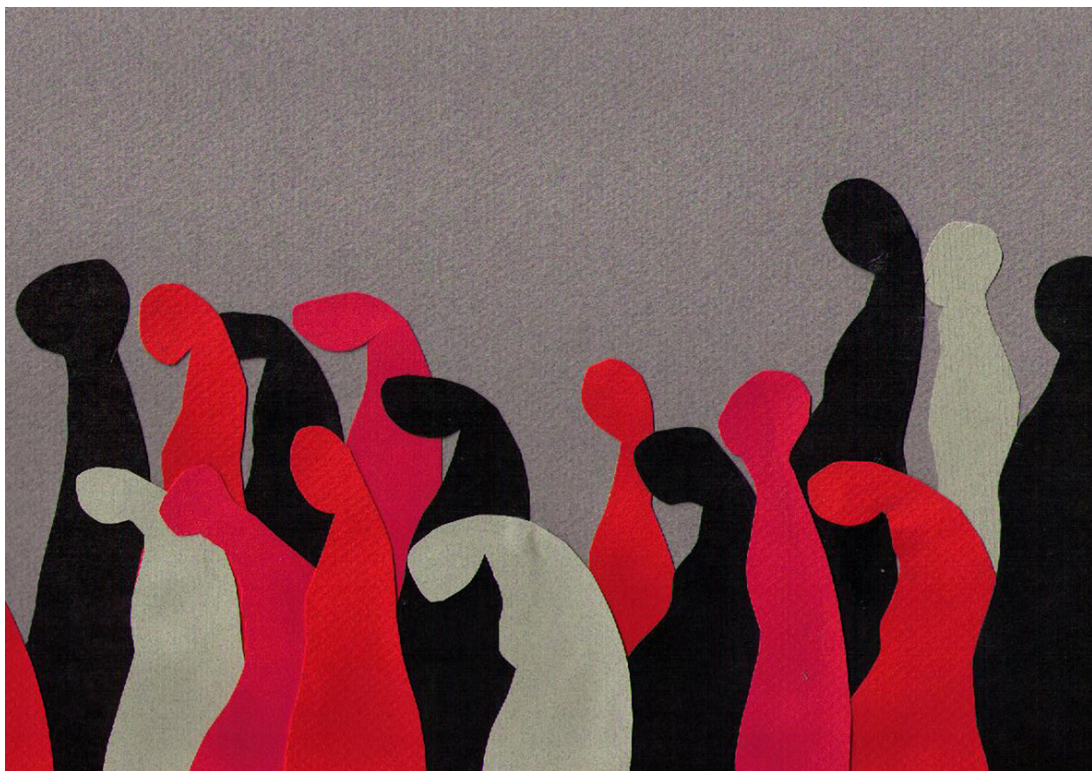




כשלי תכנית וויסקונסין בישראל והצעות אלטרנטיביות



מעבודה לרווחה - ישראל תשס"ט
מסמך תגובה להמלצות ועדת יערי

דו"ח זה הוכן תודות לסיוע של Ford Foundation - New Israel Fund

עריכה: ניצן גלבוע-תנעמי

כתיבה: ניצן גלבוע-תנעמי, הרב עדית לב, מיקי פישר, חוויאר סאבא, הרב אריק אשרמן,
ד"ר מוחמד חורני

רפרנטים: ד"ר איציק ספורטא ושיר חבר

תגובות העמותות: ברברה אפשטיין, אסמא אגבארייה זחאלקה, גילי רעי, מיכל פינצ'וק,
אשרת מימון, לובנה מצרוואה, רימון לביא ורן מלמד

עריכה לשונית: הרב נאוה חפץ, הרב נעמי מעודד, הגר שילה



כשלי תכנית וויסקונסין בישראל והצעות אלטרנטיביות

תגובה להמלצות ועדת יערי להמשך הפעלת "תוכנית השילוב של מקבלי
גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל", והמלצות חלופיות

נובמבר 2008

שמנה מעלות יש בצדקה זו למעלה מזו, מעלה גדולה שאין למעלה ממנה זה המחזיק ביד ישראל שפך
ונותן לו מתנה או הלואה, או עושה עמו שותפות, או מטציא לו מלאכה כדי לחזק את ידו עד שלא
יצטרך לבריות לשאול, ועל זה נאמר "והחזקת בו גר ותושב וחי עמך" כלומר החזק בו עד שלא יפול
ויצטרך.

הרמב"ם הלכות מתנות עניים פרק י הלכה ז-יד

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 5 | הקדמה |
| 7 | תקציר והמלצות |
| 10 | א. מימוש מטרות התוכנית |
| 20 | ב. השתלבות התוכנית במשק הישראלי |
| 28 | ג. הפרטת מערכת הרווחה |
| 35 | ד. עקרונות חלופיים לתוכנית "אורות לתעסוקה" |
| | ה. עמדות עמותות בישראל על תוכנית ויסקונסין: |
| 42 | המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית |
| 43 | עמותת "מען" |
| 44 | עמותות "מחויבות לשלום ולצדק חברתי" ו"סנגור קהילתי" |
| 45 | "האגודה לזכויות האזרח בישראל" |
| 46 | "המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי" |
| 47 | עמותת "ידיד" |
| 48 | ו. יהדות ואבטלה |
| 53 | ז. צדק חברתי וכלכלי באיסלאם |

הקדמה

גלגוליה של התוכנית "מרווחה לעבודה" בישראל החלו בשנת 2000, עם קבלת החלטת ממשלה מסי 2195 הקובעת כי משרד העבודה והרווחה יפעיל יחד עם משרד האוצר תוכנית להגברת יכולתם של מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה, והחלטה על כינוסה של ועדת תמיר, אשר הגישה את המלצותיה לרפורמה ב-2001. בשנת 2003 אושרה התוכנית בחקיקה כחלק מחוק ההסדרים התשס"ד 2004, וכונסה ועדת גדיש לעיצוב העקרונות הכלכליים של התוכנית. באוגוסט 2005 החלה הפעלתה של תוכנית "מהל"ב", כתוכנית ניסיונית לשלוש שנים, בארבעה מרכזים בארץ. החל מאוגוסט 2005 מפעילים ארגוני "לב חדרה" (שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם והקשת הדמוקרטית המזרחית) פרויקט מעקב ומרכז זכויות למשתתפי התוכנית מחדרה, אור עקיבא, פרדס חנה-כרכור, כפר קרע, ערערה בקעה אל גירביה - גית, מועצה מקומית בסמ"ה ונתניה. מדי חודש אנו מסייעים לעשרות ממשתתפי התוכנית למצות את זכויותיהם, ונחשפים למתרחש בתוך מרכז התעסוקה.

לאור הביקורת החריפה שהושמעה הן על ידי ארגונים חברתיים והן על ידי משתתפי התוכנית עצמם, על פי המלצות ועדת דינור ועל פי סיכומים בין ראש הממשלה לשר התמי"ת מר אלי ישי שונתה התוכנית באוגוסט 2007, והושקה כתוכנית ניסיונית, לשנתיים נוספות, תחת השם "אורות לתעסוקה". למרות שתקופת הניסיון עתידה להסתיים רק באוגוסט 2009, הרי שכבר בדצמבר 2007 פורסם דו"ח ועדת יערי, הכולל המלצות לקראת הפעלה כלל ארצית של התוכנית. מהלך זה מצביע על כך שלא מדובר בניסוי, כי אם ביישום מדיניות אשר הוחלט עליה זה מכבר.

הדו"ח שלהלן כולל תגובות להמלצותיה של ועדת יערי, וכן עקרונות חלופיים להפעלת תוכנית "מרווחה לעבודה בישראל".

להבדיל מהדעה הרווחת, לפיה קיימות בעיות חברתיות מוסכמות, והוויכוח הוא על הפיתרון להן, הרי שאנו טוענים כי הוויכוח הוא על עצם הגדרת הבעיה. התוכנית "מרווחה לעבודה" יובאה לארץ כפיתרון לבעיה של אנשים שאינם מעוניינים לעבוד, ומעדיפים לחיות מקצבאות, ומתוך תפיסה לפיה הפרטת שירותי הרווחה היא חיונית, מכיוון שרק גורם פרטי, המרוויח מפועלו, יוכל להגיע להישגים. אם מקבלים את ההשקפה שלעיל, הרי שתוכנית כגון זו שעוצבה, אכן מתבקשת. נראה כי ועדת

יערי יישרה קו עם תפיסה זו, והדו"ח אותו פרסמה בדצמבר 2007, לסיכום תקופת הניסיון (אשר כאמור, עתידה להסתיים רק ביולי 2009) פוסק כי התוכנית, במתכונתה החדשה "אורות לתעסוקה", משביעת רצון באופן כללי. חשוב לציין כי הועדה הגיעה למסקנה זו עוד בטרם החלה תוכנית "אורות לתעסוקה" לפעול במלואה.

הדו"ח אשר פרסמה ועדת יערי מהווה דוגמא נוספת לוועדה ציבורית, אשר אינה מוכנה לערוך דיון מעמיק בהנחות האידיאולוגיות העומדות בבסיסה של רפורמה חברתית, כי אם מקבלת ללא עוררין את המסגרת הנתונה, ומסתפקת בהצעת שינויים שוליים בדרך הביצוע.

לעומתה, אנו, הארגונים ב"לב חדרה", טוענים, כי הבעיה היא שונה לחלוטין, וטמונה בעיקר במבנה השוק, במערכת החינוך וההכשרה, ובמצב התשתיות בישראל. התוכנית, אשר בעיקרה מכוונת כלפי אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, אינה נותנת מענה לבעיות אלה ולכן אינה מצליחה לממש את מטרתה: "השמה בת קיימה של משתתפי התוכנית במעגל העבודה, שתביא לשיפור ברווחתם הכלכלית והחברתית"¹. הבחירה ב"אקטיביזציה" של האזרחים המודרים משוק העבודה, באמצעות שימוש בסנקציות, אשר מהותן הסרת רשת הביטחון האחרונה לקיום, במקום ב"אקטיביזציה" של שוק העבודה, על ידי עידוד יצירת מקומות עבודה, העלאת שכר המינימום, אכיפת חוקי העבודה, ושיפור החינוך, מהווה מאבק בעניים, ולא בעוני.

כאשר התפיסה העומדת בבסיס התוכנית מונעת משיקולים בלתי חברתיים בעליל, רפורמות כגון אלו אשר הוצעו על ידי ועדת דינור וועדת יערי, אינן מספקות. יש לקיים חשיבה מחודשת ומעמיקה, ולצאת בתוכנית כוללת, אשר תופעל על ידי גורמים ציבוריים ותונע על ידי שיקולים של רווחת האזרחים.

חוברת זו מציגה את תפיסתנו לגבי הכשלים במצב הקיים בשטח, ואת העקרונות על פיהם יש לנהוג במידה ורוצים להתמודד עם הבעיות החברתיות אותן מתיימרת התוכנית "אורות לתעסוקה" לפתור.

1 המלצות להמשך תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, הועדה הציבורית-מדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 30 בדצמבר 2007.

תקציר והמלצות

נייר זה מתייחס להצעה להרחיב את התוכנית "אורות לתעסוקה" לתוכנית ארצית. שלושת הפרקים הראשונים מתייחסים ישירות לדו"ח ועדת יערי: הן למבוא ולרקע המדעי הכלולים בו, והן להמלצות הועדה באשר להרחבת התוכנית. כאשר קראנו את דו"ח יערי, בלטו הסתירות שבין הממצאים שהובאו ברקע המדעי, לבין המלצותיה להמשך הפעלת התוכנית. ראו התייחסותנו לסתירות אלה בפרקים 1-3. הפרק הרביעי של המסמך מעלה המלצות חלופיות להמשך הפעלתה והרחבתה של התוכנית "מרווחה לעבודה בישראל". כמו כן, הבאנו התייחסות לתוכנית מנקודת מבט יהודית ומוסלמית, וכן התייחסות והערות של ארגונים שונים הפועלים בשדה החברתי, ועוסקים אף הם בתוכנית, או בהיבטים קרובים אליה.

יכולתה של התוכנית לשפר את נסיבות חייהם של המשתתפים בה

ועדת יערי קובעת כי "יש לבחון את יכולתה של התוכנית לשפר את רווחת המשתתפים ולמנוע פגיעה באורח חייהם", אך אינה מתייחסת לכך בדו"ח. גם המלצותיה אינן לוקחות בחשבון את רמת הביטחון התעסוקתי ואת איכות חייהם של האזרחים שהשתתפו בתוכנית בשלב הניסוי. מהנתונים שנאספו עד כה על התוכנית עולה כי סוג העבודות בהן המשתתפים מושמים אינו מאפשר את מימושה של תכלית העבודה, קרי, שיפור רמת החיים של האזרחים. רוב העבודות הן במשרה חלקית, רובן מכניסות פחות משכר מינימום, ואין בהן אפשרויות קידום. אחוז ניכר מהמשתתפים מועסקים דרך חברות כוח אדם והעבודות אשר נמצאו אינן יציבות ואינן מקנות תנאים סוציאליים. השימוש הנרחב בשלילת קצבאות במסגרת התוכנית, פוגע ביכולת המשתתפים אשר לא הושמו בעבודה לקיום בכבוד מינימאלי. חמור מכך, אין מידע לגבי גורלם של אותם אזרחים אשר רשת הביטחון האחרונה שלהם נלקחה. לבסוף, התוכנית משפיעה לרעה על אורח חייהם של האזרחים המשתתפים בה, בכך שהיא נוקשה ואינה מותאמת לתרבות המשתתפים ולמצבם האישי והמשפחתי.

כתנאי מקדים להפעלת התוכנית "מרווחה לעבודה", יש לדאוג לכך ששוק העבודה יהיה כזה אשר בו שכר המינימום מאפשר קיום בכבוד, חוקי העבודה נאכפים, וניתנות בו הזדמנויות לאוכלוסיות מודרות. התוכנית עצמה, כאשר תופעל, צריכה להיות וולונטרית, ועליה לפעול בתיאום עם מוסדות קהילתיים ומוסדות הרווחה. אסור לה להתבסס על שלילת קצבאות.

השתלבות התוכנית במשק הישראלי

הועדה מכירה בכך ש"מימוש מטרות התוכנית תלוי בתנאי המשק הישראלי ובשוק העבודה שבו", אך הכרה זו אינה באה לידי ביטוי בהמלצותיה בהמשך. במשק הישראלי קיימת אבטלה מבנית, והוא מאופיין במבנה מקוטב; "שוק ראשוני", המכיל משרות בשכר גבוה לאקדמאים בתעשיות העלית ובמקצועות חופשיים, ו"שוק שניוני" בו מתחרים ביניהם עובדי חברות כוח אדם, מהגרי עבודה, בעלי השכלה נמוכה והאזרחים הפלסטינים, על משרות בשכר נמוך, לעיתים על בסיס ארעי וחלקי, בעיקר במגזר השירותים.

התוכנית אינה נותנת מענה למצב זה, וההשמות אשר נרשמו בה, הן בחלקן הגדול, הוספת שעות לאנשים אשר עבדו עוד לפני התוכנית, השמה במשרות חלקיות והשמות זמניות. גם ההכשרות אשר ניתנות במסגרת התוכנית אינן כאלה המועילות בהתאמת ההון האנושי של המובטלים לדרישות שוק העבודה. לבסוף - השימוש הנרחב ב"שירות בקהילה" במסגרת התוכנית, בנוסף להיותה בלתי הוגנת, גורם להצפת המשק בעובדי חינוך ובשחיקה נוספת במעמדם ובכוחם של העובדים.

יש לדאוג לעידוד יצירת מקומות עבודה כתנאי מקדים לפני הפעלת התוכנית "מרווחה לעבודה". תוכנית חלופית, כאשר תופעל, צריכה להיות כזו אשר שמה דגש על פיתוח ההון האנושי והשמה בעבודות מסובסדות.

הפעלת התוכנית במתכונת של מיקור חוץ

ועדת יערי ממליצה להמשיך ולהפעיל את התוכנית במתכונת של מיקור חוץ, אך בעת ובעונה אחת טוענת כי היא "איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית מרווחה לעבודה - גורמים ציבוריים או פרטיים". הצגתו של תהליך ההפרטה כמהלך כלכלי רציונאלי, נעשה תוך המעטה בחשיבות התופעות אשר נלוות אליו ותורמות לביסוסו: הקטנת תחום שליטת ההליך הדמוקרטי, הרחבת אי השוויון, ושינוי מערכת התמריצים על פיהם מנוהל השירות - ולכן שינוי של השירות עצמו. בנוסף, גם כאשר בוחנים את מהלך ההפרטה מנקודת מבט כלכלית בלבד, ההשקעה הכספית של כ-29,000,000

ש"ח לשנה להפעלת מרכז המשרתת כ-3,500 משקי-בית, לא כולל עלויות הקמה ובנוסחים, ספק אם היא מהווה חיסכון כלכלי לעומת הפעלת השירות על ידי שירות התעסוקה. ההוצאה הכלכלית הגדולה אף מעמידה בסימן שאלה את תוקפו של הניסוי, אשר אמור להיעשות בתנאים זהים לאלו אשר יתאפשרו בפריסה ארצית, ומעמידה באור מגוחך את השוואת הישגי המרכזים לאלה של שירות התעסוקה, הסובל מחוסר תקציבים משווע.

הפרטת השירות נעשתה באופן מונופוליסטי, כך שלאזרחים לא הייתה בחירה בין נותני שירות שונים, והם היו בגדר "קהל שבוי". הסמכויות אשר ניתנו בידי החברות הפרטיות היו נרחבות ובעלות אופי שלטוני, המוסד לביטוח לאומי הפך לחותמת גומי, והדבר שינה את אופי השירות. בנוסף, ניכר היה ניגוד האינטרסים המובנה בין מטרת התוכנית - שיפור חיי האזרחים, ובין מטרת המפעילים - רווח. הניסיון להגן על האינטרס של האזרחים אל מול החברות בעזרת רגולציה כשל אף הוא. מנהלת הניסוי פעלה בתפקיד כפול של רגולטור מצד אחד, אך קידמה ושיווקה את התוכנית מהצד האחר. גם כאשר המנהלת קבעה נהלים להגנה על המשתתפים, לא היו בידה כוח אדם ואמצעים לאכוף את יישומם. ולבסוף, הערכת התוכנית התבססה במידה נרחבת על נתונים אשר העבירו החברות עצמן.

תוכנית חלופית לזו המופעלת כיום צריכה להיות באחריות ממשלתית, ומופעלת על ידי עובדי השמה בעלי הכשרה מתאימה ועומס עבודה סביר, תוך הקפדה על תיעוד.

אם יוחלט על תוכנית הפועלת במתווה של הפרטה, חיוני לדאוג לפיקוח הולם ומעקב קפדני אחר השפעות התוכנית. בכל מקרה, **הסמכות לשלילת קצבאות חייבת להישאר בידי המדינה, באופן שאינו פורמאלי בלבד, ויש לאפשר משוב של המשתתפים על התוכנית ומפעיליה.**

מסמך עמדה זה נכתב, רובו ככולו, לפני פרוץ המשבר הכלכלי הנוכחי. לאור המשבר הנוכחי מרבים לדבר על כשלי השוק, ועל פיקוח ממשלתי למניעת אותם כשלים. יש לבחון האם עובדים עניים, התפשטות תופעת חברות כוח האדם, קריסת מערכות החינוך, הבריאות והרווחה אינם שייכים לאותם כשלי שוק הזקוקים לטיפול ולפיקוח ממשלתי הדוק. משבר זה מדגיש את הכשלים שיש בתוכנית במתכונתה הנוכחית. בחברה שבה אזלה העבודה, ואין עבודה לכל המעוניינים בכך, **יש צורך בהתערבות ובהשגחה ממשלתית צמודה בטיפול במובטלים ואין להשאיר זאת לטיפול "כוחות השוק".** בימים אלו יש לבחון את התוכנית "מרווחה לתעסוקה" במשנה זהירות, ולדאוג שתהיה מסוגלת להתמודד עם התנאים הצפויים במשק הישראלי.

א. מימוש מטרות התוכנית

על פי דו"ח ועדת יערי ייש לבחון אם, ועד כמה, שיפרה ההשתתפות בתכנית את רמת חייהם ואת רווחתם של המשתתפים ונמנעה פגיעה באורח חיים². מאחורי קביעה זאת עומדת ההכרה בכך כי עצם שילובם של אזרחים בשוק העבודה, אין בו כדי להבטיח רמת חיים סבירה.

ביטחון תעסוקתי וחיי העבודה

מטרתה המוצהרת של התוכנית "מרווחה לעבודה בישראל" היא שיפור רמת חייהם של האזרחים, שיפור אשר אמור להיות מושג באמצעות השתלבות בעבודה. בבואנו לבחון את התוכנית, נתייחס למשמעות הרחבה של העבודה בחברה הישראלית, כמקור פרנסה, מקור למימוש עצמי והגשמה עצמית, מקור למעמד חברתי, וכמספקת מסגרת חברתית.

עבודה כמקור פרנסה

על מנת לבחון באיזו המידה התוכנית מאפשרת למשתתפים אשר הושמו במסגרתה לעבודה חיים בכבוד, יש לבחון את רמת הכנסתם. יחד עם זאת, יש לזכור כי במציאות בה אנו חיים, גם שכר מינימום אינו מבטיח רמת הכנסה המאפשרת חיים בכבוד, ובוודאי שלא ברווחה. מטרתו של שכר המינימום הן: הבטחת רמת שכר אשר תאפשר לעובד תנאי מחיה התואמים את רמת החיים המקובלת באוכלוסייה, צמצום העוני בקרב עובדים, וצמצום פערים בשכר ובהכנסות. בנוסף לכך שכר המינימום הוא כלי להגברת כוחם של העובדים במיקוח הכולל בינם לבין המעבידים, ותפקידו להגביל את מרחב המיקוח על השכר, לתחום שהחברה מסכימה שהוא סביר. שכר המינימום בישראל עומד כיום על 3,710 ₪ לחודש, והוא נמוך בהשוואה לגובה שכר המינימום

2 שם, עמ' 35.

