

## מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה

אברהם דורון<sup>1</sup>

מדיניות ההפעלה התעסוקתית הנוהגת במדינות רבות ובישראל מיועדת להוציא ממערכת הרווחה אנשים המקבלים סיוע לקיומם ולהחזירם לשוק העבודה. מדיניות זו קשורה בשינויים הנערכים במערכות הביטחון הסוציאלי, ואחד מהם הוא שהזכות לגמלאות תהיה מותנית יותר בכניסה למעגל התעסוקה. מדיניות זו משקפת מגמה חדשה של מדיניות הרווחה, ובמרכזה הדרישה שכל אדם יעשה הכול כדי לדאוג לעצמאותו הכלכלית, כך שיהיה מסוגל להבטיח את צרכיו במסגרת תעסוקה בשוק ללא תלות בגמלאות הרווחה. מאז הפעלתה נטוש ויכוח ציבורי סביב מדיניות זו, המלווה בחילוקי דעות במישור החברתי והפוליטי.

מדיניות ההפעלה התעסוקתית מיושמת בדרכים שונות במדינות שונות. השוני נובע במידה רבה מן ההבדלים התרבותיים בין המדינות, והוא בולט במיוחד בין המדינות האנגלוסקסיות, וארצות הברית בראשן, לבין מדינות אירופה. השוני בין המדינות מתבטא בין השאר במידת הלחץ והכפייה המופעלת באכיפת המדיניות, בתפיסת המשמעות שלה ובהערכות של תוצאותיה. ההערכות באירופה הן שתוצאות יישומה שליליות במהותן, ובארצות הברית מקובל לראות את תוצאותיה כעדות להצלחה רבה.

מדינת ישראל הנהיגה אף היא מדיניות הפעלה תעסוקתית במתכונת תוכנית ויסקונסין האמריקנית. תוכנית זו עברה בעשור האחרון גלגולים רבים. המדיניות שעמדה מאחוריה עוררה מאז תחילתה חילוקי דעות בדבר טיבה, דרכי יישומה ותוצאותיה, הן במישור הארגוני שלה והן באופייה החברתי. חילוקי הדעות האלה הביאו בשנת 2010 להפסקת הפעלתה לפי שעה. המאמר סוקר ובוחר את המדיניות ואת יישומה בארצות שונות ומצביע על המגבלות של תוכניות הרווחה התעסוקתיות המתיימרות לפתור את בעיות האבטלה של קבוצות שוליים ולקדם את השתלבותן במעגל העבודה ובחברה הפעילה.

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

---

**מבוא**


---

היעדר העיקרי של מדיניות הרווחה במדינות העולם המפותח באירופה ובאמריקה בשני העשורים האחרונים היה להוציא ממערכת הרווחה אנשים המקבלים סיוע לקיומם, באמצעות גמלאות הבטחת הכנסה או סעד למיניהן, ולהחזירם לשוק העבודה. מדיניות זו מוכרת כמדיניות הפעלה תעסוקתית. כדי לתמוך בה הוכנסו שינויים במערכת הביטחון הסוציאלי, ובהם ההתניה שהזכות לקבלת גמלאות להבטחת הקיום תהיה בזיקה להשתתפות בשוק העבודה (Ditch & Roberts, 2002; Eichorst & Konle-Seidl, 2008; OECD, 2009; van Berkel, 2009; van Berkel & Horneman-Moller, 2008; van Berkel & Borghi, 2008).

מעבר ליעדי החזרת האוכלוסייה הנתמכת למעגל העבודה, המדיניות החדשה משקפת גם גישה חדשה למדיניות הרווחה, שתכליתה להביא לכך שאנשים יאותרו לקבל את כללי המשחק החדשים של העולם המשקי (Serrano Pascual, 2007; Barbier & Ludwig-2004). ההנחה העומדת מאחוריה היא שכניסה למעגל העבודה תביא להעצמתו של האדם כך שהוא יהיה מסוגל להבטיח את צרכיו במסגרת פעילות השוק (Esping-Andersen et al., 2002). גישה חדשה זו מושפעת לא מעט מן האידיאולוגיה המכוונת לתת לגיטימציה לצמצום מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי, המבטיחה תשלומי קצבאות לאנשים מחוץ למעגל שוק העבודה (Sinfield, 2001), ולמעשה לטרנספורמציה של מדינת הרווחה (Classen & Clegg, 2006).

מרכיב מרכזי נוסף בגישה זו הוא הדגשת הפיקוח על התנהלותו של האדם הנתמך, המקבל סיוע לקיומו ואמור לחפש עבודה. קליטה בתעסוקה היא אמנם מטרתה הראשונית, אבל אין היא עוד המטרה היחידה. בגישה החדשה שזורים יסודות אידיאולוגיים ומוסריים כאחד. מבחינה אידיאולוגית השתלבות בתעסוקה הופכת להיות על פיה מעין חובה עליונה שהצידוק שלה קשור באתגר של הסתגלות והתאמה לנסיבות הכלכליות של ימינו. היסוד המוסרי מדגיש את המאבק על מניעת תלותו של האדם כפרט וראיית עצמאותו הכלכלית כבעלת ערך הקובע את מעמדו בחברה (Serrano Pascual, 2004).

מאז החלתה, מדיניות זו שנויה במחלוקת, ואינה יורדת מהסדר היום הציבורי. חילוקי הדעות בנוגע אליה נשמעים הן במישור הפוליטי והן בשיח האינטנסיבי הנסוב סביבה בעולם האקדמי. המחלוקת בנוגע למדיניות זו בולטת בחריפותה גם בארץ, והיא מלווה אותה מאז הפעלתה של תוכנית מעשית המבוססת על מדיניות זו ועד להפסקתה ב-2010. עם זאת הדיונים על חידושה אינם יורדים מסדר היום הציבורי. מאמר זה מבקש לבחון

היבטים מספר של מדיניות זו ויישומה, מאז שהיתה לקו המנחה המוביל במדינות רבות וישראל בתוכן. הכוונה היא לעמוד על ההקשר התרבותי המונח ביסודה ועל ההבדלים החברתיים והתרבותיים בין מדינות שונות, הקובעים את גישתן כלפיה. עוד ננסה לבחון איך המדיניות שהתגבשה הופעלה הלכה למעשה ואת השלכותיה על רווחתן של קבוצות האוכלוסייה שכלפיהן כוונה. לבחינת התוכנית ותוצאותיה יש חשיבות מיוחדת לחברה הישראלית.

---

### קווי האופי של מדיניות ההפעלה התעסוקתית החדשה

---

למדיניות הרווחה ומדיניות ההפעלה התעסוקתית הנובעת ממנה יש מאפיינים מיוחדים. מטרתן המוצהרת היא להחזיר לשוק העבודה מובטלים התלויים לשם קיומם בגמלאות ביטחון סוציאלי שונות, כמו דמי ביטוח אבטלה, קצבאות נכות או גמלאות הבטחת הכנסה. מטרת מדיניות זו בראש ובראשונה היא השמה בעבודה, אבל חלק חשוב ממנה הוא גם השקעה בהון האנושי של אוכלוסיית היעד, דרך הקניית השכלה בסיסית הנחוצה בשוק העבודה והכשרה תעסוקתית או מקצועית והבטחת תנאים מסייעים נאותים, כמו סידור לילדים בגיל הרך ותחבורה למקום העבודה, שיש בהם כדי לאפשר יציאה לעבודה. עוד היא אמורה לעודד אסטרטגיות שונות של יצירת מקומות עבודה. מאמץ מיוחד ליישום מטרות אלה נעשה בקבוצות אוכלוסייה שוליות, שזיקתן לשוק העבודה חלשה, או לטובת אנשים שנמצאים תקופות זמן ארוכות מחוץ לשוק העבודה.

