

# מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

## "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה": תכנית הממשלה לצמצום תשלומי הבטחת הכנסה

ברברה סבירסקי

ספטמבר 2000

## גל בינלאומי של קיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה

בשנות ה-90 החליטו ממשלות במספר ארצות, ובהן אוסטרליה, בלגיה, קנדה, צרפת, אירלנד, הולנד, אנגליה וארצות הברית, להפחית את תשלומי הבטחת הכנסה. הן עשו זאת, מצד אחד, על-ידי הקשחת הקריטריונים לקבלת הגמלה, ומצד שני, על-ידי עידוד מקבלי הגמלאות לצאת לעבודה. בארצות הברית, זכתה מדיניות זאת לשם הסיסמתי *from welfare to workfare*, ובקיצור, *workfare*.

המניע העיקרי מאחורי תוכניות ה-*workfare* השונות היה הרצון להקטין את התקציב הממשלתי המיועד לגמלאות הבטחת הכנסה. ההסבר שניתן לציבור היה אלטרואיסטי יותר: הרצון להיטיב עם מקבלי גמלאות הקיום ולעזור להם להחלץ מ"מלכודת העוני".

תוכניות ה-*workfare* שילבו את המקל והגזר. המקל העיקרי היה התניה של המשך קבלת הגמלה בהשתתפות בתוכנית שמטרתה לצרף את המקבל/ת לשוק העבודה. בארצות הברית, חוק חדש משנת 1996 קבע תקרה של 5 שנים לקבלת הגמלה, ותקרה של שנתיים לקבלת גמלה ללא יציאה לשוק העבודה. באנגליה נקבע כי אדם המגיש בקשה לסיוע כלשהו לקיום חייב לבוא לראיון אישי, שבו תיבדק האפשרות שייכנס לשוק העבודה. עוד נקבע כי בני/ות 25 ומטה לא יהיו זכאים לקצבת קיום לתקופה העולה על שישה חודשים.

הגזר, מצד שני, כלל אפשרות להמשיך ולקבל גמלת השלמת הכנסה גם לאחר היציאה לעבודה; תוכניות להשלמת השכלה ולהכשרה מקצועית; ליווי של אנשי מקצוע; ותמיכות שונות ובהן סיוע בהחזקת ילדים במעון יום. בארצות הברית, אנגליה, אוסטרליה ואנגליה, תוכניות ה-*workfare* כוללות גם תמריצים למעסיקים המוכנים להעסיק במפעליהם מקבלי הבטחת הכנסה לשעבר.

הממשלות נוטות להציג את תוכניות ה-*workfare* כסיפור הצלחה. זאת, בעיקר על רקע העובדה שהן השיגו את מטרתן המיידית, הלא היא קיצוץ התקציב של הבטחת הכנסה. בארצות הברית, לדוגמה, ירד מספר מקבלי קיצבת סעד, בתוך שנים ספורות, כדי מחצית (Besharov and Germanis, 2000).

לעומת זאת, הצלחתן של תוכניות ה-*workfare* להשים מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה מרשימה הרבה פחות: לפי הערכה של ארגון ה-OECD (הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי, המאגד את מרבית הארצות המפותחות בעולם), רק 5% עד 10% מהמשתתפים בתוכניות ה-*workfare* השונות מועסקים בזכות התוכניות; כל האחרים, כך מעריכים, היו מוצאים עבודה גם ללא השתתפות בתוכניות (OECD, OECD, *Employment Outlook 2000*: 8). בארצות הברית, שבה ירד מספר מקבלי קצבת הסעד בכ- 50% בתוך ארבע שנים, איש אינו יכול לומר בוודאות איזה חלק מהירידה נבע

מתוכניות ה-workfare ואיזה חלק מהצמיחה הכלכלית. מבקרי תוכניות workfare מצביעים על כך שחלק משמעותי מן ההצלחה שלהן נבע מהצמיחה הכלכלית שנרשמה בארצות בהן היא הופעלה, צמיחה שאיפשרה לרבים להשתלב בשוק העבודה. בארצות שבהן הצמיחה נמוכה והאבטלה גבוהה, מתקשים משתתפי תוכניות workfare למצוא עבודה יציבה.

אלא שגם בארצות הנהנות מצמיחה, רוב התעסוקות הפתוחות בפני מקבלי גמלת הבטחת הכנסה אינן מגלמות את החזון של "היחלצות ממלכודת העוני". אפילו בארצות הברית, הנהנית מתעסוקה מלאה, מרבית מקבלי קצבת סעד לשעבר מצאו עבודה בעיסוקים שאינם דורשים מיומנות, אינם מבטיחים תעסוקה יציבה ואינם מניבים יותר משכר מינימום. הסיבה העיקרית לכך היא שרוב מקבלי הבטחת הכנסה הם בעלי השכלה נמוכה שאין להם מיומנויות הנדרשות בשוק העבודה.

כאמור, ובניגוד להבטחות, תוכניות ה-workfare אינן מצליחות לחלץ את רוב המשתתפים בהן ממלכודת העוני. בדיקה של התוכניות שהופעלו במדינת ויסקונסין שבארצות הברית בין השנים 1989 ל- 1997, העלתה כי בשעה שמספר מקבלי סעד ירד בשני-שלישים, מספר העניים ירד בלא יותר מאשר 12%. יתר על כן, מספר האנשים החיים בעוני עמוק (מי שהכנסתם נמוכה מ- 50% מקו העוני) עלה, מ- 10% (ממקבלי בולי מזון) ב- 1989 ל- 32% בשנת 1997 (Moore and Selkove, 1999).

ביקורת נוספת כלפי תוכניות ה-workfare היא שאותם מקבלי הבטחת הכנסה הנקלטים בשוק העבודה, עושים זאת לעתים קרובות על חשבון עובדים בלתי מיומנים שכבר נמצאים שם. כניסתם של עובדים חדשים לדרגים הנמוכים של שוק העבודה דוחקת את הנמצאים ממקומותיהם, או מביאה לירידה בשכר ולהרעה בתנאי העבודה של כולם (Solow, 1998).