במדינות אחרות.³ כ-13% מהשכירים בישראל משתכרים שכר לשעה שאינו עולה על שכר המינימום, רובם, כ-70% מהם, עובדים במשרה מלאה. עבור עובדים אלה שכר המינימום אינו ממלא את תפקידו. כ-12% מהמשפחות העובדות בישראל הן עניות, ושכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים אינו מבטיח הכנסה בגובה קו העוני למשפחות עם מפרנס יחיד.⁴

ההשמות אשר בוצעו במסגרת התכנית אינן מאפשרות קיום בכבוד

במהלך השנה הראשונה להפעלתה של התוכנית "אורות לתעסוקה", ל-69% מהמשתתפים אשר הושמו נמצאה עבודה חלקית, וממוצע השכר החודשי למשתתף אשר הושם בעבודה עמד על 2,618 ₪ לחודש. משכורתם של 8% מהמושמים עמדה על בין 0 ל-1,000 ₪ לחודש, 27% הרוויחו בין 1,000-2,000 ₪ לחודש, 28% הרוויחו בין 2,000-3,000 ₪, ו-21% הרוויחו בין 3,000-4,000 ₪ לחודש.⁵ מנתונים אלו עולה כי בין 63% ל-84% מהמושמים מרוויחים פחות משכר מינימום. בבדיקה שנערכה בשלב הראשון של הניסוי - "מהל"ב", לגבי התנאים הסוציאליים להם זוכים המשתתפים, נמצא כי כ-60% מהמועסקים אינם מקבלים תשלום עבור ימי מחלה, ל-74% אין חופשה שנתית בתשלום ול-88% אין קופת גמל או פנסיה.⁶

נראה כי התוכנית מרווחה לתעסוקה מצליחה לצרף עובדים נוספים למעגל העוני, ולשחוק עוד יותר את כוח המיקוח של עובדים אל מול המעבידים. לאחר חמישה עשר חודשי ניסוי של תוכנית מהל"ב, גדלה ההכנסה מעבודה של משפחה ב-416 ₪, אך ההכנסה מגמלה ירדה ב-370 ₪, כך שהשינוי בהכנסה לחודש עמד על 61 ₪, או, במילותיו של הדו"ח המסכם את התכנית: "לא נמצאה השפעה מובהקת של התוכנית על הכנסות המשפחה".⁵

לגבי רמת הביטחון התעסוקתי ניתן ללמוד ש-32% מהמשתתפים אשר הושמו בתוכנית חוששים במידה רבה שיאבדו את עבודתם במהלך השנה. חשש זה נראה מוצדק לאור העובדה כי מספר האנשים אשר הושמו בעבודה בתכנית "אורות לתעסוקה" בשנתה הראשונה הינו 4,291 ואילו מספר ההשמות אשר נרשמו הינו 5,646⁷, נתון המרמז על כך שעבודות רבות אשר נמצאו היו זמניות, או שלא היו מותאמות לאנשים אשר הופנו אליהן.

3 שלי לוי, "שכר מינימום - סקירה משווה", מחלקת מחקר, כנסת ישראל, מרס 2006.

4 לאה אחדות, מסמך רקע לכנס "שכר מינימום ומדינת הרווחה", 3 באפריל 2008.

5 מתוך: מאגר דו"חות המנהלה לרפורמה בשוק העבודה - תכנית אורות לתעסוקה, אתר משרד התמי"ת.

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/47EAB0AD-FD5A-4318-B29E-4B38FB36CD4D.htm>

6 מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, "ממצאי מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב: על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי)-

לאחר 15 חודשי הפעלה ועל הפונים החדשים (הזרם)- לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה", פברואר 2008.

על המשמעות של קשיי הפרנסה ברמות שכר כגון אלו ניתן ללמוד מכתבתה של רותי סיני, "כך הפך מובטל ממורמר לעובד ניקיון מרוצה", אשר התפרסמה ב"הארץ" ב-13/2/2008.

מטרת הכתבה הייתה להציג את "הפנים היפות של תכנית וויסקונסין". בכתבה מתוארת שגרת עבודתו של אטשה מקווה, אשר מצא תעסוקה דרך התכנית: "הוא יוצא מהבית ב-5:30 בבוקר ומגיע לעבודה כעבור שעה בשני אוטובוסים. הוא אוכל צהריים במפעל, יוצא ב-14:00, וב-15:00 מתייצב לעבודתו השנייה, כבודק תיקים בכניסה לקניון. הוא חוזר הביתה אחרי 23:00. כך חמישה ימים בשבוע. גם לאשתו מצאו עבודה במשרה מלאה. באמצעות חברה קבלנית היא מנקה את המשרדים הראשיים של הביטוח הלאומי. יחד מגיעה הכנסתם ל-9,000 שקל בחודש ולפעמים 10,000".

קשה לדעת כיצד מצליח אטשה להתראות עם ארבעת ילדיו, אך על פי הכתבה, הוא מוצא סיפוק בעבודתו: "אתה יודע באיזה עולם אני נמצא? אתה יודע עם איזה אנשים? אתה יודע עם מי אני יושב לאכול? מהנדסים".

עוד חשוב לציין, כי נראה שכוונתם של חלק מקברניטי התוכנית לא הייתה השגת ביטחון תעסוקתי מלכתחילה, כי אם ההפך הגמור. בדו"ח משרד האוצר משנת 1999, אשר עסק באפשרות להפעלת התוכנית "מרווחה לעבודה בישראל", נכלל תיאור המצב אשר בעטיו יש צורך בתוכנית מסוג זה:

"קיום של קבוצות שפוטנציאל ההשתכרות שלהן נמוך מחוץ למעגל העבודה והשכר, משפיע על האפשרות לריסון השכר, ולפיכך רמת השכר הממוצע, ושכר המינימום הנגזר ממנו, גבוהים יותר... גידול במספר מקבלי תמיכות קיום באמצעות מערכת הביטוח הסוציאלי מונע אפשרות להפחתה של עלות העבודה, בגין הצורך בהגדלת מימון ההוצאה הסוציאלית. מגמות אלו מביאות למלכוד, בכך שהן עשויות להשפיע על מעסיקים בכיוון של פיטורי עובדים וגידול נוסף במספר הנתמכים" ("מלכודת הביטחון הסוציאלי").⁷

מכאן ניתן להסיק שחלק ממטרת התוכנית - הצפת המשק בעובדים זולים, אכן מצליחה להתגשם.

עבודה כמקור למימוש והגשמה עצמית

לעבודה יש חלק חשוב בהקניית משמעות לחיינו. "האדם עושה את פעילות חייו עצמה למושא של רצונו ושל תודעתו"⁸, והעבודה שהיא מקור למימוש ולהגשמה עצמית, מהווה חלק חשוב בזהות העצמית שלנו, והיא גם מקור למעמד חברתי משמעותי. עבודה פיזית, חדגונית, אשר אינה זוכה להכרה כתרומה

7 מיכל שביב, "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה", אגף התקציבים, משרד האוצר, אוקטובר 1999.
8 קרל מרקס, "כתבי שחרות", עורך: שלמה אבינרי, ספריית הפועלים, 1965, עמ' 120-288.

משמעותית לחברה, מצליחה פחות לספק צרכים אנושיים אלה.

ההשמות אשר בוצעו במסגרת התכנית אינן זוכות להכרה חברתית והן חסרות אופק התקדמות העבודות אשר נמצאו לרוב המשתתפים בשנה הראשונה של "אורות לתעסוקה", היו עבודות פיזיות, הדורשות מיומנות נמוכה, ובעלות סיכויי קידום מעטים. 9.7% מהמשתתפים הושמו כמטפלים, 7.4% כעובדי ייצור, 14.8% כעובדים כלליים ו-46% בעבודה אשר הוגדרה כ"אחר".⁵ למרות העובדה שההשמות היו בעבודות אשר ההערכה להן בחברה הישראלית נמוכה, הרי ש-65% מדווחים כי הם מרוצים מעבודתם באופן כללי, דבר המהווה הוכחה לרצונם הבסיסי של אנשים לעבוד, אך 40% מדווחים על קושי פיזי בביצוע עבודתם ו-70% אינם מרוצים משכרם ומסיכויי הקידום הפתוחים להם.⁵

עבודה כמספקת מסגרת חברתית

אנו מבליים אחוז ניכר משעות היום במקום העבודה, וזו אמורה לספק, בין היתר, מסגרת חברתית ותחושת שייכות. המציאות המודרנית של היחלשות מעמדם של העובדים והשאירה של המעסיקים להתנער מאחריות כלפיהם, גורמת לכך שהעסקה דרך חברות כוח אדם וקבלני שירותים הופכת לנפוצה יותר ויותר. מעבר לתנאי השכר הירודים, דפוס העסקה זה משפיע על יציבות העבודה ועל המידה בה היא מהווה מסגרת חברתית יציבה ותומכת. העובדים הופכים תחת קבלני השירותים ל"מוצר" המסופק למקומות עבודה והם אינם נהנים מיחסי עובד-מעביד אצל המעסיק אותו הם משרתים.

רבות מההשמות במסגרת התכנית היו בחברות כוח אדם

בישראל, שיעור העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם הוא גבוה מאוד ומהווה כ-5%-10% מכוח העבודה האזרחי, לעומת כ-2.5% בארה"ב ובאירופה. כ-65% מהמועסקות דרך חברות אלו הן נשים, ויותר משליש הם עולים חדשים.⁹ שכרם עומד על כ-60% מהשכר הממוצע במשק.¹⁰ אחוז הנשלחים לחברות כוח אדם ולקבלני שירותים במסגרת התוכנית גבוה אף יותר: 25% מהמושמים במסגרת התוכנית הופנו לחברות כוח אדם או לקבלני שירותים.

העובדים המופנים לקבלני השירותים דרך התוכנית אינם זוכים לקביעות ולתנאים סוציאליים, ואין ביכולתם להתאגד, כיוון שהם מפוזרים בין חברות שונות. לרבים מהם אף אין אפשרות לדעת לאן יישלחו מחר, הם הופכים לעובדים "שקופים", עובדים צייתנים בעלות נמוכה, ללא רשתות חברתיות יציבות וללא יכולת התנגדות.

9 רחל ורצברגר, "העסקת עובדים בחברות כוח אדם", מחלקת מחקר, כנסת ישראל, יוני 2002.
10 עו"ד מיכל תגיר, "לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן", האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006.

הזכות לקיום מינימאלי ושליטת קצבאות

קצבת הבטחת ההכנסה, רשת הביטחון האחרונה בישראל, אינה נדיבה ביחס למדינות רווחה אחרות. רמת הקצבאות אצלנו נמוכה מזו המקובלת במדינות מרכז אירופה וסקנדינביה, ואנו נמצאים במקום האחרון בין מדינות ה-OECD מבחינת שיעור התוספת הניתנת בגין בני משפחה.¹¹ למרות היקפה המינימאלי, זוהי רשת המאפשרת קיום כלכלי למי ששוק העבודה אינו מכיל. נראה כי המדינה מכירה בכך ש"הבטחתה של רמת קיום מינימאלית מוגשמת באמצעות גמלת הבטחת הכנסה הניתנת על-פי קריטריונים כלכליים",¹² ובג"צ אף הוא טען כי "ניתן להניח, אפוא, לענייננו - בלא לקבוע מסמרות בדבר - כי מחובת המדינה על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן" למעוטי-האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, בו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית."¹³

התכנית הובילה לשליטת קצבאות הקיום של אזרחים רבים

במהלך שלב הניסוי איבדו אזרחים רבים אף את קצבת הקיום הזו. במהלך השנה הראשונה של תוכנית "אורות לתעסוקה" נרשמו 5,842 שלילות, מתוכן רק 123 בשל סירוב לקבל עבודה.⁵ במהלך הניסוי של התוכנית "מהל"ב", 13% ממשקי הבית איבדו את זכאותם לגמלה, ונותרו ללא כל מקור הכנסה.⁶ חשוב לציין כי בשלב השני של הניסוי, נעשה שינוי במודל הכלכלי של תגמול החברות, ועל מנת למנוע ניגוד אינטרסים, הן מתוגמלות על "שלילות פאסיביות" בלבד. אולם, למרות התפיסה על פיה שליטת קצבה עקב אי מילוי דרישות התוכנית במלואה היא "פאסיבית" ואינה נתונה לשיקול החברות, עדיין קיים חשש כי אינטרס הרווח של החברות מפחית את נכונותן להתאמץ ולשלב בתוכנית משתתפים אשר סיכויי ההשמה שלהם נמוכים, ועולה חשש כי קיים אינטרס להקשות על המשתתפים את חייהם, ובכך לעודד אותם לצאת מהתוכנית. ואכן, במהלך השנה הראשונה של "אורות לתעסוקה", 5,014 מתוך 5,842 רישומי השלילה היו על "היעדרות ואי מילוי תנאי התוכנית", נתון המצביע על כך שאחוז ניכר מהשלילות היו "שלילות פאסיביות", מהן המרכזים מרוויחים. נתון זה מעמיד בסימן שאלה את הניסיון למנוע ניגוד אינטרסים בין מטרת התוכנית - לשלב משתתפים במעגל העבודה, לבין מטרת מפעילי התוכנית - רווח.

11 מיכל קורא, גיוני גל ורפאלה כהן, "מבט בינלאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל", מתוך: ביטחון סוציאלי, גיליון 74, אוגוסט 2007.

12 בג"צ 5578/02, מנור נ' שר האוצר.

13 בג"צ 366/03, עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר והמוסד לביטוח לאומי.

לא נאסף מידע על גורלם של האזרחים אשר קצבתם נשללה

מחויבותה הבסיסית של חברה המקדמת סולידאריות ולכידות חברתית, חברה הדואגת לגורל אזרחיה, כמו גם מטרתה המוצהרת של התוכנית, מחייבות בחינה של גורלם של אותם אזרחים, אך זה לא נעשה. אפשר רק לנסות ולדמיין את תנאי חייהם לאור נתונים הקיימים על מצבם של עניים בישראל. הללו, סובלים מחסך תזונתי - עליו מדווחים 22% מאזרחי המדינה,¹⁴ שכן תנאי המחיה שלהם אינם הולמים. בשנת 2007 עמד מספר הניתוקים של משקי בית מחשמל בגין חובות על 108,000, ובשנת 2003 נותקו כ-300,000 מינויים ניתוק חד כיווני מחברת בזק, וכ-555,000 ניתוק דו כיווני. על ניתוקים מגז, ממים ומטלפונים סלולאריים אין נתונים.¹⁵

האזרחים צריכים גם, במידה הולכת וגוברת, לממן ממשכורתם צרכים בסיסיים נוספים כגון: הוצאות על חינוך, בריאות, והגנה בפני סיכונים חברתיים שונים. בין השנים 2001-2008 ירדה ההוצאה הממשלתית החברתית לנפש מ-11,218 ₪ לנפש ל-10,504 ₪ לנפש. בין השנים 2001-2007 מספר שעות התקן לתלמיד ירד ב-16%, ובין 2001-2008 תקציב הפיתוח של משרד החינוך ירד ב-38%. תקציב הבריאות לנפש ירד בשנים אלה ב-12% ותקציב הפיתוח של המשרד ירד בכרבע. תשלומי המשרד לביטוח לאומי ירדו בשנים אלו בכמעט 6%.¹⁶

השפעה על אורח חיים

התוכנית, כפי שעוצבה בשלב הניסוי, כוללת מבחן תעסוקה נוקשה ובלתי גמיש. דרישת ההשתתפות של בין שלושים לארבעים שעות שבועיות נובעת מהנחה, על פיה כל אזרח יכול, וצריך, למצוא את מקומו בשוק העבודה הישראלי, כפי שזה מעוצב היום. הנחה זו מתעלמת מכך שהאוכלוסייה של מקבלי הבטחה הכנסה בישראל, אשר עמדה על כ-150,000 אזרחים נכון לשנת 2004, כוללת 38% עולים חדשים, 29% אזרחים ערבים ו-32% משפחות חד הוריות.¹⁷ אוכלוסיות אלה הן בעלות מאפיינים ייחודיים, והתוכנית אינה מותאמת לצרכיהם האישיים, החברתיים והתרבותיים.

התוכנית אינה מותאמת לרקע התרבותי והחברתי של המשתתפים

הדרך בה עוצבה התוכנית מצביעה על כך כי בבסיסה עומדת ההנחה, לפיה ההבדלים התרבותיים

14 מכון מאיר, גוינט, מכון ברוקדייל, "ביטחון תזונתי בישראל והקשר לדפוסי תזונה", ספטמבר 2003.

15 יפעת שי, "ניתוק משירותים חיוניים בעקבות חובות וחיבור מחדש: חברת החשמל, רשויות מקומיות, חברות הגז, בזק וחברות הסלולר", מחלקת מחקר, כנסת ישראל, פברואר 2004.

16 "יש צמיחה, הכנסות המדינה גדלות - אבל ההוצאה הממשלתית קטנה", מצגת בכנסת, מרכז אדווה, 13/11/07.
17 על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי.

והקהילתיים של האזרחים אינם משמעותיים בעיצוב "תוכנית לאומית" להתמודדות עם בעיית האבטלה. מעשית, הנחה זו הביאה להכללת אוכלוסיות ייחודיות כגון חרדים, ערבים, ועולים, ללא התייחסות להקשר התרבותי-חברתי ממנו הגיעו. הועדה מתייחסת לנושא זה בהמלצה 2.11:

"התכנית האישית תיקבע על פי המאפיינים התרבותיים, החברתיים והמשפחתיים של המשתתף ולאחר התייעצות עם גורמי הרווחה ועם גורמים רלוונטיים אחרים בקהילה, ובכללם גורמים קהילתיים".¹⁸

אך אין בכך משום הסדר מחייב למפעילי התוכנית. למרות שהוצאו אל מחוץ לתכנית עולים אשר נמצאים פחות מחמש שנים בארץ, ונוצר עבורם מסלול מיוחד, עדיין כ-28% מהמשתתפים בתכנית הינם עולים ו-43% נוספים אינם יהודים.¹⁹ המשותף לכל אותם משתתפים הינו העובדה כי העברית אינה שפת אמם, וכי בנוסף לקושי בהשתלבותם בשוק העבודה, עליהם להתמודד גם עם תכנית נוקשה, אשר אינה מותאמת לצרכיהם התרבותיים והאישיים.

התכנית אינה מתייחסת למאפייני האוכלוסייה הפלסטינית

בולטת המיוחד ההתעלמות הבוטה מקשיי האוכלוסייה הערבית, לה לא ניתן כל מענה בתיקונים אשר הוכנסו לתוכנית. לאוכלוסייה זו מאפיינים ייחודיים של שפה, תרבות, מנהגים, גודל משפחה, ומבנה חברתי. המשק הערבי בישראל נמצא במעמד שולי ונחות בכלכלה הישראלית, ולכך מתווסף גם מיקומם הפריפריאלי של מרבית היישובים הערביים. בד-בבד עם מיעוט הזדמנויות התעסוקה בתוך המגזר הערבי, קיימת גם הפרדה בין המגזר הערבי לבין המגזר היהודי. מעסיקים יהודים נוטים להימנע מהעסקת עובדים ערבים, בעיקר במשלחי-יד המלווים בשכר גבוה, בהטבות ובפיקוח על עובדים אחרים. מצבים אלה של תת-תעסוקה המאפיינים את המגזר הערבי מצביעים על כך שמדובר באבטלה מבנית, ועל אי-הלימה בין המאפיינים הייחודיים למגזר ובין דרישת השוק.²⁰ בחינת מצב הנשים הערביות מעלה כי הן סובלות מאפליה כפולה: הן כמיעוט לאומי והן כנשים. בנוסף על מגוון התעסוקה המצומצם שמציע המשק הכלכלי הערבי, הרי שמעמד הנשים בחברה הערבית מושפע מנורמות וערכים מסורתיים, הקובעים כי תפקידה המרכזי של האישה הוא בניהול משק הבית, והן אלה האוסרות על אינטראקציה של נשים עם גברים שאינם בני משפחתן.²¹ על מנת להביא לשילוב אמיתי ושוויוני של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה בישראל, יש לפתח תשתיות, לעודד יצירת

18 שם, עמ' 116.

19 הנתונים מבוססים על: תכנית מהל"ב - סקירת שנת פעילות 1/8/2005 - 31/7/2006, מתוך אתר מנהלת מהל"ב.
20 דפנה סחייק, "האבטלה במגזר הערבי-סקירת המגמות בשני העשורים האחרונים", מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל, פברואר 2004.

21 רחל ורצברגר, "אבטלת נשים במגזר הערבי", מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל, מאי 2001.

מקומות עבודה, להשקיע בהשלמת השכלה והכשרה מקצועית ולעודד יוזמות תעסוקה מקומיות - לא די בתוכנית נקודתית שמהותה איום בשלילת קצבאות קיום לבלתי מועסקים.

המלצות הוועדה בנושא התאמת התכנית למשתתפים אינן מספקות

בהקשר של ההכרה בשוני תרבותי ונסיבתי של המשתתפים, מכירה הוועדה בכך ש:

"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 תוכניות 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".²²

הצעה זו אכן עומדת בקנה אחד עם תמיכת הוועדה בהפרטת השירות, גישה הנובעת מתפיסת עולם על פיה אין לכפות על הפרט התערבות ממשלתית, אלא יש לאפשר לו לפעול בשוק כגורם חופשי. אולם, למרות האידאולוגיה הניאו ליברלית העומדת בבסיס הרצון להפריט את השירות, כאשר מדובר בחופש פעולה של האזרחים, ולא של החברות הכלכליות הפועלות במשק, אין נכונות לממש את העיקרון במלואו. האמירה העקרונית של הוועדה עוברת דילול, והופכת להמלצה 2.10 על פיה:

"יש ליצור מנגנונים לשיתוף פעיל של המשתתפים בעיצוב התכנית האישית, בין השאר באמצעות הצגת חלופות לתכנית האישית לבחירת המשתתף".²³

זוהי המלצה כללית: אין בה התייחסות מספקת לכמות השעות הנדרשת ממשתתף, למיקום הגיאוגרפי של התוכנית בה יידרש להשתתף או לשעות בהן תיערך הפעילות, ואין היא הופכת את התוכנית לווולונטרית. היעדר הסדרים ברורים בנושא זה, מעלה חשש כי במבחן התוצאה תנצח תפיסתו של אקי עפרון, אחד ממנהלי המרכזים, על פיה:

"המעבר מרווחה לעבודה הוא תהליך ממושך וכואב שבסופו תושג המטרה העיקרית: שיוני תרבותי-מעבר מתלות בקצבאות לחיי עבודה. הדבר ישפר את הרגשתם של המשתתפים ואת אמונתם שהם חלק תורם בחברה בישראל".²⁴

22 שם עמ' 49.

23 שם עמ' 116.

24 מתוך: נעמי מי עמי, "תכנית מהל"ב (וויסקונסין הישראלית) - השלכות על עולים חדשים", מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, דצמבר 2005.

לצערנו, גישה פטרונית זו, עיצבה את ההסדרים הנהוגים כיום, והיא ניכרת ביחס כלפי המשתתפים בשלוש שנים האחרונות.

