אינדיבידואליות. ג'ון לוק ופילוסופים אחרים בעקבותיו פיתחו כלפי המדינה נרטיב חשדני, הרואה בה זירה בירוקרטית כוחנית של כפייה ושעבוד, המסכנת את החירויות הטבעיות המתקיימות בזירה הפרטית ועומדת בניגוד קוטבי אליהן (שם עמ' 136-140). עמדה תיאורית ונורמטיבית זו, אשר מייצרת דיכטומיה מהותית בין הפעולה הכופה של המדינה לבין היחסים

---

3 חשוב לציין שיש מחקרים יוצאי דופן המשתמשים במושג ההפרטה באופן שחורג מן המסגרת הזו ומכיר בפוטנציאל של הפרטה כאסטרטגיה פוליטית לשינוי יחסי מדינה-חברה (Ajzenstadt & Starr, 1989; Rosenhek, 2000). מחקרים של אייזנשטדט ורוזנהק הוא חדשני מבחינה זו ומהווה דוגמה מרתקת לניתוח מדינתי ופוליטי של שחקנים פרטיים במדינת הרווחה.

הוולונטריים המתקיימים בין פרטים וארגונים בזירה הפרטית (Weintraub, 1997, p. 8), שימשה בסיס אפיסטמולוגי לכלכלה הניאו-קלאסית שממנה צמח מושג ההפרטה.

הראשון שערער על הדואליות שיצרה הכלכלה הניאו-קלאסית בין המדינה והפוליטיקה לבין הכלכלה היה קארל מרקס (ביכלר וניצן, 2007, עמ' 73-76), ובעקבותיו הגיע מחקר ענף בתחומי הכלכלה הפוליטית והסוציולוגיה של הכלכלה. המחקר בתחומים אלה מבקר את ההבחנה בין מדינה וכלכלה כשתי מערכות נפרדות הפועלות על פי הגיון מובחן (state and economy), וטוען כי המדינה תמיד לוקחת חלק מרכזי בעיצוב הכלכלה והפעילות הכלכלית (state in the economy) (Block, 1994; Block & Evans, 2005).<sup>4</sup> באופן דומה התפתח מחקר ענף במסורות הגרמשיאנית (Gramsci) והפוקולדיאנית (Foucault), המבקר נחרצות את התפיסה שהתפתחה במסורת הליברלית האנגלו-אמריקנית, ולפיה החברה האזרחית היא זירה א-פוליטית הפועלת באופן אוטונומי הרחק מפעילות המדינה. מחקר זה חושף את מערכת הקשרים הענפה הכורכת בין החברה האזרחית לחברה הפוליטית ולמוסדות המדינה, וטוען כי החברה האזרחית מוכפפת למנגנונים של שליטה הגמונית ומשמוע באופן השולל את הדיכוטומיה פרטי-ציבורי (חנין, 2001; Bobbio, 1988; Burchell, Gordon & Miller, 1991; Foucault, 1991; Rose & Miller, 1992).

לאור זאת אני מבקש לטעון כי יש קושי בהשאלת המסגרת האנליטית של ההפרטה מהפרספקטיבה הכלכלית לצורך ניתוח תהליכים המתרחשים בתחום המדיניות החברתית. האפיסטמולוגיה המפרידה אנליטית בין מדינה-שוק-חברה אזרחית אינה פרודוקטיבית במיוחד בבואנו לנתח את כל אותם כלים ואסטרטגיות בירוקרטיות שבהם משתמשת המדינה כדי לעצב ולווסת את הפרטים והמשפחות הנתונים לריבונותה, כלומר כלים שבמהותם מבטלים את ההבחנה בין הפרטי לציבורי (Orloff, 2005; Piven & Cloward, 1971). בגישת ההפרטה מובלעת תפיסה של "מדינה בנסיגה", אשר בעקבות תהליכי הפרטה מתנתקת מתפקידיה בעיצוב, ניהול ויישום תוכניות ושירותים חברתיים, ומעבירה אותם לזירה הפרטית. בתוך כך מאבדת המדינה שליטה על מנגנונים חשובים לניהול וויסות החברה ופוגעת באוטונומיה שלה אל מול שחקנים לא מדינתיים המופקדים על תפקודים אלה. ואולם הכרה במטרות ובאינטרסים של המדינה כישות ארגונית, כלומר שמירה על עוצמתה ועל האוטונומיה שלה ביחס לשחקנים אחרים (Skocpol, 1985), מעלה סימן שאלה באשר למוטיבציה של המדינה המודרנית לפגוע במקור המרכזי של עוצמתה: עוצמה של תשתיות (infrastructural power), כלומר היכולת של המדינה להוציא לפועל מדיניות באמצעות תשתית ארגונית הפרוסה בתוך החברה (Mann, 1984).

הייתכן שאין המדינה מוותרת על עוצמה זו, אלא מייצרת אותה מחדש בעזרת שחקנים פרטיים?

הקושי המרכזי של מסגרת הניתוח של ההפרטה, הנובע מהתעלמותה ממערך הכוחות המוסדי-הפוליטי המתקיים בתוך המדינה (בין שחקנים מדינתיים שונים) ובינה לבין שחקנים קולקטיביים אחרים, הוא אי יכולתה לעמוד על סוגיות של עוצמה, קונפליקט ומאבק. מדובר בסוגיות מרכזיות להבנת שינויים עכשוויים במדינת הרווחה. שינויים אלה תובעים מאיתנו, כפי שמסבירים קלארק וניומן (Clarke & Newman, 1997, p. 27) –

To think in terms of a field of power relations and not just the distribution of tasks and functions between sectors. The new form of state is not just about the organizational system through which services are delivered. It involves reconfigurations of power in the pattern of provision, and changing definitions of individual and collective responsibility, which lie at the core of the policy changes themselves.

שלושה היבטים מרכזיים בעיצוב השירותים החברתיים ויישומם במדינות רווחה בנות זמננו מאירים את מגבלות הניתוח של גישת ההפרטה: (1) גישת ההפרטה אינה מתעניינת במדינה כמערך ארגוני-בירוקרטי של שחקנים מוסדיים בעלי אינטרסים החותרים לעוצמה ולאוטונומיה; אם יש בה דיון על המדינה, על פי רוב הוא יתייחס לכשליה ולביקורת על הבירוקרטיה הנוהגת בה. (2) גישת ההפרטה אינה מתייחסת להיבטים של עוצמה ומאבק כוחות בין שחקנים מוסדיים, המשפיעים על עיצוב שירותים ותוכניות חברתיות ועל יישומם. (3) גישת ההפרטה מתעלמת מכך שתהליכים במערכות ציבוריות כרוכים בכינון שחקנים חדשים.

למול גישת ההפרטה, המאמר מציע את גישת המשילות כחלופה ראויה בעלת יתרונות אנליטיים. בשני העשורים האחרונים התבססה המשילות כגישה מרכזית לניתוח השינויים המתחוללים במדינה והשלכותיהם על מדיניות. שתי ביקורות מרכזיות מופנות כלפי המשתמשים במסגרת ניתוח זו; הראשונה נוגעת להיבטים נורמטיביים, המגולמים לעתים קרובות במושג המשילות ללא רפלקסיביות מספקת (Daly, 2003; Merrien, 1998; Walters, 2004). זה בא לידי ביטוי בשיח המשילות הטובה (good governance) הקורא לצמצום מעורבות המדינה, הקמת שותפויות ציבוריות-פרטיות וקידום התנהלות שוק במערכות ציבוריות של שירותים חברתיים. שיח זה מניח את קומו של "משבר משילות" אובייקטיבי, ומזהה את גורמיו עם כישלון של צורות משילות "ישנות" – במסגרת מגנוניה הציבוריים-הבירוקרטיים של המדינה – אל מול מורכבות גדלה והולכת

של החברה (Merrien, 1998; Walters, 2004). הביקורת השנייה נוגעת לאמורפיות של מושג המשילות אשר הפך ל"מסמן ריק", חסר גרעין מהותי, באופן שאינו מאפשר להבחין את המשילות מתופעות אחרות ("הכול משילות") (Offe, 2009). יחד עם זאת, נראה כי שימוש מודע במושג משילות, הנותן מענה לשאלות של עוצמה, קונפליקט ומקומה של המדינה, עשוי לפתור את רוב הבעיות (Walters, 2004).

משילות איננה תיאוריה מסודרת אלא פרספקטיבה מחקרית לחקר השינויים החלים במדינה ובמדיניות במודרניות המאוחרת. הנחת יסוד מרכזית היא שמדיניות מעוצבת ומיושמת בשדה ארגוני הטרונגי ומרובה שחקנים. יחד עם זאת, היבט חשוב בגישה ביקורתית למשילות (בניגוד לגישת המשילות הטובה) הוא הכרה במרכזיותה של המדינה בעיצוב אסטרטגיות חדשות המאפשרות לה למשול ולנהל בעיות חברתיות לאור אתגרים חדשים וישנים (Merrien, 1998; Newman, 2001; Pierre & Peters, 2000; Walters, 2004). השימוש באסטרטגיות אלה, שבהן שמור תפקיד חשוב לשחקנים פרטיים, אינו משקף את נסיגת המדינה כשחקן פוליטי מרכזי, אלא את הארגון מחדש (reconfiguration) של עוצמת המדינה (Newman, 2001; Pierre & Peters, 2000). כאן חשוב להכיר בכך שאין המדינה ישות מונוליתית והומוגנית, אלא שדה שפועלים בו שחקנים בירוקרטיים שונים (רוזנהק, 1999; Asiskovitch, 2010). שחקנים מדינתיים (משרדי ממשלה, ארגונים סטטוטוריים) מחזיקים באינטרסים מוסדיים שונים (לעתים סותרים) ומבינים אחרת "בעיות חברתיות" ואת האופן שבו יש לנהל אותן. בין שחקנים אלה עשויים להתפתח שיתופי פעולה, אך גם מתחים ואפילו קונפליקטים. זהו הקשר מרכזי לבחינת תפקידם של שחקנים פרטיים במשילות חברתית חדשה והאופן שבו הם עשויים לייצר פוטנציאל חדש של מעורבות ועוצמה מדינתית.