ביקורת ספציפית יותר נוגעת לנשים העומדות בראש משפחות חד-הוריות. האילוץ לצאת לעבוד עלול לפגוע בילדיהן, באותם מקרים בהם עליהם להישאר ללא השגחה או טיפול נאות. מחקר אחד לפחות מצא כי אמהות חד-הוריות שהשתתפו בתוכנית ה-workfare סבלו מרמה גבוהה של מצוקה כלכלית ומשיעור גבוה של תופעת הדיכאון (Selkove and Neale, 1999).

הכלכלן חתן פרס נובל רוברט סולו כתב כי אף אחת מהתוכניות שנוסו בארצות הברית אינה נותנת בסיס לאופטימיות באשר ליכולת של אוכלוסיית מקבלי גמלאות הקיום למצוא עבודה, להתמיד בה ולהתפרנס ממנה בכבוד. לדברי סולו, השינוי שמחוללות תוכניות ה-workfare איננו, כדברי הסיסמא, מעבר מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, אלא מעבר מהבטחת הכנסה לאבטלה, או להכנסה נמוכה מאד (שם).

סולו קובע עוד כי על מנת לסייע למקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה, אין די בנעשה כיום. לדעתו, חייבים ליצור עבודה משרות, אם בדרך של מתן תמריצים ממשלתיים למעסיקים פרטיים ואם בדרך של יצירת פרויקטים ממשלתיים בהם יועסקו מקבלי גמלאות בתפקידי "שירות לקהילה" בשכר מסובסד. סולו קובע עוד כי יש להכיר בעובדה שרבים ממקבלי הגמלאות יזדקקו, בנוסף על מקום עבודה, גם להשלמת הכנסה. ואכן, נתונים משנת 1999 מראים כי ממשלת ארצות הברית הוציאה באותה שנה לא פחות מ-65 מיליארד דולר על סיוע למועסקים שהכנסתם נמוכה. מדובר בסכום שהוא גבוה יותר מהסכום הכולל שהוציאה ממשלת ארצות הברית על גמלאות סעד (Besharov and Germanis, 2000). במלים אחרות, תוכניות ה-workfare, שנועדו להביא לחסכון בהוצאות הממשלה, עשויות להביא, בסופו של דבר, לגידול בהוצאות.

הערכה אחת של תוכנית ויסקונסין, התוכנית המפורסמת ביותר, מצאה שכדי לגרום לכך שמקבלי דמי קיום לשעבר יקלטו בעבודה אין הממשלה יכולה להסתפק בהקשחת הקריטריונים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה: עליה להציע תמיכה לאורך כל הדרך, החל מתקופת ההכשרה המקצועית, דרך ההכנה לעבודה וכלה בתקופה הראשונה בעבודה. רוב תוכניות ה-workfare אינן מציעות ליווי צמוד שכזה.

## **ישראל מצטרפת למועדון הארצות המקצצות בתשלומי הבטחת הכנסה**

ב-1999 החליטה ממשלת ישראל ללכת בעקבות הארצות הנ"ל ולבחון אפשרות לקצץ בתשלומי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה.

המדיניות החדשה מתמקדת בקבוצה אחת מתוך כלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה: אלה שהם בגיל העבודה. הרעיון הוא לדחוף חלק גדול ככל האפשר מא/נשים אלה אל שוק העבודה.

רוב מקבלי הבטחת הכנסה אינם מועמדים לצעד שכזה, משום שאין סיכוי ממשי להכניסם או להחזירם לשוק העבודה: ב-1999 קיבלו (ממוצע חודשי) 462 אלף איש ואישה בישראל גמלת הבטחת הכנסה. מתוכם, כ-162 אלף היו קשישים, כ-35 אלף היו שאירים, כ-127 היו נכים וכ-23 אלף היו מקבלות דמי מזונות (שחלקן עובדות ממילא). קבוצת מקבלי הגמלה שהם בגיל העבודה ועקב כך מהווים מועמדים פוטנציאליים לכניסה לשוק העבודה מנתה כ-114 אלף איש ואישה.

הרקע לתוכנית ה- workfare הישראלית הוא הגידול שנרשם בעשור האחרון במספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה: מכ- 32 אלף ב- 1990 לכ- 114 אלף ב- 1999.

שני גורמים עיקריים עומדים מאחורי גידול זה: האחד, גל העלייה הגדול שהגיע במחצית הראשונה של שנות ה-90, ואשר נמשך, הגם שבקצב חלש, לכל אורך העשור; השני, הגידול באבטלה במשק הישראלי, במיוחד לאחר 1996.

## מהי גמלת הבטחת הכנסה?

גמלת הבטחת הכנסה מיועדת לתושבי ישראל בני 20 ומעלה, החסרים מקור קיום, או שהכנסתם אינה מגיעה לרמה המינימלית המוגדרת בחוק. בדרך כלל, אדם המבקש לקבל את הגמלה מחויב להמשיך לחפש עבודה באמצעות שירות התעסוקה של משרד העבודה והרווחה, אלא אם החוק פוטר אותו מכך (הביטוח הלאומי, 2000, רבעון סטטיסטי, כרך ל', עמי 66).

בניגוד לדמי אבטלה או לקצבת זקנה, המוענקים על בסיס ההכנסות של היחיד/ה, גמלת הבטחת הכנסה ניתנת לפי ההכנסה של משק הבית.

גמלת הבטחת הכנסה מוענקת בשלוש רמות שונות: *גמלה רגילה*, המשולמת בעיקר לזכאים בגיל העבודה המקבילים את הגמלה פחות משנתיים; *גמלה מוגדלת*, המשולמת למי שמקבל את הגמלה למעלה משנתיים, או למי שגילו 46 ויותר; ו*גמלה להורה יחיד/ה*, המוגדרת כהורה לילדים עד גיל 18 (שם).