התוכנית אינה מותאמת לנסיבות האישיות והמשפחתיות של המשתתפים:

התוכנית, כפי שעוצבה, מניחה כי אזרח "יצרני" הוא רק כזה הפועל בשוק במשרה מלאה. הגדרה זו מתעלמת מחלק גדול של הפעילות המאפשרת את קיום החברה, פעילות הנעשית ברובה באופן מסורתי על ידי נשים: טיפול במשק הבית, בילדים, בקשישים ובמשפחה. על פי הועדה:

"במקרים מסוימים, על פי 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".²⁵

ואכן, במדינות רבות הונהגו הסדרים להתאמת שוק העבודה לצרכיהם של המשתתפים בו, וזאת על מנת להגביר את האיזון בין עבודה לבין חיים פרטיים. בין היתר ניתן למנות את הזכות לעבודה במשרה חלקית, עבודה בשעות גמישות, פיצול משרות והנהגת עבודה מרחוק.²⁶

התכנית אינה מספקת פיתרון בר קיימא להורים לילדים

למרות דברי הועדה, זוהי אינה הגישה אשר אומצה על ידי התוכנית הישראלית. הורים לילדים מעל גיל שנתיים אשר לא עומדים לרשותם משאבים כלכליים, נאלצים להשתלב בעבודה או בתוכנית באופן מלא, ללא אפשרות לבחור לעבוד בחלק מהזמן, בתוך משק הבית. גם הורים אשר שמחים להשתלב בשוק העבודה החיצוני באופן מלא, ואשר התוכנית מספקת להם שירותי טיפול ילדים, כך שדבר זה מתאפשר להם, מאבדים את זכאותם למימון הטיפול בילדים כעבור חצי שנה.

במצב בו קיימת דרישה ליום עבודה מלא, אך לא קיים מימון ממשלתי ליום לימודים מלא, הן האזרחים והן ילדיהם יוצאים מופסדים. כך, מחייבים את ההורים להעביר את הטיפול בילדיהם לאחרים, על מנת שיוכלו לצאת לפרנס את משפחתם, אך עלויות הטיפול בילדים כמעט ואינן מאפשרות קיום כלכלי סביר, ובוודאי שלא שיפור של מצבם הכלכלי.

מצבם של הורים יחידים, ברובן נשים, קשה עוד יותר. למשפחות חד הוריות סיכוי גבוה יותר להיות בעלות הכנסה נמוכה, גם אם ההורה עובד/ת. דבר זה נכון במיוחד לגבי משפחות חד הוריות שבראשן נשים, במיוחד מאז הקיצוצים התקציביים של 2002-2003, במהלכן נפגעו מאוד זכויות החד הוריות. גובה הגמלה לה היו זכאיות קוצץ בצורה משמעותית, והחלק מתוך שכר העבודה אשר לא מתייחסים

25 שם, עמ' 40.

26 אורלי אלמגור-לוטן, "הגמשת שוק העבודה עבור הורים - סקירה משווה", מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל, פברואר 2008.

אליו לצורך קביעת גובה השלמת ההכנסה (disregard) הופחת אף הוא. בנוסף, הופחת גיל הילד הפוטר את אמו מחובת מבחן התעסוקה, ובוטלו או קוצצו משמעותית ההטבות הנלוות להבטחת הכנסה כגון הנחה בארנונה, סיוע בשכר דירה, הטבות בתחבורה ציבורית, שירותי בריאות ועוד.²⁷

ניג מהכפר ערערה הושמה על ידי חברת אגיס כמטפלת בילדיה של ר"א, משתפת אחרת בתוכנית.

ר"א היא אם חד הורית לחמישה ילדים, בגילאי שנתיים עד תשע, שנשלחה על ידי אגיס לעבוד במפעל בשר. מקום העבודה רחוק מביתה, כך ש-ר"א יוצאת מביתה בחמש וחצי בבוקר, וחוזרת כעבור ארבע עשרה שעות, בשבע וחצי בערב.

ניג, אשר אין לה הכשרה בעבודה עם ילדים, מצאה עצמה מטפלת בחמישה ילדים. בתקופה בה נמצאים הילדים במסגרות היא אחראית עליהם בין השעות חמש וחצי לשבע וחצי בבוקר, ואחר הצהרים היא נמצאת איתם בין ארבע לשבע וחצי בערב. בתקופת הקיץ, ניג הייתה אחראית על חמשת הילדים במהלך כל היום - ארבע עשרה שעות.

ניג מרגישה כי אינה מוכשרת לעבודה זו, היא מציינת כי אינה מצליחה להשתלט על הילדים, וכי אינה מצליחה לספק להם טיפול הולם. לדוגמה, כאשר הילדה בת השנתיים נעקצה על ידי עקרב, לקחה אותה ניג לבית החולים, והשאירה את הילדים האחרים ללא השגחה בביתם. גם ר"א חשה כי יציאתה לעבודה עולה במחיר גבוה מדי. כאם, היא מרגישה שהיא מזניחה את ילדיה, ואינה מצליחה להעניק להם טיפול ראוי בשעות המועטות אשר ניתן לה לבלות עימם - בין שבע וחצי בערב ועד שעת השינה.

שתי הנשים מרוויחות שכר זהה עבור שעות העבודה שלהן - שכר מינימום. הוצאתן לעבודה עולה במחיר אותו משלמים הילדים, אשר אינם זוכים לטיפול ראוי ומסור כמו זה שיכלה להעניק להם אימם.

בבחינה מסכמת של מימוש מטרות התוכנית, נחזור שוב לדברי הועדה:

"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".²⁸

27 רחל ורצברגר, "הפגיעה בזכויות הביטוח הלאומי של נשים חד הוריות בעקבות הקיצוצים בתקציב 2003", מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל, מרץ 2003.
28 שם, עמ' 44.

ב. השתלבות התוכנית במשק הישראלי

על פי ועדת יערי: "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".²⁹ בהמשך דבריה מציינת הועדה כי: "התאמת התוכניות הבודדות לסביבה החברתית והמקרו כלכלית, 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".³⁰ מאחורי קביעה זו עומדת ההכרה בכך שתוכניות "מרווחה לעבודה" הן תוכניות מצומצמות, אשר בהעדף אסטרטגיה כללית ורחבה בה ישולבו עם תוכניות נוספות, אין ביכולתן לשנות מציאות כלכלית-חברתית נתונה.

תוכנית וויסקונסין הוכנסה לשוק הישראלי ללא התייחסות והתאמה למצב החברתי-כלכלי הכולל בשני העשורים האחרונים פנתה ישראל לכיוון של מדיניות כלכלית ניאו-ליברלית. החל מאמצע שנות השמונים יעד התעסוקה המלאה בישראל נזנח רשמית, והגמישות בשוק העבודה הייתה ליעד מרכזי של קובעי המדיניות.³¹ בתקופה זו פעלו ממשלות ישראל לצמצום המגזר הציבורי וההשקעות הממשלתיות בתעסוקה, וחתרו ליצירת תנאים נוחים יותר להתרחבות המגזר הפרטי. תהליך פנימי זה קשור ומושפע מתהליך הגלובליזציה, אשר הגביר את ניידותם של קווי ייצור ושל עובדים. שוק העבודה הגלובלי מביא לניצול מרבי של עובדים באזורי שכר נמוך, ובמקביל - פוגע בתנאי עבודתם של אזרחי המדינות המפותחות. בעקבות תהליכים אלה חלו שינויים מרחיקי לכת במשק הישראלי. ונרשמה צמיחה גבוהה בענפים מסוימים ונסיגה בענפים מסורתיים. הרכב הייצור והייצוא התעשייתי השתנה. בין השנים 1994-2003, גדל הייצור בענפי טכנולוגית העילית ב-70% בעוד שהייצור בתעשייה המסורתית ירד ב-6%. חלקן של טכנולוגיות העילית ביצוא התרחב בשנים אלה מ-36% ליותר מ-46%.

29 שם, עמ' 36

30 שם, עמ' 43

31 אריה ארנון ונטליה פרסמן, "האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים", מכון ון ליר 2007.

בעוד שחלקם של מוצרי טכנולוגיות מסורתיות הצטמצם לחצי-משיעור של 20% לפחות מ-10% בתקופה המקבילה.³²

בשנות התשעים הצטרפה לתופעה זו גם מדיניות של הסגר, אשר הגבילה את כניסתם של עובדים פלסטינים מהשטחים ובמקביל עודדה את העסקתם של מהגרי עבודה בעבודות בלתי-מיומנות. מהגרי העבודה התגלו ככוח עבודה נשלט בקלות ומספרם עלה במהרה הרבה מעל מספרם של העובדים הפלסטינים שאותם היו אמורים להחליף.

שינויים אלה, שגררו צמצום בדרישה לעובדים בלתי מיומנים במשק, מיטיבים עם בעלי השכלה גבוהה ומקפחים בעלי השכלה תיכונית ומטה. המעבר לתהליכי ייצור עתירי הון פיזי ואנושי והתופעה של מהגרי עבודה המועסקים בתנאים ירודים, גורמים לכך שהפער בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה על פי רמת השכלה הולך וגדל.

מאז שנת 2002 ועד 2006, פחת שיעור הבלתי-מועסקים בקרב בעלי 11 שנות השכלה ומעלה, אך שיעור הבלתי-מועסקים בקרב בעלי עד 4 שנות השכלה עלה.³² בשנת 2006 עמד שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה בקרב בעלי 0-8 שנות לימוד על 23%, השתתפותם של בעלי 9-10 שנות לימוד עמד על 38% והשתתפותם של בעלי 11-12 שנות לימוד הגיע ל-55%.³³ פערים בהשתתפות בשוק העבודה קיימים גם בין המרכז לפריפריה. השתתפות נמוכה יותר באזורי פריפריה קיימת מאז שנות השבעים, ותופעה זו הלכה והתרחבה מאז, עובדה הקשורה הן למאפיינים ההשכלתיים של החיים בפריפריה והן לעובדה כי אפשרויות תעסוקה רחבות יותר מוצעות לאזרחי המדינה החיים במרכז הארץ.

התוכנית "מרווחה לעבודה" נכנסה, אם כך, לשוק בעל מבנה מקוטב: "שוק ראשוני" המכיל משרות בשכר גבוה לאקדמאים בתעשיות העילית ובמקצועות חופשיים, ו"שוק שניוני" בו מתחרים ביניהם עובדי חברות כוח אדם ומהגרי עבודה על משרות בשכר נמוך, לעיתים קרובות על בסיס ארעי וחלקי, בעיקר במגזר השירותים.

השפעת התוכנית על האבטלה

שיעור האבטלה בישראל גבוה מהממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2007 הוא עמד על 7.3%. אחוז האבטלה הרשמי אמנם יורד בהדרגה מאז 2003, אך הצמיחה המחודשת אינה יוצרת מקומות עבודה בהיקף ובקצב הרצוי. ההשקעות במשק מתמקדות בשירותים העסקיים ובתעשיית ההי-טק, אשר מעסיקה רק 9.2% מהעובדים במשק. 35% מהמשרות אשר נוצרו בשנת 2007 הן חלקיות, וחל גידול של 20.5% במספר המועסקים דרך חברות כוח אדם. נציין כי בעוד שחלה ירידה בשיעורי האבטלה,

32 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם**, "סטטיסטיקל", גיליונות 37 ו-76, שנים 2002 ו-2006.

33 מכון טאוב, "תעסוקה ושכר", מתוך: דו"ח שנתי 2007.

חלה גם עלייה בעומק האבטלה - 27.3% מכלל הבלתי מועסקים בשנת 2006 חיפשו עבודה במשך למעלה מ- 53 שבועות, לעומת 12% בשנת 2000.³⁴

לבסוף יש להדגיש, כי שיעור האבטלה הרשמי אינו משקף את היקף האבטלה האמיתי בישראל. הוא אינו מביא בחשבון את האנשים אשר התייאשו מחיפוש עבודה ואת המובטלים חלקית אשר היקף משרתם אינו מספק אותם. הכללתם הייתה מעלה את הנתון הרשמי כמעט פי שניים, ומגיע ל-14.7% בשנת 2006.³⁵

שוק העבודה המקוטב מביא עימו גם קיטוב מעמדי וחברתי. מדינת ישראל מדורגת במקום השני בקרב המדינות המפותחות ברמת העוני ובאי שוויון כלכלי, אשר שיעורו עלה מאז שנות השמונים בכ- 23%, ו-81% מכלל הרכוש וההון נמצא בידי 10% ממשקי הבית.³⁶ לפי מדד ג'יני לאי-שוויון, ישראל ממוקמת במקום ה-65 העולמי.³⁷ במציאות זו, העבודה אינה מצילה מעוני. ב-45.9% מהמשפחות העניות בישראל קיים לפחות מפרנס אחד.³⁸

הנתונים אשר נאספו לגבי השמות לוקים בחסר

קשה להעריך מה הייתה תרומתה האמיתית של התוכנית לשיפור מעמדם התעסוקתי של המשתתפים בה. מאז הפעלת התוכנית, בגלגוליה השונים, לא נאסף מידע על החזרתם לעבודה של אנשים אשר היו מחוסרי עבודה - "השמות" נרשמות עבור אדם אשר מצא עבודה, הוסיף שעות לעבודתו הקיימת, או מצא עבודה נוספת, ללא כל התייחסות לשוני המשמעותי שבין קטגוריות הללו.

בנוסף, השמה נרשמה למשתתף גם אם "עבד" יום אחד בלבד, ואז נמצא בלתי מתאים לעבודה, זאת להבדיל מבשירות התעסוקה, שם נרשמת השמה רק כעבור חודש. מספר האנשים אשר הושמו בעבודה בתוכנית "אורות לתעסוקה" הוא 4,291 ואילו מספר ההשמות אשר נרשמו הוא 5,6467, נתון המרמז על כך שעבודות רבות אשר נמצאו היו זמניות, או שלא היו מותאמות לאנשים אשר הופנו אליהן. מתוך כלל ההשמות, 26% בלבד היו השמות במשרה מלאה או השלמת שעות לכדי משרה מלאה, סך הכול 1,692 השמות.

34 על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

35 בן-שחר, אריק, שולדינר, צבי וטוקר מימון, אשרת, דו"ח אבטלה 2006, מחוייבות לשלום ולצדק חברתי, 2007.

36 אלה הלו, "דו"ח ביניים של וועדת החקירה הפרלמנטאית לנושא הפערים החברתיים בישראל", מרכז מידע ומחקר, כנסת ישראל, 2002..

37 World Bank, 2007, World Development Indicators 2007, CD_ROM, Washington

38 מירי אנדלבלד ורפאלה כהן, "ממדי העוני והפערים בהכנסות, 2006" המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2007.

הכשרות מקצועיות במסגרת התוכנית

נראה כי קיימת תמימות דעים לגבי העובדה כי השינויים הטכנולוגיים המהירים, יחד עם שוק העבודה הגלובלי, מחייבים השקעה בהון האנושי. בטווח הארוך, מדובר על שיפור הישגי מערכת החינוך, מערכת אשר הישגיה הולכים ומתדרדרים, והפערים בה הולכים וגדלים. החל משנות השמונים חלה ירידה של השתתפות הממשלה בחינוך הציבורי, ובמקביל נצפתה עליה בהוצאות הפרטיות על חינוך, בצורת "חינוך אפור". ההוצאה הפרטית של החמישון העליון בתחום החינוך, הבידור והתרבות בשנת 2001 הייתה גבוהה פי 3.1 מזו של החמישון התחתון, והפער הדיגיטלי בין העשירון העליון לתחתון, כפי שזה בא לידי ביטוי בשיעור הבעלות על מחשב הוא פי שלושה, ובשיעור מינויים לאינטרנט הוא מגיע כמעט לפי 20.³⁶ כתוצאה מתהליך זה, אחוז הזכאות לבגרות בישובים מבוססים עומד על 63%, בעיירות הפיתוח אחוזם הוא 48% ובקרב האוכלוסייה הערבית - 34% בלבד. הקשר בין רמת השכלה לשיעור השתתפות בכוח העבודה ולדרגת שכר, משמעו כי הפערים בהשכלה בין תלמידים היום ישפיעו על גודל הפערים בשוק העבודה בעתיד. לטווח הקצר - הכשרה מקצועית היא זו אשר אמורה לתת מענה לבעיות אלה של חוסר התאמה מבנית. ההכשרה עליה ממליצים גורמים שונים היא כזו שתהיה מונעת על ידי ביקוש המעסיקים ומותאמת למאפייני אוכלוסיית היעד. בין היתר מדובר על הכשרות מקצועיות המשלבות מעסיקים פוטנציאליים בתהליך ההכשרה, והכשרות המשלבות עבודה מעשית במקומות עבודה רלוונטיים. בנוסף לחשיבות ההכשרה המקצועית, קיימת הסכמה לגבי חשיבותם של תוכניות להשלמת לימודים עבור מבוגרים, כדי לאפשר לאזרחים נוספים להצטרף לתוכניות הכשרה מקצועית, ועל מנת להקל על השתלבותם במקומות עבודה.³⁹

יחד עם זאת, מאז תחילת העשור, תקציבי ההכשרה המקצועית בישראל נמצאים בירידה. תקציב ההכשרה המקצועית לשנת 2007 מהווה כשליש מהתקציב שהוקצה לכך ב-2001. בשנת 2000 עמד מספר המשתתפים בקורסים במימון משרד התמי"ת על 38,070 ואילו בשנת 2004 ירד מספרם ל-13,862.⁴⁰ התוכנית "מרווחה לעבודה" שווקה כשינוי מגמה, ואכן - החברות המפעילות מתוקצבות פי שלושים יותר למשתתף מאשר לשכות התעסוקה, אך תוכניות אלה פועלות במתכונת של "עבודה תחילה", ואינן שמות דגש על שיפור ההון האנושי של המשתתפים בהן.

נראה כי ההכשרות אשר ניתנו במסגרת התכנית אינן מספקות

לצערנו, אין מידע על סוג ההכשרה אשר ניתנת למשתתפים בשלב הניסוי של "אורות לתעסוקה", ניתן

39 בנק ישראל, המלצות למדיניות כלכלית, 2003-2008.

40 נגה דגן בוזגלו, "הזכות לעבודה בישראל: מבט משפטי ותקציבי", מכון אדווה, ינואר 2007.

רק לשער את איכותה על ידי הסקה מאיכות ההכשרות אשר ניתנו בגלגולה הקודם, כתוכנית "מהל"ב". בתקופה זו 55% מהמשתתפים קיבלו הכשרות של "כישורים רכים", 33% קיבלו הכשרה מקצועית או עיונית, 52% לא קיבלו הכשרות כלל ואילו 2% בלבד הופנו לאבחון או שיקום מקצועי.⁴¹

על איכותן של ההכשרות בניסוי "מהלב" כתב מבקר המדינה כי:

"התכנית כוללת קורסים האמורים להכין את המשתתף להשתלב בשוק העבודה... לשם כך הקצתה המדינה תקציבים ניכרים... מנהלת מהל"ב לא קבעה דרישות כלשהן בעניין ההדרכה, וממילא לא פיקחה על החברות בתחום זה. עקב כך נושאי ההדרכה לא היו תמיד רלוונטיים לקידום המשתתפים לתעסוקה".⁴²

על הגישה לגבי הכשרות, ניתן גם להסיק מדבריה של דורית נובק, ששימשה כראש מנהלת "מהל"ב:

"אחד הנזקים הגדולים שמדינת ישראל עשתה לאורך השנים זה שהכשירה אנשים ללא הכרה. יש לנו דורשי עבודה מובטלים לאלפים, שלא לומר למאות אלפים. הנזק שנגרם לאדם שעובר הכשרה מקצועית, מפתח צפייה ובקצה הדרך מצפה לו תהום, זה בוודאי לא אפקטיבי".⁴³

הועדה מתייחסת, אמנם, להון האנושי של המשתתפים בתוכנית והתאמתו לשוק העבודה בהמלצה 2.9:

"...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".⁴⁴

אך אין זו המלצה מחייבת, כי אם המלצה הנתונה לשיקול דעתם של המרכזים (אשר מתוגמלים על השמות בעבודה) ובוודאי שאין היא מחייבת פיתוח תוכניות מסוג זה או אמות מידה לבחינתן. דבקות הועדה בתוכנית מסוג "עבודה תחילה" היא למרות הממצא על פיו:

"בטווח הארוך נראה כי אחרי חמש-שש שנים ההשפעה החיובית היחסית של תכניות המדגישות עבודה תחילה נעלמת, אולם הפערים השליליים בין הישגי המשתתפים בתכניות עם דגש על פיתוח הון אנושי לבין הישגי קבוצת הביקורת לא הצטמצמו עם הזמן".⁴⁵

41 מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, "המופנים לתכנית מהל"ב: מצב תעסוקתי, קבלת גמלה, השתתפות בפעילויות המרכז והערכת התכנית בעיני המשתתפים ממצאים לתקופה של שישה עד תשעה חודשים מתחילת התכנית", כפרואר 2007.

42 מבקר המדינה, "היבטים אחדים של תכנית מהל"ב (תכנית וויסקונסין)", מאי 2007.

43 מתוך: ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16, מושב רביעי, 17/01/06.

44 שם, עמ' 115.

45 שם, עמ' 119.

חוסר הנכונות להכניס שינויים לתוכנית בהתאם לידע שנאסף לגבי תוכניות אלה בעולם, מהווה הוכחה נוספת לכך שלמרות ההצהרות בדבר מחויבות לשיפור מצבם של האזרחים, התוכנית הייתה, וממשיכה להיות, מכוונת בעיקר לצמצום הוצאה על גמלאות.

השפעת התוכנית על יחסי העבודה במשק

בשנת 1991 הצטרפה ישראל לאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. בין היתר נקבע באמנה כי:

"מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות לעבודה, הכוללת את זכותו של כל אדם להשיג אפשרות להשתכר למחייתו בעבודה שיבחר בה, או יקבלנה, באורח חופשי, והן ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח זכות זו".⁴⁶

המצב בשטח שונה לחלוטין, והתוכנית מחמירה אותו עוד יותר. תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בארץ מחמירים יחסית, ופרק הזמן בו ניתן לקבל אותם קצר. למרות החשיבות שיש ליחוק ביטוח אבטלה' בשיפור התעסוקה בטווח הארוך, בכך שהוא מאפשר למובטלים פרק זמן לחיפוש עבודה התואמת את כישוריהם, הוחמרו ב-2002 תנאי הזכאות עוד יותר. אזרחים אשר נפלטו ממערכת ביטוח האבטלה מוצאים עצמם בשוק העבודה השניוני אשר נוצר בישראל, ואשר אליו מגיעים רובם המכריע של משתתפי התוכנית "מרווחה לעבודה" אשר מושמים בעבודה. מציאות זו שוחקת את עמדת המיקוח של העובדים ואת זכויות העבודה שלהם. השינויים במערכת יחסי העבודה וצורות ההעסקה הגמישות למיניהן, הביאו לצמצום מספר העובדים עליהם פרוסה ההגנה של חקיקת המגן של חוקי עבודה, ולטשטוש הגדרת המעסיק וחובותיו.

