

דף מידע מספר 222 בנושאים חברתיים - כלכליים:

מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה

מבוא:

במסגרת חוק ההסדרים אשר הכנסת אישרה לאחרונה, הועבר חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה המאפשר לממשלה לייזום תכנית חברתית כלכלית אשר תאפשר לפעול להסבת מקבלי הבטחת הכנסה לתעסוקה. החוק יוצר את התשתית החוקית והמעשית המאפשרת לחייב מקבלי הבטחת הכנסה לצאת לעבודה.

המסגרת החוקית והתקנות שנלוות אליה יאפשרו למפעיליו לעסוק בהסרת חסמים חברתיים, אישיים פסיכולוגיים טכניים ואחרים אשר מנעו את היציאה לעבודה. מטרת החוק לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצא את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, על מנת לאפשר להם מעבר מהתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית.

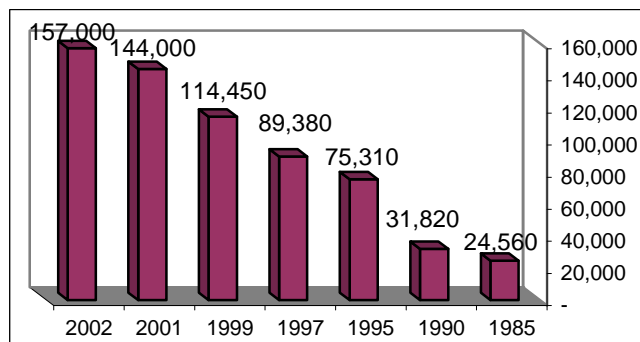
החוק הנ"ל והתוכניות המפורטות אשר יופעלו בהמשך מתבססים על מה שמכונה לעיתים בכלי התקשורת תכנית ויסקונסין.

עקרונות התכנית:

1. ניצול התקציב המיועד למקבלי הבטחת הכנסה לשם סיוע במציאת עבודה.
2. הקמת מרכזים לאבחון, ייעוץ, הדרכה, והשמה בהם ירוכזו כל השירותים הנדרשים לפתרון הבעיה.
3. תפיסת מקבל הבטחת הכנסה לא כמקרה או כבעיה אלא כמשתתף בתוכנית.
4. למרכזים אשר יוקמו תהיה הגמישות הניהולית והארגונית לפתור את בעיות המשתתף.

נתוני הרקע:

מקבלי הבטחת הכנסה 1985 – 2002:



כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל מספר מקבלי הבטחת הכנסה גדל פי 7 בתקופה שבין 1985 – 2002.

צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
מר הרמן בונץ
ח"כ יצחק הרצוג
ח"כ אתי לבני
ח"כ גדעון סער

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
יו"ר שני,
מר חיים י. צדוק ז"ל
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
עו"ד יוסי כץ
ד"ר וינפריד וייט

בחסות:

קרן פרידריך אברט
משה קורניק

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Hermann Bünz
Mr. Isaac Herzog, MK
Ms. Eti Livni, MK
Mr. Gideon Saar, MK

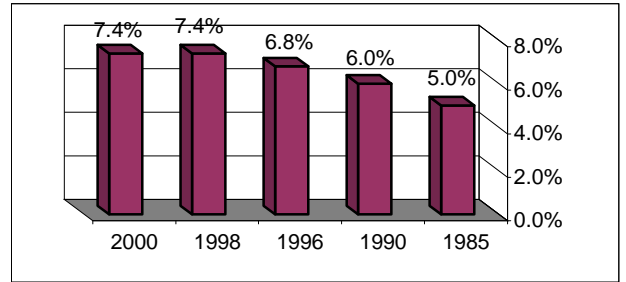
Former members of the

steering committee

Former Chair,
The Late President
Chaim Herzog
Former Chair,
The Late Mr. Haim J.
Zadok
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz
Dr. Winfried Veit

Sponsors:

Friedrich Ebert
Stiftung
Moshe Kornik



משקל תשלומי העברה בתוצר גדל ב- 60% כאשר מ- 1996 כמעט ולא הייתה צמיחה במשק. דוגמאות לסכומי הזכאות להבטחת הכנסה ורמת ההכנסה המינימאלית אשר אינה מאפשרת קבלת תשלומים אלה.