מדיניות זו מסמלת את המעבר של מדיניות הרווחה מגישה לבעיות התעסוקה של קבוצות חלשות באוכלוסייה שנתפסה כפסיבית לגישה אקטיבית יותר. היא שמה לה ליעד לשפר את הכישורים התעסוקתיים (employability) של קבוצות האוכלוסייה החלשות ולהשקיע מאמץ מרבי בשילובן בעבודה בשוק החופשי. השינוי בא לידי ביטוי גם במדיניות הביטחון הסוציאלי, בהיבט של התאמת מערכת הזכויות בתוכה ואכיפתה בכפוף למדיניות התעסוקתית החדשה.

החוקרים אייכהורסט וקונלה-סיידל (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008) מדגישים את שני הפנים של מדיניות הרווחה והתעסוקה החדשה. פן אחד של המדיניות הוא הצבת דרישה ברורה לאנשים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה, ומסתייעים בגמלאות ביטחון סוציאלי לצורכי קיומם, לחפש עבודה באופן אקטיבי ואינטנסיבי, ואף נקבע רף של עבודה מתאימה שעליהם לעמוד בה. במקביל נערך מעקב אחר מאמציהם להשתלב בעבודה וננקטים אמצעי הענשה כשאינם מצליחים בכך. בנוסף לדרישה זו הוקשחו תנאי

הזכאות לקבלת גמלאות ביטחון סוציאלי, המובטחות לאנשים כל זמן שהם מובטלים, תשלומי הגמלאות הופחתו, וקוצר משך זמן הזכאות לקבלתם.

הפן האחר של מדיניות זו בנוי על שורה של צעדים המכוונים לסייע בקליטה תעסוקתית: ייעוץ והכוונה בחיפוש עבודה; הפעלת תוכניות של השלמת ההשכלה והכשרה תעסוקתית; יצירת תעסוקה כדאית מבחינה כלכלית (make work pay) דרך סבסוד מקומות עבודה; אי הבאתן במניין של הכנסות שכר מסוימות בתקופה הראשונה לאחר הקליטה בעבודה בחישובי זכאויות לגמלאות שונות; מענקי השלמת שכר במשרות שהשכר המשולם בהן הוא נמוך; תשלום מענק עבור התמדה בעבודה; הטבות כמו מס הכנסה שלילי. מטרת צעדים אלה היא להחליף הטבות מסוימות הניתנות לאנשים הנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה בהטבות המותנות בהשתלבות בשוק העבודה. בנוסף לצעדים אלה מוצעות למשתלבים החדשים בעבודה תוכניות טיפול סוציאלי אישי, הכוללות סיוע פסיכולוגי וליווי תומך לאורכו של תהליך חיפוש העבודה, ותוכניות שונות של עזרה שתכליתן לאפשר קליטה בעבודה, כמו סידור ילדים במעונות יום כדי לאפשר לאימהות להשתלב בעבודה וסיוע בתחבורה למקום העבודה.

היעד המרכזי של מדיניות זו הוא כלכלי בעיקרו. היא מכוונת בראש ובראשונה להגדיל את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, לצמצם את שיעורי האבטלה, להגביר את העצמאות הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה הנמצאות בשוליים על ידי שילובן בתעסוקה ולצמצם את ההוצאה הציבורית המיועדת לגמלאות. המאמץ המושקע בה מכוון לחלץ אנשים ממעמד של נתמכים הנמצאים מחוץ למסגרות של עבודה. השילוב בתעסוקה נתפס כאמצעי עיקרי להשגת מטרה זו, ובהקשר זה הוא משמש גם אמצעי לתגבר את כוח האדם באותם ענפי המשק המתקשים לגייס עובדים. בין המניעים המרכזיים של מדיניות זו מצויה האמונה שיש בשילוב בתעסוקה כדי לצמצם את ממדי העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות ולקרב אותן אל הזרם המרכזי של החיים בחברה.

---

## ההקשר התרבותי של מדיניות ההפעלה התעסוקתית

---

מה שמשותף למדיניות ההפעלה התעסוקתית בהיבטיה החדשים בארצות השונות הוא הדרישה שהיא מציבה למקבלי גמלאות: לעשות מאמץ להשיג עצמאות כלכלית באמצעות תעסוקה מכניסה במקום להסתמך על קבלת גמלאות סיוע להבטחת הקיום. למרות הדמיון או האחדות במטרותיה של מדיניות זו, היא מיושמת במגוון של צורות במדינות שונות (Bonoli, 2010). השוני נובע בחלקו מההבדלים התרבותיים בין המדינות ביחסן למדיניות הרווחה. מדינות עם משטרי רווחה שונים לפי הטיפולוגיה של אספינג-

אנדרסן (Esping-Andersen, 1990) פיתחו גישות שונות למדיניות ההפעלה התעסוקתית. מדינות בעלות משטרי רווחה ליברליים שמות דגש בהפעלת המדיניות על צמצום ההוצאה הציבורית המיועדת למערכות הרווחה, המגישות סיוע לאוכלוסיית המובטלים, ועל מתן עידוד למשחק החופשי של כוחות השוק בתחום התעסוקה. מדינות עם משטרי רווחה סוציאל-דמוקרטיים, לעומתן, מנסות באמצעות התוכניות שהן מפעילות לשמור על הסולידריות החברתית בכל הנוגע למדיניות הרווחה והתעסוקה שלהן. גישה זו נובעת מהעובדה שהמבנה הפוליטי של מדינות אלה כולל גופים רבים התומכים במדינת הרווחה ומשפיעים על שמירת תנאי העבודה ורמת החיים של אוכלוסיית העובדים ומניעת פגיעה בקבוצות עובדים חלשות (דורון, 2003).

השוני בין המדינות נובע במידה רבה גם מן הזיקה של המדיניות הנוהגת לאופי מערכת הביטחון הסוציאלי ואבטחת ההכנסה, כפי שהתפתחה והתגבשה בכל אחת מהן במהלך השנים. למרות השוני בין המדינות הדגש בכולן הוא כאמור על התערבות פעילה של מוסדות השלטון הפועלים בתחום, שתכליתה להכניס אנשים למעגל העבודה ולמנוע אצלם תלות ממושכת בגמלאות.

לצד ההבחנה בין משטרים ליברליים לסוציאל דמוקרטיים, ניתן להבחין בעולם המפותח בין שתי קבוצות של מדינות בעלות אופי תרבותי-חברתי שונה בהתייחסותן לסוגיה. השוני הוא בעיקרו בין המדינות האנגלוסקסיות, ובראשן ארצות הברית ובריטניה, לבין קבוצת מדינות באירופה, בהן צרפת וארצות סקנדינביה. במדינות האנגלוסקסיות הדגש הוא על "עבודה תחילה" (work first), כלומר על הפניית כל האמצעים להחזרתם למעגל התעסוקה של כל הנתמכים הנמצאים מחוצה לו. הגישה האירופית לעומת זאת משקיעה בעיקר בהון האנושי, כלומר היא מכוונת לפיתוח הכישורים התעסוקתיים של אוכלוסיית היעד באמצעות השקעה בהרחבת ההשכלה ובהכשרה מקצועית של האנשים, כדי לחזק את זיקתם לעולם העבודה ולשפר את אפשרויות קליטתם בו (Lodemel & Trickey, 2001).

הקו המוביל של פיתוח מדיניות "עבודה תחילה" או במינוח הנפוץ יותר "מרווחה לעבודה" התהווה בארצות הברית. היא היתה לא רק החלוצה בפיתוח המדינית התעסוקתית שלה, אלא גם הפכה לגורם עיקרי בהפצתה. מדיניות "עבודה תחילה" הפכה להיות מעין תעשיית יצוא שהאמריקנים מכרו אותה במרץ רב לארצות אחרות (Peck & Theodore, 2001).<sup>2</sup> הפצת המידע הנמרצת של האמריקנים והראיות לדעתם להצלחת המדיניות בארצם השפיעו מאוד על המדיניות שאימצו מדינות רבות אחרות. עדויות לא מעטות מצביעות על כך שבהשפעת המודל האמריקני זכתה המדיניות של "עבודה

2 חבר הכנסת אריה אלדר ציין שתוכנית ויסקונסין הפכה להיות ענף ייצוא של המדינה שעל שמה היא נקראה (ראו ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פרוטוקול מיום 26 באפריל 2010).