בנוסף לכך, מעמדם של ארגוני העובדים הולך ונחלש; תחולתם של הסכמים קיבוציים מגיעה כיום לכדי פחות ממחצית כוח העבודה, והאחריות להנהגת ואכיפת זכויות עובדים עוברת לידי המדינה - הממשלה, הכנסת ובתי המשפט. למרות ההצהרות בדבר חשיבות העבודה והצורך בצמצום הפערים הכלכליים, הכנסת מתנגדת באופן עקבי לבסס את הזכות לעבודה כזכות יסוד חוקתית, ממעטת לחוקק חוקי מגן שיתאימו לתנאי השוק החדשים, והמנגנון העומד לרשות המדינה לאכיפת זכויות הוא מינימאלי, בלתי יעיל וסלקטיבי.

46 אמנה בינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966, אושרה בירושלים 3 באוקטובר 1991.

התכנית מרעה עוד את מעמד העובדים בשוק

התוכנית לא זו בלבד שאינה נותנת מענה לבעיות אלה, היא אף מחמירה את המצב בהפעלה "שירות בקהילה", אשר למרות הגדרתו כהכשרה, מייצר למעשה מאגר עובדי חינוך. גם בנושא זה אין נתונים לגבי "אורות לתעסוקה", אך בתוכנית "מהל"ב" 24% מהמשתתפים הופנו לשירות בקהילה - קרוב ל-80% מהם במרכזים בחדרה ובנצרת. למרות הגדרת השירות בקהילה כ"שירות שאיננו עבודה, שמטרתו הקניית הרגלי עבודה למשתתף", הרי ש-72% מהמופנים לשירות בקהילה היו בעלי ניסיון תעסוקתי, ו-10% מהם עבדו עם תחילת התוכנית. 50% מהמופנים ל"שירות בקהילה" (או עבודות שירות כפי שקוראים לכך המשתתפים) היו ערבים - למרות ששיעורם בכלל המשתתפים היה 30%, ומעל למחצית מהמשתתפים אשר הופנו לשירות בקהילה עבדו בין 8 ל-16 שבועות ואף יותר.⁴¹ כך, בחסותה של תוכנית לשיפור מצב התעסוקה בישראל פעלו כ-12,000 אזרחים כעובדי ניקיון, חקלאות, מכבסה ומטבח, חצרנים, סדרני סחורות, מטפלים בילדים, מדריכים חברתיים ומורים, ללא שכר. מכאן, שלמרות המלצות לדאוג לאכיפת חוקי עבודה ויצירת מדיניות שכר אשר תמריץ יציאה לעבודה,³⁶ מכוונת התוכנית "מרווחה לעבודה" להוציא בכל מחיר אנשים לעבודה, מבלי להתייחס לכך שבמצב הקיים עבודה זו אינה משפרת את נסיבות חיי האזרחים, ומבלי דאוג לכך שמשתתפי התוכנית עשויים לדחוק אחרים מעבודתם.

ט"ק הופנתה על ידי חברת אג'נס לחברת כוח אדם הידועה בניצול עובדות ובהתחמקות מתשלום מלא למועסקות. ט"ק עבדה בחברה זו במהלך שנתיים וחצי בניקיון בתים ברחבי הארץ, תמורת מעט יותר משכר מינימום. כעבור תקופה זו, התגלו אצל ט"ק פריצת דיסק וראומטיזם. הרופא של אג'נס קבע כי אינה כשירה לעבודה גופנית קשה. ט"ק הפסיקה את עבודתה בחברה, אך למרות מתן הודעה על הפסקת עבודה כנדרש, לא קיבלה מ"אלמזל" את התשלום עבור חודש העבודה האחרון, לא כל שכן פיצויים או דמי חופשה והבראה.

לאחר הפסקת עבודתה, נשלחה ט"ק על ידי חברת אג'נס ל"שירות בקהילה" במעש - מרכז עבודה שיקומי לבעלי פיגור שכלי, וזאת למרות ההגדרה של "שירות בקהילה" כ"הכשרה" אשר מטרתה להקנות הרגלי עבודה, הרגלים אשר נראה כי ט"ק הצליחה לרכוש בשנים בהן עבדה. בשל סביבת העבודה אשר בה נשלחה לבצע את השירות, לקתה ט"ק בדיכאון ותגובות רגשיות המעידות על טראומה.

עד כה, החברה אינה מצליחה למצוא לט"ק עבודה המותאמת למצבה הגופני הנוכחי, אך היא מנסה שוב ושוב לשלוח אותה לעבודות הדורשות מאמץ פיזי, תוך איום בשלילה אם לא תעשה זאת. ט"ק מסרבת להישלח לעבודה אשר אינה תואמת את הוראות רופא המרכז.

נראה כי אם ישנה כוונה אמיתית לשלב את ט"ק בעבודה בת קיימא, יש להפנות אותה להכשרה אשר תאפשר לה חיי עבודה אשר אינם מבוססים על כושר גופני.

ניתן לסכם ולומר, כי מתוך מגוון המרכיבים של תוכניות "מרווחה לעבודה", זו הישראלית כוללת את המרכיבים המכוונים כלפי המשתתפים: התנית מתן גמלאות ביציאה לעבודה, סיוע בהשמה, פיתוח הון אנושי (תוך התמקדות בכישורים רכים), גישור ותיווך (חלקי) ואין היא כוללת את אותם מרכיבים אשר מכוונים לשינוי שוק העבודה: התאמת שכר ליוקר המחייה ויצירת מקומות תעסוקה. גם כאן, הועדה מכירה בכך ש: "תכניות שאינן קושרות בין מטרת ה'אקטיבציה' של ההיצע לעבודה לבין מצב הביקוש לעבודה עלולות לגרום שהמועסקים החדשים יחליפו (substitution) מועסקים ותיקים או ידחקו לפלח שוק שאינו מקור תעסוקה בר קיימה, ונמצא בשולי שוק העבודה הרגיל, (displacement)"⁴⁷ אך אינה מתרגמת זאת להמלצות בהתאם.

ג. הפרטת מערכת הרווחה

השאלה העקרונית של הפרטה

על פי ועדת יערי: "לנוכח המציאות הישראלית הנוכחית הוועדה ממליצה להפעיל את התכנית במסגרת מיקור חוץ לגורמים פרטיים".⁴⁸

ההמלצה על מיקור חוץ אינה מפתיעה, היא מהווה יישור קו עם מגמת ההפרטה הכללית. מדיניות ההפרטה מהווה חלק מהתפיסה הניאו ליברלית, הרואה בהון את הכוח המניע העיקרי של הפעילות האנושית הקולקטיבית, ושואפת לצמצם את סמכות המדינה ואת מעורבותה בחיי האזרחים. הגישה הרווחת, הרואה בהפרטת נכסיה, שירותיה וסמכויותיה של המדינה שלב טבעי ובלתי נמנע בהתפתחותה, נובעת מתפיסת עולם על פיה הישגים חומריים קשורים באופן בלעדי למאמץ של הפרט, ללא קשר למזל, ייחוס משפחתי וקשרים חברתיים. אם מצבם של המוחלשים בחברה נובע מעצלותם ומחוסר נכונותם לעזור לעצמם, הרי שאין הצדקה לדאוג להם ולהעניק להם תמיכה מהקופה הציבורית.⁴⁹ אימוץ מדיניות הנסיגה מדאגת המדינה לרווחת אזרחיה, מחזקת עוד יותר את תפיסת העולם העומדת בבסיסה, וכך הולך ומתחזק תהליך התפוררותה של מדינת הרווחה.

הפרטת השירות נעשתה תוך התעלמות מנזקי ההפרטה

האידיאולוגיה המצדיקה את צמצום מעורבות המדינה בכלכלה, טוענת ליעילות רבה יותר של ההון הפרטי, מתוך הנחה שבני אדם הם יצורים רציונלים הפועלים על-פי תמריצים כלכליים. על פי תפיסה זו, יעילותן של חברות ממשלתיות נפגעת בשל היותן בירוקרטיות ומונופוליסטיות יותר, ומערבות בפעילותן שיקולים חברתיים ופוליטיים ואינן מוכוונות רווח. הפרטת החזקות הממשלתיות אמורה, אם כך, להגביר תחרות, ובכך להשביח את הפעילות הכלכלית ולאפשר את מימוש הבחירה החופשית של

48 שם עמ' 82.

49 אביה ספיבק, "גודל המגזר הציבורי: המודל האירופי והמודל האמריקאי", מכון ון ליר, 2007.

הצרכנים. כל אלה, אמורים לקדם כלכלה בריאה ומשק צומח. עמדה פוליטית-כלכלית זו שולטת כמעט ללא עוררין, וזאת למרות העובדה שהוצאות ממשלתיות גבוהות אינן משפיעות בהכרח בצורה שלילית על צמיחה כלכלית.⁴⁹ בעלות פרטית אינה יעילה יותר בצורה חד-משמעית, ולהגברת התחרות אין בהכרח קשר לדפוסי בעלות, כי אם לרמת המונופול בתחום, כך שאפשרויות הבחירה של צרכנים לאחר הפרטה לא בהכרח גדולות.⁵⁰

הצגתו של תהליך ההפרטה כמהלך כלכלי, נעשית תוך המעטה בחשיבות התופעות אשר נלוות אליו ותורמות לביסוסו. הרחבת תחום שליטתו של ההון על חשבון תחום סמכות המדינה מקטינה את תחום שליטת ההליך הדמוקרטי. הפעלת תחומים הולכים וגדלים של המרחב הציבורי על ידי תאגידים פרטיים משמעותה הקטנת המרחב בו ניתן לאזרחים להשפיע על תהליכים והחלטות באמצעים דמוקרטיים של הצבעה, לובי והפעלת נציגיהם הנבחרים. כך, המעבר במהלך שני העשורים האחרונים, משליטה ריכוזית של המדינה לשליטה פרטית, ריכוזית לא פחות, מאפשר לממשלה לנטרל ביקורת ציבורית על המדיניות אותה היא מנהיגה, ומצמצם את ההשפעה האזרחית לכדי השפעה צרכנית בלבד, אשר אינה אחידה לכלל האזרחים.

בנוסף לכך, ככל שמעורבות הממשלה במשק קטנה, כך גדל אי השוויון. הפחתת המיסוי פירושה פגיעה ביכולת הממשלה לחלק מחדש את התוצר הלאומי, והעברת מערכות ציבוריות לידי תאגידים אשר מטרתם המוצהרת הינה גריפת רווח, משנה את התמריצים על פיהם מנוהל השירות - ולכן את השירות עצמו.⁵¹ משמעות הדבר היא יצירתה של שכבת צרכנים אשר יכולים לרכוש שירותים פרטיים, איכותיים, לצד שכבת צרכנים הנאלצים להסתפק בשירות ממשלתי מדולל. הגידול באי-השוויון מושפע גם מהעובדה שתוצאה שכיחה של הפרטה היא הורדות שכר לעובדים ומעבר מואץ לדפוסי העסקה "גמישים".⁵² ההפרטה החלקית של שירות התעסוקה מהווה חלק מהמגמה של מעבר מהפרטת חברות כלכליות להפרטת שירותים ציבוריים, מגמה ההולכת וגוברת בישראל בשני העשורים האחרונים. זאת בעיקר מאז אימוצה של תוכנית החירום לייצוב המשק ב-1985. גופים כדוגמת קרן המטבע הבינלאומית לוחצים במשך שנים לאמץ את חבילת ההבניה מחדש (re-structuring) הכוללת את צמצום משקלו ומשאביו של המגזר הציבורי, ובעקבות הסכמי גאטס (GAATS) תחום השירותים הציבוריים הפך לענף המתרחב במהירות הרבה ביותר בסחר הבינלאומי.⁵²

התכנית יצאה לפועל כחלק מתהליך של "הפרטה זוחלת"

מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה מתבצעת בשני מישורים: צמצום המימון הציבורי של שירותים,

50 יעל חסון, "שלושה עשורים של הפרטה", מרכז אדווה, נובמבר 2006.

51 חיים פרשטמן, "גבולות ההפרטה", מכון ון ליר, 2007.

52 "הסכם גאטס והשירותים הציבוריים בישראל", מכון אדווה, יוני 2003.

ללא קשר לספק, והעברת הייצור של השירותים הממומנים על ידי הציבור למלכ"רים או תאגידים.⁵³ כך, הפרטת שירות התעסוקה היא שלב נוסף בתהליך מתמשך. הביקורת החריפה על שירות התעסוקה ואזלת-ידו בשיפור רמת התעסוקה במשק, נעשתה תוך התעלמות מכך שתפקידו של השירות הוא בפיתרון אבטלה חיכוכית - תיווך בין מעסיקים לבין דורשי עבודה, ואין הוא יכול להתמודד עם המחסור במקומות עבודה אשר הפך למאפיין של כלכלות מערביות בכל העולם, ובכללן ישראל. ביקורת זו אפשרה, אולי, את השחיקה בתקציבי השירות וצמצום סמכויותיו; במהלך 15 השנים האחרונות, תקציב השירות לדורש עבודה ירד ב-71% והעומס לפקיד עלה ב-280%. בנוסף לכך, למרות השינויים מרחיקי הלכת במשק הישראלי, תקציבו של השירות למחקר ולפיתוח עומד על 2% מהתקציב בלבד. סמכויות השירות צומצמו, ובוטלה חובת המעסיקים לחפש עובדים דרך שירות התעסוקה. השוק נפתח לפעילות של חברות השמה פרטיות ויכולת ההשמה הממשלתית נפגעה. בעשור האחרון ירד מספר הדרישות לעובדים באמצעות שירות התעסוקה בעשרות אחוזים.⁵⁴ בחוק ההסדרים של 2003 הוחלט עוד כי יוצאו מידי השירות הסמכויות למתן היתרים לעובדים זרים ומתן רישיונות עבודה לעובדים פלסטינים.⁵⁵ "הפרטה זוחלת" זו התבצעה ללא דיון ציבורי מקיף על התפיסה הרואה בתעסוקה זכות חברתית, וכנובע מכך - רואה את הממשלה, דרך שירות התעסוקה, כאחראית על אספקת שירותים שיאפשרו את השתלבות הפרט בתעסוקה והבטחת גמלאות קיום לאותם אזרחים שלא הצליחו לממש את זכותם זאת.

הדיון נותר ברמה של הדרך הנאותה להפרטת השירות. גם ועדת יערי, למרות המלצתה על מיקור חוץ, טוענת כי :

"הוועדה איננה פוסקת בשאלה מי ראוי עקרונית להפעיל תכנית מרווחה לעבודה - גורמים ציבוריים או פרטיים",⁵⁶

אולם, שינוי סטאטוס קוו מחייב חשיבה ודיון, ועל מנת שהחלטות הפרטה תתקבלנה בצורה מושכלת, יש להכיר בחובה המוטלת על הרשויות לגבש מדיניות עקרונית בנושא.⁵⁷

תהליך ההפרטה נעשה שלא על פי הנהלים המקובלים בעולם

כאשר נדונה בעולם סוגיית 'המותר' ו'האסור' בהעברת פעילויות ממשלתיות לספקים חיצוניים, נקבעו קווים מנחים בנושא במדינות אחדות ו-OECD ובהם: שיתוף נציגות העובדים בשלבים ראשוניים של

53 צבי זוסמן, "מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה", מרכז טאוב, דו"ח שנתי 2005.

54 מיכל קורא, "דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תוכנית מסעד לעבודה", אוקטובר 2001.

55 מיכל קורא, "שינויים מבניים בשירות התעסוקה", דצמבר 2003.

56 שם, עמ' 80.

57 דפנה ברק ארז, "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים נורמות ואתגרים", עיוני משפט ל'.

הליך ההעברה, השוואה בין עלויות השירות הממשלתי לבין עלויות השירות החיצוני (כולל הערכת סיכונים, גורמי תלות והמשמעות של איבוד הידע שנצבר במשרד), הערכת התועלת והכדאיות של המדיניות, הקפדה על עיקרון השקיפות, דיווח כספי ודיווח על איכות השירות אחת לשנה. הנושא נדון גם בישראל, ובאפריל 1992 קבעה הממשלה "קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ-ממשלתיים או ביטולם" ועיקרם: אין לפגוע בסמכויות שלטוניות של הממשלה ובאפשרותה לפקח על השירות. אפשר להעביר שירות או תפקיד לגורם חיצוני אם אופיים עסקי, אך לשירותים ממקורות חוץ צריך שיהיה יתרון מבחינת עלות-תועלת למשק הלאומי.⁵⁸

זוהי דרישה מינימלית ולא מספקת, אך על פי ממצאי מבקר המדינה אפילו דרישה זו אינה ממולאת. מביקורת שערך עלה כי:

"החלטות של הממשלה לבטל שירותים ותפקידים בעלי אופי עסקי או להעבירם לספקים שאינם ממשלתיים התקבלו בדרך כלל שלא לפי הקריטריונים שהיא קבעה באפריל 1992, ובכלל זה בלי בדיקת עלות-תועלת מנקודת ראות של המשק הלאומי ובלי בדיקת ההשפעות על תקציב המדינה"⁵⁸

ראוי לציין, כי לאחר חשיפת כשלים מסוג אלה המצוינים לעיל, בהפרטת השירותים במערכת הרווחה, הודיע משרד הרווחה כי "הוא סבור שאין לעשות מחקר מכיוון ששורת תמימות דעים שלהפרטת מוסדות ממשלתיים יש יתרונות מבחינת עלות-תועלת".

ההיבטים הפרקטיים של הפרטה בתוכנית "מרווחה לעבודה"

מערכת בלמים ואיזונים

התכנית העניקה סמכויות שלטוניות לחברות פרטיות

הועדה מכירה בכך כי "האחריות לאספקת שירותים ציבוריים-חברתיים מועברת במסגרת התכנית לגורמים פרטיים. העברת האחריות לאספקת שירותים אלו כוללת בתוכה גם העברת סמכויות שלטוניות"⁵⁹, ומנסה לייצר בלמים ואיזונים לעובדה זו באמצעות המלצות 1.3-1.9. על פי המלצה 1.3: "תוחל שיטת בלעדיות אזורית בחלוקת השירות בין המפעילים. המפעילים יומצו

58 דו"ח מבקר המדינה, ממצאי מעקב-רכישת שירותים חברתיים, מאי 2007.

59 שם, עמ' 79.

להתחרות ביניהם... לאפשר מעבר מוגבל של משתתפים בין אזורי הפעלה שכנים ולשלב תמריץ על בסיס מדדים השוואתיים בין מפעילים".⁶⁰

המלצה זו מנסה לתקן את הבעייתיות הטמונה בהחלטה על בלעדיות לזכיין אחד בכל איזור ניסוי. החלטה ההופכת, למעשה, את משתתפי התוכנית ל"קהל שבו", שכן אין ביכולתם לבחור בין מספר זכיינים חלופיים, או בין זכיינים פרטיים לבין שירותי התעסוקה הממלכתיים. המונופול שבידי הזכיין שומט למעשה את הקרקע מתחת לעיקרון התחרותיות, עיקרון שאמור לאזן את היעדר ההגבלות על מנגנוני השוק. גם המעבר (המוגבל) בין אזורי הפעלה אינו מהווה פיתרון מספק, במיוחד אם לא ילווה בניוד המשתתפים ללא עלויות נוספות.

ההחלטה על מתן בלעדיות לחברות עסקיות מגבילה אף היא את תוקף הניסוי לתחום ה"איך להפריט", ואינה מאפשרת בחינה אמיתית של התועלת בהפרטה. השוואת תוצאות בין המרכזים לבין תוצאותיו של שירות התעסוקה אותו הגדירו כ"קבוצת ביקורת", היא מניפולטיבית, וזאת לאור העובדה שהחברות הפרטיות מתוקצבות פי שלושים יותר לאדם, ובתקציב 2008 אף קוצצו 40 מיליון שקלים נוספים מתקציב שירות התעסוקה לתמיכה בהשמה.

לסיכום, מערך המחקר אינו בנוי להתמודד עם מספר כה רב של המשתתפים בניסוי - מרכז מאוחד, תוכנית אישית ותקצובם של שירותים תומכי עבודה, והיכולת להסיק ממנו מסקנות מוגבלות.

מעריך הניסוי אינו משקף נאמנה את התנאים אשר יתאפשרו בהפעלה ארצית של התכנית

על פי המלצה 1.5: "על המדינה לשאת בעיקר הסיכון הכלכלי הכרוך בהפעלת התכנית"⁶¹

על פי החלטה זו, המצב החוזי הקיים היום, לפיו עיקר הסיכון הכלכלי מוטל על הממשלה, יישמר. זאת, על מנת לוודא שמירה על זכויות המשתתפים. זוהי אמנם החלופה העדיפה במצב של הפרטת שירות חברתי, אך יש לבחון אם השקעה שנתית של כ-29,000,000 ש"ח לשנה להפעלת מרכז המשרת כ-3,500 משקי-בית, לא כולל עלויות הקמה ובנוסים, אכן מהווה חיסכון כלכלי.

החלטה זו גם מעמידה בסימן שאלה את תוקפו של הניסוי, אשר אמור להיערך עם משאבים וכוח אדם הזהים לאלו אשר יתאפשרו אם יוקמו מרכזים פרטיים קבועים בכל הארץ.

הפיכת שירות ציבורי לעסק כלכלי משנה את מהות השירות

על פי המלצה 1.7: "יש לקבוע תמריצים למפעילים בגין הגשמת מטרת התכנית. כלומר השמה בת קיימה בעבודה ועידוד קידום המשתתפים בסולם התעסוקה".⁶²

עם הפעלת התוכנית, הפך המוסד לביטוח לאומי ל"חותמת גומי" בכל הנוגע לאישור עמידה במבחן

60 שם, עמ' 85.

61 שם, עמ' 88.

62 שם, עמ' 95.

התעסוקה. כבר בשלב הראשון של הניסוי, הוכחה הבעיה האתית שבהעברת תפקיד זה, בו כרוכים סמכויות שלטוניות נרחבות ושיקול דעת מנהלי, לידי חברות המונעות משיקולי רווח, ואשר באה לידי ביטוי בשימוש הנרחב בסנקציות כלפי משתתפים.

מטרתה של המלצה 1.7 היא להפחית את ניגוד האינטרסים הטמון בשיטת התגמול. אמנם זהו שיפור, אך גם בשיטה זו נרשמו, בתשעת החודשים הראשונים של תוכנית "אורות לתעסוקה" 5,842 שלילות, מתוכן רק 123 בגין סירוב לקבל עבודה. קושי נוסף הטמון בתמריצים על השמה הוא עידוד מגמת ה"עבודה תחילה", והעדפה של החברות המפעילות להשים משתתפים בכל עבודה שימצאו, על פני השקעה בשיפור רמת ההשכלה, הכישורים ושאר מאפייני ההון האנושי של המשתתפים.