חוק משפחות חד-הוריות, מאפריל 1992, קבע שיעור גמלה מיוחד למשפחות חד-הוריות: במרץ 2000, הגמלה להורה יחיד + ילד/ה עמדה על 2,526 ש"ח, בהשוואה לגמלה רגילה, שעמדה על 1,733 ש"ח, ולגמלה מוגדלת, שעמדה על 2,209 ש"ח.

## מקבלי הבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה

מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה הם היעד מרכזי של מתכנני תוכנית ה-workfare בישראל. כאמור, מדובר בכ- 114 אלף משקי-בית – כרבע מכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה. מכאן ואילך נדון אך ורק בקבוצה זאת.

כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, הגידול המשמעותי ביותר במספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה נרשם בתקופת העלייה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה: בשנים 1992 ו-1993, מספר מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה כמעט הכפיל את עצמו. מאז 1994, גדל מספר מקבלי הגמלאות בהתמדה. לאחרונה, הגידול נובע לא רק מבואם של עולים חדשים, אלא גם מן האבטלה במתמשכת במשק, ובמיוחד בענפים עתירי עבודה.

### מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה ושיעור הגידול, 1991 - 1998

שנה	מספר משקי-בית המקבלים גמלת הבטחת הכנסה	שיעור הגידול
1990	31,818	
1991	34,725	9.1%
1992	58,187	67.6%
1993	69,774	19.9%
1994	70,888	1.6%
1995	75,311	6.2%
1996	81,340	8.0%
1997	89,383	9.9%
1998	100,000	11.9%
1999	114,089	14.1%

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 1999, סקירה שנתית 1997/98, עמ' 110; המוסד לביטוח לאומי, 2000, רבעון סטטיסטי, כרך ל', לוח 4.2.

ב- 1999 שולמו גמלאות הבטחת הכנסה לאנשים בגיל העבודה בסכום כולל של כ- 2.5 מיליארד ש"ח. בעשור האחרון, בין 1989 ל- 1999, גדלו תשלומים אלה בכ- 73% (המוסד לביטוח לאומי, 2000, סקירה שנתית 1998/99, עמ' 23). במחצית השנייה של שנות ה- 90, גדלו תשלומי גמלאות הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה בכ- 50%.

### הגידול בתשלומי גמלאות הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, 1999-1990 במחירים קבועים

שנה	גידול ריאלי
1995 - 1990	24.1%
1999 - 1996	48.7%

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2000, סקירה שנתית 1998/99, עמ' 23.

## מיהם מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה?

העילה העיקרית לקבלת גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה היא חוסר תעסוקה (55%): בקטגוריה הזאת כלולים ראשי משקי-בית שלא ניתן להשימם בעבודה, מסיבות שונות (33%), ראשי משקי-בית מובטלים שאינם זכאים עוד לדמי אבטלה (18%) וראשי משקי-בית הנמצאים בהכשרה מקצועית ובאבחון (2%) (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1998/99: 90-91).

בתקופת האבטלה שליוותה את גלי העלייה, בשנים 1992 ו- 1993, משקלם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגין חוסר תעסוקה היה גבוה ביותר: 70% ו- 66%, בהתאמה. החל ב- 1994 ירד חלקם, אך הוא נותר ברמה של מעל 50%. ב- 1999 התחיל המשק לצמוח; אם תימשך הצמיחה, יש להניח שחלקם של חסרי התעסוקה ימשיך לרדת, ואלה מתוכם שהם בעלי השכלה והכשרה, ההולמות את דרישות שוק העבודה, ישובו וייקלטו בעבודה. אך בעליות השכלה נמוכה והכשרה בלתי הולמת את צרכי הענפים הצומחים במשק ימשיכו להזדקק לגמלת הבטחת הכנסה, אלא אם כן תינתן להם הכשרה של ממש.

קבוצה גדולה ובעייתית במיוחד היא זו של אנשים בניו 45 ומעלה: הללו מהווים כ- 42% מכלל מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה (המוסד לביטוח לאומי, 2000). מדובר באנשים אשר למרות שלא הגיעו לגיל פרישה, הם מתקשים מאוד למצוא עבודה: בתנאי האבטלה הקיימים, שוק העבודה אינו פתוח בפני אנשים בגילאים אלה. במקרים רבים

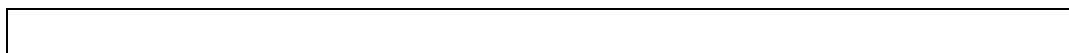
שירות התעסוקה רושם נשים מעל גיל 50 וגברים מעל גיל 55 כ"בלתי ניתנים להשמה" (מבקר המדינה, 2000, דו"ח שנתי 2000: 454). בתום תקופת הזכאות לדמי אבטלה הם עוברים למסלול של הבטחת הכנסה – עד שהם מגיעים לגיל פרישה וזכאים לקצבת זקנה. גם במפעלים עתירי ידע, המבוגרים שבעובדים עלולים למצוא את עצמם ללא תעסוקה בתקופה של "הבראה" או "התייעלות", קרי, הוצאת עובדים/ות ל"פנסיה מוקדמת", בהסכמתם או שלא בהסכמתם. מפורטים שאינם נהנים מחסכונויות או אינם שייכים לאיגוד מקצועי המסוגל להשיג עבורם דמי פרישה נדיבים, עלולים למצוא עצמם בשורות מקבלי הבטחת הכנסה.

בתנאים השוררים כיום בישראל, תוכנית workfare, טובה ככל שתהיה, תתקשה להחזיר בני 45 ומעלה לשוק העבודה – אלא אם תיזום הממשלה פרויקטים ציבוריים או תמריצים נדיבים למעסיקים.

#### מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגין חוסר תעסוקה, מתוך כלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה, 1985 – 1998 (באחוזים)

55%	1998
58%	1997
59%	1996
59%	1995
58%	1994
66%	1993
70%	1992
60%	1991
56%	1990
52%	1989
37%	1985

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.  
 הערה: "בגין חוסר תעסוקה" כולל אנשים שלא ניתן להשימם בעבודה בגלל גיל מבוגר, אי תפקוד עקב צריכת סמים או סיבות אחרות; מובטלים; אנשים באבחון או בהכשרה מקצועית.





