

A D V A הַוּוֹדָא
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדא» – מלומות חול המסוואה וالعداة الاجتماعية في إسرائيل

מחקרים בארה"ב ובשוודיה: "שירות בקהילה" אינו תורם לא למובטלים ולא למשק

נייר עמדה של מרכז אדוה

אפריל 2006

מחקרים בארה"ב ובשוודיה: "שירות בקהילה" אינו תורם לא למובטלים ולא למשק

בסוף מרץ 2006 פירסמה ראש מינהלת "תוכנית ויסקונסין" בישראל (תכנית "מהל"ב") חוזר בעניין "שירות בקהילה". החוזר מצטט מתוך חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, שם מוגדר "שירות בקהילה" כ"שירות שאיננו עבודה, שמטרתו הקניית הרגלי עבודה למשתתף".

נראה כי החוזר נועד, בין היתר, לתקן פגמים בהפעלת התוכנית עד כה. כך, למשל, קובע החוזר במפורש כי "שירות בקהילה" מיועד למשתתפים שהם חסרי ניסיון בשוק העבודה – רמז לעובדה שבמהלך ששת החודשים הראשונים של הפעלת "תוכנית ויסקונסין", מובטלים רבים בעלי התנסות לא מעטה בשוק העבודה שולבו בעבודות "שירות בקהילה". ועוד: החוזר קובע כי "אסור בתכלית האיסור להשתמש בשירות בקהילה כאיום על המשתתף" וכי "יש להקפיד כי המשתתף יזכה לכל התנאים הניתנים לעובדי המוסד [בו מתבצע השירות], לדוגמה הפסקות אוכל, ביגוד וכד'".

בנוסף על כך, החוזר כולל "דף מידע למשתתף" שבו נאמר כי "מטרת שירות בקהילה היא להקנות לך הרגלי עבודה ולקדם את סיכוייך למצוא עבודה בעתיד".

האמנם? האם אלה התוצאות בשטח של עבודות "שירות בקהילה"?

התשובה היא שלילית.

הניסיון בארצות הברית

"שירות בקהילה" איננו ניסוי או תוכנית חדשה: הוא הופעל במדינות שונות בארצות הברית כבר ב-1981, כחלק מתוכנית הסעד (AFDC), ומאז 1996 כחלק מתוכנית הרפורמה במערכת הסעד (PREWORA). ברוב המקומות, ה"שירות בקהילה" הופעל במתכונת מצומצמת מאוד. יוצאות מן הכלל הן מדינת ויסקונסין ומדינת וירג'יניה המערבית, שבהן "שירות בקהילה", המכונה "mandatory work programs", הופעל במתכונת רחבה.

בדו"ח משנת 1997, מסכם החוקר בלוס (1997: 65) את הסיבות לשימוש המצומצם בכלי "השירות בקהילה":

- ראשית, הקושי למצוא מקומות תעסוקה, בין היתר בגלל רתיעתם של מנהלי שירותים ציבוריים וארגונים ללא מטרות רווח מלקלוט משתתפים בתוכניות "מרווחה לעבודה". במקרים מסוימים, העריכו מנהלי השירותים הציבוריים שקליטתם של משתתפים בתוכניות אלה תגרום לגידול בעלויות הפיקוח; זאת כי

הם הניחו שתפוקת המשתתפים לא תהיה גבוהה במיוחד. במקרים אחרים, התעוררו סכסוכים לגבי השאלה מי חייב לשאת בהוצאות הנובעות ממחלות או מפגיעות.

