

מסמכי ייעוץ והערכה
מטעם האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

המלצות להמשך הפעלת תכנית
השילוב של מקבלי גמלאות קיום
במעגל העבודה בישראל

המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל

דוח שאושר במועצת האקדמיה

ביום כ"א בטבת תשס"ח / 30 בדצמבר 2007

ירושלים תשס"ח

הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב
של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה
האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

ISSN 1565-9097

©

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשס"ח

סידרה יהודית שטרנברג
נדפס בדפוס גרפית בע"מ, ירושלים

תוכן העניינים

7	פתח דבר
12	מסמכי כינון הוועדה
17	חברי הוועדה
19	תקציר
24	ריכוז ההמלצות
33	דוח הוועדה
35	מבוא
38	רקע מדעי
38	1. היבטים סוציולוגיים
47	2. היבטים כלכליים
76	רשימת מקורות לרקע המדעי
79	המלצות
79	1. מסגרת ההפעלה של התכנית
103	2. הטיפול בפרט במסגרת התכנית
137	3. בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית
162	רשימת מקורות לפרק ההמלצות
164	נספח א: התאגידים המפעילים את מרכזי התעסוקה
	נספח ב: שיעור התמרוץ ומבנה התמרוץ בתכניות
165	שונות בארצות הברית ובבריטניה
168	נספח ג: לוח הזמנים בהפעלת הבקרה
173	תקציר בערבית
iii	תקציר באנגלית

פתח דבר

בדוח מובאות המלצותיה של הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ("הוועדה"). ההמלצות צופות פני עתיד ומכוונות לאופן הפעלתה הרצוי של תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ("התכנית") בפריסה כלל-ארצית. הן מתבססות, בין השאר, על מעלותיה ומגרעותיה של התכנית כפי שעלו בשלב הניסוי ועל הלקחים מהפעלתה. מספרם של המשתתפים בתכנית שמצאו תעסוקה או הרחיבו את משרותיהם בשלב הניסוי היה גבוה יחסית למקבלי גמלאות שלא השתתפו בתכנית ויחסית למדינות אחרות שהפעילו תכניות דומות.¹ שיעורם תאם את מטרת התכנית. עוד נמצא כי בעקבות התכנית היה היקף הפורשים ממערכת הבטחת הכנסה – אף שלא הושמו בעבודה ולא קיבלו גמלה על סמך עילה אחרת – גדול יחסית, ונשאלת השאלה אם יש למשתתפים אלה ולמשפחותיהם מקורות הכנסה.² נתונים אלו מדגימים את מכלול היבטיה והשפעותיה של התכנית וממחישים את הצורך לבחון ביסודיות כיצד אפשר להגביר עד למרב את השפעותיה החיוביות ולמזער את השפעותיה השליליות. תקוותה של הוועדה היא כי מסמך זה וההמלצות הכלולות בו מספקים צורך זה ואמנם יתרמו להצלחת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל.

תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל

מכוח החלטת הממשלה חכ/90 מיום 4 במאי 2004 וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003,

1 מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, ממצאים ראשונים של מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב ב-15 החודשים של הפעלתה על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי), מאי 2007, עמ' 6-9.

2 שם, עמ' 11-15.

הופעלה תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ("תכנית מהל"ב") מאז חודש אוגוסט 2005.³ השלב הראשון של תכנית מהל"ב הוגדר כפרק ניסוי ובמסגרתו מופעלת התכנית בארבעה אזורים בלבד: העיר ירושלים, אזור אשקלון ושדרות, אזור חדרה ואזור נצרת ונצרת עילית.⁴

במסגרת פרק הניסוי התקשרה ממשלת ישראל עם ארבע חברות עסקיות להפעלת תכנית מהל"ב. כל אחת מהחברות מפעילה מרכז או מרכזי תעסוקה באחד מהאזורים שצוינו לעיל. ההתקשרות הראשונית בין הממשלה לחברות המפעילות נקבעה לשנתיים (עד אוגוסט 2007), וקיימת אופציית הארכה.⁵ במהלך התקופה שבה פועלת התכנית הופנו למרכזי התעסוקה כ-30,000 מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה. המשתתפים בתכנית מופנים לעבודה בשוק הטבעי או לפעילויות האמורות לשפר את סיכויי השתלבותם בשוק העבודה.

לקראת תום שלב הניסוי של תכנית מהל"ב הכריזה הממשלה על הפעלתה של תכנית ניסויית חדשה שמטרתה שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. שמה של התכנית החדשה הוא "אורות לתעסוקה", ומרכיביה מתבססים על דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב ("ועדת דינור") ועל סיכומים נוספים שנקבעו בין ראש הממשלה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה.⁶

הוועדה

הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ("הוועדה") הוקמה בחודש ינואר 2006 מכוח סעיף 2.3 לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים התשכ"א-1961, מכוח החלטת הממשלה חכ/90 מיום 4 במאי 2004 ובהיענות נשיא האקדמיה לפניית שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ("תמ"ת")

3 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99-107.

4 זלדין א' ואחרים, דוח ועדת המומחים לבחירת אזורים לביצוע ניסוי הרפורמה לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, ירושלים, מאי 2002.

5 The State of Israel, *Tender for the Participation in the Welfare-to-Work Reform Pilot Program*, Restated Vol. 3, Restated Program Contract, p. 40.

6 החלטת הממשלה מס' 1877 מיום 1 ביולי 2007; דינור, ר' ואחרים, דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב, יוני 2007.

במכתבו מיום 4 בדצמבר 2005. תפקידי הוועדה הם ללוות ליווי שוטף ומושכל את התנהלותה של התכנית; ליעץ למנהלת התכנית בדבר צעדים שראוי לנקוט לשם הצלחתה; להתוות קריטריונים להערכת התכנית; לגבש המלצות באשר להמשך הפעלתה לאחר סיומו של פרק הניסוי.⁷ מאז כינונה שמעה הוועדה סקירות על היבטים שונים של התכנית, ובכללם ההיבט המשפטי, הכלכלי והחברתי. את הסקירות השמיעו נציגי הרשויות הקשורות בהפעלת התכנית, ארגונים חברתיים העוקבים אחר התכנית ואנשי מחקר. הוועדה אף סיירה במרכזי התעסוקה כדי להכיר באופן בלתי אמצעי הן את החברות המפעילות את התכנית ואת עובדיהן והן את האזרחים המשתתפים בתכנית. לוועדה קדמה "הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת" ("ועדת תמיר הראשונה"). המלצותיה של ועדת תמיר הראשונה, שהוגשו לשר העבודה והרווחה באוגוסט 2001, אומצו על ידי ממשלת ישראל כבסיס להפעלת שלב הניסוי של תכנית מהל"ב.⁸

תודות

הוועדה מבקשת להודות לכל האנשים והגופים שנטלו חלק בשיבותיה ותרמו לה מידיעותיהם ומזמנם, ובכלל זה לאנשי צוות מנהלת תכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה במשרד התמ"ת, ובייחוד למר עמיחי כץ ולעו"ד גלית יעקובוב, ליועץ שר התמ"ת מר יוסי פרחי ולצוות המחקר המלווה את התכנית מטעם מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי בראשות גב' דניז נאון וגב' לאה אחדות. הוועדה מודה גם למשתתפי התכנית אשר פגשו את חברי הוועדה בעת סיוריה במרכזי התעסוקה; לנציגיהם ולעובדיהם של מרכזי התעסוקה "אמין" בירושלים, IWS באשקלון, "אג'נס" בחדרה ו"אגם מהל"ב" בנצרת; לנציגי הארגונים העוקבים אחר יישומה של התכנית, ובכללם "מחויבות לשלום וצדק חברתי", "סאות' אל עמל", "אלון", "הקליניקה לרווחה תעסוקתית" באוניברסיטה העברית, שתי"ל ו"ידיד", שהופיעו

7 ועדה ציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, עקרונות כינון ומיתאר, ינואר 2006.

8 החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה וחברה חכ/36 מיום 1 ליולי 2002.

בפני הוועדה ואף טרחו והעבירו חומר רב לידיהם של חברי הוועדה; לפרופ' יוסי תמיר ולצוות Hoover Consulting בראשות מר מרק הובר.

הוועדה חבה תודה מיוחדת למי שתרמו לעבודת צוותי המשנה שלה: מר רון בר-יוסף ממשד התמ"ת, גב' בתיה כהן, עו"ד כרמית נאור וגב' עירית פלדמן מהמוסד לביטוח לאומי, גב' חגית צור, רו"ח שלומי קוט וגב' ניצן קולט מחברת "ארנסט-אנדי-יאנג ישראל" ומר אמנון אייכלברג מחברת "עדליא יעוץ כלכלי".

על הכנת פרקים בדוח עמלו עוזרות המחקר גב' טלי לרום וגב' חן בן-שבת. הפקתו של הדוח הסתייעה בזכות צוות העובדים של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ובייחוד בזכות אנשי ההוצאה לאור של האקדמיה. תודה שלוחה לצוות היזמה למחקר יישומי בחינוך על עצותיהם המועילות ועל השיתוף בניסיונם.

השיפוט

בהתאם לכללי האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ובהתאם לעקרונות הכינון והמתאר של הוועדה, הועברה הטיוטה האחרונה של מסמך זה לעיונם של שבעה שופטים (Referees) לשם קבלת הערות ודברי ביקורת. השופטים שנבחרו, מהארץ ומחול, הם מומחים בתחום מדיניות "מרווחה לעבודה". הנוסח הסופי של הדוח גובש לאחר התייחסות חברי הוועדה להערות השופטים. הוועדה מבקשת להודות מכל לב לשופטים אשר עשו עבודתם נאמנה וללא כל תמורה כספית:

גב' לאה אחדות, המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר
פרופ' ג'וש אנגריסט (Joshua Angist), MIT, ארצות הברית
פרופ' אריה ארנון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ון ליר
עו"ד אבישי בניש, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' יחזקאל הזנפלד (Yehekel Hasenfeld), UCLA, ארצות הברית
מר שלמה קרמר, "שלמה קרמר ניהול ויעוץ כלכלי"
פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת, ג'וינט ישראל

הערות השופטים הקיפו נושאים רבים ומגוונים ועסקו במיוחד בסוגיית מעורבותם של גופים ציבוריים-ממלכתיים בהפעלת התכנית ובמבנה

ההפעלה הרצויה של התכנית בכלל, בפיקוח ובבקרה אפקטיביים על מפעילי התכנית, ביצירת מסגרות להשתתפות וולונטרית בתכנית ובאפיון אוכלוסיית המשתתפים בתכנית ושוק העבודה בישראל. בעקבות תהליך השיפוט שילבה הוועדה את התיקונים שנדרשו לטעמה בגוף הדוח. יודגש כי השופטים לא התבקשו לאמץ את המסקנות ואת ההמלצות של הוועדה ואף לא ראו את הנוסח המתוקן של הדוח לפני הבאתו לדפוס. האחריות לתוכן הסופי של מסמך זה מוטלת בשלמותה על הוועדה.

מסמכי כינון הוועדה



ממלא מקום ראש הממשלה
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

ירושלים, גי כסלו תשס"ו
04 דצמבר 2005
ע 9648

לכבוד
פרופסור מנחם יערי
נשיא האקדמיה למדעים
ירושלים

מנחם שלום,

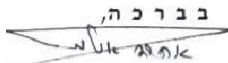
על פי החלטת הממשלה חכ/90, מיום ה-4/5/04, בעניין שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, הריני ממנה אותך ליושב ראש הוועדה הציבורית שתלווה את הרפורמה לטיפול במקבלי גמלאות.

תפקיד הוועדה יהיה ללוות את הרפורמה ולייעץ לשר התמ"ת בהפעלתה.

בין חברי הוועדה יהיו נציגי הגופים הבאים: משרד התמ"ת, משרד הקליטה, משרד האוצר, הביטוח הלאומי, משרד הרווחה ומשרד המשפטים.

חברי הוועדה יבחרו על ידי יושב ראש הוועדה, ויוגשו לאישור השר עד ליום ה-18/12/05.

כל טוב ובהצלחה.

ב ב ר כ ה,

אהוד אולמרט

הערת: מר רענן דינור, מנכ"ל משרד התמ"ת

לוט: החלטת הממשלה



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
המנהל הכללי

ט"ז טבת תשס"ו
16 ינואר 2006
2006-0046-72

לכבוד
פרופ' מנחם יערי
נשיא האקדמיה למדעים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: הקמת ועדה ציבורית לתכנית מהל"ב

עפ"י החלטת הממשלה חכ/90, מיום ה- 4/5/04 בעניין שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ובהמשך למינויך ע"י מ"מ רוה"מ ושר האוצר והתמ"ת מיום 4 דצמבר 2005, אנו מבקשים שהאקדמיה תקים את הועדה הציבורית שאתה תעמוד בראשה ע"פ מסמך שלכם: "עקרונות כינון ומתאר" מחדש ינואר 2006.

בברכה,

רענן זינור
המנהל הכללי

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה



האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים
THE ISRAEL ACADEMY OF SCIENCES AND HUMANITIES

ועדה
ציבורית-מדעית לעניין תכנית
השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל
העבודה ('תכנית מהל"ב')

עקרונות כינון ומיתאר
(TERMS OF REFERENCE)

ינואר 2006

1. רקע חוקי

הוועדה הציבורית-מדעית לליווי ולבחינת תכנית מהל"ב (להלן: "הוועדה") מוקמת מכוח סעיף 2.3 לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים תשכ"א (1961) ומכוח החלטת הממשלה חכ/90 מיום 4 במאי 2004.

2. מינוי הוועדה

יו"ר הוועדה הוא נשיא האקדמיה הלאומית למדעים, אשר נתמנה לתפקיד זה על-ידי שר התמ"ת, במכתבו מיום 4 בדצמבר 2005. היו"ר ממנה את חברי הוועדה ואת המשתתפים בעבודתה כמשקיפים, אף זאת על-פי מכתב השר.

3. חברי הוועדה

הוועדה מונה שלושה-עשר חברים. שבעה מחבריה נמנים על המערכת האקדמית בישראל ובהם שני חברי האקדמיה הלאומית למדעים. ששה מחברי הוועדה נמנים על השירות הציבורי בישראל ומינויים נעשה על דעת המשרדים והמסגרות שבהם הם משרתים. יו"ר הוועדה יזמין, בנוסף לנ"ל, את ראש מנהלת מהל"ב ואת מנהל מכון ברוקדייל להשתתף באורח מלא בעבודת הוועדה, כמשקיפים.

4. עצמאות הוועדה

הוועדה היא גוף שחלים עליו כללי החופש האקדמי וזאת גם מכוח עיגונה של הוועדה בחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. אין הוועדה פועלת על-פי תכתיב כלשהו, מוסדי או אחר וחבריה פועלים אך ורק לפי מצפונם ומיטב הכרתם.

5. משך המינוי

הוועדה מתמנה למשך התקופה שבה מתקיים שלב הניסוי של התכנית לשילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, כפי שנקבע על-ידי ממשלת ישראל. יכול שעבודת הוועדה תימשך לתקופת-מה לאחר תום הניסוי, שבה יגובשו סיכומים ויושלם הדוח הסופי.

6. תפקידי הוועדה

הוועדה היא גוף מעריך ומייעץ שממצאיו ומסקנותיו מיועדים לסייע לשר התמ"ת ולמנהלת תכנית מהל"ב ולהאיר את עיני הציבור בישראל בנושאים שייבחנו. המטלות העיקריות של הוועדה הן:

- מתן ליווי שוטף ומושכל להתנהלותה של תכנית מהל"ב בפועל;
- יעוץ למנהלת התכנית בדבר צעדים שראוי לנקוט לקידום הצלחתה;
- התווית קריטריונים להערכת התכנית;
- גיבוש המלצות באשר להמשך הפעולה, לאחר סיומו של שלב הניסוי.

7. פעילות מחקרית

הוועדה איננה גוף מחקרי ואין לה כלים לביצוע מטלות מחקריות כגון סקרי שטח או עיבודי נתונים רבי היקף. אם וכאשר יעלה, במהלך עבודתה של הוועדה, צורך בתשומה מחקרית מעין זו, תוכל הוועדה לפנות אל הנהלת מכון ברוקדייל בירושלים בבקשה כי המכון יבצע את המחקר הנדרש מטעם הוועדה. הסדר זה הוא במסגרת החוזה הקיים בין מנהלת תכנית מהל"ב לבין מכון ברוקדייל.

8. דו"ח סופי ודו"חות ביניים

בתום עבודתה תגיש הוועדה דו"ח סופי, לעיונם של ממשלת ישראל ושר התמ"ת ולידיעתו של הציבור בישראל. הדו"ח יכלול הערכות מפורטות על פעולתה ואופיה של תכנית מהל"ב ועל מידת הצלחתה. כמו כן יכלול הדו"ח הסופי המלצות מושכלות בדבר דרכים אפשריות להמשך הפעילות לאחר

תום תקופת הניסוי. הוועדה תוכל, על-פי שיקול דעתה, גם להנפיק דוחו"ת ביניים מעת לעת. הגשת דו"ח ביניים יכול שתהיה לצורך הארת סוגיה דחופה שהוועדה תמצא לנכון להעלותה לדיון ציבורי או מקצועי, או לצורך התרעה על התפתחות או התרחשות מסוימת שהוועדה תמצא כי אין לדחותה עד למתן הדו"ח הסופי.

9. רפרנטורה

לכשתגובש טיוטה אחרונה של הדו"ח הסופי של הוועדה, היא תועבר לעיונם של חמישה קוראים חיצוניים לפחות, לשם קבלת הערות ודברי ביקורת. הנוסח הסופי והמחייב של הדו"ח יגובש רק לאחר התייחסות של הוועדה להערות ולדברי הביקורת שיתקבלו והדו"ח עצמו, בנוסחו הסופי, יכלול את תיאור הביקורת וההתייחסות אליה. בין הקוראים החיצוניים שיתבקשו להעיר יהיו אנשי ארגונים חברתיים וארגוני מעסיקים וכן מומחים מן השירות הממשלתי.

10. מעמד הדו"ח הסופי

הדו"ח הסופי יפורסם על-ידי ההוצאה לאור של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. באישור מועצת האקדמיה, יהיה לדו"ח הסופי מעמד של פרסום רשמי מטעם האקדמיה.

11. היבטים כספיים

פעולתם של חברי הוועדה והמשקיפים היא בהתנדבות, ללא גמול כספי, אך הם יהיו זכאים להחזר הוצאות כמקובל. עלות הפעלתה של הוועדה (ובכללה עלות העסקתו של רכז הוועדה, עלות ההזמנה והאירוח של מומחים שיידרשו ועלות הכנת חמרים וארגון סיורים) תכוסה על-ידי מנהלת מהל"ב שתעמיד תקציב מיוחד לצורך זה.

חברי הוועדה

פרופ' מנחם יערי – יו"ר	נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים
פרופ' עליאן אלקרינאוי	ראש המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' צבי אקשטיין	המשנה לנגיד בנק ישראל; בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר יהודית בראון	המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; לשעבר מ"מ מנהל אגף שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה
פרופ' ג'וני גל	בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' יורם וייס	ראש בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב
גב' אורנה ורקוביץקי	מנהלת אגף הבטחת הכנסה וסגנית סמנכ"ל גמלאות, המוסד ביטוח לאומי
פרופ' נילי כהן	חברת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
גב' קלאודיה כץ	מנהלת אגף תעסוקה, המשרד לקליטת עלייה
מר שאול מרידור	רכז תעסוקה וקליטה, אגף התקציבים, משרד האוצר
עו"ד שי סומך	מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
מר בני פפרמן	מנהל המנהל לתכנון, מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה

משקיפים:

ראש מנהלת "אורות לתעסוקה", משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (החל מ־15.7.2007)	מר רון בר־יוסף
מנכ"ל מאירס־ג'וינט־מכון ברוקדייל מ"מ ראש מנהלת מהל"ב, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (החל מ־1.1.2007 ועד 14.7.2007)	פרופ' ג'ק חביב מר משה לביאן
לשעבר ראש מנהלת מהל"ב, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	גב' דורית נובק
רכז הוועדה	מר רונן מנדלקרן

תקציר

מטרת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה מוגדרת בחוק כך: "שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".⁹ מטרת התכנית היא אפוא השמה בת קיימה של משתתפי התכנית במעגל העבודה שתביא לשיפור ברווחתם הכלכלית והחברתית ולהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל. המדדים להצלחתה של התכנית ולהצלחתם של מפעיליה מבטאים במישרין את מטרת התכנית כפי שהוגדרה לעיל ואת הפרמטרים המאפיינים השמה בת קיימה במעגל העבודה: רמת שכר נאותה ותקופת העסקה המאפשרת צבירת ניסיון משמעותי וזכויות מלאות.

המלצות הוועדה נחלקות לשלושה תחומים עיקריים התומכים זה בזה ומאזנים זה את זה. לפיכך יש לראות בהן מכלול שלא ניתן להפריד בין חלקיו. יש להדגיש במיוחד את הקשר בין התחום הראשון של ההמלצות, העוסק במסגרת ההפעלה של התכנית, כלומר בהגדרת הגורמים שרצוי שיפעילו את התכנית ובהגדרת מסגרת פעולתם, לבין התחום השלישי של ההמלצות, אשר עוסק בחיזוקן של מערכות הפיקוח והבקרה על מפעילי התכנית.

התחום הראשון של ההמלצות עוסק כאמור במסגרת ההפעלה של התכנית. הוועדה קובעת בתחום זה כי ברמה המעשית ובתנאי המציאות הישראלית הנוכחיים רצוי להמשיך להפעיל את התכנית במסגרת מיקור-חוץ לגורמים פרטיים משום יכולתם של גורמים מעין אלו להשיג את מטרות התכנית באופן יעיל. הוועדה איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית "מרווחה לעבודה" – גורמים ציבוריים או פרטיים, ולפיכך היא אינה פוסלת בחינה עתידית של שילוב גורמים ציבוריים בהפעלת התכנית או חלק ממרכיביה. עוד

9 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99.

יודגש כי העברת סמכויות לאספקת שירותים חברתיים לגורמים פרטיים מחייבת נקיטת משנה זהירות ביחס למסגרת פעולתם, בייחוד בתחום שהוא בעל השפעה מכרעת על חייהם של תושבים מקרב המעמד החברתי-כלכלי הנמוך במדינת ישראל. ההשפעה של פגיעה כלכלית בהכנסתם של תושבים אלו היא קשה ביותר, והאפשרויות שיש בידיהם להתמודד עם פגיעה מעין זו מוגבלות במיוחד. לפיכך הוועדה קבעה כמה סייגים והמלצות בנושא זה: ראשית, על מודל התמריצים הכלכליים שיעמוד בפני מפעילי התכנית להיגזר באופן בלעדי ממטרת התכנית, כלומר השמה בת קיימה של המשתתפים בעבודה ועידוד קידום המשתתפים בסולם התעסוקה. בחוזה יש לכלול גם הפעלת סנקציות כלכליות למקרה שהמפעילים לא יעמדו בתנאי החוזה או לא ימלאו אחר הנחיות הממשלה. שנית, יש להבטיח את השתתפותם של ארגונים ללא כוונת רווח בין מפעילי התכנית ולאפשר שילובם של גופים ישראלים בין מפעילי התכנית. שלישית, על המדינה להמשיך לשאת בעיקר הסיכון הכלכלי הכרוך בהפעלת התכנית. בשל חשיבות הנושא הוועדה ממליצה כי אישור פרטי המודל הכלכלי הסופי יינתן על ידי צוות מקצועי חיצוני של מומחים להיבטים שונים של מדיניות חברתית-כלכלית.

התחום השני של ההמלצות עוסק בהגדרת אוכלוסיית המשתתפים בתכנית ואופן הטיפול בה. הוועדה אינה מוצאת צורך בשינוי הגדרת האוכלוסייה החייבת במבחן תעסוקה מלא או בשינוי הגדרת מבחן התעסוקה עצמו, אולם הוועדה קובעת כי כלל המשתתפים המופנים לתכנית יופנו למנגנון אבחון וסינון שהפעלתו תהיה באחריות הממשלה. בתהליך זה ייקבע אם המשתתף כשיר להשתתף בתכנית במסלול רגיל או שיקומי ואילו מגבלות יש להטיל על השתתפותו, או לחלופין אם אינו כשיר להשתתף בתכנית. לפיכך הוועדה ממליצה להגדיר עילה חדשה לפטור ממבחן תעסוקה על בסיס חוסר מסוגלות תעסוקתית ולכלול בתכנית מסלול לשיקום תעסוקתי למשתתפים בעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה. מומלץ להקים מסלולי השתתפות וולונטריים לתובעי הבטחת הכנסה הפטורים מהשתתפות בתכנית או לתובעי גמלאות אחרות.

בהיבטים הנוגעים לאופן הטיפול במשתתפי התכנית הוועדה מדגישה את הצורך בקביעת תכנית אישית שתתאים לכישוריו התעסוקתיים

של המשתתף ולמאפייניו האישיים וביצירת מנגנונים לשיתוף פעיל של המשתתפים בקביעת התכנית האישית בהתחשב במאפייניהם התרבותיים, החברתיים והמשפחתיים. עקרון ה"עבודה תחילה" ימשיך להיות הקו המנחה המרכזי בבניית התכנית האישית, אולם כדי לקדם את מעמדם התעסוקתי של המשתתפים יש להגביר את חלקן של ההכשרה המקצועית, של ההכשרה הפנים-מפעלית ושל השלמת ההשכלה.

הוועדה ממליצה כי מילוי התכנית האישית, דהיינו מבחן התעסוקה, ימשיך להיות תנאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. עם זאת הוועדה קובעת כי המנגנון המוגדר כיום הוא נוקשה מדי, וכי יש להגמיש את מנגנון שלילת הגמלה בגין אי-מילוי התכנית האישית באמצעות יצירת מנגנון שלילת גמלה הדרגתית וגם/או הגמשת התנאים לעמידה במבחן תעסוקה בפועל. הוועדה תומכת בקיומה של מערכת תמריצים משולבת שיושם בה דגש על תמריצים חיוביים למשתתפים בדמותם של מנגנוני קידום מקצועי והכשרה מקצועית, שירותים תומכי עבודה ותגמול כספי נוסף בעבור השתלבות בעבודה לאורך זמן. בהקשר זה יש לציין כי הוועדה רואה בחיוב את כינונה של מערכת "מס הכנסה שלילי" במהלך השנים הקרובות בישראל. הוועדה בחנה במיוחד את סוגיית שילוב ה"שירות בקהילה" בתכנית האישית וממליצה כי שילובו של מרכיב זה בתכנית האישית יוגבל לארבעה חודשים בלבד בכל תקופת ההשתתפות בתכנית. כמו כן הוועדה קובעת שמשתתף ב"שירות בקהילה" יהיה זכאי, נוסף על גמלת הבטחת הכנסה שלה הוא זכאי, לתגמול שאינו שכר.

הוועדה ממליצה כי מתכנני יעדים תעסוקתיים הפועלים מטעם מפעילי התכנית ימשיכו להיות האחראים לקביעת האפשרויות שיוצעו למשתתף בנוגע לתכנית האישית שעליו למלא ולקביעת מידת מילוייה או אי-מילוייה של התכנית האישית לצורך קביעת זכאותו לגמלה. עם זאת העברת הסמכויות שצוינו לעיל לידי מי שאינו פקיד ציבור מחייבת פיקוח הדוק של מנהלת התכנית על הכשרת מתכנני היעדים התעסוקתיים והעלאת דרישות הסף לביצוע תפקיד זה מבחינת הניסיון התעסוקתי או ההשכלה. כמו כן הפחתת עומס העבודה של מתכנני היעדים התעסוקתיים היא תנאי חשוב לטיפול נאות ואפקטיבי במשתתפי התכנית, ולפיכך הגדירה הוועדה מדדים לקביעת המספר המינימלי של מתכנני היעדים בכל מרכז.

התחום השלישי של ההמלצות עוסק כאמור במערכות הפיקוח והבקרה של ממשלת ישראל על הגופים המיישמים את התכנית ובכלים הנדרשים לבחינת הצלחתה של התכנית. כפי שצוין לעיל, במסגרת התכנית מועברות סמכויות ממשלתיות שונות לידי גורמים פרטיים, ולפיכך נודעת חשיבות רבה לפיקוח ממשלתי הולם על מפעילי התכנית שיהיה מורכב הן ממנגנוני פיקוח כוללים והן ממוסדות לשמירת זכויותיו של כל אחד מהמשתתפים בתכנית.

במוסדות שמטרתם שמירת זכויותיהם של המשתתפים בולטת חשיבותן של ועדות הערר, שהן הכלי המרכזי העומד לרשות משתתף הרואה עצמו נפגע ללא הצדקה מהחלטתו של מתכנן יעדים תעסוקתי. הוועדה ממליצה לחזק את מעמדן של משתתפי התכנית הפונים לוועדות הערר באמצעות הקלת הגישה של המשתתפים לוועדות הערר והענקת סיוע משפטי לכל משתתף המעוניין בכך. כדי לשפר את תפקודן של ועדות הערר הוועדה ממליצה להגדיל את מספר ההרכבים הקיימים ולשלב בהן משפטנים. מכיוון שוועדות הערר מוסמכות לדון אך ורק בהחלטותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי, הוועדה ממליצה כי ערעורים על החלטותיהם של גופי החלטה אחרים הפועלים במסגרת התכנית יידונו בבתי הדין לעבודה. עוד קובעת הוועדה כי כדי למנוע כל חשש לניגוד עניינים, על הרופאים הפועלים במרכזי התעסוקה ודנים במגבלותיהם הרפואיות של המשתתפים להיות מועסקים על ידי הממשלה.

לצד הטיפול בפניות פרטניות של משתתפים בתכנית יש לחזק את מנגנוני הפיקוח הכולל אשר מטרתו הבטחת פעולתם של הגורמים המפעילים את התכנית למען השגת מטרותיה של התכנית בהתאם לקבוע בחוק, בתקנות, בהוראות המנהלה ובהסכם בין הממשלה לגורמים המפעילים. הוועדה ממליצה ששר התמ"ת ימנה צוות היגוי שיורכב מנציגי ממשלה ומנציגי ציבור, והוא ילווה את הפעלת התכנית באופן שוטף, יתווה את מדיניות מנהלת התכנית ויפקח על יישומה באופן בלתי תלוי. במקביל על מנהלת התכנית לקיים פעולות בקרה יזומות ומקיפות שהמסקנות הנגזרות מהן ייאכפו באמצעות מנגנונים מתאימים אשר ייקבעו בהסכם בין הממשלה למפעילי התכנית.

היבטים נוספים של הפיקוח הכולל על התכנית נוגעים למערכות המידע והמחקר הקשורות לתכנית. ראשית, כדי לקיים פיקוח אפקטיבי ובזמן אמת על התכנית יש להקים מערכת מידע מאוחדת וכוללת

תקציר

אשר תופעל על ידי מנהלת התכנית ותרכז נתונים מכלל הגורמים, הפרטיים והממשלתיים, הקשורים בהפעלת התכנית. שנית, הוועדה ממליצה להמשיך לקיים מחקר מלווה על התכנית מטעם מנהלת התכנית ולעודד פעילות מחקרית חיצונית על התכנית.

ריכוז ההמלצות

1. מסגרת ההפעלה של התכנית

הגורמים המופקדים על הפעלת התכנית

המלצה 1.1: ברמה המעשית ובתנאי המציאות הישראלית הנוכחיים הוועדה קובעת כי תכנית מהל"ב תופעל על ידי חברות פרטיות, חברות למטרות רווח ומלכ"רים תוך הקפדה שמקומם של המלכ"רים לא ייפקד מן המפעילים. הוועדה איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית "מרווחה לעבודה" – גורמים ציבוריים או פרטיים, ולפיכך אינה פוסלת בחינה עתידית של שילוב גורמים ציבוריים בהפעלת התכנית או חלק ממרכיביה.

המלצה 1.2: התכנית תופעל באמצעות גורמים ישראליים וגם/או בין לאומיים.

המלצה 1.3: תוחל שיטת בלעדיות אזורית בחלוקת השירות בין המפעילים. המפעילים יומרצו להתחרות ביניהם. עידוד התחרות ייעשה באמצעות מתן אפשרות מוגבלת של מעבר משתתפים מאזור הפעלה אחד למשנהו ובאמצעות הענקת תמריץ על בסיס מדדים השוואתיים בין המפעילים.

מבנה החוזה

המלצה 1.4: תקופת ההתקשרות בין הממשלה למפעיל תהיה שלוש עד ארבע שנים (מעבר לתקופת הקמה) עם אופצייה של הממשלה להארכת התקופה בשנתיים עד שלוש שנים נוספות לפי איכות ביצועי המפעיל.

המלצה 1.5: על המדינה לשאת בעיקר הסיכון הכלכלי הכרוך בהפעלת התכנית.

תמריצים כלכליים למפעילים

המלצה 1.6: יש להטיל סנקציות על המפעילים במקרה של אי-עמידה בתנאי החוזה וגם/או בהנחיות הממשלה.

המלצה 1.7: יש לקבוע תמריצים למפעילים בגין הגשמת מטרת

התכנית, כלומר השמה בת קיימה בעבודה ועידוד קידום המשתתפים בסולם התעסוקה.
המלצה 1.8: אין לתגמל את המפעילים בגין חיסכון בהקצאת שירותים תומכי עבודה.

תמרוץ מעסיקים
המלצה 1.9: תמרוץ למעסיקים יתבסס על תקציב מפעילי התכנית ללא התערבות ישירה של המדינה.

המלצות לקראת יישום
המלצה 1.10: מערכות המידע יותאמו למודל התמריצים הכלכליים המוצע.
המלצה 1.11: אישור המודל הכלכלי הסופי יתבצע על ידי צוות מקצועי חיצוני של מומחים להיבטים השונים של מדיניות חברתית-כלכלית.

2. הטיפול בפרט במסגרת התכנית

אוכלוסייה ומבחן תעסוקה
המלצה 2.1: חובת העמידה במבחן תעסוקה תמשיך לחול על כל תובע הבטחת הכנסה שאינו פטור מכך לפי חוק. לא יחול שינוי במבחן התעסוקה הבסיסי, שלפיו משתתף בתכנית חייב למלא תכנית אישית של שלושים עד ארבעים שעות שבועיות.
המלצה 2.2: יוקם מנגנון אבחון/סינון (באחריות הממשלה) אשר ימייך את כלל המשתתפים בתכנית, למעט משתתפים שהצהירו על כשירות תעסוקתית מלאה או העומדים בתנאי סף מסוימים (לדוגמה משתתפים צעירים). בסמכות מנגנון האבחון לקבוע כי המשתתף כשיר להשתתף בתכנית באופן רגיל ולהציב מגבלות לפי הצורך. כן בסמכותו לקבוע כי המשתתף כשיר להשתתף בתכנית במסלול שיקום תעסוקתי או אינו כשיר להשתתף בתכנית.
המלצה 2.3: מנגנון האבחון/סינון יכלול התייחסות רב-מקצועית למצבו התעסוקתי של המשתתף, ובכללה אבחון רפואי, פסיכולוגי-סוציאלי ותפקודי.
המלצה 2.4: משתתף שהופנה לתכנית במסלול רגיל ולא חל שינוי

במצבו התעסוקתי במהלך שנה, יופנה לאבחון חוזר. משתתף שהופנה לתכנית במסלול שיקום תעסוקתי ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי במהלך חצי שנה, יופנה לאבחון חוזר.

המלצה 2.5: תוגדר עילה חדשה לפטור ממבחן תעסוקה על בסיס חוסר מסוגלות תעסוקתית. פטור זה ייבחן מחדש בתום תקופה של חודשים אחדים. במהלך חצי השנה הראשונה שבה משתתף מופנה לתכנית לא יוענק לו פטור מהשתתפות בתכנית, אולם יהיה ניתן להגביל את היקף התכנית האישית שלו עד למינימום של פגישה שבועית עם מתכנן היעדים התעסוקתי.

המלצה 2.6: למרות האמור לעיל בהמלצה 2.1, למרכזי התעסוקה תינתן הרשות להפחית שיעור מסוים מסך השעות השבועיות בקרב שיעור מסוים מהמשתתפים שיפעלו במסגרתם.

המלצה 2.7: יש להקים מסלולים להשתתפות מרצון בתכנית, ובין היתר לאפשר למקבל גמלת הבטחת הכנסה הפטור מהשתתפות בתכנית, או למקבל גמלה אחרת, להשתתף בתכנית על פי רצונו. כן יש לאפשר למשתתף בתכנית במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי לעבור למסלול הרגיל.

התכנית האישית

המלצה 2.8: התכנית האישית תותאם לכישוריו התעסוקתיים של המשתתף ולמאפייניו האישיים, כמו למשל מצב בריאותו ומצבו המשפחתי. כן תותאם התכנית למגבלות שייקבעו במהלך תהליך האבחון/סינון על פי אופיו והיקפו של מבחן התעסוקה שבו יהיה חייב המשתתף.

המלצה 2.9: כדי לקדם את השמת המשתתפים בעבודה, עקרון ה"עבודה תחילה" (work-first) ימשיך להיות הקו המנחה המרכזי בבניית התכנית האישית. עם זאת כדי לקדם את כושר השתכרותם של המשתתפים ואת מעמדם התעסוקתי יש לשלב בתכנית האישית השקעה בהכשרה מקצועית, הכשרה פנים-מפעלית, ובתנאים מסוימים גם השלמת השכלה.

המלצה 2.10: יש ליצור מנגנונים לשיתוף פעיל של המשתתפים בעיצוב התכנית האישית, בין השאר באמצעות הצגת חלופות לתכנית האישית לבחירת המשתתף, וזאת לאור ההכרה בכבודו של המשתתף ובחשיבות הדבר להירתמותו למען הצלחת התהליך.

המלצה 2.11: התכנית האישית תיקבע על פי המאפיינים התרבותיים, החברתיים והמשפחתיים של המשתתף ולאחר התייעצות עם גורמי הרווחה ועם גורמים רלוונטיים אחרים בקהילה, ובכללם ארגונים קהילתיים.

תגמול משתתפים

המלצה 2.12: כדי להבטיח תמריץ להשתתפות בתכנית ימשיך להתקיים מנגנון שלילת גמלה בגין אי-מילוי התכנית האישית, דהיינו מבחן התעסוקה. אולם יש להגמיש מנגנון זה באמצעות מנגנון שלילת גמלה הדרגתית וגם/או הגמשת התנאים לעמידה במבחן התעסוקה בפועל. במסגרת מנגנון זה סירוב לקבלת עבודה מצד המשתתף ייחשב לאי-מילוי תכנית אישית באופן מלא.

המלצה 2.13: השמה בת קיימה בעבודה היא היעד העיקרי של התכנית, ולפיכך יש ליצור תמריצים למשתתפים ולגורמים המפעילים כאשר משתתף השתלב בעבודה במשך תקופה ארוכה. במקרים כאלה יש ליצור גם מנגנונים לקידום מקצועי של משתתפים.

המלצה 2.14: שיטת מתן השירותים תומכי עבודה למשתתפים שונקטה בשלב הניסוי של התכנית היא שיטה מקובלת בכלל התכניות המוכרות בעולם. שיטה זו היא תמריץ חיובי והוכיחה את עצמה ככלי יעיל וחיוני להשגת יעדי התכנית. על כן יש להבטיח כי הקצאת שירותים אלו למשתתפים לא תיפסק עם המעבר לשוק העבודה אלא באופן הדרגתי.

המלצה 2.15: תמרוץ הגורמים המפעילים והמשתתפים בשל הצלחות בתחום ההשמה האיכותית מותנה בקיומה של מערכת מידע שתוכל לספק נתונים אמינים ועדכניים. אם לא יימצא מקור אחר לנתונים בתחום זה, יש ליצור מערכת תגמול בגין דיווח השמות על ידי המשתתפים.

מתכנני יעדים תעסוקתיים

המלצה 2.16: מתכנן יעדים תעסוקתי יקבע את האפשרויות שיוצעו למשתתף בנוגע לתכנית האישית שעליו למלא בהתאם לנקבע בהמלצה 2.10 לעיל. עוד יקבע מתכנן יעדים תעסוקתי את מידת מילוייה או אי-מילוייה של התכנית האישית על ידי המשתתף לצורך

קביעת זכאות המשתתף לגמלה, בהתאם לנקבע בהמלצה 2.12 לעיל.

המלצה 2.17: דרישות המינימום הקיימות כיום בחוק יורחבו כך שמתכנן יעדים תעסוקתי יהיה בעל ניסיון תעסוקתי של שלוש שנים לפחות (לא כולל שירות צבאי או לאומי) או בוגר תואר ראשון במוסד מוכר להשכלה גבוהה ובעל ניסיון תעסוקתי של שנה אחת לפחות (לא כולל שירות צבאי או לאומי). מתכנני יעדים תעסוקתיים במסלול השיקום התעסוקתי יהיו בעלי הכשרה באחד מתחומי השיקום.

המלצה 2.18: תכנית ההכשרה של מתכנני היעדים התעסוקתיים תוכן באופן עצמאי על ידי כל אחד ממרכזי התעסוקה, אך תהיה חייבת באישור מוקדם של מנהלת התכנית. השלמת תהליך ההכשרה והצלחה בבחינה מסכמת מטעם מנהלת התכנית בסיום תהליך זה יהיו תנאי הכרחי להפעלת סמכויותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי. למתכנני היעדים התעסוקתיים הפועלים במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי תותאם תכנית הכשרה מיוחדת.

המלצה 2.19: כל משתתף יקבל לא פחות משעת ייעוץ אחת בחודש ללא קשר לסוג התכנית האישית שבה הוא משתתף. בכל מקרה הממוצע לכלל המשתתפים לא יפחת משתי שעות ייעוץ בחודש.

שירותים תומכי עבודה

המלצה 2.20: שיעור קבוע מהתקציב לשירותים תומכי עבודה (WSS) יופנה למסגרות הכשרה מקצועית, והמרכז יישא בחלק מהעלות. כך יהיה אפשר לבקר את תהליך בחירת ההכשרות ואת התאמתן להגדלת סיכוייו של המשתתף להשתתף בשוק העבודה.

המלצה 2.21: במסגרת תקציב השירותים תומכי העבודה יודגש במיוחד מימון מסגרות חינוך. לא ייווצר מצב שבו הורה לילדים עד גיל 12 ישתתף בתכנית ללא סידור משביע רצון לילדיו. מרכזי התעסוקה יחויבו במימון מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים בתכנית שלא הושמו בעבודה. כמו כן ימומנו מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים שהושמו בעבודה, וזאת במהלך השנה הראשונה בעבודה. המימון יופחת בהדרגה עד תום שנה זו.

שירות בקהילה

המלצה 2.22: "שירות בקהילה" ימשיך להיות מרכיב אפשרי בתכנית האישית של משתתפים חסרי ניסיון תעסוקתי, אך תהיה מגבלת זמן מרבית של ארבעה חודשים בכל תקופת ההשתתפות בתכנית. יהיה ניתן להאריך את משך ההשתתפות במסגרת ה"שירות בקהילה" בארבעה חודשים נוספים אם המשתתף ייתן את הסכמתו המפורשת לכך.

המלצה 2.23: בשל אופיו הייחודי של ה"שירות בקהילה" הוועדה ממליצה שמשתתף ב"שירות בקהילה" יהיה זכאי, נוסף על גמלת הבטחת ההכנסה שלה הוא זכאי, לתגמול שאינו שכר. תגמול זה יהיה בגובה ההכנסה שאינה מובאת בחשבון (disregard) לצורך חישוב גמלה של יחיד שבחזקתו ילד. מחציתו של התגמול תינתן במועד ביצוע השירות בקהילה, ומחציתו השנייה עם השמתו של המשתתף בעבודה.

3. בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית

מוסדות שמירת זכויות המשתתפים בתכנית

(1) הליך שימוע וועדות ערר

המלצה 3.1: יש לקיים הליך שימוע לפני העברת דיווח על אי-עמידה במבחן תעסוקה כדי להביא לידיעתו המוקדמת של המשתתף כי קיימת אפשרות של שלילת גמלת הקיום שלה הוא זכאי וכדי לקדם אפשרות להידברות בין המשתתף למרכז התעסוקה. כל החלטה על העברת דיווח מעין זה תועבר למשתתף בכתב ובתרגום לשפת אמו לפי הצורך.

המלצה 3.2: יש למנוע כל זיקה, כמו זיקה כלכלית או פיזית, בין ועדת הערר לבין הגורם המפעיל את התכנית.

המלצה 3.3: יש לאפשר גישה מרבית של משתתפי התכנית לוועדות הערר מכל הבחינות הרלוונטיות: מיקומן הפיזי של הוועדות, יידוע המשתתף על זכויותיו בדבר הגשת ערר, הזמן המוקצב להגשת ערר (אשר יורחב לעשרים ימים לפחות), העלות הכלכלית הכרוכה בהגשת ערר והתאמת ההליך לשפת העורר.

המלצה 3.4: לכל משתתף הפונה לוועדת ערר יוענק ייצוג על ידי עורך דין באמצעות לשכת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים.

המלצה 3.5: יש להגדיל את מספר ההרכבים של ועדות הערר כדי לקיים הליך הולם ומהיר בהתאם לשאר ההנחיות בעניין ועדות הערר.

המלצה 3.6: יש לחזק את התפקוד המעין-שיפוטי של ועדת הערר באמצעות שילוב משפטן בוועדת הערר ובאמצעות הכשרות מתאימות לחברי הוועדה.

המלצה 3.7: תוטל סנקצייה כלכלית יעילה על מפעילי התכנית במצב של ריבוי עררים שיתקבלו כמוצדקים על ידי ועדת הערר.

(2) ערעורים המוגשים על החלטות של גופי החלטה אחרים במסגרת התכנית

המלצה 3.8: ערעורים על החלטות של גופי החלטה אחרים במסגרת התכנית יידונו בבתי הדין לעבודה.

(3) אבחון מגבלות רפואיות בקרב משתתפי התכנית
המלצה 3.9: בחינת מצבם הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית זמנית (מחלה עד 30 יום) תיעשה בידי רופאים מטעם משרד התמ"ת.

המלצה 3.10: במצבי חירום יש להמשיך ולקיים הליך טיפול מהיר ("נוהל שבעה ימים") במשתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה.

(4) נציבות פניות ציבור
המלצה 3.11: יש להקל את הגישה לנציבות פניות הציבור של התכנית במשרד התמ"ת.

מנגנוני בקרה כוללת
המלצה 3.12: שר התמ"ת ימנה צוות היגוי שיורכב מנציגים בכירים של משרדי הממשלה השונים הקשורים לתכנית ומנציגי ציבור. צוות זה ילווה באופן שוטף את הפעלת התכנית, יתווה את מדיניות מנהלת התכנית ויפקח על יישומה באופן בלתי תלוי.

המלצה 3.13: על מנהלת התכנית לקיים פעולות בקרה יזומות מקיפות אשר יכוונו בראש ובראשונה לבחינת פעולותיהם של מפעילי התכנית ביחס למטרותיה. הדבר ייעשה בשימת הדגש הראוי על שמירת זכויות המשתתפים בתכנית.

המלצה 3.14: יש לכונן מנגנוני אכיפה יעילים במסגרת ההסכם בין הממשלה למפעילי התכנית.

המלצה 3.15: יש להגדיר קני מידה אחידים ומדידים במסגרת תהליך הבקרה.

המלצה 3.16: יש להקים מערכת מידע מאוחדת וכוללת שתספק נתונים מקיפים בכל הנוגע להפעלת התכנית על סמך הנתונים השוטפים שיתקבלו בזמן אמת ממרכזי התעסוקה ומהגופים הממשלתיים הרלוונטיים. מערכת המידע תופעל על ידי מנהלת התכנית.

המלצה 3.17: כדי לבחון את מידת ההצלחה של התכנית בהגשמת מטרתה ואת מכלול השפעותיה. יש לפעול להמשך מחקר מלווה שלה מטעם מנהלת התכנית לאורך כל תקופת הפעלתה. כן יש לדאוג להימצאותם של נתונים זמינים לפעולה מחקרית חיצונית.

דוח הוועדה

מבוא

מטרת התכנית

בראשית דוח זה הוועדה מוצאת לנכון להדגיש את מטרת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה כפי שזו מוגדרת בחוק. מטרה זו עמדה לנגד עיני חברי הוועדה בעת כתיבת הדוח, ואף ראוי שתעמוד לנגד עיניהם של כל מקבלי ההחלטות באשר לתכנית.

מטרת התכנית מוגדרת בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 כך: "שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".¹⁰ המטרה היא אפוא השמה בת קיימה של משתתפי התכנית במעגל העבודה, שתביא לשיפור ברווחתם הכלכלית והחברתית ולהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל. אין התכנית משיגה את מטרתה בהשמה גרדא של המשתתף במקום עבודה, אלא הדבר תלוי בגורמים נוספים. בראש ובראשונה תלוי הדבר ברמת השכר של המועסק, במשך העסקתו ובתנאי העסקתו: על המועסק להשתכר שכר שלא ייפול משכר המינימום, למשך פרק זמן ניכר ובמסגרת המבטיחה את כל זכויותיו כעובד על פי המוגדר בחוק. יש לציין כי הפחתה במספר מקבלי הגמלאות מקרב ציבור משתתפי התכנית כשלעצמה איננה בגדר מטרה של התכנית אלא היא תוצאה נלווית שלה. התייחסות להפחתת תשלומי הגמלאות כיעד בפני עצמו עלולה ליצור לחצים אשר יפעלו בניגוד למטרות התכנית כפי שנקבעו בחוק.

המדדים להצלחתה של התכנית ולהצלחתם של מפעיליה מבטאים במישרין את מטרת התכנית כפי שהוגדרה לעיל ואת הפרמטרים המאפיינים השמה בת קיימה במעגל העבודה: רמת שכר נאותה ותקופת העסקה המאפשרת צבירת ניסיון בעל משקל וזכויות מלאות. מזה נובע כי יש לבחון אם ועד כמה שיפורה ההשתתפות בתכנית

10 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99.

את רמת חייהם ואת רווחתם של המשתתפים ונמנעה פגיעה באורח חייהם.

התאמת התכנית לתנאי המשק הישראלי

מימוש מטרתה של תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה והשפעתה של התכנית על המשתתפים בה תלויים במידה רבה בתנאים השוררים במשק הישראלי כולו ובשוק העבודה הישראלי בפרט. לפיכך על הממשלה להשכיל ולהתאים את אופן יישומה של התכנית למגמה הכלכלית השוררת במשק הישראלי באותה עת. התאמת המדיניות לתנאי המשק חשובה לשם הגברת ההשפעות החיוביות של התכנית על המשתתפים בה ולצמצום ההשפעות השליליות.

מבנה הדוח

בדוח שני חלקים עיקריים: חלקו הראשון של הדוח הוא מבוא מדעי קצר בנושא תכניות "מרווחה לעבודה". מבוא זה כולל סקירה סוציולוגית-השוואתית של תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם ולצדה סקירה של המחקר הכלכלי בנושא זה. הניסיון הביין-לאומי שנצבר בתחום מחד גיסא והניתוח האנליטי של ניסיון זה מאידך גיסא מהווים בסיס להמשך הדיון ביישום התכנית בישראל.

חלקו השני של הדוח כולל את ההמלצות העיקריות של הוועדה בדבר המשך יישומה של תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. ההמלצות נחלקות לשלושה פרקים:

בפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית" נדונים אלה: העקרונות המרכזיים הנוגעים לגורמים אשר רצוי שיפעילו את התכנית ולמסגרת ההתקשרות עם גורמים אלו; העקרונות המרכזיים של מכלול התמריצים הכלכליים שיש להציב בפני מפעילי התכנית, בפני משתתפיה ובפני המעסיקים הפוטנציאליים; ההמלצות הנוגעות לתהליך היישום האופרטיבי של עקרונות אלו.

פרק "הטיפול בפרט במסגרת התכנית" עוסק בהסדרת היחסים בין מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, ובייחוד משתתפי התכנית, לבין ממשלת ישראל והגורמים המפעילים את התכנית מטעמה. בפרק

זה הוועדה מגישה המלצות בנוגע לאלה: הגדרת ציבור המשתתפים בתכנית; אופי מבחן התעסוקה שיתקיים במסגרת התכנית; העקרונות המרכזיים בבניית התכנית האישית של משתתפי התכנית; הכללים להקצאת שירותים תומכי עבודה ולשילוב משתתפים ב"שירות בקהילה"; מערכת הזכויות והחובות, התמריצים והסנקציות שתעמוד בפני המשתתפים; הכללים בנוגע למתכנני יעדים תעסוקתיים. בפרק "בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית" נדונים אמצעי הפיקוח והבקרה של ממשלת ישראל על הגופים המיישמים את התכנית בפועל והכלים הנדרשים לשם בחינת הצלחתה של התכנית. פרק זה כולל המלצות בנוגע לאלה: מוסדות שמטרתם היא שמירת זכויות הפרטים המשתתפים בתכנית; מנגנוני הבקרה ומערכות המידע של מנהלת התכנית במשרד התמ"ת; בחינה עתידית של הצלחת התכנית והמחקר הנדרש בגינה.

