מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

נייר עבודה

מיקור-חוץ בתוכנית "מעגלי תעסוקה": ניתוח והמלצות

רמי אדוט

מאי 2017

מבוא

שאלת החזרה לעבודה ועידודם של תובעי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה מעסיקה את מקבלי ההחלטות ויש לה השלכות פוליטיות, שכן היא קשורה ליחסים בין קבוצות חברתיות ובינן לבין המדינה.[1] תוכנית "מעגלי תעסוקה" מיועדת להחזיר תובעי גמלת הבטחת הכנסה למעגל העבודה באמצעות השמה בעבודה, המסופקת על ידי שירות התעסוקה, בשילוב סדנאות ואימון אישי, המסופקים על ידי ספק חיצוני. התוכנית מופעלת משנת 2014 במסגרת ניסיונית ומוגבלת, אך תוספת תקציב גדולה שניתנה לתוכנית בחוק ההסדרים לשנים 2017—2018 מעידה על כוונה להרחיבה הרחבה ניכרת.[2] ייתכן שבשנים הקרובות תופעל התוכנית בפריסה ארצית, ויחויבו בה כל תובעי הבטחת ההכנסה העומדים בקריטריונים וכל לשכות התעסוקה בישראל. את התוכנית מלווים שני מחקרים בעלי אופי אקדמי וכן מעקב של שירות התעסוקה.[3]

מעגלי תעסוקה היא החוליה האחרונה בשרשרת של תוכניות ממשלתיות שתכליתן להחזיר תובעי הבטחת הכנסה למעגל התעסוקה (מדיניות שבספרות המקצועית מכונה "אקטיבציה"[4]), הכוללות רכיבים של מיקור-חוץ או הפרטה במינונים שונים. התוכניות הקודמות, שפעלו מאמצע שנות האלפיים – תוכניות "מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה", שכונו בישראל בשם הכולל "תוכנית ויסקונסין" – כללו מינון גבוה ומסוכן של הפרטה ומיקור-חוץ. תוכניות אלו עברו שינויים בעקבות

---

* תודה לד"ר רונן מנדלקרן על הייעוץ והליווי האקדמי; ותודה מיוחדת לאנשי שירות התעסוקה, ובראשם מר חגי לוין, סמנכ"ל תכנון ומחקר, אשר פתחו את שערי השירות וענו לכל שאלה בחפץ לב ובסבלנות.

[1] יצוין כי נתוני שירות התעסוקה מצביעים על ירידה מתמדת במספר תובעי גמלת הבטחת הכנסה בשנים האחרונות – מכ-120 אלף בתחילת 2013 לפחות ממאה אלף בתחילת 2016. ראו התרשים המתאר את תובעי הבטחת הכנסה לאורך שלוש השנים האחרונות, מתוך "דופק שוק העבודה מרץ 2016", כאן. במחקר של בנק ישראל נמסר כי ב-2013 היו כ-104 אלף משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה (בראון 2015). נתון זה איננו מבטא את מספר מקבלי הבטחת הכנסה או תובעי הבטחת הכנסה ברגע נתון או בחודש נתון, שכן אלפי אנשים נכנסים ויוצאים בכל חודש מהקטגוריה של מקבלי הבטחת הכנסה (שיחה עם חגי לוין, סמנכ"ל תכנון ומחקר בשירות התעסוקה, 25 באפריל 2017). עוד יצוין כי העוני רווח באוכלוסיות מוגדרות: לפי דוח העוני האחרון, תחולת העוני לפני העברת קצבאות בקרב חרדים היא מעל 65%, בקרב עולים – כ-35%, ובקרב ערבים – כ-57% (המוסד לביטוח לאומי 2016). ישנן תוכניות לעידוד תעסוקה באוכלוסיות אלו, אך תוכנית מעגלי תעסוקה, שבה עוסק נייר עבודה זה, היא לכאורה "עיוורת צבעים".

[2] על פי שיחה עם חגי לוין (לעיל ההערה הקודמת). תוספת התקציב איננה מלווה בהחלטה רשמית, אך היא מעידה על הכיוון. כבר בתחילת 2014, בהצגת התוכנית בכנסת, הבהיר מנכ"ל שירות התעסוקה בועז הירש כי השירות רואה בַּתוכנית חלופה ארצית כוללת לתוכנית ויסקונסין (הכנסת ה-19, "פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת משנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לעניין תוכנית 'מעגלי תעסוקה' של משרד הכלכלה", 26 בינואר 2014).

[3] המחקר האחד נערך על ידי בנק ישראל והשני על ידי חוקרים באוניברסיטת תל אביב. שני המחקרים פרסמו דוחות ביניים, המשמשים במסמך זה (בראון 2015; שלוסר ושנן 2016 – וראו גם באתר שירות התעסוקה). כמו כן, שירות התעסוקה מפרסם דרך קבע נתונים ועיבודים. הרלוונטי ביותר הוא "דוח דופק שוק העבודה" (ראו באתר שירות התעסוקה). בנייר עבודה זה משמשים נתונים מפרסומים אלה.

[4] לסקירת מדיניות האקטיבציה בשוק העבודה באירופה ראו Van Birkel *et al*. 2012.

ביקורת ציבורית, ולבסוף בוטלו. הביקורת עליהן התמקדה בשילוב בין אמצעי מדיניות נוקשה כלפי תובעי הבטחת הכנסה לבין הפרטה: הטיפול בתובעי הבטחת הכנסה הועבר לחברות מסחריות, והם חויבו להשתתף בתוכניות של חברות אלו כדי להמשיך ולקבל את הגמלה.[5] מעגלי תעסוקה, כפי שיוצג כאן, שונה מהתוכניות הקודמות: בעקבות שיקול דעת ממשלתי שיטתי ויסודי והפקת לקחים מן התוכניות הקודמות, מינון מיקור-החוץ או ההפרטה בתוכנית זו נמוך. אף על פי כן, מבנה התוכנית מעלה כמה חששות הנובעים מהממשק בין הציבורי לפרטי. חששות אלו יוצגו בנייר העבודה, ובסופו יובאו המלצות שנועדו לטפל בהם.

בנייר עבודה זה אבקש להתמקד בניתוח היחסים בין הציבורי לפרטי, בין השירות המדינתי לבין הספק החיצוני, בכל הנוגע לתוכנית מעגלי תעסוקה. אעשה זאת מתוך שימוש אנליטי בפרמטרים שנוסחו במחקרים של מרכז חזן במכון ון ליר בירושלים.[6] בחלק הבא יובא תרשים זרימה של הפעלת תוכנית מעגלי תעסוקה, ולאחר מכן יתוארו השלבים בהתפתחות התוכנית. אחר כך תוצג השוואה בין תוכנית ויסקונסין לתוכנית מעגלי תעסוקה ואחריה יבוא דיון ביקורתי במאפייני תוכנית מעגלי תעסוקה על פי ארבעה פרמטרים. בחלקו האחרון של המסמך יוצגו סיכום והמלצות. ראוי לציין שלא תיבחן כאן הסוגיה החשובה ביותר – מהם האמצעים הראויים (מבחינת היעילות ומן הבחינה המוסרית) כדי להגשים את התכלית, הראויה לעצמה, של השמה בעבודה של תובעי הבטחת הכנסה. זו שאלה רבת חשיבות שמחייבת דיון ציבורי נוקב והכרעה בסוגיות כגון אכיפת התוכנית על דורש העבודה לעומת השתתפות וולונטרית, היעדר הכשרות מקצועיות ועוד.[7]

תרשים זרימה של הפעלת תוכנית מעגלי תעסוקה[8]

להלן יפורטו השלבים בהפעלת תוכנית מעגלי תעסוקה במתכונתה הנוכחית (היא מופעלת כיום בהיקף מוגבל לאחר תקופת ניסיון) וההתפתחות הצפויה לקראת הפעלה מלאה ומנדטורית שלה.

א. הצעד הראשון להשתתפות בתוכנית הוא עלייה בהגרלה שנערכת במטה שירות התעסוקה. בהגרלה משתתפים תובעי הבטחת הכנסה הרשומים באחת מ-26 הלשכות המשתתפות בתוכנית, והעומדים *בקריטריונים הבסיסיים – בעיקר קריטריון הגיל והשייכות ל"זרם" (כלומר תובעים חדשים או מי שנרשמו בחודשיים האחרונים).[9]

---

[5] ראו למשל מאמר דעה מאת רונן מנדלקרן (2009). לניתוח תוכנית ויסקונסין מנקודת המבט של החשש לסיכון מוסרי ראו שרמן ומנדלקרן 2015. כן ראו ניתוח ביקורתי בעל אופי משפטי של התוכנית אצל בניש 2008; וראו מאמר הבוחן את מהלכי המדיניות שהובילו לתוכנית ויסקונסין וטוען שגישת המשילות היא פרשנות מתאימה יותר למהלכים אלו מגישת ההפרטה (מרון 2012).

[6] לעקרונות והבחנות ראו מנדלקרן ושרמן 2015. פרמטרים וכללים מעשיים נוסחו במדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ (בן-צור 2014; להלן: המדריך). נורמות של משילות נוסחו ב"הצעת חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה התשע"ו-2015" (הצעת החוק), שהונחה על שולחן הכנסת במרץ 2015 על ידי חברי הכנסת יצחק הרצוג ומשה גפני. נייר עבודה זה מצטרף למסמכים קודמים שבהם נעשה שימוש אנליטי בפרמטרים אלו, כגון "שימור ידע והכוונה בתנאי מיקור-חוץ של שירותים ציבוריים" (אדוט 2015).

