

ויסקונסין בישראל: כרוניקה של קבלת החלטות תחת הגמוניה אידאולוגית

גל זהר ומיכל פרנקל

באוגוסט 2005 החלה לפעול בישראל תכנית מהל"ב, הידועה יותר בשיח הציבורי בכינויה "תכנית ויסקונסין", תוך התנגדות ציבורית עזה. תהליך הייבוא והמיסוד של התכנית החל בשלהי סוף שנות התשעים באופן הדרגתי. אולם, מיד לאחר הפעלת התכנית, חלו שינויים מבניים מהירים שהובילו לאחר מכן להחלפתה בתכנית "אורות לתעסוקה" ובסופו של דבר לסגירתה, הזמנית לפחות, ב־2010. בניגוד לתפיסה המקומית, הרואה במודל ויסקונסין מודל אפשרי יחיד לחיקוי, התכנית הישראלית הייתה חלק ממגמה גלובלית להפעלת מדיניות אקטיבציה שנועדה להפוך את האזרחים לשחקנים פעילים שמאמציהם לשוב לעולם העבודה בשכר הם תנאי לזכאותם לקבלת הסיוע של המדינה. על אף קיום רפרטואר עשיר של תכניות מגוונות ברחבי העולם, התכנית הישראלית שנבחרה דומה דמיון רב לזו שהופעלה במדינת ויסקונסין שבארה"ב ומבוססת על יסודותיה. מאמר זה מראה כי מודל ויסקונסין היה היחיד שעמד על הפרק במהלך מרבית שלבי ייבוא התכנית ואליו התייחסו תומכי התכנית ומתנגדיה כאחד. שילוב בין יחסי הכוח המוסדיים בהקשר המקומי, ובמיוחד עוצמתו של משרד האוצר, לבין יחסי הכוח הגיאופוליטיים וההשפעה המוטמעת של ארה"ב על ישראל, עשוי להסביר כיצד התפתח המודל הישראלי ומדוע לא טופלו מראש המרכיבים שהביאו להצלחתו המוגבלת מאוד ולהפסקת התכנית לפני הרחבתה לכל רחבי המדינה.

א. מבוא

באוגוסט 2005 החלה לפעול בישראל תכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לעבודה בטוחה), הידועה יותר בשיח הציבורי בכינויה "תכנית ויסקונסין". הפעלתה של התכנית, שמטרתה המוצהרת השבתם של מובטלים כרוניים למעגל העבודה, הובילה להתנגדות ציבורית חריגה בעוצמתה. הביקורת חצתה מגזרים, על אף שגם מבקריה הגדולים ביותר לא השכילו להציע חלופה אמיתית במיוחד בשלבים הראשונים. ביקורת זו מילאה תפקיד משמעותי בשינויים מהירים למדי שאירעו מיד עם הפעלת התכנית, ולאחר מכן בהחלפתה בתכנית "אורות לתעסוקה" ואף לסיימה, הזמנית לפחות, ב־2010, למרות המשאבים העצומים שהושקעו בה.

כשלון מיסודה של "תכנית ויסקונסין" הישראלית בולט דווקא על רקע הצלחתן והתפשטותן של תכניות "השבה לעבודה" בתחום התעסוקה בארצות מפותחות רבות. אולם בניגוד למה שמקובל היה לחשוב בישראל, התכניות שהצליחו ברבות ממדינות אירופה לא היו העתק של תכנית ויסקונסין האמריקאית, אלא תכניות עצמאיות שהתפתחו במסגרת מגמה גלובלית של

ישום תכניות שאותן ניתן לכנות בשם הכולל "תכניות אקטיבציה בתעסוקה". במסגרת מגמה זו הופעלו ברחבי העולם, ולא רק בארה"ב, תכניות המכוונות להפוך את המובטלים וחסרי התעסוקה לשחקנים פעילים, שמאמציהם לשוב לעולם העבודה בשכר מהווים תנאי לזכאותם לקבלת קצבה (Barbier, 2001). חלק מן התכניות האירופאיות קדמו לתכניות האקטיבציה האמריקאיות, הגדירו מטרות שונות מאלה שהוגדרו בתכניות האמריקאיות ובתכנית ויסקונסין בפרט, וחתרו להשגת היעד של שילובם של מקבלי קצבות במעגל העבודה, על פי קריטריונים שונים מאוד מאלה שהדריכו את אנשי ויסקונסין ואת מקבלי ההחלטות בישראל שהלכו בעקבותיהם. אולם למרות קיומן של מגוון תכניות אקטיבציה, שחלקן נראה על פניו כמתאים יותר למודל שוק העבודה הישראלי, הן התכנית המקורית שיושמה בישראל והן מרבית השינויים שבוצעו בה לאורך השנים, שואבים את מרבית השראתם מן המודל שהתפתח במדינת ויסקונסין בארה"ב. רבים טוענים, בדיעבד, שהבחירה במודל זה היא שהביאה לכישלון התכנית ולסגירתה.

מאמר זה מבקש להתחקות אחר התהליכים שהביאו לבחירת המודל הספציפי שיושם בישראל, תוך הצגת השאלה מדוע הייתה התכנית האמריקאית כה מרכזית בהשפעתה, למרות ההבדלים באופיים של שוקי העבודה הישראלי והאמריקאי, ולמרות קיומם של מודלים שעל פניהם היו מתאימים יותר? חשוב להדגיש כי איננו באים לקבוע איזה מודל הוא הטוב או המתאים ביותר, כיוון שלכל מודל יש מעלות ומגרעות. מטרת המאמר הינה לבחון את תהליך קבלת ההחלטות שהביא לבחירתו של מודל ויסקונסין ואת העקרונות שבאו לידי ביטוי במודל הכלכלי בהעדפת התכנית על פני תכניות אקטיבציה אחרות שהיו קיימות בעולם, ואפילו בארה"ב.

כדי לבחון שאלה זו מציג המאמר תחילה את התיאוריות הסוציולוגיות המציעות הסברים להפצתם של דפוסי מדיניות מעבר לגבולות לאומיים. בחלקו השני של המאמר נציג את החלופות שעשויות היו להיות מקור השראה לתכנית האקטיבציה הישראלית, ובחלקו השלישי נתאר בהרחבה את השתלשלות קבלת ההחלטות בייסודה של תכנית זו, ואת הנסיבות שבמסגרתן הועלמו החלופות והתפתח השיח שהגדיר את מודל ויסקונסין האמריקאי כמודל היחיד הראוי לחיקוי. חלקו הרביעי של המאמר בוחן את תפקידם של הסוכנים החברתיים השונים בקידום מודל ויסקונסין ובהעלמת החלופות האפשריות, ומציע מודל תיאורטי להבנת תהליך קבלת ההחלטות ביבוא של מודל זה השזור יחדיו הסברים גיאופוליטיים, קוגניטיביים וחברתיים.

מאמר זה מבוסס על ניתוח מסמכים ארכיוניים ואחרים, גלויים וחסויים, המתעדים באופן מקיף ביותר את תהליך בחירת המודל, עיצובו, השינויים שנוצרו בו והוויכוחים שהתעוררו סביבו. במסגרת העבודה על מאמר זה רואינו יותר מעשרה נציגים מכל הארגונים והמוסדות שהיו מעורבים בתהליך ורבים מנושאי התפקידים שלקחו בו חלק משמעותי. מרואיינים אלה שפכו אור על תהליך הייבוא של אחת התכניות המשמעותיות ביותר ששינו את מדיניות התעסוקה בישראל.

ב. רקע תיאורטי: תהליכי העברה, הפצה ומיסוד של דפוסי מדיניות

תהליך הפצתם של רעיונות ומודלים מעבר לגבולות לאומיים ואימוצם בקונטקסט חברתי שונה מזה שבמסגרתו נוצרו מצוי כיום בלבו של חקר תהליך הגלובליזציה (Simmons et al., 2006; Henisz et al., 2005; Kogut and Macpherson, 2003). חוקרי המדיניות הכלכלית מבקשים בדרך כלל להסביר כיצד הופצו רעיונות ודפוסי מדיניות ניאוליברליים גם במדינות שבהן המערכת

הכלכלית הקיימת התבססה על הגיון שונה. אם בעבר נתפס תהליך ההפצה של רעיונות ומודלים כתהליך טבעי ונטול מאמץ שבמסגרתו נבחר המודל הטוב, או המתאים ביותר, להשגת המטרות המקוות, מרבית החוקרים של תהליך ההפצה כיום מסכימים כי זהו תהליך מורכב המושפע בו זמנית ממשנתנים רבים, וכי המודל המופץ אינו בהכרח המודל הטוב או המתאים ביותר. באופן גס ניתן לחלק את ההסברים המוצעים להפצתם של דפוסי מדיניות כלכלית לארבע קבוצות עיקריות: הסברים רציונליים; הסברים ניאומוסדיים; הסברים מוסדיים-פוליטיים והסברים גיאופוליטיים. כפי שנראה במהלך המאמר, ההסברים השונים מסייעים לנו להבין את תהליך הבאתו של מודל ויסקונסין לישראל, אבל אינם מספקים תשובה מספקת לשאלה מדוע לא נשקלו גם מודלים אחרים. על מנת להתמודד עם שאלה זו, נזדקק גם לתיאוריית הממדים השונים של הכוח אליבא ד'סטיבן לוקס (Lukes, 1974).

ב.1. הסברים רציונליים

כאמור לעיל, הנחת היסוד של רבים מתומכי הפצת המודלים הכלכליים הינה כי מדינות וארגונים הם שחקנים רציונליים השואפים לאמץ את המודלים הטובים ביותר או המתאימים ביותר להשגת מטרותיהם המוצהרות. על פי תפיסה זו השחקנים האמונים על עיצוב המדיניות ישקלו מודלים אפשריים שונים ויכריעו ביניהם על סמך שיקולי כדאיות ותועלת. בתנאים של חוסר ודאות, ובמצבים שבהם לא ניתן יהיה לקבוע בוודאות מה הוא המודל הטוב ביותר, יעשה מאמץ עקבי לבחון את כל החלופות ולאמוד את תוצאותיהן האפשריות. החלטתן של מדינות רבות לאמץ דפוס מדיניות מסוים ולהעדיפו על פני דפוסי מדיניות אחרים מוצגת במודל זה כהוכחה להיותו המודל הטוב או המתאים ביותר לקידום המטרה המוגדרת. מודל הסברי זה יתקשה להתמודד עם מצבים שבהם ניכר כי חלופות אפשריות מסוימות, הנתפסות כמוצלחות במדינות שבהן נוסו, כלל לא נשקלו בתהליך קבלת ההחלטות.

ב.2. הסברים ניאומוסדיים

בניסיון להתמודד עם הקושי שבהסבר תהליך קבלת ההחלטות בתנאים של חוסר ודאות, ועם מצבים שבהם בוחרים השחקנים שלא לבחון חלופות ראויות למודל המוצע, פותחה הגישה הניאור מוסדית בחקר ארגונים (Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983). על פי גישה זו, מודלים רציונליים אינם אלא מיתוסים, שכן בתנאים של אי ודאות ואינפורמציה חלקית מקבלי החלטות אינם יכולים לשקול את כל החלופות האפשריות ולהכריע ביניהן. העובדה כי מדינות וארגונים רבים מעדיפים מודל אחד על פני אחרים נובעת משלושה תהליכים מקבילים: לחץ המופעל על ידי ארגון מרכזי (דוגמת המדינה, חברה רב-לאומית או ארגונים בינלאומיים) אשר לו כפופים כל הארגונים האחרים (Coercive Isomorphism); תפיסת עולם דומה המאפיינת מומחים ופרופסיונליים העוסקים בתחום מסוים, בשל חשיפתם לתהליכי הכשרה ולספרות דומה (Normative Isomorphism), ונטייה לחקות מודלים מצליחים, ללא קשר להתאמתם לארגון המאמץ, בשל הלגיטימציה שבה זכו מודלים אלה (Mimetic Isomorphism). גישה זו השפיעה רבות על חקר הפצתם הגלובלית של מודלים של מדיניות בארגונים ובמדינות (Scott, 2004)

אולם היא יוצאת מתוך הנחה כי בכל רגע נתון קיים מודל עיקרי אחד של מדיניות הנתפס כמודל הטוב ביותר, וזוכה בתמיכת המומחים ובלגיטימציה נרחבת. ההכרה באפשרות שלפיה מתקיימים מספר מודלים לגיטימיים הניתנים לחיקוי, הביאה את החוקרים בגישה זו לשלב בנייתם גם הסברים מוסדיים-פוליטיים וגיאופוליטיים.

3.3. הסברים מוסדיים

בעוד שההסברים הניאו-מוסדיים אינם מתמקדים בדרך כלל בשחקנים העוסקים בפועל בעבודת היבוא ובהתאמה של המודל הגלובלי להקשר המקומי, מתמקדים ההסברים המוסדיים בשחקנים אלה, בתפיסת עולמם, באינטרסים שלהם וביחסי הכוח (Zucker, 1987; Selznick, 1948) ורשתות הקשרים ביניהם (Strang and Tuma, 1993). הרקע המקצועי שממנו מגיעים קובעי המדיניות קובע פעמים רבות את האופן שבו יגדירו את הבעיה שלה הם מחפשים פתרון, ואת סוג הפתרון המועדף (Fligstein, 1990). כאשר מתקיים מאבק בין מספר גורמים המבקשים להשפיע על קבלת ההחלטות, כוחו המוסדי היחסי של כל גורם יגדיר את מידת יכולתו להשפיע על ההחלטה שתתקבל לבסוף (Wasserman and Galaskiewicz, 1994; Rowley, 1997; Bengtsson and Kock, 1999), והרשתות החברתיות והפרופסיונליות העומדות לרשות כל אחד מן השחקנים המוסדיים תשפעה הן על משאבי הכוח שאותם יוכל לנצל והן על המודלים שלהם יהיה חשוף, שאותם יראה כלגיטימיים ומועדפים ושאותם יבקש לקדם (Traweek, 1988; Passmore, 1998); Knorr-Cetina, 1999). חוקרים המקבלים עמדה זו מתמקדים גם בדמותם של יזמים מוסדיים (Institutional Entrepreneurs), ובמשאבים המאפשרים להם לקדם יוזמות המביאות ליצירה, שימור או פירוק של מוסדות (Lawrence and Suddaby, 2006). יזמים מוסדיים אלה נהנים לעיתים קרובות מאמונם של גורמים שונים המעורבים בתהליך השינוי, ומצליחים ליצור קואליציות ובריתות המאפשרות לקדם דפוס מדיניות אחד על פני דפוסים מדיניות אחרים, בתנאים שבהם לחלק מן השחקנים אינטרס מובהק בהשאת המצב הקיים על כנו (Dimmagio, 1988; Greenwood and Hinings, 1996; Maguire, Hardy and Lawrence, 2004; Garud et al., 2007).

4.3. הסברים גיאופוליטיים

לצד ההסברים המתמקדים ביחסי הכוח ובקשרים הפוליטיים בין השחקנים בארגון או במדינה המאמצים את מודל המדיניות הזר, פיתחו בשנים האחרונות חוקרי ההפצה של רעיונות ומודלים מעבר לגבולות לאומיים גם הסברים המתמקדים ביחסי הכוח בין מדינות ובין ארגונים בזירה הבינלאומית. בתנאים שבהם מקדמים ארגונים בינלאומיים, דוגמת קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, מדיניות מסוימת המועדפת עליהם, יכולתם להשפיע על יישומה של מדיניות זו במדינות השונות נמצאה מושפעת למשל ממידת תלות הכלכלית של המדינה בארגון הבינלאומי (Henisz, Zelner et al., 2005). אולם חקר השפעת מבנה הכוח הגיאופוליטי על אימוצם של מודלים במדינות הלאום השונות מתייחס ברוב המקרים למצבים שבהם הארגונים הבינלאומיים והמעצמות ממליצים ומעודדים את יישומם של מודלים ספציפיים, ומתגמלים את המדינה המאמצת

באמצעות הגדלת הסיוע בתמורה לאימוץ המודל, או באמצעים אחרים. פחות תשומת לב מחקרית הושקעה בבחינת השפעתם הלא־ישירה של יחסי הכוח הגיאופוליטיים על העדפותיהם של מקבלי ההחלטות במדינת הלאום.

