

מרווחה ללא עבודה לעבודה עם יותר רווחה

לאחרונה הוחל בהפעלת שלב הניסוי של תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה), או כפי שהיא מכונה על-פי רוב "תוכנית ויסקונסין הישראלית". זוהי תוכנית "מרווחה לעבודה" (welfare-to-work), אשר בדומה לתוכניות אחרות שאומצו במדינות שונות מבקשת לעודד את השתלבותם בשוק העבודה של בני אדם, שמקור הכנסתם העיקרי הוא גמלאות (דורון, 2000; קטן, 2000). תוכניות אלה, המכונות במדינות אירופה בשם "מדיניות הפעלה" (activation policies), הן ייחודיות בכך שהן קושרות באופן ישיר בין קבלת גמלאות במסגרת תוכניות המספקות סעד, דוגמת הבטחת הכנסה, ובין השתלבות בשוק העבודה.

למרות שקיימים הבדלים חשובים בין התוכניות המופעלות במדינות השונות, ובמיוחד בין אלה המופעלות בארצות-הברית ובין אלה שבמדינות אחרות באירופה, לכל התוכניות של "מרווחה לעבודה" משותפים מספר מרכיבים (Løedemel & Trickey, 2000). ראשית, תמיד יש בהן מרכיב של חיוב. במילים אחרות, התוכניות מתנות את המשך קבלת הגמלאות בפעולות שמטרתן הברורה היא השתלבות בשוק העבודה. מי שאינו מוכן לקחת חלק בפעולות הללו אינו זכאי לקבל גמלאות.

שנית, התוכניות הללו מציעות מגוון של פעולות (המשתנה מתוכנית לתוכנית וממקום למקום) שנועדו לעודד השתלבות בשוק העבודה. פעולות אלה כוללות השמה בעבודה, רכישת כלים לחיפוש עבודה (כתיבת קורות חיים, דרכים לחיפוש עבודה, השתתפות בראיונות עבודה), השלמת ההשכלה והרחבתה, הכשרה מקצועית, תעסוקה במסגרת הקהילה, הכשרה פנים-מפעלית ותעסוקה מסובסדת. במקביל, התוכניות מציעות למשתתפים בהן מערכות תומכות תעסוקה, כגון טיפול בילדים קטנים, הסעות, מימון רכישת בגדי עבודה, סיוע בביטוח בריאות, והנחות המס, או מס הכנסה שלילי, בעת שלב המעבר לשוק העבודה.

שלישית, בשונה מן המקובל במרבית מערכותיה של מדינת הרווחה, התוכניות מרכזות תחת קורת גג אחת את כל הטיפול במשתתפים בהן והן מדגישות את הטיפול האינדיווידואלי והמתמשך בפרט. דהיינו, כל המערכות המטפלות בפרט המקבל גמלאות (ביטחון סוציאלי, שירותי תעסוקה, שירותי הכשרה, טיפול סוציאלי) מרוכזות במקום פיזי אחד, המכונה לעתים "one-stop center". זאת ועוד, כל אחד מן המשתתפים בתוכנית זוכה לקבל טיפול אינדיווידואלי מידי איש צוות התוכנית המלווה את המשתתף במהלך כל שלבי המעבר מרווחה לעבודה.

רביעית, למרות שקיימת שונות גדולה בין אוכלוסיות היעד הספציפיות של

תוכניות מרווחה לעבודה במדינות השונות, בכולן האוכלוסייה הזוכה לסיוע של המערכת היא זו המכוסה באמצעות תוכניות רשת מגן. לפיכך, התוכנית אינה מכוונת לאלה הנפלטים באופן זמני משוק העבודה והזכאים לדמי אבטלה, ולא לאלה הסובלים ממגבלות גופניות או נפשיות המונעות מהם להיכנס לשוק העבודה, וגם לא לאלה שאינם עובדים בשל גילם, אלא רק לאוכלוסיות של בני אדם בגיל העבודה, המסוגלים מבחינה עקרונית להשתלב בשוק העבודה.

תוכנית מהל"ב הישראלית מבקשת לאמץ את המרכיבים הבסיסיים של תוכניות "מרווחה לעבודה". במסגרת התוכנית, שהוחל בהפעלתה לניסיון בחודש אוגוסט 2005, הוקמו ארבעה מרכזי תעסוקה (בחלק מהם נפתחו גם סניפי משנה אחדים) במקומות שונים בארץ. את המרכזים מפעילות חברות עסקיות בינלאומיות בשיתוף עם גורמים ישראליים. החברות (אחת אמריקנית, אחת בריטית, ושתיים הולנדיות) מפעילות את המרכזים על-פי גישות שונות, המשקפות את ניסיוןן בהפעלת תוכניות "מרווחה לעבודה" בארצות מוצאן. מקבלי הבטחת הכנסה שהם בעלי כושר עבודה באותו אזור מחויבים להתייצב מדי יום במרכז (עד 30 שעות במהלך השבוע) ולהשתתף בתוכנית אישית שמטרתה לשלבם מחדש בשוק העבודה. את המאפיינים הספציפיים של התוכניות מעצבים מנהלי יעדי תעסוקה, אשר מטפלים במקבלי הגמלאות. מרכיבי התוכניות אמורים לבטא הן את צורכי הלקוח והן את הגישה הייחודית המאפיינת את החברה המפעילה.