[7] שני המחקרים המלווים מטעם בנק ישראל ואוניברסיטת תל אביב תמימי דעים אשר ליעילות התוכנית בהיבט של הפחתת תשלומי גמלאות לעומת ההשקעה בשירות, וכן אשר להשגת היעד – שילובם של מבקשי הבטחת הכנסה במעגל העבודה. בסוגיות מרכזיות הנוגעות לאופק תעסוקתי, ראו למשל גילוי דעת של האגודה לזכויות האזרח ורבנים לזכויות אדם, שבו מפורטות דרישות נורמטיביות מכל תוכנית מסוג "מרווחה לעבודה", בכלל זה מעגלי תעסוקה (האגודה לזכויות האזרח 2015).

[8] תרשים הזרימה הוכן לפי המקורות האלה: "תכנית השמה – מעגלי תעסוקה [עדכון 4]"; "מכרז פומבי מס' 03/16 למתן שירותי הנחייה וליווי לשילובם של דורשי עבודה בתעסוקה"; שיחות עם בעלי תפקידים; המחקר של אוניברסיטת תל אביב (שלוסר ושנן 2016).

[9] לפי שעה, במרבית הלשכות המשתתפות בתוכנית, מי שכלולים במאגר – כלומר רשומים כתובעי הבטחת הכנסה משנים קודמות – אינם משתתפים בתוכנית. כמו כן, שירות התעסוקה מאפשר החרגה מראש של מי שנחשבים לא מתאימים לתוכנית מכל מיני סיבות, למשל קשיי התנהגות ומגבלות פיזיות (שיחה עם חגי לוין, לעיל הערה 1). ההגרלה התבטלה בלשכות שבהן יש משתתפים מעטים. כאשר תורחב התוכנית להפעלה ארצית ההגרלה תתבטל בהדרגה, אך אפשרות ההחרגה תוסיף להתקיים.

ב. דורש העבודה שעלה בהגרלה מקבל את ההודעה על כך בלשכת התעסוקה. מתַאם ההשמה הייעודי (עובד הלשכה) מסביר לו את פרטי התוכנית ומחתים אותו על טופס כניסה לתוכנית. לאחר מכן מתקיימות שתי פגישות היכרות של דורש העבודה עם מאמן מקצועי מטעם הספק הזוכה, לשם הערכת המוטיבציה והיכולת שלו. המאמן מגבש המלצות לתוכנית האימון שעליו לעבור – באילו סדנאות הנחיה ואימון ישתתף ומה יהיה סדרן.[10]

ג. מתקיימת "ישיבת ניתוב" בהשתתפות מנחים/מאמנים מטעם הספק הזוכה ומתאם ההשמה הייעודי (עובד הלשכה), בניהול מנהל הלשכה או סגנו.[11] בישיבה, מנהל הלשכה קובע את תוכנית הסדנאות שדורש העבודה ישתתף בהן, את מספרן ואת סדרן, על פי המלצת המאמן המקצועי. מנהל הלשכה רשאי גם לקבוע כי דורש העבודה אינו מתאים לתוכנית ולהשעותו ממנה.

ד. דורש העבודה מתחיל להשתתף בסדנאות, המסודרות לפי דרגות/תחנות: שינוי גישה, העצמה אישית, הקניית מיומנויות של חיפוש עבודה, חיפוש עבודה מונחה.

ה. דורש העבודה יכול להשתתף בקורסים נוספים – לפי בקשתו ולפי שיקול הדעת של האחראים בלשכת התעסוקה (מתאם ההשמה, מנהל הלשכה) – שיקנו לו מיומנויות בסיסיות כמו מחשבים או עברית תעסוקתית.

ו. במהלך הסדנאות דורש העבודה חייב להגיע לפגישות שבועיות אצל מתאם ההשמה הייעודי, עובד לשכת התעסוקה. מתאם ההשמה מפנה את דורש העבודה לעבודות, מוודא שהוא משתתף בסדנאות לפי התוכנית שהותוותה לו, ומטפל בבעיות שמעלים דורש העבודה או מנחי הסדנה.[12]

ז. דורש העבודה משתתף בתוכנית פעם אחת. משך התוכנית המובטח על ידי שירות התעסוקה הוא עד שנה. הסדנה הארוכה ביותר נמשכת כחודשיים.

ח. היעדרות לא מוצדקת או חוסר שיתוף פעולה ידווחו על ידי המנחה/מאמן למתאם ההשמה הייעודי. המתאם חייב לברר את העניין עם דורש העבודה, ובסמכותו לנקוט סנקציה של שלילת הגמלה למשך חודש. סירוב להפניה לעבודה מטעם מתאם ההשמה עשוי להוביל לשלילת הגמלה למשך חודשיים.[13]

---

[10] ההנחיה והאימון הם ביסודם מה שמכונה "קואוצ'ינג". תורת האימון הספציפית פותחה באמצעות מודל סטרייב (ראו על כך להלן), והיא ממשיכה להתפתח באמצעות עובדי הספק הזוכה המקצועיים, בשיתוף מטה שירות התעסוקה. האימון כולל פגישות אישיות שתכליתן לברר את הקשיים הייחודיים של דורש העבודה. הסדנאות עוסקות בהקניית מיומנויות כמו כתיבת קורות חיים, ריאיון עבודה, התנהגות בעבודה וכו' (ראו להלן). אחת הסדנאות עוסקת בהקניית מיומנות לחיפוש עבודה באינטרנט וביישום הלימוד באמצעות חיפוש עבודה מונחה.

[11] ישיבת הניתוב איננה מוזכרת בשמה בנוהל מעגלי תעסוקה, אך היא נובעת מכמה סעיפים בנוהל, בהם סעיף 5.4, שקובע כי ההחלטה על תוכנית האימון (לפי המלצת המנחה/מאמן) נתונה בידי מנהל הלשכה בסיוע מתאם ההשמה, שניהם עובדי לשכת התעסוקה ולא עובדי הספק.

[12] המחקר המלווה מטעם אוניברסיטת תל אביב בחן את פעולת התוכנית, ומצא כי דורשי העבודה נדרשו להתייצב עד שלוש פעמים בשבוע: פעמיים לפעילויות מטעם הספק, כלומר סדנאות ופגישות אימון, ופעם אחת לפגישה עם מתאם ההשמה, עובד לשכת התעסוקה (שלוסר ושנן 2016).

[13] נוהל מעגלי תעסוקה, סעיפים 4.2, 10.1 (סירוב לקבלת עבודה), 10.2 (אי-נוכחות בהשתלמות), 10.3 (אי-שיתוף פעולה בסדנאות). יש לציין כי לפי הנהלים, הפניית דורש העבודה לעבודות על ידי מתאם ההשמה הייעודי איננה קשורה בהכרח למתרחש בסדנאות, ואינה נסמכת עליהן או נובעת מהן. מתאם ההשמה איננו מחויב לעשות שימוש בפירות התהליך שעובר דורש העבודה בסדנאות. משמעות הדבר היא כי נוהלי ההשמה הישנים עומדים בעינם: דורשי העבודה נדרשים לקבל כל עבודה המוצעת להם במסגרת פעילותו של מתאם ההשמה והם חשופים לסנקציות הקבועות בחוק.

ט. במהלך התוכנית, המנחה/מאמן איננו רשאי לראות את רישומי הנוכחות שמנהל מתאם ההשמה באמצעות תוכנת מחשב. עם זאת, כאמור בסעיף הקודם, המנחה/מאמן יכול ליצור קשר עם מתאם ההשמה ולהעביר לו דיווחים על דורש העבודה.

י. הסדנה האחרונה במסגרת התוכנית היא סדנת חיפוש עבודה מונחה. דורש העבודה והמנחה יעסקו בה בחיפוש עבודה באמצעות המחשב, במאגר המשרות של שירות התעסוקה ובמאגרי משרות אחרים הזמינים באינטרנט.

התפתחות תוכנית מעגלי תעסוקה

תוכנית מעגלי תעסוקה, על אף מאפייניה הייחודיים, היא חלק מתופעה רחבה של הספקת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור-חוץ. התוכנית התפתחה בשלושה שלבים מרכזיים: **בשלב הראשון**, הניסיוני, התוכנית הייתה חלק מתוכניות חברת תב"ת ("תנופה בתעסוקה"), אשר הוקמה בשותפות של ג'וינט ישראל וממשלת ישראל. במסגרתה הטמיעה תב"ת את הפיתוח שלה במודל "סטרייב" (strive) הנהוג בעשרות מדינות בעולם, שתכליתו סיוע למבקש העבודה ותמיכה בו.[14]

בשלב השני הפכה התוכנית ממסגרת ניסיונית וולונטרית לתוכנית ממשלתית מחייבת, לאחר הכנות שכללו תיאומים עם המוסד לביטוח לאומי, כתיבת נהלים ותיקוף משפטי.[15] היא הופעלה בתשע לשכות נבחרות של שירות התעסוקה, וכללה סדנאות להנחיה ואימון המסופקות על ידי חברה חיצונית (חברת "יעדים"), וכן ייעוץ אסטרטגי למינהלת התוכנית (מטעם חברת "פארטו"). במקביל נעשו כמה שינויים, בין השאר התאמה של תוכן הסדנאות וצמצום מספר המנחים/מאמנים ביחס לדורשי העבודה באופן שיהלום את מסגרת התקציב הממשלתי.[16] הרחבת התוכנית בראשית השלב השני, בשנים 2013—2014, נתקלה בהתנגדות של ועד עובדי שירות התעסוקה, המאורגנים בהסתדרות העובדים. התנגדות זו הגיעה לשיאה בקיץ 2014, כאשר העובדים נקטו עיצומים והכריזו על שביתה (ראו כלכליסט [קליאן 2014]).[17]