הוועדה מגישה את המלצותיה כמכלול אחד אשר חלקיו תומכים זה בזה ומאזנים זה את זה. לפיכך אימוץ חלקי של ההמלצות יהיה מנוגד לעקרונות העומדים בבסיסו של הדוח.

רקע מדעי

1. היבטים סוציולוגיים

התכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה" הן תכניות "מרווחה לעבודה" (welfare to work) בדומה לתכניות אחרות מסוג זה שאומצו במדינות שונות, והן מבקשות לעודד את השתלבותם בשוק העבודה של אנשים שמקור הכנסתם העיקרי הוא גמלאות (בניש, 2005; דורון, 2000; קטן, 2000). תכניות אלה, המכונות במדינות אירופה "מדיניות הפעלה" (activation policies), ייחודיות בכך שהן כורכות קבלת גמלאות במסגרת תכניות המספקות סעד, דוגמת הבטחת הכנסה, בהשתלבות בשוק העבודה.

תכניות "מרווחה לעבודה" מיועדות על פי רוב למקבלי גמלאות סעד ולמובטלים לטווח ארוך המתקשים להשתלב בשוק העבודה. תכניות אלה הונהגו לראשונה בארצות הברית בשנות השמונים, והן אחד מהאמצעים של המדיניות הכלכלית המבקשת לעודד מעבר מרווחה לעבודה. מהמחקרים על התכניות שהונהגו בארצות הברית עולה שאין "מודל אמריקאי" אחיד. מבנה התכניות ומטרותיהן משתנים ממדינה למדינה, מאזור לאזור בכל מדינה ומעת לעת. זאת ועוד, לפעמים באותו אזור מופעלות במקביל שתי תכניות בעלות הדגשים שונים (הזנפולד, 2006; Bloom et al., 2003; Blank, 2002). אמנם תכניות המעודדות מעבר מרווחה לעבודה כבר הופעלו בעבר במדינות רווחה מסוימות, במיוחד "מדיניות שוק העבודה הפעיל" בשוודיה, אולם החל משנות התשעים של המאה ה-20 גם מדינות אחרות בעולם מאמצות תכניות "מרווחה לעבודה", המתבססות, כל אחת במידה שונה, על מאפיינים ועל דרכי יישום של תכניות אמריקאיות (Cebulla et al., 2005; Van Oorschot & Abrahamson, 2003; Halvorsen & Jensen, 2004).

אי אפשר לנתח תכניות "מרווחה לעבודה" ללא התייחסות להקשר שלהן. אלה תכניות של כלכלת מיקרו המשרתות אסטרטגיה של כלכלת מקרו. יעדי כלכלת מקרו משתנים לפי הסביבה, לפי הסוגיות החברתיות הנתפסות כדחופות באותו זמן על ידי הממסד ולפי

ההתפתחויות הכלכליות. משום כך יעילות התכניות תיבחן לא רק לפי המידה שבה הן השיגו את המטרות הצרות שהוצבו להן ברמת המיקרו, אלא גם לפי תרומתן לאסטרטגיית המקרו שאותה הן נועדו לשרת.

בארצות הברית באו תכניות "מרווחה לעבודה" בראש ובראשונה לפתור את מה שנתפס כהיווצרות תלות בגמלאות הסעד. בלב שיטת התכניות האמריקאיות עומדת התניית הזכאות לגמלאות סעד ביציאה לעבודה. אוכלוסיית היעד של מדיניות זו היא נתמכי הסעד מחוסרי העבודה, והשתלבותם בשוק העבודה נתפסת כאמצעי לצמצום תלותם בגמלאות סעד.

שרי האוצר של מדינות ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח) גיבשו בעשור האחרון מצע לשינוי בתכנים ובמבנה של מדיניות הרווחה בארצותיהם. במרכזו של מצע זה עמדה ההצעה למעבר מרווחה "פסיבית" לרווחה "אקטיבית", כלומר מעבר מרווחה לעבודה. על רקע זה הונהגו בעולם תכניות "מרווחה לעבודה" המתבססות על עקרון ההתניה שהנחה את התכניות האמריקאיות, אם כי מטרתן המוצהרת הוגדרה אחרת: פתרון לבעיות של אבטלה לטווח ארוך ושל אי-השתתפות של חלק מהאוכלוסייה בכוח העבודה. תכניות אלה כוונו לשתי קבוצות יעד: מקבלי גמלאות סעד שאינם משתתפים בשוק העבודה ומובטלים לטווח ארוך המקבלים דמי אבטלה.

מטרותיהן של תכניות "מרווחה לעבודה"

ברמת המקרו ניתן להצביע על שלוש מטרות עיקריות של המדיניות שבמסגרתה מופעלות תכניות "מרווחה לעבודה": ראשית, צמצום במספר מקבלי גמלאות הסעד כדי להקטין את ההוצאות הציבוריות. מטרה זו אינה פוסלת גידול זמני בהוצאות הציבוריות כדי להקל את המעבר מרווחה לעבודה, אולם היא מבקשת להוביל, בסופו של דבר, לצמצום ניכר בעלויות מערכת הרווחה.

שנית, השתלבות אוכלוסיית היעד בשוק העבודה. מטרה זו תושג באמצעות שירותי השמה בעבודה והתניית הזכאות לגמלאות סעד בהשתתפות בתכניות השמה וגם/או באמצעות תמריצים לעידוד התעסוקה (Ochel, 2005). ההנחה הבסיסית היא שגמלאות הסעד הניתנות לאנשים שאינם עובדים עלולות להיות תמריץ שלילי לעבודה

כל עוד התועלת הגלומה בהם גבוהה מהתועלת מעבודה, דהיינו הן יוצרות "מלכודת אבטלה" (גל, 2004). האופן שבו התכניות משיגות את היעד של השתלבות בעבודה תלוי בהגדרת החסמים העומדים בפני אוכלוסיית היעד (Saunders, 2005). תכניות המדגישות "עבודה תחילה" (work first) מבוססות על ההנחה כי ניתן להתגבר על "מלכודת האבטלה" על ידי הגדלת "מחיר" האבטלה למובטל באמצעות ביטול חלקי או מלא של גמלאות הסעד, הנתפסות בגישה זו כחסם העיקרי בפני כניסתו לשוק העבודה. יש המניחים שאין חסמים נוספים בפני הכניסה החופשית לשוק העבודה, אולם הנחה זו אינה תואמת את המציאות כשמדובר בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, למשל אנשים בעלי מוגבלויות, אנשים המטפלים בילדים או בבעלי מוגבלויות, אנשים בעלי רמת חינוך והכשרה שאינה מספקת את הדרישות למשרות הפנויות, אנשים מכורים לסמים, קבוצות שנדחקו לשולי החברה בשל השתייכותן למגדר או למיעוט מסוים ואנשים מוחלשים בשל חשיפתם לאלימות, בכלל זה אלימות במשפחה. אמנם תכניות "מרווחה לעבודה" המכירות בחסמים העומדים בפני השתלבותן של קבוצות אלו בשוק העבודה אינן פוסלות את הצורך בשירותי השמה בעבודה, אך עם זאת הן נותנות משקל לא פחות לתמריצים בדמות פיתוח הון אנושי וסביבה ידידותית לעבודה (למשל על ידי סבסוד מעונות יום לילדים).

במקרים מסוימים, לפי מצב התעסוקה במשק, המדינה רואה בטיפול בילדים ובאנשים בעלי מוגבלויות תרומה להון החברתי, ועל כן מציעה כחלופה להשמה בעבודה אמצעים ותכניות לחיזוק התפקוד ההורי או הטיפול באנשים בעלי מוגבלויות (Saunders, 2005). למשל, בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, כאשר היה שיעור האבטלה בדנמרק גבוה, היא עודדה יציאה משוק העבודה על ידי תמריצים ליציאה לחופשות ארוכות וסיוע בטיפול בילדים. תמריצים אלה בוטלו לאחר שירדו שיעורי האבטלה. דוגמה אחרת היא התכנית New Deal for Lone Parents (NDFLP) בבריטניה, המאפשרת להורים יחידים להשתתף על פי רצונם בתכניות להשמה בעבודה, אך אינה מבטלת את התמיכה בילדים להורים בעלי הכנסה נמוכה המעדיפים לטפל בילדיהם ולא לצאת לשוק העבודה (Saunders, 2005).

המטרה השלישית של מדיניות מרווחה לעבודה היא צמצום ממדי העוני באוכלוסיית היעד. "קו העוני" הוא ההכנסה המזערית המאפשרת רמת

חיים סבירה באותה חברה (דורון, 1988). ארגון ה-OECD פיתח כמה מדדים יחסיים המאפשרים לערוך מחקר השוואתי בין-לאומי בנושא העוני (Walker, 2005). בעזרת מדדים אלה ניתן לבחון אם ההשתלבות בתכניות "מרווחה לעבודה" תורמת לשינוי ברמת ההכנסה וביציבות מקורות ההכנסה של המשתתפים בתכניות הללו. אך על אף חשיבותו לא עמד מבחן מסוג זה בראש סדר העדיפויות של רוב המחקרים הנסקרים בדוח זה.

מרכיבי היסוד של תכניות "מרווחה לעבודה" כאמור, המשותף לכל תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם הוא השימוש בתעסוקה ככלי לצמצום התלות בתשלומי רווחה והתניית קבלת גמלאות ביציאה לעבודה. תכניות אלה הביאו לשינוי בבסיס הסטטוטורי של מדיניות הרווחה – מעבר מזכות בסיסית לסיוע חברתי לחוזה חברתי המתנה את זכאות הפרט לתמיכה חברתית במילוי חובתו כלפי החברה, קרי בהשתתפותו בשוק העבודה. ההבדלים בין התכניות השונות באים לידי ביטוי במרכיבי התכניות ובדרכי יישומן, במאפיינים השונים של שוק העבודה ובאסטרטגיות שנוקטות המדינות לשילוב מחוסרי העבודה בשוק זה. להלן מובאים מגוון מרכיבים של תכניות "מרווחה לעבודה" שאומצו במדינות ברחבי העולם במידה כזו או אחרת (Walker, 2005):

1. התניית מתן גמלאות ביציאה לעבודה – הטלת חובה על המשתתף בתכנית להשתלב בשוק העבודה. אי-עמידה בחובה זו מביאה להפעלת סנקציות בצורת ביטול חלקי או מלא, זמני או סופי, של גמלאות הסעד.
2. סיוע בהשמה בעבודה – סיוע בחיפוש מקום עבודה, הקניית הרגלי עבודה ומתן כלים למציאת עבודה (לדוגמה הדרכה בכתובת קורות חיים ובהתנהגות הולמת בראיון עבודה). מרכיב זה משותף לכל תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם.
3. פיתוח הון אנושי – השלמת השכלה בסיסית, הכשרה מקצועית, הקניית ניסיון וכישורי עבודה, סבסוד עבודות בסקטור הפרטי או עבודות יזומות בסקטור הציבורי.
4. גישור ותיווך – השלמת הכנסה עד למציאת עבודה, כיסוי הוצאות שנגרמו עקב חיפוש עבודה והוצאות נלוות לעבודה (כמו נסיעות

- וטיפול בילדים), הבטחת הכנסה במקרה של כישלון בהשתלבות בעבודה החדשה, שירותי תמיכה (מעונות יום לילדים), השוואת שכר זמנית למועסק המקבל שכר התחלתי נמוך משכר המינימום או מהשכר שיועד מראש על ידי יוזמי התכנית.
5. השוואת שכר – כדי להתמודד עם בעיית "מלכודת האבטלה" ניתן פיצוי כספי למועסק (השלמת הכנסה או זיכוי מס) במקרים שבהם שכרו נמוך משכר המינימום או מהשכר העומד על קו העוני עם תוספת לעידוד תעסוקה.
6. יצירת מקומות תעסוקה – סבסוד מעסיקים פרטיים או הפעלת עבודות ציבוריות קהילתיות יזומות.

האפקטיביות של מדיניות "מרווחה לעבודה" בסופו של דבר, כאשר בוחנים את יעילותה של מדיניות הרווחה האקטיבית השואפת להתגבר על התופעה של "מלכודת האבטלה", יש לבחון אם היא הביאה בחשבון חסמים בביקוש לעבודה ועיוותים אפשריים אחרים בשוק העבודה (למשל, אסימטרייה במידע בין מעסיקים למחפשי עבודה בנוגע למשרות הפנויות ולמהות העבודה הזמינה, חסמים בפני כניסה חופשית לשוק העבודה בקרב אוכלוסייה מוחלשת ועוד). יש לבחון אם מדיניות זו מביאה להיווצרותם של עיוותים כלכליים חדשים ולתופעות המוכרות בספרות כ-"deadweight", "substitution" ו-"displacement". תכניות שהן "deadweight" אינן אפקטיביות בהשוואה לצעדים אחרים שאפשר לנקוט לעידוד התעסוקה, כגון תמריצי מס לבעלי שכר נמוך או להורים יחידים. תכניות שאינן קושרות בין מטרת ה"אקטיבציה" של ההיצע לעבודה לבין מצב הביקוש לעבודה עלולות לגרום שהמועסקים החדשים יחליפו מועסקים ותיקים ("substitution") או יידחקו לפלח שוק שאינו מקור תעסוקה בר קיימה ונמצא בשולי שוק העבודה הרגיל ("displacement"). הנושאים הללו נמצאים בנקודת השקה בין המישור של כלכלת המקרו למישור של כלכלת המיקרו. מעטים המחקרים העוסקים בנקודת השקה זו, ויש מקום להמשיך ולעסוק בה. עם זאת הניסיון המצטבר ב-OECD מלמד בעניין הגידול בביקוש לעבודה כי תכניות "מרווחה לעבודה" המתבססות על מידע סטטיסטי רחב בדבר מאפייני אוכלוסיית היעד ובדבר מצב התעסוקה, עשויות להיות כלי יעיל בכלכלת המיקרו ליישום אסטרטגיה של כלכלת המקרו שמטרתה

עיצוב שוק העבודה. התאמת התכניות הבודדות לסביבה החברתית והמקרו הכלכלית, ובכלל זה לפערים בין צורכי המשק ליכולות העבודה של אוכלוסיית היעד, היא תנאי הכרחי להצלחתן, כיוון שתכניות אלו הן רק כלי אחד בהרכב המלא של הצעדים של כלכלת המיקרו ושל כלכלת המקרו הנדרשים לצמצום האבטלה במשק:

Since one of the main objectives of active measures is to assist the unemployed to get back into work, they require a reasonably buoyant supply of job vacancies in order to be effective. As The OECD Jobs Study has stressed, more effective active policies are only one element in a comprehensive strategy of macroeconomic and microeconomic measures required to cut unemployment significantly.

(Martin, 2000, p. 107)

מניתוח ממצאי מחקרים שפורסמו בנושא זה עולה שתכניות "מרווחה לעבודה" עשויות לסייע בשילובם של חלק מהבלתי מועסקים וממקבלי גמלאות הסעד בשוק העבודה.¹¹ מסקנה זו נכונה במיוחד כאשר מצב המשק טוב, ושוק העבודה מתרחב ומסוגל לקלוט עובדים חדשים. עם זאת מניתוח הממצאים עולה גם כי התרומה הכוללת של התכניות הללו לשינוי בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה או לצמצום ממדי העוני היא מצומצמת למדי: מסקירת ספרות בנושא שבוצעה על ידי מכון ברוקדייל נמצא כי ממוצע השיפור בתעסוקה בקרב משתתפי התכנית הוא חמישה אחוזים. זאת בעיקר משום שלעתים קרובות רמת השכר של המשתתפים בתכניות אלה נמוכה וההתמדה שלהם בשוק העבודה קצרה ומוגבלת.

הצלחתן של תכניות "מרווחה לעבודה" בשיפור מצבם של המשתתפים בהן תלויה בגורמים שונים. המחקרים השונים שפורסמו בנושא זה מראים כי אין אחידות בין המדינות השונות במאפייני התכניות הללו. עם זאת המחקרים מעלים כי תכניות המאופיינות בהשמה מהירה

11 לסקירה מקיפה בעניין זה ראו: גל, ג' ובראון, פ'. מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם?, אפריל 2007.

של האדם בשוק העבודה, במתן טיפול פרטני ובפיתוח ההון האנושי בקרב הפרטים החסרים כישורים חיוניים, הן התכניות המצליחות ביותר. זאת ועוד, עולה בבירור כי יש צורך להתאים את התכניות הללו לצרכים המיוחדים של אוכלוסיות היעד השונות כדי להגדיל את סיכויי הצלחתן. כמו כן נמצא כי הפעלת סנקציות בתכניות הללו אמנם עשויה לעודד מעבר מהיר לשוק העבודה, אולם בד בבד היא עלולה לפגוע פגיעה חמורה ברמת החיים של המשתתפים. עוד נמצא כי תכניות וולונטריות גורמות לצמצום באוכלוסיית היעד המטופלת במסגרת התכנית, אך עם זאת הן נתגלו כמסייעות במיוחד למשתתפים בהן. חשיבות רבה נודעת לרמת ההכשרה של היועצים התעסוקתיים המפעילים את התכניות. כמו כן נמצא כי ככל שעומס העבודה של העובדים במרכזי התעסוקה קטן יותר וכישוריהם טובים יותר, כך הם מסוגלים לספק טיפול עקיב, רצוף ומותאם יותר למשתתפים. חשוב לציין כי ממצאי המחקרים שנעשו בארצות הברית מצביעים על מגבלות ביישום התכניות כאשר הן מופעלות באופן בלעדי על ידי ארגונים למטרות רווח. לבסוף, ניכר כי הצלחתן של תכניות אלה, דהיינו מעבר של המשתתפים לשוק העבודה, תלויה במידה רבה במערך השירותים התומכים הנלווים להן, במיוחד בשירותים המיועדים לילדי המשתתפים ובמערך הסיוע הכספי המיועד להגדיל את הכנסות המשתתפים בעת השתלבותם המחדשת בשוק העבודה.

סיכום ומסקנות

סקירת המחקרים בנושא זה מובילה לכמה מסקנות חשובות, ומהן להמלצות בנוגע לתכניות "מרווחה לעבודה": הניסיון בארצות הברית מלמד שאין לתכניות השפעה על מעגל העוני, בעיקר משום שהשיפור שהן הביאו בהכנסת המשתתפים בתכניות לא היה אלא לטווח קצר של שלוש-ארבע שנים, וזאת במצב של צמיחה. לנוכח ממצאים אלה עולה התהייה שמא הרפורמה הזאת אך מחמירה את המצב שהיא באה לתקן מאחר שהיא מחמיצה חלק מהגורמים לתלותם של נתמכי הסעד בגמלאות סעד, ולמעשה איננה משיגה את מטרתה העיקרית – צמצום של התלות הזאת ושל העיוותים הכלכליים המנציחים אותה והמטילים נטל תקציבי על הדורות הבאים. מדיניות "מרווחה לעבודה" עוסקת לרוב בעידוד לתעסוקה של אוכלוסייה מוחלשת בעלת קשיים

אמיתיים בהתאמה למשרות הפנויות הקיימות. שינוי ביעדים ובתקציב הרווחה מביא להקשחת תנאי הזכאות לגמלאות בשל התניית הסיוע בהליך ההשמה בעבודה בלי להביא בחשבון חסמים העומדים בפני כניסתו של הפרט לשוק העבודה. שינוי כזה עלול להחמיר את מצב העוני ואת בעיית התעסוקה בטווח הבינוני.

תכניות "מרווחה לעבודה" מתמקדות בהגדלת היצע העבודה למחוסרי עבודה. יש מקום אפוא לבחון אם הגידול בהיצע העבודה נתמך על ידי גידול מתאים בביקוש לעבודה. מדיניות שאינה מביאה בחשבון את צד הביקוש עלולה לגרום לעיוותים בשוק העבודה, כמו למשל תופעות של "substitution" של מועסקים אחרים על ידי המועסקים החדשים או "displacement" של המועסקים החדשים למקומות עבודה בשולי השוק. משמעותה של תופעת ה-"displacement" במונחי רווחת הפרט היא ניכור חברתי של המשתתפים בתכנית והמשכה של ההדרה החברתית המחזקת את תלותם בגמלאות. במקרה זה התכנית אינה משרתת את מטרתה של המדיניות, והיא מעבירה את הבעיה לדור הבא.

הצורך ליצור מקומות עבודה מעלה סוגיות אחרות כמו פגיעה אפשרית בהקצאת המקורות במשק והתערבות הסקטור הציבורי בשוק העבודה. במדינות שונות נבחרו שיטות שונות ליצירת מקומות עבודה חדשים, מעבודות יזומות ועד לתמריצי מס ומתן סובסידיות למעסיקים פרטיים. במחקרים הקיימים לא נמצאה התייחסות מספקת לשני היבטים עיקריים של מדיניות "מרווחה לעבודה": האחד, יצירת מקומות עבודה באמצעות עידוד לעסקים קטנים. נראה כי לא ניתן לדון במדיניות "מרווחה לעבודה" בלי לעסוק בנושא זה. השני, ההשלכות השליליות של שיטת הסבסוד של חברות לשם עידוד התעסוקה; בהיבט זה עסקו מחקרים מעטים. בישראל שיטה זו הובילה בעבר הלא רחוק לעיוותים בהקצאת המקורות, ולא לשינויים רצויים בני קיימה בשוק העבודה. מתחייבת בדיקה של הנושא לפני נקיטת צעדים מסוג זה.

כמו כן יש להשוות בין מתן תמריצים למעסיקים כאמצעי לעידוד תעסוקה לבין מתן תמריצים למועסקים כפיצוי על הפסד תשלומי הגמלאות או דמי אבטלה וכאמצעי לעידוד תעסוקה. תכניות "מרווחה לעבודה" המלוות בצעדי השוואת שכר למועסקים בשכר נמוך (השלמת הכנסה וגם/או מס הכנסה שלילי) יעילות מתכניות אחרות, מאחר

שתמריצים למועסקים מעודדים אותם להישאר בעבודה ומונעים עוני בלי לעוות את המנגנון של שוק העבודה.

נוסף על כך נדרש דיון על מערך של כלים מדיניים שלובים המחייב בטווח הקצר והבינוני תוספת מקורות ציבוריים. המשותף לרבות מהמדינות שבהן הופעלה תכנית "מרווחה לעבודה" הוא שהן מפעילות מדיניות "מרווחה לעבודה" כדי לפתור סוגיה של תלות בסיוע חברתי כמקור פרנסה במקום תעסוקה. מדיניות זו נשענת על גישה שלפיה מתן גמלאות לבלתי מועסק ברמת הפרט גורם לעיוות בשוק העבודה ברמת המקרו בשל היווצרותה של "מלכודת אבטלה" אצל מועסקים רבים, מצב שבו התועלת מעבודה נמוכה מהתועלת מקבלת גמלאות. השוני בין המדינות הוא באמצעים שהן בוחרות לנטרל עיוות זה: "שיטת הגזר" – הגדלת כדאיות העבודה באמצעות תמריצים למועסקים ברמת שכר נמוכה – או "שיטת המקל" – הפחתת כדאיות קבלת הגמלאות באמצעות סנקציות. נראה כי מדיניות התומכת בשוק חופשי צריכה לחתור לשימוש בתמחור (שיטת הגזר) ולא להתערבות בשוק העבודה הנובעת משיקולים תקציביים זרים (שיטת המקל).

אחת המסקנות העיקריות מסקירת מחקרים בנושא זה היא כי האמצעי ליישום המדיניות ברמת הפרט הוא תכנית "מרווחה לעבודה" עם שילובים שונים של טיפול אישי, של שירותי השמה בעבודה ושל פיתוח הון אנושי. ממצאי המחקרים שנסקרו כאן מראים את היתרון הטמון בגישה מאוזנת המותירה מקום לחבילת שירותים המותאמים ליכולת האישית של הפרט ולמגבלותיו. אין הוכחה שתכנית יקרה תוביל לתוצאות טובות יותר, אך אפשר ללמוד ממחקרים רבים על חשיבותו של עומס עבודה קל עד כמה שאפשר ושל צוותים בין-תחומיים מנוסים.

החסמים העיקריים לכניסה לשוק העבודה הם אלה: [א] הצורך בטיפול בילדים. צורך זה מחייב פתרונות הולמים לחינוך ולטיפול בילדים (השקעה רחבת היקף במעונות יום, בצהרונים, ביום לימודים ארוך; תוספת השקעה להכשרת מטפלים בילדים בגיל הרך ועוד) ודיון בצורך לתת להורים זכות בחירה בין הורות מלאה לתעסוקה מלאה; [ב] רמת השכלה או הכשרה שאינן הולמות את דרישות שוק העבודה הרגיל. תופעה זו מחייבת מציאת פתרונות יצירתיים לבעיית ההכשרה והחינוך של מבוגרים לשם מימוש העצמתם הכלכלית לאורך זמן; [ג] גורמים שונים של דחיקה לשולי החברה, כגון אלימות במשפחה

הפוגעת ביכולתן של נשים מוכות לעבוד באופן סדיר ולהשתקם גם לאחר שהן מצליחות להימלט ממעגל האלימות (תופעות פוסט-טראומטיות). תופעה זו מחייבת דיון מיוחד בממדיה באוכלוסיית היעד של תכנית "מרווחה לעבודה"; [ד] בעיות הקשורות במקום הימצאה של העבודה, לרבות ריחוק ממקומות עבודה וממקום הטיפול בילדים.

לדרך יישומן של התכניות חשיבות מכרעת. לשם כך נדרשים צוות מנוסה, בעל הכשרה הולמת, להערכת המסוגלות והצרכים של המשתתף בתכנית; ידע על זכויות הפרט והמועסק ועל יכולותיו; משאבים לתיאום בין הגורמים הרלוונטיים – משרדים ורשויות, ארגונים וולונטריים, תכניות שיקום והכשרה מקצועית ומעסיקים פרטיים או ציבוריים. דיון בסוגיה זו מחייב מבחן מחודש של הליך ההפרטה של תכניות "מרווחה לעבודה" (המודל האמריקאי) כחלופה להפעלת תכניות אלו באמצעות לשכות התעסוקה בתיאום עם לשכות הרווחה, עם מערכת החינוך, עם ארגונים וולונטריים ועם עסקים פרטיים (המודל הבריטי והדני).

לבסוף, הניסיון של תכניות ההפעלה במדינות ה-OECD מלמד שהצלחתן של התכניות הללו תלויה בהשקעת משאבים רבים לעידוד התעסוקה וליצירת סביבה תומכת במועסקים, דהיינו בהזרמה תקציבית בטווח הקצר והבינוני שמטרתה תמיכה במעבר מרווחה להעצמה כלכלית ולהכנסה בטוחה של אוכלוסיית היעד של התכניות.

2. היבטים כלכליים

שאלת ההשפעה של תכניות רווחה על היצע העבודה, על רמת התעסוקה ועל רווחת הפרט היא נושא מרכזי במחקר הכלכלי זה כחצי מאה. עם המעבר ההדרגתי של תכניות רווחה בארצות הברית ובאירופה מתשלומי העברה לזיכויי מס ולמדיניות ממוקדת עבודה, עברה הספרות התאורטית והאמפירית שינוי דומה. מטרת פרק זה היא לסקור את המסגרת התאורטית הקיימת לניתוח כלי המדיניות השונים ולתאר בקצרה מקצת הממצאים האמפיריים הנוגעים להם.

תכניות "מרווחה לעבודה" מכוונות כלפי אוכלוסיית הנמצאים באופן מתמשך במערכת הרווחה, והן מיועדות להוציאם ממערכת זו ולשלבם

במעגל העבודה. במרבית המקרים מדובר באוכלוסייה בעלת מיומנויות תעסוקה נמוכות, ומכאן גם בעלת שכר פוטנציאלי נמוך. בפני מעצבי התכניות עומדות ארבע מטרות:

- לתמרץ אוכלוסייה זו לעבוד ובכך להעלות את רווחת הפרטים ואת היצע העבודה.
- להעלות את שיעור התעסוקה וההשתתפות במשק.
- לצמצם את התלות של אוכלוסייה זו במערכת הרווחה תוך המשך מתן תמיכה כספית מספקת כך שמצבה ישתפר.
- להחליף את מערכת התמיכה הקיימת במערכת יעילה וצודקת יותר.

חשוב להדגיש כי הכנסת הפרטים למעגל העבודה אינה מטרה כשלעצמה מכיוון שכאשר שאר התנאים שווים, הפרטים מעדיפים שלא לעבוד. ההתמקדות בתכניות המרחיבות את מעגל העבודה נוגעת למצבים שבהם הרחבת מאמץ העבודה משתלמת מכיוון שהיא מאפשרת לתת לפרט פיצוי מתאים, במונחי תצרוכת, ולהביא אותו לרמת רווחה גבוהה יותר.

תלות גבוהה במערכת הרווחה נובעת משני גורמים: הראשון, מקבלי הגמלאות אינם מעוניינים לחפש עבודה ולקבל הצעות עבודה משום שהשכר שהם יכולים לקבל נמוך מהגמלה ומההטבות הנלוות. בעיה זו ניתנת לפתרון באמצעות הורדת הגמלאות או העלאת השכר. קובעי המדיניות מעדיפים בדרך כלל את הפתרון השני כי כך יהיה אפשר להמשיך ולספק רמה מזערית של הכנסה. העלאת השכר מתבצעת על ידי קביעת שכר מינימום, על ידי תשלומים ישירים באמצעות סובסידיות שכר וזיכויי מס (מס הכנסה שלילי) ועל ידי אמצעים עקיפים שמטרתם להגביר את יכולת ההשתכרות של הפרטים ואת ההון האנושי שלהם, כגון דרישות עבודה והכשרה מקצועית. מדיניות מסוג זה מכונה לעתים "make work pay". הגורם השני, מקבלי הגמלאות אינם מצליחים למצוא עבודה היות שהם בעלי כישורים נמוכים ובעלי זיקה מועטה לשוק העבודה. בעיה זו ניתנת לפתרון על ידי שירותי ייעוץ וסיוע בחיפוש עבודה, שיפור שירותי ההשמה הציבוריים (לשכות התעסוקה), תעסוקה מסובסדת בסקטור הפרטי והציבורי ותכניות הכשרה מקצועית.

השפעתם של כלי המדיניות השונים תלויה בהעדפותיהם של הפרטים המרכיבים את אוכלוסיית היעד ובכושר ההשתכרות שלהם. על כן ההשפעה של כל תכנית על פרטים בעלי העדפות שונות או בעלי שכר שונה עשויה להיות שונה הן מבחינת היצע העבודה והן מבחינת התועלת שיפיקו מהתכנית. כפי שיפורט בהמשך, לעתים ניתן ליישם תכנית המשפרת את מצב כל הפרטים (או לפחות לא מרעה את מצבם), אך אנו נתייחס גם לאפשרות שמצבם של חלק מהפרטים משתפר ומצבם של אחרים מורע. במקרים אלו יישום תכנית אחת שיכלול את כל המשתתפים עשוי להניב תוצאות לא רצויות, ויש להפעיל שיקולים של רווחה חברתית כוללת.

לכאורה ניתן להתמודד עם הרב גוניות של הפרטים באמצעות זיהוי הקבוצות השונות ויישום הכלים המתאימים לכל קבוצה, אולם זיהוי כזה לרוב אינו אפשרי בשל מידע לקוי. ניתן לפתור בעיה זו באופן חלקי באמצעות יישום כמה תכניות במקביל. כל התכניות יהיו זמינות לכל האוכלוסייה, וכל פרט יבחר בעצמו באיזו תכנית ישתתף. לא יופעלו כלפיו כל סנקציות, ולא תחול עליו חובה להשתתף. בחירה חופשית כזו של הפרט מסייעת "לחשוף" את הקבוצה שאליה הוא משתייך כך שניתן לשפר את מצבה של כל אוכלוסיית מקבלי הגמלאות.

נקודה חשובה נוספת בבחינת ההשפעה של כלי המדיניות היא הבחנה בין השפעתם בטווח הקצר לזו שבטווח הארוך. למשל, תכנית "מרווחה לעבודה", המתנה את תשלום הגמלה בהשתתפות בפעילויות התכנית (מפגשי ייעוץ וסיוע, שירות בקהילה או הכשרה מקצועית), מביאה לירידה ברווחת הפרטים בטווח הקצר, שכן הם נאלצים לוותר על חלק משעות הפנאי או לוותר על הגמלה; אין זה כך במצב שבו הגמלה אינה מותנית בדבר. תוצאה זו מסבירה את ההתנגדות הרבה שתכניות כאלה מעוררות בקרב משתתפיהן. מנגד אם ההשתתפות בתכנית מצליחה להעלות את ההסתברות לקבל הצעות עבודה ואת השכר המוצע, הרי שהיא מובילה לעלייה ברווחת הפרטים בטווח הארוך. ההשפעה הכוללת של התכנית עשויה להיות חיובית או שלילית, ובדומה לכלי מדיניות אחרים השפעתה על פרטים השונים זה מזה בהעדפותיהם ובכישוריהם אינה אחידה. לכן גם במקרה זה חשוב להבחין בין הקבוצות השונות או להציע כמה תכניות ולאפשר לפרט לבחור בעצמו את התכנית המועדפת עליו.

תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם

מרבית תכניות "מרווחה לעבודה" הן בבחינת חובה לאוכלוסיית היעד, המורכבת כאמור מפרטים שאינם עובדים ושהכנסתם מורכבת מגמלה בלבד לאורך זמן. ההפניה לתכנית נקבעת על פי גיל ומשך קבלת הגמלה. לדוגמה: התכנית Temporary Assistance for Needy Families (TANF) בארצות הברית היא חובה לאחר שישה עד תשעה חודשים של קבלת דמי אבטלה, והיא חייבת לכלול עבודה או הכשרה לאחר שנתיים נוספות. התכנית New Deal בבריטניה היא חובה למובטלים בני 18 עד 24 המקבלים גמלה במשך שישה חודשים או יותר, ולמובטלים בני 25 ומעלה המקבלים גמלה במשך 18 חודשים או יותר. במקרים רבים יישום התכנית מתבצע בהדרגה על פי חלוקה גאוגרפית, וההשמה בתכנית נקבעת גם על פי מקום מגורים.

משתתפים בתכנית ממשיכים לקבל אותן הטבות שלהן היו זכאים לפני התכנית – הבטחת הכנסה, גמלה למחפשי עבודה או דמי אבטלה. הבטחת הכנסה וקצבה למחפשי עבודה מחושבות על פי גיל, מצב משפחתי ומספר ילדים, ואילו דמי אבטלה מחושבים על פי השכר האחרון ומשולמים לפרק זמן מוגבל בלבד לאחר עזיבת העבודה.

סירוב להשתתף בתכנית או למלא את המחויבויות הכרוכות בה מוביל להורדה בגמלה או לשלילתה למשך תקופה אחת או יותר. יש שמשותפים אף נקנסים על סירוב לקבל עבודה שאליה נשלחו מטעם התכנית. לדוגמה: בתכנית New Deal "עברה ראשונה" מביאה לשלילת הגמלה למשך שבועיים, עברה שנייה בתוך 12 חודשים מביאה לשלילתה למשך ארבעה שבועות, ועברות נוספות מביאות לשלילתה למשך 26 שבועות. בתכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה" בישראל סירוב למלא את המחויבויות הכרוכות בתכנית מביא לשלילת הגמלה למשך חודש, וסירוב לקבל עבודה מביא לשלילת הגמלה למשך חודשיים.

השירות המרכזי של כל התכניות הוא ייעוץ וסיוע בחיפוש עבודה. לכל משתתף ממונה יועץ אישי שיבחן את יכולותיו, את הכשרתו ואת ניסיונו, ילמד את הצרכים המיוחדים שלו, יעריך את סיכוייו למצוא עבודה ואת השכר שביכולתו להשיג ויגבש למענו תכנית אישית. התכנית מגדירה את הפעילויות שעל המשתתף לבצע ואת העבודות שעליו לחפש בהתאם לנתוניו. היועץ מסייע למשתתף באיתור הצעות

עבודה ובסינון, בכתיבת קורות החיים, בהכנה לקראת ראיונות עבודה ובהסרת חסמים המונעים ממנו למצוא עבודה. נוסף על כך תכניות רבות מפנות את המשתתפים ל"שירות בקהילה" (workfare). "שירות בקהילה" הוא מצב שבו משתתפים בעלי יכולת מתאימה נדרשים לעבוד, לרוב בסקטור הציבורי, כתנאי לקבלת הגמלה. השירות משמש מנגנון להכשרה תוך כדי עבודה המספק כישורים כלליים בסיסיים ומקנה הרגלי עבודה. חלק מהתכניות מטילות מגבלות זמן על מועד ההתחלה של "השירות בקהילה" ועל משכו.

תכניות "מרווחה לעבודה" יכולות להציע גם קורסי הכשרה מקצועית ותקופות ניסיון אצל מעסיקים פוטנציאליים. תקופות ניסיון משמשות מנגנון להכשרה תוך כדי עבודה המספק כישורים מסוימים. מרכיב חשוב נוסף של תכניות "מרווחה לעבודה" הוא שירותים תומכי עבודה, כגון תחבורה וסיוע בטיפול בילדים.

יש שהתכנית מציעה סובסידיה למעסיקים כדי לעודד אותם לגייס ולהכשיר את משתתפי התכנית. גובה הסובסידיה נקבע לפי היקף המשרה של המשתתף, והיא משולמת לתקופה של כמה חודשים. על המעסיקים להתחייב כי המשתתפים יתווספו למצבת העובדים ולא יהיו מחליפים של עובדים קיימים.

לאחר שמצאו עבודה, שכר הפרטים יכול להיות מוגבל באמצעות שכר מינימום לשעת עבודה, ולרוב מתווספים לו זיכויי מס (מס הכנסה שלילי), במיוחד אם השכר החודשי נמוך מהשכר החציוני או שלפרט רק משרה חלקית. זיכוי המס מחושב על פי סך ההכנסה השנתית מעבודה, ובמדינות רבות הוא תלוי במצב המשפחתי ובמספר הילדים. ה־EITC (Earned Income Tax Credit) בארצות הברית הוא בעל מבנה של טרפז: גובה הזיכוי עולה עד רמת הכנסה מסוימת, נשאר קבוע בטווח הכנסות נתון ולאחר מכן פוחת. ה־Working Tax Credit בבריטניה הוא קבוע עד רמת הכנסה מסוימת ופוחת מעליה.

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה

הטבלה להלן מסכמת את מרכיבי התכניות השונות:

מרכיב	ארה"ב	בריטניה	ישראל
השתתפות חובה לאוכלוסיית היעד	√	√	√
מגבלות זמן על קבלת גמלה	√	X	X
שלילת גמלה במקרה של סירוב או אי-מילוי הדרישות	√	√	√
ייעוץ אישי וסיוע בחיפוש עבודה	√	√	√
שירות בקהילה או התנדבות	√	√	√
תקופת ניסיון	√	√	X
קורסי הכשרה מקצועית	√	√	√
מתן סובסידיה למעסיקים	√	√	√
שירותים תומכי עבודה – טיפול בילדים, הסעות	√	√	√
מס הכנסה שלילי	√	√	X

ניתן לסכם ולומר כי הדמיון בין התכניות השונות הוא גדול. השינויים שהוכנסו בתכנית בישראל, ובפרט מתן מענק התמדה למשתתפים שהושמו בעבודה והגדלת ההשתתפות במימון הכשרה מקצועית, מקרבים אותה אף יותר לתכניות דומות בחו"ל.¹²

השפעות צפויות של תכנית "מרווחה לעבודה" בסעיף זה נבחן בחינה אנליטית תכניות חלופיות אחדות הנמצאות כיום בדיון. לשם הניתוח ניעזר בשני מודלים כלכליים עיקריים: המודל הראשון הוא מודל סטטי המתמקד בבחירת הפרטים בין פנאי לתצרוכת, והמודל השני הוא מודל חיפוש דינמי המתמקד בתחלופה בין קבלת עבודה בהווה ובעתיד.

¹² בפרק זה איננו עוסקים במערכת התמריצים למפעילי התכניות. בפרק נפרד בוחן מוצגים התמריצים המוצעים למפעילים וכן נסקר הניסיון במדינות העולם בנושא זה.

המודל הסטטי

מודל היצע העבודה הסטטי הבסיסי היה ועודנו הכלי העיקרי בספרות לניתוח ההשפעה של תכניות רווחה על התמריצים לעבודה. למרות חשיבותם הברורה של מרכיבים דינמיים, הון אנושי, חיפוש עבודה ושיקולים נוספים בניתוח השפעתן של תכניות רווחה, הדומיננטיות של המודל הסטטי מעידה על מידת השימושיות שלו בניתוח מגוון רחב של אמצעי מדיניות ובביצוע סטטיקה השוואתית של שינויים פשוטים בפרמטרים של התכניות. אחד מיתרונותיו של המודל הוא היכולת לבצע ניתוח גרפי פשוט של כלי המדיניות השונים (מרבית הניתוח בסעיף זה מבוסס על Moffitt, 2002).

המודל הסטטי המשמש לניתוח תכניות רווחה הוא בעל כמה מאפיינים המייחדים אותו ממודלים דומים המשמשים לניתוח מסים, ההופכים את הניתוח למורכב יותר. ראשית, מכיוון שתכניות הרווחה מבוססות על הכנסת הפרט (means testing), הן יוצרות קו תקציב קעור על פני טווח ההכנסות, והקעירות מתקבלת על פי רוב בנקודת היציאה מהתכנית ואבדן הזכאות. שינוי הפרמטרים של תכנית הרווחה משנה את נקודת היציאה מהתכנית ומשנה את התמריץ של הפרטים להימצא מעליה או מתחתיה. שנית, ההשתתפות בתכניות רווחה היא אנדוגנית ונתונה לבחירת הפרטים הן משום שהפרט יכול להחליט אם להימצא בתוך תחום הזכאות או מחוץ לו, והן משום שקיימים פרטים הנמצאים בתוך תחום הזכאות ובוחרים שלא לממש את זכאותם. שלישית, שינויים בתכנית הרווחה משפיעים השפעה שונה ולעתים הפוכה על פרטים שונים באוכלוסייה, ועל כן ניתוח נורמטיבי של התכניות דורש שימוש בפונקציית רווחה חברתית.

מצב המוצא

נתחיל בתיאור המודל הסטטי ללא כל התערבות חיצונית. נתייחס לפרט המפיק תועלת מתצרוכת (C) ומשעות פנאי (L). פונקציית התועלת של הפרט מסומנת כך:

$$U(C, L)$$

מניחים כי היא בעלת "התנהגות רגילה". מגבלת התקציב נתונה על ידי הביטוי הזה:

$$w(T-L) = C$$

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה

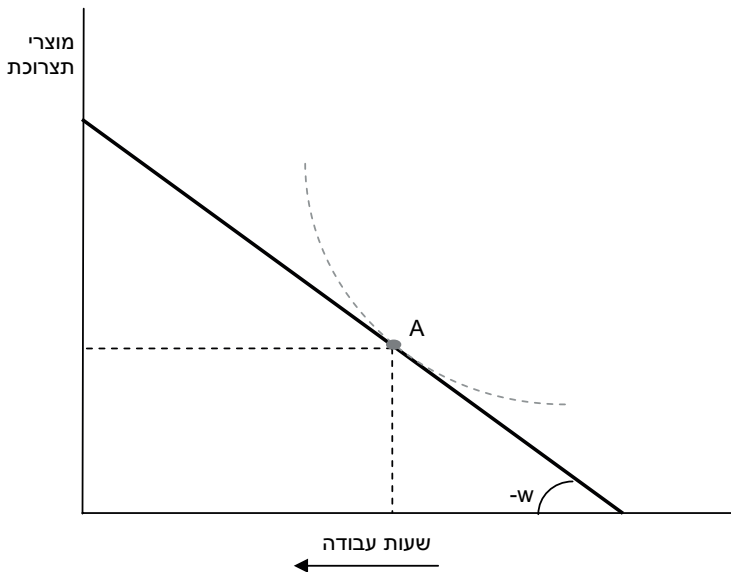
w הוא שכר לשעה, T הוא סך הזמן העומד לרשות הפרט, ומחיר מוצר התצרוכת מנורמל ל-1. שעות העבודה מוגדרות על ידי $H = T - L$. בעיית הפרט היא מקסום תועלתו בהתחשב במגבלת התקציב, כלומר:

$$\text{Max } U(C, T-H)$$

$$\text{s.t. } C = wH$$

את פתרון הבעיה ניתן להציג באופן גרפי כנקודת ההשקה בין עקומת האדישות של הפרט בין פנאי ותצרוכת (מקווקו) ובין מגבלת התקציב (נקודה A בצירור 1).

ציור 1



מפתרון בעיה זו ניתן להסיק כיצד יגיב הפרט לשינויים בשכרו ובהכנסתו, כולל שינויים הנובעים מהתערבות ממשלתית באמצעים שונים, כפי שמוצע בתכניות הרווחה הנידונות עתה. חשוב לזכור כי האוכלוסייה היא רב גונית, והפרטים השונים נבדלים זה מזה הן בהעדפותיהם, כלומר בתועלת היחסית שהם מפיקים מתצרוכת ומפנאי, והן בשכר הפוטנציאלי שלהם המשקף את הונום האנושי. על כן פרטים שונים צפויים להגיב תגובה שונה לכל תכנית נתונה, וייתכן אפוא שבעקבות תכנית מסוימת חלק מהפרטים יזכו לעלייה ברווחתם, ואילו אחרים ייפגעו.

הבטחת הכנסה

תכנית של הבטחת הכנסה משלמת גמלה קבועה בגובה G לכל הפרטים שאינם עובדים ובכך מבטיחה רמת הכנסה מזערית למי שאין לו הכנסה מעבודה. כאשר הכנסת הפרט עולה, הקצבה מופחתת במלוא הגידול בהכנסה כך ששיעור המס השולי הוא 100%. תשלומי הרווחה נתונים על ידי הביטויים האלה:

$$B = G - wH \quad \text{if } wH < G$$

$$B = 0 \quad \text{if } wH \geq G$$

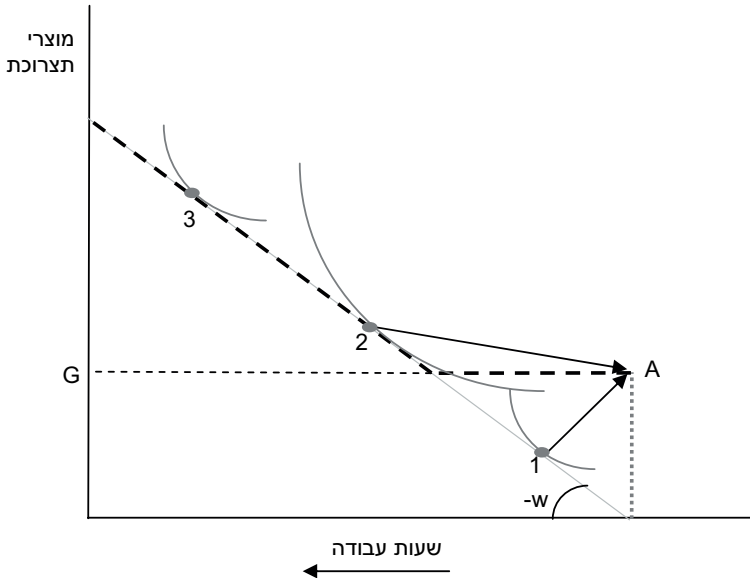
במילים אחרות, התכנית מבטיחה הכנסה קבועה בגובה G לכל הפרטים שאינם עובדים או שהכנסתם מעבודה נמוכה מ- G , ואילו פרטים שהכנסתם גבוהה יותר אינם מקבלים תשלום.

מגבלת התקציב של הפרט במקרה זה היא זו:

$$C = \text{Max}(G, wH)$$

מגבלה זו מתוארת על ידי הקו המקווקו בציר 2 ששיפועו 0 ברמות הכנסה נמוכות ו- w ברמות הכנסה גבוהות. הפרט משיא את תועלתו $U(C, T-H)$ בהתחשב במגבלה זו. פתרונות אפשריים מיוצגים על ידי נקודות השקה בין עקומות אדישות למגבלת התקציב.

ציר 2



הקצים מתארים את התגובות האפשריות לתכנית המוצעת מצד שלושה פרטים השונים בהעדפותיהם, ומכאן גם בהכנסתם מעבודה. פרטים (1) ו-(2), שלהם העדפת פנאי גבוהה יחסית, מקטינים את היצע העבודה ובוחרים שלא לעבוד כלל. פרט (3), שלו העדפת פנאי נמוכה יחסית, אינו משנה את התנהגותו ומצבו נשאר כשהיה. יתרה מכך, כל פרט הנכנס למערכת הרווחה בוחר שלא לעבוד כלל (נקודה A בציור), ומתקבל אפוא הצבר של פרטים שאינם עובדים ומקבלים את התמיכה המרבית.

בדומה לשונות בהעדפות, גם שונות בשכרם של הפרטים גורמת לתגובה אחרת לתכנית. פרטים בעלי שכר נמוך מצטרפים לתכנית ללא תלות בהעדפותיהם, ואילו פרטים בעלי שכר גבוה מצטרפים לתכנית רק אם הם בעלי העדפת פנאי חזקה יחסית.

מס הכנסה שלילי

תכנית זו של מס הכנסה שלילי (Negative Income Tax) הוצגה לראשונה על ידי מילטון פרידמן, ומטרתה הייתה להקטין את התמריץ השלילי לעבודה בקרב פרטים המקבלים הבטחת הכנסה באמצעות החלפת הבטחת ההכנסה בשיעור מס שולי חיובי אך קטן מ-100%. תשלומי הרווחה במקרה זה נתונים על ידי הביטויים האלה:

$$B = G' - twH \quad \text{if } twH < G'$$

$$B = 0 \quad \text{if } twH \geq G'$$

G' הוא התשלום הקבוע ו- t הוא שיעור המס השולי על עבודה (בתכנית הבטחת הכנסה $t = 1$). ניתן לבחור את $G' < G$ ואת t כך שעלותה של תכנית זו למדינה וזה לתכנית הבטחת ההכנסה. בעיית הפרט החדשה היא זו:

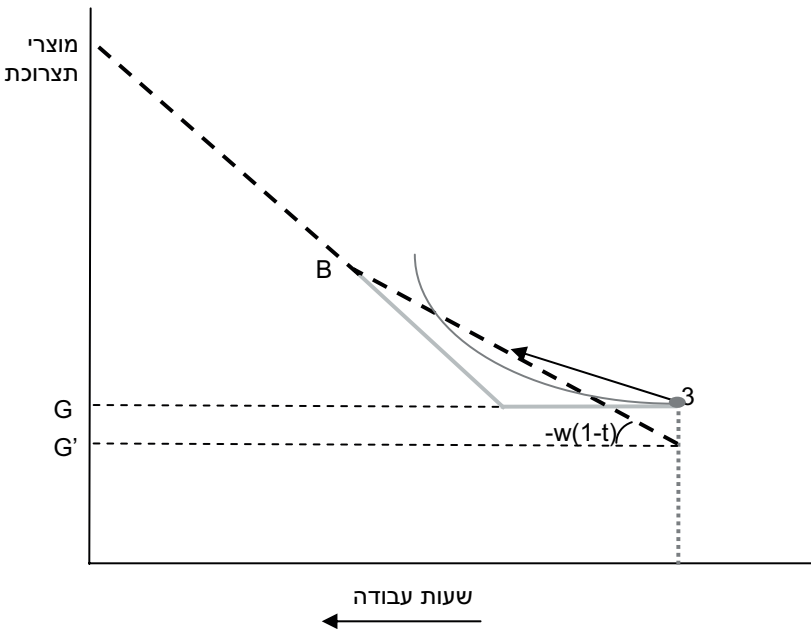
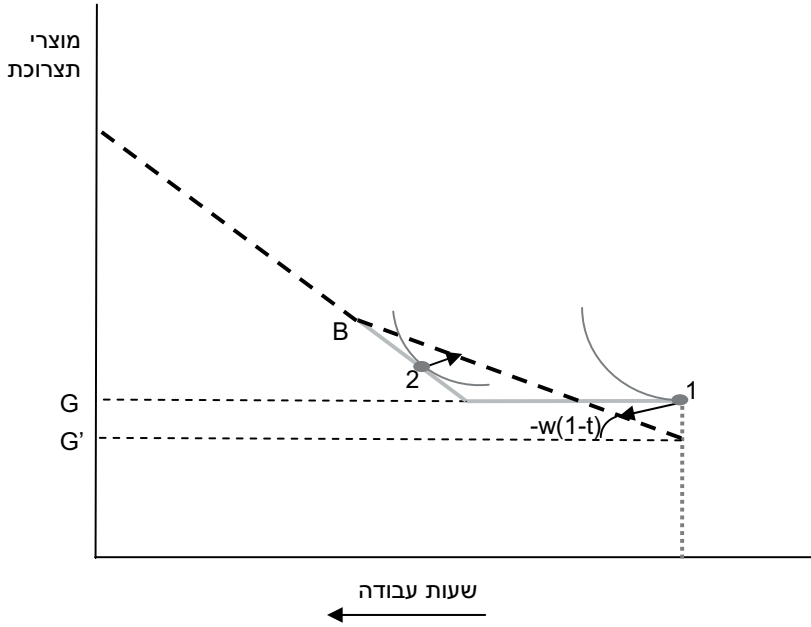
$$\text{Max } U(C, T-H)$$

$$\text{s.t. } C = G' + (1-t)wH$$

מגבלת התקציב החדשה מתוארת על ידי הקו המקווקו בציורים 3-4 ששיפועו $-w(1-t)$ ברמות הכנסה נמוכות ו- $-w$ ברמות הכנסה גבוהות.

