

# איך לדחוף ואיך למשוך?

חלופות יצירתיות להקטנת בעיית "מלכודת העוני"

מגישה: ג'ני אושר

הסדנה, 19 במאי 2005

## התיאור של הלקוח:

- נייר העמדה הזה יוגש להנהלה של עמותת "ידיד". עמותת "ידיד" הוקמה ב-1997 כדי לפעול בקרב שכבות חלשות ועולים חדשים, וזאת כדי לחזק את הדמוקרטיה הישראלית. "ידיד" פועלת בשלושה מישורים:
- (1) ברמה הפרטנית: "ידיד" מגישה סיוע אישי בהתמודדות עם מצוקות יום-יומיות במגוון נושאים.
  - (2) ברמה הקהילתית: "ידיד" מכשירה אנשים כדי שיהיו להם כלים לפעול מתוך אחריות קהילתיות ורצון להשתתף באופן פעיל בחברה הדמוקרטית.
  - (3) ברמה הארצית: "ידיד" מבצעת פעילות באמצעות מאבקים ציבוריים ומשפטיים שיובילו לשינוי חברתי.

עד היום בתקציב שנתי של כ-1.6 מיליון דולרים הפעילה "ידיד" 13 מרכזי זכויות ברחבי הארץ: בקריית שמונה, בחצור הגלילית, בנצרת עלית, בנצרת, בחיפה, בתל אביב, באשדוד, באשקלון, בשדרות, באופקים, ברהט, בקריית גת ובדימונה. בשנה שעברה סייעו המרכזים האלה ל-38,000 אנשים במגוון בעיות, בעיקר בתחומים של חובות (22%), דיור (20%), חינוך, זכויות עולים ומשפט משפחתי (18%), זכויות העובדים ומערכת המשפט (16%), ביטחון לאומי (14%) וביטוח תזונתי (9%). למעשה כל הנושאים האלה קשורים לבעיות של עוני ואי-שוויון. עכשיו משיש לידיד תשתית ארצית חזקה דיה – במיוחד ביחס לעמותות אחרות במגזר השלילי – היא מבקשת לחזק את עצמתה ברמה המקומית והארצית בתחום קביעת מדיניות. לפני כמעט שלוש שנים הגעתי לארץ בחסות קרן "דורות", שממנת מנהיגים צעירים בקהילה היהודית בארצות הברית כדי להתנדב בחברה הישראלית במשך שנה. אחד המקומות שהתנדבתי בו היה עמותת "ידיד", ובזמנו נתבקשתי לחקור את "תכנית וויסקונסין" כפי שהיא פועלת בארה"ב כדי לדעת אילו חלקים במדיניות הזאת כדאי לאמץ ואילו כדאי לדחות. מאז אני עובדת כרכזת פעילויות של ארגון קהילתי בארגון.

בתחילת השנה כששאלתי את הנהלת הארגון על אילו סוגיות הם היו רוצים לקבל נייר עמדה, "תכנית וויסקונסין" הייתה אחת האופציות המרכזיות. הם ביקשו ממני לחקור חלופות לתכנית הזו כפי שהיא מיושמת בארץ. כארגון במגזר השלישי אין ל"ידיד" היכולת ליישם בעצמה את החלופות האלה, אבל יש לה כוח פוליטי ההולך וגדל בקרב מקבלי ההחלטות שעוסקים במדיניות המיועדת לצמצם עוני ואי שוויון בארץ.

---

נ.ב.: אנא אל תעבירו את נייר העמדה הזה בלי רשות. קיבלתי מידע מגורמים שונים שהסכימו לחלק אותו לשם לימוד, אבל בשלב הזה לא לשם פרסום.

---

### 1. תמצית מנהלית

#### א) התופעה הבלתי רצויה

עמותת "ידיד" ביקשה ממני לבחון את המדיניות של "תכנית וויסקונסין", כפי שהיא מיושמת בארץ ולהגיש המלצות לגבי חלופות טובות יותר למדיניות הזאת. כדי לפתח את ההמלצות האלה, חשוב קודם להבין מהי בדיוק ה"תופעה הבלתי רצויה" – זאת אומרת המציאות הלא טובה, שהמדיניות הזאת אמורה לתקן. באופן רשמי, **התופעה הבלתי רצויה** שהמדיניות הזו אמורה לתקן היא **חוסר השתלבות של בלתי מועסקים בשוק העבודה בישראל**. ונדגיש ההגדרה המדויקת של "בלתי מועסקים" שהמדיניות הזאת מיועדת להם: היא אנשים שקיבלו הבטחת הכנסה, והם בגיל העבודה ומסוגלים לעבוד – ציבור הכולל כ-80,000 אנשים ב-2004. ועדת תמיר, הוועדה שפיתחה את המדיניות הזו, קוראת לאוכלוסייה הזאת "מובטלים כרוניים", אבל חשוב להבין שהם אינם מקבלים דמי אבטלה. ויש לציין, שבשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר האנשים בקבוצה זו מן הסיבות שאתאר להלן. המטרה העיקרית של התכנית מעוררת מחלוקת בציבור: האם היא השבת המובטלים למעגל העבודה, כפי שטוענים מובילי התכנית ואנשי משרד האוצר, או האם זו תכנית שמיועדת בעיקר לצמצם את ההוצאה על הבטחת הכנסה במסווה של מדיניות נאורה, כפי שגורסים ארגונים חברתיים, העיתונות וגורמים במוסד לביטוח לאומי ובמשרד העבודה והרווחה. כדי להגיע להמלצות שימושיות בנייר עמדה זה, אתחיל בהנחה שהמטרה הרשמית היא המטרה הנכונה, וההמלצות לגבי חלופות יתמקדו בתחום זה.

#### ב) המלצה על מדיניות

לפי הניתוח שאציג להלן ובהתאם לקריטריונים הרלוונטיים והגדרת הבעיה, אני מציעה לעמותת "ידיד" לתמוך בתכנית של **"יישוב מקדם תעסוקה"** ולהרחיבה כדי להקטין את הבעיה של "מלכודת העוני" ככל שאפשר.