חוקרים רבים מצביעים על יתרונותיה של פרספקטיבת המשילות. דרך התמקדות בשינויים המתחוללים במדינה, ובכלל זה יצירתם של מנגנונים חדשים וכניסתם של שחקנים חדשים, הלוקחים חלק בעיצוב התערבויות פוליטיות בחברה וביישומן, משילות מאפשרת להבחין באופן פעולתה של העוצמה מעבר לאתרים ולמוסדות המסורתיים של המדינה והכלכלה הפוליטית. דגשים אלה עוזרים לבחון את ההתנסות במגוון צורות ממשל, המאפיינת את העשורים האחרונים, ואת השלכותיהן על יחסי מדינה-חברה במגוון זירות ואתרים (Newman, 2001; Walters, 2004, pp. 31-33). משילות מציעה פרספקטיבה סוציולוגית לניתוח מדיניות חברתית כתופעה חברתית-פוליטית: עיצוב מדיניות אינו סדרה של פרוצדורות טכניות-פורמליות, אלא תהליך רווי במתח ומאבק בין שחקנים עם זהות ואינטרסים שונים. משילות מתעניינת במיוחד בקשר שבין עיצוב מדיניות ליישומה; הגישה מתמקדת בהיבטים הארגוניים והבין אישיים של הפעלת שירותים ותוכניות חברתיות, ולמעשה משלבת בין הזירות והרמות השונות שבהן מדיניות "מתרחשת" הלכה למעשה. גישת משילות כזו מבוססת על עניין מפורש במדינה ובתהליכי שינוי מבני

וארגוני שהיא עוברת ובאופן שבו פרקטיקות מדינתיות שואפות לעצב את הפרט ואת הקולקטיב בהתאם למודל נורמטיבי (לדוגמה: "חברה אקטיבית" או "אזרחות אחראית") במסגרת פרויקט פוליטי מסוים (Daly, 2003; Newman, 2001).

---

### **בחינת יתרונותיה של גישת המשילות: המקרה של עיצוב ויישום תוכנית ויסקונסין בישראל**

---

תוכנית ויסקונסין היא תוכנית מרווחה לעבודה (Workfare), אשר הופעלה בישראל בין אוגוסט 2005 לאפריל 2010. תוכניות מסוג זה שואפות לנסח מחדש את החוזה החברתי המגולם בזכויות החברתיות של האזרחות באמצעות התניית הזכאות לקצבאות הבטחת הכנסה בהשתתפות פעילה בשוק העבודה. התוכנית מאלצת אזרחים לקחת אחריות פעילה על מצבם ולדאוג לרווחתם באמצעות שילוב מחדש בשוק התעסוקה (Gilbert, 2002; Handler, 2004; Lodemel & Trickey, 2000). מדיניות זו מבטאת שינוי בעיקרון המכונן של מדינת הרווחה: מעבר מאפקט של דה-קומודיפיקציה למגמה של רה-קומודיפיקציה (Holden, 2003). המדינה מתמקדת בהחזרת המובטלים לעבודה, תוך פגיעה בקצבאות מחליפות עבודה, ומספקת למעסיקים ולהון כוח עבודה "גמיש" המוכן לעבודה קשה תמורת שכר מועט. אם להשתמש בניסוחו הקולע של פק (Peck, 2001):

[...] workfare is not about creating jobs for people that don't have them; it is about creating workers for jobs that nobody wants [...]

תוכנית ויסקונסין עוצבה וקודמה בידי אגף התקציבים (להלן אג"ת) במשרד האוצר. זהו שחקן מדינתי רב עוצמה אשר אימץ פרדיגמה כלכלית ניאו-ליברלית, ומאז שנות ה-80 מקדם סדרה של שינויים בכלכלה הפוליטית של ישראל (שלו, 2004). התוכנית התבססה על עקרון "עבודה-תחילה" (work-first), ולפיו יש ללחוץ על משתתפי התוכנית באמצעות שימוש בסנקציות למצוא תעסוקה מהר ככל האפשר. מודל זה נבחר בידי אג"ת ככלי מתאים לניהול בעיית המובטלים בישראל, אוכלוסייה הנתפסת אצל אליטות פוליטיות ובירוקרטיות כאוכלוסייה פסיבית ותלותית, המסרבת לכלכל את עצמה באמצעות עבודה (גל ואחדות, 2007). בניגוד למודלים אחרים המתבססים על הכשרה מקצועית (ראו Lodemel & Trickey, 2000), המודל שנבחר מתמקד בשינוי ההתנהגות



הפסולה באמצעות פיקוח אינדיבידואלי ומשמוע, שמטרתם הפסקת תמיכת המדינה ו"שחרור מתלות" דרך עבודה.<sup>5</sup> את אימוץ תוכנית ויסקונסין ראוי להבין במסגרת מימוש הפרויקט הניאו-ליברלי של האוצר בכלל ובשוק התעסוקה בפרט. הישגיו הבולטים ביותר של האוצר באו לידי ביטוי בדה-רגולציה של שוק התעסוקה (שלו, 2004), אשר החריפה את הקיטוב בשוק זה והרחיבה את תופעת התעסוקה הלא-יציבה (precarious employment) והעוני בקרב אוכלוסיות עובדות (דגן-בוזגלו, 2007). קידומה של תוכנית ויסקונסין הוא צעד נוסף בתהליך הכפפת עובדים לצורכי השוק; מדובר בפרויקט פוליטי השואף לארגן מחדש את היחסים בין האזרחים, המדינה והשוק, כדי לכונן אזרחים-סובייקטים אחראים, אקטיביים ועמידים, המספקים את צורכי הכלכלה הניאו-ליברלית (Larner, 2000).

התוכנית הושקה כניסוי מדיניות שמטרתו שילוב מחדש בשוק התעסוקה של מובטלים לטווח ארוך וקבוצות אחרות הזכאיות לקצבת הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי. קצבת הבטחת הכנסה היא תוכנית שיווית המותנית במבחן אמצעים. היא משמשת רשת ביטחון אחרונה לאוכלוסיות שאינן מצליחות להשיג הכנסה מינימלית באמצעות עבודה או קצבאות אחרות, וביניהן משפחות חד הוריות, מובטלים לטווח ארוך, יחידים ומשפחות בעלי הכנסה נמוכה ואוכלוסיות שהוגדרו כבלתי ניתנות להשמה מסיבות שונות (מורגנשטיין ושמלצר, 2001). התוכנית הופעלה בארבעה מוקדים גיאוגרפיים (אשקלון, ירושלים, חדרה ונצרת) בידי ארבעה מרכזי תעסוקה פרטיים למטרות רווח. המרכזים הוקמו בעקבות מכרז בינלאומי שפרסמו משרדי האוצר והתמ"ת, וכל מרכז נוהל בידי תאגיד פרטי המורכב מחברה ישראלית וחברה בינלאומית. אל מרכזי התעסוקה הופנו אזרחים ותושבים ישראלים אשר תבעו קצבת הבטחת הכנסה באחד ממוקדי הפעילות של התוכנית. במהלך השנה הראשונה של הניסוי הופנו למרכזי התעסוקה 26,519 משתתפים; עד סוף דצמבר 2009 הגיע מספר המשתתפים ל-46,761.<sup>6</sup> עובדי המרכזים הפרטיים ערכו את מבחן התעסוקה לשם הבטחת הכנסה (כאשר שירות התעסוקה ממשיך לערוך אותו בשאר חלקי הארץ), ולמעשה עשו שימוש בסמכות מדינתית כדי לקבוע את זכאותם של המשתתפים לקצבה. כדי לשמור על זכאותם לקצבה, חויבו תובעי הבטחת הכנסה להשתתף במגוון פעילויות שמטרתן השמה מחדש בשוק התעסוקה בהיקף של 30-40 שעות שבועיות: סדנאות להקניית כישורי תעסוקה "רכים" (כיצד לכתוב קורות חיים ולהתכונן לריאיון עבודה למשל), חיפוש עבודה מונחים ועצמאיים ומפגשי ייעוץ והדרכה שוטפים עם יועצי תעסוקה (מנהלי יעדים תעסוקתיים בשם הרשמי).

5 מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, סיכום והמלצות, מרב שביב, 1999.

6 דו"ח לסיכום השנה הראשונה, מנהלת הניסוי, 2006, עמ' 10; דו"ח חודשי, מנהלת הניסוי, אוקטובר 2009, עמ' 6.

השימוש במרכזי תעסוקה לא ממשלתיים, כלומר שחקנים פרטיים הפועלים למטרות רווח, אפשר לאג"ת ליישם תוכנית נוקשה וממשמעת ולהוציא לפועל רפורמה רדיקלית בחוזה החברתי שבין המדינה לאזרחיה. במסגרת זו המדינה מפסיקה לתמוך באזרחים הנמצאים מחוץ לשוק התעסוקה ועוברת למתן עזרה זמנית, הממוקדת בשילוב מהיר בכל עבודה. רפורמה זו לא היתה מתאפשרת אחרת, שכן השירות הציבורי התנגד לה. באופן זה לא החליש השימוש בשחקנים פרטיים את המדינה ולא פגע באוטונומיה שלה, אלא אפשר לשחקן מדינתי דומיננטי להרחיב את עוצמתו, הן ביחס לשירות התעסוקה – שחקן מדינתי בעל אינטרסים מוסדיים שונים ותפיסה אחרת של בעיית האבטלה ואופן ניהולה – והן ביחס לקבוצות שונות של אזרחים ותושבים חסרי עבודה הנתמכים בידי אוצר המדינה.