דוח הוועדה: רקע מדעי

ציורים 3-4

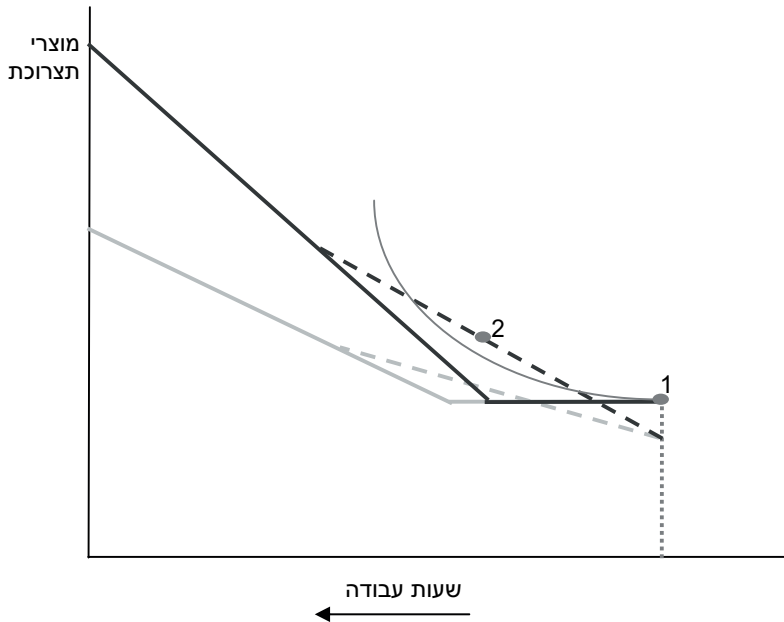


החצים בציורים 3-4 מתארים את התגובות האפשריות ליצירת התכנית. פרט (1), שהכנסתו הפוטנציאלית נמוכה, מעלה את היצע העבודה שלו תוך ירידה ברמת התועלת כך שהוא נפגע מהשינוי בתכנית. פרט (2) מצטרף למעגל הזכאים לתשלומי הרווחה ומקטין את היצע העבודה שלו תוך הגדלת רמת התועלת. לעומתם, פרט (3) שהכנסתו הפוטנציאלית גבוהה יותר מגדיל את היצע העבודה שלו תוך עלייה ברמת התועלת. יתרה מכך, עלות התמיכה בפרט (3) במצב החדש היא נמוכה יותר. השינוי הכולל בהיצע העבודה במשך אינו חד-משמעי ותלוי הן בעוצמתן של התגובות השונות והן במספר היחסי של פרטים בכל רמת הכנסה ראשונית. מכיוון שרמת ההכנסה שבה הזכאות לתשלומי רווחה (נקודה B בציור) מתאפסת נמצאת לעתים קרובות בתחום המייצג עבודה במשרה חלקית, ניתן לומר שהתכנית מסבסדת עבודה במשרה חלקית.

המסקנה העולה מהניתוח היא כי החלפת תכנית של הבטחת הכנסה בתכנית שבה שיעור מס נמוך מ-100% אינה מעלה בהכרח את היצע העבודה הממוצע, וייתכן שדווקא שיעור מס של 100% מביא את היצע העבודה עד למרב. עם זאת לא ניתן להתעלם מההשלכות החלוקתיות של הורדת שיעור המס. שינוי המדיניות משיג את המטרה המוצהרת של עידוד פרטים בעלי היצע עבודה נמוך לעבוד יותר, אך בחלק מהמקרים הוא עושה זאת תוך פגיעה ברמת הרווחה שלהם ובמקביל מעודד פרטים בעלי היצע עבודה גבוה לעבוד פחות. זאת ועוד, התכנית מאפשרת לשפר את מצבם של חלק מהפרטים ולתמרץ אותם לעבודה, ובו בזמן חוסכת עלויות למדינה שניתן להעבירן לפרטים אחרים שמצבם מורע בעקבות השינוי בתכנית. הבעיה העיקרית במקרה זה היא הקושי להבחין בין שתי קבוצות האוכלוסייה – פרטים בעלי שכר פוטנציאלי נמוך שייפגעו מהשינוי, ופרטים בעלי שכר פוטנציאלי גבוה שירוויחו ממנו – ולטפל בהן טיפול שונה. הבחנה זו היא בעייתית משום שבעוד שהפרט יודע מהן העדפותיו ומהו כושר השתכרותו, המדינה ורשויות הרווחה אינן יכולות לצפות בשכרם של הפרטים הבוחרים שלא לעבוד.

ניתן לפתור בעיה זו באמצעות יישום שתי תכניות רווחה במקביל, האחת בעלת תשלום קבוע גבוה ושיעור מס גבוה, והשנייה בעלת תשלום קבוע ושיעור מס נמוכים יותר. שתי התכניות זמינות לכל האוכלוסייה, וכל פרט בוחר באיזו תכנית להשתתף.

ציור 5



מגבלות התקציב העומדות בפני פרט בעל שכר נמוך מתוארות באמצעות הקווים האפורים בציור 5. הקו המלא מתאר את תכנית הבטחת ההכנסה, והקו המקווקו מתאר את תכנית מס ההכנסה השלילי. פרט זה בוחר בתכנית הראשונה (נקודה 1 בציור) ואינו עובד. מגבלות התקציב העומדות בפני פרט בעל שכר גבוה מתוארות באמצעות הקווים השחורים. הקו המלא מתאר את תכנית הבטחת ההכנסה, והקו המקווקו מתאר את תכנית מס ההכנסה השלילי. פרט זה בוחר בתכנית השנייה (נקודה 2 בציור) ועובד. מכיוון שעלות התמיכה בפרטים בעלי שכר גבוה בתכנית השנייה היא נמוכה יותר, שכן התכנית מתמרצת אותם לעבוד יותר, נוצר עודף תקציבי, וניתן להשתמש בו כדי להמשיך ולספק לפרטים בעלי שכר נמוך אותה רמת תמיכה הקיימת כיום. במילים אחרות, יישום שתי תכניות מאפשר לשפר את מצבה של כל אוכלוסיית מקבלי הגמלאות, וזאת ללא שימוש בסנקציות וללא כפיית השתתפות בתכנית "מרווחה לעבודה". חשוב לציין כי ניתוח זה מתבסס על ההנחה המובלעת במודל הסטטי שלפיה אין חיכוך בשוק העבודה, וכל פרט המעוניין לעבוד יכול

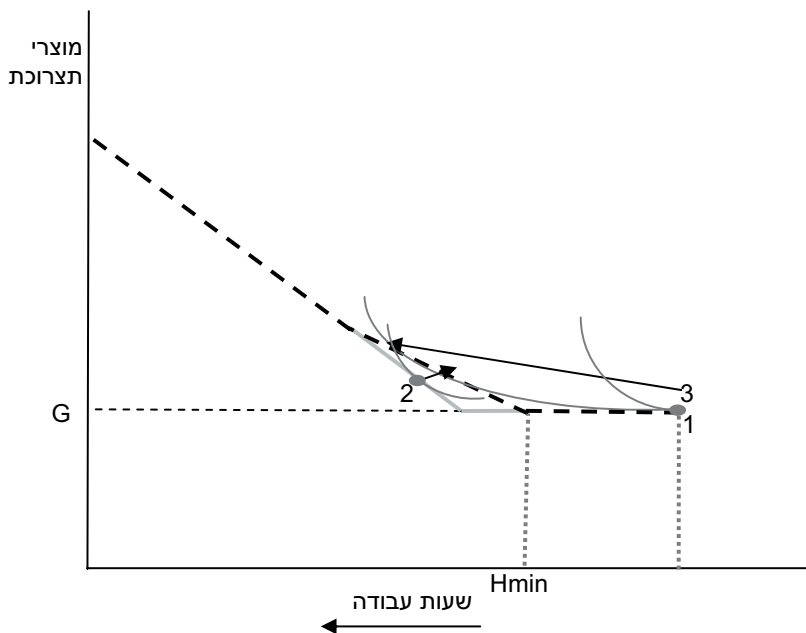
לעשות כן. במצב שבו קיים חיכוך, וההסתברות לקבל הצעת עבודה היא קטנה מאחד, פרטים בעלי שכר פוטנציאלי גבוה עשויים שלא לבחור בתכנית השנייה. במקרה זה נדרשים כלי מדיניות המטפלים ישירות בהסתברות לקבל הצעת עבודה. כלים אלו מתוארים בהמשך, בסעיף העוסק במודל החיפוש.

התמריץ השלילי לעבודה הנוצר על ידי מס הכנסה שלילי במודל התאורטי אינו נתמך באופן גורף על ידי ממצאים אמפיריים, והוא משתנה ממחקרים המבוססים על ניסויים למחקרים המבוססים על נתונים ממקורות אחרים. בהתבסס על ניסויי מס הכנסה שלילי שנערכו בסיאטל ובדנבר בשנים 1970-1978, נמצא כי לתכנית יש השפעה שלילית על מספר שעות העבודה הרצוי (Robins & West, 1980). בעקבות יישום התכנית גברים נשואים מעוניינים להפחית את מספר שעות העבודה שלהם ב-9%, נשים נשואות ב-20%, ונשים לא נשואות העומדות בראש משק הבית ב-25%. בעוד שהירידה במספר שעות העבודה הרצוי היא מידית עם יישום התכנית, התאמת מספר שעות העבודה בפועל מתבצעת בהדרגה לאורך תקופה של שנתיים וחצי עד ארבע שנים וחצי. עם זאת נטען כי מכיוון שההשתתפות בניסוי מתמצית לדיווח לא אמין, אומדנים המבוססים על ראיונות עם המשתתפים הם מוטים. בהתבסס על דיווח מהמעסיקים נמצא כי התכנית אמנם גורמת לירידה במספר שעות העבודה, אך ירידה זו קטנה מכפי שנאמד בקרב גברים נשואים ונשים נשואות (Greenberg & Halsey, 1983). במחקר אחר נמצא כי במסגרת מודל סטטי שבו פרטים בוחרים את מספר שעות העבודה ואת ההשתתפות בכמה תכניות מסוג מס הכנסה שלילי, שינויים בשיעור המס הם בעלי השפעה מועטה על היצע העבודה של נשים העומדות בראש משק הבית, מכיוון שהיצע העבודה הוא קשיח ביחס לשינויים לא גדולים בשיעור המס השולי (Keane & Moffitt, 1998). כאמור, הסיבה העיקרית להבדל בין תוצאות המחקרים השונים היא מקור הנתונים. מחקרים המבוססים על ניסויים מאפשרים להבחין בין ההשפעה הישירה של התכנית על הפרטים המשתתפים בה (קבוצת הניסוי) לבין ההשפעה העקיפה על הפרטים שאינם משתתפים בה (קבוצת הבקרה). הבחנה זו חשובה בשל המסקנה העולה מהניתוח לעיל שלפיו מכיוון שהאוכלוסייה היא רב גונית, תגובתם של פרטים שונים שונה בכל תכנית ותכנית.

דרישות עבודה

מספר רב של תכניות רווחה משתמשות בדרישות עבודה כאמצעי להגדלת היצע העבודה של המשתתפים בתכנית. דרישת עבודה משמעותה התניית תשלומי הרווחה במספר מזערי של שעות עבודה. תכנית מסוג זה מתוארת בציור 6 באמצעות הקו המקווקו: פרטים העובדים פחות ממכסת השעות המזערית מקבלים הבטחת הכנסה, ואילו פרטים העובדים יותר, כפופים למס הכנסה שלילי בשיעור קטן מ-100%.

ציור 6



בדומה למעבר מהבטחת הכנסה למס הכנסה שלילי, פרט (2) מצטרף למעגל הזכאים לתשלומי הרווחה ומקטין את היצע העבודה שלו תוך הגדלת רמת התועלת, ואילו פרט (3) מגדיל את היצע העבודה שלו תוך עלייה ברמת התועלת. מכיוון שהתכנית עדיין כוללת הבטחת הכנסה מלאה, פרט (1), שהכנסתו הפוטנציאלית נמוכה, אינו משנה את התנהגותו ונשאר במצב שבו הוא אינו עובד ומקבל את התמיכה

המרבית. השינוי הכולל בהיצע העבודה במשק אינו חד־משמעי, כמו גם השינוי הכולל בעלות התכנית למדינה. כאשר התכנית מחילה את דרישת העבודה באופן גורף ואינה מספקת תמיכה לפרטים העובדים פחות ממכסת השעות המזערית, עלות התכנית קטנה ופרט (1) מגדיל את היצע העבודה שלו תוך פגיעה ברמת התועלת. לכאורה, הוספת דרישת עבודה גורפת לתכנית רווחה היא אמצעי יעיל להעלאת היצע העבודה יותר מהורדת שיעור המס השולי של התכנית. עם זאת יש לזכור כי מטרתן הבסיסית של תכניות הרווחה היא לספק תמיכה וסיוע לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה. כאשר מדובר בפרטים שהכנסתם הנמוכה נובעת מחוסר היכולת לעבוד, למשל בשל בעיות בריאותיות או בשל הצורך לטפל בילדים קטנים, משמעות דרישת העבודה היא מניעת התמיכה והסיוע הנדרשים. לכן תכניות הכוללות דרישת עבודה חייבות להיות מלוות בתיוג אוכלוסיית הזכאים לשתי קבוצות – פרטים המסוגלים לעבוד והנדרשים לעבוד את מכסת השעות המזערית כתנאי לקבלת התשלום, ופרטים שאינם מסוגלים לעבוד והממשיכים להיות זכאים לתשלום גם ללא עבודה (או עבודה במכסת שעות נמוכה יותר). הצורך בתיוג זה מעורר קשיים מנהליים ומחייב הענקת שיקול דעת רחב לעובדי שירות הרווחה ומפעילי התכנית. נוסף על כך תכנית מסוג זה יוצרת תמריץ לפרטים השייכים לקבוצה הראשונה להציג את עצמם כשייכים לקבוצה השנייה, ועל מנגנון התיוג להיות מסוגל להבחין בין הקבוצות באופן אמין.

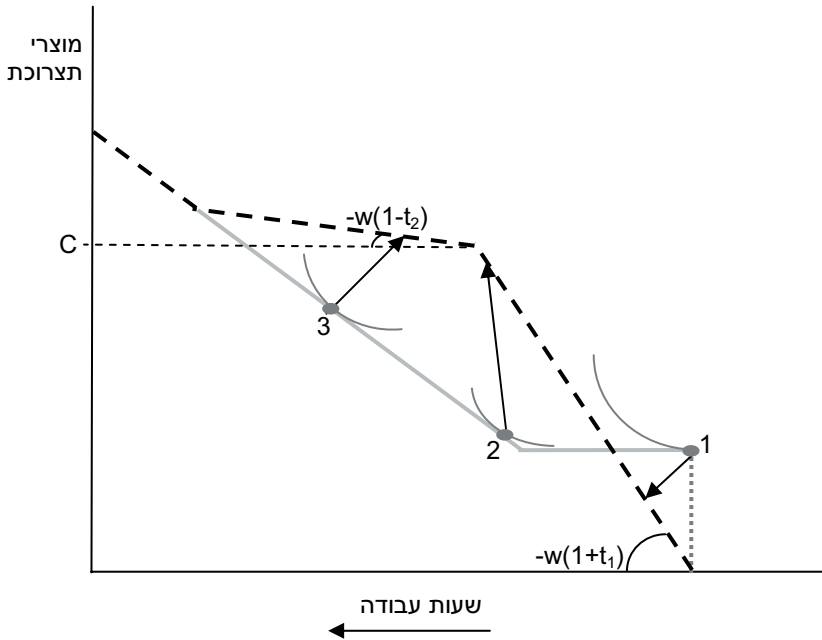
סובסידיה להכנסות

המטרה העיקרית של סובסידיה להכנסות (Income Tax Credit) היא להגדיל את הכנסתם של עובדים בעלי שכר נמוך. תכנית מסוג זה מורכבת משלושה אזורים המוצגים בציוור 7:

1. אזור הכניסה, שבו הפרט מקבל סובסידיה גדלה בגובה t_1wh כשיעור קבוע מהשכר, עד לרמת שכר C .
2. אזור שטוח, עם סובסידיה מרבית קבועה בגובה t_1C , עד לרמת שכר P .
3. אזור היציאה (phase out), שבו הפרט מקבל סובסידיה פוחתת בגובה $t_1C - t_2C - t_2P$ עד להתאפסותה.

מגבלת התקציב הנוצרת על ידי תכנית מסוג זה מתוארת בציור 7 באמצעות הקו המקווקו (הציור מתאר תכנית ללא אזור שטוח).

ציור 7



בדומה למצב של ביטול הבטחת הכנסה, פרט (1) עובר ממצב של אי-עבודה למצב של עבודה, כלומר מעלה את היצע העבודה שלו, אך רמת התועלת שלו יורדת והוא נפגע מהשינוי בתכנית. פרט (2) נתון להשפעות הכנסה ותחלופה מנוגדות, ועל כן לא ניתן לקבוע באופן חד־משמעי כיצד היצע העבודה שלו משתנה, אולם מדובר לרוב בשינוי חיובי, ובכל מקרה רמת התועלת שלו עולה. פרט (3), שהוא בעל הכנסה התחלתית גבוהה יותר, מגיב לתכנית בהקטנת היצע העבודה שלו. השינוי הכולל בהיצע העבודה במשק אינו חד־משמעי ותלוי הן בעוצמתן של התגובות השונות והן במספר היחסי של פרטים בכל רמת הכנסה ראשונית.

לעתים נשמעת ביקורת כנגד תכניות מסוג זה, ולפיה הנהגת זיכוי מס עשויה לשנות את שיווי המשקל בשוק העבודה. מכיוון שהמעסיקים

מביאים בחשבון את זיכוי המס שהפרט מקבל מהמדינה, הם מפחיתים את רמת השכר המוצע ומתאימים אותה למס החדש כך שהתוספת אינה מועברת לעובד במלואה אלא נחלקת בין העובד למעסיק. ככל שכוח המיקוח של העובד קטן יותר, כך התוספת שהוא יקבל בסופו של דבר תהיה קטנה יותר, ואין זה ברור כל עיקר מי מהצדדים יקבל בסופו של דבר את מרביתה. עם זאת ראוי לציין כי בעיה זו אינה ייחודית לתכנית זיכוי המס, והיא קיימת גם בתכנית של הבטחת הכנסה.

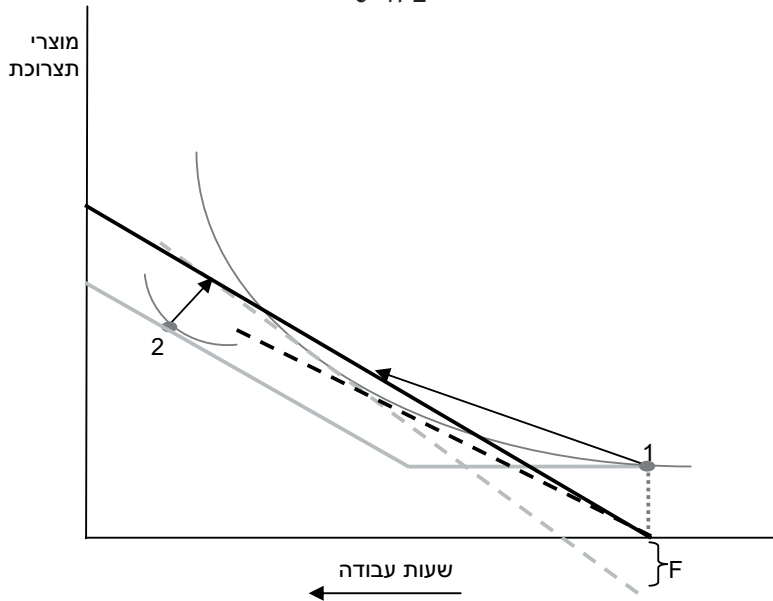
מחקרים אמפיריים מאששים את ההשפעה החיובית של סובסידיה להכנסות על היצע העבודה. בסקירה של למעלה מ־70 מחקרים הבודקים תכניות רווחה אירופיות עולה כי לסובסידיה להכנסות יש השפעה חיובית מאוד על שיעור התעסוקה (Klueve, 2006). חוקרים אחרים מעריכים שמס ההכנסה השלילי אחראי לכשליש מהעלייה של 11.3 נקודות אחוז בשיעור ההשתתפות של אימהות חד־הוריות בארצות הברית בין 1993 ל־2002 ומסביר כרבע מהירידה של 23 נקודות אחוז באוכלוסיית הזכאים לגמלאות. עם זאת כרבע מהנשים שעזבו את מערכת הרווחה לא נקלטו בשוק העבודה ומצבן אפוא הורע. גם כשמדובר בנשים אשר נקלטו בשוק העבודה, ייתכן כי מצבן הורע (Fang & Keane, 2004). כדי להצדיק תכנית מסוג זה בטווח הארוך יש לבדוק את תרומתה לעלייה בשכר בעקבות רכישת ניסיון במקום העבודה והרגלי תעסוקה. לפי מיטב ידיעתנו, נושא זה עדיין לא נחקר.

הקטנת הוצאות נלוות לעבודה

במצב שבו קיימות הוצאות כספיות נלוות לעבודה בגובה F , לדוגמה הוצאות נסיעה, הוצאות טיפול במשק בית או הוצאות טיפול בילדים, בעיית הפרט בתכנית הבטחת הכנסה נתונה על ידי אלה:

$$\begin{aligned} & \text{Max } U(C, T-H) \\ \text{s.t. } & C = \text{Max}(G, wH-F) \end{aligned}$$

ציור 8



מגבלת התקציב מתוארת באמצעות הקו האפור בציור 8, ושכר הסף של הפרט מתואר באמצעות הקו המקווקו. במצב זה הפרט בוחר שלא לעבוד ומקבל את התמיכה המרבית. הקטנת ההוצאות הכספיות הקבועות, אם באמצעות סבסודן או באמצעות מתן זיכוי מס בגין הוצאות על עוזרת או מטפלת, משמשת אמצעי לתמרוץ לעבודה. הסבסוד נוגע רק להוצאות כספיות ולא להשקעת הזמן הכרוכה בעבודה. מגבלת התקציב החדשה מתוארת באמצעות הקו השחור ומשקפת מצב שבו $F=0$, ושכר הסף החדש מתואר באמצעות הקו השחור המקווקו. כלומר, עקב הקטנת ההוצאות הקבועות השכר של הפרט בשוק איננו משתנה, אך שכר הסף שלו נמוך יותר. פרט (1) עובר ממצב של אי-עבודה למצב של עבודה, כלומר מגדיל את היצע העבודה שלו תוך עלייה ברמת התועלת, ועלות התמיכה בו למדינה היא נמוכה יותר. פרט (2), שהכנסתו ההתחלתית גבוהה יותר והוא עובד במצב המוצא, מקטין את היצע העבודה שלו בשל השפעת ההכנסה תוך עלייה ברמת התועלת. השינוי הכולל בהיצע העבודה במשק אינו חד-משמעי ותלוי הן בעוצמתן של התגובות השונות והן במספר היחסי של פרטים בכל רמת הכנסה ראשונית.

הבעיה העיקרית בתכנית מסוג זה נוצרת משום שהסבסוד מוצע באופן גורף לכלל האוכלוסייה, ללא תלות בהכנסה. במקרה זה פרטים בעלי הכנסה התחלתית גבוהה מקטינים את היצע העבודה שלהם ומקבלים תשלום מהמדינה כך שהעלות הכוללת של התכנית היא גבוהה ועשויה להפוך אותה ליקרה מדי ליישום, ולכן רצוי להתאים את התמיכה החד-פעמית למאפייני הפרט.

מודל חיפוש

למרות חשיבותו הרבה של המודל הסטטי הוא אינו מאפשר ניתוח של כל כלי המדיניות המשמשים בתכניות רווחה, משום שחסרים בו כמה מרכיבים מרכזיים המתארים ומסבירים את התנהגות הפרטים. מודל החיפוש הדינמי מוסיף ומחדד מרכיבים אלו.

ראשית, מודל החיפוש מתייחס לקיומו של חיכוך בשוק העבודה, ואין אפוא ודאות לזמינותן של הצעות שכר, ולא כל הפרטים המעוניינים לעבוד יכולים לעשות כן. במילים אחרות, המודל יכול להבחין בין אבטלה הנובעת מהעדפתם של הפרטים לקבל גמלה ולא לעבוד, ובין אבטלה הנובעת מאי-הצלחתם של הפרטים למצוא עבודה מתאימה. נוסף על כך גרסאות רבות של מודל החיפוש מניחות כי כדי לקבל הצעת עבודה על הפרט להשקיע מאמץ חיפוש בעלות מסוימת. הנחה זו מציגה מפורשות את החלטתו של הפרט להשתתף בתכנית ומבחינה בינה לבין בחירת מספר שעות העבודה ובכך מאפשרת השפעה שונה של תכניות הרווחה על התנהגות הפרטים בשוליים האינטנסיביים (מספר השעות) והאקסטנסיביים (השתתפות).

שנית, האופי הדינמי של המודל מבטא את העובדה שכאשר פרטים מחליטים במה יבחרו, הם מביאים בחשבון שהבחירה שלהם קובעת הן את התועלת הנוכחית שלהם והן את התועלת העתידית הצפויה להם. במצב כזה פרטים עשויים לבחור במצב המעניק להם תועלת נמוכה יותר בתקופה מסוימת תמורת ההזדמנות לזכות בתועלת גבוהה יותר בעתיד. יתר על כן, פרטים עשויים להסכים לקבל עבודה בשכר נמוך על מנת לצבור הון אנושי שיגדיל את השכר העתידי שלהם. הדינמיקה במודל מאפשרת היווצרות של תוואי שכר עולה על פני זמן, כפי שנצפה לעתים במציאות. עם זאת יש לזכור כי תוואי מסוג זה נוצר מתשואה מהניסיון המצטבר של הפרטים בעבודה, ואם תשואה זו נמוכה, גם הגידול בשכר על פני זמן הוא מועט.

חשוב להדגיש כי במסגרת של מודל החיפוש, אבטלה אינה בהכרח תופעה שלילית. פרט הבוחר להשקיע מאמץ חיפוש אך נשאר מובטל משום שאינו מצליח לקבל הצעות עבודה, או משום שהצעות העבודה שהוא מקבל נמוכות מדי, מבצע פעולה פרודוקטיבית, שכן הוא מעלה את שכרו העתידי. מכאן שאין להפעיל סנקציות על פרטים המחפשים עבודה אך נשארים מובטלים, גם אם הם דוחים את הצעות העבודה שקיבלו. למעשה קיים שכר סף אופטימלי, שהפרט אמור לקבל הצעות גבוהות ממנו ולדחות הצעות נמוכות ממנו. הסיבה לדחיית חלק מן ההצעות היא שברגע שהפרט מתחיל לעבוד הסיכוי שלו לקבל הצעות חלופיות הוא נמוך יותר. שכר הסף תלוי בהון האנושי של הפרט, בקצב קבלת ההצעות ובשיעור העדפת הזמן. ככל שקצב קבלת ההצעות המופנות לפרט מהיר יותר, כך כדאי לו להיות בררני יותר בקבלת הצעות העבודה. ייתכן אף שמשך הזמן עד ליציאה לעבודה יתארך, אך בכל מקרה רווחת הפרט תעלה.

המודל הבסיסי

בפני פרט המעוניין לעבוד ניצבת התפלגות של הצעות שכר המייצגת הבדלי פרויקט בין המעסיקים השונים, או הבדלים בתהליך המיקוח על השכר בין הפרט לפירמה. כאשר הפרט מחליט לחפש עבודה, הוא אינו יודע מראש אילו מעסיקים יפגוש, ועל כן אינו יודע בוודאות מהו השכר שיוצע לו. הצעות השכר בכל תקופה נדגמות באופן אקראי מתוך ההתפלגות, ולאחר הדגימה הפרט מחליט אם לקבל אותן או לדחות אותן.

הפרט מעוניין להביא עד למרב את הערך הנוכחי הצפוי של התועלת שלו על פני כל תקופת החיים. בכל תקופה הפרט בוחר בין שני מצבים אפשריים: עבודה ורווחה. פרט הבוחר במצב עבודה מקבל שכר המושפע מההון האנושי שלו (שנות לימוד וניסיון מצטבר בעבודה) ונדגם כאמור באופן אקראי מתוך התפלגות. מצב עבודה זמין רק אם הפרט קיבל הצעת עבודה, וההסתברות לכך קטנה מאחד ומושפעת גם היא מההון האנושי. פרטים המועסקים לאורך זמן נהנים מגידול בשכר בשל הניסיון הנצבר שלהם, אך הם עשויים גם לחוות ירידה בשכר בשל זעזועים מקריים.

פרט הבוחר במצב רווחה מקבל גמלת הבטחת הכנסה קבועה. מצב זה זמין לכל פרט שאין בכוחו להבטיח לעצמו הכנסה למחיה. נוסף על כך

פרט שאינו עובד בוחר בכל עת אם להשקיע מאמץ בחיפוש עבודה, בעלות נתונה, אם לאו. פרט שאינו משקיע מאמץ אינו מקבל כלל הצעות עבודה בתקופה הבאה. המודל אינו כולל בחירה של שעות עבודה ואינו מאפשר שילוב של עבודה בשכר נמוך עם קבלת גמלה חלקית.

בחירותיהם של הפרטים והשכר נקבעים בו זמנית במודל; הצעות השכר הנוכחיות והעתידיות משפיעות על החלטות הפרטים בנוגע למצבם בשוק העבודה ולמאמץ החיפוש שלהם, ואילו ההחלטות הנוכחיות משפיעות על הצעות השכר העתידיות באמצעות צבירת ההון האנושי.

מכיוון שהמודל הוא סטוכסטי, הן מבחינת השכר המוצע והן מבחינת הסיכוי לקבלת הצעת עבודה, פרטים זהים מקבלים הצעות עבודה שונות ומקבלים אפוא החלטות שונות במהלך חייהם. בעקבות זאת ההון האנושי, השכר והרווחה נעשים רב גוניים.

סיוע בחיפוש

שירותי ייעוץ מיועדים לשפר את תהליך חיפוש העבודה של פרטים בלתי מועסקים ולסייע להם לקבל הצעות עבודה רבות וטובות יותר. ההנחה היא כי שירותי הייעוץ מגדילים את ההסתברות של הפרט לקבל הצעת עבודה ומעלים את השכר המוצע לו (ניתן לחשוב על עלייה זו כעל דגימה מתוך התפלגות שכר "טובה" יותר). לעתים שירותי הייעוץ מלווים במנגנון פיקוח המחייב את המשתתפים בתכנית להשקיע רמה מזערית של מאמץ בחיפוש עבודה כתנאי לקבלת תשלומי הרווחה.

שירותי ייעוץ מגדילים את שיעור התעסוקה, אך האופן שבו הם עושים זאת תלוי בהעדפות הפרטים. כאשר ערך הפנאי של הפרטים נמוך באופן יחסי, הם בוחרים לחפש עבודה גם ללא שירותי הייעוץ, והאבטלה נובעת מחוסר היכולת של פרטים לקבל הצעות עבודה ולא משכר פוטנציאלי נמוך. במקרה זה שירותי הייעוץ הם בעלי השפעה חיובית על שיעור התעסוקה משום שהם מגדילים את ההסתברות לקבל הצעת עבודה. כאשר ערך הפנאי גבוה יותר, שיעור ההשתתפות בעבודה בהיעדר התכנית הוא נמוך, והאבטלה נובעת משכר נמוך יחסית לחלופות. במקרה זה שירותי הייעוץ הם בעלי השפעה חיובית, שכן הם מעלים את השכר המוצע ומתמרצים חיפוש.

העדויות בספרות על השפעתם של שירותי ייעוץ וסיוע בחיפוש

עבודה אינן חד-משמעיות. בהולנד למשל נמצא שתכנית ייעוץ ופיקוח המיושמת בה אינה משנה את שיעור היציאה מאבטלה לתעסוקה, משום שהיא אינה מצליחה להגביר את מאמץ החיפוש או את יעילותו (van der Berg & van der Klaauw, 2006). לעומת זאת ממחקר שהתבסס על למעלה מ-70 מחקרים של תכניות אירופיות עולה שהשפעתם החיובית של שירותי ייעוץ ושל סנקציות על שיעור התעסוקה גדולה מזו של תכניות הכשרה מקצועית (Kluve, 2006). מסקנה זו הופכת את תכניות הייעוץ לקוסמות במיוחד משום שעלות יישומן נמוכה יותר. השלב הראשון של התכנית New Deal לצעירים בבריטניה, המשלב שירותי ייעוץ וסובסידיות למעסיקים, מעלה את קצב היציאה לתעסוקה בכחמש נקודות אחוז במהלך הרבעון הראשון (Blundell et al., 2004). תרומתם של שירותי הייעוץ לעלייה זו נאמדת בנקודת אחוז אחת לפחות. קיימות גם עדויות להשפעות ארוכות טווח של מדיניות מסוג זה. התכנית Restart בבריטניה הורידה את שיעור האבטלה של גברים בשש נקודות אחוז לאחר חמש שנים (Dolton & O'Neill, 2002). בעוד שמרכיב הסנקציות אחראי להשפעות בטווח הקצר, השינוי בטווח הארוך הוא תוצאה של מרכיב שירותי הייעוץ והסיוע.

דרישות עבודה

כאשר תכנית הרווחה כוללת דרישות עבודה, הפרט בוחר בכל תקופה אפשרות אחת מבין שלוש: עבודה, השתתפות בתכנית ואי-השתתפות בתכנית (המודל המתואר בסעיף זה מבוסס על (Larom, 2006). פרט הבוחר באפשרות של השתתפות בתכנית נדרש להשתתף במפגשי הייעוץ והסיוע, לעשות שירות בקהילה או להשתתף בתכנית להכשרה מקצועית, ובתמורה הוא מקבל גמלת הבטחת הכנסה. המודל מניח כי נוסף על תשלום הגמלה הפרט מפיק תועלת מעצם הבחירה באפשרות זו, תועלת הנמדדת באופן יחסי לאפשרות של עבודה. תועלת זו יכולה להיות חיובית הודות לשעות פנאי רבות יותר העומדות לרשותו, או שלילית, לנוכח השפעותיה של התווית השלילית המוצמדת למי שמתתף בתכנית.

פרט הבוחר באפשרות של אי-השתתפות בתכנית מאבד את הגמלה לאותה תקופה, אך הוא מפיק תועלת מעצם הבחירה באפשרות זו לעומת האפשרות של עבודה. המודל מניח כי תועלת זו היא חיובית

וגדולה מהתועלת הצומחת מהאפשרות של השתתפות בתכנית, שכן הפרט נהנה מפנאי רב יותר.

כאמור, פרט המשתתף בתכנית ומקבל שירותי ייעוץ נהנה מהסתברות גבוהה יותר לקבלת הצעת עבודה בתקופה הבאה ומשכר מוצע גבוה יותר. המודל מניח כי "שירות בקהילה" הוא בעל תרומה נוספת ומתמשכת, שכן הוא משמש מנגנון הכשרה תוך כדי עבודה ומגדיל את ההון האנושי של הפרטים. לכן פרט שהשתתף ב"שירות בקהילה" נהנה מהסתברות גבוהה יותר לקבלת הצעת עבודה ומשכר מוצע גבוה יותר לאורך זמן.

בדומה לשירותי ייעוץ, דרישות עבודה התורמות להון האנושי של הפרט הן בעלות השפעה חיובית, הן במצב שבו הן מתמרצות חיפוש והן במצב שבו הן מגדילות את הסיכוי לקבלת עבודה. יתרה מכך, כאשר ערך הפנאי של הפרטים גבוה והם נמנעים מלחפש עבודה, דרישות העבודה מעודדות חיפוש ותעסוקה גם כאשר התכנית אינה תורמת ישירות להסתברות לקבלת הצעת עבודה ולשכר המוצע, מעצם הטלת הסנקציות.

למרות תרומתן החיובית לתעסוקה יש לדרישות העבודה גם השפעה שלילית משום שהן עשויות להפחית את התועלת האישית של הפרטים, הנמדדת על פי הערך הנוכחי של התועלת הצפויה. השפעה שלילית זו היא תוצאה של התועלת שפרטים המשתתפים בתכנית מקבלים, תועלת הנמוכה מזו שהם מקבלים במצב שבו הם אינם משתתפים בתכנית, וזאת בשל ההפחתה בשעות הפנאי ובשל השפעותיה של התווית השלילית. בהעדר התכנית מובטלים מקבלים גם תועלת מפנאי וגם גמלת הבטחת הכנסה. לפי דרישות העבודה, על המובטלים לבחור בין מילוי הדרישות, המשך קבלת הגמלה וויתור על חלק מהפנאי, לבין סירוב למלא את הדרישות, הפסד הגמלה וקבלת ערך הפנאי המלא. בשני המקרים התועלת נמוכה מזו המתקבלת במצב שאין בו דרישות. לדרישות העבודה יש גם השפעה חיובית על התועלת האישית לאורך תקופת החיים, משום ששירותי הייעוץ ו"השירות בקהילה" מעלים את התעסוקה ואת השכר, והתועלת של עובדים גבוהה מזו של מובטלים. כדי שסך ההשפעה יהיה חיובי, התרומה לתעסוקה צריכה לפצות על אבדן הפנאי במשך תקופת האבטלה. מעניין לציין כי אצל פרטים משכילים פחות השינוי הכולל בתועלת האישית הוא קטן יותר, ואף סביר שיהיה שלילי, בשל הבדלי

השכר בין קבוצות ההשכלה. בעוד שאבדן הפנאי זהה בכל הקבוצות, פרטים משכילים נהנים משכר גבוה יותר כאשר הם יוצאים ממעגל האבטלה, ועל כן הפיצוי הוא גדול יותר וסך הירידה בתועלת קטן יותר.

הממצאים העולים ממחקרים מראים כי לדרישות עבודה ולסנקציות השפעה חיובית על התעסוקה. בקרב אימהות חד-הוריות בארצות הברית דרישות העבודה מסבירות 57% מהירידה באוכלוסיית מקבלי הגמלאות ו-17% מהעלייה בשיעור התעסוקה (Fang & Keane, 2004). דרישות עבודה ושירות בקהילה המפחיתים את הפנאי של הפרט בלי לתרום להונו האנושי, אמנם מצליחים לעודד עבודה אבל מפחיתים את רווחת הפרטים על פני תקופת חייהם (Fang & Silverman, 2006). רק כאשר שירות בקהילה מספק הזדמנות לצבור הון אנושי ומפצה בנדיבות על אבדן הפנאי, רק אז הוא יכול להעלות את שיעור התעסוקה ובו זמנית להעלות את רווחת הפרטים.

מגבלות זמן

מגבלות הזמן המוטלות על תקופת הזכאות לתשלומי רווחה הפכו בשנים האחרונות למרכיב חשוב בתכניות. הן נועדו לצמצם את אוכלוסיית הזכאים ולהקל את העומס על מערכת הרווחה. במגבלות זמן פרטים מקבלים הקצאה של מספר קבוע של תקופות זכאות ויכולים לבחור מתי לנצל אותן.

כאשר השכר העתידי אינו ודאי, ההשפעה הדינמית של מגבלות הזמן גורמת להגדלת היצע העבודה משתי סיבות: האחת, ההסתברות שפרטים יקבלו את הצעות השכר העומדות בפניהם גדלה ככל שהם מתקרבים לסיימה של מגבלת הזמן. השנייה, פרטים יכולים "לצבור" תקופות זכאות ולבחור לעבוד ולא לקבל את הקצבה בתקופות שבהן שוק העבודה נמצא בשיא ועומדות בפניהם הצעות שכר רבות וטובות יותר. במילים אחרות, מגבלות הזמן יוצרות "ערך אופציוני" (option value) לצבירת תקופת זכאות, ואז בבוא הפרטים לבחור בין עבודה לרווחה הם משקללים ערך זה עם השכר הפוטנציאלי למול תשלומי הרווחה, ומוצאים שהאפשרות לעבוד קוסמת יותר.

מכיוון שמגבלות הזמן יוצרות תמריץ חיובי לעבוד ולצבור ניסיון, הן יכולות גם לתרום לעלייה בשכר, אם האוכלוסייה הרלוונטית נהנית מתשואה רבה לניסיון.

ממצאים העולים ממחקרים מראים שמגבלות זמן אחראיות רק לכ-10% מהצטמצמות האוכלוסייה של מקבלי הרווחה ולעלייה בשיעור התעסוקה בקרב אימהות חד-הוריות בארצות הברית בין 1993 ל-2002 (Fang & Keane, 2004). באשר לעלייה בשכר, אומדן התשואה מניסיון של האוכלוסייה של מקבלי תשלומי רווחה הוא 5.6% לשנה, שיעור הדומה לתשואה של עובדים, ועל כן תכנית רווחה המשלבת מגבלות זמן והורדת שיעור המס מעלה את שכר המשתתפים ב-3.7% (Grogger, 2005).

סובסידיה להכנסות

מס הכנסה שלילי, קרי סובסידיה להכנסות (Income Tax Credit), מעלה באופן ישיר את הכנסתם של פרטים עובדים, ומכאן גם את ערך הבחירה באפשרות של עבודה. ההשפעה של מדיניות זו על שיעור התעסוקה תלויה בערך שהפרטים מייחסים לפנאי.

כאשר ערך הפנאי נמוך באופן יחסי, הפרטים בוחרים לחפש עבודה גם ללא מס הכנסה שלילי, והאבטלה נובעת מחוסר היכולת של פרטים לקבל הצעות עבודה, ולא משכר פוטנציאלי נמוך. במקרה זה מס ההכנסה השלילי אינו משפיע כלל על שיעור התעסוקה. כאשר ערך הפנאי גבוה יותר, שיעור ההשתתפות בהעדר התכנית הוא נמוך, והאבטלה נובעת משכר נמוך יחסית לחלופות. במקרה זה הגדלת השכר המוצע היא אפקטיבית, ומס הכנסה שלילי מתמרץ פרטים לחיפוש ומעלה את שיעור התעסוקה.

חשוב לציין כי כדי שיהיה אפשר לשמר את ההשפעה החיובית של מדיניות זו עליה להיות מתמשכת ולא חד-פעמית כדי שהפרטים ימשיכו ליהנות מזיכוי המס כל עוד הם נמצאים ברמת הכנסה מתאימה. אם התשואה שאוכלוסיית היעד מקבלת מניסיון מצטבר בעבודה היא נמוכה, הגידול בשכר על פני זמן הוא מועט, ופרטים יכולים להישאר לאורך זמן בקבוצת העובדים העניים. המשך היישום של מדיניות מס ההכנסה השלילי מבטיח שהפרטים ימשיכו לעבוד ולא יחזרו למעגל מקבלי הגמלאות.

מחקרים מראים כי השינויים בהיצע העבודה בעקבות מתן סובסידיה להכנסות מתרחשים לעתים קרובות בעיקר בשוליים האקסטנסיביים. שיעור התעסוקה של אימהות חד-הוריות בארצות הברית עלה ב-22% בתגובה לשינויים בתכנית מס ההכנסה השלילי בשנים

1996–1990 (Meyer, 2002). תגובה זו קטנה יותר בקרב נשים משכילות יותר וגדולה יותר בקרב נשים אימהות לשני ילדים הנהנות מזיכוי מס גבוה יותר. לעומת זאת מספר שעות העבודה ומספר שבועות העבודה של נשים עובדות נשאר כמעט קבוע (Eissa & Hoynes, 2005). מסקנה דומה עולה מנתונים עדכניים יותר: מס ההכנסה השלילי העלה את שיעור התעסוקה של נשים לא נשואות אך לא שינה את מספר שעות העבודה שלהן (Eissa & Hoynes, 2005). השפעתו של מס ההכנסה השלילי שונה כאשר בוחנים מפרנסים משניים בקרב זוגות נשואים, שאצלם מס ההכנסה השלילי צפוי להקטין הן את שיעור ההשתתפות בעבודה והן את מספר שעות העבודה. גם בבריטניה ההשפעה של מס ההכנסה השלילי (Working Families Tax Credit) על שיעור התעסוקה היא חיובית, אם כי אינה גדולה (Blundell & Meghir, 2001). שוב, תגובתן של נשים נשואות שבני הזוג שלהם עובדים שונה, והמס השלילי יוצר אצלן תמריץ שלילי לעבודה.

תכנון אופטימלי של תכנית "מרווחה לעבודה" תכניות "מרווחה לעבודה" משלבות לעתים קרובות כלי מדיניות אחדים מתוך הכלים שתוארו לעיל. במקרה כזה התכנית מוגדרת באמצעות סדר היישום של כל כלי ומשך היישום ובאמצעות התשלומים והסובסידיות הניתנים למובטלים ולמועסקים. במחקר שנערך לאחרונה השתמשו החוקרים במודל דינמי של פרט ומנהל (principal-agent) כדי להגדיר את התכנית האופטימלית שתביא עד למרב את רווחת הפרט בכפוף למגבלת התקציב של המדינה (Pavoni & Violante, 2007). המחקר העלה שאם אין שחיקה של ההון האנושי, התכנית האופטימלית מורכבת מכלי מדיניות יחיד לכל פרט, אולם ניתן ליישם כלים שונים לפרטים בעלי הון אנושי שונה. אם ההון האנושי נשחק כאשר הפרט אינו עובד, התכנית האופטימלית מתחילה בדמי אבטלה הפוחתים לאורך זמן, עוברת לסיוע בחיפוש המלווה בתשלום קבוע ובבקרה על מאמץ החיפוש ומסתיימת בהבטחת הכנסה שבה הפרט אינו נדרש לכל פעילות. המעבר משלב לשלב הוא מהיר יותר ככל שקצב השחיקה של ההון האנושי גבוה יותר. שימוש במודל לניתוח מערכת הרווחה בארצות הברית מלמד שהתכנית הנוכחית אינה אופטימלית, וכי ניתן לשמור על התמריץ לעבודה ולהעלות את רווחת הפרטים באמצעות הפחתת השימוש בחיפוש מבוקר.

בעיות

רב גוניות

כפי שהדגשנו במהלך הדיון, ההשפעה של כלי המדיניות השונים תלויה בהעדפותיהם של הפרטים המרכיבים את אוכלוסיית היעד ובכושר ההשתכרות שלהם. על כן ההשפעה של כל תכנית על פרטים בעלי העדפות שונות או בעלי שכר שונה עשויה להיות שונה, הן מבחינת היצע העבודה והן מבחינת התועלת שיפיקו מהתכנית. יישום תכנית יחידה שתתאים לכל המשתתפים עשוי להניב תוצאות לא רצויות, ולכן בעיצוב התכנית נודעת חשיבות רבה לזיהוי הקבוצות השונות ולהתאמת הכלים המתאימים לכל קבוצה.

שיווי משקל כללי

מלבד השפעתם של כלי המדיניות השונים על אוכלוסיית היעד, לתכניות רווחה יכולות להיות השפעות גם על שיווי המשקל הכללי בשוק העבודה. ראשית, הגדלת שיעור התעסוקה של המשתתפים עשויה לבוא על חשבון העובדים הנמצאים מחוץ לתכנית ולהקטין את אפשרויות התעסוקה שלהם. שנית, הוספת המשתתפים למעגל העבודה עשויה לשנות את רמת השכר בשיווי המשקל במשק ואולי אף להוריד את השכר של העובדים הקיימים.

סיכון מוסרי

שוק העבודה סובל מבעיות של מידע לקוי, מה שעשוי להוביל לסיכון מוסרי (moral hazard). למצב של מידע לקוי שלושה היבטים: ראשית, במודל החיפוש אין לפרטים מידע מלא על הצעות השכר העומדות לרשותם. הפרט נדרש להשקיע מאמץ בחיפוש אחר עבודה בלי לדעת בוודאות אם יקבל הצעת עבודה ומהו השכר שיוצע לו. במקרה זה ייתכן שדווקא בידי המדינה או מפעיל התכנית נמצא מידע מלא יותר על מעסיקים פוטנציאליים. שירותי ייעוץ וסיוע בחיפוש משמשים מנגנון להעברת מידע זה אל הפרט כדי לייעל את תהליך החיפוש שלו.

שנית, למדינה או למפעיל התכנית אין מידע מלא על הצעות השכר שהפרט קיבל ואף לא על החלטותיו בנוגע אליהן. תכנית הרווחה עשויה לעודד פרטים לדחות הצעות בשכר גבוה או לעבוד ולא לדווח על הכנסתם כדי לשמור על הזכאות לגמלה במקביל לקבלת הכנסה

מעבודה. כמו כן תכניות המבחינות בין משתתפים המסוגלים לעבוד ושאינם מסוגלים לעבוד עשויות לעודד התחזות של פרטים מהקבוצה הראשונה לקבוצה השנייה. על כן מגע אישי ומתמשך בין הפרט לבין מתכנן היעדים התעסוקתי הוא בעל חשיבות ומאפשר העברה הדדית של מידע מלא יותר. עם זאת קשה להצביע על מנגנון אשר יחסום במלואה את האפשרות שפרטים יעלימו הכנסה.

שלישית, למדינה אין מידע מלא על העדפותיו של הפרט ועל השכר הפוטנציאלי שהוא יכול לקבל בשוק העבודה מכיוון ששכר זה תלוי בכישוריו וביכולותיו וחלקן אינן נצפות. מידע זה הוא מהותי מכיוון שכפי שצוין לעיל, ההשפעה של כל תכנית על פרטים בעלי העדפות שונות או בעלי שכר שונה עשויה להיות שונה ואף הפוכה. ניתן לפתור בעיה זו באופן חלקי באמצעות יישום כמה תכניות במקביל, כל התכניות תהיינה זמינות לכל האוכלוסייה, וכל פרט יכול לבחור בעצמו באיזו תכנית להשתתף. בחירת הפרט במקרה זה מסייעת "לחשוף" את הקבוצה שאליה הוא שייך, כפי שהדגמנו בסעיף העוסק במס הכנסה שלילי.

הכשרה מקצועית

בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, קיימות תכניות הכשרה מקצועית ממשלתיות המבוססות על קורסים מקצועיים בכיתות לימוד. יש הממליצים על שימוש בתכניות אלו כמקור לשיפור יכולת ההשתכרות של פרטים בעלי מיומנויות נמוכות כדי לאפשר להם כניסה למעגל העבודה. מחקרים רבים שבוצעו בארצות הברית ובמדינות רבות באירופה ומחקרים מעטים בישראל מראים שתרומתן של תכניות הכשרה מסוג זה להעלאת השכר של פרטים בעלי מיומנויות נמוכות היא אפסית. לעומת זאת נמצאה לה השפעה חיובית קטנה על הגדלת שיעור התעסוקה בקרב משתתפי התכניות.

נמצאו שתי סיבות, הקשורות זו לזו, להיותה של התועלת הפרטית והחברתית מתכניות הכשרה מקצועית נמוכה: ראשית, רמת ההשקעה במשתתף בתכניות אלו היא לרוב נמוכה ביחס לנקודת הפתיחה הבעייתית של אוכלוסיית היעד. שנית, קיים מתאם חיובי בין כישורים לבין התשואה מהכשרה, והתשואה שפרטים אלו מקבלים בשוק העבודה להכשרה מקצועית היא נמוכה (Heckman et al., 1999).

לעומת זאת תכניות המתמקדות בהכשרת המועסקים לתהליך מציאת העבודה התגלו כיעילות. גם סבסוד ההכשרה המקצועית במקום העבודה במסגרת תהליך הקליטה נמצא כבעל השפעה חיובית על ההסתברות לתעסוקה.