הכנסה שאינה מאפשרת קבלת הזכאות	סכום חודשי	
2,338 ₪	1,337 ₪	בודד
4,219 ₪	2,239 ₪	זוג + 2
5,104 ₪	2,607 ₪	בודד + 2

הניסיון בוויסקונסין:

הפעלת התכנית במדינה זו התבססה על ההנחה כי על הממשלה לקבוע את הכללים והתקנות, ולהפעיל בקרה ציבורית אך לתת לגורמים חיצוניים לא ממשלתיים להפעיל את התוכנית. התוכנית עוצבה כך שהיא ממצה את היתרון של קיום אלטרנטיבות ע"י שימוש בספקי שרות פרטיים ו/ או ציבוריים וע"י העדפת מנגנון של השוק תוך דרישה לעמידה בסטנדרטים במקום לעמידה בנהלים ביורוקרטיים. הייחוד בתוכנית הוא שתוכנית ההפרטה לא התייחסה לפעולות או לשירותים ספציפיים, אלא לאחריות כוללת בכול הקשור לתהליך השבת מובטלים לעבודה. במסגרת המכרז שנעשה, ניתנו מספר זיכיונות לתקופה מוגדרת ולפי חלוקה גיאוגרפית לאזורי אחריות. לפי ההסכם, הזכין מקבל תקציב נתון לתקופה קצובה שמבוסס על התקופה הקודמת. התקציב כולל סבסוד מעונות יום, תוכנית להשבה לעבודה, אדמיניסטרציה והחשוב ביותר - תקציב לכיסוי תשלומי תמיכות הקיום בגין התוכניות השונות. הזכיינים לא מקבלים כיסוי נוסף מעבר לסכומים המוגדרים בחוזה. ככל שהזכין נותן שירותים יעילים יותר וגורם להשבת יותר אנשים לשוק העבודה הטבעי ההוצאות שלו עשויות להיות נמוכות יותר (בעיקר במתן תמיכות קיום), בחוזה עם הזכין מוגדרים תנאים בסיסים למתן שירות, הזכיינים מקבלים בכל מקרה 7% מהמחזור כהקצאה ראשונית ובנוסף 10% מהחיסכון בתקציב (90% מהחיסכון חוזר לממשלה לפעולות אחרות בנוסחת חלוקה בין שלטון מקומי למדינה). למעשה, זרם ההוצאות של הממשלה בגין כל מובטל בנקודת המעבר ניתן לזכין. יש להדגיש כי המעבר לזכיינים נעשה תוך הבטחה שלא לפטר אף עובד של שירות התעסוקה או עובדי ממשלה אחרים האחראים על תמיכות קיום. לעובדים אלו נשמרת האופציה לעבוד בצד עובדי הזכין, ולהמשיך להיות עובדי ממשלה או לפרוש. כמו כן יש להדגיש כי הפיקוח והבקרה למניעת ניצול לרעה של זכיינים (למטרות רווח או מלכ"רים) מובטח בשלושה אמצעים עיקריים:

1. ספר הפעלה מפורט של הדרישות והמגבלות של הזכין.
2. נוכחות קבועה של עובדי ממשלה באתר הזכין למתן אישור הזכאות הסופי על ידם.
3. קיצוב תקופת הזכיינות לשם בחינה מחדש של פעולות הזכין.

תוצאותיו של ההליך המתואר לעיל הובילו למסקנה כי גורם חיצוני יכול לעבוד באפקטיביות וברמת שירות גבוהה יותר מהממשלה גם אם הוא עובד למטרות רווח, ובלבד שהוא מבוקר כנדרש.

אחד מיסודות תוכנית וויסקונסין היא הדרישה מכל נתמך להשתתף בעבודה או בפעילות אחרת על פי תוכנית יעדים להשבה לעבודה, במספר שעות מינימאלי בשבוע. אי השתתפות בפעילות גוררת אפשרות של שלילת הזכאות לתמיכה כספית. כלומר, כל תמיכה כספית מותנית ב "תמורה" בתעסוקה מצד הלקוח. כמעט בכל פעילות נדרשת השתתפות עצמית של הלקוחות בעלות הפעילות. הדרישה להשתתפות בפעילות מפחיתה מיידית את הניצול במערכת (המוערך בכ - 35% מהמקרים).