### ההקשר המוסדי של עיצוב אסטרטגיה מדינתית חדשה: הקונפליקט בין אגף התקציבים לשירות התעסוקה

היחסים בין שחקני מדינה בירוקרטיים בישראל, ובמיוחד הקונפליקט בין שחקנים "בזבזנים" (spenders) (למשל המוסד לביטוח לאומי) לשחקנים "חסכנים" (savers) (למשל משרד האוצר) (Wildavsky, 1993), הם גורם מרכזי בהסבר מגמות סותרות של צמצום והרחבה במדינת הרווחה בעשורים האחרונים (Asiskovitch, 2010). הקונפליקט בין אג"ת לשירות התעסוקה הוא גורם מרכזי בעיצוב תוכנית ויסקונסין ויישומה. שירות התעסוקה הוקם ב-1959 כגוף ממלכתי שתפקידו לתווך בין מעסיקים לחסרי תעסוקה. משנת 1972 עורך השירות את "מבחן התעסוקה" עבור המוסד לביטוח לאומי כחלק ממבחן הזכאות לביטוח אבטלה, ומשנת 1982 גם לצורך הבטחת הכנסה. עד ראשית שנות ה-90 חלש שירות התעסוקה על תיווך העבודה הלאומי, ופעל מתוך תפיסה שראתה בתעסוקה משאב לאומי חיוני המחייב מעורבות של גוף מדינתי בהקצאתו על פי מדדים שוויוניים. השליטה הציבורית על תיווך העבודה מנעה את קיומה של דינמיקת שוק שבה המגזר העסקי מקצה מקומות תעסוקה בהתאם לצרכיו. צורת תיווך עבודה זו עמדה בסתירה לליברליזציה שמשרד האוצר מקדם באדיקות מאמצע שנות ה-80. כדי לקדם את הליברליזציה ואת הדה-רגולציה בשוק התעסוקה, נדרש האוצר להתמודד עם מאפייניו ועם צורת עבודתו של שירות התעסוקה הציבורי.

שחקני מדינה מתנהלים בהתאם להיגיון מוסדי ייחודי ולאינטרסים, הנגזרים מהמיקום המוסדי שלהם במערך המדינתי, ובהתאם להכשרה המקצועית והאידיאולוגיה המאפיינות את הפקידות באותו מוסד. הגיונות מוסדיים שונים עשויים להתקיים זה לצד זה במסגרת המערך המדינתי וליצור מתחים והטרזוגניות בפעולת המדינה (רוזנהק, 1999). בעוד ההיגיון המוסדי של השירות התבסס על אתוס של מעורבות מדינתית תוך הכרה בזכויות חברתיות של אזרחות, התבסס ההיגיון של אג"ת על צמצום המעורבות המדינתית, על

ליברליזציה של שוק התעסוקה ועל צמצום זכויות חברתיות לשם החזרת מובטלים לעבודה. הביקורת של אג"ת התמקדה למעשה בשתי צורות המשילות ה"ישנות" של מדינת הרווחה, אשר כוננו את פעולת שירות התעסוקה: בירוקרטיה ומומחיות (professionalism) (Clarke & Newman, 1997). בירוקרטיה היא צורת משילות המבטיחה טיפול אחיד ללא משוא פנים לאוכלוסייה רחבה – דפוס חשוב לצורך הבטחת מימוש זכויות חברתיות. מומחיות היא צורת משילות המבוססת על התפיסה כי התערבות מקצועית על בסיס ידע והשקעה ציבורית תוביל לפתרון בעיות חברתיות (שם, עמ' 4-13).

עמדותיו של משרד האוצר ובמיוחד אגף התקציבים באשר לצורך ברפורמה של שירות התעסוקה עוגנו בתפיסה רחבה יותר בדבר הצורך ברפורמות מבניות במגזר הציבורי כולו.<sup>7</sup> אג"ת החזיק משך שנים ארוכות באמונה כי ניתן וצריך להפריט את תיווך העבודה ולהעביר את סמכויותיו של שירות התעסוקה לחברות כוח אדם פרטיות. כדי לקדם את מטרתו, פעל אג"ת בשלושה מישורים: (1) קיצוץ תקציב שירות התעסוקה ואי התאמתו לצרכים גדלים; (2) ביטול המונופול של השירות על תיווך העבודה; (3) ניסיונות לערוך בשירות רפורמה פנים ארגונית. הפעולה במישור הראשון החלה בשנת 1986 עם קיצוץ בתקציבי שירות התעסוקה: בין השנים 1986-2001 ירד התקציב לדורש עבודה ב-71% והעומס לפקיד עלה ב-280% (קורא, 2001, עמ' 4). בשנת 1986 עמד התקציב לדורש עבודה על 242 ש"ח ואילו בשנת 2001 הוא הגיע ל-72 ש"ח בלבד (שם, עמ' 21). לקיצוצים אלה היו כמובן השלכות על תפקודו של השירות: בשנת 1986 טיפל פקיד השמה ב-28 מבקשי עבודה ביום, ואילו בשנת 2001 הוא טיפל ב-78 (באזורים שונים הגיע העומס ל-110 ביום) (שם, עמ' 22). הפעולה במישור השני החלה בראשית שנות ה-90. עד שנת 1991 נהנה שירות התעסוקה מבלבדות על תיווך העבודה: כל המעסיקים חויבו לדווח לו על משרות פנויות, וכל המובטלים חויבו להירשם בלשכות התעסוקה האזוריות. ב-1992 התקבלו שתי החלטות ממשלה מהותיות אשר שינוי את המעמד הייחודי של השירות: בוטלה חובת הזיקה לשירות (אף שעל פי החוק נותרה חובת הדיווח של המעסיקים), ובה בעת אושרה פעילותן של סוכנויות פרטיות לתיווך עבודה. ביטול חובת הזיקה בין שירות התעסוקה למעסיקים פגע פגיעה אנושה בתפקודו של השירות, אשר חדל למעשה להיות מקור המשרות הפנויות, תוך שהוא נדרש להתחרות על פונקציית התיווך עם כ-83 לשכות פרטיות (נכון ליוני 1992) שפעלו ברחבי הארץ.<sup>8</sup>

על רקע תפיסותיו של אג"ת בנוגע למערך השירותים הציבורי ולמידה הרצויה של מעורבות הממשלה במשק ועל רקע הניסיון לשפר את השירות למעסיק ולמובטל באמצעות תחרות ומרקטיזציה, ניצב האגף מול הצורך לשנות ולארגן מחדש את שירות

7 הצעות לשינויים מבנים בסקטור הציבורי, אגף התקציבים, 1989; ראו גם דו"ח ועדת קוברסקי, 1989.

8 דו"ח מבקר המדינה (43), 1991, עמ' 479.

התעסוקה. ביטול חובת הזיקה, הפגיעה במשאבי שירות התעסוקה והגידול בתפקידים שהוטלו עליו החלו לתת את אותותיהם. במהלך שנות ה-90 הגיע לשיאו דיון ציבורי נוקב בנוגע לתפקודו ולמעמדו של שירות התעסוקה. בתפקודו של השירות נמצאו ליקויים רבים; המרכזיים שבהם היו אי יעילות בהחזרת מובטלים למעגל העבודה בשל עומס יתר על הפקידים, מחסור במשאבים ארגוניים וסדר עדיפות פגום של הפקידים, כל זאת נוכח הגידול באבטלה ובשיעור הבלתי מועסקים בין השנים 1987-1992. טענו כנגד הארגון כי אופן תפקודו מעודד "אבטלת נוחיות"; כלומר: מובטלים מנצלים את זכאותם לקבל דמי אבטלה ומשהים את יציאתם לעבודה. לנוכח ביטול זיקת החובה, הגידול באבטלה ואי יכולתו של השירות "לייצר עבודה" המליץ מבקר המדינה לבחון מחדש את דרכי עבודתו. המבקר המליץ שבחינה זו תיעשה בשיתוף משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי, תוך נתינת הדעת על השינויים הארגוניים הנדרשים ועל הכלים הנדרשים לכך.<sup>9</sup>

בסוף שנות ה-90 גברה הביקורת כלפי שירות התעסוקה: סמכויותיו צומצמו, יוזמותיו נחסמו בידי אג"ת, והחלו לעלות תביעות מפורשות כלפיו לשינוי ארגוני.<sup>10</sup> אג"ת, הגורם המרכזי שביקר את התרבות הארגונית הלקויה של שירות התעסוקה כמקור לבעיות בשוק התעסוקה,<sup>11</sup> השתמש בעוצמתו המוסדית – שליטתו בתקציב המדינה ויכולתו להתנות תקצוב כדי למשמע פקידים ממשלתיים אחרים ולכפות עליהם לפעול על פי עקרונותיו – ותבע מהשירות לעבור התאמות משמעותיות תוך שהוא מעכב העברת חלק מתקציבו.<sup>12</sup> בשנים אלה הגיעה לשיאה אי ההסכמה בין אג"ת לשירות התעסוקה. הניסיונות לשנות את שירות התעסוקה ולערוך רפורמה פנים ארגונית נכשלו בזכות מעמדו האוטונומי יחסית ובעקבות התנגדות עיקשת של ועד עובדים חזק אשר סירב לאפשר לגורמים חיצוניים לקדם שינויים בצורת הפעולה של הארגון ובאופן העסקת עובדים וקידום. שירות התעסוקה טען כי ביכולתו לטפל בליקויים ולהתמודד עם בעיית האבטלה, אם יקבל תקצוב מתאים, ולמעשה דרש את התקציבים שקוצצו לו במשך השנים.<sup>13</sup> על רקע זה נוצר קונפליקט עמוק בינו לבין אג"ת.

