

תוכן עניינים

1.....	תוכן עניינים
2.....	מבוא
3.....	1. שירותים חברתיים ושירותי הרווחה בישראל
	1.1 מהם שירותים חברתיים 3
	1.2 השירותים החברתיים בישראל 3
5.....	2. הפרטה ותהליכי הפרטה בישראל
	2.1 הפרטה והמגזר הציבורי 5
	2.2 הפרטה של השירותים החברתיים בישראל 6
	2.3 בעיות מרכזיות בהפרטת שירותי רווחה 7
9.....	3. הסיבות להפעלתן והיעוד של תוכניות מרווחה לעבודה
11.....	4. תוכניות 'מרווחה לעבודה' בישראל
	4.1 תוכניות 'מהל"ב' ו'אורות לתעסוקה' - תוכנית ויסקונסין 11
	4.2 תוכנית מעגלי תעסוקה 14
	4.3 תוכניות נוספות 16
19.....	4. דיון
21.....	5. סיכום ומסקנות
22.....	ביבליוגרפיה

מבוא

במסגרת מדיניות הרווחה הישראלית אשר נתפסת כנדיבה וכזו המבטאת את מודל מדינת הרווחה, חלים בשנים האחרונות שינויים משמעותיים ביותר. שינויים אלו כוללים הפרטה הולכת וגדלה, שימוש נרחב במיקור חוץ וניסיונות לשינוי של המערכת כולה תוך מתן דגש לתוכניות הפעלה תעסוקתיות מבוססות 'אקטיבציה', כלומר מעבר ממדיניות המבוססת על קצבאות ככלי להבטחת קיום כלכלי בסיסי של האדם הנזקק למדיניות הרוואה כל אדם בעל אפשרות לעבוד בעבודה כלשהי בהיקף כלשהו. הביטוי של מדיניות זו הן תוכניות הפעלה תעסוקתית המתנות השמך קבלת קצבאות בביצוע משימות הקושרות לתעסוקה: השתתפות בסדנאות, פגישות, השמה או עבודה בקהילה.

בעבודה זו נבדק הקשר בין שתי מגמות אלו. הטענה היא שהטמעה ויישום של תוכניות ההפעלה התעסוקתיות קשורות באופן הדוק לתהליכי ההפרטה המתרחשים תחום הרווחה, ובתחום הציבורי בישראל בכלל. בהתאם לטענה זו שאלת המחקר של עבודה זו היא כיצד מרכיב ההפרטה מתבטא בתוכניות ההפעלה התעסוקתיות השונות שהופעלו בישראל בין השנים 2000-2020 וכיצד זה השפיע על אחוזי ההצלחה שלהן. כלומר שאלת המחקר מתורגמת למספר שאלות שמנה: איך תהליך ההפרטה השפיע? האם בעקבות ההפרטה מי שאמור לקבל את העזרה/מענה מקבל שירות יותר טוב ויותר מהיר או שההפך זה המצב; והאם התוכניות מהוות גורם חיובי לשיפור מצבם של מקבלי השירות או לא.

העבודה עוסקת בעיקר בשלוש תוכניות הקשורות לתעסוקה אשר אוכלוסיית היעד שלהן היא מקבלי קצבת הבטחת הכנסה: תכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), אורות לתעסוקה ומעגלי תעסוקה. שתי הראשונות מוצגות לעיתים כשתי תוכניות נפרדות, אך במובנים רבים מדובר בתוכנית אחת אשר משמשת כשימוש ישראלי במודל המכונה תכנית ויסקונסין, וכך גם תוכניות אלו מכונות לעיתים קרובות. בעבודה זו, כאשר ההתייחסות היא לתוכנית מסוימת יהיה שימוש בשם שלה, וכאשר ההתייחסות היא לעקרונות המשותפים לשתי התוכניות ייעשה שימוש במושג תכנית ויסקונסין. ככלל, אורות לתעסוקה הופעלה על אותו מודל של תוכנית מהל"ב עם שינויים מסוימים שנתמכו בביקורת ציבורית רחבה כנגד התוכנית. תכנית נוספת בה העבודה עוסקת באופן נרחב יחסית היא תוכנית במעגלי תעסוקה, אשר החליפה את התוכניות הקודמו. עבור תומכי התוכנית מדובר בתכנית חדשה לגמרי, בעוד מתנגדי הרואים אותו כגלגול חדש של תוכנית ויסקונסין. עמדות מנוגדות אלו נוגעות בשאלת המחקר של עבודה זו. העבודה תתייחס למספר תוכניות נוספות, קטנות יותר בהיקפן: אשת חיל, תלמ"ה ותנופה.