השראה לדיון בצורות השונות שבהן עשויים הארגונים הבינלאומיים והמעצמות הכלכליות הגדולות להשפיע על ההחלטות המתקבלות במדינות הלאום המצויות במעגל ההשפעה שלהם ניתן לקבל מעבודתו של לוקאס (Lukes, 1974) על שלושת הממדים של הכוח. בדומה לתיאורטיקנים אחרים העוסקים ביחסי כוח, גם לוקאס מצביע על ההשפעות של סיבה ומסובב ("סיבתיות") והסיבות שמביאות את מקבלי ההחלטות להחליט על הבחירה המתאימה ביותר מבין מספר חלופות, כשני הממדים המוכרים של הכוח. אבל לשני ממדים אלה מציע לוקאס להוסיף ממד שלישי הנוגע לזיהוי של אותם כוחות מובנים מאליהם, אשר לא רק גורמים להעדיף הצעה אחת על פני אחרות אלא אף מונעים מאותם מקבלי החלטות לשקול העלאת רעיונות חדשים או חלופיים. על פי לוקאס, בעוד שהממדים הראשון והשני של הכוח מתגלמים בקונפליקטים חשופים שבהם ניתן לאתר בקלות יחסית את ניגוד האינטרסים בין בעל הכוח לגורם המציית לו, ואת יכולתו של גורם אחד לכפות את רצונו על האחר גם בניגוד לאינטרס של האחר, הממד השלישי הוא סמוי מן העין. עיקר ביטוי ביכולת למנוע מן האחר לשקול אפשרויות שאינן עולות בקנה אחד עם תפיסת עולמו של בעל הכוח. ממד זה של הכוח סמוי בדרך כלל מן העין, משום שהוא מעלים קונפליקטים במקום לחדד אותם והוא נראה לעיתים קרובות, על פניו, כביטוי לקבלת החלטות בקונסנזוס (Lorenz, 2006). מבלי להסתמך באופן ישיר על עבודתו של לוקאס, תיאורית אודות לגיטימציה וסמכות ביחסים בינלאומיים (Wendt, 2003) מצביעה על נטייתן של מדינות להעביר את האחריות לשיקול הדעת למדינות הנתפסות כמשרות בטחון על המדינה (Krasner, 1976).

השראה נוספת להבנת האופנים שבהם יחסי כוח גיאופוליטיים משפיעים על קבלת החלטות במדינת הלאום מצויה גם בתיאורית הרשתות החברתיות. על פי תפיסה זו, תלותה של מדינת לאום במעצמה או בארגון בינלאומי מביאה ליצירתן של רשתות חברתיות ומקצועיות של מומחים הקושרות את מומחי מדינת הלאום למומחים מן המעצמה או הארגון הבינלאומי המשפיעים ביותר בסביבתה. כאשר מגויסים המומחים המקומיים לסיוע בקבלת ההחלטות, הם פונים, באופן טבעי, לעמיתיהם ב"מקור ההשפעה" (Resnik, 2007). ככל שתלותה של מדינת הלאום במעצמה או בארגון הבינלאומי גדולה יותר, כך יהיו רשתות המומחים המקשרות בין שתי המדינות (או המדינה והארגון) צפופות יותר, וההסתברות להסתמכות על מקורות השפעה אחרים תקטן.

חקר עיצוב מדיניות האקטיבציה בישראל מאפשר לנו לבחון את ישימותם של התיאוריות והמושגים שהצגנו לעיל. נבקש לבחון כיצד השפיעו יחסי הכוח בין השחקנים המקומיים השונים, הרשתות החברתיות והמקצועיות שעמדו לרשותם, ומיקומה של ישראל במערכת הגיאופוליטית, על עיצובה של מדיניות האקטיבציה המקומית. נתמקד במיוחד בשאלה מדוע נבחר מודל ויסקונסין האמריקאי כמודל היחיד שהוצג ונבחן, ומדוע נעלמו מסדר היום של מקבלי ההחלטות הישראליים החלופות האפשריות.

נראה כי:

- א. מרכזיותה של ארה"ב במערכת העולמית והשפעתה הישירה והעקיפה על כלכלת ישראל, כמו גם הרשתות החברתיות החזקות שנטו בין שחקנים מרכזיים בעיצוב תכנית האקטיבציה בארה"ב ובישראל, צמצמו את מרחב המודלים שנתפסו כרלוונטיים על ידי מקבלי ההחלטות המקומיים ומנעו שקילה רצינית של מודלים אלטרנטיביים.
- ב. יחסי הכוח ומבנה האינטרסים של שחקנים מוסדיים שונים בישראל היו אלו שאפשרו לגוף

המשמעותי ביותר - היינו, אגף התקציבים במשרד האוצר - לקדם רעיון מרכזי שהלם את תפיסת עולמו, ולהתעלם מכל שחקן אחר שהציע/תמך בחלופה אחרת. רק התחזקותם של שחקנים מוסדיים אחרים, ובראשם משרד התמ"ת והארגונים החברתיים, פתח צוהר לדיון משמעותי ואף לשינוי התכנית.

ג. מדיניות האקטיבציה: מגמה גלובלית ושונויות מקומית

כאמור, "מדיניות האקטיבציה" (Activation Policy) הינה שם כולל לדפוסי מדיניות המתנים את הזכויות להטבות שונות שמעניקה המדינה בפעולה שיבצעו הזכאים להטבה. בתחום התעסוקה מוכרת מדיניות זו בכינוי מדיניות "השבה לעבודה" (Welfare to Work), אך הלוגיקה הכללית של האקטיבציה קיימת גם בתחומים אחרים. הדוגמא הבולטת ביותר הינה מדיניות התנאות (conditionality) שבה החלה לנקוט קרן המטבע הבינלאומית בתחילת שנות השמונים. במסגרת מדיניות זו התנתה הקרן את הסיוע למדינות שנמצאות בקשיים בכך שאלו יערכו שינויים מבניים במדיניות המוניטארית והפיסקאלית שלהן. הקרן טענה כי ללא שינוי מבני בדפוסי המחשבה, וכפועל יוצא מכך גם במבנה הכלכלה המקומית, לא יהיה הסיוע אפקטיבי, כפי שהדגיש זאת סמנכ"ל קרן המטבע דאז ונגיד בנק ישראל היום, סטנלי פיישר (Rodrik, 1999).

מדיניות האקטיבציה בתחום התעסוקה באה לידי ביטוי בהענקת קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה לבלתי מועסקים בתנאי שאלו ישנו באופן מהותי את דפוסי התנהגותם ויפעלו להשתלבות בכוח העבודה (Barbier, 2001). הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה בינלאומי (OECD) הציג זאת כגישת "הזכויות והאחריות" (Rights and Responsibilities), תוך הגדלת הזדמנויות התעסוקה במקביל לחיוב האנשים למלא תפקיד פעיל בדאגה לעתידם (OECD, 2002). אייכהורסט וקונלי-סיידל (Eichhorst and Konle-Seidl, 2008) מדגישים את שני המרכיבים העיקריים של מדיניות האקטיבציה: דרישות ותמורה. דרישות אלו יכולות לבוא לידי ביטוי בחובת התייצבות במרכזי תעסוקה, בעמידה בחובות שמגדירה התכנית, בחיפוש עבודה פעיל ובהסכמה לקבלת כל עבודה המוצעת למשתתף. הגדרה רחבה יותר של מדיניות האקטיבציה יכולה לכלול גם התניות חלשות יותר, דוגמת השתתפות בקורסים וסדנאות, מבלי לוודא כי תהליך ההכשרה הוביל לחיפוש עבודה בפועל.

מדיניות האקטיבציה בתחום ההשבה לעבודה החלה לקרום עור וגידים כבר בשנות החמישים בשבדיה (Barbier, 2001).¹ הגידול המשמעותי והעקבי שחל במספר מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בכל אחת מהמדינות המפותחות במהלך שנות השבעים והשמונים של המאה ה-20 הגביר את הנטל על תקציב הרווחה של אותן מדינות. על מנת להתמודד עם נטל זה, החלו המדינות להתנות את הענקת הקצבאות בפעולה כלשהי מצד המקבל. במסגרת המגמה הגלובלית הופעלו תכניות כמעט בכל מדינה שבה יש מערכת רווחה ממוסדת, מארה"ב שבה הופעלו מספר תכניות שונות זו מזו באופן ניכר, עבור בבריטניה, צרפת, שבדיה, הולנד, דנמרק, לוקסמבורג, גרמניה, אירלנד, אוסטרליה, ניוזילנד ואחרות. על אף דפוסי המדיניות המגוונים שיושמו בכל אחת מן המדינות, דומה כי קיימת הסכמה גורפת בקרב מקבלי החלטות כי יש צורך בהפעלת כלי כפייה הקשורים

1 מדיניות זו פותחה עוד לפני החלת תכנית "רווחת עבודה" (workfare) בארה"ב. עם זאת, החשיבות למרכיב הסנקציות החלה לקבל משמעות גדולה יותר במדינות האנגלו-סקסיות.

לקצבאות, במידה שמאמציו של אדם לשוב לעבודה נתפסים כבלתי מספקים (Immervoll, 2010). התפשטות הגלובלית של שיח האקטיבציה - שגובתה בפעולתם של ארגונים בינלאומיים רבים דוגמת ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), ה־OECD ואחרים - התאפיינה בשתי מגמות: התפשטות וגיוון. מחד גיסא, יותר ויותר מדינות קיבלו על עצמן את עקרונות האקטיבציה, ומאידך גיסא, מגוון דפוסי המדיניות הנקשרים ברעיון זה הלך והתרחב (Kildal, 2001).

ג.1. טיפולוגיה של מדיניות אקטיבציה

מספר חוקרים בולטים ניסו לאפיין את תכניות האקטיבציה הקיימות ולהבחין ביניהן.² במאמר זה אנו משלבים בין הטיפולוגיה שהציעה דגואר (Daguerre, 2004) לבין טיפולוגיה שהוצעה על ידי מומחי ארגון העבודה העולמי (Kildal, 2001). על בסיס סקירה היסטורית של התפתחות מודלים של אקטיבציה בבריטניה ובארה"ב מבחינה דגואר בין גישת ההון האנושי (Human Capital) שמטרתה העיקרית הינה חיזוק ההון האנושי של משתתפי התכנית לטווח ארוך, והיא מתמקדת ביצירת כישורים כלליים ומקצועיים המותאמים לשוק העבודה במטרה לשפר את האופק התעסוקתי של המשתתפים בתכניות, לבין גישת ה"עבודה תחילה" (Work-First) שבמסגרתה הודגש הצורך להכניס אנשים רבים יותר לשוק העבודה כשלב ראשון, תוך השקעה מינימאלית בהם ובכישוריהם. גישה זו התמקדה בחיזוק "כישורים רכים"³ של המשתתפים ובחשיבה לטווח קצר.

הטיפולוגיה השנייה מבחינה בין שלושה טיפוסים אידיאליים של תכניות אקטיבציה:

1. "רווחת עבודה" (Workfare): ארה"ב כמדינה המובילה של מודל זה.
 2. "תכניות תעסוקה אקטיביות" (ALMP – Active Labour Market Programme): תכניות שמקורן במדינות סקנדינביה, בעיקר בשבדיה ודנמרק.
 3. "חזרה לעבודה" (Welfare to work): בריטניה כמדינה המייצגת מודל זה.⁴ משמעותו המיילולית של המושג "רווחת עבודה" (Workfare) הינה "עבודה בתמורה לרווחה" (work-for-your-welfare), ומקורו בארה"ב (Kildal, 2001). שניים מהחוקרים הבולטים בתחום, לודמאל וטריקי (Lodemel and Trickey, 2000), התייחסו לרעיון זה כבסיס למדיניות הכוללת שלושה אלמנטים: השתתפות חובה בתכנית של כלל הבלתי מועסקים הזכאים לדמי אבטלה או קצבאות שונות מסוג הבטחת הכנסה; קידום אנשים לתעסוקה; התמקדות במרוויחי שכר נמוך ובאלו שכלל אינם פעילים כלכלית. לשלושה מאפיינים אלה מוסיפה קילדל את הלחץ שמפעילות תכניות מסוג זה על המובטלים להשתלבות ב"עבודות קצה", קרי משרות שאינן מבטיחות קידום מקצועי, או אפילו התבססות כלכלית מינימאלית (Kildal, 2001).
- המודל השני, שהופעל בעיקר במדינות סקנדינביה, מתבסס על התכניות האקטיביות להשבת אנשים לעבודה (ALMP), שמטרתן לשפר את סיכויי מקבלי הקצבאות למצוא תעסוקה רווחית או להגביר את יכולתם להגדלת השכר. תכניות אלו התמקדו בהכשרה מקצועית משמעותית יותר

2 ראו למשל Lodemel and Trickey, 2000; Barbier, 2004; Pascual, 2007; Eichhorst and Konle-Seidl, 2008.

3 איכויות, מאפיינים אישיים וכישורים חברתיים שכולם מחזיקים ברמה כלשהי.

4 במאמר זה החלטנו לכתוב מודל זה כמודל "ניו-דיל" (New-Deal).

ובתכניות מעבר מבית הספר לעבודה (OECD, 2001). מחויבותה של המדינה ליצירת סולידריות בין קבוצות חברתיות ומעמדיות שונות ולשמירה על פערי שכר סבירים, אשר בלעדיהם השסע החברתי עלול להתרחב, היא אחת מאבני היסוד של תכניות אלו. בהתאם לכך, המטרה העיקרית של התכנית היא הגדלת היקף ועומק התעסוקה תוך ניסיון לצמצם פערים חברתיים. תכניות אלו לא נועדו להחליף את מערכת הביטחון הסוציאלי במדינה, אלא להשלים אותה. במסגרת מדיניות זו ננקטו בעיקר צעדים אוניברסאליים שנועדו לסייע לכלל האוכלוסייה. תכניות אלה מדגישות זכויות והזדמנויות וממעטות מאוד להטיל סנקציות (Kildal, 2001).

מטרתו העיקרית של המודל השלישי (Welfare-to-Work / New-Deal), שהופעל בעיקר בבריטניה, הינה הקטנת "תרבות התלות". בניגוד לתכניות האמריקאיות שבהן האחריות העיקרית להשתלבות בעולם העבודה מוטלת לפתחו של הפרט, בבריטניה אין המדינה מסירה את אחריותה להשבת אנשים לשוק העבודה. התכניות מיועדות בעיקר עבור קבוצות החותכות את כלל האוכלוסייה כגון צעירים, מובטלים לטווח ארוך ותכניות עבור נכים והורים יחידים, אם כי בשני המקרים האחרונים אין חובת ההשתתפות (Daguerre, 2004). אחד המרכיבים העיקריים בתכניות אלו הוא השימוש הנרחב בכלים לעידוד תעסוקה ומתן הכשרה המקצועית (לפני ואחרי הכניסה לעבודה).⁵ רבות מתכניות אלו מאפשרות למשתתפים לקבל תעסוקה מסובסדת, ואף על פי שהמשתתפים מחויבים להגיע למרכזי הפעלת התכנית, הסנקציות נאכפות בשיעור נמוך יחסית. על מנת לבחון את מודל המדיניות שהתקבל בישראל בהקשר השוואתי, בחרנו להציג את מאפייניהם המרכזיים של המודלים הזמינים בלוח 1. הבסיס המרכזי להשוואה הוא מטרת התכנית הרשמית הלכה למעשה. מטרת אלה מגולמות גם באופן הקצאת המשאבים שמשקיעה המדינה בתכנית: התמריץ שניתן למשתתף בתכנית באופן ישיר; ההשקעה בהכשרת המשתתפים וסוג ההכשרה המוענק להם, וסוג התמריץ שניתן לגופים המפעילים. חלוקת המשאבים מביאה לידי ביטוי את המטרות האמיתיות של התכנית ובכך עוזרת לנו להתעלות מעבר להצהרות הנתונות לפרשנות סובייקטיבית. צירים נוספים להשוואה כוללים את הגדרת אוכלוסיית היעד, מרכיבי חובת ההשתתפות, מרכיב "עבודה תחילה" וכמובן מבנה הסנקציות והתמריצים לעידוד השילוב בעבודה.

5 לדוגמה, בין השנים 1985-1997 הוכפלה ההשקעה בתכניות להכשרה מקצועית בבריטניה (מ-9% בלבד לכדי 19% מכלל מרכיבי האקטיבציה), לעומת קיצוץ חד בתכניות להכשרה מקצועית בארה"ב (Martin, 2001).