תחילה" לפופולריות גבוהה בכמה מדינות, בתוכן מדינות באירופה, ואלה נקטו צעדים להפעלתה (Bruttel & Sols, 2006). כפי שנראה להלן היא גם השפיעה מאוד על המדיניות שאימצו ממשלות ישראל.

בריטניה היתה המדינה שהושפעה במיוחד מדגם המדיניות האמריקנית (Barbier, 2010). ממשלת הלייבור החדש בהנהגתו של טוני בלייר בחרה לאמץ את הגישה האמריקנית. למרות המסורת הפוליטית השונה של שתי המדינות וההבדלים בדפוסי הארגון המינהלי שלהן, הן אימצו מדיניות זהה כלפי קבוצות האוכלוסייה הנתמכות (King, 1995; Peck & Theodore, 2001). הממשלה הבריטית קבעה בבירור במסמכי המדיניות שהיא פרסמה, שמדיניות הרווחה והתעסוקה שלה נועדה לקדם תרבות חדשה לגמרי שעיקרה הוא "עבודה תחילה", ותכליתה לקדם הזדמנויות תעסוקה לאנשים במקום לאפשר להם להישען על מוסדות הרווחה (Oppenheim, 1999; Atkinson & Elliott, 2001).

מול גישה זו ניתן למקם את הגישה הרווחת במדינות האירופיות, הנוטה לאזן בין דרישות החברה וצורכי המשק לבין כיבוד העמדות האישיות והצרכים של הפרט. איזון זה מתבטא בשני מישורים עיקריים: (1) ברוב מדינות אירופה פרוסה רשת רחבה של שירותי רווחה ציבוריים המבטיחים נגישות לכול, לרבות קבוצות אוכלוסייה הנמצאות מחוץ לשוק העבודה. (2) במדינות אלה יש מערכת ביטחון סוציאלי, המספקת רשת מגן של הכנסה, גם היא פתוחה לכול. מערכות אלה מספקות רף הולם של תנאי חיים והכנסה, המבטיחים קיום בכבוד לכול. חלק מהמערכות האלה פועלות לשיפור ההון האנושי של האוכלוסייה ולהעלאת תחושת הביטחון הסוציאלי בתוכה. ההפעלה האוניברסלית של השירותים מיועדת להבטיח שכל אדם יוכל לממש את הפוטנציאל שלו, אבל גם למנוע יצירת תמריצים שליליים לעבודה ולקליטה במעגלי העבודה והתעסוקה.

ההבדלים בין המדינות האירופיות לאנגלוסקסיות ניכרים גם בתפיסת נושא התעסוקה. בארצות סקנדינביה, למשל, ההשתתפות במעגל התעסוקה נתפסת כזכות חברתית של כל אדם (a social right). החובות הנובעות מהבטחת זכות זו מתייחסות לחברה כולה, ולא רק לאדם כפרט. בארצות דוברות האנגלית ההשתתפות במעגל העבודה והתעסוקה נתפסת קודם כול כחובה חברתית (a social duty) של האדם, וממנה נובעת זכותה של החברה לפעול כדי לאכוף חובה זו ולהגן על עצמה מפני אנשים שישתמשו מקיומה וינצלו אותה לרעה (Serrano Pascual, 2004). אם כן, במדינות האירופיות הדגש הוא על ראיית התעסוקה כזכות חברתית, ובמדינות האנגלוסקסיות הדגש הוא על ראייתה כחובה חברתית, ולכן הן רואות את עצמן זכאיות לאכוף אותה.

התפיסה השונה של סוגיה זו בולטת במיוחד בצרפת. אף שגם במדינה זו המגמה היא לשלב את אוכלוסיית מקבלי הסיוע בשוק העבודה, מנחה אותה תפיסה שונה של אזרחות וסולידריות חברתית. בשיח הציבורי בארצות האנגלוסקסיות נתפסים האנשים, מושאי

המדיניות של מרווחה לעבודה, כ"תלויים ברווחה" (welfare dependants), ואילו בשיח הציבורי הצרפתי הם נתפסים כמודרים (excluded). למושג "תלויים ברווחה" יש קונוטציה שלילית. הוא נתפס כסוג של סטייה חברתית שמהותה תלות אישית-אינדיווידואלית פתולוגית בסיוע ממשלתי.

מושג ה"מודרות" מציג תפיסה שונה בתכלית. הצרפתים אינם רואים בהסתייעות בשירותי הרווחה פגם אישי של הנתמכים, אלא שיקוף של תפקוד לקוי של המערכת החברתית כולה. אם כן, בניגוד לגישה האנגלוסקסית היעד בצרפת הוא לא מאבק בתלות ברווחה, אלא בהדרה החברתית של אנשים במצוקה. המאבק בהדרה החברתית והמרתה בשילוב אנשים במצוקה בחברה המתבטא במושג הכלה חברתית (social inclusion) הוא החובה הקולקטיבית של החברה (Bonoli, 2010; Morel, 2002, 2004).

הבדל מסוג אחר בין מדיניות באירופה והמדינות האנגלוסקסיות נושא אופי סמנטי של שימוש בטרמינולוגיות שונות, המבטאות את ההבדלים התרבותיים העמוקים בין העולמות. מדיניות הרווחה והתעסוקה במדינות אירופה מוגדרת כמדיניות הפעלה (activation policy), בארצות האנגלוסקסיות המינוח הוא "מרווחה לעבודה" (workfare). השוני הוא קונספטואלי ביסודו, כאשר מדיניות ההפעלה האירופית מדגישה את בעיית הכישורים התעסוקתיים של האוכלוסייה הזקוקה לסיוע ואת הצורך לטפל בבעיה זו, ואילו מדיניות מרווחה לעבודה האנגלוסקסית מדגישה את בעיית ההימנעות מהשתתפות של האוכלוסייה הנתמכת במעגל התעסוקה. לשוני התרבותי בין שתי הגישות יש השפעה חשובה על הצורות השונות של יישום המדיניות כלפי האוכלוסייה במצוקה הנמצאת מחוץ למעגלי התעסוקה.

---

### ההיבט הביצועי של מדיניות הרווחה והתעסוקה החדשה

---

אחת הסוגיות החשובות בהקשר הביצועי של מדיניות ההפעלה התעסוקתית שמדובר בה היא טבעה הכופה (coercive character). השאלה כאן היא עד כמה יש ביישום מדיניות התעסוקה שימוש גלוי או סמוי, ישיר או עקיף, באמצעי לחץ וכפייה. כשמדיניות כופה כזו מופעלת, חשוב לבחון את האיזון השורר בה בין הזכויות האזרחיות והחברתיות של האדם לבין החובות המוטלות עליו. אחת השאלות הקריטיות בהקשר זה היא מה הן ההגנות הכלולות בה שאמורות למנוע את הפיכתה למעין סוג של עבודת כפייה, פשוטה כמשמעה.

סוגיית טבעה הכופה של המדיניות נוגעת למיונם של אלה האמורים להיכלל בקטגוריות הנתמכים שמדיניות התעסוקה החדשה חלה עליהם: איך הם נבחרים ומושמים במסגרות המופעלות לצורך זה; מה הם התמריצים שבאמצעותם מעודדים את השתתפותם הפעילה; אילו שיטות ננקטות כדי להכשירם להשתלב במעגל התעסוקה; מה הם האמצעים המופעלים לשיתופם בתוכניות מרווחה לעבודה; עד כמה תופסת בתהליך הזה שיטת המקל והגזר, כלומר מה הם אמצעי הלחץ והענישה הננקטים כלפי אלה שלא נענים לתוכניות המוצעות להם. בסופו של דבר דרכי הפעולה הננקטות כלפי האוכלוסייה הנתמכת והמידה שבה הן כוללות סנקציות בעלות אופי מעניש הן הקובעות את השלכותיה של המדיניות על מעמדה ורווחתה של אוכלוסייה זו (Lefresne & Tuchsziirer, 2002; Serrano Pascual, 2004).