אם נבחן את אשר קרה בארצות אחרות, נראה כי גם בישראל, ירידה במספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה תוכל לבוא בעיקר כתוצאה מצמיחה כלכלית שתהיה מלווה ביצירת מקומות עבודה לאנשים בעלי השכלה או הכשרה נמוכה. במצב של אבטלה מתמשכת, הקשחה של הקריטריונים לזכאות עלולה ליצור מצוקה, ולא דווקא כניסה חזרה לשוק העבודה.

## משפחות חד-הוריות

בקרב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה יש קבוצה ייחודית, שממדיה גדלו מאוד בעשור האחרון: אמהות חד הוריות. בראש 95% מהמשפחות החד-הוריות עומדות נשים. אמהות חד הוריות היו בישראל לפני גל העלייה, אולם במסגרת גל העלייה הגיע מספר גדול במיוחד של אמהות שכאלה.

על תרומתה של העלייה לקבוצת מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה ניתן ללמוד מן הלוח שלהלן.

### תוספת מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה, 1993 - 1999, עולים וותיקים

תוספת של עולים	תוספת של ותיקים	
49%	9%	<b>1993</b>
9%	- 2%	<b>1994</b>
13%	2%	<b>1995</b>
14%	4%	<b>1996</b>
11%	9%	<b>1997</b>
10%	15%	<b>1998</b>
8%	17%	<b>1999</b>

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 1998/99, עמ' 89; 1994/1995, עמ' 191. הנתונים הסופיים עבור 1999: המוסד לביטוח לאומי, 2000.

במחצית הראשונה של שנות ה-90, התוספת העיקרית לאוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה באה מקרב עולים חדשים. מאז 1996, מסתמנת האטה בגידול של

מספר מקבלי גמלה מקרב העולים. בשנת 1999, עולים היוו רק כ- 40% ממקבלי הגמלה. במקביל, הסתמנה האצה בגידול של מספר מקבלי גמלה מקרב הוותיקים: ב- 1997, הם היוו רוב בקרב מקבלי הגמלה החדשים.

כאמור, בקרב העולים הייתה קבוצה אחת שלה נודעה משמעות מיוחדת לעניין גמלת הבטחת הכנסה: המשפחות החד-הוריות. העלייה הגדילה לא רק את שיעור המשפחות החד-הוריות בישראל, אלא גם את הרגישות הציבורית לצרכים המיוחדים של משפחות אלה. הרגישות המוגברת מצאה ביטוי בחוק משפחות חד-הוריות (1992). החוק הגדיל את חלקן של המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה, מ- 27% בשנת 1992 ל- 37% ב- 1999. במספרים המוחלטים חל גידול של פי 2.7% : מ- 15,507 משפחות ב- 1992 ל- 42,019 משפחות ב- 1999 (המוסד לביטוח לאומי, 2000).

#### משפחות חד-הוריות שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה, 1990 - 1999, לפי ותק בארץ

	1999	1995	1990	
ותיקים	39.3%	54.4%	100%	
עולים	60.7%	45.6%	0%	

הנתונים נמסרו על ידי המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2000.

הלוח מראה כי ב- 1999, 60.7% מראשי המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה (25,503 נשים) היו עולות חדשות.

האמהות החד-הוריות, הן העולות החדשות והן הישראליות הוותיקות, נהנו מחוק משפחות חד-הוריות (1992): החוק קבע, בין השאר, שאם חד-הורית שלה ילד/ה מתחת לגיל 7 זכאית להבטחת הכנסה בלא שתצטרך להוכיח כי חיפשה עבודה אך לא מצאה. עם חקיקת החוק, גדל מספר האמהות הוותיקות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה בכ- 15% בכל אחת מן השנים 1992 ו- 1993. מאז, המשיך מספרן לגדול בכ- 5% בשנה, בממוצע. יתכן שגידול זה היה אחד הגורמים לרצון של אנשי משרד האוצר לבטל, למעשה, את חוק משפחות חד-הוריות: כפי שנראה להלן, אחת ההחלטות של הממשלה היא שמקבלי גמלת הבטחת הכנסה יצטרכו לעמוד במבחן כושר השתכרות על מנת לקבל הטבות נוספות.

הסיבה הנפוצה ביותר לקבלת גמלה בקרב אמהות חד-הוריות (47%) היא היותן אמהות לילדים מתחת לגיל 7. הסיבה השנייה היא שכר נמוך (26%).

--

כל נסיון לקצץ בתשלומי הבטחת הכנסה לאמהות חד הוריות צריך להישקל בהשוואה לחלופה. סביר להניח כי רבות מאמהות אלה מעוניינות לעבוד, אולם אינן מסוגלות להשתכר די כדי לממן שירותי מעון, גן או שמרטפית. אם ברצונה של המדינה לעודד נשים אלה לצאת לעבוד, עליה להציע שירותים שכאלה במימון ציבורי. שאם לא כן, ספק אם החסכון בגמלת הבטחת הכנסה מצדיק את ההזנחה הצפויה של תינוקות וילדים רכים.

## תכנית ה- workfare הישראלית

לפני למעלה משנה החליטה הממשלה לקצץ בתשלומים הגוברים להבטחת הכנסה. הצעד הראשון היה הקמת ועדת מנכ"לים משותפת למשרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, שתגבש המלצות לביצוע "ניסוי ליעל מבחן הזכאות התעסוקתי לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה באמצעות הטמעת תחרות בתחום זה" (מירב שביב, "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה", 1999). משלחת מטעם ועדת המנכ"לים ביקרה בארצות הברית, הולנד ודנמרק כדי ללמוד על תוכניות ה- workfare המופעלות שם. רשמי המשלחת סוכמו בדו"ח הנושא את השם האופטימי, "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה".