באופן כללי, התוכניות אמורות לכלול את המרכיבים הידועים של תוכניות "מרווחה לעבודה": סיוע בחיפוש עבודה, מתן כלים לחיפוש עבודה, עבודה בגופים ציבוריים בקהילה (לצורך רכישת מיומנויות עבודה), הכשרה מקצועית, השלמת השכלה וסבסוד התעסוקה. כמו-כן, ניתן לקבל סיוע בטיפול בילדים ולהיעזר במערכות תמיכה נוספות. ללקוח אין אפשרות לסרב לתוכנית המוצעת לו. סירוב, או אי-מילוי תנאי התוכנית, יביאו לשלילת גמלאות לתקופת זמן נתונה. יחד עם זאת, הוקם מערך של ועדות ערר, אשר מקבל גמלאות החש שזכויותיו נפגעו, או שתוכנית השילוב בעבודה איננה סבירה בעיניו, יוכל לערער בפניהן.

שיטת התגמול של החברות המשתתפות בתוכנית היא מורכבת. מחד גיסא, הממשלה הקציבה סכום של 80 מיליון ש"ח למימון פעולות מגוונות שיוצעו למשתתפים בתוכניות (כגון טיפול בילדים או השלמת השכלה). אולם, הרעיון הבסיסי הוא, שהחברות המפעילות יוכלו להרוויח אם יעלה בידן להביא לידי צמצום ניכר של מספר מקבלי הגמלאות באזור פעולתן, בדרך של השמה ארוכת-טווח (9 חודשים לכל הפחות) של מקבלי הגמלאות בשוק העבודה. רק אם תצליח החברה להביא לידי כך שיותר משליש מבין מקבלי הגמלאות יעברו לשוק העבודה (או ינשרו בדרך אחרת מרשימת מקבלי הגמלאות), היא תוכל להרוויח כסף מן הסכום שנחסך מתשלום גמלאות הבטחת הכנסה.

תוכנית מהל"ב היא תוכנית ניסיונית, ומשום כך הוקמו כאמור רק ארבעה מרכזים, שאמורים לטפל בעשירית בערך ממקבלי הבטחת הכנסה בישראל. הכוונה הפורמלית היא לבחון את תפקוד המרכזים הללו במהלך השנתיים הקרובות ועל סמך ממצאי הבדיקה תיבחן השאלה האם צריך להמשיך בתוכנית, ואם כן – באיזה אופן. כאמור, תוכניות "מרווחה לעבודה" כבר מופעלות זה שנים במדינות אירופיות ובארצות-הברית. לפיכך, גם בטרם נערכה בחינתה של השפעת התוכנית בישראל על מקבלי הגמלאות ניתן ללמוד דבר מה מן המחקר על מידת האפקטיביות של תוכניות מסוג זה במדינות אחרות.

שאלה מקדימה שעומדת בפני מחקר הבוחן את מידת האפקטיביות של תוכניות "מרווחה לעבודה" עוסקת בשאלת מטרת התוכניות. מן הראוי היה שקובעי מדיניות, ובעקבותיהם מעריכי התוכניות, יבהירו מראש מה התוכניות מבקשות להשיג. בעניין זה מבחין רובינסון (Robinson, 2000) בין שלוש מטרות אפשריות, שאולי קיימת ביניהן סתירה. המטרות הן: צמצום ההוצאה הציבורית, צמצום האבטלה ועידוד ההשתתפות בשוק העבודה, והקטנת ממדי העוני והמצוקה.

סקירת הספרות הדנה בהערכת התוכניות הללו מספקת מידע על האופן שבו הושגו שלוש המטרות הללו בתוכניות "מרווחה לעבודה" במדינות השונות. ניכר הדבר, שמטרה עיקרית של התוכניות האמריקניות, אשר הופעלו במהלך שנות ה-90 והאלפיים, היתה להביא לירידה בהוצאה הציבורית לתשלומי הסעד באמצעות צמצום מספר מקבלי גמלאות הסעד. ואכן, היתה ירידה חדה במספר מקבלי גמלאות הסעד במחצית השנייה של שנות ה-90 וההוצאה הפדרלית לסעד הצטמצמה בתקופה זו כדי מחצית (Blank, 2002). יחד עם זאת, ההוצאה על החזרי מס ותוכניות אחרות המיועדות לסייע בידי משפחות בעלות הכנסה נמוכה במסגרת שוק העבודה גדלה בתקופה זו בשיעור תלול ועמדה בסוף העשור על 66 מיליארד דולר.