## II. תיאור המצב:

### (א) הרקע ההיסטורי

6 שנים מאז ש"תכנית ויסקונסין" נכנסה לסדר היום הישראלי, ורק בחודשים האחרונים היא עלתה לכותרות היומיומיות. למרות ה"עכשוויות" של התכנית הזאת אפשר להגדיר אותה במשפט "אין חדש תחת השמש". מחקר היסטורי מעיד על כך שדווקא בישראל יש ניסיון רב בהפעלת תכניות סעד באמצעות העבודה. רוב שנות ה-50 וה-60 הופעלו בהיקף נרחב עבודות יזמות ועבודות דחק שהיו מעין מכשיר של הגשת סעד באמצעות עבודה לקבוצות מובטלים נזקקים. בשנות ה-70, הידועות כ"תקופת החסד", החלה הפעילות של המוסד לביטוח לאומי והתחיל ביטוח האבטלה ברמה לאומית לראשונה בישראל. רק ב-1982 עם כניסתה לתוקף של תכנית הבטחת הכנסה הושלמה מערכת הסיוע למובטלים, אשר סיפקה סיוע למובטלים שלא היו זכאים לדמי אבטלה במסגרת ביטוח אבטלה. בסוף שנות ה-80 ושנות ה-90 אפשר לעקוב אחרי מאמצים שונים להחמיר את קני המידה לזכאות לביטוח אבטלה ולהבטחת הכנסה וניכר שנעשה ניסיון להעביר את הדגש למדיניות אקטיבית יותר, כמו השמת מובטלים והכשרה מקצועית.

### (1) העלאת התכנית לסדר היום

בהיסטוריה הקרובה יותר, יש שש סיבות עיקריות שהובילו להעלאת הנושא הזה לסדר היום הציבורי ומוסדי בישראל:

**ראשית**, המדיניות הזאת אומצה בהשראת תכניות שהופעלו במדינות המערב בשנות ה-90 לשיפור הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת ולהורדת ההוצאות של מדינה רווחה. השם הרשמי של הגרסה הישראלית הוא "תכנית מהל"ב - מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה", והעובדה שאיש אינו משתמש בשם הזה מצביעה על כך שאחד המרכיבים המושכים ביותר בתכניות הוא שהיא מיובאת מחוץ לארץ.

**שנית**, הייתה עלייה מתמדת במספר מקבלי הבטחת הכנסה ב-15 שנים האחרונות לעומת מגמה הפוכה במדינות מפותחות שונות שהפעילו רפורמה לעידוד הכניסה של נתמכים במעגל העבודה.

**שלישית**, נטען שמשרד התעסוקה נוהל באופן כושל, מפני שהשירותים שמספקת המדינה למובטלים מפוצלים בין מספר גדול מדי של רשויות ומשרדים.

**רביעית**, במקום 130,000 פלשתינאים נכנסו 250,000 עובדים זרים המתחרים במידה מסוימת עם מקבלי הבטחת הכנסה על אותן משרות שהשכר בהן הוא נמוך. זאת ועוד הגידול הזה חל בתקופה שהכלכלה הגלובאלית מתגמלת היטב בעלי כישורים גלובאליים ומותרה מאחור עובדים לא מקצועיים. לפיכך הפערים גדלו והתחרות על משרות לא מקצועיות גדלה גם כן.

**חמישית**, לפי המחקרים של בנק ישראל, חולשת הביקושים לעבודה בשנים האחרונות הנזכרת כגורם המרכזי לעליית שיעור האבטלה משפיעה מן הסתם גם על עליית שיעור קבלת הבטחת ההכנסה. במחקר אמפירי שנערך לגבי השתתפות גברים בשוק העבודה הוא אפילו מוכיח שאפשר לדחות את הטענה שגובה קצבת הבטחת הכנסה ליחיד משפיע לרעה על שיעור השתתפותם של הגברים (גברים, שאינם סטודנטים או חרדיים), ואילו ההידרדרות שחלה בתנאים שהציע שוק העבודה היא הגורם לעלייה באי-השתתפות של אוכלוסיה זו.

**ולסיום**, היה כישלון של המסע הציבורי למען האימהות החד-הוריות בראשותה של ויקי קנפו. המסע הזה השפיל את הארגונים החברתיים וסיכל את היעילות של ההתנגדות למדיניות הזאת.

## 2) הפוליטיקה

ברור שהשחקן הראשי בעלילה הזאת הוא בנימין נתניהו, ותשומת הלב שמוקדשת לנושא קשורה באופן ישיר לכוח הפוליטי שלו ושל עמיתיו. תחילת ההתייחסות ל"תכנית ויסקונסין" בסדר היום הייתה בסוף כהונתו כראש הממשלה ב-1998, ויישום התכנית קשור לעליית הכוח שלו כשר אוצר. ב-1998 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים בהשתתפות משרדי העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, ומטרתה הייתה לגבש המלצות לביצוע התכנית. ב-1999 בדק צוות של המשרדים השונים מודלים שונים בעולם. ב-2001 "הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלות קיום מתמשכת" הידועה כ"וועדת תמיר" בראשות פרופסור יוסף תמיר גיבשה המלצה לאימוץ התכנית שהממשלה החליטה לקבל ב-2002. ב-2003 נחקק החוק לשילוב מקבלי גמלאות קיום מתמשכות בשוק העבודה, וב-7 בינואר 2004 התקבל הכנסת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 שכלל את הוראות היישום של "תכנית ויסקונסין".

אחרי שנתניהו התחיל את כהונתו כשר האוצר ועוד לפני ש"וועדת תמיר" הציגה את ההמלצות שלה, הצליח אגף התקציבים של משרד האוצר להכניס כמה שינויים משמעותיים ברוח "תכנית ויסקונסין", כולל קיצוץ בהוצאות על הבטחת הכנסה ב-2003, ואלה הגיעו לסכומים משמעותיים – הקיצוץ היה בין 10-23% ל-70% מהאוכלוסייה שקיבלה גמלה זו – והתנו תנאי שמקבלי הקצבאות לתקופה מעל 3 חודשים חייבים להשתתף בתכנית להכשרה.

בתהליך הפוליטי הזה לקחו חלק יועצים חיצוניים כמו שלמה קרמר וצוותו שהיו אמורים לקבל על פיקוח יישום התכנית 15 מיליון ש"ח, ומאז עזבו את התפקיד הזה ועכשיו יש תהליך משפטי לגבי הפרת החוזה. תפקיד מרכזי מילא גם ג'ייסון טורנר, המומחה המוביל ב"תכנית ויסקונסין" בארה"ב, השנוי במחלוקת בגלל האמירות הקשוחות שלו לגבי מובטלים. ולסיום התהליך הפוליטי הזה מעיד גם על מאבק כוחות בין משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי (בין השאר), מאבק הקשור לשליטה בתקציבים וליכולת לקבוע את סדר העדיפויות של המדיניות החברתית הישראלית.