רשימת מקורות לרקע המדעי

בניש, א' (2005). יישום "תוכנית ויסקונסין" בישראל – היבטים משפטיים. עבודה, חברה ומשפט, י"א, 121–154.
גל, ג' (2004). על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972–2003. **ביטחון סוציאלי**, 67, 109–143.
דורון, א' (1988). הגדרת העוני ומדידות: הסוגיה הלא פתוחה. **ביטחון סוציאלי**, 32, 15–32.
דורון, א' (2000). "מסעד לעבודה": איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. **ביטחון סוציאלי**, 57, 37–58.
הזנפלד, י' (2006). **מרווחה לעבודה, הפרטה ואזרחות חברתית: בראי המציאות**. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
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 in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40, 1105–1166.
- Bloom, H.S. et al. (2003). Linking programmes implementation and effectiveness: Lesson from a pooled sample of welfare-to-work experiments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22:4, 551–575.
- Blundell, R. & Meghir, C. (2001). Active labour market policy vs. employment tax credits: Lessons from recent UK reforms. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 239–266.
- Blundell, R. et al. (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2:4, 569–606.
- Cebulla, A. et al. (2005). *Welfare-to-work, New Labour and the US experience*. Aldershot: Ashgate.

- Dolton, P. & O'Neill, D. (2002). The Long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: Experimental evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics*, 20:2, 381–403.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2005). *Behavioral responses to taxes: Lessons from the EITC and labor supply*. NBER Working Paper No. 11729.
- Fang, H. & Keane, M.P. (2004). Assessing the impact of welfare reform on single mothers. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1–116.
- Fang, H. & Silverman, D. (2006). *Time-inconsistency and welfare program participation: Evidence from the NLSY*. working Paper.
- Greenberg, D. & Halsey, H. (1983). Systematic misreporting and effects of income maintenance experiments on work effort: Evidence from the Seattle-Denver experiment. *Journal of Labor Economics*, 1:4, 380–407.
- Grogger, J. (2005). *Welfare reform, returns to experience, and wages: Using reservation wages to account for sample selection bias*. NBER Working Paper No. 11621.
- Halvorsen, R. & Jensen P.H. (2004). Activation in Scandinavian welfare policy: Denmark and Norway in a comparative perspective. *European Societies*, 6:4, 461–483.
- Heckman, J. et al. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. in O. Ashenfelter & D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* (Vol. 3A, pp. 1865–2097). North Holland: New York.
- Keane, M. & Moffitt, R. (1998). A Structural model of multiple welfare program participation and labor supply. *International Economic Review*, 39:3, 553–589.
- Kluve, J. (2006). *The effectiveness of European active labor market policy*. IZA Discussion Paper No. 2018.
- Larom, T. (2006). *Welfare-to-work – does it work? Evidence from a dynamic search model*. Unpublished master's thesis, Tel-Aviv University, Tel-Aviv.

- Martin, J.P. (2000). What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries. *Economic Studies*, 30, 2000/I.
- Meyer, B.D. (2002). Labor supply at the extensive and intensive margins the EITC, welfare, and hours worked. *American Economic Review*, 92:2, 373–379.
- Moffitt, R. (2002). Welfare programs and labor supply. In A. Auerbach & M. Feldstein (eds). *Handbook of Public Economics*. Vol. 4. Amsterdam: North Holland.
- Ochel, W. (2005). Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries. *International Social Security Review*, 58:4, 67–93.
- OECD (2004). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pavoni, N. & Violante, G. L. (2007). Optimal welfare-to-work programs. *Review of Economic Studies*, 47:1, 283–318.
- Robins, P.K. & West, R. W. (1980). Labor supply response over time. *The Journal of Human Resources*, 15:4, 524–544.
- Saunders, P. (2005). *Welfare to work in practice*. Aldershot: Ashgate.
- van den Berg, G. J. & van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review*, 47:3, 895–936.
- Van Oorschot, W. & Abrahamson, P. (2003). The Dutch and Danish miracles revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states. *Social Policy & Administration*, 37:3, 288–304.
- Walker, R. (2005). *Social security and welfare*. Maidenhead: Open University Press.

המלצות

1. מסגרת ההפעלה של התכנית

מבוא

מסגרת ההפעלה של תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ומודל התמריצים הכלכליים, שהוא חלק ממנה, אמורים לשקף את מטרות התכנית ולתמוך ביעדיה ובמרכיביה השונים. המודל המוצג כאן מבוסס על ההנחה כי מטרת התכנית היא השמה בת קיימה בעבודה של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה המצויים זמן רב מחוץ לשוק העבודה. מטרה זו מוגדרת גם בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004: "שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית"¹³. כפועל יוצא מכך חותרת התכנית ליעד את התקציבים המוקצים לתשלומי גמלאות הבטחת הכנסה לזכאים לכך בלבד.

על מסגרת ההפעלה של התכנית להביא להגשמת האמור ולשמש מערכת הבקרה העיקרית על הגורמים המפעילים את התכנית תוך הקפדה על שמירת זכויותיהם של המשתתפים בתכנית, בייחוד בכל הקשור למניעת פגיעה בלתי מוצדקת בזכאותם לגמלת הבטחת הכנסה. יש להדגיש עניין זה, שכן לפי המלצות הוועדה בפרק זה, האחריות לאספקת שירותים חברתיים-ציבוריים מועברת במסגרת התכנית לגורמים פרטיים.¹⁴ העברת האחריות לאספקת שירותים אלו כוללת בתוכה גם העברת סמכויות שלטוניות הנוגעות לדיווח על קיום מבחן תעסוקה, שהוא תנאי לקבלת גמלת קיום (גמלת הבטחת הכנסה), וככזה יש בו כדי לגרום לשלילת גמלת קיום מאדם שאין לו אמצעי קיום. כמו כן מועברות לגורמים פרטיים סמכויות הנוגעות לקביעת התכנית האישית שהמשתתפים מחויבים בה ולחיוב המשתתפים לחשוף מידע אישי או לעבור אבחון רפואי. הדברים שצוינו לעיל נכונים באופן

13 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99-107.

14 המונח "גורמים פרטיים" מכון הן לחברות עסקיות והן למלכ"רים.

מיוחד בתחום שהוא בעל השפעה מכרעת על חייהם של תושבים מקרב המעמד החברתי-כלכלי הנמוך במדינת ישראל. השפעתה של פגיעה כלכלית בהכנסתם היא קשה ביותר, והאפשרויות שיש בידיהם להתמודד עם פגיעה מעין זו הן מוגבלות במיוחד. לפיכך על מסגרת ההפעלה שתוצג להלן לבטא את אחריותה של הממשלה לשירותים הציבוריים המסופקים במסגרת התכנית ולהיות בסיס לפיקוח יעיל של הממשלה על הגורמים המפעילים את התכנית. לצד קיומה של מסגרת הפעלה שתשקף עקרונות אלו, על הממשלה לחזק את מוסדות הבקרה והפיקוח על התכנית ועל מפעילי מרכזי התעסוקה ולוודא את קיומה של הסדרה יעילה בכל עת, כמפורט לעיל בפרק "הסדרה, בקרה ומחקר של התכנית".

בסעיפי הפרק הזה מוגדרים העקרונות העיקריים הנוגעים לגורמים שרצוי שיפעילו את התכנית ולמסגרת ההתקשרות עם גורמים אלו. בהמשכו של דוח זה מוגדרים העקרונות העיקריים הנוגעים למכלול התמריצים הכלכליים שיש להציב בפני מפעילי התכנית כדי לתמוך במטרות התכנית תוך שמירה על זכויותיהם של המשתתפים. חלקו האחרון של הדוח כולל המלצות הנוגעות לתהליך היישום האופרטיבי של עקרונות מסגרת ההפעלה של התכנית.

הגורמים המופקדים על הפעלת התכנית

המלצה 1.1: ברמה המעשית ובתנאי המציאות הישראלית הנוכחיים הוועדה קובעת כי תכנית מהל"ב תופעל על ידי חברות פרטיות, חברות למטרות רווח ומלכ"רים תוך הקפדה שמקומם של המלכ"רים לא ייפקד מן המפעילים. הוועדה איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית "מרווחה לעבודה" – גורמים ציבוריים או פרטיים, ולפיכך אינה פוסלת בחינה עתידית של שילוב גורמים ציבוריים בהפעלת התכנית או חלק ממרכיביה.¹⁵

המצב בשלב הניסוי: הבסיס להפעלת התכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה" הוא חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני

¹⁵ בחינה כאמור ראוי שתתקיים לאחר הפעלת התכנית וייצובה במשך פרק זמן נכבד, דהיינו כמה שנים.

חקיקה), התשס"ד-2003 [פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה)]¹⁶, שהתקבל בכנסת ב-7 בינואר 2004 והמגדיר את עקרונות התכנית ומטרותיה. על בסיס הוראות החוק פרסמה הממשלה במאי 2004, באמצעות ועדת מכרזים בין-משרדית משותפת למשרד התמ"ת, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה, מכרז בין-לאומי להפעלת מרכזי תעסוקה בשלב הניסוי של התכנית. המכרז התבסס על עקרון מיקור-החוץ של השירותים הציבוריים המסופקים במסגרת התכנית, ולפיכך פנה לחברות בין-לאומיות או לארגונים ללא מטרות רווח שהם תאגידיים קיימים בישראל או במדינה המקיימת קשרים דיפלומטיים עם ישראל. אף על פי שבמכרז הוגדרו הקלות לארגונים ללא כוונת רווח ביחס לחברות עסקיות, בפועל היו כל הזוכים במכרז חברות עסקיות. במסגרת תנאי המכרז חויבו החברות הבין-לאומיות הזוכות להתקשר עם גורם ישראלי שאיננו מוסד ציבורי, גוף מתוקצב או גוף נתמך ולהקים במשותף תאגיד חדש לצורך הקמת מרכז התעסוקה והפעלתו.

השוואה למדינות בעולם: מסקירה של שלוש עשרה מדינות בעולם, לרבות ארצות הברית (אריזונה, קליפורניה, פלורידה, דלוור, אינדיאנה, מינסוטה, טקסס, ויסקונסין, ניו יורק), קנדה ואירופה (בריטניה, דנמרק והולנד), עולה כי הן באירופה והן בארצות הברית, בחלק מהתכניות מרכזי התעסוקה מופעלים ומנוהלים על ידי מפעילים פרטיים, ובחלק אחר על ידי שירותי התעסוקה או גוף ממשלתי מקביל. ברוב המקרים שבהם המפעילים הם שירותי התעסוקה הממשלתיים, מועסקים קבלני משנה המספקים שירותים שונים (למשל הכשרות מקצועיות). קבוצת קבלני המשנה הללו היא מגוונת מאוד – החל מקולגים בבריטניה וכלה בארגוני דת ללא מטרות רווח בארצות הברית.

כאשר מרכזי התעסוקה מנוהלים על ידי מפעילים פרטיים, קיימים שלושה סוגים עיקריים של מפעילים: (1) חברות פרטיות למטרות רווח; (2) מלכ"רים דתיים (כמו ה־Salvation Army) המחויבים לספק שירותים לכל דורש ללא תלות בדתו (קיימים רק בארצות הברית); (3) מלכ"רים שאינם מזוהים עם דת כלשהי, המאופיינים בתרבות ארגונית דומה מאוד לזו הקיימת בחברות פרטיות.

המלצות ונימוקים: הדיון בשאלה אם בשלב הפריסה הארצית של התכנית ניתן להמשיך בהפעלתה במסגרת מיקור-חוץ מעלה בעיקר שיקולים של יעילות בהשגת מטרות התכנית אל מול שיקולים הנוגעים לאחריות הציבורית לאספקת שירותים חברתיים. בצד השיקולים הנוגעים ליעילות בהשגת מטרות התכנית יש להדגיש את יעילות הטיפול במשתתף, המתבטאת בין היתר בזמינות ובגמישות של משאבים ופתרונות לקידום המשתתף בסולם התעסוקה, ברמת השירות למשתתף ובריכוז כלל הגורמים המטפלים במקום אחד. עקרונות אלו הם מהותיים לתכנית, והשפעתם על הגשמת מטרותיה מכרעת. מנגד, בין השיקולים הנוגעים לאחריות הציבורית לאספקת שירותים חברתיים יש להדגיש את נאמנותו המובנית של המנהל הציבורי לאינטרס הציבורי באספקת שירותים חברתיים. כן יש להדגיש את שיקול הדעת הנדרש בהפעלת עצמה שלטונית, הכרוכה הן בקביעת הזכאות לקבלת שירותים אלה והן באספקתם, ואת הנורמות המקובלות במסגרת המנהל הציבורי, דוגמת הליך נאות, אחידות בכללים וכדומה.¹⁷

לנוכח המציאות הישראלית הנוכחית הוועדה ממליצה להפעיל את התכנית במסגרת מיקור-חוץ לגורמים פרטיים – מלכ"רים וחברות עסקיות. המלצה זו נובעת מהגמישות שמלכ"רים וחברות עסקיות נהנים ממנה, גמישות שאינה קיימת בגופים ציבוריים בשל נוהלי ההעסקה הקיימים בהם כיום; החוקים והנהלים החלים על הזמנת שירותים חיצוניים (חובת מכרזים); מערכות המחשוב וכדומה. חשיבותה של גמישות בהפעלת התכנית נובעת מהגיוון בצורכי המשתתפים באשר להסרת חסמים בכניסה לשוק העבודה; מהצורך בהתאמה עתידית של מרכזי התעסוקה בשל שינוי בהיקפה ובאופייה של האוכלוסייה המופנית אליהם ובשל שינויים שצפוי שיתרחשו במסגרת הפעלת התכנית, בייחוד בשנות הפעלתה הראשונות. ראוי להדגיש עניין זה לנוכח השינוי הבולט בהיקפה ובאופייה של אוכלוסיית המשתתפים בתכנית בשלב ההפעלה הראשון שלה, עם החלת הפריסה הארצית, לבין היקפה ואופייה בשלב ההפעלה השני, לאחר שחלק ניכר מהמשתתפים יוצאים מהתכנית, כפי שאכן התרחש בשלב הניסוי. כמו

17 ראו דיון אצל אבישי בניש, מיקור חוץ (Outsourcing) בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות מרווחה לעבודה, 'הצברה' ובעיית כשלי הפיקוח, משפטים (בדפוס).

כן הפעלת התכנית על ידי חברות עסקיות ומלכ"רים במסגרת מודל מתאים של תמריצים כלכליים עשויה להביא למחויבות גבוהה של הגורמים המפעילים להשגת מטרות הממשלה המוגדרות בתכנית. יודגש כי הוועדה לא התייחסה בדיוניה לסוגיה העקרונית בנושא גבולות ההפרטה, והיא איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית "מרווחה לעבודה" – גורמים ציבוריים או פרטיים. עיסוק בנושאים אלו היה חורג מתנאי המינוי שהותוו לוועדה. המלצה זו מתבססת על הערכת הוועדה את מסגרת ההפעלה המתאימה ליישום תכנית "מרווחה לעבודה" בהתחשב בתנאים המוסדיים והכלכליים הקיימים כיום בישראל.

יש להבטיח הימצאותם של מלכ"רים בעלי מוניטין באספקת שירותים חברתיים בין מפעילי התכנית באמצעות העדפה ברורה של גופים אלו במכרז להפעלת התכנית או באמצעות אמצעים אחרים. יש להדגיש כי הפעלת התכנית במסגרת מיקור-חוץ צריכה להשתלב במזעור פוטנציאל הפגיעה באחריות הציבורית לשירותים המסופקים במסגרת התכנית. לפיכך יש להבטיח כי מערכת התמריצים תתמוך תמיכה מוחלטת במטרות התכנית, וכי לצדה תפעל מערכת של פיקוח יעיל על פעולת הגורמים המפעילים.

המלצה 1.2: התכנית תופעל באמצעות גורמים ישראליים וגם/או בין-לאומיים.

המצב בשלב הניסוי: המכרז טרם הפעלת שלב הניסוי פנה לחברות בין-לאומיות או לארגונים ללא מטרות רווח, שהם תאגידיים קיימים בישראל או במדינה המקיימת קשרים דיפלומטיים עם ישראל. למעשה, תנאי ההשתתפות במכרז לא דרשו כי המציעים יהיו חברות זרות בלבד. עם זאת הניסיון המקצועי הנדרש מהמציעים כתנאי סף במכרז (כמפורט להלן) הגדיר ניסיון שלא היה קיים בישראל במועד פרסום המכרז.

המציעים במכרז חויבו לעמוד בתנאי הסף האלה:

1. ניסיון מקצועי: המציע במכרז היה אמור להציג ניסיון מקצועי כמפורט להלן. ניסיון זה יכול להיות ניסיון של המציע עצמו או של חברת בת שלמעלה ממחציתה בבעלות המציע:

- המציע עסק בהפעלת תכניות "מרווחה לעבודה" במהלך לפחות שבע השנים שקדמו למועד הגשת ההצעות למכרו. הפעלת התכניות הייתה על בסיס ניהול תיקים. השתתפות מקבלי הגמלאות בתכניות הייתה חובה והן כללו ביצוע השמות. כל זאת בתנאי שמדובר בתכנית אחת שטיפלה במשך שלוש שנים רצופות בלפחות 500 משתתפים או בכמה תכניות שטיפלו במצטבר ב-3,000 משתתפים במשך שלוש שנים רצופות.
 - המציע פיתח במהלך שבע השנים שקדמו למועד הגשת ההצעות למכרו תכניות הפעלה מפורטות או ספרי הפעלה או מדריכי נהלים לתכניות "מרווחה לעבודה" שפעלו על פי תכניות או ספרים אלו ברציפות במשך שלוש שנים לפחות.
 - יש למציע ניסיון בעבודה עם לפחות 50 מעסיקים לשם פיתוח מקומות עבודה במהלך שלוש השנים הקודמות למועד הגשת ההצעות למכרו.
 - המציע רכש או פיתח ויישם במהלך שלוש השנים הקודמות למועד הגשת ההצעות למכרו מערכת מידע ממוחשבת לניהול תיקים ולדיווח על פעילות. המציע השתמש במערכת זו לצורך מעקב אחר המשתתפים בתכניות ולבקרה עליהם.
2. איתנות פיננסית: המחזור הכספי השנתי הממוצע של המציע בשלוש השנים הקודמות למועד הגשת ההצעות הוא לפחות \$5,000,000, ושווי מניותיו הוא לפחות \$2,000,000.
3. ערבות בנקאית לקיום ההצעה – המציעים נדרשו לצרף להצעתם ערבות בנקאית ע"ס 500,000 ש"ח על פי נוסח מאושר שצורף למסמכי המכרו.

במועד הגשת ההצעות במכרו הוגשו לוועדת המכרזים שבע הצעות מחברות עסקיות בין-לאומיות מאירופה ומארצות הברית והצעה אחת ממלכ"ר מארצות הברית. בתום ההליך המכרזי נבחרו מן המציעים שהשתתפו במכרו ארבעה זוכים: חברת A4E מאנגליה, חברת Maximus מארצות הברית, חברת Calder מהולנד וחברת Agens מהולנד. החברות הבין-לאומיות שנבחרו כזוכות במכרו חויבו להתקשר עם גורם ישראלי ולהקים במשותף תאגיד חדש לצורך הקמתו והפעלתו של מרכז התעסוקה. נקבע כי חלקה של החברה

הבין-לאומית בתאגיד לא יפחת מ-50% ולא יעלה על 75% (ראו נספח א: התאגידים המפעילים את מרכזי התעסוקה).

המלצות ונימוקים: הפנייה לגורמים בין-לאומיים להפעלת מרכזי התעסוקה בשלב הניסוי נועדה לאפשר למידה מהניסיון הקיים בעולם בהפעלת תכניות דומות. הממשלה ידעה לאפיין אך ורק את עקרונות השירות הנדרש, וידע מקיף יותר בהפעלת תכניות "מרווחה לעבודה" היה חסר. מרכיב הידע בהפעלת תכניות "מרווחה לעבודה" הוא חשוב ביותר לנוכח התמורה שתכניות אלו משקפות בהתמודדות עם בעיות תעסוקה ולנוכח הקשיים הניצבים בפני המשתתפים בתכנית בקשר להשתלבותם בשוק העבודה.

היות שבהרחבת התכנית לפריסה ארצית בתום תקופת הניסוי נצבר בידי הממשלה ידע מפורט ומספק באשר להפעלה התכנית, הרי שהפנייה לגורמים בין-לאומיים בלבד לשם הפעלת התכנית אינה הכרחית. לפיכך הוועדה ממליצה כי המכרז להרחבה ארצית של התכנית לא יפנה בהכרח לגורמים בין-לאומיים בעלי ניסיון בהפעלת תכניות דומות בלבד, אלא יאפשר גם לגורמים מקומיים להיכנס לענף. לשם המשך קידומה של זליגת הידע הבין-לאומי לישראל יש לעודד גורמים מקומיים בעלי ניסיון בין-לאומי וגם/או שותפות של גורמים מקומיים עם גורמים בין-לאומיים. ניתן להניח כי מלכ"רים לא מקומיים יהיו בעלי עניין מועט יחסית בהפעלת התכנית, ולפיכך הפנייה לגורמים מקומיים תשרת את הבטחת השתתפותם של מלכ"רים בהפעלת התכנית, כמצוין בהמלצה 1.1.

המלצה 1.3: תוחל שיטת בלעדיות אזורית בחלוקת השירות בין המפעילים. המפעילים יומרצו להתחרות ביניהם. עידוד התחרות ייעשה באמצעות מתן אפשרות מוגבלת של מעבר משתתפים מאזור הפעלה אחד למשנהו ובאמצעות הענקת תמריץ על בסיס מדדים השוואתיים בין המפעילים.

המצב בשלב הניסוי: במסגרת המכרז הוגדרו האזורים להלן כארבעת אזורי הניסוי להפעלת התכנית: אשקלון (חלק מהעיר) ושדרות; ירושלים (חלק מהעיר); חדרה וסביבותיה; נצרת ונצרת עילית. כל אחד מהזוכים בחר באזור ניסוי אחד כמועדם להפעלה.

לפי מסמכי המכרז וההסכם עם המפעילים שזכו במכרז, כל אזור ניסוי הוא שטח גאוגרפי מוגדר ומוגבל, שכלל במועד ההפעלה כ-3,500 בתי אב משתתפים. בתי האב הללו הורכבו ממקבלי הבטחת הכנסה במועד תחילת התכנית ותובעים חדשים בתהליך אישור הגמלה. החל ממועד ההפעלה היה המפעיל אחראי לכל תובעי הבטחת ההכנסה באזור הניסוי שבאחריותו.

השוואה למדינות בעולם: מההשוואה למדינות בעולם שתוארה בהמלצה 1.1 עולה כי לצורך עידוד המפעילים לספק למשתתפים שירותים טובים ככל האפשר, ניתנת בחלק מהתכניות שנסקרו הזכות למשתתפים לבחור לאיזה מרכז הם יופנו (לדוגמה התכנית של Minnesota – Hennepin County). אולם שיטה זו אינה מאפשרת להתמודד עם תופעת "הדלת המסתובבת" – דהיינו השמה בעבודה של משתתף המשווין למפעיל א במקום משתתף אחר בתכנית המשווין למפעיל ב – מאחר שאין אפשרות להטיל על המפעילים אחריות אזורית.

סוג נוסף של תחרות ניתן לראות בתכנית באריזונה (Arizona – Maricopa County), שבה המרכז הפרטי מתוגמל על הישגים עדיפים על אלו של מרכז המופעל על ידי המדינה. שיטה זו מאפשרת מחד לייצר תחרות ברורה ברמה האזורית ומאידך לנטרל חלק מהסיכונים הנובעים מכלכלת המקרו במשק בתחום שוק העבודה, כגון תקופות צמיחה או האטה, שינויים מהותיים בחוקי עבודה וכדומה. וכך אם כל המפעילים חווים צמצום ניכר בהיצע מקומות העבודה עקב המצב הכלכלי של כלל המשק, התגמול בעבור ביצועי המפעיל מעודכן בהתאם.

המלצות ונימוקים: הוועדה ממליצה להמשיך לקיים שיטת בלעדיות אזורית בחלוקת השירות בין המפעילים בדומה למצב בשלב הניסוי. כדי לעודד תחרות בין המפעילים השונים במסגרת שיטה זו, הוועדה ממליצה לאפשר מעבר מוגבל של משתתפים בין אזורי הפעלה שכנים ולשלב תמריץ על בסיס מדדים השוואתיים בין המפעילים. העברת בלעדיות אזורית לכל מפעיל יוצרת למעשה סיכון אזורי לכל מפעיל, ומטרתה להבטיח תמריץ למפעיל להעביר את מקבלי הגמלאות לתעסוקה ארוכת טווח בלי לגרום לפגיעה במועסקים אחרים באזור. זהו מנגנון שנועד למנוע את תופעת "הדלת המסתובבת". עם זאת שיטה זו

יוצרת מונופול אזורי ואינה מאפשרת תחרות בין המפעילים. כאמור, כדי להתמודד עם בעיה זו יש לאפשר מעבר מוגבל של משתתפים בין אזורים שכנים, ואחת לתקופה יוכל משתתף מאזור מסוים לעבור למרכז התעסוקה באחד האזורים השכנים. כמו כן יש "לייצר" תחרות באמצעות הגדרת מדדי ביצוע ומדדי הצלחה השוואתיים בין מפעילים באזורים השונים, בדומה לשיטה הנהוגה באריזונה שבארצות הברית (Arizona – Maricopa County). לצורך כך יש להתייחס בקביעת המדדים ההשוואתיים למאפייני האזורים ולגודלם.

מבנה החוזה

המלצה 1.4: תקופת ההתקשרות בין הממשלה למפעיל תהיה שלוש עד ארבע שנים (מעבר לתקופת הקמה) עם אופצייה של הממשלה להארכת התקופה בשנתיים עד שלוש שנים נוספות לפי איכות ביצועי המפעיל.

המצב בשלב הניסוי: ההתקשרות בין הממשלה למפעילי התכנית הוגדרה לתקופה של שנתיים וחצי (מתוכה חצי שנה להקמת מרכזי התעסוקה ושנתיים לתקופת ההפעלה), ולממשלה יש אופצייה להאריך את ההתקשרות בשלוש שנים נוספות (עד סך הכול חמש שנות התקשרות). בחודש אוגוסט 2007 הוארכה ההתקשרות בשנתיים.

השוואה למדינות בעולם: יש תכניות שבהן אורך הזיכיון של המפעילים תלוי בעמידה שלהם במדדי ביצוע המוגדרים מראש. היינו, המפעיל מודע לכך שאם יעמוד בכמה יעדים מוגדרים מובטחת לו הזכות להמשיך ולהפעיל את התכנית, לדוגמה ב־Wisconsin – Milwaukee County, שם החוזה מגדיר כי עמידה בהיקף מסוים של מדדי הביצוע מבטיחה למפעיל את הזכות להמשיך להפעיל את התכנית בעתיד (the right of first selection). במקומות אחרים הארכת החוזה היא אפשרית אף אם אינה הכרחית. כך ב־New York City, שם תקופת ההסכם היא שלוש שנים ולממשלה יש אופצייה להאריכו בשלוש תקופות נוספות בנות שנה אחת כל אחת.

המלצות ונימוקים: קביעת תקופת ההתקשרות עם מפעילי התכנית

צריכה להתבסס על כמה שיקולים הנוגעים לאינטרס הכלכלי של המפעיל ולאינטרס הממשלתי והציבורי. מבחינת האינטרס של המפעיל, תקופת ההתקשרות צריכה לשקף ודאות כלכלית מספקת וניצול יעיל של התשתיות המוקמות לקראת הפעלת מרכז התעסוקה. ניצול יעיל של התשתיות המוקמות לקראת הפעלת מרכזי התעסוקה הוא גם אינטרס ממשלתי בגלל הצורך בניצול יעיל של התקציב הממשלתי המוקצה לכך. כמו כן תקופת ההתקשרות חייבת לאפשר לממשלה החלפת מפעיל במקרה של חוסר שביעות רצון מפעילותו ותמרוץ המפעיל לביצועים טובים מבחינת הגשמת מטרת התכנית. תקופת ההתקשרות צריכה גם לעודד את כדאיות ההשקעה במשתתפים לשם ביצוע השמות איכותיות. יש לציין כי תקופת ההפעלה הראשונית של התכנית בשלב הניסוי, בת השנתיים, אינה מספיקה לצורך כך.

לפיכך הוועדה ממליצה כי תקופת ההתקשרות הראשונית תהיה לפחות שלוש שנים ולא תעלה על ארבע שנים. כמו כן יש להגדיר בחוזה אפשרות להארכת חוזה מצד הממשלה. ההארכה תחולק לשתי דרגות לפחות: הארכה ארוכה בסדר גודל של עד שלוש שנים והארכה קצרה בסדר גודל של עד שנה וחצי. הארכת החוזה ודרגתה ייקבעו על סמך ההבחנה בין אי-עמידה ביעדים לבין עמידה ביעדים לבין הצלחה יתרה בעמידה ביעדים. הגדרת היעדים שעליהם תסתמך הבחנה זו תיעשה לאור מטרת התכנית, שמירת זכויות המשתתפים בתכנית ומדדי שביעות רצונם של המשתתפים.

יש להדגיש כי בתכנון החוזה בין הממשלה למפעילים יש לוודא את ההיתכנות הכלכלית של אי-הארכת החוזה בתום תקופת ההתקשרות הראשונית, כלומר יש להימנע מיצירת תמריץ כלכלי שלילי לסיום החוזה מצד הממשלה בתום תקופה זו.

המלצה 1.5: על המדינה לשאת בעיקר הסיכון הכלכלי הכרוך בהפעלת התכנית.

המצב בשלב הניסוי: בתמורה להקמתו ולהפעלתו של מרכז התעסוקה קיבלו המפעילים מהממשלה את התשלומים האלה:

- תשלום מענק הקמה בסכום שהציע המפעיל בהצעתו למכרז – סכום זה לא עלה על 10 מיליון ש"ח ושולם במהלך תקופת ההקמה.

כאמור, תשלום זה הוא הסכום הנורמטיבי שהוצע על ידי המפעיל בהצעתו למכרז, ולא הסכום שהוציא המפעיל בפועל להקמת מרכז. כל ההצעות הזוכות היו דומות וקרובות לסכום הסף המרבי לתשלום מענק ההקמה.

- תשלום הוצאות תפעול בסכום שהציע המפעיל בהצעתו למכרז – סכום זה לא עלה על 34.6 מיליון ש"ח לשנתיים (ל-3,500 משקי בית) ושולם אחת לרבעון במהלך תקופת ההפעלה, בהתאם לפריסה רבעונית של הוצאות התפעול שציין המפעיל בהצעתו למכרז. כאמור, תשלום זה היה הסכום הנורמטיבי שהוצע על ידי המפעיל בהצעתו למכרז, ולא סכום שהוציא המפעיל בפועל להפעלת המרכז.

גם בנושא הסכום לתשלום הוצאות התפעול היו ההצעות הזוכות דומות וקרובות לסכום הסף המרבי. עם זאת הייתה שונות בפריסה הרבעונית של סך התשלום לתקופת ההפעלה: שלושה מפעילים הניחו כי הוצאות התפעול תהיינה גבוהות ברבעונים הראשונים של ההפעלה וירדו לאחר מכן בהדרגה עם הירידה במספר משקי הבית בתכנית, ואילו מפעיל אחד הניח פריסה שווה של הוצאות התפעול על פני כל רבעוני ההפעלה. הוצאות התפעול כללו את העלויות האלה: עלות כוח האדם, עלות ההשמות וההכשרות ועלות התקורות.

- החזר הוצאות בגין שירותים תומכי עבודה (WSS) – החזר הוצאות ישירות בגין שירותים תומכי עבודה, בהתאם להוצאות המפעיל בפועל. סכום החזר לא עלה על 23.6 מיליון ש"ח לשנתיים (ל-3,500 משקי בית) ושולם אחת לרבעון. החזר הוצאות ה-WSS לכל רבעון לא עלה על עלות סעיף זה בגין אותו רבעון כפי שנקב המפעיל בהצעתו.

השירותים תומכי העבודה שבגינם היו המפעילים אמורים לקבל החזר הוצאות כללו בעיקר שירותי שמירה על ילדים ותחבורה. במהלך הרבעונים הראשונים של התכנית לא היה שימוש נרחב בשירותים אלה, וניצול התקציב של כל המפעילים בנושא זה עמד בשני הרבעונים הראשונים על פחות מ-15% מהתקציב שתוכנן על ידי המפעילים טרם ההפעלה. בעקבות זאת וכדי לעודד את המפעילים להרחיב את היקף השירותים תומכי העבודה למשתתפים, הגמישה מנהלת התכנית

את הקריטריונים לשירותים שיוכרו כשירותים תומכי עבודה לצורך החזר הוצאות בגינם, וכן ניתנה האפשרות להעביר תקציב WSS שלא נוצל ברבעונים הקודמים (תוך קיום מגבלה תקציבית של סך כל החזר הוצאות WSS לכל תקופת ההפעלה בלבד). כמו כן על מנת לעודד את המפעילים לספק הכשרות מקצועיות למשתתפים, הוחלט להכיר בתנאים מסוימים גם בהוצאות בנושא זה כשירותים תומכי עבודה. לאור שינויים אלה חלה עלייה בהיקף השימוש בתקציב לשירותים תומכי עבודה.

תשלומי הבונוסים כללו שני מרכיבים: בונוס חיסכון בתשלומי גמלאות ובונוס סגירת תיקים:

- בונוס חיסכון בתשלומי גמלאות – בחינה כמותית של הצלחת כל מרכז בוצעה באמצעות מדידת עמידתו ביעדי החיסכון בתשלומי הגמלאות שנקבעו במכרו. אם שיעור החיסכון המצטבר על פני תקופת ההפעלה עולה על היעד שנקבע, המפעיל זכאי לבונוס כספי המחושב מתוך החיסכון העודף שהיה מעל היעד שנקבע (יעדי החיסכון וחישוב הבונוס מפורטים להלן בהמלצה (1.7).
- בונוס סגירת תיקים – בחינה איכותית של הצלחת כל מרכז תעסוקה בוצעה על ידי מדידת מספר התיקים שלאחר שהועברו למרכז נסגרו ונותרו סגורים במשך יותר משישה חודשים רצופים, ומספר התיקים שלאחר שהועברו למרכז נסגרו ונותרו סגורים במשך יותר מתשעה חודשים רצופים, להוציא תיקים שנסגרו עקב שלילת גמלה של המרכז (חישוב הבונוס מפורט להלן בהמלצה (1.7).
- בונוס על חיסכון בעלויות ה-WSS – בתום תקופת ההפעלה תבוצע בחינת סך החזר הוצאות ה-WSS מתוך תקציב ה-WSS שיועד על ידי כל מפעיל בהצעתו למכרו. אם יתברר כי סך ניצול תקציב ה-WSS על ידי המפעיל נמוך מהנדרש בהצעה, יקבל המפעיל בונוס בשיעור של 5% מסך החיסכון בתקציב זה.

מנגנון זה נועד לתמרץ את המפעילים לרכוש את שירותי ה-WSS בעלויות נמוכות לשם ניצול יעיל של התקציב. זאת אף שהממשלה

הניחה כי אין למפעיל עניין לחסוך בהיקף השירותים המוצעים למשתתפים, היות ששירותים אלה אמורים להוביל להשמת המשתתף בעבודה, מה שיזכה את המפעיל בבונוס כספי גבוה בהרבה מהסכום שיתקבל מהחיסכון בעלויות ה-WSS.

הערכת חלוקת הסיכון בין הממשלה למפעיל מתבססת על חישוב שיעורם של מרכיבי התקציב. מרכיבי התקציב מבוססים על ביצוע מתוך סך התקציב לעומת שיעור מרכיבי התקציב הקבועים מראש או על הוצאות מתוך סך התקציב. בלוח 1.1 מוצגת דוגמה מספרית להמחשת הכנסות מפעיל מייצג על פני תקופת ההקמה ותקופת ההפעלה של שנתיים לפי מבנה התקציב שתואר לעיל:

לוח 1.1 – דוגמה להערכת מרכיבי ההכנסות של מפעיל בשלב הניסוי

מענק הקמה	10,000,000 ש"ח
תקציב הפעלה	34,600,000 ש"ח
החזר הוצאות שירותים תומכי עבודה	23,600,000 ש"ח
בונוס בגין חיסכון של 40% בתשלומי הגמלאות	4,600,000 ש"ח
בונוס בגין סגירת 25% מהתיקים (מעל 9 חודשים)	390,000 ש"ח
סך כל התשלומים למרכז	73,190,000 ש"ח

ניתן לראות מהדוגמה המוצגת בלוח 1.1 כי שיעור מרכיבי התקציב המבוססים על ביצוע (סעיפי הבונוס) הוא כ-6.8% מסך תשלומי הממשלה למרכז, וכי שיעור זה משקף את רווח המרכז בהנחה שהוא אינו מרוויח מהתשלומים הנורמטיביים (מענק ההקמה ותקציב ההפעלה).

השוואה למדינות בעולם: מההשוואה למדינות בעולם שתוארה בהמלצה 1.1 עולה כי קיימים ארבעה סוגים של חוזים המסדירים את היחסים בין הרשות המפקחת לבין המפעילים הפרטיים: חוזה מבוסס החזר עלויות, חוזה מבוסס תשלום קבוע, חוזה מבוסס עמידה ביעדי ביצוע וחוזה משולב:

- חוזה החזר עלויות – המימון שניתן למפעיל מבוסס על דיווחי עלויות ההפעלה שלו. מודל זה לבדו אינו מיושם כיום במדינות שנסקרו, אלא במדינות אחדות בארצות הברית (ויסקונסין, טקסס, מינסוטה) כחלק מהתגמול הכולל של מפעיל במודל משולב.
- חוזה תשלום קבוע – המפעיל מקבל תשלום קבוע הנקוב מראש. שיטה זו מיושמת בביצוע תכניות מסוג מסוים בפלורידה, וכחלק מהתגמול הכולל של מפעיל במודל משולב בכמה מדינות בארצות הברית ובאירופה.
- חוזה על בסיס עמידה במדדי ביצוע – התשלום למפעיל מבוסס על עמידה ביעדים קבועים מראש. ברוב המקרים התשלום הוא על בסיס פונקציית מדרגות (על כל עמידה במדרגת יעד מסוימת ניתן תשלום). שיטה זו נפוצה מאוד במרבית מדינות ארצות הברית ובמרבית התכניות שנסקרו. בתשלום זה חלק ניכר מהתגמול הכולל של מפעיל במודל משולב.
- חוזה משולב – התשלום מבוסס על שילוב של כמה סוגים של חוזים.

מההשוואה למדינות בעולם אי אפשר ללמוד על מסגרת חוזית אחת מקובלת בדבר חלוקת הסיכון בין המדינה למפעיל. סקירה מפורטת יותר ניתן למצוא בנספח ב: שיעור התמרוץ ומבנה התמרוץ בתכניות שונות בארצות הברית ובבריטניה.

המלצות ונימוקים: חלוקת הסיכונים בין הממשלה למפעילים צריכה להתבסס על ההנחה שאין מדובר בהפרטה של פעילות כלכלית גרדא אלא במיקור-חוץ של שירות חברתי בסיסי. במצב מעין זה ברור שהסיכון לאירועים חיצוניים בעלי השפעה על כלכלת המקרו יחול על הממשלה, והשאלה הנותרת היא אם על המפעילים יוחלו סיכונים מקומיים באזורים שבהם הם פועלים, או שמא המפעיל לא יצטרך לשאת בסיכונים כלל. העברת סיכון למפעילים מהמדינה מתבטאת בהרחבת חלק התקציב המבוסס על ביצוע ביחס לחלק התקציב הקבוע ולחלק התקציב המבוסס על הוצאות. כפי שתואר לעיל, במצב החוזי כיום עיקר התקציב המועבר למפעילים הוא תקציב קבוע או תקציב בגין הוצאות, כלומר עיקר הסיכון הכלכלי מוטל על הממשלה. יש להדגיש כי אופי חלוקת הסיכון עשוי להשפיע על אופן פעולתם של

המפעילים: במצב שבו עיקר הסיכון הכלכלי מוטל על המפעילים יש לצפות לפעילות נמרצת יותר של המפעילים להישגים גבוהים יחסית לעומת מדדי הביצוע, באופן שעלול לבוא על חשבון השמירה על זכויות המשתתפים. לאור ההנחה כי במסגרת התכנית ייערך מיקור-חוץ של שירות חברתי בסיסי ולאור החשיבות בשמירה על זכויות המשתתפים ובעידוד המפעילים לקדם את מטרות התכנית, הוועדה ממליצה כי חלוקת הסיכון הקיימת כיום תישמר, וכי עיקר הסיכון הכלכלי יוטל על הממשלה. שמירה על מבנה סיכון כמוצע תמזער את פוטנציאל ההפסד הכלכלי של המפעילים ותגרום שהתמרוץ על בסיס ביצוע יקדם את השגת מטרות התכנית בלי לפגוע באיכותה. עם זאת ניתן לשנות את ההרכב המדויק של תמהיל חלוקת הסיכון כדי להציב בפני המפעילים תמרוץ נוסף להגשמת מטרות התכנית ולתרום לצמצום היקף הבקרה המתחייב בנוגע לביצוע התחייבויות הכלולות בתקציב הנורמטיבי.

תמריצים כלכליים למפעילים

המלצה 1.6: יש להטיל סנקציות על המפעילים במקרה של אי-עמידה בתנאי החוזה וגם/או בהנחיות הממשלה.

המצב בשלב הניסוי: במעמד חתימת ההסכם הפקיד כל אחד מהמפעילים בידי הממשלה ערבות בנקאית, על סך של 4,000,000 ש"ח, להבטחת עמידתו בתנאי הסכם ההפעלה. ערבות זו מופחתת במהלך התקופה של הפעלת התכנית עד סכום של 2,000,000 ש"ח, בכפוף לעמידתם של המפעילים בדרישות שהוגדרו בהסכם ההפעלה. במקרה של הפרה חמורה של תנאי החוזה ושל הסכם ההפעלה תחולט הערבות הבנקאית שהפקידו המפעילים בידי הממשלה. חילוט הערבות הבנקאית הוא סנקצייה חריפה וכוללת, ולכן היא תופעל, אם בכלל, רק במקרים הללו ותבטא למעשה את סיום ההתקשרות בין הממשלה למפעיל. לא הוגדרו במסגרת שלב הניסוי סנקציות בנוגע למקרים של אי-עמידה "נקודתית" בתנאי החוזה או בהנחיות הממשלה. סנקצייה כספית אחרת כלפי מפעילים היא למקרה של ריבוי עררים מוצדקים כלפי התכנית: במקרה שבו עררים כנגד מרכז מסוים מתקבלים על ידי ועדת הערר כמוצדקים, ושיעורם ביחס למספר המשתתפים הפעילים

באותו מרכז גבוה מהקבוע, יחויב המפעיל בקנס כספי החל מהרבעון השלישי להפעלה.¹⁸ עד כה לא נוצר מצב כזה.

המלצות ונימוקים: הוועדה ממליצה כי קידום מטרות התכנית בהקפדה על שמירת זכויותיהם של המשתתפים בתכנית יתבסס, בין השאר, על מערך של תמריצים כלכליים חיוביים ושלייליים שיופעלו כלפי מפעילי התכנית. חשיבותו של מערך משולב של תמריצים שלייליים וחיוביים נובעת מהצורך בקידום מטרות התכנית תוך יצירת זהות מרבית ביניהן לבין התוצאות הרצויות מבחינת המפעילים והרווח הכלכלי הנובע מהן, לצד מניעת שיפור בתוצאות הרצויות למפעילים וברווח הכלכלי הנובע מהן אם יושג עקב חריגה מתנאי החוזה ומהנחיות הממשלה, בייחוד בכל הקשור לשמירה על זכויות המשתתפים.

כדי שיהיה אפשר להפעיל תמריצים כלכליים שלייליים, כלומר סנקציות, יש לקבוע מה הם התנאים וההוראות העקרוניות בתכנית ובהסכם שעליהם הממשלה צריכה ויכולה לפקח. אם יחרוג המפעיל ממילוי התנאים וההוראות שייקבעו יופעלו כלפיו סנקציות. גובה הסנקצייה הכספית צריך להבהיר למפעיל שאי-עמידה בתנאי החוזה ובהנחיות תהיה בעוכריו. לפיכך הוועדה ממליצה כי היקף הסנקצייה ישוקלל לאור הערכת החיסכון הצפוי למפעיל מאי-עמידה בתנאי החוזה ולאור ההסתברות לאיתור מקרה מעין זה על ידי מנהלת התכנית.

לצורך כך מומלץ לצרף כחלק מתנאי המכרז נספח קנסות מפורט, ובו יוגדרו החריגות מן התנאים ומן ההוראות בתכנית ובהסכם שיגררו הפעלת סנקצייה כלפי המפעיל. כן יוגדר טווח גובה הסנקצייה הכספית לכל אחד מסוגי החריגה השונים. נספח מעין זה יאפשר למציעים לתכנן את התשתיות ואת המשאבים הנדרשים כדי להימנע מלכתחילה מחריגות ומהפעלת הסנקציות הכרוכות בהן.

להלן מקרים בולטים של חריגות שהוועדה ממליצה להחיל בגינן סנקציות כלפי המפעילים: דיווח בלתי מוצדק וגם/או בלתי תקין שהביא לשלילה של גמלה; הגדרת תכנית אישית בניגוד מובהק לנהלים; ריבוי עררים מוצדקים; אי-שיתוף פעולה עם בקרת התכנית; ממצאים חמורים בדוח הבקרה. כאמור, מקרים אלו הם רק חלק מהמצבים שבהם יש

18 לוח 3.4 בפרק "בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית".

להחיל סנקציות על המפעילים, ואין הם מייצגים את כלל המצבים שבהם יש להחיל סנקציות. מימוש המלצה זו תלוי בהקמת מערכות בקרה ומחשוב מתאימות, כמפורט בפרק "בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית" בדוח זה.¹⁹

המלצה 1.7: יש לקבוע תמריצים למפעילים בגין הגשמת מטרת התכנית, כלומר השמה בת קיימה בעבודה ועידוד קידום המשתתפים בסולם התעסוקה.

המצב בשלב הניסוי: בהתאם לתנאי המכרז וההסכם מדדי ההצלחה של כל מרכז נבדקו למעשה לפי שני פרמטרים:

1. עמידה בתוואי ההפחתה בסכום תשלומי הגמלאות באזור בתקופת הפעלת המרכז, כמפורט בלוח 1.2:

לוח 1.2 – יעדי הפחתת סכום תשלומי הגמלאות באזור ניסוי

רבעון	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 5	רבעון 6	רבעון 7	רבעון 8	שיעור חיסכון מצטבר לשנתיים
	13%	28%	36%	39%	40%	40%	41%	43%	35%

פרמטר זה היה למעשה מדד כמותי להצלחת פעילות המרכז, ומדידת ההפחתה בתשלומי הגמלאות בוצעה ביחס לסכום מוערך של גמלאות שהיו משולמות באזור הניסוי במשך שנתיים לולא פעל באזור מרכז התעסוקה. אם שיעור החיסכון המצטבר על פני תקופת ההפעלה עלה על היעד שנקבע (כמוצג בלוח 1.2), היה המפעיל זכאי לבונוס כספי שהוא חלק מן החיסכון העודף מעל יעד שיעור החיסכון שנקבע. חלק המפעיל מהחיסכון העודף בתשלומי הגמלאות חושב על פי פונקציית מדרגות, ושיעור הבונוס למפעיל משתנה לכל מדרגה של חיסכון עודף, כמפורט בלוח 1.3:

19 המלצה דומה נכללה בדינור, ר. ואחרים, דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב, יוני 2007, עמ' 30.

**לוח 1.3 – חישוב הבונוס המוענק למפעיל עקב חיסכון בתשלום
גמלאות באזור ניסוי**

שיעור בונוס שולי מתוך החיסכון העודף	שיעור החיסכון העודף
0%	0%
60%	עד 5%
45%	10%-5%
50%	15%-10%
53%	20%-15%
55%	25%-20%
10%	מעל 25%

על סמך מנגנון הבונוס על החיסכון בתשלומי הגמלאות שהוצג לעיל ניתן לומר באופן כללי כי בממוצע התחלקה הממשלה עם המפעילים ב-50% מהחיסכון העודף על היעד שהוצב במכרז. כשהמפעיל לא עמד ביעד החיסכון, הייתה הממשלה רשאית לעכב תשלומים המגיעים לו, וזאת עד להגעתו ליעד החיסכון הנדרש. יש לציין כי הממשלה טרם הפעילה סנקציה זו אף שהתקיים מצב של אי-עמידה ביעדי החיסכון של אחד המפעילים.

2. מספר התיקים הסגורים במשך לפחות שישה חודשים ולפחות תשעה חודשים מתוך סך כל בתי האב המשתתפים שהופנו לטיפול המרכז. תיק סגור משמעו שלא שולמה בגינו גמלת הבטחת הכנסה. בספירת התיקים הסגורים לא נכללו המקרים האלה: אי-תשלום גמלה בגלל יותר מסירוב אחד של המשתתף לעבודה; מעבר המשתתף לגמלה מסוג אחר; מעבר המשתתף לקבלת הבטחת הכנסה בעילה אחרת (משתתף שמקבל הבטחת הכנסה, אך איננו שייך לתכנית על פי הקריטריונים של הביטוח הלאומי); אי-קבלת הגמלה בגלל אי-עמידה בתנאי זכאות אחר של הביטוח הלאומי, כגון החזקת רכב. בתום תקופת ההפעלה תיבחן עמידת המרכז בשני תנאים

מצטברים: עמידת המפעיל ביעדי החיסכון בתשלומי הגמלאות כנדרש וסגירה של לפחות 20% מהתיקים שהועברו לטיפול המרכז, וזאת למשך שישה חודשים ("תיקים סגורים"). בהתקיים עמידת המרכז בתנאים כאמור, ייבדק שיעור התיקים הסגורים מעל תשעה חודשים. אם לפחות מחצית התיקים הסגורים יימצאו סגורים מעל תשעה חודשים, יקבל המפעיל תוספת לבונוס על חיסכון בתשלומי הגמלאות, כמפורט בלוח 1.4:

לוח 1.4 — חישוב הבונוס המוענק למפעיל עקב סגירת תיקים לטווח ארוך

שיעור התיקים הסגורים מסך התיקים שהופנו לטיפול המרכז	שיעור התוספת לבונוס חיסכון בתשלומי הגמלאות מתוך החיסכון העודף
20%–0%	10%
30%–20%	15%
מעל 30%	15%

אם פחות ממחצית התיקים הסגורים יהיו סגורים מעל תשעה חודשים, יהיה המפעיל זכאי למחצית תוספת הבונוס המצוין לעיל. יש לציין כי תגמול המפעילים בגין הבונוס האיכותי (סגירת תיקים) נמוך מאוד יחסית לתגמול בגין הבונוס הכמותי (חיסכון בתשלומי גמלאות). ביולי 2007 שונה בסיס התגמול למפעילים, בהמלצת ועדת דינור: הופחת משקל התגמול בגין חיסכון בתשלום גמלאות ושולב תגמול בגין השמות. התגמול בגין השמות כולל שקלול של משך ההשמה, יציבות ההעסקה וגובה השכר. כמו כן נקבע כי לא יינתן תגמול בגין חיסכון בגמלאות הנובע מ"שלילה אקטיבית" של גמלה, כלומר שלילת גמלה על סמך דיווח על סירוב לעבוד בעבודה מתאימה שאליה הופנה המשתתף או על סמך דיווח על אי-שיתוף פעולה בביצוע התכנית האישית.²⁰

השוואה למדינות בעולם: מההשוואה למדינות בעולם שתוארה בהמלצה 1.1 עולה כי כאשר המפעילים מתוגמלים על בסיס עמידה במדדי ביצוע (בצורה חלקית או בצורה מלאה), מדדי הביצוע השכיחים ביותר הם אלה:

- שיעורי השמה בעבודה.
- שיעורי התמדה של המשתתפים בעבודה – העברת מימון נוסף למפעילים כתלות בשיעור המשתתפים שהתמידו בעבודתם 30 יום, 90 יום ו-180 יום.
- שיעורי השלמה של הכשרות מקצועיות או תכניות לימודים.
- מדדים ייחודיים הנוגעים לשכר ולתנאים של המשתתפים בעבודה החדשה: שיעור המשתתפים ששכרם גבוה משיכר המינימום (או מסכום אחר קבוע מראש), שיעור המשתתפים שהושמו בעבודות בשכר גבוה (היינו עבודות שהשכר שלהן גבוה מסכום סף קבוע מראש), שיעורי שביעות הרצון של המשתתפים וכיוצא בזה.