- סיבה נוספת: הקושי בהתאמה בין העובד/ת והמשימה.
- ועוד סיבה: הוצאות הנהלה הדרושות לשם חיפוש מקומות עבודה במסגרת ה"שירות בקהילה" - התאמה בין המועמדים ומקומות העבודה, מעקב אחרי המשתתפים, שמירת קשר עם המנהלים במקומות השירות והתמודדות עם היעדרויות ומחלות.
- לבסוף, ההשמה בשירותים ציבוריים עוררה התנגדות עזה מצד איגודים מקצועיים, בגלל האיום שהיוו משתתפי ה"שירות בקהילה" על המשרות בשכר של חברי האיגודים.
- מעל כל אלה, השימוש המועט ב"שירות בקהילה" בארצות הברית הושפע מהדעה הרווחת - המבוססת בחלקה על ממצאים מחקריים - ש"שירות בקהילה" איננו הדרך המועילה ביותר לסייע לאנשים להיקלט בתעסוקה רגילה בשוק העבודה (בלום, 1997: 66).

המחקרים המקיפים ביותר שנעשו בארצות הברית על "שירות בקהילה" אינם מוצאים בו תועלת רבה - לא להגברת התעסוקה ולא לשיפור סיכוייהם של המשתתפים להיקלט בתעסוקה רגילה. להלן המסקנות העיקריות של שניים ממחקרים אלה.

- "נכון לעכשיו, אין ראיות לכך שהפניית משתתפים לשירות בקהילה מסייעת להם למצוא תעסוקה רגילה, להקטין את מספר הנתמכים או לצמצם את הוצאות הממשלה" (Brock, Butler and Long, 1993).
- מחקר שנערך במספר ערים ומדינות בארצות הברית, ובהן סן דייגו, שיקגו ומדינת וירג'יניה המערבית, מצא כי השירות בקהילה לא הניב תוצאות חיוביות. מחברי המחקר סיכמו את הדברים כך: "ייתכן ותכניות חדשות של שירות בקהילה, או דרישות תעסוקתיות רציניות יותר, יובילו לתוצאות טובות יותר. עם זאת, נכון לעכשיו, טרם נמצאו ראיות לכך שמדיניות שכזו היא כדאית או שיש ביכולתה להניב תוצאות טובות יותר" (Bloom, 1997).

הניסיון בשוודיה

גם בשוודיה, בשנות התשעים, נוסו דרכים שונות לסייע לאנשים להיקלט בשוק העבודה, ביניהם מענקים לפתיחת עסקים קטנים, סובסידיות למעסיקים, קורסים להכשרה מקצועית, סיוע בהשמה, עבודות יזומות ושירות בקהילה.

המחקר המקיף ביותר על השפעת תוכניות ההתערבות השונות הגיע למסקנה דומה לזאת של המחקרים האמריקאים לגבי הישירות בקהילה".

- "התכניות ליצירת תעסוקה, ככל שהן דומות יותר ליחסי עבודה רגילים, כך תוצאותיהן טובות יותר. נראה כי מענקים לעסקים קטנים וסובסידיות למעסיקים... הם בעלי השלכות חיוביות על השגת תעסוקה רגילה בהמשך הדרך, בעוד שהתוצאות של תכניות של שירות בקהילה ועבודות יזומות אינן מניבות תוצאות חיוביות" (Calmfors, Forslund and Hemstrom, 2002).

מאז, לא נערכו מחקרים חדשים המעלים ממצאים חיוביים יותר.

"שירות בקהילה" מול "תעסוקת מעבר"

מרק גרינברג, חוקר מדיניות חברתית ומנהל מרכז המשפט והמדיניות החברתית בעיר ואשינגטון שבארצות הברית, גורס כי יתכן ותכניות "שירות בקהילה" יכולות להועיל, אבל רק בתנאי שהן מיועדות לאנשים החסרים כל ניסיון תעסוקתי, ורק בתנאי שהן כוללות התאמה אישית לכל משתתף, תשלום שכר מינימום, בקרה והערכה, שירותי תמיכה ושירותי השמה בתום השירות.

אלא שאם יתמלאו כל התנאים הללו, לא יהיה מדובר עוד בתכנית "שירות בקהילה" כפי שהיא מונהגת כיום, אלא במה שקרוי "תעסוקת מעבר" (transitional job), כלי הנחשב למועיל יותר – אך הכרוך בעלויות גבוהות יותר (Walker, 2002).