לוח 1: השוואה מפורטת של סוגי מדיניות אקטיבציה

ALMP	Welfare to Work / New-Deal	Workfare	
שיפור סיכוייהם של מקבלי הקצבאות למצוא תעסוקה רווחית או להגביר את היכולת להגדלת שכר - כולל צמצום פערים, באמצעות חיזוק הבסיס וההון האנושי.	המטרה העיקרית היא צמצום תרבות העוני - באמצעות דרישה מהיחיד להשתתף בתכניות מחד גיסא, ועידוד תמריצים להשמה, התמדה ואפילו קידום באמצעות השקעה גדולה בהכשרת היחיד מאידך גיסא.	הקטנת הנטל הכלכלי על המדינה - הקטנת מספר התיקים של מקבלי הקצבאות והסרת כשלי השוק שהמדינה יצרה, תוך ההשקעה המינימלית ביותר.	מטרת התכנית
תכניות חינוכיות, הכשרה מקצועית, פעילות לבניית יכולות, הכוללות מרכיב הדרכת.	מבחר רב של תכניות מגוונות. מרכיב ההדרכה הוא מרכזי בתכניות אלו.	תכניות קצרות טווח להשבה לעבודה, ללא מרכיבי הדרכה משמעותיים.	אופן ההכשרה: אסטרטגיות עיקריות
גופים ממשלתיים - הוכנסו שיטות ניהול מבוססות מדדים.	אחריות אזורית של הגוף המפעיל. ניהול סיכונים אזורי.	ניתן תגמול ישיר לחברות המפעילות על הורדת תיקים (כבר ב-2001 ולפני כן אפשר לראות תגמול גם על התמדה).	התגמול לגופים המפעילים (פרטיים או ממשלתיים)
התכניות מתבססות יותר על זכויות והזדמנויות מאשר על חובות וסנקציות. תמיד תיוותר רמה כלשהי של תמיכה חברתית (רמה מינימלית).	הדגשת התמריצים לחזרה לעבודה (רמת קצבאות גבוהה יותר, עזרה רבה בשמירה על הילדים), אולם קיימת גם אפשרות של צמצום הקצבאות הניתנות.	סנקציות מרובות (הגבלת תקופת הזכאות לקצבאות לשנתיים), תמריצים מעטים.	סנקציות או תמריצים
הפרדה בין השתתפות בתכניות לבין מתן קצבאות - שמירה תמידית על רמת סיוע מינימלית.	על המשתתפים חלה חובת הגעה למרכזים, אך ההשתתפות לא נאכפת.	חובת השתתפות מלאה - בתמורה למתן הקצבאות.	מרכיב חובת ההשתתפות
תכניות אוניברסליות המיועדות עבור כלל האוכלוסייה המקבלת קצבאות (הבחנה מינימלית בין קבוצות).	התמקדות באוכלוסיית יעד מגוונת, המייצגת קבוצות סוציו-כלכליות מוגדרות (התנאים תלויים באוכלוסיית היעד).	קבוצות אוכלוסייה המוגדרות ע"פ מאפיינים משותפים סוציו-כלכליים: נשים שחורות, אמהות חד-הוריות.	אוכלוסיית היעד
מרכיב שולי יחסית בתכניות, מתן הסיוע ללא תלות בעבודה או אי-עבודת המשתתף. מרכיב ההכשרה תחילה (train-first) משמעותי יותר.	בדרך כלל כניסה לעבודה בשלב ראשון, אך במקביל להתחלת העבודה ניתנת האפשרות להשתתף בתכניות שונות לאחר הכניסה לעבודה.	השלב הראשון בעבודה מול האנשים הוא הכנסתם לעבודה כמעט בכל מחיר, ובכלל זה גם להכנסתם ל"עבודות קצה" שמהן כמעט לא ניתן להתקדם.	עיקרון ה"עבודה תחילה" (Workfirst)
שבדיה, פינלנד	בריטניה (New Deal)	ארה"ב (ויסקונסין, ניו-יורק), הולנד	מדינות מייצגות

כפי שעולה מן הלוח, "תכנית ויסקונסין" במתכונתה האמריקאית נתפסה כאחת מן הדוגמאות המרכזיות לדגם "רווחה עבודה" (workfare), ויש הטוענים כי תכנית זו מהווה את הייצוג ה"נקי ביותר"⁶ ואחד המוצלחים ביותר של דגם זה (White House, 2004). הייתה זו אחת הסיבות לכך שג'ורג' בוש (Bush) מינה את טומי תומפסון (Thompson), מושל מדינת ויסקונסין והמוביל של "תכנית הדגל של מדיניות רווחת העבודה" (Daguerre, 2008, p. 373), להיות שר הבריאות ושירותי אנוש במהלך כהונתו הראשונה. עוד חשוב לציין כי בתקופה זו היה מודל ויסקונסין השראה מרכזית גם למודל החזרה לעבודה שיושם בעיר ניו יורק (Swams, 2002). תפיסה זו התחזקה על רקע של מסמך שהוגש לקונגרס בשנת 1999 (DHHS) ובו הוצגו נתונים על הירידה במספר מקבלי הקצבאות בכל המדינות. הירידה הממוצעת עמדה על כ-48%, אך במדינת ויסקונסין חלה הירידה החדה ביותר (89%), פרט למדינת ואיזימינג הקטנה. הורדת מספר מקבלי הקצבאות לא הייתה המדד היחיד שנבדק ולצדו נבחנו מדדים נוספים, כגון השתלבות מקבלי הקצבאות בשוק התעסוקה (עלייה של 70% בין 1992-1998 בוויסקונסין) ועלייה כלשהי בשכר של בוגרי התכנית.

התכנית התבססה על שיפור "כישורים רכים"⁷ ועל הצבת עובדים (במקרים רבים עובדות שהן אמהות יחידניות) בעבודות קצה שאינן מחלצות את העובדת ממעגל העוני, אך מוציאות אותה ממעגל מקבלי הקצבאות. חשוב לציין כי בשלבים שבהם נידונה תכנית האקטיבציה הישראלית הושמעו כבר ביקורות חריפות כלפי תכנית ויסקונסין האמריקאית (לדוגמא, סבירסקי ואחרים, 2001; פז-פוקס, 2005), ועוד בטרם החל יישום התכנית בישראל חלו בתכנית האמריקאית שינויים רבים (DWD, 2006; Heinrich and Choi, 2007) שלא השפיעו בהכרח על המודל שנידון בהקשר הישראלי.

ד. התפתחות מדיניות האקטיבציה בישראל: כרונולוגיה של תוצאה ידועה מראש?

כמו במדינות רבות אחרות, תחילתו של תהליך האימוץ והמיסוד של מדיניות האקטיבציה התרחש במחצית השנייה של שנות התשעים של המאה ה-20. התהליך נמשך למעלה מעשור ובמהלכו עבר הרעיון מספר שלבים עד אשר החל לקבל את הצביון המקומי שלו. עד כה הופעלו בישראל שתי תכניות אקטיבציה: מהל"ב (מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה) ו"אורות לתעסוקה". אולם עוד לפני הפעלת התכניות בפועל ניתן לאתר שני שלבים מוקדמים שקבעו את כיוון התפתחותה של התכנית. ארבעת השלבים בקבלת התכנית הם לפיכך:

(א) הצגת התכנית האמריקאית "להשבה לעבודה" ליישום בישראל (1997-1998), (ב) גיבוש הרעיון על ידי משרדי הממשלה בהובלת משרד האוצר תוך הדגשת המקור האמריקאי לחיקוי (1999-2002), (ג) הקמת תכנית מהל"ב על פי מודל תכנית ויסקונסין האמריקאית, במקביל לעמעום מקור ההשפעה האמריקאי (2003-2005) ו-(ד) הפעלת תכנית ההמשך של "אורות

6 ראינו עם שלמה קרמר, 29 ביולי 2010.

7 כישורים לא טכניים הבונים את יכולת הפרט להצליח במקום העבודה. כישורים אלו כוללים יכולת עבודה בצוות, התנהגות נאותה במקום העבודה, ניהול זמן ועוד (זהר ומשיח, 2010).

לתעסוקה" תוך התנתקות הדרגתית ברמה הרטורית מן המודל שהופעל בוויסקונסין ושילוב מוגבל של מודלים אחרים (2006-2010).

1.4. שלב ראשון: הצגת התכנית האמריקאית "להשבה לעבודה" ליישום בישראל (1997-1998)

השלב הראשון בקבלת התכנית היה העלאת הרעיון וגיבושו. המטרה הייתה לספק מענה לבעיה שעליה הסכימו כל הגורמים שהשתתפו בתהליך: גידול במספר מקבלי קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה (וורקוביציקי ושמלצר, 2001).

כפי שנראה מיד, ההתמקדות בדגם האמריקאי בכלל, ובוזה של "ויסקונסין" בפרט, נגזרה משלושה גורמים עיקריים השלובים זה בזה: הדומיננטיות הכלכלית הגלובלית של ארה"ב שהייתה בשיאה בתקופת עיצוב התכנית ותלותה של ישראל בארה"ב בשנים אלה (גורם מבני); הרשתות החברתיות-פרופסיונליות שעמדו לרשותם של אנשי משרד האוצר ומעורבים אחרים בעיצוב התכנית, והתפרשו בעיקר בארה"ב, עם קשר מיוחד בוויסקונסין עצמה (גורם רשתי); כוחו של משרד האוצר בזירה הפנים-ישראלית שהביא להעדפת המודל המוטא תקציבית על פני מודלים מוטי עבודה ורווחה דוגמת המודל הסקנדינבי (גורם פוליטי).

תחילתו של תהליך האימוץ של מדיניות האקטיבציה נעוץ בניסיון לשפר את המענה שסיפקה המדינה למובטלים לטווח ארוך. צוות בין-משרדי (וועדת המנכ"לים), שעליו הוטל לבצע בדיקה מערכתית של שירות התעסוקה בסוף 1997, הוא שהעלה את הרעיון לבחון חלופות לשירות התעסוקה בתחום תיווך העבודה ואף להסמיך לשכות עבודה פרטיות לתת אישורי אבטלה (החלטה בק. 2839). על הפרק עמדה השאלה האם להפעיל תכנית עצמאית מיוחדת להשבת מקבלי קצבאות לעבודה, כנהוג במודל האמריקאי, או לפעול באמצעות המוסדות הקיימים, היינו שירות התעסוקה כפי שנעשה במודל הסקנדינבי.

בראש החברה שנבחרה לייצג לוועדת המנכ"לים עמד שלמה קרמר שאליו פנה משרד העבודה והרווחה. קרמר היה במהלך שנות השבעים רכז תקציבי משרד הסעד⁸ (1975-1979) מטעם משרד האוצר והיה מעורב בחקיקת חוק הבטחת הכנסה בראשית שנות השמונים; הוא נהנה מאמונם של אנשי משרד העבודה והרווחה ואנשי משרד האוצר כאחד, משאב שאפשר לו להצליח בתפקידו כ"זם מוסדי" שהוביל את קידום התכנית בשלביה הראשונים.

כחלק מתפקידו כיועץ לוועדת המנכ"לים חיפש קרמר מודלים שעל בסיסם יוכל לפתח את ההמלצות שיציג בפני מקבלי ההחלטות. בעקבות הפניה שקיבל ממנכ"ל חברת מאנפאואר ישראל, יואב מיכאלי, ערך קרמר ביקור במדינת ויסקונסין שבה שוכנים משרדיה הראשיים של מאנפאואר העולמית. בביקור זה נפגש קרמר עם כלכלנים ואנשי ממשל במדינה, חוקרים מקומיים וחוקרים מאנגליה ומהולנד שהיו קשורים לתכנית בוויסקונסין או חקרו את הפעלתה.

המסמך שניסח קרמר עם שובו לישראל הפך, בסופו של דבר, לשלד התכנית שתידון לאורך כל הדרך. מסמך זה כלל מספר עקרונות מרכזיים הדומים לאלה של התכנית האמריקאית: הפחתת מעורבות הממשלה בטיפול מובטלים והטמעת תחרות בין הגורמים השונים שיפעילו את הפרויקט; הכנסת דרישות ברורות לפעולה מצדם של המשתתפים בתכנית בתמורה להמשך

8 משרד הסעד הפך בהמשך ל"משרד העבודה והרווחה".

הענקת הקצבאות מחד גיסא, והפעלת שירותים תומכים למשתתפים, כגון חיזוק מערך מעונות היום לילדי המשתתפים, מאידך גיסא. בנוסף קבעו ההמלצות כי יש ליצור תכניות תמיכה שונות למשתתפים ובכללן תכניות הכשרה מקצועית קצרות טווח שיתקיימו במקביל לשילוב בעבודה (קרמר, 1998). מעניין לציין כי בשלב זה לא התקבלו המלצותיו של קרמר, בעיקר בשל החשש משינוי מהותי בתפקיד שירות התעסוקה, ולכן נמנעה ועדת המנכ"לים מהמלצה על הקמת תכנית אוטונומית שתקדם את פרויקט ההשבה לעבודה. אבל המלצותיו של קרמר לא נפלו על אזניים ערלות. אנשי משרד האוצר, שצמצום מספר מקבלי הקצבאות היה נושא מרכזי בסדר היום שלהם, ראו בהמלצותיו של קרמר תכנית ישימה, וקשריו של קרמר עם המשרד התהדקו מחדש.

לנוכח הכישלון (החלקי) לשכנע את ועדת המנכ"לים בשימונתם של העקרונות שהביא קרמר מוויסקונסין החלו הוא ואנשי האוצר לפעול באפיקים שונים על מנת לקדם את התכנית, תוך פנייה לגורמים פוליטיים מישראל ומחו"ל. ב-13 בספטמבר 1998 כתב ראש עיריית ירושלים, אהוד אולמרט, לשר העבודה והרווחה, אלי ישי, כי יש צורך בעריכת רפורמה בשוק התעסוקה וצירף מסמך שכתב קרמר. במכתב מדגיש אולמרט את הצורך בביצוע ניסוי בהפעלת תכנית על פי עקרונות ויסקונסין, ומפנה את תשומת לבו של ישי לקיומו של סמינר מומחים אמריקאים שעתיד להיערך בירושלים ובו ישתתפו גורמים שהיו מעורבים בתכנית בוויסקונסין (אולמרט, 1998). יום לאחר מכן (14 בספטמבר) כתב קרמר לרודולף ג'וליאני, ראש עיריית ניו יורק באותה תקופה, מכתב קצר בדבר הניסיונות לייבא את המודל שהופעל בניו יורק ובוויסקונסין לישראל, ועל כך שרה"מ דאז (בנימין נתניהו) מתכוון לבקש ממנו להשתתף בסמינר בנושא רפורמת הרווחה בישראל. במכתב מציין קרמר כי "הדבר (תמיכתו של ג'וליאני בהפעלת התכנית) ישפיע על מקבלי ההחלטות" (קרמר, 1998ב).

בנוסף לגיוס תמיכה פוליטית מבית ומחוץ, ניסו אנשי משרד האוצר לספק לגיטימציה מדעית לצורך בהפעלת התכנית על מנת להגדיל את הסיכוי לקבלתה. לשם כך גויס בוב לרמן, אחד החוקרים האמריקאים הבולטים בתחום ומתומכי תכנית ויסקונסין. קרמר ומשרד האוצר ניסו להביאו לסמינר בישראל, ותרגמו והפיצו את מאמרו העוסק במערכת הבטחת ההכנסה החדשה בארה"ב המתמרצת הורים יחידים לצאת לעבודה (לרמן ואחרים, 1998). חשוב לציין כי לרמן שימש בשנים 1995-2003 כמנהל ה"מרכז לעבודה ומדיניות חברתית" במכון האורבני (Urban Institute) בניו יורק שליווה את מחקר ההערכה של התכנית בישראל משלביה המוקדמים, ושימש כסמכות מקצועית הפועלת בשיתוף פעולה עם מכון מאיירס-ברוקדייל.

האינטנסיביות של העיסוק בסוגיית הפיתוח של תכנית החזרה לעבודה בישראל התבטאה בעובדה שעשרה ימים בלבד לאחר פרסום מאמרו של לרמן בעברית הוגשו מסקנות ועדת המנכ"לים לשינוי בשירות התעסוקה. בניגוד לדעתו של קרמר, שטען כי כבר בשנת 1991 איבד שירות התעסוקה את "הגרעין התיאורטי החיובי שלו" עם ביטול זיקת החובה בין המעסיקים ושירות התעסוקה⁹ (גלובס, 2002), המליצה הוועדה כי שירות התעסוקה יישאר שירות ממלכתי ובעל שיקול דעת בלעדי בכל הנוגע להפעלת מבחן התעסוקה. עם זאת, בדו"ח הוועדה הופיעה גם עמדת המיעוט של האוצר שהתנגד לאותן המלצות והעדיף את החלופה של הפרטת התכנית. כך, במקביל להחלטת ועדת המנכ"לים לשמר את מעמדו של שירות התעסוקה, החל משרד האוצר לפעול לקידום תכנית נפרדת שאותה יוביל קרמר (קורא, 2001; מהל"ב, 2005). הייתה זו ראשיתה

9 זיקת החובה חייבה את המעסיקים לחפש עובדים דרך שירות התעסוקה.

של מערכת היחסים המורכבת בין שירות התעסוקה לבין אגף התקציבים באוצר שהשפיעה, לטענתנו, על אופן אימוץ התכנית.

העקרונות שהציג קרמר, ואשר גובו במסמך שפרסמה מירב שביב, רכזת התעסוקה באגף התקציבים במשרד האוצר בשנת 1999, היו כמעט זהים לעקרונות שהופעלו במסגרת תכנית מהל"ב שבע שנים לאחר מכן. דוחות אלו ציינו אמנם את קיומן של תכניות להשבת מקבלי קצבאות לעבודה בהולנד ובדנמרק, אך אלו נתפסו כלא רלוונטיות או כחיקוי חלקי של מודל ויסקונסין. האלטרנטיבה הגלומה בתכניות הדניות, למשל, המדגישות שיתוף הפעולה בין שירותי התעסוקה הציבוריים והגופים הפרטיים (עמדה הסותרת את עמדותיו של האוצר) לא פורטה ולא הוצגה כחלופה לגיטימית. מנגד, מעניין לציין כי גם הגורמים שלא קיבלו את העקרונות המתגבשים במלואם (דוגמת שירות התעסוקה והביטוח הלאומי) לא השכילו להעלות תכניות דומות שהדגישו היבטים אחרים.