מבחינה זו מקובלת היום בקרב החוקרים ההנחה, שתוכניות אלה לא תרמו לירידה ממשית בהוצאה הציבורית, אלא הביאו בעיקר לשינוי ביעדי ההוצאה. לא זו בלבד, אלא שמטרה זו היא בעייתית מפני שהמאמץ הממוקד על צמצום מספר מקבלי הגמלאות כרוך בדרך-כלל בהפעלת סנקציות הפוגעות קשה במקבלי הגמלאות ומאלצת אותם לעזוב את מערכת הרווחה גם כאשר הם אינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה.

המטרה השנייה, זו הקשורה בהשתלבותם של מקבלי גמלאות בשוק העבודה, היא מטרה שעמדה במרכז תוכניות רבות שהופעלו במדינות רווחה שונות בשנים האחרונות. ההנחה המקובלת היא, שהשגת מטרה זו תוביל בהכרח גם למטרה השלישית – שיפור מצבן הכלכלי של משפחות מקבלי הגמלאות, אולם אין כמובן כל ערובה שכך יהיה הדבר. מחקרי הערכה, אשר בחנו את תרומתן של תוכניות "מרווחה לעבודה",

מצביעים בדרך-כלל על כך, שהשקעה ציבורית בתוכניות אלה אכן עשויה לתרום, במידה זו או אחרת, להשתלבותם של מקבלי גמלאות בשוק העבודה. מחקרי הערכה שנעשו בבריטניה, בשוודיה ובארצות-הברית מאפשרים לזהות גם את סוג התוכניות התורמות במיוחד לכניסה מהירה לעבודה של מקבלי גמלאות. ניכר הדבר, ששירותי השמה וסיוע בחיפוש עבודה הם הכלים האפקטיביים ביותר מבחינה זו. לעומת זאת, התוצאות של הרחבת ההשכלה וההכשרה, עבודה יזומה בקהילה וסבסוד עובדים בשוק החופשי מאכזבות (Robinson, 2000).

המטרה החשובה ביותר, אך גם הבעייתית ביותר הן לבחינה והן להשגה, היא שיפור ברמת החיים של מקבלי הגמלאות עקב המעבר מרווחה לעבודה והוצאתם ממעגל העוני. עד כה לא היתה בנמצא בחינה אמפירית מוצקה ומשכנעת, בעיקר מפני שמחקרי ההערכה לא נשענו על בסיס ניסויי ולא נמשכו על-פני זמן רב מספיק על-מנת לזהות את ההשפעות ארוכות הטווח של התוכניות. שורה של מחקרים, המכונים לעתים "meta-analysis", אשר פורסמו לאחרונה (Bloom, Hill & Riccio, 2003; Greenberg, Ashworth, Cebulla & Walker, 2004; Greenberg, Michalopoulos & Robins, 2003; Greenberg, Robins & Walker, 2005), מסכמים מספר גדול של מחקרים אמפיריים ארוכי-טווח (עד שש שנים) על מגוון רחב של תוכניות מרווחה לעבודה שהופעלו בארצות-הברית. מחקרים אלה מספקים מענה טוב יותר לשאלות הנוגעות לתרומתן של תוכניות אלה לרווחתם של המשתתפים בהן.

ככלל, ממצאי המחקרים הללו מצביעים על כך, שתוכניות "מרווחה לעבודה" אכן עשויות לתרום לשיפור ברמת החיים של המשתתפים בהן ובמיוחד לזו של הנשים המשתתפות בתוכניות הללו. יחד עם זאת, התרומה היא בעיקר במהלך השנתיים-שלוש הראשונות לאחר סיום התוכנית והתוספת להכנסה היא צנועה למדי - 2,000 דולר בממוצע בשנה. זאת ועוד, לאחר חמש-שש שנים ההבדל ברמת ההכנסות של המשתתפים בתוכניות הללו ושל אלה הנמנים עם קבוצות ביקורת, שלא השתתפו בתוכנית, נעלם כליל. מחקרים אלה מצביעים על כך, שמרכיבים אחדים של התוכניות אפקטיביים יותר מאחרים. בעוד שהרחבת ההשכלה הבסיסית לא תרמה תרומה של ממש, הגישה המדגישה שילוב מהיר בעבודה, בעיקר באמצעות מתן כלים לחיפוש עבודה וסיוע בהשמה, נתגלתה כאפקטיבית במיוחד. טיפול פרטני וצמצום עומס התיקים המטופלים בידי בעלי תפקידים במרכזי התעסוקה וזהו כגורמים התורמים רבות לשיפור מתמשך ברמת ההכנסה. כמו-כן נמצא, שרמת ההכנסה עלתה ככל ששיעור האבטלה במקום שבו הופעלה התוכנית היה נמוך יותר.