זוהי דוגמה נוספת לעובדה שבייצור שירותים חברתיים קיים מימד של איכות אשר קשה לעמוד עליו, וללא מחויבות אתית, לא ניתן להסדירו עד תום בהתקשרות חוזית.

נ"ת מנתניה נשלחה על ידי יועצת התעסוקה שלה להכשרה בחדרה, אשר מתחילה מדי בוקר בשעה שמונה. כאם חד הורית לילד בן שלוש, נאלצה נ"ת להקדים את שעת הכנסת בנה לגן לשעה שבע וחצי. למרות שהיא מכניסה את בנה לגן בשעה המוקדמת ביותר בה הדבר מתאפשר, מצליחה נ"ת להגיע למקום ההכשרה בחדרה רק בסביבות שמונה ורבע בבוקר, ולכן מאחרת לקורס.

כאשר פנתה בנושא ליועצת התעסוקה שלה, איימה עליה זו כי קצבתה תישלל אם תמשיך לאחר. יש לציין כי שלילה בגין איחורים מוגדרת כשלילה עקב היעדרות - וזוהי "שלילה פאסיבית", עליה מתוגמלים המרכזים. לאחר שני"ת קיבלה תשובה זו, היא פנתה אל מרכז הזכויות של "לב חדרה", ובעקבות המלצתנו, הודיעה ליועצת כי תגיש ערר על ההחלטה. רק לאחר האיום בערר, קיבלה נ"ת היתר להגיע להכשרה עד שמונה ורבע. יש להדגיש כי רוב המשתתפים אינם יודעים מהן זכויותיהם, ורק חלק קטן מהם מגיע לקבל סיוע במרכזי הזכויות. כאן ניתן לראות כיצד מצב זה של הפרטת השירות מוביל לניגוד אינטרסים בין האזרחים למספקי השירות החברתי, ומוביל לפגיעה בזכויות האזרחים.

פיקוח ובקרה על התוכנית

על פי הוועדה: "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".⁶³ בהמלצות 3.12-3.17 יש הכרה בחשיבות הבקרה הכוללת, ובכך שבשלב הניסוי עלו בעיות רבות בהקשר זה.

למרות התייחסותנו להמלצות אלו, חשוב להדגיש כי בהתחשב בכשלים בהבניית הניסוי אשר צוינו לעיל, ובהיעדר הגדרה ברורה למדדים להצלחתו, יעילות הפיקוח על התוכנית מוגבלת מלכתחילה.

על פי 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".⁶⁴

בהתחשב בעובדה שבשלב הניסוי ועדת הפיקוח וועדת ההיגוי התכנסו לעיתים רחוקות, הרי שיש לבחון מהי מידת המחויבות הקבועה בחוק של ועדה זו, מה היקף סמכויותיה ולמי היא כפופה.

על פי המלצה 3.13: "על מנהלת התכנית לקיים פעולות בקרה יזומות מקיפות אשר יכוונו בראש ובראשונה לבחינת פעולותיהם של מפעילי התכנית ביחס למטרותיה".⁶⁵

הועדה אמנם מכירה בכך שהיקף מנגנוני הפיקוח והבקרה לא תאמו את היקף פעילות התוכנית בשלב הניסוי, אך אין בהמלצה זו משום פיתרון למצב אשר שרר גם בשלב הניסוי, ובו על פי הגדרתה, צריכה הייתה המנהלת לבצע תפקיד רגולטורי ויחד עם זאת, המנהלת היא אשר קידמה ושיווקה את התוכנית מתוך שאיפה, ככל גוף אחר, להמשיך ולקיים את עצמה.

על פי מבקר המדינה: "מינהלת מהל"ב לא קבעה נוהלי עבודה בסיסיים מבעוד מועד. במהלך התכנית היא אמנם פעלה לשיפורה בקביעת הנחיות ובהכנסת תיקונים, אך אלה נעשו באיחור, בייחוד בכל הנוגע לשמירה על זכויותיהם של המשתתפים".⁶⁶

בנוסף לאמור לעיל, קיים חשש כי במנהלת אין די כוח אדם כדי לקיים פיקוח הולם. בשלב הניסוי הראשון קבע מבקר המדינה כי: "גם משקבעה המינהלה נהלים, לאחר שהפיקה לקחים מהבקרה שקיימה, לא היו בידיה האמצעים לאכוף על החברות את יישומן".

על פי המלצה 3.16: "יש להקים מערכת מידע מאוחדת וכוללת שתספק נתונים מקיפים בכל הנוגע להפעלת התכנית... מערכת המידע תופעל על ידי מנהלת התכנית".⁶⁷

הועדה מכירה בכך שחסר היום דיווח אמין ומדויק לגופי ממשלה ולגופים המעורבים בתוכנית. ואכן, נתונים שהופיעו באתר המנהלת היו נתונים חלקיים בלבד, והחברות המפעילות את התוכנית שיתפו פעולה באופן מוגבל בלבד עם הדרישה לנתונים.

יחד עם זאת, אין הועדה מתייחסת לניגוד האינטרסים המובנה בכך שהעברת הנתונים על פיהם ייושם מודל התמריצים, תיעשה על ידי מרכזי התעסוקה עצמם.

64 שם, עמ' 155.

65 שם, עמ' 156.

66 מבקר המדינה, "היבטים אחדים של תכנית מהל"ב (תכנית וויסקונסין)", מאי 2007.

67 שם, עמ' 158.

ד. קווים מנחים לתוכנית חלופית

תנאים מקדימים להפעלת תוכנית "מרווחה לעבודה"

מחקרים שונים העוסקים בתוכניות "מרווחה לעבודה" ברחבי העולם מראות כי תוכניות אלו מצליחות להביא לשילובם של חלק מהבלתי מועסקים וממקבלי קצבאות הסעד בשוק העבודה. מסקנה זו נכונה במיוחד כאשר מצב המשק טוב, ושוק העבודה מתרחב ומסוגל לקלוט עובדים חדשים.⁶⁸ בהתאם, אנו בדעה שישנם מספר תנאים מוקדמים אותם צריכה הממשלה ליצור לפני שהיא פונה לטפל ישירות במובטלים. התנאים הללו נגזרים מהמציאות השוררת בישראל ובעולם, ונתמכים במידע שהצטבר בעולם על תוכניות "מרווחה לעבודה".

היצע המשרות בשוק

כפי שציינו לעיל, אחד הממצאים הברורים הוא כי לתוכנית המנסה לשנות את חייהם של מובטלים יש השפעה, בתנאי שהתנאים במשק טובים וקיימות משרות פנויות המותאמות למחפשי העבודה. במידה ואין צמיחה, ואין גידול במשרות מתאימות במשק, אזי התוכנית עלולה ליצור מצב של "דלת מסתובבת" והדרה של עובדים מוחלשים משוק העבודה, המגבירה את ההשפעה הבין דורית.⁶⁹ אם כך, תנאי מקדים לתוכנית "מרווחה לעבודה" הוא עידוד יצירת הזדמנויות לעבודה, וסיוע למחפשי עבודה להגדיל את אפשרויות התעסוקה העומדות בפניהם.

שכר מינימום המאפשר קיום בכבוד

שכר המינימום במדינת ישראל אינו ריאלי יחסית ליוקר המחייה, ואינו מאפשר למשפחה לחיות בכבוד

68. מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם? פרופ' גוני גל וגב' פלורנס גל, נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בייס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2007. עמוד 4.

69. שם, עמוד 45-46.

ולממן את מכלול הצרכים שלה. לשם השוואה, קו העוני למשפחה עם 2 ילדים (נכון לדו"ח העוני (פברואר 2008) הוא 5,191 ₪, ולמשפחה עם 3 ילדים 6,083 ₪. שכר מינימום למשרה מלאה עומד כיום על 3,710 ₪, וקצבת הבטחת הכנסה למשפחה עם 2 ילדים עומדת על 2,463 ₪. על פי דו"ח העוני האלטרנטיבי של ארגון לתת, 30% מהנזקקים לסיוען של עמותות המזון עובדים, אך נזקקים לתרומות מזון. עבודה צריכה להיות מקור לשיפור נסיבות חיים ולא מינימום לקיום, ושכר מינימום צריך לשקף זאת.

אכיפת חוקי עבודה

מדינת ישראל אינה אוכפת את חוקי העבודה באופן יסודי, כתוצאה מכך ישנם עובדים רבים בשכבות החלשות אשר אינם מקבלים את מלוא זכויותיהם. תוכניות "מרווחה לעבודה" המדגישות את עיקרון ה"עבודה תחילה" נוטות לדחוף את המובטלים לעבודות בשכר נמוך שבהן קשה לעובדים לגייס את הזמן, הידע והמשאבים הדרושים כדי להתגונן מהעסקה פוגענית, וכדי לדרוש את מלוא הזכויות המגיעות להם. זאת, כאשר במקביל, נשללת מהם האפשרות לקבל קצבה כדרך להימנע מעבודה פוגענית. כך שיש צורך לאכוף באופן משמעותי את חוקי העבודה לפני החלת תוכנית "מרווחה לעבודה".

הרחבת ההזדמנויות התעסוקתיות לאוכלוסיות מודרות

במדינת ישראל יש מספר אוכלוסיות המודרות משוק התעסוקה. האוכלוסייה בעלת הקשיים הרבים ביותר להשתלב בשוק התעסוקה היא האוכלוסייה הערבית. ניתן לראות זאת במספר הרב של אקדמאים שאינם מצליחים להשתלב בשוק התעסוקה. יש לפעול לנטרול ההשפעה של אפליה נגד קבוצות כאלה בטרם מופעלת עליהן התוכנית, שכן אחרת התוכנית מהווה פגיעה נוספת, ומחמירה את השפעות האפליה שכבר קיימות.

השקעה בחינוך

אחד האמצעים לגרום לשינוי חברתי ממשי הוא דרך מערכת החינוך. שינוי זה אמנם אורך זמן, אך יש בו סיכוי להיות שינוי בעל משמעות לשיפור נסיבות חיים ולצמצום הפער בין שכבות האוכלוסייה. לצערנו אין היום באפשרותה של מערכת החינוך ליצור את השינוי החברתי המיוחל. על מנת ליצור שינוי שכזה יש צורך להעלות את רמת החינוך בקרב אוכלוסיות מוחלשות, להפעיל יום לימודים ארוך בכל המסגרות החינוכיות - כולל הזנה, לדאוג לסבסוד מעונות יום החל מגיל שלושה חודשים ועד לגן חובה. ולהקים מסגרות חינוכיות שיפעלו מ-07:00 עד 17:00, כולל בחלק מימי החופש. זאת, על מנת לאפשר להורים להתפנות לעבודה.⁷⁰

70 מידע נוסף נמצא בפרק 2.

עדכון הגדרת "נכות" ו"בלתי ניתנים להשמה"

קבלת קצבת נכות הפכה להיות סף קשה מאוד לחצייה עבור אנשים משכבות מוחלשות. קבלת חוות דעת רפואית עולה כסף רב, והרופאים הציבוריים אינם כותבים חוות דעת ברמה מקבילה. ידם של אזרחים אלה אינה משגת כדי לממן עו"ד שייצג את הפונה בתביעה. מעבר לכך, ישנן מחלות או בעיות רפואיות, אשר למרות שהן אינן מאפשרות לאדם לעבוד (למשל בעיות נפשיות), הן אינן מזכות באחוזי הנכות הנדרשים לקצבה. ישנם אנשים שהחסמים העומדים בפניהם לכניסה לשוק העבודה הם סוציאליים ולא רפואיים. לכל אלו אין מענה מספק בתוכנית "מרווחה לעבודה". יש צורך אם כן, לעדכן את מערך קצבאות הנכות ולהגדיר את אוכלוסיית "בלתי ניתנים להשמה" כך שלא יכללו בתוכנית מעין זו אנשים אשר סיכוייהם למצוא עבודה קלושים. בנוסף לכך, יש לשפר גם את מערך הערר של אותם משתתפים בתוכנית המעוניינים לערער על הקביעה כי הם כשירים לעבודה.

התמודדות עם חסמים המונעים יציאה לעבודה

בראון⁷¹ מציינת סדרה של חסמים המונעים יציאה לעבודה: היעדר מסגרות טיפול הולמות לילדים שעלותן סבירה, אפליית מיעוטים (כגון: נשים, אתיופים וערבים במקרה שלנו), חסמים תרבותיים המקשים על תעסוקת נשים מחוץ לכותלי הבית או הקהילה וריחוק גיאוגרפי ממקומות עבודה. חסמים אלו ואחרים, קיימים במדינת ישראל. תוכנית "אורות לתעסוקה" (או תוכנית "מהל"ב" לפניה) אינה נותנת להם מענה, ולמעשה אף מחריפה את מצבם של הסובלים מחסמים אלו. יש לפתח מערך הנותן מענה, כפי שצוין לעיל, לחסמים אלו לפני שמתחילים להפעיל תוכנית "מרווחה לעבודה". לשם ההשוואה: בדנמרק, תשתית מעונות היום מפותחת. 66% מבני שנה עד שלוש נמצאים במסגרת, והרשויות המקומיות מממנות כיום 66% מעלות הטיפול, מימון שיגדל ל-75%. צעדים כאלו מסירים את אחד החסמים בפני תעסוקת נשים, ויכולים גם להגדיל את סיכויי הילדים להיחלץ מהעוני.⁷²

צירוף הכנסות

הקיצוצים החדים בקצבת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה שנערכו בשנים 2001-2005 החמירה את מצבן של משפחות התלויות בקצבה למחייתן⁷³. בחוק ההסדרים לשנת 2003 הורד סכום ההכנסה אשר אינה מובאת בחשבון לצורך חישוב גמלה (disregard) מ-13% מהשכר הממוצע ל-5% עבור יחיד, ומ-17% מהשכר הממוצע ל-7% עבור זוג. קיום בתנאי מחסור חמורים כל-כך מקטינים את הסיכוי

71 מדיניות של הפעלה חברתית: השוואה בין דנמרק לארצות הברית, אגרת 4, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר, נובמבר 2007 עמוד 33.

72 שם, עמוד 42.

73 לפירוט בנושא זה ניתן לקרוא בבג"ץ הזכות לקיום בכבוד, באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1753>

להיחלץ מן העוני, מכיוון שמשקי הבית עסוקים בעיקר בהישרדות בטווח הקצר ואין להם די הכנסה פנויה כדי להשקיע בהגדלת ההון האנושי של חברי משק הבית. לכן, יש להגדיל את הסכום שמתקבל כ"השלמת הכנסה" כך שמשותפים עובדים ובני משפחותיהם יהיו מעל לקו העוני.⁷⁴

טיפול מקיף באוכלוסיית היעד

גורמים שונים פועלים להדחתם של חלק מהמשתתפים המיועדים לתוכניות "מרווחה לעבודה" לשולי החברה. לדוגמה: אלימות במשפחה, אשר עשויה לפגוע ביכולתן של נשים הנופלות קורבן לאלימות לעבוד באופן סדיר. תוכניות "מרווחה לעבודה" דורשות אקטיביות ויוזמה מצד המשתתפים. התנאי הבסיסי להנעת אזרחים לפעולה מעין זו הוא טיפול אישי במכלול בעיותיהם. בימים אלה של קריסת מערכת שירותי הרווחה טיפול אישי זה אינו מתבצע. בהעדר התייחסות מערכתית לכלל הגורמים להדרה משוק העבודה, הרי שתוכנית זו מהווה פגיעה נוספת, ומחמירה את השפעות האפליה וההדרה הנוכחיות. לפיכך, יש לקיים דיון מיוחד לגבי האמצעים הנדרשים להעצמה הכלכלית של תת-קבוצות מוחלשות באוכלוסיית היעד של התוכניות, וזאת, לפני שמפעילים תוכנית שכזו.⁷⁵

עקרונות מנחים לתוכנית חלופית

אחריות ממשלתית

תוכניות "מרווחה לעבודה" מובילות 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.⁷⁶ יחד עם זאת, אסור ששינוי זה יהווה התנערות של המדינה מאחריותה כלפי אזרחיה. במבנה הנוכחי של תוכנית "אורות לתעסוקה", המדינה אינה צד אל מול המובטל. השינוי שהוא חווה כולל לא רק את השינוי בחוזה העקרוני שבינו לבין המדינה, אלא גם שינוי בכך שהממשלה העבירה את שירותי הרווחה לבעלות פרטית, אשר למולה צריך המובטל להתמודד. מאידך, בידי עובדי החברה הפרטית ניתנת סמכות שלטונית, אך אין הם חשים אחריות שלטונית. על המדינה לחזור ולקחת את האחריות על שירותי הרווחה ולהיות הכתובת המרכזית המטפלת ונותנת מענה למשתתפי התוכנית.

74 הזנפנד, יחזקאל, מרווחה לעבודה, הפרטה ואזרחות חברתית: בראי המציאות / יחזקאל הזנפנד. הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ. פינס. [ירושלים]: האוניברסיטה העברית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, תשס"ו 2006.

75 מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם? פרופ' גוני גל וגבי פלורנס בראון, נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בייס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2007. עמוד 47.

76 שם, עמוד 21.

תוכנית וולונטרית

אין ספק כי רמת ההנעה האישית של מובטל המצטרף לתוכנית מרצון, לעומת תוכנית אליה צורף בעל כורחו תהיה גבוהה יותר, ולכן סיכויי ההצלחה של תוכנית מעין זו גבוהים יותר. מעבר לכך, גם גל ובראון⁷⁷ מדווחים כי תוכניות בהן ההשתתפות וולונטרית, מצמצמות את היקף אוכלוסיית היעד אך במקביל מסייעות יותר למשתתפים בהן. לדוגמה: על פי נתוני סטרייב ישראל, שהיא תוכנית וולונטרית למובטלים מעל לחצי שנה, אחוז ההשמה שלהם הוא כ-90%⁷⁸. בנוסף לכך, בתוכנית וולונטרית אמצעי ההערכה והפיקוח מובנים מראש. במידה והמשתתפים לא יחוו את התועלת שיש בתוכנית, הם לא ישתתפו בה. לכן ראוי שההשתתפות בתוכנית מעין זו תהיה השתתפות מרצון.

יועצים בעלי הכשרה מתאימה ועומס עבודה סביר

גל ובראון⁷⁹ מדווחים כי ישנה חשיבות רבה לרמת ההכשרה של מתכנני היעדים התעסוקתיים, ולרמת עומס עבודה סבירה, כזו המאפשרת טיפול עקבי, רציף ומותאם יותר למשתתפים. גם הזנפד מדווח על כך שיש קושי למתכנני היעדים התעסוקתיים לטפל בבעיות אישיות של המשתתפים בתוכנית. מתכנני יעדים תעסוקתיים שאינם מסוגלים לתת מענה הוליסטי לחסמים של המשתתפים ליציאה לעבודה יגביהו חסמים אלו במקום להוריד אותם. לכן מתכנני היעדים צריכים להיות בעלי הכשרה מתאימה (למשל עו"ס) ובעלי כלים המאפשרים להם להתמודד עם מכלול הבעיות אותם חווים המשתתפים.

תוכנית המדגישה פיתוח הון אנושי

מובטלים רבים חסרים את ההכשרה ורמת ההשכלה המתאימים לשוק העבודה. תוכנית להשבת מובטלים לעבודה צריכה לכלול פיתוח הון אנושי, תוך דגש על השלמת השכלה והכשרה מקצועית המתאימה לדרישות השוק, עם דגש על הכשרה תוך כדי עבודה. דגש זה צריך להחליף את הדגש הקיים כיום על שילוב בעבודה הראשונה האפשרית, ולא דווקא מציאת עבודה טובה או הכשרה לעבודה. בישראל יש לכלול בסעיף זה גם שיפור השליטה בשפה העברית לאוכלוסיות שונות.

תוכנית אשר אינה מתבססת על שלילת קצבה

קצבת הבטחת הכנסה מהווה את הסיוע האחרון שהמדינה מספקת לאדם שאינו מסוגל לפרנס את עצמו מסיבות שונות. תוכנית "מעבודה לרווחה" הפועלת בעזרת סנקציות, עלולה להביא לכך שמשתתפים

77 שם, עמוד 5.

78 המידע התקבל בשיחה טלפונית עם סטרייב ישראל.

79 מה אפשר ללמוד מהניסיון של תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם? פרופ' גוני גל וגבי פלורנס בראון, נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בייס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2007. עמוד 5.

בתוכנית נשארים ללא יכולת קיום, או נאלצים לקבל עבודה בשכר שאינו שכר מינימום וללא תנאים סוציאליים, ולהביא הלכה למעשה להרעה במצבם של המובטלים. הזנפלד⁸⁰ מצא כי בתוכנית הישראלית היה שיעור גבוה מאוד של ענישה. הסנקציות הביאו להרעה במצבם של המשתתפים, המצוקה גדלה והסיכוי למצוא עבודה פחת. אנו בדעה שמקבלי קצבת הבטחת הכנסה לא צריכים לחשוש מסנקציה של שלילת הקצבה החודשית. כפי שנאמר קודם, החלתה של תוכנית וולונטרית עדיפה, אך גם אם התוכנית אינה כזו, הרי שיש ליצור תוכנית אשר אינה מתבססת על סנקציות של שלילת קצבאות.

השמה בעבודה מסובסדת

אחד ממאפייני התוכנית בדנמרק הוא השמה בעבודה בשכר לתקופת ניסיון של 7 עד 9 חודשים בהם המעסיק מקבל סבסוד. גישה זו צריכה להחליף את ה"שירות בקהילה" הקיים בתוכנית הנוכחית, ומהותו: עבודה תמורת הקצבה. הווה אומר, שכר של 10 ש"ח לשעה. במידה ויזוהה משתתף אשר החסם המרכזי העומד בפניו הוא חוסר ניסיון בעבודה, אפשר יהיה להפנותו לעבודה מסובסדת.

הקפדה על תיעוד

יש להקפיד לתעד כל השמה, היקף המשרה, השכר, תנאי התעסוקה וההשפעה על ההכנסה הכוללת כחלק בלתי נפרד מן התוכנית. התיעוד צריך להיות זמין בהתאם לחתך של: מגדר, לאום וגיל, על מנת שאפשר יהיה לבחון את השפעת התוכנית על האוכלוסיות השונות המשתתפות בה.