בשלב השלישי, במהלך שנת 2016 – לאחר חתימה על הסכם קיבוצי עם ועד העובדים אשר במסגרתו מעוגנת הרחבת התוכנית לפריסה ארצית – המשיכה התוכנית להתרחב, ועד סוף השנה היא הופעלה ב-26 לשכות תעסוקה.[18] נכון לזמן כתיבת מסמך זה, בלשכות המשתתפות נערכת הגרלה לפי המתווה שתואר למעלה – כלומר בקרב מי שמשתייכים ל"זרם" (מחדשי רישום ונרשמים חדשים, ולא רשומים ותיקים) והם בגיל המתאים, מתוך אפשרות של החרגה לפי שיקול הדעת של השירות. עבור דורשי העבודה שעלו בגורל, התוכנית היא מנדטורית. הפעלה ארצית מנדטורית משמעה הכללת כל לשכות התעסוקה בתוכנית, ביטול ההגרלה, אך שמירה על האפשרות להחריג דורשי עבודה שהשירות מצא כי התוכנית לא תועיל להם.[19]

באפריל 2016 חתמו שירות התעסוקה וההסתדרות החדשה על הסכם קיבוצי מיוחד, שבו מוסדרים בין השאר יחסי העבודה בממשק שבין החברה החיצונית לבין עובדי שירות התעסוקה. ההסכם כולל כמה סעיפים חשובים שיש להם השלכה על מתווה מיקור-החוץ ועל היחסים בין עובדי

---

[14] חברת תב"ת מפעילה את מודל סטרייב בישראל בתוכניות שונות מאז 2006 (בראון 2015). מודל סטרייב הספציפי שתב"ת מיישמת בארץ פועל גם בבריטניה ובכמה מדינות בארצות הברית. ראו באתר סטרייב העולמי, http://striveinternational.org. תוכניות שתכליתן סיוע לדורשי עבודה במציאת עבודה באמצעות הכשרה ואימון נפוצות בעולם כולו. לסקירה מקיפה המבוססת על מאות מחקרים של תוכניות אלה ראו Card *et al*. 2015.

[15] שיחה עם טלי שרמן, מנהלת תוכנית מעגלי תעסוקה, 20 באפריל 2016.

[16] שם.

[17] לדברי חגי לוין (לעיל הערה 1) השביתה הסתיימה לאחר ששירות התעסוקה הגיע להסכמות עם העובדים.

[18] מספר תובעי הבטחת הכנסה ירד במהלך 2016 מ-98.8 אלף ל-85.3 אלף, והמשיך לרדת עד ל-81.5 אלף במרץ 2017 ("נתוני דורשי עבודה – ינואר עד מרץ 2017"; "נתוני דורשי עבודה – ינואר עד דצמבר 2016"). בסוף הרבעון הראשון של 2016, מדווחים החוקרים, הקיפה התוכנית כ-15 אלף דורשי עבודה (שלוסר ושנן 2016).

[19] על פי שיחה עם חגי לוין (לעיל הערה 1).

השירות, הנהלת השירות ועובדי הספק החיצוני, בהם הסעיפים האלה: ההסכם מבטיח תשלום מענקים לעובדי שירות התעסוקה בלשכות המשתתפות בתוכנית, בתואנה שצפוי עומס השמות גדול יותר בלשכות אלו; ההסכם קובע **הפרדה פיזית** בין פעילות מעגלי תעסוקה לבין הלשכות, ואוסר על הפעלת התוכנית בחצר לשכת התעסוקה; בכל לשכה שבה מופעלת התוכנית ייקבעו **מתאמי השמה ייעודיים שהם עובדי שירות התעסוקה**. המתאמים אחראים להשמה ודורש העבודה נדרש להתייצב לפניהם. הם האחראים לרישומי השמתו בעבודה ולהתייצבותו לכל פעילות, בכלל זה הפעילות שמקיים הספק החיצוני; המאמנים (עובדי הספק החיצוני) לא יורשו לעדכן נתונים במערכת הממוחשבת של שירות התעסוקה.[20] ההסכם הקיבוצי היה אמור להפיס את דעתם של עובדי שירות התעסוקה, אולם ביולי 2016 פורסם כי ועד עובדי השירות שב והכריז על שביתה, ככל הנראה בטענה שההנהלה הפרה את ההסכם (*ynet* [אפרים 2016]).[21]

במאי 2016 פרסמה הממשלה "מכרז פומבי מס' 03/16 למתן שירותי הנחייה וליווי לשילובם של דורשי עבודה בתעסוקה" (להלן: המכרז). המכרז מתייחס להפעלה נרחבת, אך לא ארצית, של שירותי הנחיה ואימון. תקופת ההתקשרות הראשונה היא לשלושים חודשים, והמזמין (שירות התעסוקה) רשאי להאריך את התקופה מעת לעת עד לתקופה כוללת של שישים חודשים (המכרז, סעיף 10א). ביולי 2016 פורסם נוהל מקיף ומפורט של תוכנית מעגלי תעסוקה, אשר משלים את הנאמר במכרז ("תכנית השמה – מעגלי תעסוקה [עדכון 4]", להלן: נוהל מעגלי תעסוקה). נוהל זה הוא המקור המוסמך המרכזי לפרטי ההפעלה של התוכנית המוצגים להלן.

יש לציין כי המכרז איננו תָחום במפורש לתוכנית מעגלי תעסוקה, ותכליתו המוצהרת לספק שירותי הנחיה ואימון לדורשי עבודה בכלל, כלומר גם לתובעי גמלת אבטלה ולא רק לתובעי הבטחת הכנסה. עם זאת, תפיסת השירותים העולה מן המכרז, מגוון השירותים המקצועיים הנדרשים ואופן ההספקה (לפי לשכה) מצביעים על התאמתו לתוכנית מעגלי תעסוקה. היקף השירותים המדויק שהספק הזוכה נדרש לספֵּק לא הוגדר במכרז, ונראה כי הדבר מעיד על כוונה להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית, בלי שהדבר יוזכר במפורש. באביב 2017 נמסר משירות התעסוקה כי נבחר זכיין חדש, מכללת ALD, אשר יספק את המנחים והמאמנים וכן את ההנחיה המקצועית והפיקוח ("מעטפת").

שלושת השלבים – ההפעלה הניסיונית הוולונטרית; ההפעלה המנדטורית בכמה לשכות תעסוקה; וההרחבה הניכרת, שהייתה כרוכה בחתימת הסכם עם העובדים ובבחירת ספק חדש – יובילו ככל הנראה לשלב הסופי, שבו יוכרז כי מעגלי תעסוקה היא תוכנית מחייבת בכל רחבי הארץ. כאמור, אפשר שאחד הסימנים לכך הוא הקצאת תקציב נוסף לתוכנית בשנת 2017, המאפשרת להוסיף תקני ניהול. אך תוספת תקציבית זו איננה מלווה במחויבות ממשלתית גלויה, למשל בדמות החלטת ממשלה.[22]

השוואה בין תוכנית ויסקונסין לתוכנית מעגלי תעסוקה

תוכנית מעגלי תעסוקה יכולה להיחשב גרסה של תוכניות "מרווחה לעבודה" הפועלות מסוף שנות התשעים בארצות הברית, באוסטרליה ובמדינות אחרות (בניש 2012). בישראל החלה לפעול באמצע שנות האלפיים תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), שנודעה בכינוי "תוכנית

[20] להסכם מצורף נספח העוסק בתוכנית מעגלי תעסוקה, אך הוא חסוי ואינו ברשותנו.
[21] משירות התעסוקה נמסר כי בסופו של דבר לא התקיימה שביתה.
[22] שיחה עם טלי שרמן (לעיל הערה 15), 2 במאי 2016, ועם חגי לוין (לעיל הערה 1).

ויסקונסין״. התוכנית פעלה בשנים 2005—2007 במסגרת ניסיונית, וכללה הפעלה של ארבעה מרכזי תעסוקה על ידי ארבע חברות פרטיות, שהתמקדו בהשמה לעבודה, בניהול סדנאות ובהדרכה אישית. החברות לחצו על המשתתפים לשנות את אופן התנהלותם בשוק העבודה, וניסו להקנות להם מיומנויות באופן שדומה, לפחות מבחינת התכלית, לתוכנית מעגלי תעסוקה.[23] ב-2007 חלו שינויים בתוכנית מהל״ב, בין השאר בתחום התמריצים לחברות, והתוכנית הושקה מחדש תחת הכותרת ״אורות לתעסוקה״. ב-2010 נסגרה התוכנית לאחר שהכנסת סירבה להאריך את תחולתה (בניש 2012 ; מנדלקרן ושרמן 2015).

הדמיון המבני בין תוכנית ויסקונסין לתוכנית מעגלי תעסוקה נעוץ בשלושה מאפיינים: **מאפיין הראשון** הוא שילוב בין השמה[24] לבין סדנאות שתכליתן העצמת דורש העבודה בעזרת אימון (קואוצ׳ינג) – בפגישות אישיות ובסדנאות אימון והנחיה. עם זאת, תוכנית מעגלי תעסוקה כוללת פחות שעות של השתתפות בסדנאות, ונכללות בה פגישות אישיות של המאמן עם דורש העבודה.[25] נראה כי היעד הסופי של שתי התוכניות דומה: סיגול דורשי העבודה למוסכמות של שוק העבודה המודרני (קורות חיים, ריאיון, התנהגות בעבודה). **המאפיין השני** הוא היעדרן של הכשרות מקצועיות (מלבד הקניית מיומנויות יסוד כמו השפה העברית) כחלק אינטגרלי של התוכנית. **המאפיין השלישי** הוא הכפייה. בשלב הראשון, כשמעגלי תעסוקה הייתה תוכנית ניסיונית שהפעילה חברת תב״ת בכמה לשכות תעסוקה, היא הוצעה לדורש העבודה בלי לחייבו להשתתף בה.[26] מאז שהפכה לתוכנית שמפעיל שירות התעסוקה בשילוב רכיב של מיקור-חוץ (המבנה הנוכחי שלה), היא נכפית על תובעי הבטחת הכנסה שרשומים בלשכות המשתתפות לפי עמידה בקריטריונים ועלייה בהגרלה. במילים אחרות, התוכנית עדיין איננה ארצית, אך מנקודת מבטו של דורש העבודה הרשום בלשכה תעסוקה המשתתפת במעגלי תעסוקה, התוכנית מנדטורית לחלוטין.