הדו"ח מציין שתי קבוצות שלהן ייצוג-יתר בקרב מקבלי הבטחת הכנסה בישראל: נשים וגברים שהם "בלתי ניתנים להשמה", ואמהות חד-הוריות. לפי הדו"ח, קבוצת "הבלתי ניתנים להשמה" מהווה כ- 40% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה והיא כוללת מגוון רחב של אנשים, ובהם בני 46 ומעלה, אנשים בעלי מוגבלות וכן מכורים לסמים ואלכוהוליסטים. האמהות החד-הוריות מהוות, כאמור, 37% ממקבלי הבטחת הכנסה.

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה זכאים, בנוסף לגמלה, להטבות נוספות, ובהן סיוע בשכר דירה והנחות במעונות יום, בגני ילדים, בביטוח בריאות ובארנונה. לטענת הדו"ח הנ"ל, הצירוף בין הגמלה לבין ההטבות הנוספות יוצר תמריץ שלילי לעבוד. עקב כך, טוען הדו"ח, מקבעות גמלאות הבטחת הכנסה את מקבליהן ב"מלכודת עוני".

בעקבות המלצות ועדת המנכ"לים, הוקמה במרץ 2000 ועדה ממשלתית בראשות יוסי תמיר, מנכ"ל לשעבר של המוסד לביטוח לאומי, שתפקידה לקבוע את עקרונות ההפעלה של תוכנית ה- workfare הישראלית. בעת כתיבת שורות אלה (ספטמבר 2000), טרם פירסמה ועדת תמיר את המלצותיה.

## החלטות הממשלה מאוגוסט וספטמבר 2000

למרות שוועדת תמיר עדיין לא גיבשה את המלצותיה, קיבלה הממשלה באוגוסט 2000 מספר החלטות המהוות למעשה אימוץ של מסקנות ועדת המנכ"לים.

**החלטה מספר 2195** קובעת שהחל משנת 2001, יפעיל משרד העבודה ורווחה, בתיאום עם משרד האוצר, תוכנית "להגברת יכולתם של מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה". התוכנית מיועדת לדורשי עבודה אשר מקבלים גמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי למעלה משלושה חודשים רצופים, והיא אמורה להימשך כשלושה חודשים עבור כל משתתפת. בעבור הא/נשים שיופנו לתוכנית, ההשתתפות תהווה תנאי לזכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

*יש לומר מיד, כי ספק אם יש ביכולתה של תוכנית הכשרה בת שלושה חודשים להעניק לאנשים שנפלטו משוק העבודה, או שלא היו בו מזה זמן רב, מיומנויות שתאפשרנה להם להיקלט מחדש. מדובר בקבוצת אוכלוסייה שרבים בתוכה הם בעלי השכלה נמוכה.*

החלטת ממשלה מספר 2195 קובעת עוד כי בשנת 2001, תתוגבר התוכנית להשלמת השכלת יסוד, המופעלת על ידי משרד החינוך, עבור דורשי עבודה הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה. המדובר בתוכנית קיימת, המיועדת לתושבי עיירות פיתוח ויישובים ערביים, שבהם שיעורי הזכאות לתעודת בגרות נמוכים. בשנת 1998 למדו בתוכנית כ- 2,300 א/נשים. בעקבות החלטת הממשלה אמורים להיכלל בתוכנית 2,000 א/נשים נוספים.

*אין ספק שהרחבת התוכנית להשלמת השכלה תועיל לאנשים שאינם מחזיקים בתעודת בגרות. אלא שלא ברור כיצד תמומש תועלת זאת, כאשר תוכנית ה- workfare הישראלית אמורה להימשך לא יותר מאשר שלושה חודשים עבור כל משתתפת.*

על פי החלטת ממשלה 2195, תוכנית ה- workfare הישראלית אמורה לכלול "אחד או יותר מהמרכיבים הבאים: אבחון תעסוקתי, הכשרה להשלמת השכלת יסוד, הכשרה מקצועית בסיסית, הכשרה וייעוץ לחיפוש עבודה ולהתמדה בעבודה, עבודת מבחן זמנית, אימון בעבודה בקהילה או בתעסוקה מוגנת, שיקום תעסוקתי".

המשתתפים בתוכנית יהיו זכאים לשירותי תחבורה מסובסדים, ומשתתפים שיש להם ילדים יהיו זכאים לסבסוד שירותי השגחה בשעות הפעלת התוכנית.

*החלטה זו מגלה כי אין בכוונת הממשלה להתמודד בצורה מעמיקה עם הסיבות שגרמו לאי השתתפותם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. נראה שכוונתה העיקרית של הממשלה היא להציע (בהצעה שאי אפשר לסרב לה) קורס מזורז בנוסח "כיצד לשרוד*

בשוק העבודה". קורס שכזה אינו יכול להעניק את מה שחסר באמת: השכלה והכשרה מתאימה.

**החלטת ממשלה 2198** קובעת כי תוכניות ה-workfare הישראלית תנוהלנה גם על ידי גורמים חוץ ממשלתיים, בפיקוח ובקרה ממשלתיים.

החלטה זאת באה על רקע חוסר שביעות רצון מתפקוד שירות התעסוקה של משרד העבודה והרווחה ועל רקע העמדה האידיאולוגית, הרווחת כיום בקרב קובעי המדיניות בישראל, ולפיה כל שירות שהוא פרטי הוא יעיל יותר, בהגדרה, משירות ציבורי. אלא שאין כל תיאוריה כלכלית המוכיחה שניהול פרטי הוא בהכרח טוב יותר מניהול ציבורי, ואין גם כל פרקטיקה המוכיחה את זאת. יתר על כן, אין שום סיבה להניח שהפיקוח הממשלתי על חברות פרטיות יהיה טוב יותר מהפיקוח הממשלתי על שירות התעסוקה כפי שהוא כיום.