בהשוואה למדינות בעולם לא נמצא מקום שבו הגדרת התמרוץ דומה לזו שהוחלה בראשית שלב הניסוי של תכנית מהל"ב (עד 2007), כלומר תמרוץ המתבסס באופן מלא על שיעור הפחתת גמלאות או על סגירת תיקים. עוד יש לציין כי במקרים של תגמול המפעילים על בסיס שיעור סגירת תיקים בתכניות שנסקרו, מותנה תגמול זה בכך שהתיק נסגר בשל מציאת עבודה ולא בשל עילות אחרות.

המלצות ונימוקים: כפי שצוין לעיל, הוועדה ממליצה כי קידום מטרת התכנית בהקפדה על שמירת זכויותיהם של המשתתפים בה יתבסס, בין השאר, על מערך של תמריצים כלכליים חיוביים ושליילים שיופעלו כלפי מפעילי התכנית. על התמריצים הכלכליים החיוביים שיוצבו בפני המפעילים לתמוך תמיכה מלאה במטרת התכנית באמצעות יצירת זהות בין שאיפת המפעיל לרווח כלכלי מרבי לבין הגשמת מטרת התכנית ובאמצעות צמצום לכדי מינימום של הקשר הפוטנציאלי בין שאיפת המפעיל לרווח כלכלי מרבי לבין הפרת מסגרת התכנית ותנאי ההסכם, בייחוד בכל הקשור לשמירה על זכויות המשתתפים. במסגרת התגמול מבוסס הביצוע הוועדה ממליצה לשלב כמה מדדי הצלחה אשר ישקפו את העקרונות שהוגדרו לעיל ויהיו פשוטים ובני

מדידה. להלן יפורטו מרכיבי התגמול ומדדי הצלחה שיש לשלב לשם עמידה בתנאים אלו:

- **תגמול בגין השמות** – התגמול על בסיס השמות הוא הכלי העיקרי לקידום מטרת התכנית. במסגרת תגמול זה יש להתייחס למדדים הנוגעים להיקף ההשמות; להיקף ההשמות לטווח קצר, לטווח בינוני ולטווח ארוך; לשינוי החיובי בשכר וגם/או בהיקף המשרה; להשמה ארוכת טווח אצל אותו מעסיק. כמו כן יש לשקול דיפרנציאציה של תגמול זה באשר לאוכלוסיות קשות השמה.²¹
- **תגמול בגין מעבר בין השלבים בסולם התעסוקה** – לאור ההנחה שבחלק ניכר מהמקרים לא יעבור משתתף לשוק העבודה הטבעי באופן מידני, יש לעודד קידום של המשתתפים לקראת שילוב בשוק העבודה. תגמול מעין זה יעודד את המפעילים להשקיע גם באוכלוסיות הסובלות מריבוי חסמים בכניסה לשוק העבודה משום שהוא מדגיש את השיפור במצבו התעסוקתי היחסי של המשתתף בתכנית (למשל תעסוקה במפעל מוגן). בחישוב תגמול זה יש להתייחס לעלות הגבוהה יחסית של שילוב משתתף בתכנית במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי (ראו פרק "הטיפול בפרט במסגרת התכנית" בדוח זה).
- **מדדי השוואה אובייקטיביים בין ביצועי המפעילים השונים** – כפי שצוין בהמלצה 1.3 לעיל, השיטה של מתן בלעדיות אזורית לכל מפעיל יוצרת מונופול אזורי ואינה מאפשרת תחרות בין המפעילים. כדי להתמודד עם בעיה זו יש "לייצר" תחרות באמצעות הגדרת מדדי ביצוע ומדדי הצלחה השוואתיים בין מפעילים באזורים השונים. על מדדי ההשוואה להתבסס על מדדי חריגות בביצוע הוראות מוגדרות בהסכם מחד ועל מדדי הצלחה מאידך ולהתחשב בשוני בין האזורים בגודל ובמאפיינים אחרים.

²¹ מנתוני מחקר ההערכה עולה כי שכרם של משתתפי התכנית שהושמו בעבודה נע סביב שכר המינימום (מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, ממצאים ראשונים של מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב ב-15 החודשים של הפעלתה על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי), מאי 2007, עמ' 10-11). שקלול השינוי החיובי בשכר בבסיס התגמול עשוי לעודד את מפעילי התכנית לנקוט אמצעים להעלאת הכשרתם ושכרם של המשתתפים.

התמהיל המדויק של בסיסי התגמול השונים במסגרת כלל התמרוץ מבוסס הביצוע הוא בעל חשיבות מכרעת מבחינת קידום מטרת התכנית תוך שמירה על זכויות המשתתפים. הוועדה ממליצה כי עיקר התמרוץ יתבסס על תגמול בגין השמות ועל תגמול בגין מעבר בין שלבים בסולם התעסוקה. כדי לממש המלצה זו יש לפעול להקמת מערכות מחשוב ומידע מתאימות, כמפורט בפרק "בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית" בדוח זה. עם זאת יש להניח כי לא יהיה לממשלה מידע מלא על ההשמות שהתבצעו בכל אחד מאזורי ההפעלה. לפיכך הוועדה ממליצה לקבוע מנגנון לפיצוי המפעילים על השמות לא מדווחות (נטו) באמצעות יצירת מדדי הערכה מתאימים.

המלצה 1.8: אין לתגמל את המפעילים בגין חיסכון בהקצאת שירותים תומכי עבודה.

המצב בשלב הניסוי: על מפעילי התכנית הוטל לספק שירותים תומכי עבודה (WSS) למשתתפים – שירותים המיועדים להסיר מגבלות ומכשולים המונעים מהם להיקלט בעבודה. שירותים אלה כוללים, בין היתר, שירותי שמרטפות לילדים ושירותי תחבורה. במסגרת ההסכם בין הממשלה למפעילים הוגדר בונוס על חיסכון בעלויות ה-WSS – בתום תקופת ההפעלה תבוצע בחינת סך החזר הוצאות ה-WSS ביחס לתקציב ה-WSS שיועד על ידי כל מפעיל בהצעתו במכרז. אם יתברר כי סך ניצול תקציב ה-WSS על ידי המפעיל נמוך מהנדרש בהצעה, יקבל המפעיל בונוס בשיעור של 5% מסך החיסכון בתקציב זה, אם עמד בשאר יעדי התכנית. מנגנון זה נועד לתמרץ את המפעילים לניצול יעיל של התקציב. הנחת הממשלה הייתה כי אין למפעיל עניין לחסוך בהיקף השירותים המוצעים למשתתפים היות ששירותים אלה אמורים להוביל להשמת המשתתף בעבודה, דבר אשר אמור לזכות את המפעיל בבונוס כספי גבוה בהרבה מהסכום הנובע מחיסכון בעלויות ה-WSS.

המלצות ונימוקים: שירותים תומכי עבודה הם נדבך מרכזי בהסרת חסמים המקשים על כניסת המשתתפים לשוק העבודה. כדי להימנע מתמרוץ שלילי של המפעילים בהקצאת שירותים תומכי עבודה, הוועדה ממליצה שהתקציב שיוקצה לטובת שירותים אלו לא ייכלל

במסגרת התקציב הרגילה של המפעילים כך שחיסכון בתקציב זה לא יביא להגדלת רווחיהם. כמו כן הוועדה ממליצה כי חיסכון בתקציב זה לא יתומרץ בכל דרך אחרת.²²

תמרוץ מעסיקים

המלצה 1.9: תמרוץ למעסיקים יתבסס על תקציב מפעילי התכנית ללא התערבות ישירה של המדינה.

המצב בשלב הניסוי: במהלך שלב הניסוי של התכנית לא נקבעו כללים מיוחדים במסגרת החוק, התקנות או החוזים בנוגע למתן סובסידיה למעסיקים שיקלטו בעבודה משתתפים בתכנית. עם זאת מתן הסובסידיה היה אפשרי בשל מדיניות מרכז התעסוקה ומתוך תקציב התפעול של המרכז. אין בידינו נתונים מדויקים בעניין זה, אולם ידוע כי בפועל התקציב שהוקצה על ידי מרכז התעסוקה לטובת מטרה זו היה מצומצם ביותר.

השוואה למדינות בעולם: בחלק מתכניות "מרווחה לעבודה" בעולם הוגדרו תנאים לסבסוד מעסיקים שהעסיקו משתתפים בתכניות אלו. שימוש במרכיב זה במסגרת תכניות "מרווחה לעבודה" בולט במיוחד בהולנד ובדנמרק. במחקרים שנערכו בנדון נטען כי השיטה שלפיה המדינה מעניקה סובסידיה למעסיקים עשויה מחד גיסא לתרום ליצירת מקומות עבודה חדשים, אך מאידך גיסא היא גם עלולה להביא להשמה של המשתתפים בתכנית במקומות עבודה מלאכותיים מחוץ לשוק העבודה ה"אמיתי".²³ עוד יש לציין כי נמצא שאם מוענק תמרוץ להשמה בעבודה, עדיף שתמרוץ זה יועבר למשתתף ישירות, כפי שנדון ברקע המדעי בדוח זה ובפרק "הטיפול בפרט במסגרת התכנית".

המלצות ונימוקים: מטרתן של שיטות תמרוץ מעסיקים היא לעודד אותם להעסיק את משתתפי התכנית ובכך לסייע בישימות התכנית. לפיכך מערכת תמריצים למעסיקים צריכה להתבסס על העקרונות

22 המלצה דומה נכללה בדוח ועדת דינור: דינור, שם, עמ' 30.

23 גל ובראון, שם.

של סבסוד עבודה בחודשים הראשונים להעסקה, או סבסוד הכשרה בעבודה לצורך הקניית מקצוע וגם/או כישורי עבודה למשתתף, ובתנאי שהמעסיק מתחייב על תקופה ארוכה של העסקה. עם זאת בשל מבנה מערכת התמריצים הכוללת המשקפת את חשיבותה של השמה איכותית של המשתתפים, ובשל אי-הבהירות באשר להשפעותיה החיוביות והשליליות של מערכת תמריצים למעסיקים (כפי שצוין לעיל), הוועדה ממליצה כי התמרוץ למעסיק יתבסס על תקציב מרכז התעסוקה בלבד על פי שיקול הדעת המקצועי והכלכלי של מרכז התעסוקה וללא התערבות ישירה של המדינה. כמו כן הוועדה ממליצה לקבוע הוראות שימנעו "דלת מסתובבת" (פיטורין של עובד ותיק לצורך קבלת עובד שהעסקתו מסובסדת).

המלצות לקראת יישום

המלצה 1.10: מערכות המידע יותאמו למודל התמריצים הכלכליים המוצע.

מודל התמריצים הכלכליים שהוצע כאן דורש אספקה שוטפת "בזמן אמת" של נתונים רבים בנוגע להשמות, לשלילות גמלה ושל נתונים אחרים. כפי שצוין בהמלצה 1.7 לעיל, מערכות המידע הקיימות כיום בידי מנהלת התכנית אינן מסוגלות לספק נתונים אלו באופן הרצוי. התאמת מערכות המידע הקיימות בידי מנהלת התכנית הן תנאי הכרחי ליישום מודל התמריצים הכלכליים שתואר בסעיפים לעיל. לפיכך, וכפי שמפורט בפרק "בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית" בדוח זה, הוועדה ממליצה על הקמת מערכת מידע מאוחדת וכוללת שתופעל על ידי מנהלת התכנית ותספק נתונים מקיפים בכל הנוגע להפעלת התכנית, ובכלל זה הנתונים הנדרשים למימושו של מודל התמריצים הכלכליים שהוצע כאן.

המלצה 1.11: אישור המודל הכלכלי הסופי יתבצע על ידי צוות מקצועי היצוני של מומחים להיבטים השונים של מדיניות חברתית-כלכלית.

מערכת התמריצים המדויקת שלפיה ייחתמו החוזים עם מפעילי

התכנית במסגרת ההפעלה הארצית תיקבע לאור הכללים שהוצגו לעיל. היות שבפרק זה הוצגו עקרונות בלבד באשר למערכת התמריצים ולמסגרת החוזית, ובשל השפעתם של מכלול פרטי מערכת התמריצים הסופית על מבנה מערכת התמריצים בפועל, הוועדה ממליצה כי מערכת התמריצים הסופית תובא בפני צוות חיצוני, שיורכב מאישי ציבור ואקדמיה המתמחים בהיבטיה השונים של מדיניות חברתית-כלכלית, כדי שיוודא התאמה בין העקרונות שהותוו כאן לבין מערכת התמריצים הסופית.

2. הטיפול בפרט במסגרת התכנית

מבוא

פרק זה עוסק בהסדרת היחסים בין מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, ובייחוד משתתפי תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, לבין ממשלת ישראל והגורמים המפעילים את התכנית מטעמה. ההמלצות בפרק מבוססות על ההנחה כי מטרתה של התכנית היא השמה בת קיימה בעבודה של מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה אשר מצויים לאורך זמן רב מחוץ לשוק העבודה. זאת בהסתמך על חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, שלפיו מטרת החוק היא "שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".²⁴ כל זאת ללא פגיעה ניכרת באיכות חייהם של המשתתפים בעת שהותם מחוץ לשוק העבודה. בדומה לתכניות מקבילות בעולם, הגישה כלפי הפרטים המשתתפים בתכנית מבוססת על כמה עקרונות יסודיים: ראשית, הרחבת היקפו ותוכנו של מבחן התעסוקה תוך שמירה על חובת העמידה במבחן התעסוקה לשם המשך קבלת גמלת קיום. שנית, התאמה אישית של מבחן התעסוקה למשתתף (התכנית האישית) תוך ליווי אישי של המשתתף על ידי מתכנן יעדים תעסוקתי (case manager) והקצאת משאבים שיותאמו לצרכיו האישיים של המשתתף. ולבסוף, התאמת כלל מרכיבי התכנית

24 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 99-107.

האישית למען קידום סיכויי השתלבותו של המשתתף בשוק העבודה. ההמלצות שיוגשו להלן תואמות עקרונות אלו. בפרק זה הוועדה מפרטת המלצות בנוגע לכמה נושאים עיקריים: הגדרת אוכלוסיית המשתתפים בתכנית ואופי מבחן התעסוקה שיתקיים במסגרת התכנית; עקרונות מרכזיים בבניית התכנית האישית של משתתפי התכנית; מערכת הזכויות והחובות, התמריצים והסנקציות שתעמוד בפני המשתתפים; הגדרת סמכותם של מתכנני יעדים תעסוקתיים ודרישות המינימום לביצוע תפקיד זה; עקרונות להקצאת שירותים תומכי עבודה (WSS) למשתתפי התכנית; עקרונות לשילוב משתתפים ב"שירות בקהילה".

אוכלוסייה ומבחן תעסוקה

המלצה 2.1: חובת העמידה במבחן תעסוקה תמשיך לחול על כל תובע הבטחת הכנסה שאינו פטור מכך לפי חוק. לא יחול שינוי במבחן התעסוקה הבסיסי, שלפיו משתתף בתכנית חייב למלא תכנית אישית של שלושים עד ארבעים שעות שבועיות.

המלצה 2.2: יוקם מנגנון אבחון/סינון (באחריות הממשלה) אשר ימייך את כלל המשתתפים בתכנית, למעט משתתפים שהצהירו על כשירות תעסוקתית מלאה או העומדים בתנאי סף מסוימים (לדוגמה משתתפים צעירים). בסמכות מנגנון האבחון לקבוע כי המשתתף כשיר להשתתף בתכנית באופן רגיל ולהציב מגבלות לפי הצורך. כן בסמכותו לקבוע כי המשתתף כשיר להשתתף בתכנית במסלול שיקום תעסוקתי או אינו כשיר להשתתף בתכנית.

המלצה 2.3: מנגנון האבחון/סינון יכלול התייחסות רב-מקצועית למצבו התעסוקתי של המשתתף, בכלל זה אבחון רפואי, פסיכולוגי-סוציאלי ותפקודי.

המלצה 2.4: משתתף שהופנה לתכנית במסלול רגיל ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי במהלך שנה, יופנה לאבחון חוזר. משתתף שהופנה לתכנית במסלול שיקום תעסוקתי ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי במהלך חצי שנה, יופנה לאבחון חוזר.

המלצה 2.5: תוגדר עילה חדשה לפטור ממבחן תעסוקה על בסיס חוסר מסוגלות תעסוקתית. פטור זה ייבחן מחדש בתום תקופה של חודשים אחדים. במהלך חצי השנה הראשונה שבה משתתף מופנה לתכנית לא יוענק לו פטור מהשתתפות בתכנית, אולם יהיה ניתן להגביל את היקף התכנית האישית שלו עד למינימום של פגישה שבועית עם מתכנן היעדים התעסוקתי.

המלצה 2.6: למרות האמור לעיל בהמלצה 2.1, למרכזי התעסוקה תינתן הרשות להפחית שיעור מסוים מסך השעות השבועיות בקרב שיעור מסוים מהמשתתפים שיפעלו במסגרתם.

המלצה 2.7: יש להקים מסלולים להשתתפות מרצון בתכנית, ובין היתר לאפשר למקבל גמלת הבטחת הכנסה הפטור מהשתתפות בתכנית, או למקבל גמלה אחרת, להשתתף בתכנית על פי רצונו. כן יש לאפשר למשתתף בתכנית במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי לעבור למסלול הרגיל.

המצב בשלב הניסוי: ככלל, ללא קשר לשייכות לאזורי הניסוי של התכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה", הזכאות לגמלת קיום ("הבטחת הכנסה") וגובהה מותנים בעמידה במבחני הכנסה ותושבות משפחתיים הנקבעים על ידי המוסד לביטוח לאומי, כמו כן הם מותנים בעמידה במבחן תעסוקה המיושם באזורי הניסוי על ידי מרכזי התעסוקה של התכנית ("מרכזי התעסוקה"), ובשאר אזורי הארץ על ידי שירות התעסוקה. המוסד לביטוח לאומי קובע את הזכאות לגמלה בהסתמך, בין השאר, על הדיווחים של מרכזי התעסוקה (או של שירות התעסוקה מחוץ לאזורי הניסוי) על העמידה במבחן התעסוקה. בהתאם להוראות החוק אין מגבלת זמן לקבלת גמלה כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות.

במהלך שלב הניסוי הופנו למרכזי התעסוקה כל מי שגרו באחד מאזורי הניסוי של התכנית שלא היו זכאים לפטור ממבחן התעסוקה על פי חוק הבטחת הכנסה ולא עבדו או עבדו בשכר נמוך המזכה בהשלמה על פי חוק הבטחת הכנסה. בין קבוצות האוכלוסייה הזכאיות לפטור ממבחן התעסוקה על פי החוק ניתן לציין: אם לילדים עד גיל שנתיים; אישה בהיריון החל מהשבוע ה-13; חולה במחלה מעל 30 ימים;

משגיח על בן משפחה חולה הזקוק להשגחה רוב שעות היום; מכור לסמים/אלכוהול ומשתתף בתכנית גמילה מסמים/אלכוהול; אסיר עבודות חוץ ועוד.

עד ראשית 2003 הייתה אוכלוסייה נוספת פטורה ממבחן התעסוקה: קבוצת הבלתי ניתנים להשמה ("בנ"לים"). הגדרה זו הוחלה על מי ששירות התעסוקה קבע שאינו ניתן להשמה לתקופה מוגבלת או לצמיתות. בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2003 בוטלה הגדרה זו, ומרבית קבוצה זו (למעט המבוגרים שהתקרבו לגיל הפרישה) חויבה במבחן תעסוקה. יש לציין כי בקרב קבוצה זו יש שיעור גבוה של אנשים בעלי מוגבלויות שאינם מקבלים קצבת נכות או המקבלים קצבת נכות חלקית, או כאלה שאינם זכאים לקצבת נכות כיוון שנכותם אירעה בחו"ל. עוד יש לציין כי התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השליכו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום) בכלל הקשור לגובה השכר המזכה בהשלמה.

במסגרת תכנית מהל"ב (ותכנית "אורות לתעסוקה") הורחב היקפו של מבחן התעסוקה הרחבה ניכרת בהשוואה למבחן התעסוקה שחויבו בו מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה לפני יישומה של התכנית ומחוץ לאזורי הניסוי. לפיכך מרכזי התעסוקה אחראים לבניית תכנית אישית לכל משתתף בתכנית בהיקף של שלושים עד ארבעים שעות בשבוע, בדומה להיקף התעסוקה במשרה מלאה. יש לציין כי אם היו במשק בית התובע הבטחת הכנסה שני בני זוג המחויבים במבחן התעסוקה, הופנה כל אחד מהם כמשתתף בתכנית וחויב בביצוע תכנית אישית בהיקף מלא. אם משתתף עבד במשרה חלקית, ובתנאי שהמציא אישור מהמעסיק על היקף שעות העבודה, נחשבו שעות עבודתו כחלק מהתכנית האישית, והוא חויב בהשלמת שעות בתכנית האישית עד למינימום הנדרש לפחות.

לצד חובת מילוי תכנית אישית בהיקף כמפורט לעיל, משתתפי התכנית זכאים לימי היעדרות מוצדקת כפי שהוגדרו בחוק וכן להיעדרות של יומיים בחודש כימי חופשה שאינה מחייבת סיבה כלשהי – ימי היעדרות אלה אינם גורמים לאי-עמידה במבחן התעסוקה והם אינם אפוא סיבה לשלילת גמלה. לפיכך אם המשתתף נעדר מהתכנית עד יומיים נוספים שאינם נמנים עם ימי היעדרות מאושרים לפי חוק, אין הדבר מהווה עילה לשלילת גמלתו. כמו כן משתתפי התכנית זכאים לחופשה שנתית של שלושה ימים, שבהצטרפם לשני ימי החופשה

החודשיים הם מאפשרים לכל משתתף חופשה בת שבוע ימים מחובותיו בתכנית, אחת לשנה.

במסגרת שלב הניסוי של תכנית מהל"ב נמצא כי צמצום האוכלוסייה הזכאית לפטור ממבחן התעסוקה מחד והרחבת היקפו של מבחן זה מאידך גרמו יחד לכמה בעיות מהותיות. בין היתר נמצא כי חלק ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה שאינם עומדים בקריטריונים הפוטרים ממבחן תעסוקה והנדרשים אפוא להשתתף בתכנית, הם למעשה בעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה מאוד עד לרמת חוסר מסוגלות מוחלטת. בין אלו ניתן למצוא משתתפים הלוקים בבעיות נפשיות ופסיכולוגיות-סוציאליות שאינן מגיעות עד כדי קביעת סף נכות רפואית ואי-כושר על פי חוק נכות, שכן הנכות הרפואית בביטוח לאומי נקבעת על פי רשימת ליקויים מוגדרת: משתתפים שיש להם צירוף של קשיים או הפרעות אישיות שאינן מאובחנות כליקוי נפשי; משתתפים בעלי סיכוי נמוך ביותר להשתלב בשוק העבודה בשל חוסר נכונות של מעסיקים לקלוט אותם, כמו חולים במחלה מידבקת (דוגמת נשאי איידס) או בעלי משקל עודף גדול.

כמו כן הרחבת מבחן התעסוקה במסגרת תכנית מהל"ב מחד והוספת מרכיבים בחקיקה החברתית הקיימת מאידך הביאו גם הן להכללתן של קבוצות קטנות של משתתפים בעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה, אם בכלל, בתכנית. ניתן לציין בהקשר זה נשים נשואות עקרות בית בעלות מגבלות רפואיות, שדרגת אי-כושן על פי חוק נכות נקבעה לפי מסוגלותן לתפקד במשק בית, ולא בשוק העבודה; מכורים לסמים או לאלכוהול המסרבים לפנות לאבחון ולגמילה באמצעות ביטוח לאומי ונדרשים אפוא למבחן תעסוקה מלא.²⁵

במסגרת ההתמודדות עם הבעיות שצוינו לעיל נקבע כבר בראשית יישומה של תכנית מהל"ב כי במקרים מיוחדים רשאי מרכז התעסוקה להמליץ על הפחתת היקף שעות בתכנית האישית עד היקף מזערי (מינימלי) של חמש עשרה שעות שבועיות. מימוש המלצה זו מחייב אישור ועדה מטעם מנהלת התכנית. לקראת תום השנה הראשונה לתכנית אושרו כמה תקנות חדשות, שבין היתר הפחיתו את היקף התכנית האישית לקבוצות מסוימות החייבות בהשתתפות בתכנית.

25 מבקר המדינה, היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"), מאי 2007, עמ' 19-21.

למשל, משתתפים הנמצאים שנתיים לפני גיל פרישה יידרשו לבצע תכנית אישית בהיקף של שעה אחת בשבוע; משתתפים הנמצאים לפחות חמש שנים לפני גיל פרישה והלוקים בבעיות בריאותיות וחסרים ניסיון תעסוקתי, יידרשו לתכנית אישית בהיקף של שעה אחת בחודש; משתתפים בעלי אחוזי אי-כושר תעסוקתי יידרשו לתכנית אישית לפי מידת כושרם. כמו כן נקבעה לכל מרכז תעסוקה מכסה של 200 מקרים שבהם יש לו סמכות לצמצם תכנית עד ל-15 שעות שבועיות לפי שיקול דעתו ובאישור המנהלה, ונקבע כי ועדת מקרים חריגים תוכל להפחית היקף תכנית אישית עד שעה בחודש למשתתפים בעלי קשיים מיוחדים.²⁶

ביוני 2006 מינה שר התמ"ת ועדה לבדיקת מבחן התעסוקה בתכנית מהל"ב ("ועדת תמיר השנייה"). בספטמבר 2006 הגישה הוועדה את המלצותיה בנושא. מרבית ההמלצות התמקדו באופן אבחונם של משתתפים בעלי קשיים מיוחדים ובבניית תכנית אישית שתביא בחשבון את קשייהם.²⁷ בין היתר קבעה הוועדה כי קבוצות אוכלוסייה מסוימות שהוגדרו על ידיה (כמפורט להלן) ואוכלוסיות מיוחדות נוספות, לפי שיקול דעת מרכז התעסוקה, יופנו לאבחון תעסוקתי מקצועי חיצוני. בהתאם לתוצאות האבחון התעסוקתי תחליט ועדה מקצועית (ועדה שתכלול מומחים בלתי תלויים בתחומים רפואה תעסוקתית, עבודה סוציאלית/פסיכולוגיה תעסוקתית ושיקום) על מרכיבי תכנית אישית ועל היקפה או על הפניית משתתף למסלול חריגים להפחתה מרבית של היקף התכנית האישית (לכדי שעה בחודש).

קבוצות האוכלוסייה שבנוגע אליהן המליצה הוועדה שיינקט טיפול מיוחד הן אלה: מקבלי קצבת נכות חלקית או מי שנקבעה לו דרגת אי-כושר המזכה בקצבת נכות; מי שהביטוח הלאומי קבע לו נכות נפשית כלשהי; מי שהביטוח הלאומי קבע לו נכות רפואית לפחות ברמת הסף, אך הוא איבד את כושרו להשתכר לפחות ב-50%; מטופלים בשירותי בריאות הנפש; מי שמילא את התכנית האישית במסגרת תכנית מהל"ב ולא השתלב בעבודה לאחר ששהה במרכז התעסוקה במשך שנה; גברים ונשים המצויים שבע שנים לפני גיל הפרישה,

26 שם, עמ' 23.

27 תמיר, י. ואחרים, צוות בדיקה לעניין מבחן התעסוקה ולבחינת האיזונים החברתיים בתוכנית מהל"ב, ספטמבר 2006.

נמצאים מחוץ למעגל העבודה ומקבלים גמלת הבטחת הכנסה במשך 24 חודשים מצטברים מתוך 30 החודשים האחרונים; גברים ונשים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה ומקבלים גמלת הבטחת הכנסה במשך חמש מתוך שש השנים האחרונות.

נוסף על האמור לעיל קבעה ועדת תמיר השנייה כי יש להגמיש את התכנית האישית למשתתפים בעלי מסוגלות תעסוקתית גבוהה ובעלי ניסיון תעסוקתי עכשווי, למשתתפים הממתינים לקורס מקצועי או לאולפן ולמשתתפים העובדים במשרה חלקית. כמו כן הומלץ על הפחתת שעות לאימהות חד-הוריות העובדות במשרה חלקית ולהורים למשפחות רב-בעייתיות ושילדיהם מטופלים בשירותי הרווחה.

ביולי 2007, בעקבות פרסום דוח ועדת דינור וסיכומים נוספים בין ראש הממשלה לשר התמ"ת, הוחלט להפנות חלק ממשתתפי התכנית למסלולים ייעודיים: עולים חדשים, אקדמאים, מחפשי עבודה ותיקים ובעלי מוגבלויות פיזיות וגם/או נפשיות. כמו כן הוחלט לפטור בני 45 ומעלה מהשתתפות בתכנית, עד ליצירת התאמות מיוחדות להם.²⁸

מנתוני מנהלת התכנית עולה כי עד לחודש אוגוסט 2007 (כולל) הופנו למרכזי התעסוקה על ידי הביטוח הלאומי למעלה מ-30,000 משתתפים (כ-25,000 משקי בית). בחודש אוגוסט 2005, עם תחילת יישומה של תכנית מהל"ב, הופנו למרכזי התעסוקה כ-18,000 משתתפים (כ-15,000 משקי בית). שאר המשתתפים הופנו לתכנית באופן הדרגתי לאורך תקופת הפעלתה (ממוצע של כ-700 משתתפים בחודש לאורך השנה הראשונה). מספר המשתתפים הפעילים בתכנית, כלומר המשתתפים שהתייצבו בפועל באחד ממרכזי התעסוקה, ירד מ-17,500 איש בחודש אוגוסט 2005 ל-12,500 בחודש יולי 2006 ול-10,000 בחודש אוגוסט 2007. שיעור המתייצבים במרכזי התעסוקה של תכנית מהל"ב ירד במהלך שבעת חודשי ההפעלה הראשונים של התכנית ב-26% לעומת עלייה של 3% בשיעור תובעי גמלת הבטחת הכנסה שהתייצבו בלשכות שירות התעסוקה בכל הארץ.²⁹

28 דינור, ר' ואחרים, שם, עמ' 20-27; החלטת הממשלה מס' 1877 מיום 1 ביולי 2007.
29 מבקר המדינה, שם, עמ' 26-27.

לפי נתוני המנהלה, 11% מתוך כ-26,000 משתתפים (כ-3,000 איש) שהופנו על ידי המוסד לביטוח לאומי לתכנית במהלך שנת הפעילות הראשונה, לא התייצבו כלל. שיעור אי-התייצבות זה היה יציב לאורך כל שנת הפעילות הראשונה. עם זאת ברוח השנתי של ביטוח לאומי לשנת 2005 מצוין כי בחודשים אוגוסט-דצמבר 2005 היה שיעור הלא-מתייצבים בתכנית מהל"ב מקרב מקבלי גמלאות בפועל כ-5%, לעומת 40% בקרב "מקבלי גמלאות פוטנציאליים" (כמו תובעי גמלה שטרם התבררה תביעתם).

בלוח 2.1 מוצגים נתונים בנוגע להתפלגות המאפיינים הדמוגרפיים בקרב משתתפי התכנית עם הפעלתה. כמו כן מוצגים בלוח נתונים בנוגע למשתתפים הנמצאים למעלה משנה בתכנית נכון לחודש ינואר 2007.³⁰ באופן כללי יש לציין כי 52 אחוזים מהמשתתפים שהחלו את התכנית באוגוסט 2005 שהו יותר משנה במרכזים בלי שהושמו באופן קבוע בשוק העבודה. יש לציין כי לכ-60% מהמשתתפים הללו לא "נרשמה השמה" כלל לאורך התקופה הנדונה, לכ-30% נרשמו אחת או שתי השמות, ולכ-10% נרשמו שלוש השמות או יותר. מהנתונים המופיעים בלוח 2.1 ניתן לראות כי סיכויי היציאה מהתכנית, העשויים ללמד על הסיכויים להגשים את מטרות התכנית, הם נמוכים בקרב נשים ביחס לגברים, בקרב עולים חדשים ביחס לעולים ותיקים ולוותיקים. סיכויי היציאה מהתכנית נמוכים אף יותר בקרב משתתפים בני 50-60 ביחס למשתתפים משאר קבוצות הגיל.

השוואה למדינות בעולם: בשני העשורים האחרונים שינו מדינות OECD רבות את מערכת הביטחון הסוציאלית המסופקת לאזרחיהן. המגמה הכללית נגעה למעבר למדיניות אקטיבית השואפת לשלב את מקבלי גמלאות הרווחה בשוק העבודה שילוב מלא. הסקירה שתוצג להלן נוגעת לשלוש עשרה מדינות בעולם, לרבות ארצות הברית (אריזונה, קליפורניה, פלורידה, דלוור, אינדיאנה, מינסוטה, טקסס, ויסקונסין וניו יורק), קנדה ואירופה (בריטניה, דנמרק והולנד).

³⁰ "משתתפים שנמצאים למעלה משנה בתכנית" הוגדרו כאן כמי שנקלטו באחד ממרכזי התעסוקה עד 31 בדצמבר 2005, ושמצאו קליטתם ועד דצמבר 2006 (כולל) לא הוגשה בשבילם מפת התייצבות במשך לכל היותר חודש אחד.

לוח 2.1 – התפלגות משתתפים בתכנית לפי מאפיינים שונים³¹

משתתפים למעלה משנה (קליטה עד 31/12/2005)		משתתפים למעלה משנה מתוך המלאי (קליטה עד 31/8/2005)		משתתפים – מלאי (התחלה)		
%	#	%	#	%	#	
30.4%	2961	30.2%	2756	36.0%	6329	גברים
69.6%	6791	69.8%	6376	64.0%	11266	נשים
37.9%	3699	38.1%	3484	31.7%	5575	עולים אחרי 1990
7.8%	760	7.7%	704	אין נתונים		עולים אחרי 2000
12.4%	1210	12.7%	1161	12.7%	2230	עולים ותיקים
49.7%	4843	49.1%	4487	55.6%	9790	ותיקים
62.1%	6053	61.8%	5648	68.3%	12020	ותיקים ועולים ותיקים
7.4%	725	5.4%	489	9.4%	1650	עד גיל 30
20.0%	1946	18.2%	1661	20.9%	3677	גיל 31-40
31.3%	3051	30.5%	2781	29.6%	5212	גיל 41-50
18.8%	1835	18.6%	1698	16.7%	2944	גיל 51-55
18.3%	1789	20.2%	1842	16.7%	2943	גיל 56-60
4.2%	406	7.2%	661	6.6%	1169	גיל 61 ומעלה
60.6%	5905	אין נתונים		55.3%	9726	יהודי
31.4%	3063			33.8%	5944	מוסלמי
4.8%	470			5.2%	922	נוצרי
3.2%	314			5.7%	1003	אחר
100.0%	9752	100.0%	9132	100.0%	17595	סה"כ משתתפים

31 מקור: דורית נובק, תכנית מהל"ב – סקירת פעילות שנתית, דצמבר 2006 ומנהלת התכנית, ינואר 2007.

בכל המדינות שנסקרו קיימת התייחסות לאוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים – משתתפים מבוגרים, משפחות חד-הוריות, משתתפים חסרי השכלה, משתתפים המקבלים גמלה לאורך תקופה ארוכה וכו'. ההתמודדות עם האוכלוסיות הייחודיות נעשית במסגרת תכנית משותפת לכל מקבלי הגמלאות (במרבית המקרים שנבדקו ובדומה למצב בישראל בשלב הניסוי), במסגרת תכנית אחת המגדירה מראש שירותים שונים ודרישות שונות לאוכלוסיות יעד שונות (New York City) או במסגרת תכניות שונות לאוכלוסיות יעד שונות, הממומנות באופן שונה, הנבדלות בדרישותיהן מהמשתתפים (חלקן וולונטריות וחלקן מנדטוריות) והמספקות שירותים שונים למשתתפים.³² במרבית התכניות שנסקרו נקבעה ההשתתפות בתכנית כתנאי לזכאות לגמלה בהיקף שנע בין עשרים לארבעים שעות שבועיות. בתכניות המופעלות בארצות הברית חובת ההשתתפות המזערית היא בהיקף של 35 שעות שבועיות לזוג משתתפים (במשותף) ובהיקף של 25 שעות שבועיות למשתתף ממשפחה חד-הורית או בודד.

ממחקרים שנערכו על תכניות "מרווחה לעבודה" עולה כי במקרים שבהם ההשתתפות בתכנית היא מרצון שיעור ההשתתפות בתכנית הוא נמוך, אם כי מידת ההצלחה בהשמה היא רבה. למשל, בתכנית להורים יחידים בבריטניה שיעור ההשתתפות מוערך ב-9%, אולם שיעור מוצאי העבודה מקרב העוזבים את מערכת הרווחה גבוה ב-25% מזה שבקרב קבוצת הביקורת. ההשפעה הכוללת של תכנית זו בנוגע לשיעור ההשתתפות של הורים יחידים הייתה זניחה.³³

מחקרים על תכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית העלו שתכניות אלו יעילות יותר כאשר אוכלוסיית היעד חזקה יחסית. עוד נמצא כי רמת השכר של המשתתפים מקרב האוכלוסייה המוחלשת שמצאו עבודה הייתה נמוכה מרמת השכר של המשתתפים האחרים. המחקרים המצוטטים מראים גם שהאוכלוסייה שלא השתלבה בעבודה או השתלבה רק לזמן קצר כוללת באופן יחסי יותר היספאנים

³² בבריטניה קיימות תכניות ייחודיות לכל אוכלוסיית יעד (שבע במספר), והשתתפות בחלקן היא חובה (למשל בתכנית למקבלי גמלאות צעירים), ובחלקן היא מרצון (למשל בתכנית הייחודית למשפחות חד-הוריות). גם בארצות הברית קיימות תכניות ייחודיות לאוכלוסיות בעלות מאפיינים בלעדיים (למשל התכנית המופעלת באינדיאנה לטיפול בהורים בעלי חסמי עבודה ייחודיים).

³³ גל ובראון, שם, עמ' 36.

ושחורים, אנשים מבוגרים, אנשים בעלי השכלה נמוכה ואנשים בעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות.³⁴

המלצות ונימוקים: הוועדה אינה ממליצה לשנות באופן גורף את התנאים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה ואת חובת העמידה במבחן התעסוקה הכרוכה בכך עקרונית. לפיכך חובת העמידה במבחן התעסוקה תמשיך לחול על כל תובע הבטחת הכנסה שאינו פטור מכך לפי חוק, ולא יחול שינוי במבחן התעסוקה הבסיסי שלפיו משתתף בתכנית חייב למלא תכנית אישית של שלושים עד ארבעים שעות שבועיות. כפי שצוין לעיל, ממצאי המחקרים שנעשו על תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם מראים יתרון מובהק לתכניות מנדטוריות על אלו הוולונטריות בהגשמת מטרת התכנית.

עם זאת יש הכרח להתמודד עם העובדה ששיעור ניכר מבין משתתפי התכנית אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה אף שהם שוהים זמן ממושך ובלתי סביר במרכזי התעסוקה. כדי לפתור את הבעיות שצוינו לעיל בנוגע למשתתפים בתכנית שהם בעלי מסוגלות תעסוקתית נמוכה, אם בכלל, מחד גיסא, אולם אינם זכאים לפטור ממבחן התעסוקה לפי החקיקה הקיימת מאידך גיסא, הוועדה ממליצה כי יוקם מנגנון אבחון וסינון שבו יאובחנו כל המשתתפים עם הפנייתם לתכנית, למעט משתתפים שהצהירו על כשירות תעסוקתית מלאה או העומדים בתנאי סף מסוימים (לדוגמה משתתפים צעירים). מנגנון האבחון/סינון יכלול התייחסות רב-מקצועית למצבו התעסוקתי של המשתתף, ובכללה אבחון רפואי, פסיכולוגי-סוציאלי ותפקודי.³⁵ במסגרת מנגנון זה ייקבעו היקפו ואופיו של מבחן התעסוקה שהמשתתף יהיה חייב בו טרם שיבוצו במרכז התעסוקה, ויהיה ניתן לקבוע במסגרתו פטור למשתתף ממבחן התעסוקה או לחלופין לקבוע למשתתף תכנית אישית מזערית (ראו דיון להלן). הפעלת מנגנון האבחון/סינון תהיה באחריות הממשלה, ובכל מקרה על ידי גורם שהוא בלתי תלוי בגורמים המפעילים את התכנית.

הוועדה ממליצה כי משתתף שהופנה לתכנית במסלול רגיל ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי במהלך שנה יופנה לאבחון חוזר, וכי משתתף

34 שם.

35 מבחינה מקצועית יהיה מנגנון זה דומה למומלץ אצל: תמיר, שם.

שהופנה לתכנית במסלול שיקום תעסוקתי ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי במהלך חצי שנה, יופנה גם הוא לאבחון חוזר. באמצעות מנגנון זה יהיה ניתן להתאים את התכנית האישית למשתתפים שונים אף שבאופן עקרוני התכנית היא אחידה וכוללת.

מהנתונים שיש בידי הוועדה עד כה עולה כי אין קבוצה אשר ניתן לקבוע קביעה מובהקת שסיכויי השמתה הם נמוכים במיוחד, ולפיכך יש להעניק לה פטור מלכתחילה מעמידה במבחן התעסוקה ומהשתתפות בתכנית.³⁶ על כן ולאור הממצאים שהוצגו בפני הוועדה בנוגע לקושי המיוחד של חלק מהמשתתפים לעמוד במבחן התעסוקה הוועדה ממליצה לאפשר קביעת פטור ממבחן התעסוקה על בסיס אישי, באמצעות הגדרת עילה חדשה לפטור ממבחן התעסוקה על בסיס חוסר מסוגלות תעסוקתית. עילה זו תוחל על משתתפים שלפי כל שאר הקריטריונים הקיימים הם חייבים במבחן התעסוקה, אולם במסגרת תהליך האבחון/סינון נמצא שאין סיכוי סביר שהשמתם באמצעות מרכזי התעסוקה תצליח. עם זאת הנתונים שיש בידי הוועדה הם חלקיים, ולפיכך ייתכן שבעתיד יימצא שקבוצות משתתפים בעלות מאפיינים דמוגרפיים, תעסוקתיים ואחרים ראויים לקבלת פטור מהשתתפות בתכנית מלכתחילה.

הוועדה ממליצה כי פטור זה ייבחן מחדש בתום תקופה של כמה חודשים. במהלך חצי השנה הראשונה שבה משתתף מופנה לתכנית לא יוענק פטור מהשתתפות בתכנית, אולם יהיה ניתן להגביל את היקף התכנית האישית עד למינימום של פגישה שבועית עם מתכנן היעדים התעסוקתי.

בנוגע לבעיית עקרות הבית בעלות המגבלות הרפואיות, הוועדה ממליצה לתקן את מסלול הבדיקה במסגרת נכות כללית בביטוח לאומי לנשים אלו, וקביעת כושרן תיעשה באמצעות מבחן כושר לעבודה ולא על פי מבחן תפקוד במשק בית. באשר לקבוצת המשתתפים המכורים המסרבים לפנות לביטוח לאומי לצורך אבחון התמכרויות, הוועדה ממליצה כי מרכז התעסוקה ידווח עליהם כמי שלא מילאו את תכניתם האישית.

ככלל, מנגנון האבחון/סינון אמור לתת מענה למשתתפים בעלי

36 מאירס-ג'וניט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, שם, עמ' 9-10.

מסוגלות תעסוקתית נמוכה, בין השאר על רקע בעיות רפואיות, נפשיות, משפחתיות ואחרות, טרם ההשתלבות בתכנית. עם זאת הוועדה ממליצה להמשיך ולקיים מנגנונים לטיפול מהיר במשתתפים בעלי בעיות דחופות שהשתלבו בתכנית. כמו כן יש להמשיך ולאפשר למרכזי התעסוקה להפחית שיעור מסוים מסך השעות השבועיות בקרב שיעור מסוים מהמשתתפים שיפעלו במסגרתם.

מטרת ההמלצות שצוינו לעיל היא מניעת פגיעה במקבלי גמלת הבטחת הכנסה שאינם יכולים להשתתף במסלול הרגיל של התכנית, מסלול שההשתתפות בו היא חובה. עם זאת השתתפות בתכנית עשויה לתרום רבות למקבלי גמלאות שאינם חייבים להשתתף בתכנית באופן חלקי או מלא. לפיכך ולאור מטרת התכנית, הוועדה ממליצה להקים מסלולים להשתתפות מרצון בתכנית, ובכלל זה לאפשר למקבל גמלת הבטחת הכנסה הפטור מהשתתפות בתכנית, או למקבל גמלה אחרת, להשתתף בתכנית מרצונו ולאפשר למשתתף בתכנית במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי לעבור למסלול הרגיל. בפרט ניתן לעודד השתתפות מרצון של מקבלי הבטחת הכנסה שאינם חייבים במבחן תעסוקה עקב היותם אם או אב (שהוא הורה יחיד) לילדים עד גיל שנתיים.³⁷

התכנית האישית

המלצה 2.8: התכנית האישית תותאם לכישוריו התעסוקתיים של המשתתף ולמאפייניו האישיים, כמו למשל מצב בריאותו ומצבו המשפחתי. כן תותאם התכנית למגבלות שייקבעו במהלך תהליך האבחון/סינון על פי אופיו והיקפו של מבחן התעסוקה שבו יהיה חייב המשתתף.

המלצה 2.9: כדי לקדם את השמת המשתתפים בעבודה, עקרון ה"עבודה תחילה" (work-first) ימשיך להיות הקו המנחה המרכזי בבניית

³⁷ באופן טבעי הפטור ממבחן התעסוקה של קבוצה זו הוא זמני, ולפיכך יש להניח שבתום תקופה קצרה ממילא יצטרפו לתכנית מרבית השייכים אליה. לפי נתוני אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, שיעורה של קבוצה זו הוא כ-40% מכלל הזכאים להבטחת הכנסה הפטורים ממבחן התעסוקה.

התכנית האישית. עם זאת כדי לקדם את כושר השתכרותם של המשתתפים ואת מעמדם התעסוקתי יש לשלב בתכנית האישית השקעה בהכשרה מקצועית, הכשרה פנים-מפעלית, ובתנאים מסוימים גם השלמת השכלה.

המלצה 2.10: יש ליצור מנגנונים לשיתוף פעיל של המשתתפים בעיצוב התכנית האישית, בין השאר באמצעות הצגת חלופות לתכנית האישית לבחירת המשתתף, וזאת לאור ההכרה בכבודו של המשתתף ובחשיבות הדבר להירתמותו למען הצלחת התהליך.

המלצה 2.11: התכנית האישית תיקבע על פי המאפיינים התרבותיים, החברתיים והמשפחתיים של המשתתף ולאחר התייעצות עם גורמי הרווחה ועם גורמים רלוונטיים אחרים בקהילה, ובכללם ארגונים קהילתיים.

המצב בשלב הניסוי: מרכזי התעסוקה פועלים בשיטת "One Stop Center", ומרוכזים בהם כלל השירותים לטיפול במשתתפי התכנית, החל משלב הגשת התביעה לגמלה באמצעות פקיד תביעות מטעם הביטוח הלאומי ועד שלב ההשמה בעבודה לא מסובסדת וקבועה. מטעם מרכזי התעסוקה מתכנן היעדים התעסוקתי (Case Manager) הוא המופקד על בניית התכנית האישית של המשתתף בהתאם למגבלות ולכישורים של המשתתף ולשם שילובו של המשתתף בעבודה לאורך זמן.

בהוראות החוק נקבע כי "התכנית האישית למשתתף תוכן בידי מתכנן יעדים תעסוקתי, בהתייעצות עם המשתתף; תכנית כאמור יכול שתכלול הכשרה, לרבות שירות בקהילה [...], השתלמות, הסבה מקצועית, שיקום תעסוקתי, השלמות השכלה וכן פעילות לחיפוש עבודה או להקניית כישורי עבודה והכל במטרה לשלב את המשתתף בעבודה שתמצה את כושר השתכרותו".³⁸ העיקרון העיקרי בקביעת התכנית הוא "עבודה תחילה" (work first), כלומר אם המשתתף מוכן לעבודה מידית, יופנו עיקר המשאבים להשמתו בעבודה תוך מתן סיוע מתאים, ואם המשתתף איננו מוכן לעבודה מידית, הוא יקבל הדרכות

38 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 100.

והכשרות, יופנה לשירות בקהילה ולעבודה מסובסדת – הכול בהתאם לנדרש לקידומו בסולם התעסוקה. מרכיבי התכנית האישית כוללים: קורסים וסדנאות בסיסיים המכוונים להקניית כישורים רכים למשתתף להשתלבות בשוק העבודה, כגון הדרכה בכתיבת קורות חיים ובהתנהגות בראיון עבודה; מתן כלים לחיפוש עבודה וקורסים כלליים שונים; חיפוש עבודה עצמאי במקום מאובזר והמיועד לכך בתוך המרכז או ביצוע משימות לחיפוש עבודה עצמאי מחוץ למרכז; מתן קורסים ללימוד שפות (עברית) – למשתתפים בעלי קשיים בשפה, אנגלית – למשתתפים שידע בסיסי באנגלית יכול לקדםם בשוק העבודה), קורסים בסיסיים למחשוב וכדומה; מתן הכשרות מקצועיות שנועדו להקנות למשתתף מקצוע חדש מבוקש או לשדרגו במקצועו הקיים.³⁹ לוח 2.2 מפרט את היקף המשתתפים שהופנו לקורסים, להכשרות ולסדנאות לסוגיהם במהלך שנת הפעילות הראשונה של התכנית.

לוח 2.2 – משתתפים בהכשרות לפי סוג ההכשרה, אוגוסט 2005 – יולי 2006⁴⁰

סדנאות והעצמות	כישורי בסיס	הכשרה מקצועית	
64,622	30,350	1,691	מספר משתתפים
66.9%	31.4%	1.7%	שיעורם באחוזים בסך המשתתפים בהכשרות

ראוי לציין כי דוח מחקר ההערכה של התכנית (מאי 2007) העלה כי בהשוואת הנתונים מחמישה עשר החודשים הראשונים לנתונים משישה עד תשעת החודשים הראשונים, נמצא גידול בשיעור

³⁹ לסקירה של בעיות שנמצאו בקורסים ובהכשרות שסופקו למשתתפים במהלך שלב הניסוי ראו: מבקר המדינה, שם, עמ' 37-39.
⁴⁰ לפי נתוני מנהלת התכנית, ינואר 2007; "הכשרה מקצועית" – קורסים מקצועיים ספציפיים כמו קורס מלגזנים או קורס קוסמטיקה, "כישורי בסיס" – קורסים להקניית כישורים כלליים לעבודה כמו קורסי שפה או מחשבים, "סדנאות והעצמות" – סדנאות וקורסים בנושאים של "כישורים רכים" כמו "הכנה לראיון עבודה" או "כישורי חיים".

המשתתפים שלמדו בקורסים מקצועיים ובקורסים עיוניים. כפי שצוין בדוח: "ייתכן שנתונים אלה משקפים התחלה של שינוי הדגשים בשירותי המרכז. הם עשויים גם לשקף תהליך של העמקת הטיפול במשתתפים שלא הצליחו לשלבם בעבודה בתקופה הראשונה".⁴¹ מרכיבים נוספים של התכנית האישית יכולים להיות "שירות בקהילה" (יפורט בהמשך בפרק זה) ועבודה מסובסדת: המרכז רשאי לסבסד למעסיק חלק מעלות המשרה של משתתף במשך תקופה מוגבלת, וזאת כנגד התחייבות המעסיק להמשיך ולהעסיק את המשתתף בתום תקופת הסבסוד. במקרה זה המשתתף מקבל שכר מהמעסיק ומפסיק לקבל את הגמלה או חלק ממנה, בהתאם למצב עמידתו במבחן ההכנסה בביטוח לאומי.