נפנה כעת להבדלים העיקריים בין שתי התוכניות, מתוך התמקדות בסוגיות החשובות ביותר בממשק שבין הפרטי לציבורי, סוגיות שנצרבו בתודעה הציבורית בעקבות הביקורת על תוכנית ויסקונסין. הביקורת על תוכנית זו נוגעת למושג ״סיכון מוסרי״ (moral risk), דהיינו החשש שהספק יפגע בשירות הניתן לזכאים בשל הרצון למקסם רווחים, בלי שהמדינה תוכל למנוע זאת (מנדלקרן ושרמן 2015). טענות אלו אוששו על ידי מבקר המדינה: בביקורתו על תוכנית ויסקונסין הוא הצביע בין השאר על תופעות כגון ניפוח שעות הפעילות כדי שיתאימו לדרישות המכרז (מבקר המדינה 2007). גם ועדת יערי, ועדת ציבורית-מדעית שמינתה הממשלה ללוות את תוכנית ויסקונסין, רמזה על בעיית הסיכון המוסרי בקובעה כי הפחתת תשלומי הקצבאות איננה אמורה להיחשב יעד לתוכנית, וכי קביעת יעד כזה ״עלולה ליצור לחצים אשר יפעלו בניגוד למטרות התוכנית כפי שנקבעו בחוק״ (ועדת יערי 2007, 35).

---

[23] שרה הלמן טוענת כי תוכנית ויסקונסין ביטאה מאמץ שיטתי להבָנות סובייקטיביות נאו-ליברלית, או ״עצמי״ יזם הנתפס כמתאים יותר לשוק העבודה המודרני (הלמן 2014). במאמרה על נשים שהשתתפו בתוכנית היא מצביעה על הניסיון שנעשה בסדנאות לחולל ״תהליכי העצמה שתכליתם להפוך אותן ממודרות ועלובות למשתתפות בשוק העבודה וממשתתפות בשוק העבודה ליזמות״ (שם, 318).

[24] חשוב לציין כי ישנם הבדלים משמעותיים בין התוכניות בתחום ההשמה. בתוכנית ויסקונסין ההשמה הייתה אחד מתפקידי הספק החיצוני, ואילו במעגלי תעסוקה ההשמה חוזרת לידי עובדי שירות התעסוקה. על כך יורחב בהמשך.

[25] הדמיון בשיטת האימון בין שתי התוכניות נקבע על פי רושם חיצוני של מי שאיננו מצוי בעולם האימון המקצועי. בהחלט ייתכן שעיניים מקצועיות היו מגלות הבדלים בין שיטות הפעולה מלבד מספר השעות והפגישות האישיות. בנייר עבודה זה לא נערכו תצפיות ישירות על הסדנאות ולא נעשה מחקר מעמיק על האופן שבו המשתתפים בסדנאות מתנסים באימון על פי מודל סטרייב. נותיר אפוא את שאלת הדמיון בשיטות הפעולה פתוחה, בלי להיחפז ולקבוע כי מדובר ב״אותה הגברת בשינוי אדרת״.

[26] שיחה עם רון ריקון, מנהל לשכת התעסוקה בעפולה, 22 ביוני 2016.

חוקרים שניתחו את מערך היחסים בין שירות התעסוקה לבין הספק בתוכנית ויסקונסין הצביעו על כמה גורמים שהיו עלולים ליצור סיכון מוסרי. המרכזי שבהם הוא העברת סמכויות לספקים, אשר השפיעה בפועל על זכאותם של דורשי העבודה לגמלה: האחריות להשמה בעבודה ורישום ההשתתפות בפעילות של דורשי העבודה הועברו לידי הספק החיצוני, וכך התאפשר לו להביא לידי שלילת זכאות דורש העבודה לגמלה (בניש 2008; מנדלקרן ושרמן 2015).[27] העברת סמכויות זו, קובע אבישי בניש, גרמה לניגוד עניינים מובנה שחולל גירעון דמוקרטי: "הפקדת סמכויות ושיקול דעת אלו בידי חברות פרטיות בעלות נאמנות כפולה – לבעלי המניות ולציבור – שוחקת את היכולת של פרדיגמת 'נאמן הציבור' לשמש כבסיס ללגיטימציה של הפעלת עוצמה שלטונית" (בניש 2008, 3). החשש הכבד מפני סיכון מוסרי הוחרף, לטענת חוקרים אלו, בשל שיטת התגמולים, החיוביים והשליליים; בין השאר, המדינה העניקה תגמול עידוד לספק בגין הפחתת תשלומי הגמלאות.[28] גם בסוגיית הפיקוח היו כשלים: למרות התרעת מבקר המדינה על היעדר פיקוח מספק על פעולת הספקים (מבקר המדינה 2007),[29] המדינה הגדילה לעשות ובשלב מסוים הוציאה אף את הפיקוח למיקור-חוץ באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני (מנדלקרן ושרמן 2015).

על פי רוב, רכיבי הסיכון והנזק של תוכנית ויסקונסין אינם מתקיימים בתוכנית מעגלי תעסוקה או שהם מזעריים ומחייבים השגחה, כמפורט להלן:

א. **בתוכנית מעגלי תעסוקה הספק אינו מתוגמל על צמצום תשלומי הגמלאות**. התמורה לספק בעבור שעות ההדרכה והאימון מחושבת לפי לוחות השכר של המנחים והמאמנים שנקבעו במכרז, בתוספת רכיב של רווח ששיעוריו נקבעו מראש, בין 38% ל-47% (המכרז, סעיף 5). עם זאת, ברור כי הצלחתה של התוכנית כולה, הן בעיני הממשלה הן באופן הצגתה לציבור, נמדדת ביכולתה לצמצם את נפח הקצבאות ואת מספר המתייצבים (וכמובן, גם ביכולתה להביא לתעסוקה יציבה וטובה), כפי שמעידים הפרמטרים של המחקר המלווה (שלוסר ושנן 2016).[30]

ב. **במעגלי תעסוקה אין מועברת לגורם פרטי, בכוח או בפועל, הסמכות לשלול גמלה מדורש עבודה המסרב להיענות להצעות עבודה**. סמכות זו נותרת באופן חד-משמעי בידי מתאם ההשמה הייעודי, והוא גם מי שמפנה לעבודה, כפי שהיה לפני הפעלת מעגלי תעסוקה ובלי קשר ישיר לפעילות הסדנאות. מתאם ההשמה אחראי להעביר דיווח לביטוח הלאומי על הצורך בשלילת גמלה בגין סירוב להיענות להצעות עבודה (וכן בגין היעדרות או אי-שיתוף פעולה).

ג. **במעגלי תעסוקה אין מועברת לגורם פרטי הסמכות לשלול גמלה מדורש עבודה בגין אי-שיתוף פעולה בסדנאות שמבצע הספק החיצוני**. עם זאת, עובד הספק החיצוני עשוי להשפיע על קביעת אי-שיתוף פעולה. המנחה/מאמן מדווח למתאם ההשמה הייעודי על דורש עבודה שאינו משתף פעולה בסדנאות (נעדר, מאחר או מפריע), ובכך הוא מפעיל נוהל שעשוי להסתיים בסנקציה שלילית. ואולם, רק מתאם ההשמה, עובד הלשכה, רשאי לערוך

---

[27] מנדלקרן ושרמן מוסיפים לכך גם פגיעה בתחרותיות ו"בחירה לקויה" (מנדלקרן ושרמן 2015, 28).

[28] על פי מתווה התוכנית, ספקיות שהצליחו להביא לידי ירידה של 35% בתשלום גמלאות הבטחת הכנסה לעומת השנה הקודמת באזור שעליהן הופקדו, קיבלו תגמול חיובי עבור המשך הירידה בתשלום הגמלאות. לעומת זאת, ירידה קטנה מ-35% גררה הטלת קנס על הספקית, אשר חושב לפי ההבדל בין הרף של 35% לבין הירידה בפועל. כמו כן, הספקיות קיבלו בונוס עבור דורשי עבודה שהפסיקו לקבל הבטחת הכנסה למשך שישה חודשים לפחות (Benish 2014, 10).

[29] הדבר עורר ביקורת מצד ארגונים חברתיים על היות המדינה "רגולטור שבוי", כלומר ממשל שאיננו מסוגל לתפקד כראוי בשל מחויבותו הגבוהה לספקים (מנדלקרן ושרמן 2015).

[30] המחקר מצא כי לא היה גידול במספר הסירובים הרשומים או במספר ההפניות לעבודה בקרב המשתתפים בתוכנית לעומת קבוצת הביקורת. הדוח אינו מציג ממצאים ברורים אשר לשלילת גמלה על בסיס אי-שיתוף פעולה או היעדרות מן הסדנאות (שלוסר ושנן 2016).

בירור ישיר עם דורש העבודה, ורק לאחר הבירור הוא רשאי לנקוט כלפיו סנקציות על פי סמכותו, כפי שהיה נהוג לפני תוכנית מעגלי תעסוקה. עד כמה משפיעה בפועל דעתו של המנחה/מאמן על החלטות מתאם ההשמה אשר לקביעת אי-שיתוף פעולה – זו שאלה שמן הנמנע לברר בכלים המחקריים הקיימים.[31]

ד. **מתאם ההשמה הייעודי, עובד לשכת התעסוקה, הוא האחראי על הפניית דורש העבודה לעבודות**. זו הקביעה הפורמלית והיא מבטאת הפרדה של תפקיד ההשמה מתפקיד ההנחיה והאימון. עם זאת, יש לשים לב כי אחת הסדנאות עוסקת בחיפוש עבודה מונחה ובעקבותיה דורש העבודה יכול לפנות למקומות עבודה. כלומר, יש בכל זאת מגע של המנחה/מאמן עם עולם העבודה (ראו בהמשך דיון על נקודה זו).

