

תכנית ויסקונסין – "אורות לתעסוקה" נייר עמדה

קרן הראל-הררי

JIMS Position Paper Series

מכון ירושלים לחקר שווקים

תכנית ויסקונסין – "אורות לתעסוקה" – נייר עמדה

מאת קרן הראל-הררי, כלכלנית במכון ירושלים לחקר שווקים

רקע:

"תכנית ויסקונסין" הקרויה כיום "אורות לתעסוקה" נועדה לסייע למקבלי הקצבה להשתלב בשוק העבודה ולצמצם את היקף הקצבאות המהווה נטל על אוצר המדינה.

- **מטרת התכנית:** חיוב מקבל הקצבה בהשתתפות בתכנית אישית שתספק הכשרה והכוונה שיסייעו לשפר את יכולתם לעבוד, להשתכר בכבוד ולהיחלץ מעוני.
- **הצלחת התכנית:** לפי משרד האוצר, התכנית הוכיחה את עצמה, שכן באזורים בהם פועלת כיום התכנית ירד מספרם של מקבלי הבטחת הכנסה בכ-52% לעומת ירידה של כ-7.2% בלבד באזורים שבהם פועל שירות התעסוקה לבדו. באוצר צופים כי הרחבת התכנית תביא לקליטתם של 5,000 עובדים נוספים, וכך יוחזרו 700 מיליון השקלים שתוציא המדינה מדי שנה לטובת המרכזים הפרטיים. הם צופים כי החיסכון בכספי הקצבאות שיישולו ממקבלי הבטחת ההכנסה אף יעלה על הוצאות המדינה בגין התכנית ויעמוד על כמיליארד שקלים.
- **מנגד יש הטוענים כי ההצלחה היא חלקית** כאשר בודקים את המטרה האמיתית של התכנית, והיא שילוב נתמכי סעד בגל העבודה. שכן מתוך כ-30,000 משתתפים פעילים בתכנית החדשה אורות לתעסוקה (מאז אוגוסט 2007) מצאו עבודה רק כ-6,000 איש (סך הכל 30%). זאת ועוד, למעלה מ-50% מהמשרות הן חלקיות, כך שהשכר הממוצע של כלל המשרות עמד על כ-2,800 ש"ח בלבד. אולם, מהשוואה שערך מכון ירושלים לחקר שווקים עולה כי אחוזי ההשמה של שירות התעסוקה נמוכים יותר, שכן במהלך חודש אפריל 2009 רק 8,300 איש הצליחו למצוא עבודה דרך שירות התעסוקה מתוך 235,600 דורשי עבודה (כ-3.5% בלבד), ירידה של 1.5% מחודש אוגוסט 2007 בו מצאו עבודה 10,371 איש מתוך 203,000 דורשי עבודה (כ-5.1%).

יתרונות:

- **הצלחת התכנית בעולם:** עוד משנות ה-90 בארצות כמו אוסטרליה, בלגיה, קנדה, צרפת, אירלנד, הולנד, דנמרק, אנגליה וארה"ב בוצעו רפורמות שאיפשרו למובטלים לעבור מסעד לעבודה. במדינת ויסקונסין, ארה"ב התכנית הצליחה ביותר, שם חלה ירידה של 80% במספר הנתמכים. לפי מכון Heritage בארה"ב ב-7 השנים הראשונות של התכנית היא סייעה ל-3.5 מיליון עניים, ול-2.9 מיליון ילדים רעבים, והגדילה משמעותית את מספר האמהות החד הוריות שהצטרפו למעגל העבודה. לפי נתוני מכון Cato לאחר 10 שנים, 2.5 מיליון משפחות נכנסו למעגל העבודה, ובסך הכל חלה ירידה של 57% במספר המובטלים בארה"ב.
- תכנית ויסקונסין בארץ החזירה למעגל העבודה אלפי משתתפים שחיו מקצבת הכנסה. לפי פרופ' ג'ק חביב ממכון ברוקדייל נתוני ההצלחה של תוכנית ויסקונסין בישראל דומים לאלו של ארה"ב - עליה של 15% בהשמה לעבודה.
- **בכירים במשרד התמ"ת ובמשרד האוצר** תומכים בהרחבת התכנית לכל הארץ, כלכלנים כמו פרופ' צבי אקשטיין מבנק ישראל טוענים כי התוכנית משיגה בצורה טובה את המטרות שנקבעו בעבורה.
- לפי נתוני מכון ירושלים לחקר שווקים - הישראלים תומכים ומאמינים בתכנית -

- **77.5% מהאוכלוסייה היהודית תומכת ביישום תכנית ויסקונסין בישראל**, 54% תומכים במדיניות שתקצץ בקצבאות הרווחה של אלה המסוגלים להצטרף לשוק העבודה. הישראלים סבורים שמתן עבודה לאדם מובטל מהווה סיוע נדיב יותר ממתן קצבאות, זאת בהתאם לעמדת הרמב"ם שמדרגת הצדקה הגבוהה ביותר היא לתת לעני דרך לפרנס את עצמו.