השוואה למדינות בעולם: מן הסקירה שצוינה לעיל עולה כי מרבית תכניות "מרווחה לעבודה" בעולם מבוססות על העיקרון "עבודה תחילה" (work first) (כך במרבית המדינות בארצות הברית, בבריטניה, בחלק מהתכניות המופעלות בהולנד ובמדינות המתוכננת בדנמרק). מסקירת מחקרים שונים שנעשו על מדיניות "מרווחה לעבודה" בעולם עולה כי תכניות המאופיינות בהשמה מהירה של המשתתף בשוק העבודה, תוך מתן טיפול פרטני ופיתוח ההון האנושי בקרב המשתתפים החסרים כישורים חיוניים, הן התכניות המצליחות ביותר מבחינת שילוב המשתתפים בעבודה לצד העלאת כושר השתכרותם.⁴² גל ובראון מציינים כי ממחקרים שנעשו על תכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית עולה שנקיטת צעדים של "עבודה תחילה" (ובעיקר שימוש בסנקציות לצד שירותי השמה בעבודה) גרמה לגידול בשכר אוכלוסיית היעד יחסית לקבוצת ביקורת שלא השתתפה בתכניות מעין אלו. בתכניות "מרווחה לעבודה" שכוונו בעיקר לפיתוח הון אנושי נצפתה ירידה בשכר בטווח הקצר (כנראה בשל העיסוק בלימודים ללא תשלום במקום בעבודה שכירה). כמו כן נמצא קשר חיובי מובהק בין התמקדות בכניסה מהירה לעבודה ובין גובה השכר של המשתתפים. בטווח הארוך נראה כי אחרי חמש-שש שנים ההשפעה החיובית היחסית של תכניות המדגישות "עבודה תחילה" נעלמת,

41 מאירס-ג'וניט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, שם, עמ' 17-18.
42 גל ובראון, שם.

אולם "הפערים השליליים בין הישגי המשתתפים בתוכניות עם דגש על פיתוח הון אנושי לבין הישגי קבוצות הביקורת לא הצטמצמו עם הזמן".⁴³ מהמחקרים עולה כי הדבר אינו מעיד בהכרח שתכניות ההכשרה או החינוך, המכוונות בעיקר לפיתוח הון אנושי, הן כדאיות, אלא שתכניות מנדטוריות מסוג זה אין יתרון על תכניות וולונטריות. יש לציין כי במקרה האמריקאי נמצא שתכניות ההכשרה והחינוך הכלליות לא היו מותאמות לצרכים ולמגבלות של המשתתפים בתכניות "מרווחה לעבודה", ומשום כך היו יעילות פחות מתכניות שהותאמו במיוחד לפרופיל של המשתתפים ולמסלול התעסוקה שלהם.

המלצות ונימוקים: מן הנאמר לעיל על משתתפי התכנית ועל הממצאים העולים מתכניות מקבילות בעולם עולה בבירור כי לשם השגת מטרות התכנית יש צורך בהתאמת התכנית האישית לכישוריו התעסוקתיים של המשתתף ולמאפייניו האישיים, ובכללם מצבו הבריאותי ומצבו המשפחתי. התכנית תביא בחשבון את המגבלות שייקבעו במהלך תהליך האבחון/סינון בנוגע לאופיו ולהיקפו של מבחן התעסוקה שבו יהיה חייב המשתתף. לאור ההשוואה למדינות בעולם שהוצגה לעיל הוועדה ממליצה על שילוב עקרון ה"עבודה תחילה" (work-first) עם השקעה בפיתוח ההון האנושי של המשתתף באמצעות הכשרה מקצועית והכשרה פנים-מפעלית. השכלת יסוד היא תנאי מינימום להשתתפות בקורסים ובהכשרות מקצועיות שונות. כדי לשפר את מצבם התעסוקתי של משתתפים המתאימים להשתלבות בהכשרות מעין אלו הוועדה ממליצה לאפשר שילוב השלמת השכלה (עד 12 שנות לימוד) בתכנית האישית אם צוות האבחון התעסוקתי ימליץ על כך, ואם המשתתף נמצא למעלה משנה בתכנית ולא חל שינוי במצבו התעסוקתי. שילוב מעין זה עשוי להניב את התוצאות הטובות ביותר מבחינת הגשמת מטרת התכנית, כלומר השמה בת קיימה של המשתתף בשוק העבודה – השמה לאורך זמן, העלאת כושר ההשתכרות של המשתתף וקידום תעסוקתי של המשתתפים המצויים מחוץ לשוק העבודה.

הוועדה ממליצה כי בתהליך בניית התכנית האישית יתקיימו מנגנונים לשיתוף פעיל של המשתתפים בעיצוב התכנית האישית, בין השאר באמצעות הצגת חלופות לתכנית האישית לבחירת המשתתף. זאת לאור ההכרה בכבודו של המשתתף ובתרומתו של שיתוף זה, לצד מערכת התמריצים הכלכליים שתוצג להלן, להירתמות המשתתף למען הצלחת התהליך. זאת ועוד, גישה זו אומצה בהצלחה וזוכה למקום הולך וגדל הן בתכנית הבריטית (New Deal) והן בתכניות ההפעלה הקיימות במדינות סקנדינביה. ראוי לציין בהקשר זה כי מחקר הערכה של תכנית מהל"ב בנושא מתכנני יעדים תעסוקתיים העלה כי האחרונים מעריכים ברובם כי ניתן לשותף את הלקוח בבניית התכנית האישית, וכי נודעת לדבר חשיבות רבה, שכן שיתופו של הלקוח יתרום לתחושת המסוגלות ויעלה את המוטיבציה שלו ואת מידת רצונו ונכונותו להשתלב בשוק העבודה.⁴⁴ השיתוף בעיצובה ובקביעתה של התכנית האישית שבה המשתתפים בתכנית עתידיים ליטול חלק, אף עשוי לתרום להתאמת התכנית האישית למאפיינים התרבותיים, החברתיים והמשפחתיים של המשתתף. לשם השגת יעד זה חשוב להתייעץ עם גורמים רלוונטיים בקהילה, ובהם גורמי הרווחה וארגונים קהילתיים.

תגמול משתתפים

המלצה 2.12: כדי להבטיח תמריץ להשתתפות בתכנית ימשיך להתקיים מנגנון שלילת גמלה בגין אי-מילוי התכנית האישית, דהיינו מבחן התעסוקה. אולם יש להגמיש מנגנון זה באמצעות מנגנון שלילת גמלה הדרגתית וגם/או הגמשת התנאים לעמידה במבחן התעסוקה בפועל. במסגרת מנגנון זה סירוב לקבלת עבודה מצד המשתתף ייחשב לאי-מילוי תכנית אישית באופן מלא.

המלצה 2.13: השמה בת קיימה בעבודה היא היעד העיקרי של התכנית, ולפיכך יש ליצור תמריצים למשתתפים ולגורמים המפעילים כאשר

44 מאירס-ג'ונינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, דפוסי עבודה של מנהלי היעדים התעסוקתיים, קשייהם והגורמים המסייעים להם בעבודתם – דוח לאחר חצי שנה של הפעלת התכנית מהל"ב, יולי 2006.

תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ומצב שוק העבודה בישראל

בישראל מתקיים לאורך שנים רבות שוק עבודה מפוצל - לפי רמת ההשכלה של העובדים בו - ופיצולו בא לידי ביטוי בכל המדדים המרכזיים הבוחנים את מאפייני שוק העבודה. לפי דוח בנק ישראל לשנת 2006, בישראל מתקיימים למעשה זה כשני עשורים שני שוקי עבודה נפרדים - למשכילים וללא משכילים - והדבר בא לידי ביטוי בשוני מהותי בשיעור ההשתתפות ושיעור התעסוקה, ברמת השכר הממוצע והחלוקה הענפית ובשיעור האבטלה ועומקה.

שיעור ההשתתפות ושיעור התעסוקה של לא משכילים הם כ-75% מהשיעורים המקבילים בקרב משכילים.¹ השכר של עובד לא משכיל ממוצע הוא כ-65% מזה של עובד משכיל ממוצע. נוסף על כך נמצא כי הן שיעור האבטלה והן עומק האבטלה (משך זמן האבטלה) בקרב הלא משכילים הם גבוהים בהרבה מהשיעורים המקבילים בקרב המשכילים.²

הבדלים אלו מצביעים על שני דפוסי ביקוש לעובדים: ביקוש גבוה יחסית לעובדים משכילים ומיומנים, שהם בעלי כושר מיקוח והשתכרות גבוה יחסית, וביקוש נמוך יחסית לעובדים לא מיומנים ולא משכילים, שהם בעלי כושר מיקוח והשתכרות נמוך. ביטוי נוסף להבדלים אלו נמצא גם בבחינת הפערים הבינ-ענפיים בשיעורי גידול השכר ובקיומו של מתאם בין גובה גידול

1 לא משכילים - מי שדיווחו על העדר השכלה פורמלית או על השכלה יסודית עד תיכונית (0-12 שנות לימוד); משכילים - מי שדיווחו על השכלה על-תיכונית, כולל אוניברסיטאית (13 שנות לימוד ומעלה) (לא נכללו בניתוח בעלי השכלה חרדית).

2 בנק ישראל, דין וחשבון 2006, עמ' 166-167 וגם עמ' 188-190.

השכר בענף לשיעור העובדים המשכילים בו.³ משמעותם של פערים אלו היא גם סיכוי רב יותר של העובדים הלא משכילים לחזור למעגל האבטלה בתקופה של האטה כלכלית. היבט נוסף של הנושא הוא העלייה בשיעור המועסקים במשרות חלקיות שלא מרצון במהלך רוב השנים האחרונות. שיעורה של קבוצה זו הוא כרבע מהעובדים במשרה חלקית, ובולט בה במיוחד ייצוגם הגבוה של מעוטי ההשכלה.⁴

בקרב משתתפי תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בולט חלקם של הלא משכילים. בעוד ש-45% לערך מכוח העבודה בישראל הם לא משכילים, חלקם של הלא משכילים בקרב משתתפי התכנית הוא כ-70% לערך.⁵ השתייכותם של מרבית משתתפי התכנית לפלח זה של שוק העבודה בולטת גם עקב השכר הממוצע שהשיגו המועסקים מקרב משתתפי התכנית, כ-20 ש"ח לשעה, כלומר קרוב לשכר המינימום הנהוג במשק.⁶

3 בנק ישראל, דין וחשבון 2005, עמ' 164 וגם עמ' 187-189.

4 במהלך שנת 2006 חלה ירידה בשיעור זה. בנק ישראל, דין וחשבון 2005, עמ' 178-181; דין וחשבון 2006, עמ' 180.

5 מדובר על נתוני ה"מלאי" בלבד. בנק ישראל, דין וחשבון 2006, עמ' 190; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2005, לוח 2.4; מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מס' 2: המופנים לתכנית מהל"ב, פברואר 2007, עמ' 31.

6 מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, ממצאים ראשונים של מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב ב-15 החודשים של הפעלתה על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי), מאי 2007, עמ' 10-11.

משתתף השתלב בעבודה במשך תקופה ארוכה. במקרים כאלה יש ליצור גם מנגנונים לקידום מקצועי של משתתפים.

המלצה 2.14: שיטת מתן השירותים תומכי עבודה למשתתפים שנקטה בשלב הניסוי של התכנית היא שיטה מקובלת בכלל התכניות המוכרות בעולם. שיטה זו היא תמריץ חיובי והוכיחה את עצמה ככלי יעיל וחיוני להשגת יעדי התכנית. על כן יש להבטיח כי הקצאת שירותים אלו למשתתפים לא תיפסק עם המעבר לשוק העבודה אלא באופן הדרגתי.

המלצה 2.15: תמרוץ הגורמים המפעילים והמשתתפים בשל הצלחות בתחום ההשמה האיכותית מותנה בקיומה של מערכת מידע שתוכל לספק נתונים אמין ועדכניים. אם לא יימצא מקור אחר לנתונים בתחום זה, יש ליצור מערכת תגמול בגין דיווח השמות על ידי המשתתפים.

המצב בשלב הניסוי: התמריץ העיקרי למשתתפי תכנית מהל"ב בתחילת שלב הניסוי היה תמריץ שלילי, ולפיו אי-מילוי מבחן התעסוקה, כלומר אי-מילוי התכנית האישית במלואה, הביא לשלילה מלאה של גמלת הבטחת ההכנסה למשך חודש, או חודשיים במקרה שהמשתתף דחה עבודה. ההנחה העומדת מאחורי תמריץ זה היא שגמלאות הניתנות לאנשים שאינם עובדים מהוות "מלכודת אבטלה", כלומר הן עלולות להיות תמריץ שלילי לעבודה, כל עוד התועלת מגמלאות אלה גבוהה מהתועלת מעבודה. לפיכך חיוב מקבל הגמלה לוותר על זמנו הפנוי ולהשתתף בתכנית היה אמור לנטרל במידה רבה השפעה זו. לצד התמריץ השלילי למשתתפים התקיימו בתכנית מהל"ב גם תמריצים חיוביים להשתלבות בשוק העבודה, אולם היקפם היה קטן יחסית. המשתתף בתכנית זכאי לקבל במסגרת התכנית שירותים תומכי עבודה (WSS) (יפורט בהמשך בפרק זה) שהם תמריץ חיובי להשתתפות בתכנית. חלק משירותים אלה מסופקים למשתתפים שכבר הושמו בעבודה לאורך תקופה מוגבלת כדי לסייע להם לבסס את מצבם הכלכלי.

בסוף שנת 2006 הוחלט על שינוי במערכת התמריצים שתוארה לעיל ושהתקיימה מראשית הפעלתה של התכנית. במסגרת השינוי,

שטרם אושר ויושם באופן מלא, הודגש מאוד נושא מתן התמריצים החיוביים למשתתפים, ומותנה במידה מסוימת השפעת התמריץ השלילי. במסגרת התמריצים החיוביים המתוכננים נכללים "מענק התמדה" בסך 1000 ש"ח עד 4000 ש"ח למשתתפים שהושמו בעבודה במשך תקופה של חודש עד שנה, ופיצוי למשתתפים בשנה הראשונה לעבודה בגין אבדן הטבות משלימות (ארנונה, דיור, תחבורה).⁴⁵ מיתון התמריץ השלילי בא לידי ביטוי בהצעה לקבוע מנגנון שלילת גמלה הדרגתית, שלפיו נקבעה מדרגה נוספת של שלילת גמלה, ובעקבות זאת שלושה ימי היעדרות מהתכנית יביאו לשלילת חצי גמלה, ואילו גמלה מלאה תישלל רק במקרה של ארבעה ימי היעדרות ומעלה.

השוואה למדינות בעולם: מן הסקירה שצוינה לעיל עולה כי במרבית התכניות התקיימו תמריצים חיוביים ושליליים למשתתפים. נמצא כי בכל התכניות שנסקרו המשתתפים מקבלים שירותים תומכי עבודה הדומים לאלה המסופקים למשתתפי התכנית בישראל. כמו כן בחלק מהתכניות עלה גובה הגמלה שלה זכאים המשתתפים בהתאם להתקדמותם בסולם התעסוקה.

אשר לתמריצים השליליים, נמצא כי שלילה מלאה של הגמלה אינה סנקצייה שכיחה, ולרוב מותנית בכך שלא תופעל כבר בפעם הראשונה שבה המשתתף לא עמד בדרישות התכנית האישית שנקבעה לו. למשל, באריזונה (Maricopa County) גובה הקנס שיוטל על המשתתף בפעם הראשונה שבה נקנס לא יעלה על 25% מהגמלה. בפעם השנייה לא יעלה גובהו על 50% מסכום הגמלה, ובפעם השלישית על 100%. במקרה שמתקיים מנגנון שלילה חלקית של הגמלה, יכול זה להתבסס על קנס קבוע בגין כל שעה של אי-השתתפות (אריזונה) או על אחוזים קבועים מסך הגמלה (הולנד).

תמריץ שלילי הרווח בארצות הברית אך לא באירופה הוא מגבלת תקופת הזכאות לגמלה: החקיקה הפדרלית בארצות הברית כוללת הגבלת משך זמן מצטבר לקבלת גמלה ל-60 חודשים, אך בחלק מהמדינות בארצות הברית קוצר פרק זמן זה במסגרת יישום התכנית ל-24-30 חודשים.

ממחקרים בנושא השפעת הסנקציות שנוקטות תכניות "מרווחה

45 המלצה דומה נכללה בדוח ועדת דינור: דינור, שם, עמ' 30.

לעבודה" על ההשמה בעבודה בטווח הקצר והבינוני עולה כי קיים קשר חיובי בין הפעלת סנקציות לתעסוקה בשכר גבוה, יחסית לקבוצת ביקורת שלא השתתפה בתכנית מנדטורית. עם זאת נמצא כי סנקציות מופעלות יותר דווקא כלפי משתתפים מקרב אוכלוסיות מוחלשות במיוחד, כמו נשים הסובלות מחסמים רבים בכניסה לשוק העבודה, ולפיכך לא תרמו הסנקציות לשינויים בהתנהגות במקרים אלו ואף הביאו להרעה במצבן של הנשים האלה. עוד נמצא כי תכניות ששולבו בהן תמריצים חיוביים, דוגמת השלמת הכנסה וגם/או מס הכנסה שלילי, היו יעילות מתכניות אחרות מאחר שתמריצים למועסקים מעודדים את הישארותם בעבודה ומונעים עוני בלי לעוות את המכניזם של שוק העבודה.⁴⁶

המלצות ונימוקים: לאור האמור לעיל, בבסיס ההמלצות בנושא זה עומדת ההנחה כי מערכת המשלבת תמריצים חיוביים ושלייליים ומדגישה בעיקר את התמריצים החיוביים, מערכת כזאת תשרת בצורה הטובה ביותר את מטרות התכנית. כדי להבטיח תמריץ להשתתפות בתכנית הוועדה ממליצה להמשיך ולקיים מנגנון שלילת גמלה בגין אי-מילוי התכנית האישית. עם זאת הוועדה ממליצה להגמיש מנגנון זה באמצעות קיום מנגנון שלילת גמלה הדרגתית וגם/או הגמשת התנאים לעמידה במבחן התעסוקה בפועל (לדוגמה, על משתתף יהיה לעמוד ב-80% מהתכנית האישית שנקבעה לו במהלך ארבעת חודשי ההשתתפות הראשונים, וב-90% מהתכנית האישית לאחר מכן). קיום מנגנון שלילת גמלה הדרגתית אינו מובן מאליו כיוון שגמלת הבטחת הכנסה נחשבת להכנסת מינימום שנועדה לסיפוק צרכיו הבסיסיים של המשתתף, ולפיכך גם פגיעה חלקית בה היא בעייתית מאוד. עם זאת נראה כי הפחתה הדרגתית של הגמלה עדיפה על שלילה מידית וכוללת, וכי יש בה התחשבות רבה יותר במצבם הכלכלי של משתתפי התכנית ובני משפחתם ובסיכוי שדווקא אוכלוסיות חלשות במיוחד עלולות להיפגע ממנגנון זה. יש לציין כי סירוב לקבלת עבודה, שהוא למעשה הפרה יסודית של כללי מערכת הגמלאות, ייחשב לאי-מילוי תכנית אישית באופן מלא ויביא לשלילת גמלה מלאה לאלתר.⁴⁷

46 גל ובראון, שם.

47 המלצה זו אינה מייתרת את הצורך בקביעת נהלים מפורטים בנוגע לכלל הקשור בהליך שלילת גמלה. ראו: מבקר המדינה, שם, עמ' 40-42.

לצד קיומו של מנגנון התמרוץ השלילי שצוין לעיל הוועדה ממליצה לקיים מערכת תמריצים חיוביים המוכוונים להשגת מטרתה של התכנית – השמה בת קיימה בעבודה. לפיכך יש ליצור תמריצים כלכליים חיוביים למשתתפים שהשתלבו בעבודה במשך תקופה ארוכה וליצור מנגנונים לקידום מקצועי של משתתפים, בדומה לשינויים שהוכרו עליהם בתחום זה בסוף שנת 2006 ובוועדת דינור.⁴⁸ לצד קיומם של תמריצים כספיים יש להבטיח המשך הקצאת שירותים תומכי עבודה למשתתפים. הוועדה ממליצה כי הקצאת שירותים אלו למשתתפים לא תיפסק עם המעבר לשוק העבודה (כפי שיפורט בהמשך פרק זה). הוועדה מוצאת כי כינונה הצפוי של מערכת סובסידיות להכנסות בישראל – "מס הכנסה שלילי" – היא נדבך חשוב במסגרת מערכת התמריצים החיוביים למשתתפי התכנית.⁴⁹

כפי שמצוין בפרקים האחרים בדוח זה, תמרוץ הגורמים המפעילים והמשתתפים בשל הצלחות בתחום ההשמה האיכותית מותנה בקיומה של מערכת מידע שתוכל לספק נתונים אמין ועדכניים. אם לא יימצא מקור אחר לנתונים בתחום זה, הוועדה ממליצה ליצור מערכת תגמול בגין דיווח השמות על ידי המשתתפים.

מתכנני יעדים תעסוקתיים

המלצה 2.16: מתכנן יעדים תעסוקתי יקבע את האפשרויות שיוצעו למשתתף בנוגע לתכנית האישית שעליו למלא בהתאם לנקבע בהמלצה 2.10 לעיל. עוד יקבע מתכנן יעדים תעסוקתי את מידת מילויה או אי-מילויה של התכנית האישית על ידי המשתתף לצורך קביעת זכאות המשתתף לגמלה, בהתאם לנקבע בהמלצה 2.12 לעיל.

המלצה 2.17: דרישות המינימום הקיימות כיום בחוק יורחבו כך שמתכנן יעדים תעסוקתי יהיה בעל ניסיון תעסוקתי של שלוש שנים לפחות (לא כולל שירות צבאי או לאומי) או בוגר תואר

48 דינור, שם, עמ' 30.

49 החלטת הממשלה מס' 1134 מיום 4 בפברואר 2007. ראו גם עמ' 62 ועמ' 72 בדוח זה.

ראשון במוסד מוכר להשכלה גבוהה ובעל ניסיון תעסוקתי של שנה אחת לפחות (לא כולל שירות צבאי או לאומי). מתכנני יעדים תעסוקתיים במסלול השיקום התעסוקתי יהיו בעלי הכשרה באחד מתחומי השיקום.

המלצה 2.18: תכנית ההכשרה של מתכנני היעדים התעסוקתיים תוכן באופן עצמאי על ידי כל אחד ממרכזי התעסוקה, אך תהיה חייבת באישור מוקדם של מנהלת התכנית. השלמת תהליך ההכשרה והצלחה בבחינה מסכמת מטעם מנהלת התכנית בסיום תהליך זה יהיו תנאי הכרחי להפעלת סמכויותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי. למתכנני היעדים התעסוקתיים הפועלים במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי תותאם תכנית הכשרה מיוחדת.

המלצה 2.19: כל משתתף יקבל לא פחות משעת ייעוץ אחת בחודש ללא קשר לסוג התכנית האישית שבה הוא משתתף. בכל מקרה הממוצע לכלל המשתתפים לא יפחת משתי שעות ייעוץ בחודש.

המצב בשלב הניסוי: חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 הסמיך את מתכנני היעדים התעסוקתיים ("מי"תים") המועסקים על ידי מרכזי התעסוקה לקבוע את התכנית האישית של המשתתף בתכנית מהל"ב ולקבוע אם עמד המשתתף בתכנית האישית או לא עמד בה ולדווח למוסד לביטוח לאומי על אופן עמידתו של המשתתף במבחן התעסוקה. יש להדגיש כי החלטת המוסד לביטוח לאומי בנוגע לזכאות משתתף בתכנית לגמלה מבוססת על קביעתו של מי"ת אם עמד המשתתף במבחן התעסוקה אם לאו.⁵⁰

בהתאם לדרישות החוק, מי"תים נדרשים להיות בעלי 12 שנות לימוד לפחות ובעלי ניסיון תעסוקה של שנה אחת לפחות בתחום כלשהו. טרם תחילת עבודתם עברו מי"תים הכשרה בת חודש שהועברה על ידי מפעילי התכנית וכללה התייחסות לנושאים האלה: הפעלת התכנית במרכזים, חוקי עבודה, הכרת אוכלוסיית המשתתפים בתכנית וכן

⁵⁰ יש לציין כי זהו אינו המקרה הראשון שבו פקידי המוסד לביטוח לאומי מסתמכים בתהליך קביעת זכאות על דיווחי גורמים פרטיים, אולם נראה כי זהו המקרה הבולט ביותר בשל היקפו.

מיומנויות אישיות כגון ריאיון משתתפים. עם זאת ממחקר ההערכה של תכנית מהל"ב שנערך כחצי שנה לאחר תחילת התכנית עולה כי 79% מהמיי"תים ציינו שיש צורך בהשלמה או בהרחבה של נושאים בהכשרה המקדימה, כמו למשל התמודדות עם שחיקה, אלימות מצד הלקוח, חוקי עבודה וניהול זמן.⁵¹ נוסף על ההכשרה המועברת על ידי מפעילי התכנית מחייבת העסקת כל מיי"ת אישור מראש של מנהלת התכנית, והמיי"תים נדרשים לעמוד במבחנים מטעם המנהלת אחת לתקופה מסוימת כדי לזכות לחידוש אישור העסקתם.

למרות דרישות ההשכלה והניסיון התעסוקתי הנמוכות הקבועות בחוק, למעשה רוב המיי"תים המועסקים על ידי מרכזי התעסוקה הם בעלי השכלה גבוהה: מחקר ההערכה של התכנית בנושא העלה כי 69% מהמיי"תים הם בעלי תואר אקדמי, וכי לרבע מהם תואר אקדמי במקצועות טיפוליים. כמו כן נמצא כי ל-63% מהמיי"תים ניסיון קודם בעבודה בשכר עם אוכלוסיות חלשות, וכי ל-13% נוספים ניסיון בעבודה בהתנדבות עם אוכלוסיות אלו. עוד נמצא כי קיים קשר שלילי בין השכלת מיי"ת למידת התרומה שלדעתו קיבל מההכשרה שעבר.

33% מהמיי"תים התנסו במצב של אבטלה.⁵²

מבחינת מאפיינים דמוגרפיים נמצא כי 70% מהמיי"תים הם נשים, 60% מהם נשואים, ושיעור ההורים בקרבם הוא 62%. 11% מהמיי"תים הם הורים יחידים ומחציתם צעירים עד גיל 32.⁵³

במסגרת תפקידו נדרש מיי"ת לבצע אבחון מסוגלות תעסוקתית של המשתתף ולהגדיר את צרכיו לקראת השתלבות בעבודה, להפנות את המשתתף לעבודה מתאימה, לסייע בהשגת שירותים תומכי עבודה ולנהל רישום לצורכי מעקב אחר המשתתף. במחקר ההערכה ציינו המיי"תים כי מתוקף תפקידם הם נדרשים גם לתמוך רגשית במשתתף ולגרום לו לשנות עמדות כלפי עבודה. עוד הם נדרשים לספק מידע ולהפנות לארגונים שונים לקבלת עזרה. לצד הטיפול האישי במשתתף ממלאים המיי"תים במרכזים תפקידים נוספים כמו חברות בצוותי חשיבה, תפקידים מנהליים שונים והדרכות קבוצתיות של לקוחות.⁵⁴

עומס התיקים הממוצע במרכזי התעסוקה של תכנית מהל"ב נע בין

51 מאירסר-גינינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, שם, יולי 2006.

52 שם.

53 שם.

54 שם.

יחס של 1:50 ל-1:75 משתתפים למי"ת. במחקר ההערכה דיווחו מי"תים על טיפול ב-41 משתתפים בממוצע בשבוע, ו-34 מתוכם דיווחו על קשיים שעוררו עומס לקוחות ולחץ מצד ההנהלה לביצוע השמות. בירושלים ובנצרת נמצאו האחוזים הגבוהים ביותר של מי"תים שדיווחו על קשיים בתחום זה. בכל מרכזי התעסוקה, פרט למרכז בחדרה, טיפלו מי"תים בקבוצת לקוחות הומוגנית יחסית ושלטו בשפת האם של הלקוחות. נקודה מעניינת נוגעת לטיפול של מי"תים במשתתפים שגם בני זוגם משתתפים בתכנית: 72% מהמי"תים דיווחו כי הם מטפלים בשני בני הזוג ללא התחשבות בסיכוייהם היחסיים להשתלב בשוק העבודה.⁵⁵

השוואה למדינות בעולם: ממחקרים בנושא צוותי תכניות "מרווחה לעבודה" בארצות הברית עולה כי המשאבים העומדים לרשות הצוותים ודירוג ההישגים שלהם והערכתם תואמים תרבות ארגונית המדגישה הפחתה מנהלית של היקף שירותי הסעד והשמה מהירה בעבודה, ולא העצמה כלכלית ארוכת טווח של הפונים. בנושאים כמו הפעלת סנקציות לדוגמה פעלו היועצים התעסוקתיים לפי נהלים ארגוניים רוטיניים, אם כי נותר מקום גם לשיקול דעת של היועץ. כן נמצא כי יועצים שאינם בעלי הכשרה מקצועית הולמת נדרשו להפעיל שיקול דעת להערכת מסוגלות הפונים כדי להחליט אם יש צורך בסנקציה. על רקע זה רוב היועצים נטו לקצר הליכים ולתת מענה פשטני לסוגיות שהתעוררו, מענה שאינו מתיישב עם העקרונות של ניהול מקרה אישי.

כמו כן נמצא כי הכשרה מקצועית לא הולמת של צוותי תכניות "מרווחה לעבודה" ומשאבי אנוש דלים העומדים לרשות הצוותים בהתמודדותם עם אוכלוסיות בעלות בעיות אנוש מורכבות פוגעים בהצלחת יעדי תכניות "מרווחה לעבודה". זאת ועוד, מחקרים רבים מראים את החשיבות של עומס קל בעבודה ושל צוותים בין-תחומיים מנוסים. ככל שעומס המקרים המוטל על איש צוות קטן יותר, כך יש הסיכוי של התכנית להוביל להשמה בעבודה בשכר גבוה יותר טוב יותר.⁵⁶

55 שם.

56 גל ובראון, שם.

המלצות ונימוקים: המי"תים הם החוליה החשובה ביותר בקשר שבין הגורמים המפעילים את התכנית לבין המשתתף, ולפיכך עשויה להיות למי"תים השפעה מכרעת על הצלחת התכנית ועל השגת מטרותיה. כמו כן הסמכות הנתונה בידיהם של המי"תים היא רחבה, ולפיכך יש לתת את הדעת על המגבלות שראוי להגדיר בהקשר זה ועל הכישורים וההכשרה הנדרשים ממי"ת לשם נשיאה באחריות המוטלת עליו. ככלל, הוועדה ממליצה לצמצם את היקף סמכותם של המי"תים ולהעלות את דרישות הסף לתפקיד.

צמצום סמכותם של המי"תים נעשה באמצעות תהליך האבחון/סינון שצוין לעיל, ואפשרויות התכנית האישית המוצעות למשתתף יוגבלו אפוא לפי המלצות הצוות המקצועי במרכז האבחון. כן נעשה הצמצום באמצעות הגברת שיתופו של המשתתף בבחירת התכנית האישית מתוך כמה חלופות שיוצעו לו. במסגרת זו הוועדה ממליצה להגדיר כי בסמכותו של מי"ת לקבוע את האפשרויות שיוצעו למשתתף בנוגע לתכנית האישית שעליו למלא בהתאם לנקבע בהמלצה 2.10 לעיל. עוד יקבע מתכנן יעדים תעסוקתי את מידת מילויה או אי-מילויה של התכנית האישית על ידי המשתתף לצורך קביעת זכאות המשתתף לגמלה, בהתאם לנקבע בהמלצה 2.12 לעיל.

הוועדה ממליצה כי לדרישות המינימום הקיימות כיום בחוק יתווסף תנאי בנוגע לחובת היותו של מתכנן יעדים תעסוקתי בוגר תואר ראשון במוסד מוכר להשכלה גבוהה. כמו כן הוועדה ממליצה כי לדרישות המינימום יתווסף אחד מהתנאים האלה: מתכנן יעדים תעסוקתי יהיה בעל ניסיון תעסוקתי של שלוש שנים לפחות בתחום השירותים החברתיים (לא כולל שירות צבאי או לאומי) או בעל תואר ראשון ובעל ניסיון תעסוקתי של שנה אחת לפחות (לא כולל שירות צבאי או לאומי). כדי לא לפגוע במי שהועסק כמתכנן יעדים תעסוקתי במהלך שלב הניסויי ובשל הניסיון שצבר מומלץ כי שינוי זה לא ימנע המשך העסקתו של מי שמועסק כיום. כמו כן הוועדה ממליצה כי מתכנן יעדים תעסוקתי במסלול השיקום התעסוקתי יהיה בעל הכשרה באחד מתחומי השיקום.

הכשרה הולמת של מי"ת היא תנאי הכרחי לביצוע תפקידו באופן הולם ואיכותי. בתהליך ההכשרה יש להתמקד באלה: בניית יכולות להערכת המסוגלות והצרכים של המשתתף בתכנית; סיפוק מידע הנוגע לזכויות

הפרט – המשתתף והמועסק; ביסוס ההיכרות עם קבוצות אוכלוסייה שונות על מאפייניהן והשפעתן על המצב התעסוקתי; פיתוח יכולת התמודדות עם בעיות שונות מחיי היום-יום של מרכזי התעסוקה. הוועדה ממליצה כי תכנית ההכשרה של מי"ת תוכן באופן עצמאי על ידי כל אחד ממרכזי התעסוקה אך תהיה חייבת באישור מוקדם של מנהלת התכנית לאור הדגשים שצוינו לעיל. כמו כן יש להתאים את תהליך ההכשרה למי"ת הפועל במסגרת מסלול השיקום התעסוקתי. השלמת תהליך ההכשרה וההצלחה בבחינה מסכמת מטעם מנהלת התכנית בסיום תהליך זה יהיו תנאי הכרחי להפעלת סמכויותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי.

כפי שצוין לעיל, הפחתת עומס העבודה של מי"ת היא תנאי חשוב לטיפול נאות בכל אחד מהמשתתפים בתכנית ולקידום התעסוקתי. לפיכך הוועדה ממליצה כי כל מי"ת יטפל בכ-50 משתתפים. מתוך הכרה במגוון הרב של משתתפים ושל צורכיהם וכדי להבטיח התמקדות בצורכי המשתתפים וטיפול מיטבי בהם, יש להקפיד שכל משתתף יקבל לא פחות משעת ייעוץ אחת בחודש ללא קשר לסוג התכנית האישית שבה הוא משתתף, ובכל מקרה הממוצע של כלל המשתתפים לא יפחת משתי שעות ייעוץ בחודש.

שירותים תומכי עבודה

המלצה 2.20: שיעור קבוע מהתקציב לשירותים תומכי עבודה (WSS) יופנה למסגרות הכשרה מקצועית, והמרכז יישא בחלק מהעלות. כך יהיה אפשר לבקר את תהליך בחירת ההכשרות והתאמתן להגדלת סיכוייו של המשתתף להשתתף בשוק העבודה.

המלצה 2.21: במסגרת תקציב השירותים תומכי העבודה יודגש במיוחד מימון מסגרות חינוך. לא ייווצר מצב שבו הורה לילדים עד גיל 12 ישתתף בתכנית ללא סידור משביע רצון לילדיו. מרכזי התעסוקה יחויבו במימון מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים בתכנית שלא הושמו בעבודה. כמו כן ימומנו מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים שהושמו בעבודה, וזאת במהלך השנה הראשונה בעבודה. המימון יופחת בהדרגה עד תום שנה זו.

המצב בשלב הניסוי: כפי שצוין בפרק זה ובפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית" בדוח זה, מוקצה במסגרת התכנית מגוון רחב של שירותים תומכי עבודה (WSS) למשתתפים. שירותים אלו מיועדים להסיר מגבלות ומכשולים המקשים על המשתתפים להיקלט בשוק העבודה. השירותים כוללים, בין היתר, שירותי שמרטפות לילדים ושירותי תחבורה ומימון צרכים ייחודיים נוספים כמו צרכים רפואיים, ביגוד וכדומה. לאחר מחצית שנת הפעילות הראשונה של התכנית הורחב מגוון השירותים מתקציב ה-WSS: כדי לעודד את מרכזי התעסוקה להגדיל את מספר ההכשרות המקצועיות למשתתפים למען שדרוג כישוריהם התעסוקתיים והמקצועיים נקבע כי ניתן להשתמש בתקציב זה גם למטרות אלו (שמומנו קודם לכן מתקציב התפעול של מרכזי התעסוקה). כפי שמפורט בפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית" של דוח זה, התקציב להקצאת שירותים תומכי עבודה אינו כלול בתקציב התפעול של מרכזי התעסוקה; בסוף שנת 2006 הוחלט על ביטול התמריץ למפעילים על חיסכון בשימוש בתקציב זה.

לוח 2.3 מפרט את מבנה הקצאת התקציב לשירותים תומכי עבודה ואת היקף המשתתפים שהוקצו להם שירותים אלו במהלך שנת הפעילות הראשונה של התכנית:

לוח 2.3 – הקצאת שירותים תומכי עבודה, אוגוסט 2005 – יולי 2006⁵⁷

סה"כ	אחר	הכשרה והדרכה	אבחון רפואי ונפשי / סיוע רפואי	השגחה על ילדים	הוצאות נסיעה	סה"כ תקציב (ש"ח)
19,323,077	217,401	4,706,524	2,434,018	4,517,274	7,447,860	סה"כ תקציב (ש"ח)
100%	1%	24%	23%	23%	39%	השיעור באחוזים מהתקציב הכולל
32,454	1,561	2,984	7,821	2,384	17,704	סה"כ משתתפים

57 לפי נתוני מנהלת התכנית, ינואר 2007.

מהנתונים בלוח אנו למדים כי ההשקעה בשירותים תומכי עבודה, ובמיוחד טיפול בילדים והכשרה מקצועית, הייתה מועטה ובלתי מספקת. רק חלק קטן מהמשתתפים אכן זכו ליהנות מהשירותים הללו.

השוואה למדינות בעולם: ממחקרים שונים שנעשו בנושא מדיניות "מרווחה לעבודה" בעולם עולה כי הקצאת תקציב לשירותים תומכי עבודה היא מרכיב חשוב בתכניות אלו, במיוחד באותן תכניות המדגישות השמה מהירה בעבודה לפי עקרון ה"עבודה תחילה". התקציב המיועד לשירותים אלו מנוצל לשם הסרת חסמים המקשים על השתלבותו של המשתתף בשוק העבודה, והשירותים העיקריים המוקצים במסגרת תקציב זה הם שירותי טיפול בילדים והשגחה עליהם. יש לציין כי היכולת לספק את הצורך בשירותים אלו היא מועטה לעתים רבות, בייחוד באזורים עניים, כפי שעולה ממחקרים על בריטניה.⁵⁸

המלצות ונימוקים: שירותים תומכי עבודה (WSS) הם אמצעי חשוב ביותר להסרת חסמים המקשים על משתתפי התכנית להשתלב בשוק העבודה, לפיכך יש להמשיך ולספק אותם בגמישות ולפי צרכי האישיים של כל משתתף ומשתתף. עם זאת הוועדה מוצאת לנכון להדגיש את חשיבות הקצאתם של שירותים אלו להתמודדות עם שני חסמים בולטים במיוחד: העדר הכשרה מקצועית מספקת והצורך בטיפול בילדים.

כדי להתמודד עם בעיית ההכשרה המקצועית החסרה של רבים ממשתתפי התכנית הוועדה ממליצה כי שיעור קבוע מהתקציב לשירותים תומכי עבודה (WSS) יופנה למסגרות הכשרה מקצועית, ובלבד שהמרכז יישא בחלק מהעלות. כך יהיה אפשר לבקר את תהליך בחירת ההכשרות והתאמתן להגדלת סיכוייו של המשתתף להשתלב בשוק העבודה. הפניית חלק מהתקציב של שירותים תומכי עבודה למסגרות הכשרה מקצועית תיעשה על פי המלצות שהובאו לעיל בנושא התכנית האישית לאור חשיבות השילוב של עקרון ה"עבודה תחילה" עם הגברת ההון האנושי של המשתתפים.

58 גל ובראון, שם.

כמו כן הוועדה ממליצה כי במסגרת תקציב השירותים תומכי העבודה יודגש במיוחד מימון מסגרות חינוך. מימון מסגרות אלו הוא תנאי הכרחי להצלחת ההשמה של הורים לילדים, בייחוד בקרב אוכלוסיות מסורתיות שבהן גידול הילדים מוטל בעיקרו על אם המשפחה. לפיכך יש לחייב את מרכזי התעסוקה במימון מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים בתכנית שלא הושמו בעבודה. לא ייווצר מצב שבו הורה לילדים עד גיל 12 ישתתף בתכנית ללא סידור משביע רצון לילדיו. כמו כן יש לדאוג למימון, על ידי המעסיק או על ידי מרכז התעסוקה, של מסגרות חינוך לילדים (עד גיל 12) של משתתפים שהושמו בעבודה וזאת במהלך השנה הראשונה בעבודה. המימון יופחת בהדרגה עד תום שנה זו.

שירות בקהילה

המלצה 2.22: "שירות בקהילה" ימשיך להיות מרכיב אפשרי בתכנית האישית של משתתפים חסרי ניסיון תעסוקתי, אך תהיה מגבלת זמן מרבית של ארבעה חודשים בכל תקופת ההשתתפות בתכנית. יהיה ניתן להאריך את משך ההשתתפות במסגרת ה"שירות בקהילה" בארבעה חודשים נוספים אם המשתתף ייתן את הסכמתו המפורשת לכך.

המלצה 2.23: בשל אופיו הייחודי של ה"שירות בקהילה" הוועדה ממליצה שמשותף ב"שירות בקהילה" יהיה זכאי, נוסף על גמלת הבטחת ההכנסה שלה הוא זכאי, לתגמול שאינו שכר. תגמול זה יהיה בגובה ההכנסה שאינה מובאת בחשבון (disregard) לצורך חישוב גמלה של יחיד שבחזקתו ילד. מחציתו של התגמול תינתן במועד ביצוע השירות בקהילה, ומחציתו השנייה עם השמתו של המשתתף בעבודה.

המצב בשלב הניסוי: "שירות בקהילה" מוגדר בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 כ"שירות שאיננו עבודה, שמטרתו הקניית הרגלי עבודה למשתתף".⁵⁹ עוד נקבע כי "שירות בקהילה" יכול להיקבע כחלק מן

59 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 101.

התכנית האישית של המשתתף שמטרתה "לשלב את המשתתף בעבודה שתמצה את כושר השתכרותו".⁶⁰ לפי החוק ניתן להפנות משתתף ל"שירות בקהילה" לתקופה של עד ארבעה חודשים ברצף. הגורם המעסיק חייב להיות גוף שאינו למטרות רווח או גוף ציבורי, והפעילות המבוצעת חייבת להיות בעלת אופי של פרויקט ולא פעילות מתמשכת הדורשת העסקת כוח אדם קבוע לשם ביצועה. מנהלת התכנית אחראית לאישור הפרויקטים והגופים שאליהם ניתן להפנות משתתפים ל"שירות בקהילה", לפי התנאים שצוינו לעיל. במקרה של שילוב משתתף ב"שירות בקהילה" המשתתף ממשיך לקבל גמלת קיום, ואין מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין המשתתף לבין הגוף שבו מבוצע ה"שירות בקהילה".

בתנאי המכרז נקבע כי הפניית משתתף ל"שירות בקהילה" תיעשה לפי מצבו הבריאותי וכושרו הגופני, והגוף שבו המשתתף משולב ילווה את המשתתף בפיקוח של מרכז התעסוקה. בטופס הפניית המשתתף ל"שירות בקהילה" יובהרו מטרות שילובו במסגרת זו, ומשתתפים בעלי ניסיון תעסוקתי או המועסקים במשרה חלקית לא יופנו ל"שירות בקהילה" אלא אם התקיימו תנאים מיוחדים אשר יובהרו בטופס ההפניה. במסגרת דוח ועדת תמיר השנייה נקבע כי יהיה ניתן לשלב משתתף ב"שירות בקהילה" מעבר למגבלת ארבעת החודשים הקבועה בחוק אם המשתתף מעוניין בכך, אם כי תיקון חקיקה זה עדיין לא אושר על ידי הכנסת.⁶¹

בסקירה השנתית של מנהלת התכנית נקבע כי "על אף הביקורת הציבורית נראה שהשירות בקהילה תרם רבות גם למשתתפים וגם לקהילה. על פי דיווחי מרכזי התעסוקה על אף שהמופנים לשירות בקהילה הינם המשתתפים שלהם החסכים והחסמים הגדולים ביותר רבים מהם הצליחו להשתלב בעבודה בעקבות ההתנסות במסגרת זו".⁶² לאורך שנת הפעילות הראשונה של התכנית הופנו לשירות בקהילה כ-2,000 משתתפים בחודש.

השוואה למדינות בעולם: המחקר הבינלאומי מראה ש"שירות

60 שם.

61 תמיר, שם, עמ' 8. ראוי לציין כי בדו"ח מבקר המדינה נמצא כי הפיקוח בתחום זה היה חסר: מבקר המדינה, שם, עמ' 28-33.

62 נובק, שם, עמ' 25.

בקהילה" הוא מרכיב שולי בתכניות "מרווחה לעבודה" במרבית מדינות הרווחה בעולם. יתר על כן, ממחקרים שנערכו בנושא מסגרות מקבילות ל"שירות בקהילה" בארצות הברית ובשוודיה, והמצוטטים בנייר עמדה מטעם מרכז אדווה, עולה כי תרומתן של מסגרות אלו לקידום מצבם התעסוקתי של המשתתפים בהן היה נמוך.⁶³

המלצות ונימוקים: הוועדה ממליצה כי "שירות בקהילה" ימשיך להיות מרכיב אפשרי במסגרת התכנית האישית של משתתפים חסרי ניסיון תעסוקתי, אך תהיה מגבלת זמן מרבית של ארבעה חודשים בכל משך שהותו במרכז. יהיה ניתן להאריך מגבלת זמן זו בארבעה חודשים נוספים אם המשתתף ייתן לכך את הסכמתו המפורשת.⁶⁴ להערכת הוועדה, על אף מוגבלתו של מרכיב ה"שירות בקהילה" במסגרת התכנית האישית ייתכן שיש בו כדי לסייע למשתתפים מסוימים משום שיתרום לניסיונם התעסוקתי. כנאמר בהמלצה 2.10, יוצגו למשתתף כמה חלופות לתכניתו האישית. "שירות בקהילה" היא אחת החלופות. בחירתו של המשתתף להשתלב דווקא במסגרת זו היא תנאי חשוב להפקת ההישגים שמסגרת זו יכולה להציע מבחינת קידומו התעסוקתי של המשתתף.

בשל אופיו הייחודי של ה"שירות בקהילה", שבמסגרתו המשתתף מוכשר לעבודה באמצעות השתלבות בסביבת עבודה ובאמצעות ביצוע מטלות מסוימות בגוף שבו מתקיים ה"שירות בקהילה", הוועדה ממליצה שמשתתף ב"שירות בקהילה" יהיה זכאי, נוסף על גמלת הבטחת ההכנסה שלה הוא זכאי, לתגמול שאינו שכר. תגמול זה יהיה בגובה ההכנסה שאינה מובאת בחשבון (disregard) לצורך חישוב גמלה של יחיד שבחזקתו ילד (7% מהשכר הממוצע השווים כ-500 ש"ח לחודש). מחציתו של התגמול תינתן במועד ביצוע השירות בקהילה, ומחציתו השנייה עם השמתו של המשתתף בעבודה.

הוועדה אמנם אינה רואה ב"שירות בקהילה" עבודה, אך היא מוצאת טעם לפגם בכך שבצד הנאה מסוימת מן השירות שמפיקים הגופים

63 מרכז אדווה, מחקרים בארה"ב ובשוודיה: "שירות בקהילה" אינו תורם לא למובטלים ולא למשק (נייר עמדה), אפריל 2006.

64 מובן כי כלל זה לא יחול על משתתף אשר חזר לתכנית לאחר כמה שנים וכי יש לקבוע הוראות שיתאימו למצב זה.

שבהם מבוצע השירות, המשתתפים אינם זכאים לתמורה כלשהי מעבר לסכום של גמלת הבטחת ההכנסה.

3. בקרה, הסדרה ומחקר של התכנית

מבוא

פרק זה עוסק בהמלצות בנוגע למערכות הפיקוח והבקרה של ממשלת ישראל על הגופים המיישמים את תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בפועל. הפרק עוסק גם בכלים הנדרשים לבחינת הצלחתה של התכנית. הנחת היסוד העומדת בבסיסו של הפרק היא שהגדרת העקרונות להפעלת התכנית נמצאת בחקיקה הרלוונטית (ראשית ומשנית), בנהלים הנקבעים על ידי ממשלת ישראל באמצעות מנהלת התכנית ובהסכמים שיתקיימו בין הממשלה לגורמים שיפעילו את התכנית. זאת ועוד, השגת מטרת התכנית תלויה בראש ובראשונה בהגדרה מתאימה של מסגרת הפעלת התכנית ושל מודל התמריצים הכלכליים שנקבע במסגרתה. לפיכך ההמלצות שיוצגו להלן בנוגע למערכות הפיקוח והבקרה הנדרשות לשם יישום תקין של התכנית הן בגדר כלי משלים להגדרת מסגרת ההפעלה שהמלצות בעניינה נדונות בפרק אחר בדוח זה.

הקמת מערכות בקרה ופיקוח על הגורמים המפעילים תכנית "מרווחה לעבודה" היא הכרחית, שכן האחריות לאספקת שירותים חברתיים-ציבוריים מועברת במסגרת התכנית לגורמים פרטיים. העברת האחריות לאספקת שירותים אלו כוללת בתוכה גם העברה של סמכויות שלטוניות הנוגעות לדיווח על קיום מבחן תעסוקה, שהוא תנאי לקבלת גמלת קיום (גמלת הבטחת הכנסה), וככזה יש בו כדי לגרום לשלילת גמלת קיום מאדם שאין לו אמצעי קיום. כמו כן מועברות לגורמים פרטיים סמכויות הנוגעות לקביעת התכנית האישית שהמשתתפים מחויבים בה ולחיוב משתתפים לחשוף מידע אישי או לעבור אבחון רפואי. כאמור, מסגרת ההפעלה שהוגדרה ליישום התכנית צריכה לשקף את מטרות התכנית ואת האינטרס הציבורי המגולם בהן תוך הקפדה על שמירת זכויות המשתתפים בתכנית. עם זאת יש להקים מערכות פיקוח ובקרה נוספות כדי לתמוך במסגרת ההפעלה של התכנית וביישום הולם שלה וכדי להתמודד עם מצבים שמסגרת ההפעלה של

התכנית אינה נותנת להם מענה מתאים. כמו כן הפיקוח על אספקה ראויה של שירות ציבורי בסיסי הוא מחויב בין שהגורמים המספקים אותו הם ממשלתיים ובין שלא. הדברים שצוינו לעיל נכונים באופן מיוחד בתחום שהוא בעל השפעה מכרעת על חייהם של תושבים מקרב המעמד החברתי-כלכלי הנמוך במדינת ישראל. השפעתה של פגיעה כלכלית בהכנסתם היא קשה ביותר, והאפשרויות שיש בידיהם להתמודד עם פגיעה מעין זו הן מוגבלות במיוחד.

בחלקו הראשון של הפרק יובאו המלצות בנוגע למוסדות שמטרתם היא שמירת זכויות הפרטים המשתתפים בתכנית, ובכללן מנגנון השימוע לפני העברת דיווח על אי-עמידה במבחן תעסוקה, מנגנון הערר על החלטותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי, מנגנון האבחון של מגבלות רפואיות אצל משתתפי התכנית ומנגנון נציבות פניות המשתתפים. בחלקו השני של הפרק יובאו המלצות בנוגע לאלה: מנגנוני הבקרה הכוללת של התכנית, ובהם תפקוד תהליכי הבקרה המתקיימים במנהלת התכנית במשרד התמ"ת ומערכות המידע השוטף של התכנית. בחלקו האחרון של הפרק יובאו המלצות בנוגע לבחינה עתידית של הצלחת התכנית והמחקר הנדרש בגינה.

מוסדות שמירת זכויות המשתתפים בתכנית

(1) הליך שימוע וועדות ערר

במסגרת התכנית מועברות לגורמים פרטיים סמכויות שלטוניות הנוגעות לקביעת מבחן התעסוקה של משתתפי התכנית ולקביעה אם אכן קיימו את המבחן כנדרש אם לאו, קביעה המשליכה על זכאותם לגמלת קיום. סמכויות אלו ממומשות בפועל על ידי מתכנן היעדים התעסוקתי הפועל מטעם מרכז התעסוקה המפעיל את התכנית. ועדות הערר הן הכלי העיקרי העומד לרשות משתתף הרואה עצמו נפגע ללא הצדקה מהחלטתו של מתכנן יעדים תעסוקתי, ויש להן תפקיד חשוב מאוד בהגנה על זכויותיו של המשתתף. מנגנון הערר הוא כלי חיוני גם במסגרת מערכת ממשלתית, שהרי גם היא אינה חפה משגיאות; במסגרת של הפעלת התכנית בידי גורמים פרטיים מקבל מנגנון הערר משנה חשיבות.⁶⁵ יש לציין כי ועדות הערר מוסמכות לדון בכל החלטה

⁶⁵ יש לציין כי קיימת בחוק זכות ערר על החלטה של פקיד שירות התעסוקה (סעיף 43 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ח-1958), אולם בשונה מהוראות תכנית מהל"ב שלפיהן ניתן להגיש ערר על כל החלטה של מתכנן יעדים תעסוקתי, ערעור על

של מתכנן יעדים תעסוקתי, ולא רק בהחלטה המביאה לשלילת גמלה, אך הן אינן מוסמכות לדון בעררים על החלטות של גורמים אחרים בתכנית, כגון מנהלת התכנית, שר התמ"ת וכדומה. המלצות הוועדה בנוגע לערעורים על החלטות של מוסדות החלטה אחרים במסגרת התכנית יידונו בהמשך פרק זה. להלן ריכוז נתונים בנוגע לשיעורי הגשת עררים במהלך שנת 2006 (לוח 3.1).