שפה המותאמת לשפת המשתתפים

יש להקפיד על הפצת המידע לכל משתתפי התוכנית בשפות שונות ובניסוח השווה לכל נפש. בנוסף לכך, יש להתאים בין השפות בהם שולט המשתתף לשפות בהם שולט מתכנן היעדים התעסוקתי, וזאת, על מנת לצמצם ככל האפשר את קשיי התקשורת. חשוב גם לדאוג שמשתתפי התוכנית יוכלו לפנות לועדות ערר בשפתם.

אחריות שילוחית של המרכזים

יש לדאוג לכך שבמרכזי התעסוקה יינתן למשתתפים שירות של סיוע בתלונות על מעסיקים פוגעניים, יעוץ משפטי ראשוני ומעקב אחר ההליך המשפטי. כך, עובדים מוחלשים יקבלו סיוע בעמידה על זכויותיהם, ולא ייווצר מצב בו משתתף שהושם בעבודה, ונאלץ לעזוב בעקבות פגיעה בזכויותיו, יפגע שנית גם עקב הכרזתו כסרבן עבודה.

80 הזנפלד, יחזקאל, מרווחה לעבודה, הפרטה ואזרחות חברתית: בראי המציאות / יחזקאל הזנפלד. הרצאה שנתית לזכרו של ארנוולף מ. פינס. [ירושלים]: האוניברסיטה העברית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, תשס"ו 2006.

עקרונות נוספים לתוכנית הפועלת במתווה של הפרטה

פיקוח הולם

במידה ומפריטים שירות חברתי יש צורך ברגולטור משמעותי ובעל כוחות מטעם המדינה. על הרגולטור לעסוק בפיקוח ובתיעוד בלבד. התיעוד צריך להיעשות על ידי הרגולטור ולא על ידי מרכזי ההשמה עצמם על מנת למנוע דיווח מוטה. הרגולטור צריך להיות בעל סמכות חוקית, ועם כוח אדם מספק על מנת לוודא כי זכויותיהם של המשתתפים בתוכנית נשמרות. לרגולטור צריכה להיות הסמכות להפקיע את הפעלת התוכנית מן החברה המפעילה, מבלי לשאת בתשלומי פיצויים לחברה, ולהטיל קנסות על מפעילי התוכנית.

מעקב קפדני אחר השפעות התוכנית

אחת הבעיות בהפרטה נעוצה בזמינות המידע ובשקיפות. אם יוחלט להפעיל את התוכנית במתווה של הפרטה, יש לדאוג למערך מידע אשר יפעל תחת הביטוח הלאומי ויבחן את כלל השפעות התוכנית על משתתפיה, את גורלם של אלו אשר עזבו את התוכנית, את סוג העבודות ומידת היציבות שלהן, וכן את השפעת התוכנית על רמת החיים של המשתתפים בה. כמו כן, יש לבחון את נגישות המשתתפים למידע, ואת התנהלות החברות אל מול האזרחים.

סמכות שלילת קצבאות בידי המדינה

עובדי מדינה בלבד יהיו רשאים להכריע בסוגיה של שלילת קצבאות, ולא עובדי החברה הפרטית. במידה ועובדי החברה הפרטית ירצו לשלול קצבה, הם יערכו שימוע אל מול עובד מדינה שיהיה נוכח באופן קבוע במשרדי החברה הפרטית, והוא זה שיכריע האם תישלל הקצבה. למשתתף התוכנית תישמר הזכות לערעור בפני ועדת ערר שתמונה על ידי הממשלה.

שימוע שנתי לחברות המפעילות

מדי שנה יערך שימוע בו יתאפשר לכל אדם או גוף שיש לו נגיעה בתוכנית (משתתפים, גופים ציבוריים כמו רווחה ועוד) לתת משוב על החברות המפעילות. שימוע תקין יהיה תנאי מקדים להארכת החוזה עם החברות.

ה. עמדות עמותות בישראל על תוכנית וויסקונסין



המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית - התוכנית "מרווחה לעבודה"

במזרח ירושלים

לובנה מצרוואה

לאחר שהתוכנית "מרווחה לעבודה" הורחבה לכל מזרח ירושלים, רובם הגדול של המשתתפים הפוקדים את מרכזי התעסוקה של חברת אמין הם פלסטינים ממזרח ירושלים. עם זאת, אין מידע מדויק על מספר המשתתפים המזרח-ירושלמים בתוכנית, וחברת אמין מסרבת למסור את המידע.

תושבי מזרח ירושלים חיים מאז 1967 תחת אפליה ואי-וודאות. אף שמזרח ירושלים סופחה לישראל, הם אינם אזרחי המדינה. שיעור העוני במזרח ירושלים הוא מהגבוהים במדינה: 69.2%. מחסור במקומות תעסוקה ואבטלה גבוהה (בין היתר בגלל החומה והמחסומים המגבילים את הגישה לערים השכנות בגדה המערבית) מאלצים רבים מתושבי מזרח העיר להיתמך על-ידי שירותי הרווחה ובמיוחד קצבאות ביטוח לאומי. עבור רבים מהתושבים הקצבה היא מקור ההכנסה היחיד.

בעיות בתוכנית במזרח ירושלים - תוכנית "מרווחה לעבודה" ערערה את סדרי החיים החברתיים והמשפחתיים במזרח העיר, ואילצה רבים מתושבי העיר לבלות שעות ארוכות של נסיעה או הליכה למרכז התעסוקה במערב ירושלים, הנמצא באזור מרוחק וזר לתושבי מזרח העיר ובמיוחד לנשים. אלפי תושבים משכונות שונות נאלצים לעבור במחסומים ודרך חומת הפרדה. לעבור בדיקות של חיילים ושוטרים במערב העיר החושדים בהם בשל מראם החיצוני. לא הוקם מרכז לתוכנית במזרח העיר, למרות שמרבית המשתתפים מגיעים ממזרח העיר. מרבית תושבי מזרח ירושלים אינם מדברים עברית (רוב בתי הספר במזרח העיר אינם מלמדים עברית), מה שיוצר קשיים בירוקרטיים, טכניים ונפשיים למשתתפי התוכנית. משתתפי התוכנית ממזרח העיר מתקשים להבין מסמכים, להגיש עררים (הכתובים בעברית) ולבקש ולקבל סיוע מארגוני סיוע ישראלים. מקומות עבודה רבים חסומים בפניהם בגלל מחסום השפה (ואם הם מתקבלים לעבודה הם סובלים מקשיי תקשורת עם המעסיק) ועל המשתתפים לעבוד עם יועצים (מנהלי תיק) רבים שאינם מדברים עברית. תושבי מזרח ירושלים אינם יכולים ליהנות מן המסלול האקדמי גם אם ברשותם תארים אקדמיים, משום שמשרד החינוך הישראלי אינו מכיר בתארים של אוניברסיטאות פלסטיניות. כמו כן, לא הותאמה תוכנית לנשים ממזרח ירושלים אשר נתקלות בקשיים כאשר הן נדרשות להפריד את צו אמונתן דתית ואת המסורת שלהם ולעזוב את ילדיהן

מאחור, לצאת למערב ירושלים (דבר הגורר ביקורת ולחצים מבני משפחה ושכנים) ולהשתתף בכיתות מעורבות. משתתפי התוכנית במזרח ירושלים נתונים בבעיות נוספות במקביל למחסור בתעסוקה והתלות בביטוח הלאומי, בעיות כגון סכנת שלילת תושבות, איחוד משפחות, בן/בת זוג ללא תושבות ישראלית ועיכובים של שנים בטיפול בפניות לרשויות הרווחה. הדבר מקשה מאוד על טיפול בתיקי המשתתפים, הבנת זכויותיהם ועל הסיוע למשתתפי התוכנית. יש רק מרכז זכויות אחד הפועל במזרח ירושלים ומסיע למשתתפי התוכנית והוא אינו מסוגל להתמודד עם הכמות ועם המגוון של צרכי המשתתפים במזרח העיר. קיימים משתתפים שקצבתם נשללה ובכל-זאת הם מתייצבים במשך חודשים בתוכנית משום שהם חוששים שאם יעדרו מן התוכנית יטענו נגדם שמרכז חייהם אינו בירושלים ותושבותם תישלל. משתתפי התוכנית נלכדים לעתים בין הביטוח הלאומי לחברת אמין, ואינם מקבלים תמיכה. חשוב לציין שתושבי מזרח ירושלים מצד אחד נזקקים לשירותי הרווחה הישראלים, אך מצד שני מתנגדים לכיבוש העיר ואינם מכירים בריבונות ישראל. הדבר מקשה עליהם להתארגן למאבק למען זכויותיהם החברתיות, אף שאין להם ממשלה אחרת שאליה הם יכולים לפנות בדרישות.

השלכות התוכנית במזרח ירושלים - הפעלת תוכנית וויסקונסין במזרח ירושלים גרמה לזעזוע בסדרי המשפחה. תושבים רבים ובמיוחד נשים נדרשו להתייצב במרכז התעסוקה באופן פתאומי וללא הכנות מקדימות, בתנאים שאינם מוכרים להם. ילדים רבים נותרו ללא השגחה וטיפול. תושבי מזרח העיר נדרשו להשתתף בתוכנית שאינה מתאימה לכללי חייהם, לשבת בכיתות מעורבות ולצאת לשוק העבודה מחוץ למזרח ירושלים ומחוץ לעיר בכלל. נשים רבות סיפרו על הלחצים שחוו מצד החברה, הבעל ומרכז התעסוקה, ושהן מרגישות לכודות בין הדרישות הסותרות. המורכבות הפוליטית של מזרח ירושלים הדירה את יישום התוכנית במזרח העיר מהדיון בתוכנית "מרווחה לעבודה". הנתונים על מספר המשתתפים והשפעת התוכנית על חייהם נעדרו מנתונים כלליים שנאספו על התוכנית, ואף מהנתונים שאסף מכון ברוקדייל. ספק אם הכללת הנתונים על מזרח ירושלים הייתה משפרת את נתוני התוכנית הארצית, במיוחד לאור הבעיות הרבות הייחודיות למזרח ירושלים.

תגובת עמותת "מען" - תוכנית ויסקונסין אינה הפתרון לעוני אסמא אגבארייה זחאלקה

ניווין אלרגיבי משתתפת בחברת "אמין" המפעילה את "אורות לתעסוקה" (תוכנית ויסקונסין) בירושלים. בתחילת 2008 היא הופנתה לעבודה בניקיון אצל חברה קבלנית ששילמה לה 1,700 ₪ בחודש עבור משרה מלאה. עלה חשד סביר שהחברה הקבלנית רשמה בתלוש השכר של ניווין מספר שעות עבודה נמוך משעות העבודה האמיתיות, במטרה להתחמק מתשלום שכר מינימום. במכתב תשובה לעמותת "מען", הכחישה חברת, אמין את הטענה, ואילו מנהלת "אורות לתעסוקה" לא הגיבה כלל. מקרה זה מוכיח, כי למרות השינויים שהוכנסו בתוכנית ויסקונסין, היא אינה מסוגלת לפתור את בעיית העוני ולספק "השמות איכותיות לאורך זמן", כפי שהיא נדרשת לעשות. הסיבה לכך נעוצה בהמשך קיומם של שני מאפיינים עיקריים: מדיניות ההפרטה עליה מבוססת התוכנית; ומצבו העגום של שוק העבודה.

מי נהנה מההפרטה ומי מפסיד?

תוכנית ויסקונסין היא ניסוי שמטרתו העיקרית להפריט את שרות התעסוקה. בתהליך זה מנסה המדינה להשיג "חסכון כפול": ראשית, פיטורם של עובדי שרות התעסוקה יחסוך תשלום משכורות. בנוסף ייחסכו תשלומי קצבאות הבטחת הכנסה על ידי הוצאת מובטלים ממעגל נתמכי הקצבאות. את החיסכון בתשלומי הקצבאות מנסה המדינה להשיג בעזרתן של חברות פרטיות, המפעילות את תוכנית ויסקונסין. למעשה, המדינה סיפקה לחברות אלה מקור התעשרות קל ואפשרות לגרוף רווחים על חשבון המובטלים. ברוב המקרים מופנים המובטלים על ידי חברות ויסקונסין לחברות כוח אדם וקבלנים, שגם הם גוזרים קופונים מהתוכנית. התוכנית מספקת להם עובדים קלים לניצול ומוחלשים, היראים משוט הסיורב ושליטת הגמלה. מסקנה: המדינה, חברות ויסקונסין והמעסיקים נהנים מתוכנית ויסקונסין, ואילו המובטלים משלמים את המחיר.

שוק עבודה פוגעני:

כתוצאה משבירת העבודה המאורגנת, שוק העבודה מוצף קבלנים, חברות כוח אדם ועובדים זרים מנוצלים. מצב זה יוצר תנאי העסקה פוגעניים, שוחק את שכר העובדים, וחוסם את דרכם של פועלים בלתי מקצועיים למקומות עבודה בתנאים הוגנים. כדי לאפשר חזרתם של מובטלים לשוק העבודה, בתנאים הוגנים שיאפשרו להם לצאת ממעגל העוני, חייבת הממשלה ליצור "וואקום תעסוקתי", על ידי התווית מדיניות של יצירת מקומות עבודה. על המדינה לנקוט בצעדים הבאים: הפסקת יבוא עובדים זרים, צמצום העבודה הקבלנית, והשקעה בהכשרה המקצועית. כך ימצאו מובטלים רבים את דרכם, באופן טבעי, לשוק עבודה, ללא צורך בתוכנית ויסקונסין.

הממשלה מצהירה אמנם על כוונתה להפחית את מספר המובטלים, על ידי נקיטת צעדים שונים ובראשם צמצום ייבוא העובדים הזרים. אבל בפועל, היא אינה ששה ליישם את הצהרותיה. במצב כזה, יסתכם תפקידה של תוכנית ויסקונסין באילוף המובטלים לעבוד בתנאי שוק פוגעניים, כפי שהעיד סיפוריה של ניווין אלרגיבי.



תגובת מרכז "עם יד על הלב" -

עמותות סנגור קהילתי ומחויבות לשלום ולצדק חברתי

גילי רעי, מנכ"ל, מחויבות לשלום ולצדק חברתי

ברברה אפשטיין, מנהלת, עמותת סינגור קהילתי

עו"ד אשרת מימון, מנהלת מוקד לזכויות מובטלים

במקומות בהם ישנה מחלוקת, חשוב לחזור להתבונן על הנחות היסוד אשר בבסיס המחלוקת. עוד טרם החל יישומה של תוכנית מהלייב, הבענו את הביקורת שלנו על הנחות היסוד של התוכנית. כעת בשלב ביניים מכריע זה יש לחזור ולבחון, הן את המלצות ועדת יערי והן כל מדיניות אחרת שתיקבע תחת הכותרת של השבת מובטלים לעבודה אל מול הנחות יסוד אלו:

מדיניות רווחה היא חובתה של כל מדינה כלפי אזרחיה. דרך מדיניות זו צריכה להתממש זכותם של האזרחים לקיום בכבוד. נוכח בעיה לאומית קשה של פערים כלכליים וחברתיים הולכים וגדלים, ומופעים מגוונים של עוני על כל השלכותיו, הבחירה להאשים את מדיניות הרווחה הינה כהתחמקות מהעיקר. בעיות העוני והאי-שוויון אינן נובעות ממדיניות רווחה, הן נובעות ממדיניות כלכלית, ולפיכך יש לטפל בכלכלה, בשוק העבודה ובסדרי העדיפויות הלאומיים. האשמת מדיניות הרווחה, כמוה כהתעלמות מהבעיות האמיתיות של החברה הישראלית.

הפרטת הסמכות - גרעון דמוקרטי. הסמכות לקבוע זכאות או שלילת גמלאות הינה סמכות מורכבת. רובה נתונה לשיקול דעתו של הפקיד, ובכך נעדרת קריטריונים ברורים וחדים. משהופרט השירות והפקיד הינו עובד של חברה פרטית, היחסים בין המדינה לפרט - שהם בסיסם של הביטחון הסוציאלי - הופכים ריקים מתוכן. יתר על כן, ההליך ההוגן המהווה חלק אינטגרלי מיישום הזכאות באמצעות שירותים וגמלאות הניתנים על ידי המדינה, נעלם כלא היה ומותיר את הפרט חשוף לפגיעה בזכותו לקיום בכבוד. מכאן נובע כי הפרטת הסמכות הינה התפשטות המדינה, לא רק מאחריותה לספק את השירותים, אלא חמור מזאת, מאחריותה לקבוע מי זכאי ומתי. הגרעון הדמוקרטי הנוצר בכך, הוא עצם האיום על ההליכים המגלמים את הקשר האמור להתקיים בין הפרט לבין המדינה.

התניית זכויות יסוד. מעמדה של הזכות לקיום בכבוד, אשר הוכרה כזכות יסוד, אינו ניתן לערעור. כאשר זכות יסוד זו מתנית בפעולות רבות ובלתי סבירות, מתערערת לא רק הזכות החשובה לביטחון סוציאלי, אלא גם זכויות יסוד אחרות. באופן פרדוקסאלי, דווקא חיזוק הזכות לרווחה ואי ההתניה - כפי שהם באים לידי ביטוי בתוכניות על בסיס וולונטרי הם אלו המממשים את מטרותיה המוצהרות של התוכנית בחיזוק העצמאות וערך האחריות האישית של המשתתפים בה.

עבודה ושבירת מעגל העוני. כל עוד עובדים ממשיכים להיות עניים, הערך בעבודתם מועט. עבודה חייבת לשלם, להשתלם, להגן ולתגמל את העובדים באופן שאכן יחלץ אותם ואת משפחותיהם מעוני. לפיכך כל מדיניות ראויה חייבת להתייחס לשוק העבודה, לשינויים הנדרשים בו, לתנאי העבודה ושכר הוגן ולהגנה על זכויות העובדים. במציאות הישראלית של קהילות מגוונות, יש לזכור כי לא כל אדם יכול להשתלב בשוק העבודה, ומשכך יש לדאוג לרשת ביטחון סוציאלית גם לאלו שאינם משולבים בשוק העבודה. העבודה אינה ערך העומד בפני עצמו, ועליה להימדד אך ורק אל מול הרווחה שהיא מאפשרת לבני האדם.

ביום 08/3/18, פנינו לשר התמיכה, והדגמנו באופן מפורט את הפערים בין המלצות ועדת יערי, לבין קווי היסוד הצריכים להנחות כל מדיניות בתחום, כאמור. במכתבנו, בחנו את המלצות ועדת יערי גם לאורה של החלטת הממשלה מספר 1586 (מיום 07/4/22) לאמץ את עקרונות הפעולה המופיעים במסמך המדיניות "אג'נדה כלכלית חברתית לישראל, 2008-2010" של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה (אפריל 2007), וכך העלנו השגותינו, ראשית לגבי יכולתה של תכנית "מרווחה לעבודה" לחלץ מעוני, לאור מחקרים השוואתיים הגורסים אחרת, כן לעניין מיהות המפעילים של תכנית, הצורך להתמקד באופק תעסוקתי ולא רק בעבודה לכשעצמה, הצורך לעגן את הזכות לשירותים תומכי עבודה.

לקריאת המכתב כולו: http://www.commitment.org.il/art_images/files/993381812/sarhatamat.doc

תגובת האגודה לזכויות האזרח בישראל עו"ד מיכל פינצ'וק

ערבות הדדית, עזרה לזולת ודאגה לחלש הינם ערכי יסוד בהם מתגאה החברה הישראלית. ואולם מסתבר, כי ערכים אלו אינם חלים בשדה הניסוי החברתי. העוצר ומביט על שדה ניסוי תוכנית "מהל"ב", יגלה, כי בעוד התוכנית שועטת קדימה, תופסת תאוצה ומתרחבת, הופקרו מאחור משתתפים רבים ללא מזור. התוכנית, ששמה לה למטרה לסייע למחפשי עבודה מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה, התייחסה אליהם כשפני ניסוי, ובמקום לסייע להם - רמסה את זכויותיהם. עתה - הגיעה העת להכיר בטעויות העבר ולפצותם.

מסקנות דו"ח דינור מיוני 2007, אישרו את שהיה ידוע לכל, כי "על אף הכוונות הטובות והתכנון היסודי לא הצליחה התוכנית להציע כלים ראויים לסייע לחלק משמעותי מלקוחותיה". שורש הבעיה, ע"פ הדו"ח, הוא העדר הבחנה בין קבוצות משתתפים שונות והעדר התאמה בן הכלים המוצעים לצרכים הייחודיים של כל קבוצה. הדו"ח המליץ ליצור מסלולים ייעודיים לטיפול במשתתפים השייכים לאחת מהקבוצות הבאות: עולים חדשים, אקדמאים, מחפשי עבודה ותיקים, בעלי מגבלות פיזיות ונפשיות ובני 45 ומעלה. עד ליצירתם של מסלולים אלו, קבע הדו"ח, לא ניתן לחייב את חברי הקבוצות להמשיך ולהתייצב במרכזים כמקודם אלא רק שעה בשבוע. חשיבות יצירת תוכנית אישית המותאמת לצרכי המשתתף הוכרה גם במסגרת המלצות דו"ח יערי, אשר פורסם לאחר מכן.

הכשלים הנ"ל, אשר אותרו על ידי ועדת דינור, גבו מחיר כבד מחברי חמשת הקבוצות במשך השנתיים שחלפו. היו מביניהם אשר, בהיעדר מסלולים ייעודיים, לא עמדו בנטל ולא הצליחו למלא אחר דרישות התוכנית האישית במלואה. משתתפים אלו שילמו מחיר אישי יקר-שליט קצבת הבטחת הכנסה לחודש או יותר.

אף שהתוכנית הוצאה לפועל על ידי גופים פרטיים, במסגרת מדיניות ההפרטה, כלל ידוע הוא, כי המדינה היא נאמן של הציבור ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל. החוק המסדיר את הפעלת התוכנית, לא רק שאינו משחרר את המדינה מאחריותה כלפי המשתתפים בתוכנית, אלא קובע מפורשות, כי מדובר בתוכנית ניסיונית תחת פיקוח ובקרה צמודים של משרד התמי"ת.

המדינה, אם כן, אינה יכולה להתנער מאחריותה כלפי משתתפי התוכנית, אחריות המתבטאת בין היתר בחובה לשלול את גמלאות המחייבה בנסיבות ראויות בלבד, נסיבות העולות בקנה אחד עם הגשמת מטרת התוכנית. ככול הנוגע לחברי הקבוצות הייעודיות, אין זה המצב. ע"פ הדו"ח גם אם היו המשתתפים ממלאים אחר דרישות התוכנית במלואה, לא היה בה בכדי לקדם את השתלבותם בשוק העבודה. בנסיבות אלו אין מקום להותיר את שלילת הגמלה על כנה ויש להשיבה לבעליה.