סוגי פעילות תעסוקתית, לפי רמת הקושי בהשמה בעבודה:

עבודה לא מסובסדת - עבודה בשוק הטבעי בהיקף של כ - 40 שעות בשבוע, ללא סבסוד שכר למעסיק ותוך תמיכה זמנית, במידת הצורך ותנאי עמידה המבחן הכנסות, במעונות יום, תלושי מזון, ביטוח בריאות ואף החזרי מס, נעשית הכוונה לעבודה בסקטור הפרטי. **עבודת מבחן זמנית** - עבודת המבחן מספקת תנאים למבחן ב "עולם העבודה האמיתי" בהיקף של כ - 40 שעות בשבוע לגבי מוכנות לשוק העבודה, ומאפשרת אבחון בעיות בהשתלבות בעבודה.

עבודות למען הקהילה - עבודות זמניות, בדרך כלל לא יותר מ - 6 חודשים, בפרויקטים שונים ומגוונים לתועלת הציבור. מיועד רק ללקוחות שלא יכולים להשיג עבודה ושאינם יכולים להשתלב בעבודת מבחן זמנית בשל חוסר ניסיון, הרגלי עבודה זעומים או כישורים נמוכים.

עבודה מוגנת – מיועדת למי שאינו יכול להשתלב אפילו בעבודה למען הקהילה, ויש להתאים עבורו עבודה בתנאים מיוחדים. נשלחים לעבודה מוגנת מוגבלים (גופנית או נפשית). חלקם מגיע לעבודה המוגנת באופן זמני או לייצוב. בכל מקרה למשתתפים בה יש שני מסלולים אפשריים: עבודה חלקית קבועה במרכזי שיקום, או עבודה זמנית (בדרך כלל לא יותר משנתיים) לקראת התקדמות לעבר עבודה למען הקהילה, עבודה מוגנת כוללת פעילות תעסוקתית בהיקף של כ- 28 שעות שבועיות ועד כ- 12 שעות שבועיות באימון והכשרה.

מרכז תעסוקה – תחנה אחת ללקוח. תחנה אחת ללקוח היא מימוש הרעיון של ארגון אחד שאחראי הן על יציאה לעבודה והן על תמיכה כספית. למעשה, במרכז תעסוקה מרוכזים השירותים והמשאבים של שירות התעסוקה, ביטוח לאומי, הכשרה מקצועית, מעונות יום וכיו"ב. המרכז מיועד כעקרון לתת מענה לכל דורש עבודה, גם אם אינו זכאי לתמיכה כספית.

הגישה של "מכוון לקוח" היא מרכזית במרכז תעסוקה ובאה לידי ביטוי החל במתן שירותי אינפורמציה ועזרה בתווך מחפשי עבודה למעסיקים, ועד לשרות של הכוונה אישית תומכת שמרוכזת בידי "מנהל יעדים תעסוקתיים" (תפקידו לשמש כמתכנן פיננסי תעסוקתי). בתוקף תפקידו הוא ממונה על הכנת תוכנית יעדים אינדיבידואלית להשבה לעבודה (שעליה חותם גם הלקוח), ליווי ומעקב אחר ביצוע התוכנית ומתן פתרונות לבעיות שעולות במהלך ביצוע התוכנית ובכלל זה למעסיקים. כחלק מהתוכנית מנהל היעדים התעסוקתיים מטעם הזכין מאשר יחד עם פקיד ההשמה מטעם הממשלה את הזכאות לתמיכות קיום וכן הפחתה / שלילה של הזכאות.

השירותים למחפשי עבודה ניתנים גם בתוך מרכז התעסוקה וגם מחוץ לו תוך קניית שירותים מגורמים חיצוניים. בתוך "מרכז התעסוקה" מושם דגש על שירות עצמי בטכנולוגיות מחשב רבות, ובכלל זה אבחון עצמי, לומדות שונות והכשרה מקצועית בסיסית. הטכנולוגיות ידידותיות למשתמש ברמה הנמוכה ביותר וניתנות תוך אפשרות לסיוע והדרכה במקום.