לוח 3.1 – שיעורי עררים ביחס למספר תיקים ולמספר החלטות על שלילת גמלה, 2006⁶⁶

חודש	משתתפים פעילים	דיווחים שוללי גמלה	עררים	מספר עררים ל-1000 משתתפים פעילים	מספר עררים ל-1000 דיווחים שוללי גמלה	שיעור עררים למשתתף	שיעור עררים לדיווח שולל גמלה
ינואר	16,742	1,724	131	7.8	76.0	0.8%	7.6%
פברואר	15,853	1,246	114	7.2	91.5	0.7%	9.1%
מרס	15,406	1,363	135	8.8	99.0	0.9%	9.9%
אפריל	14,564	1,055	138	9.5	130.8	0.9%	13.1%
מאי	13,852	1,207	174	12.6	144.2	1.3%	14.4%
יוני	13,121	1,143	186	14.2	162.7	1.4%	16.3%
יולי	12,539	1,389	178	14.2	128.1	1.4%	12.8%
אוגוסט	12,296	919	184	15.0	200.2	1.5%	20.0%
ספטמבר	11,700	920	162	13.8	176.1	1.4%	17.6%
אוקטובר	11,078	767	172	15.5	224.3	1.6%	22.4%
נובמבר	10,804	752	217	20.1	288.6	2.0%	28.9%
דצמבר	10,491	722	186	17.7	257.6	1.8%	25.8%
ממוצע	13,204	1,101	165	12.5	149.7	1.2%	15.0%

מקור: מנהלת תכנית מהל"ב, ינואר 2007.

החלטתו של פקיד שירות תעסוקה הוא אפשרי רק במקרה שדווח כי העורר סירב לקבל עבודה שהוצעה לו.
⁶⁶ יש לציין כי אין בהכרח התאמה מלאה בין מספר העררים בחודש מסוים למספר הדיווחים שוללי הגמלה או למספר המשתתפים הפעילים באותו חודש. ייתכן שחלק קטן מהעררים שהוגשו בחודש מסוים עניינם החלטה שנתקבלה בחודש קודם.

יש לציין כי מראשית הפעלת התכנית ועד לחודש דצמבר 2006 (כולל) כ-76% מהדיווחים שוללי הגמלה היו בגין היעדרויות לא מאושרות בלבד, כלומר מקרים שבהם המשתתף לא התייצב כלל במרכז התעסוקה, ולא דווח במקרים אלה כי המשתתף התייצב במרכז התעסוקה אולם סירב לקבל עבודה שהוצעה לו, או סירב להציג מסמך שנדרש ממנו, או סירב להתייצב לבדיקה רפואית, או לא שיתף פעולה בביצוע התכנית האישית.

להלן התפלגות סוג ההחלטה בעררים שנדונו במהלך שנת 2006, לפי סוג הערר (לוח 3.2 ולוח 3.3):

לוח 3.2 – התפלגות סוג ההחלטה בעררים שנדונו, 2006 (מספרים מוחלטים)

ההחלטה / סוג הערר	סה"כ נדונו (1)=(2)+(3)+(4)+(5)	התקבל (2)	נדחה (3)	התקבל חלקית (4)	החלטות אחרות (5)	נדחו על הסף (6)
סה"כ	1,221	219	697	234	71	248
רפואי	555	93	240	189	33	84
רגיל	666	126	457	45	38	164

מקור: דוח סיכום שנתי של ועדות הערר, ינואר 2007.

לוח 3.3 – התפלגות סוג ההחלטה בעררים שנדונו, 2006 (אחוזים)

ההחלטה / סוג הערר	סה"כ נדונו	התקבל (2)/(1)	נדחה (3)/(1)	התקבל חלקית (4)/(1)	החלטות אחרות (5)/(1)	יחס בין עררים שנדחו על הסף (6) לעררים שנדונו (1)
סה"כ	100%	17.9%	57.1%	19.2%	5.8%	20.3%
רפואי	100%	16.8%	43.2%	34.1%	5.9%	15.1%
רגיל	100%	18.9%	68.6%	6.8%	5.7%	24.6%

מקור: דוח סיכום שנתי של ועדות הערר, ינואר 2007 (מעובד).

יש לציין כי לפי דיווח יו"ר ועדות הערר, כמעט בכל המקרים שבהם נדחה ערר על הסף הוגשו אותם עררים באיחור ללא הצדקה מיוחדת, ולפיכך ועדת הערר הייתה מנועה מלדון בהם. הוועדה סבורה שכדי שוועדות הערר יגנו כראוי על המשתתפים, צריכים להתקיים בהן כמה תנאים מקדמיים: העדר כל זיקה בין ועדת הערר לבין הגורמים המפעילים; נגישות גבוהה של ועדת הערר למשתתפי התכנית; ייצוג הולם של העוררים בפני הוועדה; הליך הולם ומהיר.

המלצה 3.1: יש לקיים הליך שימוע לפני העברת דיווח על אי-עמידה במבחן תעסוקה כדי להביא לידיעתו המוקדמת של המשתתף כי קיימת אפשרות של שלילת גמלת הקיום שלה הוא זכאי וכדי לקדם אפשרות להידברות בין המשתתף למרכז התעסוקה. כל החלטה על העברת דיווח מעין זה תועבר למשתתף בכתב ובתרגום לשפת אמו לפי הצורך.

המצב בשלב הניסוי: בהנחיותיה של מנהלת התכנית למרכזי התעסוקה נקבע כי במקרים שבהם דיווח על אי-עמידה במבחן תעסוקה עקב החלטה "אקטיבית"⁶⁷, דהיינו החלטה שאינה נובעת מהיעדרות המשתתף ממרכז התעסוקה, יש לקיים שימוע למשתתף, לפני קבלת ההחלטה או אחריה. יש לקיים שימוע גם במקרים שבהם מדובר על היעדרות המשתתף, אולם למשתתף יש השגות על דיווח זה כי יש לו סיבה מוצדקת, למשל מחלה. בהנחיות מנהלת התכנית אף נקבע כי ההחלטה על העברת דיווח מעין זה תועבר למשתתף בכתב.

המלצות ונימוקים: חשיבותו של הליך השימוע נובעת משני טעמים עיקריים: ראשית, הליך זה צריך להיות מסגרת להידברות בין המשתתף למתכנן היעדים התעסוקתיים ומרכז התעסוקה. ההידברות עשויה להביא ליישוב אי-ההבנה הקיימת בין שני הצדדים ולמנוע מלכתחילה הזדקקות למנגנון הערר. שנית, באמצעות הליך זה המשתתף מודע באופן מלא ומפורש כי קיימת אפשרות של שלילת גמלת הקיום שלה

⁶⁷ שלילה על סמך סירוב המשתתף לקבלת עבודה, סירוב המשתתף להגשת מסמך, אי-שיתוף פעולה ואי-מילוי תכנית אישית.

הוא זכאי. לפיכך הוועדה ממליצה לקיים הליך שימוע לפני העברת דיווח על אי-עמידה במבחן תעסוקה ולהתאים את הליך השימוע למקרים שבהם הדיווח מועבר עקב החלטה "אקטיבית" ולמקרים שבהם הדיווח מועבר עקב היעדרות. כמו כן הוועדה ממליצה כי כל החלטה על העברת דיווח מעין זה תועבר למשתתף בכתב ובתרגום לשפת אמו לפי הצורך.

המלצה 3.2: יש למנוע כל זיקה, כמו זיקה כלכלית או פיזית, בין ועדת הערר לבין הגורם המפעיל את התכנית.

המצב בשלב הניסוי: החוק קובע כמה הוראות שנועדו להבטיח הפרדה בין ועדת הערר לבין מרכז התעסוקה. מבחינת מיקום המרכז נקבע כי "דיוני ועדת הערר לא ייערכו במרכז התעסוקה או בחצרים של התאגיד המפעיל את מרכז התעסוקה או של בעל זיקה אליו" (סעיף 46(ז)(2)).⁶⁸ מבחינה כלכלית נקבע כי "תאגיד המפעיל מרכז תעסוקה, בעל זיקה אליו ועובדיו, לא יעניקו לחברי ועדת הערר, לעובדיה ולמי שנותן לה שירות, כל הטבה או תגמול, בכסף או בשווה כסף, במישרין או בעקיפין" (סעיף 46(ז)(1)).⁶⁹ עוד יש לציין כי מבחינת הרכב הוועדה נקבע כי הוועדה כוללת נציג ציבור ושני עובדי ציבור, וחלות עליה הוראות האוסרות ניגוד עניינים מכוח סעיפים 9 ו-15 לחוק בתי דין מנהליים, תשנ"ב-1992.⁷⁰ יש לציין כי מנהלת התכנית מסרה לוועדה הציבורית כי פעילות ועדת הערר ממומנת במלואה מתקציב המדינה ולא מתקציב המרכז, וכי הפעלת ועדות הערר מתבצעת על ידי חברה חיצונית שאין לה, ואסור שיהיה לה, כל קשר לגורמים המפעילים את התכנית.

המלצות ונימוקים: ההוראות שהובאו לעיל משקפות הפרדה בין ועדות הערר לבין מרכזי התעסוקה באופן המניח את הדעת. ככל הידוע לוועדה, הוראות אלו מקוימות ולפיכך הוועדה תומכת בשמירה על המצב הקיים.

68 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 103.
69 שם.
70 ספר החוקים התשנ"ב, עמ' 90.

המלצה 3.3: יש לאפשר גישה מרבית של משתתפי התכנית לוועדות הערר מכל הבחינות הרלוונטיות: מיקומן הפיזי של הוועדות, יידוע המשתתף על זכויותיו בדבר הגשת ערר, הזמן המוקצב להגשת ערר (אשר יורחב לעשרים ימים לפחות), העלות הכלכלית הכרוכה בהגשת ערר והתאמת ההליך לשפת העורר.

המצב בשלב הניסוי:

- נגישות פיזית: ועדות הערר פועלות כיום בקרבה יחסית למרכזי התעסוקה. עם זאת באזור שבו קיימת שלוחה של מרכז התעסוקה (כיום מדובר בשלוחה אחת הממוקמת בשדרות) ועדת הערר ממשיכה להיות ממוקמת במרכז האזורי העיקרי בלבד (באשקלון) ולא בשלוחה.
- יידוע המשתתף על זכויותיו בנוגע להגשת ערר: עם תחילת התכנית הופץ דף "דע את זכויותיך – ועדות הערר" בארבע שפות: עברית, ערבית, רוסית ואמהרית, ובו פורט המידע הנוגע להגשת ערר. במהלך שנת 2006 הונחו מרכזי התעסוקה על ידי מנהלת התכנית ליידע בכתב את המשתתפים על זכותם להגיש ערר ולמסור למשתתף הודעה בכתב על ההחלטה לדווח עליו דיווח שולל גמלה. בעקבות הוראתה של מנהלת התכנית ניתן למצוא במרכזי התעסוקה משנת 2006 טפסים להגשת ערר.
- הזמן הנדרש להגשת ערר: סעיף 46(ג) לחוק קובע כי ערר יוגש בתוך עשרה ימים קלנדריים מן היום שבו הודיע מתכנן היעדים התעסוקתי למשתתף על העברת דיווח עליו שישלול את גמלתו.⁷¹ לפיכך ועדות הערר מנועות מלדון בעררים שהוגשו באיחור אלא אם התקיימו טעמים מיוחדים. על פי נתוני ועדות הערר, במהלך שנת 2006 נדחו על הסף כ-17% מכלל העררים שהגיעו לוועדות הערר וכ-20% מהעררים שהוגשו בקשר לעניין לא־רפואי (כפי שצוין לעיל, לפי דיווח יו"ר ועדות הערר, כמעט בכל המקרים שבהם נדחה ערר על הסף מדובר בעררים שהוגשו באיחור ללא הצדקה מיוחדת, וועדת הערר הייתה מנועה אפוא מלדון בהם). כמו כן ניתן, בהסכמת מתכנן היעדים התעסוקתי, להאריך את

71 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 102.

התקופה להגשת הערר לצורך "נסיון להגיע לידי הסכמה ליישוב המחלוקת נושא הערר".⁷² במקרה כזה יוגש הערר בתוך עשרה ימים קלנדריים מיום החלטת המתכנן במסגרת הליך הבירור או בסיום תקופת הארכה שניתנה על ידיו.

- **אפשרויות להגשת ערר:** כיום הגעה פיזית למשרדי ועדת הערר היא הדרך היחידה שבה ניתן להגיש ערר. יש לציין כי הזמן הנדרש להגשת ערר ולהשתתפות בדיון בוועדה נחשב לחלק מהתכנית האישית, והנסיעות הכרוכות בתהליך הערר מזוכות בהחזר כספי. במשרדי ועדת הערר המשתתף ממלא טופס מתאים הנכלל בתקנות וניתן למילוי בכתב יד.⁷³ רכזי הוועדה מסייעים לעוררים בהגשה תקינה של הערר. את הטפסים ניתן למצוא גם באתר האינטרנט של מנהלת התכנית, ומאז חודש ספטמבר 2006 גם במרכזי התעסוקה. כיום הטפסים כתובים בעברית, אולם בימים אלו מכינים טפסים משולבים בשפה העברית והערבית.
- **מחסומים כלכליים בפני הגשת ערר:** סעיף 46(ו) לחוק קובע כי אם "נדחו שלושה עררים שהגיש משתתף, תותנה כל הגשת ערר נוסף על ידי אותו משתתף, בתשלום אגרה".⁷⁴ סכום האגרה הוא 25 ש"ח לערר רביעי של עורר ששלושה עררים רצופים שהגיש נדחו, ו-45 ש"ח לערר שביעי של עורר ששישה עררים רצופים שהגיש נדחו. אם ערר ששולמה בעד הגשתו אגרה נתקבל, תוחזר האגרה לעורר.
- **מחסום שפה:** נמסר לוועדה כי כאשר העורר זקוק לתרגום, יסופק לו מתורגמן בידי ועדת הערר ובמימונה.

השוואה למדינות בעולם: מהנתונים שיש בידי הוועדה על מנגנון הערר בתכניות מקבילות בארצות הברית ובבריטניה, עולה כי מבחינת הזמן הנדרש להגשת ערר, במדינות שונות בארצות הברית ובבריטניה מגבלת הזמן להגשת ערר היא בין 30 ל-60 יום ממועד ההודעה על שלילת גמלה. כמו כן בניו-יורק ובטקסס, אם הוגש הערר תוך 10 ימים

72 שם.

73 קובץ התקנות התשס"ה, עמ' 808.

74 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 103.

ממועד ההודעה על שלילת הגמלה, לא תישלל בפועל הגמלה עד להחלטת ועדת הערר.⁷⁵

מבחינת האפשרויות הקיימות להגשת ערר, בנייר יורק ובאזהיו וגם בבריטניה ניתן להגיש ערר באמצעות פקס וגם/או אינטרנט וגם/או מכתב, ואין חובה להגיע פיזית למשרדי ועדת הערר.

המלצות ונימוקים:

- **נגישות פיזית:** הצורך בגישה פיזית נוחה לוועדת הערר עלול לסתור את הצורך בהפרדה פיזית בין ועדת הערר לבין המרכז. נמסר לוועדה הציבורית כי ככלל, כיום ועדת הערר ממוקמת בקרבת המרכז אך לא בתוכו. הוועדה סבורה כי ההסדר הקיים הוא סביר, ויש בו כדי לאזן בין הצרכים הסותרים כאמור לעיל. כאמור, בשלוחות של מרכזי התעסוקה יש קושי לגשת לוועדת הערר הממוקמת במרכז האזורי העיקרי בלבד. במקרים אלו הוועדה ממליצה לשפר את גישתם של כלל המשתתפים באזור לוועדת הערר באמצעות הוספת שלוחות של ועדת הערר לצורך הגשת ערר בקרבת שלוחות מרכזי התעסוקה. עלותה של הוספת אפשרות כמוצע היא קטנה, אם בכלל, והיא עשויה להקל את העומס המוטל על רכזי הוועדות. כמו כן יש לשמור על המצב הקיים שלפיו הזמן הנדרש להגשת ערר ולהשתתפות בדיון בוועדה ייחשב לחלק מהתכנית האישית, והנסיעות הכרוכות בתהליך הערר יזוכו בהחזר כספי.
- **הזמן הנדרש להגשת ערר:** כאמור, החוק קובע כי ערר יוגש בתוך עשרה ימים קלנדריים מן היום שבו נודע לעורר על החלטתו של מתכנן היעדים התעסוקתי לרווח עליו דיווח העלול לשלול את גמלתו. מטרת מגבלת הזמן הקצרה יחסית היא השבה מהירה של גמלה למשתתף הזכאי לכך. אולם אף על פי שהליך הגשת הערר הוא פשוט יחסית, עלולים לצוץ מחסומים שונים בפני חלק מהמשתתפים בתכנית. פרק הזמן שנקבע מרגע ההודעה

Vicki Lens and Susan Elizabeth Vorsanger, Complaining after claiming: Fair 75 hearings after welfare reform, *The Social Service Review*, Sep 2005, 79(3): 435-436; <http://www.appeals-service.gov.uk>; http://www.ncej.org/contents/WA_KY_OH_NE_Admin.htm (accessed February 1, 2007)

על החלטת מתכנן היעדים התעסוקתי לדווח על המשתתף דיווח העלול לשלול את גמלתו ועד להגשת הערר הוא קצר יחסית. בשל עובדה זו משתתפים מאחרים בהגשת הערר, מה שגורר דחיית עררים רבים על הסף. לפיכך הוועדה ממליצה להאריך את פרק הזמן הקבוע כיום לעשרים ימים קלנדריים לפחות. יש לציין בהקשר זה כי הרחבת מגבלת הזמן להגשת ערר עלולה לגרום עיכוב בהחזרת הגמלה למשתתף אם הערר יימצא מוצדק, אולם היא אינה מונעת מהמשתתף להגיש ערר בזמן קצר יותר אם הוא מעוניין בכך. כמו כן יש להתאים את כלל הזמנים הקבועים בחוק ובתקנות בדבר הליך הערר לפרק הזמן שייקבע להגשת הערר (פרק הזמן להגשת תשובת מרכז התעסוקה לערר, פרק הזמן להחלטת הוועדה, פרק הזמן לתשובת רופא הוועדה במקרה של ערר רפואי וכן הלאה).

- **מחסומים כלכליים להגשת ערר:** האגרה הקבועה כיום בחוק להגשת ערר היא מחסום כלכלי נמוך יחסית, אולם נודעת לה חשיבות משום יכולתה לחסום ניצול לרעה של מנגנון הערר בידי עוררים טרדניים, מה שיקשה את עבודת הוועדה. אין באגרה הקבועה בחוק כדי לפגוע בפניות מוצדקות כיוון שהאגרה מוטלת רק על מי שנדחו שלושה או שישה עררים רצופים שהוגשו קודם. כמו כן האגרה תוחזר במקרה שהערר שבעדו היא שולמה התקבל. לאור האמור לעיל הוועדה סבורה שההסדרים הקיימים בנוגע להסרת מחסומים כלכליים בעת הגשת הערר הם סבירים ויש לשמור עליהם.
- **מחסום שפה:** חשיבות התרגום למשתתף שאינו שולט בשפה העברית מובנת מאליה. הוועדה סבורה כי ההסדר שלפיו לעורר הזקוק לתרגום מסופק מתורגמן על ידי ועדת הערר, ובמימונה, הוא הסדר מספק ויש לשמור עליו. כמו כן הוועדה ממליצה לתרגם את טופס הגשת הערר לשפות הרוסית, האמהרית והאנגלית, נוסף על טופס כזה בשפות העברית והערבית.

המליצה 3.4: לכל משתתף הפונה לוועדת ערר יוענק ייצוג על ידי עורך דין באמצעות לשכת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים.

המצב בשלב הניסוי: סעיף 46(ד) לחוק קובע כי על ועדות הערר יחולו

הוראות חוק בתי-דין מנהליים.⁷⁶ הוראות אלו מאפשרות ייצוג של העורר אך ורק באמצעות עורך דין או באמצעות אדם שאינו עורך דין ושאינו עוסק בייצוג בקביעות ואינו מקבל על כך תשלום. עמדת משרד המשפטים היא כי תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973 אינן מאפשרות מתן שירות משפטי בוועדות ערר, ולכן אין מתאפשר מתן סיוע משפטי מטעם משרד המשפטים לעוררים המעוניינים בכך.⁷⁷ לנוכח מצב עניינים זה אפשרות הייצוג של עורר בידי עורך דין היא מוגבלת ביותר עקב מגבלות כלכליות. נמסר לוועדה כי גובשה הסכמה עקרונית בין משרד המשפטים לבין משרד האוצר, ולפיה יינתן למשתתפים העומדים בפני ועדת הערר סיוע משפטי ללא תמורה.

המלצות ונימוקים: מעמד החברתי-כלכלי הנמוך של משתתפי התכנית אינו מאפשר בדרך כלל שכירת שירותיו של עורך דין לשם ייצוג בוועדת הערר. זאת ועוד, יש להניח כי החסמים העומדים בפני משתתפי התכנית בבואם להשתלב בשוק העבודה עומדים בפניהם גם בבואם לייצג את עצמם בפני ועדת הערר, כמו למשל שליטה לא מלאה בשפה העברית בקרב חלק מהמשתתפים. בעיה זו מחמירה כשמולם עומדים עורכי דין או רכזי עררים המתמחים בתחום כמייצגי מרכזי התעסוקה. לפיכך יש להניח כי כאשר עורר נאלץ לייצג את עצמו בפני ועדת הערר הוא עושה זאת פעמים רבות מתוך עמדת נחיתות ברורה.

כדי לתקן מצב זה הוועדה ממליצה להסיר את המגבלות הקיימות על הענקת סיוע משפטי מטעם משרד המשפטים ולאפשר לכל משתתף המעוניין בכך לקבל ייצוג בוועדת הערר על ידי עורך דין וללא תמורה.⁷⁸ לאור חשיבות קיומו של הליך מהיר במסגרת ועדת הערר יש לקבוע נהלים מתאימים להענקת הסיוע המשפטי כדי שהיעזרות של משתתף במנגנון זה לא תביא לדחייה לא הכרחית במועד הגשת הערר.

76 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 102.

77 קובץ התקנות התשל"ג, 2084.

78 ראו גם: מבקר המדינה, שם, עמ' 44. לאחרונה הגישה הממשלה הצעת חוק התואמת המלצה זו.

המלצה 3.5: יש להגדיל את מספר ההרכבים של ועדות הערר כדי לקיים הליך הולם ומהיר בהתאם לשאר ההנחיות בעניין ועדות הערר.

המצב בשלב הניסוי: סעיף 3ב לחוק הבטחת הכנסה קובע כי בנסיבות שבהן לא ניתנה החלטה בערר בתוך 21 ימים מיום הגשתו, "לא תישלל זכאותו [של המשתתף] לגמלה, רק בשל הקביעה נושא הערר והכל עד להחלטה בערר".⁷⁹ כמו כן נמסר לוועדה ממנהלת התכנית כי כיום מוטל על חלק מהרכבי ועדות הערר הקיימים עומס רב העלול לפגוע בקיומו של דיון הולם בכל פנייה ופנייה.

המלצות ונימוקים: הוראת סעיף 3ב לחוק הבטחת הכנסה נועדה לזרז את עבודת ועדת הערר כדי שגמלה שנשללה שלא כדין תוחזר למשתתף בהקדם האפשרי. בהקשר זה יש לזכור שמדובר בגמלת קיום המיועדת לצרכיו הבסיסיים השוטפים של מי שאין לו אמצעי קיום. מטרתה השנייה של הוראה זו היא ריכוך של העברת הסמכות השלטונית אל גוף לא ממשלתי, ואז החלטה של גוף זה שהמשתתף עורר נגדה תהיה חייבת בהכרעה ממשלתית/ציבורית בתוך זמן קצר. השילוב של מגבלת הזמן הקבועה בחוק שצוינה לעיל עם העומס הרב המוטל על כתפי ההרכבים הקיימים מטיל ספק באפשרות קיומו של הליך הולם ומהיר. עומס מעין זה עלול להביא לצמצום משך הזמן המוקצה לדיון בכל תיק, והדבר עלול לפגוע בעיקר בעורר (כל זמן שאינו מיוצג על ידי עורך דין) שאינו מורגל בהצגת ענייניו בפני ועדת הערר. יתרה מכך, צמצום משך הזמן המוקצה לכל תיק עלול להפוך את הדיון בוועדה לבעל אופי טכני, וככזה יחטיא את מטרת פעולתה של ועדת הערר. בשל האמור לעיל ובשל החשיבות הרבה שיש בקיום הליך הולם ומהיר בכל הקשור לסוגיות הנדונות בוועדות הערר, הוועדה ממליצה להגדיל את מספר ההרכבים של ועדות הערר. מספר ההרכבים כיום אינו מספק ויש להגדילו לפי עומס העררים הנדונים באזורים השונים ולפי תחשיב הזמן המזערי הנדרש לדיון שבו העורר אינו מיוצג על ידי עורך דין – זאת כדי לקיים הליך הולם ומהיר לפי שאר ההנחיות בעניין ועדות הערר.

79 ספר החוקים התשס"ד, עמ' 70.

המלצה 3.6: יש לחזק את התפקוד המעין-שיפוטי של ועדת הערר באמצעות שילוב משפטן בוועדת הערר ובאמצעות הכשרות מתאימות לחברי הוועדה.

המצב בשלב הניסוי: הרכב ועדות הערר כולל שלושה חברים: יו"ר הוועדה, עובד מדינה שהוא מומחה בתחום התעסוקה ושני חברי ועדה נוספים: אחד מהם עובד מדינה, שהוא איש משק וכלכלה, והשני נציג ציבור שהוא עובד סוציאלי. לכל ועדה מונה רכז משפטי המסייע לעבודת הוועדה.

המלצות ונימוקים: ההרכב הנוכחי של ועדות הערר עולה בקנה אחד עם התפקידים המקצועיים המוטלים על הוועדה הנוגעים לבחינת החלטותיו של מתכנן יעדים תעסוקתי בתחום ההשמה ובתחום ההכשרה המקצועית. אולם ועדת הערר משמשת גם כערכאה הבוחנת החלטות שעניינן שלילת גמלה, המבטאות למעשה סכסוך בין שני צדדים. ככזו ועדת הערר ממלאת תפקיד מעין-שיפוטי מובהק. הניסיון שנצבר בוועדות הערר ובהליכי הערעור על החלטות הוועדה בפני בתי הדין לעבודה מלמד על צורך במיומנות משפטית ומעין-שיפוטית של יו"ר הוועדה לצד קיומן של מומחיות תעסוקתית ומומחיות בתחומי הרווחה בקרב יתר חברי הוועדה. לפיכך הוועדה ממליצה לשנות את הרכב ועדת הערר כך שבכל ועדה יכהנו:

1. **יושב ראש** – משפטן שיועסק כעובד מדינה בתקן גבוה יחסית, בעל ותק של חמש שנים לפחות, בעל ניסיון בתחום המשק והכלכלה. עדיפות תינתן למשפטן בעל מומחיות בביטחון סוציאלי או בדיני עבודה.
2. **מומחה תעסוקה.**
3. **עובד סוציאלי.**

ללא תלות באופי ההרכב שייקבע הוועדה ממליצה להגביר את ההכשרה המשפטית והמעין-שיפוטית של חברי ועדת הערר ושל עובדי הוועדה.

המלצה 3.7: תוטל סנקציה כלכלית יעילה על מפעילי התכנית במצב של ריבוי עררים המתקבלים כמוצדקים על ידי ועדת הערר.

המצב בשלב הניסוי: במקרה שבו עררים כנגד מרכז מסוים מתקבלים על ידי ועדת הערר כמוצדקים, ושיעורם ביחס למספר המשתתפים הפעילים באותו מרכז גבוה מהקבוע, יחויב המפעיל, לפי תנאי המכרז וההסכם, בקנס כספי החל מהרבעון השלישי להפעלה, כמפורט בלוח 3.4:

לוח 3.4 – כללים להפעלת סנקצייה כספית במקרה של ריבוי עררים מוצדקים

קנס למקרה (ש"ח)			שיעור עררים שהתקבלו
רבעון VIII-V	רבעון IV	רבעון III	
0	0	0	30-0
250	0	0	35-30
500	250	0	40-35
750	500	500	45-40
1,000	1,000	1,000	50-45
1,500	1,500	1,500	+50

המלצות ונימוקים: במקרה ששיעור העררים כנגד מרכז מסוים שהתקבלו כמוצדקים על ידי ועדת הערר יהיה גבוה מהסביר, תוטל סנקצייה כלכלית על מפעילי התכנית. הטלת הסנקצייה נועדה למנוע מדיניות גורפת של שלילת גמלאות על ידי מרכזי התעסוקה. כנגד טענה זו נטען כי החלת סנקצייה זו עלולה להיות תמריץ למפעילים להימנע מכישלון בוועדת הערר.⁸⁰ נראה כי בשל השיעור הגבוה מאוד יחסית של עררים מוצדקים העשוי לגרום להפעלת הסנקצייה, המודל הנוכחי לא ישפיע כשלעצמו על המוטיבציה של המרכז להצליח בערר מסוים. נראה כי הנחה זו נתמכת על ידי ביטול התמרוץ למפעילים

80 בניש, שם, ה' 119.

המבוסס על הפחתת גמלאות במסגרת מודל התמריצים הכלכליים המפורט בפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית" בדוח זה. הוועדה תומכת בהסדר העקרוני הקיים, שלפיו תוטל סנקצייה כלכלית על מפעילי התכנית במצב של ריבוי עררים המתקבלים כמוצדקים על ידי ועדת הערר. עם זאת היות שבסיס החישוב כיום הוא סך המשתתפים הפעילים במרכז, הוועדה ממליצה לשנות את בסיס חישוב הסנקצייה כדי להגביר את יעילותה של הסנקצייה.

(2) ערעורים המוגשים על החלטות של גופי החלטה אחרים במסגרת התכנית

המלצה 3.8: ערעורים על החלטות של גופי החלטה אחרים במסגרת התכנית יידונו בבתי הדין לעבודה.

המצב בשלב הניסוי: המשתתף עשוי להיות מושפע במסגרת התכנית מהחלטותיהם של גופים שונים פרט למתכנן היעדים התעסוקתי, דוגמת ועדת חריגים. כיום תהליך הערעור על החלטותיו של אחד מגופים אלו אינו מוסדר בחוק, ולפיכך ערעור על החלטתו של אחד מגופים אלו אפשרי רק במסגרת עתירה לבג"ץ.

המלצות ונימוקים: הוועדה מוצאת כי הצורך בפנייה לבג"ץ במקרים שצוינו לעיל אינו סביר. לפיכך הוועדה ממליצה לקבוע כי ערעורים על החלטות שנתקבלו באחד מגופי החלטה הפועלים במסגרת התכנית, פרט להחלטותיו של מתכנן היעדים התעסוקתי, יידונו בבתי הדין האזוריים לעבודה.

(3) אבחון מגבלות רפואיות בקרב משתתפי התכנית
מנגנון אבחון המגבלות הרפואיות בקרב משתתפי התכנית ניתן לחלוקה לשני תחומים עיקריים: תחום האבחון הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה עקב נכות או מחלה ארוכה ותחום האבחון הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית זמנית עקב מחלה (עד 30 יום). המלצות בנוגע לתחום האבחון הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה נדונו בפרק "הטיפול בפרט במסגרת התכנית". יצוין כאן כי ככלל, מומלץ שההתמודדות עם הגדרת יכולתם של

משתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה המחויבים במבחן תעסוקה להשתתף בתכנית, תיעשה על ידי מרכזי אבחון שיוקמו בין השאר לשם כך, כמפורט בהמלצות 2.2 ו-2.3 בדוח זה. בפרק זה יידונו המלצות בנוגע לתחום האבחון הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית זמנית, כלומר מחלה הנמשכת פחות מ-30 יום. כמו כן יידון בפרק זה מנגנון לאבחון רפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה במצב חירום.

המליצה 3.9: בחינת מצבם הרפואי של משתתפים בעלי מגבלה רפואית זמנית (מחלה עד 30 יום) תיעשה בידי רופאים מטעם משרד התמ"ת.

המצב בשלב הניסוי: הרופאים המועסקים במרכזי התעסוקה מוסמכים על פי חוק. אחד מתפקידיהם הוא לחוות דעה מקצועית בנושא אישורי מחלה המוגשים למרכז על ידי המשתתפים. שכרו של רופא המרכז ממומן על ידי המדינה במסגרת התקציב לשירותים תומכי עבודה, אולם מרכז התעסוקה מעסיק את הרופא, מקבלו לעבודה, משלם את שכרו ומסיים את עבודתו. על פי החוק, רופא המרכז יכול לקבוע, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי, אם לבדוק את המשתתפים פיזית או להסתפק בבדיקת מסמכיהם הרפואיים וגם/או בשיחה עם הרופא שהנפיק מסמכים אלו. אין מגבלה על מספר הפעמים שמתתף רשאי לפנות לרופא המרכז, אולם על המשתתף להגיש תיעוד רפואי עדכני התומך בטענותיו בנוגע לשינוי נסיבות / החמרה / טעות בהחלטה הקודמת.

יש לציין כי לרופא האישי אין סמכות לקבוע מגבלות באשר לתכנית האישית של המשתתף.

המלצות ונימוקים: העובדה שבידו של רופא המרכז, המועסק על ידי המרכז, להכיר בתעודות רפואיות או לפסול אותן, טומנת בחובה סכנה לניגוד עניינים חריף, כיוון שמרכז התעסוקה עשוי ליהנות מהגדלת הכנסותיו עקב פעולותיו של רופא המרכז. במצב זה מתקיים מתח בין מחויבות רופא המרכז להגנה על זכויותיו של המשתתף החולה לבין מחויבות רופא המרכז כלפי מרכז התעסוקה שהוא מועסק על ידיו.

הוועדה סבורה שבתחום רגיש זה יש להימנע מכל חשש לניגוד עניינים, ולפיכך על הממשלה להעסיק באופן ישיר את הרופאים הפועלים במרכזי התעסוקה והמופקדים בפועל על מנגנון האבחון של מגבלה רפואית זמנית. כך יימנע מצב שבו רופאים אלו יהיו תלויים בגורמים המפעילים את התכנית.

המלצה 3.10: במצבי חירום יש להמשיך לקיים הליך טיפול מהיר ("נוהל שבעה ימים") במשתתפים בעלי מגבלה רפואית קבועה.

המצב בשלב הניסוי: האחריות לקביעת חובתו של תובע הבטחת הכנסה לעמוד במבחן תעסוקה ולהשתתף בתכנית מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, כפי שנדון בפרק "הטיפול בפרט במסגרת התכנית" בדוח. מרכזי התעסוקה אינם מוסמכים לתת פטור ממילוי תכנית אישית למשתתפים בשל מגבלה רפואית קבועה בעקבות נכות או מחלה (או כל טעם אחר), ועליהם להתאים תכנית אישית לכל מי שנקבע שעליו להשתתף בתכנית.

כדי למנוע מצבים מסוכנים נקבע ביזמת מרכזי התעסוקה ומנהלת התכנית, ובסיוע המוסד לביטוח לאומי, נוהל למשתתפים אשר לדעת רופא המרכז עצם הגעתם למרכז מסכנת את בריאותם. במקרים כאלו רופא המרכז מעביר בקשה בהולה למוסד לביטוח לאומי, וזה מתחייב לתת תשובה תוך שבעה ימים. ימים אלו אף נקבעו על ידי שר התמ"ת כימי היעדרות מוצדקת. אם המוסד לביטוח לאומי מחליט כי אכן המשתתף צריך להימנע מהגעה למרכז התעסוקה, נותן המוסד פטור על פי נהליו. אם המוסד לביטוח לאומי מחליט כי אין מקום להעניק את הפטור האמור, המשתתף מחויב לחזור ולהשתתף בתכנית.

המלצות ונימוקים: הוועדה מוצאת שההסדר האמור סביר ומבטא נכונה את חשיבותה של שמירת זכויות המשתתפים, בייחוד במצבי סיכון בריאותי. לפיכך יש להמשיך ולקיים את ההסדר האמור. ראוי להדגיש כי אין באמור לעיל כדי לשלול את האפשרות להגיש בקשה להפחתת היקף שעות התכנית האישית. מובן שכאשר משתתף טוען לבעיות כאלו ואחרות, על ההפניה לתכנית אישית או לעבודה להיעשות בסבירות הראויה, גם עוד בטרם בדיקת הרופא.

המליצה 3.11: יש להקל את הגישה לנציבות פניות הציבור של התכנית במשרד התמ"ת.

המצב בשלב הניסוי: בראשית הפעלת התכנית טופלו פניות הציבור ישירות על ידי ראש מנהלת מהל"ב. במהלך שנת 2006 הוקמה על ידי שר התמ"ת נציבות פניות ציבור לתכנית מהל"ב הכפופה ישירות לשר התמ"ת. תפקידה העיקרי של נציבות הפניות הוא טיפול בפניות משתתפים בתכנית באמצעות פנייה למרכזי התעסוקה, קבלת התשובות הרלוונטיות ומתן הנחיות למרכזים ותשובות לפונים בהתאם. סמכויותיה ומיקומה הארגוני של הנציבות עדיין לא הוגדרו במדויק באופן רשמי, ובכלל אלה שאלת כפיפותה – האם למנהלת התכנית או ישירות ללשכת שר התמ"ת. עם זאת בסמכותה של הנציבות לקבוע אם מרכז התעסוקה פעל כדין ואם לאו, ולקבוע הנחיות בהתאם.

מיקומה של הנציבות הוא במשרד התמ"ת, ופניות מועברות אליה בכתב או בטלפון ישירות על ידי המשתתפים; בעקיפין על ידי ח"כים, ארגונים חברתיים או דרך לשכת שר התמ"ת. עד לחודש דצמבר 2006 הועברו לנציבות למעלה מ-500 פניות הנוגעות לבעיות מגוונות בקשר לתכנית.

המליצות ונימוקים: לצד המוסדות העיקריים לשמירה על זכויות המשתתפים, ובראשם ועדות הערר, ראוי שיתקיים מנגנון דוגמת נציבות פניות הציבור שישמש צינור למשתתפים בתכנית המעוניינים לפנות לגורמי הפיקוח על התכנית. יש להניח כי במסגרת תכנית מקיפה ומורכבת, דוגמת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, ייתכנו מקרים שבהם הצורך של משתתף לפנות אל גורמי הפיקוח לא יוכל להתממש עקב המגבלות המוטלות על פנייה לגורמים אלו (לדוגמה ועדות הערר). נציבות פניות הציבור היא כלי מתאים להתמודדות עם מקרים אלו. לפיכך הוועדה ממליצה על מיסוד מנגנון פניות ציבור במסגרת התכנית.

כדי שמנגנון זה יהיה יעיל עליו להיות נגיש למשתתפי התכנית. לפיכך הוועדה ממליצה להגביר את נגישותה של נציבות פניות הציבור של

התכנית שיהיה ניתן לפנות אליה מתוך מרכזי התעסוקה עצמם ובטווח זמן סביר.

מנגנוני בקרה כוללת

מסגרת ההפעלה של התכנית מחייבת קיומו של מנגנון פיקוח ובקרה כוללני ומקיף שישמש כלי מרכזי להסדרה ממשלתית של התכנית ושל פעילות הגורמים המפעילים אותה, לצד הטיפול בפניות פרטניות של משתתפים בתכנית ומנגנוני ההסדרה הנובעים ממנו. תפקידו של מנגנון הפיקוח הוא לוודא כי הגורמים המפעילים את התכנית פועלים למען השגת מטרת התכנית בהתאם לקבוע בחוק, בתקנות, בהוראות המנהלת ובהסכם בין הממשלה לגורמים המפעילים – כל זה תוך שמירה על זכויותיהם של המשתתפים בתכנית, כפי שצוין במבוא לפרק זה.

מנגנון הפיקוח והבקרה צריך לכלול שני מרכיבים עיקריים המשלימים זה את זה: פעולות בקרה יזומות על ידי מנהלת התכנית ומעקב שוטף באמצעות מערכות מידע מתאימות. להלן יוצגו המלצות בנוגע לשני מרכיבים אלו.

המלצה 3.12: שר התמ"ת ימנה צוות היגוי שיורכב מנציגים בכירים של משרדי הממשלה השונים הקשורים לתכנית ומנציגי ציבור. צוות זה ילווה באופן שוטף את הפעלת התכנית, יתווה את מדיניות מנהלת התכנית ויפקח על יישומה באופן בלתי תלוי.

המצב בשלב הניסוי: במסגרת הפעלת התכנית הוחלט כי יפעלו שתי ועדות לפיקוח על מנהלת התכנית ועל מפעילי התכנית ולמעקב אחריהם: ועדת היגוי, שהיא ועדת שרים בראשות שר התמ"ת; ועדת פיקוח, שהיא ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת. בפועל התכנסו ועדות אלו פעמים ספורות, בעיקר בראשית הפעלת התכנית.⁸¹

המלצות ונימוקים: תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה היא מדיניות חברתית-כלכלית שלא ניתן להמעיט בחשיבותה

81 החלטת הממשלה חכ/90 מיום 4 במאי 2004.

ובהיקף השפעתה על החברה הישראלית ועל חייהם של המשתתפים בה. במהלך שלב הניסוי, שבו יושמה התכנית באופן חלקי בלבד, עלו בעיות ודילמות רבות מהפעלת התכנית, ודומה כי ראוי שיינתן להן מענה מקיף וכוללני. כדי להתמודד כראוי עם הסוגיות שיתעוררו עקב הפעלתה של התכנית בפריסה ארצית הוועדה ממליצה כי שר התמ"ת ימנה צוות היגוי שיורכב מנציגים בכירים של משרדי הממשלה השונים הקשורים לתכנית: משרדי התמ"ת, האוצר, המשפטים, קליטת העלייה, הרווחה; מנציגים של המוסד לביטוח לאומי ומנציגי ציבור. צוות זה ילווה באופן שוטף את הפעלת התכנית, יתווה את מדיניות מנהלת התכנית ויפקח על יישומה בקביעות וברציפות.

המלצה 3.13: על מנהלת התכנית לקיים פעולות בקרה יזומות מקיפות אשר יכוונו בראש ובראשונה לבחינת פעולותיהם של מפעילי התכנית ביחס למטרותיה. הדבר ייעשה בשימת הדגש הראוי על שמירת זכויות המשתתפים בתכנית.

המצב בשלב הניסוי: לצורך תפעול מנגנון הבקרה והפיקוח מטעם מנהלת התכנית על פעילות מרכזי התעסוקה ולצורך ייעוץ בנושאי מחשוב שכרה ממשלת ישראל את שירותיה של חברה חיצונית המספקת למנהלת התכנית את שירותי הייעוץ בנושאים הללו. יעדי הבקרה והפיקוח שהוגדרו על ידי המנהלת הם אלה: וידוא עמידת המפעילים בחוקים, בתקנות, במסמכי המכרז ובהוראות המנהלת; וידוא שמירת זכויות המשתתפים בתכנית; התחקות על התהליכים המתרחשים במרכזי התעסוקה ועל מידת תרומתם להשגת מטרות התכנית; כתיבת שינויים במתווה ההפעלה ויישומם בעקבות ליקויים שנמצאו במהלך הביקורות.

כפי שמפורט בנספח ג: לוח הזמנים בהפעלת הבקרה, הנושאים שבעניינם מקוימת בקרה מקיפים מגוון רחב של מרכיבי התכנית, ובכלל אלה התאמת התכנית האישית למשתתף, שלילת גמלת קיום ממשלתית, השמות משתתפים, תמיכה באמצעות שירותים תומכי עבודה ותהליכי הערר. במסגרת הליכי הבקרה הקיימים מיוחסת חשיבות להטמעתן של הנחיות חדשות מטעם מנהלת התכנית ולתיקון ליקויים שנתגלו בביקורות קודמות.

עם זאת מדוח מבקר המדינה ומדוח ועדת דינור עולה כי מבנה המנהלת

והיקף מנגנוני הפיקוח והבקרה שהופעלו לא תאמו את היקף פעילותה של התכנית בשלב הניסוי.⁸²

המלצות ונימוקים: רוחב הנושאים הנדונים במסגרת הליך הבקרה ולוחות הזמנים שבהם הליכים אלו מבוצעים מניחים את דעתה של הוועדה, אולם ראוי להתאים את מבנה המנהלת ואת היקף מנגנוני הבקרה להיקף התכנית ולמבנה הפעלתה לאור אמות המידה המקובלות בעולם בתחום זה. כמו כן הוועדה מוצאת לנכון להדגיש כי על הליכי הבקרה להיות מכוונים בראש ובראשונה לבחינת הגשמתן של מטרות התכנית תוך הבלטת סוגיות הנוגעות לשמירת זכויות המשתתפים.

המלצה 3.14: יש לכוון מנגנוני אכיפה יעילים במסגרת ההסכם בין הממשלה למפעילי התכנית.

המצב בשלב הניסוי: כאמור לעיל, במסגרת הליכי הבקרה הקיימים מיוחסת חשיבות להטמעתן של הנחיות חדשות מטעם מנהלת התכנית ולתיקון ליקויים שנתגלו בביקורות קודמות. עם זאת יש להדגיש כי כיום אין בידי מנהלת התכנית כלי אכיפה ממשיים: לפי ההסכמים הקיימים כיום, למעט בתחום ועדות הערר לא ניתן להטיל קנסות על מרכזי התעסוקה, אלא רק לחלט את הערבות שהופקדה על ידיהם, מהלך שמשמעותו המעשית היא סיום ההתקשרות בין הממשלה למפעיל. למשל, לא ניתן להפעיל כל סנקצייה ממשית כלפי מפעיל שלא יישם את ההמלצות הכלולות בדוח הליקויים שהוגש לו בעקבות הליך בקרה.

המלצות ונימוקים: פיקוח יעיל מותנה בקיומו של מנגנון אכיפה יעיל, ולמעשה עצם קיומו עשוי לייתר במידה רבה את הפעלתו. כדי לקיים מנגנון אכיפה יעיל הוועדה ממליצה להגדיר במסגרת הסכם ההתקשרות עם הגורמים המפעילים את הזכות שתהיה שמורה לממשלה להפעיל סנקציות כלכליות מדורגות באמצעות מנהלת התכנית כלפי הגורמים המפעילים. העקרונות להגדרתן הכלכלית של סנקציות מעין אלו

82 מבקר המדינה, שם, עמ' 42-43; דינור, שם, עמ' 6, עמ' 32-37.

מוצגים בפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית" בדוח זה. יש להגדיר באופן ברור וחד־משמעי את המקרים שיצריכו הפעלת סנקציות מעין אלה, כלומר מהם המקרים שבהם לא עמד הגורם המפעיל את התכנית בתנאי החוק והתקנות או בתנאי ההסכם בינו לבין הממשלה, ושבעקבותיהם יש להפעיל את הסנקציות הללו. כמו כן יש לקבוע סנקציות שתופעלנה במקרים שבהם לא מימש הגורם המפעיל הנחיות שנקבעו בעקבות אלה: ליקויים שנמצאו בהליך בקרה קודם, ליקויים חמורים בדוח בקרה, אי־שיתוף פעולה עם גורמי הבקרה או אי־עמידה בהנחיות בנוגע להעברת מידע.

המלצה 3.15: יש להגדיר קני מידה אחידים ומדידים במסגרת תהליך הבקרה.

אחד המרכיבים החשובים בבקרה יעילה הוא קיומם של קני מידה מוגדרים בתחומים שבהם מתקיימת בקרה. קני המידה צריכים לבוא לידי ביטוי בסטנדרטים ברורים ובתרגומם למשתנים מדידים. במהלך שלב הניסוי התקיים על ידי מנהלת התכנית תהליך שבו הוגדרו קני המידה הרלוונטיים להערכת התכנית. הוועדה ממליצה להשלים תהליך זה ולהמליץ על מערכת של קריטריונים מוגדרים ושקופים לבקרה. הגדרה מעין זו אף תתרום לתקפות הבקרה ולאחידות תהליך הבקרה.

המלצה 3.16: יש להקים מערכת מידע מאוחדת וכוללת שתספק נתונים מקיפים בכל הנוגע להפעלת התכנית על סמך הנתונים השוטפים שיתקבלו בזמן אמת ממרכזי התעסוקה ומהגופים הממשלתיים הרלוונטיים. מערכת המידע תופעל על ידי מנהלת התכנית.

המצב בשלב הניסוי: כאמור לעיל, לצורך תפעול מנגנון הבקרה והפיקוח מטעם מנהלת התכנית על פעילות מרכזי התעסוקה ולצורך ייעוץ בנושאי מחשוב שכרה ממשלת ישראל את שירותיה של חברה חיצונית. כיום לכל אחת מהחברות המפעילות קיימות מערכות מידע תפעוליות משלה (מערכת תפעול ומערכת פיננסית). לצדן של מערכות מידע אלו קיימת מערכת לניהול ממשקים אשר נמצאת

באחריות מנהלת התכנית והמעבירה את הנתונים התפעוליים השונים הדרושים לצורך העבודה השוטפת בתכנית, נתונים כגון פרטי משתתפים המגיעים מהמוסד לביטוח לאומי ונתוני מפות התייצבות המדווחות על התייצבות המשתתפים ממרכזי התעסוקה. במנהלת התכנית הוקמה מערכת לניהול ולריכוז כל הנתונים בתכנית והיא מפיקה כיום דוחות על בסיס קבוע ואדי-הוק.

ממנהלת התכנית נמסר לוועדה כי דוחות הנתונים התקופתיים כוללים בדיקה כמותית של נושאים, כגון משתתפים מופנים, התייצבות משתתפים, מאפייני האוכלוסייה בתכנית, רישומי השמות במפות ההתייצבות, רישומי שלילות במפות ההתייצבות, נתוני ועדות ערר, תשלומי גמלאות, תקציב מרכזי התעסוקה, עמידה ביעדי חיסכון, שירותים תומכי עבודה, הכשרות מקצועיות והדרכות, שירות בקהילה ומשתתפים עובדים. הבדיקה כוללת קליטה וניהול של אלה: נתוני הממשקים כפי שהם עוברים ממרכזי התעסוקה השונים, נתוני ועדות ערר, נתוני שירותים תומכי עבודה ממרכזי התעסוקה השונים, נתוני מרכיבי תכנית אישית ממרכזי התעסוקה השונים, קליטת נתוני התעסוקה ממרכזי התעסוקה, עיצוב גרפי של כלל הנתונים וכתירת הדוחות.

מהניסיון שנרכש עד כה עולות כמה בעיות עיקריות במבנה מערכות המידע כפי שהוא קיים היום: אי-הסכמה וחוסר תיאום בין הגופים הממשלתיים למרכזי התעסוקה אשר למילון המונחים בתכנית, העדר הגדרה מדויקת של חלק מצורכי הנתונים, רישום חסר של מידע רלוונטי על ידי מרכזי התעסוקה (לדוגמה בנושא תכניות אישיות של משתתפים), העדר זמינות נתונים איכותיים בזמן אמת וקצב אטי של אספקת נתונים, העדר ניהול מרכזי של מידע וידע.

המלצות ונימוקים: כדי לקיים פיקוח יעיל על הפעלת התכנית נדרשת מנהלת התכנית ליכולת בקרה על מערכות הנתונים של מרכזי התעסוקה הפרטיים. שליטה שכזו מתאפשרת באמצעות ריכוז נתוני הפעילות בתכנית וניהולם באופן שוטף ובאמצעות עיבוד נתונים לצורך קבלת החלטות. מימוש יכולות אלו מותנה במערכות המידע של התכנית ובמידת הסנכרון שלהן זו עם זו.