2.4. שלב שני: תהליך מיסוד המודל הישראלי (1999–2002)

בשנת 1999, עם דחיית ההמלצה להפעלת תכנית המנותקת משירות התעסוקה, לקחו אנשי משרד האוצר את האחריות והחלו לקדם את התכנית שבה תמכו, תוך הבטחת מקור ההשפעה האמריקאי שממנו צמחה התכנית. קרמר הבין כי הקרבה לבעלי הסמכות ב"חלוק הלכן", הלא הם אנשי המקצוע האמריקאים, תשפיע על הסיכוי לקבלת התכנית בישראל.¹⁰ לשם כך פנה קרמר לג'ייסון טרנר (Turner), שהובא על ידי ג'וליאני להוביל את התכנית בניו יורק וכונה בעיתון "הניו יורק טיימס" כ"ארכיטקט" של תכניות החזרה לעבודה בניו יורק ובוויסקונסין (Swarms, 2002), ובמהלך השנה אף הפגיש אותו בניו יורק עם ראשי אגף התקציבים באוצר. בנוסף אורגנה נסיעתה של משלחת רשמית לארה"ב ולאירופה על מנת ללמוד מן הניסיון הבינלאומי של מדינות שיישמו את מודל ויסקונסין. דגש מיוחד הופנה ללימוד המודל בהולנד, שלדעת מקבלי ההחלטות בישראל "יישמה את לקחי מודל ויסקונסין באופן הטוב ביותר" (מדינה, 1999).¹¹ כפי שאירע לאורך כל הדרך, גם בשלב זה לא כללו הסיוורים בחו"ל בחינה של מודלים שונים אלטרנטיביים למודל ויסקונסין, והבחירה בהולנד נעשתה באמצעות רשת הקשרים של התכנית האמריקאית.

הניסיון של משרד האוצר להשפיע על התהליכים בא לידי ביטוי מעשי בקשרים שטווה קרמר עם מספר ארגונים זרים, שכבר בינואר 2000 שיגרו את הצעותיהם ליישום הרפורמה בישראל. שלושה ארגונים אמריקאים (כולל מלכ"ר) וארגון הולנדי¹² אחד אף הביעו את נכונותם להשתתף בשלב הפיילוט של התכנית בישראל. תהליך זה נעצר לבסוף על ידי משרד האוצר עצמו, כאשר החשב הכללי טען כי פנייה זו נעשתה ללא סמכות וללא החלטת ממשלה ברורה בנושא. למרות

10 ראיון עם שלמה קרמר, 29 יולי 2010.

11 חוקרים שונים מדגישים כי התכנית בהולנד נשענת על תכנית ויסקונסין כפי שהציג זאת דיק וינק (Vink, 1998), מנהל מחלקת הרווחה בעיר הלמונד (Helmond), שבה לטענתם החל הניסוי הראשון בהולנד בשנת 1998. עם זאת, כבר ב-1994 התפרסמו מחקרים שבחנו מרכיבים מהותיים של מדיניות האקטיבציה ההולנדית (Van den Berg et al., 2004; Ochel, 2004). מחקרים אלו מטילים ספק במסקנה שעליה נשענו מקבלי ההחלטות בישראל.

12 מקסימוס (Maximus), פאגס (FEGS) ורואי דבליו וורקס (YW Works) האמריקאית ו- (MAATWERK) ההולנדית.

שמבנה התכנית שקידם האוצר עמד בסתירה להחלטת ועדת המנכ"לים, סתירה זו לא הייתה שיקול בעצירת תכנית הפיילוט.

הכנסת מדיניות ותכניות חברתיות נתקלת בהתנגדות של מסורות קודמות (Helman, 2009). אנשי משרד האוצר הבינו בשלב זה כי על מנת להביא לשינוי יש צורך להוביל קואליציה שבאמצעותה ניתן יהיה להתגבר על כוח ההתמדה (אינרציה)¹³ של המוסדות הקיימים, ולערער על מסורת מדינית קודמת (Helman, 2009). לכן, ובמקביל לצעדים שנעשו לחיזוק הלגיטימציה באמצעות פנייה לאנשי אקדמיה ופעילים בתכנית האמריקאית, ביקשו היוזמים להגביר גם את הלגיטימציה הפנים-מדינית לתכנית ולוודא את התאמתה לזירה המקומית. לצורך זה תמך האוצר בהקמת ועדה שנועדה לקדם רפורמה במדיניות הטיפול ב"בלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת".

בראש הוועדה עמד מנכ"ל הביטוח הלאומי לשעבר, פרופ' יוסי תמיר, והיא כונתה על שמו: "ועדת תמיר". הוועדה כללה נציגים של משרדי ממשלה וביניהם הביטוח הלאומי, משרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, משרד האוצר וכן נציג האקדמיה, ד"ר ג'וני גל, שצורף בהמלצתו של פרופ' תמיר. מסקנות הוועדה שהוגשו באוגוסט 2001 כללו המלצות מגוונות להקמת מרכזי תעסוקה (One-Stop Center); חיוב מקבלי הקצבה להיות נוכחים במרכז למספר שעות קבוע בכל שבוע כתנאי לקבלת הקצבה; המלצה על האזורים שבהם תבוצע תכנית הפיילוט; הקמת ועדות ערר שבפניהן יוכלו המשתתפים לשטוח את טענותיהם לגבי שלילת קצבאות והפניה לעבודה, ותיקוני החקיקה הנחוצים כדי לאפשר את הפעלת התכנית. בנוסף קבעה הוועדה כי יש צורך בניהול מחקר מלווה לתכנית, על מנת לאמוד את מידת הצלחתו של הפיילוט לפני הפיכתו לתכנית כוללת.

חברי הוועדה התייחסו לחוסר הניסיון בהפעלת תכנית כזו בישראל בקובעם כי "ידוע כי המומחיות אינה קיימת בישראל" והמליצו, לפיכך, על הבאתם של אנשי מקצוע מחו"ל שיייעו בניהולה. עם זאת הדגישו חברי הוועדה שהמטרה אינה "לאמץ מודל הפועל בארה"ב או במערב אירופה אלא להתאימם למציאות הישראלית" (ועדת תמיר, ישיבת הפתיחה, עמוד 2). במהלך דיוני הוועדה התפתח דיון נרחב אודות היתרונות והחסרונות של מודל ויסקונסין, תוך התייחסות מוגבלת למודלים שהופעלו במדינות אירופה ובמדינות ארה"ב האחרות. אולם, כאשר הוצגו מודלים אחרים הם הוזכרו כמשפטים בודדים לעומת דיונים רבים שהתמקדו ביתרונות ובחסרונות של המודל האמריקאי, כפי שהיה בדיוני הוועדה ב-28 במאי 2000 אודות הניסיון הקיים בחו"ל בהפעלת תכניות דומות. יותר מכך, נציגת האוצר, שביב, המשיכה לטעון כי תכנית ויסקונסין הנה התכנית הרלוונטית היחידה בעולם באמרה: "אני חושבת שלפני התכנית הזו ולפני שישבנו בוועדה יחד עם יוסי (תמיר) וגיבשנו את הפרטים של התכנית הזו, לא הייתה תכנית שמדברת על שילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה באותו סדר גודל" (כנסת, 2002).

חוסר ההכרה בהבדלים המשמעותיים הגלומים במודלים האלטרנטיביים בא לידי ביטוי בנייר עמדה פנימי שהציגו אנשי הביטוח הלאומי שביקשו אף הם להשפיע על עיצוב התכנית הישראלית. בקשתם להימנע מהתבססות על המודל האמריקאי בלבד כללה את ההצעה ש"המודל (הישראלי) יהיה מבוסס גם על הניסיון והלקחים מהפעלת תכניות ניסיוניות דומות באירופה, כגון תכנית ה"ניו-דיל" באנגליה משנת 1997 (וורקוביצי ויארס, 2000, עמ' 3). ברם, גם במקרה זה

13 תיאוריות מתחום של מדיניות ציבורית מכנות התפתחות זו כ"תלוית מסלול" (path-dependency) המגבילה את טווח האפשרויות לשינוי בעתיד.

היה הפירוט אודות החלופות מוגבל למדי. בראיון עמו ציין חבר הוועדה, הפרופ' ג'וני גל, כי אלו שהסתייגו מאותו מודל מתגבש "ניסו רק לבלום ולמתן את הרעיונות האמריקאים"¹⁴. במסגרת דיוני הוועדה עלתה האפשרות כי ג'וניט ישראל, שבו כיהן תמיר בתפקיד בכיר באותה תקופה, ינהל את התכנית. בוועדה הוחלט כי המנהלת תפעל מטעם המדינה במסגרת הג'וניט, הפועל עם מאפייני "ניהול אמריקאי" על סמך ניסיונו המקצועי בקידום תכניות חברתיות, אך לא פחות מכך על סמך קשריו עם גורמים חיצוניים, בשל יכולתו "לרתום את מערך המגבית הקיים אצלו לגיוס כספים מחו"ל ממקורות משלימים" (קרמר, 2001). יתרה מזאת, מכון המחקר שהתבקש לקבל עליו את האחריות לביצוע המחקר שילווה את ביסוס התכנית היה מכון "ברוקדייל", מיסודו של הג'וניט העולמי. שלא במתכוון העצימה הבחירה בג'וניט את הקשר בין התכנית הישראלית לזו האמריקאית, וביססה עוד יותר את התפיסה שהמודל האמריקאי הוא שצריך להיות מיושם בישראל תחת התאמות נדרשות.

רבים מן המעורבים בהפעלת תכנית האקטיביזם הישראלית וחוקריה רואים בהמלצות ועדת תמיר את הבסיס להקמת תכנית מהל"ב, אולם השוואה יסודית בין המלצות הוועדה לבין התכנית שהופעלה בפועל מגלה כי רבות מהמלצותיה כלל לא התקבלו. יותר מכך, עמדת המיעוט של משרד האוצר היא זו שהתקבלה לאחר מכן כבסיס להפעלת התכנית ולעקרונות הפעולה המרכזיים.¹⁵ עמדתו של האוצר, כפי שהיא עולה מפרוטוקול דיוני ועדת תמיר, התמקדה בהיבטים הבאים:

1. התנגדות למערכת ניהול מרכזית: האוצר תמך בכך שניהול התכנית יתבצע על ידי מרכזים עצמאיים, והמנהלת שתוקם רק תרכז את הפעילות של אותם מרכזים.
2. התנגדות להשקעת כספי הקצבאות שייחסכו בחזרה במשתתפי התכנית על מנת להקטין את ההוצאה הממשלתית על קצבאות.
3. התנגדות להכשרה מעמיקה למשתתפי התכנית: אנשי האוצר התנגדו למצב שבו התכנית החדשה תהיה אטרקטיבית ובכך תעודד אנשים לצאת משוק העבודה.

כפי שנראה מיד, עמדה זו של אנשי האוצר היא שעיצבה לבסוף את התכנית כפי שיושמה בשלב השלישי. אחת הדוגמאות הבולטות לאופן שבו הפעיל האוצר את השפעתו על מנת להבטיח את קבלת עמדתו בעניין עיצובה הסופי של התכנית היא מניעת הדיון הקונקרטי במערכת התמריצים הכלכליים שיינתנו לחברות המפעילות אותה (וורקוביצקי, 2010). ניסיונות הוועדה לדון במבנה התמריצים נדחו על ידי נציגי האוצר שטענו כי "אין מקום להתייחס למערכת התמריצים הכלכליים הנדרשת... עוד בטרם החל הניסוי" (ועדת תמיר, עמוד 56). הצעתה של ועדת תמיר כי תוקם ועדת המשך שתדון בסוגיית התמריצים בפירוט נתקלה גם היא בהתנגדות האוצר. בכך עיקר למעשה האוצר את המלצות הוועדה מתוכן והפקיע ממנה את החלטת החשובה ביותר על המודל הכלכלי שעל בסיסו תעוצב התכנית. בניגוד לעמדתו הבלתי-מתפשרת בדו"ח, כנגד החלטה על המודל הכלכלי לפני הפעלת התכנית, אגף התקציבים היה זה שקבע באופן בלעדי את מערכת התמריצים הכלכליים עוד לפני התחלתה ובכך השאיר בידי את האחריות לעיצוב תכנית האקטיביזם הישראלית. חשוב לציין כי אופי התמריצים שניתנו לחברות המפעילות בתכנית הראשונה שהופעלה הפך מאוחר יותר למטרה העיקרית לחצי הביקורת שהופעלו כלפיה. יחד עם

14 ראיון עם ד"ר ג'וני גל, 12 במרץ 2007.

15 נציגי האוצר הדגישו את ההסתייגות שלהם ממתן סיוע נוסף בטענה כי ההשתתפות בתכניות היא עצמה הסיוע העיקרי, וכל תמריצים אחרים יקטינו את ערך העבודה (העבודה היא החלופה המשתלמת היחידה).

חוסר שביעות הרצון של המשתתפים, שלא תוגמלו על עצם השתתפותם ושלא חשו כי התכנית תורמת להם דיה, הייתה סוגיית תמרוץ החברות המפעילות מן הגורמים שהביאו לנפילת התכנית. הקשר בין המודל הישראלי לבין זה האמריקאי מצא את ביטויו גם בדיוני הכנסת. בנובמבר 2000 קיימה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת דיון שעסק בהליכי הלמידה שהובילו לקבלת התכנית. הדיון התמקד בנסיעתן של משלחות של חברי כנסת לארה"ב ואירופה על מנת שאלו ילמדו כיצד יישמו מדינות אחרות את מודל ויסקונסין. לפי שביב נבעו הנסיעות מרצונם של חברי כנסת לראות במו עיניהם את התכנית (ויסקונסין) אשר "האירה את העיניים של כולם" (כנסת, 2000). יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת דוד טל, התייחס לביקורת הציבורית אך הדגיש את הדמיון בין התכנית המוצעת לתכנית במדינת ויסקונסין: "הנושא שלנו הוא תכנית ויסקונסין, ויסקונסין ישראל, ויסקונסין ארה"ב" (כנסת, 2000).

מסע יחסי הציבור שקדם להפעלת התכנית התבסס גם הוא על דמיונה לתכנית ויסקונסין ועל הצלחתה של האחרונה בהשבת מובטלים למעגל העבודה (למשל פישבין, 2000 ואלדר, 2000). מסע יחסי ציבור זה הוא שקיבע את דמותה של התכנית הישראלית כ"תכנית ויסקונסין" בדעת הקהל. הזוהות המוחלטת שנוצרה, הן בקרב קובעי המדיניות וחברי הכנסת והן בעיתונות, בין התכנית הישראלית לבין זו של ויסקונסין, פתחה את הפתח גם לראשיתה של ביקורת ציבורית משמעותית כנגד התכנית המתגבשת.

בעוד שבראשית הדיון בתכנית הישראלית, ובעת ביקורי אנשי האוצר וחברי הכנסת בוויסקונסין ובניו יורק, נחשבה עדיין התכנית של ויסקונסין כהצלחה שאינה ניתנת לערעור, בסוף שנות ה-90 החלו להופיע ביקורות חריפות כלפי תכנית זו גם בהקשר האמריקאי¹⁶ (לדוגמא, Cancian and Wolfe, 2000). ביקורת זו השפיעה גם על עמדתם של חוקרים ישראלים כלפי התכנית הישראלית המוצעת. חוקרים באקדמיה, דוגמת פרופ' יוסי קטן מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת ת"א, פרסמו מאמרי ביקורת ששללו באופן מוחלט את הצורך לכפות את ההשתתפות בתכנית על חסרי התעסוקה (קטן, 2000). ברברה סבירסקי ממרכז אדווה (Swirsky, 2000), התייחסה באופן ספציפי למודל ויסקונסין האמריקאי והזהירה מפני ההשפעות השליליות של מודל זה. חוקרים אלו, שהצביעו על השלכותיה השליליות של התכנית בוויסקונסין, שללו באופן מוחלט את אימוץ התכנית בישראל עקב החשש מפני השלכות שליליות דומות על החברה הישראלית (אדווה, 2003). כך, הצגתה של התכנית הישראלית כתכנית ויסקונסין מקומית, פתחה את הפתח לוויכוח הציבורי המתנהל מאז, אבל היא גם זו שהגדירה את גבולותיו של הוויכוח. במקום ויכוח פתוח אודות אופייה של התכנית שיש ליישם בישראל על מנת לסייע למובטלים, הוגבל הוויכוח לתמיכה או התנגדות למודל ויסקונסין.