יתרה מזו, הותרת שלילת הגמלה על כנה פרושה, כי את המחיר הכלכלי הכרוך בניסוי ישלמו משתתפי התוכנית והם בלבד. החברות המעורבות והמדינה, אשר מחדליהן הביאו לתוצאה הקשה, הרוויחו כסף רב משלילת הגמלאות סכום אשר אין הן משיבות. לעומת זאת, נפגעו חברי הקבוצות הייעודיות פעמיים שלא באשמתם: תחילה בעצם הדרישה ליטול חלק בתוכנית שאינה מותאמת לצרכיהם ובהמשך עת נשללה גמלתם ללא תכלית. לגלגל מחיר הטעויות שבניסוי על כתפי המשתתפים בלבד פסול מוסרית וחוקית והינו ביטוי לזניחת ערכי היסוד בהם אנו מתגאים כחברה הומאנית הדואגת לחלשים שבקרבה. מן הראוי ומן הדין לפצות את המשתתפים ולהשיב להם את הגמלאות שנשללו.

תגובת המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי רימון לביא

אנו מברכים על דו"ח המעקב אחרי יישום תוכניות "מרווחה לעבודה" בישראל ועל הניתוחים, הביקורות וההצעות למדיניות חלופית ומצטרפים לדרישה לשיפור מהותי בתהליכי החזרת אוכלוסיות מוחלשות למעגל העבודה ולחיים בכבוד. תוכנית מסוג זה לא יכולה להיות היחידה או העיקרית (לפי הממשלה) בדרך לצמצום העוני והפערים חברתיים והכלכליים.

אנו מזכירי שכוונותיו המוצהרות של משרד האוצר מלכתחילה היו:

לצמצם את היקף קצבאות הקיום. כפיית מסגרת כלשהי במשך שעות רבות, הייתה אמורה להבריח רבים מתובעי זכאות לגמלאות קיום (המסתירים, לדעת האוצר, מקורות הכנסה) - אך שיעור התובעים שוויתרו על הזכאות היה קטן בהרבה מהציפיות של האוצר (30% לפחות). לכך קיימות שיטות זולות יותר ובעיקר פחות מכבידות על כלל הזכאים: עבורם נחוצות תוכניות דיפרנציאליות מותאמות לצרכים השונים.

לרסן את עלויות השכר. להלן ציטוט ממסמך של משרד האוצר משנת 1999 לקידום התוכנית בישראל: "קיום של קבוצות שפוטנציאל ההשתכרות שלהן נמוך מוחץ למעגל העבודה והשכר, משפיע על האפשרות לריסון השכר, ולפיכך רמת השכר הממוצע, ושכר המינימום הנגזר ממנה, גבוהה יותר.... גידול במספר מקבלי תמיכות קיום באמצעות מערכת הביטוח הסוציאלי מונע אפשרות להפחתה של עלות העבודה".

אל למדינה לפתור עצמה מאחריות על הקיום המינימאלי של תושביה. לאור העמקת העוני והגדלת הפערים החברתיים בתקופה שהתוכניות הופעלו (גם אם לא רק בגללן), דרושה בדיקת מצב המשפחות שוויתרו על תביעת הזכאות, או שזאת נשללה מהם במהלך התוכנית.

העלויות של הפיקוח הממלכתי על המפעלים (שנחיצותו ותגבורו מודגש בהמלצות האקדמיה) לא נכללות בהערכת כדאיות ההפרטה. המלצות האקדמיה והחלטות הממשלה להמשיך בהפרטה מתעלמות מתנאי המונופול המבטלים את "יתרונותיה": שיוך **בכפייה של תובעי הבטחת הכנסה לזכיין מסוים** מסכל הפעלת הלחץ הצרכני לשיפור השירות. ועדת תמיר, שבחנה את ההצעה הראשונית ליישום הגישה בישראל, המליצה בזמנו **השוואה בין מפעלים פרטיים, מלכ"רים וציבוריים** - כולל תחרות באותו אזור תעסוקתי. בלי חופש בחירה של האזרח, איכות השירות נסמכת רק על המכרזים, הפיקוח והזכות לערר, על כל חולשתם הידועה.

לא ניתן לצמצם את הקיטוב הגובר בשוק העבודה רק באמצעות תוכניות המטפלות בצד היצע של כוח-אדם ובאמצעות שילוב מוגבר של בלתי מועסקים ברמות הנמוכות של שכר ועיסוקים (המאופיינות בדלת מסתובבת ובהעדר אפשרויות קידום). ממילא, בניגוד להמלצות, הממשלה והזכיינים אינם מיישמים השקעות רציניות בהון האנושי ובהכשרה מקצועית.

צמיחת הענפים עתירי הידע במשק אינה מלווה בגידול דומה של המועסקים בהם. הצעדים להגדלת הפריון בענפים המסורתיים ובשירותים יביאו אולי לשיפור מסוים ברווחיות ובתנאי השכר, אך בעיקר לפיטורי יעול ולא יגדילו את שיעור המועסקים בהם. לכן נחוצה **מדיניות עבודה אקטיבית גם בצד הביקוש לעובדים**, ליצירת משרות ברמות ובאזורים המתאימים לאוכלוסיות המוחלשות ו/או מעוטות משאבים, עם סיכויים ליציבות, לאופק תעסוקתי ולקידום, מעבר ליכולותיו של השוק החופשי לבדו.

בחוק הבטחת הכנסה עצמו דרוש תיקון כד: (1) לאפשר יותר גמישות הן בסנקציות והן בתמריצים ביחס להתנהגות התובע. (2) להגמיש את שיקול הדעת לגבי עבודה מתאימה, מעבר למצבו הבריאותי של התובע, גם לפי "מאפיינים תרבותיים, חברתיים, משפחתיים וקהילתיים", (כהמלצת האקדמיה). (3) להעלות את רף ההכנסה מעבודה המבטל את הזכאות לגמלא המלאה או החלקית ובעיקר להטבות העקיפות לבעלי הכנסה נמוכה. (4) להבטיח שכל חסכון בגמלאות יוחזר ישירות להשקעות בהון האנושי של האוכלוסיות מהן הוא הושג. (4) לאפשר לתובע לבחור, לפחות לתקופה מוגדרת ובהתאם למצוי באזור מגוריו, באיזה מהתוכניות השונות העוסקות בשילוב בלתי מועסקים בעבודה להשתתף.

עמותת "ידיד"

יש תקווה למובטלים - בעד הרחבת תוכנית ויסקונסין הישראלית

רן מלמד, סמנכ"ל עמותת "ידיד" העוסקת בניטור התכנית ובסיוע למשתתפים בה

לפני כשנה הוכרע המאבק על עתידה של תוכנית "אורות לתעסוקה" - תוכנית "ויסקונסין הישראלית". מהרגע שאלי ישי, שר התמ"ת הודיע כי בכוונתו להכניס שינויים בתוכנית, ברור היה כי הרעיון השאפתני לפעול בנמרצות וביעילות עסקית על מנת לשלב את מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה, יגיע בסופו לשלב בו תורחב התוכנית לכלל מדינת ישראל.

מהרגע שבו הודיע שר התמ"ת על המתווה החדש של התוכנית ברור היה שתוכנית "אורות לתעסוקה" לא תיעצר בהרחבה מקומית וכי לא רחוק היום בו יוקמו מרכזי תעסוקה בערים רבות.

כפי שהערכתי ופרסמתי, כבר לפני שנה, יופעל בקרוב מתווה חדש ובמסגרתו יקבל שרות התעסוקה אחריות מחדש על כל המובטלים כאשר מודל מרכזי התעסוקה ישמר וימשיך לפעול הן באמצעות הזכיינים הקיימים והן באמצעות זכיינים אחרים וביניהם מלכריים וחברות כוח אדם (לא עלינו), כאשר ההשתתפות במרכזי התעסוקה עדיין תהייה חובה בדיוק כמו החובה להתייצב בלשכות התעסוקה.

השינוי המשמעותי שיתכן ויתקיים הוא שהמינוי לשלילת גמלה יוחזר לפקדי שרות התעסוקה. צריך לזכור כי גם היום שולל שרות התעסוקה קצבאות ממי שלא התייצב כחוק. שלילת הגמלה תעשה בהתאמה למספר הימים שהמובטל לא הגיע למרכז התעסוקה.

המשתתפים היחידים שיוצאו מהתוכנית הם הקשישים מעל גיל 62-65 ואלו שניתן יהיה להגדיר אותם כבלתי ניתנים להשמה מבעיות בריאות וכדומה - כמו שהיה לפני הגזירות הכלכליות של בנימין נתניהו וסילבן שלום בשנת 2003. שינוי משמעותי יהיה במסגרת התוכנית האישית של המשתתפים והם יצטרכו להמשיך ולהגיע למרכזי התעסוקה אולם בהיקפי שעות פחותים.

להצלחת התוכנית ברמה הארצית יתרמו התמריצים למובטלים שימצאו עבודה ויתמידו בה ואילו מובטלים שיוגדרו כחסרי סיכוי להשמה מבחינת בריאות וגיל - יחזרו לקבל את הקצבה המינימלית שהם מקבלים גם היום.

גם הקלות מסוימות יינתנו למשפחות חד הוריות ולמובטלים בעלי תארים אקדמיים אשר קיים לגביהם אופק תעסוקתי. ה"שרות בקהילה" ימשך אך בהיקפים קטנים תוך השלמת גמלה עד לגובה שכר מינימום למשתתפים, יסייעו להצלחתה.

השורה התחתונה, אם כן היא, כי חולאי וקלקולי פרויקט "מהל"ב" תוקנו ואנחנו יוצאים לדרך חדשה במסגרתה יהפוך שרות התעסוקה לגוף רגולטורי כאשר גם הלשכות שהוא מפעיל עתה יוטמעו אט אט במרכזי התעסוקה.

לצערי הרב לא טופלו כראוי עד היום הבעיות הקשות שאותרו בפרויקט "מהל"ב" וביניהן, בעיית שכר מינימום לערביי ישראל כולל במזרח ירושלים.

ו. יהדות ואבטלה

הרב אריק אשרמן, מנכ"ל "שומרי משפט - רבנים למען זכויות אדם"

פרק זה בא להבהיר מה ניתן ללמוד מהמסורת היהודית לגבי מכת האבטלה של ימינו. מחד, הדת היהודית נוקטת עמדה בכל סוגיה הקשורה להוויה האנושית (כמו גם העל אנושית). מאידך, ברגע שמישהו מצהיר "היהדות אומרת" - חייבת להידלק נורה אדומה, שכן היהדות היא מסורת עתיקת יומין האוצרת בתוכה ריבוי דעות. המסורת מעצבת לנו עקרונות-על ופרמטרים, המותירים מקום רב לשיקול דעת והתחשבות בהקשר המסוים של פוסק כזה או אחר החי בזמן ובמקום מסוימים.

מבחינת עקרונות-העל, היהדות מאמינה בערך העבודה, ובחשיבותו של מנגנון תמיכה הדדית וקהילתית הכולל את חובותיה של הקהילה כלפי הפרט, של הפרט כלפי הקהילה ושל היחידים בתוכה. היהדות מדגישה מעל לכל, את ערכו, כבודו וקדושתו של כל אדם באשר הוא אדם ואלה נגזרים מן העובדה שכל אדם נברא בצלם אלוקים.

אדם נברא בצלם אלוקים

בפסוקים הראשונים של ספר בראשית נאמר: **"וַיִּבְרָא אֱלֹהִים אֶת-הָאָדָם בְּצַלְמוֹ בְּצֶלֶם אֱלֹהִים בָּרָא אֹתוֹ זָכָר וּנְקֵבָה בָּרָא אֹתָם"** (בראשית, א'; כז). מכאן הבינו חז"ל, שכל אדם באשר הוא אדם, שווה לאחר, ללא קשר לאילן היוחסין שלו, למקורו או לצבע עורו. **"לפיכך נברא אדם יחיד, ללמדך שכל המאבד נפש אחת כאילו איבד עולם מלא וכל המקיים נפש אחת כאילו קיים עולם מלא. ומפני שלום הבריות, שלא יאמר אדם לחברו: 'אבא גדול מאביך'"** (משנה סנהדרין ד:ה).

פגיעה באדם היא פגיעה בה! **"כיצד ניתנו עשרת הדברות? חמישה על לוח זה, חמישה על לוח זה מגיד הכתוב ואנכי ה' אלהיך"** - וכנגדו כתוב: **"לא תרצח"**. מגיד הכתוב ש"כל מי שהוא שופך דמים - מעלין עליו כאילו ממעט בדמות. משל למלך בשר ודם שנכנס למדינה, והעמיד לו איקוניות ועשה לו צלמים וטבעו לו

מטבעות. לאחר זמן כיפו (הפכו) איקוניות, שברו צלמותיו ופסלו מטבעותיו ומיעטו בדמותו של מלך. כך, כל מי שהוא שופך דמים - מעלין עליו כאילו ממעט בדמות... " (מכילתא דר' ישמעאל, בחודש ח').

כבוד האדם

המדרשים המובאים לעיל, מתייחסים לשפיקות דמים, אך ניתן ללמוד מהם על פגיעות אחרות בבני האדם. לדוגמה, חשיבות "כבוד הבריות" (בני האדם): **"גדול כבוד הבריות שדוחה את לא תעשה שבתורה"**.

(ברי' יט'). אצל חז"ל, נראה, לעיתים, שכבוד האדם חשוב יותר מאשר הצרכים הפיסיים שלו.

השאלה מה מוסיף כבוד לאדם ומה חוסך בושה? היא קו מנחה בכל הקשור למצוות שבין אדם לחברו ולמדיניות חברתית. ברור שמצב בו אדם מפרנס את עצמו, מוסיף יותר כבוד מאשר מצב של תלות. לפי הרמב"ם, המדרגה העליונה של צדקה היא לעזור לאדם לעזור לעצמו: **"מעלה גדולה שאין למעלה ממנה זה ... נותן לו מתנה או הלוואה או עושה עמו שותפות או ממציא לו מלאכה כדי לחזק את ידו עד שלא יצטרך לבריות לשאול"**. (משנה תורה, הלכות מתנות לעניים פרק יז).

זוהי נקודת המוצא לדיון בנושא: מה באמת מוסיף כבוד או חוסך בושה. ישנם הטוענים שמכיוון שברור כי אבטלה גורמת לפגיעה חמורה בכבוד, עלינו להכריח אנשים לעבוד על ידי תוכניות בסגנון "תוכנית ויסקונסין", השוללות סעד מאנשים שאינם מסכימים להשתתף בקורסים או מ"סרבני עבודה". עמדה זו מבוססת על תפיסה לפיה מובטלים אינם רוצים לעבוד ולכן חייבים להכריח אותם. כבר בישיבות ההכנה ל"תוכנית ויסקונסין" הישראלית, היו אמירות והתייחסויות מצמררות כלפי המובטלים מצד נציגי האוצר וועדת תמיר. התחושה הרווחת הייתה שהמטרה היא להכריז מלחמה על המובטלים במקום על האבטלה, ושהמובטלים לא רק שהם הם האחראים למצבם, אלא הם ה"טפילים" המדרדרים את כל המדינה. ישנם בהחלט אנשים המנסים לחיות על קצבאות סעד, אך הרוב המכריע של המובטלים בארץ חי בבושה בגין האבטלה, והיה שמח לקבל עבודה מתאימה בשכר הולם. הגישה המכתימה ומלבינה את פניו של ציבור שלם זוכה בשפה היהודית לכינוי "לשון הרע". **"שנה תנא לפני רב נחמן בר יצחק: כל המלבין פני חברו ברבים כאילו שופך דמים"** (ב"מ נח).

לא ניתן להיטיב עם אדם אחד על חשבון אדם אחר. בשעה שמחקרים שנערכו בעולם על "תוכניות ויסקונסין" מראים, שבמקומות בהם המשק אינו מייצר מקומות עבודה - כל אדם המקבל עבודה "זורק" אדם אחר החוצה. הפועל היוצא מכך הוא שברור שהעלאת כבודו של האחד באה על חשבון הורדת כבודו של השני.

ערך כבוד האדם מהווה גם ביקורת על התפישה שגם אם "תוכנית ויסקונסין" גורמת להעמקת העוני בטווח הקצר, הרי שהחיסכון למדינה יביא לשגשוג כלכלי. השאלה היא אם כן, האם מדובר בשגשוג שמצמצם את הפער החברתי או שגשוג ממנו מרוויחים בעיקר העשירים. למעשה, זהו שגשוג שגורם

להגדלת הפערים החברתיים, בליווי הטענה כי העניים נהנים מטפטוף כלפי מטה, אך לא ברור האם זה אכן מתרחש.

מחקרים מראים שאושרו האישי של אדם קשור יותר למעמדו בהשוואה לאחרים בחברה שלו, מאשר לסטנדרטים "אובייקטיביים" של רמת החיים. אדם עני החי בין אנשים עם רמת חיים דומה, ירגיש טוב יותר עם עצמו מאשר אדם החי ברמת חיים גבוהה יותר כאשר יש פער חברתי גדול. מכאן שהשאלה "מה מוסיף כבוד לאדם" חייבת תמיד לעמוד לנגד עינינו בכל הקשור למדיניות חברתית. ניתן להתווכח על מה באמת מוסיף כבוד לאדם, אבל ברור לנו שגישה עוינת כלפי מובטלים איננה מוסיפה לכבודם, ושהפיתרון לבעיית האבטלה חייב להיות יצירת מקומות עבודה נוספים ומתן שכר הולם.

ערך העבודה

פעמים רבות נאמר על ידי מארגני "תוכנית ויסקונסין" ש"כל עבודה מכבדת את בעליה". נכון הדבר, שהרי צוין כבר לעיל, שלאדם המפרנס את עצמו ומשפחתו יש יותר כבוד מאשר לאדם התלוי בקצבת סעד. חז"ל למשל דגלו בגישה של "תורה ודרך ארץ". המושג "דרך ארץ" מתייחס גם למוסר טבעי וגם לעבודת כפיים. רוב חז"ל עבדו בעבודות פשוטות בנוסף ללימוד והוראת תורה. במקרה של חז"ל, מדובר בעבודה, שגם אם היא פשוטה, היא בכל זאת יציבה ועם שכר הולם המאפשר לבעליה להתקיים בכבוד. אי פרישה של רשת הגנה על עובדים יכולה גם כן לגרום לאבטלה. ההלכה היהודית מדברת מצד אחד על משכורת הולמת, תנאים סוציאליים מקובלים וביטחון בעבודה, ומצד שני, דואגת לאדם שלא מסוגל להמשיך למלא את תפקידו. יצירת מקומות עבודה במשכורות נמוכות שאינן מאפשרות לבני אדם קיום בכבוד, או לחלופין, עבודות שהן לטווח קצר - אכן מורידות את השיעור הסטטיסטי של האבטלה אך משאירים אנשים בעוני, בחרדה ובהיעדר כבוד.

"לא-תעֲשֶׂק שְׂכִיר" (דברים, כ"ד; י"ד) - והלא כבר נאמר: **"לא-תעֲשֶׂק אֶת-רֵעֶךָ וְלֹא תִגְזֹל"** (ויקרא, י"ט; י"ג) **הפסוק מלמד ש"כל הכובש שכר שכיר עובר בחמישה לאווין ועשה: משום בל תעשוק, בל תגזול, ובל תלין פעולת שכיר", ומשום "ביומו תתן שכרו", ומשום "ולא תבוא עליו השמש"** (ספרי, תצא).

מערכת סעד קהילתית

העם היהודי שרד אלפיים שנה בתפוצות כיוון שהשכיל לפתח מנגנונים קהילתיים של עזרה הדדית. אדם אמור לראות עצמו/ה כחלק מהקהילה, תורם/ת לקהילה ולחבריה כל אחד/ת לפי יכולתו/ה.

במסכת בבא בתרא, אנו לומדים שכל הקהילה מחויבת לתרום לצרכי העיר. האדם שמרוויח יותר מחומה הנבנית סביב לעיר, אמור לשלם יותר עבור בנייתה, אבל בראש ובראשונה, האדם שיש לו יכולת לשלם יותר, אמור לשלם יותר (תלמוד בבלי בבא בתרא, 7א). מכאן ניתן ללמוד שאדם המסוגל לעבוד ולתרום את חלקו לחברה, מחויב לעשות זאת. חז"ל ראו בחזונם חברה אשר בה לא רק כל אדם תורם את חלקו לפי יכולתו, אלא גם חברה שבה כל אדם לוקח לפי צרכיו. הם אמרו: **"שתי לשכות היו במקדש--אחת לשכת חשיים, ואחת לשכת הכלים: לשכת חשיים--יראי חטא נותנין לתוכה בחשאי, ועניים בני טובים מתפרנסין מתוכה בחשאי"** (מסכת שקלים, הו). חז"ל לא הסתפקו בחזון אוטופי בו אנשים תורמים לאחרים מרצונם החופשי. הן חז"ל במסכת סנהדרין והן הרמב"ם שואלים: אילו מוסדות חייבים להימצא בקהילה יהודית תקינה? הרשימה כוללת מערכת משפט, מערכת חינוך, מערכת בריאות ומערכת צדקה. (מסכת סנהדרין, י"ז) הרמב"ם כותב: "מעולם לא ראינו ולא שמענו בקהל ישראל שאין להם קופה של צדקה" (משנה תורה, הלכות עניים, ט:ג). צריך לזכור ששורש המילה "צדקה" הוא "צדק", ולכן אין פירושו של המושג "צדקה" "חסד" או "Charity" (מהלנית "קריסט") שאדם רשאי לתת או לא לתת על פי נטיית לבו. סעד לאנשים הוא בגדר של חובה בדומה למס הכנסה. בתלמוד נאמר כי הקהילה חייבת למנות אנשים ש"**כופין**" כלומר מחייבים אנשים לתת צדקה. אין דבר שהפחיד את חז"ל יותר מאשר דרדור חברתי. מצב בו אנשים לא ירגישו אחריות האחד/ת כלפי השני/ה. בפרקי אבות אנו לומדים על:

"ארבע מדות בנותני צדקה. הרוצה שייתן ולא יתנו אחרים, עינו רעה בשל אחרים. יתנו אחרים והוא לא ייתן, עינו רעה בשלו. ייתן ויתנו אחרים, חסיד. לא ייתן ולא יתנו אחרים, רשע" (פרקי אבות, ה: י"ג).

"היצר האומר שלי שלי ושליך שלך זו מדה בינונית. ויש אומרים זו מידת סדום". "מידת סדום" בהקשר זה היא מידה לפיה אדם, כפי שמסופר במדרש על אנשי סדום, יכול לתת למישהו למות על ידו ולומר, **"לא פגעתי בו, רק לא התחלקתי איתו במה ששייך לי"**.