בעיות:

- **לפי דו"ח מבקר המדינה רשויות המדינה לא נערכו כראוי לפיקוח על החברות הפרטיות כדי להבטיח שיעדי תכנית ויסקונסין יוגשמו.** היעדר הפיקוח גרם לא אחת לפגיעה בלתי-מוצדקת במקבלי הקצבאות מבלי ששופרה יכולתם להשתלב בעבודה, ומבלי שהובחן כראוי בין מי שיכולים לעבוד לבין מי שאינם מסוגלים לעבוד. "על משרדי התמ"ת והאוצר, מינהלת מהל"ב (מנהלת תכנית ויסקונסין) והחברות המפעילות היה לנסות למזער את הנזק למי שכושר עבודתם מוגבל. מאות אנשים המשיכו להשתתף בתוכנית אף שרופאים קבעו שאינם מתאימים לה", קובע מבקר המדינה (מאי 2007).

- **שליטת גימלה בהליך לא ראוי:** ההנחיה בנוגע לשלילת גמלה היתה עמומה והשאירה מקום לפרשנות של החברות, ובכך גרמה לפגיעה קשה במשתתפים. לפי מבקר המדינה שיעור מקבלי הקצבאות באזורים שבהם הופעלה התוכנית ירד ב-51%, זאת למרות שרק 30% מהמשתתפים מצאו עבודה (קבועה או זמנית). במידה ו-21% הנותרים הינם אנשים שנשללה גימלתם למרות שניסו למצוא עבודה אכן הביקורת של המבקר מוצדקת, אולם יתכן כי חלק או רוב האנשים שכלולים ב-21% הנותרים הינם אנשים שלא ניסו למצוא עבודה למרות שנמצאו מתאימים, ולכן נשללה קצבתם, ואז תמונת המצב משתנה.

- במודל ההתקשרות שנקבע בחוזי ההפעלה בתכנית ויסקונסין החברות הרוויחו כסף משלילת קצבאות הבטחת הכנסה מהמשתתפים, והיתה סכנה שיתמקדו בשלילת הזכאות לקצבאות במקום במציאת מקומות עבודה. על-כן הוחלט שהתכנית "אורות לתעסוקה" תהיה בנויה על תימרוץ אחר שבו המפעילים צריכים לשלב את המשתתפים בעבודות איכותיות. **ככל שמדובר בעבודה לזמן ארוך יותר ועם שכר גבוה יותר כך גדל התמריץ הכספי למרכז הפרטי ולא לפי מספר הקצבאות שנשללו.** המטרה היא לאפשר אופק תעסוקתי עם קידום בשכר ובתנאים.

- **ביקורת רבה הוטחה כנגד תפקודן של החברות הפרטיות ובעיקר כלפי חברת כ"א אג'נס** המפעילה את התוכנית בהולנד, ובארץ באזור חדרה כולל תושבי נתניה, אור עקיבא וכפרים ערביים באזור: החברה לא עמדה בהתחייבותה להכין תכנית אישית שמספר שעותיה הוא הנדרש לפי חוק והגדילה באופן מלאכותי את מספר שעות הפעילות של התכניות האישיות והההדרכות; החברה גם חייבה את המשתתפים להשתתף בקורסים לא רלוונטיים כמו זהירות בדרכים, צמחי מרפא, תזונה נכונה ושיעורי הורות לבני 60. החברה לא ביצעה עד סוף מאי 2006 תכניות שיקום למי שכושר עבודתם מוגבל, והפנתה כ-30% מהמשתתפים לשירות בקהילה למרות שהיו בעלי ניסיון תעסוקתי ולפי הנהלים נקבע כי משתתפים בעלי הרגלי עבודה לא יופנו לשירות בקהילה אלא מסיבות מיוחדות. בנוסף, החברה לא התאימה את התכנית האישית למשתתפים; לא קיימה מעקב ובקרה על פעילותה, גרמה למשתתפים רבים תסכול וחוסר אונים.

(בג"ץ קבע כי התוכנית היא עדיין תוכנית ניסיונית, וכי סימני השאלה סביב פעילותן של החברות עדיין לא הוכרעו והן עשויות להתייתר בעתיד. עוד קבע בג"ץ כי החברות הפעילו את התוכנית עד כה תוך עמידה בתנאים שנקבעו להן ולכן אין, לפי שעה, סיבה להחליפן.)