מתוך האינטרסים המוסדיים שלו והגישה הניאו-ליברלית המנחה אותו ראה אג"ת ליקויים כבדי משקל במאפיינים המוסדיים של שירות התעסוקה: ראשית כול, בשל היישום הלקוי של מבחן התעסוקה לא נאכפה החובה האזרחית להעדיף עבודה על פני קבלת קצבאות, מה שעודד תלות, פסיביות וניצול של אוצר המדינה. שירות התעסוקה לא הצליח לשנות

9 דו"ח מבקר המדינה (43), 1991, עמ' 486, 489.

10 דו"ח מבקר המדינה (50), 1999, עמ' 450-455.

11 מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, מרב שביב, 1999; ריאיון עם רכות רווחה ותעסוקה באג"ת בשנים 1995-2003.

12 דו"ח מבקר המדינה (50) 1999, עמ' 468.

13 קליין, ז', "מנכ"ל שירות התעסוקה למילגרם: דבריך על הפרטה – חסרי אחריות". גלובס, 15.2.98.

את יחסיו עם חסרי עבודה ולנקוט גישה נוקשה תוך הפעלת הסנקציות שעמדו לרשותו. פקידי השירות התנגדו לגישה זו מתוך הכרה בזכויות אזרח חברתיות של המובטלים, כלומר בחובת המדינה להגן מפני העדר תעסוקה,<sup>14</sup> וגם על בסיס היכרות אישית עם מחפשי העבודה המקומיים.<sup>15</sup> אג"ת גם ראה את השירות כארגון מושחת ומוטה פוליטית, שנשלט בידי ועד חזק ומתנגד לשינוי, ופיתח אי אמון עמוק כלפי האינטרסים הפוליטיים והכשירות המקצועית של השירות.<sup>16</sup>

ביקורת מרכזית<sup>17</sup> קשרה בין תפקודו הלקוי של השירות לבין הצמיחה הדרמטית בשיעור מקבלי קצבת הבטחת הכנסה במהלך שני העשורים הראשונים לקיומה. בעוד שב-1982 היו 9,914 מקבלי גמלה, בשנת 2000 עמד מספרם על 128,428 (הגידול נמשך עד 2003).<sup>18</sup> במסגרת המיתון הכבד והעלייה בשיעור האבטלה בראשית שנות ה-2000 החלו פוליטיקאים ופקידים בכירים לפרש את הצמיחה במספר הזכאים כעול ונטל לא הכרחי על תקציב המדינה הניצב לפני אתגרים כבדים (גל ואחדות, 2007). במהלך העשור קידם משרד האוצר קמפיין נגד מקבלי גמלאות אבטלה והבטחת הכנסה. אוכלוסיית הזכאים הואשמה באי רצון לעבוד ולכלכל את עצמה באמצעות עבודה ובניצול כספי מדינה; השיח הפוליטי תיאר את מקבלי הקצבאות כקבוצה המתאפיינת בתרבות של עוני, מנצלת את המדינה ופוגעת בצמיחה הכלכלית המיוחלת (שם, עמ' 92). אי יכולתו של אג"ת לייצר רפורמה בשירות התעסוקה ולחייבו לאכוף מבחן תעסוקה "קשוח", שיאלץ מקבלי קצבאות להשתלב בשוק התעסוקה, הוביל אותו לחפש פתרונות יצירתיים לבעיה.

כאשר גישות פוליטיות אחרות מתמקדות במקורות המסורתיים של עוצמת המדינה (חוק, לדוגמה), גישת המשילות מתעניינת בצורת הפעולה של המדינה (modus operandi) בהקשרים שונים ובפוטנציאל של שינוי ודינמיות במסגרת המבנה המוסדי (Pierre & Peters, 2000, p. 194). דגש זה עוזר לעמוד על מתחים תוך מדינתיים (על רקע היגיון מוסדי שונה) כגורם העשוי להוביל ליצירת אסטרטגיות מדינתיות חדשות. חוסר העניין התיאורטי של גישת הפרטה במדינה כשדה דינמי של מאבקים אינו מאפשר לזהות כיצד קונפליקט עשוי להוביל לשימוש בארגונים פרטיים ברפורמה של מדינת הרווחה.

14 מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה. מרב שביב, 1999; דו"מ מבקר המדינה (43) 1991, עמ' 487.

15 דו"ח מבקר המדינה (43) 1991, עמ' 487.

16 ריאיון עם רכות רווחה ותעסוקה באג"ת בשנים 1995-2003; 5.6.09; מבקר המדינה (43) 1991, עמ' 484-489.

17 בניגוד לביקורת זו, הסברים מקובלים לגידול מצביעים על קליטת עלייה, על גידול במספר המשפחות החד הוריות ועל חקיקה אשר הרחיבה נגישות לקצבה (שרמן, 2007);

[http://www.vanleer.org/econsoc/4\\_igeret3/3\\_sherman.pdf](http://www.vanleer.org/econsoc/4_igeret3/3_sherman.pdf)

18 המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי לו (4), 2007.

### שימוש בארגונים פרטיים כדי ליצור מערך שירותים חלופי ואוטונומי

תפקידם של ארגונים פרטיים ברפורמה של מדינת הרווחה תלוי באופן שבו המדינה מתמרצת את הקמתם ואת התנהלותם, ומעצבת את הסביבה המוסדית שהם פועלים בה (הזנפלד, 2005). השימוש בארגונים פרטיים ליישום רפורמת מרווחה לעבודה, בדגש על "עבודה תחילה", מבטיח למעצבי מדיניות יתרונות שונים: שליטה על הוצאות באמצעות ניהול יעיל וגמיש של סוכנויות הקצה (street-level agencies), תוך שינוי דפוסי פעולה ישנים לטובת מטרות מדיניות חדשות. יתרונות אלה מסבירים את הנטייה הגוברת להפעיל ארגונים פרטיים, אף שעבודה עם ארגונים אלה כרוכה בבעיות לא מעטות (Bredgaard & Larsen, 2007). הפער בין ההיגיון המוסדי של אג"ת לזה של שירות התעסוקה הוביל לניסיון לקדם רפורמה של שירות התעסוקה באמצעות שחקנים פרטיים למטרות רווח. בעקבות דרישתו של אג"ת לבחון באופן מקיף את תפקודו של שירות התעסוקה ולבדוק חלופות לביצוע תיווך העבודה ומבחן התעסוקה, מונתה בנובמבר 1997 ועדת מנכ"לים בין-משרדית.<sup>19</sup> מכיוון שאג"ת לא הצליח לשנות את השירות מבפנים ולארגנו מחדש על פי עקרונות הפעולה שרצה לקדם, הוא הציע להאציל את סמכויות השירות ולהעביר את תיווך העבודה במסגרת ניסוי לחברות כוח אדם פרטיות הפועלות בשוק. משרד הרווחה ושירות התעסוקה התנגדו לשינוי רדיקלי זה. אי ההסכמה בין נציגי משרד הרווחה ושירות התעסוקה לבין נציגי אג"ת לא אפשרה להגיע לפתרון, והוועדה הגיעה למבוי סתום (Helman, 2009). תוכנית ויסקונסין צמחה למעשה כחלופה לניסיון הכושל להפריט את שירות התעסוקה.<sup>20</sup>

על רקע זה החל אגף התקציבים לגבש תוכנית חלופית, שקודמה בעזרת סוכנות ייעוץ פרטית וזכתה לתיאור מקיף בדו"ח מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה (שביב, 1999). המודל שקידם אג"ת הדגיש את הצורך ליישם את מבחן התעסוקה באמצעות מנגנוני שוק פרטיים המסוגלים להפעיל מבחן אקטיבי ונוקשה ולהיאבק בשיעורי האבטלה הגבוהים ובגידול בהוצאות.<sup>21</sup> אג"ת ראה בלשכות שירות התעסוקה גופים מסורבלים, לא יעילים ולא כשירים, אשר אינם מסוגלים לספק שירותים ראויים לדורש העבודה. חשוב מכך, עובדי הלשכות הציבוריות נתפסו כ"חלשים" מול האזרחים ולא מסוגלים לבצע את מבחן הזכאות כנדרש. בניגוד ללשכות, נתפסו מרכזי תעסוקה פרטיים כגופים תחרותיים, גמישים וא-פוליטיים. ארגונים פרטיים אלה מחויבים בראש ובראשונה למטרות שמגדיר

19 החלטת ממשלה 2839, 3.11.97.

20 ריאיון עם רכות רווחה ותעסוקה באג"ת בשנים 2003-1995, 5.6.09; ריאיון עם הסגן לענייני רווחה באג"ת בשנים 8.12.10, 2003-1995.

21 מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, מרב שביב, 1999.