### 3) "תכנית ויסקונסין" כיום

התכנית בישראל מבוססת במידה מסוימת על המדיניות המיושמת במדינת ויסקונסין בארה"ב, תכנית שהביאה להפחתה של 42% בנתמכי הסעד, ולהשתלבות של 66% מהם בעבודה. כמו רוב התכניות של "מסעד לרווחה" לא הייתה עלייה בהכנסה במעבר מקצבות למשכורות, אבל יש הנחה שבטווח הארוך האנשים שייצאו לעבודה ירוויחו יותר מאלה שימשיכו לקבל קצבות. ההצלחה הזאת התרחשה בתכנית שבה השקיעו כ-20,000 ₪ בכל משתתף, ונערכה בתקופה של צמיחה כלכלית עם שיעור אבטלה של כ-4%. שני המרכיבים האלה דומים בכל מדינה שבה תכניות של "מרווחה לעבודה" הצליחה: השקעה ניכרת מבחינה כספית גדולה יותר מאשר העלות של הבטחת הכנסה לפני שהתכנית נערכת, ואווירה של צמיחה כלכלית עם שיעור אבטלה שווה או פחות מ-4%. בנוסף לכך המחקר מעיד על כך ששני מרכיבים חשובים לתכניות מוצלחות הם מרכיב רציני של הכשרה, וגם יכולתם של מחפשי העבודה לחכות למשרה מתאימה ההולמת את כישוריהם. שני המרכיבים האלה לא קיימים בתכנית הישראלית.

נכון להיום, "תכנית מהל"ב" היא תכנית ניסיונית לשנתיים, ואמורים להתחיל בה ביולי. ארבע חברות מחוץ לארץ – 2 הולנדיות, בריטית, ואמריקאית – זכו במכרז לשתף פעולה עם חברה ישראלית כדי להפעיל מרכזי ייעוץ והשמה, והם יפעלו בקרב 14,000 משפחות, בארבעה אזורים בארץ: (1 באשקלון ובשדרות, 2 באזור ירושלים, 3 בנצרת ובנצרת עילית, 4 בחדרה וסביבתה).

יש שני מרכיבים עיקריים למדיניות הזאת: הראשון, התניית קבלת הקצבאות בהשתתפות פעילה של מקבל הקצבה במרכזים תעסוקתיים של 30-40 שעות לשבוע, בבניית תכנית אישית לקידום תעסוקה, או בעבודה התנדבותית למען הקהילה אם לא תימצא לו עבודה. מבחינת החוק יש לחברות הפרטיות האלה זכות לשלול קצבה ממי שסירב לצאת לכל עבודה שהוצעה לו או שסירב להתייצב במרכז התעסוקה. השני, נטרול חסמים המעכבים השתלבות בתעסוקה. זאת אומרת שהמרכז יבדוק באופן אישי את היכולת של כל אחד לצאת לעבודה, ויספק לו שירותים מתאימים שיסייעו לו, בין אם זה סידורים למעונות יום, ובין סיוע כספי בנסיעות.

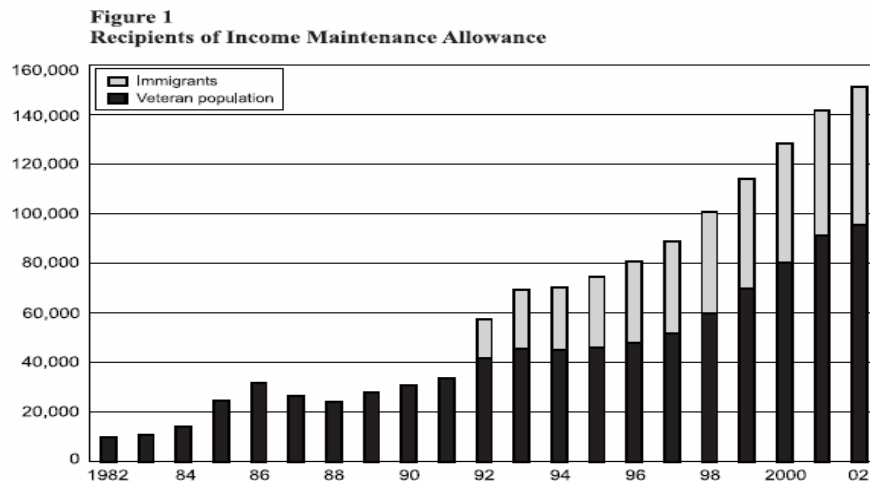
הממשלה תשקיע 80 מיליון ₪ במשך שנתיים במרכזי תעסוקה, והיא מצפה להשתמש ב-200 מיליון ₪ שהמדינה תחסוך מתשלומי קצבות לשאר התכנית. ועדת גדיש קבעה שכל חברה חייבת להשקיע לפחות 60% מהתקציב בשירותי השגחה על ילדים ובהסעות בשיפוי מלא, ו-40% מהתקציב יהיו לשירותים לפי שיקול דעת המפעל עם תמריץ של 10% לחיסכון. לכן על החברה הפרטית לשקול את העלות-תועלת שלה לגבי רווחים כספיים והשקעה מספקת בכל מובטל כדי להוריד אותו מהבטחת הכנסה. תמריץ מלא בעבור מדד תיקים סגורים ינתן אם לפחות 50% מהתיקים יהיו סגורים במשך 9 חודשים.

יש 3 הבדלים חשובים בין ההמלצות של ועדת תמיר ובין התכנית כפי שהיא מיושמת עכשיו. ראשית, אף על פי שהוועדה הציעה שהתאגידים שיפעילו את המרכזים יכללו את עמותות וגם את שירות התעסוקה, הוחלט שרק חברות פרטיות יפעילו את המרכזים. שנית, אף על פי שהוועדה הציעה שיטת תגמול שייתן תמריץ לחברה ליישם כל אדם שמגיע אליה בעבודה איכותית לטווח ארוך, שיטת התגמול שהתקבלה קובעת שהחברות יתחילו להרוויח, רק אם יצליחו להקטין ב-35% לפחות את הסכומים המוצאים על הבטחת הכנסה

תוך 7 חודשים – בלי מעקב לגבי הצלחתם בהשמה של המשתתפים בתכנית במקומות עבודה. השיטה הזאת שנויה במחלוקת, וראש מחלקת המחקר של ביטוח הלאומי פרסמה עבודה מפורטת שמסבירה את הבעייתיות של התמריץ השלילי הזה בעבור החברות - להוריד אנשים מהבטחת הכנסה בלי תמריצים ברורים עומד בניגוד להשמתם בעבודה. שלישית, אף על פי שהוועדה הדגישה את החשיבות של שירותים תומכים בתכניות דומות בחוץ לארץ, לא ניתן לחברות האלה תקציב גדול מספיק כדי לספק את השירותים האלה וגם להרוויח כסף.