גם כאשר התגלעו ויכוחים, הם נסובו כמעט באופן בלעדי סביב היתרונות (הקטנת מספר מקבלי הקצבאות) והחסרונות (השפעה שולית על דפוסי תעסוקה והשפעות שליליות על הסיכוי לצאת מהעוני) של מודל ויסקונסין. המבקרים אשר יצאו כנגד שכפול התכנית האמריקאית העלו ביקורות והסתייגויות, אך לא השכילו להציע מודלים חלופיים. בעוד שמודל "ויסקונסין" זכה

16 מחקרים רבים הדגישו את ההשפעות השליליות של המודל בתחומים רבים, וביניהם הכנסה שנתית של משפחות (Sawhill, 2001), גידול במספר "העובדים העניים" או השפעה שלילית על ילדיהם המתבגרים של משתתפי התכנית (Morris et al., 2002). מחקרים אחרים הציגו תוצאות מעורבות סביב שכר המשתתפים, סיוע ציבורי (Friedman et al., 2000). ביטוח בריאות או בנוגע ליכולת של התכנית לטפל במקבלי הקצבאות בשעות משבר.

לתמיכה של אנשי האוצר משום שעלה בקנה אחד עם תפיסת עולמם ועם האינטרסים התקציביים שהם מייצגים, המודלים החלופיים לא שימשו בסיס לפיתוח והבעת עמדותיהם של המתנגדים ולכן לא עלו לדיון. הקבוצות המתנגדות ל"ויסקונסין" לא נהנו, בשלב זה, מכוח מוסדי משמעותי, לא פעלו בתיאום בינם לבין עצמם, ומתוקף העובדה שלא בחנו מודל חלופי ממוסד לא יכולים היו להתבסס על מחקרים שיעניקו לגיטימציה לאלטרנטיבה שהייתה יכולה לקדם את תפיסת עולמם. מיקודה של הביקורת בהתנגדות למודל ויסקונסין הביא אמנם לשינוי הדגש הרטורי בקרב תומכי התכנית, שהקפידו להציגה כעת כ"תכנית ישראלית", אבל מבחינת פרטי התכנית עצמה הלך הדמיון למודל האמריקאי והעמיק. בשיח שקידמו תומכי התכנית הוחלפו ה"מומחים האמריקאים", שהוזכרו קודם לכן כמעט בכל מסמך, ב"גורמים מחו"ל", אף שבפועל היו מרבית היועצים מארה"ב (תמ"ת, 2004; תמ"ת, 2004).¹⁷ ההתקרבות למודל ויסקונסין מבחינת היישום באה לידי ביטוי, למשל, בהכרעה שהתקבלה בוויכוח על סוג ההכשרות שיינתנו למשתתפים בתכנית. בעוד שברמה הרטורית הועלמה תכנית ויסקונסין מדברי התומכים, נבחרה, כמקובל בוויסקונסין, תכנית הכשרה המלמדת כישורים רכים על חשבון הכשרה מקצועית מתוך כוונה להבטיח השבה מהירה של המשתתפים לכוח העבודה, מבלי לדאוג לשילובם בו בטווח הארוך.

3.4. שלב שלישי: הקמת תכנית מהל"ב (2003–2005)

התחזקותו של משרד האוצר עם כניסתו לתפקיד של בנימין נתניהו וגיבושה של התכנית לייצוב המשק הייתה למסמר האחרון בארון הקבורה של סיכויי המתנגדים למנוע את פתיחת התכנית במתכונת ויסקונסין, או לפחות לעדן אותה. למשל, בתחילת 2003 הציג הביטוח הלאומי הצעת חוק מפורטת שהתבססה על החלטות ועדת תמיר וכללה עידוד לשילוב בתעסוקה הולמת. הצעת חוק זו חרגה מן המטרה המצומצמת של הקטנת מספר מקבלי קצבאות וביקשה לתרום תרומה רחבה ומשמעותית יותר לשילובם של המובטלים במעגל העבודה. אולם הצעת חוק זו לא הובאה בסופו של דבר לאישור בשל החלטתו של רה"מ, אריאל שרון, על הקמת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אשר עיכבה את הגשתה של אותה טיוטה.¹⁸

פול פירסון, אחד החוקרים הבולטים של מדינת הרווחה, מדגיש כי החלשת השליטה של מדינת הרווחה הוא הליך שאינו מתקבל בקלות בקרב דעת הקהל, ולכן שינויים נעשים במעטפת של התאמות טכניות או ניצול של חלון הזדמנויות (Pierson, 1996). המשבר הכלכלי, והתכנית הכלכלית של ממשלת שרון שבאה בעקבותיה (2003), יצרו את חלון ההזדמנויות הדרוש שאפשר למשרד האוצר ולעומד בראשו, בנימין נתניהו, לקדם את תכנית ההשבה לתעסוקה, כחלק ממדיניות כוללת של צמצום השירותים החברתיים וכחלק מן המאמץ לאימוצו של מודל כלכלי ניאו-ליברלי קיצוני בישראל בשנים אלו.

כוחו הרב של משרד האוצר, והאידאולוגיה הניאו-ליברלית הקיצונית שקידם באותה עת (ממן ורוזנהק, 2009), מול חולשתם המוסדית של גופים אחרים, דוגמת משרד העבודה שהיה עתה לחלק ממשרד התמ"ת, אפשרו לבכירי האוצר לדחוף להצגתה של תכנית קיצונית שנעדרו ממנה

17 רשימת היועצים כוללת מומחים שנבחרו בחוזה ישיר של משרד התמ"ת, ובאופן עקיף באמצעות חברת "קרמר ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ".

18 ראיון עם הגב' אורנה וורקוביץקי, 6 בספטמבר 2010.

ההסכמות והעידונים שעליהם הוחלט בדיוני הוועדות הקודמות. נקבע כי התכנית החדשה תהיה מופרטת כמעט לחלוטין, תופעל על ידי חברות זרות הפועלות למטרות רווח, כמעט ללא פיקוח ורגולציה מדינתית; נדחתה ההצעה לכלול בתכנית תהליכי הכשרה מעמיקים יותר, שימומנו באמצעות החיסכון בעלות הקצבאות; נדחתה גם תביעת ועדת תמיר לכלול במסגרת התכנית עצמה שירותים תומכי עבודה, דוגמת מעונות יום לילדי העובדים וקצבאות מחיה נוספות (אף שאלה נוספו לתכנית ויסקונסין האמריקאית); ומעל לכל, מטרת התכנית עצמה צומצמה לירידה במספר מקבלי הקצבאות (כנהוג בוויסקונסין). ניסיון לדון בהצגת מטרות חלופיות, דוגמת הרחבת מעגל התעסוקה, שהיו נהוגות בתכניות אחרות בארה"ב ובאירופה, נדחה על הסף.

במסגרת המודל המתגבש, ובדומה למגמות גלובליות של מדיניות האקטיביזציה, הטילה המדינה חלק מהאחריות לקבלת הקצבה על מקבלי הקצבאות עצמם. אולם בשונה מתכניות אירופאיות ואמריקאיות שהיו נפוצות באותה עת נתנה המדינה סמכויות גדולות יותר לגופים המפעילים. חשוב להדגיש כי באותה עת התגלעו חילוקי דעות בתוך אגף התקציבים, שראשו הציגו עמדה ניצית יותר מנציגיו, בנוגע למטרה העיקרית של התכנית שגולמה בהורדת מספר מקבלי הקצבאות ולא בעידוד לתעסוקה. ועדת גדיש, שהקים האוצר במטרה לאשר את המודל הכלכלי להפעלת התכנית (אפריל 2004), המליצה כי חברה מפעילה תזוכה בתמריצים כספיים עבור כל תיק שייסגר הודות לפעילותה, בין אם התיק ייסגר בשל הצבתו של המטופל לעבודה ובין אם בשל שלילת זכאותו לקצבה. החלטות אלה מחדדות את השפעתה של תכנית ויסקונסין על עיצובה של התכנית הישראלית. אולם בניגוד למטרה המצומצמת שאליה דחף האוצר בשנים אלה, בוויסקונסין עצמה חלו בראשית שנות ה-2000 שינויים בתכנית, והדגש על צמצום מספר מקבלי הקצבאות הופחת.

חשוב להבין כי המנדט שניתן לוועדת גדיש היה מוגבל מראשיתו, וכל המלצה שחרגה מעבר למנדט זה נדחתה על ידי האוצר. עם זאת, באותן שנים היה ידוע בקרב הקהילה הפרופסיונלית בעולם כי קיימים מודלים שונים של תכניות אקטיביזציה (לדוגמה Kildal, 2001), שחלקם כללו תגמול בעבור התמדה וקידום (retention and advancement) בעבודה (זהר ומשיח, 2010), אך אלו כלל לא עלו לדיון במסגרת הוועדה. אותם מודלים כלכליים הופעלו באותה עת באירופה ובארה"ב,¹⁹ אך עצם המיסוך שנוצר סביב ההתמקדות בפרדיגמת המדיניות היחידה שעמדה על הפרק - מודל ויסקונסין משנות התשעים - מנע כל אפשרות להעלאת חלופות אחרות.

במאי 2004 אשררה הממשלה את התכנית ל"שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה" (החלטה חכ/90) והוצא מרכז בינלאומי שלא פורסם ברבים לאיתור חברות זרות שיוכלו להפעיל את מרכזי התעסוקה (מחויבות, 2004). ועדת המכרזים, המשותפת למשרד התמ"ת, משרד האוצר, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה, החליטה על בחירה בארבע חברות זרות, והן חויבו לבחור שותפים ישראליים להפעלת התכנית בארבעת אזורי הניסוי. פרט לחברת מקסימוס (Maximus) היו אלו חברות שונות מאלו שאתן יצר קרמר קשר לפני כן. בניגוד להסכמות קודמות קיבלו החברות הזרות את הובלת הפרויקטים, והסמכות המקצועית העיקרית הוטלה עליהן.

בתחילת פברואר 2005 נחתם ההסכם עם החברות המפעילות והחל מסע יחסי הציבור של התכנית שהוצגה כפרויקט "מחמם את הלב" (צח ופישביין, 2005). אולם, חתימת ההסכם הייתה גם הצעד שהעלה את הביקורת הציבורית אל מעל לפני השטח. סדרת כתבות שהתפרסמו במהלך החודשים הבאים העמידו את התכנית באור ביקורתי. אחת הדוגמאות הנה כתבה שהתפרסמה במוסף "7 ימים" של ידיעות אחרונות, כשבוע לאחר החתימה. בכתבה הוצגה פעילותה של אחת

19 במדינת ויסקונסין הופעל באותה עת מודל כלכלי המתגמל את החברות על התמדה בעבודה.

המפעילות העתידיות (מקסימוס) בארה"ב באור שלילי הגובל בפלילים (צח ופישביין, 2005). הדיון הציבורי המתפתח העלה מעל לשטח את המחלוקות הקיימות. התקשורת, הפוליטיקאים ומשרדי הממשלה השונים (מלבד משרד האוצר) החלו להביע בקול את התנגדותם. התנגדות זו לא מנעה את הפעלת התכנית, וב-1 באוגוסט 2005 החלו ארבעת המרכזים לפעול באופן רשמי. בכך החל יישום "תכנית מהל"ב", או בכינויה הלא-פורמלי, אך הידוע יותר - "תכנית ויסקונסין". מטרתה המוצהרת של תכנית מהל"ב הייתה להביא לפתרון יעיל, מקיף וישים לשילוב של מקבלי גמלאות קיום מתמשכות בשוק העבודה, תוך הקצאה יעילה יותר של המשאבים הקיימים על מנת להתמודד עם הגידול במספר מקבלי הקצבאות. משרדי האוצר והתמ"ת הדגישו שישה יעדים מרכזיים לפיתוח התכנית: מצמצום התלות של מקבלי הקצבאות במדינה, דרך פיתוח תעסוקה, איגום המשאבים הממשלתיים המושקעים בצמצום האבטלה, מניעת כפילויות בטיפול במועמדים לתעסוקה, ניעות תעסוקתית (התקדמות בשוק העבודה), ולבסוף, הקטנת ההוצאה הממשלתית על גמלאות קיום (קצבאות אבטחת הכנסה) (תמ"ת, 2004).

התכנית כוונה להשקעת האמצעים המינימליים ביותר להורדת מספר מקבלי הקצבאות הן בהשקעה הישירה עבור המשתתפים בתכניות והן בהשקעה מינימלית בכוח האדם המטפל. יעילות זה נמדדה למשל במספר התיקים שבהם מטפל כל רכז, שהועמד על מספר גבוה באופן יחסי אך עדיין נמוך מן המקובל בשירות התעסוקה. כפי שתבע האוצר, תכנית מהל"ב השקיעה משאבים במודלים של מסוגלות תעסוקתית (employability),²⁰ שבמהותם הם קצרי מועד ואינם מצריכים משאבים רבים, במקום להשקיע בפיתוח ההון האנושי ובהכשרה מקצועית שיכולה להניב תוצאות טובות יותר לטווח הארוך (OECD, 2010). בדומה לתכנית ויסקונסין האמריקאית התקבל עקרון ה"עבודה תחילה", המעמיד במרכז את עצם היציאה לעבודה ולא את איכות התעסוקה. כ-8% מכלל עלות התכנית הועברה על ידי המדינה לגופים המפעילים כרווחים (כ-40 מיליון ש"ח), שנקבעו בעיקר על בסיס "בונוס חיסכון", שבגיניו תוגמלו החברות המפעילות על הקטנת מספר מקבלי הקצבאות באזור.

כפי שנראה מיד, תכנית מהל"ב החלה להשתנות זמן קצר לאחר שהוחל בהפעלתה, בשל ביקורות רבות שהוטחו כלפיה. כשנתיים לאחר הפעלתה היא הוחלפה בתכנית "אורות לתעסוקה".

4.4. שלב רביעי: שינוי בתכנית האקטיבציה הישראלית והמעבר ל"אורות לתעסוקה" (2006-2010)

עד להפעלת תכנית מהל"ב נידונו הסוגיות הקשורות לתכנית האקטיבציה בעיקר בפורומים בין משרדיים, מבלי שהתפתח סביבם דיון ציבורי משמעותי. כאמור, מעמדו החזק של משרד האוצר לאורך השנים, מול כוחם המוסדי החלש של משרד העבודה (לפני המעבר לתמ"ת) ושל הביטוח הלאומי, שניסו להציע חלופה משמעותית לתכנית האוצר, סייעו לקיבוע תכנית ויסקונסין האמריקאית כדגם יחיד לחיקוי המגדיר את גבולות הוויכוח. אולם מרגע שהופעלה התכנית בפועל והחלה להשפיע על חייהם של המטופלים במסגרתה, ולצמצם את כוחם של אנשי שירות התעסוקה,

20 מסוגלות תעסוקתית הנה מערכת של הישגים, תובנות ויחס אישי המגבירים את הסבירות שאדם כלשהו ישיג תעסוקה במקצוע שבו הוא עובד או/ובמקצועות שבהם יעבוד בעתיד (מניעת תתי-תעסוקה).

החלה להתפתח התנגדות ציבורית ופוליטית משמעותית שהביאה, תוך זמן קצר, להחלפת תכנית מהל"ב בתכנית "אורות לתעסוקה".

שלושה גורמים עיקריים, הקשורים זה לזה, אחראים לקריסת המונופול של מודל ויסקונסין ולהתרחקות ההדרגתית ממנו: התפתחותה של התנגדות ציבורית חזקה כלפי התכנית שהופעלה; התגבשות כוחם המוסדי של הגורמים המתנגדים לתכנית ועליית הביקורת הגלובלית כנגד מודל הכלכלה הניאו-ליברלית שהחלה לתת אותותיה גם בשיח הציבורי הישראלי.

מיד עם פתיחתה של התכנית החלו משתתפי התכנית, אנשי שירות התעסוקה וארגונים חברתיים, להציג ביקורת חריפות על אופן התנהלותה. בניגוד לוויכוחים קודמים נפלו הפעם התלונות על אזניים קשובות הן במשרד התמ"ת, שהפגיעה בשירות התעסוקה הכפוף לו והביקורת הכללית בעניין הפגיעה בנוקמים לקצבאות אבטלה פגעה ביוקרתו, הן בקרב חברי כנסת שהגדירו עצמם כ"חברתיים", והן במשרד ראש הממשלה החדש, אהוד אולמרט.

במקביל, רעיונות שזכו בתשומת לבם של ארגונים בינלאומיים, דוגמת הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה בינלאומי, ה-OECD, ושל האיחוד האירופאי, החלו להשפיע גם על מקבלי ההחלטות בישראל ואפשרו התחלה של דיון בחלופות לתכנית ויסקונסין. פתיחות זו באה לידי ביטוי למשל בנייר העמדה שכתבו גל ובראון (2007), יחד עם מרכז המחקר של הכנסת, והציג סקירה של תכניות חלופיות שפותחו בנוורבגיה, דנמרק, הולנד ובריטניה. על אף שגם דו"ח זה מדגיש את מרכזיותן של התכניות האמריקאיות, לראשונה מוצגות תכניות אלה בהקשר השוואתי יסודי. בניגוד לסקירות קודמות (לדוגמה שביב, 1999), בסקירתם של גל ובראון מוצגות התכניות כחלק ממדיניות נרחבת יותר ולא כתכניות ספוראדיות.