אג"ת – שילוב המובטלים מחדש בשוק התעסוקה – ולא לזכויות החברתיות של אזרחים, ולכן עמדתם חזקה יותר מול דורשי עבודה.<sup>22</sup>

אג"ת הניח כי העברת הסמכויות והחובות הארגוניות של שירות התעסוקה לסוכנים פרטיים תאפשר לו לעקוף את נטיותיו ה"בעייתיות" של שירות התעסוקה, וכך לכונן יחסים חדשים בין אזרחים מובטלים, המדינה ושוק התעסוקה. השימוש בסוכנים פרטיים אפשר לאג"ת להגשים, למרות התנגדותו של השירות, את תפיסתו באשר לאופן הטיפול הראוי והיעיל בעלייה במספר מקבלי הקצבאות: לאכוף מבחן תעסוקה נוקשה ותובעני; להתנות את תמיכת המדינה בניסיונות אקטיביים למציאת (כל) עבודה; לצמצם את הוצאות המדינה על הקצבאות; ובמיוחד להיאבק בתלות הרבה של בני המעמד הנמוך באמצעות עיצובם כמחפשי עבודה אקטיבים ואחראים והפנייתם לשוק כדי למצוא בו מזור לצורכיהם. באמצעות השימוש באסטרטגיה חדשנית זו קיווה אג"ת לייצר רפורמה משמעותית ולהגשים את חזונו הניאו-ליברלי בדבר יחסי מדינה-שוק-חברה.

במארס 2000 מונתה הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת (ועדת תמיר), כדי לקבוע עקרונות להפעלת תוכנית מהל"ב. הוועדה פעלה במסגרת התפיסה והעקרונות שהתווה אג"ת, אשר זכו למעמד הגמוני (Helman, 2009, p. 23). בבקשה למקסם את הידע מן הניסוי המליצה הוועדה (בהמלצות הביניים) להקים ארבעה מרכזי תעסוקה שונים, כדי לבחון את היתרונות היחסיים של ארבעה מודלים של הפעלה: מרכז בניהול שירות התעסוקה, מרכז בניהול מלכ"ר, מרכז בניהול ארגון למטרות רווח ומרכז המשלב עקרונות של מלכ"ר וארגון למטרות רווח.<sup>23</sup> עוד המליצה הוועדה להתנות את הזכאות לקצבה בהשתתפות פעילה בתוכנית חודשית בפיקוח יועץ תעסוקתי בהיקף של 15-42.5 שעות שבועיות. אולם במהלך קביעת התקציב לשנת 2004 השתמש אג"ת בעוצמתו המוסדית וקבע באמצעות חוק ההסדרים, כי כל מרכזי התעסוקה יוקמו כמרכזים פרטיים לא מדינתיים. באופן זה פסל אג"ת את השתתפות שירות התעסוקה בניסוי והדיר אותו מכל מעורבות בו.

בשונה מתהליך חקיקת חוק הבטחת הכנסה בראשית שנות ה-80, שבו שימש משרד העבודה והרווחה בתפקיד מרכזי, הודר המשרד מן השינויים שהוכנסו בחוק לצורך הפעלת התוכנית (בניש, 2005, עמ' 123). לכאורה התבססו השינויים בחוק על המלצותיה של ועדת תמיר, אולם החוק שנוסח בידי משרד האוצר סטה מהמלצות אלה במספר עקרונות משמעותיים. למעשה יצר החוק תוכנית נוקשה ותובענית הרבה יותר, עם דגש רב על חובות המשתתפים וללא הבטחת זכויות חברתיות חדשות, פרט לזכות הערעור על

22 מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, מרב שביב, 1999; ריאיון עם רכות רווחה ותעסוקה באג"ת בשנים 1995-2003, 5.6.09.

23 הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, המלצות ביניים, עמ' 23.

החלטות מתכנן היעדים התעסוקתיים (קורא, 2003). קביעה שהגדילה במיוחד את הדרישות החדשות של מבחן התעסוקה החדש היתה הכפלת שעות ההשתתפות המינימליות הנדרשות מכל משתתף בתוכנית מ-15 ל-30 שעות שבועיות. בעקבות דרישה זו נאלצו משתתפים בעלי רקע, בעיות וצרכים שונים לעמוד באותן דרישות, מצב שיצר מתחים רבים במרכזי התעסוקה (Maron, in press).

אף על פי שהוקמה ועדה מיוחדת לקביעת המודל הכלכלי להפעלת הניסוי (ועדת גדיש), הכתיב אג"ת את החוזה בין המדינה למרכזים הפרטיים וקבע את עקרונות המודל הכלכלי באופן שתמרץ את המרכזים לצמצם את מספר הזכאים לקצבה, להביא לסגירה מוחלטת של תיקי תובעים ולהפחית את ההוצאה על שירותים תומכי עבודה מעבר לרף מסוים.<sup>24</sup> המודל כפי שעיבב אותו אג"ת יצר ניגוד אינטרסים מובנה בין כוונות הרווח של מרכזי התעסוקה לבין זכויות האזרח החברתיות של המשתתפים בתוכנית (בניש, 2008). אג"ת עודד במפורש את מרכזי התעסוקה לבטל את זכאותם של המשתתפים בתוכנית, בלי שהוא כולל במודל אף סעיף הנותן למרכזים תמריץ כלכלי לדאוג להשמה איכותית או ארוכת טווח של המשתתפים (results-based incentives); מבנה תמריצים זה הוא חריג במיוחד אפילו בהשוואה לתוכניות אמריקניות, לא כל שכן בהשוואה לתוכניות במדינות אירופיות.<sup>25</sup>

הדרך שבה עיצב אג"ת את אופן פעולתם של מרכזי התעסוקה הפרטיים מחזקת את הצורך לוותר על השימוש בתוויות "פרטי" ו"ציבורי" לאפיון ישויות ארגוניות במדינת הרווחה, ולהיעזר בתוויות אלה כדי לאפיין סוג מסוים של יחסים שעשוי להופיע בהקשרים ארגוניים שונים (Ostrander, 1987). אג"ת פעל באמצעות ארגון פרטי למטרות רווח תוך שהוא מספק לו תמריצים כלכליים ומעודד אותו להטיל סנקציות על אזרחים, לשלול את זכאותם ולהדוף את תביעותיהם מתקציב המדינה ("סגירת תיקים"). באופן זה יכול שחקן מדינתי להשתמש בפלטפורמה פרטית כדי לקדם רציונל פוליטי (ניאו-ליברלי). רתימת האינטרס הפרטי של מרכז התעסוקה מעבירה את האחריות לזירה בעלת אחריותיות (accountability) נמוכה, באופן אשר מרחיק מן המדינה את הפעולה "הטבעית" ו"הרציונלית" למען רווח המתרחשת בזירה הפרטית (ותוצאותיה הצפויות), ומצמצם את המחיר הפוליטי שלה.

24 חשוב לציין כי בשנת 2007 השתנה המודל הכלכלי של התוכנית בעקבות הביקורת הציבורית הרחבה שהיא עוררה.

25 דו"ח שנתי, המוסד לביטוח לאומי, 2004, עמ' 136-138; Welfare-to-Work Reform Pilot Program, The State of Israel, section 12: Payment.



### ארגון המדינה מחדש: הקמת מערך משילות אוטונומי הרחק מאינטרסים "זרים" פוליטיים ובירוקרטיים

המבנה המוסדי של הבירוקרטיה המדינתית אינו תוצאה של הכרעות רציונליות, אלא ביטוי של מאבקי כוחות בין שחקנים שונים על עיצוב המדיניות בתחומים מוגדרים (Moe, 1989). שחקנים שואפים לשמר את הישגיהם הפוליטיים באמצעות מבנה אוטונומי אשר ימנע התערבות של שחקנים בעלי אינטרסים שונים: במיוחד פוליטיקאים (שם), אך גם שחקנים בירוקרטיים אחרים הפועלים לפי היגיון מוסדי שונה. החשש מאובדן שליטה על "תוכנית הדגל" החדשה והשאפה לניהול אוטונומי של בעיית האבטלה והמובטלים הוביל את אג"ת לעגן את השפעתה גם בשלב יישום התוכנית, כדי לשמור על מימוש האינטרסים והתפיסות האידיאולוגיות שלו. בתוכנית הושקעו משאבים ונתלו בה ציפיות רבות. פיתוחה ארך שבע שנים, ועלותה נאמדה בעשרות מיליוני שקלים; במהלך השנתיים הראשונות קיבל כל מרכז תעסוקה 73 מיליון ש"ח, ומתוכם 10 מיליון ש"ח כמענק הקמה.<sup>26</sup> מעורבותו של אג"ת נועדה למנוע משחקנים בירוקרטיים ופוליטיים להתערב בהפעלת התוכנית ובכך לשבש את ההיגיון הכלכלי-החברתי שאותו קיווה האגף להוציא לפועל: צמצום הוצאות המדינה באמצעות התניית התמיכה ואקטיביזציה נוקשה של אזרחים חסרי תעסוקה. כדי להמשיך ולקדם את הפרויקט המדינתי הניאו-ליברלי באופן אוטונומי פעל אג"ת בשני ערוצים: (1) הוא פעל לארגן מחדש את האחריות המוסדית על יישום התוכנית, כדי להרחיק את השליטה על הניסוי משחקנים מדינתיים בעלי תפיסות ואינטרסים אחרים, וחתר להקמת מנהלה מדינתית אשר תפקח על הניסוי במסגרת משרד התמ"ת. (2) הוא לקח חלק פעיל בתפקוד המנהלה ובהפעלה היומיומית של התוכנית תוך מעורבות בניהולו של המשתתף הבודד ברמת המיקרו.

הניסיונות להקים מנהלה מדינתית להפעלת הניסוי החלו באוגוסט 2001, כאשר שר העבודה והרווחה אז, שלמה בניזרי, ביקש מהקבינט החברתי-הכלכלי בממשלה לאשר את הקמת המנהלה באחריות משרדו. השר ביקש מהקבינט לאשר לו משרות תקניות לאיוש התפקידים במנהלה למשך שלוש השנים שבהן צפוי להיערך הניסוי.<sup>27</sup> בקשתו של השר לא אושרה. אג"ת התנגד מתוך חשש לאבד שליטה על ביצוע התוכנית היקרה לו (תרתי משמע) לידי שר משרד הנשלט, לתפיסתו, בידי גחמות פוליטיות ופועל לפי היגיון מוסדי אחר. כיוון שהאוצר אינו משרד מבצע ולא יכול היה להפעיל את התוכנית בעצמו, חיפש למקם את התשתית הארגונית של התוכנית במסגרת מוסדית "אוהדת". בפברואר 2003 קידמו משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה שינוי משמעותי במבנה המשרדים, כאשר

26 המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, דו"ח האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, 2007, עמ' 91.