### ב) תיאור מלא של התופעה הבלתי רצויה

באופן כללי, התופעה הבלתי רצויה שהתכנית הזאת אמורה לתקן היא חוסר ההשתלבות של הבלתי מועסקים בשוק העבודה בישראל. יש כמה מדדים שמעידים על התופעה הזאת: ראשית, בישראל יש רמה נמוכה של השתתפות בכוח עבודה: 45% בהשוואה ל-69% בארצות OECD. שנית יש שיעור אבטלה גדול יחסית של 10.4% בהשוואה ל-6.9% בארצות OECD. שלישית, כפי שהוזכר לעיל, יש גידול ניכר ב-15 שנים האחרונות במקבלי הבטחת הכנסה. למרות הבעייתיות בשימוש במדד הזה, אי אפשר להתעלם מתרשים הבא וממדד הזה כנתון המרכזי בניתוח של "תכנית ויסקונסין" וחלופותיה.



Dmitri Romanov and Noam Zussman "Income Maintenance Allowances in Israel – Ideal vs. Actual. Israel Economic Review" Vol 2. No. 1 (2004), p.71.

הרטוריקה של משרד האוצר משתמשת בביטויים כמו "פיצוץ" ו"עלייה חריפה" כדי להצדיק את התכניות שיצמצמו את מספר הגמלאים בלי להתייחס לירידה בתמיכה אחרת, במיוחד בסובסידיות.

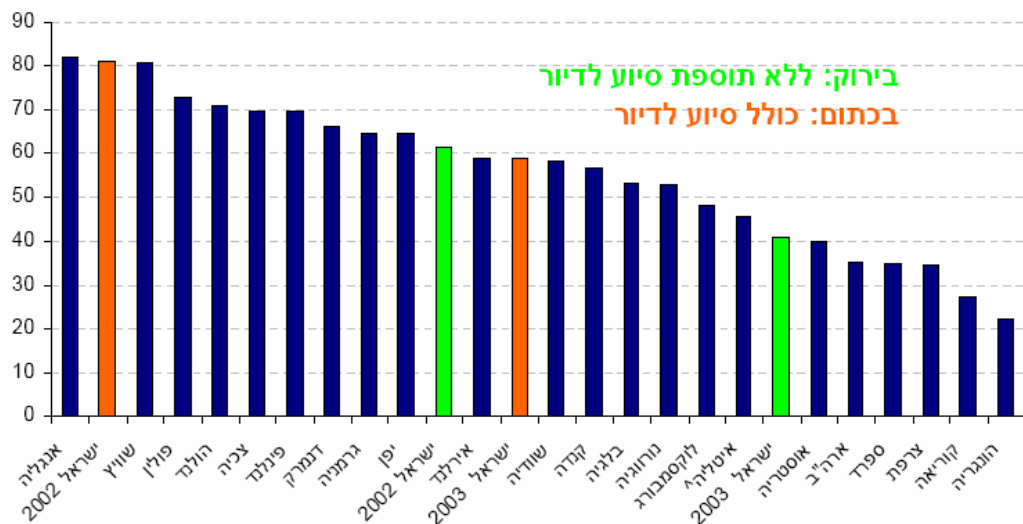
מומחים בתחום מסבירים שבארץ חלה המגמה הזאת בגלל שלושה גורמים עיקריים: (1) גל העלייה מחבר העמים בתחילת שנות ה-90; (2) ההאטה בצמיחה הכלכלית שהחלה כבר ב-1996 וביחד עם גל העולים גרמה לעלייה במספר המובטלים במשק; (3) והתיקונים שהוכנסו לחוק הבטחת הכנסה בתחילת שנות ה-90, שהרחיבו את קהל היעד שזכאי לקבל גמלה במיוחד לאור הצרכים של העולים החדשים. בנוסף לכך הוחרפו התנאים לקבלת

דמי אבטלה בעשור האחרון (כולל תנאי זכאות, משך התשלום וגובה התשלום) ובזמנית הקלו בקריטריונים לקבלת דמי הבטחת הכנסה – שינוי שהטיל עומס כבד יותר על מערכת הבטחת ההכנסה.

אולם מנקודת המבט של מדיניות הרווחה והיעילות יש צדדים חיוביים בעלייה שמתוארת בתרשים הזה - במיוחד בעובדה שתשלומי ההעברה גדלו, אבל הם גדלו כגודל הקיצוץ בסובסידיות כך שלא באמת היה גידול, ובוודאי לא יחסי. ממחקר השוואתי ברור גם שישראל אינה חריגה בגודל הקצבות בהשוואה למדינות מערביות אחרות אחרי הקיצוצים שנעשו ב-2003, כפי שמתואר בתרשים הבא:

**הבטחת הכנסה בישראל\* וב-OECD\*\***

קצבה שנתית מקסימלית עבור זוג עם 2 ילדים או יותר, יחסית לתמ"ג לנפש



גוטליב, דניאל. "העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו." בנק ישראל, 2004. עמ' 40.

אולם, ההיבטים החיוביים הללו לא הצליחו להשפיע על השיח הציבורי שרואה בעלייה הזו נטל בלתי נסבל למדינה המתמודדת עם מגוון רב של בעיות כלכליות. על רקע זה נכנסה "תכנית מהל"ב" לתחום, והיא באה לתקן את התופעה הבלתי רצויה הזאת. אבל בכל זאת נשארת שאלה מרכזית: האם התכנית הזאת אכן פותרת את הבעיה שהתופעה הבלתי רצויה הזאת גורמת?



### III. הגדרת הבעיה

#### (א) מה היא "מלכודת העוני"?

התופעה הבלתי רצויה שהוגדרה למעלה גורמת לבעיה ידועה כ"מלכודת העוני", וזו בעיה שכל המדינות המפותחות שבחרו ליישם מדינת רווחה חייבות להתמודד אתה. מסתבר שיש פרדוקס מובנה במטרה של הבטחת הכנסה, כפי שהיא מיושמת בארץ: מחד גיסא היא אמורה להקל על העוני ועל המצוקה הכלכלית, ומאידך גיסא היא אמורה להמשיך לעודד השתתפות בשוק העבודה ככל שאפשר. זאת אומרת שסכום הקצבה חייב להיות גדול מספיק כדי לעזור לכל האנשים שזכאים לקבל אותה בלי התניית עבודה (בישראל זה כולל אוכלוסיות כמו אימהות חד-הוריות עם ילדים מתחת לגיל 2, קשישים, אלמנות) לקיום מינימאלי, בו-בזמן היא חייבת להיות קטנה, פן תהווה תמריץ שלילי לאנשים שמסוגלים לעבוד לא לצאת לעבודה. הביטוי "מלכודת העוני" מתאר מצב שבו יש מס שולי משמעותי שמייצר תמריץ שלילי ליציאה לעבודה. זאת אומרת, למה ילך אדם לעבוד, אם 50% או אפילו 100% מההכנסה שלו יגיע ישר לממשלה? עדיף להישאר בבית ולקבל קצבה.