**החלטת ממשלה 2197** קובעת שיש לשנות את החוקים, התקנות והנהלים הקשורים לפטורים והנחות בתחומי הדיור, החינוך והארנונה, על מנת שמקבלי גמלת הבטחת הכנסה לא יקבלו עוד את ההטבות שכיום הם מקבלים באופן אוטומטי, בתוקף זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה. החל משנת 2001, יצטרכו מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שיבקשו לקבל הטבות נוספות לעמוד במבחן הכנסה, כאשר הגמלה תיחשב גם היא כהכנסה, בדיוק כמו הכנסות אחרות.

**החלטת ממשלה 2356** מספטמבר 2000 מסייגת את החלטת אוגוסט: עולים חדשים יהיו פטורים ממבחן הכנסה כתנאי לקבלת השתתפות בשכר דירה.

החלטה מס. 2197 מחודש אוגוסט מכוונת בעיקר אל האמהות החד-הוריות, המהוות 37% ממשקי-הבית המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. כיום, אמהות חד-הוריות שלהן ילדים מתחת לגיל שבע זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה ללא מבחן תעסוקה. הן זכאיות גם להטבות נוספות: קדימות בקבלת ילדיהן למעון והנחה בשכר לימוד שם, השתתפות בשכר דירה ממשרד השיכון והנחות בדמי בריאות ובארנונה.

ב-1999 היו כ-42,000 ראשי משפחות חד-הוריות שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה. כ-60% מהן היו עולות חדשות, וכ-14% עולות שהגיעו בין השנים 1997 ו-1999 (הביטוח הלאומי, 2000). אם תאשר הכנסת את ההחלטות 2197 ו-2356, כל האמהות החד-הוריות תיפגענה, אולם העולות החדשות שביניהן ימשיכו ליהנות מן ההשתתפות בשכר דירה.

אם מבקשת הממשלה לעודד נשים חד-הוריות לעבוד מחוץ למשק ביתן, מן הראוי שהדבר ייעשה תוך שמירה על זכאותן להבטחת הכנסה גם אחרי שהן נקלטות בשוק העבודה, ותוך שמירה על הזכאות להטבות אחרות. את הגמלה ואת ההטבות יש להפחית באופן הדרגתי, תוך בחינה של גובה השכר ושל מידת הביטחון של מקום העבודה.

**החלטת ממשלה 2196** נוגעת להכשרה המקצועית. היא קובעת ש"שר העבודה והרווחה [יפעל], בשיתוף עם שר התעשייה והמסחר ועם השרה לקליטת עלייה ובתיאום עם שר האוצר, ליישום התוכנית להכשרה והסבה מקצועית של כוח אדם למקצועות הנדרשים בענף ההיי-טק, ובכלל זה הסבה מקצועית כאמור של אקדמאים ושל מהנדסים עולים מובטלים או המצויים במצב של תת-תעסוקה" (שם : 15). בשנים 2001 ו- 2002, אמורה התוכנית לשרת כ- 4,000 אנשים.

החלטה זאת תעזור לעולים ולוותיקים בעלי השכלה, כשם שהיא תסייע למעסיקים בתחום ההיי-טק המשוועים לעובדים. היא לא תעזור לרוב מקבלי הבטחת הכנסה הוותיקים, שהם בעלי השכלה של פחות מ- 12 שנים (אלן זיפקין, 1997, מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995 : 11).

## הכשרה מקצועית: מי יפקח על המפקחים

ההכשרה המקצועית מהווה מרכיב חשוב בכל תוכנית workfare. בישראל, אחד המניעים של תוכנית ה- workfare הוא אי שביעות רצון מהתפקוד של שירות התעסוקה ושל מערך ההכשרה המקצועית.

כמה נתונים ימחישו את הבעיות. בשנת 1999, מתוך ממוצע של 103,841 מובטלים לחודש, רק 13,202 קיבלו הכשרה מקצועית. לא זו בלבד שההיקף הנמוך, אלא שגם התפוקות אינן ברורות: לפי נתוני הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה, הרוב הגדול של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית מצאו מקום עבודה (ב- 1997, 88.6% מבוגרי קורסי הבוקר למבוגרים, 95.4% מבוגרי קורסי הסבה מקצועית ו- 86.8% מבוגרי הקורסים להנדסאים וטכנאים). אלא שרק פחות ממחצית מהבוגרים מועסקים במקצוע שאותו למדו בקורס: חצי שנה לאחר סיום ההכשרה, רק 31.3% מבוגרי קורסי הבוקר למבוגרים, 40.4% מבוגרי הקורסים להסבה מקצועית ו- 37.7% מבוגרי הקורסים להנדסאים וטכנאים דיווחו כי הם עובדים במקצוע אותו למדו (הרשות לתכנון כוח אדם, סקר מעקב בוגרי הכשרה מקצועית" עקרי הממצאים 1997, עמ' 8).

המידע אודות התפוקות רחוק מלהשביע רצון: מבקר המדינה התריע על כך ש"האגף [להכשרה מקצועית] לא ערך באופן שיטתי וכולל הערכות משלו בדבר המועילות של הקורסים . . . לדוגמא: במחוז באר שבע והדרום, בו יש ריכוז גדול של מובטלים בעיקר בערי פיתוח, לא נמצא מעקב אחרי בוגרי הקורסים והשמתם בעבודה במקצוע הנלמד" (דו"ח מבקר המדינה, 2000 : 463)

יש להוסיף כי אי-קליטה במקצוע הנלמד עשויה לנבוע גם מסיבות מערכתיות וגם מסיבות אישיות: יש מקרים בהם מובטלים נרשמים לקורסים על-מנת להמשיך לקבל גמלת קיום ולא כדי לעבוד בתחום.