מסוף שנת 2006 החלו שינויים מהירים במדיניות האקטיבציה הישראלית. כשנה וחצי לאחר הפעלת התכנית, ובעקבות המלצות ועדת תמיר השנייה (2006), החליטה הממשלה (דצמבר 2006) על שינוי המודל הכלכלי להפעלת התכנית, וזה נכנס לתוקפו מספר חודשים לאחר מכן תוך שינוי מבנה התגמולים ומתן תגמול בעבור "השמות איכותיות וארוכות טווח". בהמשך לכך קיבלה הממשלה, בהובלת ראש הממשלה אהוד אולמרט ושר התמ"ת אלי ישי, באפריל 2007, את המלצותיה של ועדה נוספת, ועדת דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, והחליטה (החלטה 1586) על החלפת תכנית מהל"ב בתכנית "אורות לתעסוקה".

במקביל החליטה הממשלה על הקמתה של ועדה ציבורית-מדעית לעניין שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בראשות פרופ' מנחם יערי. הוועדה שיועדה להציג את עמדת הציבור ולהמליץ על שינוי והתאמת המודל, המליצה בשלב מאוחר יותר (דצמבר 2007) על מספר שינויים משמעותיים נוספים, כגון מתן אפשרות למוסדות ללא כוונת רווח להפעיל את מרכזי התעסוקה, ושינוי נוסף במודל הכלכלי שבגיניו יבוטל הבונוס על החיסכון, כך שהתכנית תעודד השבת אנשים לעבודה ולא תתמקד בהורדת מספר מקבלי הקצבאות. בנוסף לאלו, ובניגוד להמלצות ועדת תמיר הראשונה, המליצה הוועדה כי מכרז להרחבת התכנית "לא יפנה בהכרח לגורמים בינלאומיים" (האקדמיה הישראלית למדעים, 2007). במלים אחרות, הוועדה טענה כי אין עוד צורך במומחים זרים, כיוון שהמומחיות המקומית מספיקה לקידום מדיניות האקטיבציה מנקודה זו.

השינויים שחלו בשנת 2007 תאמו את ההמלצות שניתנו על ידי הוועדות השונות - דוגמת פטור שניתן לבני 45 ומעלה מהשתתפות חובה בתכנית - אולם עיקר השינוי נגע לתמריצים שניתנו לחברות המפעילות את מרכזי התעסוקה. בהתאם למטרה החדשה שנוסחה לתכנית "אורות לתעסוקה" שהוגדרה עתה כשיפור יכולתם של מקבלי הקצבאות "להשתלב בעבודה, להשתכר בכבוד ולהיחלץ מהעוני" (תמ"ת, 2007), צומצם בשנת 2008 התגמול על "סגירת תיקים" וחלקו

הוחלף בתמריצים הנוגעים להשמת המובטלים ולתעסוקה לאורך זמן (שכוננו מענקי השמה והתמדה). חשוב לציין, עם זאת, כי על פי דרישת האוצר לא בוטל בונוס החיסכון. רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים באוצר, הדגיש סוגיה זו בדיון בכנסת באומרו כי: "בכל מקרה זה (הבונוסים על השמה) בסביבות ה-10%, לא החלק הארי" (כנסת, 2009B).²¹

השינויים בתכנית התאפשרו כתוצאה משינוי במעמדו של משרד האוצר והעברת/החזרת האחריות על התכנית בתחום התעסוקה לידי משרד התמ"ת. לדוגמא, אפשר לראות את שינויי החקיקה בשנת 2007 במסגרת "חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004", שהיווה את הבסיס החוקי להפעלת התכנית. במסגרת החוק המתוקן נקבע כי כל שינוי בתכנית ייקבע בהחלטת שר התמ"ת ולא צורך "בהסכמה של משרד האוצר".²² התחזקות השפעתו של משרד התמ"ת הייתה אחד הגורמים המרכזיים לשינוי זה, ומנעה ממשרד האוצר להפעיל את זכות הווטו שלו על החלטות שלא עלו בקנה אחד עם משנתו הכלכלית-חברתית.

בלוח 2 אנו מציגים את שתי תכניות האקטיבציה המקומיות ומשווים את מאפייניהן על פי הקריטריונים ששימשו לנו להשוואת המודלים השונים לאקטיבציה קודם לכן. השוואה זו מראה כי תכנית הניסוי שהופעלה באוגוסט 2005 נשענה על המודל האמריקאי תוך דמיון כמעט מוחלט למודל שהופעל במדינת ויסקונסין בשנות התשעים.²³ במחצית השנייה של העשור קיבלה התכנית, לפחות ברמה הרטורית והסימבולית, צביון מקומי יותר והחלה להתנתק מהמודל שהופעל בעבר בוויסקונסין.

לוח 2: שתי תכניות האקטיבציה הישראליות בהשוואה למודל האמריקאי

התכנית	מהל"ב (2005)	"אורות לתעסוקה" (2007)
המטרה המרכזית של התכנית	✓ הקטנת מספר התיקים של מקבלי הקצאות ואיתור משתתפים שמרמים את השלטונות.	✗ - שינוי מרכזי של המודל, שכעת נועד לעודד הכנסת אנשים לעבודה במקביל לביטול התגמול לגופים המפעילים עבור מקבלי קצבאות שהפסיקו לשתף פעולה אף שלא חזרו לעבודה.
אופן ההכשרה: אסטרטגיות עיקריות	✓ תכניות קצרות טווח, תקציבים מוגבלים להכשרה מקצועית - כחלק מהמגמה לצמצום ההוצאות להכשרה מקצועית במדינה.	✗ - תקצוב נפרד של הכשרות מקצועיות ולאחר מכן אף מתן שוברים להכשרה מקצועית עבור אלו שהתמידו 12 חודשים במקום העבודה (עדיין באופן מוגבל מאוד).
התגמול לגופים המפעילים (פרטיים או ממשלתיים)	✓+ כיסוי עלויות הטיפול ותגמול ישיר על סגירת תיקים.	✓- כיסוי עלויות הטיפול בנוסף לתגמול על החיסכון למדינה ("בונוס חסכון") אך בנוסף לתגמול על השמה. תגמול קטן ניתן גם עבור התמדה בעבודה.

21 לדעת משרד האוצר ההשפעה שיש למערכת התמריצים, שבמסגרתה ניתן תשלום לגוף המפעיל עבור הרווח בנוסף לתשלום עבור עלות הטיפול האמיתית באדם (עלות "קוסט-פלוס"), היא שולית.

22 תיקוני חקיקה, תיקון מספר 5, חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2007.

23 המודל שהופעל במדינת ויסקונסין בשנות התשעים אינו זהה למודל שהופעל בשנות האלפיים.

התכנית	מהל"ב (2005)	"אורות לתעסוקה" (2007)
סנקציות או תמריצים	✓+ קיצוץ התמריצים למשתתפים, ובעיקר החרמת הסנקציות לאורך זמן - לעתים היו הסנקציות גדולות אף מאלו הנהוגות בארה"ב (אם כי ללא הגבלת תקופת השהות).	✗ תהליך שלילת הגמלה הפך להיות מורכב יותר, כולל הפעלת תהליך ערר; הוספת מימון חלקי לתמריצים; יותר הפניות להכשרה מקצועית.
מרכיב חובת ההשתתפות	✓ חובת השתתפות גורפת בתכניות בהיקף מלא.	✓- הפחתת היקף התכנית האישית עבור קבוצות מוגדרות, כמו משתתפים חד-הוריים או משתתפים שיש להם חמישה ילדים מתחת גיל 22 (בתנאי שלבן הזוג לא הופחתה מסגרת השעות).
אוכלוסיית היעד	✗ אוכלוסיית היעד מוגדרת בעיקר כמקבלי הבטחת הכנסה - למרות שקיימת חפיפה מגזרית, היא אינה בולטת כמו בארה"ב.	✗ אוכלוסיית היעד מצומצמת יותר (לדוגמא, תקופה שבה הועברו בני 45 ומעלה למסלול בחירה).
עקרון "העבודה תחילה" (Workfirst)	✓+ המדינה לא הגדירה צורך בתכניות התמדה לטווח ארוך, אלא רק בשילוב ראשוני בשוק העבודה.	✓ עקרון מוביל, וימשיך להיות "הקו המנחה" (ועדת יערי, 2008).

כפי שניתן ללמוד מן הלוח, תכנית "אורות לתעסוקה" התרחקה ממודל ויסקונסין במספר רב של מאפיינים. עם זאת, החברות שהפעילו את תכנית מהל"ב המשיכו להפעיל גם את תכנית "אורות לתעסוקה", וההתנגדות שעוררה התכנית הראשונה לא מותנה. גם העובדה ששירות התעסוקה נותר עדיין מחוץ לתכנית והחשש מפני פגיעה בו נותר על כנו, הביא את מנכ"ל השירות, יוסי פרחי, להמשיך ולהתנגד לתכנית. הקואליציה הפוליטית שנוצרה כנגד התכנית, וכללה פוליטיקאים שראו עצמם כנושאי הדגל במאבק כנגד התכנית, ארגונים חברתיים (דוגמת האגודה לזכויות האזרח) ואת שירות התעסוקה, הובילה בסופו של דבר להפסקתה (הזמנית לפחות) של התכנית באפריל 2010.

ה. דיון: אימוץ מודל ויסקונסין בין הגמוניה אידאולוגית, רשתות פרופסיונליות ואינטרסים מקומיים

כאמור לעיל, התיאוריות העוסקות בהפצתם וביישומם של מודלים של מדיניות מעבר לגבולות לאומיים נטו בעבר להניח כי מקבלי החלטות במדינת הלאום מאמצים את התכניות והמודלים הטובים ביותר, או המתאימים ביותר להקשר המוסדי שבו הם מיושמים. הנחת העבודה של תיאוריות אלו הנה כי כאשר מתקיימים מספר מודלים חלופיים ישקלו מקבלי החלטות, או מומחים מטעמם, את כל החלופות ויקבלו את החלטה הטובה ביותר. התפיסה שאותה הוביל משרד האוצר, ואשר קיבלה לאחר מכן גושפנקא עם החלטות הממשלה בנושא, הייתה שהמודל שלפיו פועלים שירותי התעסוקה הציבוריים בישראל אינו מתפקד, ולכן עלה הצורך לאמץ את מודל הפעולה החלופי הטוב ביותר (אן.אפ.אס, 2000).

ברם, כפי שהראינו, תכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה" לא היו בהכרח המודל הטוב או

המתאים ביותר. בשלבים הראשונים של קליטת התכנית בישראל הושמעה באופן תדיר הטענה כי מודל ויסקונסין הוא גם היעיל ביותר אל מול תכניות אחרות בארה"ב. טענה זו נתמכה בעובדות הנוגעות להורדה לטווח קצר של מספר מקבלי הקצבאות (כנסת, 2001), אך כבר בשלבי הדיון המוקדמים ביישומה של תכנית האקטיבציה הופיעה בספרות העולמית ביקורת על מהות התכנית והישגיה²⁴. גם אם בוחנים את התאמתו של מודל ויסקונסין למציאות הישראלית, עולות שאלות המעלות בספק טענה זו. שוק העבודה הישראלי והמסורת של מדיניות התעסוקה כוללים תנאים סביבתיים שונים מאלו הקיימים בשוק האמריקאי, ואף מאלו של שוק העבודה הבריטי. במדינות אלו יש שוק עבודה נרחב המבוסס על כח עבודה המצריך כישורים בסיסיים (Daguerre, 2004) לעומת ישראל המאופיינת על ידי כוח עבודה מוגבל שאותו צריך לחזק באמצעות מתן הכשרות משמעותיות יותר.²⁵ על אף זאת, בישראל אומצו שתי תכניות דומות למודל ויסקונסין המתמקדות בפיתוח הכשרות לטווח קצר בלבד ובהענקת חינוכים בסיסיים, כגון מסוגלות תעסוקתית, ובהקטנת מרכיבי ההכשרה המקצועית, פרט לאלו הנרכשים במקום העבודה (OJT).

ניתוח יסודי של השלבים השונים בקידום תכנית האקטיבציה הישראלית מגלה, לפיכך, שהתכנית לא התקבלה בגלל היותה הטובה או המתאימה ביותר. על אף המאמץ הגדול שהושקע בקידום התכנית ובהפעלתה, בשום שלב לא נלמדו לעומק ונידונו ביסודיות תכניות חלופיות (במיוחד בשלבים הראשונים) שהופעלו כל אותה עת במדינות אחרות, בהצלחה יחסית. השאלה הנשאלת אינה איפה 'מדוע התקבל מודל ויסקונסין', אלא מדוע לא נשקלו מודלים אחרים, שהיו עשויים לשפר את תהליך קבלת החלטות אודות התכנית.

ניתוח המסמכים הקשורים בתהליך קבלת החלטות והראיונות עם העושים במלאכה חושף שלושה הסברים משלימים: שניים המשלימים את הסבר יחסי הכוח הגיאופוליטיים, והשלישי המתמקד ביחסי הכוח המוסדיים בהקשר המקומי.

כפי שטענו בפרקו התיאורטי של מאמר זה, מרבית המחקרים העוסקים בתפקידם של יחסי כוח גיאופוליטיים בהעברה ויישום של מדיניות מעבר לגבולות לאומיים בוחנים מודלים שהמעצמה, או הארגון הבינלאומי, היו מעוניינים בהפצתם (דוגמת רפורמות בסחר במטבע חוץ, ליברליזציה והורדת מכסים). תכנית האקטיבציה מספקת דוגמה שונה. למרות שהארגונים הבינלאומיים השונים תמכו כולם ברעיון האקטיבציה עצמו, לא הוגדר מודל אקטיבציה ספציפי שזכה בתמיכתם של ארגונים אלה. גם במסמכים ובראיונות שנערכו לצורך מחקר זה לא התגלו ממצאים המעידים על לחץ שהופעל על ידי הממשל האמריקאי, קרן המטבע או הבנק העולמי לבחירה במודל אקטיבציה אחד על פני מודלים אחרים. במקום זאת, התמונה העולה מממצאי המחקר מלמדת כי הסוכנים המקומיים שעליהם הוטל לבחון דגמים אפשריים ליישום הם שהגבילו את אופק האפשרויות הנבחנות למודל האמריקאי בלבד. עוד גילו ממצאי המחקר שההכרה בקיומם של מודלים אחרים, נוסח זה הסקנדינבי וזה הבריטי, ובאפשרות כי מודלים אלה עשויים להוות דגם מוצלח יותר לחיקוי מהדגם של ויסקונסין, החלה להתפתח רק לאחר שהתגבשה התנגדות ציבורית חריפה לתכנית מהל"ב, ובעיקר, רק לאחר שההגמוניה הגלובלית של החשיבה הכלכלית הניאו-ליברלית החלה להתמוסס מעט.

למרות שממצאים אלה אינם יכולים להוות הוכחה חד-משמעית לתפקידה של ההיררכיה

24 לדוגמה, מאמרם של ליכנר וקרוואלי (Lichter and Crowley, 2002) הבוחן מספר השפעות של תכניות אלו.

25 אם מוציאים מהחשבון את העובדים הזרים ותושבי הרשות הפלסטינית שעובדים בישראל.

הגיאופוליטית בתהליך הברירה של המודלים העולים על סדר יומם של מקבלי ההחלטות, הרי שהשילוב בין תלותה הפוליטית והכלכלית המוחלטת של ישראל בארה"ב והעובדה שהמודל האמריקאי הוא היחיד שנשקל, עולים בקנה אחד עם הבנת מרכזיותו של הממד השלישי של הכוח בהבנת תהליכי השפעה גיאופוליטיים. מבלי שלממשל האמריקאי יהיה אינטרס מוצהר בקידום הפעלת המודל של ויסקונסין בישראל, ההשפעה האמריקאית על עיצוב המדיניות הכלכלית בישראל בשני העשורים האחרונים הביאה לכך שמקבלי ההחלטות בישראל קיבלו כמוכנת מאליה את עליונותו של המודל האמריקאי. השפעתה הגיאופוליטית של ארה"ב בישראל מצאה כאן את ביטוייה לא בהצגת המודל לחיקוי, אלא בעובדה שמודל זה נתפס ככה מובן מאליו עד שמנע לחלוטין את הדיון בחלופות.

טענה זו עולה בקנה אחד עם תיאוריות בתחום היחסים הבינלאומיים אשר החלו להתמקד ב"עוצמה הרכה". המושג, שהוטבע על ידי ג'וזף ניי (Nye, 1990; Nye and Owen, 1995) במטרה להרחיב את המשמעות הנלוות להשפעותיהן של מעצמות במערכת הבינלאומית, מראה כי ההשפעה של מעצמה אינה מסתכמת במנגנוני כוח צבאיים-מדיניים שהיא מפעילה, אלא גם בממדים "רכים"²⁶ של עוצמתה, שאינם בהכרח מכוונים. הדיון סביב המודל היחיד של מדיניות האקטיבציה שעמד על הפרק - מודל ויסקונסין - מעיד על עומק ההשפעה האמריקאית על תהליכי קבלת ההחלטות בישראל.