זה מתח מובנה שאי אפשר לפתור אותו עד הסוף, אבל חשוב שהמדינאים יתמודדו עם הצורך להקטין את "מלכודת העוני" ככל שאפשר. זו בעיה קשה הן לממשלה שמוציאה כסף מיותר והן לאזרחיה שייפגעו בטווח הארוך מחוסר ניסיון בשוק העבודה, וכך יימנע מהם לשפר את רווחתם לפי יכולתם.

#### (ב) "מלכודת העוני" כ"חול טובעני"

כדי למצוא פתרונות יצירתיים לבעיה זו אני מציעה לראות במלכודת זו מלכודת אמיתית של חול טובעני. איך אפשר להציל מישהו ממצב הקשה הזה? יש שתי דרכים: או למשוך את האדם החוצה תוך ביצוע שינויים בסביבה שיראו לו שעדיף שישתדל לצאת משם בכוחות עצמו; או לדחוף אותו החוצה תוך הכנסת שינויים במלכודת עצמה, ואלה יקשו על חייו, עד שהוא יעדיף לצאת בכוחו עצמו.

למה עדיף לחשוב על המטפורה הזו ולא על הדימוי הנפוץ של הגזר המקל? מפני שיש לנו הרגשה טבעית, שאם אתה נותן למישהו מספיק הטבות או מספיק עונשים הוא יהיה מוכן לשנות את מצבו. אולם המדיניות הזאת מיועדת גם לאנשים שאינם מסוגלים לאכול את הגזר, או לא יכולים להגן על עצמם מול המקל בגלל מגבלות זמניות או קבועות. זאת אומרת בלי הכוח להגן על עצמם או לברוח, כול מה שנשאר להם זה לעמוד בחול הטובעני ולהסתכל על גזרים נרקבים או ולסבול את החבטות, גם אם יחושו חסרי אונים באופן זמני וגם אם לא יהיה להם הכוח הדרוש לצמיתות.

והשאלה הבאה להשלים את המטפורה: למה לא למחוק מהמדיניות שלנו את המלכודת הזו במלואה – זאת אומרת, לבטל לחלוטין את הבטחת ההכנסה? התשובה היא שמדינת ישראל מסכימה עם המסקנה של המדינות המערביות שהתועלת לחברה של מתן עזרה לשכבות החלשות גוברת על העלות של המלכודת הזו. נחזור למטפורה שלנו: אילו במקום החול הטובעני, היה שורר כאן "חור שחור" שהיה הורג כל אדם שהיה מתקרב אליו – גם אלה שאף פעם לא יהיו מסוגלים לצאת מתוכו, וגם אלה שבעזרת החול הטובעני ייצאו יום אחד ויעמדו על האדמה המוצקה. העלות של הפתרון של קיום הבטחת הכנסה למדינה היא עלות כספית של הקמת והחזקת

החול הטובעני, והעלות הנוספת לחברה היא שלפעמים אנשים שיקלו להסתדר בכוחות עצמם יבחרו לנוח קצת בחול הזה.

בעזרת המטפורה הזו, אפשר להבין למה תכניות של "מסעד לרווחה", שתומכות באנשים כדי שייצאו מתלות בכספי הרווחה לעבודה, הפכו להיות פופולאריות בשנים אחרונות. יש לגרסות שונות של המודל הזה צורות שונות של "משיכה" כמו תמריצים כספיים, עזרה בחיפוש עבודה, הכשרה, ועזרה כספית בתשלום על נסיעות לעבודה ועל מעונות יום. אבל בכל המודלים האלה יש גם המרכיב של "דחיפה" תוך כדי התניית קבלת הקצבה בהשקעת מאמץ פעיל להתקבל לעבודה. אם אין מאמץ הולם במועד נתון, אז המדינאי הופך את החול הטובעני לחור שחור, באמצעות שלילת הקצבה. מה שחשוב זה תמהיל הולם של משיכה ודחיפה – והתיאור של "תכנית מהל"ב" לעיל מראה שבגרסה הישראלית יש דחיפה ברורה, אבל אין משיכה מספקת. בהתחשב באוכלוסייה ש"תכנית ויסקונסין" מיועדת אליה החלופות שאני מציעה להלן מבוססות על המאמץ המחשבתי לייצור דחיפה או משיכה של אנשים מתוך "מלכודת העוני" בלי לפגוע באופן משמעותי באלה שאינם מסוגלים במועד מסוים לצאת מהחול הטובעני בכוחות עצמם.

#### **IV. בחינת החלופות**

##### **א) הקריטריונים**

בהצגת החלופות הבאות, אתייחס לקריטריונים הסטנדרטים בהערכה מדיניות של יעילות, עלות/תועלת, ישימות פוליטית וישימות טכנית. יש כמה דרכים שונות למדוד את מלכודת העוני, ולשם הניתוח הזה אשתמש במדד הקל ביניהם, וזאת השוואה למספר האנשים שמקבלים הבטחת הכנסה. בנוסף, בהתאם לערכים של הלקוח, אוסיף עוד קריטריון אחת של "החזקת דמוקרטיה". הקריטריון הזה מתייחס להערכה לגבי עד כמה אזרחים ותושבים מעורבים בתהליך הפוליטי, ועד כמה המדיניות הזאת נותנת להם אפשרות להגביר את המעורבות והיכולת שלהם בפיתוח הבעיה עצמה. בנוסף יש טבלה שמסכם את הניתוח להלן.

##### **ב) תיאור החלופות לפי קריטריונים:**

#### **1) "מהל"ב משופץ" – משיכה ודחיפה**

כפי שהודעות לעיתונות הכריזו, "תכנית ויסקונסין הישראלית" כבר יצאה לדרך, ולא סביר מבחינת פוליטית להשפיע על יישום התכנית בשנתיים הקרובות, שהרי החוזים כבר נחתמו. למרות זאת התכנית הזאת הוכרז כניסוי, ולמרות התמיכה הניכרת שיש לה ממשד האוצר, היא חייבת להוכיח את עצמה מספיק כדי להמשיך. יש מחקר מעקב שמבוצע על ידי מכון ברוקדייל וגרומים אחרים, ויש אפשרות רבה להשפיע על הסבב הבא של יישום התכנית זו.