על רקע התפוקות הנמוכות של מערך ההכשרה המקצועית, מבקשת עתה הממשלה לשנות את ההכשרה המקצועית, ובעיקר – להפריט חלק מן המערך. מדובר בהחלטה בעייתית, בראש ובראשונה מכיוון שהיא התקבלה בהיעדר הערכה ממצה של התוכניות הקיימות. לפני שניגשים לשנות, יש צורך לבדוק מדוע הבוגרים אינם מושמים במקצוע אותו למדו: האם בגלל היעדר הצעות עבודה, או היעדר מקומות עבודה במרחק סביר ממקום המגורים, או שכר נמוך מדי, בגלל אי התאמה בין התכנים הנלמדים ובין דרישות המעסיקים או בגלל סיבה אחרת. יש לבדוק גם את מידת ההצלחה במציאת עבודה במקצוע הנלמד לפי התפלגות דמוגרפית - מין, לאום, מקום מגורים וגיל.

מבדיקות של מבקר המדינה, מתברר כי יש מידה נמוכה של התאמה בין הקורסים המוצעים ובין דרישות שוק העבודה. כך, למשל, ב-1998 נפתחו קורסים רבים במסלול מבוגרים-יום במקצועות שבהם שיעורי ההשמה היו נמוכים, ובהם: עיצוב החן, הדפוס וכמה מקצועות מחשבים. גם במסלול להסבת אקדמאים נפתחו קורסים בהם נרשם שיעור הסבה נמוך, ובהם: הנדסת תוכנה, יישומי מחשב ותכנות מחשבים (שם). מצד שני, היו מקצועות שבהם נרשמה דרישה בשוק, אך הם לא נכללו במערך הלימודים: ברזלנים ועובדי בידוד, פקידות קבלת קהל, מנהלי שיווק ופרסום, מחסנאים, נהגי אוטובוסים וסוכני נסיעות (שם).

החלטת הממשלה להפריט חלק ממערך ההכשרה המקצועית, גם היא בעייתית: כפי שכבר ציינו, אין כל תיאוריה כלכלית המוכיחה שניהול פרטי הוא בהכרח טוב יותר מניהול ציבורי, ואין גם כל פרקטיקה המוכיחה את זאת. יתר על כן, אין שום סיבה להניח שהפיקוח הממשלתי על חברות פרטיות יהיה טוב יותר מהפיקוח הממשלתי על שירות התעסוקה כפי שהוא כיום!

התיאוריה אומרת שהתחרות עשויה לשפר את השירות, והציפייה היא שעסקים פרטיים יתחרו זה עם זה כדי לתת שירות הכשרה מקצועית טוב יותר. השאלה היא האם יתחרו על האיכות או על הכמות, על הכנה טובה יותר של כל פרט ופרט לשוק העבודה או על השמה של כמה שיותר אנשים, בשכר נמוך ובעבודה בלתי יציבה - העיקר לסמן "וי" ולקבל את התמורה.

לבסוף, יש לומר כי תוכנית ה-workfare הישראלית אינה מגלה התייחסות רצינית לנושא ההכשרה מקצועית. עבור כל משתתפת/ת, אמורה התוכנית להימשך לא יותר משלושה חודשים - תקופה שאינה מאפשרת לימוד מקצוע חדש, אלא לכל היותר "פעולות הכנה" לשוק העבודה. כפי שכבר צויין, החלטות הממשלה מאוגוסט 2000 מבטיחות הרחבה של התוכנית להשלמת השכלת יסוד ל-2000 משתתפים/ות נוספים/ות, אולם לא ברור כיצד

משתתפי תוכנית ה- workfare יוכלו לצאת נשכרים מתוכנית להשלמת השכלה הנמשכת שלושה חודשים בלבד. גם ההחלטה להכין 4,000 אנשים נוספים למקצועות ההיי-טק ניצבת מול בעיה דומה.

## סיכום ומסקנות

ממשלת ישראל מבקשת להצטרף, באיחור של מספר שנים, לשורת המדינות שהנהיגו קיצוצים בתשלומי הבטחת הכנסה. הממשלה רוצה לשנות כיוון: לפני פחות מעשור, היא נקטה במדיניות נדיבה של קליטת עלייה, שהתבטאה, בין השאר, בהענקה מהירה לעולים של זכאות לגמלאות השונות ובחקיקה של חוק משפחות חד-הוריות. היום היא מבקשת לסגת מנדיבותה. המדיניות החדשה נובעת גם מרצון לקצץ בתשלומים למובטלים, ובעיקר לאלה שאינם מצליחים לחזור לשוק העבודה, שמספרם גדל במחצית העשור האחרונה.

הסכנה היא שהממשלה מבקשת לחזור על צעדים דומים לאלה שננקטו בארצות המערב, מבלי לבחון את הלקחים שהופקו שם. נזכיר, ראשית, כי במערב רוב המשקיפים מסכימים על כך שהירידה במספר הנזקקים נגרמה בעיקר הודות לצמיחה הכלכלית, ולא הודות לתוכניות ה- workfare. שנית, הניסיון במערב מלמד כי דחיקה אל תוך שוק העבודה כרוכה בהוצאות ממשלתיות גדולות, ולא דווקא קטנות: בארצות הברית, תקציב הסיוע לבעלי שכר נמוך גדל, גידול רב יותר מן הירידה בתקציב גמלאות הבטחת הכנסה. יתרה מזאת, אם חפצה הממשלה לעודד נשים חד-הוריות לצאת לעבוד, עליה לממן תחליפים ציבוריים לעבודת הטיפול שהנשים עושות עבור ילדיהן בבית: מעונות יום לפעוטות, חינוך חנם מגיל 3, וכיו"ב.

על בסיס הלקחים שנלמדו בארצות שכבר התנסו בתוכניות שכאלה, ברצוננו להצביע על ההמלצות הבאות:

1. אין להיגרר אחר האופנה הנוכחית של "רפורמה ברווחה". יש להימנע מצעדים העלולים לפגוע באנשים שכישוריהם יאפשרו להם להיכנס לשוק העבודה, אם בכלל, רק בתחתיתו. יש להימנע מדחיפה של אנשים לשוק העבודה שתהיה מלווה בדחיקה של אנשים אחרים החוצה.