'צדקה' היא הביטוי המוחשי ביותר לחובת האדם לעזור לאחרים ולאפשר זאת גם לקהילה. חז"ל הבינו שהנכונות לעזור מתחילה בתחושה של סולידאריות קהילתית הרבה יותר רחבה, אותה קשה יותר לכפות על בני אדם או לחייבם, כפי שניתן לחייב אדם לשלם צדקה. חמש פעמים דן התלמוד בפירוש המושג **"כופין על מידת סדום"**. אין הסכמה מלאה לגבי מהות המושג, אבל פירוש אחד הוא: שניתן לחייב אדם לעזור לשני, גם כאשר לא חלה עליו כל חובה משפטית/הלכתית להגיש את העזרה הנדרשת, וזאת כאשר מדובר במצב בו **"זה נהנה וזה לא חסר"** (גמרא, בבא קמא, דף כ עמוד א). מצב שבו אדם לא מוכן לעזור לזולתו היא ירידה לתהום חברתית.

אנו חיים היום בחברה, שמצד אחד חותרת להפרטה, גלובליזציה וצמצום מעורבות הממשלה, ומצד שני איננה מפתחת עקרונות של עזרה הדדית או קהילתית. המצב, נכון להיום, הוא כזה שהחברה או

שהיא תולה במובטלים את האשמה או שהיא מתנערת מאחריות. מצב זה מוביל מצד אחד לניכור חברתי ומצד שני לקבלת החלטות ממשלתיות המצמצמות את זכויות מובטלים. אפשר לנהל ויכוח לגבי מהות הביטוי הנכון לאחריות קהילתית כלפי המובטלים, אך אין ספק שזוהי בראש ובראשונה אחריותנו למצוא וליצור מקומות עבודה ולאחר מכן לתמוך במובטלים כפי שמגיע להם בזכות ולא בחסד בלבד.

לסיכום, על אף שאין לומר "היהדות אומרת..." לגבי מדיניות חברתית בכלל או "תוכנית ויסקונסין" בפרט, הרי שהמסורת כן מציבה לנו עקרונות על. כאשר אנו עוסקים בסוגיית האבטלה, חובה עלינו להתוות מדיניות הדוגלת בכבוד האדם וערך העבודה, מדיניות היוצרת מקומות עבודה בתנאים הולמים המאפשרים קיום בכבוד. מדיניות התופסת תמיכה במובטלים כצדק וכזכות, והשומרת על כבוד וביטחון העובדים. מדיניות התורמת ליצירת חברה בה כל חברה מרגישים אחריות האחד כלפי השני ולחברה כולה.

ז. צדק חברתי וכלכלי באיסלאם

ד"ר מוחמד חורני

חקר ההיבטים הכלכליים והחברתיים באיסלאם עודנו בראשיתו ועדיין לא זכה לאותה מידת עניין שקיבלו ההיבטים ההיסטוריים, פוליטיים וצבאיים באיסלאם.

ההתייחסות לפן החברתי- כלכלי צצה עוד לפני היווסדו של האיסלאם בדמות קבוצת מהפכנים רדיקאלית, שנודעה בשם "עלובי החיים" "الصعاليك". קבוצה זו, שמה לה למטרה לגנוב מן העשירים ולהעביר לעניים מכל השבטים הערבים, בעיקר לאלה שננטשו, מסיבה זו או אחרת, על ידי בני משפחתם. המשורר עורווה אבן אלורד הוא דמות ידועה שצמחה בקבוצה זו. בנוסף לכך, דת האיסלאם נודעה עוד בראשיתה, כדת המייצגת את החלשים וחסרי האמצעים. הנביא מוחמד הותקף קשות בראשית שליחותו, על רקע השייכות החברתית-כלכלית של האנשים שהצטרפו אליו. מאחר והיו אלה אנשים חלשים מבחינה כלכלית, הואשם מוחמד כמי שמקבץ סביבו את בעלי המעמד הנמוך "المستضعفون في الارض". הקוראן מציין זאת בלשון בהירה בצינו שנתחתי מעמד וקלי הדעת הם שתמכו בנביא "وما تراك اتباعك الا الذين هم اراذلنا بادي الرأي وما نرى لكم علينا من فضل" הוד 27.

יש לציין, כי מדינת האיסלאם בתחילת דרכה, לא הצטיינה כמדינת סעד ועזרה הדדית בין אזרחיה על גוניהם השונים: כלכליים, חברתיים, אתניים ודתיים. היו הבדלים בולטים, לא רק בתפיסה, אלא גם בפועל, בין הקבוצות השונות בתוך האיסלאם לבין מי שאינם מוסלמים, החיים בחסות המדינה המוסלמית.

על אף הבסיס התיאורטי בעד צדק ושוויון, הגבילה המדינה המוסלמית את האחריות שלה בעיקר לשני תחומים מרכזיים: ביטחון המדינה והפצת דת האיסלאם. דאגה לחלשים לא הייתה בראש מעייניה של המדינה המוסלמית.

מאבקי הכוח בין מהגרים לתומכים "האנסאר", בין סונים, לשיעים וחארגים, מאבקים בין קורמוטים (القرامطة) למדינה העבאסית, בין ערבים למי שאינם ערבים בתוך גבולות האיסלאם, וגם מאבקים בעידן המודרני בין מוסלמים למוסלמים ובין מוסלמים למי שאינם מוסלמים מלווים בסיסמאות כלכליות וחברתיות.

ניתן לומר כי התפיסות החברתיות המובעות באיסלאם, היו הבסיס והסיבה למאבקים שונים בחברה המוסלמית ולהתנגשויות בין אלה שאין להם לאלה שיש להם, בין אלה שחשבו שמגיע להם אך ידם לא הייתה משגת לבין אלה שהצליחו.

הפער בין התיאוריה למעשה, בין הרעיון והאידיאל למציאות, מעיד עדיין על קיומה של בעיה חברתית-כלכלית באוכלוסייה המוסלמית.

האם ניתן להסיק מתיאור מצב זה כי אין דאגה לחלשים במציאות האיסלמית? לחלוטין לא. עשירים מוסלמים רבים, הן בעבר והן היום רואים לעצמם חובה, בתור מוסלמים, להושיט יד לחלשים המוסלמים, לאו דווקא בעירם או בארצם. כתוצאה מכך, צמחו בתי תמחוי בערי האיסלאם וכן רשתות ידועות של בתי יתומים "دار الأيتام" ובתי ספר ידועים שלא מומנו ונתמכו על ידי המדינה, אלא על ידי עשירים מוסלמים ובמיוחד מוסדות ההקדש המוסלמי. השוויון החברתי והכלכלי הם ערכי יסוד בתפיסה המוסלמית. הן הקוראן והן הסונה, מתייחסים לסוגיית המעמד הכלכלי והחברתי של מאמיני האיסלאם. פסוקים רבים מן הקוראן ואמירות אין ספור של הנביא מוכיחים זאת. השוויון בא לידי ביטוי בכל אחת ממצוות היסוד: בתפילה, בצום כמו בצדקה ובעלייה לרגל. הדאגה לזולת מבחינה כלכלית היא בראש מצוות "הזכאת" והעלייה לרגל.

הקוראן

הקוראן מציין את המושג "עבודה" "عمل" יותר משלוש מאות וחמישים פעמים. מתוך קריאה מעמיקה של הפסוקים הללו אנו למדים שמדובר במשמעויות שונות של עבודה. יכולה להיות עבודה רוחנית וגם עבודה פיזית. עבודה לשם שמים ועבודה בתחום יחסי אנוש, כאשר לכל סוגי העבודות יש שכר ויש גמול ראוי. אמונה באיסלאם קשורה קשר הדוק בעבודה ובעשייה.

הקוראן מציין באחד מפסוקיו שהמטרה של שליחת שליחים וספרי קודש היא עשיית צדק עלי אדמות "لقد ارسلنا رسلنا بالبينات وانزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط". פרק אלחדיד פ' 25. בהזדמנות אחרת הנביא מוחמד מציין שהוא נצטווה לעשיית צדק בין בני האדם "وامرت لأعدل بينكم" סורת אלשורא פ' 15. אלוהים צווה על בני האדם להיות נאמנים לפקדונות ביניהם ולשפוט במשפט צדק (הקוראן סורה 4 פ' 58

) "ان الله يامرکم ان تؤدوا الامانات الى اهلهما واذا حکمتם بين الناس ان تحکموا بالعدل".

מאחר שאדם נברא בצלם והוא היורש של אלוהים עלי אדמות תפקידו, על פי הקוראן, הוא לעשות צדק. בפסוק שפונה לדוד, הקוראן מציין שאלוהים מינה אותו ליורש עלי אדמות וצווה עליו לשפוט צדק. "يا داود انا جعلناك خليفة في الارض فاحکم بين الناس بالحق" (הקוראן 38, פסוק 26).

הקוראן לא מחמיץ שום הזדמנות לדבר על צדק ומשפט, וצדק בין בני האדם. (ראה קוראן סורה 5 פסוק 8, וגם סורה 4 פסוק 135 והקוראן סורה 16 פסוק 90).

הביטוי "עמל", "עאמל", "עמל ועامل", מתייחס הן לפועל והן לעבודה, כל עבודה, כולל פקידותית, באדמיניסטרציה של המדינה המוסלמית. "עאמל" בערבית פירושו מושל מחוז או גובה מסים במדינה המוסלמית ולא רק פועל כפיים או עובד פיזי פשוט. הפועל במשמעות הזו הוא פקיד במנהל המשפטי, במשטרה, בצבא או במנהל הציבורי "החסבה" "الحسبه".

ישנו ביטוי נוסף לתיאור הפועל בערבית והוא "שכיר" "اجير". ומשכורת בערבית נקראת "אגרה" - "אוגירה" - "משכורת". משכורת/שכר יכולים להיות משולמים על ידי האדם השוכר או על ידי אלוהים ביום הדין.

מבחינת הזמן קיים הבדל באופן התשלום בין אדם לאדם ובין אלוהים לאדם. התשלום על-ידי אלוהים הוא ביום הדין אך התשלום על ידי בני אדם חייב להינתן באופן מידי. אמירה של הנביא מוחמד קובעת שיש לתת לשכיר את שכרו ב"טרם יבשה זיעתו" "اعطوا الاجير اجره قبل ان يجف عرقه".

הזהות בשימוש באותם ביטויים לתיאור עבודה כלפי אלוהים ועבודה בין בני אדם מלמדת על כך שיש ערך לעבודה ויש שוויון בין סוגי העבודות. יתר על כן, יש שוויון בין העובדים. הבדלי שכר או מעמד הנובעים מסוג העבודה אינם יוצרים הבדלים בין העובדים. כולם שכירים "اجيرون" וכולם פועלים "عمال".

הקוראן מלמד שלכל עבודה יש שכר מתאים. סורה 28 פי' 25 מספר כיצד יתירו הזמין את משה, באמצעות אחת מבנותיו, כדי לשלם לו שכר בתמורה להשקיית עדרו. הנביא אמר: כל מוסלמי ששותל שתיל או זורע זרעים שעוף השמים או בהמת השדה תאכל ממנו, יהיה זה גמול עבורו ביום הדין,

ما من مسلم يغرس غرسا او يزرع زرعاً فياكل منه طير او بهيمة الا كان له به صدقة
 "אנ الله يحب من العامل اذا عمل ان يحسن".

הנביא התייחס גם למעסיק ואמר: כולכם מנהיגים וכולכם אחראים על הנתונים שלכם "כלכם רاع וכלכם مسؤول عن رعيته". הקוראן מציין עוד שאסור לגרום עוול בשכר הפועלים "ولا تبخسوا الناس في اشياءهم" (הקוראן אל-אעראף פי' 85). הנביא אמר עוד שבני אדם שותפים במרעה, במקורות המים ובאש, "الناس شركاء في ثلاث: الكأ والماء والنار" משמע שמקורות הטבע הם נכס לכל בני האדם ומקורות אלה נוצרו לטובת הכלל.

ובחדית' הקודסי שהוא חדית' מביא הנביא אבל את דברי האל: "הוי בני אדם אני אסרתי עשיית עוול על עצמי וצויותי שאסורה עליכם עשיית עוול" "يا عبادي: اني حرمت الظلم على نفسي وجعلته محرماً بينكم... الا لا تظلموا". הקוראן מוסיף בפסוק אחר שאלוהים הפך את בני האדם ליורשים עלי אדמות על מנת לראות איך הם יעבדו "لننظر كيف تعملون" (יונס פי' 14).

סיפורו של עומר אבן אל-ח'טאב והמתפללים במסגד מעיד אף הוא על ערך העבודה באיסלאם: עומר פגש קבוצת מתפללים בטלנים שיושבים במסגד להתפלל כל הזמן ומבקשים מאלוהים לפרנס אותם.

עומר החל מכה אותם בשוט הידוע שלו "אלדורה" "الدرّة" וצעק עליהם בקול: "שלא יפסיק מישהו מכם מלבקש את פרנסתו ויאמר לאלוהים: פרנס אותי, בידעו שהשמים לא ימטירו זהב וכסף". הוא חזר על זה מספר פעמים וציטט את הפסוק מן הקוראן. בתום התפילה התפזרו המתפללים במרחב ובקשו לעצמם פרנסה.

"فاذا قضيت الصلاة فانتشروا في الارض وابتغوا من فضل الله".

"ליאכלו מן ثمره ومما عملته ايديهم افلا يشكرون" הקוראן 36 פ' 35.

הקוראן מדבר על כבוד האדם כשהוא מדבר על "בני האדם" בלי הבדל בין גזע לגזע או בין צבע לצבע ומציין: "ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً" הקוראן פרק 17 פ' 70.

בפסוק אחר, מציין הקוראן שבני אדם נבראו שונים, אך השונות לא יוצרת אפליה ביניהם: "يا ايها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا. ان اكرمكم عند الله اتقاكم" الحجرات آیه 13 » הנביא דבר על שוויון בין בני אדם כדי להסיר הבדלים ואבחנות בין בני אדם.

"فمن كان اخوه تحت يده فليطعمه مما يطعم وليلبسه مما يلبس ولا تكلفوهم بما يغلبهم, فان كلفتموهم فاعينوهم"

"ايها الناس: كلکم لآدم وآدم من تراب لا فضل لعربي على عجمي ولا لأبيض على اسود الا بالتقوى"

"وقال: الناس سواسية كاسنان المشط".

הנביא הוסיף ואמר דברים מעניינים שיכולים להיות מודל ודוגמא ליחסי רוב מיעוט היום במדינת ישראל. בדבריו הוא התייחס ליחסים בין מוסלמים למי שאינם מוסלמים בתוך המדינה המוסלמית. וכך אמר: "מי שעושה בן חסות אלוהים, ימנע ממנו גן העדן" "من ظلم معاهدا حرم الله عليه الجنة". באמירה אחרת, הנביא מפרט שמי שעושה, או מפר זכויות של בן חסות, או מטיל עליו מעבר ליכולתו, או מוציא ממנו דברים בלי הסכמתו של בן החסות, הוא, הנביא, יהיה לו לסגור ביום הדין.

"من ظلم معاهدا او انتقصه او كلفه فوق طاقتة او اخذ منه شيئا بغير طيب نفسه فانا حجيجه يوم القيامة".

במקום אחר, אמר הנביא כי: «מי שפוגע בבן חסות הוא פוגע בי» «من آذى ذمياً فقد آذاني». מסופר שלנביא, היה שכן יהודי. המלאך גבריאל תמיד האיץ בנביא להיטיב עמו. אמר הנביא: "המלאך האיץ בי כל כך הרבה עד כדי כך שחשבתי שאני חייב להוריש את השכן היהודי" "ما زال جبريل يوصيني بالجار حتى ظننت انه سيورثه".

על חלוקת משאבים צודקת בין בני אדם, מעיד הספור הבא על החילוף עומר הראשון. מסופר שבימי עומר פקדה את המדינה המוסלמית שנת בצורת. מחירים עלו ולא ניתן היה לקנות שמן מסוג משובח. אנשים החלו להשתמש בשמן מאיכות ירודה, שמן הגורם לעתים לבחילות ולכאבי בטן. החילוף עומר החל כמו כולם לאכול מאותו שמן ירוד וכל אימת שכאבה לו הבטן היה אומר: "חי אלוהים, לא תאכל את השמן המשובח עד שכולם יאכלו אותו" "اصاب الناس غلاء فغلا السمن, فكان عمر ياكل الزيت فيقرر بطنه, فيقول: قرقر ما شئت, فوالله لا تاكل السمن حتى ياكله الناس".

סיפור אחר המופיע במקורות האיסלאמיים, מעיד על ערך השוויון בין המוסלמים.

מסופר שאדם נכבד משבט ג'סאן, שמו ג'בללה בן אלאיהם, שראו בו מלך, הגיע אל הח'יליף עומר בראש שיירה של למעלה מחמש מאות פרשים רכובים על סוסים שקושטו בזהב ובכסף רב. כל הנשים בעיר הבירה המוסלמית יצאו מבתיהן כדי לצפות בשיירה. המלך רצה להכריז על הצטרפותו לאיסלאם. לאחר שהאיש התאסלם בקש לערוך עלייה לרגל עם הח'יליף עומר. האיש מג'סאן היה חגור בחגורה ארוכה. עולה רגל אחר, נחות מעמד, משבט פזארה דרך לו על החגורה והתיר אותה. ג'בללה מג'סאן חבט באגרופיו באיש שהתיר לו את החגורה. האיש התלונן בפני עומר. עומר הזמין את ג'בללה וזה הודה שנתן אגרוף בפיו של האיש העני משבט פזארה, ואף הוסיף שאלמלא התרחש האירוע בחצר הכעבה, היה הורג את האיש מפזארה.

אמר עומר: "מאחר שאתה מודה במעשה, אתה חייב לרצות את האיש משבט פזארה או שאני אעניש אותך".

ג'בללה אמר: "מה תעשה לי?"

עומר ענה: "אצווה לשבור את האף שלך כפי שאתה עשית לוי".

ג'בללה שאל: "איך זה יכול להיות? והאיש מפשוטי העם ואני מלך?"

עומר ענה: "האיסלאם איחד ביניכם ואתה יכול לעלות עליו רק בעומק האמונה שלך ובבריאות שלך".

ג'בללה ענה: "חשבתי, הוי הח'יליף, שמעמדי באיסלאם יהיה יותר מכובד מאשר בג'אהליה" (התקופה הטרומ אסלאמית).

עומר הוסיף: "עזוב זאת. או שתרצה את האיש או שתקבל עונש ראוי".

ג'בללה ענה: "אם כך, אני אחזור לנצרות".

עומר: "אז אני אכרות את צווארך בתור מורתד" (מי שחוזר בו מן האיסלאם).

בשלב זה, המון מתפרע, משני המחנות, התקבץ סביב ביתו של הח'יליף.

כאשר נוכח ג'בללה לדעת את רצינות כוונתו של הח'יליף, בקש אורכה של לילה אחד. באמצע הלילה, קם ג'בללה עם כל אנשיו וברח בשקט מן הבירה המוסלמית ושם פניו לעיר קוסטנטינופול, אל החצר הביזנטית, ושם הכריז על קבלת הנצרות.

במצוות היסוד באיסלאם אנו רואים את השוויון בתפילה. כולם שווים במעמד זה כולם שווים בפני אלוהים, בפני האנושיות שלהם ובפני החוק המוסלמי.

בצום, אדם חש את הרעב ואת הצימאון כמו העניים בסביבה שלו ובכלל וזה רק לקח מלקחי מצוות הצום. דרך מצוות הצום, אדם לומד להזדהות עם העניים ועם אלה שאין להם.

ובמצוות ה"זכאת" (הצדקה) באיסלאם, חייבים להפריש סכום קבוע מן ההון העצמי לצורכי העניים, היתומים, לקבצנים, לעוברי האורח ולמי שאין להם.

"وفي أموالهم حق للسائل والمحروم" (51-آيه19) "والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم" (سوره 70 آيه 24-25).

במצוות העלייה לרגל, ניתן להבחין בשוויוניות בין המוסלמים דרך הלבוש האחיד. העלייה היא מעמד שבו כל ההבדלים בין בני אדם מטשטשים. פן נוסף של העלייה לרגל הוא הפן הכלכלי. בזמן מצווה זו מודגשים במיוחד ההיבטים הכלכליים, כאשר כל עולה, זכר כנקבה, נדרש להקריב קורבן או להפריש סכום של כסף המיועד לסעודה עבור נזקקים ועניים. לאחרונה, וכתוצאה מעושר הנפט, מגיעה עזרה זו לעניים מוסלמים ברחבי העולם המוסלמי הנזקק, כמו באפריקה, אסיה וגם לפלסטינים.

מקורות

- הקוראן.
- זכויות אדם באיסלאם (ערבית) (2005). מפרסומי מוס אלוחדה. ביירות.
- עבדללה, גיסאן (1996). זכויות אדם באיסלאם. ראמללה.
- תומא, אמיל (1979). תנועות חברתיות באיסלאם. מזרח ירושלים.
- אחמד, רפעת סייד (1985). דת, מדינה ומהפכה. קהיר.
- עבדללה נסאר (1987). פילוסופיית הצדק החברתי. קהיר.
- פרחאת, מוחמד נור (1985). חברה, שריעה וחוק. קהיר.
- ביומי עבדל-מועטי (2005). האיסלאם והמדינה האזרחית. קהיר.



ע"ר

הרב אניטה שטיינר, יו"ר

הרב אריק אשרמן, מנכ"ל

אילה לוי, סמנכ"לית

הרב עדית לב, מנהלת תחום צדק חברתי וכלכלי

ניצן תנעמי-גלבע, מקדמת חקיקה ומדיניות

עיאשה סידאווי, מרכזת קבוצות העצמה

הרכבים 9 ירושלים

טל. 02-6782757

פקס. 02-6783611

www.rhr.org.il

מרכז לב חדרה

סיוע למופנים לתוכנית ויסקונסין

מיסודן של שומרי משפט - רבנים למען זכויות אדם

והקשת הדמוקרטית המזרחית - שיח חדש

רוטשילד 27 א' חדרה

טל/פקס: 04 - 6222678

mercazw@rhr.israel.net

القوس الديمقراطي الشرقي - الخطاب الجديد (هكيشيت هديموقراطيت هميزر حيت)

הקשת הדמוקרטית המזרחית-שיח חדש

The Mizrahi Democratic Rainbow-New Discourse
(Hakeshet Hademocratit Hamizrahit)



ע"ר

נורית חג'אג', מנכ"לית

מיקי פישר, רכות פרויקט "לב חדרה"

טלפון: 03-5247702

כתובת: מאפו 20, ת"א, 61115

ת.ד. 11518

פקס: 03-5222224

<http://www.ha-keshet.org.il>

hakeshet@netvision.net.il