הבעיה בהקשר זה היא הקושי לעתים להבדיל בכל הפרמטרים האלה בין הגורמים שיש בהם הענשה או כפייה של ממש לבין אלה המכוונים לסייע לאדם בתהליך השתלבותו במעגל התעסוקה. גורמים מסייעים עשויים להשתרג בגורמי לחץ והענשה. למשל: ייעוץ והכוונה לאדם לקראת השתלבותו בתעסוקה יכולים בה בעת להפוך גם למעקב אחר מעשיו בהקשר זה ונקיטת סנקציות כלפיו, אם אין הוא פועל בהתאם להכוונה שניתנה לו (ראו Rosholm & Svarer, 2008; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008). מה שניתן ללמוד מכך הוא שאמצעים כופים בתהליך ההכנה וההשמה בעבודה משפיעים בטווחי זמן קצרים. השאלה היא אם די בהם להבטיח את יציבותם בעבודה לאורך זמן של אנשים מקבוצות אוכלוסייה חלשות.

קושי אחר בהקשר של יסודות הכופים או המענישים בתהליכי הביצוע של תוכניות התעסוקה נוגע למידת שיקול הדעת של מפעיליהן. לא תמיד התוכניות מופעלות על פי נהלים מוגדרים וידועים מראש; את מקומם תופסים נהלים בלתי פורמליים במתכונת של "בירוקרטיה של רמת הרחוב" (street level bureaucracy) (Lipsky, 2010), ולפיה אלה המחליטים איך לנהוג במשתתפי התוכניות הם העובדים בשדה, והם הקובעים בפועל על פי שיקול דעתם את מידת הכפייה או הענישה, למשל אם להפחית או לשלול את תשלום גמלאות הסיוע (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004).

עוד חשוב לציין בהקשר זה שיש כוחות חברתיים, ברובם מחזיקי עמדות שמרניות, המטיפים בגלוי וביועין לשימוש באמצעי לחץ וכפייה בתוכניות ההפעלה התעסוקתיות ומנסים לרפד את עמדתם בצידוקים מוסריים ותועלתיים. לדעתם, בפעולות הרווחה שלה המדינה ממלאת תפקיד של מעין ישות פטרנליסטית, ועל כן יש לה הזכות המוסרית להטיל את מרותה על האנשים התלויים בה לשם קיומם ולתבוע מהם למלא את מחויבותם לעבוד ולהענישם כשאינם עושים כן. השימוש בלחץ ובכפייה הוא אמצעי יעיל, לדעתם, גם משום שהוא מצמצם את עלות ההוצאה לגמלאות הסיוע. במצב זה אנשים נדרשים



לבחור אם כדאי להם להיענות לתביעה ולצאת לעבוד או לאבד את הגמלאות שהם תלויים בהן לקיומם (Handler & Hasenfeld, 2007; Mead, 1986).

## התוצאות המעשיות של תוכניות ההפעלה התעסוקתיות

המטרות המוצהרות של מדיניות הרווחה וההפעלה התעסוקתית הן הוצאת אנשים המקבלים סיוע לקיומם ממערכות הרווחה ושילובם בשוק העבודה. מה הן התוצאות המעשיות של מדיניות זו? עד כמה היא השיגה את מטרותיה? קודם כול, קשה מאוד להשיב על שאלות אלה, משום שלא ניתן לדעת אם אדם היה מצליח (או לא מצליח) להיקלט בתעסוקה גם ללא עזרתן של תוכניות ההפעלה התעסוקתית (Esping-Andersen et al., 2002). גם למחקרים אין תשובה חד משמעית ברורה לשאלות אלה, הן משום שמחקרי הערכה מקיפים בנושא הם נדירים יחסית והן בשל המידע הסותר המצוי במדינות שונות ומושפע במידה רבה מהעובדה שהן חלוקות בגישתן לנושא.

תשובה המשקפת את המידע שהצטבר בנושא במדינות האירופיות קובעת בבירור, שלאחר שני עשורים של יישום מדיניות ההפעלה התעסוקתית תוצאותיה שליליות במהותן (Barbier, 2010). דעה זו מקובלת מאוד על חוקרים בצרפת ובארצות דוברות צרפתית אחרות באירופה, אבל היא רווחת גם במדינות אחרות באירופה. נמצא ששיעורי האוכלוסייה המקבלים סיוע לקיומם באמצעות גמלאות הבטחת הכנסה למיניהן נשארו כמעט ללא שינוי. אף שמדיניות התעסוקה החדשה מופעלת זה עשור שנים ויותר בממוצע, אחד מארבעה אנשים בגיל העבודה ממשיך לקבל גמלאות להבטחת הכנסה (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008).

אחת המטרות המרכזיות במדיניות הרווחה וההפעלה התעסוקתית היתה לצמצם את תופעת העוני דרך הפיכת התעסוקה לכדאית ומשתלמת מבחינה כלכלית. ואולם המסקנה הכללית המקובלת היא שמטרה זו לא הושגה. שכן אם בוחנים סוגיה זו בהקשר של שיעורי העוני בארצות השונות, הרי שאלה לא הצטמצמו (Barbier, 2010).

התמונה המתקבלת באשר לתוצאות מדיניות ההפעלה התעסוקתית בארצות הברית היא שונה מאוד. השוני נובע מן האופי המיוחד של מדיניות הרווחה האמריקנית והסדרי הבטחת הכנסה המצומצמים שבה וגם מהמטרות השונות בתכלית שהציבה לעצמה. המטרה העיקרית של המדיניות שנקטה ארצות הברית היתה להפחית באופן משמעותי את מספר מקבלי הסיוע מתוכנית הסעד המרכזית (Aid to Families with Dependent Children). באופן כללי התוצאות בארצות הברית מצביעות על הצלחה מרשימה מאוד של תוכניות מרווחה לעבודה. בעקבותיהן פחת בהיקף גדול מספר מקבלי

גמלאות הסיוע לקיום: מ-5.4% (14 מיליון איש) מכלל האוכלוסייה ב-1995 ל-1.7% (5 מיליון איש) ב-2005 (Gilbert, 2009).

חשוב לציין שמלכתחילה היתה מטרת מדיניות הרווחה האמריקנית שהונהגה בשנות ה-90 לצמצם את מספר אימהות הרווחה (welfare mothers), שהן נשים צעירות, שחורות ברובן, שילדו מחוץ לנישואין וקיבלו סיוע להן ולילדיהן מתוכנית הסעד המרכזית (AFDC). אחד היעדים החשובים של הפעלת המדיניות התעסוקתית האמריקנית החדשה היה אפוא מוסרני בעיקרו: למנוע הריונות של בנות צעירות וגידול במספרן של משפחות חד הוריות ולעודד את הקמתן של משפחות שבהן שני ההורים חיים ביחד. למדיניות זו היו גם היבטים גזעניים, גלויים או סמויים, משום שכאמור רבות מהנשים שעליהן הוחלה היו שחורות (Eichhorst & Konle-Seidl, ibid).

חשוב לציין עוד שהתוצאות אינן מביאות בחשבון את השפעת הצמיחה הכלכלית המואצת ושיעורי התעסוקה הגבוהים בארצות הברית בשנים הראשונות של יישומה של מדיניות הרווחה והתעסוקה החדשה. תוצאות אלה גם אינן משקפות את ההבדלים הגדולים בין המדינות השונות בתוך ארצות הברית, שבה לכל מדינה יש מידה רחבה למדי של חופש להפעיל את מדיניות התעסוקה לפי שיקוליה. זאת ועוד, מספר מקבלי הסיוע להבטחת הקיום בתוכניות רווחה שלא נכללו ברפורמה של שנות ה-90 (SSI - Supplementary Security Income) גדל מאוד על פני השנים, והן קלטו כנראה חלק מהנתמכים שנפלטו ממערכת הסיוע שעברה שינוי. מדינות שונות בארצות הברית עשו גם מאמצים מאורגנים כדי לסייע למקבלי הסיוע להיכלל בתוכניות המעניקות גמלאות רווחה שהרפורמה לא נגעה בהן (Gilbert, 2004).