27 תוכנית חירום לצמצום האבטלה. מוגש על ידי משרד העבודה והרווחה לקבינט החברתי-כלכלי, אוגוסט 2001.

העבירו את האחריות והשליטה על מדיניות תעסוקה ממשרד העבודה והרווחה למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת), אשר מסיבות היסטוריות פעל בשירות האינטרסים של התעשיינים והמעסיקים (ולא של המועסקים) (דורון, 2007, עמ' 40). באופן זה הודר מן התוכנית גם משרד הרווחה, המחויב להגנה על זכויותיהן החברתיות של אוכלוסיות מוחלשות. באמצעות העברת השליטה המוסדית בתוכנית לידי התמ"ת פעל אג"ת כדי לשמור שתנוהל הרחק משחקנים מדינתיים עם תפיסות "זרות" ו"פוליטיות" באשר למדיניות מרווחה-לעבודה בישראל ותיושם על פי השקפת עולמו.

בעקבות המאבקים על מיקומה, התעכבה הקמתה של מנהלה מדינתית לצורך ניהול תוכנית ויסקונסין. ההקמה החלה בפברואר 2005 במקביל לחתימה על החוזים עם החברות הפרטיות שיפעילו את מרכזי התעסוקה, שישה חודשים בלבד לפני תחילת הפעלתה של התוכנית. אג"ת לא חזה למנהלה תפקיד מרכזי בהפעלת התוכנית. על בסיס האמונה ביכולתו של מערך השירותים החדש לדאוג לוויסות עצמי, האמין אג"ת כי מרכזי התעסוקה הפרטיים יפעלו בהתאם למודל הכלכלי ולתמריצי השוק שהגדיר עבורם בחוזה, וכי המודל יעבוד ללא צורך רב בהתערבות המדינה. מעורבות מדינתית מינימלית היתה התפיסה שהנחתה את המנהלה בראשית דרכה, אולם בשלבים מתקדמים יותר של הפעלת התוכנית היא הרחיבה את מעורבותה ואת הפיקוח שלה.<sup>28</sup>

המנהלה הוקמה כגוף מצומצם ביותר ללא כלי רגולציה ומנגנוני פיקוח. אי הוודאות הכללית ביחס לתוכנית החדשנית והבהילות ליישם אותה מנעו יצירת קורפוס ברור של ידע ניהולי ורגולטורי ולמידה מתוכניות אחרות. תפקידיה של המנהלה לא הוגדרו מראש, לא כל שכן נוהלי העבודה והפרוצדורות שתזדקק להם בעבודתה השוטפת. כשל זה נבע גם הוא מן המאבק על השליטה במנהלה. הדרת גורמים מקצועיים (משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה), בעלי ניסיון עם אוכלוסיית היעד של התוכנית ועם הפעלת שירותי תעסוקה, מנעה מהם לתרום מניסיונם לעיצוב תפקיד המנהלה. לאור זאת קבע אחד מצוותי הבדיקה הראשונים שמונו לתוכנית כי יש צורך "להגביר ולהרחיב את שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובעיקר משרד הרווחה שאחת מאוכלוסיות היעד המרכזיות שלו הנה אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה".<sup>29</sup>

הדרת הגורמים המדינתיים המקצועיים תוך התעלמות מהמלצותיהם בהווה, אך גם מהחלטותיהם בעבר, נבעה מרצונו של אג"ת לייצר צורת טיפול מדינתית חדשה שאינה "נגועה" בטעויות העבר. אג"ת שאף לכלול בניסוי אוכלוסייה רחבה על פי האידיאולוגיה האומרת ש"כל אחד יכול לעשות משהו" כדי לצאת ממצב של תלות במדינה. על רקע זה

28 ריאיון עם הסגן לענייני רווחה באג"ת במהלך הקמת המנהלה, 9.3.11; ריאיון עם רכו רווחה ותעסוקה באג"ת במהלך הקמת המנהלה, 23.5.11; ריאיון עם יו"ר המנהלה, משרד התמ"ת, 10.3.10.  
29 דו"ח צוות הבדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתכנית מהל"ב, ספטמבר 2006, עמ' 7.

ועל רקע הקונפליקט ואי האמון בשירות התעסוקה ובהחלטותיו המקצועיות, הוחלט לשלב בניסוי את אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה בקטגוריית בלתי ניתנים להשמה (בנ"ל) ולהעריך מחדש את כושר עבודתם; בנ"ל הוא סטטוס שקבע שירות התעסוקה (עד 2003<sup>30</sup>), כדי לספק פטור ממבחן התעסוקה לאוכלוסייה רחבה, הכוללת אנשים בעלי מגבלות פיסיות ונפשיות, חלקם זכאים לקצבת נכות חלקית, אך רובם לא נמצאו זכאים לה מסיבות שונות.<sup>31</sup> התרעות של המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה וארגוני סגור שונים לא הועילו, ומשרדי האוצר והתמ"ת לא לקחו אותם בחשבון בעת עיצוב החוק וגם לא כשהוקמה מנהלת התוכנית. המלצות המוסד לביטוח לאומי בעניין מיון מוקדם של אוכלוסיית היעד לא קיבלו ביטוי בחקיקה שעיצבו נציגי אג"ת ומשרד התמ"ת, תוך הדרת נציגי המוסד שהיו מעורבים בתהליך עד אז.<sup>32</sup>

הבעיה המרכזית בהפעלת התוכנית נגעה למתח שבין הדרישה האחידה להשתתפות גורפת בתוכנית תעסוקתית אישית בעלת היקף שעות נרחב לבין אוכלוסיית היעד מרובת הבעיות שנדרשה להשתתף בה.<sup>33</sup> מצב זה נבע משתי החלטות של אג"ת: הקביעה במסגרת חוק ההסדרים כי כל משתתף חייב בתוכנית אישית בהיקף מינימלי של 30 שעות שבועיות; ההחלטה לכלול בתוכנית אוכלוסיית יעד רחבה ללא סינון מוקדם. מצב עניינים זה הוביל לביקורת ציבורית נרחבת מצד כלי התקשורת, ארגוני סגור, משתתפים וחברי כנסת. ביקורת זו הצביעה על אי התאמות צורמות בין דרישת המרכזים מנמעני התוכנית להשתתף בתוכנית תעסוקתית אישית מלאה לבין הנמענים שהתקשו לעמוד בה מחמת גיל מבוגר ומגבלות פיסיות, נפשיות ובריאותיות. 88% מהמקרים שבהם נשללה הזכאות לקצבה (11,826 מתוך 13,433) במהלך השנה הראשונה של התוכנית נבעו מאי עמידה בדרישותיה.<sup>34</sup> במהלך אורות לתעסוקה, השלב השני והמשופר של התוכנית (אוגוסט 2007-דצמבר 2009), נרשם שיעור יציב (89%)<sup>35</sup>.

בעקבות הבעיות ביישום התוכנית והביקורת הרבה שנמתחה עליה, נדרשה המנהלה להגביר את מעורבותה וליטול חלק פעיל בהתנהלות השוטפת של המרכזים. בשלבים הראשונים של הפעלתה נטלו נציגי אג"ת חלק חשוב בהתמודדות היומיומית עם הבעיות הרבות שעלו מן השטח. מעורבותו של אג"ת בפעילות המנהלה גדלה: רכז התעסוקה

30 במסגרת הצרת צעדיו של שירות התעסוקה נשללה ממנו בשנת 2003 הזכות לפטור תובע גמלה כבנ"ל.  
 31 המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, דו"ח האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, 2007, עמ' 106.  
 32 ריאיון עם האחראית על תוכנית ויסקונסין במוסד לביטוח לאומי, 20.5.10.  
 33 ראו המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, דו"ח האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, 2007, עמ' 103-110; דו"ח צוות הבדיקה לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב, ספטמבר 2006; דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, יוני 2007, עמ' 13; דו"ח מבקר המדינה, היבטים אחדים של תוכנית מהל"ב, 2007, עמ' 23.  
 34 סיכום השנה הראשונה, דו"ח מנהלת הניסוי, 2006 עמ' 31.  
 35 דו"חות חודשיים, מנהלת הניסוי, 8/2007 - 12/2009.

באג"ת או הרפרנט שלו השתתפו באופן קבוע בישיבות שנערכו במנהלה ונטלו חלק פעיל במנגנוניה. המציאות המורכבת של התוכנית הביאה למעורבות אינטנסיבית, באופן שלא הכירו קודם לכן, של נציגי האגף במציאת פתרונות לבעיות שהתעוררו בנוגע למשתתפים ספציפיים. הרצון לשלוט על התוכנית הוביל לפגיעה ביכולת המקצועית ובאוטונומיה של המנהלה.<sup>36</sup> מעורבות זו של אג"ת בניהול התוכנית ברמת המיקרו נועדה להגן על תוכנית הדגל שעיצב.