- **גם על חברת הייעוץ הארגוני אגם אשר גם מפעילה מרכז בהולנד, ובארץ באזור נצרת, הוטחה ביקורת-** 10% מהמשתתפים הופנו על-ידה לפרויקטים בעירייה שכלל לא אושרו.

- **התנהלות לקויה של מנהלת מהל"ב (מנהלת תכנית ויסקונסין):** במהלך השנתיים הראשונות לתכנית נמצא שהיא לא הסדירה את הפנייתם של משתתפים עם מוגבלויות למסגרת; לא קבעה דרישות כלשהן

בעניין ההדרכות, ולא פיקחה על החברות בתחום זה; לא קבעה נוהלי עבודה בסיסיים מבעוד מועד, וגם משקבעה המינהלה נהלים לא היו בידיה האמצעים לאכוף את יישומן.

- **פיקוח ובקרה:** המדינה קיימה על התכנית פיקוח חלקי שהחל באיחור של ארבעה חודשים והתבסס על שני בקרים בלבד. לדעת מבקר המדינה, אין זה סביר שהפיקוח על תכנית מורכבת וניסיונית מעין זו נעשה בידי שני בקרים בלבד. יצוין כי שנה לאחר שהוחל בביצוע התכנית הגדילה המינהלה את צוות הבקרה לארבעה בקרים.

- **ועדות ערר:** לחברה הפרטית בתכנית ויסקונסין היה רווח משלילת הגימלאות, והיה בכך ניגוד עניינים מובנה. על פי החוק, משתתף הרואה עצמו נפגע מהחלטת חברה המבצעת את התכנית, רשאי לערור נגדה בוועדת ערר שימנה שר התמ"ת, בתוך עשרה ימים ממועד ההחלטה. אמנם למשתתפי התוכנית הזכות לערער על שלילת הגימלה, אך נוצר מצב בו הם עומדים לבד מול הוועדה ואילו החברות שוכרות עורכי דין פרטיים. לא הוכנה תשתית ראויה לשמירה על זכויות המשתתפים, גם על ידי סיוע בייצוגם בוועדות הערר. יתר על כן, אף שארגונים חברתיים הסבו את תשומת לבו של משרד המשפטים לבעיה חודשיים לאחר שהחלה התכנית לפעול, לא נפתרה הבעיה. ארגונים חברתיים אמנם מעמידים לעתים עורכי דין לרשות המשתתפים, אבל לרוב המשתתף מופיע לבדו מול החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, הסתמכות על ארגונים חברתיים אינה פתרון מספק לבעיית ייצוגם של המשתתפים בוועדות הערר.

מסקנות:

- לפי מכון ירושלים לחקר שווקים 77.5% מהאוכלוסיה היהודית תומכת ב"תכנית ויסקונסין". משרד התמ"ת צופה 250,000 בלתי מועסקים כבר בתחילת שנת 2010. על שר התמ"ת לפעול למען הרחבת התכנית במהירות המירבית בשל המצב הכלכלי הקשה ובעקבות הצפי למאות אלפי מובטלים במהלך השנה הקרובה, זאת במקביל לבחינה מדוקדקת של התכנית החדשה כך שהליקויים שתוקנו מתכנית ויסקונסין המקורית לא יחזרו על עצמם.

- בטרם תופעל התכנית בהיקף ארצי – על שר התמ"ת לבדוק באם יש מקום למתן פטור ממבחן התעסוקה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה שאינם מסוגלים לעבוד ושאינם מתאימים להשתתף בתכנית. כמו-כן, לקח נוסף מנסיון העבר הוא שיש לערוך בדיקה עד כמה ניתן לצמצם את שעות התכנית האישית של משתתפים המתקשים לעמוד בתכנית המלאה, כדי להקל עליהם וכדי לחסוך סבל ועוגמת נפש מיותרים.

- בדו"ח מבקר המדינה מחודש מאי 2007 הופנתה ביקורת רבה כלפי חברת אג'נס על כך שגרמה סבל למשתתפים ועל כך שניפחה את שעות הפעילות וההדרכה למען מטרות רווח. מכיוון שבג"צ דחה את עתירת הארגונים החברתיים שביקשו לפסול את החברה הזו וחברות נוספות מהמשך הפעלת התכנית, על שר התמ"ת ועל משרד האוצר לבדוק את הפיקוח השוטף על החברות הפרטיות, וכיצד ניתן למנוע התנהגות דומה לזו שנקטה החברה במידה ותזכה במכרז ותמשיך בהפעלת המרכז בחדרה.