ובישראל

החוזר המצוטט לעיל של מינהלת "תוכנית ויסקונסין" הישראלית מרמז על כך שבתכניות "שירות בקהילה" שהופעלו בארץ עד כה, לפחות חלק מהמשתתפים היו מובטלים שכבר הכירו את שוק העבודה אך נפלטו ממנו. על כך ניתן להוסיף כי משתתפים בתוכנית ויסקונסין נשלחו לעבודות שירות ללא שום קשר לכישוריהם. למותר לציין שהם לא קיבלו תשלום כלשהו. יתרה מזאת, ההשתתפות בעבודות השירות היוותה תנאי לקבלת הבטחת הכנסה. לבסוף, עד כה לא לוה "השירות בקהילה" בבקרה ראויה לשמה או בשירותי תמיכה. בתום השירות לא הושמו המשתתפים בתעסוקה רגילה, שכן ברוב המקרים לא נמצאה להם תעסוקה שכזאת.

ראוי להתעכב קמעה על עצם המונח "שירות בקהילה". מונח זה נותן את הרושם שמדובר בשירותים כמו מתן עזרה לזקנים, ליווי חולים או סיוע לילדים בהכנת שיעורים. אולם למעשה, העבודות שמבצעים משתתפי תוכנית ויסקונסין שה"שירות בקהילה" הוא חלק

מהתוכנית האישית שלהם, הן על פי רוב עבודות ניקיון ועבודות גינון, דהיינו, עבודות כפיים לכל דבר, שאינן מעניקות תחושת של סיוע לקהילה.

נציין גם כי בישראל, כמו בחו"ל, יש עדויות לכך שלפחות חלק מעבודות ה"שירות בקהילה" באות למלא את מקומם של עובדים/ות שהועסקו - בשכר - לפני הפעלת "שירות בקהילה" - ופוטרו. בדרך זו משיגות הרשויות המקומיות והעמותות שבהן מדובר חסכון כספי משמעותי בה בעת ששוק העבודה - יוצא נפסד.

לנוכח כל אלה ניתן לסכם ולומר כי ה"שירות בקהילה", כפי שהוא הופעל עד כה במסגרת "תוכנית ויסקונסין" הישראלית, מהווה לא יותר מאשר עונש על עצם קבלת קצבת הבטחת הכנסה. בדרך שבה הוא מיושם בשטח, נראה כי ה"שירות בקהילה" מביא את המשתתפים לידי ייאוש ולוויתור על קצבת הבטחת הכנסה.

לנוכח הממצאים המחקריים מחו"ל, אנו קוראים שלא לנסות לתקן את עוולות ה"שירות בקהילה" שנתגלו בהפעלת "תוכנית ויסקונסין", אלא להחליף את ה"שירות בקהילה" בכלים מועילים יותר, כמו "תעסוקת מעבר", השלמת השכלה, הכשרה מקצועית, תוכניות אשראי לעסקים קטנים ומאמצים רבים יותר להשמה בג'וב טוב – כזה שמשלם לפחות שכר מינימום ומעניק את יתר זכויות העובדים המעוגנים בחוקי המגן.

מקורות

Bloom, Dan, 1997, *After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, Manpower Demonstration Research Corporation,
www.mdrc.org/publications/143/full.pdf

Brock, Thomas, David Butler and David Long, 1993, *Unpaid Work Experience for Welfare Recipients: Findings and Lessons from MDRC Research*, Manpower Demonstration Research Corporation
www.mdrc.org/publications/171/full/pdf

Greenberg, Mark, March 2006, emails to the author.

Lars, Calmfors, Anders Forslund and Maria Hemstrom, 2002, *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences*, CES Working Paper No. 675 (4),
www.CESifo.de

Walker, Margy, 2002, "Transitional Jobs: A Next Step in Welfare to Work Policy," Center on Urban & Metropolitan Policy, The Brookings Institution. Research Brief.

www.brookings.edu