הבעיות שצוינו לעיל במבנה מערכות המידע כפי שהוא קיים היום, גורמות לקשיים מהותיים בפיקוח יעיל של מנהלת התכנית ופוגעות

בהשגת יעדי הבקרה והפיקוח. העדר דיווח אמין ומדויק בלוחות זמנים מוגדרים לגופי הממשלה ולגופים המעורבים בתכנית מביא להצגת מידע לא אמין. מצב כזה עלול לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לסוגיות קריטיות כמו מספר השמות, הטיפול השוטף במשתתף וכדומה. כמו כן עלולים להתעורר קשיים בבחינת עמידת התכנית והגורמים המפעילים אותה במדדים הכמותיים הרלוונטיים עקב חוסר בכלים ובמידע למדידת עמידת התכנית במדדים אלו. אי־היכולת למדוד את התכנית בחתכים הללו פוגעת באפשרות יישומו של מודל התמריצים הכלכליים כפי שהוגדר בפרק "מסגרת ההפעלה של התכנית", באפשרות לבקר ולהפיק לקחים בהפעלת התכנית בזמן אמת, ביכולת לשפר את רמת הביצועים של מפעילי התכנית, ביכולתה של מנהלת התכנית להעריך את היקף ההשקעה העתידית בתכנית ועוד. כמו כן נפגעת אפשרות האצת תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות, היענות וציות לרגולציה ולדרישות החוק המשתנות.

לאור האמור לעיל מנהלת התכנית ממליצה להקים, ופועלת להקים, מערכת מידע אחת מרכזית שתשמש את כל הגופים הרלוונטיים בתכנית, למשל מנהלת התכנית, מרכזי התעסוקה, ועדות הערר ועוד. מערכת זו תקלוט ותקבל נתונים רלוונטיים מגופים ממשלתיים שונים, ובהם המוסד לביטוח לאומי, מרשם האוכלוסין ושירות התעסוקה, אולם היא תנוהל באופן עצמאי על ידי מנהלת התכנית. מערכת מעין זו תוכל לבקר את תהליכי זרימת המידע בין מנהלת התכנית למרכזי התעסוקה הפרטיים, למשל במקרים של בקשה להפחתת שעות, בקשה לאישור היעדרות וכדומה. כמו כן המערכת צריכה להתריע על ליקויים חוזרים במרכזי תעסוקה פרטיים או על תחומים בעייתיים בכלל התכנית או באזורים מסוימים שלה. ניהול בקרה שכזה הכרחי לפיקוח על מערכת מסועפת כזו של מרכזי תעסוקה בפריסה גאוגרפית רחבה.

הנושאים שייכללו במערכות המידע יוגדרו סופית רק לאחר שיוגדר במדויק מודל התמריצים הכלכליים לתכנית לפריסה ארצית. עם הנושאים שעל המערכת לכלול נמנים פרטי משקי הבית והמשתתפים בתכנית, פרטי התכניות האישיות של משתתפים בתכנית, נתונים בקשר להפניות המשתתפים לעבודה ופרטי תעסוקה למשתתפים שהושמו בעבודה; דיווחים על עמידה או אי־עמידה בתכנית אישית; שירותים תומכי עבודה הניתנים למשתתפים; נתוני ועדות ערר; נתוני

תשלומי גמלאות; נתונים פיננסיים על פעילות מרכזי התעסוקה ועל התקציבים המושפעים מהפעלת התכנית.

לאור כל האמור לעיל הוועדה סבורה שפיתוחן של מערכת מידע אחידה שתופעל על ידי כל אחד ממפעילי התכנית, ושל מערכת מידע מרכזית שתשלב את הנתונים מהארגונים השונים הוא תנאי הכרחי להפעלת התכנית בפריסה ארצית ולקיום בקרה יעילה על מימוש מטרת התכנית ועל שמירת זכויות המשתתפים בה.

המלצה 3.17: כדי לבחון את מידת ההצלחה של התכנית בהגשמת מטרתה ואת מכלול השפעותיה. יש לפעול להמשך קיומו של מחקר מלווה שלה מטעם מנהלת התכנית לאורך כל תקופת הפעלתה. כן יש לדאוג להימצאותם של נתונים זמינים לפעולה מחקרית חיצונית.

המצב בשלב הניסוי: בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 נקבע כי הפעלת התכנית בשלב הניסוי תלווה במחקר שיבחן אם הוגשמו מטרותיה כפי שהוגדרו בחוק. לפיכך במהלך שלב הניסוי של התכנית התקיים מחקר הערכה מלווה מטעם מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי. המחקר עקב אחר המשתתפים שהופנו לתכנית עם הפעלתה באוגוסט 2005 ("המלאי") ממועד השתלבותם בתכנית ועד ינואר 2007. עוד עקב המחקר אחר הפונים החדשים שהופנו לתכנית שישה חודשים לאחר הפעלת התכנית (פברואר 2006) ועד עשרה חודשים מראשית ההפעלה (יוני 2006).

במסגרת המחקר המלווה נבחנות השפעת התכנית על תעסוקתם של המשתתפים, השפעת התכנית על רווחתם הכלכלית והחברתית של משתתפי התכנית ושל משפחותיהם. עוד נבחנים השינויים שחוללה התכנית במערך הגמלאות. סוגיות אלו נבחנות לאור אלה: ניתוח דפוסי הפעולה של מרכזי התעסוקה ושל מתכנני היעדים התעסוקתיים הפועלים בהם, ניתוח אופיו ואיכותו של הטיפול המוענק למשתתפי התכנית במרכזי התעסוקה, ניתוח פניות המשתתפים לוועדות הערר של התכנית ועוד.

מחקר ההערכה מתבסס על מחקר שדה מקיף הבודק מדגם רחב של משתתפי התכנית ושל קבוצת ביקורת מקבילה ועל נתונים מנהליים

של כלל המשתתפים בשלב הניסוי של התכנית המתקבלים ממערכות המידע של הגופים המעורבים בתכנית.⁸³

המלצות ונימוקים: בשל חשיבותן של התכנית ושל המטרות העומדות בבסיסה ובשל השינויים שחלו בתכנית במהלך שלב הניסוי ואלה העשויים לחול בהמשך הפעלתה ובשלב הפריסה הארצית, הוועדה ממליצה להמשיך את מחקר ההערכה של התכנית לאורך כל תקופת הפעלת התכנית. המשך המחקר על התכנית יסייע בבחינת מידת התאמתם של השינויים שחלו בתכנית להגשמת מטרתה וייתן בידי קובעי המדיניות כלים להמשך התאמתה של התכנית, בייחוד לאור השינויים הצפויים בהיקפה ובאופייה של האוכלוסייה המשתתפת בתכנית לאחר הפריסה הארצית.

קיומו של מחקר אקדמי בלתי תלוי, מקיף ומגוון הוא כלי חשוב לבחינת מימוש מטרתה של התכנית ולבחינת ההשפעות הנלוות לתכנית. הוועדה ממליצה לעודד פעילות מחקרית חיצונית בנוגע לתכנית, בראש ובראשונה באמצעות הבטחת הימצאותם של נתונים זמינים לשם פעילות זו.

רשימת מקורות לפרק ההמלצות

בניש, א' (בדפוס). מיקור חוץ (Outsourcing) בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות מרווחה לעבודה, 'הצברדה' ובעיית כשלי הפיקוח. משפטים.

גדיש, י' ואחרים (מאי 2004). אישור העקרונות הכלכליים בהתקשרות עם תאגידים לשם הפעלת מרכזי תעסוקה.

גל, ג' ובראון, פ' (אפריל 2007). מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם? (נייר עמדה).

דינור, ר' ואחרים (יוני 2007). דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב. זלדין א' ואחרים (מאי 2004). ועדת המומחים לבחירת אזורים לביצוע ניסוי הרפומה לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

83 לסקירה מקיפה של מחקר ההערכה ראו: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מס' 2: המופנים לתכנית מהל"ב, פברואר 2007, עמ' 13-29.

מאור-שביט, ג' ואחדות, ל' (2004). שיטת התגמול של מפעילי מרכזי תעסוקה במסגרת מדיניות "מרווחה לעבודה" – עקרונות להפעלתה בישראל.

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (יולי 2006). דפוסי עבודה של מנהלי היעדים התעסוקתיים, קשייהם והגורמים המסייעים להם בעבודתם – דו"ח לאחר חצי שנה של הפעלת התכנית מהל"ב.

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (פברואר 2007). מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מס' 2: המופנים לתכנית מהל"ב.

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (ינואר 2007). מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מס' 3: המופנים לתכנית מהל"ב: דפוסי כניסה למערכת הבטחת הכנסה ויציאה ממנה.

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי (מאי 2007). ממצאים ראשוניים של מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב ב-15 החודשים של הפעלתה על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי). מבקר המדינה (מאי 2007). היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין").

המוסד לביטוח לאומי-מנהל מחקר ותכנון (מאי 2006). יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב. מרכז אדוה (אפריל 2006). מחקרים בארה"ב ובשוודיה: "שירות בקהילה" אינו תורם לא למובטלים ולא למשק (נייר עמדה).

נובק, ד' (דצמבר 2006), תכנית מהל"ב – סקירת פעילות שנתית. תמיר, י' ואחרים (אוגוסט 2001). המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת. תמיר, י' ואחרים. (ספטמבר 2006). צוות בדיקה לעניין מבחן התעסוקה ולבחינת האיזונים החברתיים בתוכנית מהל"ב.

Vicki Lens & Susan Elizabeth Vorsanger (Sep. 2005). Complaining after claiming: Fair hearings after welfare reform. *The Social Service Review*, 79(3), 435–436.

נספח א: התאגידים המפעילים את מרכזי התעסוקה

1. חברת A4E (בריטניה) נבחרה כזוכה להקמתו ולהפעלתו של מרכז התעסוקה באזור ירושלים. בהתאם לדרישות המכרז, בחרה החברה שותף ישראלי – חברת אמן ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ. לצורך ביצוע ההתקשרות עם הממשלה למימוש הזכייה הוקם תאגיד משותף חדש – חברת אמין (א 4 אי – אמן) בע"מ, והבעלות בתאגיד זה נחלקת בין חברת A4E המחזיקה ב-70% מהבעלות ובין חברת אמן המחזיקה ב-30% מהבעלות.
2. חברת Maximus (ארצות הברית) נבחרה כזוכה להקמתו ולהפעלתו של מרכז התעסוקה באזור אשקלון ושדרות. בהתאם לדרישות המכרז, בחרה החברה שותף ישראלי – חברת ORS. לצורך ביצוע ההתקשרות עם הממשלה למימוש הזכייה הוקם תאגיד משותף חדש – חברת I.W.S. Israel Workforce Solutions LTD, והבעלות בתאגיד זה נחלקת בין חברת Maximus המחזיקה ב-55% מהבעלות ובין חברת ORS המחזיקה ב-45% מהבעלות.
3. חברת Calder (הולנד) נבחרה כזוכה להקמתו ולהפעלתו של מרכז התעסוקה באזור נצרת ונצרת עילית. בהתאם לדרישות המכרז, בחרה החברה שותף ישראלי – חברת מרטנס הופמן יועצים לניהול בע"מ. לצורך ביצוע ההתקשרות עם הממשלה למימוש הזכייה הוקם תאגיד משותף חדש – חברת אגם מהל"ב בע"מ, והבעלות בתאגיד זה נחלקת בין חברת Calder המחזיקה ב-50% מהבעלות ובין חברת מרטנס הופמן המחזיקה ב-50% מהבעלות.
4. חברת Agens (הולנד) נבחרה כזוכה להקמתו ולהפעלתו של מרכז התעסוקה באזור חדרה וסביבתה. בהתאם לדרישות המכרז, בחרה החברה שותפים ישראליים – חברת יעוד משאבי אנוש בע"מ וחברת אדם וידע בע"מ. לצורך ביצוע ההתקשרות עם הממשלה למימוש הזכייה הוקם תאגיד משותף חדש – חברת אג'נס עוצמת תעסוקה (ישראל) בע"מ, והבעלות בתאגיד זה נחלקת בין חברת Agens המחזיקה ב-52.5% מהבעלות, ובין חברת יעוד המחזיקה ב-32.51% מהבעלות ובין חברת אדם וידע המחזיקה ב-14.99% מהבעלות.

נספח ב: שיעור התמרוץ ומבנה התמרוץ בתכניות שונות בארצות הברית ובבריטניה⁸⁴

חשוב לציין כי קשה להעריך במדויק את מרכיבי הכנסות המפעילים. הקושי קיים גם במקומות שבהם הייתה מנייה כמותית של התגמולים על כל אחד מהמרכיבים השונים בגלל הספק בקשר לעמידת המפעיל במדדי ביצוע ובגלל השאלה אם התקציב או חלק ממנו מבוסס על מדדי ביצוע.

Arizona – Maricopa County: התשלום למפעיל נעשה על בסיס מדדי ביצוע בלבד. אין תוספת תשלום על בסיס עלויות, ואין סכום קבוע המועבר למפעיל באופן שוטף. כל מדדי הביצוע נוגעים להשמה בעבודה, ולכן שיעור התמרוץ הוא 100%.

California – San-Diego District: תשלום קבוע בשילוב עם תשלום על בסיס עמידה במדדי הביצוע: התשלום הקבוע הוא 15%-25% מהתקציב המוצע. כמו כן נוקטים תשלומי בonus בהתאם לעמידה ביעדים. כל מדדי הביצוע נוגעים להשמה בעבודה, אולם הבונוסים נוגעים חלקם למתן שירותים (כמו שיעור המשתתפים שסיימו מיון, שיעור המשתתפים שסיימו הערכה אישית וכיוצא בדבר). אין פירוט של שיעורי התגמולים הללו ביחס לכל התשלום, לכן ניתן לומר בצורה גסה מאוד שלפחות 50% מהתשלומים הם על בסיס תמרוץ.

Florida – Palm Beach: קיימים שני חוזים עם המפעיל – חוזה למיון המשתתפים וחוזה להפעלת התכנית. חוזה המיון הוא חוזה מחיר קבוע, לכן שיעור התמרוץ בו הוא 0%. לעומתו, חוזה ההפעלה הוא חוזה על בסיס עמידה במדדי ביצוע ובונוסים בלבד. חלק ממדדי הביצוע נוגעים גם לפעילות שוטפת, כמו הערכה של המשתתפים, אך רובם נוגעים להשמה בעבודה. כל הבונוסים נוגעים להשמה. מחישוב

⁸⁴ מבוסס על סקירה שהוכנה על ידי חברת "עדליא" לממשלת ישראל, דצמבר 2006.

הערכים של התשלומים למדדים הללו נובע שבערך 70% מהתשלומים הוא על בסיס תמרוץ.

Delaware: החוזה הוא על בסיס עמידה במדדי ביצוע בלבד – חלק ממדדי הביצוע מבוססים על חישוב למשתתף (per capita), וחלק על בסיס אחוזי משתתפים (יש לציין שלמעשה קיימים שני חוזים שונים – אחד קשור להשמה בעבודה והשני קשור להתמדה בעבודה). כמעט כל מדדי הביצוע הם על בסיס השמה (רק בחוזה הנוגע להשמה בעבודה יש גם מדד ביצוע של הרשמה וקליטה). לכן בחוזה הנוגע להתמדה בעבודה יש 100% תמרוץ, ולעומת זאת בחוזה הנוגע להשמה בעבודה יש לפחות 75% תמרוץ (על פי הערכה גסה כמותית של התשלומים לכל מדדי הביצוע).

Indiana – Special Welfare to Work Program: עד לשנת 2000 היה התשלום על בסיס מדדי ביצוע בלבד – המפעילים תוגמלו על השמה ועל שמירה על מקום העבודה, כלומר שיעור התמרוץ היה קרוב ל-100%. אולם התוצאות היו מאכזבות, ונמצא שחלק ניכר מהתיקים שנסגרו היו תיקים קלים, שבהם סיכוי המשתתפים להשתלב בעבודה היה גבוה משל אלו שלא טופלו. מכיוון שכך, הוחלט לשנות את מבנה התמריצים ולתגמל גם על בסיס מדדי ביצוע נוספים, בייחוד על בסיס אבחון המשתתפים והערכתם. שינוי זה נתן למפעילים תמריץ להשקיע זמן ולהשלים את תהליך ההערכה ובכך לשפר את ההשמות של בעלי התיקים הקשים. בחלק מהמחוזות חדלו לתגמל על השמה והמשיכו לתגמל את המפעיל רק על החזקה במקום העבודה.

Minnesota – Hennepin County: החוזה הוא על בסיס מימון עלויות: לכל מרכז הפעלה מוקצה מספר של משתתפים, והחזר העלויות נעשה על בסיס מספר משתתפים. לפיכך שיעור התמרוץ הוא 0%. אף על פי שמימון מרכזי התעסוקה איננו תלוי בעמידה במדדי הביצוע, המפעילים מדווחים על עמידה במדדי ביצוע קבועים מראש.

Texas – Lower Rio Grande Valley: החוזה משלב החזר עלויות עם תשלום נוסף המבוסס על עמידה במדדי ביצוע. נוסף על כך ניתנים

בונוסים לביצועים טובים מדרישות המדינה. אין נתונים כמותיים על שיעור המדדים הנוגעים להשמה ועל ערכם, ולכן קשה להעריך את שיעור התמרוץ.

Wisconsin – Milwaukee County: החוזה משלב החזר עלויות עם תשלומי בונוס על בסיס עמידה במדדי ביצוע. כמו כן עמידה בהיקף מסוים של המדדים הללו מבטיחה למפעיל את הזכות להמשיך להפעיל את התכנית בעתיד (the right of first selection). אין נתונים כמותיים על שיעור המדדים הנוגעים להשמה ולערכם, ולכן קשה להעריך את שיעור התמרוץ.

New York City: חוזה על בסיס עמידה במדדי ביצוע. התשלום ניתן על בסיס עמידה במדדי ביצוע (לעתים יש סכום בסיס שהעיר מתחייבת להעביר לספק המשנה גם אם לא יעמוד במדדי הביצוע הנקובים, אך סכום זה לא יעלה על 20% מסך ההוצאות השנתיות של המפעיל). התשלום על פי מדדי הביצוע הוא מבוסס חישוב למשתתף (per capita), בהתאם לאבני דרך מוגדרות. מתוך ערכם של התשלומים על פי מדדי הביצוע ניתן להעריך ש-77% מהם הוא על בסיס תמרוץ.

בריטניה: המכרז הוא שילוב של מכרז מחיר קבוע לכל משתתף עם תשלום על בסיס מדדי ביצוע. אין מידע על שיעור התשלומים בכל אחד ממרכיבי התשלום הללו, ולכן קשה להעריך את שיעור התמרוץ, אם כי נראה כי המדיניות היא לאזן בין השאיפה לתמרוץ לבין הטלת כל הסיכון על המפעילים (לכן קיים שילוב של מימון על בסיס מחיר קבוע לכל משתתף). לפיכך נראה כי שיעורי התמרוץ אינם גבוהים מאוד.

נספח ג: לוח הזמנים בהפעלת הבקרה

הביקורות שבוצעו על ידי מנהלת התכנית במהלך הפעלתה

ביקורת	תקופת ביצוע	הנושאים שנבדקו
שירות בקהילה	דצמבר 2005	מקומות שירות בקהילה וקיום האישורים המתאימים, אופן הפניית משתתפים לשירות בקהילה, בקרה על התייצבות משתתפים, משך השירות בקהילה.
מתכנני יעדים תעסוקתיים	דצמבר 2005	בדיקת אישוריהם של מתכנני יעדים תעסוקתיים.
בדיקת תיקים אישיים	דצמבר 2005	תיעוד מסמכים נדרשים, היקף התכנית האישית, בקרה על התייצבות המשתתף.
תכנית אישית	פברואר 2006	היקף התכנית האישית והרכבה, סוגי פעילויות חיפוש עבודה והיקפן, בקרה על התייצבות המשתתף.
השמות – ראיונות עם משתתפים	מאי 2006	אמינות ההשמות שדווחו על ידי מרכזי התעסוקה.
משתתף עובר	אוגוסט 2006	קיום נוהלי משתתף עובר.
חיפוש עבודה עצמאי	אוגוסט 2006	סוגי חיפוש עבודה עצמאי בכל מרכז, היקף פעילות זו בתכנית האישית, בקרה על אופן ביצוע הפעילות, מעקב אחר יעילות הפעילות.
הדרכות	אוגוסט 2006	אפיון מערך ההדרכה בכל מרכז, קריטריונים להשתתפות בהדרכות, ביקור במקומות ההדרכה, היקף ההדרכות בתכנית האישית, מעקב אחר יעילות ההדרכות.
בקרת מחשוב – הדרכות	אוגוסט 2006	מספר המשתתפים בהדרכות, שיעור המשתתפים בסוגי ההדרכות השונות מכלל המשתתפים בהדרכות.
שירות בקהילה – ביקורת משוב	ספטמבר 2006	קיום נוהלי שירות בקהילה ממרס 2006.
היעדרות מאושרת מסיבה שאינה מנויה בתקנות (קוד ד')	אוקטובר 2006	אפיון הבקשות שהועלו על ידי המרכז, הליך בקשת קוד ד', בעיות הנוגעות לשימוש בקוד ד'.
היעדרות מתכנית אישית (קוד "ס")	אוקטובר 2006	סיבות להיעדרות משתתפים, נוהלי המרכז בטיפול בהיעדרות משתתפים, יצירת קשר עם המשתתף לאחר היעדרות, ניתוח נתונים של היעדרות משתתפים.

הנושאים שנבדקו	תקופת ביצוע	ביקורת
מספר המשתתפים שנשללה גמלתם עקב היעדרות במשך השנה, שיעור הנעדרים מכלל המשתתפים הפעילים, שיעור הנעדרים לפי משך ההיעדרות, שיעור ההתייצבות לאחר שלילת גמלה עקב היעדרות.	אוקטובר 2006	בקרת מחשוב – היעדרות מתכנית אישית
מגוון השת"ע המוצעים, שינויים בתקציב השת"ע, אופן בחירת הספקים ובקרה עליהם.	אוקטובר 2006	היצע שירותים תומכי עבודה (שת"ע)
הקריטריונים להקצאת שת"ע, נוהלי המרכז בהקצאת שת"ע, קיום נוהלי התכנית בהקצאת שת"ע.	דצמבר 2006	הקצאת שירותים תומכי עבודה (שת"ע)
הגדרות המרכז בסירוב לעבודה, הכשלת ראיונות עבודה ופיקוח על ראיונות עבודה, טיפול במשתתף לאחר סירוב לעבודה, סיבות לסירוב לעבודה, ניתוח נתוני סירוב לעבודה.	דצמבר 2006	סירוב לעבודה (קוד "3")
הגדרות המרכז באי-שיתוף פעולה, נוהלי המרכז בטיפול באי-שיתוף פעולה, סיבות לאי-שיתוף פעולה.	דצמבר 2006	אי-שיתוף פעולה (קוד "ף")
הגדרות המרכז בסירוב למסירת ידיעה או מסמך, נוהלי המרכז בסירוב למסירת ידיעה או מסמך, סיבות לסירוב למסירת ידיעה או מסמך.	דצמבר 2006	סירוב למסירת ידיעה או מסמך (קוד "4")
הגדרות המרכז בסירוב לעמוד לבדיקה רפואית, נוהלי המרכז בסירוב לעמוד לבדיקה רפואית, סיבות לסירוב לעמוד לבדיקה רפואית.	דצמבר 2006	סירוב לעמוד לבדיקה רפואית (קוד "5")
התקדמות מרכזי התעסוקה בביצוע ההנחיות, פערים בהיערכות עקב ההנחיות.	דצמבר 2006	ליווי יישום הנחיות המנהלה בעקבות המלצות ועדת תמיר
שיעור המפות מסוג "ביצוע מלא" (מזכות בגמלה) של כל מתכנן יעדים מכלל מפות ההתייצבות שלו, שיעור המפות הכוללות השמה אצל כל מתכנן יעדים מכלל המפות שלו, התפלגות שיעורים אלו בכל מרכז.	דצמבר 2006	בקרת מחשוב – פעילות מתכנני יעדים תעסוקתיים
נוהלי המרכז בהכרה בתעודת מחלה, רמת המודעות של המשתתפים לנהלים אלו, הסיבות הנפוצות לאי-אישור תעודת מחלה, שיעור התעודות הלא מאושרות מכלל התעודות המוגשות.	ינואר 2007	הכרה בתעודת מחלה

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה

הנושאים שנבדקו	תקופת ביצוע	ביקורת
משך ההיעדרות עקב מחלת קרוב ומידת החריגה מהמותר בחוק, פילוח הסיבות להיעדרות עקב מחלת קרוב (הורה, ילד, אשפוז של אחד מהנ"ל וכו'), טיפול המרכז במקרי היעדרות עקב מחלת קרוב.	ינואר 2007	היעדרות מתכנית אישית עקב מחלת קרוב
תהליך בירור פנימי במרכז, רמת המודעות של המשתתפים לתהליך זה ומידת ניצולו, מספר העררים החיצוניים שנמשכו עקב פתרון בבירור פנימי.	ינואר 2007	בירור פנימי במרכז
אופן הטיפול בחמישה משתתפים בכל מרכז על פי פרמטרים של הרכב תכנית אישית והתאמתה למשתתף, מעקב וליווי, טיפול בשלילות גמלה ועררים, הקצאת שירותים תומכי עבודה.	ינואר 2007	בקרת תיקים שוטפת 1 + 2
כמות עדכוני תשלומי הגמלאות שהתקיימו לאחר חצי שנה מסיום הרבעון.	ינואר 2007	בדיקת עדכון תשלומי גמלאות
מיפוי השירותים המוצעים במרכזים השונים וחלוקה שלהם לקטגוריות, מיפוי שינויים שנערכו במהלך התקופה בתקרות ההוצאה השונות.	פברואר 2007	מיפוי תחום השירותים תומכי עבודה (שת"ע)
נוהלי המרכז בקביעת מגבלות רפואיות ומשכו של התהליך, הרכבה והיקפה של התכנית האישית של המשתתף בזמן ההמתנה לקביעת מגבלות רפואיות, התאמת התכנית האישית וההפניות לתעסוקה למגבלות הרפואיות של המשתתף.	פברואר 2007	קביעת מגבלות רפואיות
המקרים שבהם מתקיימים שימועים, אופן קיום השימוע, תיעוד השימוע.	פברואר 2007	שימוע (ביקורת נושאים + בקרת תיקים ייעודית)
תיקון ליקויים מביקורת משוב שירות בקהילה (ספטמבר 2006), פרויקטים מאושרים לעומת פרויקטים בפועל.	פברואר 2007	ביקורת משוב – שירות בקהילה – רבעוני
אופן הטיפול בחמישה משתתפים בכל מרכז על פי פרמטרים של הרכב תכנית אישית והתאמתה למשתתף, מעקב וליווי, טיפול בשלילות גמלה ועררים, הקצאת שירותים תומכי עבודה.	מרס 2007	בקרת תיקים שוטפת 3
שיעור הבקשות המאושרות מכלל הבקשות המוגשות, קבוצות האוכלוסיות שבשבילן מבקשים מרכזי התעסוקה הפחתת שעות, היקף השעות המאושר, הסיבות להגשת הבקשות, קובעי הזמן בתהליך.	מרס 2007	פעילות הוועדה להפחתת שעות

נספחים

הנושאים שנבדקו	תקופת ביצוע	ביקורת
אוכלוסיות הנשלחות לאבחון, נוהלי המרכז בשליחת משתתפים לאבחון, יישום החלטות הוועדה המקצועית, מספרי משתתפים אשר נשלחו לאבחון / מיועדים להישלח לאבחון.	מרס 2007	בדיקת אבחון משתתפים על פי הנחיות ועדת תמיר
מספרי תעודות המחלה המוגשות במרכזים, שיעור תעודות המחלה הלא מאושרות מכלל תעודות המחלה המוגשות, מספר המשתתפים אשר הגישו תעודות מחלה.	מרס 2007	תעודות מחלה מאושרות ולא מאושרות
מגוון השת"ע המוצעים, שינויים בתקציב השת"ע, אופן בחירת הספקים ובקרה עליהם.	מרס 2007	בדיקת נתוני שירותים תומכי עבודה (שת"ע)
מודעות המשתתפים לזכויותיהם בהגשת עררים, נוהלי המרכז בערר חיצוני, יישום החלטות של ערר חיצוני.	אפריל 2007	ערר חיצוני
מספר העולים שנשלחו להדרכות עברית, מספר המשתתפים בהדרכות עברית, שיעור היציאה מהתכנית לאחר השתתפות בהדרכת עברית.	אפריל 2007	בקרת הדרכות עברית לעולים
תיקון ליקויים מביקורת הדרכות (אוגוסט 2006) ויישום הנחיות ממסמך התיקונים.	אפריל 2007	ביקורת משוב – הדרכות
תיקון ליקויים מביקורת חיפוש עבודה עצמאי (אוגוסט 2006) ויישום הנחיות ממסמך התיקונים.	אפריל 2007	ביקורת משוב – חיפוש עבודה עצמאי

ביקורת מתוכננת לרבעון 2/2007

הנושאים הנבדקים	ביקורת
נוהלי המרכז בתחום הפחתת השעות, בקרת המרכז על אמצעי הפחתת השעות השונים, בקיאות מתכנני היעדים התעסוקתיים בתקנות הפחתת השעות.	הפחתת שעות
היקפי התכניות האישיות של משתתפים, אמצעי עזר לתכנון היקף התכנית האישית הקיימים במרכז, בקרה פנימית על היקפי התכנית האישית.	היקף תכנית אישית
אופן בניית התכנית האישית, הסבר התכנית האישית למשתתפים, תדירות בניית התכנית האישית והערכתה, תוצרי התכנית האישית.	תהליך בניית תכנית אישית
אופן הטיפול בחמישה משתתפים בכל מרכז על פי פרמטרים של הרכב תכנית אישית והתאמתה למשתתף, מעקב וליווי, טיפול בשלילות גמלה ועררים, הקצאת שירותים תומכי עבודה.	בקרת תיקים שוטפת 4

שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה

ביקורת	הנושאים הנבדקים
כמויות דיווחים רטרואקטיביים	בדיקת מספר דיווחי הרטרו במרכזים השונים, פילוח דיווחי הרטרו לפי השינוי שערכו במפת ההתייבבות (ממוכה לשוללת, משוללת למזכה או ללא שינוי), בדיקת מספר דיווחי הרטרו לאורך השנה לאור מועדי הפצת נהלים בנושא ועל פי מועד הרטרו לאחר המפה המקורית.
בקרת יישום החלטות של ועדת ערר	בדיקת יישום החלטותיה של ועדת ערר הן בהיבטי תכנית אישית והן בהיבטי עדכוני דיווח התייבבות המשתתף.
פתרונות השגחה על ילדים בני 2-11	הקצאת שירותי השגחה על ילדים של משתתפים בני 2-11, שיעור אוכלוסייה זו מכלל המשתתפים המקבלים שירותי השגחה על ילדים, שיעור המשתתפים מאוכלוסייה זו שאינם מקבלים שירותי השגחה על ילדים.
ביקורת משוב – היעדרות מסיבה אשר אינה מנויה בתקנות (קוד ד')	בדיקת תיקון ליקויים מביקורת היעדרות מסיבה שאינה מנויה בתקנות (קוד ד') שנערכה באוקטובר 2006.
התאמת תכנית אישית למשתתפים	התאמת התכנית האישית למגבלותיהם הרפואיות של המשתתפים, לחסמיהם, לאופן התקדמותם בתכנית ולרצונותיהם; בחינת התכנית האישית ועדכונה במקרה הצורך.
התאמת תכנית אישית למשתתפים מופחתי שעות	התאמת התכנית האישית למשתתפים מופחתי שעות, בעלי מגבלות רבות וחסמים קשים.
מרכיבי התכנית האישית – היקפי פעילות	בדיקת היקפי הפעילות של פעילויות מוצהרות בתכנית האישית לעומת היקף פעילויות אלו בפועל.
ביקורת משוב – היעדרות לא מאושרת מתכנית אישית	בדיקת תיקון ליקויים מביקורת היעדרות לא מאושרת מתכנית אישית שנערכה באוקטובר 2006.
ביקורת משוב – סירוב לעבודה	תיקון ליקויים מביקורת סירוב לעבודה שנערכה בדצמבר 2006.
ביקורת משוב – שירות בקהילה – רבעוני	בדיקת תיקון ליקויים מביקורת המשוב שנערכה בפברואר 2006, בדיקת אישורי פרויקטים של שירות בקהילה.
בקרת תיקים שוטפת 5	אופן הטיפול בחמישה משתתפים בכל מרכז על פי פרמטרים של הרכב תכנית אישית והתאמתה למשתתף, מעקב וליווי, טיפול בשלילות גמלה ועררים, הקצאת שירותים תומכי עבודה.

توصيات حول مواصلة العمل بخطة دمج الحاصلين على مخصصات الإعالة في دائرة العمل بإسرائيل

القدس ٢٠٠٧

اللجنة العامة-العلمية الخاصة بخطة دمج
الحاصلين على مخصصات الإعالة في دائرة العمل
الأكاديمية الوطنية الإسرائيلية للعلوم

ملخص

يعرّف القانون هدف خطة دمج الحاصلين على مخصصات الإعالة في دائرة العمل على أنه: "دمج الحاصلين على المخصصات في عمل يمكنهم من استنفاد قدراتهم على تقاضي الأجر من خلال اشراكهم في تحمّل المسؤولية عن ذلك، بهدف إتاحة الفرصة أمامهم للانتقال من الاعتماد على المخصصات إلى الاستقلال الاجتماعي والاقتصادي".¹ فالخطة إذا ترمي إلى ضم المشتركين في الخطة إلى دائرة العمل بشكل قابل للاستمرار، ما يحسّن من رغد عيشهم الاقتصادي والاجتماعي ويزيد نسبة الاشتراك في قوى العمل في إسرائيل. وتعتبر مؤشرات نجاح الخطة والقائمين على تنفيذها بشكل مباشر عن الهدف، كما تم تعريفه آنفاً، الذي يقف وراء وضع الخطة وعن العوامل التي تميز الانخراط القابل للاستمرار في دائرة العمل: مستوى دخل مناسب وفترة عمل تتيح للمشارك كسب خبرة ذات شأن وحقوقاً كاملة. تتوزع توصيات اللجنة إلى ثلاثة أقسام أساس يدعم الواحد منها الآخر ويوازنه. وبالتالي، ينبغي اعتبارها كتلة واحدة لا مجال للفصل بين مركباتها. لا بد من التأكيد خصوصاً على العلاقة بين القسم الأول للتوصيات، الذي يتناول إطار تنفيذ الخطة، أي تعريف الأطراف التي يجدر إلقاء مهمة تنفيذ الخطة عليها وتعريف إطار عملها،

1 كتاب القوانين للعام 2004 الخطة، ص. 99.

من جهة، وبين القسم الثالث للتوصيات الذي يتوقف عند وسائل تعزيز أنظمة الإشراف والرقابة على منفذي الخطة.

قسم التوصيات الأول يتناول، كما وسبق الذكر، إطار تنفيذ الخطة. وقد قررت اللجنة في هذا الصعيد أنه يستحسن مواصلة إلقاء مسؤولية التنفيذ العملي للخطة على مؤسسات خاصة تابعة لمصادر خارجية، وذلك نظراً للواقع الإسرائيلي الراهن وقدرة جهات كهذه على تحقيق أهداف الخطة بنجاحة. لا تبت اللجنة في مسألة إن كان من المناسب، من حيث الجوهر، إسناد مهمة تنفيذ خطة "من الضمان الاجتماعي إلى العمل" إلى جهات عامة أو خاصة، وبالتالي فهي لا تعترض على إجراء فحص في المستقبل للبت في إمكانية دمج مؤسسات عامة في تنفيذ الخطة أو جزء من مركباتها. ولا بد من التنويه كذلك إلى أن منح جهات خاصة حقوق تقديم خدمات اجتماعية يقتضي حذراً مضاعفاً فيما يخص هيكلتها، لا سيما في مجال يستحوذ على تأثير بالغ في حياة جمهور من سكان دولة إسرائيل ينتمي إلى شرائح دنيا على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي. إن المس بقدرة هذا الجمهور الاقتصادية يجر عليه تداعيات خطيرة، فيما هو يفتقر إلى الوسائل الكافية لمواجهة ضرر من هذا القبيل. وبناء عليه، تطرح اللجنة سلسلة من القيود والتوصيات بهذا الشأن: أولاً، ينبغي أن يكون نموذج المحفزات الاقتصادية المتاحة لمنفذي الخطة مشتقاً بشكل حصري من هدف الخطة، أي ضم المشتركين إلى العمل بشكل قابل للاستمرار وتشجيع ترقى المشتركين في سلم العمل. لا بد للعقد أن يشمل إجراءات معاقبة اقتصادية في حال عدم إستيفاء المنفذين شروط العقد، أو لم يمتثلوا لتعليمات الحكومة. ثانياً، يجب ضمان اشراك منظمات لا تبغي الربح في تنفيذ الخطة وكذلك ضم مؤسسات إسرائيلية للعمل سوية مع منفذي الخطة. ثالثاً، يتعين أن تظل الدولة تتحمل المجازفة الاقتصادية الأساس الناتجة عن تنفيذ الخطة. وتوصي اللجنة، نظراً لأهمية الموضوع، أن يتولى طاقم مهني خارجي مهمة المصادقة على تفاصيل النموذج الاقتصادي النهائي، على أن يضم خبراء ذوي رؤى شتى في السياسة الاجتماعية-الاقتصادية.

يتناول القسم الثاني من التوصيات تعريف جمهور المشتركين في الخطة وسبل القيام على خدمته. ولا تجد اللجنة حاجة لإجراء تغيير في تعريف الجمهور الملزم بامتحان تشغيل كامل، أو لإجراء تغيير في تعريف امتحان التشغيل، إلا أن اللجنة ترى أنه يجب إخضاع كافة المشتركين في الخطة إلى نظام للتشخيص والتصفية تتولى الحكومة المسؤولية عن تشغيله. يحدد هذا الإجراء إن كان المشترك في الخطة مؤهلاً للاشتراك ضمن المسار العادي أو المسار التأهيلي، والشروط التي يجب أن تستوفى لاشترائه، أو، ربما، عدم كفايته للاشتراك في الخطة. من هنا توصي اللجنة أن يتم تعريف مسوّغ آخر للإعفاء من امتحان التشغيل يعتمد على القدرة على العمل، وإدخال مسار في الخطة يرمي إلى منح المشتركين ذوي القدرة المنخفضة

على العمل تأهيلاً مهنيًا. ونوصي كذلك بفتح مسار يستوعب طالبي ضمان الدخل المعفين من الاشتراك في الخطة وطالبي المخصصات الأخرى.

تؤكد اللجنة، في موضوع الشكل الذي يجب اعتماده في تقديم الخدمة للمشاركين في الخطة، أهمية وضع خطة شخصية تتلاءم وقدرات المشارك في العمل وخصاله الشخصية، وإلى أهمية إنشاء أنظمة تؤمن اشتراكا نشطا للمشاركين في وضع الخطة الشخصية المصممة لهم، مع الأخذ بالاعتبار السمات الثقافية والاجتماعية والعائلية. يظل مبدأ "العمل أولاً" المنحى المركزي في تركيب الخطة الشخصية، إلا أنه لا بد من توسيع حصة التأهيل المهني، إلى جانب التدريب في إطار العمل والاستكمال الدراسي، بهدف تنمية مكانة المشاركين في العمل.

توصي اللجنة أن يظل استيفاء الخطة الشخصية، أي امتحان التشغيل، شرطاً لاستحقاق مخصصات ضمان الدخل. ومع ذلك ترى اللجنة أن النظام المتبع في الوقت الراهن صارم للغاية، وأنه لا بد من اعتماد بعض المرونة في النظام الذي يردّ طلب الحصول على المخصصات جراء عدم استيفاء الخطة الشخصية، وذلك من خلال إنشاء نظام متدرج لرفض منح المخصصات، إضافة إلى/أو جعل شروط استيفاء امتحان التشغيل أكثر مرونة بشكل فعلي.

وتدعم اللجنة إنشاء منظومة محفزات متشابهة يتم فيها التأكيد على منح محفزات إيجابية من خلال أنظمة الترقية في العمل والتأهيل المهني، إلى جانب الخدمات الداعمة للعمل ومنح المكافآت المالية الإضافية للمنخرطين في العمل فترة طويلة. وبهذا الخصوص تجدر الإشارة إلى أن اللجنة تعتبر إنشاء منظومة تعتمد "ضريبة الدخل السلبية" في السنوات المقبلة في إسرائيل خطوة إيجابية. وقد فحصت اللجنة مسألة دمج "خدمة المجتمع" في الخطة الشخصية، وتوصي بتقييد دمج هذا المركب في الخطة الشخصية لمدة لا تتجاوز الأربعة أشهر من إجمالي فترة الاشتراك في الخطة. وقررت اللجنة كذلك أنه يجب اعتماد جزاء ليس على شكل راتب يمنح لكل مشترك في "خدمة المجتمع"، إلى جانب أحقيته في مخصصات ضمان الدخل.

توصي اللجنة باستمرار عمل مديري الحالات، التابعين لمنفذي الخطة، قائمين على وضع الخطة الشخصية المقترحة على المشترك والتي يتعين عليه تنفيذها، وتحديد مدى استيفائه أو عدم استيفائه الخطة الشخصية بهدف تقرير استحقاقه للمخصصات. إلا أن عملية انتمان الصلاحيات المذكورة أعلاه لجهة غير تابعة للجهاز العام تقتضي القيام بمراقبة وثيقة لإدارة الخطة على عملية تأهيل مديري الحالات ورفع مستوى الشروط التي تتيح للمرشح الحصول على إذن لأداء هذا الدور، من حيث خبرته في العمل ومستواه العلمي. وترى اللجنة أنه لا بد من خفض مستوى الجهد المفروض على مديري الحالات كشرط لتأمين منح المشاركين في الخطة الخدمة المناسبة والناجعة. طبقاً لذلك قامت اللجنة بتعريف المعايير لتحديد العدد الأدنى الضروري لمديري الحالات في كل مركز.

ויتناול القسم الثالث من التوصيات، كما سبق وقلنا، منظومة الإشراف والرقابة التابعة لحكومة إسرائيل والموجهة نحو الجهات التي تنطبق الخطة، إلى جانب الوسائل اللازمة لرصد نجاح الخطة. وكما ذكرنا سابقاً، يتطلب تنفيذ الخطة أن تسلم الحكومة مجموعة من الصلاحيات المختلفة إلى جهات خاصة، وعليه فإن ثمة أهمية بالغة لوجود رقابة حكومية مناسبة على منفذي الخطة تضم أجهزة الرقابة العامة وأخرى تابعة لهيئات تصون حقوق كل مشترك في الخطة.

ومن بين الهيئات التي تصون حقوق المشتركين تبرز أهمية لجان الاستئناف، التي تمثل أداة المشترك المركزية لاعادة النظر في قرارات لمدير الحالات يعتبرها المشترك ظالمة ولا مبرر لها. وتوصي اللجنة بتعزيز فرص المشتركين في الخطة للتوجه للجنة الاستئناف من خلال تسهيل عملية الالتماس أمامها، ومنح كل مشترك معني بالأمر دعماً قانونياً. وتوصي اللجنة بزيادة عدد هيئات الاستئناف الفاعلة حالياً وضم رجال قانون إليها، ما من شأنه تطوير أداء لجان الاستئناف. وحيث أن صلاحيات لجان الاستئناف تنحصر في بحث قرارات مدير الحالات فحسب، توصي اللجنة أن يتم بحث الطعونات على القرارات الصادرة عن سائر الجهات العاملة في إطار الخطة أمام محكمة العمل. وتقضي اللجنة كذلك أنه منعا لنشوء تضارب في المصالح، يجب أن يكون الأطباء العاملون في مراكز التشغيل، المسؤولون عن فحص قدرات المشتركين الصحية، مستخدمين حكوميين.

بالتوازي مع معالجة القضايا الخاصة التي يرفعها المشتركون في الخطة، يجب تعزيز أجهزة الرقابة العامة الهادفة إلى تأمين نشاط الجهات منفذة الخطة وإحرازها أهداف الخطة، وفقاً لما هو وارد في القانون والقواعد وتعليمات الإدارة والعقد المبرم بين الحكومة والجهات المنفذة. وتوصي اللجنة أن يسمي وزير الصناعة والتجارة والاستخدام طاقم تفكير يضم ممثلين عن الحكومة والجمهور، يواكب عمل الخطة بشكل دائم ويوجه سياسة إدارة الخطة ويشرف على تنفيذها بشكل مستقل. وفي الآن نفسه يتعين على إدارة الخطة إجراء عمليات رقابة شاملة لا يتم الاعلان عنها مسبقاً. يتم تطبيق القرائن الناتجة عن عمليات الرقابة عبر أجهزة مناسبة يتم تحديدها في العقد المبرم بين الحكومة ومنفذي الخطة.

ثمة جوانب أخرى للإشراف العام على الخطة تتعلق بمنظومة المعلومات والبحث ذات الصلة بالخطة. إذ من أجل ضمان الإشراف الناجع وفي الوقت الحقيقي على الخطة، لا بد أولاً من إنشاء منظومة معلومات موحدة وشاملة تتولى إدارة الخطة تشغيلها وتكون بمثابة مركز للمعطيات الواردة من كافة المصادر: الخاصة والحكومية ذات الصلة بتنفيذ الخطة. وثانياً، توصي اللجنة بأن تواصل الإدارة مواكبتها الخطة من خلال أبحاث تجريها هي وتشجيع إجراء أبحاث حول الخطة نتو لاها مؤسسات خارجية.

COUNSEL AND EVALUATION PAPERS
OF THE ISRAEL ACADEMY OF SCIENCES AND HUMANITIES

RECOMMENDATIONS REGARDING THE FUTURE OF ISRAEL'S
WELFARE TO WORK PROGRAM

Report Approved by the Council of the Israel Academy
of Sciences and Humanities, December 30, 2007

JERUSALEM 2007

The Academic Appraisal Committee
for Israel's Welfare to Work Program

The Israel Academy of Sciences and Humanities

ISSN 1565-9097

©

The Israel Academy of Sciences and Humanities, 2007

Printed in Israel

Abstract

The goal of Israel's Welfare to Work Program is defined by law as follows: "the integration of recipients of allowances into the labor market to maximize their earnings capacity by assigning them a part in the responsibility for the same, in order to facilitate their transition from dependence on such allowances to economic and social independence."¹ Its aim is thus the sustainable placement of program participants in employed positions, so as to improve their economic and social welfare and increase the general rate of participation in the Israeli work force. The indices for measuring the success of the program and its operators are generated directly by these goals. They express the parameters used to characterize sustainable integration into the labor market: an adequate wage level and a period of employment sufficient for the accrual of experience and full employee rights.

The committee's recommendations fall into three principal categories that corroborate and complement each other, and they should thus be viewed as a whole whose parts cannot be taken separately. In particular, there is a strong connection between the first category of recommendations, which deals with the program's operational framework – that is, with the question of by which bodies and in what framework the program should be run – and the third category, which deals with reinforcing the system for supervising and assessing the program's operators.

Regarding the program's operational framework, the committee has concluded that on a practical level and under current conditions in Israel, it is desirable to continue operating the program by way of outsourcing to private bodies, since they are

1 The 5764 (2004) Law Book, p. 99. State of Israel: Ministry of Trade, Industry and Labor website, at: <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/5EA4894A-6A08-4D45-8867-568B878515A9.htm> (accessed December 2, 2007).

Abstract

capable of achieving its goals efficiently. The committee did not rule on whether it is more appropriate in principle for a Welfare-to-Work program to be operated by public or private bodies, and it therefore does not rule out future examination of the possibility of involving public bodies in operating the program or some of its components. It should further be emphasized that delegating authority for the provision of social services to private bodies requires special care in establishing the framework for their activities, particularly in an area of such critical influence upon the lives of persons belonging to Israel's lowest social-economic class. The effect of economic detriment to the income of such persons is especially grave, and their possibilities for coping with it are especially limited. The committee has therefore established a number of limitations and recommendations in this regard: First, the economic incentive model presented to the operators must derive solely from the program's goals — namely, sustainable placement of the participants in employed positions and encouraging their advancement up the employment ladder. The contract made with operators must specify economic sanctions in the event that they fail to meet its requirements or to comply with government directives. Second, provision should be made for the inclusion of non-profit organizations and of Israeli firms among the program's operators. Third, the government must continue to bear most of the economic risk entailed in the program's operation. Given the importance of this issue, the committee recommends that the details of the final economic model be approved by an external team of experts specializing in different fields of socio-economic policy.

The second category of recommendations deals with the definition of the program's participant population and the treatment of its members. The committee sees no need to change the definition of the population subject to the full Employment Test or of the test itself, but it has concluded that all participants who are referred to the program ought first to pass through a diagnostic

Abstract

and screening procedure operated under government responsibility. This process will determine whether or not the participant is fit for participation in the program, in its regular or its rehabilitative track, and what limitations may apply. Pursuant to this, the committee recommends defining a new ground for exemption from the Employment Test, on the basis of occupational incapacity, and including in the program an employment rehabilitation track for participants with low occupational capacities. A further recommendation is for the establishment of voluntary participation tracks for income support applicants who are exempt from participating in the program, and for other benefit applicants.

Regarding the treatment of program participants, the committee stresses the need to determine, for each participant, a Personal Plan compatible with her/his occupational skills and personal circumstances, and to create mechanisms for the active involvement of participants in establishing that plan, taking into account their cultural, social and family circumstances. The “work first” principle should remain the central guideline in constructing the personal plan, but in order to advance the participants’ occupational status, the elements of professional training, on-the-job training and basic education should be enhanced.

The committee recommends that fulfillment of the personal plan — that is, the employment test — remain a prerequisite for receiving income support benefits. However, the committee has determined that the mechanism for this as currently defined is too strict. The procedure for withdrawing benefits on account of non-compliance with the personal plan should be made more flexible, by creating a gradual withdrawal mechanism and/or by making the terms of the Employment Test more flexible. The committee supports the creation of an integrated incentive system, which will emphasize positive incentives for participants in the form of professional advancement and professional training mechanisms, work support services, and additional financial rewards for long-term integration in work. In this context, the

Abstract

committee views with favor the establishment of an Income Tax Credit system in Israel within the next few years. The committee examined in particular the issue of including a workfare component in the personal plan, and it recommends that this be limited to no more than four months out of the entire period of participation in the program. In addition, the committee determined that workfare participants ought to be entitled to non-salary compensation in addition to their income support benefits.

The committee recommends that case managers working for the program operators continue to be responsible for setting the options presented to the participant regarding the personal plan s/he is to fulfill and establishing the extent to which it has or has not been fulfilled, for the purpose of determining eligibility for benefits. However, the transfer of such authority to someone who is not a public servant requires strict supervision by the Program Administration over the training of case managers, and raising the prerequisites for this role in terms of professional and/or educational background. In addition, reducing the case managers' workload is a vital condition for proper and effective treatment of program participants, and the committee has accordingly defined indices for determining the minimum number of case managers in each center.

The third category of recommendations deals with government supervision and assessment of the bodies charged with implementing the program, and with the vehicles required for measuring its success. As noted, the program involves transferring various governmental powers to private bodies, and proper governmental supervision of the program operators is therefore vital. This should consist both of comprehensive supervisory mechanisms and of institutions designed to protect the rights of each and every program participant.

Of particular importance among the latter institutions are the Appeals Committees, which are the primary instrument available to participants who consider themselves unjustly harmed

Abstract

by the case manager's decisions. The committee recommends strengthening the status of program participants in such situations by easing access to the committees and providing legal support to any participant who wants it. In order to improve the functioning of the Appeals Committees, the committee recommends increasing the number of existing panels and including legal experts in them. Since the Appeals Committees are authorized to judge only the decisions of the case manager, the committee recommends that appeals against the decisions of other decision-making bodies involved in the program's framework be referred to the labor courts. The committee has also concluded that in order to avoid any suspicion of conflict of interest, the doctors who work in the occupational centers and evaluate the medical disabilities of participants must be hired by the government.

In addition to dealing with the individual grievances of program participants, there is a need to reinforce the comprehensive supervision mechanisms intended to ensure that the activities of the program's operators remain directed toward achieving the program's goals as defined by the law and by the instruments of its implementation: regulations, administrative directives and agreements between the government and the program operators. The committee recommends that the Minister of Industry, Trade and Labor appoint a steering team, comprising representatives of both the government and the public, to monitor the program's operations on an ongoing basis, formulate administrative policy and independently supervise its implementation. In addition, the Program Administration must carry out comprehensive assessment activities on its own initiative and see to it that their conclusions are carried out, by means of appropriate mechanisms to be determined by agreement between the government and the program operators.

Additional aspects of comprehensive program supervision concern the information and research systems related to the

Abstract

program. First, in order to maintain effective, real-time supervision over the program, a unified, comprehensive information system should be set up. This system, to be operated by the Program Administration, should draw together data from all the bodies involved in the program's operation, both private and governmental. Second, the committee recommends that the Program Administration continue to sponsor research on the program, and that external studies be encouraged.