היעדים הספציפיים של מדיניות ההפעלה התעסוקתית במדינות אירופה היו, לפחות בחלקם כאמור, שונים מאוד מאלה שבארצות הברית ובבריטניה. ברוב מדינות אירופה היתה מטרת העל בדרך כלל להגדיל באופן אפקטיבי את היצע כוח האדם הזמין שהושגו בארצות הברית ובמדינות אירופה תוך התייחסות למטרותיהן השונות. (Eichhorst & Konle-Seidl, 2008).

התמונה המתקבלת מהערכת תוצאות המדיניות התעסוקתית של מדינות אחרות משקפת מגוון גדול. בקנדה, לדוגמה, הניסיון מראה שאין זה פשוט ליישם את הדגם של "עבודה תחילה" או את המעבר של אנשים מקבלי סיוע לתעסוקה והתפרנסות עצמאית, כפי שהממליצים עליו הניחו (Bonvin, 2008). המציאות מלמדת שהמעבר הזה, אם אכן הוא מתחולל, הדרגתי מאוד ולא יציב; יש בו תנועת הלוך ושוב בין השתלבות בעבודה לנסיגה לקבלת סיוע וחוזר חלילה. עוד מראים הממצאים שרבים מאלה שהפסיקו לקבל גמלאות סיוע ונכנסו למעגל התעסוקה מצאו את עצמם במצבי תעסוקה רעועים (precarious work). הם השתכרו שכר נמוך, עבדו שעות מעטות יותר, ועל כן השכר השנתי שלהם

היה נמוך יותר משל אלה שלא קיבלו גמלאות קודם לכן. כעבור שנים פערים אלה מצטמצמים במעט, אבל עדיין נשארים משמעותיים (Lightman et al., 2010).

---

## מדיניות הרווחה והתעסוקה הישראלית

---

בחלק זה אנו מבקשים לדון במדיניות הרווחה וההפעלה התעסוקתית בישראל בעשורים האחרונים מתוך מבט בין ארצי משווה ולבחון את ההקשר החברתי-התרבותי שלה, על היסודות הכופים המצויים בה ועל משמעויותיה המעשיות בעת החלתה.

גם מדינת ישראל אימצה בעשורים האחרונים מדיניות רווחה והפעלה תעסוקתית שתכליתה להוציא מקבלי גמלאות למיניהם ממערכת הרווחה ולהחזירם לשוק העבודה, וכלשון החוק: "שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית" (ספר החוקים התשס"ד). ישראל בדומה למדינות אחרות הושפעה מאוד מהמדיניות האמריקנית. בראש ובראשונה היא אימצה כקו מנחה ביישום המדיניות את העיקרון של "עבודה תחילה", כלומר הפניית כל האמצעים להשמה בעבודה של מקבלי קצבאות הנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה וראיית אחריותו של כל אזרח לעשות כל שניתן על מנת להשתלב בשוק העבודה (דו"ח הוועדה שהוקמה על ידי משרד ראש הממשלה, להלן דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, 2007). הממשלה קבעה מלכתחילה שמדיניותה תכוון "להגברת יכולתם של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה" ולצאת ממעגל מקבלי הסיוע (החלטות ממשלה, 2000, 2001).

השפעת מדיניות הרווחה האמריקנית הגיעה לישראל בדרכים שונות, כמו אימוץ קווי המדיניות שנקטו בארצות הברית, בחירת הדגם האמריקני של תוכניות ההפעלה והחדרת המאפיינים של הדיון הציבורי האמריקני לרומו של השיח הציבורי בישראל על מהותה של מדיניות הרווחה החברתית שלה (דורון, 2000). מעבר ללימוד חוצה ארצות הנעשה בישראל בדרך כלל בנושאי מדיניות חברתית, הרחיקו שליחי אגף התקציבים באוצר עד לאמריקה הרחוקה כדי לפגוש מקרוב את התוכניות ולהכיר את דרכי יישומן (שביב, תשנ"ט). התוכניות התעסוקתיות שהונהגו בישראל מוכרות ברבים בשם תוכנית ויסקונסין, על שם מדינת ויסקונסין בארצות הברית, שהפכה למעין דגם לתוכניות תעסוקתיות רבות. וכך גם קורא לה הציבור הישראלי למרות השמות הרשמיים השונים שהנפיקה הממשלה.

מאז שהוחלט להפעילן עברו התוכניות התעסוקתיות בישראל גלגולים רבים. השם הרשמי שניתן בתחילה לתוכנית היה מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), והוא שונה

אחר כך לאורות לתעסוקה. פרטי הפעלת תוכניות אלה והשינויים שחלו בהן במשך הזמן מתוארים בדו"חות שפורסמו (ראו דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, 2007, ודו"ח הוועדה הציבורית-המדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, להלן דו"ח הוועדה הציבורית-המדעית, 2007). כמו בארצות אחרות, מאז הפעלתן התוכניות והמדיניות שעמדה מאחוריהן נתונות במחלוקת שאינה יורדת מסדר היום הציבורי; חילוקי הדעות הם על יעילותה של התוכנית במישור הארגוני ועל טיבה החברתי (ראו למשל: כשלי תוכנית ויסקונסין בישראל, 2008).

חילוקי הדעות סביב התוכנית הביאו להפסקתה בשנת 2010. למרות התנגדותם של ראש הממשלה ושל גורמים אחרים בממשלה ובמסד הכלכלי, לא הסכימה הכנסת לאשר את המשך הפעלתה במתכונת הקיימת (ויילר-פולק, 28 באפריל 2010; קליין, 3 במאי 2010). חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מצאו שאין הם יכולים להתעלם מהכשלים החמורים שהתוכנית סבלה מהם לדעתם, ולכן לא הסכימו להאריכה (ראו פרוטוקולים משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מ-28 באפריל ו-5 במאי, 2010; קליין, 29 באפריל, 2010). הצעד הזה זכה לתמיכתם של ארגונים חברתיים רבים. חמישה ארגוני זכויות אדם וצדק חברתי עתרו עוד קודם לכן לבג"ץ בדרישה לבטל את התוכנית. בעתירה נטען שזכויותיהם החוקתיות לכבוד של משתתפי התוכנית נפגעות פגיעה קשה בשל אופן הפעלתה. אנשי האגודה לזכויות האזרח טענו, ש"הכשלים הרבים והחמורים שמלווים את תוכנית ויסקונסין מאז תחילתה פוגעים בעניי ישראל – תובעי הבטחת הכנסה ובני משפחותיהם – בקיומם הפיסי הראשוני" (האגודה לזכויות האזרח בישראל, אפריל 2010).

התוצאות המעשיות של הפעלת התוכנית נבדקו בכמה מחקרי מעקב והערכה מקיפים שערכו במשותף שני מוסדות מחקר ישראליים, מכון ברוקדייל של הג'וינט ומינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. הדו"ח שפורסם ב-2008 (המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל, 2008) מציין שלתוכנית היתה השפעה חיובית מסוימת על מצב התעסוקה שעיקרה השתלבות בתעסוקה של אנשים שלא היו מועסקים בתחילתה והגדלת היקפי המשרה של אנשים שהיו מועסקים בתחילתה בהיקפים מצומצמים יותר. התוספת של עובדים חדשים ושל עובדים בהיקפי משרה גדולים יותר נאמדה ב-14.1%. התוספת באוכלוסייה היהודית הוותיקה היתה 10.3% בלבד ובקרב העולים 17.6%. לא נמצא הבדל של ממש בהשפעת התוכנית על היקף השינוי החיובי במצב התעסוקה של גברים לעומת נשים. כאשר מתייחסים להכנסה המשפחתית הכוללת מכל המקורות – הכנסה מעבודה, גמלת הבטחת הכנסה ונכות והסיוע בשכר דירה – ממצאי המחקר מציינים שהתוכנית לא השפיעה על שינוי בהכנסה בקרב כלל המשפחות. ממצאי המחקר מצביעים אפוא על כך

שההשפעה החיובית של התוכנית בפרמטרים השונים היתה מתונה ביותר. ספק אם ממצאים אלה יכולים לספק גיבוי מספיק להנחות של המדיניות החברתית המונחת ביסודה.<sup>3</sup>

למרות הביקורת על התוכנית וממצאי המחקרים הממשלה נשארה איתנה בדעתה לגרום להפעלתה מחדש לכשיתאפשר לה הדבר מבחינה חוקית. עמדת הממשלה ועקרונות היסוד שלה, כפי שביטא אותם נציג האוצר בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, נשארו על מכונם: "יש לתכנן תוכנית לאומית שתדע להכניס לעבודה את כלל האנשים שרוצים להיכנס לשוק העבודה ויש להם חסמים, תוכנית שתדע למנוע ניצול לרעה של הקצבאות ושל האנשים שיכולים לעבוד, אבל בוחרים לא לעבוד. אלו הם שני עקרונות היסוד" (פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 5 במאי 2010).