ברור מהתיאור לעיל של "תכנית מהל"ב" שאין בעיה בהכרח עם תכניות של "מסעד לרווחה". הבעיה היא אם חוסר השקעה הולם כדי להחזיק את המרכיב בפרויקט הזה של יישום בעבודה ביד עם הצורך לתנאים טובים מספיק במשק. הסכום של 80 מיליון ₪ שהוקצב לתכנית ויסקונסין נמוך מאוד בהשוואה אפילו למודל האמריקני שהוא מצומצם יותר מאשר מודלים מוצלחים יותר באירופה. ברור שלפחות 35% מהמשתתפים – זאת אומרת לפחות 4,900 אנשים בעלות של 16,326 ₪ לכל אחד – ייצאו מהמערכת של הבטחת הכנסה

אבל אין הערכת אמינות לגבי כמה מהם באמת יצליחו להשתלב בשוק העבודה. לפי המודל האמריקני, יש צורך להשקיע 20,000 ₪ בכל משתתף בתכנית בלי התייחסות לרווחה מצמצום בגמלאות, ושיעור ההצלחה בהשמה הולמת היא בערך 30%. זאת אומרת שלגבי התכנית הנוכחית, היא הייתה עולה 280 מיליון ₪ כדי לחלץ 4,200 אנשים מ"מלכודת העוני". לכן העלות לחילוץ אדם אחד מ"מלכודת העוני" בתכנית הזאת היא 66,667 ₪.

החלופה של "מהל"ב משופץ" אפוא היא יישום נכון של "תכנית וויסקונסין" בארץ. לפי מומחים בנושא, אפשר יהיה להשפיע על הסבב הבא, אבל קשה לצפות שיהיה תקציב הרבה גדול יותר מאשר הנוכחי. לכן החלופה הזאת היא כלומר, הכנת תכנית שלמה ואסטרטגיה הדרגתית ליישום התכנית לאוכלוסייה ספציפית תוך שנתיים כדי לעזור למשרד האוצר להוכיח ש"תכנית וויסקונסין" אכן יכולה להצליח בארץ. בהתחשב בעניינים של התשתית הקיימת והתאמה ללקוחות של עמותת "ידיד", אני מציעה לתכנן את התכנית הזאת בעבור אימהות חד-הוריות (אבל בהחלט אפשר להצדיק את היישום של החלופה הזאת בתת-אוכלוסיות אחרות – במיוחד לגבי גברים יחידים, ששיעור ההשתתפות שלהם במשק נמוך ביחס למדינות ה-OECD). לפי המחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הקיצוצים שבוצעו לאחרונה פגעו באופן חד ביותר בנשים, ובמיוחד בנשים חד-הוריות – האוכלוסייה שהכי גדלה בקרב מקבלי הבטחת ההכנסה בשנים אחרונות. על פי ההערכה של המוסד לביטוח לאומי ב-2002 מ-4,050 משפחות חד-הוריות נשללה הקצבה לחלוטין, ואצל 46,000 משפחות חד-הוריות הופחתה הקצבה ברמה של כ-20%. ב-2002, 52,139 משפחות חד-הוריות קיבלו גמלת הבטחת הכנסה.

מחקר של בנק ישראל מעיד על כך שכדאי להשקיע באמהות חד-הוריות בגלל הגיל הצעיר והרמה הגבוהה יחסית של חינוכן. השיקול הזה יחד עם הלחץ הפוליטי בקיץ 2003 תרמו להחלטה של הממשלה ליישם בחופזה תכניות ניסיוניות כדי להגביר את ההשתתפות של הורים יחידים במשק ש-97% מהם אימהות חד-הוריות. משרד מנהל תכנון מחקר וכלכלה של התמ"ת יחד עם הג'וינט הפעילו את התכנית באוגוסט 2003, והיא הייתה אמורה להימשך שנה. התכנית הזאת נמשכת עדיין, ויש סיכוי רב שמרכיבים שלה ימשיכו לפעול גם בשנים הבאות. התכנית מבוססת על האסטרטגיה של מתן תמריצים כספיים להורים יחידים כדי להגביר את השתתפותם במשק יחד עם שירותים משלימים כמו הכשרה ומעונות יום.

על פי האומדן של מינהל תכנון מחקר וכלכלה, 6,700 נשים מאוכלוסיית היעד של 58,300 מקבלי הבטחת הכנסה ודמי מזונות, שלא עבדו לפני התכנית, החלו לעבוד באוגוסט 2003, אם כי כמה הועסקו רק כמה חודשים. בערך 3,200 נשים חד-הוריות קיבלו הטבות מהמדינה על התמדה בעבודה בסך כולל כ-21 מיליון ₪, ולמעלה מ-500 מעסיקים קיבלו הטבות מהמדינה על העסקת הורים יחידים בסך כולל של כ-4 מיליון ₪. כ-1,300 ילדים של הורים יחידים שולבו במעונות יום בעלות של 3.9 מיליון ₪, ו-2800 הורים יחידים עברו הכשרה מקצועית במסגרות שונות של האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת בעלות של 11.2 מיליון ₪.

יש סבירות פוליטית שכמה מרכיבים של התכנית הזאת – שהיא בעצם גרסה של תכנית "מסעד לרווחה" - ימשיכו בשנים הבאות, ומפני שעמותת "ידיד" נחשבת אחד הארגונים החברתיים המובילים בתמיכה לאוכלוסייה זאת, יש אפשרות פוליטית לתרום להמשך ליישם את התכנית בדרך הנכונה. מדובר באוכלוסייה

של כ-35,000 אימהות חד-הוריות בלי ילדים מתחת הגיל 2. אם נמשיך להשתמש באומדנים שהוזכרו לעיל לגבי העלות ושיעור ההצלחה, לעלות שנתית של 80 מיליון ₪ אפשר יהיה ליישם את התכנית הזו לגבי 4,000 נשים חד-הוריות, ובערך 1200 מהן יצליחו לצאת מ"מלכודת העוני". לכן העלות לחילוף אדם אחד ממלכודת העוני בתכנית הזאת היא 66,667 ₪.

היתרון הגדול של יישום התכנית בדרך הנכונה ברור, ויש הוכחות ממדינות אחרות שהתכנית הזאת אכן יכולה להקטין את בעיית "מלכודת העוני". הקושי הגדול הוא שהעלות התקציבית לכל אחד ואחד היא גדולה יחסית, ובסופו של דבר רק מספר קטן יחסית של אנשים יושפעו מן התכנית.