הלקוחות מקבלי תמיכות הקיום שנדרשים להגיע למרכז מחויבים להחתים נוכחות באמצעות כרטיס מגנטי כעובדים לכל דבר (מובטלים שיכולים לחפש עבודה בעצמם בחודשי האבטלה הראשונים אינם נדרשים להגיע למרכז על בסיס יומי או שבועי קבוע אלא מוזמנים באופן אישי – למעקב או בגין הצעת עבודה אקטואלית), הקוד המגנטי מלווה את הלקוח בכל תחנה בה הוא נמצא במרכז, והמידע על פעילותו נאגר אלקטרונית ומשמש למנהל המקרים כדו"ח פעילות של הלקוח.

ב"מרכז התעסוקה" אין כאמור הפרדה בין האוכלוסיות השונות, כך שלנתמכים אין הרגשה שהם מגיעים "ללשכת הסעד". מרכז התעסוקה מופעל ע"י זכין שנבחר במכרז. הזכין יכול להיות מהסקטור הציבורי או הפרטי, או שילוב שלהם. לפיכך הגישות להפעלת המרכזים הן שונות אך מכוונות לאותן המטרות.

להלן פירוט השירותים העיקריים הניתנים בדרך כלל במרכז התעסוקה.

- דסק להכוונה ומתן אינפורמציה למגיעים למרכז.
- מנהל יעדים תעסוקתיים – המתכנן ומבצע את הפעלת הלקוח בכל השלבים עד להשתלבות בעבודה.
- אינפורמציה בנוגע לשוק העבודה ולמחפשי עבודה – ובכלל זה שירותי מחשב, אינטרנט, טלפון, ספרייה וכד'.
- מאבחנים מקצועיים.
- סדנה (workshop) עזרה בהכנת קורות חיים, הכנה לראיון עבודה, הדרכה בחיפוש עבודה וכד'.
- ייעוץ ומידע בנוגע ללימודים והכשרה מקצועית.
- ראיונות עבודה ע"י מעסיקים.
- מעון יום לזמן קצר – על מנת לאפשר שמירה על הילדים בזמן יציאה לראיון עבודה או לפעילות אחרת במסגרת המרכז.
- ייעוץ לתכנון קריירה לצעירים.
- שירותים למוגבלים.

תוצאות הרפורמה בוויסקונסין:

הרפורמה בוויסקונסין הצליחה לא מעט בזכות הגישה כי על מנת להשיג את היעד להשבה לעבודה "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה" יש לשלם דגש לתפיסה "מכוונת לקוח" מובטלים ומעסיקים, ולא לתהליך עצמו. ההצלחה לא הייתה שלמה ללא דחיפה עקבית ושיטתית ליציאה לעבודה במסגרת כללי התנהגות ברורים (כולל קנסות ועונשים). בנוסף, התוכנית לא הייתה משיגה את יעדיה ללא הטמעת תחרות לשם השגת איכות השירות הטובה ביותר באמצעות גמישות ויעילות במתן השירותים וע"י הסרת מגבלות הקשורות לממשלה.

התוכנית בוויסקונסין גרמה לירידה במספר הנתמכים בין הגבוהות בארה"ב: בוויסקונסין ירד מספר המקרים ב- 80% בתקופה שבין אוגוסט 96 לדצמבר 98 (כיום 88%) כאשר בכל ארה"ב כולה הירידה באותה תקופה הייתה של 37% בלבד (כיום 48%). גם בתמיכה הפדראלית בתלושי מזון הירידה היא בין הגבוהות בארה"ב. מבחינה תקציבית, ההשקעה הממוצעת פר לקוח עלתה עם השנים, (בעיקר בגין מעונות יום) אך סה"כ ההוצאה ירד בשל הירידה במספר המקרים הנתמכים: מכ- 450 מיליון דולר בשנת 1997 בגין כ- 46,000 מקרים לכ- 60 מיליון דולר כיום בגין כ- 9,000 מקרים. לפי הערכת מרק הובר, אחד ממובילי הרפורמה בוויסקונסין נחסכו בוויסקונסין כביליון דולר בין השנים 1988 ל- 1998.