## הביטויים השונים של המדיניות ישראלית

שירותים תומכי עבודה: מדיניות הרווחה התעסוקתית בארץ אמורה היתה לכלול כחלק בלתי נפרד ממנה, ובדומה למדינות אחרות, גם שירותים שונים של השקעה בהון האנושי. שירותים אלה נועדו לסייע לקליטה בתעסוקה. באופן מעשי הם כווננו להרחבת ההון האנושי של משתתפי התוכנית התעסוקתיות שנמצאו חסרי כישורי השכלה ותעסוקה בסיסיים. אולם העובדות מלמדות שהמצב בישראל בתחום זה רחוק מלהיות משיביע רצון. הוועדה של משרד ראש הממשלה שבדקה את דרכי הפעלתה של תוכנית מהל"ב מצאה ש"היקף השימוש במערך השירותים תומכי העבודה במהלך השנה הראשונה להפעלת התוכנית היה נמוך יחסית". מצב זה לא השתפר, כפי הנראה, באופן משמעותי על פני השנים. הוועדה סיכמה אפוא במסקנותיה ש"התוכנית לא הצליחה להעמיד מספיק כלים בעלי ערך המותאמים לאוכלוסיות השונות", כדי לספק להם אופק תעסוקתי רצוי (דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, 2007).

הוועדה הציבורית-המדעית התייחסה אף היא לסוגיה זו, ומצאה לנכון לכלול בין המלצותיה קריאה להבטיח למשתתפי התוכנית השקעה בהשלמת השכלתם הבסיסית ובהכשרה מקצועית מתאימה. הוועדה הבהירה שהשכלת יסוד היא תנאי מינימום להשתתפות בקורסים ובהכשרות מקצועיות שונות, שנועדו לשפר את כישוריהם

<sup>3</sup> ראוי לציין שלאחר קבלת המאמר פורסמו בעיתונות ממצאי דו"ח ההערכה האחרון של התוכנית שהוכן בידי המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל, ואלה מצביעים על שיעורים גבוהים יותר של השתלבות משתתפי התוכנית בעבודה, על התמדתם בה לאורך זמן ועל שיפור בהכנסתם, אם כי ההכנסה נותרה נמוכה (מ' ארלוזורוב, 28 ביוני 2011).

התעסוקתיים של משתתפי התוכנית וכמובן את אפשרויות ההשמה שלהם בעבודה ואת קידומם התעסוקתי (דו"ח הוועדה הציבורית-המדעית, 2007).

אמצעי לחץ וכפייה: הרעיון שהנחה את מדיניות התעסוקה בארץ היה כאמור של "עבודה תחילה". רעיון זה היה הכוח הדומיננטי שהנחה את התוכנית ואף קיבל הדגשה מיוחדת בדו"ח הוועדה הציבורית-המדעית שבחנה את הנושא כדי לגבש המלצות להמשך הפעלתה. הוועדה שבה והדגישה את העיקרון של "עבודה תחילה" כקו מנחה מרכזי של התוכנית, ותמכה בכך שמבחן התעסוקה אכן צריך להיות תנאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה (דו"ח הוועדה הציבורית-המדעית, 2007). לצד זאת, עמדת אנשי האוצר שהובילו את המדיניות בנושא היתה שהיא נועדה לטפל באנשים שיכולים לעבוד, אבל בוחרים, כפי שצוטט לעיל, שלא לעבוד ולהתקיים על תשלומי קצבאות. התוכנית נועדה אפוא לשלב אנשים בתעסוקה ולמנוע ניצול לרעה של מערכות הרווחה. בהתאם להנחות אלה שרווחו בקרב הגורמים הקובעים את המדיניות ברור שהפעלתה דרשה בהכרח שימוש נרחב באמצעי לחץ וכפייה.

בכל התוכניות הופעלו אמצעי לחץ והכפייה האלה: מקבלי הגמלאות להבטחת הקיום חויבו להשתתף בתוכניות התעסוקתיות במתכונת ויסקונסין; הם חויבו להתייצב ולשהות במרכזי התוכנית 30 שעות ויותר בשבוע, אף כי מרכזים אלה לא תמיד מילאו את תפקידם; נכפה עליהם לקבל כל עבודה שהוצעה להם ללא קשר לתנאי השכר או לתנאים הסוציאליים המובטחים בהם; הם היו תחת איום מתמיד של שלילת הגמלה להבטחת הקיום, אם יסרבו למלא את הוראות המפעילים.

הוועדה מטעם משרד ראש הממשלה לא התעלמה מההיבטים האלה של התוכניות וציינה שאופן יישום התוכניות יצר "מעמסה מיותרת" על משתתפיהן וש"מרכזי התעסוקה לא יצרו אופק תעסוקתי ראוי לכלל המשתתפים" (דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, 2007). עיקר התמרוץ של המשתתפים בתוכניות היה בעיקרו תמריץ שלילי של שלילת הגמלה, שהיא המשענת לקיומם של המשתתפים. אלי ישי, שר התעשייה מסחר ותעסוקה בזמנו, נקט לשון בוטה אף יותר כלפי התוכנית, כאשר כינה אותה "שוק עבדים", וציין שהשימוש בכפייה איננו הפתרון לבעיות של משתתפי התוכנית ומטרותיה (בן-יהודה, 2 בפברואר 2007), משום שאמצעי לחץ וכפייה אינם הדרך היעילה והרצויה להחזיר אנשים למעגל העבודה.

שמירת הזכויות של משתתפי התוכניות: הטענות שהעלו נגד התוכניות גורמים רבים, ובהם ארגונים לזכויות אדם, במשך השנים, היו שמתכונת ההפרטה שבה הן הופעלו הובילה לפגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות של המשתתפים ולפגיעות אחרות שנגעו לקיומם (ויילר-פולק, 25 באפריל 2010). הבעיה נבעה, בין היתר, מכך שבמסגרת התוכניות הופקדו, שלא לומר הופקרו, סמכויות שלטון בידי עובדי חברות פרטיות שניתן

להם שיקול דעת רחב (ביניש, 2005). לעובדי החברות הפרטיות, שפעלו על בסיס חוזי התקשרות עם המדינה, ניתנה הסמכות לשלול גמלאות קיום ממשותפי התוכניות. הסדר זה של העברת סמכויות שלטוניות לידיים פרטיות, טמן בחובו את הסכנה של ניצול לרעה כדי להפיק רווחים, בלי לקדם את טובתם של משותפי התוכניות ואת טובת הציבור בכללותו. סיפורים ספציפיים על התנהלויות כאלה פורסמו בעיתונות (לינדר-גנץ, 26 בנובמבר 2011). ח"כ שלי יחימוביץ אף הביאה לתשומת לב ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת פרטים על תרמיות רחבות היקף שהתרחשו לפי ידיעתה במסגרת התוכניות (פרוטוקול הוועדה, 26 באפריל 2010).