חשיבות ההבדלים בין שתי התוכניות בעיני שירות התעסוקה, והצורך בהפקת לקחים ובשינוי השיח הממשלתי – אלה באו לידי ביטוי באופן שבו הציג בועז הירש, מנכ"ל שירות התעסוקה, את תוכנית מעגלי תעסוקה לפני חברי הכנסת בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, בינואר 2014:

> אני לא חושב שיש מקום להשוות בין תוכנית שבה כל הפעילות, למעט הסמכות לשלול קצבאות, כפי שיש בהצעת החוק של יוצאים לעבודה, אינה בשירות התעסוקה, לתוכנית שבה כל הסמכויות השלטוניות, הווה אומר שלילת קצבאות ופעילויות הליבה, כלומר הפניה לעבודה, נמצאות בידי עובדי השירות. [...] אין כל מקום להשוות בין תוכנית בה החברות הפרטיות מתוגמלות על השמה של דורשי עבודה, לתוכנית בה התשלום למנחים הינו קבוע, והתגמול על השמות ניתן לעובדי השירות במסגרת שכר העידוד.[32]

לוח מסכם: השוואה בין תוכנית מעגלי תעסוקה לתוכנית ויסקונסין

א. מבנה התוכנית

רכיב	מעגלי תעסוקה	תוכנית ויסקונסין
השמה בעבודה משולבת עם סדנאות אימון	✓	✓
הקניית מיומנויות יסוד	✓	✓
הכשרה מקצועית[33]	×	×
וולונטריות – השתתפות לפי רצון דורש העבודה	× מנדטורית	× מנדטורית

[31] לדברי חגי לוין (לעיל הערה 1), בלשכות שבהן מופעלת תוכנית מעגלי תעסוקה ניכרה ירידה בסך שלילות הגמלה בכל חודש לעומת המצב לפני הפעלת התוכנית. מסקנתו היא כי אם יש לתוכנית השפעה כלשהי על החלטות מתאם ההשמה, היא מתבטאת בהקלה בדרישות כלפי דורש העבודה.

[32] "פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת משנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות" (לעיל הערה 2), עמ' 10.

[33] הכוונה היא להכשרה מקצועית המסופקת כחלק אינטגרלי מהתוכנית. ישנן תוכניות להכשרה מקצועית שהמשתתפים בתוכנית ויסקונסין יכלו לקבלן, וגם המשתתפים במעגלי תעסוקה יכולים לקבל; בכמה מהראיונות נאמר כי שירות התעסוקה עושה מאמץ להוסיף אפשרויות להכשרה מקצועית ואף שוקל להכניסן לתוך התוכנית. אך לפי שעה, ועל פי נוהל מעגלי תעסוקה, התוכנית אינה כוללת הכשרה מקצועית.

עומס ההתייצבות המוטל על דורש העבודה	✓ עד שלוש התייצבויות בשבוע	× 30--40 שעות פעילות חובה בשבוע

ב. מתווה מיקור-חוץ

רכיב	מעגלי תעסוקה	תוכנית ויסקונסין
השירות המדינתי משולב עם מיקור-חוץ	✓ (במינון נמוך)	✓ (במינון גבוה)[34]
השמה בעבודה היא חלק מתפקידי הספק החיצוני	×	✓
רישומי נוכחות בפעילות הם חלק מתפקידי הספק החיצוני	× המנחה/מאמן מדווח על הנוכחות למתאם ההשמה, והמתאם מנהל את הרישום	✓
התמריץ לספק מבוסס על יציאה ממערכת הבטחת ההכנסה: השמה מוצלחת, ירידה בתשלום הקצבאות וכדומה	×	✓
הספק החיצוני מעורב בשלילת גמלה באמצעות מגע ישיר עם הביטוח הלאומי	×	✓
הספק החיצוני מגיש חוות דעת אישיות לשירות התעסוקה	✓	×
הספק החיצוני מקיים סדנאות ופגישות אימון (קואוצ'ינג)	✓	✓

דיון ביקורתי במאפייני תוכנית מעגלי תעסוקה

בחלק זה ינותח, על בסיס המאפיינים שהוגדרו למעלה, הממשק בין הפרטי לציבורי בתוכנית מעגלי תעסוקה לפי ארבעה פרמטרים:[35] סמכויות ותפקידי ליבה, קבלת החלטות, פיקוח ובקרה, משילות.

א. סמכויות ותפקידי ליבה

האם רכיבי השירות המופרטים כוללים הפעלת סמכויות שלטוניות מובהקות, כגון הסמכות לשלול או לקבוע זכאות או הסמכות לקבוע רגולציה? האם מיקור-חוץ יכול להשפיע על הפעלת הסמכויות השלטוניות? האם במיקור-חוץ מבוצעים תפקידים מהותיים שצריכים להיות בליבת השירות הממשלתי?

[34] בתוכנית ויסקונסין דורש העבודה לא התנסה בשילוב, שכן הזכיין הפעיל תוכנית מלאה ודורש העבודה לא הגיע כלל לשירות התעסוקה.

[35] פרמטרים אלה ואחרים נוסחו בעקבות מנדלקרן ושרמן 2015. פרמטרים דומים באופיים מופיעים במדריך (בן-צור 2014), וכן בניירות עבודה כגון אדוט 2015.

1. **סמכות לשלול או להעניק זכאויות**. המנחים/מאמנים אמנם מדווחים על אי-השתתפות או אי-שיתוף פעולה של דורש העבודה, אך רק מתאם ההשמה הייעודי מברר זאת ורק הוא יכול להביא לפגיעה בגמלה. כאמור, הכלים הקיימים אינם מאפשרים לבחון עד כמה המנחה/מאמן יכול להשפיע בפועל על החלטות אלה.
2. **סמכות לקביעת הרגולציה**. בנספח של המכרז החדש מוגדרת אפשרות להוסיף דרישות כלפי הספק, בכלל זה תפקיד כותב נהלים, שתכליתו "סיוע בכתיבת הנהלים לתוכניות הנוגעות למתן השירותים, לרבות ניסוח, בדיקת אחידות, תיקוף ועדכון, והכל בהתאם לנוהל הנהלים של שירות התעסוקה" (המכרז, נספח יב, סעיף 7.12.2.1). בהמשך הנספח נכתב כי "השירות יפנה מעת לעת לספק לצורך כתיבת נהלים על ידי כותב הנהלים המוצע", וכי "בכל פניה יגדיר נציג השירות את הנהלים אותם הוא מבקש שיכתבו" (שם, סעיף 10.5).[36] הוצאת תפקיד זה למיקור-חוץ מתוך רצון לצמצם את עומס העבודה של המטה – בנימוק ששירות התעסוקה הוא שחותם בסופו של דבר על הנהלים והוא שמפרסם אותם – עלולה להתברר כטעות בטווח הארוך. אמנם כתיבת נהלים נתפסת כתפקיד בעל חשיבות משנית אך היא מחייבת היכרות עם מנגנון שירות התעסוקה והבנה שלו. יש לציין כי חגי לוין, סמנכ"ל מחקר ותכנון בשירות התעסוקה, הבהיר בתגובה כי התפקיד הוא טכני בלבד – עריכת לשון, עיצוב גרפי וסיוע בניסוח משפטי – וכי עד כה סעיף זה לא הופעל כלל.

ב. קבלת החלטות והתייעצות

כיצד התקבלה ההחלטה בדבר מיקור-חוץ של רכיבי שירות אלה? אילו בדיקות מקדימות נעשו? האם נבחנו חלופות לרכיבי ההפרטה? איזה פורום קיבל את ההחלטה? האם התקיימה התייעצות עם עובדי שירות התעסוקה?

1. **שיקול דעת בטרם מיקור-חוץ**. תוכנית מעגלי תעסוקה, כפי שהתפתחה וכפי שהיא פועלת היום, לא חייבה תהליך של חקיקה ראשית, ואף לא אישור של ועדת העבודה והרווחה. התפיסה בשירות התעסוקה היא כי התוכנית במתכונתה הנוכחית, ואולי אף במתכונת המורחבת להפעלה מנדטורית ארצית, איננה מחייבת הליך חקיקה או אישור בוועדה, אלא היא נמצאת בסמכותו של השירות, וליתר דיוק בסמכות שר הכלכלה, האחראי על השירות.[37] תהליכי קבלת ההחלטות הפנימיים בתוך משרד הכלכלה, שירות התעסוקה או הממשלה בכללותה לא התפרסמו. לדברי חגי לוין, האפשרות העקרונית לעצב "ויסקונסין בשירות התעסוקה" עלתה כבר בעת הדיונים על תוכנית ויסקונסין, עוד בתקופת איסוף החומר לדוח ועדת יערי שפרסמה האקדמיה הלאומית למדעים (ועדת יערי 2007). בועז הירש, מנכ"ל שירות התעסוקה, דיווח באחת הישיבות הראשונות בכנסת שבהן הוזכרה תוכנית מעגלי תעסוקה כי הדיונים על התוכנית החלו במקביל לדיוני התקציב לשנים 2013--2014.[38] יש להניח כי הירש מתייחס לדיונים על המעבר מהשלב שבו חברת תב"ת הפעילה פרויקט ניסיוני (השלב הראשון) לשלב שבו הפרויקט הפך למדינתי באמצעות לשכת התעסוקה (השלב השני).[39] אמנם אין פרוטוקולים רשמיים של דיונים פנים-ממשלתיים או חוץ-ממשלתיים שבהם נפלה ההחלטה על הקמת תוכנית מעגלי תעסוקה, וגם לא פורסמו ניירות מחקר רשמיים בנושא, אך בשיחות עם ראשי

---

[36] שכר העבודה של כותב נהלים מתומחר בכ-120 ש"ח לשעה, בערך פי 2.5 משכר מנחים/מאמנים (שגובהו כחמישים ש"ח לשעה).