ניכר הדבר, שהידע המצטבר על תוכניות "מרווחה לעבודה" מצביע על כך, שתוכניות אלה עשויות לשפר את סיכויי השתלבותם של בני אדם בשוק העבודה ואף לתרום להגדלת הכנסותיהם של חלק מן הנמנים עם אוכלוסייה זו לתקופת זמן. זאת

ועוד, ידע מחקרי זה מצביע על המרכיבים הנחוצים לבניית תוכניות אפקטיביות יותר. במקביל, מחקרים אלה מדגישים את מגבלות התוכניות הללו, ואת העובדה שהן אינן יכולות לשמש פתרון למצוקות של חלק ממקבלי הגמלאות.

המחקרים אינם עוסקים בסוגיות אחרות הקשורות בתוכניות אלה, אשר מן הראוי להביא אותם בחשבון בעת הערכת התוכנית הישראלית. כך, למשל, אין בהם מידע על ההשלכות של הפעלת סנקציות (כגון הורדת רמת הגמלאות וחובת הנוכחות במרכזי התעסוקה) על איכות חייהם של מקבלי גמלאות, וגם לא על מצבם של מקבלי גמלאות, שנאלצו לעזוב את מערכת הרווחה, אולם אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה. זאת ועוד, אין במחקרים התייחסות להשלכות תהליך ההפרטה של שירותי הרווחה, הנובעות מהעברת הטיפול במקבלי גמלאות מידי המדינה לחברות הפועלות למטרות רווח.

יש בתוכנית מהל"ב פוטנציאל לתרום לשיפור ברמת חייהם של חלק ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה. יחד עם זאת, הפעלת התוכנית עשויה לפגוע באחרים, שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה בגלל סיבה זו או אחרת. צעדים ראשונים להפעלת תוכנית "מרווחה לעבודה" בישראל נעשו כבר לפני חמש שנים. העיכוב בהתחלת הפעלתה של תוכנית מהל"ב אפשר לקובעי המדיניות בתחום זה להפעיל תוכנית בתקופה שבה שוק העבודה מתרחב, דבר שעשוי לתרום להצלחת התוכנית. עיכוב זה גם מספק הזדמנות לקובעי המדיניות להיעזר בידע שהצטבר בעולם בתחום זה בהכוונת התוכנית ובעיצובה לאחר סיום הניסוי.

ככלל, הכוונה לבסס את ההחלטה בדבר המשך הפעלת תוכנית "מרווחה לעבודה" על בסיס ממצאים מניסוי היא ראויה ומבורכת. מעט מדיי הכרעות הקשורות במדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי והתעסוקה, שהתקבלו בשנים האחרונות, נשענו על ידע מבוסס מבחינה אמפירית. יש לקוות שהפעם הדברים ייעשו אחרת.

ג'וני גל

העורך הראשי

רשימת מקורות

דורון, א' (2000). מסעד לעבודה: איום על רשת מגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. *ביטחון סוציאלי*, 57, 37-58.

קטן, י' (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה – מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד. *ביטחון סוציאלי*, 58, 151-172.

Blank, R.M. (2002). Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 15, 1105-1166.

Bloom, H.S., Hill, C.J & Riccio, J.A. (2003). Linking program implementation and effectiveness: Lessons from a pooled sample of welfare-to-work experiments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22, 551-575.

- Greenberg, D.H., Ashworth, K., Cebulla, A. & Walker, R. (2004). Do welfare-to-work programmes work for long?. *Fiscal Studies*, 25, 27-53.
- Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. & Robins, P.K. (2003). A meta-analysis of government-sponsored training programs. *Industrial and Labor Relations Review*, 57, 31-53.
- Greenberg, D.H., Robins, P.K. & Walker, R. (2005). Conducting meta-analyses of evaluations of government-funded training programs. *Review of Policy Research*, 22, 345-367.
- Løedemel, I. & Trickey, H. (Eds.) (2000). *An offer you can't refuse*. Bristol: Policy Press.
- Robinson, P. (2000). Active labour-market policies: A case of evidence-based policy making?. *Oxford Review of Economic Policy*, 16, 13-24.