אולם לכוחה ההגמוני של החשיבה האמריקאית על עיצוב המדיניות בישראל בעשורים המדוברים נלווה גם היבט רשתי. כפי שניתן ללמוד מממצאי המחקר, חלק מן הסיבות שבגינן לא נשקלו מודלים חלופיים לזה של ויסקונסין היו מוגבלותה של הרשת המקצועית שעמדה לרשות היזמים המוסדיים. קשרי העבודה ארוכי השנים של מומחים ישראלים בכלל, ושל אנשי משרד האוצר בפרט, עם עמיתים מארה"ב, ריבוי המומחים הישראליים היוצאים ללימודי תואר או להכשרות קצרות מועד בארה"ב, יחד עם המספר הגדול של מלכ"רים יהודיים שבסיסם בארה"ב והם פעילים בתחום המדיניות בישראל, הפכו את הבחירה במומחים אמריקאים כשותפים להתייעצות וכמקור סמכות פרופסיונלי לטבעית עבור השחקנים הישראליים במקרה זה. כפי שראינו, רובן המכריע של רשתות הקשרים, הפרופסיונליים והפוליטיים, שנטו במהלך ההכנות להפעלת התכנית, הובילו לארה"ב. בין אם היו אלה קשרים אישיים במגזר הפרטי, דוגמת מנכ"ל מנפאואר ישראל, שטווה את קשריו של קרמר בוויסקונסין, בירת מנפאואר העולמית, ובין אם היו אלה ראש עיריית ניו יורק, ג'וליאני, או מומחה התכנית של ויסקונסין וניו יורק, ג'ייסון טרנר, שאף ייעץ לממשלת ישראל לאחר מכן, או מומחי הג'וינט ומכון ברוקדייל - רשתות המומחיות והידע הישראליות התכנסו כולן לארה"ב, ובעיקר לניו יורק ולוויסקונסין.

עם זאת, ההשפעה הגיאופוליטית ואופי הרשתות הפרופסיונליות שהיא מייצרת, אינם מסבירים את ההתנגדות המועטה שעורר המודל בשנים הראשונות שבהן נידון, ואת יכולתם של תומכי המודל לקדם אותו כרצונם. בעניין זה תורמים ממצאי המחקר להבנה טובה יותר של הקשר בין הדינאמיקה המוסדית-פוליטית הפנים מדינתית, לבין תהליכי היבוא הבין-מדינתיים. כאמור, התיאוריה המוסדית מייחסת חשיבות ליחסי הכוח בין הגורמים המוסדיים השונים הפעילים בקבלת ההחלטות, ולתפקידם של יזמים מוסדיים, שהשפעתם על יצירה, שימור ופירוק מוסדות היא משמעותית ביחס לסוכנים אחרים.

אותם יזמים יכולים להוביל לשינוי מוסדות באמצעות שלושה מרכיבים השזורים יחדיו. ראשית,

26 בהתחלה התמקדו בתחומים כגון כלכלה, ולאחר מכן גם בתחומים של הפצת ידע ומידע.

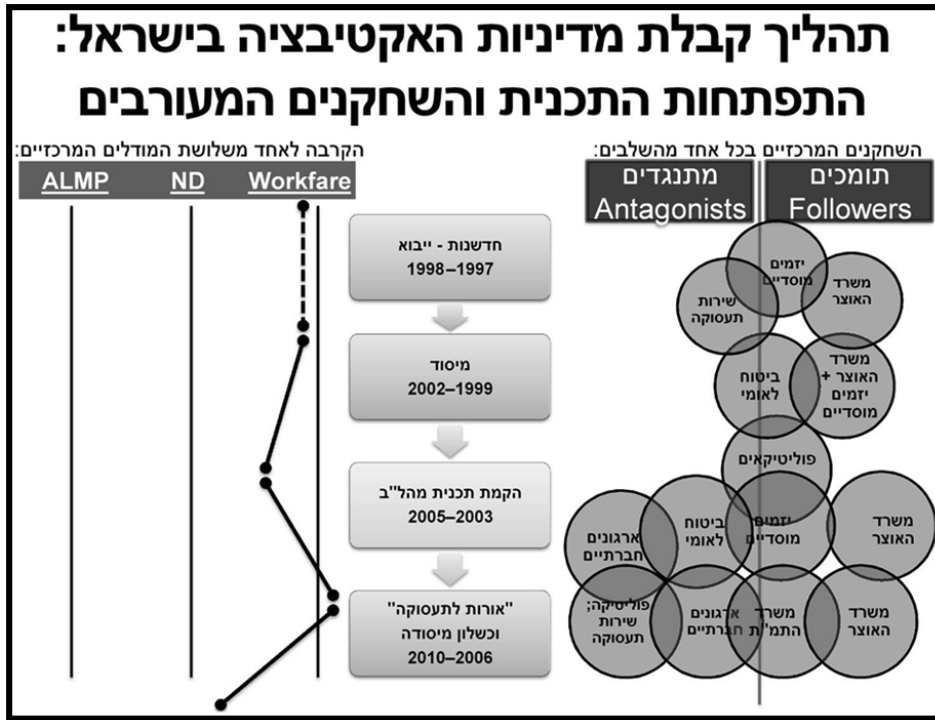
המחויבות שיש לזים כלפי הרעיון שאותו הוא רוצה לקדם; שנית, הרשת החברתית שמאפשרת את רתימתם של אחרים לאותה משימה; ושלישית, והתנאי הבסיסי ביותר, היא היכולת ו/או המנדט שלהם להביא לשינוי. שילוב זה, בנוסף לבשלות לקליטת הרעיון, הגדיל את הסיכוי לקליטה ולמיסודה של מדיניות האקטיבציה. במקרה שלפנינו, היזם המוסדי הבולט בתחילת הדרך, שלמה קרמר, הצליח הלכה למעשה לשלב בין שלושה מרכיבים אלו ובכך להפוך כמעט כל אבן בדרך להגשמת התכנית. כפי שהראינו, בשל תפקידו הקודם נהנה קרמר מאמון ומקשרי עבודה טובים הן במשרד האוצר והן במשרד העבודה והרווחה, ואלה אפשרו לו לגשר על פני פערים ומחלוקות שהתגלו בין המשרדים. הקשרים שטווה עם מומחים בתחום בוויסקונסין ובניו יורק אפשרו לו לגייס גם את סמכותם הפרופסיונלית והפוליטית לקידום הפרויקט, ונכונותו להגיע לפשרות בנקודות שהיו חשובות במיוחד לגורמים האחרים הביאו למיסודו של מודל ויסקונסין כחלופה המובנת מאליה למדיניות התעסוקה הממשלתית הקיימת.

עם כל זאת, ניכר כי מקור כוחו המרכזי של קרמר כזים מוסדי הוא זיקתו למשרד האוצר, בעל הכוח המוסדי העיקרי באותה תקופה, וההלימה שנוצרה בין התכנית שקידם לבין תפישת העולם שקידם האוצר באותה תקופה. עם זאת, בהתאם להנחת התיאוריה המוסדית, חשיבותם של יזמים מוסדיים מצויה בעיקר בשלבי המיסוד. מרגע שהרעיון ואופני ביצועו הופכים מובנים מאליהם, חשיבותם של היזמים פוחתת. גם במקרה שלפנינו, משהפך מודל ויסקונסין למודל היחיד שעל סדר היום, פחתה חשיבותו של קרמר ושל יכולתו ליצור פשרות ולייצר בריתות עם גורמים מוסדיים אחרים, והוא התבקש לפנות את מקומו לגורמים אחרים שלא היו מחויבים עוד לפשרה, ויכולים היו לכפות את רצון האוצר במלואו.

המאבק הפוליטי הפנים-מדינתי לקידום מודל ויסקונסין משקף היטב את הנחות היסוד של הגישה המוסדית הרואה בקידום מדיניות ביטוי ליחסי כוח בין הגורמים המוסדיים. במקרה זה רלוונטי במיוחד דיונו של פֶּלֶק (Fleck, 1979) במבנה היחסים בין המקדמים לבין המתנגדים. על פי פֶּלֶק, בתוך הקהילה המדעית פועלת קבוצה של תומכים (followers) ומולם קבוצה של מתנגדים (antagonists) שפעולתם מחוברת להכרה המשותפת הנשענת על המסורות הקודמות ועל החברה שבה הם פועלים, אך כל אחד מבין את המשמעות באופן המתאים לדרכו עד אשר הרעיון מקבל את צביונו השונה.

לאורך השנים ניסה משרד האוצר לקדם את קבלתו של מודל ויסקונסין תוך שימוש באסטרטגיות שונות. במידה שהדבר התאפשר, פעל משרד האוצר באמצעות קואליציות (שלב ראשון ושני), אך במידה שהן הובילו לכיוונים אחרים (לדוגמה, ועדת המנכ"לים וועדת תמיר), בחרו אנשי האוצר לכפות את החלטתם (השלב השלישי). מול האוצר פעלו קואליציות אֶדְהוּק של סוכנים מוסדיים, שכל אחד מהם - אקדמיה, תמ"ת, שירות התעסוקה, ביטוח לאומי וחברי כנסת - בלט בתקופה מסוימת וניסה להתרחק מאותו מודל. הדיאלקטיקה בין התומכים ובין המתנגדים, אליבא דפלאק, השפיעה על האופן שבו התפתחה תכנית האקטיבציה הישראלית, והביאה באפריל 2010 גם להפסקתה. עם זאת, בכל אחד מהשלבים חזר המרכיב השולט - ארה"ב נתפסה כמקור שממנו צמח הרעיון ושממנו צריך ללמוד או להתרחק. אותה השפעה הייתה כה משמעותית ומוטמעת במבניות הישראלית, עד כדי כך שבשלבים הראשונים להפעלת התכנית היא יצרה מיסוך ומנעה כל אפשרות להעלאת חלופה אחרת גם על ידי מבקריה החריפים ביותר.

ציור 1: שלבי ההתפתחות של מדיניות האקטיבציה הישראלית אל מול מודלים אחרים והשחקנים המרכזיים בכל שלב



ו. אחרית דבר: מה קרה לנעזרים

אי אפשר לסיים את הדיון ביישומה של תכנית האקטיבציה בישראל מבלי להדגיש כי דיון זה אינו אקדמי בלבד וכי תכניות האקטיבציה שקודמו, מוסדו ובוטלו, הן בעלות השפעה מרחיקת לכת על סיכויי החיים של המשתתפים בתכניות. לכאורה, המאבק בין התומכים למתנגדים היה אמור להסתיים עם פרסום אחד ממערכי המחקר החברתיים המקיפים ביותר שנעשה בישראל, בהובלת מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, שבחן מקרוב את השפעתן של התכניות על מקבלי הקצבאות שהשתתפו בהן. מחקר זה היה אמור להכריע בשאלה האם תכנית מהל"ב אכן מקדמת את המטרות שלשמן הוקמה, ואיזה מן המודלים (השונים במקצת) שהציגו ארבע החברות המעורבות בפרויקט מוביל לתוצאות טובות יותר.

תוצאות המחקר כללו ממצאים שהצביעו על שיפור במצב התעסוקה וברמת החיים של משתתפי התכנית לעומת מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה אחרים מאזורים שלא השתתפו בה, בשלושה

מישורים עיקריים: הקטנת שיעור מקבלי הקצבאות, הגדלת הכניסות לתעסוקה ובמידה פחותה הגדלת היקף המשרה.²⁷ מדדים אלו מצביעים על השפעות לטווח הקצר, ואינן מעידות על שינוי מהותי בטווח הבינוני והארוך. מחקר ההערכה המסכם, שפורסם בנובמבר 2008, מספק הסבר לנתונים אלו ומדגיש כי בחמישה עשר החודשים הראשונים להפעלת מהל"ב סיפקו המרכזים בעיקר פעילויות קצרות שהתייחסו לכישורים רכים ולהשבה מהירה לכוח העבודה (ברוקדייל, 2008). אותם כישורים רכים, המאפיינים את התכניות האמריקאיות, ניתנו על חשבון הכשרות ארוכות טווח, שהיו מסייעות באופן משמעותי יותר לשדרוג ההון האנושי.

המחקר אמנם יצר מראית עין של דיון על חלופות, אך בפועל הוא לא היווה בסיס לקבלת החלטות והשפעתו הייתה שולית. החוקרים הדגישו את התוצאות בכל אחד מהמרכזים, אך בפועל לא נעשתה עבודת מטה מסודרת לבחינה של אותם ממצאים. לא רק זאת, אלא גם היום לא ברור למקבלי ההחלטות אילו מהמרכיבים בתכניות היו היעילים ביותר ואותם יש לשכפל. דוגמא לכך אפשר לראות בדיון אשר התקיים אצל ראש הממשלה, אהוד אולמרט, בסוף שנת 2008 לקביעת עתיד התכנית. אף על פי שתוצאות המחקר הוזכרו במהלך הדיון, הן לא היוו בסיס לשקילת חלופות ולהחלטה האם להמשיך את התכנית.

למרות ההתעניינות סביב שיעורי התעסוקה ורמת החיים, עיקר תשומת הלב הציבורית הופנתה להורדת שיעור מקבלי הקצבאות, בתהליך שהחל כבר בשנת 2003, כשנתיים לפני התחלת תכנית מהל"ב (ראו ציור 2). בכך הצליחה התכנית להשפיע באופן עקיף גם על מקבלי קצבאות שלא השתתפו ישירות בתכנית. הגידול במספר מקבלי הקצבאות הייתה הבעיה שלשמה קידם משרד האוצר את התכנית, ולכן, היא נחשבת מוצלחת במיוחד עבורו כפי שהדגיש זאת צביקה אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל (כנסת, 2009). במלים אחרות, המרכזים עמדו בתנאים שהוצבו לפתחם על ידי הממשלה והגשימו הלכה למעשה את מודל ויסקונסין שהופעל במהלך שנות ה-90.

ציור 2: שיעור מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בישראל



27 הגדלת שעות העבודה השבועיות הוא ההסבר המרכזי לגידול בהכנסות.

אף על פי שיתכן כי תוצאות מחקר ההערכה אכן מראים כיצד הצליחה מדינת ישראל ליישם את מודל ויסקונסין באופן יעיל, הם אינם מצליחים להראות כי זהו אכן גם המודל הטוב ביותר או המתאים ביותר. לעומת זאת, מאמר זה מראה כיצד מטרותיה של תכנית האקטיבציה הישראלית נקבעו על בסיס תהליך קבלת החלטות שרירותי, שנבע מעוצמתו המוסדית של משרד האוצר ועקב ההשפעה האמריקאית העזה על ישראל. אותה השפעה אמריקאית הצליחה למנוע את העלאתן של חלופות אחרות, כך שמובילי התכנית, ולא פחות מכך המתנגדים אליה, לא הצליחו לנטרל את ההשפעות המבניות שהובילו להישענות על קונספציה מוטעית - "תכנית ויסקונסין" היא רק מודל אחד של מדיניות האקטיבציה.

ז. סיכום: אימוץ מדיניות האקטיבציה בין חיקוי גלובלי ומאבק מקומי

במאמר זה תיארנו את תהליך ההצגה, הקבלה, המיסוד והשינוי של תכנית האקטיבציה הישראלית כתהליך ממושך ורב תהפוכות, שבמסגרתו עבר הרעיון מספר שלבים עד ליצירת המודל "הישראלי". הראנו כיצד בכל אחד משלבי התפתחותה של מדיניות האקטיבציה פעלו סוכנים מוסדיים מרכזיים אשר ניסו לקדם את מטרותיהם, ובראשם משרד האוצר ונציגיו. מנגד, במרבית שלבי ההתפתחות של התכנית פעלו גם מתנגדים שעשו ככל שאלל ידם למנוע את הפעלתה. אולם, חרף תפקידם האקטיבי של השחקנים המקומיים ויכולתם לנצל את המציאות החברתית למטרותיהם, פעילותם של תומכי התכנית ומבקריה כאחד נמצאה מוגבלת על ידי הסמכות שיוחסה כמעט לכל רעיון שנתפש כנובע מ"מקור המעיין" (fountainhead) האמריקאי, שממנו צמחו אותם רעיונות ראויים לחיקוי. פה מודגשת טענתנו המרכזית: ההשפעה המוטמעת של ארה"ב על ישראל הובילה לכך שלמעשה רק תכנית אחת עמדה על הפרק - מודל ויסקונסין (שהופעל לאחר מכן גם בניו יורק) ולא מגוון שלם ומורכב יותר של תכניות אקטיבציה. מציאות זו ממחישה את הטענה כי ההשפעה החזקה ביותר נעוצה לא בדיון על חלופות, אלא באי-העלאתן כלל לדיון. המודל האמריקאי של מדיניות האקטיבציה הוא פועל יוצא של השפעה זו, והוא נתפס בשוגג, ובמידה רבה גם היום, כמודל היחיד הקיים על אף קיומם בעליל של מודלים אחרים, ועל פניהם אולי מתאימים יותר למציאות הישראלית.