סירובו של משרד האוצר לשחרר את השליטה על יישום התוכנית נבע לא רק מן הצורך לחסוך ולהגן על קופת המדינה (Wildavsky, 1993), אלא גם מן החשש ששחקנים בירוקרטיים או פוליטיים יצליחו לשנות את מטרותיה ואת עקרונות היסוד שלה – באמצעות צמצום אוכלוסיית המשתתפים או שינוי החובות החדשות של האזרחות שהתוכנית מייצרת למשל – ובאופן זה יעקרו אותה מתוכנה ויפגעו ביעדים החברתיים- הפוליטיים שעיצב האוצר.<sup>37</sup> השינויים שהוביל באוגוסט 2007 שר התמ"ת אלי ישי, עם המעבר לשלב השני של התוכנית (אורות לתעסוקה), מספקים דוגמה טובה למימוש חשש זה; השינויים יצרו אפיקים שאפשרו לאוכלוסיות שונות לקבל הקלות בתוכנית ואף פטור מלא (בני 45 ומעלה, אקדמאים).<sup>38</sup>

דוגמה טובה למעורבות אג"ת בעבודת המנהלה היא מיסוד "ועדת חריגים" ביוני 2006. הוועדה נוסדה כדי לאפשר מסלול להקלת הדרישות ממשתתפים שסבלו מבעיות ומקשיים שונים בהתאם לאבחון המרכזים. הוועדה הוסמכה לדון במקרים אלה ולצמצם במקרה הצורך את מספר שעות ההשתתפות בתוכנית עד שעה שבועית אחת. אג"ת התנה את הקמת ועדת החריגים בהשתתפות נציגיו בדיוניה.<sup>39</sup> תפקידו של נציג אג"ת בדיוני הוועדה (לצד נציג המוסד לביטוח לאומי ונציג המנהלה) היה לפקח על האישורים שהיא מספקת ועל כך שאופי התוכנית נשמר, כלומר שאף משתתף לא ישוחרר מחובות התוכנית ללא הוכחה חד משמעית (ומגובה במסמכים) באשר לאי יכולתו להשתתף.<sup>40</sup> אילו היתה התוכנית מופעלת באמצעות השירות הציבורי, לא היתה מתאפשרת התערבות שכזו מצד אג"ת, ובכל מקרה היא היתה מעוררת התנגדות משמעותית מצד השחקן המבצע על חתירתה הבוטה תחת סמכותו המקצועית. ואולם מכיוון ששחקנים פרטיים הפעילו אותה,

36 ריאיון עם הסגן לענייני רווחה באג"ת במהלך הקמת המנהלה, 9.3.11; ריאיון עם רכו רווחה ותעסוקה באג"ת במהלך הקמת המנהלה, 23.5.11.

37 ריאיון עם הסגן לענייני רווחה באג"ת במהלך הקמת המנהלה, 9.3.11.

38 במסגרת המעבר לאורות לתעסוקה חלו שינויים בתוכנית. החוזה כלכלי עם החברות הפרטיות שונה, ולראשונה ניתן תגמול על השמה בעבודה. כמו כן נוספו מענקי עידוד למשתתפים אשר נקלטו בעבודה והוכנסו מסלולים המיועדים לספק טיפול דיפרנציאלי לאוכלוסיות עם צרכים שונים, אף על פי ששינוי זה לא יושם במלואו. למרות השינויים שמרה התוכנית על עקרון היסוד של "עבודה תחילה" ללא הכשרה מקצועית.

39 ריאיון עם פקיד בכיר במנהלה, משרד התמ"ת, 7.4.10.

40 ריאיון עם פקידה במנהלה, משרד התמ"ת, 2.5.10.

שחקנים שהמשך פעילותם תלוי בשחקן המדינתי המפקח עליהם ולכן חסרים אוטונומיה מקצועית, התאפשר לאג"ת לפקח מקרוב על הפעלתה ולהתערב בה. ניתן לראות בהתערבות שכזו פעולה המרחיבה אחריות מדינתית ומחילה נורמות וערכים ציבוריים (אחריותיות, שקיפות, הוגנות) על פעילות פרטית, ואף לפרש אותה כחיובית ולגיטימית. ואולם השימוש בשחקנים פרטיים כמפעילי התוכנית אפשר לאג"ת להגן על הפרויקט המדינתי שעיצב כדי ליצור לחץ על אוכלוסייה רחבה להפסיק לקבל תמיכה ציבורית ולייצר לעצמה מקורות הכנסה עצמאיים באמצעות השוק.

---

### גישת המשילות ושינויים במדינת הרווחה: דיון מסכם

---

מאמר זה טוען כי ניתוח שינויים במערכות שירותים ותוכניות חברתיות (במסגרת הרחבה יותר של רפורמה במדינת הרווחה) חייב להתייחס למדינה ברצינות. למרות הספדים מוקדמים, המדינה ממשיכה להיות השחקן הפוליטי המרכזי בחברה (Pierre & Peters, 2000, p. 25). אף על פי שהיא ניצבת מול אתגרים חדשים ועוברת שינויים, יצירתיות ויזמות מדינתית, בדמותם של מנגנונים ושחקנים חדשים, עשויות לאפשר לה לשמר, ואולי אף להגדיל, את עוצמתה (שם). על פרספקטיבת הניתוח הרצויה להיות ערה אפוא לשינויים וליחסים החדשים הנרקמים בתוך המדינה ובינה לבין שחקנים קולקטיביים אחרים בשוק ובחברה האזרחית. אם ברצוננו להבין את הפוטנציאל הפוליטי הגלום בתפקידיהם של שחקנים לא-מדינתיים ברפורמות של מדינת הרווחה, עלינו לאמץ פרספקטיבה הנמצאת מעבר לגישת הפרטה. המאמר ביקש להציע את החלופה של גישת משילות, המתמקדת באופן שבו אסטרטגיות פוליטיות מתעצבות ומיושמות, תוך הפעלת עוצמה מדינתית באמצעות שחקנים ואתרים שונים. אחת המטרות של המאמר היא לעורר רפלקסיביות ביחס למסגרות האנליטיות שאנו משתמשים בהן, נוכח שינויים פוליטיים וארגוניים המתחוללים בהקשר המוסדי של עיצוב תוכניות ושירותים חברתיים ויישומם.

המאמר ביקש להדגים טענה זו בעזרת המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. בחינה היסטורית-מוסדית חושפת את היחסים התוך מדינתיים – הקונפליקט המוסדי בין אגף התקציבים באוצר לבין שירות התעסוקה (ובמובן מסוים גם משרד העבודה והרווחה) – שעמדו בבסיס הכוונה להפעיל את התוכנית באמצעות שחקנים פרטיים. ניתוח זה מראה, כי יותר משהיתה ניסיון להעביר את אחריות הטיפול בחסרי עבודה הזכאים להבטחת הכנסה לשחקנים פרטיים הפועלים באופן עצמאי במסגרת השוק, היתה למעשה תוכנית ויסקונסין אסטרטגיה מדינתית מקורית, אשר אפשרה לאג"ת ליצור תשתית אוטונומית, כדי להפעיל תוכנית בהתאם לתפיסותיו ולהגשים חזון ניאו-ליברלי של יחסי מדינה, חברה

ושוק. אג"ת חתר תחת שירות התעסוקה – הגוף הציבורי האחראי על הספקת שירותי תעסוקה – ועקף אותו תוך שהוא מייצר ממשק ארגוני חדש בין המדינה לאזרחיה חסרי התעסוקה, הנתמכים בתקציב המדינה. באופן זה שימשו השחקנים הפרטיים, שגייסו (למעשה הקים) אג"ת ואשר פעלו בהתאם לחוזה ולתמריצים כלכליים שעיצב, כסוכנים שתכליתם לקדם את מטרתו: עיצוב חוזה חברתי חדש בין המדינה למשתתפי התוכנית, אשר תובע השתתפות אקטיבית מרובת שעות בפעילות לקידום תעסוקתי תחת פיקוח של יועצים תעסוקתיים ומאמני תעסוקה. מדובר בחוזה חד צדדי הקובע כי זכאות לתמיכת המדינה מותנית בלקיחת אחריות אישית ובאימוץ גישה פרואקטיבית, אשר יובילו לחיים עצמאיים באמצעות עבודה בשוק התעסוקה (השניוני) ללא תלות במדינה (Maron, in press).

המאבק על ניהול התוכנית באופן אוטונומי וללא הפרעות "זרות" מצד שחקנים בירוקרטיים ופוליטיים, הוביל את אג"ת להדיר שחקני מדינה חברתיים (שירות התעסוקה, משרד הרווחה והעבודה, המוסד לביטוח לאומי) ולהתעלם מהמלצותיהם באשר לקשיים הרבים המאפיינים את אוכלוסיית היעד של התוכנית. השימוש בשחקנים פרטיים להפעלת התוכנית לא החליש את המדינה; להפך, הוא אפשר לשחקן מדינתי דומיננטי (אג"ת) להיות מעורב בתוכנית גם בשלב הקמתה ויישומה. בניגוד לשחקנים מדינתיים אשר היו מתנגדים להתערבות של אג"ת בהחלטותיהם המקצועיות, היו מרכזי התעסוקה הפרטיים כפופים למנהלה ולהחלטותיה, אשר עוצבו בהתאם לדרישותיו של אג"ת. אג"ת לקח חלק פעיל בניהול היומיומי השוטף של התוכנית והיה מעורב עד לרמת המיקרו בהחלטות הנוגעות למשתתפים בודדים; מטרתו היתה למנוע משחקנים אחרים להשפיע על התוכנית שבאמצעותה שאף להילחם ב"עבודה השחורה", באבטלה ובתלות, ולייצר עבור שוק התעסוקה השניוני בישראל עובדים ממושמעים חסרי אלטרנטיבות.