העבודה בנויה באופן הבא. הפרק הראשון עוסק בשירותים החברתיים בישראל. הפרק השני עוסק בתהליכי הפרטה בכלל, ובשירותים חברתיים בפרט. הפרק כולל התייחסות נרחבת בעיות המיוחסות לתהליכי הפרטה בשירותים חברתיים. שני הפרקים הבאים עוסקים בתוכניות ההפעלה התעסוקתיות שהועלו בישראל בין השנים 2000 ל-2020: הפרק השלישי מציג את הסיבות להפעלתן והיעוד של תוכניות מרווחה לעבודה, בעוד הפרק הרביעי מציג בהרחבה יחסית את התוכניות השונות בהן העבודה עוסקת עם דגש על ההבדלים בין תוכנית מעגלי תעסוקה העכשווית לבין תוכנית ויסקונסין שנסגרו כבר (מהל"ב ואורות לתעסוקה). פרק החמישי של העבודה הוא פרק דיון, והפרק השישי הינו הפרק הסוגר את העבודה ויציג סיכום של העבודה ומסקנות.

1. שירותים חברתיים ושירותי רווחה בישראל

1.1 מהם שירותים חברתיים

שירותים חברתיים הם שירותים ציבוריים "המספקים צרכים שהחברה רואה בהם הכרח בסיסי לרווחת הפרטים בה ולתפקודם המשותף" (מנדלקרן ושרמן, 2015: 273). שירותים שכאלו לא קיימים באופן טבעי כמוצרים בשוק, אלא הדרישה להם היא על ידי המדינה עצמה המתפקדת כלקוח היחיד. מעצם הגדרה זו עולה הקושי המובנה בהגדרתם המדויקת. הגדרת שירות כבסיסי תלויה בהקשרים פוליטיים, חברתיים ותרבותיים אך מקובל לראות תחומים של חינוך, בריאות, רווחה ובטחון סוציאלי, תעסוקה, שיכון כתחומים מרכזיים (כאשר בישראל מקובל להתייחס גם לתחום של קליטת עלייה). דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (משרד ראש הממשלה, 2016) מתייחס לשירותים חברתיים ככל שירות חינוכי או טיפולי (לרבות נפשי, סוציאלי, רפואי ופרא רפואי) הניתן על ידי המשרדים החברתיים. הגדרה זו מורכבת יותר, למעשה שירות חברתי הופך לכה ברגע שהמדינה מחליטה להציע אותו. באופן דומה המשמעות היא שבהחלטה אחת או שינוי מדיניות שירות חברתי יכול להיעלם, להשתנות או לשנות פניו. אם כן, אין הגדרה הנוגעת לעצם מהות השירות, אלא ישנה חשיבות רבה ותלות בהקשרים חיצוניים.

מעבר לכך, מרבית השירותים החברתיים נתפסים כמתמשכים ומורכבים ומשתנים באופן קבוע בהתאם לצרכים המשתנים של אנשים. מעצם מהותם ישנו קושי בהגדרה מדויקת ומדידה של איכות השירות, עובדה המתעצמת מהתלות הגדולה של מקבלי השירותים בשירותים עצמם. כלומר תפיסת איכות השירות נובעת קודם כל מהערכת מקבלי השירות עצמם. במקרה של שירותים חברתיים אשר קהל היעד שלהם הוא אוכלוסיות מוחלשות, היכולת שלהם לפקח על איכות השירות יורדת אף יותר (מנדלקרן ושרמן, 2015).

לגבי מגמות עכשוויות בשירותי רווחה, מרון (Maron, 2014) טוען שישנה מגמה בולטת של התאמה אישית (Individualization). הכוונה היא בהתאמה של השירותים הניתנים בהתאם לנסיבות, צרכים, ורצונות אישיים של המשתתפים ויצירת טיפולים יעילים ומותאמים אישית. על פי מרון מגמה זו היא שיקוף של ניסיונות לעדכן את מודל מדינת הרווחה בהתאם לשינויים אידיאולוגיים וכלכליים וליצור שירותים גמישים המכירים בערכים של שונות ויעילות כלכלית. עבור מרון הביטוי המרכזי של שינוי זה הוא בתוכניות 'אקטיבציה' אשר מתנות את הזכאות להטבות וקצבאות בהשתתפות בתוכניות ומילוי חובות שונות הקשורות לעולם העבודה (החל מהשתתפות בסדנאות, ביצוע עבודות בקהילה ועד השמה כפויה) (דורון, 2005). תוכניות אלו מבטאות תפיסה על פיה אבטלה היא 'פגם' אישי ולא תופעה מבנית בחברה, ובהתאם לכך המשאבים מופנים לקידום שינוי התנהגותי אצל האדם (Maron, 2014).

1.2 השירותים החברתיים בישראל

יוסף, סופר ומלול (Yosef, Soffer & Malul, 2019) דנים במערכת הרווחה הישראלית ומציגים אותה כמבוססת על הרעיון שהמדינה מחויבת להעניק הזדמנות שווה וזכויות חברתיות לכל האזרחים שלה. מדיניות הרווחה של ישראל, אשר המנגנון הביצועי ליישומה הוא הביטוח הלאומי, נתפסת כנדיבה יחסית והיא מציעה טווח רחב של הטבות לאזרחים באמצעות קצבאות ותשלומים. מנדלקרן וקורא (Mandelkern & Koreh, 2018) מזהים מגמות סותרות במדיניות הרווחה הישראלית. לצד הרחבה של שירותים קיימים או פיתוח שירותים חדשים, שירותים רבים הופרטו, מוסחרו או הועברו לשוק הפרטי, בנוסף להקשחת תנאים לקבלת שירותים מסוימים.