דומה כי מעצבי תוכנית ה- workfare מבקשים להגביר את **הביקוש** לעובדים על ידי הגדלת **ההיצע** של עובדים. במצב של מיתון בענפי הכלכלה "הישנה", דחיפתם של אלפי א/נשים לשוק העבודה תיצור פער בין הציפיות לעבודה ובין מספר מקומות העבודה.

2. נשים חד-הוריות יכולות להצטרף לשוק העבודה רק אם יועמדו לרשותן מערכות תמיכה ושירותים. החלטת הממשלה לדחוף אמהות חד-הוריות שלהן ילדים מתחת



לגיל 7 לשוק העבודה, מגלה חוסר הערכה כלפי עבודת הטיפול של האמהות. רק כך אפשר להסביר את הכוונה לבטל את ההטבות המתלוות לגמלת הבטחת הכנסה, ובה בעת לסבסד את הטיפול בידי גורמים אחרים, כדוגמת מעונות יום, העושים את עבודת הטיפול בשכר.

3. יש לצפות לכך שאנשים המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה" - רובם בני 45 ומעלה - ימשיכו להזדקק לגמלה גם בעתיד, כל עוד חלק מהמשק מצוי במיתון, או בשיעור צמיחה נמוך. במצב של אבטלה גבוהה, אפשר לצפות שאנשים בגילאים אלה ימצאו עבודה רק אם תהיה הממשלה מוכנה להעניק תמריצים למעסיקים.
4. יש לוותר על הרעיון של הפסקת תשלומי הבטחת הכנסה : חלק מהאנשים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה יזדקקו לה גם אם ימצאו עבודה. גם כיום, קרוב לחמישית (18%) ממקבלי הבטחת הכנסה זכאים לגמלה בגין שכר נמוך.
5. אין ספק כי ראוי לשפר את מערך ההכשרה המקצועית. אולם, לפני שנוקטים בצעדים כדוגמת הפרטת המערכת, יש לחקור את הסיבות לאי ההצלחה של בוגרי הקורסים למבוגרים. הפרטה של שירות התעסוקה או של ההכשרה המקצועית, כשלעצמה, אין בה כדי להבטיח שיפור.

## מקורות

- דורון, אברהם. 2000. "מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלי". *בטחון סוציאלי*, מס. 57.
- החלטות הממשלה, אוגוסט 2000.
- החלטות הממשלה, ספטמבר 2000.
- המוסד לביטוח לאומי, 2000. נתונים שנמסרו על-ידי גב' תמר הרון, ספטמבר.
- המוסד לביטוח לאומי, 2000. *רבעון סטטיסטי*, כרך ל.
- המוסד לביטוח לאומי, 2000. *סקירה שנתית 1998/99*.
- המוסד לביטוח לאומי, 1999. *סקירה שנתית 1997/98*.
- הרשות לתכנון כוח אדם, 1997. *סקר מעקב בוגרי הכשרה מקצועית: עקרי הממצאים 1997*.
- זיפקין, אלן, 1997, *מקבלי גמלה מהשרות להבטחת הכנסה בשנת 1995*, המוסד לביטוח לאומי.
- מבקר המדינה, 2000. *דו"ח שנתי 50*.
- קטן, יוסף, 2000. "מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה - מעבר קל או גשר צר מאד". עבודה שטרם פורסמה.
- שביב, מירב, 1999. "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה", דו"ח סיור מקצועי בחו"ל. ירושלים: משרד האוצר.
- שרייבמן, אילנה, 2000. "קצבאות לנשים חד הוריות - תמיכה לשיקום ותעסוקה או תמריץ שלילי לעבודה". הרצאה בכנס "נשים במדינת הרווחה בישראל", בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- Besharov, Douglas J. and Peter Germanis. 2000. "Welfare Reform - Four Years Later." Summer issue of *Public Interest*, [www.welfareacademy.org/pubs/yea/](http://www.welfareacademy.org/pubs/yea/)
- Cancian, Maria et al. 2000. "Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare." Institute on Poverty, Special Report No. 77.
- Cancian, Maria et al.. 1999. "Post-Exit Earnings and Benefit Receipt among Those Who Left AFDC in Wisconsin." Institute on Poverty Special Report No. 75.
- Danish National Institute of Social Research, "The Act on Active Social Policy." [www.../content.php3?](http://www.../content.php3?)
- DeParle, Jason. 1999. "Bold Effort Leaves Much Unchanged for the Poor." *The New York Times*, December 30, 1999.
- DSS, "A New Contract for Welfare: The Gateway to Work." 1998. [www.dss.gov.uk/publications/dss/1998](http://www.dss.gov.uk/publications/dss/1998)
- DSS, "Opportunity for All – One Year on: making a difference – Second Annual Poverty Report - 2000". Chapter 3: People of Working Age, 2000, [www.dss.gov.uk/publications/dss/2000](http://www.dss.gov.uk/publications/dss/2000).
- Edelman, Peter. 1997. "The Worst Thing Bill Clinton Has Done," *Atlantic Monthly*, March.
- Hills, John. 1998. "Thatcherism, New Labour and the Welfare State." Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, CASE 13,
- Massing, Michael. 1999. "The End of Welfare?" *The New York Review of Books*, October 7.
- Moore, Thomas S. and Vicky Selkove. 1999. "The Growing Crisis Among Wisconsin's Poorest Families: A Comparison of Welfare Caseload Declines and Trends in the State's Poverty Population. 1996-1997," The Institute for Wisconsin's Future.
- OECD. 2000. *Employment Outlook 2000*, Paris.
- Selkove Vicky and Patricia Neale. 1999. *Overview of Current Research on Wisconsin Works (W-2)*, Volume 2, May.
- Solow, Robert M.. 1998. "Guess Who Pays for Workfare," *The New York Review of Books*, November 5.
- The Institute for Wisconsin's Future. 1999. "The W-2 Job Path: An Assessment of the Employment Trajectory of W-2 Participants in Milwaukee. [www.execpc.com/~iwf](http://www.execpc.com/~iwf)