[37] על פי שיחה עם חגי לוין (לעיל הערה 1).

[38] "פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת משנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות" (לעיל הערה 2).

[39] לפי כתבה בעיתון **הארץ**, תוכנית זו עמדה בראש מעייניו של הירש מאז מינויו באמצע 2012 (חרותי-סבר 2015).

שירות התעסוקה דווח כי דיונים כאלה התקיימו וכי ניירות מחקר – למשל השוואה למודלים בחו"ל – נכתבו כבר מסוף 2013.[40] בחינת תהליך קבלת ההחלטות לאור המדריך (בן-צור 2014) מעלה כי כמה מהדרישות המפורטות במדריך התקיימו, אך לא התקיימה הדרישה המהותית להכין פרוטוקול של קבלת ההחלטות הכולל דיון ציבורי פתוח.

2. **התייעצות עם עובדי שירות התעסוקה**. ועד העובדים של שירות התעסוקה פתח בעיצומים בראשית 2014, בשלבי הפיכתה של תוכנית מעגלי תעסוקה לתוכנית ממשלתית (איידן 2014). טענת העובדים הייתה שמדובר בצעדים הדומים להפרטה בתוכנית ויסקונסין ושלא נערכה אתם כל התייעצות בנושא.[41] כאמור לעיל, לאחר משא ומתן ארוך עם הנהגת העובדים נחתם עמם הסכם קיבוצי חדש.

ג. פיקוח ובקרה

כיצד נערכים הפיקוח והבקרה על הספק? במקרה שבו הפיקוח והבקרה מופרטים בחלקם, האם הם מתאימים לרכיב המופרט? האם יש הבחנה בין בקרה מהותית, שנותרת בידי הרשות, לבין בקרה טכנית, המועברת למיקור-חוץ?

1. **פיקוח מקצועי ישיר**. חברת יעדים, שהייתה הספקית של תוכנית מעגלי תעסוקה לתקופה מוגבלת, הפעילה פיקוח מקצועי על עבודת המנחים באמצעות "מעטפת". הכוונה למנחים/מאמנים מנוסים ומקצועיים (חלקם היו בעברם מנחים בשטח) אשר בוחנים את עבודתם המקצועית של המנחים בסדנאות. בנספח למכרז החדש נקבע כי הספק יעסיק חמישה מנחים אזוריים, שתפקידם "הנחיית והדרכת המנחים בלשכות באופן שוטף; הבטחת איכות העבודה; בקרה ומעקב; ביקור בלשכות; השתתפות בפיתוח תכנים; מענה לשאלות מהשטח" (המכרז, נספח יב, סעיף 6.3).

2. **פיקוח ובקרה על בסיס פירמידת השליטה של שירות העסוקה**. זהו ערוץ הפיקוח והבקרה המרכזי: מנהל הלשכה מבקר בסדירות במרכז הסדנאות של מעגלי תעסוקה, פוגש בכל שבוע (בישיבת הניתוב) את המנחים והמאמנים, ועובר על כל תיק ותיק. כפי שצוין למעלה, דורש עבודה המשתתף בתוכנית פוגש אחת לשבוע את מתאם ההשמה הייעודי ומציג לפניו את הבעיות שעלו במסגרת התוכנית. נוסף על כך, אנשי המטה, מנהל המחוז ומנהל פיתוח הקריירה מבצעים בקרה שוטפת במרכזי הסדנאות של מעגלי תעסוקה.[42]

3. **דיווחים מהשטח למטֶה**. בנספח למכרז, לצד פירוט בעלי התפקידים של פיקוח ובקרה – כולם עובדי הספק – נוסף סעיף קצר ולקוני הקובע כי "בעלי התפקיד מטעם הספק ידווחו על הפעילות במערכת המידע של השירות, בתדירות שתיקבע על ידי השירות במועד ובהתאם למתכונת שתיקבע על ידי השירות" (שם, סעיף 12).

4. **פיקוח עקיף באמצעות ערוץ בירור תלונות חיצוני לשירות התעסוקה**. לא ידוע על קיום ערוץ בירור תלונות חיצוני, מלבד מנגנון הערר המקובל בעניין ההחלטות על סנקציות שפוגעות

---

[40] על פי שיחה עם טלי שרמן (לעיל הערה 15). באתר של תוכנית מעגלי תעסוקה אין מופיעים מסמכים מן השנים 2013—2014, שבהן עוצבה התוכנית.

[41] יש לציין כי חובת ההתייעצות עם העובדים כלולה בפרשנות המקובלת לנורמה החוקית של תום הלב ביחסים חוזיים. חובה זו חלה, ואף ביתר שאת, על הסכמים קיבוציים לפי חוק הסכמים קיבוציים תשי"ז-1957. בהחלטתו האחרונה של בית הדין לעבודה בעניין הפרטת בחינות הנהיגה המעשיות נכתב כך: "אין חולק כי במקום בו מתקיימים יחסים קיבוציים, צריכים שינויים להיעשות לאחר היוועצות והידברות בין הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים" (בית דין אזורי לעבודה בירושלים ס"ק 12321-05-16, מדינת ישראל נ' הסתדרות העובדים החדשה, החלטת נשיא בית הדין האזורי לעבודה אייל אברהמי, 25 במאי 2016).

[42] המידע נמסר כתגובה על ידי חגי לוין (לעיל הערה 1). רכיבי פיקוח ובקרה אלה אינם נזכרים במכרז שכן הם נתפסים כחלק מעבודה היומיומית במסגרת פירמידת השליטה של השירות הציבורי.

בגמלאות הקיום הקשורות לתעסוקה. עם זאת, דורש העבודה יכול להציג את תלונותיו על תוכנית מעגלי תעסוקה בפגישות השבועיות עם מתאם ההשמה הייעודי.[43]

5. **מנהלי פיתוח קריירה**. מאז 2013 פועל בכל מחוז מנהל פיתוח קריירה, שמתפקידו לבצע בקרה של התוכן והאיכות של ההנחיה. נמסר כי שירות התעסוקה מתכוון להעמיק את הבקרה שמבצע מנהל פיתוח הקריירה.[44]

ד. משילות

כיצד מובטחת ההכוונה האפקטיבית של השירות? האם תוכנית ההפרטה כוללת הגדרת יעדים לשירות כולו ולרכיבים המופרטים בתוכו? האם רכיבי השירות המופרטים תוכננו באופן שיאפשר נסיגה מתהליך ההפרטה? כיצד מבטיחים מתכנני ההפרטה ומנהלי השירות את שימור הידע המדינתי? כיצד נשמרת איכותו של כוח האדם המקצועי הנושא את הידע החשוב להפעלת השירות?

1. **תמריצים חיוביים ושליליים לספק לפי המכרז**. התמריצים שייתן שירות התעסוקה לספק אינם נוגעים לזכויות של דורשי העבודה אלא לאיכות הביצוע של הספק. דוגמה לתמריץ שלילי לספק היא הטלת קנסות בגין עבודה לקויה (כגון אי-הופעה של מנחה לסדנה), סנקציה שאסור להטיל על העובד (המכרז, סעיף 7). דוגמה לתמריץ חיובי לספק היא תגמול כספי על התמדת העובד במערכת, הנבחנת אחת לחצי שנה (שם, סעיף 5.3). משמעות הדבר היא כי הספק מתוגמל לפי אורך התקופה שבה העובד שלו (מנחה/מאמן) מתמיד בעבודתו. הגמול הכספי שמקבל הספק משולם כמענק לעובד.
2. **הבטחת התנאים והזכויות של עובדי הספק**. שכר העבודה שמשולם בכל אחת מקטגוריות התעסוקה של עובדי הספק מוסדר מראש (שם, סעיף 5.1.2), וכן ניתן תמריץ על התמדה, כאמור לעיל. עם זאת, אין הסדרה של סוגיות אחרות הנוגעות לזכויות של העובדים, בהן קביעות והשתלמויות מקצועיות.
3. **פיתוח הידע המקצועי ושימורו**. כשחברת יעדים הפעילה את התוכנית, היא עסקה גם בפיתוח הסדנאות. אך כפי שעולה משיחות עם מרואיינים, במעבר בין השלב הראשון לשלב השני המנהלים במטה שירות התעסוקה היו מעורבים גם בפיתוח התכנים, והסדנאות כולן נבדקו ואושרו על ידי הפסיכולוגית הראשית של שירות התעסוקה. על פי תנאי המכרז החדש, הספק יידרש "לתת שירות פיתוח תכנים וכתיבת נהלים בנושאים הקשורים לתוכניות הללו" (שם, סעיף 4.1). עולה אפוא החשש כי המעורבות של מטה שירות התעסוקה בתוכנית הסדנאות ובנהלים הפנימיים של הפעלתן תפחת באופן ניכר. יש חשיבות רבה לכך שהשירות הממשלתי הוא שינהיג ויכוון את הטיפול בהקניית הידע המקצועי, גם אם מדובר בתחום ידע שעדיין לא התפתח בשירות התעסוקה. לפי שעה, תפיסת מקומו של שירות התעסוקה בסוגיה זו – כפי שהיא באה לידי ביטוי בנוהל ובמכרז – היא אמביוולנטית.

- **ידע מקצועי על השמה אפקטיבית: חיפוש עבודה**. ההפניה לעבודות, רישום הנוכחות ובירור ההשתתפות – כל אלה הם תפקידיו של מתאם ההשמה הייעודי. אך במקביל מתקיימת סדנה חשובה בסיום תהליך ההנחיה/אימון, סדנת חיפוש העבודה המונחה (נוהל מעגלי תעסוקה, סעיף 9.5.2). נשאלת השאלה מה תפקידו של מתאם ההשמה הייעודי לאחר שנמצאה משרה מתאימה במסגרת הסדנה. לדברי חגי לוין, לאחר

[43] כך הדגיש חגי לוין (לעיל הערה 1) בתגובה לנאמר בסעיף זה.
[44] על פי שיחה עם טלי שרמן (לעיל הערה 15), 2 במאי 2016, ותגובה של חגי לוין (לעיל הערה 1).