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים בדק גם הוא את דרך הפעלת התוכנית ומצא שהיא לקתה בחסר ולא גילתה את הרגישות והגמישות שנדרשו כדי לטפל בנסיבות המיוחדות של קבוצות האוכלוסייה שלהן היא נועדה. נמצא שהפרוצדורות המינהליות הסבוכות הקשו על האפשרות להעניק למשתתפי התוכניות שירותים תומכי עבודה. תוכניות הטיפול האישיות שהוכנו לא תאמו במקרים רבים את הכישורים והמגבלות של האנשים שלהם הן נועדו והן גם לא התחשבו במגבלות החברתיות והתרבותיות שלהם. והעיקר, נמצא שהיכולת של משותפי התוכניות לעמוד על זכויותיהם היתה מוגבלת. גם במקרים שהצדק היה עמם, הם נאלצו לוותר על זכותם המשפטית לערער על החלטות שהתקבלו לגביהם, כי התייאשו מהתהליך שחיכה להם (משרד המשפטים, 2010).

הפן התרבותי של התוכנית הישראלית: מה שבלט בישראל, בשונה מהשיח על הנושא המתנהל באינטנסיביות במדינות באירופה, כמו ארצות סקנדינביה או ארצות דוברות צרפתית, הוא שאצל רבים מקובעי המדיניות בארץ אין כמעט כל התייחסות המשקפת סולידריות עם האנשים המשתתפים בתוכניות. הם נוטים לראות אותם באופן סטריאוטיפי ושלילי. יחס זה השתקף למשל בדברי נציג האוצר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, שאנשים המקבלים סיוע יכולים לעבוד אבל בוחרים שלא (פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מ-5 במאי 2010). יש בוודאי בראייה זו משום התעלמות מהמצוקות החברתיות, הכלכליות והאישיות שאנשים אלה נתונים בהן.

קובעי המדיניות בממסד הישראלי תופסים את תוכניות הרווחה התעסוקתיות בראש ובראשונה כאמצעי לכפות את החובה לעבוד. ההשתתפות במעגלי התעסוקה נתפסת בעיניהם כחובה חברתית מוחלטת המוטלת על האדם, וזכותה של החברה לפעול כדי לאכוף חובה זו ולהגן על עצמה מפני אפשרויות של ניצול לרעה של הקופה הציבורית בידי אלה היכולים לעבוד, אבל בוחרים שלא לעשות זאת. בשיח זה אין כל התייחסות להשתתפות במעגל התעסוקה כזכות חברתית של כל אדם, לתפקוד הלקוי של המערכת החברתית כולה בהקשר זה ולחובה לתקנו המוטלת על החברה כולה, ולא רק על האדם כפרט.

---

**דיון**


---

מדיניות הרווחה וההפעלה התעסוקתית שנידונה במאמר זה אמורה להביא לביסוס ולקידומה של חברה פעילה (an active society),<sup>4</sup> שבה כל אזרח מוצא את מקומו במערכת התעסוקתית, ועיסוקו במסגרת זו מבטיח את קיומו העצמאי ללא תלות בסיוע של גמלאות ממערכות הרווחה. מטרה זו זוכה להסכמה רחבה למדי, ואין חולקים עליה. חילוקי הדעות הם על דרכי היישום של מדיניות זו; כלומר: עד כמה מדיניות מרווחה לעבודה ותוכניות התעסוקה הנגזרות ממנה אמנם מסוגלות להשיג את המטרות שהוצבו להן ולקדם את קיומה של חברה פעילה ששומרת גם על זכויותיו החוקתיות והחברתיות של האזרח.

מדיניות ההפעלה התעסוקתית מעוררת תהיות בתחומים רבים, כפי שראינו, אבל בראש ובראשונה בנוגע לעובדה שאמצעי לחץ וכפייה הם חלק בלתי נפרד ממנה. אי אפשר להתעלם מכך שהקו המנחה של מדיניות זו הוא שלמדינה יש הסמכות להשתמש בכוחה ולאליץ את אלה המבקשים ממנה סיוע לקבל עליהם את המטרות התעסוקתיות המושגות עליהם. הפן האחר של מדיניות ההפעלה הוא חיובי לכאורה, ותכליתו לנקוט צעדים שונים כדי לסייע לאדם בתהליך הכניסה שלו למעגל התעסוקה. ואולם לפן זה מקום שולי בלבד לצד מדיניות "עבודה תחילה", וגם הוא עשוי לכלול מידה זו או אחרת של כפייה.

ההתמקדות במדיניות ההפעלה התעסוקתית והלהט שבו תומכות בה רוב ארצות העולם המפותח, ובעיקר הארצות האנגלוסקסיות, מזכירים את הנמרצות שעמדה מאחורי מדיניות התיקון וההקשחה של חוקי העניים במאה ה-19. חוקי העניים שנחקקו בבריטניה ב-1834 נועדו לצמצם את ההוצאה הציבורית על הסיוע לעניים ולהכריחם לקבל כל עבודה ללא כל הגנה על זכויותיהם החברתיות והאזרחיות. מדיניות זו של הקשחת חוקי העניים ואמצעי הלחץ שהופעלו בעקבותיה דנה בזמנו למצוקה קשה חלקים גדולים מהאוכלוסייה העובדת.<sup>5</sup> מדיניות ההפעלה התעסוקתית של ימינו אמנם אינה כוללת בתוכה את כל אותן ההחמרות של חוקי העניים של המאה ה-19, אבל היא טומנת בחובה את הסכנה של

---

4 Jorgen Elm Larsen, The Active Society and Activation Policy. המושג נלקח ממאמר של פרופ' לרסן: Paper presented at the Conference: Social Policy, Marginalisation and Citizenship, Aalborg University, Aalborg, Denmark, 2-4 November 2001.

5 John Cruddas, השואה כזאת המאזכרת את חוק העניים החדש מ-1834 נעשתה לאחרונה גם בבריטניה. ראו Redefine Welfare Debate or Society Will Pay the Price. The Guardian, 16 December 2010.



פגיעה קשה בחלקים החלשים והפגיעים ביותר של האוכלוסייה העובדת, על כל ההשלכות הפוליטיות והחברתיות הכרוכות בה.

העדויות הקיימות מראות שהתמיכה הנמשכת במדיניות הרווחה התעסוקתית בכלל, ולפי הדגם האמריקני של ויסקונסין בפרט, לא הוכיחה את עצמה. המדיניות שננקטה בארצות הברית הביאה אמנם לגידול במספר מקבלי הסיוע שהשתלבו בעבודה, אך לא לקידום במעמדם התעסוקתי של המשתתפים בתוכניות, לשיפור סיכויי הניידות וההתקדמות בשכר ובתנאי העבודה שלהם ולצמצום ממדי העוני בקרבם. יתר על כן, ראיית הדגם האמריקני כמענה טכנוקרטי-כלכלי אוניברסלי לבעיות ההיזקקות לסיוע של מקבלי גמלאות רווחה הוכחה כפשטנית מדי. היא מתעלמת מהמורכבות של בעיות המצוקה בקרב חלקים נרחבים של אוכלוסיית העובדים בארצות בעלות משטרים קפיטליסטיים ומהשוני של בעיות אלה בארצות שונות.

הממסד הפוליטי והכלכלי בישראל המשיך בשנים האחרונות לתמוך בלהט רב למדי בדגם האמריקני של תוכניות ההפעלה התעסוקתית. תמיכה זו נמשכה למרות הכשלים הרבים שהתגלו ביישומן של התוכניות וההתנגדות הרבה כלפיהן בקרב חוגים רחבים של החברה האזרחית. הכוחות הפוליטיים הקובעים בארץ נמנעו עד כה מלקבל את המסקנה המתבקשת שהמענה הראוי לבעיות של אבטלה או של העדר תעסוקה ותת תעסוקה מתמשכים בקרב קבוצות גדולות יחסית באוכלוסייה לא נמצא במתכונת תוכניות בדגם ויסקונסין או בשימוש נרחב יותר באמצעי לחץ וכפייה. טיפול נאות בבעיות אלה דורש שינויים מבניים רחבים יותר מכפי שהגורמים הקובעים היו מוכנים לחולל.