## **(2) "מס הכנסה שלילי" – משיכה**

מס הכנסה שלילי הוא כלי יעיל לעידוד אנשים לצאת לעבודה, שהרי הוא בעצם סובסידיה ישירה לכיסם של עובדים בעלי שכר נמוך. זו מדיניות טובה גם למשק, שכן במחקרים כלכליים שבוצעו בשנים אחרונות עולה שבעלי שכר נמוך נוהגים לצרוך כמעט את כל שכרם וכך תורמים לפעילות של המשק הכללי. יש תמיכה פוליטית מרשימה בצעד הזה גם בבנק ישראל ובביטוח הלאומי, ומשרד האוצר הקים ועדה שמשתדלת לבדוק את האפשרות הזאת בימים אלה. מומחים המשתתפים בוועדה אומרים שיש לצפות שהמדיניות תישם עד שנת 2006, אבל קשה לחזות את הפרטים המדויקים של התכנית.

אם זאת מדיניות כל כך טובה ויש תמיכה של כל הגורמים האלה, מדוע היא עדיין לא יושמה? יש גם טענות מרכזיות נגד המדיניות הזאת מצד אנשי האוצר ומצד אנשי ארגונים חברתיים. מבחינת האוצר, אף שידוע שמס הכנסה הוא כלי אפקטיבי להגברת ההשתתפות בשוק העבודה, המדיניות הזאת יקרה, ובהרבה מדינות היא אינה מיועדת באופן ספציפי לאנשים עניים באמת, אלא יש מדינות שסטודנטים גם מקבלים קצבות, מפני שאין הבחנה טובה דיה בין האוכלוסיות. הארגונים החברתיים חוששים, שהמעבידים יפחיתו את שכר עובדיהם בידיעה שמס הכנסה יכול להשלים את הפער, אבל פיקוח יכול למנוע את התופעה הזאת, ואכן מצליח בכך במדינות אחרות.

הנושא הזה הפך להיות רעיון חם ממש בימים אלה וגורמים בביטוח הלאומי, בבנק ישראל ובמשרד האוצר מפתחים גרסות שונות של התכנית להצגה לפני הוועדה. המרכיבים החשובים בתכניות המוצעות יהיו פיקוח מספק לגבי התמריץ השלילי למעבידים, והצעה נדיבה דיה שתשפיע באופן משמעותי על משפחות עניות, בו-בזמן תהיה צנועה מבחינת התקציב הכולל כדי להתקבל על ידי מקבלי החלטות.

דניאל גוטליב, היועץ הבכיר לנגיד של בנק ישראל, כתב גרסה שמרנית לתכנית, גרסה המיועדת לעזור לאנשים עניים, והיא עשויה לקבל תמיכה פוליטית. ההצעה שלו היא שהמס השלילי יקטן בד בבד עם גובה ההכנסה מהעבודה, ויגדל בד בבד ביחס למספר המפרנסים, להיקף משרותיהם ולגודל משפחתם. הצעה זו תעודד כניסה של מפרנסים נוספים בכל משפחה לשוק העבודה, והגדלת היקף המשרות – גורמים שיצמצמו את בעיית "מלכודת העוני". ליתר דיוק, הוא מציע להעניק למשפחות עובדות עניות מס שלילי שיכול להגיע עד לגובה של הנקודות הזיכוי של נשים (בגין ילדים) הלא מנוצלות. תכנית זו מעודדת במיוחד משפחות גדולות ועניות מאוד הממעטות לקחת חלק בשוק העבודה, כמו משפחות ערביות וחרדיות. הוא מעריך שהעלות המיידית בברוטו תהיה 300-800 מיליון ₪ לשנה בהתאם לנדיבות של שיעורי המס השליליים. הוא מעריך

שהעלות נטו תהיה נמוכה יותר, משום שיישום התכנית יביא גם לצמצום תשלומי הבטחת הכנסה למשפחות עם מפרנסים. התכנית הזאת תעודד בערך 263,000 אנשים לקבל תמריץ לצאת לעבודה או להגביר את הרכב עבודתם הנוכחי, תמריץ שנע בין מסכום שנתי של 1,176 ₪ עד 3084 ₪. גוטליב עוד לא ביצע מחקר שיכמת בדיוק כמה אנשים תעודד התכנית הזאת לצאת מהבטחת הכנסה, אבל מחקרים לגבי תכניות דומות במדינות אחרות מעידים על כך שבערך 10% מהאוכלוסייה מרוויחה דיה בתכניות האלה כדי לצאת לחלוטין "מסעד לעבודה". לכן, בהערכה גסה מאוד, בעלות מקסימאלית של 800 מיליון ₪, תוכל התכנית הזאת לחלץ 26,300 אנשים מ"מלכודת העוני". זאת אומרת שהעלות לחילוץ אדם אחד מ"מלכודת העוני" בתכנית הזאת היא 30,418 ₪.

יש כמה יתרונות לתכנית הזאת: זהו פתרון "מקרו" שיכול להשפיע על מספר יחסית גדול של אנשים לאחר הקמת המערכת; חלק ניכר מהעלות התקציבית יושקע ישירות בפתרון לבעיה; ומפני שזה נושא חם, יש אפשרות להשפיע על התגבשות התכנית. הקושי הגדול הוא שבשיח ציבורי היום אין ארגונים חברתיים שמתמצאים בנושא, ויכול להיות שיהיה קשה לעמותת "ידיד" להשפיע באופן משמעותי על תהליך קבלת ההחלטה של החלופה הזאת. כפי שאומרים באנגלית "The devil is in the details", וחשוב להבין את ההשלכות של הפרטים הקטנים בגרסות שונות שיוצגו.

### (3) "קידום התעסוקה" – משיכה

אחת הטענות שחוזרת על עצמה בקרב מבקרי "תכנית ויסקונסין" היא שאין עבודה. המחקרים לגבי חוסר מקומות עבודה מספקים שהזכרו לעיל מעידים על הצורך להרחיב מקומות עבודה כדי לעזור לאנשים לצאת ממלכודת העוני. הבעיה של חוסר מקומות עבודה אפילו חריפה יותר בפריפריה, שהרבה מקבלי הבטחת הכנסה גרים בה. רוב הצמיחה בתקופה האחרונה חלה בתחומי ההיי-טק וייצוא מוצרים, תחומים שפועלים בדרך כלל במרכז הארץ ודורשים רמה גבוהה של השכלה. לכן נוצר פרדוקס למובטלים בפריפריה – אולי יש סיכוי טוב יותר להתקבל לעבודה במרכז הארץ, אבל האם באמת יש סיכוי מספיק טוב כדאי לעבור למרכז? בימים אלה, יש פרויקט ניסיוני מטעם המנהל לקידום ופיתוח תעסוקה, שהיא שיתוף פעולה בין משרד התמ"ת והג'וינט, שמשקיעה בייצור מקומות עבודה בפריפריה בעשרה יישובים: מעלות-תרשיחא, כרמיאל, עכו, בית שאן, קריית גת, קריית מלאכי, דימונה, מצפה רמון, אלעד, מודיעין עילית וביתר עילית. באופן ספציפי הפרויקט הזה מתמקד ביצירת מקומות עבודה איכותיים לאור הנתונים של בנק ישראל שקבעו שיותר מ-2/3 מהמשרות שנוצרו במשק ב-2003 היו חלקיות, ויותר מ-81% מהעובדים שהצטרפו לשוק העבודה משתכרים עד 4000 ₪, שזה כמעט קו העוני של משפחה עם שני ילדים.