שנמצאה משרה כזאת, מתאם ההשמה הייעודי בודק את התאמת דורש העבודה למשרה, מייעץ לו כיצד להגביר את סיכוייו להתקבל, ולפי הצורך יוצר קשר עם המעסיק.[45] עם זאת, דורש העבודה עשוי לפנות אל המעסיק באופן עצמאי, שלא באמצעות מתאם ההשמה הייעודי. התנהלות כזאת, אם היא קיימת, עשויה לצמצם בטווח הארוך את תפקידו של מתאם ההשמה הייעודי ואף לגרום לאובדן ידע מקצועי בשירות התעסוקה. עשוי לצמוח גוף ידע בעל חשיבות גדולה לשירות התעסוקה ולשירות הממשלתי כולו, אך הצמיחה תתרחש מחוץ ללשכת התעסוקה, והידע ירוכז בידי ספק חיצוני המתחלף מעת לעת. עובדי לשכת התעסוקה, אשר נדמה כי הביאו במאבקם לאיזון בין הפרטי לציבורי, עלולים למצוא עצמם כמי שתפקידם מתמצה באישור זכאויות, בעוד תחום ההשמה היעילה הולך ומתרחק מהם. בטווח הארוך, תהליך זה עלול להפוך את שירות התעסוקה למיותר בעיני מקבלי ההחלטות.

- **ידע מקצועי על השמה אפקטיבית: מיצוי זכויות**. שיחות עם בעלי תפקידים בלשכת התעסוקה ואצל הספק החיצוני העלו כי עשוי להיווצר קשר עמוק למדי בין המנחים/מאמנים לבין דורשי העבודה. שלא כמו הפגישה הקצרה והתכליתית עם מתאם ההשמה הייעודי, הפגישות עם המנחה/מאמן כוללות שיחות אישיות ארוכות. בשיחות אלו המנחה/מאמן עשוי לסייע לדורש העבודה למצות את זכויותיו, זכויות שלעתים נפגעות בשל הקושי להתנהל מול הרשויות, גם אם אין הדבר כלול בהגדרה הרשמית של תפקידו. כך, למשל, המנחה/מאמן עשוי לייעץ לדורש העבודה אשר להגשת מסמכים חשובים לביטוח הלאומי או ללשכת התעסוקה. גם בסוגיה זו עשויה להתפתח מיומנות מקצועית, ואִתה ידע רב ערך על השמה אפקטיבית, מחוץ לשירות התעסוקה, באופן שיש בו כדי לפגום בנחיצות השירות.

4. **שימור וקידום של כוח האדם בשירות המופרט**. לתמריץ החיובי שתכליתו השארת כוח אדם מקצועי לאורך זמן בשירות המופרט באמצעות מתן מענק על התמדה (ראו לעיל) נוסף התנאי המופיע במכרז, שלפיו הספק מתחייב "להעביר הדרכות לבעלי תפקידים על פי דרישת השירות" (המכרז, נספח יב, סעיף 13). זהו תנאי עמום יחסית, הנראה כמעורבות מוגבלת של שירות התעסוקה בתחום ההדרכה המקצועית. השירות מסתפק בהגדרה שלפיה הוא "יהיה רשאי לשלוח נציגים מטעמו להעביר חלקים מההדרכות" (שם). יתרה מזו, על פי המכרז, הספק החדש רשאי להעסיק קבלן משנה לשם פיתוח ההדרכה (המכרז, סעיף 4.5). הפקדת תפקיד פיתוח ההדרכה בידי ספק חיצוני עלולה לפתוח פתח להתדרדרות המשילות. הדבר עולה בקנה אחד עם הסעיפים שלעיל, שעולה מהם כי הידע המקצועי עשוי להצטבר במידה רבה אצל הספק ומחוץ לשירות.

סיכום והמלצות

נייר עבודה זה ביקש לבחון את הממשק בין הציבורי לפרטי בתוכנית מעגלי תעסוקה – תוכנית מסוג "מרווחה לעבודה" – שמפעיל שירות התעסוקה מתחילת 2014 בשילוב מיקור-חוץ על ידי חברה חיצונית שמעסיקה מנחים/מאמנים. תוכנית זו פועלת כיום ב-26 לשכות תעסוקה, והיא עומדת, כך נראה, בפני הרחבה לכלל תוכנית ארצית. מעגלי תעסוקה מוצגת על ידי ראשי שירות התעסוקה

[45] כך הבהיר חגי לוין (לעיל הערה 1) בתגובה שהעביר.

כבעלת אופי ציבורי יותר ומופרט פחות מתוכנית ויסקונסין. ואכן, הניתוח המוצג בנייר זה מעלה כי מדובר בתוכנית בעלת צביון ציבורי מובהק יותר, וכי לקחי תוכנית ויסקונסין, על הסיכונים החמורים שהיו כרוכים בה והנזקים שגרמה, הופקו והוטמעו.

בתוכנית מעגלי תעסוקה, היקף השירותים שמספקת החברה החיצונית קטן יותר ושונה באופיו. הספק אינו אמור לספק השמה, וליתר דיוק הוא אינו מנהל את תהליך ההשמה. ההשמה מבוצעת על ידי עובד שירות התעסוקה, והמנחים/מאמנים אינם יכולים להשפיע ישירות על זכאותו של דורש העבודה להבטחת הכנסה, ולא על הסנקציות שאפשר לנקוט כלפיו.[46] כמו כן, הספק איננו מנהל בעצמו את רישומי הנוכחות בסדנאות שהוא מפעיל, אלא מעביר את המידע לעובדי הלשכה. הפרדת תפקידי הספק מתהליך ההשמה והרחקתו מנקיטת סנקציות כלפי דורש העבודה קשורות להיבט חיובי נוסף – התמריצים הניתנים לספק. התמריצים כוללים תגמול חיובי על התמדת המנחים/מאמנים בעבודתם, אך הם אינם כוללים תגמול שמבוסס על השמת דורשי העבודה או על ירידה בהוצאות הממשלה. זהו כנראה אחד הלקחים העיקריים מתוכנית ויסקונסין.

הממצאים המדאיגים מתוכנית מעגלי תעסוקה פורטו ונותחו בחלק הקודם לפי ארבעה פרמטרים. נביא כעת כמה המלצות הנובעות מהם:

א. **פיקוח ודיווח ממשלתיים**. יש להוציא את הפיקוח המקצועי המכונה "מעטפת" מידי הספק ולהעבירו לשירות התעסוקה. מדובר בפיקוח מהותי שחייב להישאר בידי הממשלה – הן כדי לשמור על יחסים נכונים – כלומר נטולי ניגוד עניינים מובנה[47] – בין הממשלה לבין הספק ולמנוע תקלות הנובעות מפעולת הספק, הן כדי לפתח ולשמר ידע מקצועי רב ערך. מומלץ לאמץ תפיסת "פיקוח רך" שכוללת צפייה ישירה בפעילות המנחים/מאמנים והעברת משובים, ולא רק ביקורת והפעלת סנקציות. יש ליצור מנגנונים של דיווח עתי וקבוע של המפקחים על המתרחש בלשכות ולא להסתפק בדיווח הקיים – הכפוף להיררכיית קבלת ההחלטות (מטה–מחוז–לשכה), ו/או מבוסס על המערכות הממוחשבות.[48]

ב. **שימור הידע המקצועי ופיתוחו**. יש מקום לטפח בתוך השירות הממשלתי את הפיתוח וההנחלה של הידע המקצועי הנוגע להנחיה/אימון של דורשי העבודה. תנאי היסוד לכך הוא העסקת מפקחים מקצועיים כאמור בסעיף הקודם. המפקחים יקיימו ימי עיון והשתלמויות שהספק יחויב להשתתף בהם מכוח תנאי ההתקשרות עמו, יפרסמו פרוטוקולים מחייבים של הנחיה ואימון ועוד. מומלץ כי ההשתלמויות וימי העיון יאורגנו על ידי שירות התעסוקה. כך יוכל השירות לשמר בידיו את הידע המקצועי הדרוש למשילות אפקטיבית ברמת המטה, בלי לפגוע במקצועיות הספק ועובדיו. שירות התעסוקה יכול להציב את עצמו בעמדה סמכותית הרבה יותר מבחינת הידע המקצועי, באמצעות הוספת תקנים של אנשי מקצוע בכירים ובעזרת נהלים כגון עריכת ימי עיון מקצועיים בתוך

---

[46] עם זאת, תיתכן השפעה עקיפה של המנחה/מאמן בקטגוריית שיתוף הפעולה בסדנאות, שכן הוא מעביר דיווח על שיתוף הפעולה של דורש העבודה למתאם ההשמה הייעודי, עובד הלשכה.

[47] בעיה זו מכונה "בעיית הסוכן": ככל שמשאבי הפיקוח של הרשות מוגבלים יותר, כן גובר החשש שהגוף המפוקח יפעל למען האינטרסים שלו. הבעיה מחמירה כאשר הפיקוח עצמו נמסר בחלקו לידי הגוף המפוקח (מנדלקרן ושרמן 2015, 271).

[48] מן השיחות עם מקבלי ההחלטות ברמת המטה (טלי שרמן, חגי לוין, ערן צ'בוטריו) עולה כי השירות פיתח מנגנון ממוחשב המאפשר לו לאתר תקלות (למשל הפניית אדם לא מתאים לתוכנית) עם היווצרותן. מנגנון זה ממשיך להתפתח ונראה כי מטה השירות רואה בו כלי משלים לפיקוח שמבצעים עובדי השירות בלשכה ובמחוז. ההסתמכות על פיתוח טכנולוגי מעין זה עלולה להיות לרועץ בטווח הארוך, וקשה לדמיין כיצד היא תמנע את הסכנות שפורטו לעיל – החשש מאובדן ידע ומפגיעה במשילות.