תהליך הקליטה של מדיניות האקטיבציה מעיד על בעיה רחבה יותר בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל שעליה הצביעו חוקרים רבים בהקשר של מדיניות חוץ וביטחון, ואשר מצאה את ביטוייה במסקנות ועדת וינוגרד לחקר מאורעות מלחמת לבנון השנייה: היעדר דיון מסודר והכרעה בין חלופות. כפי שניסינו להראות במחקר זה, בעיה זו מצאה את ביטוייה גם בתהליכי קבלת החלטות כלכליות-חברתיות. תהליך שקילת החלופות הנו מסורבל, חלקי ובמקרים רבים, כמו במקרה ייבוא תכנית האקטיבציה לישראל, נתון להישענות על תפיסה מוטעית וחלקית, שלא פתחה צוהר לחלופות אחרות שהיו מתאימות יותר. מצב זה מודגש ביתר שאת על רקע היעדר מנגנונים ממשלתיים מוסדרים שימנעו הישענות על אותן קונספציות מוטעות ויאפשרו דיונים ביקורתיים יותר גם על קבלת החלטות חברתיות-כלכליות.

מקורות

- אולמרט א' (1998), עריכת ניסוי למתן סיוע למובטלים בירושלים, מכתב לשר העבודה והרווחה אליהו ישי, לשכת ראש העיר ירושלים, 13 בספטמבר.
- אלדר ע' (2000), "החכות יכולות לחכות", עיתון "הארץ", 29 בנובמבר 2000, עמוד ב3.
- אן.אפ.סי. (2000), שלמה קרמר, "NFC - מחלקה ראשונה", פתח תקווה, 1 בדצמבר, הפניה: <http://www.nfc.co.il/PeoplePrintVersion.aspx?docId=833&subjectID=6>.
- ברוקדייל (2008), מחקר הערכה של תכנית מהל"ב - דוח מסכם, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, דמ-08-514, ירושלים, נובמבר.
- ג'וינט (2007), "יום עיון ולמידה - החברות המפעילות את תכנית מהל"ב", ג'וינט-ישראל ותב"ת, ירושלים, 16 באוגוסט.
- גל ג' (2007), "תכנית ויסקונסין: מרווחה לעבודה", פנים: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך 41, 4-12.
- גל ג' ובראון פ' (2007), "מה אפשר ללמוד מהניסיון של תכניות מרווחה לעבודה בעולם?", נייר עמדה - קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית ומחלקת המחקר של כנסת ישראל, ירושלים, אפריל: <http://www.sw.huji.ac.il/upload/choveretsiteroni.pdf>
- האקדמיה הישראלית למדעים (2007), המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה הישראלי, האקדמיה הישראלית למדעים, 30 בדצמבר.
- וורקוביץקי א', צרפתי א' ומורנגשטרן ב' (2000), נייר עמדה ראשוני של הביטוח הלאומי - הקמת מרכזים להבטחת תעסוקה, מסמך פנימי, הביטוח הלאומי, מדינת ישראל.
- ועדת תמיר (2001), המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, משרד העבודה והרווחה.
- זהר ג' ומשיח ר' (2010), התמודדו וקידום בתכניות תעסוקה: מודלים וניסיון מהעולם (סקירת ספרות), תב"ת - תנופה בתעסוקה.
- חביב ג' (2008), "סקירת ספרות בין-לאומית על ההשפעה של תכניות מרווחה לתעסוקה (Welfare to Work)", על השינוי בתעסוקה והכנסות, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 8 במרץ.
- כנסת (2000), פרוטוקול מס' 226 - מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, ועדת העבודה והרווחה (נוסח לא מתוקן), כנסת ישראל, 22 בנובמבר.
- כנסת (2001), דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תכנית "מסעד לעבודה", מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל, 30 באוקטובר.
- כנסת (2002), תכנית "ויסקונסין" - הצגת תכנית "ועדת תמיר" - מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 20 במאי.
- כנסת (2009), תכנית "אורות לתעסוקה, מעקב", מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל, 30 באוקטובר.
- לרמן ר', אקס ג' ווטסון ק' (1998), "המקל והגזר: כיצד מערכת הבטחת הכנסה החדשה בארצות הברית מתמצצת הורים יחידים לצאת לעבודה", בטחון סוציאלי 53, 16-38.
- מדינה ש' (1999), "מדיניות הטיפול במובטלים ובדרושי עבודה קשי השמה - מגמות ומדיניות בהולנד ורעיונות לישום בישראל" (מכתב של שלמה מדינה, לשכת שר העבודה והרווחה, ליוסי תמיר), 19 באפריל (99-4114685).

- ממן ד' ורוזנהק ז' (2009), בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאורליברלי, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- סבירסקי ש', קונור-אתיאס א', אטקין א' וסבירסקי ב' (2001), מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2002, מרכז אדוה, תל אביב, נובמבר, <http://www.adva.org/UserFiles/File/mabat%20takziv%20ve%20esderim%202002.pdf>
- פז-פוקס א' (2005), "לא די ב-45 שניות", TheMarker, 16 פברואר 2005, http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20050216_412&layer=misc&layer2=misc
- פישיביין ע' (2000), "בקרוב בישראל: הדרך האמריקאית למאבק באבטלה", "הארץ", עמוד 6א.
- צח ר' ופישיביין ע' (2005), "עבודה בעיניים", "7 ימים" ("ידיעות אחרונות"), 11 בפברואר.
- קטן י' (2000), "מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד", ביטחון סוציאלי 58, 151-172.
- קמפ א' ורייכמן ר' (2000), "זרים" במדינה יהודית - הפוליטיקה החדשה של הגירת-עבודה בישראל", סוציולוגיה ישראלית ג(1), 79-110.
- קרמר ש' (1998), מיצוי מנגנוני השוק החופשי במבחן התעסוקתי לזכאות לדמי אבטלה ולגמלת הבטחת הכנסה, הצעת תכנית ניסוי להבטחת תעסוקה במקום הבטחת הכנסה (הוגש למר יגאל בן שלום, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, יו"ר ועדת המנכ"לים), שלמה קרמר - ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ, אוגוסט.
- קרמר ש' (1998), "מכתב לרודולף ג'וליאני", 14 בספטמבר, ירושלים.
- קרמר ש' (2001), "טיוטה לדיון עם מר עמוס דניאלי (עוזר שר העבודה והרווחה)", שלמה קרמר, ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ, 28 בנובמבר (מסמך עם הערות בכתב יד).
- קרמר ש' (2002), "ההצעה המפורטת לתוכנית להקמה והיערכות להפעלת הניסוי", שלמה קרמר, ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ.
- תיקוני חקיקה (2007), חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) (תיקון מס' 5), ה'תשס"ז, כנסת ישראל, 23 ביולי.
- תמ"ת (2004), "מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה (From Dependency to Self Sufficiency)", מפגש עם מציעי המרכז הישראליים, משרדי התמ"ת והאוצר, ינואר.
- תמ"ת (2004), "פרוטוקול המפגש עם החברות הזרות - 22.1.2004", משרד התמ"ת, ירושלים, 22 בינואר.
- תמ"ת (2004), אולמרט: "נבחרו 4 חברות מצוינות, שיחד עם החברות הישראליות יוצרים את השלם הגדול מסכום חלקיו", הודעות לעיתונות, משרד התמ"ת, 15 בדצמבר.
- תמ"ת (2007), "אורות לתעסוקה" - התכנית לשילוב מקבלי גמלאות קיום בעבודה (אודות התכנית), משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה, 1 באוגוסט, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/0126CEB3-0057-43B0-952A-C6F5FEFDCCDF.htm>
- Barbier J.C. (2000), Activation Policies, Workfare and "Insertion" - The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK, paper presented at the French-South African workshop "The Impact of Globalisation on the World of Work", Pretoria, South Africa, <http://www.socsci.auc.dk/cost/unemployment/New-Papers/barbier-gautie.PDF>.
- Barbier J.C. (2001), Welfare to Work Policies in Europe, The Current Challenges of

- Activation Policies, Centre d'études de l'occupation. Parigi: CEREQ, http://libserver.cedefop.eu.int/vetelib/nat/fra/ngo/2002_0001_en.pdf.
- Bengtsson M. and Kock S. (1999), "Cooperation and competition in relationships between competitors in business networks", *Journal of Business and Industrial Marketing* 14(3), 178–193.
- Bolvig I., Jensen P. and Rosholm M. (2003), "The Employment Effects of Active Social Policy", IZA Discussion Paper No. 736, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- Cancian M., Haveman R., Kaplan T. and Wolfe B. (1999), "Post-Exit Earnings and Benefit Receipt Among Those Who Left AFDC in Wisconsin", Institute for Research on Poverty, Special Report No. 75, Madison, WI, University of Wisconsin, <http://www.irp.wisc.edu/research/welreform/pdfs/leavers3.pdf>.
- Cancian M. and Wolfe B. (2000), "Outcomes of Interest, Evaluation Constituencies, and the Necessary Trade-offs", B.S. Barnow, T. Kaplan and R.A. Moffitt (eds.), *Evaluating Comprehensive State Welfare Reform: The Wisconsin Works Program*, New York, 55–76.
- Daguerre A. (2004), "Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour", *Social Policy and Administration* 38(1), 41–56.
- Daguerre A. (2008), "The Second Phase of US Welfare Reform, 2000–2006: Blaming the Poor Again?", *Social Policy and Administration* 42(4), 362–378.
- DiMaggio P.J. (1988), "Interest and agency in institutional theory", L.G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA., 3–21.
- DiMaggio P.J. and Powell W.W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48(2), 147–160.
- DiMaggio P.J. and Powell W.W. (1991), "Introduction", W. Powell and P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, IL, 1–40.
- Donaldson L. (1996), "For Cartesianism: against organizational types and quantum jumps", in *For Positivist Organization Theory: Providing the Hard Core*, London, 108–129.
- DWD (2006), "An Evaluation – Wisconsin Works (W-2) Program, Department of Workforce Development", 2005–2006 Joint Legislative Audit Committee Members, URL: <http://legis.wisconsin.gov/lab/reports/05-6full.pdf>.
- Evans M. (2001), "Welfare to Work and the Organisation of Opportunity: lessons from abroad", CASE report 15, URL: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/CR/CASereport15.pdf>.
- Fernández-Alles M. and Valle-Cabrera R. (2006), "Reconciling institutional theory with

- organizational theories – How neoinstitutionalism resolves five paradoxes”, *Journal of Organizational Change Management* 19(4), 503–517.
- Fleck L. (1979), *Genesis and Development of a Scientific Fact*, Chicago, IL (First published in German, 1935).
- Fligstein N. (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge, Mass.
- Garud R., Hardy C. and Maguire S. (2007), “Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue”, *Organization Studies* 28, 957–969.
- Greenwood R. and Hinings C.R. (1996), “Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism”, *Academy of Management Review* 21(4), 1022–1054.
- Grubb W.N. (1995), *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations*, National Center for Research in Vocational Education, University of California at Berkeley, May, <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED389899>.
- Heinrich C.J. and Youseok C. (2007), “Performance-Based Contracting in Social Welfare Programs”, *The American Review of Public Administration* 37(4), 409–435.
- Helman S. (2009), “Imported Policy Ideas and the Initiation of Institutional Change: The Borrowing and Implementation of Workfare in Israel”. Paper Presented at the RC 19 conference, Montreal.
- Henisz W., Bennet Z. and Mauro F.G. (2005), “The worldwide diffusion of market oriented infrastructure reforms, 1977–1999”, *American Sociological Review* 70(6), 871–897.
- Immervoll H. (2010), “Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 100, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Committee, OECD.
- Kildal N. (2001), “Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies”, International Labour Office, Geneva, February, <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ/workfare.htm>.
- Lawrence T.B. and Suddaby R. (2006), “Institutions and institutional work”, S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence and W.R. Nord (eds.), *Handbook of organization studies*, 2nd Edition, London, 215–254.
- Lerman R.I., Acs G. and Watson K. (1998), “Carrots and Sticks: How Does the New US Income Support System Encourage Single Parents to Work?”, The Urban Institute, www.issa.int/pdf/jeru98/theme2/2-2d.pdf.
- Lichter T. and Crowley M. (2002), “Poverty in America: Beyond Welfare Reform”, *Population Reference Bureau* 57(2), 3–12.
- Lodemel I. and Trickey H. (2000), “A New Contract for Social Assistance”, I. Lodemel and H. Trickey (eds.), *An Offer You Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Bristol, UK, 1–39.

- Lorenz M. (2006), "Power: A Radical View by Steven Lukes", *Crossroads* 6(2), 87–95.
- Lukes S. (1974), *Power: a radical view*, New York.
- Maguire S., Hardy C. and Lawrence T.B. (2004), "Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada", *Academy of Management Journal* 47(5), 657–679.
- Mahon R. and McBride S. (2008), "Introduction: The OECD and transnational governance", R. Mahon and S. McBride (eds.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, Toronto, 3–22.
- Martin J.P. (2001), "What works among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences", *OECD Economic Studies* 30(1), <http://www.oecd.org/dataoecd/31/35/2732343.pdf>.
- McConnell S., Burwick A., Perez-Johnson I. and Winston P. (2003), "Privatization in practice: Case studies of contracting for TANF case", *Mathematica Policy Research Inc.*, Washington, DC.
- Meyer J.W. and Rowan B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83(2), 340–363.
- Morris P., Knox V. and Gennetian L. (2002), *Welfare policies matter for children and youth: Lessons for TANF reauthorization*, Policy Brief, New York.
- Munch J.R. and Skipper L. (2008), "Program Participation, Labor Force Dynamics, and Accepted Wage Rates", D. Millimet, J.A. Smith and E.J. Vytlačil (eds.), *Advances in Econometrics* 21, 197–262.
- Nooruddin I. and Simmons J. (2006), "The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending", *International Organization* 60, 1001–1033.
- North D. (1995), "Five propositions about institutional change", J. Knight and I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, Michigan, 15–26.
- Nye J.S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.
- Nye J.S. and Owens W.A. (1996), *America's information edge*, *Foreign Affairs*, New York.
- Ochel W. (2005), "Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries", *International Social Security Review* 58(4), 67–93.
- OECD (2002), *OECD Employment Outlook 2002 – Surveying the jobs horizon*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, URL: http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_37457_31724553_1_1_1_37457,00.html.
- Pierson P. (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48(2), 143–179.
- Resnik J. (2007) "Discourse Structuration in Israel, democratization of education and the impact of the global network", *Journal of Education Policy* 22(2), 147–171.
- Rodrik D. (1999), "Governing the Global Economy: Does one architectural style fit all?", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, June, [http://academicodireitorio.fgv.br/ccmw/images/4/44/Rodrik_\(2004\).pdf](http://academicodireitorio.fgv.br/ccmw/images/4/44/Rodrik_(2004).pdf).

- Rowley T.J. (1997), "Moving beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences", *The Academy of Management Review* 22(4), 887–910.
- Scott W.R. (2001), *Institutions and Organizations*, 2nd ed. Thousand Oaks.
- Scott, W.R. (2004), "Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program", K.G. Smith and M.A. Hitt (eds.), *Great Minds in Management*, New York, 460–484.
- Selznick P. (1948), "Foundations of the Theory of Organizations", *American Sociological Review* 13, 25–35.
- Strang D. and Meyer J.W. (1994), "Institutional conditions for diffusion", W.R. Scott and J.W. Meyer (eds.), "Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism", Newbury Park, CA, 100–112.
- Strang D. and Tuma N.B. (1993), "Spatial and temporal heterogeneity in diffusion", *American Journal of Sociology* 99, 614–663.
- Swirski B. (2000), *The Israeli Plan to Reduce Income-Support Payments*, Tel Aviv, ADVA Center.
- USDHHS (2006), *Summery – Final Rule: Temporary Assistance for Needy Families (Tanf) Program*, U.S. Department of Health and Human Services – Administration for Children and Families, United States, <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/exsumcl.htm>.
- Van Den Berg G., Van Der Klaauw B. and Van Ours J.C. (1999), "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics* 22(1), 211–210.
- Vink D. (1998), "Will Wisconsin Works (W-2) fit into the Dutch 'poldermodel'?", *Focus* (University of Wisconsin–Madison Institute for Research on Poverty) 19(3), 41–48, <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc193.pdf>.
- Wasserman S. and Faust K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, New York.
- White House (2005), "Secretary of Health and Human Services Tommy Thompson", The White House, <http://www.whitehouse.gov/government/thompson-bio.html>.
- Zucker L.G. (1987), "Institutional theories of organization", *Annual Review of Sociology* (13), 443–464.

רשימת ראיונות

- איכלברג א' (2010), ראיון אישי, 18 באוגוסט, תל אביב.
 גל ג' (2007), ראיון אישי, 14 במרץ, ירושלים.
 וורקוביציקי א' (2010), ראיון אישי, ירושלים.
 מודריק ע' (2010), ראיון אישי, 3 באוגוסט, ירושלים.
 קרמר ש' (2010), ראיון אישי, 29 ביולי, ירושלים.
 תמיר י' (2010), ראיון אישי, 25 במאי, ירושלים.