אחד המרכיבים המיוחדים של הפרויקט הזה הוא הרצון ליצור שיתוף פעולה בין גורמי הממשלה, והנהגת היישוב כדי להגשים את המטרה. בפרויקט יש תכנית עבודה מפורטת שמבוססת על פרויקטים דומים בחוץ לארץ. בראשית התהליך ימפו את המטרות ואת הצרכי היישוב וייצר בסיס נתונים מוסכם, ועל פיו תיבנה תכנית העבודה. השלב הבא הוא גיבוש תכנית עבודה במגוון אסטרטגיות, כולל פיתוח עסקים קטנים ובינוניים, שיפור ופיתוח אזורי תעשייה ומסחר ו"שדרוג" ההון האנושי באופן ענייני ביישוב.

יש הערכה שהתכנית ניתנת להעברה ליישובים בסדר גודל של 20,000-40,000 תושבים ואבטלה של 10-15%. מומחים בתחום מעריכים שאפשר יהיה להפעילה בסבב הבא בעוד 30 יישובים. העברת התכנית ליישובים גדולים יותר או קטנים יותר תדרוש עבודה בשיתוף פעולה עם המועצות האזוריות ותחייב הכנסת שינויים והקצאת תקציבים בסדרי גודל אחרים.

לפי אומדן גס של רכזי הפרויקט, העלות השנתית של הפרויקט בכל יישוב היא 85,000 ₪ לכוח אדם, ו-120,000 ₪ להפעלת פרויקטים, פלוס תקורה סטנדרטית של 25%. כל תכנית תטפל ב-90-300 אנשים כל שנה בהתאם לגודל היישוב ולהתפתחות התכנית. יש הערכה ששיעור ההצלחה של ההשמה לכל תת-תכנית תהיה 30-60% - זאת אומרת שבממוצע, 30-180 אנשים יושמו בעבודה בכל יישוב. אם התכנית תיושם ב-30 יישובים בעלות של כ-7.7 מיליון ₪, ייווצרו לפחות 900 מקומות עבודה איכותיים. זאת אומרת שעלות חילוץ של אדם אחד מ"מלכודת העוני" בתכנית הזאת היא 8,555 ₪.

### ג) בחירה בחלופה

אף על פי שזו החלטה קשה להמליץ רק על אחת מהחלופות שהוצגו כאן, לפי הקריטריונים ברור ש"קידום תעסוקה" זו החלופה שמומלץ שעמותת "ידיד" תאמץ אותה. יש לה עלות-תועלת מרשימה, יש כבר תשתית בסיסית של הפרויקט, סביר שהתכנית תקבל תמיכה פוליטית כדי להרחיבה, ויש בה גם מרכיב חזק של חיזוק הדמוקרטיה. החלופות שתוארו לעיל, הן משלימות ואינן סותרות זו את זו, וסביר להניח שגרסאות של תכנית מהל"ב ומס ההכנסה השלילי יושמו אפילו בלי התמיכה של עמותת "ידיד". אבל התכניות האלה מנסות למשוך מקבלי הבטחת הכנסה להיכנס לשוק העבודה בלי להתייחס לצורך להרחיב ממקומות העבודה במשק הישראלי. גם התשתית הבסיסית של הפרויקט הניסיוני שכבר קיימת הולמת את המבנה הארגוני של עמותת "ידיד", ו"ידיד" וכולה לעזור לתמ"ת לפעול באופן מוצלח ליישובים וערים שונים בפריפריה. יש בזה גם יתרון בבניית הקשר הפוליטי בין העמותה ובין משרד התמ"ת בעוד "ידיד" מבקשת לחזק את עצמתה ברמה המקומית והארצית בתחום קביעת מדיניות. הרי כבר בחודשים האחרונים במהלך המחקר שלי, נוצר קשר מוצלח בין הפרויקט הזה ובין המרכז של "ידיד" בדימונה, קשר שמראה שהפרויקט הזה אכן יכול להגביר את השתתפות בכוח העבודה ברמה מקומית.

החיסרון הגדול של הפרויקט הזה הוא לגבי היעילות שלו בצמצום בעיית "מלכודת העוני" – וזה חיסרון בולט. אפשר לשכפל את התכנית הזאת, אבל יש גבול לא ידוע לגבי כמה מקומות עבודה היא באמת יכולה ליצור, וההצלחה שלה תהיה תלויה במידה ניכרת על גורמים שמעבר לשליטתה – במיוחד בשיעור הצמיחה במשק. לכן, אף על פי שאני ממליצה חד משמעית לתמוך בפיתוח הפרויקט לעידוד התעסוקה, אני גם ממליצה שעמותת "ידיד" תמשיך לעקוב מקרוב אחרי התפתחויות של תכנית מהל"ב ומס ההכנסה השלילי. במיוחד בנוגע למס ההכנסה השלילי, ככל שהשפעה הפוליטית של "ידיד" הולכת וגדלה, אפשר יהיה יותר לבנות אסטרטגיה שתקבע איך "ידיד" יכולה לתרום באופן משמעותי לאימוץ מדיניות איכותית ופיתוח בתחום זה, מדיניות שתצמצם באופן ניכר את בעיית "מלכודת העוני" בארץ.

**נספח: הערכת החלופות לפי הקריטריונים:**

**\*\*ככל שהקופסה צהובה יותר, החלופה היא טובה יותר\*\***

קידום התעסוקה	מס הכנסה שלילי	מהל"ב משופץ	מהל"ב	חלופות קריטריונים
900	26,300	1,200	4,900	יעילות (כמה אנשים נחלצו)
8,500 ₪	30,418 ₪ **הערכה גסה מאוד**	66,666 ₪	16,326 ₪	עלות / תועלת (כמה עולה לאדם אחד)
סביר	ישים	אפשרית	יושם!	ישימות פוליטית
ישים	אפשרית	סביר	ישים!	ישימות טכנית
חיובי	אין פגיעה	יכול להיות	ההפך	חיזוק הדמוקרטיה