השירות ועל ידו, כאמור לעיל. בסוגיה זו אפשר ללמוד מהניסיון במיקור-חוץ של שירותים אחרים, למשל מיקור-החוץ של מרכזי הספקת תחליפי סם (ראו אדוט 2015).

ג. **תנאי העבודה ואיכות העבודה של עובדי הספק**. מומלץ להוסיף לתנאי ההתקשרות עם הספקים הגבלות שתכליתן להבטיח את תנאי העבודה ואת השיפור המתמיד בכוח האדם המקצועי של עובדי הספק. לדוגמה, אפשר לחייב את הספק לאפשר לעובדיו להשתתף בהשתלמויות מקצועיות ובימי עיון, כאמור לעיל.

ד. **הכנסת תפקידי ליבה בתחום ההשמה לשירות הממשלתי**. יש לשקול כיצד להעביר את התפקידים אשר הולכים ומתפתחים בתחום פעולת הספק – סיוע לדורש העבודה במיצוי זכויותיו, חיפוש עבודה מונחה – לתוך שירות התעסוקה, כדי להבטיח כי הוא ימשיך להתמחות בתחום ההשמה האפקטיבית. גם אם תפקידים אלו ימשיכו להיות מסופקים באמצעות מיקור-חוץ, עדיין נדרש לבחון כיצד לשלב את הידע המקצועי שנוצר מחוץ לשירות התעסוקה בידע שנצבר ונשמר בתוך השירות – גם ברמת העובדים בשטח, ולא רק ברמת המטֶה, בקרב ראשי שירות התעסוקה.

ה. **הפיכות ההכרעה בדבר מיקור-חוץ**. מומלץ כי השירות הממשלתי יכין חלופות למיקור-חוץ. הכוונה לחשיבה אסטרטגית ששומרת על האפשרות להפוך את המהלך, וגוזרת ממנה את השינויים שיש לבצע מראש במתווה ההפרטה. כיוון שתוכנית מעגלי תעסוקה מיועדת להרחבה ארצית הכוללת מיקור-חוץ, על השירות הממשלתי לוודא כי בטווח הארוך, ובהנחה שיוסכם כי הנחיה ואימון הם עניין חיוני, הוא יוכל לשקול מחדש את הספקתם באופן ישיר. כך לא יהפוך השירות שבוי במתווה שהוא עצמו יצר. תיקון החוסרים בתחום הידע המקצועי והפיקוח הממשלתי, כפי שהומלץ לעיל, הם דוגמה לצעדים שיש לנקוט כעת.

ו. **דיון ציבורי-מקצועי בתוכנית ובעתיד שירות התעסוקה**. תוכנית מעגלי תעסוקה הולכת ומתבססת עד שתהפוך ככל הנראה לתוכנית מנדטורית בקנה מידה ארצי. לפיכך, עליה לעמוד במרכזו של דיון ציבורי – בכנסת, בתקשורת, בקהילה המקצועית. דרגת הפתיחות והשיתוף של הדיון והשפעתו על קבלת ההחלטות יכולה להשתנות, אך יש יתרון רב בפתיחות ובשקיפות מרביות. מומלץ כי מהלך זה יקדים את ההחלטה בדבר הרחבת התוכנית לכדי הפעלה ארצית מלאה וכי הרחבת התוכנית תצא לדרך רק לאחר שמוצה הדיון הציבורי-מקצועי. דיון כזה יעשיר את מערך שיקולי הממשלה בידע נוסף, ויוכל להביא לחיזוק התמיכה הציבורית בתוכנית הרגישה. הדיון צריך לכלול שאלות קונקרטיות על היחסים הראויים בין הפרטי לציבורי, יחסים המוסדרים במכרז ובחוזה. כמו כן, יש לצפות פני עתיד ולשאול כיצד שירות התעסוקה מגדיר את תפקידו בטווח הארוך וכיצד הוא רואה את קיומו בעתיד, לנוכח הוצאת תפקידים מסוימים למיקור-חוץ. דיון זה יכול להתפתח ולהפוך מאירוע חד-פעמי לפורום רחב בהשתתפות גורמים נוספים – ממשלתיים, מקצועיים, אקדמיים וציבוריים (למשל ארגוני זכויות אדם, נציגות של מובטלים).[49]

רשימת המקורות

אדוט, רמי, 2015. "שימור ידע והכוונה בתנאי מיקור-חוץ של שירותים ציבוריים" (נייר עבודה), מכון ון ליר בירושלים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן.

[49] בימים אלו שוקדת קבוצת מחקר במרכז חזן על פיתוח דגם יישומי מעין זה, המכונה "משילות משולבת".

אייזן, מיה, 2014. "עובדי שירות התעסוקה שובתים עד להודעה חדשה, במחאה על תוכנית 'מעגלי תעסוקה'", *nana10*, 13.1.2014.

אפרים, עמרי, 2016. "שביתה בשירות התעסוקה – אין קבלת קהל", *ynet*, 14.7.2016.

בן-צור עמית, 2014. **מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ: האם להפריט, ואם כן, כיצד?**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן.

בניש, אבישי, 2008. "מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות 'מרווחה לעבודה' ובעיית כשלי הפיקוח", **משפטים** לח, עמ' 283—349.

——, 2012. "רפורמות במנהל שירותי הרווחה: לקחים מתוכנית מרווחה לעבודה בפרספקטיבה משווה", **ביטחון סוציאלי** 90 (דצמבר), עמ' 259—290.

בראון, ליאור, 2015. "מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעת התוכנית 'מעגלי תעסוקה' על קבלת גמלאות" (סדרת מאמרים לדיון, 2015.08), בנק ישראל, חטיבת המחקר.

האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2015. "הכנסת בלמה לעת עתה את הפרטת שירות התעסוקה" (מקוון).

הלמן, שרה, 2014. "כיצד קופאיות, מנקות ועובדות סיעוד הפכו ליזמיות: סדנאות 'מרווחה לעבודה' וכינון העצמי הניאו-ליברלי", **סוציולוגיה ישראלית** טו, 2 (פברואר).

המוסד לביטוח לאומי, 2016. "ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2015" (מקוון).

ועדת יערי, 2007. **המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל**, ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (דצמבר).

חרותי-סבר, טלי, 2015. "כך הצליח שירות התעסוקה במקום שבו נכשלה תוכנית ויסקונסין", **הארץ**, 4.5.2015.

מנדלקרן, רונן, 2009. "תוכנית ויסקונסין מול שירות התעסוקה", **כלכליסט**, 24.2.2009.

מנדלקרן, רונן, ואריק שרמן, 2015. "הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור-חוץ", יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

מרון, אסא, 2012. "הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל", **ביטחון סוציאלי** 20 (דצמבר), עמ' 51--79.

קליאן, גיל, 2014. "ממחר: עיצומים בלשכת התעסוקה בגלל תוכנית 'מעגלי תעסוקה'", **כלכליסט**, 12.1.2014.

שלוסר, אנליה, וינאי שנן, 2016. "תוכנית מעגלי תעסוקה: דוח ביניים" (נייר דיון 2016-16), אוניברסיטת תל אביב, המכון למחקר כלכלי ע"ש ישעיהו פורדר.

Benish, Avishai, 2014. *Outsourcing, Discretion, and Administrative Justice: Exploring the Acceptability of Privatized Decision Making* (Working Paper no. 64), Jerusalem Papers in Regulation & Governance, The Hebrew University of Jerusalem (March).

Card, D., J. Kluve, and A. Weber, 2010. "Active Labor Market Evaluations: A Meta-Analysis," *The Economic Journal* 120, 548 (November), pp. F452—F477.

van Berkel, Rik, Willibrord de Graaf, and Tomáš Sirovátka, 2012. "Governance of the Activation Policies in Europe: Introduction," *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (5--6), pp. 260--272.

שיחות וראיונות

חגי לוין, סמנכ"ל תכנון ומחקר, שירות התעסוקה, 25 באפריל 2017
רחלי פייגנבאום, מפקחת מקצועית על פעולת המנחים ("המעטפת") באזור המרכז, חברת "יעדים"
ליאורה פרידלר, מנחה בלשכת התעסוקה בעפולה, חברת "יעדים"
ערן צ'בוטריו, מנהל תפעול ובקרה (נכנס), שירות התעסוקה
רון ריקון, מנהל לשכת התעסוקה בעפולה, שירות התעסוקה
טלי שרמן, מנהלת תוכנית "מעגלי תעסוקה", שירות התעסוקה

נתונים ומסמכים מטעם שירות התעסוקה (מקוון)

"דופק שוק העבודה מרץ 2016"
"מכרז פומבי מס' 03/16 למתן שירותי הנחייה וליווי לשילובם של דורשי עבודה בתעסוקה", מאי 2016
"נתוני דורשי עבודה – ינואר עד דצמבר 2016"
"נתוני דורשי עבודה – ינואר עד מרץ 2017"
"תכנית השמה – מעגלי תעסוקה (עדכון 4)", 3 ביולי 2016

מסמכים אחרים

בית דין אזורי לעבודה בירושלים ס"ק 12321-05-16, מדינת ישראל נ' הסתדרות העובדים החדשה, החלטת נשיא בית הדין האזורי לעבודה אייל אברהמי, 25 במאי 2016
"הסכם קיבוצי מיוחד בין שירות התעסוקה הישראלי לבין הסתדרות העובדים החדשה (ועד שירות התעסוקה)", 20 באפריל 2016
"הצעת חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה התשע"ו-2015", ח"כ יצחק הרצוג וח"כ משה גפני, מרץ 2015, פ/2384/20
פרוטוקולים מישיבות ועדת המשנה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 26 בינואר 2014; 11 בנובמבר 2014