- יש להבטיח ביקורת סדירה גם על התנהלות מנהלת מהל"ב על מנת שתתפקד בצורה תקינה ונכונה ולא תחזור על טעויות העבר.

- הסתמכות על ארגונים חברתיים אינה פתרון מספק לבעיית ייצוגם של המשתתפים בוועדות הערר. על משרד התמ"ת ומשרד האוצר לספק פתרון הולם לסוגיה ומתן ייצוג הולם למשתתפים שגמלתם נשללה ולטענתם בלי סיבה מוצדקת.

נספח :

השתלשלות העניינים – רקע היסטורי :

- **2005** : מתחיל ניסוי מצומצם של התכנית, שנועד, לבחון את השלכותיה ולקבוע מתכונתה העתידית.
- **2007** : בתחילת השנה שר התמ"ת אלי ישי רוצה לבטלה כליל. בסוף השנה, מחליט אלי ישי להוציא לדרך את התכנית החדשה "אורות לתעסוקה" (1.8.07) כפיילוט ועיקריה :
 - מיועדת, בראש ובראשונה, **לצעירים מתחת לגיל 45** שיש אפשרות להחזירם למעגל העבודה. משתתפים מעל גיל 45 יוכלו להצטרף לתוכנית באופן וולונטרי.
 - צמצום שעות התוכנית למשפחות חד הוריות; צמצום שעות להורים להם חמישה ילדים ויותר; כניסה מדורגת למשתתפים חדשים; ביצוע הערכה יסודית לכל משתתפי התוכנית החדשה.
 - **בעלי צרכים מיוחדים** בהם **עולים, נכים, בעלי ותק רב בתוכנית, ואקדמאים**, יטופלו בתכנית רק כאשר יהיו למפעילי התכנית כלים מתאימים להעניק להם את הטיפול הנכון. עד אז תכניתם תהיה שעה אחת בשבוע בלבד.
 - **השמה במשרות איכותיות** : במקום שהמפעילים יתוגמלו לפי כמות, הם יתוגמלו על הצלחתם בהשמה בעבודה איכותית לתקופה ארוכה עם אופק תעסוקתי ארוך טווח שמאפשר קידום בשכר ובתנאים.
 - יערכו **סקרי שביעות רצון** שוטפים בקרב המשתתפים. בהתאם לתוצאות יוכנסו שינויים והתאמות.
 - **המדינה תהיה אחראית על** הפעלת הוועדות המקצועיות, צוותי האבחון והרופאים והפסיכולוגים התעסוקתיים.
- **2009** : השר החדש בן אליעזר רואה חשיבות בהמשכה של התכנית. החלטותיו העיקריות :
 - תכנית "אורות לתעסוקה" **תורחב בהדרגה לכל הארץ**.
 - בידי שר התמ"ת תיוותר **זכות וטו בלעדית להוציא את התכנית מחוק ההסדרים** עד להשלמת החקיקה בנושא בכנסת ועד להשלמת בחינת התוכנית בצורה מעמיקה.
 - מכיוון שהתכנית מעבירה חלק מסמכויות שירות התעסוקה לחברות פרטיות שאמורות לטפל במקבלי הקצבאות, **ייחתם הסכס קיבוצי עם נציגי עובדי שירות התעסוקה כדי להגן על זכויותיהם**.
 - השר הנחה את יו"ר מנהלת התכנית **להחזיר לפעילות מלאה בתכנית משתתפים בעלי מוגבלויות רפואיות**. קבוצת משתתפים זו, ביחד עם 3 קבוצות נוספות - עולים, אקדמאים ובעלי ותק רב בהבטחת הכנסה - הועברו בימי אלי ישי למסלול מיוחד בתכנית עד שיוכנו להם כלי טיפול מיוחדים. לאחר הכנת הכלים המיוחדים ואישורם ע"י ועדה בראשות פרופ' יוסי תמיר, החזיר שר התמ"ת הקודם את שלוש הקבוצות האחרות לתכנית מלאה עוד בפברואר 2009 .
 - השר החדש בודק ובוחן טיפול נאות למקבלי הבטחת הכנסה מעל גיל 45, ובמקביל עורך בדיקה מהם האזורים החדשים המתאימים ביותר להפעלת התכנית הניסיונית.
 - לאחר אישור התקציב בכנסת, **ייצא מרכז גדול בהיקף של כ-700 מיליון ש"ח** בשנה להרחבת התכנית, בו ישתתפו ארבע החברות הפרטיות המשתתפות היום בתכנית, ומספר חברות כ"א גדולות נוספות.