לפרספקטיבה של משילות יתרון ברור, בשל יכולתה לחבר בין זירות שונות שבהן המדיניות החברתית מעוצבת (מקרו), מנוהלת (מזו) ומיושמת (מיקרו). ניתוח האינטראקציה בין הרמות השונות חיוני להבנת המדיניות החברתית כתהליך רווי במתח ומאבק בין שחקנים עם זהות ואינטרסים שונים, המתממש, יותר מבעבר, בסביבה מרובת ארגונים. מטעמי מיקוד ומגבלות מקום ויתרתי על רמת הניתוח האחרונה (מיקרו) וצמצמתי את העיסוק ברמת המזו (פעילות המנהלה). במקום אחר אני עוסק בהרחבה ביחסים הנרקמים ברמות ניתוח אלה (בין היועצים התעסוקתיים לבין משתתפי התוכנית ובין המרכזים למנהלת התוכנית), ומצביע על האופן שבו עיצבה בסופו של דבר פעולתם של שחקנים בזירות השונות את מאפייני התוכנית המדינתית שעמם התמודדו משתתפי התוכנית מזה וסוכניה (יועצים תעסוקתיים ומאמנים) מזה (Maron, in press).

לסיכום, המקרה של תוכנית ויסקונסין מלמד שעלינו לגשת בזהירות ראויה לטענות הקובעות כי המדינה נסוגה ממעורבות בחברה, תוך שהיא "מפקירה" תחומי פעילות

שונים לשחקנים פרטיים. ניתוח היחסים בין העוצמה של אג"ת וחתירתו להגשמת פרויקט מדינתי ניאו-ליברלי לבין מרכזי התעסוקה הפרטיים, שהקים וניהל בהתאם למטרותיו, חושף פוטנציאל פוליטי חדש: עוצמה מדינתית מיוצרת בזירות חדשות ובאמצעות שחקנים חדשים, באופן שמעצים שחקני מדינה דומיננטיים מול שחקני מדינה אחרים ומול קבוצות של אזרחים. בניתוח פוטנציאל פוליטי זה חשובה ההבחנה בין המדינה כתופעה סוציולוגית לבין המושג הנורמטיבי "מדינת הרווחה": המדינה היא ישות ארגונית בעלת מטרות ואינטרסים, אשר עשויה להגדיל את מעורבותה הארגונית בחברה גם בעידן של צמצום וצנע תקציבי; טענה זו יכולה לדור בכפיפה אחת עם הקובלנות (המוצדקות) על נסיגתה של "מדינת הרווחה": מושג המתייחס לאחריות הקולקטיבית לזכויות חברתיות של אזרחות.

## מקורות

- אייזנשטדט, מ' (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי תיקון ומניעת עבריינות. בתוך י' קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 189-210). תל אביב: רמות.
- בניש, א' (2005). יישום "תוכנית ויסקונסין" בישראל – היבטים משפטיים. עבודה חברה ומשפט, יא, 121-153.
- בניש, א' (2008). מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח. משפטים, לח (2), 283-349.
- ביכלר, ש' וניצן, י' (2001). מרווחי מלחמה לדיווידנדים של שלום. חיפה: פרדס.
- ברק-ארז, ד' (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה. עיוני משפט, ל, 461-515.
- גל, ג' (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטה – השלכות לגבי ישראל. חברה ורווחה, טו (1), 7-24.
- גל, ג' ואחדות, נ' (2007). רשת ביטחון סוציאלית וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 59-100). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דגן-בוזגלו, נ' (2007). הזכות לעבודה בישראל: מבט משפטי ותקציבי. תל אביב: מרכז אדוה.

- דורון, א' (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18-34.
- דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל: 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 33-57). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הזנפלד, י'. (2005). מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים? ביטחון סוציאלי, 70, 13-31.
- ורצברגר, א' וקטן, י' (2005). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב.
- ורצברגר, א' (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 149-170). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- חנין, ד' (2001). בעקבות גרמאשי על החברה האזרחית. בתוך י' פלד וע' אופיר (עורכים), ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית? (עמ' 73-93). תל אביב: מכון ון ליר בירושלים\הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- חקלאי, ב' (1978). זיקת חובה ללשכת שרות התעסוקה ולתיווכה. בשירות התעסוקה – כתב העת של שירות התעסוקה, 187-194.
- ינאי, א' (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי. ביטחון סוציאלי, 70, 77-109.
- יפה, א' (1982). ילדים במוסדות: מדיניות השמת ילדים במוסדות בישראל. תל אביב: דפוס מבט.
- כ"ץ, י' (1997). הפרטה בישראל ובעולם. תל אביב: פקר.
- מורנגשטיין, ב' ושמצר, מ' (2001). השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה. המוסד לביטוח לאומי.
- מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (בדפוס). הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: מכון ון-ליר בירושלים.
- מרון, א' (בדפוס). תהליכים ומגמות של הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: מכון ון-ליר בירושלים.



- קורא, מ' (2001). דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תוכנית "מסעד לעבודה" לאור המלצות ועדת תמיר. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- קורא, מ' (2003). מסמך רקע לדיון בנושא: הצעת חוק ההסדרים לשנת הכספים 2004 בנושא שילוב מקבלי גמלאות בעבודה. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רוזנהק, ד' (1999). מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה. ביטחון סוציאלי, 56, 79-112.
- שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך א' רם וד' פילק (עורכים), שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 84-115). ירושלים: מכון ון-ליר.
- Ajzenstadt, M. & Rosenhek, Z. (2000). Privatisation and new modes of state intervention: The long-term care programme in israel. *Journal of Social Policy*, 29 (2), 247-262.
- Asiskovitch, S. (2010). Bureaucratic actors in mature welfare states: The case of Israel. *Policy & Politics*, 38 (4), 547-563.
- Benish, A. (2010). Re-bureaucratizing welfare administration. *Social Service Review*, 84 (1), 77-101.
- Block, F. & Evans, P. (2005). The state and the economy. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 505-526). Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- Block, F. (1994). The roles of the state in the economy. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of Economic Sociology* (pp. 691-710). Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- Bobbio, N. (1988). Gramsci and the concept of civil society. In J. Keane (Ed.), *Civil Society and the State* (pp. 73-100). London: Verso.

- Borghi, V. & van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9), 413-424.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2007). Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (7/8), 287-300.
- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (Eds.). (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality: With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications.
- Clarke, J., Gewirtz, S., & McLaughlin, E. (2000). *New managerialism, new welfare?* Sage Publications Ltd.
- Cloward, R. A. & Piven, F. F. (1971). *Regulating the poor: The functions of public welfare* New-York: Pantheon Books.
- Daly, M. (2003). Governance and social policy. *Journal of Social Policy*, 32 (1), 113-128.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality: With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.
- Freedland, M. (2001). The marketization of public services. In C. Crouch, K. Eder, & D. Tambini (Eds.), *Citizenship, markets, and the state* (pp. 90-110). New-York: Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. New-York: Oxford University Press.
- Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. UK: Cambridge University Press.

- Helman, S. (2009). *Imported policy Ideas and the initiation of institutional change: The borrowing and implementation of workfare in Israel*. Paper Presented at the RC 19 conference, Montreal.
- Holden, C. (2003). Decommodification and the workfare state. *Political Studies Review*, 1 (3), 303-316.
- Larner, W. (2000). Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy*, 63 (autumn), 5-25.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.). (2000). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25 (2), 185-213.
- Maron, A. (in press). Activation via Intensive Intimacies in the Israeli Welfare-to-Work Program: Applying a Constructivist Approach to the Governance of Institutions and Individuals. *Administration & Society*.
- Merrien, F. X. (1998). Governance and modern welfare states. *International Social Science Journal*, 50 (155), 57-67.
- Moe, T. M. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *Can government govern?* (pp. 267-329). Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Newman, J. (2001). *Modernising governance: New labour, policy, and society*. London: Sage Publications.
- Offe, C. (2009). Governance: An “empty signifier”? *Constellations*, 16 (4), 550-562.
- Orloff, A. S. (2005). Social provision and regulation: Theories of states, social policies, and modernity. In J. Adams, E. S. Clemens, & A. S. Orloff (Eds.), *Remaking Modernity: Politics, History, and Sociology* (pp. 190-224). Durham and London: Duke University Press.

- Ostrander, S. A. (1987). Shifting the debate: Public/private sector relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16 (1-2), 7-10.
- Peck, J. (2001). *Workfare states*. New-York: Guilford Publications.
- Pierre, J. & Peters, G. B. (2000). Governance, politics and the state. Hampshire: Macmillan Press.
- Ramamurti, R. (2000). A multilevel model of privatization in emerging economies. *Academy of Management Review*, 25 (3), 525-550.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-205.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In Peter B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Somers, M. R. (1999). The privatization of citizenship: How to unthink a knowledge culture. In V. E. Bonnell & L. Hunt (Eds.), *Beyond the Cultural Turn: New Directions in the Study of Society and Culture* (pp.121-161). California: University of California Press
- Starr, P. (1989). The meaning of privatization. In S. B. Kamerman & A. J. Kahn (Eds.), *Privatization and the welfare state* (pp. 15-48). New Jersey: Princeton University Press.
- van Berkel, R. & Valkenburg, B. (2007). *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. UK: The Policy Press.
- van Berkel, R. & van der Aa, P. (2005). The marketization of activation services: A modern panacea? Some lessons from the Dutch experience. *Journal of European Social Policy*, 15 (4), 329-343.
- Walters, W. (2009). Some critical notes on "governance". *Studies in Political Economy*, 73, 27-46.

Weintraub, J. (1997). The theory and politics of the public/private distinction. In J. Weintraub & K. Kumar (Eds.), *Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy* (pp.1-42). Chicago: The University of Chicago Press.

Wildavsky, A. (1993). Budget games are ready for reform. In K. A. Eliassen & J. Kooiman (Eds.), *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience* (pp. 262-268). New Delhi: SAGE Publications.