

תוכן העניינים

עמוד	נושא
3	מבוא
	רקע תיאורטי:
4	מדינת ישראל כמדינת רווחה
7	עוני
12	הבטחת הכנסה
15	תמורות בתוכנית הבטחת ההכנסה בישראל – תוכניות הפעלה תעסוקתית
18	תוכניות הבטחת ההכנסה והפעלה תעסוקתית בישראל בהשוואה לעולם
23	דיון
25	סיכום ומסקנות
26	ביבליוגרפיה
29	רשימת תרשימים

מבוא

לקצבת הבטחת ההכנסה יש חשיבות מיוחדת. קצבה זו מיועדת לשכבה באוכלוסייה שמצבה הכי קשה, בעיניי. שכבת אוכלוסייה זו לא מסוגלת לפרנס את עצמה לאורך זמן באופן המינימלי הנחשבת לראויה על ידי המדינה, ועל כן "זוכה" לקצבת הבטחת הכנסה.

בתחילת שנות האלפיים ביצעה הממשלה שורת רפורמות בשירות הרווחה בישראל. בין רפורמות אלה, בוצעה גם רפורמה משמעותית בחוק הבטחת ההכנסה. זאת, על רקע שינוי אידיאולוגי בצמרת השלטון והמשבר הכלכלי הכבד בו היתה שרויה המדינה. במסגרת הרפורמה, הותנתה המשך קבלת הקצבה בהשתלבות הזכאים לה בתוכנית הפעלה תעסוקתית (תוכנית מהל"ב), שמטרתה הפורמלית היתה לקדם את חזרת מקבלי הקצבה לשוק העבודה באופן שיאפשר להם קיום בכבוד ללא תלות אמיתית בגמלאות שונות. בנוסף, צומצמו חלק מההטבות הכלכליות המגיעות למקבלי הקצבה (הנחה בארנונה ובביטוח בריאות ועוד).

מטרתה של עבודה זו לבדוק את מידת הצלחתה של התוכנית בכל הקשור לצמצום רמת האבטלה והעוני ושיפור מצבם הכלכלי של מי שלקח בה חלק, ולעמוד על השלכותיה של תוכנית זו על מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, תוך השוואה לתוכניות דומות שהופעלו במדינות אחרות בעולם. כמו כן, אסביר את השינוי האידיאולוגי שגרם לאימוץ תוכנית ההפעלה התעסוקתית. זאת, באמצעות ניתוח תוכן איכותני ממאמרים רלוונטיים ושימוש בנתונים סטטיסטיים שונים שפורסמו בנושא.

בחלקה הראשון של העבודה אביא רקע תיאורטי מקיף, בו אציג את התפתחות מערכת הרווחה בישראל לאורך השנים, את נושא העוני ומצב העוני בישראל, ואת נושא הבטחת ההכנסה ותכנית ההפעלה התעסוקתית, תוך השוואה של המצב בישראל למצב במדינות אחרות בעולם; בחלק השני של העבודה אדון במידת הצלחת תוכנית ההפעלה התעסוקתית בישראל ותוצאותיה השונות, ואנתח את אותן בהתבסס על הרקע התיאורטי אותו הצגתי בחלק הראשון; בחלק השלישי אסכם את העבודה ואציג את מסקנותי העיקריות.

רקע תיאורטי

מדינת ישראל כמדינת רווחה

מדינת ישראל מוגדרת כמדינת רווחה, ששמה לה למטרה לדאוג לצרכי אזרחיה באמצעות כלים שונים, ובהם קצבאות, גמלאות, עידוד תעסוקה, גביית מיסים ורגולציה שנועדה לאזן את השוק החופשי. דאגה זו באה לידי ביטוי במאמצים אותה משקיעה המדינה בצמצום הפערים החברתיים ומימדי העוני (גל, 2004).

הקמת מערכת הרווחה בישראל והמגמות בה – סקירה היסטורית קצרה

ראשיתה של מערכת הרווחה הישראלית בימי המנדט הבריטי, אז הפעילו הוועד הלאומי, הסתדרות העובדים וגופים וולונטריים שונים תוכניות רווחה שונות, כמו למשל המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי שהחלה לפעול בשנות ה-30 וייסדה רשת לשכות סעד לרווחת האוכלוסייה היהודית בארץ ישראל. לאחר קום המדינה, החלו להקים באופן מדורג את מערכת הרווחה הממלכתית, כאשר חוק הביטוח הלאומי, שהסדיר בין היתר את קצבאות הזקנה והשארם ואת דמי הלידה, חוקק בשנת 1953. מעט מאוחר יותר, בשנת 1958, חוקק חוק שירותי הסעד, שעיגן בתוכו את שירותי הסעד המוענקים על ידי המדינה. בתחומי ארגון ומציאת העבודה, הפנסיה והבריאות, התרחש מאבק בין הממשלה להסתדרות על השליטה, כאשר בסופו של דבר הלאימה המדינה את לשכות העבודה, בעוד ההסתדרות שמרה על שליטתה בתחום הבריאות, באמצעות שליטה בקופת חולים כללית ובבתי החולים שלה ועל ניהול קרנות הפנסיה של העובדים, כאשר הכסף שנצבר בהן מועבר להשקעה באמצעות המדינה (גל, 2004).

בשני העשורים שבאו לאחר מכן, עברה מערכת הרווחה תהליכי מיסוד והרחבה. בשנות השישים, לאחר הנחת הבסיס החקיקתי למערכת הרווחה, התחזק מעמדו הדרג הבירוקרטי שאחראי על ניהולם ותפעולם על חשבון הדרג הפוליטי, ותהליכי הרחבה של שירותי הרווחה והפיכתם לאוניברסליים. זאת על חשבון הדרג הפוליטי. שנות השבעים כללו בחובם הרחבה של שירותי הרווחה והפיכת רבים מהם לאוניברסליים, ובכלל זה הרחבת חוק חינוך חנים ללימודי התיכון, הגדלת קצבאות הזקנה והצמדתם למדד, החלת דמי אבטלה, קצבת נכות, חוק דמי מזונות חוק הבטחת הכנסה שחוקק בשנת 1980, הינם דוגמאות בולטות למגמה זו (גל, 2004).

שנות השמונים התאפיינו במגמה הפוכה לזאת של שנות השבעים. זאת, על רקע המשבר הכלכלי שפקד את ישראל בתחילת שנות השמונים, כמו גם חילופי השלטון בשנת 1977, שהביאו לשינוי אידיאולוגי ולתפיסה לפיה על הממשלה לצמצם את מעורבותה ואת השקעותיה בכל הקשור לרווחה ולסעד. שינוי המגמה בא לידי ביטוי במיעוט חקיקה חברתית, בצמצום תקציבי הרווחה ובהפרטה של שירותי רווחה שונים. מדיניות זו של הממשלות השונות בשנות השמונים הובילה לגידול בעוני ובאי השוויון החברתי בישראל (גל, 2004).

שנות התשעים התאפיינו במגמה מעורבת. מחד, המשיכה מגמת ההפרטה שהחלה במחצית השנייה של שנות השמונים. אך, מנגד, חל גידול מתון בתקציבי הרווחה במחצית הראשונה של העשור. זאת, על רקע העליה הגדולה מברית המועצות ועליית יהודי אתיופיה, שהביאו לצמיחה בשיעור גבוהה ולשיפור משמעותי במצב