לסיכום, הניסיון בארץ ובארצות אחרות מראה את אי מסוגלותן של תוכניות ההפעלה התעסוקתית המאמצות את הדגם האמריקני של ויסקונסין לפתור באופן יסודי וכולל את בעיות האבטלה והעוני המתמשכות של קבוצות שוליים באוכלוסייה ואת המצוקות שהן נתונות בהן. תוכניות אלה תורמות אמנם לשילוב בעבודה של חלק מהמובטלים מקבלי הקצבאות, אבל ברור שאין הן כלי אפקטיבי ויעיל די הצורך להביא לשילובן במעגלי העבודה של מירב הקבוצות השוליות והחלשות באוכלוסיית העובדים הנמצאות מחוץ לחברה הפעילה ולצמצום משמעותי בממדי העוני. הניסיון גם מראה שאין במדיניות הקשחת היחס למובטלים הנזקקים ושליטת זכויותיהם לקבלת גמלאות הסיוע כדי לקדם את השתלבותם בחברה הפעילה.

---

**מקורות**


---

- ארלוזורוב, מ' (2011). מחקר מסכם: הצלחה מוכחת לתוכנית ויסקונסין בהגדלת שיעורי התעסוקה. דה-מרקר, 28 ביוני 2011.
- ביניש, א' (2005). יישום תוכנית ויסקונסין בישראל – היבטים משפטיים. עבודה, חברה ומשפט, יא, 121-154.
- בן-יהודה, ע' (2007). אלי ישי: תוכנית ויסקונסין היא שוק עבדים ואפעל לביטולה. *Marker Week*, 2 בפברואר 2007, עמ' 43.
- דו"ח הועדה הציבורית-המדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה (2007). ירושלים: האקדמיה לאומית הישראלית למדעים.
- דו"ח הועדה לבחינת תוכנית מהל"ב (2007). ירושלים: משרד ראש בממשלה.
- דורון, א' (2000). מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלי בטחון סוציאלי, 57, 37-58.
- דורון א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל מגמות השינוי והשלכותיכן החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה (2), 417-434.
- האגודה לזכויות האזרח בישראל (2010). אנחנו לא שפני ניסיונות. ידיעות.
- החלטות ממשלה (2000). החלטות 2195, 2198.
- המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל (2008). מחקר והערכה של תוכנית מהל"ב – דו"ח מסכם מס' 6. ירושלים, מאירס-ג'וינט, מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- ויילר-פולק, ד' (2010). מתחדש המאבק בתוכנית ויסקונסין: בג"ץ יתבקש היום למנוע את הרחבתה. הארץ, 25 באפריל 2010.
- ויילר-פולק, ד' (2010), ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לא האריכה את תוקפה של תוכנית ויסקונסין. הארץ, 28 באפריל 2010.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (2010). פרוטוקולים משיבת הוועדה, 26 באפריל 2010.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (2010). פרוטוקולים משיבות הוועדה מ-28 באפריל ו-5 במאי 2010.

- כשלי תוכנית ויסקונסין בישראל והצעות אלטרנטיביות (2008). מעבודה לרווחה – ישראל תשס"ט, מסמך תגובה להמלצות ועדת יערי, שומרי משפט למען זכויות האדם והקשת הדמוקרטית המזרחית - שיח חדש.
- לינדר- גנין, ר' ובסוק, מ' (2011). זהו מינוי בעייתי מאד, צריך אדם משכמו ומעלה. דה מרקר, 26 בנובמבר 2011.
- משרד המשפטים (2010). תוכנית אורות לתעסוקה, דו"ח האגף לסיוע משפטי, ירושלים. ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99.
- קליין, ז' (2010). תוכנית ויסקונסין לא תוארך. ישראל היום, 29 באפריל 2010.
- קליין, ז' (2010). ביטול ויסקונסין מכה לשוק העבודה. ישראל היום, 3 במאי 2010.
- שביב, מ' (תשנ"ט). מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, דו"ח סיוור מקצועי בחו"ל, ירושלים: משרד האוצר.
- Atkinson, M. & Elliott, L. (2001). Labour imposes tough new rules on jobless. *Guardian*, March 14.
- Barbier, J. C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). The many worlds of activation – Introduction. *European Societies*, 6 (4), 423-436.
- Barbier, J. C. (2010). *The activation of social protection for the last 10 years in the developed countries: Was it a complete failure?* Paper presented at the ISSA 6th International Policy and Research Conference on Social Security, Luxembourg, 29.9-1.10.
- Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labour market policy*. Working paper on the reconciliation of work and welfare in Europe, REC-WP 01/2010. Edinburgh: PRECOWE publication.
- Bonvin, J. M. (2008). Activation policies, new modes of governance and the Issue of responsibility. *Social Policy and Society*, 7 (3), 367-377.
- Bruttel, O. & Sols, E. (2006). Work first as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy & Politics*, 34 (1), 69-89.
- Classen, J. & Clegg, D. (2006). Beyond activation: Reforming European unemployment protection system in post-industrial labour markets. *European Societies*, 8 (4), 527-553.

- Ditch, J. & Roberts E. (2002). *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Dublin: Eurofound.
- Eichhorst, W. & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent convergence: A comparative study of activation policies*. DP no. 3905, Bonn, Germany: IZA, Institute for the Study of Labor.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijc, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2004). Welfare policy in the United States: The road from income maintenance to workfare. In N. Gilbert & A. Parent (Eds.), *Welfare reform: A comparative assessment of the French and U.S. experience*. New Brunswick, USA: Transaction Publishers.
- Gilbert, N. (2009). US welfare reform: Rewriting the social contract. *Journal of Social Policy*, 38 (3), 383-399.
- Handler, J. F. & Hasenfeld, Y. (2007). *Blame welfare, ignore poverty and Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, D. (1995). *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lerfresne, F. & Tuchsirer, C. (2002). Activation policies and employment norms: The situation of France compared with four European countries. In S. Pascual (Ed.), *Activation policies for young people in international perspective*. Brussels: ETUI, 2002.
- Lightman, E., Mitchel, A., & Herd, D. (2010). Cycling off and on welfare in Canada. *Journal of Social Policy*, 39 (4), 523-542.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. 30<sup>th</sup> Anniversary expanded edition. New York: Russel Sage Foundation.

- Lodemel, I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol UK: The Policy Press.
- Mead, L. M. (1986). *Beyond entitlement: The social obligation of citizenship*. New York: Free Press.
- Morel, S. (2002). *The insertion model or the workfare model? The transformation of social assistance within Quebec and Canada*. Ottawa: tatus of women Canada.
- Morel, S. (2004). Workfare and insertion: How the U.S. and French models of social ssistance have been transformed. In N. Gilbert & A. Parent (Eds.), *Welfare reform: A comparative assessment of the French and U.S. experience*. New Brunswick, USA: Transaction Publishers.
- OECD (2009). *Active labour market policies and activation strategies*. Paris.
- Oppenheim, G. (1999). Welfare reform and the labour market: A third way? *Benefits*, 25, 1-5.
- Peck, J. & Theodore, N. (2001). Exporting workfare / importing welfare to work: Exploring the politics of third way policy transfer. *Political Geography*, 20, 427-460.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2008). The threat effect of labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110 (2), 385-401.
- Serrano Pascal, A. (2004). Towards convergence of the European activation policies. *AEI, Archive of European Integration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 15 pages.
- Serrano Pascal, A. (2007). Reshaping welfare states: Activating policy in Europe. In A. Serrano Pascual & L. Magnusson (Eds.), *Reshaping welfare States and activation regimes in Europe*. Bruxelles: Peter Lang.
- Sinfield, A. (2001). Benefits and research in the labour market. *European Journal of Social Security*, 3, 209-235.

- Van Berkel, R. & Horneman-Moller, I. (2002). The concept of activation. In R. van Berkel & I. Horneman-Moller (Eds.), *Social policies in the EU: Inclusion through participation*. Bristol: The Policy Press, pp. 45-72.
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2008). The governance of activation: Introduction and review Article. *Social Policy and Society*, 7 (3), 331-340, 393-402.
- Van Berkel, R. (2009). The provision of income protection and activation services for the unemployed in active welfare states: An international comparison. *Journal of Social Policy*, 39 (1), 17-32.